



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957 ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์		อาทิตย์	เวลา		
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา								05.00		
06.00	คุยข่าวเช้า					รัฐสภาไทยได้มพระบรมมี (10 นาที)			06.00		
						weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย				
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								07.00		
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล		ทำดีได้ดี	07.30		
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)		ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00		
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย			09.00		
09.30	เวลา 09.30 น.	เวลา 09.30 น.		สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว		มีข่าวดีมาบอก	09.15		
10.00	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)		ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00		
11.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บันทึกการประชุมสภา			11.00		
12.00	การปฏิรูป ประเทศ	การปฏิรูป ประเทศ	รัฐสภาของเรา	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	สื่อบ.พันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย			12.00		
13.00	(สปท.) จนเสร็จสิ้น การประชุม	(สปท.) จนเสร็จสิ้น การประชุม	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	(สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม	(สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม	ท้องถิ่นบ้านเรา			13.00		
15.00	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	สภาสาระ			15.00		
16.30	ปฏิรูปกฎหมายประชาชนกับ คปค.			เดินทางรัฐธรรมนุญไทย		ละครวิทยุ			15.30		
17.00	Gossip การเมือง					ชีวิตกับการเรียนรู้		สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00		
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				ก้าวทันไอที	ละครจตุรบอลโลก		สื่อบข่าว.เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00		
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)			18.00		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.										
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you			19.30		
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)								20.00		
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล		สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ			
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน			21.00		
21.30	ธรรมะก่อนนอน										20.00
22.00											

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.
- หากช่วงเวลาดำเนินการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



រដ្ឋសភា



สารบัญ

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐

Vol. 65 No. 1 January 2017

แนวคิดการถือกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศไทย ๑๑

จากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์

รองศาสตราจารย์ธโรศร ตูทองคำ

การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เชิงรุก ๒๓

นำประเทศไทยพ้น Tier3

วัชรวิทย์ ไชยสาร

การบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้กระบวนการ “ธรรมาภิบาล” ๗๐

ธีรพล พงษ์บัว

การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ๘๖

บทเรียนจากการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ในภาคเหนือตอนบน

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, ดารารัตน์ คำเป็ง,

สุธินี ชูติมากุลทวี, ธีรยุทธ บำบัด

“กรุงเทพอารยะ” ในกระแสโลกาภิวัตน์: ๑๐๖

การนำเสนอภาพลักษณ์กรุงเทพฯ ในคู่มือแนะนำเที่ยวของรัฐ

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๖

วรรณพร พงษ์เพ็ง

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิติทัศน์ องค์กรศิวิชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัก

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ - ๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประกาศฉบับที่ ๑๖ เรื่อง ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒



บทบรรณาธิการ

ในปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เผชิญกับเหตุการณ์ที่สำคัญมากมาย ตั้งแต่กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ที่ร่างฉบับแรกถูกล้มไป และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การใช้ ม. ๔๔ ปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบข้อกล่าวหาต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การตัดสินใจคดีโครงการรับจำนำข้าว รวมถึงการสูญเสียบุคคลสำคัญทางการเมือง นายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรีและแกนนำพรรคชาติไทย และ พล.ต. บุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ อดีตประธานรัฐสภา นักการเมืองน้ำดีรุ่นใหญ่ ที่คนการเมืองเคารพนับถือ

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ข้างต้นที่กล่าวมาอาจไม่เป็นที่รับรู้ทั่วทุกคนเท่า การเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหาจักรีบรมราชูปถัมภ์ จักรีนฤพดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นความสูญเสียครั้งที่ยิ่งใหญ่ แต่ในอีกหนึ่งด้านเรากลับพบว่า คนไทยต่างร่วมมือกันทำความดีเพื่อน้อมเกล้าฯ ถวาย และการตั้งปณิธานจะปฏิบัติตามแนวพระราชดำริ

และอีกหนึ่งเหตุการณ์ที่สำคัญคือ การเสด็จขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร เป็นพระมหากษัตริย์ลำดับที่ ๑๐ แห่งราชวงศ์จักรี วารสารรัฐสภาสารจึงขอเริ่มต้นด้วยคอลัมน์พิเศษ **พระราชดำรัสอำนวยการแก่ประชาชนชาวไทย เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๐** ที่พระราชทานเมื่อเวลา ๒๐.๐๐ นาฬิกา ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน ผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย

ในส่วนของบทความนั้น วารสารรัฐสภาสารฉบับนี้ยังคงมีบทความที่น่าสนใจมาเสนอเช่นเคย ๕ บทความ โดยบทความแรก **แนวคิดการถือกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศไทยจากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์** เป็นบทความที่ผู้เขียนได้หยิบยกทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์มาอธิบายและวิเคราะห์การถือกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศไทย จากสมมติฐานว่า ปัญหาที่นำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์ทางประวัติศาสตร์ก่อให้เกิดพรรคการเมือง โดยใช้การถือกำเนิดพรรคการเมืองของต่างประเทศมาเปรียบเทียบ แต่ในท้ายที่สุดกลับได้ข้อสรุปว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดของไทยก่อตั้งมาจากวิกฤตการณ์เลย หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นเพราะประเทศไทยยังไม่เคยเผชิญวิกฤตการณ์ใดๆ มาก่อน

บทความเรื่องที่สอง **การป้องกันและปราบปราม**

การค้ามนุษย์เชิงรุกนำประเทศไทยพ้น Tier3 เป็นการกล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยนำมาใช้ ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นกฎ ระเบียบ หรือตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ และการได้รับการยอมรับจากนานาชาติและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report : TIP Report)

บทความเรื่องที่สามและสี่มีความเกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือ เป็นบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารราชการท้องถิ่นที่ผู้เขียนมีความคิดเห็นตรงกันว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นจากระบบราชการไปสู่ความมี “ธรรมาภิบาล” เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแสวงหาแนวทางการแก้ไข ปัญหาในท้องถิ่นนั้นตรงประเด็นยิ่งขึ้น โดยบทความเรื่อง **การบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้ กระบวนทัศน์ “ธรรมาภิบาล”** เสนอแนวคิดการบริหารแบบธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือ จันทามติ ความโปร่งใส การสนับสนุนองค์กรภาคประชาชน สร้างสำนึก ความรับผิดชอบ และการสร้างเครือข่าย ส่วนบทความเรื่อง **การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทเรียนจากการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน** เป็นการเสนอตัวอย่างการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบธรรมาภิบาล ซึ่งได้นำการมีส่วนร่วมของชุมชนและการทำงานแบบเครือข่ายมาแก้ไขปัญหาจนประสบความสำเร็จ ผู้เขียนหวังว่า จะเป็นแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นอื่นในการแก้ไขปัญหาต่อไป

สำหรับบทความเรื่องสุดท้ายของฉบับนี้ เรื่อง **“กรุงเทพอารยะ” ในกระแสโลกาภิวัตน์ : การนำเสนอภาพลักษณ์กรุงเทพฯ ในคู่มือแนะนำเที่ยวของรัฐระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๖** เป็นบทความเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยผู้เขียนต้องการสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวของไทยได้นำภาพลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์มาเป็นจุดขาย เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยยกกรณีกรุงเทพฯ เป็นตัวอย่าง รายละเอียดจะเป็นอย่างไร ติดตามได้ภายในเล่มค่ะ

หวังว่าบทความที่มีเนื้อหาหลากหลายในฉบับนี้จะถูกใจท่านผู้อ่าน และทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารตั้งใจว่าในฉบับต่อ ๆ ไป จะนำบทความที่น่าสนใจมานำเสนอ พร้อมกับปรับปรุงวารสารให้ดียิ่งขึ้น แล้วพบกันฉบับหน้า

บรรณาธิการ



“บัดนี้ถึงวาระจะขึ้นปีใหม่ ข้าพเจ้าขอส่งความปรารถนาดี เพื่ออำนวยการพรแก่ท่านทั้งหลายทั่วกัน และขอขอบใจท่านเป็นอย่างมาก ที่มีมติริจิตสนับสนุนข้าพเจ้าในภารกิจทุกอย่างเสมอมา

ในปีที่แล้วบ้านเมืองของเรามีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น คือ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรได้เสด็จสวรรคตเมื่อเดือนตุลาคม กล่าวได้นำความโศกเศร้าอาดูร นับเป็นความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของชาวไทยทั่วประเทศ ข้าพเจ้ารู้สึกตื่นตัวและประทับใจที่ได้เห็นประชาชนทุกเพศทุกวัยทั่วหน้า มีจิตจงรักภักดีได้ซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณ พรั่งพร้อมกันมาถวายสักการะพระบรมศพอย่างต่อเนื่อง

ขอขอบใจทุกท่านที่ร่วมมือร่วมใจช่วยงานพระบรมศพอย่างพร้อมเพรียง ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ข้อนี้น่าจะเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าคนไทยนั้นมีจิตใจดี มีความกตัญญูตเวที มีความเอื้ออารีต่อกัน มีความรักชาติรักแผ่นดิน เป็นคุณสมบัติประจำชาติ และมีความรู้ความสามารถไม่แพ้ชนชาติอื่นใด ดังนั้น ไม่ว่าจะมีความอุปสรรคปัญหาหรือเหตุไม่ปกติใดๆ เกิดขึ้นในบ้านเมืองของเรา ก็เชื่อได้ว่าถ้าเราจะร่วมกันคิดอ่าน และช่วยกันปฏิบัติแก้ไข ทุกสิ่งทุกอย่างจะสามารถคลี่คลายลุล่วงไปได้ด้วยดีอย่างแน่นอน

ในปีใหม่นี้ ขอให้ชาวไทยทุกคนตั้งใจให้แน่วแน่ ที่จะรักษาคุณสมบัตินี้ให้เหนียวแน่น และทำความคิดจิตใจให้แจ่มใส ด้วยปัญญาที่กระจ่างพิจารณาทุกสิ่งที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง โดยปราศจากอคติ ให้มีความมุ่งมั่นมีกำลังใจในอันที่จะร่วมกันปฏิบัติสรรพกิจน้อยใหญ่ ในภาระหน้าที่ตามแนวพระบรมราโชบายที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้พระราชทานไว้ให้งานทุกอย่างสำเร็จผล เป็นความดีความเจริญทั้งแก่ตนเอง แก่ส่วนร่วมและประเทศชาติ เป็นการรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณ

ในการนี้ข้าพเจ้าขอปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับประชาชนชาวไทยโดยเต็มกำลังความสามารถ เพื่อสืบสานพระราชปณิธานเช่นกัน ขออนุภาพแห่งคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ อันเป็นที่เคารพเลื่อมใสของชาวไทย อีกทั้งพระบารมีแห่งสมเด็จพระมหากษัตริย์ไทยในอดีต มีพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร เป็นอาทิ จงคุ้มครองรักษา ท่านทุกคนให้ปราศจากทุกข์ ปราศจากภัย ให้มีความสุขกายและประสพแก่สิ่งที่พึงปรารถนา ตลอดจนภานี้โดยทั่วกัน”

พระราชดำรัสอวยพรเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๐
ของ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร
๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

“คนไม่มีความสุจริต คนไม่มีความมั่นคง ชอบแต่มั่งง่าย
ไม่มีวันจะสร้างสรรคประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญอันใดได้ ผู้ที่มีความสุจริตและความมุ่งมั่นเท่านั้น
จึงจะทำงานสำคัญยิ่งใหญ่ที่เป็นคุณประโยชน์แท้จริงได้สำเร็จ”

พระบรมราโชวาทของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

พิธีพระราชทานปริญญาบัตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๒



แนวคิดการถือกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศไทย จากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์

รองศาสตราจารย์อภิสิทธิ์ ตู้ทองคำ*

แนวคิด ทฤษฎีการถือกำเนิดพรรคการเมืองมีความแตกต่างและหลากหลาย
จำนวนมาก แนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ นับเป็นแนวคิดทฤษฎี
พรรคการเมืองคลาสสิกที่สำคัญแนวคิดทฤษฎีหนึ่ง ที่นำมาใช้เพื่ออธิบายและวิเคราะห์
การถือกำเนิดพรรคการเมือง ที่สำคัญ คือ พรรคการเมืองของประเทศไทย นับเป็น
วัตถุประสงค์ของบทความ ที่แบ่งเป็นสามส่วน คือ สมมติฐานและสาระสำคัญของ

*

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



แนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ แนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ กับพรรคการเมืองในประเทศไทย และบทสรุปแนวคิดการถือกำเนิดพรรคการเมืองของ ประเทศไทยจากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์

สมมติฐานและสาระสำคัญของแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์

สมมติฐานสำคัญมาจากพรรคการเมืองถือกำเนิดจากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ (Historical Situation Theory)^{*} มีสมมติฐานว่าปัญหาที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางประวัติศาสตร์ก่อกำเนิดพรรคการเมือง วิกฤตการณ์ที่สำคัญ ประกอบด้วย วิกฤตการณ์จากความชอบธรรม วิกฤตการณ์จากการบูรณาการ และวิกฤตการณ์จากการมีส่วนร่วม

(ก) วิกฤตการณ์จากความชอบธรรม (Legitimacy Crisis) มาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองขาดความชอบธรรมจากความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ทศนคติ การรับรู้ หรืออื่นใด ของประชาชน ทำให้รวมกันเพื่อเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การรวมกลุ่มกันของบุคคลที่เป็นนักปฏิวัติเพื่อโค่นล้มอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๗๘๙ การปฏิวัติการของขบวนการชาตินิยมเพื่อเรียกร้องเอกราช ปลดแอกจากประเทศเจ้าอาณานิคม การเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลอื่นทำหน้าที่ปกครอง

(ข) วิกฤตการณ์จากการบูรณาการ (Integration Crisis) เป็นผลต่อเนื่องจากวิกฤตการณ์ความชอบธรรม เพราะหากประชาชนมีความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ทศนคติ การรับรู้ หรืออื่นใด ว่ารัฐบาลขาดความชอบธรรม นำไปสู่การรวมกลุ่ม เป็นกลุ่มการเมือง เป็นขบวนการทางการเมือง เป็นพรรคการเมือง ก่อกำเนิดเป็นกลุ่ม ขบวนการ และพรรคชาตินิยม ที่ส่วนใหญ่ถือกำเนิดในเอเชียและแอฟริกา ที่เป็นเอกภาพหรืออันหนึ่งอันเดียวกันช่วงเวลาหนึ่ง เจือปนไขทางสังคม จากเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ชนกลุ่มน้อย

^{*}วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๕), หน้า ๒๙ - ๓๑.





หรืออินโด เป็นสาเหตุที่สำคัญที่นำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย นับตั้งแต่การยอมรับอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อย การต่อต้านกลุ่ม ขบวนการ พรรคชาตินิยม การปกครองของคนส่วนใหญ่หรือชนกลุ่มใหญ่ การสถาปนาการปกครองของชนกลุ่มน้อย ที่แยกออกจากชนกลุ่มใหญ่ หรืออินโด

(ค) วิกฤตการณ์จากการมีส่วนร่วม (Participation Crisis) พรรคการเมืองจำนวนมากมาจากความต้องการ ความปรารถนา การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ที่สำคัญ คือ การสิ้นสุดของสมัยกลางจากระบบศักดินาสวามิภักดิ์ของยุโรป (Feudal) ที่เป็นช่วงเดียวกับความต้องการ ความปรารถนาของชนชั้นกลางจากการมีตัวแทน การปฏิวัติอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ ก่อให้เกิดชนชั้นแรงงานจำนวนมาก มีการเรียกร้องบทบาทภาครัฐต่อพื้นที่และกิจกรรมสาธารณะ นำไปสู่การรวมกลุ่มพัฒนาเป็นพรรคการเมืองภายหลัง เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม การเจรจาต่อรองทางการเมือง การเป็นผู้ปกครอง การจัดตั้งรัฐบาล หรืออินโด การก่อตั้งพรรคการเมืองนับเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่ความต้องการ ความปรารถนา มีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์กับพรรคการเมืองในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ ในกรณีของประเทศไทย มีความคล้ายคลึงและความแตกต่างจากแนวคิดที่เป็นสากล จากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์

(ก) ด้านวิกฤตการณ์จากความชอบธรรม ประเทศไทยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ก่อตัวนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อเนื่องจนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความคิดที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงช่วงแรก มาจากปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อความคิดต่อความเปลี่ยนแปลงภายใน ที่สำคัญจากการก่อตัวของคณะ ร.ศ. ๑๐๓ ที่เป็นชนชั้นนำจากการรวมกลุ่มของเจ้านาย และขุนนางจำนวน ๑๑ คน ที่ล้วนแล้วแต่มีการศึกษาแบบตะวันตก มีความคิดก้าวหน้า เป็นคณะทูตไทยที่สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ และฝรั่งเศส ที่เป็นคณะ ร.ศ. ๑๐๓ ถวายความคิดเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. ๒๔๒๘



เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญ มีพระมหากษัตริย์เป็นประธานของราชอาณาจักร มีคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นเพียงคณะหรือกลุ่มการเมืองที่ไม่นำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะเป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จากปัจจัยภายในที่สำคัญ มาจากการถือกำเนิดของคณะ ร.ศ. ๑๐๓ ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ที่ทำการรัฐประหาร มีวัตถุประสงค์เพื่อล้มพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และทูลเชิญเจ้านายพระองค์อื่นเป็นพระมหากษัตริย์แทนหรือการสถาปนาการปกครองระบอบอื่นรวมทั้งสาธารณรัฐด้วย แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบเรื่องก่อนทำให้จับกุมผู้ก่อการได้ทั้งหมด

คณะ ร.ศ. ๑๐๓ และ ร.ศ. ๑๓๐ ถือกำเนิดช่วงเวลาในประเทศไทย มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับเป็นกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ แต่กลุ่มคณะ ร.ศ. ๑๐๓ เป็นกลุ่มการเมืองที่ทำหน้าที่เรียกร้องและนำเสนอข้อเสนอส่วนกลุ่ม ร.ศ. ๑๓๐ เป็นคณะรัฐประหารที่ภายหลังกลายเป็นกบฏ ทำให้ไม่มีพัฒนาการเป็นพรรคการเมืองภายหลัง วิฤตการณ์ทางการเมืองที่สำคัญมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองขาดความชอบธรรมจากความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ทศนคติ การรับรู้หรืออื่นใด ของประชาชน ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในกรณีของประเทศไทย การรวมกลุ่มทางการเมืองที่สำคัญมาจากชนชั้นนำที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศและเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการ ที่แสดงถึงพัฒนาการทางการเมืองที่มีนัยของพัฒนาการทางการเมืองที่มาจากพัฒนาการการก่อตัวของรัฐชาติ แต่พัฒนาการของคณะราษฎรภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จากเงื่อนไขและปัจจัยทางการเมือง จากการเผชิญหน้าและความขัดแย้งทางการเมืองกับกลุ่มจารีตนิยม กลุ่มอนุรักษนิยม ทำให้ไม่มีการสนับสนุนการจัดตั้งพรรคการเมือง ทำให้ไม่มีการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ภายหลังการประกาศพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวสยามใน พ.ศ. ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้คณะราษฎรที่ควรเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกที่มีการจดทะเบียนไม่ถือกำเนิดขึ้น





วิกฤตการณ์จากความชอบธรรมที่สำคัญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ คือ การเผชิญหน้ากับกลุ่มอนุรักษนิยมที่เปลี่ยนแปลงเป็นคณะภูบ้านเมืองของพลเอกพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่กลายเป็นกบฏบวรเดชภายหลังนำมาสู่การกวาดล้างกลุ่มอนุรักษนิยม ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ภายหลังการตัดสินใจที่รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าร่วมสงครามด้วยการเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ทำให้รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคนไทยจำนวนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของรัฐบาล จัดตั้งขบวนการเสรีไทย นำไปสู่การปฏิบัติการทางพลเรือนและทหาร ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ขบวนการเสรีไทยยุติบทบาทลงแทนการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เสมือนเป็นพรรคการเมืองที่มีพัฒนาการมาจากขบวนการกู้ชาติหรือปลดปล่อยประเทศที่สำคัญ คือ พรรคทองเกรสของอินเดีย พรรคฮัมโนของมาเลเซีย พรรคกิจประชาชนของสิงคโปร์

เป็นที่น่าสังเกตว่า วิกฤตการณ์จากความชอบธรรมทางการเมืองของประเทศไทยแทบไม่นำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้สาเหตุสำคัญมาจากการที่บางช่วงเวลาไม่มีกฎหมายรองรับ ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ทศนคติ มุมมอง ความเชื่อ ค่านิยม หรืออื่นใดของชนชั้นนำและผู้ปกครองขณะนั้น สภาพแวดล้อมบริบท และบรรยากาศทางการเมืองของประเทศไทย และที่สำคัญ คือ ทศนคติ มุมมอง ความเชื่อ ค่านิยม หรืออื่นใดของกลุ่มการเมืองที่นำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง ตัวอย่าง คือ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่นิสิตนักศึกษาทั้งอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา และประชาชนมีบทบาท แต่ไม่มีการขยายตัวต่อภายหลังเหตุการณ์ไปเป็นกลุ่มการเมืองที่นำไปสู่การถือกำเนิดพรรคการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของชนชั้นกลางภายหลังตรงกันข้าม ภายหลังเหตุการณ์เพียงหนึ่งปี กลับนำไปสู่การถือกำเนิดพรรคการเมืองที่เป็นชนชั้นนำ มีบทบาทจัดตั้งที่สำคัญ คือ พรรคชาติไทย ที่มีกลุ่มราชครูสนับสนุน พรรคธรรมสังคมที่ประกอบด้วยข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจส่วนหนึ่งสนับสนุน และพรรคกิจสังคมที่ประกอบด้วยข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจส่วนหนึ่งสนับสนุน จากโครงสร้างสังคมการเมืองที่เป็นระบบเปิดภายหลังเหตุการณ์แสดงถึงการเปิดกว้างของระบอบ



ประชาธิปไตยของประเทศไทยกลับเอื้อประโยชน์ให้กับชนชั้นนำมากกว่าชนชั้นกลาง และชนชั้นล่าง

(ข) วิฤตการณ์จากการบูรณาการ(Integration Crisis) เป็นผลต่อเนื่องจาก วิฤตการณ์ความชอบธรรม เพราะหากประชาชนมีความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ทศนคติ การรับรู้ หรืออื่นใด ว่ารัฐบาลขาดความชอบธรรม นำไปสู่การรวมกลุ่ม เป็นกลุ่มการเมือง เป็นขบวนการทางการเมือง เป็นพรรคการเมือง ตัวอย่างที่สำคัญมาจากความล้มเหลว จากการแก้ปัญหาวิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. ๒๕๔๐ ของรัฐบาล ส่งผลให้ พรรคการเมืองและนักการเมืองเดิมขาดความชอบธรรม นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการรวมกลุ่มทางการเมืองของกลุ่มทุนที่นำมาสู่การจัดตั้งพรรคไทยรักไทยใน พ.ศ. ๒๕๔๑ ภายหลังวิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลล้มเหลวกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ นำไปสู่ การจัดตั้งพรรคการเมืองที่ประกอบด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่จำนวนหกกลุ่ม กลุ่มทุนท้องถิ่น และกลุ่มทุนอื่นจำนวนหนึ่ง นับเป็นพรรคการเมืองแรกที่ขับเคลื่อนภายใต้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญที่เป็นกติกาใหม่ขณะนั้น เป็นปฏิบัติสวทบหรือสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จนชนะการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๔๔ และจัดตั้งรัฐบาล อย่างต่อเนื่องจนถึงการรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๕๔๙ และนำมาสู่การยุบพรรคไทยรักไทย ใน พ.ศ. ๒๕๕๐

การจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศไทยจากวิฤตการณ์บูรณาการแตกต่าง จากพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดในอาณานิคมจำนวนมาก ที่เป็นกลุ่ม ขบวนการ และพรรค ชาตินิยม เพื่อนำไปสู่การปลดปล่อย การเรียกร้องเอกราช จากประเทศเจ้าอาณานิคม มักเป็นเอกภาพหรืออันหนึ่งอันเดียวกันหรือรวมกลุ่มกันอย่างหลวมในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ และภายหลังเป็นเอกราชแล้ว วิฤตการณ์ความชอบธรรมทางการเมือง ส่วนหนึ่งมาจากเงื่อนไขทางสังคม จากเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ชนกลุ่มน้อย หรืออื่นใด ที่เป็นปัญหาของคนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อย แตกต่างจากประเทศไทยที่แม้มีความขัดแย้ง ทางการเมืองการเมืองจากปัญหาทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ชนกลุ่มน้อย หรืออื่นใด แต่ไม่เป็นวิฤตการณ์ความชอบธรรมทางการเมือง จนนำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง ยกเว้นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มวาดะห์ ความขัดแย้งในสาม





จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการจัดตั้งพรรคมาตุภูมิใน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่มีบทบาททางการเมืองจำกัด เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของประเทศ

(ค) วิฤตการณ์จากการมีส่วนร่วม (Participation Crisis) พรรคการเมืองจำนวนมากมาจากความต้องการ ความปรารถนา การมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ล้วนแต่มาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมการเมืองขนาดใหญ่ จากการสิ้นสุดของยุคศักดินา ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่นำไปสู่การถือกำเนิดของชนชั้นแรงงาน การเปลี่ยนแปลงสิทธิการออกเสียงลงคะแนนแบบจำกัด (Limited Suffrage) เป็นสิทธิการออกเสียงลงคะแนนแบบเปิดกว้าง (Universal Suffrage) ด้วยปัจจัย สาเหตุ และเงื่อนไข ที่ประเทศไทยไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมการเมืองขนาดใหญ่ ทำให้ประเทศไทยไม่เคยมีวิฤตการณ์จากการมีส่วนร่วม นับเป็นประสบการณ์ที่แตกต่างจากประเทศตะวันตก ความเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยมาจากจุดตัดที่สำคัญแบ่งเป็นด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากรัฐจารีตสู่รัฐชาติ และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางทฤษฎี และเป็นระบอบรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ มีการกำหนดสิทธิการเลือกตั้งหรือการออกเสียงลงคะแนนให้เป็นสิทธิการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางที่กำหนดให้หนึ่งคนหนึ่งคะแนนเสียง ตั้งแต่ต้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง ยกเว้นการเลือกตั้งครั้งแรกที่กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ไม่ก่อให้เกิดการเรียกร้องการขยายสิทธิให้กับสตรี เยาวชน ผู้ใช้แรงงาน คนชายขอบภายหลัง เหมือนประเทศตะวันตกหลายประเทศ ด้านเศรษฐกิจ จุดตัดด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สำคัญ คือ การทำสนธิสัญญาเบาริงคี่ใน พ.ศ. ๒๓๙๘ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจากการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกใน พ.ศ. ๒๕๐๔



พรรคการเมืองของประเทศไทยจำนวนมากหรือเกือบทั้งหมดเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำทางการเมืองหรือชนชั้นนำทางเศรษฐกิจหรือผสมผสานกันจำนวนหนึ่งถือกำเนิดในระบบการเมืองแบบเผด็จการหรือระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-democratic regime) เติบโตในช่วงสมัยที่เป็นประชาธิปไตย เพื่อสนองตอบหรือรองรับกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำในสภาพแวดล้อมและบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงจากระบบการเมืองที่เปิดกว้างและโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง สะท้อนถึงพรรคการเมืองในประเทศไทยแทบไม่เคยมีพรรคการเมืองที่เป็นพรรคมวลชน (Mass Party) พรรคการเมืองในประเทศที่มีแนวโน้มเป็นพรรคมวลชน เพราะมีฐานจากประชาชนเป็นวงกว้างถือกำเนิดและเติบโตจากการต่อต้านระบบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยม จากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และชนชั้นนายทุน เป็นพรรคการเมืองของชนชั้นล่าง เน้นการกระจายรายได้และความเท่าเทียมกันทางสังคม เพราะมีอุดมการณ์แบบสังคมนิยมที่สำคัญ คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เพราะแม้พรรคคอมมิวนิสต์จะถือกำเนิดนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่ปัจจัยและเงื่อนไขเป็นองค์ประกอบที่ไม่เพียงพอกับการเติบโตแต่การบ่มเพาะที่มีมาต่อเนื่อง จากช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง การปกครองแบบเผด็จการสามฐานของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จากการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๑ ถึง ๒๕๐๐ นับเป็นช่วงเวลาของการแผ่ขยายของสงครามเย็นมาสู่เอเชีย จากสงครามอินโดจีนเพื่อครอบงำเอกราชของกลุ่มประเทศอินโดจีนกับฝรั่งเศส ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๘ ถึง ๒๔๙๗ การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนใน พ.ศ. ๒๔๙๒ และสงครามเกาหลี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๓ ถึง ๒๔๙๖ ที่แสดงถึงการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์สู่เอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เลือกโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำและประเทศมหาอำนาจตะวันตกเป็นพันธมิตร จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่ปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง ๒๕๐๖ ที่พรรคคอมมิวนิสต์ขยายตัวอย่างมาก เพราะมีแนวร่วมจากนิสิตนักศึกษาปัญญาชนนักหนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่งอันนำไปสู่เหตุการณ์วันเสียปืนแตกในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่เป็นการปะทะกันครั้งแรก





ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๖ ถึง ๒๕๑๖

การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งใน พ.ศ. ๒๕๐๔ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของเศรษฐกิจและสังคม จากการถือกำเนิดของกลุ่มคนที่สำคัญส่วนหนึ่งจำแนกตามอาชีพ ประกอบด้วย นิสิตนักศึกษาปัญญาชน พ่อค้านักธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน คนกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญต่อการเรียกร้องความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นำมาสู่การเปิดกว้างทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ นำมาสู่การเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๑๒ แต่การรัฐประหารตนเองของจอมพล ถนอม กิตติขจร ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ นำไปสู่เหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ พรรคคอมมิวนิสต์ถือว่าเป็นพรรคการเมืองนอกกฎหมายอย่างต่อเนื่องแม้ช่วงระยะเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ และเป็นพรรคการเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง จากการสนับสนุนของกลุ่มคนที่มีความเห็นต่างหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างหรือปฏิเสธการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ทั้งจากนิสิตนักศึกษา ปัญญาชน ผู้ใช้แรงงาน ที่มีข้อจำกัดการจัดตั้งพรรคการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญมาจากชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ที่มีเหนือและปกครองประเทศอินโดจีนทั้งหมด ประกอบด้วยกัมพูชาที่เปลี่ยนแปลงในวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔ การปราชัยของเวียดนามใต้ที่มีต่อเวียดนามเหนือเพราะกรุงไซ่ง่อนแตกในวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ และการสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญที่นำมาสู่การขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์อย่างกว้างขวาง คือ เหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่นิสิตนักศึกษาปัญญาชนจำนวนมากหนีเข้าป่าทำให้พรรคคอมมิวนิสต์มีอำนาจและอิทธิพลหรือพื้นที่สีแดงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่าร้อยละ 30 ในช่วงปลายทศวรรษที่ ๒๕๑๐ และนโยบายของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่เป็นขว้างจัด นำมาสู่การเข้าป่าของนิสิตนักศึกษา ปัญญาชน จำนวนมาก ทำให้การขยายมวลชนของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นไปอย่างต่อเนื่อง



ความเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความชะงักงันของพรรคคอมมิวนิสต์มาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๓ ที่กำหนดให้ผลิตนักศึกษา ปัญญาชน ที่เข้าป่าจำนวนมากกลับออกสู่สาธารณะจากนโยบายประนีประนอมโอนอ่อนผ่อนตามและผ่อนปรนของรัฐบาล และส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง อาจารย์ และทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน และต่อเนื่องถึงสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๓ ถึง ๒๕๓๑ ที่กำหนดนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ที่มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ มีบทบาทสำคัญ ทำให้แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์กลับมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยจำนวนมาก นับเป็นการสลายแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์ทำให้การปฏิวัติประชาชนตามแนวทางของพรรคล้มเหลว ความขัดแย้งในกัมพูชาที่กลายเป็นสงครามกลางเมืองระหว่างฝ่ายเฮงสัมรินนำมาสู่ข้อเสนอในการจัดตั้งเขมรสามฝ่ายที่ประกอบด้วย ฝ่ายเจ้าสีหนุ อดีตนายกรัฐมนตรียกเลิก และนายเขี้ยวสมพันธ์ที่เป็นตัวแทนของพลพตหรือเขมรแดง และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ กำหนดนโยบายสนับสนุนให้สาธารณรัฐประชาชนจีนสนับสนุนอาวุธยุทโธปกรณ์กับเขมรแดง เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่สาธารณรัฐประชาชนจีนสนับสนุน ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สิ้นสุดสภาพการท้าทายรัฐบาล การเปลี่ยนเป็นนโยบายกักตุนและเปเรสตรอยก้าของสหภาพโซเวียตใน พ.ศ. ๒๕๒๙ การล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปใน พ.ศ. ๒๕๓๒ นำไปสู่การสิ้นสุดของความขัดแย้งช่วงสงครามเย็นใน พ.ศ. ๒๕๒๓ และสหภาพโซเวียตล่มสลายใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เท่ากับว่าการแพร่ขยายของพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วโลกเพื่อนำไปสู่การปฏิวัติประชาชนสิ้นสุดลง และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยยุติบทบาทและสิ้นสุดลงโดยสมบูรณ์ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๒๕๓๐





บทสรุป : แนวคิดการถือกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศไทย จากแนวคิดทฤษฎีสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์

เมื่อนำแนวคิดสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์มาวิเคราะห์ประเทศไทย มีความแตกต่าง นับตั้งแต่สมมติฐานที่ว่าปัญหาที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางประวัติศาสตร์ ก่อให้เกิดพรรคการเมือง แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีวิกฤตการณ์ทางประวัติศาสตร์ ที่รุนแรง จากทั้งวิกฤตการณ์จากความชอบธรรม วิกฤตการณ์จากการบูรณาการ และ วิกฤตการณ์จากการมีส่วนร่วม จนนำไปสู่การรวมกลุ่มและก่อให้เกิดพรรคการเมือง ทำให้การก่อเกิดพรรคการเมืองของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศอื่น ทำให้ประเทศไทย ไม่มีพรรคการเมืองที่มาจากการต่อสู้เพื่อปลดแอกออกจากความเป็นอาณานิคมหรือ เรียกร้องเอกราช ไม่มีพรรคการเมืองที่สนับสนุนหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม การเมืองขนาดใหญ่ แทบไม่มีพรรคการเมืองที่ต่อสู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีที่มีรากฐาน มาจากมวลชนในชนบท แทบไม่มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เพื่อคนชนบท คนยากไร้ และคนชายขอบ หรือพรรคการเมืองทำนองนี้ ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งจัดตั้งกลุ่ม การเมืองที่กลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) และการเมือง ภาคประชาชน (People Politics) และแสดงถึงประเทศไทยไม่เคยมีวิกฤตการณ์ทางการเมือง ที่เป็นวิกฤตการณ์จากความชอบธรรม วิกฤตการณ์จากการบูรณาการ และวิกฤตการณ์ จากการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นและแรงพอที่นำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง หากมองในแง่หนึ่ง ย่อมเป็นข้อดีที่ประเทศไทยไม่เคยเกิดวิกฤตการณ์ที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงของรัฐ เหมือนกับประเทศหลายประเทศ แต่หากมองในอีกแง่หนึ่ง ย่อมทำให้ประเทศไทย ขาดภูมิคุ้มกันหรือภูมิต้านทาน เหมือนกับที่ประเทศอื่นเผชิญที่ทำให้โครงสร้างและกลไก ภายในปรับตัว นำมาสู่การเรียนรู้เพื่อการแก้ปัญหา เหล่านี้สะท้อนให้เห็นจากความขัดแย้ง ทางการเมืองที่ถือกำเนิดภายหลังการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่สถาบัน กระบวนการ และกลไกทางการเมือง ไม่สามารถรองรับความขัดแย้ง การผูกกร่อน ปัญหาความขัดแย้ง วิกฤตการณ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่สำคัญ คือ พรรคการเมือง ส่วนหนึ่งกลับกลายเป็นสาเหตุและผลกระทบจากปัญหาทางการเมือง จนนำไปสู่สิ่งที่ประเทศเผชิญต่อเนื่องถึงปัจจุบัน



บรรณานุกรม

ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข. “หน่วยที่ 7 พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย”

เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๘.

(ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๕.

ทวีศักดิ์ พันธุ์สุระ. การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย : ศึกษากรณีพรรคกิจสังคม.

วิทยานิพนธ์ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙.

ธโรธร ตู๋ทองคำ. “หน่วยที่ ๘ การเมืองการปกครองของไทย พ.ศ. ๒๓๙๘ – ๒๔๗๕”

เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ ๘ - ๑๕. (ฉบับปรับปรุงครั้งที่สอง).

นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๕.





การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เชิงรุกนำประเทศไทยพ้น Tier3

วัชร ไชยสาร*

บทนำ

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยจะเห็นจากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. ๒๕๗๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทย ที่ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเวลานานมากแล้วได้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ อันเนื่องจากขอบเขตที่จำกัดทั้งในเรื่องของฐานความผิด และมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เช่น มาตรการเกี่ยวกับการตรวจตราสอดส่องเพื่อช่วยเหลือหรือกักตัวหญิงหรือเด็กเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

* เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ



หรือมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่หญิงและเด็กที่ถูกกระทำอย่างไม่มีความประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับมีการกระทำความผิดโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย ชักพา หรือจับบุคคลไปด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความใคร่แก่ตนเองหรือผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิชอบ ด้วยวิธีการอันเป็นการคุกคามและกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของบุคคล โดยผู้กระทำผิดยังมีพฤติกรรมที่กระทำในรูปของการตระเตรียมสมคบกันเป็นขบวนการเชื่อมโยงทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสังคมอีกด้วย

ดังนั้น จึงได้ปรับปรุงมาตรการในการป้องกันปราบปรามและเพิ่มเติมมาตรการในการเยียวยาช่วยเหลือ หญิงและเด็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว พบว่าลักษณะของการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลมิได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กเท่านั้น และยังมีการกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณี บังคับใช้แรงงานบริการหรือขอทาน บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้แล้ว และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสมเพื่อประโยชน์สูงสุด



๑. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานี้ขอนำเสนอกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยโดยแบ่งออกเป็นกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑.๑ กฎหมายสารบัญญัติ

กฎหมายสารบัญญัติประกอบด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ส่วนกฎหมายสารบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖

ด้วยเหตุที่กฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์มีหลายฉบับและเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ การบังคับใช้กฎหมายให้ตรงต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะการค้ามนุษย์ซึ่งมีความสลับซับซ้อน เกี่ยวโยงกับทั้งไทยและต่างประเทศ รวมทั้งอาจเป็นการกระทำในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ จึงขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นด่านหน้าในการเผชิญกับปัญหาข้อเท็จจริงว่าจะบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเพื่อให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากที่สุด ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความรู้ความเข้าใจการทำความผิดค้ามนุษย์อย่างลึกซึ้ง ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นอาจเกิดความคลาดเคลื่อน อันส่งผลต่อรูปคดีและอาจทำให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษในการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ แต่กลายเป็นการกระทำผิดฐานอื่น



๑.๒ กฎหมายวิธีสบัญญัติ

กฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางในการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศต่างๆ ความต้องการแรงงานมากขึ้น เป็นเหตุให้ผู้ใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจะมีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ค่านิยมทางวัตถุ และความไร้ศีลธรรม ทำให้มีการขยายตัวของธุรกิจทางเพศ มีการค้าประเวณีหญิงและเด็กผ่านสถานบริการและธุรกิจแอบแฝงหลายรูปแบบด้วยสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จำนวนหลายฉบับประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ในส่วนของอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ในส่วนของอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ) นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาฉบับอื่นๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

๑.๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑^๑

๑) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำ

^๑ เหตุผลแนบท้ายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑



เพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค่านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงาน บริการหรือขอทาน บังคับตดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากยิ่งขึ้น

๒) ประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำความผิดเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ซึ่งเป็นหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย ที่มุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองเหยื่อซึ่งเป็นหญิงและเด็กเป็นสำคัญ

แต่เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มิได้เป็นเหตุผลหลักของการออกกฎหมายฉบับนี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยยังไม่บรรลุประสิทธิผลเท่าที่ควร ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยจึงยังไม่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นมากนักในสายตาของประเทศสหรัฐอเมริกา^๒

^๒ ศิระ สว่างศิลป์, แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑, รายงานการศึกษาค้นคว้าของนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๖ ปี ๒๕๕๗, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.



๑.๔ ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อน และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ ผู้พบเห็นเหตุการณ์ค้ามนุษย์แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดมาตรการเพิ่ม อำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม ยิ่งขึ้น^๓

ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แบ่งได้เป็น ๕ ส่วน ดังนี้

๑) กลไกในระดับนโยบายและระดับประสานงานและกำกับดูแล

(๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.)^๔

ปคม. เป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ประสานงานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ประธาน คณะกรรมการ ปกค.) เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

^๓ เหตุผลแนบท้ายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

^๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๕ - ๒๑



และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละหนึ่งคน (ต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง) และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ

ปคม. มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) และยังมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ดังนี้

- เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งมาตรการในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะด้วย^๕
- ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและกำกับดูแลการดำเนินการตามกฎหมาย
- กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- สั่งการและกำกับดูแลให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- วางระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรม
- วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับทางการเงิน และการจัดการกองทุน รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการรายงานสถานะการเงิน และการจัดการกองทุน

^๕ กำหนดให้สถานประกอบกิจการโรงงาน และยานพาหนะใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการด้วยนั้น ตามหลักการของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘



(๒) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.)^๖

ปกค. มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ ปกค. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและกำกับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

๒) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่^๗

กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยทั้งบุคคลที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพจึงได้กำหนดมาตรการที่สำคัญต่างๆ ไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน การตรวจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ การเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ และประกาศกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะใดๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๖ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๒ - ๒๕

^๗ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๗ - ๓๒



ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะ หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการกิจการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ ปกค. หรือ ปคม. แต่งตั้ง เชื่อได้ว่า ตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว ให้คณะกรรมการหรือคณะทำงานดังกล่าวมีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) ปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว (๒) พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน (๓) ห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว และ (๔) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก ทั้งนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจสั่งดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว

อนึ่ง คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘) มีข้อสังเกตว่าการกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยให้นายกรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องมีความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่รัดกุมและรอบคอบ เพื่อให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะใดๆ ที่อยู่ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ได้ดำเนินการโดยสุจริตเป็นปกติ ต้องได้รับความเสียหายและผลกระทบจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เห็นด้วยกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์



๓) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์^๖

กำหนดมาตรการที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้หลายประการ เช่น ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย รวมทั้งกำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

๔) กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^๗

กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน โดยให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน การบริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบ

^๖ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๓ - ๓๔

^๗ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๒ - ๕๑



ที่คณะกรรมการกำหนด และให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ รวมทั้งจัดทำบุคคลและบัญชีทำการส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองทุกปี

๕) บทกำหนดโทษ^{๑๐}

โทษสำหรับความผิดฐานค้ำมนุษย์นั้น นอกจากผู้ลงมือกระทำความผิดและผู้ตระเตรียมเพื่อกระทำความผิดแล้ว ยังกำหนดโทษสำหรับผู้สนับสนุนการกระทำความผิด อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิด ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการจับกุม เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด และยังกำหนดโทษหนักขึ้นสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงานหรือกรรมการองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กรรมการ อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้ความผิดฐานค้ำมนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย และนอกจากนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังได้เพิ่มโทษในความผิดฐานค้ำมนุษย์ โดยเพิ่มบทลงโทษให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ กรณีทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย โดยเทียบเคียงกับความผิดฐานฆ่าคนตาย หรือความผิดร้ายแรงอื่น ๆ^{๑๑}

^{๑๐} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔, ๖, ๘ - ๑๔ และ ๕๒ - ๕๖

^{๑๑} บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ กม.คปท.(ก) ที่ ๓๑/๒๕๕๔ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



๑.๕ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

จากเอกสารประกอบการประชุมรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี ๒๕๕๖ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำแนกหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ หน่วยงาน เป็น ๒ ส่วนหลัก ดังนี้

๑) การบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจการ การจับกุมผู้กระทำความผิด การสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การพิจารณาคดีและลงโทษ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงแรงงาน (ในส่วนของการตรวจแรงงาน) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ในส่วนของการดำเนินการต่อการท่องเที่ยวเพื่อซื้อบริการทางเพศ) ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมงและการตรวจเรือ) ทั้งนี้ ในส่วนอุตสาหกรรมประมงมีแรงงานต่างด้าวอยู่ในสัดส่วนร้อยละ ๙๙ ของแรงงานทั้งหมด

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าอำนาจบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเขตทางทะเลขึ้นอยู่กับระยะของเขตทางทะเล ได้แก่ ตำรวจน้ำ และกรมเจ้าท่า (ทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล และเขตต่อเนื่อง ๒๔ ไมล์ทะเล) กองทัพเรือ และกรมประมง (ตั้งแต่ทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล ออกไปถึงเขตทะเลหลวง) ซึ่งแสดงถึงเขตอำนาจดำเนินการที่ทับซ้อนกัน โดยมีศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งตั้งขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๐ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๐ อันเป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยมีภารกิจประสานการปฏิบัติกับหน่วยต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ทางทะเลในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงกฎหมาย



ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีผลบังคับ ภายหลังจากก่อตั้ง ศรชล. ถึง ๑๐ ปี ดังนั้น การตรวจพบการค้ามนุษย์จึงเป็นประเด็นรองหรือคาบเกี่ยวกับการตรวจตราตามกฎหมายอื่น ๆ มีใช้ประเด็นหลัก แต่ปัจจุบันเพื่อดำเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ และสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล ศรชล. จำเป็นต้องมีความพร้อมที่จะรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่โดยยกระดับจาก “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เป็น “ศูนย์อำนวยการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” (ยังคงใช้ตัวย่อเดิมว่า ศรชล.) ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีและมีบทบาทเป็นองค์กรในการอำนวยการ กำกับ การ และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล กับหน่วยราชการอื่นๆ ของรัฐ และองค์กรหรือหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง^{๑๒}

๒) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และ กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น ทั้ง ปคม. และ ปกค. จะมีอำนาจสั่งการก็เพียงแต่การให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งใช้ประโยชน์ในฐานะข้อมูลสนับสนุนการดำเนินการเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด

^{๑๒} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก (ออนไลน์) <http://www.civil.navy.mi.th/%20final.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๘



๒. การดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๒.๑ การดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามหลัก 5Ps

ประเทศไทยดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามหลัก 5Ps ได้แก่ (๑) ด้านนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy) (๒) ด้านการดำเนินคดี (Prosecution) (๓) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) (๔) ด้านการป้องกัน (Prevention) และ (๕) ด้านความร่วมมือและการประสานความเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหา (Partnership) ซึ่งการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านควรที่จะต้องสอดรับกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาประสงค์ที่จะเห็นการเพิ่มประสิทธิภาพของประเทศไทยในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กระทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ส่งผลให้ประเทศไทยต้องรีบแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งประเทศไทยได้เสนอ P ที่ ๖ หรือ Pathway ahead^{๑๓} อันเป็นการแสดงเจตจำนงที่จะแก้ไขปัญหาซึ่งนำไปสู่การป้องกันและแก้ปัญหาค้ามนุษย์ในระดับรากเหง้าของปัญหา (root causes) เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเพื่อจัดการค้ามนุษย์ให้หมดไปอย่างแท้จริง ถือเป็นการดำเนินการใน “เชิงคุณภาพ” ควบคู่กับการดำเนินการบังคับคดีเพื่อการแก้ปัญหาค้ามนุษย์เชิงรุกอย่างยั่งยืน

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้เห็นชอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคมใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกัน ตามหลักบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการระดม

^{๑๓} สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน, โทรเลข, ที่ WAS ๒๖๕/๒๕๕๗, ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗. อ้างใน ศิระ สว่างศิลป์, แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑.



สรรพกำลังและความคิดเห็นจากปัญหาและอุปสรรคในการทำงานทุกระดับและให้บรรลุความมุ่งหวังร่วมกันตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๙ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม. แห่งชาติ) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานกลางในการประสานการขับเคลื่อนการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามหลัก 5Ps

ภายใต้ต้นนโยบายยุทธศาสตร์และมาตรการดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งองค์กรดังต่อไปนี้ เพื่อเป็นกลไกบริหารนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่

- ๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.)
- ๒) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.)

ทั้งนี้ ยังได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการตามหลัก 5Ps หรือประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้ง ๕ ด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการป้องกัน คณะอนุกรรมการดำเนินคดี คณะอนุกรรมการคุ้มครองช่วยเหลือ คณะอนุกรรมการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และคณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารข้อมูล เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนและบูรณาการการดำเนินงานตามมาตรการของแต่ละประเด็นในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รายงานผลต่อ ปคม. และ ปกค. ต่อไป^{๑๔}

๒.๒ ความตกลงระหว่างประเทศไทยลงนามในกรอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีความตกลงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

^{๑๔} ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๙, หน้า ๒๗ - ๒๘.



ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ฉบับ อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ในการร่วมมือกับนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ในส่วนของความร่วมมือในเชิงหุ้นส่วนกับสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ยังไม่ปรากฏในรูปแบบความตกลงใดๆ ซึ่งในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยก็ควรพิจารณาจัดทำความร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยอาจพิจารณาจากต้นแบบของความร่วมมือไตรภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ซึ่งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (ส.พ.ร.) และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ได้จัดทำข้อตกลง (Letter of Agreement : LOA) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ให้แก่รัฐบาลไทยในการสนับสนุนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดย LOA ประกอบด้วยแผนงาน งบประมาณประมาณ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานดังกล่าว^{๑๕}

๒.๓ การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมง

เนื่องจากแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมประมงมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ ๙๙ ของแรงงานทั้งหมด ประเทศไทยจึงให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปของการบังคับใช้แรงงาน ดังนี้

๑) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานประมง โดยเป็นโครงการนำร่องในพื้นที่ ๗ จังหวัด คือ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดระยอง จังหวัดตราด จังหวัดชุมพร จังหวัดสงขลา จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล โดยเบื้องต้นได้เปิดให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานประมงที่มีนายจ้างอยู่ในปัจจุบันมาจดทะเบียน โดยเปิดรับจดทะเบียนปีละสองครั้ง ๆ ละสามเดือน

^{๑๕} ศิระ สว่างศิลป์, แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑.



๒) จัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้นในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลในประเทศไทย (Good Labor Practices Guidelines for Primary Processing Workplaces in the Shrimp and Seafood Industry of Thailand – GLP/PPW) ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๖ โดยจัดทำขึ้นบนพื้นฐานกฎหมายแรงงานของประเทศไทยและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เน้นประเด็นการใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม และความร่วมมือในสถานประกอบการ การไม่เลือกปฏิบัติ ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ค่าชดเชย ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานและสวัสดิการ

๓) เพิ่มความเข้มข้นการตรวจแรงงานประมง โดยจัดทำโครงการตรวจเรือประมงและแรงงานประมงแบบบูรณาการระหว่างตำรวจน้ำ กระทรวงแรงงาน กรมประมง กรมเจ้าท่า และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๗^{๑๖}

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาการคุ้มครองที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมประมงเกิดจากการที่แรงงานประมงบางส่วนไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานประมงในงานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่ายี่สิบคน และไม่ครอบคลุมเรือประมงที่ไปดำเนินการประจําอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ซึ่งผู้ค้ามนุษย์อาจสับสนช่องในการใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจแรงงานและความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

^{๑๖} วัฒนวิทย์ คชเสนี, การวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม (ความร่วมมือไตรภาคี), รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สถาบันเทวะวงศ์โรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๕, หน้า ๒๙ - ๓๐.



๒.๔ การดำเนินงานด้านการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๑) ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Crisis Center : OSCC) เป็นโทรศัพท์สายด่วนหมายเลข ๑๓๐๐ เพื่อรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสังคมรวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในประเทศไทย โดยมีล่ามภาษาเพื่อนบ้านให้บริการ และเปิดดำเนินการตลอด ๒๔ ชั่วโมง

๒) การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดย (๑) อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ รวมทั้งการฝึกอาชีพและทักษะ (๒) อนุญาตให้ผู้เสียหายออกไปทำงานนอกบ้านพักเมื่อมีความพร้อม และ (๓) การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายจากภาครัฐและจากผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์

๒.๕ การดำเนินงานด้านการป้องกัน

รัฐบาลไทยมีมาตรการในการป้องกันและลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในกรณีการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงาน ได้แก่ (๑) การส่งเสริมการจ้างงานโดยภาครัฐ โดยเฉพาะการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ความตกลงทวิภาคี (๒) การส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยโดยรัฐเป็นผู้จัดส่งเอง เช่น การส่งแรงงานไทยไปทำงานตามข้อตกลงไทย-อิสราเอล (๓) การเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ โดยเฉพาะในสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่ใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก และ (๔) การป้องกันเพื่อลดการแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็กในธุรกิจท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยควรพิจารณาเข้าเป็นภาคี Migrant Workers Convention 1990 ซึ่งมีข้อบทในเชิงป้องกันการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงาน เช่น ข้อ ๑๑ กำหนดมิให้นำแรงงานลงเป็นทาส เป็นต้น^{๑๗}

^{๑๗} ศิระ สว่างศิลป์, เรื่องเดียวกัน.



๒.๖ การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม

การสร้างความร่วมมือที่สำคัญ เช่น (๑) ความร่วมมือกับผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะการให้เบาะแสสำคัญว่าพบกรณีการค้ามนุษย์ซึ่งจะนำไปสู่การช่วยเหลือผู้เสียหายและการจับกุมผู้กระทำผิด (๒) ความร่วมมือกับทีมสหวิชาชีพ ในกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และ (๓) ความร่วมมือกับภาครัฐในระดับนโยบาย โดยมีตัวแทนภาคประชาสังคมเป็นสมาชิกใน ปกค.^{๑๔} นอกจากนั้น ยังมีการพัฒนาความพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งในประเทศ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการต่อต้านการค้ามนุษย์) เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายไทย - ลาว ตามแผนปฏิบัติการบันทึกความเข้าใจไทย - ลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองพยาน ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาวและประเทศไทย โดยผู้เข้าร่วมประชุมฯ เป็นผู้แทนฝ่ายไทยประกอบด้วย สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ UN-ACT ประจำประเทศไทย และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ส่วนผู้เข้าร่วมประชุมฯ ฝ่ายลาวประกอบด้วย กองตำรวจสกัดกั้นและด้านการค้ามนุษย์ หน่วยด้านการค้ามนุษย์นครหลวง แผนกด้านการค้ามนุษย์ ประจำด่านตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานศาลยุติธรรม กรมอัยการ กรมกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม กรมสังคมสงเคราะห์ กระทรวงแรงงาน สหพันธ์แม่หญิงลาว UN-ACT ประจำ สปป.ลาว UNODC, AAPTIP และ World Vision Laos

^{๑๔} กระทรวงการต่างประเทศ, โทรเลข, ที่ ๑๐๐๒/ว ๒๕๑/๒๕๕๗, ๘ เมษายน ๒๕๕๗, ๑๖



๒.๗ มาตรการเร่งด่วน

แผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๖ ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในหัวข้อสำคัญ ๙ ข้อ คือ^{๑๑}

- ๑) การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน
- ๒) การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
- ๓) การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

- ๔) ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- ๕) การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี
- ๖) การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้

เป็นการชั่วคราว (ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑)

- ๗) การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว
- ๘) การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย
- ๙) ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน

๓. มาตรการเร่งด่วนภายหลังการถูกปรับลดให้ประเทศไทยให้อยู่ระดับ Tier3

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ภายหลังการถูกปรับลดให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ Tier3 โดยการออกคำสั่งและประกาศหลายฉบับ ดังนี้

^{๑๑} มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ (เป็นมาตรการก่อนการถูกปรับลดให้ประเทศไทยให้อยู่ระดับ Tier3)



๓.๑ มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ

คสช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) เพื่อแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวทั้งระบบแบบบูรณาการ ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหาระงาานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนแบบมาเข้า - เย็นกลับ แรงงานตามฤดูกาล แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และแรงงานต่างด้าวประเภทอื่นๆ เพื่อลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคม โดย กนร. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวต่อ คสช. อำนวยความสะดวก กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาระงาานต่างด้าว และรายงานผลต่อ คสช. และพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และมาตรการที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอ คสช. รวมทั้งพิจารณาสันับสนุนให้ทบวงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และยังแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (อกนร.)^{๒๐} ให้ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายหรือมาตรการต่อ กนร. ประสานงาน ติดตามการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการ รวมทั้งพิจารณาทบวง ปรับปรุง และพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการเสนอต่อ กนร. เป็นต้น เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานของ กนร. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น^{๒๑}

^{๒๐} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๙/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๐/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๒๑} ภายใต้การดำเนินการตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๕๙/๒๕๕๘ และ ฉบับที่ ๖๐/๒๕๕๘ ในระยะแรกได้สร้างความตื่นตระหนกให้กับแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานชาวกัมพูชาที่ต่างทยอยเดินทางกลับประเทศ จนส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม และการใช้แรงงาน



ต่อมา คสช. ได้ประกาศแจ้งมาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว ให้ทราบว่า คสช. ไม่มีนโยบายที่จะเร่งรัดจัดกุมกวาดล้างแรงงานต่างด้าวแต่ในทางตรงข้าม คสช. มีเจตนาที่จะกำหนดให้มีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวโดยให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง ที่ประกอบกิจการบนบกและทางทะเล จัดเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดให้ครบถ้วน เพื่อให้พร้อมรับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ปัญหาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม การจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การประทุษร้าย รวมทั้งเพื่อให้แรงงานได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม ตลอดจนสามารถชี้แจงต่างประเทศได้โดยไม่ถูกลดระดับความน่าเชื่อถือ^{๒๒}

๓.๒ มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาล้างแรงงานต่างด้าว ระยะที่ ๑ เป็นการชั่วคราว

คสช. ได้ประกาศให้นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้นายจ้างในอุตสาหกรรมประมงและกิจการต่อเนื่อง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองในการทำงาน รวมทั้งให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแนวทางที่ราชการกำหนด เพื่อให้ทางการไทยสามารถให้การคุ้มครองดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชนตามมาตรการระยะที่ ๑ ที่ยังมีการผ่อนผัน เพื่อให้ง่ายต่อการจัดระเบียบต่อไป โดยในช่วงนี้ คสช. มีมาตรการผ่อนผันให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง จัดทำบัญชีแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในความดูแลให้ครบถ้วน แต่ยังคงมีการควบคุม โดยให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ปราบปรามผู้กระทำผิดการค้ามนุษย์ และขบวนการลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อให้สามารถคุ้มครองดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน และหากเจ้าหน้าที่รัฐคนใด

^{๒๒} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๗/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗



ปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยทางอาญาทันที โดยการดำเนินการ ตามประกาศฉบับนี้ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นผู้ติดตามผลการดำเนินงานและรายงานต่อ คสช.^{๒๓}

๓.๓ การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ในการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างบูรณาการทั้งระบบ

๑) คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

คสช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็ก ต่อ คสช. อำนาจการ กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศและรายงานผล ต่อ คสช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และมาตรการ ที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอ คสช. พิจารณาสืบสวนให้ทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น^{๒๔}

^{๒๓} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๘/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าว ระยะที่ ๑ เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๒๔} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗๓/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการ นโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗



๒) คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

คสช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็ก ต่อคณะกรรมการ ประสานงาน ติดตามการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการ การจัดทำรายงานให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พิจารณากลับกรองแผนงาน โครงการ และมาตรการที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอคณะกรรมการ พิจารณาทบทวน ปรับปรุง และพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ก่อนเสนอคณะกรรมการพิจารณา กำกับกับการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศ^{๒๕}

๓) การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

คสช. ประกาศจัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ใน ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์ เพื่อดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ที่ประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้ทำหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

^{๒๕} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๗๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗



ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าว จัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว และตรวจสอบสุขภาพคนต่างด้าว ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นคนต่างด้าว สัญชาติเมียนมา สัญชาติลาว และสัญชาติกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุขสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับกำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา สัญชาติลาว และสัญชาติกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ^{๒๖} ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการนโยบาย การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อทราบอย่างต่อเนื่อง

แต่เนื่องจากยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาจำนวนมากต้องการ แรงจูงใจประสงค์ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ประกอบกับยังมีนายจ้างและแรงงาน ต่างด้าวจำนวนมากไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและทำการตรวจสุขภาพได้ทัน ตามระยะเวลาที่กำหนด จึงต้องขยายระยะเวลาการดำเนินการของศูนย์ประสาน รับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานและขยายระยะเวลาใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ออกโดย ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เฉพาะใน จังหวัดจันทบุรี และสระแก้ว ขยายระยะเวลาเปิดดำเนินการถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และให้ขยายระยะเวลาในการแจ้งความประสงค์ที่จะเข้าทำงานในประเทศไทยสำหรับคน ต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา รวมทั้งให้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกให้แก่แรงงานต่างด้าวใช้ได้จนถึง วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘^{๒๗}

^{๒๖} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๒๗} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ เรื่อง การกำหนดมาตรการ ชั่วคราวเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗



สำหรับการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) นั้น คสช. ได้จัดตั้งเพิ่มเติมใน ๗ จังหวัด ได้แก่ จังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา ระยอง สงขลา สมุทรปราการ และสุราษฎร์ธานี และมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเรือประมงในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล โดยให้นายจ้างของคนต่างด้าวที่ทำงานในเรือประมงเพื่อจับสัตว์น้ำทางทะเล จัดทำบัญชีรายชื่อ สัญชาติ และจำนวนของคนต่างด้าวดังกล่าว และแจ้งต่อสำนักงานจัดหางาน จังหวัดตามภูมิลำเนาที่จดทะเบียนเรือใน ๒๒ จังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตราด ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสุราษฎร์ธานี^{๒๘}

ต่อมาได้มีการประกาศจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติมในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่ ๑) ศูนย์กีฬารามอินทรา เขตบางเขน ๒) ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย - ญี่ปุ่น) เขตดินแดง ๓) ศาลาประชาคมเมืองมีนททอง เขตมีนบุรี ๔) ศูนย์เยาวชนลุมพินี เขตปทุมวัน ๕) ศูนย์เยาวชนทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา และ ๖) ศูนย์กีฬาเฉลิมพระเกียรติ ๘๔ พรรษา (บางบอน) เขตบางบอน^{๒๙}

จากนั้นได้มีการมีประกาศจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติมใน ๑๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จันทบุรี ชุมพร ตรัง ตราด นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง สตูล และสมุทรสงคราม^{๓๐} และได้มีการมีประกาศจัดตั้งศูนย์บริการ

^{๒๘} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๗/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม และมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเรือประมงในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๒๙} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๐/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๓๐} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๔/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗



จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติมอีกใน ๕๓ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ขอนแก่น ชัยนาท ชัยภูมิ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครนายก นครปฐม นครพนม นครราชสีมา นครสวรรค์ นนทบุรี น่าน บึงกาฬ บุรีรัมย์ปทุมธานี ปราจีนบุรี พะเยา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอนยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุโขทัย สุพรรณบุรี สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อ่างทอง อำนาจเจริญ อุตรธานี อุทัยธานี อุตรดิตถ์ และอุบลราชธานี^{๓๑}

๔) การติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

คสช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์กรุงเทพมหานคร โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบนายจ้างและสถานประกอบการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กภายในเขตกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ประสานงานและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนภายในเขตกรุงเทพมหานคร รายงานผลการดำเนินงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ แต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์กรุงเทพมหานครเพื่อทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย^{๓๒} และนอกจากนั้น คสช. ยังได้แต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบ

^{๓๑} ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๗/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๓๒} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์กรุงเทพมหานคร และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗



การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับ คณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ กรุงเทพมหานคร โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐภายในเขตจังหวัด สนับสนุน การดำเนินงานของชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้า มนุษย์จังหวัดตามที่ได้รับการร้องขอ^{๓๓}

๓.๔ การเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังโดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในทุกมิติ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุม เรื่องความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเรื่องค้ามนุษย์ในประเทศไทย เพื่อทบทวนเรื่อง ประสิทธิภาพของกลไกการทำงานที่มีอยู่ในเรื่องค้ามนุษย์ ตลอดจนผลการดำเนินการของ หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และหารือเรื่องแผนการดำเนินงานร่วมกันเป็นรายเดือน นับตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๘ พร้อมสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการเพื่อ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานเด็ก การค้าประเวณีเด็ก ความรุนแรงต่อสตรี ขอทานบังคับ แรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ในแรงงาน ภาคประมง อย่างจริงจังและเร่งด่วน ซึ่งในการประชุมนี้ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการสำคัญๆ ดังนี้^{๓๔}

๑) นายกรัฐมนตรีสั่งการให้มีการทบทวนกลไกการทำงานแก้ไข ปัญหาค้ามนุษย์ระดับชาติเพื่อให้ทุกหน่วยงานทำงานอย่างเป็นบูรณาการยิ่งขึ้นและมีการ ขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ได้อย่างจริงจัง โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็น ประธานคณะกรรมการการหาระดับนโยบายเรื่องค้ามนุษย์ และมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นรองประธาน และให้ตั้งคณะอนุกรรมการ ๕ คณะ คือ คณะอนุกรรมการเรื่องค้ามนุษย์คณะอนุกรรมการเรื่องประมงและ IUU คณะอนุกรรมการ

^{๓๓} คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบ การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๓๔} ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗



เรื่องแรงงานเด็ก แรงงานบังคับและแรงงานต่างด้าว คณะอนุกรรมการสตรี และคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและประชาสัมพันธ์ พร้อมรายงานผลการดำเนินการให้นายกรัฐมนตรีทราบทุกเดือน โดยต้องมีเป้าหมายและแผนงานอย่างชัดเจน เช่น ให้เร่งดำเนินการจดทะเบียนเรือประมงไทยให้เรียบร้อยภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และขอให้คณะอนุกรรมการทุกคณะเร่งส่งแผนการดำเนินการของตนให้นายกรัฐมนตรี ภายในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๘

๒) นายกรัฐมนตรีมอบหมายกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการชี้แจงผลการดำเนินงานเรื่องค้ำมนุษย์ของไทยกับประเทศต่างๆ และในเวทีระหว่างประเทศ และมอบหมายกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์และกระทรวงแรงงานเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่สื่อมวลชนและประชาชนเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๓) นายกรัฐมนตรีกำชับให้เร่งรัดกระบวนการดำเนินคดีค้ามนุษย์ทั้งในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม พร้อมทั้งกำชับให้ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจับกุมและพิจารณาคดีค้ามนุษย์เร่งดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด โดยเฉพาะคดีที่ผู้กระทำผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกระบวนการดำเนินการที่กระชับ เป็นธรรมและโปร่งใส เพื่อมิให้เป็นข้อกังขาของประชาชน และกำชับให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายสืบสวนและขยายผลการดำเนินคดีให้ถึงผู้มีอิทธิพลและตัวการใหญ่ให้ครบกระบวนการและครบตัวบทกฎหมาย และให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเร่งดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและถึงที่สุด

๔) นายกรัฐมนตรีมอบหมายสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เร่งออกระเบียบ/ข้อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดี กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้สะท้อนถึงเจตนารมณ์และความจริงจังของรัฐบาล ในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังได้กำชับ



ให้ทุกหน่วยงาน ช่วยกันสอดส่องดูแลมิให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำพา และลักลอบขนคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ เช่น ชาวโรฮิงจา หากพบให้เร่งดำเนินคดีกับ เจ้าหน้าที่อย่างเด็ดขาด

๕) นายกรัฐมนตรีกำชับให้ทุกหน่วยงานเร่งประชาสัมพันธ์เพื่อให้ ประชาชนรับทราบบริการสายด่วน (Hotline) แจ้งเหตุการค้ามนุษย์ และเบาะแสการทุจริต คอรัปชัน เพื่อให้การช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันที่

๓.๕ นโยบาย“การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติ

นอกจากนั้น พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรียังได้มอบ นโยบาย “การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อเร่งรัดให้ทุก กระทรวง ทบวง กรม บูรณาการการทำงานร่วมกันตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด ให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์และร่วมกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และขจัด อุปสรรคด้านกฎระเบียบ เร่งแก้ไขกฎกระทรวงและข้อกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ทุกหน่วยงาน สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบอย่างแท้จริง พร้อมดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดทั้งข้าราชการและพลเรือนอย่างเด็ดขาด^{๓๕}

กล่าวโดยสรุป มาตรการ/แนวทางการปฏิบัติทั้งหมดนี้เพื่อจะแก้ไขปัญหา ค้ามนุษย์ ให้ขึ้นจาก Tier3 หรือประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์เลวร้ายที่สุด จึงกำหนด มาตรการนี้ขึ้นมาเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องเร่งปฏิบัติการอย่างเร่งด่วน และจริงจัง ซึ่งจากรายงาน สถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยยังถูกปรับลดระดับ เป็นกลุ่มที่ ๓ (Tier3) เป็นปีที่ ๒^{๓๖} แล้ว แต่การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

^{๓๕} <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/government-th๑/item/๙๑๑๒๖-id๙๑๑๒๖.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘

^{๓๖} รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จาก <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport๑๕-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘.



ประจำปี ๒๕๕๙ นี้ การดำเนินการของรัฐบาลไทยนับว่าสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย Victims of Trafficking and Violence Protection Act ค.ศ. ๒๐๐๐ และสามารถตอบโจทย์ในรายงาน Trafficking in Persons Report 2015 ซึ่งต้องระบุว่า รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ของสหรัฐอเมริกา ว่า จะจัดให้ประเทศไทยคงอยู่ในระดับ Tier3 อีกหรือไม่

ทั้งนี้ เนื้อหาของรายงานผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๙ ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หลัก ๙ ประการ ได้แก่

- (๑) การอุดช่องโหว่ทางกฎหมาย
- (๒) การจัดการกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่พัวพันกับการค้ามนุษย์และทุจริต
- (๓) การเร่งรัดกระบวนการยุติธรรมสำหรับคดีค้ามนุษย์
- (๔) การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม
- (๕) การลดความเสี่ยงสำหรับกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- (๖) การเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้เสียหายและพยานในระหว่างกระบวนการยุติธรรม
- (๗) การบูรณาการการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เด็ก
- (๘) การเพิ่มพูนและขยายความเป็นหุ้นส่วน และ
- (๙) การสร้างความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์

๔. การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ^{๓๗}

๔.๑ การจัดตั้งศูนย์ต่อการด้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ด้วยเหตุผลความจำเป็นอันเนื่องจากการค้ามนุษย์ที่มีความรุนแรงและความสลับซับซ้อน มีการกระทำผิดในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในมิติต่างๆ อย่างมหาศาล ดังกล่าวแล้วข้างต้น

^{๓๗} ศูนย์การต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ



กรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับมอบหมายภารกิจจากกระทรวงยุติธรรมให้รับผิดชอบ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและปฏิบัติการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในของสำนักกิจการต่างประเทศ และอาชญากรรมระหว่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อปราบปราม การค้ามนุษย์ ประสานและปฏิบัติการด้านการข่าว ประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์การทั้งภาครัฐ และเอกชน ตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวนสอบสวน และปราบปราม การกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยมีกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติ ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษออกกฎกระทรวงไว้ให้คดีความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการ กำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗

จากการเพิ่มเติมการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดตามบัญชีท้าย พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้มีคำสั่งที่ ๒๓๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ จัดตั้งศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ขึ้นมาโดยให้ เป็นหน่วยงานภายในมีฐานะเทียบเท่ากองขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวนและการสอบสวน การวิเคราะห์ และพิสูจน์ความผิดทางคดีค้ามนุษย์ การเก็บรักษาพยานหลักฐานและของกลางในคดี ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งการสนธิกำลังหรือบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



๔.๒ ปัญหาการค้ำมนุษย์กับภารกิจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๑) การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

๒) นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ในนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐให้เร่งแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ผู้หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

๓) มีคณะกรรมการระดับชาติเรื่องการค้ำมนุษย์ที่สำคัญ ๒ ชุด คือ

(๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมร่วมเป็นกรรมการ

(๒) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีปลัดกระทรวงยุติธรรม และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ร่วมเป็นกรรมการ

๔) ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาสำคัญระดับนานาชาติ สหรัฐอเมริกาจัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชี ๓

๕) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบัญชีท้าย พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ในปี ๒๕๕๕ ทำให้มีอำนาจในการสืบสวนคดีการค้ำมนุษย์ที่มีลักษณะความผิดเป็นคดีพิเศษ

๖) กรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างหน่วยงานว่าด้วยความร่วมมือในการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษจะรับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนคดีการค้ำมนุษย์ทั่วประเทศที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นชอบให้ทำการสอบสวน

๗) กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานหนึ่งของประเทศไทยในเวทีการประชุมความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ระดับนานาชาติ อาทิ คณะกรรมการ COMMIT ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศไทย สปป.ลาว เมียนมา เวียดนาม กัมพูชา และจีน



๘) กรมสอบสวนคดีพิเศษมีบันทึกความตกลงกับตำรวจเมียนมาด้านความร่วมมือป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และมีการประชุมทวิภาคีต่อเนื่องกับตำรวจเมียนมามารวม ๘ ครั้งแล้ว

๙) ในโครงสร้างปัจจุบัน ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (ศคม.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีอัตรากำลัง ๔๙ คน (เทียบเท่าสำนักคดีฯ) อยู่ภายใต้สำนักคดีอาญาพิเศษ ๓

๑๐) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญ กำกับดูแลการปฏิบัติของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยให้ขึ้นตรงกับอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ผ่านรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ)

๑๑) กรมสอบสวนคดีพิเศษได้บรรลุข้อตกลงความร่วมมือกับสำนักงานองค์การสหประชาชาติด้านยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office Drugs and Crime : UNODC) ในการร่วมมือด้านพัฒนาขีดความสามารถของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (ศคม.) ให้มีมาตรฐานสากล (โครงการ ๒ ปี) โดย UNODC และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือเป็นเงินงบประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ (ประมาณ ๑๕ ล้านบาท) โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม สนับสนุนงบประมาณเป็นเงินจำนวน ๖ ล้านบาท

๑๒) ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่สำคัญ คือ

- ในประเทศ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

- ต่างประเทศ เช่น สำนักงานองค์การสหประชาชาติด้านยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office Drugs and Crime : UNODC) โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking : UNIAP) สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย องค์การตำรวจสากล (International Criminal Police Organization : Interpol)



สหภาพยุโรป (European Union : EU) Foreign Anti-Narcotics Community : FANC
หน่วยตำรวจป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของเมียนมา หน่วยต่อต้านป้องกันและปราบปราม
การค้ำมนุษย์ของกัมพูชา และหน่วยต่อต้านป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของ
สปป.ลาว เป็นต้น

๔.๓ การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ตามอำนาจหน้าที่ของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ปัจจุบันเป็นความรับผิดชอบของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (พระราช
บัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ
การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว) ประกอบกับมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงกับ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องความร่วมมือในการปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม
การค้ำมนุษย์ซึ่ง จะมีคดีค้ำมนุษย์ที่เข้าข่ายเป็นคดีพิเศษถูกโอนจากสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติมาให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมากขึ้น กล่าวคือ อำนาจการสอบสวนคดีพิเศษ ของกรม
สอบสวนคดีพิเศษ จึงอยู่ในเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๑) เงื่อนไขการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ จะต้องมียุทธศาสตร์
อย่างหนึ่งอย่างใดตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี
พิเศษ

๒) เงื่อนไขการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตามบันทึก
ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง
ความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ลงวันที่ ๒
พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งมีหลักการสำคัญเพื่อในการประสานความร่วมมือ และแบ่งอำนาจ
หน้าที่การทำงาน และการบูรณาการการทำงานในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์
ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลที่ได้ประกาศและมอบหมายให้หน่วยงาน
บังคับใช้กฎหมาย

(ก) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ
มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์
ภายใต้เงื่อนไขและกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (เป็นไปตามเงื่อนไขในการรับคดี



พิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) - (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

(ข) ภายใต้หลักการตาม (ก) หน่วยงานใดได้รับเรื่องร้องเรียน หรือร้องทุกข์ เพื่อให้ดำเนินการสืบสวนหรือสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ หน่วยงานนั้นควรดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนแล้วเสร็จตามขั้นตอน และวิธีการตามที่ กฎหมายกำหนด กรณีมีความจำเป็นหรือเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งสองหน่วยงานอาจประสาน ความร่วมมือและการสนับสนุนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือ อุปกรณ์/เครื่องมือ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างสูงสุด

(ค) ในชั้นการดำเนินการสืบสวน หรือการปฏิบัติการกิจการในการ ช่วยเหลือบุคคลที่อยู่ในข่ายตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หากกรณีมีความจำเป็น และเร่งด่วน ทั้งสองหน่วยงานอาจมีการประสานสนธิกำลังหรือบูรณาการการปฏิบัติงาน ร่วมกัน เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในชีวิต อนามัย และเสรีภาพของบุคคล เป็นสำคัญ

(ง) กรณีมีการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนต่อเนื่องตามผล การปฏิบัติงานตาม (ค) และเป็นคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ อำนาจในการสอบสวน คดีดังกล่าวให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าภารกิจของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ มีความชัดเจนในด้านความรับผิดชอบทางกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ยุติธรรม และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตามหลักของการบริหารงานสืบสวนสอบสวนทาง กฎหมาย กล่าวคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนการ กระทำผิดอาญาที่เป็นคดีอาญาทั่วไป โดยยึดอำนาจการสอบสวนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ของพนักงานสอบสวน ในลักษณะคดีที่มีใช้อยู่ในเงื่อนไขของการสอบสวนตามพระราช บัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาที่เป็นคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗



๔.๔ การกิจของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ต่อสถานการณ์การค้ำมนุษย์ ของประเทศไทย และนโยบายของ คสช. รัฐบาล กระทรวงยุติธรรม และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๑) สถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยในทัศนะของสหรัฐอเมริกา
จากรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ.
๒๕๕๗ ยังคงมองว่าประเทศไทยยังไม่มีความพยายามปราบปรามและไม่ได้ดำเนินการ
ตามมาตรฐานขั้นต่ำในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยประเด็นสำคัญที่ยังคงถูกจับตา
มองและนำไปสู่การจัดอันดับประเทศให้อยู่ในระดับ Tier3 ซึ่งมีประเด็นหลัก ได้แก่

(๑) ประเทศไทยยังคงมีการทจริตอย่างกว้างขวางในหมู่เจ้าหน้าที่
ผู้บังคับใช้กฎหมาย

(๒) การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายค้ำมนุษย์
ล่าช้า

(๓) เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเท่านั้น ที่สามารถตัดสินใจว่าใคร
เป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

(๔) การประสานงานระหว่างตำรวจและอัยการเป็นอุปสรรค
ประการหนึ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินคดีค้ำมนุษย์

(๕) เจ้าหน้าที่บางคนยังใช้บริการธุรกิจทางเพศกับเด็กที่เป็นเหยื่อ
การค้ำมนุษย์

(๖) ไทยไม่ได้มีการดำเนินคดีกับเจ้าของเรือ ไต่ก้ง หรือเจ้าหน้าที่
รัฐที่มีส่วนร่วมในอาชญากรรมการค้ำมนุษย์เพื่อให้แรงงานอุตสาหกรรมประมง

(๗) มีคดีที่ผู้จัดการเรือรายหนึ่งได้กักขังผู้เสียหายอย่างน้อย ๑๔ ราย
กลับไม่ได้รับการลงโทษในข้อหามีส่วนร่วมในการค้ำมนุษย์ แต่กลับได้รับการตัดสินลงโทษ
จำคุก ๓ ปี ในข้อหา ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

(๘) เจ้าหน้าที่ตำรวจและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองขู่กรรโชกเอาเงิน
หรือมีเพศสัมพันธ์จากผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกกักตัวอยู่ในประเทศไทยเพื่อรอส่งกลับ
มีการขายผู้อพยพชาวเมียนมาที่สามารถจ่ายค่าบริการจัดหางานแก่นายหน้าและผู้ค้ำมนุษย์

๒) นโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการ
บังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์



(๑) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

(๒) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๗๓/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

(๓) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

๓) นโยบายรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คณะรัฐมนตรี โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ข้อ ๓ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาส การเข้าถึงบริการของรัฐ ข้อ ๓.๒ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการ ทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและ เพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ

๔) นโยบายของกระทรวงยุติธรรม โดยพลเอก ไพบูลย์ คุ้มฉายา ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นนโยบายที่ สำคัญและเร่งด่วนของกระทรวงยุติธรรม ในการขับเคลื่อนภารกิจอยู่ภายใต้แผนด้านการ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ โดยมอบหมายให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็น หน่วยงานหลักในการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยมีศูนย์ ต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษและขึ้นตรงต่ออธิบดี กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจและหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดทางอาญา ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ รวมถึงการบูรณาการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ ร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกระทรวงยุติธรรม โดยยึดนโยบายที่สำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล เพื่อ แปลงไปสู่วิธีการปฏิบัติของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ



๕) นโยบายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้เสนอแผนเร่งด่วนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในการมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์และแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในเงื่อนไขการรับเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้มีการประชุมจัดทำแผนงานและกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ วางเป้าหมายด้านการแก้ไขแรงงานต่างด้าวและการค้ำมนุษย์ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๐/๒๕๕๗

๔.๕ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์กับภารกิจด้านการปราบปรามการค้ำมนุษย์

กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๓๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ยกระดับ “ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์” เป็นหน่วยงานภายในมีฐานะเทียบเท่ากองที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการป้องกัน ปราบปราม สืบสวน การวิเคราะห์และพิสูจน์ความผิด การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ รวมทั้งการวางแผน บริหารจัดการ และประสานงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางคดีค้ำมนุษย์ และการเก็บรักษาพยานหลักฐานและของกลางในคดี ตลอดจนการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โดยผลจากการดำเนินคดีพิเศษเกี่ยวข้องการการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งการขับเคลื่อนภารกิจและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามเชิงรุกของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ นั้น นอกจากจะสามารถดำเนินคดีต่อกลุ่มบุคคล และนิติบุคคลที่สำคัญ ดังนี้^{๓๔}

^{๓๔} ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔



๑) คดีพิเศษที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๖ คดี (ข้อมูล ณ กันยายน ๒๕๕๘) คือ

(๑) คดีพิเศษที่ ๓๖/๒๕๕๗ คดีการหลอกลวงหญิงไทยไปบังคับใช้แรงงานที่ประเทศแอฟริกาใต้

(๒) คดีพิเศษที่ ๗๑/๒๕๕๗ คดีการหลอกลวงหญิงไทยไปบังคับค้าประเวณีที่ประเทศมาเลเซีย

(๓) คดีพิเศษที่ ๘๔/๒๕๕๗ คดีอาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงานในเรือประมงในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(๔) คดีพิเศษที่ ๑๒/๒๕๕๘ คดีอาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงานในเรือประมงในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(๕) คดีพิเศษที่ ๒๒/๒๕๕๘ อาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงานในเรือประมงในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(๖) คดีพิเศษที่ ๒๓/๒๕๕๘ คดีอาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงานในเรือประมงในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

๒) คดีที่อยู่ระหว่างสืบสวน จำนวน ๑๔ คดี คือ

(๑) เลขสืบสวนที่ ๑๑๘/๒๕๕๒ กรณีการเก็บรายได้จากภาษีป้ายของ กทม.

(๒) เลขสืบสวนที่ ๑๕๓/๒๕๕๓ กรณีการกักขังและบังคับใช้แรงงานในพื้นที่ อำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ในความผิดฐานค้ามนุษย์และฟอกเงิน

(๓) เลขสืบสวนที่ ๗๘/๒๕๕๔ กรณีการบังคับใช้แรงงานประมงในพื้นที่ ตำบลแหลมสาร อำเภอ.สัตหีบ จังหวัดชลบุรี

(๔) เลขสืบสวนที่ ๑๖๗/๒๕๕๔ กรณีสำนักงานตำรวจออสเตรเลียประจำประเทศไทยขอความร่วมมือในการสืบสวนกรณีมีกลุ่มบุคคลร่วมกันปลอมแปลงเอกสาร เพื่อให้บุคคลได้ใช้เป็นหลักฐานประกอบการยื่นขอวีซ่าเข้าประเทศออสเตรเลีย

(๕) เลขสืบสวนที่ ๓๕๕/๒๕๕๕ กรณีหญิงต่างด้าวชาวลาถูกหลอกลวงบังคับค้าประเวณีและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในสถานบริการพื้นที่จังหวัดภาคใต้



(๖) เลขสืบสวนที่ ๑๓๗/๒๕๕๓ กรณีขบวนการค้ายาเสพติดและค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงราย (เดิมเป็นคดีของสำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้โอนมาศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

(๗) เลขสืบสวนที่ ๓๓๒/๒๕๕๖ กรณีหญิงสาวชาวเมียนมาถูกหลอกลวงมาบังคับขายบริการทางเพศในพื้นที่ จังหวัดสงขลา

(๘) เลขสืบสวนที่ ๔๑๙/๒๕๕๖ กรณีได้รับจดหมายร้องเรียนเรื่องการจัดบริการ Sex Tour บริเวณหาดป่าตอง จังหวัดภูเก็ต

(๙) เลขสืบสวนที่ ๙/๒๕๕๗ กรณีบัตรสนเท่ห์ “ชาวบ้านตำบลท่าม่วง” ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบเรื่องการค้าประเวณีและเส้นทางการเงิน

(๑๐) เลขสืบสวนที่ ๑๐/๒๕๕๗ กรณีสถานทูตสวิสเซอร์แลนด์ขอความร่วมมือตรวจสอบตัวการหลักในขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยและอาศัยอยู่ในประเทศไทย

(๑๑) เลขสืบสวนที่ ๓๒/๒๕๕๗ กรณีหญิงสาวชาวเมียนมาอายุ ๒๕ ปี ถูกจับโยนออกจากรถยนต์บนถนนเขต จ. สมุทรสงคราม และเสียชีวิตในเวลาต่อมา

(๑๒) เลขสืบสวนที่ ๑๓๓/๒๕๕๗ กรณีการปราบปรามขบวนการนำพาชาวโรฮีนจาและผู้ลี้ภัยเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อ้างเป็นชาวตุรกี (อุยกูร์)

(๑๓) เลขสืบสวนที่ ๑๔๐/๒๕๕๗ กรณีมูลนิธิ LPN ร้องขอให้ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวเมียนมาที่กำลังถูกนำไปบังคับใช้แรงงานไทยในเรือประมงในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

(๑๔) เลขสืบสวนที่ ๑๔๗/๒๕๕๗ กรณีการค้ามนุษย์ในสถานบริการพื้นที่กรุงเทพฯ

(๑๕) เลขสืบสวนที่ ๔๔/๒๕๕๘ กรณีชาวเมียนมาจำนวน ๓ ราย ถูกนายหน้าชาวเมียนมาร่วมกับคนไทยหลอกลวงจาก จ.ระนอง ให้ไปทำงานบนเรือประมงไทยที่ไปทำการประมงในอินโดนีเซีย



(๑๖) เลขสืบสวนที่ ๔๖/๒๕๕๘ กรณีเข้าข้อมูลภาพการล่องละเมิดทางเพศและภาพลามกต่าง ๆ เข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์จากเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในประเทศไทย

(๑๗) เลขสืบสวนที่ ๗๒/๒๕๕๘ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมกันจับกุมชาวโรฮีนจา (อุยกูร์) จำนวนหลายรายแต่ต่อมาได้มีการปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้งหมดไปคืนให้กลุ่มนายหน้าที่พามาโดยไม่มีการดำเนินคดีแต่อย่างใด

(๑๘) เลขสืบสวนที่ ๙๖/๒๕๕๘ กรณีนายมงคล บุญเลิศ ถูกหลอกหลวงและบังคับใช้แรงงานบนเรือประมงในน่านน้ำต่างประเทศ

(๑๙) เลขสืบสวนที่ ๑๓๔/๒๕๕๘ กรณี MAT ร้องขอให้ช่วยเหลือลูกเรือประมงเมียนมา จำนวน ๕ คน ซึ่งถูกบังคับใช้แรงงานบนเรือในน่านน้ำ จังหวัดตรัง

(๒๐) เลขสืบสวนที่ ๑๔๗/๒๕๕๘ กรณีสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสืบสวนกรณีชายสัญชาติสหรัฐอเมริกา พำนักในประเทศไทย มีพฤติกรรมล่องละเมิดเด็กชาย

(๒๑) เลขสืบสวนที่ ๑๕๓/๒๕๕๘ กรณีได้รับข้อมูลจากสำนักงานสืบสวนความมั่นคงแห่งมาตุภูมิสหรัฐอเมริกา (HSI) ขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษตรวจสอบกรณีบริษัท ๕ บริษัท ในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารทะเลซึ่งคาดว่าจะใช้แรงงานที่ถูกบังคับ

จำนวนปริมาณคดี และการจำแนกผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

- (๑) ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๑ เรื่อง
(คดีการตรวจสอบข้อเท็จจริง)
- (๒) ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๕ เรื่อง
(คดีการตรวจสอบข้อเท็จจริง)
- (๓) ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๔ เรื่อง
(คดีการสืบสวน ๔ เรื่อง)



- (๔) ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๘ เรื่อง
(คดีพิเศษ ๑ เรื่อง และคดีการสืบสวน ๗ เรื่อง)
- (๕) ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๙ เรื่อง
(คดีการสืบสวน ๘ เรื่อง และคดีตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑ เรื่อง)
- (๖) ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๑๓ เรื่อง
(คดีพิเศษ ๒ เรื่อง คดีการสืบสวน ๗ เรื่อง และคดีตรวจสอบข้อเท็จจริง ๔ เรื่อง)
- (๗) ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๑๒ เรื่อง
(คดีพิเศษ ๒ เรื่อง และคดีการสืบสวน ๑๐ เรื่อง)
- (๘) ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๑๑ เรื่อง
(คดีพิเศษ ๓ เรื่อง และคดีการสืบสวน ๘ เรื่อง)
- (๙) ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ปริมาณคดีรวมจำนวน ๑๑ เรื่อง
(คดีพิเศษ ๓ เรื่อง คดีการสืบสวน ๗ เรื่อง และคดีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ๑ เรื่อง)

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์กรรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเชื่อมโยงหลากหลายมิติ ทั้งในส่วนของนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายของกระทรวงยุติธรรม และกรรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมสอบสวนคดีพิเศษจะเน้นความเป็นสหวิชาชีพและการบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยที่ถูกลดระดับในรายงานการค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นวาระแห่งชาติ ที่จะต้องขับเคลื่อนและบูรณาการการทำงานอย่างเป็นระบบเต็มประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด



บทสรุป

ความพยายามอย่างต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เริ่มเห็นผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ปัญหาด้านแรงงานของไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง ส่งผลให้รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ กระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ยกสถานะของประเทศไทยจากรดับ Tier3 เป็น Tier2 (Watch list)^{๓๙}

ประเทศที่ได้รับการจัดระดับคงเดิม คือ อยู่ในระดับ Tier2 มี ๖ ประเทศ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย สปป.ลาว มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม และประเทศที่ได้รับการจัดระดับแย่งมีเพียงประเทศเดียว ได้แก่ เมียนมา (ในรายงานใช้คำว่า Burma) ที่ถูกลดระดับลงจาก Tier2 Watch List เป็น Tier3

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลให้สถานภาพของไทยเปลี่ยนจากประเทศที่มีระดับแย่ที่สุด คือ Tier3 มาเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และมาเลเซีย และได้ขึ้นมาอยู่ในระดับที่ดีกว่าสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาอีกด้วย การได้รับการเลื่อนอันดับจาก Tier3 มาเป็น Tier2 Watch List ในครั้งนี้ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในปีที่ผ่านมารัฐบาลได้แสดงถึงความพยายามในการแก้ปัญหการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่ถึงขั้นที่จะจัดให้อยู่ในระดับ Tier2 ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น หากรัฐบาลยังคงดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในเรื่องการค้าประเวณี และการค้าแรงงานในสาขาประมงอย่างต่อเนื่องจริงจังต่อไป เชื่อว่าจะผลการจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยจะขึ้นไป

ผลจากการได้รับการเลื่อนระดับที่ดีขึ้นในครั้งนี้อย่างน้อยที่สุดจะช่วยให้ประชาคมโลกให้การยอมรับและมีท่าทีที่ดีขึ้นต่อประเทศไทยในประเด็นของการค้ามนุษย์ ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยดีขึ้น และยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้สถานการณ์การส่งออกสินค้าไทย โดยเฉพาะสินค้าประมงดีขึ้นด้วย

^{๓๙} รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ฉบับที่ ค.ศ. ๒๐๑๖ ใน <http://www.state.gov/documents/organization/28876.pdf>.



เอกสารอ้างอิง

เอกสารวิจัย

- ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล. ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.
- บันดาล บัวแดง. การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๕๖.
- รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์. มาตรการพิเศษในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีค้ามนุษย์กรณีแสวงหาประโยชน์ทางเพศ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.
- วัฒนวิทย์ คชเสนี. การวิเคราะห์บทบาทของไทยในการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้วเพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม (ความร่วมมือไตรภาคี). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๔ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๕.
- วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ. การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ ๒). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สิงหาคม ๒๕๔๘.
- ศิระ สว่างศิลป์. แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๖ ปี ๒๕๕๗, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. **การคุ้มครองมนุษย์ในประเทศไทย :**

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข. พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, ๒๕๕๖.

สุภาวงศ์ จันทวานิช และคณะ. **การใช้แรงงานเด็กภาคประมง ต่อเนื่องประมง เกษตรกรรม และคนรับใช้ในบ้านจังหวัดสมุทรสาคร.** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น แห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

อีแลน เพียร์สัน, สุรีย์พร พันพื้ง และคณะ. งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: งานหนัก จ่ายน้อยและไม่ได้รับความคุ้มครอง เล่มหนึ่ง. **โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง.** กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, ๒๐๐๖.

บทความและเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ชำนาญ จันทรเรือง. **ไทยกับการค้ามนุษย์.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1962>.

ทรงศักดิ์ สายเชื้อ. “แรงไทยถูกจัด. Tier 3 จาก ๓ ที่มา ๑๕ สาเหตุ”. **ประชาชาติธุรกิจ.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403496548.

มูลนิธิกระจกเงา. **โครงการศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.mirror.or.th/autopagev4/show_page.php?

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html>.

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๖. “ประเทศไทย บัญชีกลุ่มที่ ๓ (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหา)”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html>.

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>.



รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport15-t.html>.

ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ. ๒๕๕๘. **เปรียบเทียบการค้ามนุษย์**

และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.caht.ago.go.th/index.php/22>.

อังคณา กมลพิเชษฐ์. **ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติเพื่อเป็นแรงงานในอุตสาหกรรมประมงทะเลของประเทศไทย.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=1136.

เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. **รายงานพิเศษ“อ่าวไทยกับการซื้อขายแรงงานประมง”.** (ออนไลน์) แหล่งที่มา : http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=685&auto_id=7&TopicPk

Wannapa Khaopa. Human Trafficking Getting Worse in Fishing Industry. **The Nation.** 2010-06-04. และเอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. **เวทีสาธารณะ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.thaipost.net/node/13539>.

เอกสารราชการ

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ กม.คปก.(ก) ที่ 31/2558. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ. **นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙.** สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาการ สังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. พ.ศ. ๒๕๕๕.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๕๖.



การบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้กระบวนการ “ธรรมาภิบาล”

ธีรพล พงษ์บัว*

บทนำ

การ บริหารราชการท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ นำมาสู่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครอง

* นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน^๑ ปัจจุบันการบริหารราชการท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี ๕ ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยที่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด รับผิดชอบงานที่มีความคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนระหว่างพื้นที่รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ หรือมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าความสามารถของเทศบาลหรือ อบต. และมีหน้าที่ประสานงานจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในจังหวัด เทศบาลมีหน้าที่ รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความเจริญหรือมีความหนาแน่นของประชากรสูง อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในระดับตำบลที่เป็นพื้นที่ชนบทหรือมีความเจริญไม่มากนัก ส่วนกรุงเทพมหานครมีบทบาทเหมือนกับ อบจ. และเทศบาล เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อีกทั้งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยตรง และเมืองพัทยามีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเหมือนกับเทศบาล^๒

ภายใต้การบริหารราชการของประเทศไทยดังกล่าว การบริหารราชการท้องถิ่น คือ ส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการ ซึ่งโครงสร้างดังกล่าว คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๓ ส่วนมีความเชื่อมโยงกัน โดยรวมใหญ่ของการบริหารราชการอยู่ที่การ

^๑ ธงชัย ไรจนกนันท์, **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการน้ำ**, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗), หน้า ๓.

^๒ วีระศักดิ์ เครือเทพ, “ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย,” **วารสารประชาคมวิจัย**, ๖๐ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๘): ๒. สืบค้นจาก <http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/data/Paper%20and%20Article/Future%20of%20Local%20Administration.pdf> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘



บริหารราชการส่วนกลางนั้นคือ กระทรวง ทบวง กรม โดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น รวมถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในสังกัด กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่เลี้ยงของท้องถิ่น ซึ่งแนวนโยบายของหน่วยงานดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากแนวนโยบายการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการนั่นเอง ส่งผลให้การบริหารราชการท้องถิ่นส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการนี้ด้วย

ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้การบริหารราชการท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการระดับชาตินอกจากนี้ ท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องต่างๆ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นการทำงานของท้องถิ่นที่ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามระเบียบที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้

ดังนั้นบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึงการบริหารราชการของท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกระบวนการทัศน์ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยได้แบ่งการอธิบายออกเป็น ๓ ประเด็นใหญ่ๆ ประเด็นแรก กล่าวถึง พัฒนาการการศึกษาการบริหารท้องถิ่นซึ่งจะช่วยให้เราเห็นพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงจากอดีตถึงปัจจุบัน และอนาคต ประเด็นที่สอง กล่าวถึงทิศทางการบริหารราชการท้องถิ่นโดยวิเคราะห์ผ่าน ๑) กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๑ และ ๒) สะท้อนถึงปัญหาการบริหารราชการท้องถิ่นที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ส่วนประเด็นสุดท้าย จะได้อธิบายถึงแนวทางการบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้แนวคิด “ท้องถิ่นภิบาล” (Local Governance) ดังที่ผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นลำดับดังนี้





พัฒนาการการบริหารราชการท้องถิ่น

พัฒนาการการบริหารราชการท้องถิ่น มีความเป็นพลวัตรมีพัฒนามาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และปรากฏชัดเจนในปี ๒๕๔๐ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นยุคทองของการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น เพื่อให้เห็นภาพการเคลื่อนที่ขององค์ความรู้ด้านการบริหารราชการท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเข้าใจพัฒนาการด้านองค์ความรู้ของการบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้สรุปจากการศึกษาของ นิสาชล พรหมรินทร์ ในบทความเรื่อง “ประมวลข้อเขียนรัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๘”^๓ ที่ได้จัดช่วงพัฒนาการบริหารราชการท้องถิ่นไว้ ๓ ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก การศึกษาการบริหารราชการท้องถิ่นตามแนวทางกฎหมายและสถาบัน (legal-institutional approach) (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐) เน้นการศึกษารูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย มุ่งศึกษาปัญหา อุปสรรค หรือผลเสียที่เกิดขึ้นจากการปกครองท้องถิ่น

ช่วงที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๐-ปัจจุบัน) เป็นช่วงของการศึกษาราชการท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมในด้านโครงสร้างหรือขนาด และศักยภาพในด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ

และช่วงสุดท้าย เป็นช่วงของการศึกษาการบริหารท้องถิ่นภายใต้หลักธรรมาภิบาลและแนวคิดท้องถิ่นเข้มแข็ง (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ปัจจุบัน) การศึกษาการบริหารท้องถิ่นได้ปรากฏเค้าลางแห่งแนวคิดธรรมาภิบาล ดังที่ โกวิท พวงงาม เรียกว่า ยุคของการจัดบริการสาธารณะแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

^๓ นิสาชล พรหมรินทร์, “ประมวลข้อเขียนรัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๘,” ใน รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง, สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมวิทมีเดียมาร์เก็ตติ้ง จำกัด, ๒๕๕๘), หน้า ๒๑๔.



พัฒนาการการบริหารราชการท้องถิ่นที่กล่าวมาทำให้เราเห็นพลวัตรการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารราชการท้องถิ่น จากอดีตที่มุ่งเน้นหลักกฎหมายและความเป็นสถาบัน นำมาสู่การกระจายอำนาจให้ความอิสระทางการบริหารและการคลังแก่ท้องถิ่นรวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจแก่ท้องถิ่น และจากปัจจุบันไปสู่อนาคต การบริหารราชการท้องถิ่นกำลังดำเนินไปภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการ ดังที่ผู้เขียนจะได้อธิบายในประเด็นต่อไป

การบริหารงานภาครัฐกับทิศทางการบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล

การทำความเข้าใจถึงทิศทางการบริหารราชการท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในความเป็นจริงการบริหารราชการท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐไม่สามารถแยกออกจากกันได้ในการปฏิบัติ ดังนั้นทิศทางของภาครัฐสองส่วนต้องขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน ซึ่งผู้เขียนมองการเปลี่ยนแปลงไว้ ๒ ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก การเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ด้านการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารราชการ

องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานภาครัฐการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ Nicholas Henry^๕ ได้แบ่งกระบวนทัศน์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๖ กระบวนทัศน์ ได้แก่ (๑) การแยกการเมืองออกจากการบริหาร (๒) หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (๓) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (๔) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (๕) รัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นศาสตร์หนึ่ง (๖) ธรรมาภิบาล (ปัจจุบัน) คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมรัฐ

^๕ ทินพันธุ์ นาคะตะ, “กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต: จากมุมมองของนักรัฐศาสตร์,” ใน รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง, สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมวิทมีเดียมาร์เก็ตติ้ง จำกัด, ๒๕๕๘), หน้า ๒๑.





ธรรมาภิบาลมาจากคำว่า “ธรรม” + “อภิบาล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance ซึ่งบรรดักดี อูวรรณโณ^๕ อธิบายว่า อภิบาล หมายถึง วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง วิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

แนวคิดธรรมาภิบาลมีหลายหน่วยงานที่ได้กล่าวไว้ แต่ที่นี้กล่าวถึงตามแนวทางของ UNNESCAP^๖ ที่พิจารณาคุณลักษณะของธรรมาภิบาลไว้ ๘ ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วม (participation) ฉันทามติ (consensus) การตรวจสอบได้ (accountable) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effective and efficient) ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน (equitable and inclusive) นิติรัฐ (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) การตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (responsiveness)^๗

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล ได้เผยแพร่สู่สังคมไทยในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐ โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยหยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ส่งผลให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้งิน

^๕ ปธาน สุวรรณมงคล, **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔), หน้า ๓ - ๔.

^๖ UNNESCAP เป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคของสำนักเลขาธิการที่ดูแลภาคพื้นเอเชีย - แปซิฟิกของสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

^๗ ปกรณ์ ศิริประกอบ, ๓ **พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๓.



และเงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคล้ายกัน คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำเนียงรับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล^๙

ต่อมา ภาครัฐไทยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติของส่วนราชการโดยยึดหลักการ ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า^๙ และได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้มีผลเป็น “บทบังคับ” ให้ทุกส่วนราชการกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินการเพื่อการบริหารราชการที่ดี^{๑๐} ซึ่งประกอบด้วย (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ร่มใหญ่ของการบริหารราชการท้องถิ่น คือ การบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการ ดังนั้นการพิจารณาถึงทิศทางดังกล่าวอาจจะดูได้จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๑ โดยวิเคราะห์ทิศทาง

^๙ ถวิลวดี บุรีกุล, “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ๑,๒ (๒๕๔๖): ๑๔-๒๕. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙

^{๑๐} รัชยา ภักดีจิตต์, **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๒๔.

^{๑๑} สุเมธ แสงนิมิต, **ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒), หน้า ๒๕.





จากวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ ดังที่ได้ระบุไว้ว่า “ระบบราชการไทยมุ่งเน้นพัฒนาการทำงานเพื่อประชาชน และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยกระดับขีดสมรรถนะไปสู่ความเป็นเลิศบูรณาการ และเพิ่มประสิทธิภาพงานของภาครัฐ ประสานการทำงานกับทุกภาคส่วน สร้างความโปร่งใสต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นที่น่าเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน”^{๑๑} ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการก็สะท้อนให้เห็นว่า ระบบราชการให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างมาก จนอาจจะเรียกว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการไปแล้ว

โดยสรุป จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการดังกล่าวได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกระบวนทัศน์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ นั่นคือ แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งส่งผลต่อแนวทางการบริหารงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรวมไปถึงส่วนท้องถิ่นด้วย

ประเด็นที่สอง ปัญหาการบริหารราชการท้องถิ่นในปัจจุบัน

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มุ่งกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ยังเน้นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจที่ผ่านมานั้นเป็นการกระจายอำนาจกระแสหลักที่ให้ความสำคัญกับรัฐและองค์กรของรัฐเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการท้องถิ่น ดังที่งานของเชิงชาญ จงสมชัย^{๑๒} ได้ชี้ให้เห็นถึง ผลจากการกระจายอำนาจตามกระแสหลักว่า สิ่งที่ตามมาคือ ความเข้มแข็งของรัฐและองค์กรของรัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอลงและถูกกีดกันให้ออกจากการเมืองและการบริหารจากเงินขายเสียงที่ได้รับประกอบกับทัศนคติแบบ “ราษฎร” อันเป็นผู้ได้ปกครองที่ดีที่ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวเรื่องของผู้ปกครอง ขณะเดียวกัน ประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนเริ่มมีทัศนคติ

^{๑๑} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – พ.ศ. ๒๕๖๑)**, (กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่นพรีนซ์แอนด์ มีเดีย, ๒๕๕๖), หน้า ๒๗.

^{๑๒} เชิงชาญ จงสมชัย, “ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร ๒๕๕๗,” **วารสารสังคมศาสตร์** ๑๑, ๑ (ม.ค.- มี.ย. ๒๕๕๘): ๓๒ - ๓๓.



ที่คอยมุ่งแต่รอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมีสภาพที่ช่วยตนเองไม่ได้ มุ่งแต่ร้องขอและรอคอยความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจมากขึ้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นจากการที่รัฐกระจายอำนาจมาให้มากขึ้นแต่กลับใช้อำนาจและความเข้มแข็งนั้นไปแสวงหาผลประโยชน์ นำไปสู่การเกิดปัญหาการคอร์รัปชัน ดังปรากฏกรณีตัวอย่าง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๓๒ ราย ในอำเภอเมืองมหาสารคามถูกระงับการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากพบมูลเหตุทุจริตจัดสอบพนักงานส่วนตำบล^{๓๓} ซึ่งสะท้อนให้เห็นการใช้อำนาจของนายกในทางมิชอบ แสวงหาผลประโยชน์ จนนำมาสู่ปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ เหล่าข้าราชการจำนวนไม่น้อยมองว่าการคอร์รัปชันกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการบริหารราชการ ซึ่งต่างก็ได้รับผลประโยชน์ในกระบวนการเหล่านั้นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะหวังให้องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคมาคอยกำกับตรวจสอบนั้น เป็นอันหวังไม่ได้ ด้านประชาชนในท้องถิ่นเกิดความขัดแย้งแบ่งฝักฝ่ายจากการมีการเลือกตั้ง ความสามัคคีในชุมชนลดน้อยลง ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ยอมรับการคอร์รัปชันมากขึ้น ขอเพียงตนได้ประโยชน์บ้างสิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงประชาชนในท้องถิ่นจากราษฎรไปเป็นไพร่มากขึ้น ดังนั้นปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่ส่วนท้องถิ่นต้องเร่งแก้ไข ปรับปรุงภาพลักษณ์ให้มีความโปร่งใส ตระหนักในความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารราชการท้องถิ่นเป็นของคนในท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงของแนวทางการบริหารงานภาครัฐและปัญหาของท้องถิ่นเอง ที่ส่งผลต่อการบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งความเชื่อมโยงตั้งแต่องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ นำมาสู่ทิศทางการบริหารงานภาครัฐของไทยผนวกกับปัญหาหลักของท้องถิ่นที่เผชิญ จำเป็นต้องเร่งแก้ไขนั่นคือ การทุจริตคอร์รัปชัน แนวทางการแก้ไขที่ดีและเหมาะสมจึงมุ่งเน้นไปสู่หลักคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความ

^{๓๓}ไทยรัฐออนไลน์, ปลดแล้ว ! นายก อบต.มหาสารคาม ๓๒ ราย เอี่ยวทุจริตจัดสอบพนักงาน. สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/๗๒๐๑๖๐> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.





โปร่งใส สร้างความรับผิดชอบ มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาในท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารราชการท้องถิ่นในปัจจุบันและในอนาคตจึงมุ่งเน้นไปสู่แนวคิดธรรมาภิบาล และในบทความชิ้นนี้จะเรียกแนวคิดดังกล่าวว่า “ท้องถิ่นภิบาล” ซึ่งจะได้อธิบายเป็นลำดับถัดไป

การบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้แนวคิด “ท้องถิ่นภิบาล”

การบริหารราชการท้องถิ่นภายใต้แนวคิด “ท้องถิ่นภิบาล” นั้น พบว่า ท้องถิ่น ควรปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจากเดิมที่เน้นความเป็นราชการมาสู่ลดความเป็น ราชการลง และหันมาให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อที่ท้องถิ่น จะได้เป็นหน่วยการบริหารที่เป็นของคนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าท้องถิ่น ควรปรับตัวไปในแนวทาง ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง มุ่งแสวงหาการมีส่วนร่วมจากประชาชนและองค์กรภาค ประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นมีแค่เพียงตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป แต่ท้องถิ่น มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย โดยท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้และความพยายามในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และภาคประชาสังคม การแสวงหาการมีส่วนร่วมจากประชาชนและภาคประชาคมในท้องถิ่น โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารจัดการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตาม ประเมินผล ซึ่งจะทำให้แก้ไขปัญหาของประชาชนได้โดยตรงและยกระดับขีดความสามารถ ของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อประชาชน

ประการที่สอง มุ่งเน้นกระบวนการปรึกษาหารือ การดำเนินงานของท้องถิ่น สิ่งที่เขาได้ไม่ได้ คือ กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันกับชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นไม่ใช่เฉพาะตัวองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ดังที่ อุดม ทุมโฮลิต^{๑๔} ได้เสนอ ให้นำเอาคุณลักษณะของการเป็นชุมชนมาร่วมด้วย ในขณะที่นักวิชาการส่วนใหญ่มักจะ

^{๑๔} อุดม ทุมโฮลิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว, (กรุงเทพฯ: บริษัทแซท ไฟร์ พรินติ้ง จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๕๐๖ - ๕๐๗.



พิจารณาเฉพาะอาณาเขต และประชากรเป็นหลัก จนละเลยความเป็นชุมชน โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนมีสำนึกความเป็นชุมชนร่วมกัน การส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ สังคม ที่เกื้อกูล การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเกิดความรับผิดชอบร่วมกัน รวมถึงการเกื้อกูลระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งนิยามความหมายท้องถิ่นจึงรวมถึงทุกคนในชุมชนท้องถิ่น ทั้งประชาชน องค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐอื่น และรวมถึงภาคเอกชนในท้องถิ่นด้วย

กระบวนการปรึกษาหารือจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มพื้นที่แสดงออกให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้ทุกส่วนได้ถกเถียง ได้แสดงความคิดเห็น หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการสร้างกระบวนการระดมความคิดเห็นจากประชาชน ความคิดเห็นจากหลายฝ่ายจะช่วยเพิ่มโอกาสในการตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาในท้องถิ่นหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น เพราะเราเชื่อว่าผู้ที่รู้ปัญหาของท้องถิ่นดีคือคนในท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้นกระบวนการปรึกษาหารือจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขที่ตรงจุด และเป็นวิธีการหาทางร่วมกันซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในท้องถิ่น

ประการที่สาม การตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักฉันทามติ การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นหรือการดำเนินงานของท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับทุกคนในท้องถิ่น ไม่ใช่หน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่ง หากแต่เป็นหน้าที่ของทุกคน

การดำเนินการควรมาจากการตัดสินใจของชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก การกระทำใดต้องผ่านมติจากประชาชนหรือส่วนรวม ซึ่งโดยหลักแล้วจะมาจากกระบวนการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและชุมชนดังที่กล่าวมาในประการที่สอง ข้อดีของการยึดมติของส่วนรวมคือจะช่วยเพิ่มแรงสนับสนุน และในขณะเดียวกัน จะลดแรงต้านหรือลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ แรงสนับสนุนดังกล่าวเกิดได้ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านกำลังคน การระดมทรัพยากรจากชุมชน

ดังนั้น หลักฉันทามติดังกล่าวจะแปรเปลี่ยนเป็นพลังสำคัญเพื่อการเพิ่มศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่น และช่วยเพิ่มโอกาสในความสำเร็จของการพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่น





ประการที่สี่ มุ่งเน้นการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหาร โดยดำเนินการดังนี้

(๑) ท้องถิ่นต้องประกาศข้อมูลสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณและแผน/โครงการพัฒนาให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงโดยผ่านสื่อลักษณะต่างๆ เช่น ป้ายประกาศ หอกระจายข่าว หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น วิทยุชุมชน และ/หรือการประชุมชี้แจง เป็นต้น

(๒) เปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมายโดยควรเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผน/งบประมาณ การดำเนินงาน และการติดตามตรวจสอบ

(๓) ร่วมมือกับภาคประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะของการ “ร่วมคิด ร่วมทำ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดสรรงบประมาณให้ภาคประชาชนดำเนินโครงการพัฒนาตามศักยภาพ หรือเปิดโอกาสให้บุคคลหรือผู้ประกอบการภายในท้องถิ่น ประมูลงานได้อย่างโปร่งใสและยุติธรรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาวัสดุอุปกรณ์สำหรับการพัฒนาโดยภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ

(๔) ร่วมมือกับกลุ่มหรือองค์กรชุมชนในพื้นที่ เช่น วัด สถานศึกษา และ สื่อมวลชน เป็นต้น เพื่อการดำเนินกิจกรรมตามโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

ประการที่ห้า เสริมสร้างพลเมืองและองค์กรภาคประชาชน แนวคิดธรรมาภิบาล มุ่งเน้นกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนมิใช่หน่วยงาน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้องค์กรของประชาชนมาร่วมวางแผนร่วมบริหารงานของท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชนด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐมุ่งไปที่การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

ดังนั้น ทิศทางใหม่ของการบริหารท้องถิ่นนั้น ควรหันความสนใจไปที่การพัฒนาองค์กรภาคประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น โจทย์ต่อไปคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้องค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เป็นองค์กรหลักในท้องถิ่น และค่อยๆ ลดระดับความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐให้เป็นองค์กรสนับสนุนมากยิ่งขึ้น



อีกตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารราชการท้องถิ่นในอนาคต คือการเปลี่ยนราษฎรให้เป็นพลเมืองของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องทำให้ได้มากที่สุด เพราะพลเมืองคือกำลังของเมืองที่ถือว่าเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่น

ประการที่หก เสริมสร้างสำนึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่น กล่าวคือ การสร้างสำนึกรักชุมชนท้องถิ่น กระบวนการดังกล่าวสามารถทำได้ มองได้ ๒ มิติ คือ มิติของผู้บริหารที่ต้องมีสำนึกรับผิดชอบ มีคุณธรรม รับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น มิติที่สองมิติของประชาชนด้วยการดึงประชาชนเข้ามาในกระบวนการพัฒนาของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการพัฒนาท้องถิ่นนั้นไม่ใช่หน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่ง หากแต่เป็นหน้าที่ของทุกคนทั้งหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม สิ่งสำคัญคือการให้คนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้สร้างชุมชนท้องถิ่นของตน โดยให้เขาได้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ให้ข้อมูล เข้ามามีส่วนคิด ทำ และติดตาม การบวนการดังกล่าวจะช่วยทำให้เกิดความรู้สึกผูกพัน เกิดความรักหวงแหนชุมชนท้องถิ่นของตนมากขึ้น ความรู้สึกร่วมเหล่านี้จะกลายเป็นพลังที่ยั่งยืน ทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง

ประการที่เจ็ด มุ่งเน้นการบริหารราชการท้องถิ่นแบบเครือข่าย/ความร่วมมือ การบริหารท้องถิ่นไทยในอดีตถึงปัจจุบันมุ่งเน้นการแข่งขัน ขาดการเชื่อมโยงระหว่างคนหรือกลุ่มคนในท้องถิ่น ดังนั้น ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบเครือข่าย ที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ร่วมมือกันแก้ปัญหา เช่น การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ เป็นต้น ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และความร่วมมือดังกล่าวยังจะเป็นการเสริมสร้างพลังในการพัฒนาท้องถิ่นในอีกแนวทางหนึ่ง ดังนั้น โจทย์ของท้องถิ่นต่อไปคือจะ “การสร้างเครือข่าย (network)” ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นได้อย่างไร

แนวทางทั้ง ๗ ประการข้างต้นเป็นลักษณะและเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่แนวทางการบริหารงานของท้องถิ่นภิบาล รวมไปถึงจะช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความโปร่งใส และการทุจริต คอร์รัปชัน นอกจากนี้แนวทางดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวนโยบายภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่จะขับเคลื่อนไปพร้อมกันและมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาลได้อย่างแท้จริง





บทสรุป

การมองถึงทิศทางการบริหารราชการท้องถิ่นในอนาคต หลักการสำคัญคือการเหลียวหลัง (พิจารณาถึงปัญหาที่ผ่านมา) แลหน้า (สิ่งที่ควรเป็น) เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นทำให้เกิดการบริหารราชการท้องถิ่นขึ้น ส่งผลต่อการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการท้องถิ่น ทั้งสามส่วนโดยหลักการแล้ว การบริหารราชการท้องถิ่นถือว่ามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า การบริหารราชการทั้งสามส่วนมีความเชื่อมโยงกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ซึ่งแม่บทหรือร่มใหญ่ของการบริหารราชการท้องถิ่น คือ การบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการโดยในปัจจุบันการบริหารงานภาครัฐดำเนินไปภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลด้วยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้การบริหารราชการท้องถิ่นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงผนวกกับการบริหารราชการท้องถิ่นที่กำลังประสบปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใส และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการท้องถิ่น การขับเคลื่อนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต สิ่งสำคัญจึงควรมุ่งเน้นหลักธรรมาภิบาล เพื่อช่วยแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความโปร่งใส และเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองประชาชน นั่นคือ การจัดบริการสาธารณะใหม่ ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเป็นพลเมือง แสวงการมีส่วนร่วมจากประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นโดยเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการรับผิดชอบร่วมเป็นเจ้าของเริ่มตั้งแต่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า **ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง** โดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรมหรือกล่าวอีกมุมหนึ่ง **ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (principles) และแนวทาง (guidelines) สำหรับการปฏิบัติ** หากท้องถิ่นสามารถดำเนินตามแนวทางนี้ในท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การบริหารราชการท้องถิ่นที่เราเรียกว่า **“ท้องถิ่นภิบาล” (Local Governance)** นั่นเอง



บรรณานุกรม

- เชิงชาญ จงสมชัย. ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร ๒๕๕๗. **วารสารสังคมศาสตร์** ๑๑,๑ (ม.ค.- มี.ย. ๒๕๕๘): ๒๙ - ๕๑.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต: จากมุมมองของนักรัฐศาสตร์. ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง**. กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมวิทมีเดียมาร์เก็ตติ้ง จำกัด, ๒๕๕๘.
- ถวิลวดี บุรีกุล. ธรรมชาติ. หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. **วารสารพระปกเกล้า** ๑,๒ (๒๕๕๖) : ๑๔ - ๑๕. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.
- ไทยรัฐออนไลน์. **ปลดแล้ว ! นายก อบต.มหาสารคาม ๓๒ ราย เอี่ยวทุจริตจัดสอบพนักงาน**. สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/๗๒๐๑๖๐> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.
- ธงชัย โรจนกนันท์. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการน้ำ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗.
- นิศาชล พรหมรินทร์. ประมวลข้อเขียนรัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๘. ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง**. กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมวิทมีเดียมาร์เก็ตติ้ง จำกัด, ๒๕๕๘.
- ปกรณ ศิริประกอบ. **๓ พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.
- ปธาน สุวรรณมงคล. **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘.
- รัชยา ภักดีจิตต์. **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย. **วารสารประชาคมวิจัย** ๖๐(๒๕๕๘): ๓ - ๗.





สืบค้นจาก <http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/data/Paper%20and%20Article/Future%20of%20Local%20Administration.pdf> เข้าถึงข้อมูล
เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

สุเมธ แสงนิมิต. **ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ
ราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖ – พ.ศ. ๒๕๖๑).** กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่นพรีนซ์แอนด์
มีเดีย, ๒๕๕๖.

อุดม ทุมโฆสิต. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.** กรุงเทพฯ:
บริษัทแซทไฟร์พรีนติ้ง จำกัด, ๒๕๕๒.

□ **นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**



การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทเรียนจากการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, ดารารัตน์ คำเป็ง,
สุธินี ชุตีมากุลทวี, ถิรายุส บำบัด**

บท ความนี้นำเสนอบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่ด้าน ได้แก่ การจัดการขยะ การดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น การจัดเก็บภาษี และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่สรุปจากการสัมมนาเพื่อถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.) และคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

** คณะอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา



ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับคัดเลือกจำนวน ๙ แห่ง จากพื้นที่ภาคเหนือตอนบนทั้ง ๔ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง พะเยา และแม่ฮ่องสอน ส่งตัวแทนมาเข้าร่วมเวทีสาธารณะขนาดเล็ก เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน คณะผู้เขียนได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเวทีดังกล่าว แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ใน ๖ ประเด็นตามกรอบการวิเคราะห์ที่ได้ออกแบบไว้ ได้แก่ ประเด็นความสำเร็จ ประเด็นความแตกต่าง/โดดเด่น ประเด็นความยั่งยืน ประเด็น แนวปฏิบัติที่ดี ประเด็นปัจจัยความสำเร็จ และประเด็นปัญหาอุปสรรค ข้อสรุปได้จากการถอดบทเรียน พบว่า อปท. ทั้ง ๙ แห่งต่างมีความสำเร็จตามแต่ละด้านที่ตนเองนำเสนอโดยมีจุดร่วมที่น่าสนใจอย่างน้อยสองประการ คือ การสร้างการบริหารจัดการ ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบต่างๆ และการสร้างเสริมความตระหนักถึง วัฒนธรรมที่มีร่วมกันในพื้นที่

This article discusses lessons of good local governance in four practices including: waste management, conservation of natural resources, tax imposition, and promotion of local participation. Data are collected through documentary research and interviews with nine local governments located in eight provinces in the upper North of Thailand. Each case was purposively selected by the Provincial Local Administrative Office and the authors. Then, a representative of each case participated in a small public forum in order to exchange and learn from one another's lessons. Data analysis follows a framework of six issues including success identification, difference/distinctiveness of the case, success sustainability, good practices, success determinants, and problems/obstruction of the case. The article concludes that the nine cases have diverse patterns of success but shares two good practices. One is to provide services through community participation. Another is to raise awareness of common culture in local community.



บทนำ

การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นที่สนใจของนักวิชาการและนักปฏิบัติทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยภายในประเทศ จะเห็นได้จากการสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีของ อปท. ในลักษณะของการให้รางวัลโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ด้วยงบประมาณสูงถึง ๔๙๒ ล้านบาทเมื่อปี ๒๕๕๖^๑ สถาบันพระปกเกล้าจัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า ซึ่งเป็นรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในสามประเภท คือ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยรางวัลนี้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา^๒

เมื่อพิจารณางานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน การถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีเหล่านี้ดำเนินอยู่ในสองลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ลักษณะหนึ่งเป็นการพิจารณาบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีในรูปแบบของนวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นงานศึกษากลุ่มที่เป็นที่นิยมมากนับตั้งแต่ช่วงกลางพุทธทศวรรษ ๒๕๔๐ เป็นต้นมา เช่น งานของ จรัส สุวรรณมาลา^๓ และคณะ และวีระศักดิ์ เครือเทพ^๔ ในขณะที่อีกลักษณะหนึ่ง เป็นการพิจารณาบทเรียนเหล่านี้ในรูปแบบ

^๑ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจูงใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

^๒ ดู ภาควัต อัจฉริยปัญญา (บก.), รางวัลพระปกเกล้า' ๕๘, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘.

^๓ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๔๗.

^๔ วีระศักดิ์ เครือเทพ, นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘





ของการวิเคราะห์แนวปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดีโดยทั่วไป เช่น งานของ โกวิทช์ พวงงาม^๕ ฌรงค์ บุญสวยขวัญ^๖ ชลิดา ศรมณี^๗ และสุเมธ แสงนิมนวล^๘

บทเรียนที่นำเสนออยู่ในบทความนี้อยู่กึ่งกลางระหว่างงานทั้งสองกลุ่มที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ เป็นบทเรียนที่ผ่านการวิเคราะห์ทั้งในเชิงของการเป็นนวัตกรรม และการมีแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดี โดยกรณีศึกษาทั้ง ๙ กรณีศึกษา จะถูกวิเคราะห์ความสำเร็จ ความแตกต่าง ความยั่งยืน ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการเป็นนวัตกรรมของ อบท. ในขณะเดียวกัน การวิเคราะห์จะครอบคลุมไปถึงแนวทางการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงเรื่องของแนวปฏิบัติที่ดี ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ และปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน

ข้อมูลที่ใช้ในการเขียนบทความชิ้นนี้ได้มาจากการดำเนินโครงการถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. ในภาคเหนือตอนบน ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (ศูนย์ สปท.) กับ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ความรู้ที่ได้จากการทบทวนกรณีศึกษาว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน อันเป็นที่คาดหวังว่า ในท้ายที่สุดผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนี้ จะนำไปสู่การเพิ่มพื้นที่ในการวิเคราะห์ผลสำเร็จ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นต้นแบบสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและต่อยอดองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการของ อบท. ต่อไป

^๕โกวิทช์ พวงงาม, “การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี,” **วารสารการเมืองการปกครองกิจจานุสรณ์** ๔,๒ (๒๕๕๗): ๓๒-๖๐.

^๖ฌรงค์ บุญสวยขวัญ, “โครงการบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ภาคใต้,” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ๙,๑ (๒๕๕๔): ๓๖-๕๘.

^๗ชลิดา ศรมณี, **การสร้างสรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบล**, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๖.

^๘สุเมธ แสงนิมนวล, “ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ๑๑,๒ (๒๕๕๖) : ๖๓-๘๐.



วิธีการดำเนินโครงการฯ เป็นไปในลักษณะของการจัดทำเวทีสาธารณะขนาดเล็ก สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อบต. ภายในเขตภาคเหนือตอนบน ซึ่งแต่ละ อบต. ได้รับการคัดเลือกเบื้องต้นโดยสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดทั้ง ๘ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง พะเยา และแม่ฮ่องสอน แล้วคณะผู้ดำเนินงานนำมาคัดเลือกร่วมกันอีกครั้งหนึ่งจนเหลือเพียง ๑๐ กรณีศึกษา จากนั้น อบต. ที่ได้รับเลือกทั้ง ๑๐ แห่ง จึงมาเข้าร่วมการจัดเวทีสาธารณะขนาดเล็ก เพื่อแบ่งปันประสบการณ์และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ อบต. อื่น โดยมีกลุ่มนักวิชาการ คอยขับเคลื่อนการแลกเปลี่ยนและร่วมถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของแต่ละ อบต. ซึ่งมีการแบ่งกลุ่มการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตามประเด็นการบริหารจัดการ ดังแสดง ในตารางที่ ๑ และมีนักวิชาการคอยเก็บข้อมูลทั้งจากในการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เพิ่มเติมจนครบ

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์กรณีศึกษาในบทความนี้จะมีเพียง ๙ กรณีศึกษา เท่านั้น เนื่องจากเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนาไม่สามารถเข้าร่วมแลกเปลี่ยนในกลุ่มย่อย และให้สัมภาษณ์ได้ ทำให้ข้อมูลไม่เพียงพอ ผู้เขียนจึงไม่ได้นำข้อมูลของเทศบาลเมือง เมืองแกนพัฒนามาประกอบการวิเคราะห์และนำเสนอในบทความฉบับนี้

ตารางที่ ๑ รายชื่อ อบต. ผู้ให้ข้อมูล

ประเด็นการบริหารจัดการ	อบต. ผู้ให้ข้อมูล
ด้านการจัดการขยะ	๑. เทศบาลตำบลบ้านเหล่า จ.พะเยา ๒. เทศบาลตำบลแม่แรง จ.ลำพูน ๓. เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน จ.แม่ฮ่องสอน ๔. อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่
ด้านการดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น	๕. เทศบาลนครเชียงราย จ.เชียงราย ๖. อบต.นาเลื่อง จ.น่าน
ด้านการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น	๗. อบต.บ้านหนุน จ.แพร่ ๘. เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา จ.เชียงใหม่*
ด้านการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ	๙. เทศบาลนครลำปาง จ.ลำปาง ๑๐. อบต.ช่วงเปา จ.เชียงใหม่

*ได้รับเลือกเป็นกรณีศึกษา แต่ข้อมูลไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์





โดยสรุป ในด้านการจัดการขยะ เทศบาลตำบลบ้านเหล่า เทศบาลตำบลแม่แรง และอบต.ดอนแก้ว ได้นำเสนอความสำเร็จในการคัดแยกขยะที่มีชุมชนเข้าร่วมในการบริหารจัดการและมีการพัฒนาระบบอาสาสมัครในการจัดการขยะ ในขณะที่เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน นำเสนอการจัดการขยะแบบฝังบกลบที่ชุมชนมีส่วนร่วม ส่วนด้านการดูแลรักษาทรัพยากรนั้น เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้นำเสนอเครือข่ายการดูแลรักษาทรัพยากรซึ่งเป็นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เช่น รัฐ เอกชน วิชาการ ซึ่งมาจากหลายระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ

ในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น อบต.บ้านหนุน ได้นำเสนอความสำเร็จในการริเริ่มศูนย์ยุติธรรมชุมชนในท้องถิ่นของตนเอง และเทศบาลเมืองแกนพัฒนา ได้นำเสนอความสำเร็จในการจัดเทศกาลการท่องเที่ยวที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ (แต่ไม่ได้เข้าร่วมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในกลุ่ม) ส่วนด้านการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพนั้นนำเสนอโดย เทศบาลนครลำปาง และ อบต. ช่างเปา

กรอบการวิเคราะห์บทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของ อปท.

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภายใต้ภารกิจตามกฎหมายย่อมมีวิถีทางและแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามบริบทของตนเอง ดังนั้น เพื่อถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จจึงจำเป็นต้องอาศัยกรอบในการวิเคราะห์เพื่อสรุปสังเคราะห์บทเรียนแห่งความสำเร็จดังกล่าว อันจะนำไปถ่ายทอดสู่สังคมในวงกว้างมากขึ้น

กรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในการถอดบทเรียนครั้งนี้พัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาว่าด้วยการถอดบทเรียนทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลงานการศึกษาภายใต้โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่มุ่งศึกษาการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการปรับตัวของ อปท. ต่อการกระจายอำนาจในช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๔๐ ยกตัวอย่างเช่น งานของ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ^๙ และวีระศักดิ์ เครือเทพ^{๑๐}

^๙ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, เรื่องเดียวกัน.

^{๑๐} วีระศักดิ์ เครือเทพ, เรื่องเดียวกัน.



ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในงานที่ได้รับการอ้างถึงมากที่สุด ว่าด้วยการถอดรูปแบบความสำเร็จ และนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดของงานชิ้นนี้ยังทรงพลังอยู่มาก แต่ด้วยระยะเวลาที่ผ่านมากกว่าทศวรรษ ข้อมูลของ อบท. ที่สรุปไว้ในงานดังกล่าว ย่อมเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การถอดบทเรียนนี้จึงจะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น

นอกจากนี้ ในระดับภูมิภาค ได้มีงานหลายชิ้นที่ทำการศึกษาการบริหาร จัดการที่ดีของ อบท. เช่น งานของ ณรงค์ บุญสวยขวัญ^{๑๑} ที่ศึกษาการบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นในภาคใต้ และนำเสนอ ๒ ประเด็นหลัก คือ พัฒนาการและปัจจัยสู่ความสำเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่น งานของ ชลิดา ศรมณี^{๑๒} ที่ศึกษานวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด นนทบุรี ในสามประเด็นหลักด้วยกัน ได้แก่ การก่อตัวของนวัตกรรม กลยุทธ์การตัดสินใจ ของ อบต. ในการเลือกทำนวัตกรรมบริการสาธารณะ และความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อนวัตกรรมดังกล่าว

งานของ โกวิท วัฒนงาม^{๑๓} เป็นอีกหนึ่งงานที่น่าสนใจ โดยเป็นงานที่สรุป ประเด็นการประเมินการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นการ ประเมินใน ๗ ส่วนด้วยกัน ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดหลักประโยชน์สุขของ ประชาชน การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารงานอย่างมี ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการประเมินผล การปฏิบัติราชการ ซึ่ง โกวิท วัฒนงาม ได้สรุปผลการประเมินในภาพกว้างและนำเสนอ ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงเอาไว้

^{๑๑} ณรงค์ บุญสวยขวัญ, เรื่องเดียวกัน.

^{๑๒} ชลิดา ศรมณี, เรื่องเดียวกัน.

^{๑๓} โกวิท วัฒนงาม, เรื่องเดียวกัน.





เมื่อพิจารณาฐานคิดของงานต่าง ๆ ดังกล่าว การถอดบทเรียนครั้งนี้ จึงจะทำการวิเคราะห์การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กรอบการวิเคราะห์ใน ๖ ประเด็นด้วยกัน ดังต่อไปนี้

๑. ความสำเร็จของรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ว่า อะไรคือความสำเร็จของรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. ที่เข้าร่วมเวทีการถอดบทเรียนครั้งนี้

๒. แนวปฏิบัติที่ดีของ อบท. ที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าว โดยวิเคราะห์ภายใต้คำถามหลัก คือ อะไรคือแนวปฏิบัติที่ดี (เช่น วิธีการ แนวคิด ฐานคิด กระบวนการดำเนินงาน) ในการบริหารจัดการของ อบท. นั้น ๆ

๓. ความแตกต่าง/ความโดดเด่นของการบริหารจัดการที่ดีที่ อบท. ได้นำเสนอ โดยจะเป็นการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นว่า อะไรที่ทำให้รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. นั้นแตกต่างการดำเนินงานในด้านเดียวกันของ อบท. อื่น ๆ

๔. ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยเฉพาะที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัจจัยร่วมของแต่ละด้าน

๕. ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการที่ดี โดยวิเคราะห์ว่า ปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าว และ อบท. แต่ละแห่งมีวิธีการจัดการอย่างไร

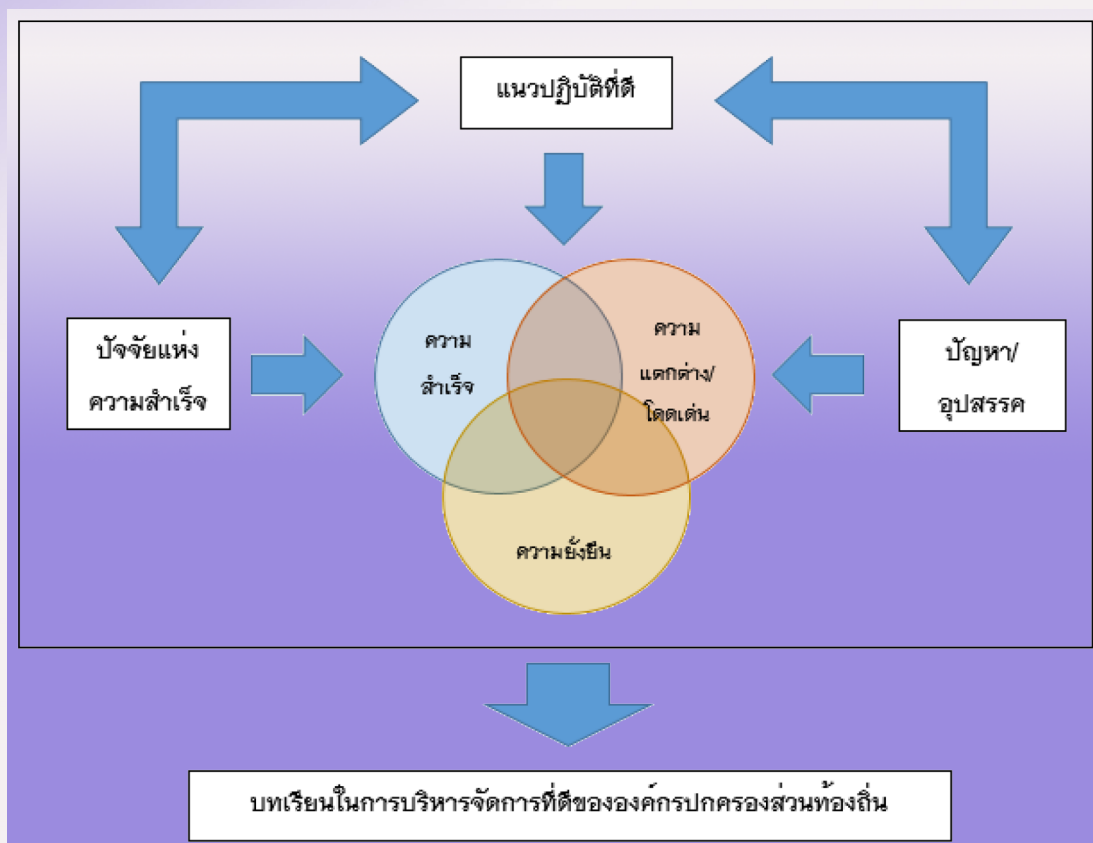
๖. ความยั่งยืนของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาอุปสรรคและปัจจัยความสำเร็จ โดยพิจารณาเน้นไปที่คำถามเฉพาะว่า การบริหารจัดการที่ อบท. ได้นำเสนอนั้นจะมีความยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความยั่งยืนดังกล่าว

จากประเด็นการวิเคราะห์ทั้ง ๖ ประเด็นข้างต้น สามารถนำมาจัดทำเป็นแผนภาพของการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นได้ดังแสดงใน แผนภาพที่ ๑ โดยในแผนภาพดังกล่าว จะเน้นให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างความสำเร็จ ความแตกต่าง/โดดเด่น และความยั่งยืน ทั้งนี้ หากกรณีศึกษาใด แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของสามองค์ประกอบดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. เท่านั้น เนื่องจากในการถ่ายทอดบทเรียนให้เป็นประโยชน์แก่ อบท. อื่น ๆ นั้น กระบวนการและปัจจัยระหว่างการดำเนินงานย่อมเป็นส่วนสำคัญ



ในการเรียนรู้เช่นกัน ดังนั้น แผนภาพด้านล่างนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวปฏิบัติที่ดี ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และปัญหา/อุปสรรคของการดำเนินงานของ อบท. ที่ได้รับเลือก และสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการและปัจจัยระหว่างดำเนินงานมีความสัมพันธ์ต่อดองค์ประกอบของบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีอีกด้วย

แผนภาพที่ ๑ กรอบการวิเคราะห์การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



บทสังเคราะห์: การบริหารจัดการที่ดีของ อบท. พื้นที่ภาคเหนือตอนบน

บทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาในทั้งสี่ด้าน คือ การจัดการขยะ การดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น การสร้างการมีส่วนร่วมฯ และการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ย้ำเตือนอีกครั้งให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ดังจะเห็นจากตารางที่ ๑ ในหน้าถัดไป ซึ่งสรุปองค์ประกอบของบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดี ๓ ประการ เอาไว้ได้แก่ ความสำเร็จของการบริหารจัดการ ความแตกต่าง/โดดเด่น และความยั่งยืน



ตารางที่ ๑ องค์ประกอบของบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ความสำเร็จหลัก	ความแตกต่าง/ ความโดดเด่นหลัก	ความยั่งยืน		
			มาก	น้อย	ไม่ชัดเจน
๑. เทศบาลตำบลบ้านเหล่า	- เกิดการคัดแยกขยะทั่วทั้งพื้นที่ - ได้รับรางวัลระดับประเทศ	- การมีส่วนร่วมของชุมชน - การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น - อปท. ริเริ่มและสนับสนุน	/		
๒. เทศบาลตำบลแม่แรง	- มีชุมชนต้นแบบ	- การใช้วัฒนธรรมร่วม (คนยอง) ประสานให้เกิดการมีส่วนร่วมในชุมชน	/		
๓. เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	- การจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างเป็นระบบ	- การมีวัฒนธรรมร่วมในสังคมทั้งเมือง ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม			/
๔. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว	- ปริมาณขยะที่ต้องจัดการลดลง - ครั้วเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการคัดแยกขยะ - เกิดระบบอาสาสมัครด้านการจัดการขยะ	- การสร้างสตรัคคู่รูปแบบการจัดการขยะที่เหมาะสมกับครั้วเรือนที่หลากหลาย	/		
๕. เทศบาลนครเชียงใหม่	- เกิดเครือข่ายการดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น	- เครือข่ายที่ประกอบด้วยองค์กรหลายรูปแบบจากระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ	/		
๖. องค์การบริหารส่วนตำบลนาเหลียง	- เกิดธนาคารต้นไม้ - เป็นแหล่งศึกษาดูงาน	- การทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ท้องที่ และท้องทุ่ง	/		
๗. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหมุน	- เกิดศูนย์ยุติธรรมชุมชน	- เป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่เกิดขึ้นเป็นแห่งแรกๆ ของจังหวัดแพร่			/
๘. เทศบาลนครลำปาง	- จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง - ระบบฐานข้อมูลที่เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี	- การประสานระหว่างเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญของบุคลากร	/		
๙. องค์การบริหารส่วนตำบลช่วงเปา	- จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง	- การจัดเก็บภาษีที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน	/		



ในองค์ประกอบด้านความสำเร็จ จะเห็นได้ว่า อบท. ทั้ง ๙ แห่ง ต่างมีความสำเร็จตามแต่ละด้านที่ตนเองนำเสนอ โดยจุดร่วมของความสำเร็จที่น่าสนใจสองประการที่งานชิ้นนี้สามารถสรุปได้นั้นสะท้อนออกมาจากความโดดเด่นที่แต่ละ อบท. มองการบริหารจัดการของตนเอง โดยจุดร่วมแรกคือ การเน้นย้ำถึงการสร้างการบริหารจัดการที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างระบบอาสาสมัครที่ทำงานในด้านนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น อาสาสมัครด้านการจัดการขยะของ อบต.ดอนแก้ว สารวัตรขยะของเทศบาลตำบลแม่แรง อาสาสมัครยุติธรรมของ อบต.บ้านหนุน เป็นต้น จุดร่วมที่สองที่เห็นได้เด่นชัด คือ การสร้างเสริมความตระหนักถึงวัฒนธรรมที่มีร่วมกันในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การใช้เสวียน (ไม้ไผ่สานด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น) ของเทศบาลตำบลบ้านเหล่า ในการจัดการขยะ การเน้นจิตสำนึกของความเป็นชุมชน “คน” พวกเดียวกัน เช่น คนดอนแก้ว คนแม่แรง คนแม่ฮ่องสอน เป็นต้น ในส่วนของความยั่งยืนนั้น เป็นการประเมินบนฐานของข้อมูลที่ได้รับจาก อบท. ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทเรียนที่ได้จาก อบท. ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะยั่งยืนมาก ทว่า มี อบท. ๒ แห่ง ที่ดูเหมือนว่าความยั่งยืนของการบริหารจัดการดูจะไม่ชัดเจน ได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน และ อบต.บ้านหนุน

สาเหตุที่การจัดการขยะของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ไม่มีความชัดเจนเรื่องความยั่งยืน เนื่องจากการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนนั้นมีการขอใช้พื้นที่ของ อบต.ผาบ่อง ซึ่งในปัจจุบัน ทั้งสองฝ่ายกำลังเจรจากันถึงแนวทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบบริหารจัดการที่เป็นอยู่ จึงอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสำเร็จที่เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนได้นำเสนอก็เป็นได้ ส่วนความยั่งยืนที่ไม่ชัดเจนของ อบต.บ้านหนุน นั้นประเมินจากฐานของการริเริ่มนโยบายที่มาจากส่วนกลาง คือ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งศูนย์ยุติธรรมชุมชนยังดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องด้วยการสนับสนุนหลักจากส่วนกลาง แต่หากนโยบายของส่วนกลางเปลี่ยนแปลงไปอาจส่งผลต่อการดำเนินงานด้านนี้ของ อบต.บ้านหนุน ก็เป็นไปได้ ทั้งนี้ ความยั่งยืนของ อบท. มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัย แห่งความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรคที่ อบท. ได้เผชิญระหว่างกระบวนการดำเนินงาน ดังนั้น จึงจะมีการอภิปรายความยั่งยืนร่วมกับประเด็นปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคอีกครั้งในช่วงท้าย

ในการที่จะบรรลุความสำเร็จ สร้างความแตกต่าง และรักษาความยั่งยืน อบท. แต่ละแห่งต่างมีแนวปฏิบัติที่ดีของตนเอง ซึ่งในการจัดเวทีครั้งนี้สามารถสรุปแนวปฏิบัติที่ดีที่ อบท. ทั้ง ๙ แห่ง ดำเนินการคล้ายคลึงกันได้ทั้งสิ้น ๗ ประการ (ดูสรุปจากตารางที่ ๒) ได้แก่





ประการแรก คือ การสร้างความเข้าใจกับชุมชน ที่ อบท. ทุกแห่ง (ยกเว้น เทศบาลนครเชียงราย) ได้ดำเนินการและเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของความสำเร็จในการบริหารจัดการ เช่น เทศบาลตำบลบ้านเหล่า มีการประชาสัมพันธ์เรื่องการจัดการขยะ ทุกครั้งที่มีโอกาส อบต.นาเกลือ ดำเนินงานโดยเน้นให้ชุมชนเห็นความสำคัญของป่า เป็นต้น

ประการที่สอง คือ การสร้างระบบอาสาสมัครภายในชุมชน ซึ่งกลายมาเป็น กลไกหลักในการดำเนินงานของ อบท. หลายแห่ง เช่น ระบบอาสาสมัครการจัดการขยะ ของ อบต. ดอนแก้ว อาสาสมัครยุติธรรมของ อบต.บ้านหนอง เป็นต้น

ประการที่สาม คือ การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ซึ่งอาจมาจากหลายๆ ระดับ ทั้งระดับชุมชน ท้องถิ่น ชาติ หรือนานาชาติ ตัวอย่างการสร้างเครือข่ายที่นำมาสู่การบริหารจัดการที่ดีที่โดดเด่นที่สุดจากเวทีนี้ คือ โครงการเพื่อการดูแลรักษาทรัพยากร ในท้องถิ่นของ เทศบาลนครเชียงราย ที่ริเริ่มขึ้นมาด้วยความร่วมมือจากสมาคมสิ่งแวดล้อมไทย มหาวิทยาลัยหลายแห่ง และเครือข่ายสิ่งแวดล้อมระดับสากล

ประการที่สี่ คือ การร่วมลงมือทำ แนวปฏิบัตินี้ถูกเน้นให้เห็นอย่างเด่นชัด ในการบริหารจัดการของหลาย อบท. เช่น เทศบาลตำบลบ้านเหล่า ที่เน้นการร่วมคัดแยกขยะ ภายในสำนักงานเทศบาลตำบลบ้านเหล่า ซึ่งทำให้ประชาชนเห็นว่า อบท. ไม่ได้เพียง ชักจูงให้ผู้อื่นทำแต่ตนเองก็ร่วมทำด้วย อบต.นาเกลือ ที่ร่วมจัดการปัญหาป่าเสื่อมโทรม โดยเป็นทั้งหน่วยงานขับเคลื่อนและร่วมลงมือทำ เป็นต้น

ประการที่ห้า คือ การใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะเห็นได้ชัดจาก กรณีศึกษาด้านการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีที่เทศบาลนครลำปาง ผลานการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกับการพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านภาษี อันนำมาสู่ระบบการจัดเก็บภาษีอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเป็นต้นแบบให้กับ อบท. อื่นๆ ได้

ประการที่หก คือ การปรับพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชน ซึ่งในการบริหารจัดการ ทุกด้านจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย หากพฤติกรรมของสมาชิกภายในชุมชนไม่เปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น การจัดการขยะที่ต้องมีการสร้างเสริมพฤติกรรมคัดแยกขยะในชีวิต





ประจำวัน เช่น ชุมชนบ้านป่าบุกในพื้นที่ เทศบาลตำบลแม่แรง มีการลดหย่อนในงานศพ ด้วยการงดให้พวงหรีด หรือการที่เทศบาลตำบลบ้านเหล่า สนับสนุนให้ใช้ธูปและเทียนไฟฟ้าในงานศพ เป็นต้น

และ**ประการสุดท้าย** คือ การติดตามงานอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่าง เช่น การที่เทศบาลนครลำปาง มีการจัดประชุมเพื่อวางแผนงานและติดตามงานเป็นรายเดือน และรายสัปดาห์ หรือการที่ อบต.ช่วงเปา มีกระบวนการที่ให้เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นและวางแผนการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีอย่างต่อเนื่อง

นอกเหนือจากแนวปฏิบัติที่ดีเจ็ดประการดังกล่าวแล้ว แต่ละ อบต. ยังมีแนวปฏิบัติที่ดีอื่นๆ เช่น เทศบาลตำบลแม่แรง มีการปรับกลยุทธ์การจูงใจให้ชุมชน กระตือรือร้นในการจัดการขยะ จากที่ให้รางวัลดีเด่นกับชุมชนที่จัดการขยะได้ดีที่สุด เป็นให้รางวัลกับชุมชนที่มีพัฒนาการมากที่สุด เพื่อแก้ปัญหาการได้รางวัลอย่างต่อเนื่องของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง อันส่งผลให้ชุมชนอื่นไม่อยากเข้าร่วม ส่วน อบต.ดอนแก้ว มีวิธีการจูงใจให้คนเข้าร่วมการจัดการขยะโดยให้รางวัล “คนดีศรีดอนแก้ว” และ “เพชรดอนแก้ว” ซึ่งเป็นการยกย่องชมเชยมากกว่าที่จะเป็นการให้เงินรางวัล หรือ การที่ อบต.นาเลียง ได้บรรจุเรื่องการดูแลรักษาป่าไว้ใน “ธรรมนูญสุขภาวะชุมชน” ซึ่งถือว่าเป็นข้อตกลงร่วมกันของชุมชน ส่วน อบต.บ้านหนุน ก็ได้มีการจัดทำแผนผังการทำงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงบริการได้โดยง่าย เป็นต้น

ท่ามกลางแนวปฏิบัติที่ดีต่างๆ ดังกล่าว สองสิ่งที่จะขาดหายไปไม่ได้ในการถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของ อบต. คือ ปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาและอุปสรรคที่ อบต. ได้เผชิญระหว่างการดำเนินงานด้านต่างๆ โดยการจัดเวทีครั้งนี้ได้เล็งเห็นถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ อบต. มีร่วมกันอย่างน้อย ๗ ประการด้วยกัน (ดู สรุปในตารางที่ ๓) โดยสามประการแรกเป็นปัจจัยที่ว่าด้วยบุคลากรภายในท้องถิ่น คือ ผู้นำของ อบต. ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ของ อบต. ที่ต่างมีความสำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน และขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดีในด้านต่างๆ



สามประการต่อไปจะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับชุมชนภายในพื้นที่ของ อบท. ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรมร่วม การมีส่วนร่วม และความเข้มแข็งของชุมชน โดยในประการที่สี่นั้น การที่ชุมชนมีวัฒนธรรมร่วมกันได้นำมาสู่การร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินงานต่าง ๆ ของ อบท. เช่น กรณีของเทศบาลตำบลแม่แรง อบต. ดอนแก้ว และเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นต้น ประการที่ห้าว่าด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะขาดไปไม่ได้เลยสำหรับการบริหารจัดการที่ดีส่วนใหญ่ หากจะมีข้อยกเว้นก็อย่างเช่นกรณีของเทศบาลนครเชียงรายที่มีแรงหนุนเสริมมาจากองค์กรภายนอก และประการสุดท้าย คือ ความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งเป็นการมองภาพรวมของชุมชนว่ามีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและพร้อมเข้าร่วมการดำเนินงานของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ซึ่งในเวทีนี้ อบต.ดอนแก้ว และ อบต.บ้านหนุน เป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัด



ตารางที่ ๓ ปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการที่ดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปัจจัยแห่งความสำเร็จ							ปัญหา / อุปสรรค
	ผู้นำ. ผู้ อ.ป.ท.	ผู้นำ. ผู้ ชม.น.	จ.น.ท. ของ อ.ป.ท.	วัฒนธรรม ร่วม	การมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มแข็ง ของชุมชน	ปัจจัยอื่นๆ	
๑. เทศบาลตำบลบ้านเหล่า	/	/		/	/		- กฎระเบียบที่ชัดเจน	- การส่งเสริมจากรัฐบาลกลางไม่ชัดเจน
๒. เทศบาลตำบลแม่แรง	/	/		/	/		-(ไม่มี)-	- การตรวจสอบที่เข้มงวดเกินไปของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
๓. เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน				/	/	/	-(ไม่มี)-	- ภูมิประเทศไม่เอื้อต่อการขนส่ง
								- การอาศัยพื้นที่ของ อปท. อันในการผังลขพะยะ
๔. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว	/	/	/	/	/	/	-(ไม่มี)-	- การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วเนื่องจากการทำงานที่เร็ว
๕. เทศบาลนครเชียงราย	/	/				/	-(ไม่มี)-	-(ไม่ระบุ)-
๖. องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ	/	/			/	/	-(ไม่มี)-	- งบประมาณจำกัด
								- ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น
๗. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหนุน	/				/	/	-(ไม่มี)-	- ความยั่งยืนของนโยบายจากส่วนกลาง
๘. เทศบาลนครลำปาง			/		/		- ฐานข้อมูลที่ทันสมัย	- การขาดความเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลอื่น
								- ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องภาษี
๙. องค์การบริหารส่วนตำบลวังเปา	/	/			/	/	-(ไม่มี)-	- ระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่
								- เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ



ประการสุดท้าย คือ ประการที่เจ็ดว่าด้วยเครือข่ายของ อบท. โดยจะเห็นได้ว่าการทำงานของแทบทุก อบท. ที่เข้าร่วมเวทีการถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีในครั้งนี้ล้วนแล้วแต่มีเครือข่ายในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของ เทศบาลนครเชียงราย เครือข่าย “ท้องถิ่น ท้องที่ ท้องทุ่ง” ของ อบต.นาเหลือง เครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของเทศบาลตำบลแม่แรง เป็นต้น นอกจากนี้ ปัจจัยอื่นๆ ยังได้แก่กฎระเบียบที่ชัดเจนที่เทศบาลตำบลบ้านเหล่ากำหนดขึ้นเพื่อการจัดการขยะ และฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและทันสมัยของ เทศบาลนครลำปาง ที่เอื้อต่อการคำนวณและจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสุดท้ายของการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อถอดบทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีของ อบท. ในภาคเหนือตอนบน คือ ประเด็นว่าด้วยปัญหาและอุปสรรคที่ อบท. ต้องเผชิญระหว่างดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้ง ๔ ด้าน ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ ๓ สามารถสรุปรวมปัญหาและอุปสรรคที่ อบท. เผชิญร่วมกันได้อย่างน้อย ๓ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คือ บทบาทของหน่วยงานส่วนกลางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของ อบท. ในด้านนั้นๆ ซึ่งประเด็นปัญหาที่รวบรวมได้ประกอบไปด้วยปัญหาและอุปสรรคที่มักจะได้ยินอยู่เสมอ เช่น ความไม่ยั่งยืนของนโยบายส่วนกลาง การส่งเสริมที่ไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นระบบของหน่วยงานส่วนกลาง ความเข้มงวดที่มากเกินไปของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การที่ส่วนกลางบางแห่งปิดกั้นหรือขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการพัฒนางานของ อบท. เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ทรัพยากรของ อบท. ที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นคนหรือเงินที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านต่างๆ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีของ อบต.นาเหลือง ที่ดำเนินงานดูแลรักษาทรัพยากรท่ามกลางงบประมาณที่มีจำกัด หรือการที่ อบต.ช่วงเปา มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานจัดเก็บภาษีอยู่เพียงสองคน เป็นต้น

ประการสุดท้าย คือ ปัญหาว่าด้วยการเมืองในท้องถิ่น เช่น ความขัดแย้งและเห็นต่างระหว่างกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นว่าด้วยเรื่องของการดูแลรักษาทรัพยากรที่ตำบลนาเหลือง หรือการพยายามจะเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องในเรื่องของการจัดเก็บภาษีที่ตำบลช่วงเปา เป็นต้น





นอกจากปัญหาร่วมสามประการดังกล่าวแล้ว การบริหารจัดการของ อบท. ยังต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคเฉพาะอีกด้วย เช่น การจัดการขยะของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ที่การขนส่งขยะออกไปกำจัดนอกพื้นที่ มีความยากลำบากเนื่องจากภูมิประเทศเป็นภูเขาไม่เอื้อต่อการคมนาคม หรือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวของอำเภอแมริม ส่งผลให้ อบต.ดอนแก้ว ต้องเผชิญกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของขยะอย่างมากในช่วงท่องเที่ยว เป็นต้น

เมื่อพิจารณาร่วมกับประเด็นความยั่งยืนที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น พบว่า ปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ส่งผลต่อความยั่งยืนของการบริหารจัดการที่ดี อบท. อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของส่วนกลางที่ไม่แน่นอน (เช่น กรณีนโยบายของกระทรวงยุติธรรม ที่ อบต. บ้านหนุน นำมาเป็นฐานในการริเริ่มศูนย์ยุติธรรมชุมชน) หรือเข้มงวดเกินไป (เช่น กรณีการทำงานของ สตง. ที่ อบท. หลายแห่งเห็นว่าเข้มงวดเกินไป) ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคที่อาจทำให้การบริหารจัดการที่ดีที่ อบท. ได้นำเสนอไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือจะเป็นกรณีที่มีปัญหาทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นกรณีเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนที่ต้องต่อรองผลประโยชน์กับ อบต.ผาป่อง ให้ลงตัว กรณี อบต.นาเหลือง ที่มีการขัดแย้งกันต่อประเด็นการดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น หรือกรณีของ อบต.ช่วงเปา ที่การจัดเก็บภาษีดำเนินการได้ไม่เต็มที่เนื่องจากระบบอุปถัมภ์ สิ่งเหล่านี้ก็ส่งผลต่อความไม่ยั่งยืนของการบริหารจัดการที่ดีได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อบท. ที่ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวต่างกำลังพยายามหาแนวทางแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดีดำเนินการต่อไปได้อย่างยั่งยืนในท้ายที่สุด



สรุปส่งท้าย

บทเรียนในการบริหารจัดการที่ดีที่ได้จากการจัดเวทีในครั้งนี้ได้ย้ำเตือนให้เห็นอีกครั้งว่า ความสำเร็จของการบริหารจัดการของ อบต. นั้น มีที่มาจากแนวปฏิบัติที่หลากหลาย แต่สิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ในการประสบความสำเร็จนั้น คือ ความมุ่งมั่นของ อบต. กระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

ข้อสรุปที่ไม่แปลกใหม่นี้อาจทำให้เกิดคำถามถึงประโยชน์ที่ได้จากการถอดบทเรียนในครั้งนี้ว่า จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดีของ อบต. ได้มากน้อยเพียงใด คำตอบที่มีให้กับคำถามดังกล่าว คือ บทเรียนต่างๆ เหล่านี้จะเป็นส่วนเสริมและเติมความสมบูรณ์ให้กับองค์ความรู้ชุดดังกล่าวซึ่งยังพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง

เช่นเดียวกัน บทเรียนเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อนักปฏิบัติ ให้เห็นถึงมุมมองอีกชุดหนึ่งที่มองเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีของ อบต. อันประกอบไปด้วยความสำเร็จ ความแตกต่าง/โดดเด่น ความยั่งยืน แนวปฏิบัติที่ดี ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะช่วยในการพัฒนาการบริหารจัดการของ อบต. ในแต่ละด้านต่อไปได้ในอนาคต





รายการอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี.

วารสารการเมืองการปกครองกึ่งการสาธารณะ, ๔,๒ (๒๕๕๗): ๓๒ - ๖๐.

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. **นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๔๗.

ชลิดา ศรมณี. **การสร้างสรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบล**.

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๖.

ณรงค์ บุญสวชัญญ์. โครงการบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ภาคใต้. **วารสาร**

สถาบันพระปกเกล้า, ๙,๑ (๒๕๕๗): ๓๖-๕๘.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์

วิธีการ และอัตราการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัลสำหรับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจูงใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่น

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ .

ภควัต อัจฉริยปัญญา, บรรณาธิการ. **รางวัลพระปกเกล้า' ๕๘**. กรุงเทพฯ: สถาบัน

พระปกเกล้า, ๒๕๕๘.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. **นวัตกรรมสรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๘.

สุเมธ แสงนิมนวล. **ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ในประเทศไทย. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ๑๑,๒ (๒๕๕๖): ๖๓-๘๐.



“กรุงเทพอารยะ” ในกระแสโลกาภิวัตน์: การนำเสนอภาพลักษณ์กรุงเทพฯ ในคู่มือแนะนำเที่ยวของรัฐ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๖*

วรรณพร พงษ์เพ็ง**

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจแนวคิดเรื่อง “กรุงเทพอารยะ” จากการนำเสนอภาพลักษณ์ทางวัฒนธรรมของกรุงเทพฯ ในคู่มือแนะนำเที่ยวของรัฐที่ผลิตระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๖ สมมติฐานการศึกษา คือ “กรุงเทพอารยะ” เป็นภาพลักษณ์หลัก ที่นำเสนอผ่านอัตลักษณ์สำคัญของแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

* สรุปและถอดความจากวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต เรื่อง “Civilized Bangkok” in Globalization: The representation of Bangkok in official tourist guides, 1998-2013 สาขาวิชาไทยศึกษา (นานาชาติ), คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๕๘ มีรองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา จงสถิตย์วัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

** อาจารย์ประจำสาขาวิชาภาษาไทย คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



ในกรุงเทพฯ อันประกอบด้วย “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม” และ “การสร้างสรรควัฒนธรรมอย่างผสมกลมกลืน” การนำเสนอภาพลักษณ์นี้แสดงให้เห็นคุณค่าทางวัฒนธรรม และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้ประเทศไทย วัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อจำแนกภาพลักษณ์แบบต่างๆ ของกรุงเทพฯ และวิเคราะห์กระบวนการประกอบสร้างและนำเสนอภาพลักษณ์ “กรุงเทพฯอารยะ” ที่ปรากฏในคู่มือแนะนำเที่ยวของรัฐ การศึกษาพบว่า ภาพลักษณ์ทางวัฒนธรรมของกรุงเทพฯประกอบด้วย “เมืองพุทธ” “เมืองแห่งประวัติศาสตร์” และ “มหานครแห่งอาหาร” ภาพลักษณ์เหล่านี้ประกอบสร้างขึ้นจากลักษณะ “ความเป็นไทย” ที่มีคุณค่าสูงสุดด้านความงาม ความศรัทธา ความบันเทิง และความเป็นเลิศด้านรสชาติ จากการวิเคราะห์กระบวนการนำเสนอภาพลักษณ์พบว่า ลักษณะของ “กรุงเทพฯอารยะ” ที่นำเสนอในการศึกษานี้มีสองด้าน ประการแรก กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของอารยธรรมพุทธศาสนาและราชสำนักที่สืบเนื่องจากสมัยสุโขทัยถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ประการที่สอง กรุงเทพฯ เป็นมหานครเก่าแก่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมโลก รวมทั้งวัฒนธรรมที่สร้างขึ้นในเอเชีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในบริบทโลก การประกอบสร้างภาพลักษณ์ “กรุงเทพฯอารยะ” มีลักษณะสอดคล้องกับกระแสการท่องเที่ยวของโลก ส่งผลให้กรุงเทพฯเป็นเมืองท่องเที่ยวชั้นนำของโลก

Abstract

The study aims to explore the concept of “Civilized Bangkok” from the representation of Bangkok cultural images in official tourist guides in the period of “Amazing Thailand” campaign from 1998 up until 2013. In this study, it is hypothesized that ‘Civilized Bangkok’ is the most prominent characteristics of the identity of Bangkok’s cultural attractions selected to represent civilization in official tourist guides. This includes a ‘diversity of cultures’ with ‘well-blended’ formation represented on different ‘value-based’ concepts that has created a positive image of the Thai nation. The objectives of this study are to identify images of Bangkok and analyze the construction and representation of “Civilized Bangkok” based on official tourist guides.



It is found that there are three images of Bangkok including Buddhist City, City of Exotic Arts, and Metropolis of Exotic Cuisines. These images are constructed from the characteristics of the epitome of “thainess” in aspects of beauty, faith, entertainment, and tastes. From the process of representation, the characteristics of “Civilized Bangkok” is represented based on two aspects. Firstly, Bangkok has been portrayed as the center of continuing Buddhist and Royal civilization from Sukhothai period to Rattanakosin period. Secondly, Bangkok represents the status of Old Metropolis of Southeast Asia that had been influenced from world civilization and cultures originated in Asia and Southeast Asia. In global context, the construction of “Civilized Bangkok” is corresponding to global tourism which enhances Bangkok to be one of the foremost tourist city in the world.

บทนำ

การวิเคราะห์แนวคิดเรื่อง ความเป็นไทยในบริบทโลก หรือความเป็นไทย (thainess) ที่ผลิตสร้างขึ้นเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และสร้างภาพลักษณ์ของประเทศในระดับนานาชาติมีความสำคัญ เนื่องจาก แนวคิดดังกล่าว สามารถอธิบายประเด็นเรื่อง ลักษณะทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยว และกระบวนการสร้างภาพลักษณ์เมืองร่วมสมัยได้ เมื่อพิจารณาการท่องเที่ยวกรุงเทพฯในรอบ ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๖) พบว่า แคมเปญ “อะเมซซิ่งไทยแลนด์” (Amazing Thailand) เป็นแคมเปญที่ประสบความสำเร็จ และส่งผลให้ให้ภาพลักษณ์กรุงเทพฯ เป็นที่รู้จักแพร่หลายในระดับนานาชาติ หากแต่จากการสำรวจงานวิจัยที่ผ่านมา พบว่า แนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการท่องเที่ยว กรุงเทพฯ มักใช้ทฤษฎีทางนิเทศศาสตร์อธิบายวิธีการสื่อสารภาพลักษณ์ทางวัฒนธรรมของกรุงเทพฯ และการสำรวจความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวที่มีต่อแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในกรุงเทพฯ แต่ยังขาดมิติการศึกษาภาพลักษณ์ของกรุงเทพฯ เมืองท่องเที่ยว โดยใช้ความรู้ด้านวัฒนธรรมไทยอธิบายกระบวนการสร้างและนำเสนอภาพลักษณ์ที่รัฐสร้างขึ้น





ในระบอบเวลาดังกล่าว มีแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่รัฐและเอกชนเข้าไปจัดการจำนวนมาก ต่างไปจากสมัยก่อนหน้านี้ ที่โดดเด่นประกอบด้วย วัฒนธรรมพุทธศาสนา วัฒนธรรมประเพณีศิลป และวัฒนธรรมอาหาร วัฒนธรรมไทยทั้งสามกลุ่มนี้ สะท้อนภาพลักษณ์กรุงเทพฯ ในฐานะเมืองหลวงของประเทศไทย และเมืองท่องเที่ยวสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีความเจริญทางอารยธรรมพุทธศาสนา และราชสำนัก ต่างไปจากเมืองท่องเที่ยวสำคัญอื่นๆ ผู้เขียนจึงต้องการวิเคราะห์ว่า รัฐในฐานะหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่สร้างภาพลักษณ์สำคัญของประเทศสู่นานาชาติ นำเสนอภาพลักษณ์ของกรุงเทพฯ ในฐานะเมืองที่มีอารยธรรมดังกล่าวอย่างไร

งานวิจัยนี้ได้กำหนดกรอบคิดและคำจำกัดความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังนี้

การนำเสนอภาพลักษณ์ (representation) หมายถึง กระบวนการประกอบสร้างและนำเสนอลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมไทยแบบราชสำนักในพื้นที่ท่องเที่ยวของกรุงเทพฯ เพื่อแสดงว่ากรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีความเจริญทางวัฒนธรรม

“กรุงเทพอารยะ” หรือ “Civilized Bangkok” หมายถึง ภาพลักษณ์วัฒนธรรมไทยในกรุงเทพฯ เมืองท่องเที่ยว ที่รัฐได้เลือกนำเสนอผ่านคู่มือแนะนำเที่ยว เพื่อแสดงลักษณะ “ความเจริญ” ทางวัฒนธรรมไทย และวัฒนธรรมสมัยใหม่ในกรุงเทพฯ ลักษณะของกรุงเทพฯ ที่นำเสนอผ่านคู่มือท่องเที่ยวนั้น ประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรก กรุงเทพฯมีลักษณะเป็นสังคมสมัยใหม่ เป็นเมืองที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำระดับโลก ส่วนที่สอง กรุงเทพฯมีลักษณะเป็นสังคมแบบจารีตที่สามารถรักษาวัฒนธรรมพุทธศาสนาและราชสำนักไว้ได้อย่างต่อเนื่อง งานวิจัยนี้มีจุดเน้นของการวิเคราะห์อยู่ที่ส่วนหลัง คือความเจริญทางวัฒนธรรมไทยในยุคสมัยใหม่ “กรุงเทพอารยะ” จึงเป็นภาพลักษณ์ที่ประกอบด้วยสองลักษณะสำคัญ คือ เมืองที่มีการพัฒนา (Development) เพื่อให้เป็นสมัยใหม่ และเมืองที่มีความเจริญทางวัฒนธรรมไทย (Thai civilization) ตามที่รัฐได้ใช้ในความหมายของตัวเอง

โลกาภิวัตน์ (Globalization) ใช้ในความหมายว่า ลักษณะวัฒนธรรมไทยในบริบทโลก ที่ได้รับอิทธิพลจากกระบวนการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวให้มีความทันสมัย



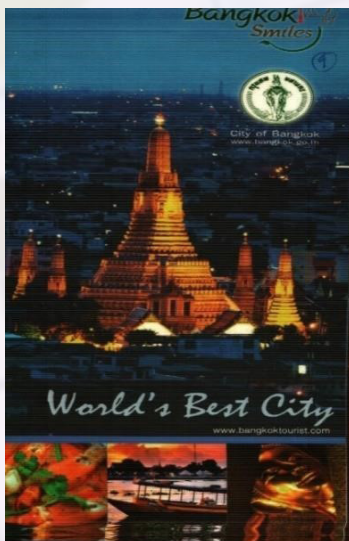
และวิธีการจัดการทางวัฒนธรรมเพื่ออนุรักษ์และสืบทอดวัฒนธรรมจารีต (วิถีปฏิบัติที่สืบทอดเกี่ยวข้องกับศาสนา คติความเชื่อ) การจัดการดังกล่าวมีลักษณะร่วมกันในเมืองท่องเที่ยวสำคัญของโลก ที่ทำเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการบริโภคทางวัฒนธรรมในยุคสมัยใหม่ วัฒนธรรมไทยในบริโลก ที่ปรากฏในงานวิจัยนี้ จึงประกอบด้วย ส่วนแรก ความสมัยใหม่ทางวัฒนธรรม (modern culture) เป็นวิถีชีวิตคนเมือง หรือวัฒนธรรมเมือง (urban culture) ปรากฏในรูปของสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การพักผ่อนอย่างหรูหรา การรับประทานอาหารนานาชาติ และแหล่ง ชอปปิ้งทันสมัย ส่วนที่สอง ลักษณะวัฒนธรรมไทยที่รัฐได้นำเสนอผ่านวิธีการจัดการแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของกรุงเทพฯ ให้สอดคล้องกับเทรนด์การท่องเที่ยวในระดับนานาชาติ ได้แก่ การจัดการพิพิธภัณฑ์ด้วยสื่อสมัยใหม่ การผสมผสานเทคนิคแสง สี เสียงเข้ากับการแสดงทางวัฒนธรรม การประดับประดาตกแต่งพระราชวังและวัดหลวงด้วยแสงไฟ การจัดสถานที่รับประทานอาหารให้มีลักษณะที่เป็นสากล และการรักษารูปแบบเดิมของเมืองเก่า

จากการศึกษาเรื่อง กระบวนการสร้างและนำเสนอภาพลักษณ์ “กรุงเทพอารยะ” พบว่า

๑. ลักษณะของภาพลักษณ์ความศิวิไลซ์ในที่นี้ สะท้อนว่า วาทกรรมเกี่ยวกับความเจริญทางวัฒนธรรมของชาติไทย อันประกอบด้วย ความเป็นเมืองพุทธและความ เป็นชาติที่มีความสืบเนื่องจากสุโขทัย อยุธยา มาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ นั้น เป็นกรอบคิดที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากราชสำนักสยามในอดีต สู่การจัดการท่องเที่ยวภาครัฐในปัจจุบัน ในมิติที่กว้างขึ้น รัฐได้นำเสนอความสำคัญของกรุงเทพฯ ในฐานะเมืองศูนย์กลางความเจริญทางวัฒนธรรมพุทธศาสนาและวัฒนธรรมราชสำนักในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ยังคงสืบทอด พัฒนา รักษาวิถีปฏิบัติอันเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมดังกล่าว ในรูปของพระราชพิธีและประเพณีทางพุทธศาสนา งานหัตถศิลป์ของหลวง ศิลปะการแสดง และพิพิธภัณฑ์ที่จัดแสดงโดยภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งอาหารชาววังและวัฒนธรรมการกินอาหารแบบราชสำนักในพื้นที่ท่องเที่ยวกรุงเทพฯ กรอบคิดดังกล่าวสะท้อนผ่านการจัดการแหล่งท่องเที่ยวในกรุงเทพฯ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ดังนี้



- กลุ่มวัฒนธรรมราชสำนักที่รัฐเข้าไปจัดการ แยกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่อยู่ในความดูแลของกองงานส่วนพระองค์ เช่น งานศิลปแผ่นดิน และโขนพระราชทาน เป็นต้น ส่วนที่สองอยู่ในกำกับดูแลของกรมศิลปากร และหน่วยงานการท่องเที่ยวภาครัฐ ได้แก่ การอนุรักษ์สถาปัตยกรรมไทยประเพณี และการจัดการพิพิธภัณฑ์
- กลุ่มวัฒนธรรมราชสำนักที่เอกชนเข้าไปจัดการ ได้แก่ การแสดงแบบประยุกต์ที่ผสมผสานโขน ละคร และท่ารำที่กรมศิลปากรคิดขึ้น แล้วภาคเอกชนนำไปใช้แสดงให้เข้ากับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการแสดง รวมทั้งอาหารต้อนรับชาววังที่แพร่หลายในร้านอาหารชั้นนำของกรุงเทพฯ



รูปภาพ ภาพแหล่งท่องเที่ยวในกรุงเทพฯ ที่ประชาสัมพันธ์ ช่วงปี “อะเมซซิ่งไทยแลนด์”^๑

^๑ ที่มา: Bangkok Metropolitan Administration



๒. ความศรัทธา หรือในภาษาไทยแปลว่า “อารยะ” ในชื่อ “กรุงเทพอารยะ” ประกอบด้วย ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ความเป็นสมัยใหม่ที่เกิดจากการพัฒนากรุงเทพฯ ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่วนที่สอง กรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางของอารยธรรมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งประกอบด้วยวัฒนธรรมพุทธศาสนา และวัฒนธรรมราชสำนักเป็นสำคัญ ความเจริญทางวัฒนธรรม (ส่วนที่สอง) เกิดจากสองปัจจัย ได้แก่ การสืบทอดอารยธรรมพุทธศาสนาและราชสำนักจากสมัยสุโขทัยถึงสมัยรัตนโกสินทร์ และจากการผสมผสานวัฒนธรรมต่างประเทศ ทั้งที่เป็นอารยธรรมโลก และวัฒนธรรมที่แพร่กระจาย/ถือกำเนิดในภูมิภาคเอเชีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เข้าด้วยกัน ทั้ง “ความทันสมัย” (ส่วนที่หนึ่ง) และ “ความเจริญทางวัฒนธรรม” (ส่วนที่สอง) แสดงให้เห็น “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม” (diversity of cultures) ในมิติต่างๆ ได้แก่ การผสมผสานกันระหว่าง ความต่างของอายุ ประเภท และแหล่งกำเนิดวัฒนธรรมต่างๆ ที่ทำให้เกิดลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมไทยแบบราชสำนักที่นำเสนอในฐานะแหล่งท่องเที่ยวกรุงเทพฯ ดังจะขยายความในลำดับต่อไป

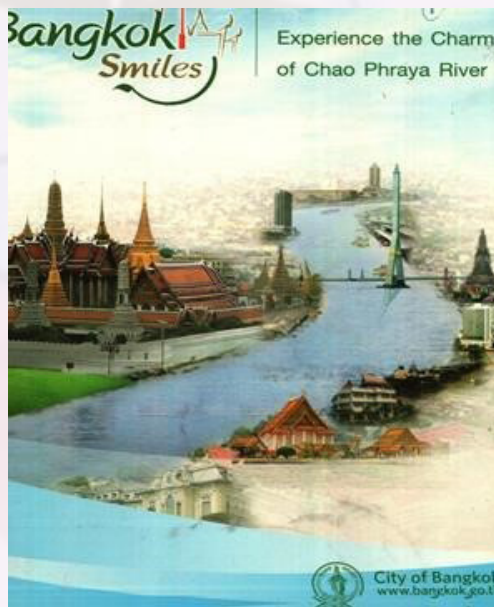
- ความต่างด้านอายุของวัฒนธรรม ในมิติที่กว้างที่สุดคือ วัฒนธรรมแบบเมือง กับวัฒนธรรมแบบจารีตปรากฏร่วมกันในพื้นที่ท่องเที่ยว วิธีการจัดการทางวัฒนธรรมแบบสมัยใหม่ ที่ใช้กับวัฒนธรรมแบบจารีต

- ความต่างด้านประเภทของวัฒนธรรม ประกอบด้วยวัฒนธรรมหลักสามประเภท คือ พุทธศาสนา ประณีตศิลป์ และอาหาร ในสามประเภทนี้แม้จะเป็นวัฒนธรรมคนละประเภทกัน แต่ก็มีลักษณะสำคัญร่วมกันคืองานหัตถศิลป์ที่ปรากฏเป็นองค์ประกอบสำคัญของการตกแต่งประดับประดาวัด วัง การแสดง งานฝีมือในพิพิธภัณฑ์ การตกแต่งประดับประดาอาหารราชสำนัก การสร้างสรรค์งานฝีมือเหล่านี้สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของวัฒนธรรมพุทธศาสนาและราชสำนักต่อการสร้างงานหัตถศิลป์อันปรากฏเป็นจุดดึงดูดในบริบทการท่องเที่ยว

จุดร่วมกันของแนวคิดเรื่อง การทำพุทธบูชา และเฉลิมพระเกียรติ ที่ปรากฏในแหล่งท่องเที่ยวสามประเภท ประกอบด้วย การจำลองสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธเจ้า และพระมหากษัตริย์ มาสร้างสรรคเป็นหัตถศิลป์แบบจารีต ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสถูปเจดีย์บรรจุพระบรมสารีริกธาตุ การสร้างพระพุทธรูป การสร้างรูป



อมนุษย์ในไตรภูมิ เช่น ครุฑแทนพาหนะของพระนารายณ์ (เรือพระที่นั่งสลักเป็นรูปครุฑ) หรือรูปอมนุษย์ปั้นเป็นประติมากรรมตกแต่งสถานที่ภายในวัด (แสดงการจำลองวิมานชั้นต่างๆ เช่น มหานครนิพพาน) การจำลองรูปกรวยบายศรีเพื่อตกแต่งสำหรับอาหาร (บายศรีสัญลักษณ์แทนเขาพระสุเมรุ) ทั้งหมดนี้มีทั้งที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวทั้งวัดและวัง เป็นส่วนหนึ่งของการตกแต่งร้านอาหาร และจากการแสดง เป็นต้น แบบร่วมสมัย ยกตัวอย่าง เช่น งานหัตถศิลป์สมเด็จพระนางเจ้าฯ ผสานประติมากรรมจำลองงาช้างพระธรรมจักร และพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นต้น การใช้ลวดลายที่สื่อถึงความประณีตแบบไทย เช่น ลายกนก การใช้สีทองเป็นสัญลักษณ์ของสิ่งที่มีค่าและระดับชั้นสูงสุดของงานหัตถศิลป์ปรากฏเป็นงานจิตรกรรมและประติมากรรม ผู้พระธรรมงานตกแต่งภายในร้านอาหาร และขนมไทยมงคล เป็นต้น การใช้วัสดุหรือผ้าไหมที่มีค่า ผลงานหัตถศิลป์ เช่น งานศิลป์แผ่นดิน (การใช้ทองแท้ และอัญมณี) และการตกแต่งร้านอาหารระดับห้าดาว เป็นต้น



รูปภาพ แหล่งท่องเที่ยวสำคัญตลอดแนวแม่น้ำเจ้าพระยาในหนังสือแนะนำเที่ยวของ
กรุงเทพมหานคร^๒

^๒ ที่มา: Bangkok Metropolitan Administration



- ความต่างด้านแหล่งกำเนิดของวัฒนธรรม อารยธรรมไทย (Thai Civilization) เกิดจากการผสมผสานกันของ (ผลผลิตของ) อารยธรรมโลก (Silk civilization, Gold civilization) และวัฒนธรรมที่เป็นสมบัติร่วม (shared culture) ของประเทศในเอเชีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือถือกำเนิดในภูมิภาคนี้แล้วกระจายไปทั่วโลก แล้วสร้างเป็นลักษณะเฉพาะของ “ไทยราชสำนัก”

กรุงเทพฯ ได้สร้างอารยธรรมไทย จากวัฒนธรรมพุทธศาสนาและราชสำนัก ที่มีแนวคิดเรื่องพุทธบูชาและการเฉลิมพระเกียรติเป็นแกนกลาง ดังปรากฏผ่านผังเมือง หัตถศิลป์ การแสดง และอาหาร เป็นมรดกทางวัฒนธรรมไทย (Thai cultural heritage) ทั้งหมดนี้เกิดจากการผสม (blend/formation) ผลผลิตของวัฒนธรรมย่อยประเภทต่างๆ ที่กำเนิด แพร่หลายในภูมิภาค และจากผลผลิตของอารยธรรมโลก ที่ยอมรับกันเป็นสากลว่ามีคุณค่าสูง กระบวนการประกอบสร้างนั้น เกิดจากการ “ผสมผสานอย่างกลมกลืน” (blend/balance) แนวคิดเรื่องพุทธบูชาและการเฉลิมพระเกียรติ เข้ากับวิธีการสร้างสรรค์วิสดุ และวิธีการแสดงออกของงานประณีตศิลป์ไทยแบบต่างๆ จนเกิดลักษณะเฉพาะของ “วัฒนธรรมราชสำนัก” (Thai Royal Culture)

๓. ชุดของภาพลักษณ์หลัก ๓ กลุ่ม เสนอว่า จุดขายสำคัญของวัด วัง งานหัตถศิลป์ และอาหารไทยแบบราชสำนักในกรุงเทพฯ มีลักษณะดีเด่นด้าน**ความประณีตและความซับซ้อนของฝีมือช่าง** ต่างไปจากประเทศอื่นๆ เพราะไทยมีราชสำนักและหน่วยงานกลางเช่น กรมศิลป์เป็นผู้วางมาตรฐาน สร้าง และเผยแพร่ลักษณะหัตถศิลป์ตลอดจนกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางวัฒนธรรมอาหารแบบราชสำนักของประเทศไทย นอกจากลักษณะเฉพาะของงานช่างหลวงที่เป็นตัวแทนความงามแบบจารีต ภูมิทัศน์ของเกาะรัตนโกสินทร์ ยังเป็นภาพแทนของกรุงเทพฯ เมืองเก่า (Old Bangkok) ที่สืบทอดขนบความคิดเรื่อง **อุดมคติของเมืองสวรรค์** ทั้งการจำลองผังเมืองของกรุงศรีอยุธยา และนครไตรตรึงษ์แห่งสวรรค์ชั้นดาวดึงส์ที่ปรากฏในเตภูมิกถา

๔. กระบวนการสร้างภาพลักษณ์ ประกอบด้วยสองวิธีการสำคัญ ได้แก่

๑) การคัดเลือกจุดขาย รัฐได้นำเสนอลักษณะแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมไทย ด้วยการยืมคำว่า “ความเอ็กซีโซติก” (Exotics) ซึ่งนานาชาติใช้เรียกลักษณะวัฒนธรรมไทย





ในกรุงเทพฯ ที่ยังไม่ผ่านการทำให้ทันสมัย (modernized) มาปรับใช้ในความหมายว่า “ลักษณะไทยอันประณีต เป็นจากความสืบเนื่องทางจารีตความคิดเรื่องการเฉลิมพระเกียรติ และพุทธบูชา อันสืบทอดจากรัฐไทยในอุดมคติ จากสมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ปรากฏเป็นลักษณะไทยราชสำนัก ทั้งแบบจารีตและร่วมสมัย” “ความเป็นอุดมคติ” ปรากฏเป็นแนวคิดที่แฝงไว้ในรูปศิลปะและวัฒนธรรมพุทธศาสนาและราชสำนัก กล่าวคือ สิ่งเหล่านี้เป็นผลผลิตของความสงบร่มเย็นของอาณาจักรพุทธ ความมีเมตตาและยุติธรรมของกษัตริย์ ความสามารถของกษัตริย์ด้านการรบและการฟื้นฟูวัฒนธรรม มีข้อสังเกตว่า ศิลปะและวัฒนธรรมที่เป็นตัวแทนของการผลิตสร้างในสมัยต่างๆ นั้น เกิดขึ้นจำเพาะ “ยุคทอง” ของสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ ดังนี้ สมัยสุโขทัย เช่น การประดิษฐ์กระทงของนางนพมาศ พระพุทธรูปทองคำสุโขทัยไตรมิตร ความรุ่งเรืองของสุโขทัยที่จำลองผ่านเจดีย์และระฆังย่อส่วน (สมัยพ่อขุนรามคำแหง) ในโรงแรมสุโขทัย สมัยอยุธยา เช่น กระบวนเรือพระราชพิธีที่เป็นต้นแบบ (สมัยสมเด็จพระนารายณ์) และผังเมืองที่สมบูรณ์ตามคติไตรภูมิในสมัยสมเด็จพระบรมโกษฐ์ (ยกย่องว่าเป็น พระเจ้ามหาธรรมราชา และเป็นสมัยสุดท้ายของยุคทองแห่งอยุธยา) สมัยรัตนโกสินทร์ กลุ่มพุทธศิลป์ หัตถศิลป์ สถาปัตยกรรมวัดและวัง ล้วนมีต้นแบบทางจารีตความคิดจากสมัยก่อนหน้า และที่มีบันทึกไว้เป็นวรรณคดีพุทธศาสนาและเฉลิมพระเกียรติทั้งสิ้น จากนั้นจึงเสริมเทคนิควิธี อุปกรณ์ที่เป็นที่นิยมเฉพาะสมัยกรุงเทพฯ เข้าไป

๒) การนำเสนอลักษณะของแหล่งท่องเที่ยว ด้วยวิธีการปรุงแต่งให้มีลักษณะเด่น ดังกล่าวเป็นภาพที่ถอดจากจินตนาการ (romanticize) ตามที่ปรากฏใน ฉากสวรรค์ไตรภูมิ ลักษณะอุดมคติของเมืองพุทธที่มีวัดวาอารามจำนวนมากและวิถีชีวิตริมน้ำของกรุงเทพฯ ยังไม่ถูกทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernized) และเรื่องเล่าเกี่ยวกับนางนพมาศ เป็นต้น วิธีการดังกล่าวพบมากที่สุด ในการจัดการแหล่งท่องเที่ยววัด วัง การแสดง และการสร้างบรรยากาศของร้านอาหารระดับห้าดาวในกรุงเทพฯ

๕. ลักษณะของภาพลักษณ์ “กรุงเทพอารยะ” เกิดจากกระบวนการประกอบสร้าง (construction) ลักษณะเด่นของวัฒนธรรมพุทธศาสนา วัฒนธรรมประณีตศิลป์ และวัฒนธรรมอาหารในพื้นที่ท่องเที่ยวของกรุงเทพฯ ภาพลักษณ์เหล่านี้มีทั้งที่รัฐได้สร้างขึ้น



จากการนำเสนอลักษณะเด่นตามที่เป็นจริง และภาพลักษณ์ที่รัฐได้ใช้ตามที่ปรากฏแพร่หลาย ในงานเขียนบันทึกการเดินทางท่องเที่ยวของต่างชาติที่กล่าวถึงกรุงเทพฯ

จากการศึกษา พบว่า จุดขายของวัฒนธรรมพุทธศาสนาและวัฒนธรรมราชสำนักในพื้นที่ท่องเที่ยวของกรุงเทพฯ ประกอบด้วยส่วนสำคัญหลายประการ ดังนี้

- ลักษณะผังเมือง ภูมิทัศน์ และสถาปัตยกรรมไทยประเพณีของวัดหลวงและพระบรมมหาราชวัง ลักษณะเฉพาะของกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยผังเมืองแบบ Buddhist cityscape ภูมิทัศน์ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยา วัด พระราชวัง และบ้านเรือน ตลอดจนสถาปัตยกรรมไทยประเพณีที่แสดงพัฒนาการของการสร้างเมืองกรุงเทพฯ (City creation) ตั้งแต่สมัยสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ ผังเมืองแบบ “เมืองพุทธ” (Buddhist cityscape) เป็นการจำลอง “เมืองในอุดมคติ” สองลักษณะ ได้แก่ กรุงศรีอยุธยา และนครไตรตรึงษ์ สวรรค์ชั้นดาวดึงส์ในไตรภูมิภพ กล่าวคือ เกาะรัตนโกสินทร์เป็นตัวแทนของจักรวาลวิทยาแบบพุทธ-พราหมณ์ ที่จำลองผังเมืองในไตรภูมิภพ โดยกำหนดให้พระบรมมหาราชวังและวัดพระแก้วเป็นศูนย์กลางจักรวาล การจัดตำแหน่งของสถาปัตยกรรมในวัดหลวงเช่นวัดพระแก้ว และวัดพระเชตุพน หรือสถูปเจดีย์และพระปรางค์ก็สะท้อนแนวคิดจักรวาลวิทยาดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็คำนึงถึงความสืบเนื่องของอาณาจักรอยุธยาและรัตนโกสินทร์ จึงกำหนดผังเมืองที่มีตำแหน่งวัด วัง และแม่น้ำคล้ายคลึงกัน การนำเสนอภาพลักษณ์ “กรุงเทพฯอารยะ” ในฐานะเมืองพุทธและเมืองแห่งประณีตศิลป์ จึงแสดงให้เห็น ความงามในอุดมคติ ตามภาพจำลองของนครไตรตรึงษ์ (ที่เป็น mystic beauty) และกรุงศรีอยุธยา มหานครที่เป็น “อุดมคติ” หรือต้นแบบการสร้างกรุงรัตนโกสินทร์

- ความสำคัญของกรุงเทพฯ ในฐานะศูนย์กลางของพระพุทธศาสนาแบบเถรวาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรุงเทพฯได้นำเสนอภาพลักษณ์ “เมืองพุทธ” ที่มีความสำคัญในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะเป็นแหล่งรวบรวมพระพุทธรูปที่มีความสำคัญตามคติความเชื่อของพุทธแบบเถรวาทที่นับถือกันในอาณาจักรพุทธโบราณของภูมิภาคนี้ (พระแก้วมรกต พระพุทธสิหิงส์ พระพุทธชินราช) พระพุทธรูปที่ได้รับยกย่องว่ามีพุทธลักษณะงดงามทัดเทียมกับต้นแบบพระพุทธรูปแบบคันธารราชบุรีที่ยอมรับกันว่า





งดงามมากที่สุด (พระพุทธรูปปางลีลา วัดเบญจมบพิตร) รวมถึงเป็นศูนย์กลางที่รวบรวม จัดแสดงพระพุทธรูปตั้งแต่ยุคแรกเริ่มที่พุทธศาสนารุ่งเรืองสมัยทวารวดี ถึงรัตนโกสินทร์ด้วย นอกจากพระพุทธรูปที่เป็นตัวแทนความศักดิ์สิทธิ์และความมั่งคั่งแล้ว การสร้างวัดโพธิ์เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ของประชาชน โดยรวบรวมศาสตร์ต่างๆ ทั้งทางโลก และทางธรรม ผ่านกระบวนการสร้างศิลปะจัดแสดงยังเป็นภาพแทนของเมืองพุทธ ที่มีความก้าวหน้า ตั้งแต่เริ่มสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากมิติด้านความรู้ การผนวก แนวคิดทางการเมืองแบบสมัยใหม่เข้ากับสัญลักษณ์ของพุทธจักรดังเช่นสถาปัตยกรรมวัด เบญจมบพิตร ก็นับเป็นตัวแทนวิธีการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสังคม ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้อีกด้วย

- การผสมผสานความเชื่อทางพุทธศาสนา ฮินดู และวิญญาณนิยม (animism) เพื่อสร้างประติมากรรมมนุษย์ที่จำลองภาพจากไตรภูมิ และยักษ์หกกุ่จากวรรณคดีเรื่อง รามเกียรติ์ ในวัดพระแก้ว วัดพระเชตุพน และวันอัฐนราศวรารามนั้น ทำให้เกิดลักษณะเฉพาะ ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว

- ลักษณะของประติมาศิลป์ของไทยที่มีจุดเด่นด้านความประณีต การผสมผสาน วัสดุและเทคนิคแบบต่างๆ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นความก้าวหน้าในเชิงแนวคิด การสร้างสรรค์” (advancement of cultural formation) ต่างไปจากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่วัฒนธรรมพุทธและราชสำนักเคยมีบทบาทสำคัญ ในการสร้างอารยธรรมเฉพาะภูมิภาคนี้ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มเครื่องราชูปโภคและ เครื่องเฉลิมพระเกียรติ เช่น รามเกียรติ์ซึ่งเป็น “สมบัติร่วม”(shared literature) ในภูมิภาค เอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ราชสำนักสยามได้พัฒนาและสร้างสรรค์ในรูปงานช่าง การแสดง “โขนราชสำนัก” แบบไทย และโขนที่รัฐปรับจากแบบโบราณให้ร่วมสมัย

- การผสมผสานทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างจุดขายในบริบทการท่องเที่ยว ในการวิเคราะห์ได้สรุปประเด็นหลักคือ อารยธรรมไทยที่เป็น “ไทยรัตนโกสินทร์” หรือ “ไทยสมัยกรุงเทพฯ” ในพื้นที่ท่องเที่ยวเป็นผลจาก การผสมผสานทางวัฒนธรรมอย่าง กลมกลืน (well-blended formation) เพราะผ่านกระบวนการสร้างมาตรฐานของราชสำนัก และกระบวนการทำให้เป็นของหลวง (standardization and centralization)



รูปภาพ ตัวอย่างรูปภาพประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวกรุงเทพฯ^๓

การทำให้สมบูรณ์แบบ เช่น ในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ ได้จำลองไตรภูมิ และผังเมืองแบบอยุธยา, ในวัดพระแก้วและพระบรมมหาราชวังผนวกแนวคิดพุทธ อินดู และผี ในแต่ละองค์ประกอบสำคัญของวัดและวัง เช่น จิตรกรรมรามเกียรติ์ ณ วัดพระแก้ว ครอบทุกตอน กระบวนเรือพระราชพิธี สูตรอาหารชาววัง “ทรงเครื่อง” เป็นต้น ดังนั้น คำว่า “การสร้างสรรค์วัฒนธรรมอย่างกลมกลืน” (well-blended formation) ในงานวิจัยนี้ หมายถึง การสร้างสรรค์วัฒนธรรมด้วยการบวกรวมการต่าง ๆ ที่ทำออกมาแล้ว ประสบความสำเร็จ ในการสนองความต้องการในบริบทการบริโภคทางการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ที่นักท่องเที่ยว

^๓ ที่มา: <http://logosociety.blogspot.com/2010/06/amazing-thailand-logo.html> และ

<http://www.bangkoktourist.com>





ให้ความสำคัญกับ “สิ่งดึงดูดใจ” (attraction) ประกอบด้วยสามส่วนสำคัญ คือ ความสวยงาม ความบันเทิงใจ และความอร่อย ลักษณะดังกล่าว ยังสามารถสร้างภาพลักษณ์ เมืองศิวิไลซ์ของกรุงเทพฯ ที่วัฒนธรรมพุทธศาสนาและราชสำนักเป็นจุดศูนย์กลางของการสร้างสรรค์ พัฒนา และวางมาตรฐานวัฒนธรรมที่เป็นแบบแผน กล่าวโดยสรุป ความหมายของคำว่า “อารยธรรมไทย” (Thai Civilization) ในงานวิจัยนี้ เป็นผลรวมของการคัดเลือก ผนวก และสร้างสรรค์ผลผลิตจากอารยธรรมโลก และวัฒนธรรมย่อย ในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งสามารถสรุปลักษณะอารยธรรมไทย สมัยรัตนโกสินทร์ที่รัฐนำเสนอ คือ **ประการที่หนึ่ง** ผลรวมของวัฒนธรรมที่เกิดในสังคม “เก่าแก่” (สมัยกรุงเทพฯ ไม่นาน แต่กลุ่มวัฒนธรรมที่เลือกมานำเสนอสร้างและสืบทอดมาจากวัฒนธรรมที่มีมานาน) **ประการที่สอง** การผสมผสานวัฒนธรรมที่มีความต่างในมิติ เวลา ประเภท และแหล่งกำเนิด และ**ประการที่สาม** การสร้างสรรค์รูปแบบเฉพาะของยุคสมัย (ศิลปะสมัยกรุงเทพฯ ตามช่วงเวลาต่างๆ จนมาถึงยุคปัจจุบัน) ที่พัฒนาจากต้นฉบับ หรือแบบฉบับของเดิม

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ข้อมูลที่ปรากฏในคู่มือแนะนำเที่ยวของรัฐแสดงให้เห็นว่า ลักษณะเด่นด้าน วัฒนธรรมไทยในกรุงเทพฯ ที่รัฐเลือกให้เป็นตัวแทน “ความเจริญทางวัฒนธรรม” ด้วยลักษณะ คุณค่าสูงสุดด้านความงาม ความศรัทธา ความบันเทิง และความเป็นเลิศด้านรสชาตินั้น ประกอบสร้างขึ้นจากลักษณะวัฒนธรรมพุทธศาสนาและราชสำนักที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในพื้นที่ท่องเที่ยว ภาพลักษณ์ของ “กรุงเทพอารยะ” ที่รัฐได้นำเสนอผ่านกลุ่มแหล่งดึงดูด การท่องเที่ยวอันประกอบด้วย กรุงเทพฯ “เมืองพุทธ” “เมืองแห่งประวัติศาสตร์” และ “มหานครแห่งอาหาร” จึงสะท้อนความสำคัญและบทบาทของวัฒนธรรมพุทธศาสนา และราชสำนักที่สืบทอดมาตั้งแต่เริ่มสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ในบริบทการท่องเที่ยวปัจจุบัน ภาพลักษณ์ดังกล่าวสะท้อนความสืบเนื่องของแนวคิดเรื่อง ความเจริญทางวัฒนธรรม จากราชสำนักสยามสู่การจัดการท่องเที่ยวภาครัฐ



รัฐได้นำเสนอความหมายของอารยธรรมไทยว่า แม้ปัจจุบันกรุงเทพฯจะมีวัฒนธรรมสมัยใหม่ที่เกิดจากการพัฒนา แต่ก็ยังคงรักษาลักษณะวัฒนธรรมไทยแบบจารีตที่สามารถสร้างเป็นจุดขายในบริบทท่องเที่ยวได้ เพราะมีลักษณะสอดคล้องกับกระแสการท่องเที่ยวของโลก รัฐยังนำเสนอในมิติของประวัติศาสตร์ว่า ความสืบเนื่องของวัฒนธรรมราชสำนักและพระพุทธศาสนาอย่างต่อเนื่องนี้เองที่ส่งผลให้วัฒนธรรมไทยกลุ่มนี้มีความเจริญงอกงามและพัฒนาจนเป็น “อารยธรรมไทย” (Thai Civilization) หรืออีกนัยหนึ่งคืออารยธรรมของชาติไทย (Thai Nation)

กรอบคิดเรื่อง “ความศิวิไลซ์ของชาติไทย” ที่รัฐได้นำเสนอผ่านคู่มือแนะนำเที่ยวฯ มีลักษณะสืบเนื่องกับชุดความคิดที่ราชสำนักสยามได้สร้างขึ้นตั้งแต่แรกเริ่มสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิธีการอนุรักษ์ รื้อฟื้น และยกให้เป็นจุดดึงดูดทางการท่องเที่ยวสำคัญของกรุงเทพฯ และของประเทศไทย แนวคิดที่เด่นที่สุด ได้แก่ การสร้างกรุงเทพฯให้เป็น “เมืองพุทธ” (Buddhist City) ด้วยการสร้างวัดหลวงจำนวนมากภายในเกาะรัตนโกสินทร์ การจัดสร้างแหล่งรวบรวมพระพุทธรูปเก่าแก่ไว้ที่กรุงเทพฯ และการสร้างพุทธประเพณีที่แสดงความสืบเนื่องระหว่างกรุงเทพฯและศรีลังกา เช่น วิชาขุขุชา คติประดิษฐ์ขึ้นสมัยรัชกาลที่ ๒ รื้อฟื้นสมัยจอมพลสฤษดิ์ และกรุงเทพมหานครได้เฉลิมฉลองวันวิชาขุขุชาโลก ณ ท้องสนามหลวง การเพิ่มเติมและปรับเปลี่ยนให้พระราชพิธีตามคติฮินดูมีความเป็นพุทธมากขึ้น เช่น กระบวนเรือพระราชพิธีในงานทอดกฐินหลวง รัฐได้รื้อฟื้นพระราชพิธีเหล่านี้และประชาสัมพันธ์ในฐานะการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมของประเทศไทยในช่วงปี “อะเมซซิงไทยแลนด์” แนวคิดที่สองคือ หัตถศิลป์ของหลวงเป็นต้นแบบความงามแบบไทย งานช่างฝีมือที่รัฐนำเสนอ แสดงให้เห็นความสำคัญของแนวคิดเรื่องการเฉลิมพระเกียรติพระมหากษัตริย์ และแนวคิดเรื่องการทำพุทธบูชาปรากฏผ่านงานฝีมือชิ้นเด่นที่รัฐชูให้เป็นหัตถศิลป์แห่งแผ่นดิน ประกอบด้วย เรือพระที่นั่ง เครื่องทรงพระแก้วมรกต งานศิลป์แผ่นดินในสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และงานช่างโบราณประเภทพระพุทธรูปที่ยกย่องกันว่าเป็นรูปแบบที่งดงามที่สุด ได้แก่ พระพุทธรูปสุโขทัยไตรมิตร และพระพุทธรูปปางลีลา ณ วัดเบญจมบพิตรฯ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว





และยังปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของชุดการแสดงโขนในสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ที่ฝีมือช่างได้สร้างสรรค์งานให้ล้ำไปกว่าสมัยก่อนหน้า อีกทั้งยังมีหัตถศิลป์ ที่สร้างสรรค์ขึ้นใหม่ให้มีรูปแบบเฉพาะ ได้แก่ พระพุทธรูปวัดพระเชตุพนฯ ที่ผสมผสาน แนวคิดพุทธศิลป์แบบเถรวาทเข้ากับวัสดุรูปแบบจีน เครื่องทรงพระแก้วมรกตสามฤดู ที่ราชสำนักสยามได้คิดขึ้นให้ต่างไปจากเดิมเพื่อผนวกเข้ากับประเพณีทางพุทธศาสนา ที่มีตลอดปี เป็นต้น ทั้งหมดนี้เสริมให้เกิดภาพลักษณ์ของกรุงเทพฯ ในฐานะ “เมืองแห่ง ประณีตศิลป์” (City of Exotic Arts)

นอกจากนี้แล้ว ร่องรอยทางความคิดเรื่องการประดิษฐ์สร้างหัตถศิลป์ให้มีความประณีต และการจำลองรูปสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเฉลิมพระเกียรติยศพระมหากษัตริย์ และการทำพุทธบูชา ปรากฏผ่านวัฒนธรรมอาหารแบบราชสำนักที่ปรากฏในพื้นที่ ท้องเที่ยว จากข้อมูลพบว่า แนวคิดดังกล่าวมีความสืบเนื่องและสัมพันธ์กับภาพลักษณ์ ที่สร้างขึ้นใหม่ของกรุงเทพฯ คือมหานครแห่งอาหาร (Metropolis of Exotic Cuisines) กล่าวคือ กรุงเทพฯ เป็นเมืองอาหารระดับโลกที่รับวัฒนธรรมอาหารจากนานาชาติมาแต่อดีต ดังปรากฏผ่านการผสมผสานความหลากหลายของเครื่องปรุง วัตถุดิบ และวิธีการปรุง รัฐได้นำเสนอคุณลักษณะดังกล่าวผ่านลักษณะเด่นของอาหารชาววัง ที่นำสิ่งเหล่านีมาผสมผสานเข้ากับมาตรฐานศิลปะการปรุงอาหารของราชสำนัก ได้แก่ ความประณีตในการ คัดเลือกวัตถุดิบเพื่อสร้างความกลมกลืนด้านรสชาติ และการตกแต่งประดับประดาอาหาร เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มวัฒนธรรมอาหารของราชสำนัก ในฐานะตัวแทนความเจริญทาง วัฒนธรรมไทยที่สืบเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบัน พบว่า วัฒนธรรมอาหารแบบราชสำนักยังมี บทบาทสำคัญในฐานะจุดดึงดูดสำหรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในร้านอาหารระดับห้าดาว ร้านอาหารที่สืบทอดตำรับชาววัง และร้านอาหารไทยสมัยใหม่ที่นำอาหารชาววังมาปรุง และเสิร์ฟแบบร่วมสมัย



รูปภาพ ภาพสำหรับอาหารไทยที่การท่องเที่ยวไทยเลือกนำเสนอ^๔

จุดขายที่รัฐนำเสนอ เป็นการขายวัฒนธรรมไทยเพื่อตอบสนองความต้องการหลักที่มีร่วมกันของนักท่องเที่ยวนานาชาติ คือ ได้เดินทางมาพักผ่อน ชมเมือง รับประทานอาหารอร่อย ดูการแสดง เทียวพิพิธภัณฑ์ การดึงดูดนักท่องเที่ยวตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐได้นำเสนอลักษณะเด่นของวัฒนธรรมไทยในบริบทท่องเที่ยวผ่านการใช้คำสำคัญคือ “exotic Thai” จากลักษณะของแหล่งดึงดูดที่พบในข้อมูล พบว่าหมายถึง ลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมพุทธศาสนา ประณีตศิลป์ และอาหารที่ราชสำนักที่สืบทอด พัฒนา และมีการแพร่กระจายสู่สาธารณะ กลุ่มวัฒนธรรมดังกล่าวได้รับการปรงแต่งโดยการจัดการทางวัฒนธรรมและด้วยวิธีการสร้างสรรค์ทัศนศิลป์ให้มีความงามแบบ

^๔ ที่มา: <http://www.tatnews.org/thai-food>





“ตามจินตนาการ” หรือ “เหนือจริง” (mystic) เพื่อนำเสนอแนวคิด การเฉลิมพระเกียรติ และพุทธบูชาตามแบบ “ประเพณีหลวงของไทยกรุงเทพฯ” เป็นสำคัญ ทั้งหมดนี้เป็นความ “มหัศจรรย์” (Amazing) ของวัฒนธรรมไทยที่รัฐได้ปรุงแต่งเพื่อสร้างจุดขาย ลักษณะความ เอ็กส์โซติก (exotic)^๕ เป็นคำที่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร และการบินไทย “ยืมมา” จากคำฝรั่งที่ใช้เรียกวัฒนธรรมตะวันออก เพื่อให้เป็นที่เข้าใจในระดับนานาชาติ แต่ก็คัดเฉพาะส่วนที่เป็นความหมายบวก และสามารถนำมาปรุงแต่งให้เข้ากับคติความเชื่อเรื่อง การเฉลิมพระเกียรติยศ และพุทธบูชาเป็นหลัก (เมืองสวรรค์, เมืองแห่งเทพเทวดา)

นอกจากนี้ก็มีลักษณะภาพลักษณ์ที่เป็นที่รู้จักแต่เดิม ได้แก่ เวนิสตะวันออก รัฐได้นำเสนอลักษณะที่เรียกว่า “เอ็กส์โซติก” ดังกล่าวผ่านกระบวนการ “ทำให้ดูเหนือจริง/ ภาพในจินตนาการ” เพื่อสร้างลักษณะที่แปลกพิเศษและโดดเด่น (spectacle) เพื่อดึงดูด นักท่องเที่ยว พร้อมกับนำเสนอคุณค่าทางวัฒนธรรม (cultural values) ผ่านภาพแทนความเป็นไทย (the representatives of “thainess”) แบบราชสำนักในบริบทการท่องเที่ยวสมัยใหม่ ลักษณะคุณค่าทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ประกอบด้วย ด้านประวัติศาสตร์ (แสดงความสืบเนื่อง ของชาติไทย), ด้านสังคม (รัฐพิธีแบบพุทธ, พุทธผสมฮินดู, พุทธกับพราหมณ์) ด้านความรู้ เชิงช่าง (แสดงผ่านงานชิ้นเอกที่สร้างได้ยาก), และด้านความงามเฉพาะสมัย (งามแบบรัตนโกสินทร์)

^๕ ในพจนานุกรมไทย เช่น ราชบัณฑิต หมายถึง “วิเทศ, มาจากแหล่งอื่น” และ ส.เสถียรไตร ให้ ความหมายว่า “เทศ, ปรหลาด, มาจากต่างประเทศ” ในพจนานุกรมต่างประเทศ เช่น Oxford หมายถึง ดึงดูดใจด้วยลักษณะที่ศิลปะและวัฒนธรรมที่มีสีสัน หรือเฉพาะถิ่นของวัฒนธรรมยังมิได้รับการทำให้ทันสมัย ด้วยเทคโนโลยี (modernized)



บรรณานุกรม

- Bangkok Metropolis Administration. **World's Best City**. Bangkok: Bangkok Metropolis Administration, 2008.
- Bangkok Metropolitan Administration. **Amazing Bangkok 1998**. Bangkok: Bangkok Metropolitan Administration, 1998.
- Bangkok Metropolitan Administration. **The must see sites in Bangkok 1999**. Bangkok: Bangkok Metropolitan Administration, 1999.
- Bangkok Metropolitan Administration. **Bangkok's Campaign 2012**. Bangkok: Bangkok Metropolitan Administration, 2012.
- Bangkok Metropolitan Administration, **The Shining of Art: Bangkok Museums**. Bangkok: Bangkok Metropolitan Administration.
- Cohen, E. **Exploration in Thai Tourism**. UK: Emerald Group, 2008.
- Hoskin, J. **AZU'S Dreams of Thailand**. Bangkok: AZU Editons Ltd., 2005.
- Koanantakool, P.C. and Askew, M. **Urbanlife and Urban People in Transition**. Bangkok : TDRI, 1993.
- Parnwell, M. **Heritage tourism in Southeast Asia**. Edited by Michael Hitchcock and Victor T. King. Copenhagen : NIAS Press, 2010.
- Peleggi, M. **Thailand The Worldly Kingdom 2007**. Singapore : Talisman Publishing, 2007.
- Reynolds, C.J. National Identity and Cultural Nationalism, In **Seditious Histories : Contesting Thai and Southeast Asia Part**. University of Washington Press: United States, 2006.
- Spirou, C. **Globlization, Urban Competition and Tourism**, New York: Routledge, 2011.
- Tourism Authorities of Thailand. **Thailand Tralvel Manual 2012 - 2013**. Bangkok : Tourism Authorities of Thailand, 2013.



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

☐ เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

☐ ตัวแลกเงิน หรือ ☐ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท



หมายเลข	หมายเหตุ	ผู้ติดต่อ	ผู้ติดต่อ
๕	หมายเหตุ: รายการที่แนบมา	นายแพทย์ จุลจิตรชัย	ผู้ติดต่อ
	รายละเอียดการประเมินผลตามเกณฑ์การปฏิบัติงาน (ตามแบบฟอร์มที่แนบมา) และวันที่ดำเนินการ	24/2/2560	



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร