



วารสาร สหวิทยาการ

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2

วิทยาลัยสหวิทยาการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Journal of Integrated Sciences
College of Interdisciplinary studies
Thammasat University

Volume 16, Issue 2
(Apr. 2019 - Sep. 2019)

Journal
of Integrated Sciences

วารสารสหวิทยาการ

Journal of Integrated Sciences

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (เมษายน 2562-กันยายน 2562)

Volume 16, Issue 2 (Apr. 2019 - Sep. 2019)

ISBN: 1685-2494

เจ้าของ **วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สายฝน สุเอียนทรเมธี

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์สายันต์ ไพเราะภูจิต

นักวิชาการอิสระ

รองศาสตราจารย์ ดร.สายทิพย์ สุดดีพันธ์

ศาลปกครอง

อาจารย์ ดร.สมพันธ์ เตชะอธิก

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รุ่งนภา เทพภาพ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬณี ดันติกุลนันท์

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขานุการวารสาร

นางสาววลิตพร จิโนทา

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นางสาวหทัยรัตน์ ศรีจันทร์ขำ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ออกแบบปก อาจารย์บุษกร ฮวบเข้ม

คณะศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

สหวิทยาการ : สายฝน สุเอียนทรเมธี, (บรรณาธิการ)

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562

จำนวน 400 เล่ม

พิมพ์ที่ : นิตยกรรมการพิมพ์

76/251-3 หมู่ 15 ต.บางม่วง อ.บางใหญ่ จ.นนทบุรี 11140

โทร. 0 2403 4567, 0 2449 2525, 08 1309 5215

E-mail : niti2512@hotmail.com, niti2512@gmail.com

ติดต่อกองบรรณาธิการ

นางสาววลิตพร จิโนทา

นางสาวหทัยรัตน์ ศรีจันทร์ขำ

กองบรรณาธิการวารสารสหวิทยาการ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

E-mail : Ci.journal@tu.ac.th

โทรศัพท์ 02-6132841 (ท่าพระจันทร์)

โทรศัพท์ 054-237-999 ต่อ 5338 (ศูนย์ลำปาง)



บทความทัศนะ ข้อคิดเห็น ภาพที่ปรากฏ

ในวารสารเล่มนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน

บรรณาธิการและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

และไม่ถือเป็นความรับผิดชอบ

ลิขสิทธิ์เป็นของผู้เขียนและวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การตีพิมพ์ต้องได้รับอนุญาตจากผู้เขียน

และวิทยาลัยสหวิทยาการโดยตรง

และเป็นลายลักษณ์อักษร

ด้วยความเป็นสหวิทยาการ วารสารของเรายังคงความหลากหลายของ “ศาสตร์” ในการนำเสนอบทความในเล่มนี้ บทความแรกเป็นการปริทัศน์หนังสือของ สมัย โกรทินธาคม เรื่อง Liquidated: An Ethnography of Wall Street ซึ่งเป็นหนังสือที่น่าสนใจในการใช้วิธีวิทยาแบบชาติพันธุ์วรรณาของวงวิชาการมานุษยวิทยา ที่ใช้ในการศึกษาสังคมที่มีความเป็นเมืองสูง สะท้อนภาพของสังคมในแวดวงสถาบันทางการเงินระดับโลกและการโต้แย้งการใช้แนวคิดของนักปรัชญายุคคลาสสิกได้อย่างน่าสนใจ อันเป็นคุณูปการต่อการศึกษาในอนาคต บทความนี้เป็นเพียงบทความเดียวที่นำเสนอในมิติวิธีวิทยา ซึ่งแตกต่างจากบทความอื่นต่อไปนี้ที่นำเสนอในธีมที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์แบบสหวิทยาการ โดยเฉพาะการนำเสนอประเด็นที่สามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไปได้

นโยบายสาธารณะบางเรื่องเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ แต่ยังต้องการพัฒนา ปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ หรือสอดคล้องกับหลักคิด แนวคิด ที่จำเป็นในโลกปัจจุบัน จึงมีการศึกษาวิจัยอย่างหลากหลาย บทความที่สองของวารสารสหวิทยาการ ว่าด้วยเรื่อง “การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตร: ส่งเสริมหรือลดทอนคุณค่าของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน” ของ วริยา ล้ำเลิศ และ ภัทรพร เย็นบุตร ได้ชี้ให้เห็นว่า การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรอาจเป็นทั้งการส่งเสริมและการลดทอนคุณค่าของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ หากผู้ผลิตไม่คำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายในการเพิกถอนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์และเพิ่มมาตรฐานที่เป็นมาตรฐานทางด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมให้แก่สินค้าเกษตร

ความเป็นสหวิทยาการมิใช่เฉพาะวิธีวิทยาการศึกษา แต่ความเป็นสหวิทยาการสะท้อนอยู่ใน “ศาสตร์” เช่นกัน รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์แบบสหวิทยาการ อาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์เฉพาะ งานของ จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ เรื่อง “ความใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์” สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของศาสตร์จากอดีต

มาถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะขอบเขตการวิเคราะห์ ซึ่งสำคัญมากต่อการนำไปใช้ในการศึกษาวิจัยต่อไป บทความต่อไปยังอยู่ในขอบเขตของการเสนอแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินในการใช้อำนาจอธิปไตย และในบทความเรื่อง “กฎหมายความมั่นคงกับความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย” ของ มาโนชญ์ อารีย์ และ กัลยา แซ่ตั้ง เป็นความพยายามของผู้เขียนที่จะชี้ให้เห็นความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายความมั่นคงกับหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และหลักความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้เกิดการลุกขึ้นมาเรียกร้องของกลุ่มภาคประชาสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และยิ่งเชื่อว่า หลักนิติธรรมของกฎหมายความมั่นคงยังสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ นอกจากนี้วารสารเล่มนี้น้ำหนักยังอยู่ที่ปริณผลของศาสตร์แบบสหวิทยาการ ซึ่งบทความที่เสนอเรื่อง “Results-based Financing (RBF) in Maternal, Newborn, and Child Health Programs in Low and Middle-income Countries (LMICs): A Systematic Literature Review.” Tatchalerm Sudhipongpracha, Nigel James.

โดยให้ความเห็นเรื่องแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบ RBF ว่าไม่ควรเป็นเพียงกลไกที่นำไปใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการสุขภาวะอนามัยมารดา เด็กแรกเกิด และเด็ก เท่านั้น แต่ควรนำไปเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านคุณภาพชีวิตมารดา เด็กแรกเกิด และเด็ก ด้วย เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและยั่งยืน

บทความสุดท้าย เสนอแนวทางการพัฒนาเกษตรกรที่ผลิตข้าวเพื่อรับรองมาตรฐานฮาลาล เรื่อง “แนวทางการส่งเสริมการผลิตข้าวตามมาตรฐานฮาลาลของเกษตรกร” ของ นารัตน์ สิริสาร และคณะ ซึ่งเป็นการนำเสนอที่น่าสนใจหากประเทศไทยยังเป็นคู่การแข่งขันของตลาดข้าวในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งในปัจจุบันมีคู่การแข่งขันที่น่ากลัวอย่างเวียดนาม ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐเองในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทในการพัฒนาจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตรการปลูกข้าวเพื่อขอรับรองมาตรฐานฮาลาล และนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไปได้

รองศาสตราจารย์ ดร.สายฝน สุเอียนทรเมธี
บรรณาธิการ

สารบัญ

Content

หน้า 8

01

บทปริทัศน์หนังสือ

Liquidated: An Ethnography of Wall Street

สมัย ไกรทินธาคม Samai Krotintakom

หน้า 28

02

การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
สำหรับสินค้าเกษตร: ส่งเสริมหรือลดทอนคุณค่า
ของหลักการพัฒนายั่งยืน

Protection of Geographical Indications
for Agricultural Products : Promoting or Diluting
the Value of Sustainable Development Principles

วริยา ลำเลิศ Wariya Lamlert,
ภัทรพร เย็นบุตร Pattaraporn Yenbutra

หน้า 54

03

ความ “ใหม่” ของรัฐประศาสนศาสตร์
The “New” of Public Administration

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ Chulasak Chamnarong

หน้า 85

04

กฎหมายความมั่นคงกับความเคลื่อนไหว
ของภาคประชาสังคมในพื้นที่
3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

Security Laws and The Movement of Civil Societies
in 3 Provinces of Thailand’s Deep South

มานอชญ์ อารีย์ Manoch Aree,
กัลยา แซ่อึ้ง Kanlaya Sae-Ang

หน้า 120

05

Results-based Financing (RBF)
in Maternal, Newborn, and Child Health
Programs in Low and Middle-income
Countries (LMICs):
A Systematic Literature Review

Tatchalerm Sudhipongpracha,
Nigel James

หน้า 152

06

แนวทางการส่งเสริมการผลิตสินค้าข้าว
ตามมาตรฐานฮาลาลของเกษตรกร

Extension Guidelines of Rice Production Adhering to
Halal Standards of Farmers, Thailand

นาริรัตน์ สิริสาร
ชนานาด ชนะอักษร
Savel A. Miller

บทปริทัศน์หนังสือ

Liquidated: An Ethnography of Wall Street

สมัย โกรทินธาคม¹
Samai Krotintakom

● บทนำ

บัดนี้เป็นเวลาครบรอบกว่า 10 ปีแล้ว ที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาและทั่วโลก ในปี ค.ศ. 2008 ผู้เขียนบทความขอแนะนำหนังสือเรื่อง *Liquidated: An Ethnography of Wall Street*. (Duke University Press, 2009) เขียนโดย Karen Ho นักมานุษยวิทยา หนังสือเล่มนี้ถอดมาจากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก โดยเธอสำเร็จการศึกษาจากคณะมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัย Princeton งานศึกษาหาสาเหตุการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่เป็นงานจากนักเศรษฐศาสตร์ จึงน่าสนใจตรงที่ Ho ศึกษาหาสาเหตุของการเกิดวิกฤติในครานั้น ด้วยวิธีของนักมานุษยวิทยา เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ทำให้ผู้อ่านเห็นอีกมุมมองหนึ่งในวิถีปฏิบัติของเหล่าสถาบันการเงินอันทรงอิทธิพลในย่านวอลล์สตรีท ซึ่งถือเป็น *ภาพตัวแทน* (Representation) ของ *ศูนย์กลางทุนนิยมของโลก* แล้วสุดท้ายงานของ Ho เผยให้เห็นความไม่ชอบมาพากลของวงการนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเชื่อมโยงๆ ต่างเข้าด้วยกัน ก็พบว่า สาเหตุวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นเพราะวิถีปฏิบัติของสถาบันการเงินวอลล์สตรีทนั่นเอง จนส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ชะลอตัวทั่วโลก

● เมื่อ “มานุษยวิทยา” ลงสนามวอลล์สตรีท

Ho ใช้เนื้อที่ในบทนำ (Introduction) สรุปภาพรวมของงานศึกษา มีความยาวถึง 38 หน้า เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมทั้งหมด ผู้เขียนบทความขอสรุปเนื้อหาในตอนต้น จากนั้นจะสรุปเนื้อหาบทที่ 1 ถึง 7 ซึ่ง Ho ใช้รายละเอียดในบทเหล่านั้น มาหนุนเสริมเนื้อหาในบทนำ (ผู้เขียนบทความจะสรุปบทเหล่านั้นไว้ในหัวข้อที่ 3.)

1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.รัตนา โตสกุล อติตอาจารย์ประจำ
คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่กรุณาแนะนำให้อ่านหนังสือเล่มนี้

Ho มีข้อสงสัยและพยายามหาคำตอบหลายประเด็น เช่น บทบาทและความสำคัญของสถาบันการเงิน, กระแสการปรับโครงสร้างกิจการ (Liquidated) ด้วยวิธีการควบรวมหรือลดขนาดองค์กร มีความเชื่อมโยงต่อทิศทางราคาหุ้นของบริษัทและผลประโยชน์ของพนักงานอย่างไร, อำนาจของผู้ถือหุ้นถูกสถาปนาขึ้นมาได้อย่างไร, สถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท เป็นภาพตัวแทนศูนย์กลางทุนนิยมโลก ได้จริงหรือไม่

Ho เลือกระนาการเพื่อการลงทุน (Investment Bank) ที่ทรงอิทธิพลย่านวอลล์สตรีท เพื่อใช้เป็นสนามในการศึกษา โดยใช้วิธีวิทยา Ethnography ซึ่งได้นำ ทฤษฎี, ความเชื่อ, บทสัมภาษณ์, บันทึกภาคสนาม และประสบการณ์ ที่เคยทำงานในธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งหนึ่ง มาสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวอย่างประณีต เพื่อให้ผู้อ่านเห็นวิถีปฏิบัติในวงการนี้อย่างประปราย

คำว่า “วอลล์สตรีท” เป็นชื่อถนนแห่งหนึ่ง ในมหานครนิวยอร์ก ย่านนั้นอุดมไปด้วยกลุ่มทุนการเงินนานาชาติ เมื่อ Ho ระบุถึงคำว่า “วอลล์สตรีท” เป็นการเอ่ยรวมถึง New York Stock Exchange, Hedge Funds, Mutual Funds, Pension Funds, บริษัทหลักทรัพย์, และธนาคารเพื่อการลงทุน โดยธนาคารเพื่อการลงทุนหลายแห่งรับฝากเงินรายย่อย ให้คำปรึกษาในการบริหารและระดมทุน (Hybrid) ทั้งในสหรัฐอเมริกาและระดับโลก นอกจากนี้ “วอลล์สตรีท” ได้ชื่อว่า เป็นภาพตัวแทน (Representations) ศูนย์กลางระบบทุนนิยมโลก ขณะเดียวกันก็เป็นชุมทางของบรรดานักลงทุนเสือหิวอีกด้วย (Notes, p.325)

สถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท สถาปนาความสำคัญจนมีอิทธิพลต่อบริษัททั้งหลาย สามารถชี้นำทิศทางราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา และเป็นต้นตอของวิกฤติการเงินต่างๆ ขึ้นมาได้อย่างไร ทั้งที่ 30 ปีก่อนหน้า ยังไม่มีบทบาทมากเท่าปัจจุบัน บทบาทในเรื่องนี้เพิ่งเกิดขึ้นในช่วง

คริสต์ทศวรรษ 1980s จนกำหนดทิศทางการเงินการลงทุนได้เบ็ดเสร็จ ก่อนหน้านั้นบริษัทขนาดใหญ่ของอเมริกา ล้วนพึ่งพาเงินกำไรสะสมเพื่อขยายกิจการเป็นส่วนใหญ่ ไม่นิยมระดมทุนผ่านตลาดหุ้น เนื่องจากผ่านประสบการณ์อันเจ็บปวดเมื่อคราวเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ช่วงคริสต์ทศวรรษ 1930s

แม้ต่อมาจะมีการจัดตั้งตลาดซื้อขายหุ้นและธนาคารเพื่อการลงทุนขึ้นมาหลายแห่ง แต่บริษัทต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยระดมทุนโดยการขายหุ้น รวมถึงประชาชนล้วนเห็นว่าการซื้อหุ้นเป็นเรื่องสุ่มเสี่ยง สถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท จึงไม่เฟื่องฟูนัก กระทั่ง ค.ศ. 1995 ภาครัฐใช้มาตรการทางกฎหมายบีบบริษัทใหญ่ด้านสื่อสารโทรคมนาคม คือ AT&T แยกกิจการเป็น 3 บริษัทแล้วให้ดำเนินกิจการเป็นอิสระจากกัน เพื่อลดทอนการเติบโตใหญ่และอำนาจผูกขาด เมื่อต้องดำเนินการตามกฎหมาย ก็ปฏิรูปองค์กรขนาดใหญ่โดยลดขนาดองค์กร (Downsizing) ลดคนงาน ตอนหลังมีบริษัทหลายแห่งลดขนาดองค์กรกันไปทั่ว

เมื่อกระแสลดขนาดองค์กรและลดคนจำนวนมาก เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางสิ่งที่ตามมาคือ มีรายงานว่าบริษัทเหล่านั้น มีรายได้และกำไรเพิ่มขึ้น ราคาหุ้นของบริษัทก็เพิ่มขึ้นมากในระยะต่อมาโดยเฉพาะหุ้นของบริษัท AT&T (p.1) หน้าที่ราคาหุ้นของธนาคารเพื่อการลงทุนต่างๆ ที่บริการให้คำปรึกษาแก่บริษัทเหล่านั้น ล้วนปรับตัวสูงขึ้นอีกด้วย กระแสนี้ช่วยสร้างราคาและอิทธิพลแก่สถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท จึงน่าสงสัยว่า การลดขนาดองค์กร มีความเชื่อมโยงกับรายได้และราคาหุ้นของบริษัทเหล่านั้นอย่างไร แล้ว Ho พบรอยปริแยกที่ว่า ผลประโยชน์ของบริษัททั้งหลาย เริ่มขัดกับผลประโยชน์ของคนงาน ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นในรอบ 30 ปีมานี้ โดยเฉพาะช่วง ค.ศ. 1990-2000 ราคาหุ้นขึ้นสูงท่ามกลางการลดขนาดกิจการจำนวนมาก

ก่อนหน้านี้การผลิตของบริษัทต่างๆ มุ่งผลประโยชน์ระยะยาวเป็นหลัก คนงานก็ได้ประโยชน์จากการงานที่มั่นคง แต่ปัจจุบันนี้ภารกิจหลักของบริษัทสมัยใหม่ ต่างเชิดชูคุณค่าผู้ถือหุ้นบริษัท (Shareholder Value) วางเรื่องสวัสดิการแรงงาน และการขยายการลงทุน (ทั้งที่จะเอื้อต่อการจ้างงานอีกต่อหนึ่ง) ให้อยู่นอกเหนือภารกิจหลัก แล้วเน้นบริหารจัดการที่เอื้อต่อการเพิ่มราคาหุ้นของบริษัทเป็นสำคัญ เพื่อดึงดูดผู้ถือหุ้น บนฐานผลประโยชน์ระยะสั้น

ส่วนผู้จัดการบริษัทต่างๆ ได้รับเงินเดือนพร้อมผลตอบแทนส่วนหนึ่งที่ถูกติดกับการขึ้นลงของราคาหุ้นบริษัท ผิดกับบรรดานายธนาคารเพื่อการลงทุน ผู้ซึ่งให้คำปรึกษาแก่ผู้จัดการบริษัทต่างๆ ที่ Ho ระบุว่า “นายธนาคารเพื่อการลงทุน มักจะได้ค่าตอบแทนสูง ไม่ว่าผลการดำเนินงานจะออกมาอย่างไรก็ตาม” (p.25) ฐานะของผู้จัดการบริษัททั่วไป ซึ่งเป็นลูกค้ายของธนาคารเพื่อการลงทุน นับว่าอ่อนแอ และหากไม่นำสินทรัพย์ของบริษัทส่วนหนึ่งไปลงทุนซื้อหุ้นของบริษัทอื่นด้วยแล้ว จะถูกตัดสินตามวิถีปฏิบัติในวงการว่า ไม่ฉลาดตักตวงผลประโยชน์อันควรได้มาในช่วงสั้นๆ อีกไม่นานจะถูกผู้ถือหุ้นบีบให้ออกจากตำแหน่ง ในข้อหาอนุรักษนิยมเกินไป ซ้ำให้เห็นว่า ผู้ถือหุ้นมีอำนาจเหนือผู้จัดการ และเจ้าของบริษัทที่ริเริ่มกิจการแต่แรก

แล้วอำนาจของผู้ถือหุ้นมาจากที่ใด Ho พบว่า มาจากการค้ำยันของธนาคารเพื่อการลงทุนย่านวอลล์สตรีท ซึ่งให้คำปรึกษาและชี้ชวนให้เห็นความสำคัญของการระดมทุนผ่านตลาดหุ้น งานหลักของธนาคารเพื่อการลงทุนคือให้คำปรึกษาแก่กิจการว่าจะทำให้ราคาหุ้นของบริษัทเหล่านั้นเพิ่มขึ้นได้อย่างไร เมื่อสถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท ถูกประกอบสร้างและประคองให้บริษัททั้งหลายเห็นคล้อยตามกันว่า ธนาคารเพื่อการลงทุนหรือสถาบันการเงินอื่นๆ เป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดมิได้ในการช่วยระดมทุนจึงต้องบริหารกิจการไปในทางที่เพิ่มพูน “ราคาหุ้น” ของบริษัทเป็นสำคัญ และราคาหุ้นที่ขึ้นลงในตลาด จึงมีอำนาจชี้

ทิศทางการจ้างงานและแนวทางบริหารของบริษัทต่างๆ นับแต่นั้นมา

คำถามของ Ho คือ สถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท ถูกสร้างให้เราเชื่อเกินจริงว่า เป็นตัวหล่อลื่นระบบการผลิตและการลงทุน จนไปกดทับทำลายคุณค่าของการลงทุนผลิตเพิ่ม และ ขยายการจ้างงานได้อย่างไร (pp.2-3) ครั้นเมื่อเกิดความผิดพลาดภายหลังบริษัทใหญ่หลายแห่ง (p.25) ที่ดำเนินการตามคำแนะนำในการปรับโครงสร้างบริษัท (Restructuring) จนประสบภาวะขาดทุนในเวลาต่อมา และราคาหุ้นบริษัทลดลงอย่างมาก ในเมื่อธนาคารเหล่านี้ทำให้บริษัทถูกค้ำป่นป่วน หลายกรณีนำไปสู่วิกฤติทางการเงิน ก็มักอ้างว่า เกิดจากการปรับตัวของตลาด ทั้งที่ภาวะเฟื่องฟูหรือวิกฤติ ถูกประกอบสร้างจากวิถีปฏิบัติในวงการ จนซ้ำเติมภาวะปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมไปจนถึงระดับโลก และยังสามารถสร้างรายได้เข้าธนาคารได้อีก

แล้วเหตุใด จึงไม่สามารถสั่นคลอนความเชื่อมั่นที่ว่า ธนาคารเพื่อการลงทุนยังเป็นด่านสุดท้ายที่ธำรงคุณค่าผู้ถือหุ้น นับว่าไม่มีเหตุผลผล และมีความย้อนแย้ง เพราะวิถีปฏิบัติประจำวันที่ผ่านมาของธนาคารเหล่านี้ ได้ชี้ชวนและใช้โวหารหวานผู้เกี่ยวข้องจนเห็นความสำคัญแก่คุณค่าผู้ถือหุ้น (ดูได้จากประกาศและคำกล่าวสุนทรพจน์ของ Wall Street CEO ที่ Ho ได้ร่วมสัมมนา) แท้ที่จริงธนาคารเหล่านี้กลับเป็นผู้ทำลายคุณค่าผู้ถือหุ้นเสียเอง กระนั้นยังได้รับความชอบธรรมอยู่ยิ่งกว่า เป็นภาพตัวแทนของระบบทุนนิยม เป็นแหล่งระดมทุนที่ช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว เอาเข้าจริงก็เป็นภาพตัวแทนที่ล้มเหลว (Crisis of Representation) นี่คือโจทย์หลักที่ Ho สนใจคลี่รายละเอียดต่อไป (p.25)

สถาบันการเงินวอลล์สตรีท เป็น “ภาพตัวแทน” ศูนย์กลางทุนนิยมโลกได้จริงหรือ ในการถอดรหัสสภาพตัวแทนนี้ (pp.6-9) Ho ใช้วิธีสัมภาษณ์การสังเกตแบบมีส่วนร่วม เน้นศึกษาวิถีปฏิบัติประจำวัน (Daily Cultural Practices) ใช้แนวคิดเรื่อง “Habitus” และ “Disposition (Way of being.)”

ของ Bourdieu ว่า วิธีที่เป็นอยู่ของวอลสตรีท ช่วยประกอบสร้างสังคมและการเงินโลกได้อย่างไร รวมถึงใช้ประสบการณ์ (Reflexivity) ที่เธอเคยทำงานในธนาคารเพื่อการลงทุนชื่อ *Bankers Trust* จึงเป็นการศึกษาจาก “ผู้ที่เคยเป็นคนใน” นับเป็นจุดแข็งที่ Ho ค้นกับวิธีการทำงานประจำวัน มีส่วนร่วมสัมมนาการลงทุนประจำปีของกลุ่มสถาบันการเงิน พร้อมจดบันทึกเกี่ยวกับงานประจำวัน แต่ยืนยันว่า ไม่ได้แอบใช้ที่ทำงานเพื่อลงมือศึกษาภาคสนาม เพราะยังต้องทำงานในนั้น (p.14)

เธอเล่าว่า ตอนนั้นบริษัทได้ยุบแผนกที่เธอสังกัด เพราะเป็นแผนกที่ไม่สร้างรายได้ แต่สร้างรายจ่ายคงที่ (Fixed Expense) จนถ่วงไม่ให้อำนาจเพิ่มขึ้น เพื่อนหลายคนต้องออกจากงาน ส่วนเธอได้รับการจ้างต่อในฝ่าย *Account Services* ผู้เขียนบทความเห็นว่า ตรงนี้น่าสนใจที่นักมานุษยวิทยาสามารถทำงานทำในสถาบันการเงินได้เหมือนกัน ถ้าเป็นเมืองไทยคงหายากเต็มที แต่เมื่อดูเหตุผลของหัวหน้าเธออธิบายว่า ที่เลือกจ้างเธอต่อ ก็เพราะ “คุณเป็นนักมานุษยวิทยา ย่อมเข้าใจ เห็นอกเห็นใจ รับรู้ถึงความรู้สึกผู้อื่น บริษัทต้องการใครสักคนที่จะสามารถพูดคุย เพื่อสร้างความไว้วางใจแก่เพื่อนร่วมงานด้วยกันได้” (p.16) ทำให้อดคิดไม่ได้ว่า ผู้จะสร้างความไว้วางใจต่อเพื่อนพนักงานด้วยกัน ในนั้นหาได้ยาก หรืออย่างไร

ต่อมาเธอต้องลาออกจากงานเพื่อเขียนวิทยานิพนธ์ แล้วได้ติดต่อเครือข่ายคนรู้จัก (Institutional Kinship) ในย่านวอลสตรีท เพื่อนจบจากมหาวิทยาลัยเดียวกัน หัวหน้างาน และเพื่อนร่วมงานที่ทำงานเดิมได้แนะนำให้สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องต่อไป เธอเลือกสนามใน 2 บริษัท คือ *Morgan Stanley* และ *Merrill Lynch* ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการลงทุนหลักแห่งวอลสตรีท (Iconic Institutions of Wall Street) เครือข่ายคนรู้จักช่วยให้เธอได้สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีก 100 กว่าคน ในช่วงเวลาการศึกษาตลอด 3 ปี

เมื่อเป็นการศึกษาเรื่องราวโดย “คนใน” จะได้ผลการศึกษาที่ปราศจากความเอนเอียงหรือไม่ เรื่องนี้ Ho ยกข้อคิดของ Yanagisako (p.331) มาว่า การใช้วิธี *Ethnography* มาศึกษาสนามสถาบันแหล่งเงินทุน ซึ่งมีอำนาจทางการเงิน สิ่งที่ทำหาคือ ทำอย่างไรถึงจะสะท้อนเสียง “คนใน” พอๆ กับต้องฟังเสียงจากคนอื่นด้วยว่า มีความเห็นอย่างไรต่อบทบาทของสถาบันเหล่านั้น ซึ่ง Ho กระทำทั้งสองทางได้สมบูรณ์ โดยร้อยเรียงบทสัมภาษณ์คนใน ยกแนวคิดข้อสังเกต และข้อวิจารณ์จากนักมานุษยวิทยาซึ่งเป็น “คนนอก” มาประกอบคู่ (Juxtaposition) ที่ละประเด็นในแต่ละบท เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพแจ่มชัด

นอกจากนี้ยังได้ออกนอกกรอบมานุษยวิทยาดั้งเดิม ที่ต้องหาความรู้หรือฟังเสียงคนในวัฒนธรรมอื่นหรือประเทศที่เคยตกอยู่ใต้อาณานิคม มากกว่าจะศึกษาบทบาทของเจ้าอาณานิคม แต่การศึกษบทบาทของสถาบันย่านวอลสตรีท อันทรงอิทธิพลทางการเงิน หากรับฟังจากคนนอกอย่างเดียวย่อมไม่เหมาะสม จึงต้องสืบจากต้นตอเพราะสถาบันเหล่านั้นถือเป็น “ผู้กระทำการ” ที่ร่วมค้ำยันคุณค่าผู้ถือหุ้น Ho ใช้แนวคิดเรื่อง “เครือข่ายผู้กระทำการ (Actor-Networks)” (แนวคิดของ Latour และ Callon) มาใช้วิเคราะห์ด้วย เพราะเชื่อว่าบรรดาสถาบันการเงินย่านวอลสตรีท มิได้ทำหน้าที่เป็นกลางหรือเป็นเพียงสื่อกลางทางการเงิน “ที่เดียวসা” ไม่ส่งผลกระทบต่อบริบทเศรษฐกิจตามที่ได้รับรู้กันทั่วไป (Middleman Services) แต่ล้วนมีบทบาทเป็นเครือข่ายผู้กระทำการ (รวมถึงนโยบายของรัฐ) ในการชูคุณค่าผู้ถือหุ้น ให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง คำถามคือ ทำได้อย่างไร และส่งผลอย่างไรบ้าง คำตอบส่วนหนึ่งมีดังนี้

“กฎแห่งหลักอันหนึ่ง ในการสร้างภาพตัวแทนของเหล่านายธนาคารเพื่อการลงทุนวอลสตรีท ให้ดำรงต่อเนื่องไปในปัจจุบันและอนาคต โดยผ่านเรื่องเล่าว่า เป็นแหล่งทุนเพื่อสร้างกิจการของชาติ โดยชี้ชวนให้ดูผลงานในอดีต จากนั้นก็ปั่นเรื่องเล่านี้ให้ เห็นว่าจะนำไปสู่สังคมที่ดี ทั้งที่เป็นเรื่องการหาประโยชน์ส่วนบุคคล (selfish goals) แต่กลับอ้างว่า จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางนวัตกรรม และมีการงานที่ดีของประเทศ” (p.28)

Ho อธิบายว่าวิถีปฏิบัติของบริษัทเหล่านี้ มีการใช้แบบจำลองทางการเงิน (Financial Model) เพื่อวิเคราะห์และทำนายผลประกอบการให้บริษัทลูกค้า ทั้งที่เป็นเรื่องยาก บ่อยครั้งก็ล้มเหลว และแบบจำลองเหล่านั้นส่งผลให้เกิด “การกระทำ” (Performativity) ต่อตลาดการเงินด้วย กล่าวคือตลาดการเงินซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายผู้กระทำการ ต่างมีส่วนกระทำให้ตลาดดำเนินไปตามแบบจำลอง ช่วยประกอบสร้างความสำคัญแก่สถาบันการเงินอย่างน่าฉงนหรือเป็นมายาคติ (Myth) กลายเป็นเรื่องเล่าที่ช่วยสืบสานคุณค่าผู้ถือหุ้น ทั้งที่บรรดาสถาบันการเงินล้วนเป็นบ่อเกิดความปั่นป่วนทางการเงิน อันมาจากแนวปฏิบัติประจำวันในวงการนั้นเอง (พลังของเรื่องเล่ามีมากเพียงใดทำงานผ่านช่องทางใดบ้าง โปรดดูในหน้า 30)

นอกจากนี้ทุนทางการเงิน (Financial Capital) ถูกทำให้เกิดความรับรู้ทั่วกันว่า มีความเป็น “นามธรรม” นั้น มาจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเงิน โดยทำให้เห็นว่า ทุนทางการเงินแยกขาดจากชีวิตประจำวัน สิ่งนี้ที่นักเศรษฐศาสตร์การเงินไม่ได้คำนึงในแบบจำลองทางการเงิน คือ แบบแผนปฏิบัติ-วัฒนธรรม-บรรทัดฐานที่แฝงฝังอยู่ในสถาบันการเงิน จึงทำให้แบบจำลองที่เป็นโลกเสมือน

(Virtual Models) ให้ผลต่างจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง (Its Real Effects) ประเด็นนี้เผยให้ผู้อ่านได้เห็นข้อถกเถียงระหว่าง Daniel Miller กับ Michel Callon โดย Callon เห็นว่า แบบจำลองที่เป็นโลกเสมือน กับ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่ง Miller ไม่เห็นด้วย ส่วน Ho เชื่อว่า ทั้งสองอย่างนั้น และวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องในบริบท ล้วนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (pp.36-37) จนทำให้เกิดเครือข่ายผู้กระทำการ ในการเชิดชูคุณค่าผู้ถือหุ้นในตลาดการเงินทั่วโลก

● “วิถีปฏิบัติ” ในธนาคารเพื่อการลงทุนย่านวอลสตรีท

Ho เล่ารายละเอียดในประเด็นต่างๆ ไว้ในบทที่ 1 ถึงบทสุดท้าย เริ่มจากข้อสังเกตว่า ธนาคารเพื่อการลงทุนย่านวอลสตรีท ล้วนไปคัดสรรนักศึกษาปริญญาตรีและโทด้าน MBA จากมหาวิทยาลัยชั้นนำถึงที่ (บทที่ 1) แน่แน่นอนว่าต้องได้นักศึกษาชั้นหัวกะทิ (Smart) แล้วประกอบสร้างภาพลักษณ์ว่าการได้งานทำในบริษัทนั้นดูดีและเป็นผู้ที่มีความสามารถ (ดูโฆษณาหน้า 70) พอนักศึกษารุ่นพี่หรือเพื่อนได้เข้าไปทำงาน ก็สามารถสร้างเครือข่าย เครือญาติ และกลุ่มชนชั้นนำในวงการอย่างกว้างขวาง (Kinship Network and Elite Extension) ในขั้นนี้บริษัทพยายามสร้าง และยึดกุมคำว่า “Smartness” ขึ้นเป็นอันดับแรกว่า “เป็นแหล่งรวมของผู้ที่มีความเฉลียวฉลาด” แลมีอำนาจผูกขาดในการคัดคนเก่ง (Recruiting Monopoly) ตามมหาวิทยาลัยต่างๆ อีกด้วย และประโคมตลอดเวลากว่า “คนเก่งเฉลียวฉลาดในโลก ล้วนทำงานกับวอลสตรีท” เมื่อเป็นเครือข่ายของผู้กระทำการที่มีความสามารถ ยิ่งช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้เครือข่ายสถาบันการเงิน และเพิ่มพูนความมั่งคั่งให้แก่กองทุน

หลังจากที่ได้คนไปร่วมงานแล้ว การทำงานในนั้นเป็นอย่างไร (บทที่ 2) ผู้ให้ข้อมูลหลักหลายคนคาดไม่ถึงหลายเรื่อง ผู้จบปริญญาตรีต้องเข้าอบรมเพิ่มเป็นเวลาแรมเดือนเกี่ยวกับการฝึกฝนคำนวณทางการเงินและเรียนรู้โครงสร้างการทำงานขององค์กร ต้องทำแบบฝึกหัด และเข้าสอบเพื่อจัดลำดับความสามารถ (ส่วนผู้จบ MBA ไม่ต้องอบรมเพิ่ม) โดยภาพรวมพบว่าเป็นงานหนักสภาพในที่ทำงานแย่ (White-Collar Sweatshop)

ต่อมาเป็นเรื่องรู้สึกถูกเอาเปรียบ โดยเฉพาะตำแหน่งนักวิเคราะห์ทำงานเกิน 100 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ไม่เว้นแม้แต่นักศึกษาฝึกงาน) ถูกกดดันให้ต้องคิดอยู่ตลอดเวลา พลาดไม่ได้ แม้ได้ค่าจ้างสูง แต่ก็ไม่มี-confidence ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งจาก Merrill Lynch เล่าว่า “เป็นเรื่องยาก ที่ต้องทุ่มเทเวลาทำงาน 100 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ มีหลายต่อหลายครั้ง ที่ต้องยกเลิกเวลานัดหมายกับคนรักเป็นประจำ” ช่วยยืนยันคำกล่าวของนักเขียนรายหนึ่งที่ Ho ยกมาว่า “อันการงานที่หนักหนาสาหัส ย่อมคุกคามสมรรถภาพทางเพศ” (p.89) อีกรายจาก Lehman Brothers เล่าว่า “แต่ละวันไม่มีเวลาไปซื้อข้าวของหรือทำอาหาร ทุกอย่างสั่งซื้อหมด ตั้งแต่มาทำงานได้หนึ่งปี ได้กินอาหารครบทุกเมนู รวมอาหารค่ำ ครบทุกร้านแล้วในรอบรัศมี 5 ช่วงตึก” (p.90)

ในบทที่ 2 อธิบายโครงสร้างคำตอบแทน การให้คำปรึกษาในการลงทุน (pp.92-99) บางตอนสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์กรที่ประหลาด ดังตารางหน้า 106 เจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาทุกคนต้องแนะนำลูกค้าตามขั้นตอนในคู่มือ แต่ยามติดต่อลูกค้าจริงๆ กลับทำตรงข้าม เช่น ในคู่มือระบุว่า “ให้ความหวังแก่ลูกค้า บอกลูกค้าว่าเป็นงานยิ่งใหญ่ที่เราจะช่วยเหลือสถานะบริษัทคุณ” แต่ในทางปฏิบัติพนักงานจะต้อง “โกหก, ลวง, ฉวยโอกาส พูดถึงบริษัทคู่แข่งที่ต้องการชัยชนะเหนือบริษัทของลูกค้าในทางเสียๆ หายๆ” นอกจากนี้ แนวปฏิบัติในที่ทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน หล่อหลอมทุกคนต้องทำอะไรให้รวดเร็ว

รวมถึงเวลารับประทานอาหารกลางวัน การทำอะไรซักซ้า ทำให้ผู้อื่นเห็นว่าไม่เป็นมืออาชีพ ความรวดเร็วจึงกลายเป็นแบบฉบับของคนทำงาน ชนิดที่ถือว่าการแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้นในระบบทุนนิยม (p.121)

Ho เล่าบทบาทสถาบันการเงินวอลสตรีทในรอบ 30 ปีมา (บทที่ 3) วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จนสรุปได้ว่า “ภารกิจทั่วทั้งวอลสตรีทและบริษัททั้งหลายล้วนมุ่งสร้างคุณค่าผู้ถือหุ้น” (p.122) กระแสการควบรวมเข้าซื้อกิจการเริ่มเกิดขึ้นราวคริสต์ทศวรรษ 1980s ด้วยเหตุผลเพื่อปรับสภาพคล่อง (Liquidated) บรรดาบริษัททั้งหลายล้วนเชิดชูคุณค่าผู้ถือหุ้น หลายคนมองว่า แม้การระดมทุนผ่านการขายหุ้นเป็นสิ่งไม่ดี แต่ก็ “เป็นสิ่งไม่ดี ที่จำเป็น” เพราะ “ถ้าไม่ทำเช่นนั้น ปลายทางของเราก็คงเป็นแบบสหภาพโซเวียต ที่ระบบเศรษฐกิจมีผลผลิตต่ำ มีผู้คนเข้าคิวยาวเพื่อรอซื้อข้าวของ” (p.132)

ดังนั้น จึงทำให้ผู้ถือหุ้นสถาปนาอำนาจขึ้นมาได้ Ho อ้างถึงข้อสังเกตของ Foucault ที่ว่า “การบริหารบริษัททั้งหลายทั่วสหรัฐอเมริกา ถูกประกอบสร้างให้ดูราวกับว่า เป็นการตัดสินใจโดยปัจเจกชน (Individual Choice) และเกิดประสิทธิภาพไปในตัว ผ่านผู้ถือหุ้น” โดยมีตลาดหุ้นหนุนหลัง (p.145) แต่บางช่วงก็ทำให้ตลาดปั่นป่วน เมื่อคราวตลาดหุ้นนิวยอร์กตกต่ำเมื่อ ค.ศ. 1987 โดยฝีมือของ Mike Milken ที่ปั่นราคาพันธบัตรอันด้อยค่า (Junk Bond) โดยบริษัทที่ออกพันธบัตรแบบนั้น มักสัญญาจะให้ผลตอบแทนสูง ทั้งที่มีหนี้สินต้องชำระอยู่มาก ดังนั้น จึงน่าสงสัยในความสามารถจริงๆ ของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย

Ho ขวนให้ถอดรื้อเรื่องเล่า (Narrative) ที่ว่า “คุณค่าผู้ถือหุ้น โดยมีวอลสตรีทหนุนหลัง เชื่อกันว่าผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ผูกติดหรือเป็นผลประโยชน์ของบริษัทโดยทั่วไป” นั้น ถึงเวลาแล้วที่เราต้องแยก 2 ขึ้นนี้ออกจากกัน และโปรดอย่าอ้างความชอบธรรมอีกต่อไปว่า “ผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น”

เท่ากับ “ความกินดีอยู่ดีในสังคมทุนนิยม (Welfare Capitalism)” เพราะแท้ที่จริงมันถูกสร้างขึ้น และลงให้เชื่อว่ามันเป็นเรื่องเดียวกันหรือผูกติดกัน (p.167) ไม่นั่นแล้วมันจะกำกับพฤติกรรมการผลิต การจ้างงาน ลักษณะการงานในสหรัฐอเมริกา และวิถีปฏิบัติของคนงานไปตลอด

Ho ค้นหาต่ออีกว่า เรื่องเล่าเกี่ยวกับคุณค่าผู้ถือหุ้น มีรากเหง้ามาจากที่ใด (บทที่ 4) ก็พบว่า คุณค่าผู้ถือหุ้น มีความสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชน ความเป็นเจ้าของ ผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Self-Interest) และ ความมีประสิทธิภาพ เป็นแนวคิดสำคัญในเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neoclassical) (p.169) โดยมีที่มาจากตำราของบิดาวิชาเศรษฐศาสตร์ คือ *Adam Smith* ซึ่ง *Smith* เห็นว่า การประกอบกิจการที่เป็นเจ้าของเพียงรายเดียว ในฐานะส่วนบุคคลย่อมดำเนินกิจการอย่างระมัดระวัง บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีกำไรสะสม ย่อมจูงใจให้ขยายการผลิตและการจ้างงาน

แต่ Ho เห็นว่า *Smith* ไม่ได้รับประกันผลลัพธ์ ในกรณีบริษัทที่มีหุ้นส่วนหลายคน คนบริหารกิจการคือผู้จัดการบริษัท ซึ่งไม่ใช่เจ้าของ ย่อมมีแรงจูงใจไม่เหมือนเจ้าของกิจการแท้จริงเพียงรายเดียว อาจมีความผิดพลาดขึ้นได้ เพราะเขากำลังบริหารเงินคนอื่นมิใช่ของตัวเอง ย่อมมีความเสี่ยง แต่ตรงนี้ทำให้เกิดวาทกรรมคุณค่าผู้ถือหุ้นว่า มีความสำคัญในฐานะเจ้าของกิจการ ผู้ถือหุ้นเป็นตัวช่วยให้เกิดการผลิตและการจ้างงานจริง ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว แต่ปัจจุบันความเป็นบริษัทสมัยใหม่ มีผู้ถือหุ้นจำนวนมาก ทั้งยังไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารบริษัท (p.173-5)

ยังมีการจัดตั้งตลาดซื้อขายหุ้นขึ้นมารองรับ ช่วยสร้างสภาพคล่องในการซื้อขายและอำนาจแก่ผู้ถือหุ้น จึงทำให้เกิดการฉวยเอา “คุณค่าความเป็นเจ้าของกิจการ” ตามแนวคิดของ *Smith* เข้าไปสวมผู้ถือหุ้น จนเกิดการเชิดชูคุณค่าผู้ถือหุ้น ในความเป็นเจ้าของกิจการแท้จริง แล้วนำไปเป็นเรื่องเล่า ทั้งที่

“ไปลากเอาจุดที่ *Adam Smith* ชื่นชมความเป็นเจ้าของกิจการเพียงรายเดียว มาเชื่อมโยงกับการถือหุ้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกันเลย” (p.176) จนทำให้ผู้ถือหุ้นและตลาดหุ้น อยู่นอกเหนือการบริหารบริษัท แต่ว่ามีอำนาจต่อการบริหารผ่านราคาหุ้นของบริษัทที่ขึ้นลง จึงส่งเสริมรากเหง้าคุณค่าผู้ถือหุ้นให้แข็งแรง

ฐานะของบริษัทขนาดใหญ่ทุกวันนี้เป็นกึ่งสาธารณะ (Quasi-Public Corporation) มีผู้ถือหุ้นมากมาย เน้นความสำคัญแก่ผลประโยชน์ระยะสั้น ผู้ถือหุ้นมิได้ถือไว้นาน มีการหมุนเวียนเปลี่ยนมือกันตลอดเวลา ภายหลังเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ช่วงคริสต์ทศวรรษ 1930s รัฐออกกฎหมายกำกับตลาดหุ้นและสถาบันการเงิน (p.199) ห้ามธนาคารผันสินทรัพย์ไปซื้อหุ้น ส่วนบริษัทต่างๆ ไม่นิยมซื้อขายหุ้น ยกเว้นซื้อหุ้นบริษัทที่มีผลประโยชน์ที่แน่นอน ซึ่งในรอบ 50 ปีนับจากนั้น ไม่เคยเกิดวิกฤตการเงินเลย จนมาเกิดวิกฤติ ค.ศ. 1987 มาถึงช่วงคริสต์ทศวรรษ 2000s ค่านิยมการลงทุนในหุ้นเริ่มมีมากขึ้น ผู้จัดการบริษัทแห่งใดไม่ลงทุนซื้อหุ้นในระยะสั้น มุ่งซื้อแต่พันธบัตรที่ได้ผลตอบแทนระยะยาวจะถูกบีบให้ออกจากงาน ด้วยข้อหา “อนุรักษ์นิยมอย่างโง่เขลา (*Foolishly Conservative*)” (p.203) จนต่อมาสหรัฐอเมริกาประสบภาวะวิกฤติ “*Subprime*” ใน ค.ศ. 2007

ถ้าถามว่า ระหว่างการบริหารกิจการที่เน้น “การเพิ่มพูนราคาหุ้น” กับเป้าหมายอื่น เช่น “ลงทุนขยายกิจการ” อย่างใดมีความสำคัญกว่ากัน ช่วงที่กำไรบริษัทเติบโตย่อมสามารถจ่ายเงินปันผลให้ผู้ถือหุ้นได้มาก และปันส่วนหนึ่งไปขยายกิจการ แต่ถ้ามีกำไรไม่มากเท่าที่ควร ตอนนั้นบริษัทยังควรต้องภักดีกับคุณค่าผู้ถือหุ้นหรือไม่เมื่อเทียบกับคุณค่าอื่น Ho ยกหลักฐานมายืนยันว่า แม้แต่ศาลยังเลือกฝั่งผู้ถือหุ้น โดยยกตัวอย่างคดีผู้จัดการบริษัท *Ford* ถูกผู้ถือหุ้นฟ้องร้อง (p.209) ดังนั้นจึงเอื้อให้คุณค่าผู้ถือหุ้นหยั่งรากลึก แสดงว่าคุณค่าอื่นในการบริหารไม่อาจอยู่ร่วมกันได้กับคุณค่าผู้ถือหุ้น เพราะตั้งแต่ช่วงคริสต์

ทศวรรษ 1990s ชี้ให้เห็นว่า ราคาหุ้นเพียงลำพัง ก็สามารถใช้เป็นมาตรวัดถึงทุกสิ่งได้แล้ว (p.212)

ในบทที่ 5 เป็นรายละเอียดในตอนท้ายของเรื่อง เธอ อยู่ในภาวะที่ต้องลดขนาดองค์กรเหมือนแห่งอื่นๆ สะท้อนให้เห็นว่า การงานในวอลสตรีท มีความไม่มั่นคงตลอดเวลา ขึ้นกับสภาวะของตลาดการเงินและราคาหุ้น โดยความไม่มั่นคงในหน้าที่การงาน ก็เป็นเรื่องเล่าอย่างหนึ่ง (p.231) ประเด็นของ Ho คือ ความไม่มั่นคง กระแสลดขนาดองค์กร สร้างความผันผวนในตลาด ตรงนี้เองที่ Ho อ้างว่า เพราะบรรทัดฐานในสถาบันเหล่านี้ (Daily Institutional Norms) มีแบบแผนเป็นเช่นนั้น จึงได้ร่วมกันประกอบสร้างวิกฤติการเงินให้เกิดขึ้น

บทที่ 6 อธิบายว่า เมื่อตลาดให้ความสำคัญแก่คุณค่าผู้ถือหุ้น แต่สถาบันการเงินย่านวอลสตรีท น่าจะเป็นผู้ค้ำยันคุณค่าดังกล่าว แต่ครั้งมาตุการเปลี่ยนแปลงในตลาด เช่น กระแสลดขนาดองค์กรรวมถึงสถาบันการเงินทั้งหลาย กลับมีผลทำลายคุณค่าผู้ถือหุ้น ตรงข้ามกับความเชื่อกันโดยทั่วไปเสียอีก อีกทั้งวิกฤติการเงินนั้น เกิดจากปัจจัยหรือแบบแผนในวงการวอลสตรีท มิได้เกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกแต่อย่างใด แต่ส่งผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริษัททั่วอเมริกา

แล้วผู้คนที่มีส่วนในการสร้างให้ตลาดเงินผันผวน มีชีวิตและวิถีปฏิบัติเป็นอย่างไร จากการสัมภาษณ์พบว่า สิ่งที่น่าสนใจให้คนทำงานที่นั่นคือ เงินอย่างเดียว ซึ่งได้มาก แม้งานไม่มั่นคง ส่วนการทำหน้าที่เป็นนักวิเคราะห์ Ho อธิบายว่า ล้วนใช้แบบจำลองทางการเงิน เพื่อให้คำแนะนำทิศทางการลงทุนของลูกค้าต่างๆ และหวังว่าการบริหารไปตามแบบจำลอง จะส่งผลให้เกิด “การกระทำ” (Performativity) ต่อการดำเนินงานจริง เมื่อผลประกอบการไม่เป็นไปตามคาด จะมีการปรับแบบจำลองและแนวทางการบริหาร กระบวนการนี้เกิดขึ้นเป็นเครือข่ายในคราวเดียวกัน กรณีที่การปรับปรุงกิจการตามคำแนะนำเกิดความล้มเหลว

มักนำไปสู่การลดขนาดองค์กร และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ในวงกว้าง ก็แปลว่า เกิดผลสะท้อนกลับของการทำงานจริงของตลาดการเงินที่ไม่สอดคล้องกับแบบจำลอง (p.251) ตรงนี้ต่อก็คืออีกครั้งที่ วิถีปฏิบัติประจำวันของสถาบันการเงินย่านวอลสตรีท ที่พยายามกระทำต่อตลาดจริง ด้วยสภาพการจำลอง จนเกิดความปั่นป่วน จึงเท่ากับว่าสถาบันเหล่านั้น ได้ร่วมกันประกอบสร้างวิกฤติการเงินและสร้างผลกระทบภายนอก (Externality) ต่อบริษัทต่างๆ ทั้งหมด

บทสุดท้ายอธิบายว่า วิกฤติการเงินในวอลสตรีท ส่งผลกระทบต่อตลาดการเงินทั่วโลกได้อย่างไร คำตอบคือ เป็นเพราะความพยายามสร้างเครือข่ายนักลงทุนของธนาคารเพื่อการลงทุนรายใหญ่ ออกตระเวนหาลูกค้าในระดับโลก เช่น J.P. Morgan ได้รับความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนขายพันธบัตรของหลายรัฐบาลในลาตินอเมริกา และเป็นตัวแทนซื้อขายหุ้นให้ลูกค้าทั่วโลก จึงเห็นความเชื่อมโยงได้ว่า ยามเกิดวิกฤติการเงินในวอลสตรีท ย่อมลุกลามไปยังประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องได้ไม่นานเช่น วิกฤติการเงิน “Subprime” ค.ศ. 2007 จากนั้น 1 ปีให้หลัง ก็เกิดวิกฤติเศรษฐกิจโยงไปทั่วโลกชี้ให้เห็นว่า สถาบันการเงินย่านวอลสตรีทได้พยายามประกอบสร้าง “สภาพเศรษฐกิจจริงของโลก (The Real economy of the world.)” แล้ว Ho ชวนให้จับตาดูว่า นับจากหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลก ค.ศ. 2008 สถาบันการเงินย่านวอลสตรีทอันทรงอิทธิพล จะยังมีอิทธิพลหลงเหลืออีกต่อไป หรือไม่

● บทสรุปและข้อคิดที่ได้จากการอ่าน

จากงานของ Ho ทำให้ผู้เขียนบทความเข้าใจวิธีวิทยาแบบ *Ethnography* มากขึ้น เป็นหนังสือที่นักวิชาการสังคมศาสตร์ด้วยกันควรอ่าน โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ จุดเด่นของหนังสือเรื่องนี้ *ประการที่ 1*) ใช้เนื้อหาในบทนำ เป็น

เหมือนบทสรุปสำหรับผู้บริหาร ช่วยให้เห็นภาพรวมทั้งหมด ส่วนบทอื่นๆ เป็นรายละเอียดของการใช้วิธีวิทยา มาสร้างข้อถกเถียงและหาข้อสรุปในแต่ละประเด็น โดยเชื่อมโยงประเด็นต่างๆ ที่มาจากการสัมภาษณ์ ข้อสังเกตจากการมีส่วนร่วมการใช้ข้อมูลสถิติ แนวคิดทางทฤษฎี การนำเสนอแบบแผนปฏิบัติของผู้ให้ข้อมูลในสนามและประสบการณ์ตนเอง ถูกนำมาร้อยเรียงได้อย่างลุ่มลึก ทำให้ผู้อ่านเห็นความเชื่อมโยงต่างๆ ในอีกแง่มุมหนึ่ง ซึ่งต่างไปจากการศึกษาหาต้นตอ (Causation) ผ่านข้อมูลสถิติของตัวแปรทุกมิติต่างๆ จากแบบจำลอง (Modeling) ทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป และ น่าชื่นชม *Ho* ที่สามารถสร้างข้อถกเถียงจาก *ความเชื่อในคุณค่าผู้ถือหุ้น* กับ *แบบแผนปฏิบัติจริง* ในสถาบันการเงินย่านวอลล์สตรีท แล้วค้นหาความไม่สอดคล้องระหว่าง *ความเชื่อ* กับ *ความจริง* ในที่สุดก็ค้นพบความล้มเหลวย่อยยับของวอลล์สตรีท ที่เชื่อกันว่า เป็นภาพตัวแทนของศูนย์กลางทุนนิยมโลก

ประการที่ 2) เป็นมุมมองจากด้านมานุษยวิทยา ที่ลงสนามสถาบันการเงินทำให้ทราบเรื่องราวที่ทันสมัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไปทั่วโลก รวมทั้งอ่านด้วยความเพลิดเพลิน เดิมผู้เขียนบทความไม่ค่อยสนใจเรื่องตลาดหุ้น เพราะไม่คิดว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดเสียมิได้ แต่น่าสังเกตว่า วิธีปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องและนโยบายกำกับดูแล มีทางโน้ม “อึมชู่” ตลาดหุ้น เช่น หลายสิบกว่าปีมาแล้ว ที่นักเศรษฐศาสตร์การคลังไทยหลายท่าน เสนอให้มีการปฏิรูปภาษีเงินได้ โดยรวมเก็บภาษีเงินได้ที่มาจากการขายหุ้นด้วย (Capital Gains Tax) แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูกระงับไป เพราะเกรงว่า จะทำลายบรรยากาศการลงทุนและการเก็งกำไรในตลาดหุ้น ส่วนฐานะของตลาดหุ้นในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่า เป็นแหล่งการโอนความมั่งคั่ง โดยผู้เกี่ยวข้องที่มีรายได้จากการซื้อขาย มักไม่ได้นำรายได้ก้อนนั้นไปผลิตและการจ้างงานในกิจการโดยตรง เป็นเพียงแต่การโอนเปลี่ยนมือกันไปเท่านั้น ผิดกับการลงทุนโดยตรง ซึ่งผู้ลงทุนมี

ส่วนในการบริหารและร่วมเป็นเจ้าของจะก่อให้เกิดผลผลิตและการจ้างงานโดยตรงมากกว่า

ประการที่ 3) *Ho* เปิดโปงสภาพภาพของสถาบันการเงิน ที่ทอดกุ่มคำว่า “*เป็นสื่อกลางทางการเงิน*” ไว้เหนียวแน่น ซึ่งแท้จริงแล้ว ก็ได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ที่เป็นกลางจริงๆ เพราะแบบแผนในวิธปฏิบัติในวงการนี้ ล้วนส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ เกินเลยสถานะ “*สื่อกลางทางการเงิน*” ประเด็นนี้ ผู้เขียนบทความเห็นด้วย ดังจะเห็นได้จาก เนื้อหาในตำราเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป ในปัจจุบัน ยังอธิบายรวมๆ อยู่ว่า ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน เป็น “*สื่อกลางทางการเงิน*” (Financial Intermediary) ที่ช่วยเหลือลื่นระบบเศรษฐกิจ แต่ครั้งเกิดวิกฤติการเงินไทยปี 2540 เผยให้เห็นวิธปฏิบัติอันไม่ชอบมาพากลของสถาบันการเงินไทย ที่ประกอบสร้างมานาน จนผู้คนที่ต้องการเข้าหาความมั่งคั่ง โดยไม่ต้องเสียหยาดเหงื่อมากเท่างานประจำ ส่วนพนักงานสถาบันการเงินและบริษัทหลักทรัพย์ ได้รับโบนัสกันอู้ฟู่ งานของ *Ho* ที่นำแนวคิด “*เครือข่ายผู้กระทำการ*” และแนวคิดเรื่องวิธปฏิบัติประจำวัน มาถอดรื้อวอลล์สตรีทได้หมดจด รวมถึงแนวคิดเรื่องเครือข่ายคนใกล้ชิดของ *Malinowski* มาแกะรอยความเชื่อมโยง จนได้ข้อมูลละเอียดและข้อสรุปที่รัดกุมนับว่าเป็นจุดแข็งของงานศึกษานี้ ผู้เขียนบทความเห็นคล้อยว่า ภาพตัวแทนฐานะความเป็น “*น้ำมันหล่อลื่น*” ระบบเศรษฐกิจของวอลล์สตรีท ได้กลายร่างเป็น “*พายุ*” ของระบบทุนนิยมไปในบัดดลไม่ต่างไปจากฐานะของสถาบันการเงินไทย

ผู้เขียนบทความ มีข้อสังเกตต่อประเด็นที่ *Ho* ยกมาก็คือ นักมานุษยวิทยา อยู่ในแถวหน้าก็ว่าได้ ในการวิพากษ์ทฤษฎีและแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ว่า ถูกลดทอนย่อส่วน จนเหลือเพียงความเป็นนามธรรม ขาดมิติแบบแผนทางปฏิบัติ วัฒนธรรมและความจำเพาะเจาะจงที่แฝงฝังอยู่ จึงไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริงที่ซับซ้อนในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในสังคมอื่นที่นอกเหนือ

สังคมตะวันตก ดังจะเห็นได้จากการที่สถาบันการเงินวอลสตรีท มีบทบาทและส่งผลกระทบต่อตลาดการเงินทั่วโลก ซึ่งเกินเลยไปจากความเป็นนามธรรมของสถาบันการเงินในแบบจำลอง ข้อวิจารณ์นี้มีต้นตอมาจาก Karl Polanyi ที่ระบุว่า “การอธิบายพฤติกรรมของคนในสังคม (Universal Models) ผ่านแบบจำลองความสัมพันธ์ของกลไกตลาดโดยเสรี ด้วยวิธีคิดทางเศรษฐศาสตร์ ได้กลบเกลื่อนเรื่องเครือข่ายทางสังคม, ความสัมพันธ์, และสถาบันทางสังคมต่างๆ แล้วเหมาเอาว่า ประเด็นเหล่านี้ได้แฝงฝังไว้ในการวิเคราะห์กิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นแล้ว” (p.32)

ผู้เขียนบทความเห็นว่า ข้อวิจารณ์เรื่องการลดทอนย่อส่วนของ Polanyi มีส่วนจริง แต่มิได้เป็นแบบฉบับเดียวไปเสียทั้งหมด (Universal Models) ดังคำอ้าง ส่วนประเด็นที่ Ho ยกมา ตอนแรกดูเหมือนจะวิจารณ์แบบจำลองทางการเงิน แต่ตอนหลังได้เหมารวมถึงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักทั้งหมด ถ้าเช่นนั้นหากเราลองหยิบทฤษฎีใดมาที่เห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน แล้วต้องเพิ่มปัจจัยต่างๆ เข้าไปในการวิเคราะห์ เพื่อให้สะท้อนถึงความเชื่อมโยงและความเป็นไปของสังคมอันซับซ้อนในเรื่องใดๆ คำถามคือแล้วเราควรหยุดเพิ่มเมื่อใด หรือถ้าเราสามารถประเมินจนมั่นใจได้ว่าควรหยุดเพิ่มได้แล้ว ก็มีคำถามตามมาว่า “ฐานะความเป็นทฤษฎี” ในการอธิบายเรื่องนั้นๆ อย่างไร ซึ่งก็มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน

ทฤษฎีใดๆ ทางสังคมศาสตร์ล้วนเป็นภาพแทน ที่ได้จากการศึกษาแบบแผนหรือความเชื่อมโยงของปรากฏการณ์บางอย่างทางสังคมในแต่ละยุคสมัย ด้วยพัฒนาการองค์ความรู้ของแต่ละศาสตร์ ความแตกต่างของโจทย์สิ่งที่ศึกษา วัตถุประสงค์ และวิธีในการศึกษาย่อมได้ทฤษฎี และข้อสรุปต่างกันไป สิ่งสำคัญคือ ต้องรู้ทันทฤษฎีที่ใช้ว่ามีข้อจำกัดเรื่องใดบ้าง เงื่อนไขความเป็นจริงใดที่จะทำให้ข้อสรุปในทฤษฎีน่าเชื่อถือ รวมทั้งเมื่อเกิดปรากฏการณ์ใหม่ๆ

ยังต้องใช้ทฤษฎีที่มีมาอธิบายอย่างรอบคอบ ต้องมีการปรับปรุงทฤษฎี หรือเก่าเกินก็ต้องเลิกใช้ แต่การปรับปรุงหรือสร้างทฤษฎีใหม่อาจเกิดขึ้นไม่ถี่ยนักสำหรับทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ ยิ่งถ้าจะเกิดขึ้นโดยฝีมือของผู้เขียนบทความเองด้วยแล้ว ขอสารภาพว่า มีโอกาสอันริบหรี่



การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สำหรับสินค้าเกษตร: ส่งเสริมหรือลดทอนคุณค่า ของหลักการพัฒนายั่งยืน

Protection of Geographical Indications
for Agricultural Products :
Promoting or Diluting the Value
of Sustainable Development Principles

วริยา ลำเลิศ¹

Wariya Lamkert,

ภัทรพร เย็นบุตร²

Pattaraporn Yenbutra

1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

2 ดร., หัวหน้าส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล,
สำนักเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรที่มีความสัมพันธ์กับเป้าประสงค์ของหลักการพัฒนายั่งยืน โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองแง่มุม คือ แง่มุมในการส่งเสริมหลักการพัฒนายั่งยืน และแง่มุมอุปสรรคที่ทำให้การใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่างๆ พบว่าการที่กฎหมายคุ้มครองชื่อเสียงของสินค้านั้น โดยหลักสำคัญเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชุมชนผู้ผลิต ประกอบกับประโยชน์ของสังคมในการรับรู้ข้อมูลความเชื่อมโยงคุณลักษณะเฉพาะของสินค้ากับแหล่งภูมิศาสตร์ที่ผลิต ซึ่งด้วยเหตุที่ชุมชนผู้ผลิตต้องช่วยกันรักษาชื่อเสียงสินค้าเกษตรเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ชุมชนผู้ผลิตตระหนักว่าจะต้องช่วยกันรักษาสีงแวดล้อมที่เป็นปัจจัยการผลิตไปพร้อมกันด้วย ทำให้การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายแห่งหลักการพัฒนายั่งยืนที่จะต้องรักษาสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปสินค้าเกษตรที่กฎหมายคุ้มครองก็อาจเป็นตัวทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ ด้วยวิธีการใช้สารเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิตหรือจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งหากชุมชนผู้ผลิตยังคงพยายามผลิตสินค้าให้ได้คุณลักษณะเดิมต่อไป การพยายามรักษาคุณลักษณะเฉพาะของสินค้านั้นก็จะเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมหลักการพัฒนายั่งยืน

และทำให้เกิดผลร้ายต่อประชาคมโลกได้ ดังนั้น จึงควรสร้างกลไกกฎหมายระหว่างประเทศที่เหมาะสมเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิหรือแก้ไขรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไปลดทอนคุณค่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

คำสำคัญ

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การพัฒนาอย่างยั่งยืน
การคุ้มครอง การส่งเสริม การลดทอน

Abstract

This paper is aimed to examine the protection of geographic indications for agricultural products played a part in the objective of the values of sustainable development, by separating them into two elements: (1) aspects to the promotion of values of sustainable development and (2) obstacles that are incompatible with values of sustainable development. The evaluation of several materials showed that protecting the reputation of that product, which is essential to the producer's community's financial advantages as well as the social benefits of being conscious of the information links the distinctive characteristics of the product with its source of indication. Given that the community producer of agricultural products must contribute to keep the financial reputation of agricultural products, the groups who generate them understand that they must contribute simultaneously to preserving the environment as a factor of development. Protecting geographical indications may be used as one of the techniques to achieve an equilibrium between economies, society and the environment, in accordance with the values of sustainable development. However,

over time, protected agricultural products may, in order to improve efficiency or to address climate change issues, ruin the quality of the atmosphere using chemical substances. If the agricultural community still attempts to build the original product, it will be a barrier to promoting sustainable development values in the sense of diluting sustainability goals and will have adverse implications for the worldwide society in trying to preserve distinctive characteristics.

Keywords:

Geographical Indication, Sustainable development, Protection, Promotion, Dilution

● บทนำ

การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นการคุ้มครองสิทธิของชุมชนผู้ผลิตสินค้าซึ่งก่อสิทธิขึ้นมาจากการตกลงร่วมกันของปัจเจกชนผู้ผลิตสินค้าแต่ละราย และอาศัยอำนาจรัฐในการให้การรับรองโดยวิธีการขึ้นทะเบียนตราสัญลักษณ์เพื่อใช้ในการประชาสัมพันธ์ชื่อเสียงของสินค้าที่เชื่อมโยงกับปัจจัยทางธรรมชาติหรือปัจจัยภูมิปัญญาของมนุษย์ในแต่ละท้องถิ่น จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวข้องกับการรักษาสมดุลของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดขอบเขตพื้นที่ผลิตสินค้าและวิธีการผลิตที่ยั่งยืน โดยที่ปัจเจกชนผู้ผลิตสินค้าจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนทำให้ผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นผู้ผลิตเสียหาย เพราะต่างก็ต้องการรักษาสถิติประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันในชุมชนผู้ผลิตสินค้า ในขณะที่ภาครัฐเองก็ต้องอาศัยกลไกการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นผู้ผลิตสินค้านี้ด้วย เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลอดจนเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ทางหนึ่ง (Marie-Vivien, Bérard, Boutonnet, & Casabianca, 2017: 25)

อย่างไรก็ตาม จากผลการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้าคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรกับหลักการพัฒนายั่งยืน ผู้วิจัยพบว่าหากกลไกตลาดของสินค้าแต่ละประเภทไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตรักษาคุณค่าหรือต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมแล้วสินค้าที่ได้รับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นก็จะมีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนายั่งยืนได้ค่อนข้างน้อย เพราะสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่กฎหมายคุ้มครองจะไปช่วยส่งเสริมในแง่ภูมิเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนผู้ผลิต โดยที่เมื่อเวลาผ่านไปสินค้านี้ก็อาจมีคู่แข่งทางการตลาดที่เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของสินค้านั้นลดลง หรืออาจได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมหรือจาก

การกระทำของเกษตรกรเอง จนกระทั่งทำให้ไม่สามารถรักษาคุณภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าตรงตามข้อมูลที่ขึ้นทะเบียนไว้ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ยั่งยืนในชื่อเสียงของสินค้าที่แม้ว่าจะได้รับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ แต่ยังคงกลไกที่ช่วยส่งเสริมการตลาดของสินค้าให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน และยังขาดกลไกมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จำเป็นสำหรับการเพิกถอนสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของชุมชนผู้ผลิตที่ไม่อาจรักษาคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าไว้อย่างยั่งยืนได้

● วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์กับการพัฒนาสินค้าชุมชน
2. เพื่อศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างหลักการพัฒนายั่งยืนกับสินค้าเกษตร
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงอุปสรรคในการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรเป็นเครื่องมือให้บรรลุเป้าหมายของหลักการพัฒนายั่งยืน และเสนอแนะแนวทางการลดอุปสรรคดังกล่าว

● ขอบเขตการวิจัย

บทความวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาครอบคลุมไปถึงมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สำหรับสินค้าเกษตร และความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายของหลักการพัฒนายั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอแนะให้การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตร เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืนต่อไป

● วิธีการวิจัย

บทความวิจัยฉบับนี้อาศัยการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในสินค้าเกษตรที่มีความสัมพันธ์กับหลักการพัฒนายั่งยืน รวมถึงการวิเคราะห์จากข้อมูลตัวอย่างสินค้าเกษตรที่น่าสนใจในแง่มุมทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยเกี่ยวกับการใช้กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นเครื่องมือไม่ให้เกิดการลดทอนคุณค่าของหลักการพัฒนายั่งยืน

● ผลการวิจัย

1. การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์กับการพัฒนาสินค้าชุมชน

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นการสร้างสรรค์ถ้อยคำหรือสัญลักษณ์ที่สื่อถึงพื้นที่ภูมิศาสตร์แห่งหนึ่งแห่งใด โดยในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญนั้นแสดงออกใน 3 ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่งเป็นการเรียกขานแหล่งภูมิศาสตร์อันเป็นแหล่งผลิตสินค้าโดยไม่ได้อาศัยคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของสินค้าที่เชื่อมโยงกับแหล่งภูมิศาสตร์ เรียกได้ว่าเป็น“สิ่งบ่งชี้แหล่งที่มา (Indications of Source)” ซึ่งอาศัยการตีความภายใต้บริบทหลักเกณฑ์แห่งอนุสัญญากรุงปารีส (Paris Convention for the Protection of Industrial Property) ลักษณะที่สองนั้นเป็นการใช้สัญลักษณ์แทนคุณสมบัติหรือแทนคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าที่เชื่อมโยงกับปัจจัยธรรมชาติหรือปัจจัยในการสร้างสรรค์ของมนุษย์ ณ แหล่งภูมิศาสตร์ที่ผลิตสินค้านั้น ได้แก่ “เครื่องหมายแหล่งกำเนิด (Appellations of Origin)” ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความตกลงลิสบอน (The Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin) และลักษณะสุดท้ายเป็นสิ่งที่ใช้แสดงออกถึงดินแดนประเทศ ภูมิภาค หรือท้องถิ่นที่เชื่อมโยงไปถึงคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณสมบัติของสินค้า โดยที่สิ่งนี้จะ

ครอบคลุมทั้งสิ่งบ่งระบุแหล่งกำเนิด และเครื่องหมายแหล่งกำเนิดด้วย ได้แก่ “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications)” ที่กำหนดไว้ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความตกลงทริปส์ (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS Agreement) (Blakeney, 2007: 1)

เมื่อพิจารณาต่อการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในฐานะที่เป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่ง จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นี้มีความใกล้ชิดกับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้าที่มีชื่อเสียงแพร่หลาย เพื่อไม่ให้ถูกลดทอนคุณค่าไปโดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ผลิตที่ได้รับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ แอบอ้างนำสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไปใช้กับสินค้าที่มีคุณภาพหรือมีคุณลักษณะเฉพาะต่างไปจากสินค้าที่ได้ขึ้นทะเบียน แล้วทำให้ชื่อเสียงของสินค้าที่ขึ้นทะเบียนเสื่อมเสียคุณค่าตามทัศนะของผู้บริโภคในตลาดเฉพาะ (niche market) หากแต่ข้อแตกต่างระหว่างเครื่องหมายการค้ากับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์คือ เครื่องหมายการค้ามุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนผู้เป็นเจ้าของ ส่วนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต้องอาศัยความเชื่อมโยงกับแหล่งภูมิศาสตร์ซึ่งนำมาเป็นปัจจัยการผลิตจึงเป็นสิทธิชุมชนของผู้ผลิตสินค้าในแหล่งนั้น อีกทั้งด้วยกลไกการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวจึงต้องอาศัยการรับรู้ของผู้บริโภคในท้องตลาดถึงชื่อเสียงเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าที่ขึ้นทะเบียนด้วยเป็นสำคัญ เพื่อให้กฎหมายสามารถป้องกันหรือเยียวยาประเด็นปัญหาการที่ผู้อื่นมาแสวงหาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมจากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของชุมชนผู้ผลิตสินค้า ซึ่งการกระทำนี้ยังสร้างความสับสนหรือหลงผิดให้แก่ผู้บริโภคว่าสินค้านั้นมีคุณลักษณะเฉพาะมาจากแหล่งผลิตที่กฎหมายคุ้มครองด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นการคุ้มครองทั้งประโยชน์ร่วมกันของชุมชนผู้ผลิตสินค้าในการที่จะใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์กับสินค้าของตน และในขณะเดียวกันก็คุ้มครอง

ประโยชน์สาธารณะในการที่ผู้บริโภคสินค้าพึงได้รับรู้ข้อมูลที่ต้องเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะเฉพาะของสินค้า

จากนิยามสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวสามารถจำแนกการนำสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไปประยุกต์กับสินค้าชุมชนได้เป็นสองประเภทคือ สินค้าเกษตร และสินค้าอื่นที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร

กรณีสินค้าเกษตรนั้น จะเห็นได้ว่าการให้ความคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มาตั้งแต่เมื่อประเทศฝรั่งเศสได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “The Institute National des Appellations d’Origine (INAO)” ขึ้น โดยคณะกรรมการนี้ได้ดำเนินถึงปัจจัยการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้กับสินค้าเกษตรด้วย terroir คือแหล่งพื้นที่ที่มีคุณค่าทางสังคม โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรม สภาพสังคม ระบบนิเวศวิทยา และเศรษฐกิจ สืบต่อกันมายาวนานและซับซ้อน จนทำให้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นำมาใช้แยกแยะความแตกต่างของสินค้าที่ได้รับการคุ้มครองออกจากสินค้าอื่นๆ ได้ (Barham, 2003: 127) ด้วยความเป็นมาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าไว้ให้ยั่งยืนได้ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนผู้ผลิตสินค้า อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันหากสินค้าเกษตรที่ได้รับการคุ้มครองแล้ว ไม่สามารถคงไว้ซึ่งคุณลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงปัจจัยการผลิตกับแหล่งทางภูมิศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง สินค้านั้นก็จะถูกลดทอนคุณค่าของชื่อเสียงเพราะไม่ได้รับการยอมรับในบรรดาหมู่ผู้บริโภค จนท้ายที่สุดก็จะสูญเสียอัตลักษณ์การเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไป

กรณีที่ไม่ใช่สินค้าเกษตรอาจมีลักษณะเป็นสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านหรืองานฝีมือต่างๆ ที่สืบทอดภูมิปัญญาจนเป็นมรดกทางวัฒนธรรม โดยต้องอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างชื่อเสียงของสินค้ากับแหล่งภูมิศาสตร์ด้วย ซึ่งปัจจัยที่ใช้

รักษาชื่อเสียงของสินค้าไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต หากแต่อาศัยการที่ชุมชนท้องถิ่นช่วยกันสร้างสรรค์ภูมิปัญญาต่อเนื่องกันมายาวนาน อย่างไรก็ตามสินค้าลักษณะนี้มักมีความประณีตสูง จึงผลิตได้ในคราวละไม่มากนัก อีกทั้งยังมีระยะเวลาในการผลิตค่อนข้างนาน แต่หากได้มีการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไว้ ก็สามารถนำไปประยุกต์การสื่อสารการตลาดให้กับผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายที่มีความนิยมในสินค้าดังกล่าวอย่างแท้จริง จนทำให้ชุมชนผู้ผลิตได้รับค่าตอบแทนจากราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างเป็นธรรมสอดคล้องกับขีดความสามารถในการพัฒนาผลงานและยังช่วยสร้างความภาคภูมิใจในภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนตนเองได้อีกด้วย (yenbutra, 2018: 51)

อนึ่งในการศึกษานี้ ผู้เขียนได้ศึกษาถึงกรณีการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์กับสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ เพราะสามารถพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงบวกหรือลบในแง่ภูมิเกี่ยวกับหลักการพัฒนายั่งยืนได้ชัดเจนกว่ากรณีที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร นอกจากนี้ สินค้าชุมชนหลายชนิดเป็นสินค้าเกษตรที่อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาสืบต่อเนื่องกันมาหลายยุคสมัย ตั้งแต่การเตรียมหรือจัดหาพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสม กระบวนการวิธีการผลิตสินค้าหรือการถนอมอาหารต่างๆ เช่น ไวน์แชมเปญ ไข่เค็มไชยา ฯลฯ ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักการพัฒนายั่งยืนซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2. หลักการพัฒนายั่งยืนกับสินค้าเกษตร

ในช่วงระยะเวลากว่าศตวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการพัฒนากับการอนุรักษ์ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ เพราะการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยการแสวงหาประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติหากแต่ยังขาดการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้ให้ยั่งยืน ต่อมาในที่ประชุมคณะกรรมการโลกว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

(The United Nations World Commission on Environment and Development) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการศึกษาเรื่องการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา จึงได้เผยแพร่เอกสารชื่อ “Our Common Future” เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่ประชากรโลก เกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ลดการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย และลดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่การประชุมสุดยอดของโลก (The Earth Summit) ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 โดยที่ในหนังสือประกอบการประชุมดังกล่าว เรียกว่า “Brutland Report” ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับนิยามของหลักการพัฒนายั่งยืนไว้หมายถึงหลักการพัฒนาที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยที่ไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปเสียผลประโยชน์ที่จำเป็น (Grossman, 2015: 23-24)

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2558 ยังมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการพัฒนายั่งยืนไว้เป็นเป้าหมายพิเศษเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยมีทั้งสิ้น 17 ด้าน ได้แก่

- (1) การสิ้นสุดความยากจนในทุกหนแห่ง
- (2) การสิ้นสุดความอดอยาก ความสำเร็จในด้านความมั่นคงทางอาหาร ในครัวเรือน และปรับปรุงโภชนาการ รวมถึงการส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน
- (3) ความมั่นคงด้านสุขภาวะความเป็นอยู่ และการส่งเสริมสุขภาพในทุกช่วงวัย
- (4) ความมั่นคงด้านการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคนโดยเสมอภาคกัน
- (5) ความเสมอภาคในเพศภาพ และการคุ้มครองสิทธิสตรีรวมถึงเด็กผู้หญิง

- (6) ความมั่นคงในการจัดการน้ำบริโภคและการกำจัดสิ่งโสโครก
- (7) ความมั่นคงในการเข้าถึงพลังงาน
- (8) การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม
- (9) การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนและการสนับสนุนนวัตกรรม
- (10) การลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- (11) การสร้างเมืองและถิ่นฐานของมนุษย์ที่ปลอดภัยและยั่งยืน
- (12) ความมั่นคงในการบริโภคและรูปแบบการผลิต
- (13) การปฏิบัติที่จำเป็นเร่งด่วนสำหรับแก้ไขปัญหาสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและผลกระทบดังกล่าว
- (14) การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรมหาสมุทร ทะเล และน่านน้ำอย่างยั่งยืน
- (15) การคุ้มครอง ป่าไม้ และส่งเสริม การแสวงหาประโยชน์จากระบบนิเวศของโลกอย่างยั่งยืน การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาพื้นที่ที่ทะเลทรายและพื้นที่แห้งแล้ง รวมถึงการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ
- (16) การส่งเสริมสันติภาพและสภาพสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการจัดการให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับ
- (17) การสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาคมโลกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากเป้าหมายทั้ง 17 ด้านดังกล่าว ล้วนแสดงให้เห็นถึงการตีความหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ค่อนข้างกว้าง ด้วยพื้นฐานความคิดที่ว่าสังคมจำเป็น

ต้องอาศัยความยุติธรรมเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาประเด็นขัดแย้ง และช่วยทำให้สมาชิกของสังคมได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนจากต้นทุนที่ใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเสมอภาคกันอย่างสืบเนื่องจากรุ่นปัจจุบันสู่รุ่นอนาคต จึงเรียกได้ว่าเป็นความยั่งยืน ซึ่งมีข้อสังเกตจากเป้าหมายทั้ง 17 ข้างต้นนี้ว่า บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสินค้าเกษตรอย่างมาก โดยการผลิตสินค้าเกษตรนั้นมักมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และยังเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลต่างๆ ระหว่างแ่งมุมเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ เพราะหากการผลิตสินค้านี้มีเพียงวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมหรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบด้านลบต่อผู้ประกอบการเกษตรกรที่ต้องพึ่งพาอาศัยปัจจัยการผลิตจากดิน น้ำ อากาศ เป็นต้น ในขณะที่สิ่งแวดล้อมที่เสียหายย่อมนำมาสู่การสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลในเวลาต่อมา ตลอดจนทำให้ประชากรที่ยากไร้ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ เนื่องจากขาดแคลนน้ำ อาหาร หรือที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมเพียงพอ

3. การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรกับการส่งเสริมคุณค่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากหัวข้อที่ 2. ชี้ให้เห็นว่าหัวใจสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการมุ่งรักษาสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีความสัมพันธ์กับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในแต่ละแ่งมุมดังกล่าว ดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในแ่งมุมคุณค่าทางเศรษฐกิจแล้ว จะเห็นได้ว่าชุมชนผู้ผลิตสินค้าที่ได้รับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย ย่อมประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่สามารถผลิต

สินค้าออกมาขายสำหรับตลาดเฉพาะ (niche market) เพื่อให้ราคาสินค้าของตนสูงกว่าสินค้าอื่นๆ ที่เป็นประเภทเดียวกัน และอาศัยสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นประชาสัมพันธ์คุณภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าตน เพื่อช่วยลดต้นทุนสำหรับการสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของสินค้าให้กับผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายเป็นจำนวนมากได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการส่งออกสินค้าไปขายยังต่างประเทศ หากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของชุมชนผู้ผลิตได้รับการคุ้มครองในประเทศต่างๆ ที่เป็นคู่ค้าด้วยแล้ว ก็จะสามารถนำไปใช้โฆษณาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพในการแข่งขันระดับระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี

ส่วนในแง่คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรมนั้น จะเห็นได้ว่าสินค้าที่ขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต้องอาศัยปัจจัยความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นที่ผลิตเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นได้ทั้งกรณีปัจจัยที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ หรือปัจจัยที่มาจากภูมิปัญญาของมนุษย์ โดยที่คุณค่าภูมิปัญญาของมนุษย์นั้นอาจสร้างและส่งเสริมให้ยั่งยืนได้ด้วยวิธีการประสานความร่วมมือกันภายในชุมชนผู้ที่ครอบครองดูแลหรือเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นเจ้าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมท้องถิ่น ให้ช่วยกันนำสิ่งเหล่านี้มาสร้างสรรค์ประกอบเข้าเป็นชื่อเสียงของสินค้า เมื่อเวลาผ่านมานานก็อาจกลายเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น หรือของประเทศนั้นๆ โดยที่หากชุมชนผู้ผลิตสินค้ามีความเข้มแข็งในการเกื้อกูลประโยชน์ต่อกันสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ก็จะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมคุณค่าทางวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน (Broude, 2014: 623) เช่น กรณีการทำชีสของประเทศอิตาลีที่เรียกว่า “Parmigiano Reggiano” เป็นชีสที่มีการสืบทอดกรรมวิธีการผลิตมาแต่อดีต โดยใช้วัตถุดิบคือนมวัวที่มีคุณภาพสูงและได้อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นในการถนอมอาหารทำให้มีคุณค่าทางโภชนาการสูง จนกระทั่งมีชื่อเสียงทั่วโลก และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ในรูปแบบที่เรียกว่า “สิ่งบ่งชี้แหล่งกำเนิดของสินค้า (Designation

or denomination of origin (DO))” (Corrado, 2016: 353)

สำหรับแง่มุมสุดท้ายคือคุณค่าด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะเห็นได้ว่าชุมชนผู้ผลิตสินค้าจำเป็นต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยึดโยงกับชื่อเสียงของสินค้าด้วย และเพื่อให้สินค้าที่ได้รับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์แล้วยังคงรักษาคุณภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะไว้แตกต่างไปจากสินค้าประเภทเดียวกันที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อปัจจัยการผลิตจึงได้รับการอนุรักษ์ไว้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืนด้วยโดยปริยาย ตัวอย่างเช่น กรณีข้าวกลาสปารา ของประเทศสเปน ซึ่งได้รับการคุ้มครองในลักษณะเป็นการบ่งชี้แหล่งกำเนิดสินค้า (Designation or denomination of origin (DO)) โดยชื่อเสียงของสินค้ามาจากการที่ชุมชนผู้ผลิตร่วมกันอนุรักษ์กระบวนการเพาะปลูกข้าวชนิดนี้ภายใต้เงื่อนไขลักษณะการทำเกษตรอินทรีย์ ส่งผลให้คุณประโยชน์สำคัญในการรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำบริเวณใกล้เคียงอย่างยั่งยืน (Larson, 2007: 29)

นอกจากนี้สินค้าเกษตรที่ได้รับความคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ยังสามารถช่วยอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ณ แหล่งกำเนิด (in situ) ของสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์นั้นๆ ได้ โดยการผลิตสินค้าต้องอาศัยสัตว์หรือพืชท้องถิ่นทำให้ช่วยลดการนำเข้าสัตว์หรือพืชจากท้องถิ่นอื่น ซึ่งสัตว์หรือพืชจากต่างถิ่นมักแพร่กระจายและทำลายชนิดพันธุ์ท้องถิ่นดั้งเดิมจนอาจเกิดการสูญพันธุ์ในเวลาต่อมา ตัวอย่างสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่ช่วยในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น ในอดีตที่ผ่านมาภูมิภาคหนึ่งของประเทศเม็กซิโกจะใช้น้ำตาลจากต้น Agave เพื่อนำมาผลิตเป็นเครื่องดื่มเตกีลา (Tequila) ซึ่งต้น Agave ที่ใช้ผลิตนั้นได้รับการคัดเลือกสายพันธุ์จากป่ามาเพาะปลูกให้เหมาะสมกับระบบนิเวศในท้องถิ่น จึงช่วยให้เกิดผลดีต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพสูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ (Guerra, 2004: 17)

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงบวกเกี่ยวกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังกล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรนั้นสามารถนำมาประยุกต์ในการช่วยส่งเสริมคุณค่าของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ด้วยการอาศัยชื่อเสียงของสินค้าที่กฎหมายคุ้มครองเป็นตัวกระตุ้นให้ชุมชนผู้ผลิตตระหนักว่าเมื่อตนได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากชื่อเสียงสินค้าอย่างเป็นธรรมร่วมกันแล้ว ก็จะช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยการผลิต นับได้ว่าเป็นการสร้างความตระหนักถึงเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จะต้องรักษาสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้แก่ชุมชนผู้ผลิตได้ทางหนึ่ง ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นถึงข้าวกลาสปาราของประเทศสเปน ซึ่งเป็นสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นเกษตรอินทรีย์ ชุมชนผู้ผลิตจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในกระบวนการเพาะปลูกและการตรวจสอบคุณภาพสินค้า หากชุมชนผู้ผลิตยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันสร้างสังคมเกษตรอินทรีย์แล้ว สินค้าชนิดนี้ก็คงจะไม่สามารถรักษาชื่อเสียงไว้ได้ และในทางกลับกันด้วยการพยายามรักษาชื่อเสียงของสินค้าดังกล่าวจึงทำให้สังคมมีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพต่อไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าต้องอาศัยกลยุทธ์การตลาดเพื่อให้สินค้ามีชื่อเสียงจนสามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ชุมชนผู้ผลิตสินค้าพึงพอใจ จึงจะช่วยจูงใจให้ชุมชนผู้ผลิตตระหนักถึงการอนุรักษ์ปัจจัยการผลิตไว้ให้ยั่งยืนได้

4. อุปสรรคในการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรที่ทำให้เกิดการลดทอนคุณค่าของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 3 จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรมีบทบาทสำคัญที่ช่วยส่งเสริมหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ หากมีการนำมาใช้ประชาสัมพันธ์ชื่อเสียงของสินค้าโดยคำนึงถึง

ด้วยการรักษาชื่อเสียงของสินค้านั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดความสมดุลอย่างต่อเนื่อง ระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเอื้อประโยชน์ต่อความเป็นธรรมหรือคุ้มครองความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้กับสังคม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรจะเห็นได้ว่ามักก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การคัดเลือกและพัฒนาสายพันธุ์พืชหรือสัตว์ที่อาจทำลายสายพันธุ์ท้องถิ่นดั้งเดิม การเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่มักเป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ อากาศ และทำให้ดินเสื่อมโทรม ฯลฯ ซึ่งหากพิจารณาในอีกบริบทหนึ่งจะเห็นได้ว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นเป้าประสงค์ที่สำคัญยิ่ง โดยที่สินค้าเกษตรที่ได้รับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำเร็จแล้วแล้วก็มีชื่อเสียงจนเป็นที่ต้องการของตลาด ทำให้ชุมชนผู้ผลิตมีความต้องการในการผลิตเพิ่มสูงขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดสินค้า ดังนั้น การพยายามรักษาคุณภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าด้วยการบริโภคปัจจัยการผลิตตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ไปพร้อมกับการพยายามผลิตสินค้าให้ได้ปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดสินค้านั้นย่อมก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมอันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต และในระยะยาวแทนที่จะช่วยรักษาชื่อเสียงของสินค้าไว้ได้กลับนำมาซึ่งการลดทอนชื่อเสียงของสินค้านี้ดังกล่าว ซึ่งอุปสรรคจากการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ลักษณะนี้ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหลายเป็นการลดทอนคุณค่าของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะในระยะยาวชุมชนผู้ผลิตจะสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และต้องเผชิญกับปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมได้

กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับเครื่องดื่มเตกีล่า ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศเม็กซิโกนั้น พบว่าในสถานการณ์ปัจจุบันได้มีความพยายามพัฒนากลยุทธ์การตลาดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และการจำหน่ายเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้ามากกว่าการพัฒนาคุณภาพสินค้า โดยบริเวณที่เพาะปลูกพืช agave ที่ใช้เป็นปัจจัยหลักในการผลิตนั้น ประสบปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้ผลผลิตไม่เป็นไปตามที่เคยปรากฏ เกษตรกรจึงเปลี่ยนวิธีการเพาะปลูกแบบดั้งเดิมมาเป็นการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืชในแปลงปลูก จนทำให้บริษัทขนาดใหญ่ผู้ผลิตเตกีล่ารับซื้อวัตถุดิบจากเกษตรกรในราคาต่ำลงไปมาก (Barnette, 2012: 102) ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าแม้สินค้าจะได้รับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์แล้ว ก็ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าการคุ้มครองดังกล่าวจะมีการนำมาใช้ให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะการรักษาชื่อเสียงของสินค้าจำเป็นต้องอาศัยหลายเหตุปัจจัย และในทำนองเดียวกันการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็มีได้หลากหลายวิธีการ ซึ่งขึ้นอยู่กับ การแก้ไขปัญหาสถานการณ์แต่ละกรณีในแต่ละพื้นที่ด้วย

อีกทั้งจากการที่สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นต้องอาศัยปัจจัยมนุษย์ที่สร้างสรรค์ภูมิปัญญาเป็นมรดกทางวัฒนธรรมหรือปัจจัยจากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ณ แหล่งภูมิศาสตร์ที่ผลิตสินค้าเป็นสำคัญ ประกอบกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาที่รุนแรงยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันนี้มีส่วนทำให้ปัจจัยการผลิตสินค้าเกษตรที่ได้ขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไว้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หากผลกระทบดังกล่าวสร้างความเสียหายถึงระดับที่ผู้ผลิตสินค้าไม่อาจรักษาคุณภาพหรือคงไว้ซึ่งคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าตามที่เคยระบุในรายละเอียดการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สินค้านั้นก็อาจถูกเพิกถอนการคุ้มครองตามกฎหมาย หรือหากผู้ผลิตสินค้าที่ได้รับผลกระทบนั้นยังคงมี

พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นได้ว่าเจตนาฝ่าฝืนใช้สัญลักษณ์สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อยู่ ทั้งที่ไม่สามารถรักษาคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าไว้ดังที่ขึ้นทะเบียนได้แล้ว ผู้ผลิตรายดังกล่าวก็จะเป็นผู้กระทำละเมิดต่อกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เสียเอง เพราะการกระทำเช่นนี้ส่งผลกระทบยาวให้เกิดความสับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้าและในคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะอื่นๆ ของสินค้า ตลอดจนเป็นการแสวงหาประโยชน์แข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ผลิตรายที่พยายามรักษาคุณสมบัติของสินค้าให้คงเดิมได้ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

● อภิปรายผลการวิจัย

จากการที่สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นี้มีความเป็นมายาวนานและปรากฏเป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอาจเป็นสิ่งบ่งชี้แหล่งที่มา เครื่องหมายแหล่งกำเนิด หรือสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ตามแต่เนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งนิยามตามกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชุมชนผู้ผลิตสินค้าเป็นสำคัญ และเมื่อได้ศึกษาต่อมาถึงเป้าประสงค์ของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนพบว่า หลักดังกล่าวไม่ได้หมายถึงการพยายามรักษาสິงเดิมไว้ให้คงอยู่ถาวร หากแต่เป็นการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เหมาะสมตามยุคสมัย เพื่อรักษาสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยที่การเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีความต่อเนื่องได้ ต้องอาศัยปัจจัยการพัฒนาทางสังคมและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเป้าหมายของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลในการส่งเสริมคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรได้ เพื่อให้ชื่อเสียงของสินค้าที่กฎหมายคุ้มครอง

ช่วยเพิ่มทุนและกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมสำหรับชุมชนผู้ผลิตสินค้า และสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นปัจจัยการผลิต

อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับปัจจัยการผลิตสินค้าที่คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สำหรับสินค้าเกษตร ปัจจุบันมีความเสื่อมโทรมลงไปมาก ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การยินยอมให้ชุมชนผู้ผลิตสินค้าบริโภคทรัพยากรและทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อคงไว้ซึ่งคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าก็เท่ากับเป็นการไม่ให้ความสำคัญยุติธรรมแก่สังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต นับว่าเป็นการลดทอนคุณค่าของหลักการพัฒนายั่งยืน เพราะการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์แม้ว่าแท้จริงจะเป็นเครื่องมือส่งเสริมเศรษฐกิจให้กับชุมชนผู้ผลิตสินค้า หากแต่เศรษฐกิจจะเติบโตได้อย่างต่อเนื่องก็ต้องอาศัยสังคมที่มีความยุติธรรมเสมอภาคกันและการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีประกอบกันด้วย ซึ่งเมื่อขาดปัจจัยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแล้วผลกระทบระยะยาวที่ตามมาชุมชนผู้ผลิตสินค้าก็จะไม่สามารถรักษาคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าไว้ได้ ทำให้รายได้จากการขายสินค้าเกษตรดังกล่าวลดลงไปด้วย

ดังนั้น การที่ผู้ผลิตสินค้าไม่อาจรักษาคุณภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าไว้ได้ดังเดิมเพราะเหตุปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น จึงต้องพิจารณาว่ามีระดับความรุนแรงถึงขั้นสมควรถูกเพิกถอนการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายหรือไม่ โดยผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาดังกล่าวต้องอาศัยเหตุผลจากการชั่งน้ำหนักประโยชน์ของผู้ผลิตรายดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะที่พึงได้รับข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าที่ถูกต้อง ประกอบกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชุมชนผู้ผลิตอาจลดลงเนื่องจากผู้บริโภคขาดความเชื่อมั่นในคุณภาพของสินค้า หากพิจารณาแล้วพบว่า การเพิกถอนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะกระทบต่อสิทธิของกลุ่มผู้ผลิตจำนวนมากที่ไม่สามารถรักษา

คุณภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าไว้ได้ กฎหมายควรเปิดช่องทางให้มีการแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้สอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าด้วย โดยที่ข้อมูลการแก้ไขดังกล่าวจะต้องมีการเผยแพร่ให้ผู้บริโภคได้รับรู้อย่างทั่วถึงด้วย

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีผู้ผลิตจำนวนน้อยมากที่ยังคงรักษาคุณภาพการผลิตดั้งเดิมไว้ได้ แต่สินค้านั้นมีคุณค่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมหรือมีชื่อเสียงอย่างมาก การไม่แก้ไขรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่ขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้านั้น แต่อาศัยกลยุทธ์ทางการตลาดในการประชาสัมพันธ์สินค้าอย่างเหมาะสม อาจเป็นทางเลือกที่ดีกว่า เพราะจะยิ่งเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้ามีชื่อเสียงที่จัดทำมาบริโภคได้มากยิ่งขึ้น เช่น กรณีทุเรียนนนทบุรี พันธุ์ก้านยาว ที่ปัจจุบันแม้ว่าจะมีผลผลิตสู่ตลาดได้ในปริมาณน้อยมาก เพราะประสบปัญหาน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูก แต่สามารถอาศัยการตลาดเชิงรุกโดยนำมาประมูลจนได้ราคาสูงมาก อีกทั้งยังเป็นผลไม้ที่มีความโดดเด่นเป็นอัตลักษณ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรี ซึ่งการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในชื่อเสียงคุณลักษณะเฉพาะของทุเรียนพันธุ์ดังกล่าวเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่เพาะปลูกทุเรียนให้เพิ่มมากขึ้นได้ (Thongpan, 2019: 23)

นอกจากนี้ กระบวนการเพิกถอนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้บริโภคจะสามารถอ้างถึงสิทธิของตนในการได้รับข้อมูลจากการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไม่ตรงกับคุณลักษณะเฉพาะของสินค้า ได้ด้วยวิธีการบังคับกฎหมายผ่านขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาของศาลหรือองค์การภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ แต่เมื่อพิจารณาต่อเนื่องมาถึงกรณีที่ผู้บริโภคสินค้าที่ได้รับความเสียหายอยู่คนละ

ประเทศกับชุมชนผู้ผลิตสินค้าแล้ว การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นไปได้ยากมากขึ้น เพราะแต่ละรัฐต่างก็มีอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐตนเอง ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องอาศัยกลไกกฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการประนีประนอมและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิในการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าที่ขาดคุณสมบัติดังที่เคยปรากฏในการรับรู้ของผู้บริโภคสินค้านั้น โดยกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวพึงต้องได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ เพื่อจะได้มีการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศต่อไป

● ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตร ชุมชนและหลักการพัฒนายั่งยืน นำไปสู่ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่อมา ซึ่งทำให้ผู้วิจัยพบว่าวิธีการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น มีการใช้งานที่สามารถส่งเสริมหลักการพัฒนายั่งยืนได้ หากแต่จะต้องอาศัยทั้งมาตรการทางกฎหมายและการทำการตลาดให้กับสินค้าประกอบกันด้วย เพราะเมื่อกฎหมายและกลยุทธ์การตลาดช่วยให้ชุมชนผู้ผลิตสินค้าได้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าแล้ว การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ก็จะนำมาซึ่งความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม หากการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นี้ไม่เหมาะสม กล่าวคือมุ่งแต่ในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ผลิตสินค้าแต่ละรายโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อม การใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ทำนองดังกล่าวอาจส่งผลเป็นการลดทอนคุณค่าหลักการพัฒนายั่งยืนได้

ดังนั้น เพื่อให้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าเกษตรสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืนแล้ว จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ชุมชนผู้ขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถขอแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดการขึ้นทะเบียนเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่ใช้ผลิตสินค้าและขอบเขตพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น คุณภาพดินที่ใช้เพาะปลูก ปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยในพื้นที่เพาะปลูก สายพันธุ์พืช สัตว์ หรือจุลินทรีย์ที่ใช้ผลิตสินค้า กรรมวิธีการถนอมอาหารหรือเครื่องดื่ม วิธีการทดสอบคุณภาพสินค้า ฯลฯ ซึ่งเงื่อนไขการผลิตเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่แท้จริงแห่งวิถีชุมชนผู้ผลิต ตลอดจนมีหลักเกณฑ์ให้เพิกถอนสินค้าที่ขาดคุณสมบัติอันเนื่องมาจากปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกำหนดให้ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงหรือการเพิกถอนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าดังกล่าว โดยกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในประเทศในประเด็นเช่นว่านี้ เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคที่อยู่ในประเทศต่างๆ เกิดความสับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้าหรือในคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะอื่นๆ ของสินค้าที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไม่ก่อผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงการแก้ไขหรือเพิกถอนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พึงต้องพิจารณาซึ่งนำหนักด้วยว่าหากมีจำนวนผู้สมควรได้รับการเพิกถอนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นจำนวนมากแล้ว การที่กฎหมายเปิดช่องทางให้แก้ไขรายละเอียดการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้สอดคล้องกับคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าที่เปลี่ยนแปลงไปจะเหมาะสมกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนผู้ผลิตสินค้าได้ดีกว่าหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- Barham, E. (2003). Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling. *Journal of Rural Studies*, 127.
- Barnette, J. (2012). Geographic indications as a tool to promote sustainability - Cafe de Colombia and Tequila compared. *Ecology Law Currents*, 102.
- Blakeney, M. (2012). *Geographical indications and TRIPS*. p.1, Retrieved April 1, 2016 from <http://ssrn.com/abstract=2177435>.
- Broude, T. (2014). Taking “Trade and culture” seriously: Geographical indications and cultural protection in WTO law. *U. Pa. J. Int’l Econ. L.*, 623.
- Corrado, M. (2016). An Italian perspective on the importance of geographical indications and protected designation of origin status for Parmigiano Reggiano Cheese. *Chi-Kent J. Intell. Prop.*, 353.
- Guerra, J. L. (2004, February). *Geographical indications and biodiversity: Bridges joining distant territories*. p. 17. Retrieved from International Centre for Trade and Sustainable Development: <http://www.iprsonline.org/ictsd/docs/GeogIndicationsLarsonYear8-2>.
- Grossman, N. (2015). *Thailand’s sustainable development*, (Bangkok: Editions Didier Millet (EDM)), 23-24.
- Larson, J. (2007). *Relevance of geographical indications and designations of origin for the sustainable use of genetic*

resources. p. 29. Retrieved from the Global Facilitation Unit for Underutilized Species: http://www.nuscommunity.org/fileadmin/templates/nuscommunity.org/upload/documendo/IFAD-EU_NUS_Project/IFAD-EU-CCAFS_Launch/gi_larson_lr.

- Marie-Vivien, D., Bérard, L., Boutonnet, J. P., & Casabianca, F. (2017). Are French geographical indications losing their soul? Analyzing recent developments in the governance of the link to the origin in France. *World Development*, 25.
- Monten, I. (2006). Geographical indications of origin: Should they be protected and why? An analysis of the issue from the U.S. and EU perspectives. *Santa Clara High Technology Law Journal*, 320.
- Thongpan, S. (2019). Expansion of the city VS. reduction of durian plantation. *Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development*, 23.
- yenbutra, p. (2018, December 26). *Geographical indication protection for sustainable development: A study of TRIPS Agreement*. Thesis. Bangkok, Thailand: Graduate school of law, The National Institute of Development Administration, 51.



ความ “ใหม่” ของรัฐประศาสนศาสตร์

The “New” of Public Administration

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์¹

Chulasak Charnnarong

1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 เขตวัฒนา

กรุงเทพมหานคร 10110 อีเมล : brakmae@yahoo.com

Assistant Professor, Dr. of Public Administration at Department
of Political Science Faculty of Social Science Srinakharinwirot
University 114 Soi Sukhumvit 23, Sukhumvit Road,

Klongtoey Nua, Wattana, Bangkok 10110

E-mail address: brakmae@yahoo.com

บทคัดย่อ

งานเขียนนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ การสรุปใจความสำคัญและเปรียบเทียบแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ 3 แนวคิด ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทั้งแนวความคิดทางวิชาการและการบริการสาธารณะในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ได้ใช้แนวทางการสรุปใจความจากทัศนะของนักวิชาการหลักของแต่ละแนวคิด และเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามผ่านแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ พบว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการบริหารงานภาครัฐด้วยแนวทางของภาคเอกชน ในขณะที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เป็นการแสดงบทบาทใหม่ของภาครัฐในการจัดการและสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เพื่อการบริการสาธารณะ และ แนวคิด ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ เป็นการปรับบทบาทของรัฐเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของเครือข่าย หรือภาคีอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกัน สำหรับความแตกต่างได้พิจารณาจาก 3 แนวทางดังกล่าวและได้เพิ่มมิติการเปรียบเทียบ

แนวคิดทั้งสามผ่าน ฐานคติของแนวคิดที่แตกต่างกัน มุมมองต่อผู้รับบริการ
สาธารณะ บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ เป้าหมายการบริการสาธารณะแก่
ประชาชน และ กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์การบริการสาธารณะ

คำสำคัญ:

รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดการจัดการ
ภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่
และแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่

Abstract

This paper has two main purposes: to conclusions and comparison of 3 modern Public Administration concepts: New Public Management (NPM), New Public Service(NPS), and New Public Governance (NPG) which related to both academic and public service concepts in present time. The methodology used to conclusions the point by main scholars of each concept. And compare these 3 concepts through the 3 Public Administration development approaches: dimension of time, dimension of scope and focus and dimension of unit of analysis. New PM is a Public Administration with a private approach. New PS represents a new role of public sector in managing and building the involvement of allied agencies for public services.And New PG is the new role of public sector to promote the work of network or various parties involved in public services to achieve mutual recognition. For differences, consider these three approaches and have added a dimension to the comparison of the three concepts through idea base, view to the public, role of government executives, public

service goals, and mechanism for achieving public service objectives.

Keyword:

Public Administration, New Public Management, New Public Service, and New Public Governance

● บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาหาความรู้ในทุกๆ เรื่อง ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารงานภาครัฐผ่านการบริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งการบริหารงานภาครัฐดังกล่าว ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกประเภทที่ตอบสนองปัจเจกชนภายในรัฐที่อาจ เรียกว่า กิจกรรมสาธารณะ องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์จึงจำเป็นต้องมีความ หลากหลายและสลับซับซ้อนเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ของประชาชนผู้รับการ บริการสาธารณะที่ย่อมเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2562) สืบเนื่องจากประเด็นความหมายทำให้การศึกษาขอบข่ายของวิชาคาบเกี่ยวกับ ประเด็นพัฒนาการที่แปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัยเพื่อให้มีองค์ความรู้ที่สอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนในยุคสมัยใหม่ โดยรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบาย ยุคสมัยด้านองค์ความรู้ของตนผ่านคำว่า “พาราไดม์” ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา คือ จากพาราไดม์ที่หนึ่งถึงพาราไดม์ที่สี่ จนในห้วงเวลาปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะ คาบเกี่ยวระหว่างพาราไดม์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration:1970–Present) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐประศาสนศาสตร์มีจุดยืนของตนเองมีตัวตนแยกตัวออกมาจาก ศาสตร์การเมือง และ ศาสตร์การจัดการ เป็นศาสตร์ของตนเองโดยเฉพาะ โดย เป็นศาสตร์การบริหารภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์การเมือง และ พาราไดม์ ที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ Governance (Governance, 1990–Present) ซึ่งเป็นพาราไดม์ที่กล่าวถึงบทบาทของภาครัฐที่น้อยลงโดยจะปรับบทบาทการ ทำงานร่วมกับส่วนภาคอื่นๆ ของสังคม ผ่านระบบภาคีเครือข่ายในการบริการ สาธารณะ สถานะของรัฐประศาสนศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ จึงต้องพึ่งพาและส่งเสริมกันระหว่างสองพาราไดม์ (Nicholas Henry, 1995)

นอกจากนี้รัฐประศาสนศาสตร์กำลังก้าวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่จากการจัดช่วงเวลาการศึกษาในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการใช้คำว่าพาราโดม ดังปรากฏการแบ่งช่วงเวลาการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยคำว่ายุคหรือสมัยเฉกเช่นเดียวกับการศึกษาในสาขาวิชาอื่น ดังเช่นงานของ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2555, น.30-31) ได้แบ่งช่วงสมัยของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย ช่วงสมัยดั้งเดิม หรือ ยุคคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1887-ค.ศ.1944 ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือ ยุคนีโอคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1945-ค.ศ.1959 ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1960-ค.ศ.1970 และ ช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ 1970 นอกจากนี้ยังมีความสอดคล้องในการนำเสนอที่เริ่มต้นยุคหรือสมัยแรกของการรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีการควบรวมนแนวคิดก่อนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) โดยใช้คำว่าการศึกษาในแนวทางดั้งเดิม หรือ ยุคดั้งเดิม หรือ ยุคที่ภาครัฐเป็นหน่วยการวิเคราะห์ หรือ มีบทบาทหลัก และมีชื่อเรียกที่มีความแตกต่างกันไม่มากนัก ดังชื่อว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) หรือ การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรก ในภาคภาษาไทย ดังปรากฏในงานเขียนของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังเช่นงานของ Stephen P. Osborne (2010) Robert B Denhardt และ Janet V Denhardt (2011) นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญชัย (2556) อัมพร อารังลักษณ์ (2559) และ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560) โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้รวบรวมแนวคิดทั้งหมดที่ผ่านมาของรัฐประศาสนศาสตร์มาจัดกลุ่มเป็นแนวคิดในยุคแรกหรือยุคดั้งเดิมดังกล่าวข้างต้น และเห็นพ้องต้องกันในการอธิบายว่าเป็นยุคที่มี

ข้อบกพร่องทั้งในเรื่องแนวคิดและการนำไปปฏิบัติ จากนั้นแทนที่ด้วยคำว่าใหม่ (new) ทั้งหมด โดยเริ่มจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ทางแนวคิดจนถึงจุดวิฤตต้องแก้ไขหรือกระทั่งควรปฏิรูปแนวคิดเสียใหม่ ทั้งนี้ในปัจจุบันจึงมีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีคำนำหน้า (Prefix) ที่ว่าด้วยความใหม่ 3 แนวคิด ดังเป็นจุดสำคัญของงานเขียนชิ้นนี้เพื่อผู้ศึกษาแนวคิดด้านนี้ได้เข้าใจใจความสำคัญของแต่ละแนวคิดและเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามนี้ผ่านแนวคิดของนักวิชาการและการวิเคราะห์ด้วยกรอบของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ร่วมกับแนวทางการวิเคราะห์ของผู้เขียน โดยเริ่มจากการอธิบายแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่นำหลักการของธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาการประยุกต์แนวคิดให้เกิดประสิทธิภาพ อันเป็นแนวคิด “ใหม่” ตามขนบของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่

● การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐในอดีตอยู่ภายใต้แนวทางของการบริหารราชการกระแสหลัก โดยใช้แนวคิด และกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารราชการ อันอาศัยส่วนราชการ (Government Agencies) และรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) เป็นหลักในการบริหาร (นุกูล ชื่นพัก วรลักษณ์ ลลิตศศิวิมล และ ธนา มณีพุกษ์, 2559) อย่างไรก็ตามแนวทางของทฤษฎีในการบริหารแบบ

ดั้งเดิมทำให้รัฐมักใช้อำนาจจ้องค้ำจุนในการครอบงำประชาชน ระบบราชการเองได้ใช้รูปแบบหลากหลายในการสร้างวินัย กำหนดกฎระเบียบ วิธีการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ผ่านระบบของกฎหมาย ลดความเป็นปัจเจกบุคคลของมนุษย์(ประโยชน์ สังกิ้น, 2556) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา(Organization of Economic Corporation Development, OECD) จึงได้พัฒนาหรือปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกโดยอธิบายถึงสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงปัจจุบันว่า ได้เปลี่ยนจากรูปแบบที่เรียกว่าการปกครอง (Government Approach) ที่เน้นการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง ที่มอบให้ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ ชี้นำ สั่งการ หรือเข้าแทรกแซงทำกิจกรรมต่างๆ เปลี่ยนมาเป็นรูปแบบการจัดการการปกครอง (Governance Approach) ที่เน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอน การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมสาธารณะ กลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และกำหนดเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้น (ไชยา ยิ้มวิไล, 2557)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของ**ระบบราชการ**และการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น **การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์** **การบริหารงานแบบมีอาชีพ** การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวนราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน**การให้บริการสาธารณะ** การให้ความสำคัญต่อค่านิยม **จรรยาบรรณวิชาชีพคุณธรรมและจริยธรรม**

ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบต่อรวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน (บุญเกียรติ ภาระเวกพันธุ์ และคณะ, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ดี สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ปรีดา วานิชภูมิ (2556) ได้สรุปจุดอ่อนสำคัญของ แนวคิด NPM ของนักวิชาการว่า ไม่สนใจประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Pestoff and Brandsen, 2010, pp. 229) จุดอ่อนประการถัดมาเกิดจากความต้องการให้หน่วยงานภาครัฐเลียนแบบการทำงานจากภาคเอกชนที่มุ่งสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ซึ่งเป็นประโยชน์ระยะสั้นของผู้ใช้บริการแต่ละคน แนวคิดนี้จึงขาดการมองเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนางานสาธารณะ (เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมืองโดยส่วนรวมในระยะยาว) อีกด้วย(Osborne, 2010) จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ ลักษณะพิเศษของประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งพวกเขามีได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่พวกเขาคาดหวังถึงการพัฒนาคคุณภาพชีวิตที่ดีโดยมองว่า ลำพังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลายๆ แห่งลุกขึ้นมาเพื่อเข้าร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ที่ผันตัวเองจากการเป็นเพียง “ลูกค้า” (ผู้รอรับบริการ) มาเป็น “ภาคี” เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปของ “เครือข่าย” (Networks) ในการดำเนินงานสาธารณะได้ (Pestoff and Brandsen, 2010, pp. 229-30)

นอกจากนี้ Denhardt และ Denhardt (2011) ชี้ให้เห็นว่า การจัดการ

ภาครัฐแนวใหม่นี้ได้รับชัยชนะ ในเรื่องวิสัยทัศน์ของนักจัดการภาครัฐ หากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐในกระบวนการจัดการ อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็นำแนวคิดแบบองค์การภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐผ่านระบบกลไกตลาด สุดท้ายแล้ว ประชาชนยังเป็นเพียงลูกค้า ผู้รับบริการ ซึ่งค่อนข้างเป็นบทบาทแบบรอรับ-ตั้งรับทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการบริหารงานของตนเองเล็กลงไป ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ การดำเนินงานของรัฐได้ รวมทั้ง ขัดกับหลักการประชาธิปไตย ดังนั้น นักวิชาการทั้งสองท่านจึงเสนอให้ย้อนกลับไปมองที่หลักการพื้นฐานของระบบราชการ คือ การให้บริการประชาชน (Serving) ไม่ใช่ไปกำกับดูแล (Steering) และเสนอแนวคิดที่เรียกว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

● การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ขึ้นมา เรียกว่าแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนักปฏิบัติในแวดวงราชการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าเกิดผลเสียมากกว่าผลดีแก่ระบบราชการโดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันที่เน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้ออกเสียงเลือกตั้ง มองเป็นเพียงลูกค้า

หรือผู้รับบริการ 2) การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชน เน้นให้ระบบราชการมุ่งลดการควบคุมอำนาจรัฐและหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา แนวคิดนี้คือการมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนก้าวข้ามผ่านผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่การมุ่งหวังผลประโยชน์ต่อส่วนรวม 3) แนวคิดมนุษยองค์การและทฤษฎีวาทกรรม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) จัดเป็นตัวแบบในเชิงปทัสสถานซึ่งมีทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักการจัดการภาครัฐ และอาจกล่าวได้ว่าแนวทางนี้ได้รับมรดกในทางปัญญาในการบริหารรัฐกิจจากงานของ “ดไวท์ วอลโด” (Dwight Waldo) และจากทฤษฎีการเมืองที่เป็นผลงานของ “เชลตัน วอลิน” (Sheldon Walin) ส่วนทฤษฎีแนวทางในปัจจุบันของ NPS ได้แก่ 1) ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) มีแนวคิดที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และพลเมืองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐบาลดำรงอยู่ได้ก็เพื่อภารกิจในการทำให้ประชาชนมีทางเลือกต่างๆ ที่สอดคล้องกับประโยชน์ของตน โดยสร้างหลักประกันที่เป็นกระบวนการต่างๆ เช่น การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการมีสิทธิส่วนบุคคลที่แตกต่างกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ พลเมืองจะมองเกินประโยชน์ส่วนตนไปยังประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นเพราะการมีความรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะด้วยการเกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของและความผูกพันกับชุมชน 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) ปัจจุบันเกิดแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับชุมชนและประชาสังคมขึ้นมากมายแต่ในหลักการบริหารรัฐกิจแล้วถือว่าภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นต้องช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยการให้ความสนใจต่อความต้องการและผลประโยชน์ของ

พลเมืองที่เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่มีอยู่มากมายซึ่งในภาพรวม ก็คือภาคประชาสังคม และภาครัฐจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการสร้างการเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองกับชุมชนโดยพลเมืองจะร่วมมือร่วมแรงในเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตน และสอดคล้องกับประโยชน์ของชุมชนโดยรวม 3) แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การ และทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse) ได้เกิดแนวคิดทางทฤษฎีองค์การที่มุ่งเน้นให้ความสนใจและสนองต่อความต้องการของลูกจ้างหรือพนักงานในองค์การมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุม ซึ่งเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ในตัวระบบราชการและสภาพสังคมรวมถึงแนวคิดของยุค Postmodern เข้ามาด้วย ได้แก่ ทฤษฎีวาทกรรม นั่นคือการบริหารและการจัดการจะต้องเกิดจากความจริงใจและการมีวาทกรรมกันโดยตรงไปตรงมาของทุกฝ่ายรวมทั้งพลเมืองกับข้าราชการ ดังนั้น การส่งเสริมหรือการจัดให้มีการแสดงวาทกรรมสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ภาครัฐมีการตื่นตัวและสร้างความรู้สึกรักที่ขอบธรรมขึ้นในการบริหารรัฐกิจ (เกรียงพล พัฒนรัฐ, 2550, น.71-75)

โดยรวมแนวคิดนี้มีสาระสำคัญ 7 ประการ ประกอบด้วย การรับใช้มากกว่าการถือหางเสือ (Serve, rather than steer) ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (The public Interest is the aim, not the by-product) การคิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, Act democratically) การรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizen, not customers) การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Accountability isn't simple) การให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งเฉพาะผลผลิต (Value people, not just Productivity) และ ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) จากฐานคิดดังกล่าวนำไป

สู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมและบทบาทของระบบราชการไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชนโดยการแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้ธำรงรักษาราชการภาครัฐ การเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเป็นผู้กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการทำตัวเข้าถึงประชาชน

อย่างไรก็ดี Runya, Qigui and Wei (2015) ได้กล่าวถึงจุดเปลี่ยนผ่านทางแนวคิดว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) จึงทำให้แนวคิดนี้ขาดรากฐานที่เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีดั้งเดิมของตนเองซึ่งทำให้ยากต่อการคงอยู่และพัฒนาภายใต้การบริหารสาธารณะที่มีความซับซ้อน ถึงแม้ว่านักวิชาการท่านอื่นมิได้คิดเห็นเช่นนั้น ดังเช่น Nianxing (2013) กล่าวว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นพาราโดมที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาเชิงจริยธรรมของสังคมในปัจจุบัน จนต่อมาจึงมีแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ที่มีความสืบเนื่องกับแนวคิด “Governance” ที่มีมาช้านาน นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทพื้นฐานของข้าราชการอันจะช่วยให้ประชาชนได้รับและแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่า ที่จะพยายามให้องค์การภาครัฐเข้าไปควบคุมและกำกับสังคม (Denhardt and Denhardt, 2000) สอดคล้องกับมุมมองที่ Osborne (2010) เรียกว่าการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้ว่าเป็นการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ที่รัฐเริ่มมองเห็นว่าแนวโน้มของภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคม ควรเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยชุมชนเข้ามาร่วมเป็นภาคีกับรัฐ ในการจัด

บริการสาธารณะด้านการศึกษา การรักษาความปลอดภัย สาธารณสุขและสุขภาพ กิจกรรมของเด็ก คนพิการและผู้สูงอายุ การจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการเชิงภาษา ศาสนา จารีต ประเพณีและวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งเป็นแนวคิดที่กำลังขยายตัวมากในช่วงที่ผ่านมา (Macpherson, 1977)

● ธรรมนูญการปกครองใหม่ (New Public Governance)

ธรรมนูญการปกครองใหม่ มีรากฐานจากคำว่า “Governance” เป็นคำหรือแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงและนิยมใช้กันเป็นอย่างมากในแวดวงวิชาการสำหรับภาษาไทย คำๆ นี้ได้มีการนำมาแปลใช้อย่างหลากหลาย เช่น จากที่มาจากคำว่า “Good Governance” ได้มีการนำมาแปลใช้ในทางวิชาการเป็น “ธรรมาภิบาล” ในส่วนของราชการตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการบ้านเมือง (ที่ดี)” นอกจากนี้ยังได้มีการใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” “การกำกับ” และ “การบริหารปกครอง” ในการสื่อความหมายของคำว่า “Governance” อีกด้วย (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น.22)

สมศักดิ์ สามีคคี และ ธรรมปริดา วาณิชภูมิ (2556) ได้กล่าวถึง แนวคิดธรรมนูญการปกครองใหม่ (New Public Governance) ว่าเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็กกำพร้าดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และ

การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม Bovaird and Loffler (2005, p.6) ได้ให้นิยาม New Public Government : NPG ว่า “หมายถึง วิถีทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางด้านนโยบายสาธารณะ มโนทัศน์ว่าด้วย NPG ได้ก่อให้เกิดชุดของคำถามที่แตกต่างกัน ได้แก่ ใครเป็นผู้มีสิทธิที่จะทำการตัดสินใจและมีอิทธิพลในปริณทลสาธารณะ ควรที่จะปฏิบัติตามหลักการอะไรบ้างในการตัดสินใจเกี่ยวกับปริณทลสาธารณะ และเราจะมีคามมั่นใจได้อย่างไรว่าการกระทำร่วมกันเกี่ยวกับปริณทลสาธารณะนั้นจะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงสวัสดิการที่ดีขึ้นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นผู้ที่เราให้ความสำคัญสูงสุด”

นอกจากนี้ Osborne (2010, pp. 6 – 7) ยังได้กล่าวไว้อีกด้วยว่า ในแวดวงวิชาการ มีการศึกษาเกี่ยวกับ “NPG” กันอย่างมากในห้วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาสามารถจำแนกแนวทางการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ของนักวิชาการต่างๆ ออกเป็น 5 แนวทาง แนวทางแรก การจัดการภาคีเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) แนวทางนี้มุ่งความสนใจไปที่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่สำคัญต่างๆ ที่อยู่สังคมหนึ่งๆ โดยเสนอว่า จะต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยการมองแบบส่วนทั้งหมดเพื่อจะได้เข้าใจถึงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวทางที่สอง การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) แนวคิดนี้มุ่งความสนใจไปที่วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางด้านนโยบาย กับเครือข่ายต่างๆ ในการสรรค์สร้างและมีอิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวทางที่สาม การจัดการภาคีเชิงการบริหาร (Administrative Governance) แนวคิดนี้มุ่งความสนใจไปที่การประยุกต์ใช้การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) ให้เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะในปัจจุบัน

อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเสนอให้ปรับปรุง TPA เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความซับซ้อนของยุคสมัยปัจจุบัน แนวทางที่สี่ การจัดการภาคีในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่ การดำเนินงานภายในองค์การภายใต้กรอบแนวคิด “การจัดการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management-NPM) โดยเสนอให้นำรูปแบบของการจัดการภาคีมาใช้ในฐานะของการเปิดให้บริษัทเอกชน ทำหน้าที่รับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณชน โดยรัฐจะต้องมีการประสานงานและกำกับติดตาม และแนวทางสุดท้ายการจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย (Network Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การวิเคราะห์ถึงวิธีการในการจัดตั้งตนเองของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวนี้ ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยมีรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีหนึ่งของเครือข่ายดังกล่าวอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับแนวคิด “การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” (Public Policy Governance) หากแตกต่างกันตรงที่ “แนวคิดการจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” ให้ความสนใจต่อบทบาทของชนชั้นนำทางนโยบายในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่าย เพื่อการริเริ่มและกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ “แนวคิดการจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย” พุ่งความสนใจไปที่บทบาทของเครือข่าย ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ

● เปรียบเทียบมุมมองแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : มุมมองของนักวิชาการ

จากความแตกต่างทางแนวคิดดังกล่าวทำให้นักวิชาการได้อธิบายเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามด้วยฐานคติที่แตกต่างและหลากหลายประเด็นในที่นี้ขอ

ยกตัวอย่างการเปรียบเทียบมุมมองของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ

นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรณัญชัย (2556) ในงานวิจัยเรื่อง การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ 4 แนวคิด ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) โดยได้สรุปประเด็นความแตกต่างหลัก 10 ประเด็น ทั้งนี้หยิบยกเฉพาะความแตกต่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 1) พื้นฐานทางทฤษฎีและญาณวิทยา (NPM ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และ ปฏิกิริยานิยม NPS ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย และ ใช้การตีความและวิพากษ์) 2) รูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์ (NPM มนุษย์เศรษฐกิจ NPS นักประชาธิปไตย) 3) แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ (NPM เป็นเรื่องของตัวแทนในการรวบรวมผลประโยชน์รวมของแต่ละปัจเจกชน NPS เป็นผลมาจากการถกแถลงแลกเปลี่ยนคุณค่าของพลเมือง) 4) มุมมองต่อประชาชน (NPM ลูกค้าย NPS พลเมือง) 5) บทบาทของรัฐบาล (NPM มีการกำกับการกระทำ และใช้การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน มีการแปรรูปกิจการรัฐเป็นเอกชนใช้รูปแบบการบริหารแบบธุรกิจ NPS ให้บริการ โดยผ่านการเจรจาต่อรองของชุมชนและพลเมืองที่เกี่ยวข้อง) 6) กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (NPM สร้างกลไกและโครงสร้างที่มีแรงจูงใจในเรื่องของค่าตอบแทนใช้ภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ NPS สร้างพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่างๆ คือภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกัน) 7) แนวทางความรับผิดชอบได้ (NPM ทำงานตามระบบตลาด เน้นการตอบสนองต่อลูกค้าและผลประโยชน์ส่วนบุคคล NPS ทำงานด้วยความหลากหลายทั้งในเรื่องกฎหมาย

ค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง) 8) การใช้ดุลยพินิจทางการบริหาร (NPM สามารถใช้ดุลยพินิจได้ในระดับที่สูงมากเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผู้ประกอบการ NPS การใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งจำเป็น และสามารถถูกตรวจสอบได้) 9) สมมติฐานเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ (NPM กระจายอำนาจองค์การภาครัฐเน้นการควบคุมและกำกับแทนการทำงานจากภาครัฐทั้งหมดเองโดยตรง NPS โครงสร้างการทำงานร่วมกันโดยใช้ทักษะภาวะผู้นำในการบริหารจากทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน) และ 10) สมมติฐานเกี่ยวกับแรงจูงใจพื้นฐานของนักบริหารและข้าราชการ (NPM จิตวิญญาณของผู้ประกอบการและความต้องการลดขนาดภาครัฐ NPS การบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม)

Osborne (2010, p.7-10) ได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง NPM และ NPG โดยมองว่า NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย(Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) โดยนักคิดแนว NPG ได้นำทฤษฎีระบบธรรมชาติแบบเปิด มาใช้เป็นกรอบในการการกระทำสาธารณะ ทำให้สนใจสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ (ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การท้องถิ่น องค์การเอกชนที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร องค์การพัฒนาเอกชน องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การภาคประชาชนในท้องถิ่น) โดยประเด็นสำคัญคือ การจัดการที่มุ่งประสิทธิผลในการให้บริการแบบเครือข่าย และผลของการปฏิบัติงานดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เข้าร่วมในการให้บริการสาธารณะอันหลากหลายภายใต้สภาพแวดล้อมอันเฉพาะ โดยมีกลไกการจัดสรรทรัพยากรหลัก คือ “เครือข่ายระหว่างองค์การต่างๆ” (inter organizational network) ผ่านการเจรจา

ต่อรองในระดับระหว่างองค์การและระหว่างบุคคลที่อยู่ภายในเครือข่าย และมีกลไกการจัดการความขัดแย้งทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น “NPG” จึงให้ความสำคัญกับคุณค่าของอำนาจที่กระจุกกระจายและการต่อสู้/ต่อรอง ในแง่นี้จึงทำให้การบริหารรัฐกิจกลับมารวมกับการเมืองอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ “NPG” เป็นการจัดการสาธารณะที่ดำเนินการผ่านกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจและต่อสู้ทางการเมือง ขณะเดียวกัน “NPG” ยังทำหน้าที่เป็นเวทีทางการเมืองของการจัดการสาธารณะ ที่ประกอบด้วยการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (ทั้งร่วมมือขัดแย้งต่อรอง ฯลฯ) ระหว่างภาคีต่างๆ อย่างซับซ้อนอีกด้วย

● เปรียบเทียบมุมมองแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ “ใหม่” ทั้งสาม

จากการเปรียบเทียบมุมมองแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ จะพบว่า นักวิชาการได้อธิบายความแตกต่างระหว่างแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ แนวคิดอื่นๆ อย่างไรก็ดียังมิได้มีการเปรียบเทียบแนวคิด “ใหม่” ทั้งสามแนวคิด ในที่นี้เพื่อนำเสนอความเหมือนและความแตกต่างทางแนวคิดที่ชัดเจนผู้เขียนจึงเปรียบเทียบด้วยการใช้กรอบการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น.38- 42) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ดังแสดงความแตกต่างในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) และ แนวคิด

ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New PG) ตามแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ โดยพิจารณาลงรายละเอียดตามแนวคิดของผู้เขียน

ประเด็นเปรียบเทียบ	New PM	New PS	New PG
ช่วงระยะเวลา	ปี ค.ศ.1980	ปี ค.ศ.2000	ปี ค.ศ.2010
มิติของขอบเขตและจุดเน้น			
ขอบเขตหรือปริมาตรทางวิชาการ (locus)	องค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ	หน่วยงานภาครัฐและ หน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เช่น เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร และพลเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ	เครือข่ายของส่วนภาคต่างๆ หรือ ภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ที่เข้าร่วมดำเนินการสาธารณะ

ประเด็นเปรียบเทียบ	New PM	New PS	New PG
ช่วงระยะเวลา	ปี ค.ศ.1980	ปี ค.ศ.2000	ปี ค.ศ.2010
มิติของขอบเขตและจุดเน้น			
กำหนดจุดเน้นของการศึกษา (focus)	การบริหารขององค์กรเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ และผลการปฏิบัติงานผ่านรูปแบบการบริหารแบบธุรกิจหรือความเป็นผู้ประกอบการ	การจัดการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเน้นเรื่องของคุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะ	การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภาคต่างๆ
หน่วยในการวิเคราะห์	องค์การและการจัดการ	องค์การและการบริการสาธารณะ	องค์การที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนหลากหลายแต่มีความสัมพันธ์กันภายใต้ระบบเครือข่าย

จากตารางข้างต้น พบว่า แนวคิดทั้งสามมีช่วงเวลาการก่อกำเนิดแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามการนำเสนอดังกล่าวเป็นการนำเสนอผ่านมุมมองทางวิชาการ กล่าวคือ เป็นการระบุมิติของช่วงเวลาตามที่ปรากฏงานเขียนของแนวคิดแต่ละ

แนวคิดอันเป็นที่ยอมรับเท่านั้น ดังระบุห้วงเวลาการเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) ในปี ค.ศ.1980 จากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้น ราวทศวรรษที่ 1980 ในประเทศกลุ่ม Westminster ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐก้าวหน้าไปอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและในทิศทางที่พึงประสงค์ ซึ่งได้เกิดขึ้นจากแนวโน้มการลดขนาดการเติบโตของรัฐ มีการแปรรูปโดยให้ให้เอกชนรับดำเนินการแทน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเป็นหัวข้อในความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็น การจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบายและความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของหลักนิยมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่ง Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดใหม่ดังกล่าวเพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New PG) ที่นำเสนอโดย Osborne (2010) โดยความเป็นจริงแนวคิดต่างๆ โดยเฉพาะแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่เป็นแนวคิดที่สืบทอดมาจากแนวคิด “Governance” ที่มีมานาน

นอกจากนี้ได้เปรียบเทียบความแตกต่างผ่านมุมมองมิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ทั้งนี้ผู้เขียนได้เพิ่มเติมมิติการเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามเพื่อแสดงให้เห็นความเป็นมาของความแตกต่างทางแนวคิดด้วยแนวคิดทั้งสามมีที่มาจากฐานคติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิด

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวปฏิฐานนิยม เป้าหมายการบริการสาธารณะแก่ประชาชนจึงคือการสร้างความพึงพอใจสูงสุดด้วยวิธีใดๆ ที่มีประสิทธิภาพ ผู้รับบริการสาธารณะเปรียบเสมือนลูกค้าผ่านจุดเน้นเรื่องการจัดการทรัพยากรขององค์กร เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ และผลการปฏิบัติงาน ผ่านรูปแบบการบริหารแบบธุรกิจหรือความเป็นผู้ประกอบการ

ในขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย ใช้การตีความและวิพากษ์ผ่านจุดเน้นตามชื่อของแนวคิด คือ ประเด็นการบริการสาธารณะด้วยการจัดการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเน้นเรื่องของคุณค่าความเป็นพลเมือง สร้างพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่างๆ คือภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกันเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New PG) ใช้ทฤษฎีเครือข่าย และ ทฤษฎีสถาบัน ภายใต้หน่วยในการวิเคราะห์ คือ องค์กรที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนหลากหลาย แต่มีความสัมพันธ์กันระหว่างเครือข่ายของส่วนภาคต่างๆ หรือภาคอันหลากหลาย ประกอบด้วยภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ที่เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ เป้าหมายจึงเป็นไปเพื่อการบริการสาธารณะที่เกิดจากการต่อรองและยอมรับร่วมกันของภาคีที่หลากหลายเหล่านั้น ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงประเด็นความแตกต่างระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM)
การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New PG) - เพิ่มเติม

ประเด็นเปรียบเทียบ	New PM	New PS	New PG
ฐานคติของแนวคิด	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ แนวปฏิฐานนิยม	ทฤษฎีประชาธิปไตย ใช้การตีความและ วิพากษ์	ทฤษฎีเครือข่ายและ ทฤษฎีสถาบัน
มุมมองต่อผู้รับบริการ สาธารณะ	ลูกค้า	พลเมือง	ภาคี
บทบาทของผู้บริหาร ภาครัฐ	ผู้ประกอบการ สาธารณะผู้กระตุ้น ให้เกิดการแข่งขัน	ผู้ให้บริการ สาธารณะที่ผ่านการ เจรจาต่อรองกับชุมชน และพลเมืองที่เกี่ยวข้อง	ผู้ประสานงานเครือข่าย และกำกับทิศทาง
เป้าหมายการบริการ สาธารณะแก่ประชาชน	การบริการ สาธารณะที่ก่อให้เกิด ความพึงพอใจสูงสุด	การบริการ สาธารณะเพื่อตอบ สนองความต้องการ ของสังคม	การบริการ สาธารณะที่เกิดจาก การต่อรองและ ยอมรับร่วมกัน
กลไกสำหรับการ การบรรลุวัตถุประสงค์	สร้างกลไก และโครงสร้างที่มี แรงจูงใจเรื่องค่า ตอบแทนโดยให้ภาค เอกชนและหน่วยงาน อื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ ในส่วนที่รัฐไม่ ต้องดำเนินการ	สร้างพันธมิตร ระหว่างหน่วยงาน ต่างๆ เช่นภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่ แสวงหากำไรและ พลเมืองเพื่อหา ข้อตกลงและความ ต้องการซึ่งกันและกัน	สร้างกลไก ของเครือข่าย และ การทำสัญญาบน พื้นฐานของความ สัมพันธ์ระหว่างภาคี เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เหล่านั้น

● บทสรุป

รัฐประศาสนศาสตร์กำลังก้าวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่จากการจัดช่วงเวลาการศึกษาในอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการใช้คำว่าพาราไดม์และจัดกลุ่มเป็นแนวคิดในยุคแรกหรือยุคดั้งเดิมรวมเรียกว่าแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์เก่า (Old Public Administration : OPA) และ แทนที่ด้วยคำว่าใหม่ (new) เป็นคำนำหน้า (Prefix) นำเสนอแนวคิดใหม่ 3 แนวคิด (โดยมีแนวคิดที่เชื่อมต่อ คือ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New PA) เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ทางแนวคิดจนถึงจุดวิกฤตต้องแก้ไขหรือกระทำการปฏิรูปแนวคิดเสียใหม่) ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New PG)

การจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) เป็นแนวคิดที่ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะรัฐแสดงบทบาทใหม่ในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชนร่วมกับหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เช่น เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกัน และสำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลายการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่าการสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภาคต่างๆ เหล่านั้น

จากความแตกต่างทางแนวคิดดังกล่าวทำให้นักวิชาการได้อธิบายเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามด้วยฐานคติที่แตกต่างและหลากหลาย ในที่นี้ยกตัวอย่างการเปรียบเทียบมุมมองแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย (2556) และ Stephen P. Osborne (2010) รวมทั้งเพื่อนำเสนอความเหมือนและความแตกต่างทางแนวคิดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงเปรียบเทียบกับกรใช้กรอบการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552) ด้วยแนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วยแนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมมิติการเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามเพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างทางแนวคิด ที่มาจากฐานคติที่ต่างกัน มุมมองต่อผู้รับบริการสาธารณะ บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ เป้าหมายการบริการสาธารณะแก่ประชาชนและกลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์การบริการสาธารณะ



เอกสารอ้างอิง

- เกรียงพล พัฒนรัฐ.(2550). *การจัดการเมือง: ผลกระทบของปัจจัยการแข่งขันระหว่างเมืองและความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นต่อบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จุลศักดิ์ ชาญณรงค์.(2562). *รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น*. สมุทรสาคร: พิมพ์ดี.ไชยา ยัมวิไล.(2557).*พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารรัฐกิจจากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต*.กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ .(2557). ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. ใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ),*เอกสารการสอนชุดวิชาแนวคิดทฤษฎี และหลักรัฐประศาสนศาสตร์*, (น.5-7). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณฤมล อุนสนธิพัฒน์.(2558).แนวคิดการบริหารงานสาธารณะ : จากภาครัฐสู่ภาคพลเมือง. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า*. 2 (3), 161-179.
- นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญชัย.(2556).*การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่*.วิจัย.นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นุกูล ชื่นฟัก วรลักษณ์ ลลิตศิริวิมล และธนา มณีพุกษ์. (2559). บททดลองศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อธิบายผ่านแนวคิดของ Frederickson และ Smith จากหนังสือ The Public Administration Theory Prime. *การประชุมหาตใหญ่วิชาการระดับชาติ และนานาชาติ*. ครั้งที่ 7 วันที่ 23 มิถุนายน 2559 มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.

- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.).(2561).*การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. วันที่ค้นข้อมูล 19 มีนาคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>.
- ปกรณ ศิริประกอบ.(2560). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น.(2556).*การบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่: แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติ*.มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยู่ธยา.(2555).*แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุขพรินต์.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2557).พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา*. 2(4), 27-64.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วานิชภูมิ. (2556). การจัดการภาคีสาธารณะ แนวใหม่: ความหมายและนัยสำคัญ.*วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*. 1(1), 183-214.
- เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (2549). ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร.*เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7*, 643-662.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมพร ชำรงลักษณ์.(2559). สถานภาพของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย (ระหว่าง พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน). *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*. 8 (1), 35-70.
- Bovaird, T., and Löffler, E. (2005). Understanding Public Management and Governance. in *Public Management and Governance*.Tony Bovaird and Elke Löffler (Eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Denhardt, B. R and Denhardt, V. J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(1), 549-559.

- Denhardt, B. R and Denhardt, V. J. (2011). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Fry, B.R. (1989).*Mastering public administration*. Chatham [NJ]: Chatham House.
- Henry, N. (1995).Public Administration and Public Affair. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Macpherson,C. B. (1977).*The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University.
- Pestoff, V. and Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?. In *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Osborne, S. P. (ed.). London: Routledge.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.



กฎหมายความมั่นคงกับ ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของประเทศไทย¹

Security Laws and
The Movement of Civil Societies
in 3 Provinces of Thailand's Deep South

มานุษย์ อารีย์
Manoch Aree
กัลยา แซ่อึ้ง
Kanlaya Sae-Ang

1 บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “อำนาจรัฐและความรุนแรงในกฎหมายความมั่นคงหลังรัฐประหาร 2557 : ศึกษากรณีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ได้รับการสนับสนุนจากคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายความมั่นคง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 2) ศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ และ 3) เสนอแนะแนวทางแห่งกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้มีความสอดคล้องกับการบริหารการปกครองแบบประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์

ผลการวิจัยพบว่า ในบรรดากฎหมายความมั่นคงทั้งระบบ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 เป็นกฎหมายที่มีระดับการให้อำนาจพิเศษสูง ส่วนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มีเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นอำนาจพิเศษ ตั้งแต่อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ในระดับที่ลดน้อยลงไปกว่า ทั้งนี้ กลไกของรัฐและ

การใช้อำนาจรัฐทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่เข้าข่ายส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์และสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ ในขณะที่ภาคประชาสังคมที่ทำงานส่งเสริมสันติภาพในพื้นที่และผลักดันการพัฒนาความยุติธรรมได้เติบโตขึ้นอย่างมาก การทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายมากขึ้น ที่โดดเด่นคือการเกิดขึ้นของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ การรวมตัวของผู้หญิงภาคประชาสังคม และการเกิดขึ้นของศูนย์ทนายความมุสลิม

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะ (1) ภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายบนหลักความเป็นธรรม โดยถือว่าประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน (2) ทบทวนการคงกฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่เป็นอยู่จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายให้คดีความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติ (3) ปรับโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีความมั่นคง ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โดยการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีความมั่นคงมาปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้มีอำนาจหลักเหนือฝ่ายทหาร (4) รัฐควรมีมาตรการเสริมการปฏิบัติงานที่รองรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงของมนุษย์

คำสำคัญ

กฎหมายความมั่นคง, ความเคลื่อนไหว
ภาคประชาสังคม, จังหวัดชายแดนใต้

Abstract

The purposes of this research were 1) to study the content of 3 security laws, Martial law B.E. 2457, Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548, and Internal Security Act B.E. 2551, 2) to study the role of civil societies in the area of the three southern provinces with the promotion of legal channels and Martial law enforcement, and 3) to present the guideline of law and the usage of Martial law enforcement related to the democracy system, public security, and human security.

The result indicated that, among the security laws, Martial law B.E. 2457 gave the special authorization at the highest level. The provision of the content of Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548 to declare the emergency situation was authorized by the prime minister along with the agreement from the council of ministers. For the Internal Security Act B.E. 2551, the provision of the content authorized the lower authorities. However, the process and authority of the government, from both the center and the authorized area,

affected the human security and human rights in the authorized area while the civil society, who promoted peace and the development of impartiality in the authorized area, significantly grew. Not only the civil society had more cooperation but also, remarkably, the civil society council of southern border provinces, women civil society, and Southern Paralegal Advocacy Network (SPAN) were established.

The suggestion for further work were 1) the government must authorize the law impartially considering the equal right, 2) recheck the Martial law and the process of using the Martial law in the authorized area considering the literal necessities in the area, 3) adjust the structure of the department responded with the Martial law, both inquiry officers and public prosecutor, by qualifying the person with knowledge and experience of Martial law to officiate along with the power over the department of military, and 4) the government should provide the operation promoting protection of liberty and human security.

Keywords

**Security laws, Civil Society Movements,
Deep South of Thailand**

● บทนำ

ประเด็นเรื่องความมั่นคง เป็นประเด็นที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ประเด็นเรื่องความมั่นคงกลายเป็นประเด็นหลักที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ดังที่ปรากฏเป็นนโยบายหลัก หนึ่งในนโยบาย 11 ประการของรัฐบาลซึ่งได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2557 ภายใต้นโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลนี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้น้อมรับนำมาทำเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อเป็นแนวทางหลักให้ส่วนราชการ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติให้ยั่งยืนต่อไป ในการนี้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะนายกรัฐมนตรี และประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กล่าวไว้ในคำปรารภของนโยบายแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการรักษาและธำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ การสร้างความปรองดองของคนในชาติ การเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติก็ได้ยกให้ ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นนโยบายความมั่นคงแกนหลักของชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) นโยบายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ มีทั้งสิ้น 3 นโยบาย คือนโยบายเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นโยบายสร้างความเป็นธรรม ความปรองดอง และความสมานฉันท์ในชาติและนโยบายป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นโยบายดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงทั้งภายใน และภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริบทความมั่นคงภายในประเทศ อันได้แก่ การเคลื่อนไหวอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

สถาบันพระมหากษัตริย์ การบ่อนทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ความขัดแย้งของผู้คนภายในประเทศ ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนความไม่เชื่อมั่นในการบริหารประเทศตามหลักนิติธรรมนโยบายความมั่นคงภายใต้บริบทดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนยิ่งว่า “ความมั่นคง” (Security) มีความเกี่ยวข้องกับ “รัฐ” (State) หรือ “รัฐบาล” (Government) เมื่อกล่าวถึงความมั่นคง จึงไม่ใช่ความมั่นคงในความหมายทั่วไป แต่เป็นความมั่นคงของชาติหรือความมั่นคงของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น ความมั่นคง (Security) จึงมีความหมายเหมือนกับ “ความมั่นคงแห่งชาติ” (National Security) หรือ “ความมั่นคงของประเทศ” ไม่ใช่เรื่องของ “ความปลอดภัย” (Safety) ทางสังคมทั่วไป

เครื่องมือรัฐธรรมนูญของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายด้านความมั่นคงหลักหนีไม่พ้นกฎหมายความมั่นคง ซึ่งมีมิติที่เกี่ยวข้องกับ “การรักษา” (Maintenance) หรือการเสริมสร้างเสถียรภาพ (Stability) ของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การใช้ “อำนาจรัฐ” ตามขีดความสามารถของรัฐที่จะจัดการกับปัญหาหนึ่งๆ อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงเป็นกฎหมายที่มีรูปแบบ (pattern) ของการที่รัฐจะใช้อำนาจในการจัดการกับสถานการณ์พิเศษ หรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐในยามที่กฎหมายปกติทั่วไปไม่อาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เหตุผลเบื้องหลังของกฎหมายความมั่นคงคือความต้องการที่จะจัดการกับภัยคุกคามความสงบเรียบร้อย อันเป็นความเสี่ยงต่อการดำรงอยู่ของรัฐ และของสังคม ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ และจำเป็นต่อรัฐในสถานการณ์ทางการเมืองอันไม่ปกติ ทำให้รัฐสามารถระงับ ยับยั้ง หรือแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้ง (วิทิต, 2010: 37-40) อย่างไรก็ตามทันทีที่มีการบังคับใช้เครื่องมือดังกล่าวย่อมส่งผลให้บรรดาถูกระเบียบทางการเมืองในภาวะปกติถูกระงับ หรือยกเลิกไปชั่วคราวด้วย และถูกแทนที่ด้วยอำนาจพิเศษภายใต้ระเบียบทางการเมืองใน

สภาวะยกเว้นขึ้นมา การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในฐานะที่เป็นเครื่องมือแห่งอำนาจพิเศษในสภาวะยกเว้นเช่นนี้มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนมากกว่ากฎหมายโดยทั่วไปอย่างมาก อาทิ การถูกจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายศาล การถูกกักตัวไว้นานขึ้นโดยไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบขององค์กรศาล หรือการอยู่ภายใต้อำนาจทหารแทนที่อำนาจพลเรือน ยิ่งเมื่อนำมาประกอบกับการพิจารณาถึงการออกแบบกฎหมายความมั่นคงในบริบทของประเทศไทยผ่านกฎหมายความมั่นคง 3 ฉบับ ที่ให้อำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่รัฐบาลแต่เพียงองค์กรเดียวโดยปราศจากการควบคุมทางการเมือง และทางกฎหมายด้วยแล้ว สภาพเช่นนี้ยิ่งทำให้ประเด็นเรื่อง อำนาจรัฐ และความรุนแรงที่ลงแก่ประชาชนผ่านกฎหมายความมั่นคงแหลมคมขึ้นไปอีก

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงจึงไม่ใช่คำถามว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายความมั่นคงในลักษณะให้อำนาจรัฐเข้มข้นกว่าภาวะปกติหรือไม่ หากแต่เป็นคำถามว่ากฎหมายความมั่นคงที่มีอยู่ควรดำรงอยู่ควบคู่ไปกับหลักการพื้นฐานแห่งประชาธิปไตย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอย่างไรมากกว่า เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายความมั่นคงเป็นเครื่องมือทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่ตรงไปตรงมา จนอาจเกินเลยไปเป็นภัยคุกคามต่อรัฐและสังคมเสียเอง ภายใต้การจับประเด็นดังกล่าวนำไปสู่คำถามวิจัยหลัก ดังนี้ (1) กฎหมายความมั่นคงของประเทศไทย 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และมีมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างไร และ (2) ภาวประชาสังคมในพื้นที่คิดเห็นและเคลื่อนไหวอย่างไร สุดท้ายเพื่อนำเสนอแนวทางทางกฎหมายการตรวจสอบถ่วงดุลการ

บังคับใช้กฎหมาย ที่จะทำให้การดำรงอยู่ของรัฐ และระเบียบของสังคมสามารถไปด้วยกันได้กับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและความมั่นคงของมนุษย์

● วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายความมั่นคง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

เพื่อศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่

เพื่อเสนอแนะแนวทางแห่งกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้มีความสอดคล้องกับการบริหารการปกครองแบบประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงของมนุษย์

● บรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

คำว่า “ชาติ (Nation)”, “รัฐ (State)” และคำว่า “ประเทศ (Country)” เป็นคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกันในบางโอกาสใช้ทดแทนกัน สำหรับความหมายของ “ความมั่นคงแห่งชาติ” นั้น การใช้คำว่า “ชาติ” ในที่นี้มีความหมายอย่างเดียวกันกับการใช้คำว่า “รัฐ” เป็น “ความมั่นคง แห่งรัฐ”

คำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ซึ่งมีความหมายเท่ากับ “มั่นคงแห่งรัฐ” หรือ “ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ” นั้นเอง กรอบสำหรับการใช้คำดังกล่าวตั้งอยู่บน

พื้นฐานที่ว่า “ปัญหาความมั่นคง” เป็นเรื่องของการมีภัยคุกคามความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐในภาพรวมซึ่งอาจพิจารณาแยกความหมาย ของความมั่นคงแห่งชาติ ออกเป็น 2 ความหมายหลัก ดังนี้ (เจษฎา มีบุญลือ, 2553)

ความหมายทั่วไป ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึงความอยู่รอดปลอดภัย (Survival) และความเจริญก้าวหน้า (Growth) ของชาติ ตลอดจนความเป็นปึกแผ่น ความคงทนของชาติ อีกทั้งมีความพร้อมเผชิญสถานการณ์ทุกรูปแบบในอนาคต และที่สำคัญการที่ชาติจะมีความมั่นคงและปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวงได้นั้นจะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่าภัยคุกคาม (Threats) ทั้งปวง

ความหมายเฉพาะ ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึงการดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณาภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการยอมรับนับถือจากนานาประเทศ

นอกจากนี้ ในทางวิชาการยังได้ให้ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ ในอีกแง่มุมหนึ่ง ของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยระดับ (Level Factor) ประกอบด้วย ความมั่นคงของบุคคล ความมั่นคงของกลุ่มผู้ปกครอง ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงของรัฐ กับปัจจัยมิติ (Dimensional Factor) ประกอบด้วย มิติด้านการเมือง การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ ซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้ ความมั่นคงจึงไม่ได้ยึดรัฐเป็นหลักในการพิจารณาแต่คำนึงถึงประชาชนและสังคมเป็นหัวใจสำคัญ โดยมองว่ารัฐนั้นไม่มีตัวตนที่แท้จริง แต่ประชาชนต่างหากที่เป็นฐานอำนาจที่แท้จริง หากรัฐไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชน เป็นสำคัญแล้ว รัฐจะดำรงอยู่ไม่ได้ ดังนั้น ความมั่นคงในความหมายนี้ คือ สวัสดิภาพ ความปลอดภัย ตลอดจนความผาสุกของประชาชนและของสังคม (เจษฎา มีบุญลือ, 2553)

สำหรับการบริหารจัดการภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดวางกลไกของรัฐที่จะรับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคง กระบวนการดำเนินการต่างๆ นั้น องค์การสหประชาชาติได้แบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบออกเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ หน่วยงานป้องกันประเทศ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานด้านการสืบราชการลับ เป็นต้น ในขณะที่ศูนย์เพื่อประชาธิปไตยแห่งกองทัพประจำกรุงเจนีวาได้แบ่งหน่วยงานภาคความมั่นคงออกเป็น 8 กลุ่ม ได้แก่ (1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารสูงสุด (3) รัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติ (4) องค์กรฝ่ายตุลาการ (5) องค์กรภาคประชาสังคม (6) หน่วยงานเอกชนที่ทำงานภาคความมั่นคง (7) องค์กรอิสระของรัฐที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ และ (8) ตัวแสดงภายนอกอื่นๆ (DCAF, 2009 อ้างถึงใน สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2558: 76)

ขณะที่สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ได้แบ่งการจัดแบ่งกลุ่มงานด้านความมั่นคงออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลัง (2) หน่วยงานที่บริหารจัดการด้านการพลเรือนและการควบคุม (3) หน่วยงานยุติธรรม (4) หน่วยงานด้านความมั่นคงที่ไม่ได้สังกัดรัฐ และ (5) หน่วยงานภาคประชาสังคมอื่นๆ ที่ไม่ได้สังกัดรัฐ (UNDP, 2002: 87)

ในการดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติขององค์กรหรือกลไกของรัฐในแต่ละกลุ่มงานเหล่านั้นนั้นไม่อาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการดำเนินงาน หรือการควบคุมได้ โดยเฉพาะการควบคุมโดยพลเรือนภายใต้กรอบแห่งหลักการประชาธิปไตย สำหรับแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อความเป็นเลิศในการดำเนินการเกี่ยวกับงานความมั่นคงภายใต้กรอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย (1) กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจ

ที่ชัดเจน (2) การควบคุมและบริหารจัดการภาคความมั่นคงโดยพลเรือน (3) รัฐสภาเป็นองค์กรที่กำกับ และควบคุมภาคความมั่นคงในทุกมิติ เช่น อำนาจในการอนุมัติด้านงบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ยุทธศาสตร์ความมั่นคง เป็นต้น (4) ภาคความมั่นคงจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลยุติธรรมปกติทั่วไปและจะต้องไม่มีศาลเฉพาะ เช่น ศาลทหาร และ (5) การควบคุมภาคความมั่นคงโดยสาธารณะ เช่น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน พรรคการเมือง สื่อมวลชน ที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ในฐานะที่เป็นประเด็นสาธารณะ (Heiner Hänggi, 2003 อ้างถึงใน สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2558: 77-78)

2. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

องค์การสหประชาชาติ ปรากฏในรายงาน “การพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1994” โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ : United Nations Development Programme (UNDP) นิยามความมั่นคง ของมนุษย์ว่า หมายถึง “การดำรงชีวิตโดยปลอดจากความกลัวและความขาดแคลน (Freedom from fear and freedom from want) (UNDP, ออนไลน์) โดยมุ่งสร้างโอกาสให้ประชาชนมีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้อง ดูแล สนับสนุน ให้ประชาชนสามารถดำรงความเป็นมนุษย์ของตนได้อย่างมีคุณภาพ”

ภายใต้เนื้อหาของรายงานดังกล่าว ความมั่นคงของมนุษย์ควรประกอบด้วยแนวคิดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ใน 2 ด้าน คือ การมีเสรีภาพหรือปลอดจากความหวาดกลัว (Freedom from fear) และการมีเสรีภาพหรือปลอดจากความต้องการ (Freedom from want) ซึ่งสิทธิทั้งสองประการนี้ถูกกล่าวถึงตั้งแต่การเริ่มตั้งองค์การสหประชาชาติดังปรากฏใน รายงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเขียนถึงรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

หลังจากเข้าร่วม ประชุมเพื่อก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ณ เมืองซานฟรานซิสโก ใน ค.ศ. 1945 ว่า “การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่ง สันติภาพ จำเป็นต้องเผชิญหน้ากับ ปัญหา 2 ด้าน กล่าวคือ (1) ด้านความมั่นคง ซึ่งชัยชนะจะอยู่ที่การมีเสรีภาพ หรือปลอดจากความหวาดกลัว และ (2) ด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งชัยชนะจะ อยู่ที่การมีเสรีภาพหรือปลอดจากความต้องการ มีเพียงชัยชนะเหนือทั้งสองด้าน นี้เท่านั้นจึงจะจรรโลงสันติภาพของโลกได้ ไม่มีบทบัญญัติใดที่ สามารถเขียน ลงในกฎบัตรแห่งสหประชาชาติและจะช่วยให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถ รักษาความมั่นคงของ โลกให้ปลอดจากสงครามได้ หากทั้งชายและหญิง (ประชาชน) ไม่มีความมั่นคงในบ้านและงานของเขา”

จากแนวคิดดังกล่าว เมื่อนำมากำหนดเป็นค่านิยมให้แคบลงจะเห็นว่า คำว่า “ความมั่นคง” เปลี่ยนแปลงไปในสอง ลักษณะ คือ (1) เปลี่ยนจากความ มั่นคงของรัฐที่เน้นการรักษาอธิปไตยด้านเขตแดนมาเป็นเรื่องของมนุษย์ และ (2) เปลี่ยนวิธีการสร้างความมั่นคงจากการสะสมอาวุธมาเป็นการพัฒนามนุษย์ อย่างยั่งยืน

ในการนี้ รายงานการพัฒนามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 1994 จึงได้กำหนด ประเภทของความมั่นคงมนุษย์ไว้ 7 ด้าน (ในที่นี้เน้นภัยคุกคามที่เกิดขึ้นภายใน รัฐ) ได้แก่ (1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) ความมั่นคงด้านอาหาร (3) ความ มั่นคงด้านสุขภาพ (4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (5) ความมั่นคงด้านบุคคล (6) ความมั่นคงด้านชุมชน และ (7) ความมั่นคงด้านการเมือง (มนสิวี อรุณชะกะ, ออนไลน์)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกันศึกษามาตรฐานและ ตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ ตามแนวคิดทฤษฎีในประเทศและต่างประเทศ โดยมีของสรุปสำคัญดังนี้ (กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์, 2548)

ความมั่นคงของมนุษย์ คือ “การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิ ความปลอดภัย การสนองตอบต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนา ศักยภาพของตนเอง

รายงานการพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 2000 UNDP “สิทธิมนุษยชนกับการ พัฒนามนุษย์เพื่อเสรีภาพและความเป็นปึกแผ่น (solidarity)” ได้เชื่อมความ สัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน การพัฒนามนุษย์ และความมั่นคงของมนุษย์เข้า ด้วยกัน โดยเห็นว่าสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์ มีวิสัยทัศน์และจุด ประสงค์ร่วมกันได้แก่การสร้างความมั่นคงแก่เสรีภาพ การกินดีอยู่ดี และศักดิ์ศรี ของมนุษย์ทุกคนทั่วโลก และจำแนกความมั่นคงทางเสรีภาพออกเป็น 7 ประการ ได้แก่ 1) เสรีภาพจากการกีดกัน 2) เสรีภาพจากความต้องการ 3) เสรีภาพใน การพัฒนาและการประจักษ์ในศักยภาพแห่งตน 4) เสรีภาพจากความหวาดกลัว เช่น ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของบุคคล 5) เสรีภาพจากความยุติธรรมและ การละเมิดการปกครองโดยกฎหมาย 6) เสรีภาพทางความคิด การพูด และการ รวมกลุ่ม 7) เสรีภาพในการทำงานที่เหมาะสมไม่ถูกขูดรีด

ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ แนวคิดสิทธิมนุษยชน และการพัฒนามนุษย์ คือความสอดคล้องต้องกันระหว่าง 3 แนวคิดนี้ กล่าวคือ สิทธิมนุษยชนตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและคำประกาศอื่นทำนอง เดียวกัน (เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็ก) ถือเป็นหน้าที่ ที่จะต้องประกันสิ่งพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร สุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองครอบครัว ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การปกครองของกฎหมาย การป้องกันการค้าทาส การทรมาน การปฏิบัติและการลงโทษที่ผิดความเป็นมนุษย์ ส่วนความมั่นคงมนุษย์ ไม่ได้ บังคับให้ต้องปฏิบัติมากเท่า การนำความมั่นคงมนุษย์มาอยู่ในบริบทของ สิทธิมนุษยชน จึงเป็นการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติมากขึ้น โดยทำให้เห็นว่า

ความมั่นคงของบุคคล ประเทศ และระหว่างประเทศ ต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การพัฒนาต้องการความนับถือในสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนช่วยแก้ไขความขัดแย้ง และสร้างสันติภาพ ในขณะเดียวกันความมั่นคงมนุษย์ ก็ช่วยเสริมความเข้มแข็งแก่สิทธิมนุษยชน ในหลายด้านเช่น ช่วยลดแรงกดดันที่มากเกินไปของรัฐต่อสิทธิต่างๆ โดยอ้างความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของประชาชนโดยใช้ข้ออ้างการพัฒนาความเจริญ ความมั่นคงมนุษย์ ยังช่วยแก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกัน ส่วนการพัฒนามนุษย์ซึ่งมีแก่นแกนอยู่ที่ความยั่งยืนและการพึ่งตนเองได้ เป็นสิ่งที่ต้องยึดถือเป็นใจกลางในการสร้างความมั่นคงมนุษย์ เช่น การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสควรเกิดขึ้นเพื่อการสร้างให้ชุมชนนั้นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ไม่ใช่เพื่อให้รอดตายไปเฉพาะหน้ารวมความแล้ว การสร้างความมั่นคงมนุษย์ควรกระทำให้ร่วมไปกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การพัฒนามนุษย์ และความมั่นคงแห่งชาติ

3. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคง

กฎหมายความมั่นคง เกิดขึ้นเนื่องด้วยในยามที่บ้านเมืองอยู่ในสถานการณ์ร้ายแรง หรือเกิดความไม่สงบเรียบร้อยที่จะเป็นอันตรายต่อประเทศหรือเป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะของชาติอย่างร้ายแรง เช่น สงคราม จลาจล กบฏ ภัยพิบัติสาธารณะ เป็นต้น นานาประเทศต่างให้ความสำคัญและสถานการณ์เหล่านี้ และเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปที่ใช้อยู่ในยามปกติ ไม่ว่าจะกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมีอำนาจมากพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงเหล่านั้นได้ ทำให้ไม่อาจยับยั้งสถานการณ์ และเยียวยาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ นานา

ประเทศจึงเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง หรือประโยชน์สาธารณะ และยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐมีอำนาจ เครื่องมือ สรรพกำลัง และอาวุธในการดำเนินการอย่างเต็มที่และเหมาะสม และยอมรับโดยทั่วไปถึงความจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษในสถานการณ์อันไม่ปกติ โดยมอบอำนาจให้รัฐมีและใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง เบ็ดเสร็จ รวมถึงจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ายามปกติ

แนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นต้องมีกฎหมายความมั่นคง อันมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในสถานการณ์ไม่ปกติ เริ่มมีขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1628 ดังปรากฏตามเอกสารประวัติศาสตร์ของอังกฤษ ชื่อว่า The Petition of Right มีข้อบัญญัติกล่าวในความตอนหนึ่งห้ามใช้อำนาจกฏอัยการศึกในเวลาสงบ นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครองที่เข้มแข็งมากที่สุดประเทศหนึ่ง ก็ยังมีระบบกฎหมายพิเศษลักษณะนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่คริสต์ศักราช 1849 ตามทฤษฎีว่าด้วยสภาวะยกเว้น ซึ่งยอมรับในหลักการที่ว่าบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือนี้ย่อมกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากรณีปกติ

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง อย่างน้อย 5 กลุ่ม (วิจิต, 2010 : 37-41) ได้แก่

- (1) กฎหมายอาญาในรูปประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีจุดเด่นในเรื่องความมั่นคงคือ การเพิ่มข้อหาก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135 ให้นิยามของการก่อการร้าย รวมไปถึงการกระทำที่เป็นการขู่เข็ญ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่นำไปสู่ความรุนแรงหรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน

- (2) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นถึงหนึ่งศตวรรษตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถจับกุมบุคคลใดๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายศาลและกักตัวบุคคลนั้นได้ได้เจ็ดวัน โดยไม่จำเป็นต้องนำตัวบุคคลนั้นไปศาล ซึ่งเป็นการแทนที่อำนาจบริหารของฝ่ายพลเรือนโดยหน่วยงานทางทหาร ตั้งแต่ต้นจนถึงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลทหารด้วย
- (3) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางทหาร มีอำนาจจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร และเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อีกทั้งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมบุคคล และควบคุมตัวไว้ได้นานกว่ากฎหมายปกติ คือถึง 7 วัน โดยไม่ต้องนำตัวมาศาล และอาจขยายระยะเวลาการควบคุมตัวได้ถึง 30 วัน
- (4) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายซึ่งรวมหลักการสำคัญหลายประการของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ เช่น ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพ การปรับโครงสร้างหน่วยงานความมั่นคง การรวมอำนาจด้านความมั่นคง การปลอดจากการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง
- (5) กฎหมายอาญาอื่นๆ ที่เสริมความคิดเรื่องความมั่นคงภายในในวงกว้าง

ภายใต้กฎหมายความมั่นคงทั้ง 5 กลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่า แกนหลักของกฎหมายความมั่นคงอันมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในสถานการณ์พิเศษคือกฎหมายในกลุ่มที่ 2-4 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผู้เป็นภัยแก่ชาติในภาวะคับขัน กฎหมายความมั่นคงอันมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษนี้ มีจุดเด่นคือการมอบอำนาจให้รัฐในสภาวะคับขัน นอกจากนี้ยังต้องให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจไม่ให้เกิดข้อพิพาท และห้ามบุคคลเรียกร้องค่าเสียหาย หรือจำกัดการใช้สิทธิอิทธิพล ภูมิภาคต่อศาลพลเรือน เป็นต้น ซึ่งเท่ากับมีผลเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อำนาจของรัฐและการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนภายใต้กฎหมายความมั่นคงจะมีอย่างกว้างขวาง และเข้มข้นเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของสถานการณ์เป็นสำคัญ

●ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก โดยมีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

1. ผู้มีส่วนร่วมในการศึกษา การวิจัยนี้ใช้การสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างตามจุดมุ่งหมาย (Purposive Sampling) ร่วมกับการสุ่มด้วยเทคนิคบอลหิมะ (Snowball Technique) โดยผู้มีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 กลุ่ม ที่สำคัญ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน และกฎหมายความมั่นคง จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการที่ติดตามการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 5 คน

กลุ่มที่ 3 นักเคลื่อนไหวกิจกรรมทางสังคมภาคเอกชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 5 คน

2. การรวบรวมข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วย 3 วิธีการหลัก คือ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ประเภทต่างๆ ได้แก่ กฎหมายความมั่นคง 3 ฉบับที่บังคับใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 (2) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ (3) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ตลอดจน ตำรา หนังสือ วารสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายความมั่นคงในกรอบของสิทธิ เสรีภาพ และความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ สำหรับข้อมูลปฐมภูมิอื่นๆ ผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับบุคคลที่สามารถให้คำตอบตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตระหว่างลงพื้นที่ศึกษาประกอบกัน แล้วจำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่เกี่ยวกับประเด็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์อันเกิดจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ในพื้นที่ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาสังคมด้านต่างๆ ในการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงบนฐานของหลักการประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม

● ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. บทบัญญัติกฎหมายความมั่นคงกับการละเมิดสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน
กฎหมายความมั่นคงจัดว่าเป็น “กฎหมายพิเศษ” หมายถึงกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ “เป็นพิเศษ” ในยามที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะวิกฤติ อันเป็น

วิกฤติต่อความมั่นคง ในระดับที่กระทบต่อความอยู่รอดของรัฐ มีลักษณะเป็นกฎหมายยกเว้นกฎหมายที่ใช้ในภาวะปกติในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมไปถึงยกเว้นบรรดาสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งมีอยู่ในยามที่บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อยตามปกติด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีเครื่องมือที่เด็ดขาดในการแก้ไขสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคง และความอยู่รอดของรัฐ จากเหตุผลเรื่องความจำเป็น และความอยู่รอดของรัฐ ประกอบกับสภาพการณ์ของการเป็นกฎหมายพิเศษดังกล่าว กฎหมายความมั่นคงจึงบรรจุไว้ด้วยมาตรการพิเศษหลายประการ ทั้งการตรวจค้น จับกุม คุมขัง สอบสวนและตรวจสอบหาหลักฐานนอกเหนือจากที่ให้ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้เพื่อแก้ไข ควบคุม หรือยุติปัญหาหรือการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ในเนื้อหาของกฎหมายความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับ สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่รัฐนอกเหนือไปจากกฎหมายปกติ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ในบรรดากฎหมายความมั่นคงทั้งระบบ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่มีระดับการให้อำนาจพิเศษสูงที่สุด ใช้ในกรณีเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจากภัย ให้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา 2) เมื่อมีสงครามหรือการจลาจลเกิดขึ้นที่ใด ให้ผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับบัญชาไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก ในเขตอำนาจของทหารนั้น (มาตรา 4) แต่การจะยกเลิกกฎอัยการศึกต้องอาศัยพระบรมราชโองการเท่านั้น (มาตรา 5)

ในพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย (มาตรา 6) เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น เกณฑ์ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และจับไล่ (มาตรา 8)

กล่าวโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ จดหมาย สิ่งพิมพ์ เคหสถาน หรือที่ใดๆ ไม่ว่าเวลาใดๆ ทั้งสิ้น (มาตรา 9) มีอำนาจที่จะเกณฑ์พลเมือง ยวดยาน เสบียงอาหาร ให้ช่วยในราชการทหาร (มาตรา 10) มีอำนาจสั่งห้ามมั่วสุมกัน ห้ามเผยแพร่สิ่งพิมพ์ วิทยุ ห้ามใช้ทางสาธารณะ (มาตรา 11) มีอำนาจเผาบ้านและสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นกำลังแก่ ราชศัตรูได้ (มาตรา 14) และที่สำคัญ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ได้เลย (มาตรา 16)

(2) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีเนื้อหาของบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นอำนาจพิเศษ ตั้งแต่อำนาจในการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ระยะเวลาครั้งละไม่เกิน สามเดือน ในกรณีเร่งด่วนนายกรัฐมนตรีคนเดียวมีอำนาจประกาศไปก่อน แล้ว มาขอความเห็นชอบภายหลังได้ (มาตรา 5) เมื่อประกาศแล้ว อำนาจหน้าที่ของ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ให้ออนมาเป็น อำนาจของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 7)

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อ ห้ามมิให้บุคคล ใดออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ ใดๆ ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย ทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือหรือสื่ออื่นใด ที่ อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ ห้ามใช้เส้นทาง คมนาคมหรือยานพาหนะที่กำหนด ห้ามใช้อาคารหรืออยู่ในสถานที่ใดๆ หรือ อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด (มาตรา 9)

ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย หรือใช้กำลังประทุษร้าย กระทบต่อความมั่นคง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้เป็นสถานการณ์

ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่เพิ่มเติมขึ้น สามารถ จับกุมบุคคลใดที่ต้องสงสัย ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้ข้อมูล ออกคำสั่งยึด อาวุธ หรือสินค้าใดๆ ที่ต้องสงสัย ออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ทำลายอาคารหรือสิ่ง ปลูกสร้าง ตรวจสอบจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ ยับยั้งการสื่อสารใดๆ ห้ามผู้ใด เดินทางออกนอกราชอาณาจักร ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ ดำรงไว้ ฯลฯ (มาตรา 11)

นอกจากอำนาจที่เกิดขึ้นในระดับนโยบาย หรือการสั่งการแล้ว อำนาจ พิเศษยังปรากฏเรื่อยมาในระดับปฏิบัติ คือ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถ ควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน (มาตรา 12) ในกรณีปกติ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ควบคุมตัวได้ไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง) ข้อ กำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในอำนาจ การตรวจสอบของศาลปกครอง (มาตรา 16) เจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามพระราช กำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย หากเป็นการกระทำ ที่สุจริตและไม่เกินสมควรแก่เหตุ (มาตรา 17)

(3) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีเนื้อหา ของบทบัญญัติในลักษณะให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ในระดับ ที่ลดน้อยลงไปกว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่ก็มีเนื้อหาของตัวบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจพิเศษ ที่สำคัญ คือพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายจัดตั้งและเป็นที่มาของอำนาจ ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) โดยให้ เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (มาตรา 5) ตามปกติแล้วมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ สถานการณ์ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง เสริมการปฏิบัติงานของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 7) นอกจากนี้ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราช

อาณัติ แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นก็มีแนวโน้มว่าจะอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจของหน่วยงานหลายหน่วย ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามเหตุการณ์ดังกล่าว (มาตรา 15)

2. การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงมาใช้ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากสถานการณ์สิทธิมนุษยชน และผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลไกของรัฐและการใช้อำนาจรัฐทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่ ดังนี้

ประการแรก อำนาจตามกฎหมายพิเศษไม่เพียงแต่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ยังกระทบเข้าไปถึง “แก่น” หรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในระดับความคงอยู่ของสิทธิและเสรีภาพเลยทีเดียว (กรกฎ, 2557) เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายความมั่นคง ทั้งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2553 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2548 ล้วนมีมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวาง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคงที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติให้กลับคืนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามเมื่อถูกนำบังคับใช้ กลับพบมีการใช้ความรุนแรงจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการซ้อมทรมาน (torture) การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด (arbitrary detention) การวิสามัญฆาตกรรม (extrajudicial killings) โดยเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายพิเศษ (ประชาติ, 2559: ออนไลน์) ผลกระทบต่อสิทธิและ

เสรีภาพเหล่านี้ ไม่ใช่แค่การถูกจำกัด แต่กระทบไปถึงระดับสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้สิทธิพื้นฐานของประชาชนในมิติต่างๆ ถูกจำกัดและกระทบกระเทือนในวงกว้าง ทั้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย สิทธิในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการสื่อสาร การแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของรัฐ (มูลนิธิผสานวัฒนธรรม และ กลุ่มด้วยใจ, 2558: ออนไลน์) สภาพดังกล่าวบั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์ อันหมายถึงสภาวะการดำรงชีวิตอยู่โดยปลอดภัยจากความกลัว และความขาดแคลน (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548)

ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวโน้มบั่นทอนหลักนิติธรรมของประเทศไทยให้มีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น แม้ว่าโดยหลักการแล้ว ในภาวะที่รัฐเผชิญกับภัยคุกคามความอยู่รอด จนทำให้ความปลอดภัยของรัฐตกอยู่ในสถานการณ์วิกฤต รัฐสามารถยกเว้นกฎหมายปกติ รวมตลอดถึงละ หรือเว้นสิทธิ และเสรีภาพ ของประชาชน เพื่อกอบกู้ความสงบเรียบร้อยตามปกติกลับคืนมา แต่กระนั้น ในภาวะดังกล่าวก็ไม่ใช่วะที่ถึงขั้นปลอด หรือไร้ซึ่งกฎหมายเสียเลย และแน่นอนที่ว่าในภาวะเช่นนี้ กฎหมายที่ออกมาจัดการกับความไม่สงบนั้นคือกฎหมายความมั่นคง ก็ไม่ใช่จะบัญญัติอะไรก็ได้ หลักนิติธรรมในฐานะ ที่เป็นกฎแห่งกฎหมายยังคงมีอยู่ รัฐไม่สามารถออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่ติดตามสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ล้วนให้ข้อมูลตรงกันถึงกฎหมายความมั่นคงให้อำนาจฝ่ายทหารพิจารณาตีความบทบัญญัติและประเมินสถานการณ์เองว่าเมื่อใดควรประกาศกฎอัยการศึก หรือพื้นที่ใดควรประกาศเป็นพื้นที่ภายใต้สถานการณ์

ฉุกเฉิน โดยขัดกับหลักการแบ่งแยก และตรวจสอบ ตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ ภายหลังจากประกาศแล้วเมื่อมีการบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายพิเศษ ก็ทำให้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของบุคคล

ประการที่สาม โครงสร้างรัฐบาลแบบราชการรวมศูนย์ และการบริหารราชการที่ฝ่ายทหารนำฝ่ายพลเรือน มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการคุกคามความมั่นคง ของมนุษย์ในพื้นที่เลวร้ายลง

เจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎอัยการศึก คือการใช้เป็นเครื่องมือจัดการกับอริราชศัตรู ทั้งที่เป็นศัตรูที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือภายในประเทศก็ตาม ทำให้กฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องให้ มาตรการหรือเครื่องมือที่เด็ดขาด รุนแรง และกำหนดให้กลไกของรัฐที่ใช้มาตรการ รุนแรงเหล่านั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร อย่างไรก็ตาม เมื่อนำมาตรการ และ กลไกในลักษณะดังกล่าวมาใช้รักษาความมั่นคงภายในประเทศ จึงมีแนวโน้มที่จะถูกนำไปใช้อย่างเด็ดขาด รุนแรง และนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนรุนแรง ขึ้นตามไปด้วย

นโยบายด้านความมั่นคง รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกควบคุมโดยฝ่ายทหาร และบุคลากรฝ่ายความมั่นคง ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายทหารหรือมีทหารเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก สถานการณ์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการคุกคามความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวโยงกับ กลไกของรัฐที่ถูกเลือกมาใช้จัดการกับสถานการณ์ แม้ทางด้านความมั่นคงจะมีกลไก ของรัฐที่เป็นส่วนราชการฝ่ายพลเรือนรวมอยู่ด้วย ในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจน ตำรวจ อัยการ และศาลในกระบวนการยุติธรรมตามปกติ แต่เมื่อมีการประกาศพื้นที่ใด เป็นพื้นที่ใช้กฎอัยการศึก หรือพื้นที่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ทำให้อำนาจ

การบริหารจัดการสถานการณ์อยู่ในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบของหน่วย งานฝ่ายทหาร โดยแม่ทัพภาคที่ 4 รวมถึง กอ.รมน. ดูแลทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 มาตรา 15 ทวิ ให้อำนาจฝ่ายทหารจับกุม และควบคุมตัว โดยในบทบัญญัติของกฎหมายใช้คำ ว่า “กักตัว” บุคคลไว้สอบสวนได้ไม่เกิน 7 วัน อันเป็นเครื่องมือสำคัญมากต่อ การป้องปรามกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็เป็ นเครื่องมือที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนทั่วไปอย่างรุนแรง ด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาร่วมกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเกี่ยวกับการ ควบคุมตัวบุคคลได้ 30 วัน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2553 และการมีอำนาจใช้มาตรการปิดล้อมตรวจค้น กลายเป็นเครื่องมือทางยุทธวิธีที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายทหารมีขีดความสามารถ ในการจำกัดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่หนักขึ้นไปอีก

3. บทบาทของภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่อการส่งเสริมกระบวนการ ยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่

ในภาพรวมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ความมั่นคงอันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่า กฎหมายปกตินั้น ได้ส่งผลกระทบในด้านลบมากกว่าที่จะส่งผลดีต่อสถานการณ์ ความไม่สงบในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิของ ประชาชนอย่างรุนแรง และผู้ได้รับผลกระทบมีเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิด ความไม่พอใจต่อประชาชนในวงกว้าง

ในการนี้มีพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคม ชายแดนใต้ ธรณรงค์และเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงใน พื้นที่ตลอดมาในหลากหลายรูปแบบ ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทโดย

เน้นที่เวทีประชาคมมุสลิม แม้ประชาสังคมจะมีบทบาทเพียงส่วนน้อย แต่ก็ทำให้เครือข่ายประชาชนสามารถฟื้นตัวและเริ่มกลับมาแสดงบทบาทใหม่ โดยเกิดโครงการเยียวยาในกลุ่มต่างๆ ขึ้น เช่น การเยียวยาในเครือข่ายโรงเรียนปอเนาะ และมีการพัฒนาเครือข่ายมุสลิม

ภาคประชาสังคมที่ดำเนินการติดตามสถานการณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีอยู่หลากหลายกลุ่ม ทั้งที่เป็นนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพทางกฎหมายนิสิตนักศึกษา องค์กรศาสนาต่างๆ ที่น่าสนใจคือมีการผนึกกันเป็นเครือข่าย หรือภาคี ดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างกลุ่มประชาสังคมในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ เครือข่ายประชาสังคมคัดค้าน พ.ร.ก.ฉุกเฉินสหพันธ์นิสิตนักศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สนน.จชต.) มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม (MAC) ศูนย์ประสานงานองค์กรนักศึกษาและเยาวชนชายแดนใต้ (BOMAS) สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) องค์การบริหารองค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี องค์การบริหารนักศึกษาภาคปักษ์มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา สถาบันศึกษาองค์การนักศึกษา มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เครือข่ายส่งเสริมสิทธิและเข้าถึงความยุติธรรม (HAP) มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้ (YAKIS) ศูนย์ส่งเสริมวัฒนธรรม เพื่อประชาธิปไตย (CCPD) ศูนย์วัฒนธรรมอิสลามเพื่อการพัฒนา (PUKIS) สมาคมเยาวชนเพื่อการพัฒนา (YDA) สมาคมสตรีจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสันติภาพ (DEEPPEACE) สมาพันธ์นิสิตนักศึกษามุสลิมแห่งประเทศไทย (สนมท.) เครือข่ายผู้ช่วยทนายความมูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม (SPAN) เครือข่ายบัณฑิตอาสาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (INSOUTH) กลุ่มนักศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้มหาวิทยาลัยรามคำแหง(PNYS)

ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นบทบาทของภาคประชาสังคมต่อการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมภายใต้การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ดังนี้

(1) บทบาทสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงให้กับประชาชน เพื่อรู้จักพิทักษ์รักษาสีติของตนเอง

จากรายงานผลการวิจัยเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมายความมั่นคง ส่วนใหญ่ได้ผลการศึกษาดังกล่าว กลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายความมั่นคงน้อยมาก คือประชาชนทั่วไป รวมถึงกลุ่มผู้ต้องสงสัย เพราะจะมีความรู้ก็ต่อเมื่อถูกควบคุมตัวไปที่ศูนย์ซักถาม และได้รับคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่สอบสวนจำนวนหนึ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมมา ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่รู้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด สิ่งใดทำได้หรือไม่ได้ภายใต้กรอบของกฎหมายความมั่นคง และไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและการพิทักษ์รักษาสีติเสรีภาพที่ตนเองมี

จากผลพวงของการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่จากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดองค์กรภาคประชาสังคม อาทิ ศูนย์ทนายความมุสลิม กลุ่มเยาวชนในโรงเรียนสอนศาสนา (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2559 : ออนไลน์) รวมถึงเครือข่ายนักวิชาการจัดเวทีเสวนา (ข่าวสด, 2559 : ออนไลน์) รวมถึงโครงการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงในลักษณะความรู้พื้นฐานแก่ประชาชนในพื้นที่ และประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ถูกเพ่งเล็ง ถูกบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงโดยตรง (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2561: ออนไลน์) ให้มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในกฎหมายความมั่นคงแต่ละฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในระดับที่มีความเข้มข้นแตกต่างกัน

(2) บทบาทสร้างเครือข่าย ประสานความร่วมมือ และขยายสู่การเป็นประเด็นร่วมของสังคม

บทบาทของภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มเกิดขึ้นโดยในเบื้องต้นจำกัดพื้นที่การดำเนินงานเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ในรูปของการให้ความรู้แก่ประชาชน หรือกลุ่มเยาวชนซึ่งอาจตกเป็นผู้ต้องสงสัยและถูกบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม บทบาทใหม่ของภาคประชาสังคม เริ่มพัฒนาขึ้นจากการพัฒนาแนวทางในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการสร้าง “พื้นที่สาธารณะ” ในการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงด้วยวิถีทางสันติและกระบวนการประชาธิปไตย จุดเริ่มต้นที่เด่นชัดคือการเกิดขึ้นของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ใน พ.ศ. 2548 การทำงานของ กอส. เป็นมิติใหม่ของการแก้ปัญหาในสังคมไทยนำไปสู่การประชุมและพบปะเสวนา เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาคความรุนแรงอย่างต่อเนื่องในพื้นที่หลายแห่งของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น และภาคประชาสังคม รวมทั้งชาวบ้านกลุ่มต่างๆ จนกระทั่ง กอส. ถูกลดบทบาทลง เมื่อเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549

การเกิดเวทีประชุมและพบปะ การระดมความคิดเห็นของภาคประชาสังคมในมหาวิทยาลัยและโรงแรมท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง ผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ การขยายตัวของงานวิจัยเพื่อเก็บข้อมูลความเป็นจริงในพื้นที่จากนักวิชาการ ทั้งจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่และจากส่วนกลาง การเข้ามามีบทบาทขององค์กรเครือข่ายของสื่อมวลชน ทั้งในท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อรายงานข่าวสถานการณ์ และรายงานข่าวเจาะลึกเชิงสืบสวนสอบสวน รวมทั้งนำเสนอข้อมูลและงานวิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่สื่อมวลชนในระดับชาติ และระหว่างประเทศมากขึ้น

(3) บทบาทตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจ และเรียกร้องความเป็นธรรม

ผลพวงสำคัญจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้คือ ประชาชนไม่เชื่อมั่น และไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากประเด็นปัญหาความยุติธรรม ความเสมอภาค สิทธิพลเมืองที่ถูกกลืน (อุสตาซอับดุลอะซีส บินฮาฟิอี. พับลิคโพสต์, 2562: ออนไลน์) ก่อนที่จะมีการทำงานของภาคประชาสังคมในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจและเรียกร้องความเป็นธรรมจากภาครัฐ ประชาชนตามท้องที่ต่างๆ พยายามใช้กิจกรรมทางการเมืองด้วยวิธีการชุมนุมประท้วงในรูปแบบต่างๆ ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐแบบต่างคนต่างทำ ต่างหาวิถีทางช่วยตัวเองจากการใช้อำนาจอันไม่ชอบของรัฐ จนต่อมามีองค์กรนักกฎหมาย รวมถึงนักสิทธิมนุษยชนรวมกันจัดตั้งเป็นมูลนิธิ ชมรม หรือเครือข่ายติดตาม เฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ภาคประชาสังคมบางส่วนได้รับผลกระทบจากมาตรา 44 ทำให้เกิดความชะงักงันในพื้นที่ อีกทั้งภาคประชาสังคมบางส่วนได้สะท้อนว่ายังได้รับการข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่รัฐ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง แต่โดยภาพรวมภาคประชาสังคมชายแดนใต้ยังสามารถทำงานขับเคลื่อน

(4) บทบาทเรียกร้องให้ยกเลิกกฎหมายความมั่นคง

การรณรงค์เคลื่อนไหวด้วยการเรียกร้องให้ยกเลิกกฎหมายความมั่นคง โดยกลุ่มประชาสังคมเกิดขึ้นมาโดยตลอด การรณรงค์อย่างเป็นรูปธรรมครั้งสำคัญ เริ่มต้นจากเหตุการณ์ชุมนุมที่มีสียดกลาง ใน พ.ศ. 2550 เป็นการลุกฮือขององค์กรนักศึกษา เป็นจุดเริ่มต้นของการลุกฮือของเครือข่ายมลายูชายแดน

ได้ภายใต้ชื่อ “ศูนย์ประสานงานนักศึกษาและประชาชนชายแดนภาคใต้” และประชาชนในพื้นที่กว่า 10,000 คนโดยมีเป้าหมายเรียกร้องรัฐให้ยกเลิกกฎหมายพิเศษและถอนทหารออกนอกพื้นที่ อีกทั้งยังขอให้รัฐตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ความเป็นธรรมต่อกรณีชาวบ้าน ในพื้นที่ถูกลอบทำร้ายจนเสียชีวิต กว่า 21 เหตุการณ์ นอกจากการเคลื่อนไหวครั้งนี้ ภาคประชาสังคมโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มองค์กรศาสนาส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าควรยกเลิกกฎหมายความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมีเหตุผลว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อด้านลบมากกว่าที่จะส่งผลดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิ ของประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก (iLaw, 2553: ออนไลน์) ในขณะที่ความรุนแรงของสถานการณ์ในภาพรวมไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

● สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยนี้ ผู้วิจัยพบว่าภายใต้หลักการที่ยอมรับในระดับสากลอย่างหลักนิติธรรม และความมั่นคงของมนุษย์ กฎหมายความมั่นคงที่บังคับใช้อยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีมาตรการทางกฎหมายหลายอย่างที่ขัดกับหลักนิติธรรม ไม่สอดคล้องกับความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่บั่นเซาะแก่นแกนแห่งสารัตถะของสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์ที่อย่างไรเสียก็ต้องคงไว้ แม้ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะยกเว้น อันเป็นความจำเป็น และความอยู่รอดของรัฐก็ตาม

การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ภายใต้การติดตามจากภาคประชาสังคมทั้งในระดับพื้นที่และภายนอกพื้นที่อย่างใกล้ชิด สำหรับบทบาทของภาคประชาสังคมนั้น จะเห็นได้ว่าพลังของภาคประชาสังคมเติบโตขึ้นอย่างมาก การทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมเริ่มที่จะรวมตัวกันเป็นเครือข่ายมากขึ้น ที่โดดเด่น คือการเกิดขึ้นของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ การรวมตัวของผู้หญิงภาคประชาสังคม และการเกิดขึ้นของศูนย์ทนายความมุสลิม

ประเด็นสำคัญที่โดดเด่นในการทำงานขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมคือการมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องของการทำงานเพื่อสร้างสันติภาพในแง่มุมมองที่หลากหลายร่วมกับภาคส่วนวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทั้งในประเทศและต่างประเทศ ก่อให้เกิดความเข้าใจที่มากขึ้นในประเด็นปัญหาใจกลางที่เป็นความขัดแย้งของ “ตัวแสดงหลัก” พร้อมกันนั้นก็มีความพยายามทำความเข้าใจจุดยืนและบทบาทของภาคประชาสังคมที่จะต้องเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และความต้องการของคนในท้องถิ่น เพื่อสร้างอำนาจและพื้นที่ต่อรองที่เป็นของประชาชนร่วมกัน ตลอดจน การจับตา และความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องปรับเปลี่ยน แกไข ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการสากลมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายบนหลักนิติธรรม โดยถือว่าประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน และไม่อาจถูกระงับ หรือสูญเสียไปได้
2. ทบทวนการคงกฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่เป็นอยู่จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายให้คดีความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติ

3. ปรับโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีความมั่นคง ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โดยการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีความมั่นคงมาปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้มีอำนาจหลักเหนือฝ่ายทหาร

4. รัฐควรมีมาตรการเสริมการปฏิบัติงานที่รองรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงของมนุษย์ ดังนี้

(1) ส่งเสริมความเข้มแข็งของกระบวนการรับข้อร้องเรียนของประชาชน โดยจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะ

(2) เร่งรัดการดำเนินคดีตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดกฎหมายโดยการละเมิดสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชนของประชาชน และให้ดำเนินการอย่างเปิดเผย

(3) มีระบบพัฒนาบุคลากรและอบรมถึงบทบาทเจ้าพนักงานเกี่ยวกับแนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และหลักการสิทธิมนุษยชนแก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินงานเกี่ยวเนื่องในคดีความมั่นคง

(4) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายเกี่ยวกับความมั่นคงในบริบทการเมืองการทหาร การจัดการในสังคมพหุวัฒนธรรม การจัดการความขัดแย้ง และสันติศึกษาในกระบวนการยุติธรรม



เอกสารอ้างอิง

- UN Human Rights Committee. (2002). CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency. United Nations Development Program. (2002). *Human Development Report 2002*. New York: Oxford University Press.
- UNDP.(2018).*Human Security*.Retrieved November 17, 2018. from http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_rnhdrs.pdf
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (31 สิงหาคม 2548). *กรอบแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์* ที่มา <https://www.ryt9.com/s/cabt/27187> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 17 มิถุนายน 2561
- กรกฎ ทองชะโชค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้, *นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยทักษิณ*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 7.
- ข่าวสดออนไลน์. (8 ธันวาคม 2559). *เสนาฯ พื้นที่ปลอดภัย และ ความยุติธรรมทางเลือกในจังหวัดชายแดนใต้* ที่มา: https://www.khaosod.co.th/politics/news_133889 เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2561
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2553). *ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายด้านความมั่นคงที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย* ที่มา: <https://ilaw.or.th/StopSSA>. เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 23 มีนาคม 2561
- เจษฎา มีบุญลือ.(2553). *เอกสารทางวิชาการ เรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน*.กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

- ประชาไท. (2559). **ศูนย์ทนายมุสลิม เปิดรายงานสถานการณ์ละเมิดสิทธิ จาก กม.พิเศษในชายแดนภาคใต้** ที่มา: <https://prachatai.com/journal/2016/02/63848> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 10 มกราคม 2561
- มนัสวี อรชุนะกะ. (2562). หน่วยที่ 3 ความมั่นคงของมนุษย์ ในเอกสารการสอนประจำชุดวิชา 82427 **การพัฒนามนุษย์ในบริบทโลก**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มสธ.
- มูลนิธิผสานวัฒนธรรม และ กลุ่มด้วยใจ. (2558). **สถานการณ์สิทธิมนุษยชนใน จังหวัดชายแดนใต้ ประจำปี2558** ที่มา: https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/raayngaansthaankaarnsiththim-nusychn_32015_peace_3_0.pdf เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 23 มีนาคม 2561
- วิฑิต มันทาภรณ์. (2010). **กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง : ความหมายอย่างที่มีนัยสำคัญสำหรับประเทศไทย. กฎหมายความมั่นคง : หนทางแก้ไขความขัดแย้ง? ศึกษากรณีสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา และสามจังหวัดชายแดนใต้**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผสานวัฒนธรรม
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2559). **มูลนิธิเอเชียเปิดตัววงถก วาระชาติสันติภาพ ชายแดนใต้ เปิดผลวิจัย‘พื้นที่ปลอดภัย-ยุติธรรมทางเลือก** ที่มา: <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/9963> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 30 มีนาคม 2561
- สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2558). ระบบกฎหมายความมั่นคง: ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างและองค์กรในการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลภาคความมั่นคง, **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ 34, ฉบับที่ 2.
- สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (2561). **ศอ.บต.เดินหน้าสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชน**
- จัดโครงการสัมมนาทางวิชาการ 10 ปี กระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้** ที่มา: http://nwnt.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNSOC6105020010087 เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2561

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). **นโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2540 – ปัจจุบัน** ที่มา: https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/nov2558-1.pdf เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2559
- อุสตาซอับดุลอะซียะ บินฮาฟิอีย. (2562). **บทเรียนการต่อสู้ด้านสิทธิมนุษยชน ของเครือข่ายโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามภาคใต้ และข้อเสนอแนะ** ที่มา: <https://www.publicpostonline.net/26227> เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2562



Results-based Financing (RBF) in Maternal, Newborn, and Child Health Programs in Low and Middle-income Countries (LMICs): A Systematic Literature Review

Tatchalerm Sudhipongpracha, Ph.D.¹

Nigel James, M.P.H.²

¹ Associate Professor College of Interdisciplinary Studies
Thammasat University

² Policy and Program Officer The Joint United Nations
Program on HIV-AIDS (UNAIDS) New York, U.S.A.

บทคัดย่อ

การจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการโดยเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-based Financing: RBF) เป็นกลไกที่องค์การระหว่างประเทศนิยมใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าประสิทธิภาพของ RBF จะยังไม่เด่นชัด แต่ก็ปรากฏเครื่องมือและวิธีการประเมินโครงการตามแนวทาง RBF มากมายที่หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการประเมินโครงการ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบ RBF อย่างเป็นระบบ โดยวรรณกรรมดังกล่าว ได้แก่ รายงานกรณีศึกษาจากแต่ละประเทศ บทความวิจัย และบทความวิชาการอื่นที่ประมวลผลข้อมูลการติดตามและประเมินโครงการสุขภาวะอนามัยมารดา เด็กแรกเกิด และเด็กในประเทศที่มีรายได้ปานกลางและประเทศที่มีรายได้ต่ำ

การศึกษานี้พบว่า วิธีการและเครื่องมือวัดประเมินผลโครงการโดยส่วนใหญ่เป็นวิธีการเชิงปริมาณ มีรายงานและบทความการประเมินผลโครงการส่วนน้อยที่ใช้วิธีการเชิงคุณภาพซึ่งสามารถอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเชิงการเมือง ตัวแปรเชิงสถาบัน ตัวแปรเชิงเศรษฐศาสตร์ และตัวแปรทางด้านสังคม บทสรุปของการศึกษานี้ คือ ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ RBF จะต้องไม่เป็นเพียงกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต

แต่ควรได้รับการผนวกเข้ากับระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาสุขภาวะอนามัยของประชาชนอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ

การจัดสรรเงินทุนที่เน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหาร
ผลงาน อนามัยแม่ เด็กแรกเกิดและเด็ก

Abstract

Globally, results-based financing (RBF) has gained recognition as an ideal health financing mechanism, particularly among international donor agencies. Evidence to support the efficacy of RBF is indicative, but not conclusive, with various methodologies and tools being applied by different agencies to measure an impact of population health programs. The purpose of this paper is to offer a critical review of literature using specific evaluation reports, published articles, and unpublished documents on RBF evaluations in low- and middle-income countries (LMICs). The focus is on the RBF schemes used to improve maternal, newborn, and child health (MNCH) outcomes. This study finds that current RBF evaluation methods are still predominantly quantitative. Few evaluation studies utilize qualitative evaluation tools that can explain the complex interactions between underlying political/institutional, economic, and social factors. This paper concludes that there is a need to

transform the RBF model from a project financing mechanism to an institutionalized national health financing system.

Keywords:

Results-based Financing, Performance Management, Maternal, Newborn, and Child Health

1. INTRODUCTION

In recent years, international donors, governments, and non-governmental organizations (NGOs) have taken steps to reform the funding mechanisms of healthcare services in low- and middle-income countries (LMICs). Results-based Financing (RBF) features as a prominent reform strategy that links funding to results. More specifically, RBF ties monetary or non-monetary rewards to pre-defined targets or measures, with such rewards made available upon verification that the agreed-upon targets or measures have been reached (Kane et al., 2019; Paul et al., 2020).

In the health sector, RBF can be broadly classified into *supply-side* and *demand-side* mechanisms. When targeting the supply side, RBF—interchangeably referred to as “performance-based payment” or “pay for performance (P4P)” —offers incentives for healthcare providers to deliver pre-determined healthcare services (Oxman & Fretheim, 2009; Musgrove, 2011). On the demand side, a typical RBF mechanism is a conditional cash transfer (CCT) program, which channels funding to individual healthcare beneficiaries according to specific requirements, such as having children vaccinated and getting regular health screenings (Wilhelm et al., 2016; Brenner et al., 2018). In LMICs, a combination of these supply-side and demand-side RBF schemes has been used to administer health promotion and disease prevention programs, such as nutrition programs in Senegal and Madagascar (Loevinsohn

& Harding, 2005), HIV/AIDS treatment and care services in Sub-Saharan Africa and South Asia (Suthar et al., 2017), and maternal, newborn, and child health (MNCH) initiatives (Liu et al., 2008; Petrosyan et al., 2017; Wright & Eichler, 2018).

LMICs face not only population health problems, but also management challenges characterized by inadequate health workforce, unavailability of essential equipment and medicines, and inefficient allocation of financial resources (Zizien et al., 2019). RBF has been promoted as a strategy to improve health systems and population health in LMICs, particularly MNCH (Witter et al., 2013; Bertone & Witter, 2015; Tawfiq et al., 2019; 2020). However, there is scarce evidence for the RBF effects on MNCH outcomes (Gopalan et al., 2014; Das et al., 2016). The current RBF evaluation methods and tools lack robustness required to provide conclusive indication of the effectiveness, efficiency, equity, and sustainability (Grittner, 2013; Gorter & Meessen, 2013; Mills, 2014). The MNCH programs in LMICs have been evaluated by a variety of methods and tools depending on funding agencies and countries. In this present study, we conduct documentary research on evaluation reports and peer-reviewed articles to gain a better understanding of the methods and tools used to evaluate the RBF interventions and quality of the MNCH programs in LMICs. Emphasis is placed on the recurrent findings, conclusions, and policy recommendations from these documents. Only the RBF and MNCH programs

implemented by the LMIC public sector agencies are under consideration.

The rest of this article proceeds as follows. First, a conceptual framework for the documentary research is introduced. Second, the article explains the research design and data collection procedures. Third, the findings are reported based on the methods and tools used to evaluate the MNCH programs in LMICs, as well as the recurrent findings, conclusions, and recommendations from the evaluation reports. Then, this article culminates in a discussion of implications for health systems development in LMICs.

2. METHOD

2.1 Protocols and Registration

We conducted a documentary review to identify and synthesize evaluation reports and research articles on the RBF interventions in MNCH in LMICs. Although the initial protocol was not registered, the review of literature in this study is consistent with the PRISMA statement.

2.2 Eligibility Criteria

Inclusion criteria. In this documentary research, we review evaluation studies on RBF used in the MNCH programs from January 2000 to September 2017. These evaluation studies were

classified into three (3) groups: 1) program evaluation reports from different countries at different levels of program completion, which can be retrieved from the World Bank databases (e.g., <http://www.rbhealth.org/impact>) ; 2) peer-reviewed journal articles; and 3) unpublished program evaluation studies conducted by non-World Bank international agencies, country governments, and NGOs.

Exclusion criteria. In this study, we excluded: 1) evaluation studies on MNCH programs conducted in high-income countries (HICs); 2) publications that contain only executive summaries or abstracts; and 3) reports and articles that are not written in English.

2.3 Information Sources

Searching in previous systematic review. We started our documentary research by exploring the reference lists of two (2) recent systematic reviews to find RBF evaluation studies focusing on the MNCH programs in LMICs. A review by Patel (2018) analyzed evaluation studies on the P4P interventions between June 2014 and September 2017. However, the author only studied peer-reviewed articles and the supply-side RBF mechanism. The other review conducted by Turcotte-Tremblay and colleagues (2016) also focused on the evaluation of supply-side RBF programs from 2000-2012. During the search for relevant literature, we also screened the reference sections of additional systematic reviews (Emmert et al., 2012; Eijkenaar et al., 2013).

Search in databases. Electronic searches were conducted in the Web of Science, Library Genesis, and PubMed databases. As stated earlier, documents selected into this study had to be written in English and published between January 2000 and September 2017. We adopted a Boolean search strategy to identify documents with the following keywords: (RBF “OR” Incentive schemes) “AND” (Maternal and child health care “OR” Health care “OR” Health) “AND” (RBF “OR” Output based strategies) “AND” (Impact in MNCH “OR” “OR” Success “OR” Achievements “OR” Failures) “AND” (RBF programs “OR” RBF projects “OR” Incentive based mechanics “OR” Health financing “OR” PBF) “AND” (Low and middle income countries “OR” Developing countries “OR” Fragile countries). In addition to the three (3) databases listed above, other potentially relevant documents (e.g., unpublished reports, conference articles) were identified using Google and Google Scholar. We also consulted health systems specialists and health economists about any ongoing RBF interventions or RBF evaluation studies.

Study selection. The selection began with two investigators gathering all potentially relevant documents and screening them according to the inclusion and exclusion criteria (Table 1). Documents containing only abstracts or executive summaries were excluded. If the investigator could not decide based on the abstract or executive summary, he proceeded to consider the full text. When a decision was still unreachable, the other investigator read the document and made a consensual decision.

Table 1. Inclusion and Exclusion Criteria

Category	Inclusion Criteria	Exclusion Criteria
1. Country evaluation reports	1) Published reports from the World Bank databases 2) Conducted between 2000 and 2017	1) Focus on HICs 2) Evaluation summaries only 3) Non-English language
2. Peer-reviewed articles	1) Journal articles on evaluation of the RBF interventions in MNCH 2) Published between 2000 and 2017	1) Focus on HICs 2) Abstracts only 3) Non-English language
3. Published and unpublished papers/reports by country governments, donor agencies, and NGOs	1) Documents with keywords relevant to RBF and MNCH 2) Written between 2000- 2017	1) Focus on HICs 2) Evaluation summaries or abstracts only 3) Non-English language

Data item and extraction. The two investigators conducted data extraction. The extracted information consisted of author (s), publication year, country when RBF and study were executed, evaluation method (s) used, findings, conclusions, and recommendations.

Summary measures and data synthesis. A variety of summary measures and results were present in the selected studies, such as differences in service costs, out-of-pocket payments (OPPs), disability-adjusted life years (DALYs), quality-adjusted life years (QALYs). Thus, we could not conduct a meta-analysis for this present study.

2.4 Appraising Methodological and Reporting Quality of Included Studies

Two investigators read and appraised the selected studies by examining both the chosen and foregone interventions, the consequences, the study conclusions, and policy implications. We developed a list of questions to guide our synthesis of the recurrent findings, conclusions, and recommendations in the selected studies.

How were the RBF models of health financing structured within the MNCH programs in LMICs, in terms of scope, incentive types, and program targets?

What methodologies and tools were used in evaluating RBF interventions in MNCH in LMICs?

What are the recurrent findings that came out of RBF evaluations in MNCH, as applied in LMICs?

To what an extent is equity and sustainability addressed in RBF evaluations?

3. FINDINGS

Initially, we retrieved 165 articles after our electronic searches. Based on the inclusion and exclusion criteria, we eliminated 14 country reports, 64 peer-reviewed articles, and 26 unpublished studies due to an absence of the full reports and irrelevance to the research questions. Ultimately, the study selection process ended with 61 studies for our analysis.

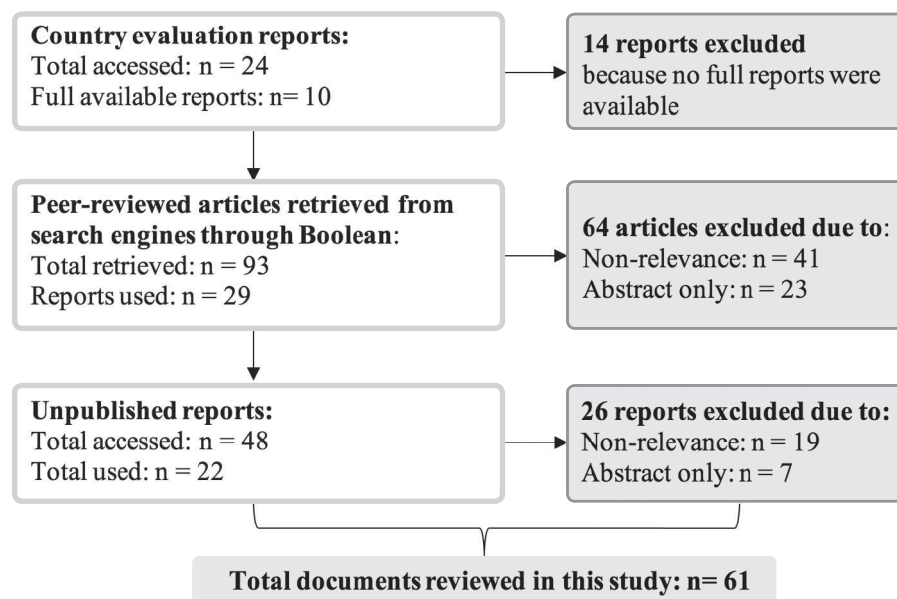


Figure 1. Summary of Retrieved Studies

3.1 How were the RBF models of health financing structured within the MNCH programs in LMICs, in terms of scope, incentive types, and program targets?

The evaluation reports in this review came from eight (8) countries: Afghanistan (Engineer et al., 2016), Argentina (Gertler et al., 2014), Benin (Lagarde et al., 2016), Cameroon (De Walque et al., 2017), Democratic Republic of Congo (Brendenkamp et al., 2011; Fox et al., 2014), Rwanda (Basinga et al., 2011; Shapira et al., 2017), Zambia (Friedman et al., 2016), and Zimbabwe (World Bank, 2016). Supply-side RBF schemes, including performance-based contracting (PBC) and P4P, were used in Afghanistan, Zambia, and Zimbabwe as incentives to deliver specified MNCH services. Bonus payments were paid to health facilities in these countries for meeting pre-determined service requirements. Argentina, Benin, and Cameroon followed a similar supply-side model that offered incentives to healthcare facilities to assist low-income households with the MNCH services consistent with pre-defined quality criteria. On the contrary, the P4P scheme in the Democratic Republic of Congo linked payments to the volume, rather than quality, of services provided. The MNCH program in Rwanda employed both supply-side and demand-side RBF schemes, including in-kind incentives for female service recipients and performance-based incentives for community health workers.

Central to the implementation of RBF programs, performance indicators or targets serve as an objective basis for rewards and help align the public health goals with those of the service providers. In the MNCH programs, common pre-defined indicators were antenatal care (ANC), skilled birth attendance, referral of complicated deliveries, child immunization, and family planning (Gorter & Meessen, 2013). In most cases, RBF in LMICs was funded by donor agencies who normally specified the scope of incentives and quality measures for their grant programs. Few RBF schemes were based on local and national government resources. Thus, recipient countries and local healthcare providers had limited roles in incentive setting and indicator selection (Ye et al., 2016). As such, few countries were able to integrate RBF into the national health funding systems (Gorter & Meessen, 2013).

In all eight (8) countries in this study, RBF implementation arrangements follow similar financial arrangements. Funding agencies or the consortia of funders do not channel funds directly to the national governments, but to the international NGOs to administer the MNCH programs on their behalf. These international NGOs—collectively known as the National Purchasing Agencies (NPA)—are responsible for contracting out the MNCH services, verifying results, and reimbursing payments. Each country's national steering committee, which consists of the NPA, funding agencies' representatives, and the public health ministry, sets out

the national implementation framework and appoints external evaluators to validate performance data before incentive reimbursement (Van de Looij et al., 2015). At the community level, multi-stakeholder committees oversee day-to-day operations and report to the external evaluators. The Zimbabwean case offers a concrete example of this implementation framework (World Bank, 2016). In Zimbabwe, a consortium of funders—the World Bank, UNICEF, and the Health Results Innovation Trust Fund (HRITF)—worked with two NPAs, including the Crown Agents and the Catholic Organization for Relief and Development Aid (CORDAID). These NPAs contracted out the MNCH programs to community-based organizations and designated the University of Zimbabwe to perform external evaluation of local facilities' healthcare services.

3.2 What methodologies and tools were used in evaluating RBF interventions in MNCH in LMICs?

RBF evaluation methods and tools vary from country to country depending on the funding agencies, evaluators' interests, implementing partners, hosting governments, and the nature of MNCH intervention programs. The evaluation methods and tools range from a simple before-and-after comparison between intervention and control groups to a highly technical econometric model that attempts to control for extraneous variables (Morgan et al., 2013). The majority of demand-side RBF schemes, such as

voucher and conditional cash transfer (CCT) programs, have been assessed using descriptive cross-sectional surveys and experimental and quasi-experimental methods (Chansa et al., 2015). On the other hand, a variety of controlled experiments are more popular assessment tools for the supply-side RBF schemes, such as P4P.

In 22 peer-reviewed articles (76 percent of all peer-reviewed articles) and 18 unpublished reports (82 percent of unpublished reports), the evaluation methods and tools focus on service quantity and coverage. Consistent with Grittner (2013), the majority of the research under consideration utilize output assessment rather than outcome assessment. Program outcome measures, such as service quality, client satisfaction, and equity, are largely absent from the monitoring and evaluation of RBF programs for MNCH (Gorter & Meessen, 2013; Morgan et al., 2013). Also, most research covered in this study relies on quantitative approaches to assess the effectiveness of RBF interventions at the expense of qualitative analyses, which are essential to explain the underlying behavioral, political, and logistical factors influencing health outcomes (World Bank, 2016).

Further, only two (2) out of ten (10) country reports (Zambia and Argentina) incorporate cost effectiveness analysis into their evaluation studies. This corresponds to Mills (2014), who observes that current RBF evaluation tools lack sufficient financial analytic power to generate viable policy recommendations. Another pitfall

is the lack of randomization, which does not allow the RBF evaluation tools to show whether the claimed improvements are directly attributable to performance incentives or other contextual factors (Grittner, 2013). Based on these gaps, this documentary research supports past arguments by Gorter and Meessen (2013) and Morgan and colleagues (2013) that call for more robust evidence in support of RBF.

3.3 What are the recurrent findings, conclusions, and recommendations that came out of RBF evaluations in MNCH, as applied in LMICs?

This documentary research has found consistent evidence about the effectiveness of RBF interventions in improving coverage and utilization of MNCH services. In the countries under review, MNCH service utilization and coverage reportedly increased. For instance, early antenatal care (ANC) bookings in Argentina went up by 34 percent after implementing RBF interventions (Gertler, 2014). In Rwanda, institutional deliveries increased by 23 percent and preventive care visits for the 0-23 month (s) old children by 56 percent (Basinga et al., 2011; Shapira et al., 2017). Cameroon observed a similar trend in preventive care utilization (De Walque et al., 2017).

However, the effects of RBF incentives on healthcare workers are not yet conclusive. Studies from the Democratic Republic of

Congo, Benin, and Zimbabwe indicated that the supply-side RBF schemes motivated healthcare workers to perform optimally (Brendenkamp et al., 2011; Fox et al., 2014; Van de Looij et al., 2015; Lagarde et al., 2016). On the contrary, the assessment report from Zambia did not find any correlation between health worker motivation and incentives (Friedman et al., 2016). Moreover, this research found that all of studies under review only use quantitative methods to assess the effects of RBF interventions on health workers' satisfaction and motivation.

The impact of RBF interventions on healthcare quality and health outcomes remain unclear. Normally, RBF interventions channel resources directly to the point of use. This practice is expected to empower frontline healthcare workers to make decisions on how to use the resources to improve healthcare services. The supply-side RBF interventions have proven to increase structural quality indicators—such as biomedical waste disposal, medical equipment availability, and facility conditions— in Cameroon, Zambia, and Zimbabwe. Yet, few studies focus on the effects of RBF on healthcare quality. Quality indicators were incorporated into the assessment studies only from Rwanda (Basinga et al. 2011; Shapira et al., 2017), Zambia (Friedman et al., 2016), and Zimbabwe (World Bank, 2016). For example, authors of the Rwanda country report evaluated P4P against the quality of MNCH services and reported increased prenatal care quality. Thus, the lack of attention

to service quality and health outcomes reveals an evaluation gap in the majority of research works under review. Due to this gap, it is difficult to link the RBF incentives to health outcomes (Morgan et al., 2013).

Based on the previous section, cost effectiveness analysis was rarely covered in most evaluation studies. Three (3) country reports (Argentina, Zambia, Zimbabwe), five (5) peer-reviewed articles (17 percent of peer-reviewed articles), and five (5) unpublished reports (23 percent of unpublished reports) touch on cost effectiveness. Our analysis of these cost-effectiveness studies found that the RBF interventions were highly effective in terms of averted DALYs (Disability-adjusted life years) and gained QALYs (Quality-adjusted life years). For instance, in Zambia, RBF was found to be cost effective in terms of DALYs and QALYs, when compared to the country's GDP per capita in 2013. However, Zambia's health outcome came at a higher unit cost than an input-based financing scheme.

4. To what an extent is equity and sustainability addressed in RBF evaluations?

Equity is not comprehensively covered in the current RBF evaluation methodology (Morgan et al., 2013). RBF proponents argue that RBF enhances access to healthcare for the underprivileged

population by removing financial barriers. In this documentary research, we have identified a small number of evaluation studies that address the equitable outcomes of RBF interventions. The studies from Afghanistan, Democratic Republic of Congo, and Rwanda in particular did not find the equity-enhancing impact of RBF. The Afghanistan report features an analysis of a wealth index in the manner proposed by Filmer and Pritchett (1999). However, the analysis reveals that the supply-side RBF scheme used in Afghanistan did not lead to equitable MNCH services (Engineer et al., 2016).

Also, since the MNCH services can cause due financial stress on the poor population, RBF interventions—particularly the demand-side schemes—can help ease financial stress by reducing or scraping user fees, thereby giving vulnerable populations more access to the MNCH services (Witter et al., 2009; Pearson et al., 2010). The evaluation studies from Afghanistan, Democratic Republic of Congo, and Rwanda found no differences in the household out-of-pocket health expenditures between the pre-intervention and post-intervention groups.

The sustainability dimension of RBF remains as blurry as the equity dimension. In this review, only four (4) country evaluation reports (Argentina, Zambia, Zimbabwe, Rwanda) placed emphasis on financial sustainability as inferred from cost effectiveness analysis (Morgan et al., 2013; Gertler, 2014). However, a singular

emphasis on financial sustainability distracts attention from other important issues, especially environmental, political/institutional, social, and technological sustainability. As Grittner (2013) observes, RBF relies heavily on performance measurement and financial incentives, which may compromise the sustainability goals. Nonetheless, the Rwanda case provides some evidence for institutional sustainability of RBF, as the country has incorporated the RBF approach into the national health insurance system. Efforts to institutionalize RBF in other countries under review remain unclear. As described in the previous section, the RBF implementation arrangements require high administrative costs. Given the limited technical capacity and financial constraint in most LMICs, scaling up the RBF pilot programs becomes difficult if not impossible (Morgan et al., 2013).

Although experts seem to suggest that RBF is a sustainable way of financing healthcare services, it is important that countries receiving foreign assistance adopt reform measures to transform their national health systems. Based on this documentary research, the evidence remains inconclusive whether such reforms have actually taken place in the countries under review.

● Discussion

The RBF model of healthcare financing aims at realigning incentives with the public health goals (Gorter & Meessen, 2013). A large number of RBF intervention programs have been funded by international donor agencies (Ye et al; 2016). The intervention programs in the countries under review have been implemented as vertical programs separate from the national health budget (Antony et al., 2017). This so-called verticalization practice poses a major challenge in the LMIC context where the public health needs are broad and vary geographically. Although aid recipient countries have been able to meet the national health priorities and donor agencies' specific requirements, this documentary review has shown that the RBF intervention programs still need to be assessed in terms of service quality, equity, and sustainability.

Further, this article has also demonstrated that there has been very little investigation on the systemwide effects of RBF on a country's health system (Witter et al., 2013). Similar to other health financing schemes, RBF has an effect of reducing healthcare cost at the point of consumption. This can give rise to supplier-induced demand (SID) in which the patients' demand for healthcare services exceeds the pareto-efficient level. Existing studies in this documentary review do not address potential perverse incentive effects caused by the RBF interventions.

As the world gears up for the ambitious Sustainable Development Goals (SDGs), program evaluation methods and tools still need further improvements to measure the effectiveness of RBF interventions. Equally important is the quality and reliability of data (Mills, 2014). Specifically, the lack of financial data in LMICs precludes attempts to perform meaningful cost effectiveness analysis of MNCH programs (Chansa et al., 2015). Poor data quality can negatively affect target setting, program monitoring, and verification of incentive/ subsidy claims—all of which jeopardize the merit of RBF.

● Conclusion

RBF shows great potential to improve MNCH services in LMICs. In the resource-constrained countries, RBF is assumed to generate social and economic values for every dollar of public investment. RBF evaluation methods range from a simple before-and-after comparison to a more rigorous experimental design. Yet, qualitative assessment tools remain underutilized, despite their potential contribution to a more complete understanding of the political, social, and economic factors that affect RBF and health outcomes. Also, this documentary review has revealed that RBF evaluation studies do not adequately address the sustainability and equity issues. Rather, these studies emphasize the output-level indicators,

particularly coverage and utilization. Also, cost effectiveness analysis is largely absent from the RBF evaluation studies possibly due to poor data quality.

RBF is likely to yield more positive results with strong leadership and political commitment (Pearson et al., 2010). However, it should not be viewed as a magic bullet to address all the maternal and child health financing challenges in LMICs (Witter et al., 2009).

RBF as a health financing mechanism needs to be understood from a global health governance perspective. This includes an understanding of the global forces that shape, dominate, and drive the “payment for results” agenda. By focusing on the results, international donor agencies expect managerial accountability and financial risk management capacity to take root in aid recipient countries. Thus, health system reform and human capital development must be adopted in parallel with the RBF interventions.



References

- Antony, M., Bertone, M. P., & Barthes, O. (2017). Exploring implementation practices in results-based financing: the case of the verification in Benin. *BMC Health Services Research*, 17 (1), 204.
- Basinga, P., Gertler, P. J., Binagwaho, A., Soucat, A. L., Sturdy, J., & Vermeersch, C. M. (2011). Effect on maternal and child health services in Rwanda of payment to primary health-care providers for performance: an impact evaluation. *The Lancet*, 377 (9775), 1421-1428.
- Bertone, M. P., & Witter, S. (2015). The complex remuneration of human resources for health in low-income settings: policy implications and a research agenda for designing effective financial incentives. *Human Resources for Health*, 13 (1), 62.
- Brendenkamp, C., De Borman, N., Mullen, P., Ostiguy, D., Sompwe, E., Wane, W., & Wangata, J. (2011). Dealing with difficult design decisions: The experience of an RBF pilot program in Haut-Katanga District of Democratic Republic of Congo. Washington, D.C.: The World Bank.
- Brenner, S., Mazalale, J., Wilhelm, D., Nesbitt, R. C., Lohela, T. J., Chinkhumba, J., Lohmann, J., Muula S., A., & De Allegri, M.

- (2018). Impact of results-based financing on effective obstetric care coverage: evidence from a quasi-experimental study in Malawi. *BMC Health Services Research*, 18 (1), 1-10.
- Chansa, C., Das, A., Qamruddin, J., Friedman, J., Mkandawire, A., & Vledder, M. (2015). Linking results to performance: evidence from a result-based financing pre-pilot project in Katete district, Zambia. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Das, A., Gopalan, S.S., & Chandramohan, D. (2016). Effect of pay for performance to improve quality of maternal and child care in low- and middle-income countries: a systematic review. *BMC Public Health*, 16, 321.
- De Walque, D., Robyn, P. J., Saidou, H., Sorgho, G., & Steenland, M. (2017). Looking into the performance-based financing black box: evidence from an impact evaluation in the health sector in Cameroon. Washington, D.C.: The World Bank.
- Eijkenaar, M., Emmert, M., Scheppach, M., & Schöffski, O. (2013). Effects of pay for performance in health care: a systematic review of systematic reviews. *Health Policy (Amsterdam, Netherlands)*, 110 (2-3), 115-30.
- Emmert, M., Eijkenaar, F., Kemter, H., Esslinger, A.S., & Schöffsk, O. (2012). Economic evaluation of pay-for-performance in health care: a systematic review. *The European journal of Health Economics*, 13 (6), 755-67.

- Engineer, C. Y., Dale, E., Agarwal, A., Agarwal, A., Alonge, O., Edward, A., Gupta, S., Schuh, H.B., Burnham, G., & Peters, D. H. (2016). Effectiveness of a pay-for-performance intervention to improve maternal and child health services in Afghanistan: a cluster-randomized trial. *International Journal of Epidemiology*, 45 (2), 451-459.
- Filmer, D., & Pritchett, L. (1999). The effect of household wealth on educational attainment: evidence from 35 countries. *Population and development review*, 25 (1), 85-120.
- Fox, S., Witter, S., Wylde, E., Mafuta, E., & Lievens, T. (2014). Paying health workers for performance in a fragmented, fragile state: reflections from Katanga Province, Democratic Republic of Congo. *Health Policy and Planning*, 29 (1), 96-105.
- Friedman, J., Qamruddin, J., Chansa, C., & Das, A. K. (2016). Impact evaluation of Zambia's health results-based financing pilot project. Washington, D.C.: The World Bank.
- Gautier, L., & Ridde, V. (2017). Health financing policies in Sub-Saharan Africa: government ownership or donors' influence? A scoping review of policymaking processes. *Global Health Research and Policy*, 2 (1), 23.
- Gertler, P., Giovagnoli, P., & Martinez, S. (2014). Rewarding provider performance to enable a healthy start to life: evidence from Argentina's Plan Nacer. Washington, D.C.: World Bank.

- Gopalan, S. S., Mutasa, R., Friedman, J., & Das, A. (2014). Health sector demand-side financial incentives in low- and middle-income countries: a systematic review on demand- and supply-side effects. *Social Science & Medicine*, 100, 72-83.
- Gorter, A. C., Ir, P., & Meessen, B. (2013). Evidence review. Results-based financing of maternal and newborn healthcare in low-and lower-middle-income countries. Paris: OECD.
- Grittner, A. (2013). Evidence from performance-based financing in the health sector . Bonn: Institute for Health and Social Policy.
- Kane, S., Gandidzanwa, C., Mutasa, R., Moyo, I., Sismayi, C., & Dieleman, M. (2019). Coming full circle: how health worker motivation and performance in results-based financing arrangements hinges on strong and adaptive health systems. *International Journal of Health Policy and Management*, 8 (2), 101-111.
- Lagarde, M., Burn, S., Lawin, L., Bello, K., Dossou, J. P., Makoutode, P., Goufodji, B. S., Lemiere, C. & Juquois, M. (2016). Exploring the impact of performance-based financing on health workers' performance in Benin. Washington, D.C.: World Bank.
- Liu, X., Hotchkiss, D.R., & Bose, S. (2008). The effectiveness of contracting-out primary health care services in developing countries: a review of the evidence. *Health Policy and Planning*, 23 (1), 1-13.

- Loevinsohn, B. & Harding, A. (2005). Buying results?: contracting for health service delivery in developing countries. *The Lancet*, 366, 676-681.
- Mills, A. (2014). Health care systems in low-and middle-income countries. *New England Journal of Medicine*, 370 (6), 552-557.
- Morgan, L., Stanton, M. E., Higgs, E. S., Balster, R. L., Bellows, B. W., Brandes, N., Comfort, A. B., Eichler, R., Glassman, A., Hatt, L. E., Conlon, C. M., & Koblinsky, M. (2013). Financial incentives and maternal health: where do we go from here? *Journal of Health, Population, and Nutrition*, 31(4 Suppl 2), S8-S22.
- Musgrove, P. (2011). Financial and Other Rewards for Good Performance or Results: A Guided Tour of Concepts and Terms and a Short Glossary. Washington D.C.: World Bank Group.
- Oxman, A. D. & Fretheim, A. (2009). Can paying for results help to achieve the Millennium Development Goals? Overview of the effectiveness of results-based financing. *Journal of Evidence-Based Medicine*, 2 (2), 70-83.
- Petrosyan, V., Melkom Melkomian, D., Zoidze, A., & Shroff, Z. C. (2017). National scale-up of results-based financing in primary health care: the case of Armenia. *Health Systems & Reform*, 3 (2), 117-128.
- Paul, E., Brown, G. W., Ensor, T., Ooms, G., van de Pas, R., & Ridde, V. (2020). We shouldn't count chickens before they hatch: results-based financing and the challenges of cost-effectiveness analysis. *Critical Public Health*, 1-6.

- Patel, S. (2018). Structural, institutional and organizational factors associated with successful pay for performance programs in improving quality of maternal and child healthcare in low-and middle-income countries: a systematic literature review. *Journal of Global Health*, 8(2), 1-12.
- Pearson, M. (2011). Results-based aid and results-based financing: what are they? have they delivered results? London: HLSP Institute.
- Shapira, G., Kalisa, I., Condo, J., Humuza, J., Mugeni, C., & Walldorf, J. (2017). The effects of in-kind demand-side conditional transfers for improving uptake of maternal and child health services in Rwanda. Washington, D.C.: The World Bank.
- Suthar, A. B., Nagata, J. M., Nsanzimana, S., Bärnighausen, T., Negussie, E. K., & Doherty, M. C. (2017). Performance-based financing for improving HIV/AIDS service delivery: a systematic review. *BMC Health Services Research*, 17 (1), 6.
- Tawfiq, E., Alawi, S. A. S., & Natiq, K. (2020). Effects of training health workers in integrated management of childhood illness on quality of care for under-5 children in primary healthcare facilities in Afghanistan. *International Journal of Health Policy and Management*, 9 (1), 17.
- , Desai, J., & Hyslop, D. (2019). Effects of results-based financing of maternal and child health services on patient satisfaction in Afghanistan. *Journal of Health Services Research & Policy*, 24 (1), 4-10.

- Turcotte-Tremblay, A. M., Spagnolo, J., De Allegri, M., & Ridde, V. (2016). Does performance-based financing increase value for money in low-and middle-income countries? A systematic review. *Health Economics Review*, 6 (30), 1-18.
- Van de Looij, F., Mureyi, D., Sisimayi, C., Koot, J., Manangazira, P., & Musuka, N. (2015). Early evidence from results-based financing in rural Zimbabwe. *African Health Monitoring*, 6, 32-36.
- Wilhelm, D. J., Brenner, S., Muula, A. S., & De Allegri, M. (2016). A qualitative study assessing the acceptability and adoption of implementing a results-based financing intervention to improve maternal and neonatal health in Malawi. *BMC Health Services Research*, 16 (1), 398.
- Witter, S., Toonen, J., Meessen, B., Kagubare, J., Fritsche, G., & Vaughan, K. (2013). Performance-based financing as a health system reform: mapping the key dimensions for monitoring and evaluation. *BMC Health Service Research*, 13, 367.
- World Bank. (2016). Rewarding Provider Performance to Improve Quality and Coverage of Maternal and Child Health Outcomes: Zimbabwe Results-Based Financing Pilot Program—Evidence to Inform Policy and Management Decisions. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Health Organization. (2019). *World Health Statistics Overview 2019: Monitoring Health for the SDGs (Sustainable Development Goals)*. Geneva: World Health Organization.