



ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา			
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00			
06.00	สารคดี "ปกเกล้าธรรมราชา"							06.00			
	คุยข่าวเช้า				แจ้งข่าว : เดือนภัย						
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00			
07.30	ทันสถานการณ์				วิจัยก้าวไกล		ทำได้ดี	07.30			
08.00	สถานีอุทองใน (โทรทัศน์รัฐสภา)				ถ่ายทอด คสช. (rerun)		ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00			
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00			
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15			
10.00	การเมืองเรื่องของคน		การเมืองเรื่องของคน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00			
10.30	สภาสนทนา	สภาสนทนา				ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)	บันทึกประชุมสภา		11.00	
11.00	เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 5/2558 26 ม.ค.58)	เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 5/2558 26 ม.ค.58)	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	แผ่นดินถิ่นไทย		12.00			
12.00			รัฐสภาของเรา			ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00			
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			สภาสาระ		15.00			
15.00			รักเมืองไทย			ละครวิทยุ		15.30			
16.30			กาลครั้งหนึ่ง..เมื่อวันนั้น			ชีวิตกับการเรียนรู้ กับแพทย์ทางเลือก		16.00			
17.00			Gossip การเมือง			ละติจูดรอบโลก สตรีข่าว..เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		17.00			
18.00			เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพ)				เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00		
18.30			กรรมาธิการพบประชาชน			เจตนารมณ์กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลงเพลิน ยามเย็น	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00			
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30			
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.) และ สารคดี "ปกเกล้าธรรมราชา"							20.00			
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า				คุยกันนอกศาล		สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ				
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คติปกครอง	เปิดประตูสู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	ธรรมะก่อนนอน		21.00			
21.30	ธรรมะก่อนนอน										
22.00	รายการพิเศษ "เดือนบวชกับวิทยุรัฐสภา" ระหว่างวันที่ 17 มิถุนายน - 18 กรกฎาคม 2558							22.00			
05.00								05.00			

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



รัฐสภาไทย





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรูญ พันธุ์เป็รื่อง
นางสาวสุภาวดี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิทย์ ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทรรณ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางชญาณี จงไกรจักร์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิติทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนวนิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

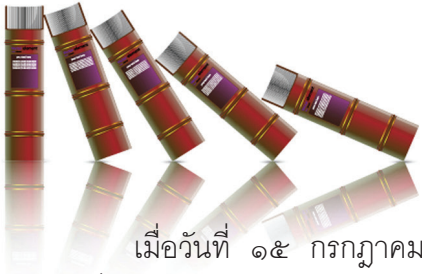
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใด
ที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับ
ทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ที่ผ่านมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดวิธีการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติหรือไม่ การสิ้นสุดลงของ “สภาพปฏิรูปแห่งชาติ” และการให้มี “สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” ขึ้นทำหน้าที่แทนเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาพปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมาจากนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน ทั้งนี้ เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงขอนำเสนอบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เรื่อง **“การปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญ”** ที่มีเนื้อหามุ่งค้นหาคำตอบของคำถามที่ว่า การปฏิรูปด้วยรัฐธรรมนูญจะสำเร็จได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจออกแบบขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ทั้งนี้ จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง จะกล่าวถึงการพิจารณารากฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปผ่านรัฐธรรมนูญ ว่ามีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีอะไร ส่วนที่สอง พิจารณาการปฏิรูปทางการเมืองของสังคมไทย ผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ และสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอต่อแนวทางการปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป และบทความเรื่อง **“สมาชิกวุฒิสภา: หน้าที่ต้องกำหนดที่มา”** ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนวคิดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในอีกแนวทางหนึ่งที่มีความแตกต่างกับข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในบางส่วน เพื่อเป็นการจุดประกายความคิดของการได้มาซึ่งวุฒิสภาที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติสูงสุด ทั้งนี้ แนวคิดที่นำเสนอการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานี้จะยึดถือหลักการ **“หน้าที่ต้องกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา”**

นอกจากนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจอีก ๕ เรื่อง ได้แก่ **“ความร่วมมือด้านกฎระเบียบของอาเซียน”** ที่ผู้เขียนได้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมการประชุม Centres of Government (CoG) Meeting การประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practice Conference: Connectivity, Competitiveness and Regulatory Coherence และการประชุม First official meeting of ASEAN-OECD Good Regulatory Practice Network ในระหว่างวันที่ ๙ - ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการประชุมดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความร่วมมือด้านกฎระเบียบของอาเซียนอันจะนำไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน

ที่แน่นแฟ้นภายหลังปี ๒๕๕๘ จึงอยากให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุมได้รับทราบรายละเอียดของการประชุมดังกล่าว และความคิดเห็นของผู้เขียนที่มีต่อการประชุมครั้งนี้

บทความเรื่อง “**กฎหมายการแข่งขันทางการค้า: หลักสากล ประเทศไทย และภูมิภาคอาเซียน**” ผู้เขียนเขียนบทความชิ้นนี้ขึ้นเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและการให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด วัตถุประสงค์หนึ่งของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าคือ เพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด นอกจากนี้แล้ว การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กหรือผู้ประกอบการขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของประเทศไทยยังคงมีปัญหาอยู่ ดังนั้น เมื่อมีการเปิดตลาดประชาคมอาเซียนในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ จะเกิดอะไรขึ้นหากประเทศไทยเรายังคงใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังคงไม่บังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างจริงจัง ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงได้อธิบายถึงหลักสากลของกฎหมายแข่งขันทางการค้า กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยและของประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียน เพื่อเป็นแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายต่อไป

บทความเรื่อง “**ความพิດทางการเมืองในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน**” ซึ่งมีเนื้อหาอธิบายให้เข้าใจถึงการส่งผู้ร้ายข้ามแดนว่าหมายถึงกระบวนการที่รัฐหนึ่งร้องขอไปยังรัฐหนึ่งให้ดำเนินการจับกุมบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดและพบตัวอยู่ในเขตอำนาจของรัฐนั้นเพื่อมาดำเนินการพิจารณาและลงโทษ การที่จะต้องมีกรร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นก็เนื่องมาจากหลักทั่วไปที่แต่ละรัฐจะมีอำนาจเหนือบุคคลในรัฐหรืออยู่นอกรัฐของตน ซึ่งถ้าเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองในช่วงแรกนั้นนักกฎหมายและศาลของแต่ละประเทศได้มีความพยายามที่จะนำเอาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาพิจารณาและวางหลักเกณฑ์ที่พอจะเป็นแนวทางในการวินิจฉัยได้ในภายหลัง แต่เมื่อเกิดคดีประเภทนี้มากขึ้นก็จะปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบในแต่ละเรื่องแตกต่างกันออกไปทำให้ไม่สามารถที่จะวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ได้ อย่างชัดเจนแน่นอน การพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองของแต่ละประเทศจึงยังคงจำเป็นที่จะต้องดูข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป

บทความเรื่อง “**พ้อพยพชวกาหลีเหนืออิน**” มีเนื้อหาให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับชาวเกาหลีเหนือที่พยายามอพยพไปยังประเทศจีนที่เกิดจากสาเหตุใด และระหว่างหลบหนีจะต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่เลวร้ายเพียงใด รวมทั้งโทษของการหลบหนีเมื่อถูกจับได้และถูกส่งกลับจะเป็นอย่างไร ซึ่งบทความนี้อ่านแล้วทำให้เกิดความรู้สึกว่าโชคดีที่เกิดเป็นคนไทย ส่วนบทความเรื่องสุดท้าย “**การก่อตัวของวากรรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๕๕**” จะมีเนื้อหาที่น่าสนใจอย่างไร สามารถติดตามอ่านได้ภายในเล่ม ทำนองนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังว่าบทความทั้ง ๗ เรื่อง ดังที่กล่าวมานี้ จะให้สาระความรู้ที่เป็นประโยชน์ และสร้างความเพลิดเพลินให้กับผู้อ่านไม่มากนักน้อย แล้วพบกันใหม่ สวัสดี.

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘

Vol. 63 No. 6 June 2015

การปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญ

ธনী เกตวงกต

๗

สมาชิกวุฒิสภา: หน้าที่ต้องกำหนดที่มา

ฐากร จุรินทร์

๑๖

ความร่วมมือด้านกฎระเบียบของอาเซียน

ปรกรณ์ นิลประพันธ์

๓๕

กฎหมายการแข่งขันทางการค้า: หลักสากล ประเทศไทย และประเทศในภูมิภาคอาเซียน

ณัฐธินิชา เลอฟิลิแบร์ต

๔๓

ความพิດทางการเมืองในการสั่งผู้ร้ายข้ามแดน

ผศ. ดร. ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก

๕๒

ผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือในจีน

อักษราภัก ชัยปะละ

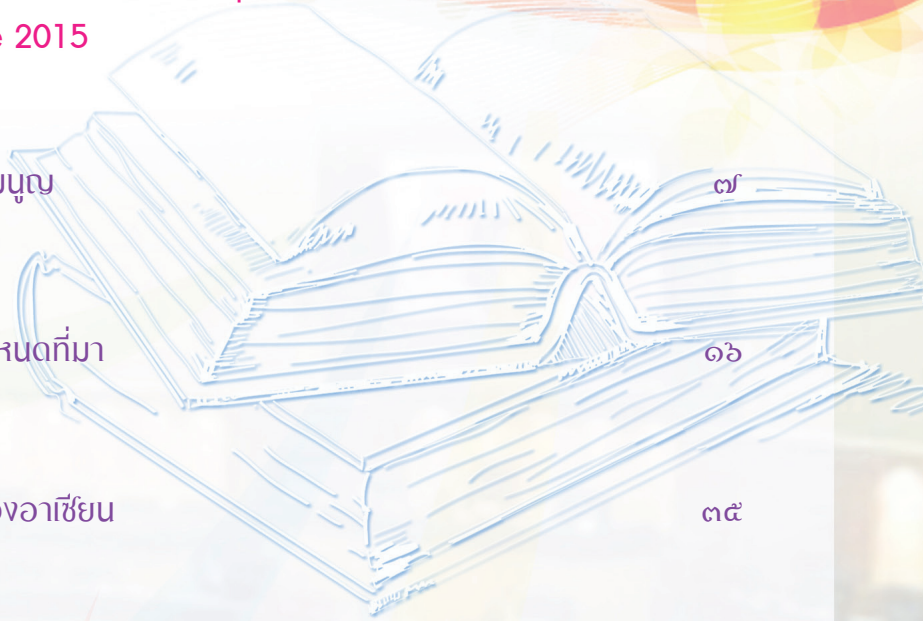
๖๒

การก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕

Construction of “Strong Community” Discourse in Thai Society 1992 - 2002

ธีรพงศ์ พรหมวิชัย

๘๘





การปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญ

นายธัญญ์ เกตวงกต*

จากสภาพของสังคมการเมืองไทยที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ได้มีแนวทางในการปฏิรูปประเทศหลายครั้ง เช่น คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เป็นต้น แต่การปฏิรูปที่ผ่านมาถือว่าไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่มุ่งหวังนัก สังคมไทยยังประสบกับความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้อาจจะถึงเวลาที่สังคมไทยต้องหันกลับมาทบทวนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปของสังคมไทยว่าเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคือ

การปฏิรูปของสังคมไทยเกือบทุกครั้งเป็นแนวทางการปฏิรูปผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวทางการปฏิรูปด้วยกฎหมายดังกล่าวได้มีความเชื่อพื้นฐานว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและพฤติกรรมของคนในสังคม ดังนั้น บทความนี้มุ่งค้นหา

* นักวิชาการ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า

° อมร จันทสมบุรณ์. (๒๕๓๗). *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา โดยความสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, หน้า ๙.

คำตอบของคำถามว่า **การปฏิรูปด้วยรัฐธรรมนูญจะสำเร็จได้หรือไม่** ทั้งนี้ จะพิจารณาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจออกแบบขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาของประเทศ

ในการนี้เพื่อจะตอบคำถามดังกล่าวข้างต้น บทความชิ้นนี้จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ ส่วน ดังต่อไปนี้ ส่วนที่หนึ่ง จะกล่าวถึงการพิจารณารากฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปผ่านรัฐธรรมนูญ ว่ามีที่มาจากแนวคิดทฤษฎีอะไร ส่วนที่สอง พิจารณาการปฏิรูปทางการเมืองของสังคมไทย ผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอต่อแนวทางการปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป

รากฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปผ่านรัฐธรรมนูญ

แนวทางการปฏิรูปด้วยกฎหมายมักเป็นแนวคิดของนักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญจะวิเคราะห์ผ่านความเข้าใจด้วยทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ กล่าวคือ เป็นแนวทางที่จะใช้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการวางกรอบในการแก้ไขปัญหาของประเทศ เช่น หากรัฐใดต้องการให้รัฐตนมีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง จะกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญให้เข้มแข็ง ตรวจสอบได้ยาก ขณะที่รัฐใดต้องการให้รัฐตนมีฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ จะกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญให้อ่อนแอ กลไกการตรวจสอบเป็นไปได้ง่าย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม อาจจะไม่นำไปสู่ผลสรุปที่ต้องการของนักกฎหมายที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อกำกับพฤติกรรมของคนในสังคมเสมอไป เพราะเหตุผลการตัดสินใจของมนุษย์มีหลากหลาย ไม่จำเป็นต้องเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือผลตอบแทนที่ดีที่สุดเสมอไป หลายครั้งมนุษย์อาจจะเลือกภายใต้บริบทและข้อจำกัดเฉพาะบางอย่าง มากกว่าจะเลือกอย่างมีเหตุผลอย่างสมบูรณ์ หรือหลายครั้งมนุษย์ไม่ได้ตัดสินใจเลือกด้วยเหตุผลที่เหมือนกันในบริบทที่ใกล้เคียงกัน เช่น คนร้ายเลือกจะกรีดกระเป๋าสตางค์ของประชาชนในห้าง แม้จะรู้ว่าถ้าถูกจับได้จะต้องติดคุกก็ตาม ซึ่งคนทั่วไปหลายคนกลัวจะติดคุกเลยไม่กระทำการดังกล่าว แต่คนร้ายเลือกจะกรีดกระเป๋าสตางค์เพราะเห็นผลตอบแทนที่จะได้จากของในกระเป๋ามากกว่าการกลัวติดคุก เป็นต้น

กรณีศึกษา: รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ความคาดหวังของนักกฎหมาย ตอนที่ ๑

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้อิทธิพลจากแนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความพยายามผลักดันแนวคิดนี้ของ อมร จันทรมบูรณ์ ที่พยายามเสนอให้ออกแบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐) ให้เป็นเครื่องมือกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ เพื่อปฏิรูปการเมือง แก้ไขปัญหาทางการเมืองเฉพาะของประเทศนั้น ๆ โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญแบบสหวิทยาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจถึงหลักสังคมวิทยาการเมืองของประเทศนั้น ๆ และหลักกฎหมายมหาชนอย่างลึกซึ้ง^๒ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมข้างต้นโดยสมบูรณ์ แต่ก็มีความพยายามจะร่างให้เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาการเมืองในขณะนั้นตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม^๓

จากสภาพปัญหาของสังคมการเมืองไทยขณะกำลังร่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปปัญหาการเมืองไทยออกเป็น ๓ ด้าน คือ

๑. ประชาชนขาดสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะปัญหาในช่วงเวลานั้นประชาชนไม่เคยมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ รัฐเป็นผู้กำหนดให้ประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว^๔

๒. ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ กลไกตรวจสอบอำนาจรัฐที่เคยมีอยู่เดิมถูกรวบงำจากข้าราชการประจำหรือข้าราชการทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำผิดได้จริง^๕

^๒ เพิ่งอ้าง.

^๓ พิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความพยายามวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ด้วยแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมได้ที่ อภิญา แก้วกำเนิด, ๒๕๕๔. “การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). และ วลัยมาศ แก้วศรัชย์, ๒๕๕๑. “สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

^๔ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า เอกสารแนบ ๒.

^๕ อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๕๐). รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗ วันอังคารที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๗.

๓. ระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมืองมากเกินไป จนคนดีและมีความสามารถไม่สามารถจะเข้าสู่ระบบการเมืองดังที่เป็นอยู่ได้^๖

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ จึงได้ถูกออกแบบมาให้กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นจำนวนมาก มากยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญก่อนหน้าทั้งหมด มีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งนักวิชาการบางคนยกให้องค์กรอิสระเสมือนเป็นฐานอำนาจที่ ๔ ของโครงสร้างทางการเมืองไทย นอกจากนี้ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงแก้ไขระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และกำหนดให้มีระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นครั้งแรกในสังคมไทย รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ห้ามการหาเสียง ด้วยมุ่งหวังจะให้คนดีมีความสามารถที่มีที่มาแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่ระบบการเมืองได้

กรณีศึกษา: รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ความฝันที่ไม่ถึง ครั้งที่ ๑

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยไม่ได้บรรลุความมุ่งหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนัก เพราะรัฐธรรมนูญเมื่อปฏิบัติใช้ต้องเผชิญกับบริบทสังคมเฉพาะของสังคมไทย ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑. แม้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ อย่างที่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญก่อนหน้า แต่สิ่งที่เกิดขึ้นสังคมไทยยังประสบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในระดับการปฏิบัติ กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถจะอ้างข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของตน ถ้าไม่มีกฎหมายในระดับรองลงมาบัญญัติให้อำนาจไว้

๒. จากการกำหนดให้รัฐธรรมนูญเอื้อประโยชน์แก่พรรคที่มีขนาดใหญ่ และรัฐบาลที่เข้มแข็ง ผ่านการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง^๗ ส่งผลให้รัฐบาล

^๖ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๘ วันอังคารที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐. และคณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓-๔.

^๗ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (๒๕๕๖). Thaksinomics ภายใต้ทักษิณานิปไตย, ปาฐกถาในโอกาสรับตำแหน่งกิตติยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี ๒๕๕๖, วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๖, หน้า ๗-๑๐.

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่เกิดขึ้นหลังรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ เป็นรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นจำนวนมาก ไม่มีอำนาจตรวจสอบและส่งผลให้เกิดการยับยั้งการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจฝ่ายบริหารเข้าไปมีส่วนต่อการกำหนดบุคลากรขององค์กรตรวจสอบต่าง ๆ จนท้ายที่สุดองค์กรอิสระต่าง ๆ กลายเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งในสังคมการเมืองไทย เนื่องจากไม่สามารถมีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาด้วยแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จนประชาชนไม่เชื่อมั่นกับระบบการเมืองที่ดำรงอยู่

๓. ภายหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ที่มุ่งหวังจะให้คนดีเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ความคาดหวังที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบที่เป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับกลายเป็นสภาที่มาจากเครือญาติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกก็เป็นนักการเมือง อดีตข้าราชการ และนักธุรกิจ กลุ่มเดิมเป็นส่วนมาก

กรณีศึกษา: รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ความคาดหวังของนักกฎหมาย ตอนที่ ๒

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ได้นำไปสู่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง และบริหารงานโดยไม่มีกลไกที่จะสามารถตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ จนท้ายที่สุดได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไทย เกิดการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเพื่อเรียกร้องให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยุติบทบาททางการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ และเป็นก้าวใหม่ของความพยายามของนักกฎหมายที่จะออกแบบรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นอีกครั้งหนึ่ง

จากสภาพปัญหาของสังคมการเมืองไทยขณะกำลังร่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปปัญหาการเมืองไทยที่เกิดขึ้นจาก ๒ สาเหตุใหญ่ และพยายามจะออกแบบเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว คือ

๑. รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ออกแบบมาป้องกันไม่ได้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐบาลที่มีลักษณะเข้มแข็งเหมือนรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ ต้องการจะกีดกันไม่ให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กลับเข้าสู่การเมือง รวมถึงไม่ต้องการให้พรรคไทยรักไทย

ชนะการเลือกตั้ง และกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง^๙ ซึ่งคณะรัฐประหาร ๒๕๔๙ จึงดำเนินแผน ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การรัฐประหารรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ระหว่างที่ พ.ต.ท. ทักษิณ เดินทางออกนอกประเทศ ๒) ยุบพรรคไทยรักไทย และตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ๓) แก้ไขบุคลากรในองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหาร คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ผู้ทำการรัฐประหาร ๒๕๔๙ จึงได้แก้ไขบุคลากรขององค์กรอิสระดังกล่าว โดยได้คัดสรรและแต่งตั้งบุคลากรชุดใหม่เข้าไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิมในองค์กรอิสระต่าง ๆ และให้บุคลากรดังกล่าวทำหน้าที่ต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๙ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการตรวจสอบรัฐบาลให้มากขึ้น และ ๔) การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ สร้างฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ และระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง เพื่อให้ภายหลังการเลือกตั้งจะไม่เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็งแบบรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ซินวัต

๒. ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อประชาธิปไตยที่เพียงพอในการปกครองตนเอง^{๑๐} จึงจำเป็นต้องลดบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้อำนาจของผู้แทนที่มาจากประชาชนมีอำนาจลดลง และเพิ่มอำนาจให้แก่สถาบันการเมือง องค์กรอิสระ และข้าราชการประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน^{๑๑} เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ในส่วนของวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งและสรรหา พร้อมกับเพิ่มอำนาจของวุฒิสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองและควบคุมระบบการเมืองและนักการเมือง เป็นต้น

^๙ เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๑). “รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ กับการเมืองไทย,” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม), หน้า ๖๘-๗๓.

^{๑๐} คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๕๐). *ข้าฯและร่างรัฐธรรมนูญฉบับ คมช.* กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน, หน้า ๑๓-๒๓.

^{๑๑} เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๑). “รัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันคนอย่างทักษิณ,” *ทางแพร่งและพงหนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน, หน้า ๔๖๔.

กรณีศึกษา: รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ความฝันที่ไม่ถึง ครั้งที่ ๒

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยไม่ได้บรรลุความมุ่งหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนัก เพราะรัฐธรรมนูญเมื่อปฏิบัติใช้ต้องเผชิญกับบริบทสังคมเฉพาะของสังคมไทย ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑. แม้จะออกแบบเพื่อกีดกันการเข้าสู่อำนาจของพรรคไทยรักไทย แต่ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ และกำหนดให้มีการเลือกตั้ง พรรคพลังประชาชนที่เป็นพรรคที่สืบทอดต่อจากพรรคไทยรักไทยก็ยังคงเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งอีกครั้ง และแม้จะถอดถอนนายสมัคร สุนทรเวช ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ ก็นำไปสู่การก้าวขึ้นมาของนายกรัฐมนตรีสมาชาย วงศ์สวัสดิ์ และหลังจากนั้นแม้ว่าจะยุบพรรคพลังประชาชนและตัดสิทธิคณะกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนได้สำเร็จ และนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่อาศัยความร่วมมือของฝ่ายทหารของนายกรัฐมนตรีนภพสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วง ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ ประชาชนก็หันกลับไปเลือกนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร แห่งพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคที่สืบทอดต่อจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชนนั่นเอง

๒. ความพยายามลดอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ สะท้อนกลับมาสู่การประชุมเรียกร้องให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วง มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๒ และมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๕๓ ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เพื่อให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ แม้จะไม่สำเร็จก็ตาม

ข้อเสนอต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

จากความพยายามทั้งสองครั้งในช่วงเกือบ ๒๐ ปี ที่มุ่งหวังจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปทางการเมือง กลับประสบกับความล้มเหลวทั้งสองครั้ง ดังเห็นได้จากสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ข้างต้น ซึ่งจากข้อสรุปข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปทางการเมืองไม่สามารถจะสำเร็จได้ด้วยการปฏิรูปผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายของตนแต่นั้นอาจจะไม่ใช่จุดมุ่งหมายของสังคมโดยรวม ทำให้เมื่อรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นบังคับใช้ในสังคมไทย ที่มีบริบทเฉพาะของสังคมรูปแบบหนึ่ง ต้องเผชิญและปฏิสัมพันธ์กับอำนาจต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคม จึงไม่นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองดังที่พึงปรารถนาได้

ด้วยเหตุนี้เพื่อไม่ให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ไม่กลายเป็นอีกหนึ่งรัฐธรรมนูญที่จะถูกฉีกทิ้งโดยที่ไม่สามารถจะแก้ไขหรือปฏิรูปทางการเมืองได้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องเข้าใจบริบทสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่ประชาชนในปัจจุบันมีความตื่นตัวทางการเมือง ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ต้องการผู้นำทางการเมืองที่มีความชอบธรรมทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ใช่ใครก็ได้ที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องการ

บรรณานุกรม

- เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๑). “รัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันคนอย่างทักษิณ,” *ทางแพ่งและพงหนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เกษียร เตชะพีระ. (๒๕๕๑). “รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ กับการเมืองไทย,” *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม).
- คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาว่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๔๐). *กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาว่างรัฐธรรมนูญ.
- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๔๐). รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๘ วันอังคารที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐.
- คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๕๐). *ชำแหละร่างรัฐธรรมนูญฉบับ คมช*. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (๒๕๔๖). *Thaksinomics ภายใต้ทักษิณาธิปไตย*, ปาฐกถาในโอกาสรับตำแหน่ง.
- กิตยาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี ๒๕๔๖, วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๖.
- รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๐. วลัยมาศ แก้วศรัชัย. (๒๕๔๑). *สภาว่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (๒๕๓๗). *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา โดยความสนับสนุนของ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์.
- อภิญาญา แก้วกำเนิด. (๒๕๔๔). *การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศสและไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๔๐). รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗ วันอังคารที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๐.



สมาชิกวุฒิสภา: หน้าที่ต้องกำหนดที่มา

ฐาภกร จุลินทร*

ด้วยคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ โดยสาระสำคัญส่วนหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญ คือ ประเด็นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งยังเป็นประเด็นถกเถียงตามที่ปรากฏในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๕๘ ถึงความเหมาะสมกับสภาพบริบทของการเมืองไทย (มีข้อสังเกตว่า ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นปัญหาถาวรของระบบการเมืองไทยที่เป็นข้อถกเถียงเกือบทุกครั้งเมื่อมีการยกย่องรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น บทความนี้จะเสนอแนวคิดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในอีกแนวทางหนึ่งที่มีความแตกต่างกับข้อเสนอของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญในบางส่วน เพื่อเป็นการจุดประกายความคิดของการได้มาซึ่งวุฒิสภาที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติสูงสุด ทั้งนี้ แนวคิดที่นำเสนอการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานี้จะยึดถือหลักการ **“หน้าที่ต้องกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา”** ตามหัวข้อดังนี้

* วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาระหว่างปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๗
๒. แนวคิดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๘
๓. แนวคิดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามหลักการ “หน้าที่ต้องกำหนดที่มา”
๔. บทสรุป

แผนภูมิแนวคิดโครงสร้างการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอโดยผู้เขียน (ฐากร จุลินทร)



๑. การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาระหว่างปี ๒๔๘๙ - ๒๕๕๗

แนวความคิดการมีวุฒิสภาตามประวัติศาสตร์การเมืองไทยเริ่มมาจากสมมติฐานว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอาจปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม (เกียรติภูมิ นิลสุข, ๒๕๕๐: ๑๒๔ - ๑๒๕) จึงต้องมีวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองหรือถ่วงดุลการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยระหว่างปี ๒๔๗๕ - ๒๔๘๙ แม้จะยังไม่มีวุฒิสภา แต่ก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ร่วมปฏิบัติหน้าที่พร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า แนวความคิดการมีวุฒิสภาได้ซ่อนรูปอยู่ในรูปแบบของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ มาตั้งแต่ช่วงเวลาเริ่มต้นการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี ๒๔๗๕ แล้ว

จวบจนกระทั่งในปี ๒๔๘๙ รูปแบบขององค์กฤษฎีบัญญัติของไทยเปลี่ยนไปจากระบบสภาเดี่ยว (Unicameral) เป็นสภาคู่ (Bicameral) ด้วยการกำหนดให้มีสภาสูง (Upper House) ในชื่อของ “วุฒิสภา” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้วาระเริ่มแรกของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมในระยะแรก อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ และประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๐ จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของสภาสูงจาก “วุฒิสภา” มาเป็น “วุฒิสภา” อีกทั้งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางนิตินัยที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในทางพฤตินัยหรือในทางปฏิบัติแล้ว ผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา สำหรับการดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานับแต่ปี ๒๔๙๐ จนกระทั่งถึงปี ๒๕๕๐ ก็มักจะกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ยกเว้นแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๒ และปี ๒๕๑๗ ที่กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง หรือรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ที่ในระยะแรกกำหนดให้ประธานสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ โดยประธานองคมนตรีไม่เกิดขึ้นจริงเพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี)

ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้มีแนวคิดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงกำหนดให้มีการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง สำหรับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดใดที่มีประชากรมากก็จะมีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า ๑ คน แต่ถ้าจังหวัดใดมีประชกรน้อย ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑ คน เป็นอย่างต่ำ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาปี ๒๕๔๓ จังหวัดนครราชสีมาสมาชิกวุฒิสภาได้ ๘ คน ขณะที่จังหวัดสมุทรสงครามมีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง ๑ คน หลังจากนั้นการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีการปรับเปลี่ยนไปอีก โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดให้มีระบบแบบผสมด้วยการบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาและการเลือกตั้งซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑ คนเท่านั้น ดังนั้นจึงได้ประมวลการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญในแต่ละแนวทางดังต่อไปนี้

ตารางสรุปแนวทางการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย

แนวทางการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	ลำดับของรัฐธรรมนูญ	หมายเหตุ
๑. การเลือกตั้งจากประชาชน	๑. รัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ ๒. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐	ก. ในปี ๒๔๘๙ ใช้ชื่อว่า “พฤษสภา” ข. ในระยะเริ่มแรกเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้สมาชิกพฤษสภามาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๒. การแต่งตั้ง	๑. รัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๐ ๒. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๒ ๓. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๑ ๔. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ ๕. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๙ ๖. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๒๑ ๗. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔	ก. รัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๗ กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งในทางพฤตินัย อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ โดยประธานองคมนตรีไม่เกิดขึ้นจริงเพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี ข. รัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาล กำหนดให้ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งในทางพฤตินัย
๓. การสรรหาและการเลือกตั้งจากประชาชน	รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐	-

ที่มา: สุภากร จุลินทร สํารวจจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๙ ฉบับ โดยมีรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ ฉบับเท่านั้น ที่กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติอยู่ในรูปแบบสภาคู่ (Bicameral) ที่มีสภาสูง (Upper House)

๒. แนวคิดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๘

เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็น โดยหลักการการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามความในมาตรา ๑๒๑ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละจังหวัด การเลือกกันเองของคณะบุคคล และการสรรหา โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละประเภท ประเภทละไม่เกินสิบคน

(๒) ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสิบห้าคน

(๓) ผู้แทนองค์กรด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการ ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสามสิบคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม คุ่มครองผู้บริโภค ด้านเด็ก เยาวชน สตรี ด้านผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหาจำนวนห้าสิบแปดคน

(๕) ผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน โดยให้เลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมตามด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับการคัดกรองจังหวัดละไม่เกินสิบคน ในกรณีที่มีจังหวัดเพิ่มขึ้นให้ลดจำนวนที่พึงมีตาม (๔) เมื่อถึงคราวที่มีการสรรหา และเพิ่มจำนวนตาม (๕) ให้ได้เท่าจำนวนจังหวัดที่เพิ่มขึ้น

อนึ่ง ความในมาตรา ๑๔๗ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้

๓. แนวคิดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามหลักการ “หน้าที่ต้องกำหนดที่มา”

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละประเทศสะท้อนให้เห็นถึงสภาพทางสังคมวิทยา การเมืองที่ต่างกันออกไปของแต่ละประเทศ ที่อาจแบ่งออกเป็น ๖ มิติ ที่สำคัญ (เกียรติภูมิ นิลสุข, ๒๕๕๐: ๔๗ - ๕๑) ดังนี้

มิติที่ ๑ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนชนชั้นสูง เช่น สภานางหรือวุฒิสภาของประเทศ อังกฤษ ที่มาจากระบบการสืบสายเลือดของขุนนางและการแต่งตั้ง

มิติที่ ๒ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนฝ่ายบริหาร เช่น สมาชิกวุฒิสภาของไทยที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับในอดีต

มิติที่ ๓ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนมลรัฐในระบบสหรัฐ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการสะท้อนความประสงค์ของประชาชนในแต่ละรัฐ เป็นต้น โดยในกรณีนี้ถือว่าทุกรัฐมีสิทธิเท่าเทียมกันในวุฒิสภา จึงกำหนดให้แต่ละรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงรัฐละ ๒ คน แม้รัฐที่มีประชากรมากที่สุดของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐแคลิฟอร์เนียที่มีประชากรประมาณ ๓๘ ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ ๒ คน เท่านั้น ขณะที่รัฐที่มีประชากรน้อยที่สุดของสหรัฐ คือ รัฐไวโอมิง มีประชากรประมาณ ๐.๖ ล้านคน (ข้อมูลจากการประมาณการในปี ๒๕๕๖) ก็มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในจำนวน ๒ คน เช่นกัน (U.S. Census Bureau, 2013) โดยการตัดสินใจเพื่อลงมติในบางเรื่องของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา จึงสะท้อนไปที่มลรัฐส่วนใหญ่ มีความประสงค์อย่างไร มิได้สะท้อนไปที่ประชาชนส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกามีความประสงค์อย่างไร

มิติที่ ๔ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส

มิติที่ ๕ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอาชีพ เช่น สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไอร์แลนด์ ที่มาจากการเลือกตั้งตามกลุ่มอาชีพ

มิติที่ ๖ วุฒิสภาในฐานะผู้แทนประชาชนทั้งหมด เช่น สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ขณะที่แนวคิดการมีวุฒิสภาของไทยเริ่มต้นมาจากการมีวุฒิสภาเพื่อถ่วงดุลหรือถ่วงดุลการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนของการตรากฎหมาย (หรืออาจได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็น “สภาพี่เลี้ยง”) อีกทั้งเป็นองค์ประกอบในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดย

สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจใช้อำนาจโดยลำพังเพียงองค์กรเดียวสำหรับการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของประเทศ เช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่จะต้องเป็นมติหรือความเห็นชอบจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ดังนั้น ในบางช่วงเวลาวุฒิสภาจึงมีที่มาจากกาแต่งตั้งของฝ่ายบริหารและมีสภาพเป็นกลไกทางการเมืองสำหรับสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองในกรณีที่รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่น ระหว่างปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓ รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ แต่อาศัยสมาชิกวุฒิสภาที่ตนเองเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเมืองในการสนับสนุนรัฐบาล เนื่องจากบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๒๑ ในระยะเวลา ๔ ปี กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในหลายเรื่อง อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ การพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ การอนุมัติพระราชกำหนด สำหรับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๑ มีลักษณะพิเศษออกไปอีก โดยสมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หากพิจารณาความเป็นมาของวุฒิสภาในบริบทของระบบการเมืองไทยแล้ว จึงควรพิจารณาความหมายของวุฒิสภาในเชิงภาษาให้ลึกซึ้ง โดยคำว่า “วุฒิ” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับปี ๒๕๕๔ หมายถึง ภูมิรู้ ความเจริญ ความมั่งคั่ง ความเป็นผู้ใหญ่ ฉะนั้นวุฒิสภา (Senate) จึงน่าจะมีความหมายว่า ที่ประชุมหรือสภาของผู้มีภูมิรู้ ความเจริญ ความมั่งคั่ง ความเป็นผู้ใหญ่ ขณะที่สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีความหมายชัดเจนในตัวเองอยู่แล้วคือ ที่ประชุมหรือสภาของผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จากเหตุดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความชอบธรรมทางการเมืองในแง่ของการมาจากประชาชน ขณะที่สมาชิกวุฒิสภาอาจไม่มีความจำเป็นต่อความเชื่อมโยงทางการเมืองกับประชาชนในมิติของการได้รับการเลือกตั้ง เพื่อมิให้ความซ้ำซ้อนกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่มีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด และหากให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ก็จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์ ความรู้ และความเชี่ยวชาญด้านการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติสมาชิกวุฒิสภาที่มีความแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญจะเป็นประเด็นของวุฒิสภา โดยมักจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุมากกว่า หรือวุฒิการศึกษาที่สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุขั้นต่ำ ๔๐ ปี และจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอายุเพียง ๒๕ ปี และไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติที่แสดงถึง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ อันเป็นที่ประจักษ์สำหรับการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ยกเว้นแต่บทบัญญัติที่เป็นบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาก่อน

ดังนั้น หากจะแสวงหาผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก็ควรกำหนดคุณสมบัติที่แสดง ถึงความมีคุณวุฒิ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ที่สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน ทั้งนี้ ถ้อยคำที่ว่า “แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ” ซึ่ง บัญญัติตามรัฐธรรมนูญในอดีต ล้วนแต่เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่เป็นนามธรรม และไม่มี ความชัดเจนของคุณสมบัติผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริง สำหรับการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ส่วนหนึ่งมาจากการสรรหา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพและ เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากใช้ระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว กลุ่ม ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้อาจไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ บทบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุถึงคุณสมบัติความ มีคุณวุฒิที่ชัดเจนของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา เพียงแต่ไปบัญญัติในเรื่องขององค์กร ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น จึงควรได้มีการพิจารณา แนวทางการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเนื่องในโอกาสของการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้

ในลำดับแรกจึงต้องพิจารณาถึงบทบาท อำนาจ และหน้าที่ ของวุฒิสภาที่สำคัญ อันได้แก่

(ก) การตรากฎหมาย โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทน ราษฎรหรือการอนุมัติพระราชกำหนด อนึ่ง ความในมาตรา ๑๔๗ ของร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๘ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้

- (ข) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ การตั้งกระทู้
- (ค) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การให้บุคคลดำรงตำแหน่ง
- (ง) การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด

เมื่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีลักษณะเช่นนี้แล้ว จึงควรกำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ ตามหลักการ **“หน้าที่ต้องกำหนดที่มา”** ทั้งนี้ ยังคงยึดถือจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน โดยให้มาจากการสรรหาและการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ที่เป็นระบบผลสมระหว่างการเลือกตั้งและการสรรหา ซึ่งคล้ายกับหลักการการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ แต่มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนและอธิบายถึงเหตุผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้มีความโปร่งใสที่อธิบายถึงความเหมาะสมได้ดีกว่าเดิม โดยอาจพิจารณาให้มีคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนจากที่ประชุมใหญ่ราชบัณฑิต ที่ประชุมผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำในสาขาวิทยาการต่าง ๆ ที่ประชุมอธิการบดี ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น และให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ ทำหน้าที่กลั่นกรองรายชื่อจากการเสนอชื่อขององค์กรต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหาฯ พิจารณา โดยให้มีจำนวน ๓ เท่า ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา สำหรับประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ก็กำหนดให้สรรหาจากบัญชีรายชื่อของที่ประชุมองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการถ่วงดุลในกระบวนการสรรหาและให้ได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละสาขาอย่างแท้จริง มิให้มีการสรรหาจากวิธีการขอคะแนนเสียงหรือการเสนอผลประโยชน์แลกเปลี่ยน ทั้งนี้ ได้เสนอแนวคิดให้มีการแบ่งประเภทและสาขาของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีเหตุผลประกอบที่สรุปได้ดังนี้

(๑) **สมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ ๑ เขตจังหวัด** ให้มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน ถ้ามีจังหวัดจำนวน ๗๗ จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) จึงมีสมาชิกวุฒิสภาในประเภทนี้ จำนวน ๗๗ คน ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนนี้จะมีประโยชน์ในเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง และการเชื่อมโยงกับประชาชนต่อการรับทราบปัญหาของประชาชนจากพื้นที่ต่าง ๆ ตามเขตจังหวัด

(๒) **สมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ ๒ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย** ให้มาจากการสรรหาจากบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ประชุมร่วมกันของอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ และอธิบดีอัยการภาค ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ประชุมร่วมกันของคณบดีคณะนิติศาสตร์และประธานสาขานิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยแบ่งเป็นสาขาได้ดังนี้

(๒.๑) สาขาที่ ๑ กฎหมายทั่วไป มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๔ คน โดยให้มาจากการสรรหาตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองประธานศาลฎีกา ทั้งนี้เชื่อได้ว่า ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นอย่างดีในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายด้วย

(๒.๒) สาขาที่ ๒ กฎหมายมหาชน มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๔ คน โดยให้มาจากการสรรหาตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาด้านนิติศาสตร์ด้วย ทั้งนี้ เชื่อได้ว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นอย่างดีในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายและมีประสบการณ์ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายมหาชน

(๒.๓) สาขาที่ ๓ การดำเนินคดีแทนรัฐ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๔ คน โดยให้มาจากการสรรหาตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมร่วมกันของอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ และอธิบดีอัยการภาค ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เชื่อได้ว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นอย่างดีในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์ในการวินิจฉัยข้อกฎหมาย นอกจากนี้ มีประสบการณ์ในการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต การจัดทำสัญญาของรัฐ

(๒.๔) สาขาที่ ๔ การร่างกฎหมาย มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๔ คน โดยให้สรรหาตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องสรรหาจากกรรมการกฤษฎีกาตามความในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งให้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาสาขานิติศาสตร์ด้วย ทั้งนี้ เชื่อได้ว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นอย่างดีในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์ในการวินิจฉัยข้อกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีประสบการณ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

(๒.๕) สาขาที่ ๕ ศึกษานิติศาสตร์ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๔ คน โดยให้มาจากการสรรหาตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมร่วมกันของคณบดีคณะนิติศาสตร์และประธานสาขานิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรง

ตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ (ไม่รวมถึงศาสตราจารย์พิเศษหรือศาสตราจารย์กิตติคุณ) ทั้งนี้ เชื่อได้ว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นอย่างดีในส่วนของการศึกษา การวิจัยและพัฒนากฎหมาย

โดยสรุปแล้ว สมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายทั้ง ๕ สาขา จะมีไม่เกิน ๒๐ คน ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากฎหมายเพราะมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เคยเป็นทั้งผู้พิพากษาที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับรองประธานศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พนักงานอัยการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับรองอัยการสูงสุด กรรมการกฤษฎีกา และศาสตราจารย์ด้านวิชานิติศาสตร์ ส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในภาคเอกชน อาจดำเนินการสรรหาในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๓ ประเภท ก็ได้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

(๓) สมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ ๓ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๑๐ คน ให้สรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานหรือรองหัวหน้าหน่วยงานอันมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การสอบสวนคดี การตรวจการแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดิน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิชุมชน หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรายชื่อหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในประเด็นการทุจริตประพฤติมิชอบ การตรวจเงินแผ่นดิน หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ ที่ไปมีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิชุมชน และสิทธิผู้บริโภค

(๔) สมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดสาขาที่ชัดเจนโดยอาศัยรายชื่อกระทรวงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นรายชื่อสาขาสำหรับการสรรหา แต่ไม่รวมถึงสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนสาขาละไม่เกิน ๔ คน ดังนี้

- (๔.๑) สาขากลาโหม จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๒) สาขาการคลัง จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๓) สาขาการต่างประเทศ จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๔) สาขาการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวนไม่เกิน ๔ คน

- (๔.๕) สาขาการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๖) สาขาเกษตรและสหกรณ์ จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๗) สาขาคมนาคม จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๘) สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๙) สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๐) สาขาพลังงาน จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๑) สาขาพาณิชย์ จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๒) สาขามหาดไทย จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๓) สาขายุติธรรม จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๔) สาขาแรงงาน จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๕) สาขาวัฒนธรรม จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๖) สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๗) สาขาศึกษาศึกษา จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๘) สาขาสาธารณสุข จำนวนไม่เกิน ๔ คน
- (๔.๑๙) สาขาอุตสาหกรรม จำนวนไม่เกิน ๔ คน

การมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ เพื่อให้องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภามีความครอบคลุมและความสมบูรณ์ในการมีผู้ทรงคุณวุฒิของสาขาที่สำคัญร่วมเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ มีความเป็นไปได้ว่า การพิจารณากฎหมายหรือการเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาน่าจะครอบคลุมสาขาดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น จะเป็นประโยชน์ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่จะมีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามรายชื่อของกระทรวงในฝ่ายบริหาร แม้ว่ารายชื่อสาขาดังกล่าวจะอ้างอิงจากรายชื่อกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็ตามที แต่ไม่ได้หมายความว่า จะต้องสรรหาจากผู้ที่มีตำแหน่งเป็นหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐของกระทรวงนั้น เช่น ประธานสหภาพแรงงานเอกชน อาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาแรงงาน ประธานกลุ่มเกษตรกรอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาเกษตรและสหกรณ์ หรือศิลปินแห่งชาติอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาวัฒนธรรมก็ได้ ทั้งนี้ ให้มีการเสนอชื่อจากองค์กรตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีนัยว่า เปรียบเสมือนเป็นการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มวิชาชีพในทางอ้อม โดยสรุปแล้วสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้จะมีไม่เกิน ๗๖ คน

(๕) **สมาชิกรัฐสภาประเภทที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทั่วไป** การกำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้ที่มาจากสรรหาเช่นกัน เพื่อเป็นกลไกในการปรับจำนวนสมาชิกรัฐสภาให้อยู่ในจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน เนื่องจากผู้ทรงคุณวุฒิบางสาขาอาจจะไม่สามารถสรรหาได้ในจำนวนตามที่มีเจตนารมณ์ไว้ เช่น สมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย สาขาที่ ๑ กฎหมายทั่วไป จำนวนไม่เกิน ๔ คน ที่กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองประธานศาลฎีกา ก็อาจจะมีผู้ขอเข้ารับการสรรหาจำนวนน้อย เพราะปัญหาด้านคุณสมบัติที่ค่อนข้างสูง หรือสมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย สาขาที่ ๒ กฎหมายมหาชน จำนวนไม่เกิน ๔ คน ที่กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็อาจมีผู้ขอเข้ารับการสรรหาจำนวนน้อยเช่นกัน เพราะขณะนี้ผู้เคยเป็นหรือเป็นตุลาการฯ มีจำนวนน้อย เนื่องจากเพิ่มมีตุลาการฯ ดังกล่าวภายหลังวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ประกอบกับเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจำนวนกระทรวงหรือจังหวัดที่อาจไปมีผลกระทบต่อจำนวนสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนคนพิการ ผู้อยู่ในชายขอบของสังคม ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากพื้นที่พิเศษ (๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้) กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนาซึ่งไม่ใช่ศาสนาหลักของชาติ (ศาสนาอิสลาม คริสต์ ฮินดู ซิกข์ ฯลฯ) รวมทั้งกลุ่มประชาสังคมอื่น ได้มีโอกาสเป็นสมาชิกรัฐสภาในประเภทนี้ได้ โดยจะต้องระบุด้วยคำให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนสมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านทั่วไป ได้ตามความเหมาะสมในกรณีที่ไม่สามารถสรรหาสมาชิกรัฐสภาประเภทต่าง ๆ ได้ และมีเหตุสุดวิสัยอื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว การสรรหาสมาชิกรัฐสภา อาจจัดทำในรูปแบบสมการที่อ้างอิงจากข้อมูลจำนวนจังหวัดและกระทรวงในปัจจุบัน ดังนี้

สมาชิกรัฐสภาทั้งหมด จำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน = A

สมาชิกรัฐสภาที่มาจากเลือกตั้งจากเขตจังหวัด จำนวน ๗๗ คน = B

สมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ไม่เกิน ๒๐ คน = C

สมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิ ไม่เกิน ๑๐ คน = D

สมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่เกิน ๗๖ คน = E

สมาชิกรัฐสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านทั่วไป = F

สูตรสมการจึงเป็นดังนี้ $F = A(๒๐๐) - B(๗๗) - [C(๒๐) + D(๑๐) + E(๗๖)]$
 $F =$ สมาชิกวุฒิสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิด้านทั่วไป = ๑๗ คน

อนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งประจำในหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้รับการสรรหาแล้วจะต้องลาออกจากตำแหน่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันประกาศผลการสรรหาเบื้องต้น ก่อนที่จะประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาอย่างเป็นทางการต่อไป

ดังนั้นจึงได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว ต่อไปนี้

“มาตรา ... ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยคน จำนวน ๕ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ ผู้รับการเลือกตั้งจากจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน ในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจำนวนจังหวัดในระหว่างวาระของสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ประเภทที่ ๒ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายที่แบ่งเป็น ๕ สาขา ดังนี้

สาขาที่ ๑ กฎหมายทั่วไป ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในสาขานี้ไม่เกินสี่คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองประธานศาลฎีกา ตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

สาขาที่ ๒ กฎหมายมหาชน ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในสาขานี้ไม่เกินสี่คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาสาขานิติศาสตร์ ตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

สาขาที่ ๓ การดำเนินคดีแทนรัฐ ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในสาขานี้ไม่เกินสี่คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมร่วมกันของอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ และอธิบดีอัยการภาค

สาขาที่ ๔ การร่างกฎหมาย ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในสาขานี้ไม่เกินสี่คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกาตามความในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาสาขานิติศาสตร์ด้วย ตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา

สาขาที่ ๕ วิชานิติศาสตร์ ให้มีสมาชิกวุฒิสภาในสาขานี้ไม่เกินสี่คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ ตามบัญชีรายชื่อของที่ประชุมร่วมกันของคณะนิติศาสตร์และประธานสาขานิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ประเภทที่ ๓ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิให้มีสมาชิกวุฒิสภาในประเภทนี้ไม่เกินสิบคนซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานหรือรองหัวหน้าหน่วยงานอันมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การสอบสวนคดี การตรวจการแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดิน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิชุมชน และการคุ้มครองผู้บริโภค โดยวิธีการสรรหาและรายชื่อของหน่วยงานดังกล่าวนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประเภทที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดิน ให้กำหนดจำนวนสาขาไม่เกินจำนวนกระทรวงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งไม่รวมถึงสำนักนายกรัฐมนตรี และใช้ชื่อกระทรวงเป็นชื่อสาขา ทั้งนี้ให้สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละสาขา สาขาละไม่เกินสี่คน จากการเสนอขององค์กรตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจำนวนกระทรวงในระหว่างวาระของสมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ประเภทที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทั่วไป ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในการกำหนดจำนวน และให้สรรหาจากการเสนอขององค์กรตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือไม่สามารถสรรหาบุคคลที่เหมาะสมมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ ๒ ประเภทที่ ๓ และประเภทที่ ๔ ได้ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในการกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ ๕ ตามความเหมาะสม แต่จะต้องไม่กระทบต่อจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งและการมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากคัดเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาแทนตำแหน่งที่ว่าง แล้วแต่กรณี ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้มีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนตามจำนวนจังหวัด แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนจังหวัด

ให้ถือว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนดังกล่าว แต่ต้องมีการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนตามจำนวนจังหวัดภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุการณดังกล่าว และให้สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามานั้นอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่”

๔. บทสรุป

ทั้งนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา มักกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ” แต่ไม่มีการกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมถึงความมีคุณวุฒิดังกล่าว ดังนั้น หากพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบแล้ว จึงได้เสนอแนวความคิดเพื่อออกแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความชัดเจนขึ้นในเรื่องคุณสมบัติ ที่มีจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน โดยแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ เขตจังหวัด โดยสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน เพื่อประโยชน์ในเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองและความเชื่อมโยงกับประชาชนต่อการรับฟังปัญหาจากภูมิภาคต่าง ๆ

ประเภทที่ ๒ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ไม่เกิน ๒๐ คน โดยแบ่งเป็น ๕ สาขาย่อย คือ

สาขาที่ ๑ กฎหมายทั่วไป ให้สรรหาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองประธานศาลฎีกา

สาขาที่ ๒ กฎหมายมหาชน ให้สรรหาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาด้านนิติศาสตร์

สาขาที่ ๓ การดำเนินคดีแทนรัฐ ให้สรรหาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด

สาขาที่ ๔ การร่างกฎหมาย ให้สรรหาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกา และต้องเคยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

สาขาที่ ๕ วิชานิติศาสตร์ ให้สรรหาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์

ประเภทที่ ๓ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิ ไม่เกิน ๑๐ คน โดยสรรหาจากกรรมการ หัวหน้าหน่วยงาน หรือรองหัวหน้าหน่วยงาน อันเป็นนิติบุคคลที่มีภารกิจต่าง ๆ อาทิ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การสอบสวนคดี การตรวจการแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดิน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิชุมชน การคุ้มครองผู้บริโภค

ประเภทที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดิน ประมาณ ๗๖ คน

ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดสาขาที่ชัดเจนโดยอาศัยรายชื่อกระทรวงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นรายชื่อสาขาสำหรับการสรรหา แต่ไม่รวมถึงสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนสาขาละไม่เกิน ๔ คน สำหรับตัวอย่างรายชื่อของสาขา เช่น สาขาพลังงาน สาขาคมนาคม สาขาสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ อาจสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาก่อนก็ได้ เช่น ประธานสหภาพแรงงานเอกชนอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาแรงงาน หรือประธานกลุ่มเกษตรกรอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภาเกษตรกรและสหกรณ์ เป็นต้น

ประเภทที่ ๕ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทั่วไป เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนคนพิการผู้อยู่ในชายขอบของสังคม ผู้ด้อยโอกาส ประชาชนชาวบ้าน หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากพื้นที่พิเศษ (๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้) กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านศาสนา อิสลาม คริสต์ ฮินดู ซิกข์ ฯลฯ รวมทั้งกลุ่มประชาสังคมอื่น ได้มีโอกาสเป็นสมาชิกวุฒิสภาในประเภทนี้ได้

บรรณานุกรม

เกียรติภูมิ นิลสุข. (๒๕๕๐). ปัญหาของสถาบันการเมือง: ศึกษากรณีวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงของไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จำนงค์ สวมประจำ. (๒๕๓๘). อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๓๔. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ณรงค์ พันธุ์แสง. (๒๕๔๙). การควบคุมและตรวจสอบองค์กรอิสระโดยวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๘). สารสำคัญของร่าง รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป. สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สรรค์ชัย ชญาสิน. (๒๕๕๒). อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

U.S. Census Bureau. (2013). *Population Estimates*. Retrieved 16 April 2015 from <http://www.census.gov/popest/data/state/totals/2013/index.html>.



ความร่วมมือด้านกฎระเบียบของอาเซียน

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์*

ด้วยผู้เขียนมีโอกาสเข้าร่วมการประชุม Centres of Government (CoG) Meeting การประชุม ASEAN - OECD Good Regulatory Practice Conference: Connectivity, Competitiveness and Regulatory Coherence และการประชุม First official meeting of ASEAN - OECD Good Regulatory Practice Network ระหว่างวันที่ ๙ - ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย และผู้เขียนเห็นว่าการประชุมดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความร่วมมือด้านกฎระเบียบของอาเซียนอันจะนำไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนที่แน่นแฟ้นภายหลังกปี ๒๕๕๘

น่าเสียดายที่หนังสือพิมพ์บ้านเราไม่นิยมนำเสนอข่าวในเรื่องทำนองนี้เท่าใดนักทั้งที่เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนตระหนักดีว่าผู้เขียนไปประชุมครั้งนี้โดยใช้เงินแผ่นดินบางส่วน (ที่เหลืออกเอง) จึงอยากเล่าให้ผู้เสียภาษีที่ไม่มีโอกาสได้

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เข้าร่วมประชุมได้รับทราบว่าเขาประชุมอะไรกัน และผู้เขียนมีความคิดเห็นต่อการประชุมนี้
อย่างไร เพื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องบ้าง

๑. การประชุม Centres of Government (CoG) Meeting

การประชุมนี้จัดขึ้นในวันจันทร์ที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘ เป็นการประชุมครั้งแรกของ
ข้าราชการระดับผู้แทนของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการจัดทำ
และวิเคราะห์นโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี
หรือประธานาธิบดีของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเขาเรียกหน่วยงานเหล่านี้ว่า Centres of
Government (CoG)

วัตถุประสงค์ของการประชุมนี้ก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวของแต่ละประเทศ
ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำและวิเคราะห์นโยบายเพื่อประกอบการตัดสินใจทาง
นโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยใช้ ASEAN Good
Regulatory Practice (GRP) Guide ที่รับรองโดยที่ประชุมข้าราชการระดับสูงของอาเซียน (Senior
Official Meeting: SEOM) ในการประชุมที่กรุงเทพฯ เมื่อปี ๒๕๕๒ เป็นแนวทางดำเนินการ
เพื่อให้การวิเคราะห์และจัดทำนโยบายสาธารณะ (Public policies) ซึ่งรวมถึงการออกกฎหมาย
กฎ ระเบียบด้วยนั้น วางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนและเพียงพอ (Evidence
based policy making) ไม่ใช่นึกหรือมโนเอาเอง แต่ต้องมีผลการศึกษวิเคราะห์สภาพปัญหา
และผลกระทบของนโยบายสาธารณะนั้นที่อาจมีต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
อย่างรอบคอบและรอบด้าน และโดยสอดคล้องกับพันธกรณีต่าง ๆ ของ ASEAN เพื่อให้
กฎหมาย กฎ ระเบียบ ของอาเซียนมีความสอดคล้องกัน (ASEAN Regulatory Harmonization)
อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการร่วมกันภายหลังการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
อย่างสมบูรณ์ (Beyond AEC 2015) ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นพ้องกันที่จะให้ CoG ของแต่ละ
ประเทศนำหลักการของ ASEAN GRP ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ หลักการของ GRP นั้นสอดคล้องกับ “การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” หรือ Checklists ของไทย ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับ OECD Regulatory Impact
Assessment (RIA) โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ก่อนการ
จัดทำและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

- ◆ วิเคราะห์สภาพปัญหาให้ชัดเจน
- ◆ กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา

- ◆ ประเมินทางเลือกทั้งหมดที่เป็นไปได้
- ◆ วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ทางเลือกแต่ละทางเพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด
- ◆ ปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง

ในการประชุมนี้มีหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Executive Director) ของ APEC (Dr. Alan Bollard) และผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายกฎหมาย (Regulatory Division) ของ OECD (Nick Malyshev) เข้าร่วมประชุมด้วยเพราะ GRP นั้นเป็นประโยชน์ต่อการค้าระหว่างประเทศโดยรวมและผู้แทน APEC และ OECD รับที่จะให้ความสนับสนุนทางวิชาการแก่อาเซียนเนื่องจากเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับนโยบายการค้าเสรีของ APEC และ OECD

๒. การประชุม ASEAN - OECD Good Regulatory Practice Conference: Connectivity, Competitiveness and Regulatory Coherence

การประชุมนี้จัดขึ้นระหว่างวันอังคารที่ ๑๐ ถึงวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้สมาชิกของอาเซียนและสมาชิก OECD ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการนำ GRP และ RIA ไปปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ความสอดคล้องกันของกฎหมาย กฎ ระเบียบของอาเซียน (ASEAN Regulatory Harmonization) ซึ่งเลขาธิการอาเซียนได้เข้าร่วมประชุมด้วย

ในการประชุมนี้ มาเลเซียในฐานะเจ้าภาพได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการตาม GRP โดยมาเลเซียได้ร่วมมือกับ OECD เมื่อปีเศษที่ผ่านมาในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการใช้ GRP เป็นหลักในการพัฒนาและการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะเพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกสูงขึ้น ทั้งนี้ สถาบันเพิ่มผลผลิตของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry: MITI) เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ

โดยผลการศึกษาระบบกฎหมายและอุปสรรคของ OECD แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างของระบบกฎหมายมาเลเซียมีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างของระบบกฎหมายไทย กล่าวคือยังคงมุ่งเน้นการควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านระบบการอนุมัติอนุญาตที่ก่อปรไปด้วยขั้นตอนมากมายอันทำให้เกิดภาระแก่ประชาชน สร้างต้นทุนในการประกอบการ สร้างภาระงบประมาณภาครัฐ ทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการออกกฎหมายใหม่ ๆ ก็ยังมีแนวโน้มที่ยังยึดติดกับระบบควบคุมแบบดั้งเดิม

OECD จึงเสนอให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานให้ชัดเจนว่าต้องมุ่งไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง (Towards High Income Economy) โดยหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีพันธกิจที่จะต้องทำให้ประชาชนมี “Better Quality of Life” โดยใช้ ranking ของมาเลเซียใน Global Competitiveness Index Report ที่จัดทำโดย World Economic Forum (WEF) เป็น Key Performance Indicator (KPI) โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละ Index ที่ปรากฏอยู่ใน Global Competitiveness Index จะ “สอบผ่าน” หาก ranking ที่ตนรับผิดชอบมี ranking สูงขึ้น โดยเหตุผลที่มาเลเซียกำหนด KPI เช่นนี้ก็เนื่องจาก Global Competitiveness Index Report เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของนักลงทุนทั่วโลกและมีมาตรฐานการประเมินที่เป็นที่ยอมรับ

สำหรับกฎหมายนั้น OECD เสนอให้มาเลเซียดำเนินการเป็นสองกรณี

กรณีที่หนึ่ง กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เบื้องต้นให้มีสำรวจว่ามีการอนุมัติอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจจำนวนเท่าใด ซึ่งพบว่ามีกิจการที่ต้องได้รับอนุมัติอนุญาตทั้งสิ้น ๗๖๗ กิจการ ต่อมาเป็นการทบทวนอย่างจริงจังว่าเป็นการอนุมัติอนุญาตที่ไม่จำเป็นที่รายการ ซึ่งพบว่ามีการที่ไม่จำเป็นต้องอนุญาตถึง ๓๑๓ รายการ ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการของเอกชน (Compliance Cost) ถึง ๗๒๙ ล้านริงกิตต่อปี (ประมาณ ๗,๒๙๐ ล้านบาทต่อปี) จึงมีการเลิกการอนุมัติอนุญาตดังกล่าวเสีย โดยปัจจุบันยังคงมีกิจการที่ต้องได้รับอนุมัติอนุญาตรวม ๔๕๔ รายการ แต่ในจำนวนนี้ มาเลเซียกำลังพิจารณาลดการอนุมัติอนุญาตลงอีก และมีการนำระบบ ICT มาใช้ในการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาตโดยให้บริการผ่าน Web Portal My Government (<https://www.malaysia.gov.my/en/1-malaysia-one-call-centre>) ซึ่งลดภาระแก่ประชาชน ลดต้นทุนในการประกอบการ ลดภาระงบประมาณภาครัฐ และลดการทุจริตและประพฤติมิชอบลงได้เพราะไม่มีการใช้ดุลพินิจ

กรณีที่สอง กฎหมายที่จะร่างขึ้นใหม่ มีการจัดตั้งคณะทำงาน (Task Force) ร่วมภาครัฐและเอกชน เรียกว่า PEMUDHA ซึ่งคล้ายกับ กรอ. ของไทยขึ้น โดยมีพันธกิจ “To Facilitate Business” ทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจในทางนโยบายและกฎหมายว่าร่างกฎหมายนั้นจะอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจอย่างไร ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย PEMUDHA จึงต้องพิจารณาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีที่ Business perspective เท่านั้น และ PEMUDHA จะนำ GRP มาใช้ในการตรวจสอบนโยบายสาธารณะที่เสนอซึ่งรวมถึงร่างกฎหมายด้วย

ทั้งนี้ ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘ นั้น มาเลเซียและ OECD ได้ร่วมกันเปิดตัว ผลการศึกษาเรื่อง “Implementing Good Regulatory Practice in Malaysia” ด้วย ซึ่งผู้เขียน เห็นว่าแนวทางการดำเนินการของมาเลเซียในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่น่าสนใจ เพราะประเทศในกลุ่ม OECD ล้วนแต่เป็น “ประเทศผู้ลงทุนที่มีคุณภาพ” ทั้งสิ้น การจ้าง OECD ให้ดำเนินการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะจึงเป็นการประชาสัมพันธ์ประเทศแก่นักลงทุนไปในตัวว่าบัดนี้มาเลเซีย ได้ยกระดับด้านกฎระเบียบเพื่อเข้าสู่มาตรฐานสากลแล้ว

สำหรับประเทศอื่นในอาเซียนนั้น สปป. ลาว กัมพูชา เวียดนาม และฟิลิปปินส์ เพิ่งเริ่มนำหลัก GRP ไปใช้โดยความสนับสนุนของ ADB ซึ่งมีผู้แทนจาก ADB มาเป็น panelist เพื่อร่วม “ประชาสัมพันธ์ผลงาน” และพัฒนาการของทั้งสี่ประเทศนั้นด้วย ส่วนอินโดนีเซียพัฒนา RIA ขึ้นใช้ซึ่งสอดคล้องกับ GRP โดยได้รับความสนับสนุนทางวิชาการ จากรัฐบาลฮอลแลนด์ เมียนมาร์ไม่มีการวิเคราะห์ GRP เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศ สิงคโปร์ดำเนินการตามหลักการนี้มานานแล้วเนื่องจากเป็นสมาชิก OECD ส่วนบรูไนและติมอร์ เลสเต นั้นไม่ได้ส่งผู้แทนเป็น panelist

ผู้เขียนได้ร่วมแสดงประสบการณ์ของประเทศไทยในฐานะ panelist ด้วย โดยกล่าวถึงความเป็นมาและพัฒนาการของประเทศไทยในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายก่อนการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบาย (ex ante assessment) และได้กล่าวถึงความก้าวหน้าในการประเมินผลกระทบที่เกิดจากกฎหมาย ที่ใช้บังคับแล้ว (ex post evaluation of legislation) ตามร่างกฎหมายว่าด้วยการทบทวนความจำเป็นในการตรากฎหมาย การนำพัฒนาระบบการอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาตของทางราชการ รวมทั้งการใช้ ICT ในการอนุมัติอนุญาตด้วย ในกรณี ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่พัฒนา RIA ขึ้นด้วยตนเองโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่นใด และได้พัฒนา Sunset law เป็น ex post evaluation of legislation ขึ้นเป็นรูปธรรมจนมีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแล้วเป็นประเทศแรกในอาเซียน โดย Sunset law ของไทยกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับต้องจัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกรอบ ๕ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งต้องเปิดเผยผลการพิจารณาทบทวนดังกล่าวต่อสาธารณะและต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบด้วย

๓. การประชุม First official meeting of ASEAN - OECD Good Regulatory Practice Network

การประชุมนี้จัดขึ้นระหว่างวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้ผู้ทำงานด้าน GRP และ RIA ระดับสูงของอาเซียนและ OECD ได้มีโอกาสพบปะหารือเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างกันในเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต โดยเครือข่ายนี้จะทำงานร่วมกับ SEOM และสำนักเลขาธิการอาเซียน และในเบื้องต้นกำหนดจะจัดให้มีการประชุมเป็นประจำทุกปี ส่วนค่าใช้จ่ายในการประชุมนั้นจะมีการหารือกันต่อไประหว่าง OECD, SEOM และสำนักเลขาธิการอาเซียน

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

๔.๑ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมีระบบการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายก่อนการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบาย (ex ante assessment) มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ แล้ว แต่การปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่มีความจริงจังเท่าที่ควร การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเป็นเพียงการกรอกแบบฟอร์มโดยปราศจากการวิเคราะห์ผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างจริงจังของหน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย ทำให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ บนข้อมูลที่ไม่รอบด้าน ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กฎหมายจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวม อันเป็นผลให้ประชาชนจำนวนมาก ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายกระทำได้ด้วยความยากลำบาก ทั้งนี้ จากการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เขียนพบว่าหน่วยงานผู้ร่างกฎหมายยังเสนอให้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบกิจการต่าง ๆ ผ่านระบบการอนุมัติอนุญาตอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเสนอให้ตรากฎหมายเพื่อขยายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือจัดตั้งหน่วยงานของรัฐใหม่ ๆ อันเป็นภาระต่องบประมาณ เป็นต้น

๔.๒ จากการศึกษารายงานของ OECD ผู้เขียนพบว่า ex ante assessment นั้นสามารถนำมาใช้กับการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ได้ด้วยมิได้จำกัดเฉพาะกฎหมายเท่านั้น และการประเมินผลกระทบดังกล่าวจะช่วยให้การพิจารณาอนุมัตินโยบายสาธารณะต่าง ๆ เป็นการพิจารณาแบบ Evidence based หรือเป็นการพิจารณาบนข้อมูลที่เพียงพอและรอบด้านว่าการนโยบายสาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างไร และมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของนโยบายสาธารณะ (Cost - Benefit Analysis) นั้นอย่างจริงจังและเป็นระบบด้วย

๔.๓ นอกจากการประเมินผลกระทบและความคุ้มค่าแล้ว หลักสำคัญของ ex ante assessment อีก ๒ ประการ ได้แก่ Stakeholders consultation และ Openness ยังช่วยให้การพิจารณาอนุมัตินโยบายสาธารณะต่าง ๆ มีความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคที่ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายอย่างรวดเร็วผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ

๔.๔ สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อนำหลักการ ex ante assessment มาประยุกต์ใช้ให้ได้ผลอย่างแท้จริงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากองค์กรที่เป็นแกนหลักของรัฐบาล (Centres of Government) ที่มีอยู่ในปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังแล้วจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ แทนที่จะตั้งคณะกรรมการแบบ ad hoc committee ขึ้นเพื่อถกแถลงเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งนั้น คณะกรรมการถกแถลงเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นคณะกรรมการในทางบริหาร และมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อฝ่ายบริหารเพื่อประกอบการตัดสินใจเท่านั้น จึงไม่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายและอาจเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริตทางนโยบายขึ้นได้อีกด้วย

๔.๕ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมี “คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” อันเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ อยู่แล้ว ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา แต่คณะกรรมการดังกล่าวกลับไม่มีบทบาทในการพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะต่อนโยบายสาธารณะต่าง ๆ “ก่อน” เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งที่มาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเปลี่ยนมาดำเนินการในเชิงรุกเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลในการพิจารณาอนุมัตินโยบายสาธารณะต่าง ๆ แล้ว จะเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวควรทำหน้าที่เป็น Quality Control Unit ของ RIA แทนที่จะทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่เพียงประการเดียวแล้วเงียบหายไป ผู้เขียนเห็นว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ นั้น

ควรต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง แทนที่จะใช้วิธีการสอบถามความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการฯ ของคณะกรรมการดังกล่าวเท่านั้น

๔.๖ เช่นเดียวกัน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐหรือกฎหมาย ผู้เขียนก็เห็นว่าสมควรที่จะต้องผ่านการพิจารณาของ “คณะกรรมการ ก.พ.” หรือ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าว ก่อนในฐานะที่เป็น Quality Control Unit ของ RIA ด้านการบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐและกฎหมาย มิใช่เพียงสอบถามความเห็นจากสำนักงาน ก.พ. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นเพียงฝ่ายเลขานุการฯ ของคณะกรรมการดังกล่าวเท่านั้น

๔.๗ สำหรับกรณีที่ว่า หากต้องเสนอเรื่องที่เป็นนโยบายสาธารณะต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการ ก.พ. หรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อเสนอแนะและให้ความเห็นในฐานะที่เป็น Quality Control Units ของ RIA ในด้านต่าง ๆ แล้วจะทำให้การดำเนินงานล่าช้าขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาในการบริหารจัดการเพื่อให้มีการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยใช้มาตรการทางบริหาร

๔.๘ สำหรับการจ้าง OECD ให้ศึกษาเรื่อง “Implementing Good Regulatory Practice in Thailand” เช่นเดียวกับที่มาเลเซียดำเนินการนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะจะเป็นการวิเคราะห์แบบ Outside - in หรือในแง่มุมมองที่ต่างประเทศให้ความสำคัญ หากจะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อีกทั้งประเทศในกลุ่ม OECD เป็นประเทศผู้ลงทุนที่มีคุณภาพ การจ้าง OECD ให้ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะจะได้ทั้งผลงานที่เป็นรูปธรรม และเป็นการประชาสัมพันธ์ประเทศแก่นักลงทุนไปในตัวว่าไทยพยายามที่จะยกระดับด้านกฎระเบียบเพื่อเข้าสู่มาตรฐานสากล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคุ้มค่างว่าการไปซื้อโฆษณาในนิตยสารหรือสื่อต่าง ๆ อย่างที่เคยดำเนินการมา

ท่านผู้อ่านมีความเห็นอย่างไรบ้างครับ???



กฎหมายการแข่งขันทางการค้า: หลักสากล ประเทศไทย และประเทศในภูมิภาคอาเซียน

นางณัฐธิดา เลอพิลแบร์ต^๑

ความสำคัญของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่ใช่กฎหมายใหม่สำหรับประเทศไทย แต่หลายคนอาจยังสงสัยว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นมีความสำคัญอย่างไร ผู้เขียนเขียนบทความชิ้นนี้ขึ้นเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและการให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด วัตถุประสงค์หนึ่งของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าคือ เพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด นอกจากนี้แล้วการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กหรือผู้ประกอบการขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศอาจมีวัตถุประสงค์หลักของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การแข่งขันที่เป็นธรรม ในขณะที่ฟากสหภาพยุโรปนั้นมองประเด็นเรื่องประโยชน์สูงสุด

^๑ LLB (European Legal Studies), University of Bristol นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ของผู้บริโภคเป็นหลัก สำหรับประเทศไทยนั้น เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการ
แข่งขันทางการค้าฯ คือ เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันใน
การประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี
และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้
กฎหมายฉบับนี้ของประเทศไทยยังคงมีปัญหาอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาจากรายได้
ต่อปีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในช่วงสองถึงสามปีที่ผ่านมาจะเห็นว่าบริษัท
ขนาดใหญ่มีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่บริษัทขนาดเล็กมีรายได้ลดถอยลง และจำนวนบริษัทใน
ตลาดหลักทรัพย์ก็ลดจำนวนลง จากรายงานวิจัยของทีดีอาร์ไอพบว่า บริษัทที่มีรายได้สูงสุด
จำนวนร้อยละ ๑๐ แรกของตลาดหลักทรัพย์มีรายได้จำนวนกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนรายได้
ทั้งหมดของทุกบริษัทรวมกัน อาจจะสันนิษฐานได้ว่าบริษัทขนาดใหญ่ใช้อำนาจเหนือตลาดของ
ตนอย่างไม่เป็นธรรมในการกำหนดราคาสินค้า ทำให้บริษัทขนาดย่อมไม่สามารถยืนอยู่ได้และ
ต้องออกจากตลาดในที่สุด ในขณะที่บริษัทที่มีอำนาจเหนือตลาดสามารถกุมอำนาจในตลาด
นั้น ๆ ต่อไป สถานการณ์ดังกล่าวเป็นสถานการณ์ในปัจจุบันที่ยังไม่มีการเปิดตลาดประชาคม
อาเซียน AEC อย่างสมบูรณ์

ประเด็นที่ต้องคิดต่อไป คือ เมื่อมีการเปิดตลาดประชาคมอาเซียนในเดือนธันวาคม
พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ จะเกิดอะไรขึ้นหากประเทศไทยเรายังคงใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทาง
การค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังคงไม่บังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง

ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจะขออธิบายถึงหลักสากลของกฎหมายแข่งขันทางการค้า
กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยและของประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียน

หลักสากลของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

หลักสากลของกฎหมายการแข่งขันทางการค้ากำหนด (๑) ห้ามการใช้อำนาจเหนือ
ตลาดโดยมิชอบ (Abuses of a dominant power) (๒) ห้ามการตกลงร่วมกันที่ทำลาย ชัดขวาง
หรือจำกัดการแข่งขัน (Agreements that restrict competition) (๓) การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการ
ควบรวมกิจการ (Merger control) (๔) ห้ามการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair trade
practice)

(๑) หลักการห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (Abuses of a dominant power)

หากตลาดของประเทศไม่ใหญ่พอที่จะให้มีผู้ประกอบการจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องยอมรับการที่ตลาดสินค้าและบริการที่มีลักษณะผู้ค้ำน้อยราย (oligopoly) เพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดได้ (economy of scale) และเมื่อเป็นเช่นนั้น จะมีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (dominant position) ซึ่งการที่ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาดนี้จะสามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการขึ้นราคาสินค้า บทบาทของบทบัญญัติเรื่องการห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (Abuses of a dominant power) คือ การควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ เช่น การขายพ่วง (tying) หรือการกำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าทุนเพื่อกำจัดคู่แข่ง (predatory pricing) เป็นต้น

(๒) หลักห้ามการตกลงร่วมกันที่ทำลาย ชัดขวางหรือจำกัดการแข่งขัน (Agreements that restrict competition)

หลักห้ามการตกลงร่วมกันที่ทำลาย ชัดขวางหรือจำกัดการแข่งขัน หมายถึง การทำความตกลงร่วมกันทั้งแบบเปิดเผยและไม่เปิดเผยเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างบริษัท การทำความตกลงที่จะจำกัดการแข่งขันโดยอาจเป็นเรื่องราคา การผลิต การตลาดและลูกค้า ซึ่งการทำความตกลงประเภทนี้มีผลเพิ่มราคาสินค้า จำกัดผลผลิต และผลที่เกิดขึ้นเป็นผลร้ายต่อเศรษฐกิจ โดยอาจจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

(๓) การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ (Merger control)

หมายถึง การที่กิจการไม่น้อยกว่าสองแห่งมารวมกันหรือควบรวมเป็นกิจการเดียวกัน เพื่อใช้ทรัพยากรให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด แม้การควบกิจการอาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ สามารถลดต้นทุนการผลิต แต่อาจทำให้การแข่งขันในตลาดลดลงหรือหายไปได้ เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างของตลาด เกิดการกระจุกตัว เกิดการผูกขาดในตลาด หรืออาจเป็นการกีดกันขีดขวางการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมจากหน่วยงานการแข่งขันทางการค้า

(๔) ห้ามการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair trade practice)

การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมนั้นเป็นบทบัญญัติซึ่งมีขอบเขตที่กว้างมากและมีวัตถุประสงค์เพื่อจับการกระทำผิดทุกกรณี (catch - all provision) การกระทำที่อาจเป็นการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น การร่วมกันปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมด้วย (Concerted refusal to deal) การตั้งราคาที่แตกต่างกัน (Discriminatory pricing) เป็นต้น

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย

หากพิจารณาหลักสากลกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยได้นำมาจากหลักสากล

หลักการห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (Abuses of a dominant power) ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจตลาดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม หรือกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม หรือ ระบุ บด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นต้น

หลักห้ามการตกลงร่วมกันที่ทำลาย ชัดขวางหรือจำกัดการแข่งขัน ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งกำหนด “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่น กระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่งในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้”

การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ (Merger control) ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจการอำนวยความสะดวก หรือการจัดการการขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ผู้ประกอบธุรกิจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๕

การห้ามการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair trade practice) ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดขวางกีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่นหรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒) แต่เป็นที่รู้กันว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ไม่ได้ได้รับการใส่ใจมากนัก และหากพิจารณากฎหมายของไทยกับหลักกฎหมาย

การแข่งขันทางการค้าของสากลจะพบว่า กฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังคงต้องปรับปรุง ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างมาตราที่สมควรที่จะได้รับการพิจารณาเพื่อการแก้ไขปรับปรุง

- มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ กำหนดให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับการกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งมีกฎหมายรองรับและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร หรือธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

การกำหนดตามมาตรา ๔ ดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมที่แต่เดิมเคยเป็นของรัฐ แต่ได้ทำการแปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อการแข่งขันทางการค้าได้ ส่งผลให้การแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชนไม่เป็นธรรม

- มาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งวางหลักห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดนำเงื่อนไขการขายพ่วงที่มีลักษณะการบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้ประกอบการธุรกิจในฐานะเป็นลูกค้าต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า แต่กลับไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ของการห้ามการขายพ่วง และไม่มี ความชัดเจนในปรัชญาของมาตรการดังกล่าวว่าเจตนาคุ้มครองผู้ประกอบการที่เป็นลูกค้าหรือ การแข่งขันที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ

- มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ที่วางหลักเรื่อง การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ แต่กลับไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ทำให้เป็นการยากต่อผู้ประกอบการที่จะคาดการณ์ว่าการกระทำของตนนั้นถูกกฎหมายหรือไม่

- โครงสร้างของคณะกรรมการที่มีนักการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศอาเซียน

ประเทศในอาเซียนนั้นมีอยู่ ๕ ประเทศที่ยังไม่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และอยู่ในขั้นตอนการร่างกฎหมาย หรือการรอเข้าสภาฯ กล่าวคือ ประเทศบรูไน กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์

ผู้เขียนจะทำการเปรียบเทียบกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ ตัวบ่งชี้อำนาจทางตลาด การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ

ตัวบ่งชี้อำนาจทางตลาดของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน

ประเทศ	มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า	ตัวบ่งชี้อำนาจเหนือตลาด
บรูไน	-	-
กัมพูชา	-	-
อินโดนีเซีย	√	- ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๕๐ หรือมากกว่าสำหรับธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจ
ลาว	-	-
มาเลเซีย	√	ร้อยละ ๖๐ หรือมากกว่า
เมียนมาร์	-	-
ฟิลิปปินส์	-	-
สิงคโปร์	√	ร้อยละ ๖๐ หรือมากกว่า
ประเทศไทย	√	- ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๕๐ หรือมากกว่า และผลประกอบการอย่างต่ำ ๑,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับผู้ประกอบการธุรกิจ - ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๗๕ หรือมากกว่า และผลประกอบการอย่างต่ำ ๑,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับผู้ประกอบการที่อยู่ในสามอันดับแรก
เวียดนาม	√	- ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๓๐ หรือมากกว่า สำหรับบริษัทหนึ่งบริษัท - ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๕๐ หรือมากกว่า สำหรับกลุ่มบริษัทสองบริษัท - ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๖๕ หรือมากกว่า สำหรับกลุ่มบริษัทสามบริษัท - ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๗๕ หรือมากกว่า สำหรับกลุ่มบริษัทสี่บริษัท

การควบคุมพฤติกรรมเกี่ยวกับการควบรวมกิจการในอาเซียน

ประเทศ	กฎระเบียบเรื่องการควบรวมกิจการ	หลักเกณฑ์การแจ้งเรื่องการควบรวมกิจการ (Notification Threshold)
บรูไน	-	เฉพาะในส่วนของธุรกิจโทรคมนาคม
กัมพูชา	ไม่มี	ไม่มี
อินโดนีเซีย	มี	กำหนดให้แจ้งหลังการควบรวมกิจการ (๑) สินทรัพย์ตั้งแต่ ๒.๕ พันล้านรูเปีย และ/หรือ (๒) มูลค่าการขายตั้งแต่ ๕ พันล้านรูเปีย (๒๐ พันล้านรูเปีย หากเป็นทรัพย์สินในภาคธุรกิจธนาคาร)
ลาว	ไม่มี	ไม่มี
มาเลเซีย	ไม่มี	ไม่มี
เมียนมาร์	ไม่มี	ไม่มี
ฟิลิปปินส์	ไม่มี	ไม่มี
สิงคโปร์	มี	กำหนดให้เป็นการแจ้งโดยสมัครใจเมื่อการควบรวมกิจการนั้นทำให้เกิดส่วนแบ่งตลาดที่ (๑) ตั้งแต่ร้อยละ ๔๐ ขึ้นไป หรือ (๒) ร้อยละ ๒๐ - ๔๐ และส่วนแบ่งตลาดของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดสามบริษัทแรกตั้งแต่ร้อยละ ๗๐ ขึ้นไป
ประเทศไทย	มี	จะมีการเผยแพร่ในอนาคต
เวียดนาม	มี	กำหนดให้แจ้งหากส่วนแบ่งตลาดจากการควบรวมกิจการมากกว่าร้อยละ ๓๐

คำตัดสินล่าสุดของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน

(๑) ตัดสินล่าสุดของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์

คำตัดสินล่าสุดของคณะกรรมการการแข่งขันของสิงคโปร์เป็นคำตัดสินในคดี Cartel ที่ประกอบด้วยผู้ประกอบการต่างชาติและผู้ประกอบการในประเทศ

เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ หรือ the Competition Commission of Singapore (CCS) ตัดสินว่า

ผู้ประกอบการจัดส่งสินค้า (freight forwarder) กระทำการขัดต่อมาตรา ๓๔ แห่ง Competition Act^๒ โดยทำการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าเก็บเงินเพิ่ม แลกเปลี่ยนราคาและให้ข้อมูลลูกค้าที่ใช้บริการขนส่งสินค้าจากญี่ปุ่นไปยังสิงคโปร์ บริษัทญี่ปุ่นและสิงคโปร์จำนวน ๑๐ บริษัท จากจำนวนบริษัทใน cartel ทั้งหมด ๑๑ บริษัท ถูกปรับเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๗,๑๕๐,๘๕๒ สิงคโปร์ ดอลลาร์ (๑๗๕.๗ ล้านบาท) บริษัทที่ให้ข้อมูลเรื่อง cartel ดังกล่าวได้รับการยกเว้นค่าปรับทั้งหมดตามโครงการ leniency

อนึ่ง การกำหนดราคาระหว่างคู่แข่งกัน (Price fixing between competitors) จัดเป็นหนึ่งในพฤติกรรมที่ขัดต่อการแข่งขันทางการค้าที่ร้ายแรงที่สุด เนื่องด้วยพฤติกรรมดังกล่าวปิดเบือนการค้าระหว่างผู้ร่วมกำหนดราคาและผู้บริโภค ซึ่งทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าหรือบริการในราคาสูง

(๒) คำตัดสินของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของเวียดนาม กรณีบริษัท น้ำมันสายการบินเวียดนามแอร์ (Vietnam Air Petrol Company)

วันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของเวียดนาม ปรับบริษัทน้ำมันสายการบินเวียดนามแอร์ (Vietnam Air Petrol Company) ซึ่งเป็นบริษัทผูกขาด การจำหน่ายน้ำมันเครื่องบินในสนามบินเวียดนาม จำนวน ๓.๓๗๘ พันล้านดอง (หรือประมาณ ๔.๘ ล้านบาท) กรณีใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบในการจำหน่ายน้ำมันให้แก่สายการบินพาณิชย์ที่สนามบินภายในของเวียดนาม ในกรณีดังกล่าว บริษัทน้ำมันสายการบินเวียดนามแอร์ (Vietnam Air Petrol Company) ปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม กล่าวคือ จำหน่ายน้ำมันเครื่องบินให้กับลูกค้าซึ่งเป็นสายการบินอื่น (Jetstar Pacific Airlines) ในราคาที่สูงกว่าราคาที่จำหน่ายให้แก่ Vietnam Air ซึ่งเป็นบริษัทที่มีหุ้นอยู่ในบริษัทน้ำมันสายการบินเวียดนามแอร์ (Vietnam Air Petrol Company)

^๒ Section 34 of the Competition Act กำหนดว่า “agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings or concerted practices which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within Singapore are prohibited unless they are exempt in accordance with the provisions of this Part”

(๓) คำตัดสินของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของอินโดนีเซีย

เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าสั่งปรับผู้ดำเนินธุรกิจท่าเรือท้องถิ่นเป็นเงินจำนวน ๔.๗๗ พันล้านบาท (๑๒ ล้านบาท) กรณีใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ จากการขายพ่วงซึ่งส่งผลทำให้ธุรกิจท้องถิ่นปิดตัวลง

สรุป

แม้ว่าภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าส่วนใหญ่ที่นำเข้าจากประเทศในอาเซียนจะเป็นร้อยละศูนย์แล้ว แต่ก็ยังคงมีสินค้าบางประเภท เช่น สินค้าอ่อนไหว ที่ยังคงต้องเสียภาษีนำเข้าอยู่ เมื่อมีการเปิดตลาดประชาคมอาเซียนในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ภาษีสินค้าทุกประเภทที่นำเข้าจากประเทศอาเซียนจะต้องค่อย ๆ ปรับลดลงจนเป็นศูนย์ ผู้ประกอบการของไทยจะต้องประสบกับการนำเข้าสินค้าต้นทุนต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน สินค้าราคาต่ำนั้นไม่ใช่ปัญหาแต่หากเป็นการขายสินค้าราคาต่ำเพื่อจำกัดคู่แข่งทางการค้าท้องถิ่นและเป็นการกระทำของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดแล้ว ตามหลักทฤษฎี การกระทำดังกล่าวขัดต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้า หากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของไทยสนใจที่จะปรับปรุงหลักเกณฑ์อำนาจเหนือตลาดให้มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงและมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ผู้บริโภคเองต่างหากที่จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากในตลาดสินค้าทั่วไป การมีผู้ประกอบการจำนวนมากจะทำให้ผู้ประกอบการแข่งขันกันที่ราคาและการพัฒนาสินค้า ในขณะที่การมีผู้ประกอบการน้อยรายนั้น หรือการเป็นตลาดผูกขาดนั้น ทำให้ผู้บริโภคมีตัวเลือกที่จำกัดและอาจจะต้องซื้อสินค้าที่มีราคาสูงกว่าราคาตลาดปกติ



ความผิดทางการเมืองในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ผศ. ดร. ปราโมทย์ ประजनปัจจุบันี*

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนหมายถึงกระบวนการที่รัฐหนึ่งร้องขอให้รัฐหนึ่งให้ดำเนินการจับกุมบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดและพบตัวอยู่ในเขตอำนาจของรัฐนั้นเพื่อมาดำเนินการพิจารณาและลงโทษ^๑ การที่จะต้องมีการร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้ก็เนื่องมาจากหลักทั่วไปที่แต่ละรัฐจะมีอำนาจเหนือบุคคลในรัฐหรืออยู่ภายนอกรัฐของตน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘ ได้บัญญัติถึงบุคคลที่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร แต่รัฐสามารถลงโทษบุคคลนั้นในราชอาณาจักรได้ ถ้าผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนไทยและรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดใดเกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษหรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าวและรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหายและผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษซึ่งความผิดที่ได้กระทำลงไปนั้น จะต้องเป็นความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาได้ระบุไว้ด้วย แต่อำนาจนี้ไม่อาจจะนำไปใช้ได้หากบุคคลที่กระทำความผิดนั้นได้หลบหนีไปจากเขตอำนาจของรัฐนั้นและเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจของรัฐอื่น การที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็จะต้องมีการร้องขอไปยังรัฐที่ผู้กระทำ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

^๑ Encyclopedia Britannica, Volume 9, William Benton Publisher, 1768, P. 1.

ความผิดหลบซ่อนอยู่ให้ช่วยดำเนินการจับและส่งตัวบุคคลนั้นมายังรัฐที่ร้องขอ เพื่อให้พิจารณาและลงโทษต่อไป หากรัฐต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือกันที่จะติดตามจับกุมตัวบุคคลที่ได้กระทำความผิดกลับมารับโทษ ผลที่ตามมาจะทำให้มีผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมากหลุดพ้นจากการลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้กระทำนั้นไป และก็จะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายอาญาลดน้อยลงไป

๑. หลักการพื้นฐานในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักการพื้นฐานของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือ ตามหลักทั่วไปแล้วรัฐมีอำนาจเหนือบุคคลในดินแดนของตน กล่าวคือถ้าผู้กระทำความผิดถือสัญชาติของรัฐอื่นและได้เข้ามากระทำความผิดในดินแดนของตน รัฐนั้นก็มีความอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ถ้าผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปจากดินแดนของรัฐนั้นและเข้าไปอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น กรณีเช่นนี้การที่จะได้ตัวผู้กระทำความผิดจึงต้องอาศัยความร่วมมือในระหว่างรัฐที่จะส่งตัวบุคคลที่กระทำความผิดมารับโทษภายในรัฐที่ผู้กระทำความผิดขึ้น เมื่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ แล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางหลักการพื้นฐานเพื่อใช้เป็นแบบพิธีและขั้นตอนในการดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๑.๑ หน้าที่ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ในปัจจุบันได้มีการทำสนธิสัญญาเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายแต่ก็ยังคงมีปัญหาว่าหากไม่มีสนธิสัญญาหรือความตกลงใด ๆ ในเรื่องนี้ระหว่างกันแล้ว รัฐมีพันธกรณีอย่างใดบ้างหรือไม่ที่จะใช้เป็นข้อกำหนดในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับรัฐนั้นใช้ระบบกฎหมายแบบใด กล่าวคือ หลักโดยทั่วไปของประเทศที่ใช้ระบบ Common Law เช่น ประเทศอังกฤษหรือประเทศสหรัฐอเมริกา จะถือหลักว่าจะไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหากไม่มีสนธิสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ ในเรื่องนี้ระหว่างกัน^๒ แต่ในบางประเทศโดยเฉพาะที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่น ประเทศฝรั่งเศส จะนำหลักทั่วไปทางระหว่างประเทศ เรื่องหลักต่างตอบแทน หรือหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติมาปรับ

^๒ British Digest of International Law 1965, P 454-461.

ใช้ได้ถ้าไม่มีกฎหมายภายในกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น^๓ โดยจะถือหลักว่าหากรัฐหนึ่งได้รับการร้องขอให้ส่งบุคคลใดข้ามแดนแล้ว รัฐที่ร้องขอมาก็จะมีพันธกรณีที่จะต้องส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนกลับไปหากได้รับการร้องขอเช่นเดียวกันแต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องเป็นความผิดที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

๑.๒ บุคคลที่จะส่งข้ามแดน

ตามหลักทั่วไปแล้ว บุคคลที่จะส่งข้ามแดนจะต้องเป็นบุคคลที่กระทำความผิดในประเทศหนึ่งแล้วหลบหนีการลงโทษไปอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ประเทศที่ผู้กระทำความผิดไปหลบซ่อนตัวอยู่นั้นมีสิทธิส่งตัวบุคคลที่กระทำความผิดกลับไปรับโทษในประเทศที่ความผิดนั้นได้เกิดขึ้น ถ้าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลในสัญชาติของประเทศที่ร้องขอ ทั้งนี้ เพราะประเทศที่ถูกร้องขอให้ส่งตัวไม่มีผลประโยชน์ได้เสียในเรื่องดังกล่าวและไม่มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศอื่น ดังนั้น ถ้าประเทศที่ร้องขอต้องการตัวบุคคลที่ถือสัญชาติของตนประเทศที่ถูกร้องขอก็จะอนุญาตให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอ อนึ่ง รวมถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐที่สามด้วย กล่าวคือ ถ้าผู้กระทำความผิดมิได้มีสัญชาติทั้งของผู้ร้องขอและผู้ถูกร้องขอแต่เป็นสัญชาติของประเทศอื่น ประเทศที่ถูกร้อง เช่นว่านั้นจะต้องแจ้งให้ประเทศที่บุคคลนั้นถือสัญชาติอยู่ทราบเสียก่อน แต่การแจ้งเช่นว่านี้เป็นแต่เพียงการแสดงถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันเท่านั้น กล่าวคือ ถึงแม้ว่าประเทศที่บุคคลนั้นถือสัญชาติอยู่จะไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็ไม่สามารถยับยั้งไม่ให้ประเทศที่รับคำขอส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้กับประเทศที่ร้องขอได้

อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่ถือสัญชาติของประเทศที่ถูกร้องขอจะถือหลักการไม่ส่งคนชาติของตนให้รัฐอื่นลงโทษเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะถือว่าคุณสมบัติที่ถือสัญชาติของตนควรจะได้รับปกป้องคุ้มครองภายใต้กฎหมายของตนและบุคคลนั้นอาจได้รับความเกลียดชังจากบุคคลในประเทศอื่นเพราะเหตุเป็นคนสัญชาติอื่นแต่ได้เข้ามากระทำความผิดและหลบหนีไป

^๓ Bassiouni, M Cherif, International Extradition and World Public Order, New York: Oceana Publications, 1974, P. 8.

๑.๓ ความผิดที่สามารถขอให้ส่งข้ามแดน

โดยหลักทั่วไปแล้ว การกระทำความผิดอาญาทุกประเภทควรที่จะให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ แต่ถ้าหากเป็นความผิดบางประเภทซึ่งมีความผิดเล็กน้อยถ้าจะให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็เสียเวลาโดยใช่เหตุ เช่น ความผิดลหุโทษซึ่งมีโทษเพียงเล็กน้อยและความผิดอาญาบางอย่างที่เป็นความผิดในประเทศหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดในอีกประเทศหนึ่งก็ได้ เช่น ความผิดฐานมีภรรยาหลายคน ดังนั้น ความผิดที่อาจขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องเป็นความผิดอาญาทั้งของประเทศผู้ร้องขอและของประเทศที่ถูกร้องขอ (double criminality)^๔ อนึ่งในเรื่อง double criminality นั้นไม่ได้หมายความว่ารายละเอียดของความผิดจะต้องตรงกันทุกประการ เป็นแต่เพียงว่าองค์ประกอบและลักษณะทั่วไปโดยรวมของความผิดมีลักษณะอย่างเดียวกันก็พอแล้ว เช่น ความผิดฐานปล้นทรัพย์บางประเทศอาจกำหนดให้มีผู้กระทำความผิดตั้งแต่ ๓ คนขึ้นไป แต่ตามกฎหมายของอีกประเทศหนึ่งอาจกำหนดให้มีผู้กระทำความผิดตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปก็ได้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาของทั้งสองประเทศแล้ว แม้จำนวนของผู้กระทำความผิดจะมีจำนวนไม่เท่ากันแต่องค์ประกอบโดยรวมอื่น ๆ นั้นจัดว่าเป็นความผิดฐานปล้นทรัพย์แล้ว

นอกจากนี้แล้ว เมื่อรัฐที่ได้รับการร้องขอส่งตัวผู้กระทำความผิดให้กับรัฐที่ร้องขอไปแล้ว รัฐที่ร้องขอจะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเฉพาะความผิดที่ร้องขอให้ส่งตัวบุคคลนั้นข้ามแดนไปเท่านั้น จะนำตัวบุคคลนั้นไปดำเนินคดีสำหรับความผิดที่แตกต่างออกไปจากความผิดที่ร้องขอให้ส่งข้ามแดนไม่ได้

๑.๔ ข้อยกเว้นของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

โดยทั่วไปแล้วในสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะมีข้อกำหนดข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องของสถานะของบุคคลหรือประเภทของความผิดก็ได้ โดยทั่วไปแล้วจะได้แก่

(๑) คนชาติ ในกรณีคนชาตินี้ทุกประเทศจะถือหลักเดียวกันว่าจะไม่ส่งตัวบุคคลที่มีสัญชาติของตนไปให้รัฐอื่นลงโทษถึงแม้จะได้กระทำความผิดในรัฐอื่นก็ตาม ทั้งนี้เพราะจะถือว่าคนของตนควรจะได้รับ ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายและกระบวนยุติธรรมของประเทศตนมากกว่าที่จะได้รับจากประเทศอื่น

^๔ M. Cherif Bassiouni, เพิ่งอ้างหน้า ๘

(๒) บุคคลที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ในกรณีเช่นนี้จะเป็นบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ที่คุ้มครองไม่ให้ต้องถูกฟ้องคดีอาญาในประเทศที่ตนไปประจำอยู่

(๓) ความผิดทางการเมือง ทั้งนี้ การกระทำความผิดทางการเมืองก็คือการกระทำผิดทางอาญานั้นเอง เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย เป็นต้น แต่ผู้กระทำความผิดหรือวัตถุประสงค์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองแฝงอยู่ด้วย มีแนวความคิดว่าบุคคลที่กระทำความผิดทางการเมืองไม่สมควรที่จะถูกลงโทษ ทั้งนี้ เพราะเมื่อมีการขัดแย้งและอาจมีการใช้กำลังภายในรัฐนั้นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่พ่ายแพ้จะต้องหลบหนีมิฉะนั้นจะถูกอีกฝ่ายที่ชนะลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นได้ ดังนั้น เมื่อหลบหนีมาได้แล้วก็สมควรที่จะส่งตัวบุคคลนั้นกลับไปรับโทษ^๕

(๔) ความผิดเกี่ยวกับศาสนา เนื่องจากมีแนวความคิดว่าบุคคลทุกคนควรมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาตามที่ตนเชื่อถือ

(๕) ความผิดเกี่ยวกับทางทหาร บุคคลที่กระทำความผิดในเรื่องนี้ต้องไม่ใช่กรณีความผิดฐานหลบหนีราชการทหาร เนื่องจากมีความคิดว่าความผิดประเภทนี้มีลักษณะเดียวกับความผิดในทางการเมือง

๒. ความเป็นมาของการกำหนดเรื่องความผิดทางการเมืองเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ความผิดทางการเมืองจะเป็นความผิดที่เกิดจากบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการปกครองหรือการดำเนินนโยบายของรัฐในการปกครองประเทศจึงได้พยายามดำเนินการ

^๕ การกำหนดให้ความผิดทางการเมืองเป็นความผิดที่จะไม่ต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น แต่ยังคงมีความผิดบางประเภทที่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นความผิดทางการเมือง แต่ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่สมควรจะส่งตัวผู้กระทำความผิดกลับมารับโทษเพราะเป็นความผิดที่ร้ายแรงและไม่สมควรที่จะให้ผู้กระทำความผิดไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ความผิดดังกล่าวจึงถูกกำหนดให้เป็นข้อยกเว้นของข้อยกเว้นในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เช่น ความผิดฐานฆาตกรรมประมุขของรัฐหรือบุคคลในครอบครัวหรือฆาตกรรมผู้นำรัฐบาลหรือบุคคลในครอบครัว ความผิดฐานก่อการร้ายระหว่างประเทศ ความผิดฐานรุกราน ความผิดฐานกระทำความอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม เป็นต้น

บางประการเพื่อเป็นการคัดค้านหรือบีบบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งเหล่านั้นให้เหมาะสมตามความคิดหรือความเชื่อของตนเอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นความผิดทางการเมืองหรือที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง

ในยุคแรกเริ่มของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันนั้นประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดไว้ในสนธิสัญญาว่าความผิดใดบ้างที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความผิดอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก็จะไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน ซึ่งความผิดทางการเมืองก็จะเป็นความผิดประเภทหนึ่งที่จะกำหนดไว้ให้เป็นความผิดที่จะต้องส่งข้ามแดนให้แก่กันด้วย ทั้งนี้ เพราะในสมัยก่อนนั้นมักจะเป็นการปกครองแบบเผด็จการหรือกษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การกระทำความผิดใดที่มีผลกระทบต่อ การปกครองประเทศแล้วก็จะมีความผิดลบล้างอำนาจของกษัตริย์ด้วยโดยมีแนวคิดว่าสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลถูกจำกัดโดยเฉพาะสิทธิในการกบฏต่อรัฐ ดังนั้น จึงได้กำหนดให้ความผิดทางการเมืองเป็นความผิดที่จะต้องส่งตัวบุคคลที่กระทำความผิดกลับมารับโทษ^๖

แนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการเกิดปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๑ เพราะภายหลังที่เกิดการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสแล้วก่อให้เกิดการปฏิวัติต่อต้านการปกครองและรวบอำนาจในประเทศแถบยุโรปซึ่งส่งผลให้เกิดการมีเสรีภาพในทางการเมืองมากขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องไม่ส่งตัวผู้กระทำความผิดในทางการเมืองกลับไปยังประเทศที่ร้องขอมานี้ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในปี ๑๘๑๕ ในประเทศอังกฤษ โดยข้าหลวงประจำยิบรอลต้าซึ่งเป็นดินแดนที่อยู่ในความปกครองของอังกฤษได้จับตัวผู้ลี้ภัยทางการเมืองหลายรายและจะดำเนินการส่งตัวกลับไปยังประเทศสเปนเป็นผลให้เกิดการคัดค้านจนก่อให้เกิดแนวคิดทางกฎหมาย (legal Concept) ที่ว่า “ทุกชาติไม่ควรที่จะปฏิเสธให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาพักอาศัยในดินแดนของตนและผู้ลี้ภัยดังกล่าวไม่ควรถูกส่งตัวกลับไปเมื่อมีคำร้องขอให้ส่งตัวบุคคลนั้นจากรัฐอื่น^๗” ยิ่งไปกว่านั้นแม้จะมีได้มีสนธิสัญญาระหว่างกันกำหนดให้ความผิดทางการเมืองเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในทางปฏิบัติแล้วก็จะไม่ส่งตัวไปให้เพราะ จะถือว่าการส่งตัวไปให้ นั้นเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำเป็นอย่างยิ่ง

^๖ S. Prakash inaha Sinha, Asylum and International Law, Martinus Nijhoff, 1971, P. 171-174.

^๗ ประกอบ ประพันธ์นิติภูมิ, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและคดีอาญา (พิมพ์ครั้งที่ ๗) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓, น. ๑๗๖.

๓. นิยามและลักษณะของความผิดทางการเมือง

ความหมายของคำว่า “ความผิดทางการเมือง” นั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่แต่ละรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐผู้ถูกร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะตีความ อย่างไรก็ตามพอที่จะสรุปหลักเกณฑ์ในเรื่องของความผิดทางการเมืองได้ว่าความผิดทางการเมืองคือความผิดที่มีมูลเหตุจูงใจในทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องภายในจิตใจของผู้กระทำ^๔ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผู้กระทำผิดทางการเมืองมีความเชื่อและมีแรงจูงใจที่จะกระทำเพื่อผู้อื่นโดยมุ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปกครองหรือสังคม

ความผิดทางการเมือง สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๓.๑ ความผิดทางการเมืองโดยแท้ (Purely Political Offenses) หมายถึงความผิดที่ได้มุ่งกระทำต่อองค์กรในทางการเมืองหรือรัฐบาลของรัฐ เช่น ความผิดฐานกบฏ ความผิดฐานกระทำอาชญากรรม ซึ่งเป็นความผิดที่มุ่งกระทำต่อรัฐหรือความมั่นคงและความสงบสุขของประชาชนโดยจะไม่มี ความผิดอาญาทั่วไป เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย^๕

๓.๒ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเมือง (Relative Political Offenses) หมายถึงความผิดที่จะกระทำลงไปโดยมีการกระทำความผิดทางอาญาสามัญหรือทั่วไปเข้าไปผสมกับการกระทำในทางการเมือง ดังนั้น ความผิดในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและระบบการปกครองส่วนหนึ่งควบคู่ไปกับความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของเอกชนอีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองจะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป แต่ตามหลักแล้วจะพิจารณาจากการกระทำนั้นเองว่าการกระทำใดร้ายแรงกว่ากันระหว่างการกระทำต่อรัฐกับการกระทำต่อเอกชน ถ้าความผิดต่อเอกชนร้ายแรงกว่าก็จะมี การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

^๔ พรชัย ด่านวิวัฒน์, กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔, น. ๖๖

^๕ M. Cheif Bassiouni, อ้างแล้ว น. ๓๗๙.

๔. หลักการวินิจฉัยความผิดทางการเมือง

หลักการวินิจฉัยว่าความผิดใดเป็นความผิดทางการเมืองหรือไม่นั้นค่อนข้างยุ่งยาก และเป็นเรื่องละเอียดอ่อน อย่างไรก็ตาม จากแนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องนี้สามารถแยกหลักเกณฑ์ออกเป็น ๓ ประเภทด้วยกัน คือ

๔.๑ หลัก Political Incidence theory จะเป็นแนวคำวินิจฉัยของศาลในระบบ Common Law ซึ่งได้วางหลักเอาไว้ว่าจะต้องมีการจลาจลหรือการลุกฮือขึ้นในทางการเมือง และการร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็เกิดจากหรือเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์ดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วในระบบนี้ก็ยืนยันว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความหมายหรือคำจำกัด ความของความผิดทางการเมืองให้แน่ชัดลงไปแต่ควรใช้วิธีการยืดหยุ่นในการวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีหลักที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความผิดทางการเมืองนั้นเป็นการ กระทำความผิดซึ่งมีผลโดยตรงต่อองค์กรของรัฐหรือต่อสิทธิของประชาชนที่กฎหมายให้การ ค้ำคุ้มครอง ดังนั้น ความผิดทางการเมืองซึ่งจะแตกต่างจากความผิดอาญาที่ว่านั้นจะต้องพิจารณา ถึงวัตถุประสงค์และแรงจูงใจของผู้กระทำเป็นหลักโดยความผิดทางการเมืองนั้นจะต้องมีแรง จูงใจในลักษณะที่ได้กระทำไปโดยมีแรงผลักดันจากความรู้สึกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมหรือ ความรักชาติเป็นหลัก แต่ความผิดอาญาทั่ว ๆ ไปจะมีแรงผลักดันหรือแรงกระตุ้นจากรู้สึกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นใหญ่

๔.๒ หลัก The Injured Rights หลักนี้ได้มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลในประเทศ ฝรั่งเศสโดยจะไม่มี การส่งข้ามแดนหากมีพฤติการณ์แวดล้อมที่แสดงให้เห็นว่าได้กระทำไปโดย วัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงมูลเหตุจูงใจในการกระทำผิดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พิจารณาเฉพาะกรณีที่มีผลโดยตรงต่อรัฐเท่านั้นจึงเป็นการพิจารณาจากเนื้อหาของ การกระทำ มิใช่พิจารณาจากมูลเหตุจูงใจ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักที่ศาลได้วางไว้จะเห็นว่าสามารถ นำไปใช้ได้เฉพาะความผิดทางการเมืองโดยแท้เท่านั้น ฉะนั้นหากผู้กระทำผิดได้กระทำต่อ ประชาชนที่บริสุทธิ์ซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในทางอุดมคติของตนแล้วการกระทำ นั้นก็จะไม่ถือว่าเป็นความผิดทางการเมือง

๔.๓ หลัก Political Motivation Theory หลักเกณฑ์นี้มาจากแนวคำวินิจฉัยใน ศาลของประเทศสวีต โดยถือว่าความผิดทางการเมืองนั้นองค์ประกอบทางการเมืองจะต้องมี อิทธิพลอยู่เหนือองค์ประกอบข้ออื่น ๆ ของความผิดซึ่งศาลของประเทศสวีตได้วางหลักในการ พิจารณาว่าการกระทำใดบ้างที่จะถือว่าเป็นความผิดทางการเมืองไว้ ๓ ประการด้วยกัน คือ

(๑) ความผิดที่ได้กระทำลงไปนั้นมิใช่วัตถุประสงค์ในการที่จะช่วยเหลือให้วัตถุประสงค์ในทางการเมืองต่างๆ นั้นประสบความสำเร็จ

(๒) มีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างความผิดอาญาที่ได้กระทำลงไปนั้นกับวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดผลในทางการเมืองหรือทางปกครองของรัฐ

(๓) วัตถุประสงค์ในทางการเมืองต้องอยู่เหนือองค์ประกอบของความผิดอาญาธรรมดา

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองนั้นจะเป็นความผิดที่มุ่งกระทำต่อรัฐมากกว่าเอกชน แต่จะมีความผิดที่เป็นความผิดธรรมดาอยู่ด้วยเท่านั้น

สรุป

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองในช่วงแรกนั้น นักกฎหมายและศาลของแต่ละประเทศได้มีความพยายามที่จะนำเอาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาพิจารณาและวางหลักเกณฑ์ที่พอที่จะเป็นแนวทางในการวินิจฉัยได้ในภายหลัง แต่เมื่อเกิดคดีประเภทนี้มากขึ้นก็จะปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบในแต่ละเรื่องแตกต่างกันออกไปมากและมีข้อเท็จจริงปลีกย่อยที่แตกต่างกันออกไปอีก ดังนั้น ทำให้ไม่สามารถที่จะวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจนแน่นอน การพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมืองของแต่ละประเทศจึงยังคงจำเป็นต้องดูข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ประกอบ ประพันธ์เนติวิุฒิ. (๒๕๔๓). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พรชัย ด่านวิวัฒน์. (๒๕๔๔). *กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สมบุญรณ์ เสี่ยงมบุตร. (๒๕๕๖). *กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พ.ศ. พัฒนา.

สุเทพ อรรถการ. (๒๕๑๖). *คู่มือศึกษากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและคดีอาญา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ภาษาอังกฤษ

Bassiouni, M.Cheif. (1974). *International Extradition and World Public Order*. New York: Oceana Publications, 1974

Sinha, S. Prakashinaha. (1971). *Asylum and International Law*. The Hague, Martinus Nijhoff.

Brownlie, Ian. (1990). *Principles of Public International Law* (fifth edition). Oxford: Clarendon Press.

Greig, D.W.. (1976). *International Law* (second edition). London: Butter Worth Publishers.



ผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือในจีน*

อักษรภาค ชัยปะละ^๑

บทนำ

การขาดแคลนอาหาร การละเมิดสิทธิมนุษยชน กระตุ้นชาวเกาหลีเหนือนับพันนับหมื่นหลบหนีออกจากประเทศและหลบหนีเข้ามาในประเทศจีน ที่ซึ่งผู้อพยพจะตกเป็นเหยื่อของการทารุณ การค้ามนุษย์ ถูกทอดทิ้ง และไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกด้านหนึ่งชาวเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ในเกาหลีเหนือยังคงต้องเผชิญกับสภาวะอดอยากและขาดแคลนอาหารที่ดำเนินมายาวนานตั้งแต่กลางทศวรรษที่ ๑๙๙๐ รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ^๒ การตัดสินใจหลบหนีออกจากเกาหลีเหนือเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้ ผู้หลบหนีจะได้รับโทษสถานหนักจากทางกรจีนและ

* บทความนี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนอุดหนุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. ๒๕๕๗

^๑ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

^๒ Congressional Research Service, *North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options*, (Washington, DC: Report for Congress Member and Committee of Congress, 2007), p. 1.

เกาหลีเหนือ การหลบหนีออกจากประเทศต้องอาศัยทรัพยากร (เงิน) การวางแผนที่ดี และความช่วยเหลือ ทั้งจากเพื่อน ครอบครัว หรือนักค้ามนุษย์ เครือข่ายและสายสัมพันธ์มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่นำพาผู้อพยพหลบหนีออกจากเกาหลีเหนือ และนำพาคนเหล่านี้ไปยังจุดหมายปลายทางที่ต้องการ^๓

การทำความเข้าใจถึงแรงจูงใจในการหนีออกจากประเทศของผู้อพยพนั้น จำเป็นต้องมีความรู้ในเรื่องกฎหมายที่ผู้หลบหนีจะต้องเผชิญหากถูกจับได้และถูกส่งกลับ ทั้งนี้ ผู้ที่เดินทางข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายหรือช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลในการหลบหนี จะต้องได้รับโทษตามกฎหมายอาญา^๔

ในอดีตพลเรือนที่ลักลอบข้ามพรมแดนไปยังจีนหรือประเทศใกล้เคียงจะถูกพิจารณาว่าต้องด้วยกฎหมายว่าด้วยเป็นปรปักษ์ต่อรัฐ (Act of Treason) และจะต้องรับโทษประหารชีวิต อย่างไรก็ตาม มีการผ่อนคลายกฎระเบียบดังกล่าวลงนับแต่เกิดภัยแล้งและการขาดแคลนอาหาร ส่งผลให้จำนวนผู้หลบหนีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ทางเกาหลีเหนือได้แก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา โดยมีใจความสำคัญคือ “บุคคลผู้เดินทางข้ามพรมแดนของสาธารณรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกกักกัน (Kawn-II-So) ๓ ปี” ซึ่งค่ากักกัน Kawn-II-So^๕ เป็นสถานที่คุมขังนักโทษทางการเมือง ซึ่งมีสภาพเลวร้ายและนักโทษที่ถูกคุมขังมีอัตราการเสียชีวิตสูงมาก อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกคุมขังที่เป็น “นักโทษการเมือง” จะได้รับโทษหนักกว่าผู้หลบหนีทั่วไป ตามกฎหมายอาญาระบุไว้ว่าการแปรพักตร์หรือพยายามแปรพักตร์ รวมถึงความพยายามแสวงหาความช่วยเหลือทางการทูตจากต่างชาติเพื่อการลี้ภัยทางการเมืองจะถูกตัดสินให้จำคุกอย่างน้อย ๓ ปี ใน “Labor Correction” หรืออาจถูกจำคุกในค่ายแรงงาน ถูกยึดทรัพย์สิน หรือประหารชีวิต^๖ ทั้งนี้ เนื่องจาก

^๓ Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights Into North Korea*, (Washington, DC: Peter G. Peterson Institution for international Economic, United Book Press Inc., 2011), p. 27.

^๔ Joel R. Charny, “North Koreans in China: A Human Rights Analysis.” *International Journal of Korean Unification Studies* 13 (2004): 78.

^๕ David Hawk. *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps*, (Washington, DC: US Committee for Human Right in North Korea, 2003), p.15

^๖ B.R. Myers. *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why Its Matters*, (Melville House, 2010).

เกาหลีเหนือให้ความสำคัญกับความบริสุทธิ์ของเชื้อชาติ การแต่งงานข้ามเชื้อชาติถือเป็นความผิดที่อภัยไม่ได้ หญิงสาวที่ต้องสงสัยว่าตั้งครรภ์ขณะอาศัยอยู่ในจีนจะถูกบังคับให้ทำแท้งหรือบางกรณีจะฆ่าทารกเสีย^๗

นอกจากนี้ การช่วยอำนวยความสะดวกเพื่อหลบหนีออกนอกประเทศถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง ตามมาตราที่ ๑๑๘ ของประมวลกฎหมายอาญา ระบุว่า “เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะในบริเวณชายแดน ที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลใดเพื่อข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย” จะได้รับโทษจำคุกระหว่าง ๒ ถึง ๗ ปี ในสถานคุมขังนักโทษการเมือง ขณะที่ผู้ที่มิใช่เจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับโทษหนักกว่า โดยโทษสูงสุดคือประหารชีวิต^๘

ความพยายามในการหลบหนีออกนอกประเทศ ถือเป็นการทำลายภาพที่ทางการเกาหลีเหนือสร้างไว้ว่าเกาหลีเหนือเป็นดั่งสวรรค์บนโลกมนุษย์ ขณะที่ จีน เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา เต็มไปด้วยความยากจนและความไม่ยุติธรรม การหลบหนีจึงเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐและถือเป็นการทรยศต่อประเทศชาติ นักมานุษยวิทยาชาวเกาหลีใต้ จุง บยอน โฮ (Chung Byung-Ho) อธิบายถึงการละทิ้งบ้านเกิดว่า

“สำหรับชาวเกาหลีเหนือแล้ว การข้ามพรมแดนไม่ใช่กิจกรรมธรรมดาที่ทำเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า แต่หมายถึงการต่อต้านอำนาจรัฐอย่างถึงที่สุด เสมือนกับการตัดสินใจฆ่าตัวตาย รัฐบาลเกาหลีเหนือประสบความสำเร็จมากในการปลูกฝังความคิดดังกล่าวให้กับประชาชน มันเป็นเหมือนความเชื่อทางศาสนา ดังนั้นการข้ามพรมแดนจึงหมายถึงการเลิกศรัทธาในรัฐ ในคำสอนของรัฐ เป็นการทรยศ และเป็นการก่ออาชญากรรมขั้นสูงสุดต่อประเทศ”^๙

ทั้งนี้ ทศนคติของทางการจีนเพิ่มความเสี่ยงแก่ผู้อพยพเกาหลีเหนือตามข้อมูลของกระทรวงรวมชาติ ประเทศเกาหลีใต้ ระบุว่า ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๖๐ จีนและเกาหลีเหนือได้ลงนามในข้อตกลงลับโดยมีเป้าหมายเพื่อบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนระหว่างสองประเทศ ต่อมาในปี ๑๙๘๖ มีการลงนามในข้อตกลงทวิภาคีเพื่อส่งกลับผู้หลบหนี

^๗ Stephan Haggard and Marcus Noland, op. cit., p. 28.

^๘ Joel R. Charny, “North Koreans in China: A Human Rights Analysis.” *International Journal of Korean Unification Studies* 13 (2004): 79.

^๙ Chung Byung-Ho, “Living Dangerously in Two Worlds: The Risks and Tactics of North Korean Refugee Children in China.” *Korea Journal*, (2003): 206.

ชาวเกาหลีเหนือในจีน^{๑๐} ตลอดจนผลักดันพิธีสารด้านความมั่นคงให้สามารถบังคับใช้ได้^{๑๑} ข้อตกลงดังกล่าวส่งผลให้ผู้หลบหนีในจีนถูกปฏิเสธสิทธิในการแสวงหาและได้รับความคุ้มครองจากการถูกลงโทษ แม้ว่าจีนจะเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้อพยพ (The 1951 Convention Relating to Status of Refugee) แต่ข้อตกลงดังกล่าวส่งผลให้ชาวเกาหลีเหนือไม่สามารถแสวงหาการลี้ภัยผ่านคณะมนตรีข้าหลวงใหญ่ผู้อพยพแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และไม่ได้รับความคุ้มครอง จากรายงานขององค์การนิรโทษกรรมสากลที่ได้รับมาจากองค์กรไม่แสวงผลกำไร (NGO) ในจีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ระบุว่าทางการจีนหากจับกุมผู้หลบหนีสัญชาติเกาหลีเหนือจะส่งบุคคลเหล่านั้นกลับประเทศโดยปราศจากพิจารณาถึงชะตากรรมที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องเผชิญเมื่อกลับถึงประเทศ^{๑๒}

ประมวลกฎหมายอาญา ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ได้ระบุโทษที่แตกต่างกันระหว่างผู้อพยพทางเศรษฐกิจและผู้เป็นปรปักษ์ทางการเมือง ซึ่งกลุ่มหลังจะต้องโทษประหารชีวิต^{๑๓} ผู้หลบหนีที่ถูกส่งกลับเกาหลีเหนือจะตกเป็นจำเลยและถูกสอบสวนจากทบวงความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency: NSA) หากเอ็นเอสเอ สรุปว่าผู้หลบหนีข้ามพรมแดนด้วยปัญหา

^{๑๐} ข้อตกลงฉบับนี้ถูกกล่าวถึงใน Unification White paper ตีพิมพ์โดยศูนย์วิจัยเพื่อการรวมชาติแห่งชาติ ประเทศเกาหลีใต้ (the National Unification Research Institution) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ได้กล่าวถึง “ข้อตกลงว่าด้วยการส่งผู้อพยพผิดกฎหมายกลับประเทศ” (Illegal Immigrants Repatriation Agreement) อันเป็นข้อตกลงลับระหว่างจีนและเกาหลีเหนือ ลงนามในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ โดยมีใจความสำคัญว่า “ผู้หลบหนีไปยังประเทศจีน หากถูกพบหรือถูกรายงานโดยชาวจีนหรือ cho-gyos (ชาวเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ในจีน) และถูกจับกุมได้โดยสายลับเกาหลีเหนือหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจจีน ผู้ต้องหาจะถูกส่งข้ามแดนกลับเกาหลีเหนือตามสนธิสัญญา PCR-DPRK Escape Criminal Reciprocal Extradition Treaty ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้บรรลุข้อตกลงในต้นทศวรรษที่ ๑๙๖๐” จากจดหมายของ ฮี ยอง โชว (Hee-Yong Cho) ที่ปรึกษาด้านการเมืองประจำสถานทูตเกาหลีใต้ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ถึงฮิวแมนไรท์วอชส์ ในวันที่ ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ ได้ยืนยันว่ามีการทำข้อตกลงในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ แต่เนื้อหาในข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้รับการเผยแพร่ นอกจากนี้ The White Paper ยังกล่าวถึงพิธีสารปี ๑๙๘๖ (the 1986 Protocol) โดยเรียกพิธีสารดังกล่าวว่า “Border Areas Affairs Agreement”

^{๑๑} Human Right Watch, *The Invisible Exodus: North Korean In the People Republic of China*, (New York, 2002), p. 11.

^{๑๒} Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights Into North Korea* (Washington, DC: Peter G. Peterson Institution for international Economic, United Book Press Inc., 2011), p. 27.

^{๑๓} Kim Soo-Am, *The North Korea Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications*, (Studies Series 06-01, Seoul: Korea Institution for National Unification, 2006), p. 2.

ทางเศรษฐกิจจะได้รับโทษจำคุก ๒ ปี ในค่ายแรงงาน ซึ่ง NGO ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้อพยพ เห็นว่าการลงโทษมีความรุนแรงน้อยลงกว่าในอดีต อีกทั้งยังผ่อนคลายมาตรการลงโทษต่อสตรี มีครรภ์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่มักฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าว และการบังคับทำแท้ง ยังเป็นกิจกรรมที่ยึดปฏิบัติกันในหมู่เจ้าหน้าที่^{๑๔}

อย่างไรก็ดี ในปี ๒๐๐๘ ซึ่งเป็นปีที่จีนเป็นเจ้าภาพจัดแข่งขันกีฬาโอลิมปิกที่ กรุงปักกิ่ง ทางการจีนได้เพื่อความเข้มงวดในการตรวจตราบริเวณพรมแดนมากยิ่งขึ้น และมีการกวาดล้างขบวนการผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง ความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจและสภาพการเมืองในเกาหลีเหนือผลักดันให้เกิดการไหลทะลักของ ผู้หลบหนีข้ามพรมแดนมายังจีน เพื่อแก้ปัญหานี้ทางการจีนได้สร้างสถานีตรวจการบริเวณ ชายแดนและประสานความร่วมมือกับทางการเกาหลีเหนือในการติดตามและจับกุมผู้หลบหนี ที่ซ่อนตัวบริเวณพรมแดนสองประเทศ

ปัจจัยผลักดัน

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ชาวเกาหลีเหนือหลบหนีข้ามพรมแดนไปยังจีนคือ ความอดอยาก โดยเฉพาะในช่วงภาวะขาดแคลนอาหาร อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๐๐๒ รายงานจาก Human Right Watch เสนอว่า ความอดอยาก เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้น อีกส่วนหนึ่งคือ การสูญเสียสถานะและตำแหน่ง การขาดโอกาส หวาดกลัวการถูกประหารหรือได้รับการ คุกคามต่อชีวิตเนื่องจากเหตุผลทางการเมืองหรือสมาชิกในครอบครัวต้องโทษจากข้อหา การเมือง ตลอดจนปรารถนาที่จะมีชีวิตเช่นเดียวกับชาวเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ภายนอก ประเทศ^{๑๕}

อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจจากทางการเกาหลีใต้ชี้ให้เห็นว่ามีปัจจัยอื่นนอกเหนือ จากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ผลักดันให้อพยพออกนอกประเทศ แม้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจยังคง

^{๑๔}Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights Into North Korea*, (Washington, DC: Peter G. Peterson Institution for international Economic, United Book Press Inc., 2011), p. 29.

^{๑๕}Human Right Watch, *The Invisible Exodus: North Korean In the People Republic of China*, (New York, 2002), p. 9.

เป็นสาเหตุหลัก คิดเป็น ๕๖.๗% รองลงมาคือเหตุผลทางการเมืองและความหวาดกลัว คิดเป็น ๒๗% และ ๘% ตามลำดับ ขณะที่ผลสำรวจจากความต้องการเสรีภาพทางการเมืองมีเพียง ๑.๘% เท่านั้น^{๑๖}

ทั้งนี้ สาเหตุที่ผลสำรวจทั้งสองมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดนั้นมีหลายประการ ประการแรก คือ ช่วงเวลาที่ผู้อพยพเดินทางออกจากประเทศ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในการสำรวจจากจีนออกจากประเทศในช่วงภาวะภัยแล้ง การอพยพออกนอกประเทศเพื่อแสวงหาอาหารและโอกาสทางเศรษฐกิจจึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ชาวเกาหลีเหนือตัดสินใจอพยพ นอกจากนี้ เกาหลีใต้รับผู้อพยพทางการเมืองจากเกาหลีเหนือจำนวนมาก ในจำนวนนี้มีทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง นายทหาร หรือผู้ที่มีภูมิหลังใกล้ชิดกับรัฐบาลเกาหลีเหนือที่แปรพรรคซึ่งมักอ้างเหตุผลทางการเมืองและความหวาดกลัวจากการถูกลงโทษในการขอลี้ภัยในเกาหลีใต้หรือประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ ในทางตรงกันข้ามกับผู้อพยพในจีนที่ถูกจูงใจด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าเหตุผลทางการเมืองหรือศาสนา สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ ที่พำนักของผู้อพยพ ผู้อพยพที่อาศัยในเกาหลีใต้มักจะหวงระลึกลักษณะทางการเมืองในเกาหลีเหนือและตระหนักถึงสิทธิของตนที่ถูกจำกัด เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองของพวกเขาตกกลายเป็น “ความถูกต้องทางการเมือง” (Politically Correct) ในสภาพแวดล้อมและที่อยู่ใหม่ (แต่เป็นความไม่ถูกต้องทางการเมืองในเกาหลีเหนือ) โดยผู้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยหรืออาศัยอยู่ในกรุงเปียงยาง ตลอดจนชนชั้นสูงมักใช้เหตุผลทางการเมืองในการอพยพออกนอกประเทศ ในทางตรงกันข้ามผู้อพยพในจีน ต้องอาศัยอยู่อย่างหลบซ่อนและหวาดกลัว ไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิเช่นเดียวกับผู้อพยพในเกาหลีใต้ เหตุผลทางเศรษฐกิจจึงยังคงเป็นสาเหตุหลัก^{๑๗}

แล้วชาวเกาหลีเหนือรับรู้ถึงโอกาสและสภาพความเป็นไปในจีนได้อย่างไร? นับแต่อดีตชาวเกาหลีเหนือถูกจำกัดการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากภายนอกประเทศอย่างสิ้นเชิง ราชการวิทยุและโทรทัศน์ต่างถูกกำหนดให้รายงานข่าวและกระจายข้อมูลที่รัฐบาลอนุญาตแล้วเท่านั้น แม้ว่าในตลาดมืดจะมีการขายหนังสือ แผ่นเพลงหรือภาพยนตร์จากต่างประเทศ โดยเฉพาะเกาหลีใต้ แต่ก็ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและจะต้องโทษร้ายแรง

^{๑๖} Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights Into North Korea*, (Washington, DC: Peter G. Peterson Institution for international Economic, United Book Press Inc., 2011), p. 30.

^{๑๗} Stephan Haggard and Marcus Noland, op. cit., p. 31.

จากคำให้การของผู้อพยพเกาหลีเหนือชี้ให้เห็นว่า บ้านไหนที่มีวิทยุหรือโทรทัศน์จะถูกจับตามอง จากตำรวจลับเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่แอบฟังรายการวิทยุจากเกาหลีใต้และจีน อีกทั้งจะไม่แอบรับชมภาพยนตร์และละครโทรทัศน์ “ผิดกฎหมาย” จากต่างประเทศ ขณะที่รายการวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐจะเสนอข่าวหรือรายการที่รัฐอนุมัติและจำกัดข้อมูลใดๆ ที่จะกระตุ้นให้ผู้คนอพยพออกนอกประเทศ เช่น ความรุ่งเรืองของต่างชาติ เป็นต้น จากการสำรวจผู้อพยพในจีนเกี่ยวกับแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับก่อนออกจากประเทศ ทั้งนี้ส่วนใหญ่ (๘๘%) ได้รับข่าวสารจากการบอกเล่าปากต่อปาก ทั้งจากการบอกเล่าประสบการณ์ ข่าวลือ หรือเรื่องเล่าจากญาติ เพื่อน หรือคนในชุมชน โดยกลุ่มคนเหล่านี้ในบางครั้งยังอาจช่วยอำนวยความสะดวกหรือให้ความช่วยเหลือในการเดินทางออกนอกประเทศ^{๑๘}

การขาดแคลนอาหารและความอดอยากในเกาหลีเหนือ

วิกฤตการณ์ขาดแคลนอาหารในเกาหลีเหนือที่เกิดขึ้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา เป็นปัจจัยหลักที่ผลักดันให้ชาวเกาหลีเหนือลี้ภัยไปยังประเทศจีน เพื่อทำความเข้าใจสถานะแวดล้อมที่ผลักดันให้เกิดการลี้ภัยออกจากเกาหลีเหนือนั้นจึงควรคำนึงถึงความเป็นมาและความสำคัญของวิกฤตการณ์นี้

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ รัฐบาลเกาหลีเหนือได้จัดตั้งระบบจัดสรรอาหารภาครัฐ (the Public Distribution System: PDS) สำหรับประชาชนทุกคน ยกเว้นเกษตรกรในระบบนาร่วม (เมื่อไร่นาทำหน้าที่ผลิตอาหารสำหรับโครงการ PDS ดังนั้นชาวนาและเกษตรกรจึงได้รับจัดสรรอาหารโดยตรงจากไร่นา) ประชากรส่วนที่เหลือต้องพึ่งพาอาหารจากระบบจัดสรรอาหารฯ เพื่อการดำรงชีพ สัดส่วนการแบ่งปันส่วนจำแนกตามอายุ อาชีพ ภูมิภาคหลังครอบครัว ความภักดีต่อระบบและส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง^{๑๙} ผู้ใช้แรงงานจะได้รับการปันส่วนอาหารประมาณ ๗๐๐ กรัม นักเรียน ๕๐๐ กรัม แม่บ้าน ๓๕๐ กรัม (เพื่อกระตุ้นให้เกิดการทำงาน) และ ๑๐๐ กรัม สำหรับ

^{๑๘} Stephan Haggard and Marcus Noland, op. cit., p. 32.

^{๑๙} Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future*, (London: Bodley Head, 2012), p. 190.

เด็กทารก ข้าวจัดเป็นอาหารสำหรับชนชั้นสูง ดังนั้นประชาชนทั่วไปจะได้รับประทานข้าวบาร์เลย์และข้าวโพดเป็นอาหารหลัก^{๒๐}

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๓ รัฐบาลได้เริ่มลดสัดส่วนการปันอาหารลงถึง ๗๐-๘๐% จากปกติ โดยอ้างว่าเพื่อสำรองอาหารไว้สำหรับภาวะสงคราม และตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ จำนวนผู้แปรพักตร์ที่ข้ามแม่น้ำยาลูและแม่น้ำทูเมน (Yalu and Tumen River) ไปยังจีนเพิ่มจำนวนมากขึ้น สถานการณ์การขาดแคลนอาหารยิ่งเลวร้าย การปันส่วนอาหารแก่ประชาชนยิ่งลดน้อยลง ภาวะขาดแคลนอาหารเริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ และสถานการณ์เลวร้ายที่สุดในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ - ๑๙๙๘ ซึ่งภาครัฐสามารถจัดสรรอาหารให้กับประชาชนเพียง ๖% จากประชากรทั้งหมด^{๒๑}

สัญญาณแรกของภาวะขาดแคลนอาหารเกิดขึ้นในกลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ แต่สถานการณ์เลวร้ายลงอย่างมากในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ด้วยเหตุผลหลายประการ แม้ว่าเกาหลีเหนือจะเคยเผชิญกับการขาดแคลนอาหารมาก่อนในประวัติศาสตร์ แต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียตเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาที่แท้จริง สหภาพโซเวียตเป็นพันธมิตรที่สำคัญของเกาหลีเหนือ และยังจัดส่งพลังงาน เมล็ดพันธุ์ และปุ๋ย ให้แก่เกาหลีเหนือเพื่อใช้เพาะปลูก ตอนปลายยุคสงครามเย็นสหภาพโซเวียตเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจจนให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดแคลนพลังงานและวัตถุดิบในประเทศ เมื่อเกาหลีเหนือไม่สามารถรักษาระบบการผลิตภาคเกษตรได้จึงไปสู่การยกเลิกระบบการจัดสรรอาหารภาครัฐ (FDS)^{๒๒} นอกจากนี้ ภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย สึนามิ (Tsunami) ภัยแล้ง ภัยหนาว และปริมาณฝนที่ลดน้อยลง ยิ่งเป็นการซ้ำเติมสภาวะการขาดแคลนอาหารให้รุนแรงยิ่งขึ้น^{๒๓} ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ - ๑๙๙๖ เกาหลีเหนือเผชิญกับอุทกภัยครั้งใหญ่ และต้องเผชิญกับภัยแล้ง

^{๒๐} Grace Y. McLane, *Escape from North Korea: Economic and Cultural Determinants of Female Refugee Migration Patterns into China*, [Online] Available From http://triceratops.brynmawr.edu/dspace/bitstream/handle/10066/10583/2013McLaneG_thesis.pdf?sequence=1 [12 Nov 2014], p. 11.

^{๒๑} Lee Hae Young, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, (Washington, DC: HRNK Publications- U.S. Committee for Human Right in North Korea. N.p., 2009), p. 11.

^{๒๒} Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future*, (London: Bodley Head, 2012), p. 190.

^{๒๓} Lim Soon Hee, *The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Woman*, (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2005), p. 11.

ยาวนานระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๖ - ๑๙๙๗ และพายุไต้ฝุ่นในปี ๑๙๙๗^{๒๔} สภาพภูมิศาสตร์และที่ตั้งของเกาหลีเหนือก็มีส่วนให้ปัญหาหุงนึ่งรุนแรงขึ้น เกาหลีเหนือตั้งอยู่บนเส้นขนานที่ ๓๘ โดยสภาพอากาศในฤดูหนาวมีอากาศหนาวจัดและมีฤดูเพาะปลูกสั้น ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาและมีพื้นที่เพาะปลูกน้อย สภาพภูมิประเทศข้งตันและนโยบายที่ล้มเหลวที่ให้ความสำคัญกับการใช้สารเคมีเพื่อเร่งผลผลิตกลับทำให้ดินเสื่อมสภาพ นอกจากนี้ ยังถางป่าอย่างหนักเพื่อเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกส่งผลให้อุทกภัยทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น^{๒๕}

เพื่อแก้ไขปัญห รัฐบาลเกาหลีเหนือได้ผลักดันโครงการหลายประการ เช่น “๒ มื้อต่อวัน” และ “นโยบายรัดเข็มขัด” ดังนั้น ประชาชนส่วนใหญ่จึงลดมื้ออาหารลงและปรุงอาหารด้วยวัตถุดิบที่พอหาได้ เช่น รากหญ้า ใบข้าว เปลือกไม้ และหญ้า ทั้งนี้ การสำรวจจาก The Good Friends Association ซึ่งสัมภาษณ์ผู้อพยพเกาหลีเหนือที่อาศัยในประเทศจีนระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๘ ถึง เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๙ ถึงวิธีการดำรงชีวิตในวิกฤตขาดแคลนอาหาร พบว่า ร้อยละ ๕๗.๒ รับประทานรากหญ้า เปลือกไม้และเปลือกสน ร้อยละ ๔๖ ใช้วิธีการขโมย ร้อยละ ๔๐ ขายทรัพย์สินและของมีค่า และร้อยละ ๑๙.๔ ได้รับความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง^{๒๖}

อย่างไรก็ตาม ประชาชนได้รับผลกระทบจากปัญหาต่างกันขึ้นอยู่กับอาชีพและถิ่นฐาน การแบ่งชนชั้นทางสังคมและการควบคุมอย่างเข้มงวดจากทางการส่งผลให้ชนชั้นทางสังคมและถิ่นที่อยู่เป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ภาวะขาดแคลนอาหารรุนแรงยิ่งขึ้น เมืองใหญ่ทางภาคใต้ เช่น กรุงเปียงยาง จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอันดับแรกและได้รับการจัดสรรอาหารมากกว่าเมืองอื่นๆ จึงได้รับผลกระทบน้อยกว่าส่วนอื่นของประเทศ ขณะที่เมืองอุตสาหกรรม เช่น เมืองฮวังยงเหนือ (North Hamgyong) และเมืองฮวังยงใต้ (South Hamgyong) ได้รับผลกระทบมากที่สุด^{๒๗} มีการลดสัดส่วนอาหารที่จัดสรรให้กับพื้นที่ห่างไกล

^{๒๔}Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future*, op. cit., p. 191.

^{๒๕}Grace Y. McLane, *Escape from North Korea: Economic and Cultural Determinants of Female Refugee Migration Patterns into China*, op. cit., p. 13.

^{๒๖}Ibid., p. 13.

^{๒๗}Lim Soon Hee, *The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Woman*, (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2005), p. 8.

ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ และในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ การจัดส่งอาหารได้หยุดลงอย่างสิ้นเชิง ผลก็คือในภาคเหนือมีผู้เสียชีวิตจากความอดอยากเป็นจำนวนมาก^{๒๘}

สาเหตุหลักของการตายอาจไม่ได้มาจากการขาดอาหารเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงโรคระบาด ภาวะทุพโภชนาการ ประชาชนมีสุขภาพเสื่อมโทรม การขาดแคลนของใช้จำเป็น เช่น น้ำสะอาด สบู่เพื่อชำระร่างกาย ทั้งหมดล้วนเป็นสาเหตุให้ประชาชนเสียชีวิตจำนวนมากทางการเกาหลีเหนือได้ประมาณการจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งหมด ๒๐๐,๐๐๐ คน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจากทางการเกาหลีใต้ผู้เสียชีวิตจากความอดอยากมากถึง ๖๐๐,๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน^{๒๙}

ออกจากเกาหลีเหนือมุ่งสู่จีน

เกาหลีใต้คือจุดหมายปลายทางหลักของผู้อพยพ แต่การอพยพไปเกาหลีใต้โดยข้ามเส้นพรมแดนที่กั้นระหว่างสองประเทศนั้นเป็นเรื่องยาก พรมแดนทางด้านใต้ถูกกั้นด้วยรั้วลวดหนามและถูกจัดให้เป็นเขตปลอดทหาร (DMZ: Korean Demilitarized Zone) โดยมีสถานะเป็นพื้นที่กั้นชนระหว่างสองประเทศ จัดเป็นพื้นที่ที่มีการลาดตระเวนทางทหารที่เข้มงวดมากที่สุดในโลก ทั้งทางบกและทางน้ำ ผู้อพยพหรือคนแปรพักตร์ที่พยายามหลบหนีจะถูกยิงทันที (Shot-to-kill)^{๓๐} ด้วยเหตุนี้ผู้อพยพจึงใช้เส้นทางหลบหนีผ่านภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศข้ามแม่น้ำทูเหมินไปยังจีน ในอดีตผู้อพยพที่จะเดินทางไปจีนก็จะเดินทางไปเมืองเซินหยาง เมืองเอกของมณฑลเหลียวหนิง เพื่อขอลี้ภัยในสถานกงสุลเกาหลีใต้หรือสถานกงสุลต่างชาติอื่น อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังทางการจีนได้เพิ่มความเข้มงวดในการลาดตระเวนบริเวณสถานทูตหรือกงสุลต่างชาติ การขอลี้ภัยในสถานทูตจึงทำได้ยากขึ้น^{๓๑}

^{๒๘} Grace Y. McLane, op. cit., p. 14.

^{๒๙} Victor Cha, op. cit., p 188.

^{๓๐} Lee Hae Young, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, (Washington, DC: HRNK Publications- U.S. Committee for Human Right in North Korea. N.p., Oct2009), p. 14.

^{๓๑} Stephan Haggard and Marcus Noland, *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*, (Washington, DC: Paper for US Committee for Human Right in North Korea, 2006), p.16.

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้อพยพจึงต้องใช้เส้นทางใหม่ที่สำคัญ คือเส้นทางผ่านมองโกเลียเพื่อเดินทางผ่านไปยังเกาหลีใต้ เนื่องจากรัฐบาลมองโกเลียไม่มีนโยบายส่งผู้อพยพกลับประเทศเหมือนกับรัฐบาลจีน หรืออาจเดินทางลงใต้มุ่งมายังกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะประเทศไทย^{๓๒}

ผู้อพยพชาวเกาหลีเหนือส่วนใหญ่มาจากจังหวัดฮวังยงเหนือ (Hamgyongbuk-do) ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศและเป็นพื้นที่ยากจนที่สุดและได้รับผลกระทบจากภาวะภัยแล้งมากที่สุด^{๓๓} เนื่องจากถูกตัดออกจากโครงการความช่วยเหลือทางด้านอาหาร ทั้งจากส่วนกลางและจากนานาชาติอันเนื่องมาจากยุทธศาสตร์ “คัดกรอง” เพื่อควบคุมสถานการณ์ขาดแคลนอาหาร^{๓๔} ทั้งนี้ ผู้อพยพส่วนใหญ่นิยมข้ามแม่น้ำทูเมน (Tumen River) ที่มีความยาว ๕๐๐ กิโลเมตร ทอดยาวเป็นพรมแดนธรรมชาติกั้นระหว่างเกาหลีเหนือและจีน ไปยังมณฑลเหลียวหนิง มณฑลจี๋หลิน มณฑลเฮอหลงเจียง และเขตปกครองตนเองชนชาติเกาหลี เหยียนเปียน ซึ่งเป็นมณฑลที่อยู่ติดกับเกาหลีเหนือและเป็นที่อยู่ของชาวจีนเชื้อชาติเกาหลีจำนวนหลายล้านคน (บางครั้งผู้อพยพอาจข้ามแม่น้ำยาลู: Yalu River มายังจีนด้วย) ผู้อพยพใช้เส้นทางนี้มาตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ในช่วงที่เกิดภาวะภัยแล้งและขาดแคลนอาหารจนถึงปัจจุบัน แม่น้ำทูเมนนั้นตื้นและแคบกว่าแม่น้ำยาลู จึงสามารถข้ามได้ง่ายด้วยการเดินลุยน้ำหรือว่ายข้ามไป บางครั้งผู้อพยพจะรอจนกว่าจะถึงฤดูหนาวและแม่น้ำกลายเป็นน้ำแข็งซึ่งช่วยให้การเดินข้ามฝั่งทำได้ง่ายขึ้น แต่สิ่งที่จะถูกพบเห็นได้ง่ายเช่นกัน^{๓๕} อย่างไรก็ตาม กระแสน้ำ ไชดหินในแม่น้ำ ไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการข้ามแม่น้ำ แต่อุปสรรคสำคัญมาจากทหารลาดตระเวนที่ตรวจตราบริเวณริมแม่น้ำ โดยเฉพาะบริเวณน้ำตื้นที่ข้ามได้ง่ายจะถูกตรวจตราเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ผู้ที่ข้ามพรมแดนหรือช่วยผู้อื่นข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมายจะต้องได้รับโทษจำคุกอย่างน้อย ๓ ปี ในค่ายกักกัน

^{๓๒} Congressional Research Service. *North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options*, (Washington, DC : Report for Congress Member and Committee of Congress, 2007), p.13.

^{๓๓} Paul Kim, *Life Across the Border: North Koreans in China, US-China Today*, [Online] Available From http://www.uschina.usc.edu/w_usci/showarticle.aspx?articleID=15423&AspxAutoDetectCookieSupport=1 [12 Nov. 2014].

^{๓๔} Andrew Natsios, *The Politics of Famine in North Korea*, (United State Institution of Peace Special Report, 1999), p.5.

^{๓๕} *North Korean Defectors “Escape Route” and Their Fate upon Repatriation*, [Online] Available From www.dailynk.com/english/keys/2002/9/03.php [12 Nov. 2015].

(Kwal-li-so)^{๓๖} บางครั้งผู้ต้องการอพยพจะติดสินบนยามหรือทหารลาดตระเวน หรือว่าจ้าง นายหน้าให้ช่วยอำนวยความสะดวกในการหลบหนี^{๓๗}

ผู้อพยพที่อาศัยอยู่ตอนในของประเทศต้องเผชิญความยากลำบากในการเดินทาง มากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดน วิธีการหลบหนีนั้นแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน (๑) เดินทาง ผ่านเส้นทางที่ได้รับอนุญาต (Endorsement number area) (๒) เดินทางมายังจังหวัดชายแดน (๓) หลบหนีข้ามพรมแดน ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่าชาวเกาหลีเหนือต้องได้รับบัตรเดินทาง (Travel Pass) เพื่อเดินทางออกนอกจังหวัดที่ตนอาศัยอยู่ โดยจังหวัดที่ต้องมีหนังสืออนุญาตเดินทาง (Endorsement Number) เพื่อเดินทางผ่าน คือ กรุงเปียงยาง จังหวัดชายแดนตลอดแม่น้ำทูเหมิน และแม่น้ำยาลู จังหวัดกังวอน (Gangwon-do) พื้นที่ตลอดแนวเส้นเขตแดนในจังหวัดฮวังแฮเหนือ (Hwanghaebuk-do) การออกหนังสืออนุญาตเดินทางเป็นอำนาจของกระทรวงความมั่นคง ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกหนังสือนี้ได้ ดังนั้น ประชาชนธรรมดาจึงไม่สามารถได้รับหนังสือ อนุญาตนี้^{๓๘}

ผู้อพยพที่ไม่มีหนังสืออนุญาตเดินทางจะต้องพยายามเดินทางมาถึงจังหวัดที่ต้อง ใช้หนังสือผ่านทางให้ใกล้ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ พาหนะหลักที่ใช้เดินทางในประเทศ คือ รถไฟ บนรถไฟจะมีนายตรวจและทหารยามคอยตรวจบัตรโดยสาร เมื่อผู้อพยพเดินทางมาถึงพื้นที่ได้รับ อนุญาต จะเผชิญกับความเสี่ยงหากถูกจับกุมและถูกตั้งข้อหาพยายามหลบหนีหรือแปรพักตร์ บริเวณนี้มีการลาดตระเวนอย่างเข้มงวด การโดยสารรถไฟในเขตนี้จะต้องมีทั้งบัตรโดยสารและ หนังสืออนุญาตเดินทางและทหารยามจะตรวจเอกสาร ๓ - ๔ ครั้ง ตลอดทาง หากพบว่า เดินทางโดยไม่มีหนังสืออนุญาต จะถูกกักบริเวณหรือจำคุกในค่ายแรงงาน เมื่อผู้อพยพเดินทาง ถึงจังหวัดชายแดนริมแม่น้ำทูเหมิน ผู้อพยพต้องพยายามซ่อนตัวจากทหารยามที่ประจำอยู่ตาม ชายแดน ทั้งนี้ ชาวเกาหลีเหนือไม่สามารถเดินทางไปยังหมู่บ้านชายแดนได้ แม้จะมีหนังสือ อนุญาตผ่านทาง หากสามารถหลบหนีมาถึงริมฝั่งแม่น้ำก็ยังคงต้องเผชิญกับทหารลาดตระเวน ที่ตั้งจุดตรวจทุก ๆ ๕๐ - ๑๐๐ เมตร ตลอดริมฝั่ง หากถูกจับกุมผู้อพยพส่วนใหญ่จะเสนอสินบน

^{๓๖} David Hawk. *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps*, op. cit., p. 15.

^{๓๗} NAPSNet Special Report, "North Korea: Migration Patterns and Prospects." Paper for the Conference the Korea Project for Long Term, 2010: [Online] Available From <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/north-korea-migration-Patterns-and-prospects/> [20 Sep. 2014].

^{๓๘} Andrew Natsios, *The Politics of Famine in North Korea*, p. 5.

ให้แก่ทหารยาม หรือเพื่อประกันความสำเร็จผู้อพยพจะจ้างคนนำทางและนายหน้าให้ช่วยเหลือหนีออกจากประเทศ ดังนั้น สำหรับผู้มีฐานะการหลบหนีไม่ใช่เรื่องยากลำบากสำหรับผู้ต้องการอพยพที่ร่ำรวย โดยเฉพาะในช่วง ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมา ตรงกันข้ามกับผู้อพยพที่มีฐานะยากจนหรือเป็นชาวบ้านธรรมดา ไม่สามารถจ้างนายหน้าหรือติดสินบนทหารยามจะต้องโทษตามกฎหมายเมื่อถูกจับกุม หรืออาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อบังคับใช้หนี้ค่าจ้างนายหน้า^{๓๙}

สภาพชีวิตในประเทศจีน

ตามที่กล่าวมาข้างต้น ข้อตกลงระหว่างจีนและเกาหลีเหนือในทศวรรษที่ ๑๙๖๐ และในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ กำหนดให้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งกลับผู้อพยพ ทั้งนี้ ทางกรมไม่ถือผู้อพยพเกาหลีเหนือเป็นผู้อพยพตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้อพยพ แต่ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็น “ผู้อพยพเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ” (Economic Migration) และมีสถานะผิดกฎหมายในจีน ความร่วมมือนี้ได้สร้างความหวาดกลัวให้ผู้อพยพระหว่างอาศัยอยู่ในจีน ผู้อพยพส่วนใหญ่ต้องใช้ชีวิตอย่างหลบซ่อนไม่ให้ถูกทางการจีนค้นพบและส่งกลับประเทศ ผู้อพยพเกาหลีเหนือจะเดินทางมายังมณฑลภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีน ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจและทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าเกาหลีเหนือ แต่ตามนโยบายของจีนต่อผู้อพยพเกาหลีเหนือส่งผลให้ผู้อพยพอาศัยอยู่ในจีนอย่างผิดกฎหมาย และถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้ผู้อพยพมีสภาพความเป็นอยู่เลวร้าย และต้องทำงานในงานระดับล่าง (3D: Dirty, Dangerous, Difficult) และยังได้รับค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐาน (แม้จะถูกกว่าในเกาหลีเหนือก็ตาม) การขาดทักษะในการประกอบอาชีพ การไม่รู้หนังสือและไม่สามารถสื่อสารภาษาจีนได้ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางโอกาสในการหางานของชาวเกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตาม การทำงานในจีนต้องมีใบอนุญาตทำงาน (work permit) และบัตรประจำตัวประชาชน (Identification card) ซึ่งผู้อพยพไม่มี เมื่อไม่มีเอกสารประจำตัวทำให้อพยพมีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมและส่งกลับประเทศ^{๔๐} ดังนั้น เพื่อความอยู่รอดผู้อพยพจึงต้องพึ่งพาอาศัย

^{๓๙} North Korean Defectors “Escape Route” and Their Fate upon Repatriation, [Online] Available From www.dailynk.com/english/keys/2002/9/03.php [12 Nov. 2015].

^{๔๐} Andrei Lankov, “North Korea Refugee in Northeast China,” in Asian Survey 44 (no.6, 2004): 862.

ชาวจีนเชื้อสายเกาหลี หรือนายหน้า สภาพเช่นนี้ส่งผลให้ผู้อพยพมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ ได้ง่าย

ผู้อพยพมีเป้าหมายในการอยู่ในจีน ๓ ประการ คือ (๑) ต้องการอาศัยอยู่ในจีนถาวร (๒) ใช้เงินเป็นทางผ่านไปประเทศที่ ๓ โดยเฉพาะเกาหลีใต้ (๓) หารายได้และกลับเกาหลีเหนือ ทั้งนี้ ๗๖% ของผู้อพยพอาศัยอยู่กับชาวจีนเชื้อสายเกาหลีในลักษณะคู่สมรส หรืออาจได้รับความช่วยเหลือชั่วคราวจากชาวจีน นายหน้าส่วนใหญ่ที่จัดหาหญิงเกาหลีเหนือเพื่อสมรสกับชายชาวจีนเป็นชาวจีนเชื้อสายเกาหลี^{๕๑} ดังนั้น ชาวจีนเชื้อสายเกาหลีโดยเฉพาะในเขตปกครองตนเองชนชาติเกาหลีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อชะตากรรมของผู้อพยพในจีน

จากการประมาณการจากทางการจีนมีผู้อพยพชาวเกาหลีเหนืออาศัยอยู่ในจีนประมาณ ๑,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ คน^{๕๒} อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในปี ๒๐๐๖ ประมาณการไว้ที่ ๓๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ คน ลดลงจากเดิม ๗๕,๐๐๐ - ๑๒๕,๐๐๐ คน ในการประเมินในปี ๒๐๐๐ ทั้งนี้ คณะมนตรีข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ยึดตัวเลขประมาณการจากกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เป็นหลักในการกำหนดนโยบายต่อผู้อพยพ^{๕๓} ทั้งนี้ UNHCR ซึ่งมีสำนักงานในกรุงปักกิ่ง ไม่ได้รับอนุญาตจากทางการจีนให้เข้าไปสำรวจวิจัยในพื้นที่ โดยเฉพาะในเมืองเหียนเปียนเพื่อติดตามสถานการณ์การลี้ภัยของชาวเกาหลีเหนือ^{๕๔} ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้อพยพระหว่างปี ๑๙๙๘ และ ปี ๒๐๐๙ พบว่าจำนวนชาวเกาหลีเหนือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีนลดลงอย่างมาก จาก ๓๓,๗๐๐ คน ในปี ๑๙๙๘ เหลือเพียง ๕,๗๐๐ คน ในปี ๒๐๐๙ ขณะที่ในเขตปกครองตนเองชนชาติเกาหลีเหียนเปียน จำนวนผู้อพยพก็ลดลงเช่นกัน จากประมาณ ๗๕,๐๐๐ คน ในปี ๑๙๙๘ เหลือเพียง ๑๐,๐๐๐ คน ในปี ๒๐๐๙ จำนวนผู้อพยพที่ลดลงมีสาเหตุหลักมาจากมาตรการป้องกันการหลบหนีที่เข้มงวดมากขึ้นทั้งจากทางการเกาหลีเหนือและทางการจีน^{๕๕}

^{๕๑} Paul Kim, *Life Across the Border: North Koreans in China*, op. cit., p. 190.

^{๕๒} James Seymour, *China: Background Paper on the Situation of North Koreans in China*, Paper for the United Nations High Commissioner for Refugee, Protection Information Section (New York: 2005), p. 16.

^{๕๓} Congressional Research Service, *North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options*, op. cit., p. 4.

^{๕๔} Joel R. Charny, *North Koreans in China: A Human Rights Analysis*, op. cit., p. 81.

^{๕๕} NAPSNet Special Report, *North Korea: Migration Patterns and Prospects*. op. cit.

หากพิจารณาตามเพศจะพบว่าผู้หญิงลี้ภัยออกจากเกาหลีเหนือมากกว่าผู้ชาย ทั้งนี้ ๘๐ - ๘๕% ของผู้อพยพเป็นผู้หญิง^{๔๖} โดยจำนวนผู้อพยพหญิงเพิ่มขึ้นจากเดิม ๕๐% ในปี ๑๙๙๘ ต่อมาในปี ๒๐๐๒ จำนวนผู้อพยพเพศหญิงเพิ่มขึ้นเป็น ๕๔% และ ๗๗% ในปี ๒๐๐๙ โดยจำนวนดังกล่าวใกล้เคียงกับการสำรวจก่อนหน้านี้โดย Courtland Robinson ซึ่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ Center for Refugee and Disaster Response มหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ ฮอปกิน ได้ทำการสำรวจและประมาณการตัวเลขผู้อพยพหญิงในปี ๑๙๙๘ คิดเป็น ๘๐% ของจำนวนผู้อพยพทั้งหมด ต่อมาในปี ๒๐๐๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๖๕% และ ๗๒% ในปี ๒๐๐๙ ขณะที่ผู้อพยพชายในปี ๑๙๙๘ ยังมีสัดส่วนมากกว่าผู้หญิงและทำงานในอุตสาหกรรมไม้หรือภาคเกษตรกรรมในประเทศจีน แต่หลังจากปี ๒๐๐๒ สัดส่วนของผู้อพยพหญิงได้เพิ่มขึ้นและมีจำนวนมากกว่าผู้ชาย^{๔๗}

ผู้อพยพเกาหลีเหนือในจีนและความมั่นคงของมนุษย์

จีนเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์ที่ผู้อพยพพบในประเทศจีนส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรูปของการหาประโยชน์ทางเพศ การบังคับใช้แรงงาน และการบังคับแต่งงาน^{๔๘} กว่า ๙๐% ของการค้ามนุษย์ในจีนล้วนเกี่ยวข้องกับเด็กและสตรี^{๔๙} ในปี ๒๐๐๘ จำนวนผู้อพยพเกาหลีเหนือที่อาศัยในจีนมีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ในจำนวนนี้ ๒ ใน ๓ เป็นผู้หญิง^{๕๐} และ ๗๐ - ๘๐% ของผู้อพยพหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปของการบังคับแต่งงานและการหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์ และการหาประโยชน์ด้านแรงงาน ในปัจจุบันผู้อพยพยังตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์บนอินเทอร์เน็ต เช่น

^{๔๖} Congressional Research Service, *North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options*, op. cit., p. 10.

^{๔๗} NAPSNet Special Report, *North Korea: Migration Patterns and Prospects*. op. cit.

^{๔๘} Jane Kim, "Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry," *In Virginia Journal for International Laws*, 51, 2011: 455.

^{๔๙} U.S. Dep't of State, *Trafficking in Person Report 91*, 2006.

^{๕๐} Chang Yoon-kol et al, *Migration Experiences of North Korean Refugee: Evidence from China* (Peterson Institution, working Paper no. WP08-4, 2008), p. 7.

การเปลี่ยนผ่านออนไลน์ เป็นต้น^{๕๑} สภาพเช่นนี้กระตุ้นความต้องการค้าหญิงเกาหลีเหนือในจีน ในปี ๒๐๑๐ จำนวนผู้อพยพที่เป็นผู้หญิงจะเพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็นมากกว่า ๘๐% และกว่า ๙๐% ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์^{๕๒}

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างหญิงและชาย ผู้อพยพเพศชายมีโอกาสในการหาที่พักพิงในจีนน้อยกว่าผู้หญิง และจำเป็นต้องพึ่งพาตนเอง ผู้อพยพชายจะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายในชนบท ส่วนใหญ่ทำงานในไร่นาหรือเหมืองในพื้นที่ห่างไกลเพื่อหลบเลี่ยงการตรวจสอบจากตำรวจ ด้วยรายได้ต่ำและไม่มีที่พักพิงเป็นหลักแหล่ง ส่งผลให้ผู้อพยพไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานได้ สภาพชีวิตในจีนจึงเลวร้ายไม่ต่างจากในเกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตาม ผู้ชายมีแนวโน้มจะอยู่อาศัยในจีนเป็นระยะเวลาสั้นๆ คือเมื่อมาถึงจีนแล้วจะพยายามติดต่อกับองค์กรเอกชนเพื่อขอความช่วยเหลือและการคุ้มครองเพื่อลี้ภัยไปเกาหลีใต้หรือประเทศที่สาม ขณะที่อีกส่วนหนึ่งทำงานในจีนเป็นระยะเวลาสั้นๆ เพื่อเก็บเงินสำหรับซื้ออาหาร ยารักษาโรคหรือสิ่งของจำเป็น แล้วจึงรีบข้ามแม่น้ำกลับไปยังเกาหลีเหนือ^{๕๓}

ตรงกันข้ามกับผู้ชาย หญิงสาวเกาหลีที่หลบหนีเข้ามาในจีนส่วนใหญ่จะมีโอกาสทำความรู้จักกับชายชาวจีนผ่านทางนายหน้าหรือทำความรู้จักด้วยตนเอง ถือเป็นวิธีการเอาชีวิตรอดประการหนึ่งของหญิงเกาหลี ในเขตชนบทอัตราส่วนประชากรหญิงและชาย โดยเฉพาะกลุ่มคนโตมีอัตราส่วนที่ ๑๔ : ๑ ดังนั้น ในชนบทจึงมีความต้องการหญิงสาวเพื่อแต่งงานในเขตชนบทเป็นจำนวนมาก^{๕๔} ขณะที่หญิงเกาหลีเหนือบางครั้งพบกับชายที่สามารถอยู่ร่วมกันได้และตัดสินใจสร้างครอบครัวในจีน ส่วนใหญ่เป็นผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการบังคับแต่งงาน หญิงสาวจะถูกขายให้กับชายชาวจีนหรือเจ้าของสถานบริการทางเพศและร้านอาหารโอเกะ ทั้งในเขตปกครองตนเองชนชาติเกาหลีเหยียนเปียนหรือส่วนอื่นๆ ในประเทศ

^{๕๑} Lee Tae-hoon, "Female North Korean Defectors price at \$150," *Korea Time Nation* (May 14, 2010) [Online] Available From <http://tinyurl.com/32rpf9>. cited in Chang Yoonkol et al, *Migration Experiences of North Korean Refugee: Evidence from China*.

^{๕๒} Jane Kim, "Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry," *In Virginia Journal for International Laws*, 51, 2011: 455.

^{๕๓} Joel R. Charny, *North Koreans in China: A Human Rights Analysis*, op. cit., p. 83.

^{๕๔} Chung Byung-Ho, "Living Dangerously in Two Worlds: The Risks and Tactics of North Korean Refugee Children in Chin," *Korea Journal*, op. cit., p. 198.

จีน ในความเป็นจริงแล้วหญิงเกาหลีเหนือสร้างความสัมพันธ์กับชายเพื่อความอยู่รอดและให้ได้ รับการคุ้มครองจากการกวาดล้างของทางการ^{๕๕}

การค้ำบุนัขและการบังคับแต่งงาน

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีนอัตราส่วนระหว่างหญิงและชายในวัยเจริญพันธุ์ อยู่ที่ประมาณ ๑๔: ๑^{๕๖} โดยเฉพาะในชนบทที่ยากจนหรือห่างไกลความเจริญ ชนบท ของจีนนั้นยึดมั่นในคติที่ให้ความสำคัญกับเพศชายเพื่อสืบทอดวงศ์ตระกูลและมรดก และ เมื่อรัฐบาลจีนบังคับให้ประชาชนมีบุตรคนเดียว ความต้องการเด็กชายจึงมีมากกว่าเด็กหญิง ส่งผลให้สัดส่วนประชากรระหว่างหญิงและชายในจีนแตกต่างกันอย่างยิ่ง และยิ่งกว้างขึ้นไป อีกในชนบท ขณะเดียวกันแรงผลักดันทางเศรษฐกิจสังคม ยังตอกย้ำให้เกิดความไม่สมดุลกัน ระหว่างหญิงและชายในชนบทของจีน กล่าวคือ ภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็กนิยมจ้างแรงงานเพศหญิงมากกว่าผู้ชาย ส่งผลให้หญิงในชนบทจำนวนมากละทิ้งถิ่นฐาน เข้าสู่เมือง^{๕๗} ขณะที่ชายที่ไม่สามารถหางานในเมืองได้ก็ตกอยู่ในภาวะไร้คู่ ส่วนใหญ่เป็นผู้พิการ เจ็บป่วย ยากจน หรือติดสุราและการพนัน เป็นต้น^{๕๘} การขาดแคลนหญิงในวัยเจริญพันธุ์ เพื่อแต่งงานส่งผลให้เกิดธุรกิจจัดหาหญิงต่างชาติเพื่อบังคับแต่งงาน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของจีนมีหญิงเกาหลีติดเป็นเหยื่อเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การสมรสกับชาวจีนไม่อาจ รับประกันความอยู่รอดและความปลอดภัยให้กับหญิงเกาหลีเหนือได้ ซึ่งหากถูกจับกุมจะถูก เนรเทศกลับประเทศเช่นกัน นอกจากนี้ หญิงที่ถูกขายเพื่อแต่งงานกับชาวจีนส่วนใหญ่จะถูกทารุณ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ โดยไม่อาจร้องขอความช่วยเหลือได้เนื่องจากสถานะ

^{๕๕} Joel R. Chamy. *North Koreans in China: A Human Rights Analysis*, op. cit., p. 84.

^{๕๖} Jane Kim, *Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry*, op. cit., p. 460.

^{๕๗} Lee Hae Young, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, Op. cit., p. 20.

^{๕๘} Blaine Harden, "N. Korean Women Who Flee to China Suffer in Stateless Limbo: Many are sold into Marriage", *Washington Post*, (June 10, 2009), p. 8.

ของตน^{๕๙} หญิงสาวบางคนหันไปขายบริการทางเพศเพื่อแสวงหารายได้^{๖๐} ยิ่งไปกว่านั้นหญิงเกาหลีเหนืออาจถูกทหารจีนและทหารเกาหลีทรمانในระหว่างกระบวนการส่งกลับประเทศ^{๖๑}

กระบวนการค้ามนุษย์เกิดขึ้นตั้งแต่ผู้อพยพข้ามพรมแดนเข้าในจีน ผู้อพยพเป็นเป้าหมายหลักของขบวนการอาชญากรรม คนกลางและนายหน้าค้ามนุษย์ นักค้ามนุษย์จะเริ่มติดต่อกับผู้ต้องการลี้ภัยตั้งแต่ในเกาหลีเหนือ โดยสัญญาว่าจะให้ทำงานในโรงงาน ร้านอาหารหรือคนรับใช้ในบ้าน ในบางกรณีนายหน้าจะติดต่อหญิงเกาหลีเพื่อแต่งงานในจีนโดยตรง แม้ในกรณีผู้ตกเป็นเหยื่อจะตกลงและยอมรับการแต่งงาน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์นี้อาจกลายเป็นการค้ามนุษย์ได้ เนื่องจากหญิงสาวจะมีสภาพชีวิตที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากที่ตกลงกันก่อนหน้านี้ โดยถูกบังคับให้แต่งงานกับคนแก่ ผู้พิการ หรือยากจน^{๖๒} อีกทั้งยังเสี่ยงถูกรุณทางร่างกาย จิตใจและอารมณ์จากสามี บางครั้งนายหน้าจะติดต่อกับผู้อพยพที่หลบซ่อนอยู่ตามพรมแดน ซึ่งนักค้ามนุษย์กลุ่มนี้สามารถพูดได้ทั้งภาษาจีนและภาษาเกาหลี โดยจะแสวงหาความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพไปพร้อมกับการแสวงประโยชน์ ผู้อพยพหลายคนถูกลักพาและขายหลายครั้งโดยนายหน้าหรือแม้แต่จากสามีของพวกเขา^{๖๓}

นอกจากนี้ มีการรายงานว่าบางครั้งทหารยามและตำรวจจีนจะขายผู้อพยพที่ถูกจับกุมให้กับนายหน้าค้ามนุษย์ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าขบวนการค้ามนุษย์ทำงานทั้งในและนอกประเทศเกาหลีเหนือ นายหน้าและนักค้ามนุษย์ในประเทศจะร่วมมือกับทหารยาม เจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นหรือทหาร โดยจะให้สินบนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนย้ายผู้อพยพ นอกจากนี้ นักค้ามนุษย์ยังร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมในประเทศจีน เพื่อแสวงกำไรจากการค้าผู้อพยพ

^{๕๙} Committee for Human Right in North Korea, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, Op. cit., p. 16.

^{๖๐} Amnesty International, *Starved of Rights: Human Right and Food Crisis in Democratic People's of Korea*, London (2004): 28.

^{๖๑} Anthony Fialo, "North Korean Woman Find Life of Abuse Waiting in China," *Washington Post*, (3 March 2004):16.

^{๖๒} Kim Young-Ja, "Human Rights Of North Korean Women in China and Policy Proposal", *Citizens Alliance for North Korean Human Rights*. [Online] Available From <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/jul/21-514072.html?chanlid=eap>. [20 Nov 2015].

^{๖๓} David Lee, "North Korean Human Right: A story of Apathy, Victim and International law," *Stanford Journal of East Asian Affairs* 14, 2 (2004): p. 110.

จากการประเมินของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ระบุว่า ๘๐% - ๙๐% ของผู้ลี้ภัยเกาหลีเหนือในจีนตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ผู้หญิงเสี่ยงตกเป็นเหยื่อโดยถูกหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การข่มขืน การบังคับแต่งงาน ทั้งนี้ กระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ จัดเกาหลีเหนือให้อยู่ใน Tier ๓ ด้านการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด เนื่องจากรัฐบาลเกาหลีเหนือไม่มีการดำเนินมาตรการใดๆ ตามหลักสากลเพื่อแก้ไขหรือป้องกันการค้ามนุษย์ ผู้อพยพถูกขายเพื่อบังคับแต่งงานมีราคาตั้งแต่ ๔๖๘ - ๑,๕๘๘ เหรียญสหรัฐฯ^{๖๔} ผู้อพยพเกาหลีเหนือเป็นที่ต้องการอย่างมากในหมู่ชาวจีนที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถแต่งงานกับหญิงจีนได้ หรือชราภาพ หย่าร้าง หรือพิการ

ผู้อพยพเกาหลีเหนือที่ตกเป็นเหยื่อของการบังคับแต่งงานส่วนใหญ่จะเผชิญความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดจากสามีหรือคนในครอบครัว ทั้งในทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ สามีและครอบครัวสามีจะมีอำนาจเหนือร่างกายและจิตใจของพวกเขา โดยจะควบคุมตั้งแต่การใช้ชีวิต การเคลื่อนย้าย การใช้แรงงาน สิทธิในการให้กำเนิดบุตรของผู้ตกเป็นเหยื่อ ผู้ตกเป็นเหยื่อต้องเผชิญกับความหวาดกลัวจากการถูกจับกุม ถูกเนรเทศ และการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ซ้ำในอนาคต^{๖๕} สามีและครอบครัวใช้ความหวาดกลัวที่จะถูกจับกุมและทรมานตลอดจนใช้วิธีการขู่บังคับ ความโดดเดี่ยวทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมที่ผู้อพยพเผชิญอยู่ การข่มเหงทางเศรษฐกิจ อารมณ์และร่างกายเพื่อให้ตนมีอำนาจเหนือผู้ตกเป็นเหยื่อ^{๖๖}

จากรายงานของพันธมิตรประชาชนเพื่อสิทธิมนุษยชนชาวเกาหลีเหนือ (Citizens' Alliance for North Korean Human Right) พบว่า ๖๐ - ๗๐% ของผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทั้งทางกายและทางจิตใจ^{๖๗} นอกจากนี้ ฮิวแมนไรท์วอตช์ (Human

^{๖๔} Paul Kim, *Life Across the Border: North Koreans in China, US-China Today*, [Online] Available From http://www.uschina.usc.edu/w_usci/showarticle.aspx?articleID=15423&AspxAutoDetectCookieSupport=1 [12 Nov. 2014].

^{๖๕} Blaine Harden, "North Korean Women Who Flee to China Suffer in Stateless Limbo: Many are sold into Marriage". *Washington Post*, (2009): p. 8.

^{๖๖} Jane Kim, "Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry". *Virginia Journal for International Laws* 51 (2011): 461.

^{๖๗} NKHR Delegation at 61st UNHCR Meeting in Geneva 7 April 2005, "A Women's Voice International," [Online] Available From <http://awomansvoice.org/n11-2005-4.html>. cited in Jane Kim, p. 463.

Right Watch) ได้แสดงความกังวลถึงสถานการณ์การค้าหญิงเพื่อบังคับแต่งงานทวิความรุนแรงภายในครอบครัวและไม่สามารถหลบหนีหรือรายงานสถานการณ์ที่ตนเผชิญอยู่ เนื่องจากมีการเข้าเมืองและพำนักอยู่ในจีนอย่างผิดกฎหมาย^{๖๔} ผู้อพยพเกาหลีเหนือที่ตกเป็นเหยื่อของการบังคับแต่งงานส่วนใหญ่ถูกแสวงประโยชน์ทั้งทางร่างกายและทางเพศโดยสามีและครอบครัวของสามีเพื่อใช้แรงงานในบ้าน สมองความต้องการทางเพศและบังคับให้กำเนิดบุตร^{๖๕} การที่รัฐบาลจีนไม่ยอมรับสถานะผู้อพยพเกาหลีเหนือทำให้การแต่งงานระหว่างผู้อพยพกับชาวจีน (ทั้งชาวจีนเชื้อชาติเกาหลีและชาวจีนอื่น) เป็นสิ่งผิดกฎหมาย สภาพเช่นนี้ทำให้ผู้อพยพไม่มีสิทธิได้รับบัตรประชาชนและหนังสืออนุญาตพำนักในประเทศจีน เมื่อไม่มีบัตรประชาชนผู้อพยพจึงไม่สามารถทำงานในประเทศจีนได้อย่างถูกกฎหมาย^{๖๖} ผลก็คือผู้เป็นเหยื่อถูกบังคับให้ทำงานที่บ้าน บางส่วนต้องลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายนอกบ้านโดยที่รายได้จะตกเป็นของสามีหรือครอบครัวสามี^{๖๗} ดังนั้น สามีและครอบครัวจึงมีอำนาจเหนือและสามารถควบคุมผู้อพยพได้ บางกรณีชายชาวจีนซึ่งมีฐานะยากจนต้องกู้เงินเพื่อใช้ซื้อเจ้าสาวเกาหลีเหนือ เมื่อแต่งงานกันแล้วผู้อพยพพบว่าตนเองต้องทำงานชดใช้ค่าตัวเจ้าสาวไปชั่วชีวิต บางคนตัดสินใจเข้าสู่ธุรกิจการให้บริการทางเพศเพื่อหารายได้^{๖๘} นอกจากนี้ ในผู้อพยพบางคนถูกบังคับให้ตั้งครรภ์หรือบังคับให้ทำแท้งหรือตัดมดลูกออกเพื่อทำหมัน ส่วนใหญ่กระทำการโดยวิธีที่ไม่ถูกหลักอนามัย การบังคับตั้งครรภ์บังคับทำแท้งและการบังคับตัดมดลูก ถือเป็นทารุณและเป็นการใช้ความรุนแรงเพื่อควบคุมและละเมิดสิทธิในการให้กำเนิดบุตร สิทธิในร่างกาย และเสรีภาพของหญิงผู้อพยพเกาหลีเหนือ^{๖๙}

^{๖๔} Human Right Watch, *The Invisible Exodus: North Koreans in People's Republic of China*, (2002), p. 13-14.

^{๖๕} Committee for Human Right in North Korea, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, op. cit., p. 50.

^{๖๖} Committee for Human Right in North Korea, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, op. cit., p. 23.

^{๖๗} Jane Kim, *Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry*, op. cit., p. 464.

^{๖๘} Lee Hae Young, *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*, op. cit., p. 28 .

^{๖๙} Jane Kim, *Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry*, op. cit., p. 464.

สรุป

แม้ว่าจีนจะเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้อพยพ แต่ทางการจีนไม่อนุญาตให้องค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะคณะมนตรีข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เข้าถึงผู้อพยพเกาหลีเหนือที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในจีน เนื่องจากรัฐบาลจีนเห็นว่าผู้อพยพเหล่านี้เป็นผู้อพยพทางเศรษฐกิจ (มาจากเป็นผู้อพยพทางการเมือง) ซึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพื่อแสวงหาอาหารและเพื่อทำงานในจีน^{๗๔} อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถประมาณการตัวเลขที่ชัดเจนของชาวเกาหลีเหนือในจีนที่มีคุณสมบัติตรงกับผู้อพยพ แต่เป็นไปได้ที่จำนวนผู้อพยพอาจมากตามนิยามที่กำหนดไว้^{๗๕} ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ UNHCR ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลจีนให้ตั้งสำนักงานในกรุงปักกิ่ง ในเวลานั้นจุดประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นเพื่อการจำกัดจำนวนผู้อพยพจากเวียดนาม อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การลงพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีนในปลายทศวรรษที่ ๑๙๙๐ UNHCR ได้แสดงความกังวลต่อผู้อพยพเกาหลีเหนือในจีน แต่รัฐบาลปักกิ่งมองปัญหานี้เป็นปัญหาภายในของจีน และต่อมาได้ออกคำสั่งห้ามเจ้าหน้าที่ของ UNHCR เดินทางเข้าไปยังพรมแดนจีนและเกาหลีเหนือ^{๗๖}

^{๗๔} จีนเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวแต่ไม่ได้ภาคยานุวัติกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวและไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญา ทั้งนี้ ตามกฎหมายจีนชาวต่างชาติที่ได้รับการพิจารณาสถานะผู้อพยพต้องได้รับการเห็นชอบจากทางการจีนเท่านั้น นโยบายของจีนต่อผู้อพยพมีความแตกต่างกันตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ผู้อพยพชาวเวียดนามและชาวคะฉิ่นถือเป็นผู้อพยพกลุ่มใหญ่ที่สุดที่ทางการจีนอนุญาตให้พักพิงในประเทศได้ โดยผู้อพยพชาวเวียดนามมีประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งตั้งถิ่นฐานในจีนส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพจากสงครามจีน - เวียดนาม ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ซึ่งสามารถผสมกลมกลืนและอยู่ร่วมกับชาวจีนได้เป็นอย่างดีสำหรับชาวคะฉิ่นลี้ภัยอยู่ในมณฑลยูนนานและมีจำนวนหลายหมื่นคน ผู้อพยพทั้งสองกลุ่มได้รับการรับรองสถานะจาก UNHCR อย่างไรก็ตาม ผู้อพยพอีกหลายสัญชาติ รวมทั้งผู้อพยพเกาหลีเหนือไม่ได้รับการรับรองสถานะจากทางการจีนและถูกส่งกลับประเทศต้นทางโดยปราศจากการเข้าถึงจาก UNHCR

^{๗๕} James Seymour, *China : Background Paper on the Situation of North Koreans in China*, op. cit., p. 21.

^{๗๖} Congressional Research Service, *North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options*, op. cit., p. 11.

นอกจากนี้ ทางการเงินยังแสดงความเคลือบแคลงต่อความตั้งใจของนานาประเทศ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ UNHCR และได้จำกัดการเข้าถึงพื้นที่ชายแดนขององค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีความพยายามสังเกตการณ์สถานการณ์และจัดตั้งค่ายพักพิงสำหรับผู้อพยพเกาหลีเหนือ สภาพเช่นนี้ส่งผลเสียอย่างมากต่อสถานะของผู้อพยพเกาหลีเหนือในจีน^{๗๗}

นอกจากรัฐบาลจีนไม่อนุญาตให้ชาวเกาหลีเหนือลี้ภัยในประเทศแล้ว^{๗๘} ทางการเงินยังบังคับใช้มาตรการตามข้อตกลงทวิภาคี ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ว่าด้วยการส่งชาวเกาหลีเหนือกลับประเทศ ถึงอย่างไรก็ตามข้อตกลงนี้จะถูกเพิกเฉยจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจีน ส่งผลให้ผู้อพยพเกาหลีเหนือลักลอบเดินทางเข้ามาในจีนเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ จีนเป็นเจ้าภาพในการจัดการแข่งขันโอลิมปิกฤดูร้อนที่กรุงปักกิ่ง เพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นในช่วงการแข่งขันกีฬา รัฐบาลได้ออกคำสั่งให้เพิ่มความเข้มงวดการลาดตระเวนบริเวณชายแดน โดยให้ติดตั้งสายไฟแรงสูงตลอดแนวพรมแดน ตรวจค้นบ้านเรือน คัดกรองและจำคุกชาวจีนที่ให้ความช่วยเหลือหรือให้ที่ซ่อนแก่ผู้อพยพเกาหลีเหนือ ตลอดจนให้รางวัลแก่ผู้ให้เบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจับตัวผู้อพยพ^{๗๙} กอปรกับจำนวนผู้อพยพเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ในจีนมีจำนวนมากขึ้น จนก่อให้เกิดความกังวลจากชาวจีนต่ออันตรายและอาชญากรรมในท้องถิ่นจากผู้อพยพ ด้วยเหตุนี้ผู้อพยพเกาหลีเหนือถูกจับกุมและส่งกลับประเทศเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การส่งผู้อพยพกลับประเทศนำไปสู่การตั้งคำถามถึงการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพเกาหลีเหนือสำหรับจีนแล้ว เป็นประเด็นที่สร้างความยุ่งยากลำบากใจให้กับรัฐบาลจีนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ทางการเงินไม่ต้องการทำอะไรก็ตามที่เป็นการยั่วยุให้เกิดความตึงเครียดและสภาพไร้เสถียรภาพในคาบสมุทรเกาหลี หรือสร้าง

^{๗๗}Ibid.

^{๗๘}*Complementary Form of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, Paper for Executive Committee of the High Commissioner's Program, (2002).

^{๗๙}U.S. Congress Report, p. 124-25.

“ปัจจัยดึง” ให้ชาวเกาหลีเหนือข้ามพรมแดนเข้ามาในจีนมากกว่าที่เป็นอยู่ จีนถือเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุดของเกาหลีเหนือ รัฐบาลจีนจึงจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงสถานการณ์ใดๆ ที่จะนำมาซึ่งความไม่สงบบริเวณชายแดน เช่น การล่มสลายของระบอบเกาหลีเหนือ รัฐบาลจีนเชื่อสถานการณ์เช่นนั้นจะผลักดันให้ชาวเกาหลีหลายล้านคนข้ามพรมแดนเข้ามาในจีน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของจีนอย่างมาก อันเป็นการซ้ำเติมปัญหาการว่างงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศอีก นอกจากนี้ หากจีนอนุญาตให้ตั้งค่ายผู้อพยพในประเทศจะเป็นการสร้างความตึงเครียดระหว่างจีนและเกาหลีเหนือ ซึ่งอาจทำให้อิทธิพลของจีนต่อเกาหลีเหนือเสื่อมถอยลง สภาพเช่นนี้จะส่งเสริมให้เกาหลีเหนือสร้างความตึงเครียดในคาบสมุทรขึ้นมาได้ด้วยการช่วยยุทธทางทหาร และบังคับให้จีนกลายเป็นศัตรูกับประเทศเพื่อนบ้านไปในที่สุด ผู้เชี่ยวชาญบางคนเชื่อว่า จีนใช้เกาหลีเหนือเป็นรัฐกันชนระหว่างพรมแดนจีนกับกองกำลังทหารสหรัฐฯ ที่ประจำการในเกาหลีใต้ ที่ผ่านมาจีนนิยมแก้ไขปัญหากับเกาหลีเหนือด้วยการเจรจาและการสนทนาระหว่างผู้นำ เจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่นจีนกังวลต่อการอนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามาในท้องถิ่น จะกลายเป็นแบบอย่างที่ได้ดีต่อสถานการณ์การลี้ภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตกับชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในจีน เช่น ชาวทิเบต และชาวอุยกูร์^{๕๐}

^{๕๐} Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations: Current Issues and Implication for U.S. Policy*, (2006), p. 3.

บรรณานุกรม

- Amnesty International. *Starved of Rights: Human Right and Food Crisis in Democratic People of Korea*. London (2004): 28.
- Byung-Ho, Chung. Living Dangerously in Two Worlds: The Risks and Tactics of North Korean Refugee Children in China. *Korea Journal* (2003): 206.
- Cha,V. *The Impossible State: North Korea, Past and Future*. London: Bodley Head, 2012.
- Charny, R Joel. North Koreans in China: A Human Rights Analysis. *International Journal of Korean Unification Studies* 13 (2004): 78.
- Complementary From of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime. *Paper for Executive Committee of the High Commissioner's Program*. (2002). U.S. Congress Report
- Congressional Research Service. North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options. *Report for Congress Member and Committee of Congress*, Washington DC: 2007.
- Dumbaugh, K. China-U.S. Relations: Current Issues and Implication for U.S. Policy (2006)
- Fialo, A. North Korean Woman Find Life of Abuse Waiting in China. *Washington Post* (3 March 2004): 16.
- Haggard, S.and Noland, M. *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. Washington DC: Paper for US Committee for Human Right in North Korea, 2006.
- Haggard, S. and Noland, M. *Witness to Transformation: Refugee Insights Into North Korea* Washington, DC: Peter G. Peterson Institution for international Economic. United Book Press Inc., 2011.
- Harden, B. North Korean Women Who Flee to China Suffer in Stateless Limbo: Many are sold into Marriage. *Washington Post* (June 10, 2009).
- Hawk, D. *The Hidden Gulag: Exposing North Korea's Prison Camps*. Washington DC: US Committee for Human Right in North Korea, 2003.

- Hee, Soon Lim. *The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Woman* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2005)
- Human Right Watch. *The Invisible Exodus: North Korean In the People Republic of China*. New York, 2002.
- Kim, J. Trafficked: Domestic Violence, Exploitation in Marriage, and The Foreign Bride Industry. *Virginia Journal for International Laws* 51, 2011: 455.
- Kim, P. *Life Across the Border: North Koreans in China* [Online] Available From http://www.uschina.usc.edu/w_usci/showarticle.aspx?articleID=15423&AspxAutoDetectCookieSupport=1 [2014 Nov. 12]
- Lankov, A. North Korea Refugee in Northeast China. *Asian Survey* 44 (no.6, 2004): 812.
- Lee, D. North Korean Human Right: A story of Apathy Victim and International law *Stanford Journal of East Asian Affairs* 14, 2 (2004)
- Myers, BR. *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why Its Matters*. Melville House, 2010.
- McLane, Y Grace. *Escape from North Korea: Economic and Cultural Determinants of Female Refugee Migration Patterns into China* [Online] Available From http://triceratops.brynmawr.edu/dspace/bitstream/handle/10066/10583/2013McLaneG_thesis.pdf?sequence=1 [2014 Nov. 12]
- NAPSNet Special Report. North Korea: Migration Patterns and Prospects. Paper for the Conference the Korea Project for Long Term, 2010: [Online] Available From <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/north-korea-migration-Patterns-and-prospects/> [2014 Sep. 20].
- Natsios, A. The Politics of Famine in North Korea. *United State Institution of Peace Special Report*, 1999.
- North Korean Defectors "Escape Route" and Their Fate upon Repatriation*. [Online] Available From www.dailyink.com/english/keys/2002/9/03.php [2014 Nov. 12].

Seymour, J. *China: Background Paper on the Situation of North Koreans in China*. Paper for the United Nations High Commissioner for Refugee, Protection Information Section (New York: 2005 Congressional Research Service, North Korean Refugee in China and Human Right Issues: International Response and U.S. Policy Options, op. cit., p. 4.

Soo-Am, Kim. *The North Korea Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications*. (Studies Series 06-01, Seoul: Korea Institution for National Unification, 2006.

Young, Hae Lee. *Lives For Sale: Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*. Washington DC: HRNK Publications- U.S. Committee for Human Right in North Korea. N.p., 2009

Yoon-Kol, Chang et al *Migration Experiences of North Korean Refugee: Evidence from China*. Peterson Institution, working Paper no. WP08-4, 2008.

Young-Ja, Kim. Human Rights Of North Korean Women in China and Policy Proposal. *Citizens Alliance for North Korean Human Rights*. [Online] Available From <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/jul/21-514072.html?chanlid=eap>. [2015 Nov. 20].



การก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕
Construction of “Strong Community” Discourse in Thai Society 1992 - 2002

ธีรพงศ์ พรหมวิชัย^๑

“ชุมชนเข้มแข็ง” ในฐานะที่เป็นวาทกรรม

นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา การพูดถึง “ชุมชนเข้มแข็ง” กลายเป็นประเด็นใหญ่ที่เข้ายึดกุมไปแทบทุกหัวระแหงของ “แนวคิด” หรือ “ปฏิบัติการ” ที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่นไทย โดยบรรดานักวิชาการ นักพัฒนา หน่วยงานราชการ หรือแม้กระทั่งประชาชนส่วนใหญ่ ต่างก็เริ่มผลงจากเป้าหมายเดิมของการพัฒนาชุมชนภายใต้แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนช่วงต้น (พ.ศ. ๒๕๒๔ - ๒๕๓๕) อันได้แก่การส่งเสริมชุมชนให้ “พึ่งตนเองได้” มาสู่เป้าหมายใหม่คือการทำให้ชุมชน “มีความเข้มแข็ง” โดยลดสถานะเป้าหมายเดิมลงเป็นเพียง “แนวทางหลัก” หรือ “มาตรฐานขั้นต้น” ในการเดินทางสู่เป้าหมายใหม่มากขึ้น ซึ่งทำให้ชุมชนเข้มแข็ง จากที่คั่นะ/มุ่มมอง ค่อยๆ ถูกพัฒนาขึ้นเป็นกระแสความคิดที่มีการนำไปผลิตซ้ำ/พูดซ้ำกันในภาคส่วนต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นวงวิชาการภาครัฐภาคเอกชนหรือภาคประชาชน/ชุมชนจนบรรดาตัวชี้วัดต่างๆ ของความเป็นชุมชนเข้มแข็งกลายมาเป็นมาตรฐานใหม่/ความปกติแบบใหม่ที่ชุมชนจะหลีกเลี่ยงไม่พยายามสร้างขึ้นไม่ได้ ซึ่ง “ภาคปฏิบัติการ” หลักๆ ของชุมชน

^๑ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เข้มแข็งในฐานะที่เป็นมาตรฐานใหม่ของการพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่นหลัง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นก็คือ การทำหน้าที่ตรวจวัด ตัดสิน และนิยามชุมชนแต่ละแห่ง/แต่ละกลุ่มว่ามีความเข้มแข็งหรืออ่อนแอ ควรได้รับการพัฒนา/ฟื้นฟูในด้านใด และในระดับที่มากน้อยเพียงใด โดยมีคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการชี้แนะและให้ความรู้หรือนักวิชาการ นักพัฒนา หรือประชาชนชาวบ้าน คอยกำหนดทิศทางของกระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็งให้ชาวบ้านคอยปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาพที่ปรากฏออกมาจะดูเหมือนว่ามาตรการการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้ง “องค์กรชุมชน” “เศรษฐกิจชุมชน” หรือ “ประชาธิปไตยชุมชน” ฯลฯ ขึ้นในชุมชน จะให้ความรู้สึกเหมือนว่าคนในชุมชนกำลังจัดการตนเอง/กำหนดชะตาชีวิตของตนเอง แต่ในความเป็นจริง แนวทางเหล่านี้กลับเป็นเพียงกลไกทางอุดมการณ์ของชุมชนเข้มแข็งในการที่จะทำให้คนในชุมชนลุกขึ้นมาจัดระเบียบ/กำหนดวินัยตนเองโดยที่รัฐหรือภาคส่วนอื่นๆ ไม่จำเป็นต้องเข้าไปจัดระเบียบโดยตรงหรือจัดระเบียบผ่านการปกครองไปที่ความคิด/จิตใจแทน เท่านั้น ซึ่งการปกครองทางความคิด/จิตใจที่ว่าเป็นสิ่งที่มิเชล ฟูกูต์ (Michel Foucault) นักประวัติศาสตร์สกุลหลังโครงสร้างนิยม (post-structuralism) เรียกว่า “การปกครองชีวญาณ” (governmentality) อันหมายถึงการปกครองที่รัฐหรือภาคส่วนที่มีอำนาจเข้าควบคุมประชาชนของตนด้วยการสร้างระบบคุณค่าบางอย่างให้ประชาชนยึดถือโดยเผยแพร่ระบบคุณค่านั้นผ่านสถาบันทางสังคมต่างๆ ในลักษณะของการผลิตซ้ำการให้ความรู้ในแบบที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific knowledge) ต่อประชาชนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเพื่อกล่อมเกล้าให้ประชาชนปกครอง/จัดการตนเองบนพื้นฐานของความรู้ที่นั้น เสมือนหนึ่งว่าตัวของประชาชนเองที่เป็นองค์ประธาน (subject) ในการคิด ตัดสินใจ และกระทำการต่างๆ ต่อตนเอง โดยกระบวนการในการดำเนินการปกครองแบบชีวญาณนั้นจะเริ่มต้นจาก ๑) การนำเสนอความคิดของตนเอง ของผู้พูด/ผู้เขียน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคมออกมาในรูปของความรู้ที่ชี้แนะแก่ประชาชนว่าอะไรดี/ไม่ดี อะไรคือสิ่งที่ควรทำ/ไม่ควรทำ อะไรคือความจริง/ความเท็จ ๒) การผลิตซ้ำความรู้ดังกล่าวโดยคนอื่นๆ/ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมในลักษณะของการวิพากษ์วิจารณ์และการอ้างอิงผู้พูด/ผู้เขียนเหล่านั้น ไปจนถึง ๓) การเผยแพร่ความรู้ที่นั้นผ่าน พิธีกรรม วงการ คำสอน และระบบการศึกษา ออกไปสู่สังคมในวงกว้าง ตามลำดับ ซึ่งกระบวนการทั้งสามนี้จะก่อให้เกิดการยอมรับของคนในสังคมต่อความรู้ที่ถูกผลิตซ้ำนั้นว่าเป็นความจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ และทำให้ความรู้ถูกถ่ายทอดและมีอำนาจในการครอบงำสังคมต่อไป

“การปกครองชีวญาณ” ดังที่กล่าวมา จึงมีองค์ประกอบสำคัญของส่วนคือ “ความรู้แบบวิทยาศาสตร์” และ “กระบวนการเผยแพร่และครอบงำความรู้แบบวิทยาศาสตร์ต่อสังคม” ซึ่ง

การใช้ความรู้แบบวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือในการจัดการประชากรโดยรัฐนั้น เริ่มต้นขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ เมื่อรัฐสมัยใหม่ต้องการสถาปนาระบบการปกครองที่มีเหตุผลขึ้น เพ่อนิยามตัวเองให้หลุดพ้นจากการใช้อำนาจที่มาจากฐานอำนาจแบบเก่าหรือ “อำนาจแบบองค์อธิปัตย์” (sovereign power) ที่เป็นอำนาจแบบเจ้าชีวิตซึ่งแสดงออกผ่านสิทธิในการพรากหรือไว้ชีวิต (right to take life or let live) ของประชาชนโดยองค์อธิปัตย์ มาสู่การใช้อำนาจบนฐานใหม่หรือ “ชีวอำนาจ” (bio-power) ที่เป็นอำนาจแบบผู้เลี้ยงดูซึ่งแสดงออกผ่านสิทธิในการดูแลหรือปล่อยให้สิ้นชีวิต (right to foster life or let die) (Foucault, ๑๙๗๘: ๑๓๕-๑๔๐) ด้วยเหตุผลที่สำคัญก็คือ การขยายตัวของแนวคิดเรื่อง “สิทธิ” ในช่วงเวลานั้นที่บีบให้รัฐจำเป็นต้องจำกัดอำนาจเบ็ดเสร็จขององค์อธิปัตย์แบบเดิมลง ส่งผลให้ “อำนาจ” หลังศตวรรษที่ ๑๘ กลายมาเป็นเหรียญอีกด้านของ “ความรู้” ดังที่ฟูโกต์กล่าวว่า “ความรู้กับอำนาจต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน” (Foucault, ๑๙๘๐: ๕๒; ๙๕-๙๖) และเมื่ออำนาจในรัฐสมัยใหม่เป็นอำนาจที่อยู่บนฐานของความรู้ อำนาจจึงมีลักษณะไหลเวียน ไร้ศูนย์กลาง และไม่มีใคร/สถาบันใดสามารถผูกขาดอำนาจได้อย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ได้ อำนาจจึงไม่ได้มีเพียงความหมายเชิงลบหรือเชิงกดขี่/ทำลายล้างที่ผู้กุมอำนาจมีต่อผู้อยู่ใต้อำนาจเท่านั้น หากแต่ยังมีความหมายในเชิงบวก/เชิงสร้างสรรค์ที่เกิดจากการใช้อำนาจเพ่อนิยามความเป็นอื่นของผู้ด้อยอำนาจต่อผู้ครองอำนาจนำ (hegemon) ด้วย เช่น การต่อต้าน/ขัดขืนความรู้ว่าด้วย “การพัฒนากระแสหลัก” ด้วยการนิยามความเป็นอื่น/ทางเลือกอื่นของการพัฒนาขึ้นมาโดยนักพัฒนาออกกระแสหลักทั้งหลาย จนก่อให้เกิด “การพัฒนาแนวใหม่” ขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี “ความรู้แบบวิทยาศาสตร์/ความรู้สมัยใหม่” ในฐานะที่เป็นฐานอำนาจของรัฐสมัยใหม่^๒ เป็นความรู้ที่ต้องการความบริสุทธิ์ ดังนั้น อาณาบริเวณของความรู้จึงเต็มไปด้วย

^๒ “ภาวะสมัยใหม่” (modernity) คือภาวะที่แบ่งแยกอาณาเขตต่างๆ ไม่ว่าจะเป็อาณาเขตทางการเมือง เศรษฐกิจ ศิลปะ ศาสนา ฯลฯ ออกจากกันเป็นส่วนๆ โดยภายในแต่ละส่วนต้องมีความเหมือนกัน และส่วนดังกล่าวต้องมีความแตกต่างจากส่วนอื่น ๆ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้นำไปสู่การปลดปล่อยอาณาเขตต่างๆ ออกเป็นเอกเทศจากกัน รวมไปถึงถึงอาณาเขตที่เรียกว่า “ความเป็นปัจเจก” (individuality) ของมนุษย์แต่ละคนด้วย ดังนั้น เมื่อมนุษย์มีความเป็นปัจเจกก็หมายความว่าผลพวงทุกอย่างที่เกิดขึ้นกับชีวิตมนุษย์ล้วนเป็นผลมาจากการคิด/ตัดสินใจกระทำของตัวมนุษย์เอง ในแง่นี้ มนุษย์ในรัฐ/สังคมสมัยใหม่จึงต้องเป็นมนุษย์ที่มีเหตุผล (rationality) และดำเนินชีวิตด้วยความรู้ที่มีเหตุผล/ที่เป็นวิทยาศาสตร์จึงจะสามารถคิดหรือตัดสินใจเรื่องต่างๆ ในชีวิตได้ และรัฐ/สังคมเองก็ต้องเป็นรัฐ/สังคมที่มีเหตุผลเพื่อตอบสนองต่อมนุษย์สมัยใหม่ที่ต้องการความมีเหตุผลด้วย (ดู ธเนศ วงศ์ยานนาวา, ๒๕๕๔: ๖๕, ๗๖)

ด้วยการกำกับ/ควบคุม ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนของการผลิต/สร้าง แพร่กระจาย หรือภาคปฏิบัติการที่ความรู้นั้นกระทำต่อผู้คน ซึ่งในส่วนของ

“การผลิต/สร้างความรู้” นั้น ขอบเขตของสิ่งที่จะถือว่าเป็นความรู้จะถูกตีกรอบโดยเครื่องมือที่เรียกว่า ๑) “วินัย” (discipline) ซึ่งจะทำหน้าที่ตัดสินถ้อยแถลง (statement) ที่จะถูกนำเข้ามาเป็นตัวบท (text) ของความรู้ว่าถ้อยแถลงนั้นควรที่จะเข้ามาอยู่ในสาขาความรู้นั้น ๆ หรือไม่ ๒) “ผู้เขียน” (author) ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวม/จัดระเบียบถ้อยแถลงต่าง ๆ ออกมาเป็นตัวบทที่มีเอกลักษณ์ผ่านตัวตนที่ชัดเจนของคนเขียนซึ่งถูกกำกับอยู่โดยวินัยที่เขาสมาทาน และ ๓) “การวิจารณ์” (commentary) ซึ่งจะทำหน้าที่จำกัดความ/ขยายความตัวบทในระดับปลีกย่อยที่เป็นรายละเอียดเพื่อให้ตัวบทที่ใหญ่ในระดับวินัยถูกรับรู้ได้ง่ายและชัดเจนขึ้น ขณะที่ในส่วนของ

“การแพร่กระจายความรู้” กระบวนการเผยแพร่จะกระทำผ่าน ๑) “พิธีกรรม” (rituals) ซึ่งจะคอยกำหนดขอบเขตของบรรยากาศและท่าทีของผู้พูด/ผู้เผยแพร่ไม่ให้ปรากฏออกมาในลักษณะที่ขัดแย้งกับวินัย ๒) “วงการ” (society) ซึ่งจะคอยตรวจสอบความบริสุทธิ์/ถูกต้องของความรู้โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่ให้ตัวบทของความรู้ถูกบิดเบือน หรือเจือปน โดยสิ่งที่ยู่นอกเหนือขอบเขตของวินัยของความรู้ ๓) “คำสอน” (doctrine) ซึ่งจะคอยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้พูด/ผู้เผยแพร่จากผู้พูด/ผู้เผยแพร่หลักให้ขยายลงไปสู่ผู้พูด/ผู้เผยแพร่ในระดับปัจเจกจำนวนมาก และ ๔) “ความเหมาะสมทางสังคม” (social appropriation) ซึ่งจะคอยซ่อมแซม/ดัดแปลงนวัตกรรม/สถาบันการเผยแพร่ความรู้ให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นจากผลพวงของอำนาจ/ความรู้นั้น ๆ ที่กระทำต่อสังคมอยู่เสมอ และในส่วนของ

“ภาคปฏิบัติการของความรู้” ความรู้จะสำแดงอำนาจต่อผู้คนในสังคมที่ความรู้นั้นครอบงำอยู่ผ่าน ๑) “การห้าม” (prohibition) ที่จะคอยกำหนดว่า “ใคร” สามารถพูดทำ หรือคิด “อะไร” ใน “บริบทใด” ได้บ้าง ๒) “การแบ่งแยกและปฏิเสธ” (division and rejection) ที่จะคอยอธิบายว่าการพูด ทำ หรือคิด ในแบบที่ต้องห้ามกับที่ไม่ต้องห้ามนั้นต่างกันอย่างไร และการพูด ทำ หรือคิด แบบไหนเป็นสิ่งที่ผิด แบบไหนถูก และ ๓) “เจตจำนงต่อความจริง” (will to truth) ที่จะคอยประสาน “เหตุผลของการห้าม” เข้ากับ “ความจริง” เพื่อให้เหตุผลดังกล่าวถูกยอมรับในฐานะที่เป็นเหตุผลที่ถูกต้องเป็นจริง (ดู Foucault, ๑๙๗๘: ๑๒; ๑๙๘๑: ๔๘-๗๘)

ซึ่งเมื่อความรู้ถูกผลิตสร้าง เผยแพร่ และมีผลกระทบต่อสังคมในแง่ของการกำกับมุมมองของคนให้มองโลกแบบหนึ่ง ความรู้จึงเป็นสิ่งที่กระทำ ความรุนแรงต่อสิ่งต่าง ๆ เจกเช่นเดียวกับอำนาจ ซึ่งความรุนแรงดังกล่าวนี้ก็คือการที่ “ความรู้” พยายามทำตัวเป็น “ความจริง”

ด้วยการสร้างความบริสุทธิ์ให้กับตัวเองผ่านการแบ่งแยก กีดกัน จัดระเบียบ และนิยามสิ่งที่ยู่นอกขอบเขตของตัวเองว่าไม่ใช่ความจริง ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ ไม่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ และไม่ได้ออกมาอย่างเปิดเผยและเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) ซึ่งกระบวนการ/ขั้นตอนของการผลิตสร้าง เผยแพร่ และครอบงำความรู้ต่อสังคมที่เป็นเหมือนชุดกฎเกณฑ์ที่คอยกำหนดความหมายเอกลักษณ์ และภาคปฏิบัติการ ของความรู้ดังที่กล่าวมานี้ ในแง่นี้แล้วก็คือสิ่งที่ฟูโกต์เรียกว่า “วาทกรรม” (discourse) ที่หมายถึง “ระบบหรือกระบวนการที่ทำหน้าที่ผลิต/สร้างเอกลักษณ์และความหมายให้กับสิ่งต่างๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเราอยู่ ไม่ว่าจะเป็ความรู้ ความจริง อำนาจหรือตัวตนของเรา” (ไชยรัตน์ เจริญสิน-โอฬาร, ๒๕๔๙: ๑๙-๒๐) อันเป็นแหล่งที่มาที่แท้จริงของความรุนแรง^๓ ที่แฝงอยู่ในตัวความรู้ นั้นเอง

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา อำนาจ ความรู้ ความจริง หรือแม้กระทั่งตัวตนของมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่วาทกรรมผลิต/สร้างขึ้น ไม่ใช่สิ่งที่มีสสารตะก่นแท้ (essence) ดำรงอยู่แล้วก่อนการปรากฏขึ้นของสิ่งนั้นๆ และเมื่อไม่ได้ดำรงอยู่มาก่อน ก็ย่อมไม่มีประวัติศาสตร์ของสิ่งนั้นมาก่อน ฉะนั้น ประวัติศาสตร์ของสิ่งใดก็ตามที่ถูกสร้างขึ้นโดยวาทกรรมจึงเพิ่งถูกสร้างขึ้นหลังจากที่วาทกรรมเกี่ยวกับสิ่งนั้นปรากฏตัวขึ้นแล้ว ยกตัวอย่างเช่น “ประวัติศาสตร์ชาติสยาม” (Siam nation-history) ที่เพิ่งถูกผลิต/สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ หลังจากที่แนวคิดเรื่อง “รัฐชาติ” (nation-state) กลายเป็นที่รับรู้และเข้าใจในสังคมผู้ปกครองของสยามแล้ว (ดู ธงชัย วินิจจะกุล, ๒๕๕๑: ๑๒-๑๓) เป็นต้น ทว่าในทางกลับกัน ประวัติศาสตร์ที่ถูกเขียนขึ้นในลักษณะดังกล่าวนี้กลับมักจะพยายามยึด/ขยายจุดเริ่มต้นของตัวเองย้อนกลับไปไกลเกินความเป็นจริงสร้างความต่อเนื่องให้กับเรื่องราวของตนมากเกินไป และสะท้อนภาพความกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวของเหตุการณ์/เรื่องราวภายในตัวเองเกินจริงอยู่เสมอ ซึ่งฟูโกต์จะเรียกประวัติศาสตร์แบบนี้ว่า “ประวัติศาสตร์แบบประเพณี” (traditional history) ซึ่งประวัติศาสตร์แบบประเพณีจะตอกย้ำถึงความมีจุดเริ่มต้น ความต่อเนื่อง และความเป็นเนื้อเดียว หรือที่รวมเรียกว่า “ความมีสสารตะก่นที่เที่ยงแท้หนึ่งเดียว” ของตัวเองอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประวัติศาสตร์ชนิดนี้มักถูกมองว่าเป็นวิทยาศาสตร์และเป็นความจริง เนื่องจากความมี “สสารตะก่น” หรือ “แก่น” ที่เที่ยงแท้แน่นอนคือสมบัติสำคัญของสิ่งที่สามารถถูกศึกษาได้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์ และสิ่งที่ศึกษาได้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์คือสิ่งที่ “จริง” ในกรอบความรู้ (episteme) แบบสมัยใหม่

^๓ เราต้องตระหนักถึง “วาทกรรม” ในฐานะที่เป็นความรุนแรงที่เรากระทำต่อสิ่งต่างๆ หรือในหลายๆ กรณี ต้องตระหนักว่าวาทกรรมคือปฏิบัติการที่เรายึดเหนี่ยวให้แก่สรรพสิ่ง (Foucault, ๑๙๘๑: ๖๗)

อย่างไรก็ดี พูโกต์ชี้ว่าประวัติศาสตร์แบบประเพณีคือตัวจักรสำคัญที่คอยค้ำจุนสิ่งที่วาทกรรมสร้างขึ้นให้คงอยู่ คอยเคลือบคลุมให้คนในสังคมมองไม่เห็นถึงความเป็นวาทกรรมที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง เพราะเมื่อประวัติศาสตร์ของอะไรก็ตามที่ถูกสร้างขึ้นโดยวาทกรรมเป็นประวัติศาสตร์ที่เป็นจริง สิ่งที่วาทกรรมสร้างขึ้นย่อมเป็นจริงตามไปด้วย ดังนั้น ในที่สุดแล้ว พูโกต์จึงเสนอวิธีการมองประวัติศาสตร์อีกแบบหนึ่งเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษา/วิเคราะห์วาทกรรมให้เห็นถึงธรรมชาติของ “การเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น” ของสิ่งที่จะศึกษาซึ่งซ่อนอยู่ภายใต้เปลือกของประวัติศาสตร์แบบประเพณี ที่เรียกว่า “ประวัติศาสตร์แบบประสิทธิผล” (effective history) ขึ้น ซึ่งประวัติศาสตร์แบบประสิทธิผลนี้ ก็คือการมองประวัติศาสตร์แบบไม่สนใจจุดเริ่มต้น ความต่อเนื่อง หรือความเป็นเนื้อเดียวของประวัติศาสตร์ ที่เป็นการนำเสนอว่า “ประวัติศาสตร์บอกเล่าอะไร?” แต่สนใจไปที่การก่อตัวของประวัติศาสตร์ ชุดของเหตุการณ์/เรื่องราวที่รวมกันเข้าเป็นประวัติศาสตร์ และเนื้อหา/ความเป็นไปได้อื่น ๆ ที่อาจขัดแย้งและก่อให้เกิดการตีความใหม่ต่อประวัติศาสตร์ อันเป็นการตั้งคำถามว่า “ประวัติศาสตร์ถูกสร้างขึ้นอย่างไร?” แทน ซึ่งการมองประวัติศาสตร์ในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยให้เห็นว่าประวัติศาสตร์คือสิ่งที่ถูกผลิตสร้างขึ้นจากอัตวิสัย (subjectivity) ของนักประวัติศาสตร์ที่อยู่ภายใต้จารีตการเขียนประวัติศาสตร์แบบประเพณี ไม่ใช่ภาพสะท้อนของเรื่องราวเชิงวัตถุวิสัยที่เกิดขึ้นจริงในอดีต โดยทั้งนี้ พูโกต์มักจะเรียกวิธีวิเคราะห์วาทกรรมโดยใช้มุมมองทางประวัติศาสตร์แบบประสิทธิผลนี้ว่า “วงศ์วิทยา” (genealogy) ซึ่งในการวิเคราะห์วาทกรรมของเขา นอกจากวิธีวงศ์วิทยาที่เป็นการตั้งคำถามต่อวาทกรรมว่า “ถูกสร้างขึ้นอย่างไร?” แล้ว พูโกต์ยังใช้วิธีวิเคราะห์แบบ “โบราณคดีของความรู้” (archaeology of knowledge) ที่มีวิธีการ/ขั้นตอนสำคัญคือการสืบค้นหาชุดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดความหมายและเอกลักษณ์ให้แก่วาทกรรมนั้น ๆ ซึ่งเป็นการตั้งคำถามต่อวาทกรรมว่า “ถูกสร้างขึ้นจากอะไร?” ด้วย

ดังนั้น “การวิเคราะห์วาทกรรม” (discourse analysis) ตามแนวทางของพูโกต์ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนสองคำถามหลัก ๆ คือ

๑. “วาทกรรมที่จะศึกษาคืออะไร? มีความหมายและเอกลักษณ์อย่างไร? มีกฎเกณฑ์อะไรบ้างที่เป็นตัวกำหนดความหมายและเอกลักษณ์นั้น?” (ถูกสร้างขึ้นจากอะไร) และ
๒. “วาทกรรมที่จะศึกษามีบทบาท/ความสำคัญต่อสังคมอย่างไร? วาทกรรมดังกล่าวเกิดมีความสำคัญขึ้นมาจนกลายเป็นสิ่งที่สังคมต้องศึกษา/พูดถึงได้อย่างไร?” (ถูกสร้างขึ้นอย่างไร)

หรือก็คือ การ “ค้นหา ความหมาย เอกลักษณะ และกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนด ความหมายและเอกลักษณะของวาทกรรม” ด้วยวิธีวิเคราะห์แบบโบราณคดีของความรู้ และการ “ทำความเข้าใจกระบวนการที่วาทกรรมก่อตัวขึ้น” ด้วยวิธีวิเคราะห์แบบวงศาคณิตศาสตร์ นั่นเอง ซึ่งเมื่อ การวิเคราะห์วาทกรรมหมายถึงการเปิดโปงให้เห็นว่าสิ่งที่ศึกษาเป็นผลผลิตของวาทกรรมหรือ ชุดกฎเกณฑ์ที่คอยกำกับมุมมองของมนุษย์ต่อสรรพสิ่งรอบข้างผ่าน “อำนาจ” ที่อยู่ในรูปของ “ความรู้” ที่ผู้คนเชื่อว่าเป็น “ความจริง” การชี้ให้เห็นว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” มีฐานะเป็นความรู้/ความจริงว่าด้วยการพัฒนาชุมชนที่มีอำนาจในการกำหนดสิ่งที่ชุมชนต้องทำ/งดเว้นกระทำเพื่อทำให้ ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น ก็ย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากการชี้ให้เห็นถึงธาตุแท้ของวาทกรรม ชนิดหนึ่ง และเมื่อเป็นวาทกรรม ชุมชนเข้มแข็งย่อมไม่ใช่ “สารัตถะแก่นแท้” ของชุมชนดั้งเดิม ของไทยที่ถูกพรากไปโดยรัฐ วัฒนธรรมสมัยใหม่/วัฒนธรรมตะวันตก/วัฒนธรรมแห่งชาติ/ วัฒนธรรมภายนอก^๔ หรือระบบทุนนิยมเมื่อนานมาแล้ว หรือที่แฝงฝังเป็นศักยภาพอยู่ในความ เป็นชุมชนไทยซึ่งยังไม่เคยปรากฏแต่ได้เผยตัว/ถูกค้นพบขึ้นเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงมา ถึงจุดที่เหมาะสมเหมือนที่นักวิชาการ นักพัฒนา หรือปราชญ์ชาวบ้านกล่าวอ้าง แต่เป็น ประดิษฐกรรมที่ถูกประกอบ/สร้างขึ้นใหม่จากเศษเสี้ยวที่หลงเหลือจากการปะทะ/สังสรรค์กัน ของเหตุการณ์/เรื่องราวทางประวัติศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวมากกว่า โดยการปะทะ/สังสรรค์ ที่ว่านี่ก็คือการปะทะ/สังสรรค์ระหว่าง “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” (community culture)^๕

^๔ ต่อไปผู้เขียนจะเรียก “วัฒนธรรมสมัยใหม่” “วัฒนธรรมตะวันตก” หรือ “วัฒนธรรมแห่งชาติ/ วัฒนธรรมของรัฐชาติสมัยใหม่” รวมกันว่า “วัฒนธรรมภายนอก” เพื่อให้เกิดความกระชับในการกล่าวถึงชนิดของ วัฒนธรรมที่มีความซับซ้อนดังกล่าวนี้

^๕ “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” (community culture) เป็นแนวคิดที่มีหลักใหญ่ใจความคือ “การเชื่อมั่น และส่งเสริมศักยภาพของชาวบ้านผู้รับผลของการพัฒนา ว่าสามารถที่จะฟื้นฟู ดำรงอยู่ และพัฒนาตนเองได้ ด้วยพื้นฐานทางความเชื่อ ความสัมพันธ์ในชุมชน และภูมิปัญญา หรือที่รวมเรียกว่า “วัฒนธรรม” ของตนเอง” ซึ่งแนวคิดนี้เป็นฐานคิดหลักของวาทกรรม “ชุมชนพึ่งตนเอง” อีกทั้งวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” เองก็ถือได้ว่าเป็นผลผลิตของการปะทะ/สังสรรค์ระหว่างแนวคิดประชาสังคมกับแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนนี้เช่นกัน โดยแนวคิด วัฒนธรรมชุมชนในประเทศไทยถูกริเริ่มขึ้นหลังปี พ.ศ. ๒๕๒๔ หลังจากงานสัมมนาเรื่อง วัฒนธรรมไทยกับการ พัฒนาชนบท ที่จัดขึ้นโดยสภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ที่สวางคนิवास จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่ง ผู้ที่มีส่วนในการพัฒนาแนวคิดนี้ขึ้นมาก็คือนักวิชาการสายมาร์กซิสต์และมาร์กซิสต์ใหม่คนสำคัญอย่าง ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ กาญจนา แก้วเทพ, นักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลายที่รับและเผยแพร่แนวคิดนี้ผ่านการ พัฒนาวารสารอย่าง “สังคมพัฒนา” หรือ “แซมชาย”, และปราชญ์ชาวบ้านอย่าง วิบูลย์ เข็มเฉลิม เป็นต้น (ดู ยุक्ति มุกดาวิจิตร, ๒๕๔๘: ๒, ๔, ๑๖-๑๗)

อันเป็นแนวคิดชุมชนกระแสหลักของสังคมไทยในช่วงทศวรรษ ๒๕๒๐ - ๒๕๓๐ กับ “แนวคิดประชาสังคม” (civil society)^๖ ที่ขยายตัวมากขึ้นในสังคมไทยในช่วงคาบเกี่ยวกับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ทว่าอย่างไรก็ตาม นักวิชาการด้านชุมชน/ท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ค่อยมองชุมชนเข้มแข็งเป็นวาทกรรม แต่มองเป็นความจริงสัมบูรณ์ ดังนั้น งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเข้มแข็งแทบทั้งหมดที่ถูกผลิตออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมักยืนอยู่บนฐานคิดที่ว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” เป็นแนวทางการพัฒนาที่เป็นวัตถุประสงค์ซึ่งถูกค้นพบใหม่ และการศึกษา/ทำความเข้าใจชุมชนเข้มแข็งก็ควรตั้งอยู่บนคำถามเชิงภววิทยา (ontology) ที่ว่า “ชุมชนเข้มแข็งคืออะไร?” และคำถามเชิงปฏิบัติการ (practical) ที่ว่า “จะสร้างชุมชนที่เข้มแข็งขึ้นในความเป็นจริงได้อย่างไร?” เป็นหลัก ซึ่งกรอบคิดดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้วัตถุประสงค์ของงานชุมชนเข้มแข็งศึกษาของไทยมีปรากฏให้เห็นด้วยกันเพียงสองแบบคือ ไม่ “สนับสนุนกระบวนการชุมชนเข้มแข็งวิวัตน์สุดขีด” ก็ “มุ่งค้นหาสาระตะของความหมายที่แท้จริงของชุมชนเข้มแข็ง” ขณะที่การศึกษาชุมชนเข้มแข็งเพื่อดูว่าชุมชนเข้มแข็ง “ถูกสร้างขึ้นจากอะไร?” และ “ถูกสร้างขึ้นมาอย่างไร?” เป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อน เพราะมุมมองที่ว่าชุมชนเข้มแข็งเป็น “สิ่งที่ถูกสร้าง” เป็นมุมมองที่ไม่ได้รับการยอมรับ

วัตถุประสงค์ในการศึกษาการก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย

ดังที่กล่าวมา การศึกษา “การก่อตัวของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕” (ในบทความชิ้นนี้) จึงเป็นการศึกษาที่มี “ข้อถกเถียง” (argument) หลักคือ การไม่เชื่อว่าชุมชนเข้มแข็งในความหมายที่รับรู้กันโดยทั่วไปในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ เป็น “สภาวะ/รากเหง้าที่เคยเป็น” ของชุมชนดั้งเดิมของไทยก่อนการเข้ามาของรัฐชาติสมัยใหม่ วัฒนธรรมภายนอก และระบบทุนนิยม ซึ่งนอนนิ่งรอให้นักวิชาการ นักพัฒนา ประชาชนชาวบ้าน ฯลฯ รื้อฟื้นกลับมาอีกครั้ง หรือเป็น “ศกยภาพ” ที่ดำรงอยู่ภายในความเป็น

^๖ “แนวคิด” ประชาสังคมถูกนำมาใช้ในสังคมไทยเป็นครั้งแรกประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๔ โดย สุรพงษ์ ชัยนาม ซึ่งนำเอาแนวคิดของ อันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) มานำเสนอ ทว่าอย่างไรก็ดี “การกำหนดกติกาทางการเมือง” ให้อำนาจรัฐต้องรับรองกลุ่มประชาสังคมและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่นั้น เพิ่งจะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์การลุกฮือในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ มานี้เท่านั้น (ดู กฤษฎา บุญชัย, ๒๕๔๒: ๔๒-๔๓; ของโก, ๒๕๔๗: ๑๕)

ชุมชนไทยที่เพิ่งจะถูกค้นพบโดยนักวิชาการ นักพัฒนา ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ หลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่มองว่าเป็น “วาทกรรม” ที่ถูกประกอบ/สร้างขึ้นมาใหม่จากเศษเสี้ยวของการปะทะ/สังสรรค์กันระหว่างสภาวการณ์ต่างๆ ในช่วงหนึ่งถึงสองทศวรรษก่อนที่การพูดถึงชุมชนเข้มแข็งจะเริ่มส่งเสียงดังขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีการปะทะ/สังสรรค์ที่ว่านี้ แนวทางการพัฒนาที่เรียกว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” ก็จะเป็นสิ่งที่ไม่มีใครคิดได้หรือหาพบ (the unthoughtable) เพราะเป็นสิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้น/มีอยู่ ไม่ว่าจะในสารัตถะแก่นแท้ของความเป็นชุมชนแบบไทยหรือในความเป็นจริงของชุมชนไทยในอดีตก็ตาม ดังนั้น ด้วยข้อถกเถียงนี้ “ประเด็นคำถาม” (question) หลักที่การศึกษาครั้งนี้ต้องถามต่อไปจึงเป็นคำถามที่ว่า “เมื่อแนวทางการพัฒนาแบบชุมชนเข้มแข็งที่ปรากฏในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่/ดำรงอยู่มาก่อน แล้วชุมชนเข้มแข็งถูกผลิต/สร้างขึ้นมาได้อย่างไร?” ซึ่งคำถามนี้ ทำยที่สุดแล้วก็ได้นำไปสู่ “วัตถุประสงค์” (objective) ที่สำคัญของการศึกษาครั้งนี้ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองประการหลัก ๆ คือ

๑. เพื่อค้นหาว่าเอกลักษณ์และความหมายของ “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทยช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ คืออะไร มีบทบาทต่อสังคมไทยอย่างไร และ

๒. เพื่อค้นหาว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” กลายมาเป็นสิ่งที่ถูกศึกษา/พูดถึงในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ได้อย่างไร

ซึ่งเหตุผลที่การศึกษาครั้งนี้กำหนดกรอบเวลาของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งที่จะศึกษาไปที่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ก็เนื่องจากว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งเริ่มก่อตัวขึ้นในสังคมไทย และเกิดการปะทะ/ประสานเข้ากับวาทกรรมอื่นๆ ที่ก่อตัวขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันอย่างเข้มข้น โดยเริ่มต้นจาก พ.ศ. ๒๕๓๕ ไปจนถึงประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก่อนที่วาทกรรมนี้จะด้อยความสำคัญลงเพราะอิทธิพลของกระแสประชานิยมที่ถูกสร้างขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งแม้ว่าหลังเหตุการณ์รัฐประหารรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีการพยายามนำเอาวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งกลับมาอีกครั้ง แต่ความตื่นตัวของสังคมไทยต่อวาทกรรมดังกล่าวหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ไม่ได้มีมากเหมือนช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ อีกต่อไป

วิธี/แนวทางในการศึกษาการก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย

โดยทั้งนี้ การศึกษาการก่อตัวของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ในครั้งนี้ จะศึกษาโดยใช้วิธีศึกษาที่เรียกว่า “การวิเคราะห์วาทกรรม”

ของมิเชล พูโกต์ เป็นหลัก เนื่องจากเป็นวิธีศึกษาที่มีความเหมาะสมกับชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งมีสถานะเป็นวาทกรรมรูปแบบหนึ่ง โดยวิธีวิเคราะห์วาทกรรมนี้จะช่วยเผยให้เห็นถึงสถานะความเป็นวาทกรรมของชุมชนเข้มแข็งผ่านการทำความเข้าใจ “ชุดกฎเกณฑ์” ที่เป็นตัวกำหนด/สร้างความหมายให้กับชุมชนเข้มแข็ง และ “กระบวนการ” ทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งกลายเป็นสิ่งที่ได้รับการศึกษา/พูดถึง หรือผ่านการวิเคราะห์วาทกรรมแบบ “โบราณคดีของความรู้อัน” และ “วงศาวิทยา” ตามลำดับ

เอกลักษณ์และการก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐

อย่างไรก็ดี คำว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” ที่พูดกันอยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นช่วงที่วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งเริ่มก่อตัวขึ้นในสังคมไทยและเกิดการปะทะประสานกับวาทกรรมอื่น ๆ ที่ก่อตัวขึ้น/ดำรงอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันอย่างเข้มข้น ก่อนจะด้อยความสำคัญลงในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากอิทธิพลของกระแสประชานิยมในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายความหมาย ซึ่งหากพิจารณาจากความหมายทั้งหมดที่พบจะสามารถจำแนกออกได้เป็นสามแบบคือ

๑. “ชุมชนเข้มแข็งที่เน้นการจัดการตนเอง” หรือชุมชนที่ต้องการความเป็นอิสระ “ทางการเมือง” จากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ “ทางสังคม/วัฒนธรรม” จากการครอบงำของวัฒนธรรมภายนอก และ “ทางเศรษฐกิจ/ทรัพยากร” จากการคุกคามของระบบทุนนิยม ซึ่งพบเห็นได้ตั้งแต่หลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นไป

๒. “ชุมชนเข้มแข็งที่เน้นเศรษฐกิจชุมชน” หรือชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรขึ้นในชุมชนเพื่อต่อกรกับการกดขี่ทางเศรษฐกิจจากระบบทุนนิยม และการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจฐานรัฐมากกว่าเศรษฐกิจฐานชุมชน/ท้องถิ่น ซึ่งพบเห็นได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นไป และ

๓. “ชุมชนเข้มแข็งที่เน้นความเป็นเครือข่าย/ความเป็นท้องถิ่น” หรือชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการรวมตัวกันทั้งในระดับท้องถิ่น อนุภูมิภาคตามฐานทรัพยากร และในระดับที่สูงขึ้นไป เพื่อต่อสู้กับลัทธิตลาดโลกนิยม (market globalism) ในยุคโลกาภิวัตน์ที่มองท้องถิ่นเป็นฐานทรัพยากรสำหรับป้อนเข้าสู่ระบบตลาดเสรี ซึ่งพบได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

ซึ่งชุมชนเข้มแข็งแต่ละแบบแม้จะมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่จุดร่วมที่ความหมายเหล่านี้มีร่วมกันก็คือ การพยายามผลักดันโครงการ “ชุมชนพึ่งตนเอง”^๗ ซึ่งเป็นวาทกรรมชุมชนที่มีอิทธิพลอยู่ในช่วงก่อนหน้านั้น (พ.ศ. ๒๕๒๔ - ๒๕๓๕) แต่ด้อยอิทธิพลลงเนื่องจากขาดความสอดคล้องกับแนวคิดประชาสังคมที่มีพลังขึ้นมาหลัง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ออกไปเป็นส่วนหนึ่งของคู่ตรงข้าม (the oppositeness) ของตัวเอง โดยนอกจากสิ่งที่เป็นตัวการของ “ความอ่อนแอ” (weakness) ของชุมชนโดยตรงอย่างรัฐแบบรวมศูนย์ วัฒนธรรมแห่งชาติ (วัฒนธรรมไทยที่ถูกกำหนดโดยรัฐไทยสมัยใหม่ให้ต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน/เหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งมุ่งลดทอนความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชุมชนแต่ละแห่งลงให้กลายเป็นวัฒนธรรมเดียว) และระบบทุนนิยมแล้ว แนวทางการพัฒนาชุมชนที่ไม่สามารถพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นได้ ก็ถูกถือว่าเป็นคู่ตรงข้ามของ “ความเข้มแข็ง” (strength) ที่การพัฒนาแบบชุมชนเข้มแข็งต้องการผลิต/สร้างขึ้นเช่นกัน ดังนั้น ขณะที่ชุมชนพึ่งตนเองวางแนวทางการพัฒนาให้เน้นไปที่ “การฟื้นฟูวัฒนธรรมอันเกี่ยวโยงกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเฉพาะของ “หมู่บ้าน” (village) หรือ “ชุมชนชนบท” (rural community) ด้วยการปิดกั้นหมู่บ้าน/ชุมชนชนบทเหล่านั้นจากการคุกคามของวัฒนธรรมสมัยใหม่และความเป็นเมือง” ชุมชนเข้มแข็งจึงเน้นไปที่ “การสร้างความเข้มแข็งให้กับ “ชุมชนทั้งในชนบทและในเมือง” ให้สามารถต่อสู้กับการรวบอำนาจการบริหารจัดการทางการเมือง สังคม/วัฒนธรรม และเศรษฐกิจโดยรัฐ วัฒนธรรมแห่งชาติ และระบบทุนนิยมได้โดยไม่ต้องปิดกั้นตนเองจากโลกภายนอก” แทน ซึ่งเหตุผลสำคัญที่วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งกำหนดเอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งให้มีความเป็นอื่นต่อชุมชนพึ่งตนเองนั้น ก็เพื่อทำให้ชุมชนเข้มแข็งที่เกิดขึ้นใหม่และยังคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์มีเอกลักษณ์ในฐานะแนวทางการพัฒนาที่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนได้ดีกว่าการพัฒนาชุมชนแบบเก่าขึ้นมา

^๗ วาทกรรม “ชุมชนพึ่งตนเอง” หรือ “การพึ่งตนเองของชุมชน” (self-dependency community) เป็นวาทกรรมการพัฒนาชุมชนที่มีรากฐานมาจาก “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” และ “ทฤษฎีพึ่งพา” (dependency theory) โดยวาทกรรมนี้จะมองว่า เมื่อชุมชนแต่ละแห่งต่างก็มีวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาเฉพาะของตัวเอง (ตามวิถีคิดแบบวัฒนธรรมชุมชน) ชุมชนย่อมไม่จำเป็นต้องพึ่งพาทันทีหรืออาจพึ่งพาแต่เพียงน้อยนิดเท่านั้น และมองว่า “วัฒนธรรมภายนอก” ก็เหมือนกับ “ประเทศพัฒนาแล้ว” ในทฤษฎีพึ่งพาที่คอยเอาไร้อาชีพเปรียบ “ประเทศด้อยพัฒนา” จนทำให้ประเทศเหล่านั้นพัฒนาขึ้นมาไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ “ชุมชน/วัฒนธรรมชุมชน” ก็คือส่วนที่ถูกเอาไร้อาชีพเปรียบดังกล่าว และหนทางเดียวที่ชุมชน/วัฒนธรรมชุมชนจะเป็นอิสระจากการกดขี่/เอาไร้อาชีพเปรียบนี้ได้ก็คือการหันมาพึ่งพาตนเองเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่าง “ชุมชนเข้มแข็ง” กับ “ชุมชนพึ่งตนเอง” ไม่ได้มี
มาจากสาระัตถะแก่นแท้ของวาทกรรมทั้งสอง แต่ถูกสร้างขึ้นจากชุดกฎเกณฑ์ที่อยู่เบื้องหลัง
วาทกรรมทั้งคู่ ซึ่งกฎเกณฑ์แต่ละชุดได้เข้ามาปะทะ/สังสรรค์กันในช่วงก่อนหน้าหรือช่วงเวลา
เดียวกันกับที่วาทกรรมนั้น ๆ ก่อตัวขึ้น ยกตัวอย่างเช่น

“วาทกรรมชุมชนพึ่งตนเอง” ที่นิยามความหมายของ “ชุมชน” ว่าเป็นหมู่บ้าน/
ชุมชนชนบทที่ผู้คนถูกร้อยรัดเข้าด้วยกันผ่านรากเหง้าทางวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาและโครงสร้าง
ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และนิยาม “การพัฒนาชุมชน” ว่าต้องเป็นไปในลักษณะของการ
หันมาพึ่งตนเองโดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับโลกภายนอก ซึ่งถูกกำหนดโดยชุดกฎเกณฑ์ของ ๑) “แนวคิด
วัฒนธรรมชุมชน” ที่มีหลักคิดสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านวัฒนธรรม/
ภูมิปัญญาของชุมชนเหนือกว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจหรือความเจริญทางวัตถุ ซึ่งแนวคิดนี้
ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานของวาทกรรมชุมชนพึ่งตนเองที่ถูกพัฒนาขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔
๒) “กรอบคิดแบบมาร์กซิสม์ใหม่” (neo-marxism) ที่มีหลักการสำคัญคือ การมุ่งต่อต้านการกดขี่
ทางชนชั้นโดยให้ความสำคัญไปที่การเปลี่ยนแปลงสังคมจากโครงสร้างส่วนบน (superstructure)
(วิธีคิด วัฒนธรรม กฎหมาย การเมือง ฯลฯ) ซึ่งเฟื่องฟูอยู่ในวงการการพัฒนาชุมชนไทยมาตั้งแต่
ก่อนการประกาศใช้นโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ และ ๓) “กลุ่มทฤษฎีการพัฒนาทางเลือก” (alternative
development theoretical cluster) โดยเฉพาะ “ทฤษฎีพึ่งพา” (dependency theory) ที่มีหลักการ
สำคัญคือ การมองว่าความด้อยพัฒนาเป็นผลของการกดขี่โดยประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่ปัญหา
ภายในของประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งถูกนำเข้ามาในสังคมไทยในช่วงทศวรรษ ๒๕๒๐ เป็นหลัก
โดยกฎเกณฑ์ของกรอบคิดทั้งสามชนิดนี้ถูกนำมาติดต่อเข้ากับวาทกรรมชุมชนพึ่งตนเอง
ด้วยการแทนที่ “วัฒนธรรมภายนอก” “ชนชั้นนายทุนผู้กดขี่” และ “ประเทศพัฒนาแล้ว” ด้วย
“เมือง” (urbanity) และแทนที่ “วัฒนธรรมชุมชน” “ชนชั้นแรงงานผู้ถูกกดขี่” และ “ประเทศ
ด้อยพัฒนา” ด้วย “ชนบท” (rurality) ตามลำดับ ซึ่งการติดต่อดังกล่าวนี้นี้ถูกทำขึ้นโดยบรรดา
นักวิชาการสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economic school) และนักพัฒนาในองค์กร
พัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ขยายตัวขึ้นอย่างมากหลังนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ผ่านสื่อสำคัญ
อย่างวารสาร “สังคมพัฒนา” หรือ “แซมชาย” และ

“วาทกรรมชุมชนเข้มแข็ง” ที่นิยามความหมายของ “ชุมชน” ว่าเป็นชุมชนทั้งใน
ชนบทและในเมืองที่ผู้คนถูกร้อยรัดเข้าด้วยกันผ่านผลประโยชน์ อุดมการณ์ หรือความร่วมมือกัน
บางอย่าง และนิยาม “การพัฒนาชุมชน” ว่าชุมชนต้องแข่งขัน/สร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่
เท่าเทียมกับรัฐ วัฒนธรรมสมัยใหม่ และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดให้มากขึ้น แต่ต้องไม่ปิดกั้น
ตัวเองสิ่งเหล่านั้น ซึ่งถูกกำหนดโดยชุดกฎเกณฑ์ของ ๑) “แนวคิดประชาสังคม” ที่มีลักษณะ

สำคัญคือ เป็นพื้นที่ที่อยู่ระหว่างประชาชนกับรัฐ ทำหน้าที่ถ่วงดุลระหว่างอำนาจรัฐที่มีมากกับอำนาจประชาชนที่มีน้อย และเป็นพื้นที่ที่ก่อตัวขึ้นในเมืองหรือในนครซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลางที่เข้ามาแลกเปลี่ยนค้าขายกัน (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๒: ๓๘) ซึ่งถูกเผยแพร่เข้ามาในสังคมไทยตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๒๕๒๐ จนกระทั่งแนวคิดนี้เฟื่องฟูขึ้นและเข้าปะทะ/สังสรรค์กับแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ๒) แนวคิดที่กล่าวมาแล้วอย่าง “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” ที่ได้ขยับยั้งกรอบคิดเกี่ยวกับการสร้างประชาสังคมขึ้นในสังคมไทยหลัง พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ให้พัฒนาไปสู่การมุ่งเน้นภาคประชาชน/ภาคสาธารณะเต็มรูปแบบในระดับเครือข่ายหรือระดับชาติที่มีฐานหลุดลอยออกจาก “ชุมชนในเชิงกายภาพ” ที่ผู้คนมีการติดต่อสื่อสารกันโดยตรง ไปสู่ชุมชนแบบที่ไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กันโดยตรงในทางกายภาพแต่เพียงมีการตระหนักถึงความร่วมกันบางอย่างมากเกินไป โดยกฎเกณฑ์ของกรอบคิดทั้งสองชนิดที่ถูกนำมาตัดต่อเข้ากับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งก็คือ “การไม่มองเมืองในฐานะที่เป็นคู่ตรงข้ามกับชุมชน” ของแนวคิดประชาสังคม และ “การยังคงมองว่าประชาสังคมยังคงต้องมีชุมชนทางกายภาพเป็นพื้นฐาน” ของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งการตัดต่อดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การผลิต/สร้างแนวคิดประชาสังคมลูกผสมที่มอง “ชุมชน” เป็นฐานเพียงชนิดเดียวของประชาสังคม หรือที่เรียกว่า “ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม”^๘ ขึ้น และแนวคิดนี้ได้กลายมาเป็นพื้นฐานสำคัญของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งในเวลาต่อมา

ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความแตกต่างระหว่าง “ชุมชนพึ่งตนเอง” กับ “ชุมชนเข้มแข็ง” เกิดจากการนิยามความหมายของ “ชุมชน” (community) ที่แตกต่างกันซึ่งถูกกำหนด/กำกับโดยชุดกฎเกณฑ์ที่อยู่เบื้องหลังวาทกรรมนั้น ๆ ซึ่งเมื่อทั้งสองวาทกรรมนิยามความหมายของชุมชนต่างกันก็ทำให้ฐาน/แนวทางในการต่อสู้ของวาทกรรมทั้งสองแตกต่างกันไปด้วย

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา เอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งส่วนที่ถูกกำกับโดยกฎเกณฑ์ของ “แนวคิดประชาสังคม” จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งปลีกตัวออกมาจากชุมชนพึ่งตนเอง ซึ่งแนวคิดประชาสังคมที่มีอิทธิพลต่อวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งมากที่สุดก็คือ “ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม” ที่เกิดจากการนำเอาแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและแนวคิดประชาสังคมมาผสมผสานเข้าด้วยกันเป็นครั้งแรกในงานของ ประเวศ วะสี เรื่อง *แนวคิดและ*

^๘ “ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม” หมายถึง สังคมที่เต็มไปด้วยชุมชนรูปแบบต่างๆ หลากหลาย เน้นความร่วมมือ เอื้ออาทร ตามแนวคิดชุมชนอื่นจะนำไปสู่พลังที่เข้มแข็งของภาคประชาชน ซึ่งประชาสังคมชนิดนี้ไม่ได้ปฏิเสธรัฐโดยตรง แต่พุ่งเป้าไปที่การก่อตัวของชุมชน โดยไม่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างของรัฐ แต่ก็มองว่ารัฐเป็นกรมการกลางที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนได้ (กฤษฎา บุญชัย, ๒๕๔๒: ๓๗)

ยุทธศาสตร์ สังคมานุภาพและวิชา ที่ตีพิมพ์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ “การนำเสนอแนวคิดเรื่องความไม่สมดุลของปริมาณพลทั้งสามของสังคมคือ “รัฐานุภาพ” หรือภาครัฐ “ธนานุภาพ” หรือภาคธุรกิจเอกชน และ “สังคมานุภาพ” หรือภาคสังคม ว่ากำลังเสียสมดุล เพราะภาครัฐและภาคทุนมีขนาดใหญ่เกินไป และเสนอทางแก้ไว้ว่าสังคมไทยควรหันมาใช้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาประชาสังคมของประเทศ” (ประเวศ วะสี, ๒๕๓๖) ซึ่งแนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมที่ประเวศผลิต/สร้างขึ้นนั้น ในเวลาต่อมาได้ถูกนำไปฝังรากลงในองค์กร/องค์คณะที่ตัวเองเป็นสมาชิกหรือเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการ อาทิ “สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา” “การประชาคมเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘” หรือ “ขบวนการปฏิรูปการเมืองโดยการผลักดันการผ่านร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐” เป็นต้น โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (สทพ.) ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างมากในการเผยแพร่แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมในช่วงแรก ๆ ผ่านพันธกิจต่างๆ ของสถาบันไม่ว่าจะเป็น “การวิพากษ์นโยบายรัฐและทำวิจัยชุมชน” “ความพยายามสร้าง” “สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย” หรือ TDRi ภาคประชาชนในเชิงอุปมาอุปไมยขึ้นในลักษณะตรงข้ามกับ TDRi ของประเทศที่เป็นสถาบันวิชาการของเทคโนโลยีในแครต ด้วยการเปลี่ยนมาให้ประชาชน/ชุมชนเป็นผู้ผลิตความรู้หรือทำการวิจัยโดยชุมชน” หรือ “การเข้าร่วมนโยบายรัฐเพื่อขยายเครือข่ายพหุภาคีขององค์กรออกไป” ยกตัวอย่างเช่น การยื่นมือเข้าไปช่วยส่งเสริม/สนับสนุน “ขบวนการ/สมัชชาประชาชน” จำนวนมากที่ก่อตัวขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๘ ที่มีวัตถุประสงค์คือเพื่อต่อสู้กับปัญหา นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน/ท้องถิ่น ซึ่งรัฐดำเนินการโดยขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน/ชุมชน อาทิเช่น “ขบวนการคัดค้านโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่เสื่อมโทรม” (คจก.) “สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสาน” และ “สมัชชาประชาชนเพื่อที่ดินทำกินและการจัดการป่าอีสาน” (สทท.) ที่ก่อตัวขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ “สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้” ที่ก่อตัวขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และ “เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ” (คกน.) และ “สมัชชาคนจน” ที่ก่อตัวขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อใช้ขบวนการ/สมัชชาประชาชนเหล่านี้เป็นฐานในการนำร่องทดลองการดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาตามแนวทางประชาสังคมแบบชุมชนนิยม เป็นต้น^๔ (ดู กฤษณา บุญชัย, ๒๕๕๖: ๔๐)

^๔ ก่อนหน้านั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา ได้มีการเรียกร้อง/กดดันรัฐบาลโดยประชาชนกลุ่มนี้ให้เห็นมาบ้างแล้ว เช่น บรรดาเหตุการณ์การประท้วงรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่เกิดขึ้นมากถึง ๕๘ ครั้ง เป็นต้น (ก่อน พ.ศ. ๒๕๓๕) การเรียกร้องยังคงทำกันในลักษณะของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ไม่มีการรวมตัวกันในลักษณะของสมัชชาหรือขบวนการประชาชนขึ้น (ดูประภาส ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๔๖: ๖๘ - ๗๐)

ที่ว่าอย่างไรก็ดี แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมต้องเผชิญกับการต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่ในการนิยามความหมายของ “ประชาสังคม” กับแนวคิดประชาสังคมแบบอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาเดียวกัน โดย “ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม” ถูกท้าทายอย่างมากจาก “ประชาสังคมแบบเสรีนิยม” ที่เน้นความเป็นพลเมืองและการมีจิตสำนึกทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยมากกว่าความเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับพลังของชนชั้นกลาง กิจกรรมอาสาสมัคร และกลุ่ม/สมาคมอิสระที่หลากหลายในวัฒนธรรมแบบเมือง “ประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่” ที่ไม่ต้องการยึดอำนาจรัฐหรือเข้าไปต่อสู้ในสังคมการเมืองในระบบ แต่เพียงต้องการพื้นที่ทางการเมืองสาธารณะเพื่อการแสดงออก หรือแม้กระทั่ง “ประชาสังคมแบบรัฐนิยม/ประชาสังคมโดยรัฐ” ที่มุ่งเพิ่มศักยภาพของรัฐในการจัดการให้มากขึ้นเพื่อรักษาสถานภาพของรัฐไว้ท่ามกลางความอ่อนแอที่เกิดขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์ และ “ประชาสังคมแบบทุนนิยม” ที่เป็นประชาสังคมของชนชั้นกลางที่ต้องการให้พลังของตลาดควบคุมรัฐ ด้วยการลดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมลงเพื่อให้กลไกของตลาดและทุนทำงานอย่างเต็มที่ (สองชนิดหลังนี้มักถูกมองว่าเป็นประชาสังคมที่ “ไม่ใช่ประชาสังคม”) (กฤษฎา บุญชัย, ๒๕๔๒: ๓๗-๓๘) ซึ่งประชาสังคมแบบชุมชนนิยมมักถูกตั้งคำถามโดยผู้พูด/ผู้เขียนที่สนับสนุนประชาสังคมในความหมายอื่นและไม่เคยอยู่ได้ร่วมของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาก่อนมากที่สุดในเรื่องของ “ฐาน” (base) ของประชาสังคมชนิดนี้ที่จะเน้นไปที่ “ชุมชนทางกายภาพ” เป็นหลัก โดยไม่ให้ความสำคัญกับ “ชุมชนที่มีความร่วมกัน” ในแบบอื่น ๆ (อันเป็นลักษณะที่ประชาสังคมแบบชุมชนนิยมรับมาจากฝั่งแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน) ยกตัวอย่างเช่น ๑) นิธิ เอียวศรีวงศ์ ที่ตั้งข้อสังเกตว่าสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” นั้นขึ้นชื่อว่า “สังคม” (society) ก็คือชุมชนที่ไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กันโดยตรงในทางกายภาพ แต่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกสามารถบ่งชี้/ตระหนักถึงความมีตัวตนร่วมกันเป็นพวกเดียวกันหรือเข้ามาสัมพันธ์โดยไม่รู้จักกัน เพียงแต่ต้องอาศัยฐานของสิทธิบางอย่างในการเข้ามาอยู่ร่วมกัน หรือ ๒) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่มองว่าประชาสังคมที่ผูกติดกับชุมชน/ท้องถิ่นเป็นประชาสังคมที่มีความคับแคบและค่อนข้างจะหนักไปในทางความเป็น “ชุมชนนิยม” (communitarianism) คือจะเน้นเรื่องความเป็นปึกแผ่น ความเป็นชุมชน ความเป็นกลุ่ม และมักมองว่าสมาคมธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของประชาสังคม (นิธิ เอียวศรีวงศ์, และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อ้างใน ชูชัย ศุภวงศ์, และ ยุวดี คาดการณ์ไกล, ๒๕๔๐: ๕๕-๕๖, ๘๑) เป็นต้น

ซึ่งนอกจากประชาสังคมแบบชุมชนนิยมจะให้ความสำคัญกับ “ชุมชนทางกายภาพ” มากกว่า “ชุมชนที่มีความร่วมกัน” แบบอื่น ๆ แล้ว เมื่อนักวิชาการ/นักพัฒนาได้ผลิต/

สร้างวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งขึ้นจากแนวคิดดังกล่าวนี้ แนวคิดนี้ก็ยิ่งถ่ายทอดลักษณะที่เป็นประเด็นนั้นมาสู่ชุมชนเข้มแข็งโดยการกำหนดให้ชุมชนทางกายภาพทั้งในเมืองและในชนบทเป็นฐานสำคัญของการผลิต/สร้างชุมชนที่มีความเข้มแข็งขึ้นอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น แม้แต่ชุมชนทางกายภาพที่ถูกกำหนดให้เป็นฐานของการสร้างชุมชนเข้มแข็งเอง นักวิชาการ/นักพัฒนาแนวชุมชนเข้มแข็งก็ดูจะให้ความสำคัญกับ “ชุมชนทางกายภาพในชนบท” มากกว่า “ชุมชนทางกายภาพในเมือง” ด้วย ดังจะเห็นได้จากกรกล่าวถึง “ชุมชนเข้มแข็ง” ในงานวิชาการด้านชุมชน/ท้องถิ่นแทบทั้งหมดในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๖ - ๒๕๔๐ ที่จะเน้นไปที่ความเข้มแข็งของ “หมู่บ้าน/ชุมชนชนบท” เป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของ “ชุมชนเมือง” ที่เป็นฐานทางกายภาพที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของการสร้างชุมชนเข้มแข็งเท่าที่ควร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาแบบชุมชนเข้มแข็งในช่วงแรกไม่ใช่การพยายามสร้างความเข้มแข็งหรือความเป็นประชาสังคมให้กับชุมชนทั้งในภาคเมืองและภาคชนบท แต่เป็นการแสวงหาหนทางอยู่รอดให้กับหมู่บ้าน/ชุมชนชนบทโดยการทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนชนบทกลายเป็นประชาสังคมขึ้นมาท่ามกลางกระแสเฟื่องฟูของประชาสังคมที่พัดแรงขึ้นจนยากจะต้านทานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มากกว่า หรือกล่าวอีกอย่างคือ นักพัฒนา/นักวิชาการด้านชุมชน/ท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงยึดติดภาพแทน (representation) ของ “ชุมชน” ที่เป็น “หมู่บ้าน” หรือ “ชุมชนชนบท” ในความหมายแบบวัฒนธรรมชุมชนอยู่ และใช้วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งเพื่อยังประโยชน์แก่หมู่บ้าน/ชุมชนชนบทเหล่านี้มากกว่าประโยชน์ของชุมชนเมือง

อย่างไรก็ตาม “เอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็ง” ดังที่กล่าวมานี้ ไม่ได้ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์เรื่อง “การยึด “ชุมชนทางกายภาพ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ชุมชนชนบท” เป็นฐาน” ของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ที่ตกทอดมาสู่แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมและวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งตามลำดับเท่านั้น หากแต่ยังถูกกำหนดโดยชุดกฎเกณฑ์ที่รับมาจากแนวคิดประชาสังคมในความหมายกว้าง (กฎเกณฑ์ที่ประชาสังคมหลายความหมายมีร่วมกัน) ด้วย ดังนั้น แม้ลักษณะบางอย่างของชุมชนเข้มแข็งจะยังผูกติดอยู่กับแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน แต่อีกหลายลักษณะก็ยังคงมีความเป็นประชาสังคมอยู่ค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น ลักษณะของ “มาตรการ” ที่กลายมาเป็นภาคปฏิบัติการของกระบวนการสร้างชุมชนเข้มแข็งหรือ “ชุมชนเข้มแข็งวิวัฒน์” หลายชนิดที่ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ของแนวคิดประชาสังคมในความหมายกว้างอย่าง ๑) การปลูกฝังแนวคิดเรื่อง “สิทธิในการจัดการตนเองของชุมชน” (community right for self-management) เช่น สิทธิในการอนุรักษ์ป่าชุมชน การทำประชาคมชุมชน หรือการจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อบริหารจัดการตนเอง ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน

ในการจัดการทรัพยากร” ที่มีความสำคัญขึ้นมาในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๕ ซึ่งถูกนำมาผสมผสานเข้ากับกรอบคิดเรื่อง “สิทธิความเป็นพลเมือง” ของแนวคิดประชาสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้ความสำคัญกับการมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสวงหาฉันทามติร่วมกันในการจัดการสังคมที่ตนอาศัยอยู่ ๒) การส่งเสริม “ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมภาคชุมชน” (community democracy and participation) หรือ “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) เช่น การร่วมมือร่วมใจกันทำกิจกรรมภายในชุมชน การประชาคมในรูปแบบต่างๆ ของชุมชน หรือการเข้าร่วมทำประชามติหรือประชาพิจารณ์ของสมาชิกชุมชนเกี่ยวกับประเด็นในระดับที่ใหญ่กว่าชุมชน ที่ได้รับอิทธิพลจากกรอบคิดเรื่อง “อาณาเขตสาธารณะ” (public sphere) ที่ให้ความสำคัญกับการพบปะพูดคุยกันของพลเมืองเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้/ความเห็น หรือหาฉันทามติร่วมกันในเรื่องต่างๆ บนสถานะที่เท่าเทียมกันในพื้นที่สาธารณะ (public space) นอกภาครัฐและภาคทุน ซึ่งเป็นกรอบคิดที่มักพ่วงติดมากับแนวคิดประชาสังคม^{๑๐} ๓) การส่งเสริมการจัดตั้ง “องค์กรชุมชน” (community organization) ที่มีลักษณะเป็นหน่วยจัดการของชุมชนรูปแบบใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับระบบเครือญาติ (ประเวศ วะสี, ๒๕๓๗: ๑๔) ขึ้น ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลักษณะโดยทั่วไปของประชาสังคมที่มีลักษณะเป็นองค์กร/กลุ่มองค์กรจัดตั้งที่ไม่ติดยึดกับ “พื้นที่” หรือ “สายสัมพันธ์แบบเครือญาติ” แต่เน้นการทำกิจกรรม มีความเชื่อหรือยึดถือในคุณค่าร่วมกัน (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ๒๕๔๙: ๙๔) และ ๔) การส่งเสริม “การผลิต/สร้างวัฒนธรรม/องค์ความรู้แบบใหม่” ขึ้นโดยยึดประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้งแทนการยึดตัววัฒนธรรมดั้งเดิมเป็นที่ตั้ง ด้วยการประยุกต์วัฒนธรรม/ภูมิปัญญาของชุมชนเข้ากับวัฒนธรรม/ความรู้ภายนอกเพื่อให้ได้มาซึ่งวัฒนธรรม/องค์ความรู้ที่เหมาะสมที่สุดทั้งต่อการ “ปกป้อง” และ “พัฒนา” ชุมชนไปพร้อมกัน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกรอบคิดเรื่องการไม่แบ่งแยก “เมือง” กับ “ชุมชน” ออกจากกันในฐานะคู่ตรงข้ามของแนวคิดประชาสังคม ที่ทำให้การปะทะ/สังสรรค์ทางวัฒนธรรมระหว่างกันของทั้งสองภาคส่วนเป็นไปได้ เป็นต้น ทว่าอย่างไรก็ดี มาตรการที่คอยกำกับการเดินหน้าไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็งดังกล่าวเหล่านี้ แม้ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๐} แม้ เจอร์เกน ฮาเบอร์มาส (Jurgen Habermas) เจ้าของแนวคิดเรื่อง “อาณาเขตสาธารณะ” (public sphere) จะไม่เห็นด้วยว่าอาณาเขตสาธารณะกับประชาสังคมเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกัน เพราะอาณาเขตสาธารณะจำกัดอยู่แค่อังกฤษในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๗ และฝรั่งเศสในปลายศตวรรษที่ ๑๘ แต่ประชาสังคมเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นมาตั้งแต่ยุคกลาง แต่ทว่าในการนำแนวคิดเรื่องอาณาเขตสาธารณะไปใช้ในความเป็นจริง กลับเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่แนวคิดนี้จะกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดประชาสังคมในเวลาต่อมา (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, ๒๕๕๖: ๑๙๓)

จะถือเป็นมาตรการที่ได้รับอิทธิพลจากกฎเกณฑ์ของแนวคิดประชาสังคมเป็นหลัก แต่เมื่อแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนซึ่งเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์อีกครั้งหนึ่งของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็ง และเป็นครั้งที่เป็นการจตุรร่วมกันระหว่างชุมชนเข้มแข็งกับชุมชนพึ่งตนเองด้วยความสำคัญลงหลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรการเหล่านี้ก็รับเอากฎเกณฑ์ของ “แนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชน”^{๑๑} ซึ่งเป็นแนวคิดชุมชนกระแสใหม่ที่เข้ามาแทนที่แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเข้ามามากขึ้น ทำให้ชุมชนเข้มแข็งหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เปลี่ยนไปมีความหมายที่แตกต่างไปจากชุมชนพึ่งตนเองแทบจะโดยสิ้นเชิง หรือกล่าวโดยง่ายคือ หลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ “ชุมชนเข้มแข็ง” ได้ตัดขาดทางความหมายกับ “ชุมชนพึ่งตนเอง” และ “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” ลง เนื่องจากแนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชนที่กลายมาเป็นฐานคิดใหม่อีกครั้งหนึ่งของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งไม่มีชุดกฎเกณฑ์ใดที่มีความสอดคล้องมากพอที่วาทกรรมชุมชนพึ่งตนเองจะนำมาใช้เป็นเงื่อนไข/ให้น้ำหนักแก่เหตุผลในการดำรงอยู่ของตนได้ และแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเองก็ไม่ใช่ว่าตอบที่เหมาะสมของการแก้ปัญหาชุมชนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ อีกต่อไป นั่นเอง

เอกลักษณ์และความเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย หลัง พ.ศ. ๒๕๔๐

ดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความหมายและเอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งตลอดช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ไม่ได้มีลักษณะคงที่/ตายตัว หากแต่มีการปรับเปลี่ยน/แต่งเติมถ้อยแถลงต่าง ๆ ภายในวาทกรรมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ถือเป็นกระจกสะท้อนอย่างดีที่แสดงให้เห็นว่าชุดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดความหมายและเอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปก่อนหน้านั้นแล้ว โดยช่วงที่เอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดก็คือช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ชุมชนเข้มแข็งได้เปลี่ยนจากวาทกรรมที่ “ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม/วัฒนธรรม และการเมืองของชุมชนในระดับ

^{๑๑} “แนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชน” (community economy and culture) เป็นคำจำกัดความที่ จักรทิพย์ นาถสุภา ใช้ในการกล่าวถึงแนวคิดชุมชนในสังคมไทยหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือหลัง “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” ซึ่งแนวคิดนี้ก่อตัวขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยแนวคิดนี้จะแตกต่างจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนตรงที่มองว่าปัญหาที่คุกคามชุมชนคือ “ระบบทุนนิยม” โดยเฉพาะทุนนิยมฐานรัฐ ไม่ใช่ “วัฒนธรรมสมัยใหม่ภายนอกชุมชน” ที่เป็นโครงสร้างส่วนบนของระบบทุนนิยมแต่อย่างใด (ดู จักรทิพย์ นาถสุภา, ๒๕๔๘: ๑๐๔-๑๒๑)

ที่ใกล้เคียงกัน” และ “มองชุมชนแต่ละชุมชนในลักษณะที่ค่อนข้างเป็นเอกเทศแยกจากกัน” (อันเป็นผลจากการถ่วงดุลกฎเกณฑ์ของแนวคิดประชาสังคมเอาไว้บางส่วนด้วยของกฎเกณฑ์ของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน) มาสู่วาทกรรมที่ “เน้นความสำคัญของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของชุมชน” เพิ่มขึ้น และ “มองชุมชนในฐานะที่เป็นกลุ่ม/เครือข่ายชุมชนที่ไม่สามารถแยกพัฒนาออกเป็นชุมชนเดี่ยวๆ ได้” มากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจาก ๑) หลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้อ่อนแรงลงไปกลายเป็นแนวคิดชุมชนกระแสรองและถูกแทนที่โดย “แนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชน” ที่เป็นแนวคิดชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนมากกว่าการพัฒนาไปที่โครงสร้างส่วนบนอย่างภูมิปัญญา/วัฒนธรรม และ ๒) วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ก่อให้เกิดกระแสการสูญเสียศรัทธาในเศรษฐกิจฐานรัฐ และการหันมาให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจฐานชุมชน/ท้องถิ่น โดยมองว่าหากเศรษฐกิจส่วนล่างเหล่านี้เข้มแข็งเศรษฐกิจส่วนบนย่อมเข้มแข็งตามไปด้วย ขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งกระแสดังกล่าวนี้ได้ชักนำผู้คนไปสู่มุมมองที่ว่า “ชุมชน/ท้องถิ่นไม่เพียงแต่ต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับตัวเองเท่านั้น แต่ต้องเป็นฐานสำหรับสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศด้วย” และ “ชุมชนไม่ใช่หน่วยทางสังคมที่สมบูรณ์ในตัวเองแต่เป็นหน่วยทางสังคมที่เป็นส่วนเล็ยวหนึ่งของหน่วยที่ใหญ่กว่า” ตามลำดับ ซึ่งชุดกฎเกณฑ์ที่วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งนำมาใช้ตัดต่อเพื่อสร้างตัวบทใหม่ให้กับชุมชนเข้มแข็งหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในช่วงหลังนี้มากขึ้นก็คือ ๑) กรอบคิดเรื่อง “เศรษฐกิจพื้นฐาน/เศรษฐกิจชุมชน” (basic economy/community economy) ที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจร (ผลิต จำหน่าย บริโภค) ขึ้นในชุมชน และ ๒) กรอบคิดเรื่อง “ท้องถิ่นนิยม” (localism) ที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยส่งเสริมการสร้างเครือข่ายชุมชน/ท้องถิ่น (เช่น ชุมชนที่อยู่ในละแวกหรือลุ่มน้ำเดียวกัน หรือมีวิถีชีวิตแบบเดียวกัน มีการติดต่อสัมพันธ์กัน) ขึ้นระหว่างชุมชน/กลุ่มชุมชน โดยชุดกฎเกณฑ์จากกรอบคิดทั้งสองนี้ได้ถูกนำเข้ามา “กำหนด/กำกับ” หรือในแง่หนึ่ง “ปะทะ/สังสรรค์” กับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และ ๒๕๔๒ ตามลำดับ โดยที่

“เศรษฐกิจชุมชน” ซึ่งเป็นกรอบคิดที่ให้ความสำคัญกับ “เศรษฐกิจพื้นฐาน” ที่หมายถึงเศรษฐกิจที่เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นชุมชน เศรษฐกิจที่เชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจของครอบครัวกับธุรกิจขนาดใหญ่ ทั้งในด้านการผลิต การส่งออก การตลาด หรือเศรษฐกิจที่ชุมชนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการผลิต การแปรรูป และการตลาดมากขึ้น (ประเวศ วะสี อ่างใน เสรี พงศ์พิศ, ๒๕๔๒: ๒๑) นั้น นอกจากกรอบคิดดังกล่าวนี้ที่เคลื่อนตัวเข้าไปปะทะ/สังสรรค์

กับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งแล้ว ปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” (sufficiency economy) ก็เป็นอีกกรอบคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นและแพร่กระจายอย่างรวดเร็วหลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ และเข้ามารวมช่วงชิงพื้นที่ในการปะทะ/สังสรรค์กับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งด้วยเช่นกัน โดย “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเป็นหลักปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และทรงกระตุนเตือนต่อพสกนิกรชาวไทยครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐^{๑๒} นั้น หากพิจารณาตามตัวบทแล้ว จะมีความคล้ายคลึงกับ “เศรษฐกิจชุมชน” อย่างมาก เนื่องจากทั้งสองกรอบคิดต่างก็ให้ความสำคัญเศรษฐกิจระดับพื้นฐาน/ระดับต่ำกว่าเศรษฐกิจฐานรัฐเหมือนกัน โดยจะมีความแตกต่างกันเพียงแค่ว่า เศรษฐกิจชุมชนจะเน้นไปที่ “ความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ของชุมชน ผ่านกลไกทางเศรษฐกิจแบบครบวงจร (entire economic mechanism) ทั้งการผลิต ตลาด และการบริโภคที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายในชุมชนซึ่งเชื่อมต่อกับภายนอก” ขณะที่เศรษฐกิจพอเพียงจะเน้นไปที่ “ความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ของปัจเจกบุคคลผ่านวัฒนธรรมการผลิตและการบริโภค (production and consumption culture) ส่วนตัว ในครัวเรือนหรือเครือข่ายการผลิตภายในชุมชน” เท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก ๑) การกล่าวถึง “เศรษฐกิจชุมชน” ที่ว่า “เศรษฐกิจชุมชนคือเศรษฐกิจที่มุ่งขยายเครือข่ายของชุมชนเพื่อพัฒนาศักยภาพทางการผลิตและการตลาดขึ้นเพื่อ “ต่อต้านการขูดรีดของระบบทุนนิยม” และ “ทวนกระแสการครอบงำและคานอำนาจของวัฒนธรรมอุตสาหกรรม” ด้วยการทำให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการผลิต การแปรรูป และการตลาดเพิ่มมากขึ้น” (ยศ สันตสมบัติ อังใน จัทรทิพย์ นาถสุภา, และคณะ, ๒๕๔๑: ๒๕๘ - ๒๕๙) เปรียบเทียบกับ ๒) การกล่าวถึง “เศรษฐกิจพอเพียง” ที่ว่า “เศรษฐกิจพอเพียงไม่ใช่เทคนิค แต่มีความหมายกว้างกว่านั้นมาก เพราะต้องรวมเอาอุดมการณ์โลกทัศน์บางอย่าง ความสัมพันธ์บางอย่าง และค่านิยมบางอย่าง อยู่ในนั้นด้วย เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นวัฒนธรรม ไม่ใช่เทคนิคการเพาะปลูก” (นิธิ เอียวศรีวงศ์ อังใน ปิยบุตร หล่อไกรเลิศ, ๒๕๔๗: ๓๒ - ๓๓) เป็นต้น

ทว่าอย่างไรก็ดี แม้ว่าในรายละเอียดที่มากขึ้น เมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างกรอบคิดทั้งสองนี้ควบคู่กับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งแล้ว “เศรษฐกิจชุมชน” ดูจะเป็นกรอบคิดที่

^{๑๒} บางข้อมูล เช่น ในทัศนะของ ประเวศ วะสี เห็นว่า จริงๆ แล้วพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริสทำนองนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ทว่าไม่ค่อยมีใครได้ยิน จนกระทั่งเมื่อวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี ๒๕๔๐ เกิดขึ้นจึงมีคนได้ยินกันมากขึ้น (ดู ประเวศ วะสี, ๒๕๔๒: ๔)

มีความสอดคล้องกับชุมชนเข้มแข็งมากกว่า “เศรษฐกิจพอเพียง” เนื่องจากเศรษฐกิจพอเพียง จะให้ความสำคัญกับ “การผลิตแบบเกษตรผสมผสาน” และ “การบริโภคอย่างพอดี” ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานในครัวเรือนและความสัมพันธ์ในระบบครอบครัว/เครือญาติเป็นหลัก^{๑๓} ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับวาทกรรมชุมชนพึ่งตนเองมากกว่าวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งที่ให้ความสำคัญกับมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบผลประโยชน์/อุดมการณ์ร่วมของชุมชนมากกว่าระบบครอบครัวหรือเครือญาติ จนเศรษฐกิจพอเพียงดูเหมือนเป็นกรอบคิดที่พยายามรื้อฟื้นจารีตของวาทกรรมชุมชนพึ่งตนเองขึ้นมาใหม่ หรือเป็น “วาทกรรมชุมชนพึ่งตนเองฉบับปรับปรุงใหม่” ที่คราวนี้เน้นไปที่มิติทางเศรษฐกิจมากขึ้น (เนื่องจากแรงบีบของแนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชนหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ประเด็นด้านเศรษฐกิจกลายเป็นสิ่งที่การพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่นทุกชนิดต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก) ที่พยายามช่วงชิงสถานะการเป็นความรู้/ความจริงของการพัฒนาชุมชนกลับคืนมาหลังจากที่เสียไปตั้งแต่หลัง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การปะทะ/สังสรรค์ระหว่าง “ชุมชนเข้มแข็ง” กับ “เศรษฐกิจชุมชน” และ “ชุมชนเข้มแข็ง” กับ “เศรษฐกิจพอเพียง” ทำยที่สุดแล้วก็เป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดขึ้น โดยทั้งนี้ มโนทัศน์ที่เกิดขึ้นจากการปะทะ/สังสรรค์กันระหว่างกรอบคิดทั้งสองแบบกับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งนั้นก็คือ “เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง” (strong community economy) ที่เป็นมโนทัศน์ที่มุ่งสร้างระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรขึ้นมาในชุมชนเพื่อต่อสู้กับระบบเศรษฐกิจฐานรัฐและ “ชุมชนพอเพียง” (sufficiency community)^{๑๔} ที่เป็นมโนทัศน์ที่ผสมผสานระหว่าง “ชุมชน

^{๑๓} “เศรษฐกิจพอเพียง” (sufficiency economy) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่ผู้คนหันมาใช้ชีวิตอย่างพอมีพอกิน สามารถอุ้มชูตัวเองและพึ่งตนเองได้ในยามที่เศรษฐกิจระดับชาติหรือเศรษฐกิจโลกประสบภาวะวิกฤต โดยอาศัยแนวทาง “การผลิตเพื่อกินเป็นหลัก ที่เหลือจากกินแล้วจึงนำมาขาย” ผ่านกระบวนการผลิตแบบ “เกษตรทฤษฎีใหม่” หรือ “เกษตรผสมผสาน” คือการแบ่งที่ดินออกเป็นหลายส่วนแล้วใช้แต่ละส่วนในการทำนา ขุดสระ ปลูกไม้ยืนต้น พืชสวน พืชไร่ แทนการปลูกพืชชนิดเดียวทั้งพื้นที่ โดยเศรษฐกิจพอเพียงนี้จะเป็นเศรษฐกิจที่ตรงข้ามกับ “เศรษฐกิจแบบค้าขาย” (trading economy) (กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๒: ๓-๑๑)

^{๑๔} “ชุมชนพอเพียง” (sufficiency community) หรือ “เศรษฐกิจพอเพียงแบบก้าวหน้า” เป็นการปรับปรุงแนวทางการทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่ขั้นที่ ๒ คือการสร้างความปลอดภัยขึ้นในระดับชุมชน/องค์กร เพื่อมุ่งไปสู่ระดับประเทศ เป็นขั้นตอนที่เข้ามาแก้ไขข้อบกพร่องของ “เศรษฐกิจพอเพียงแบบพื้นฐาน” ที่เน้นความพอเพียงระดับบุคคลหรือครัวเรือน/เครือญาติ เป็นหลัก โดยการปรับปรุงแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงในลักษณะนี้เริ่มต้นมาจากการระดมบรรดานักวิชาการเข้ามาถกเถียงพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงออกมาเป็นเนื้อหาทางวิชาการ ทั้งในรูปของบทความและหนังสือ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ (ดู กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ๒๕๕๐: ๒๗-๒๙)

เข้มแข็ง” ที่ยึดหน่วยชุมชนทางกายภาพเป็นฐานกับ “เศรษฐกิจพอเพียง” ที่ยึดวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจระดับหน่วยครัวเรือน/ครัวเรือนเป็นฐาน ตามลำดับ โดยมีนักคิด “เศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง” และ “ชุมชนพอเพียง” นี้ได้ก่อให้เกิดมาตรการชุมชนเข้มแข็งที่วัดกันหลายมาตรการที่เป็นภาคปฏิบัติการของชุมชนเข้มแข็งในความหมายของตัวเอง เช่น “การผลิต/สร้างระบบการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและการก่อตั้งองค์กรการเงินชุมชน” หรือ “การส่งเสริมการผลิตแบบเกษตรผสมผสานหรือการเกษตรทฤษฎีใหม่ขึ้นในชุมชน” ขึ้นตามมา ขณะที่

“ท้องถิ่นนิยม” ซึ่งเป็นกรอบคิดที่เรียกร้องให้สังคมไทยหันมาสนใจท้องถิ่นหรือ “กลุ่มชุมชนที่มีความสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม/วัฒนธรรม บนฐานของภูมินิเวศน์” เพื่อใช้ท้องถิ่นเป็นฐานในการต่อสู้กับลัทธิบริโภคนิยม การพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและเมืองเพียงอย่างเดียว และการครอบงำของบรรษัทข้ามชาติและองค์กรทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศต่อชุมชน/ท้องถิ่นผ่านทางรัฐ (พัฒนา กิติอาษา, ๒๕๔๖: ๔-๕) นั้น ได้เคลื่อนตัวเข้ามาปะทะ/สังสรรค์กับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งเนื่องจากผลสืบเนื่องของการเปลี่ยนแปลงเอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งที่หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของชุมชนมากขึ้นหลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ทำให้พื้นที่ทางกายภาพภายนอก/รอบ ๆ ชุมชนอันเป็นแหล่งทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งในแง่ของแหล่งทรัพยากร ความอุดมสมบูรณ์ และแหล่งการผลิต กลายเป็นพื้นที่ที่ชุมชนเข้มแข็งต้องให้ความสำคัญตามไปด้วย ซึ่งคำว่า “ท้องถิ่น” (locality) โดยทั่วไปนั้นมักหมายถึง “พื้นที่ทางภูมิประเทศแบบหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมเหมาะสมกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความกว้างขวางพอที่จะทำให้ผู้คนเข้ามาตั้งถิ่นฐานได้หลายชุมชน มีพื้นที่สาธารณะที่ไม่เป็นของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง แต่ทุกชุมชนในท้องถิ่นเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกันและร่วมกันดูแลด้วยกฎเกณฑ์ ประเพณี หรือจารีตบางอย่าง” (ศรีศักร วัลลิโภดม, ๒๕๕๑: ๑๑-๑๒) แต่ทว่า “ท้องถิ่น” ในที่นี้จะหมายถึงท้องถิ่นตามความหมายของกรอบคิดแบบท้องถิ่นนิยมหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่หมายถึงท้องถิ่นในแง่ที่เป็น “ฐานทางทรัพยากรและการผลิต” เป็นหลัก ซึ่งกรอบคิดท้องถิ่นนิยมแบบหลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นจะประกอบด้วยท้องถิ่นนิยมสองกระแสล่าสุดจากบรรดากรอบคิดท้องถิ่นนิยมทั้งหมดห้ากระแส ได้แก่ ๑) “ท้องถิ่นนิยมแนวทำทนายประวัติศาสตร์กระแสหลัก” (ทศวรรษ ๒๕๒๐ - ๒๕๓๐) ๒) “ท้องถิ่นนิยมแนวต่อต้านการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่” (กลางทศวรรษ ๒๕๒๐ ถึงทศวรรษ ๒๕๓๐) ๓) “ท้องถิ่นนิยมแนวประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและวัฒนธรรม/ภูมิปัญญา” (ปลายทศวรรษ ๒๕๒๐ ถึงทศวรรษ ๒๕๓๐) ๔) “ท้องถิ่นนิยมแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองและการจัดการทรัพยากร” (ปลายทศวรรษ ๒๕๒๐ จนถึงหลัง พ.ศ. ๒๕๔๐) และ ๕) “ท้องถิ่นนิยมเพื่ออยู่กับเศรษฐกิจยุคไอเอ็มเอฟ”

(IMF) (พัฒนา กิติอาษา, ๒๕๔๖: ๗๘-๙๙) ซึ่งการปะทะประสานระหว่างท้องถิ่นนิยมกระแสหลังสุดกับวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งที่เกิดขึ้นประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ก่อให้เกิดมโนทัศน์ที่สำคัญอย่างหนึ่งขึ้นมา นั่นก็คือ มโนทัศน์ “ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง” (strong local community)^{๑๕} อันเป็นมโนทัศน์ที่เข้ามาสร้างมุมมอง/แนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาแบบชุมชนเข้มแข็งในความหมายใหม่ โดยเน้นไปที่การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนผ่าน “การรวมตัวกันของบรรดาชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานทรัพยากร/ฐานเศรษฐกิจเดียวกัน (ท้องถิ่นเดียวกัน) ขึ้นเป็นเครือข่ายแทนการต่อสู้เพียงลำพัง” และ “การมุ่งโจมตีไปที่ลัทธิตลาดโลกนิยมที่ดึงชุมชน/ท้องถิ่นเข้าไปเป็นฐานทรัพยากรให้กับระบบเศรษฐกิจโลกด้วยการผลักดันการค้าเสรีเข้ามาสู่ประเทศไทยผ่านทางภาครัฐ แทนการโจมตีต่อระบบทุนนิยมเพียงอย่างเดียว” เป็นสำคัญ ซึ่งมโนทัศน์ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งนี้ ในเวลาต่อมาได้กลายมาเป็นฐานคิดที่สำคัญของมาตรการชุมชนเข้มแข็งภาคปฏิบัติหลายมาตรการที่เป็นภาคปฏิบัติการของชุมชนเข้มแข็งในความหมายของตัวเอง อาทิเช่น การส่งเสริมการสร้าง “เครือข่ายทางเศรษฐกิจ ทรัพยากร และสังคม” แบบต่างๆ ขึ้นระหว่างชุมชนในท้องถิ่นเดียวกันอย่างเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายธุรกิจชุมชน เครือข่ายชุมชนเมือง หรือเครือข่ายเด็กและเยาวชน ฯลฯ เป็นต้น

สรุปผลการศึกษาก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผลการศึกษาก่อตัวของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ในครั้งนี้ จึงสามารถสรุปได้ว่า

๑. ตามวัตถุประสงค์แรกที่ต้องการตอบคำถามที่ว่า “เอกลักษณ์และความหมายของชุมชนเข้มแข็งในสังคมไทยช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ คืออะไร มีบทบาทต่อสังคมไทยอย่างไร?” นั้น ผลการศึกษาพบว่า

^{๑๕} คำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ในความหมายแบบที่กล่าวมานี้ ปรากฏให้เห็นครั้งแรกในงานของ กฤษณา บุญชัย เรื่อง *ประชาสังคม: พื้นที่สาธารณะของฉัน (ประชาชน) ที่จะจัดการกันเอง* (๒๕๔๒) ซึ่งเป็นบทความชิ้นหนึ่งในหนังสือรวมบทความเกี่ยวกับชุมชนเข้มแข็งที่ชื่อ *ประชาคมรากหญ้า ขบวนการคนกล้าสร้างบ้าน วันใหม่* ของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาที่พิมพ์ออกเผยแพร่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒.

- “ความหมายและเอกลักษณ์” ของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งในช่วงเวลาที่ศึกษามีอยู่ด้วยกันทั้งหมดสามแบบคือ ๑) “ชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นการจัดการตนเอง” ที่หมายถึง ชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองที่รวมตัวกันด้วยผลประโยชน์ อุดมการณ์ หรือความร่วมมือกันบางอย่างเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เท่าเทียมกับรัฐรวมศูนย์ วัฒนธรรมแห่งชาติ และระบบทุนนิยมให้มากขึ้น ๒) “ชุมชนเข้มแข็งที่เน้นความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ที่หมายถึง การพัฒนาชุมชนที่เน้นการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรขึ้นในชุมชน/กลุ่มชุมชนเพื่อต่อสู้กับรัฐรวมศูนย์และเศรษฐกิจฐานรัฐ และ ๓) “ชุมชนเข้มแข็งที่เน้นความเป็นเครือข่าย/ความเป็นท้องถิ่นที่เข้มแข็ง” ที่หมายถึง การพัฒนาชุมชนที่เน้นการรวมตัวกันในระดับท้องถิ่นหรือระดับที่เหนือขึ้นไปเพื่อต่อสู้กับรัฐรวมศูนย์ วัฒนธรรมแห่งชาติ และระบบทุนนิยมข้ามชาติ ซึ่งความหมายและเอกลักษณ์ของชุมชนเข้มแข็งแต่ละแบบจะแสดงบทบาทต่อสังคมผ่านภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของตนเอง โดย

- “ภาคปฏิบัติการหรือบทบาท” ที่วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งซึ่งมีความหมายและเอกลักษณ์ที่แตกต่างกันไปทั้งสามแบบนี้ต่อสังคมก็คือ ๑) การผลักดันกระบวนการสร้าง “ประชาธิปไตยชุมชนและการมีส่วนร่วม” และ “องค์กรชุมชน” แบบต่างๆ ขึ้นในชุมชน ในกรณีของชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นการจัดการตนเองและในภาพรวม ๒) การผลักดันกระบวนการสร้าง “การผลิตแบบเกษตรผสมผสาน” “การสนับสนุนธุรกิจชุมชน” หรือ “การก่อตั้งสถาบันการเงินของชุมชน” ขึ้นในชุมชน ในกรณีของ “ชุมชนเข้มแข็งที่เน้นความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” และ ๓) การผลักดันกระบวนการสร้าง “เครือข่ายทางเศรษฐกิจ ทรัพยากร และสังคม” แบบต่างๆ ขึ้นในชุมชนและระหว่างชุมชนในท้องถิ่นเดียวกันเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายธุรกิจชุมชน เครือข่ายชุมชนเมือง เครือข่ายเด็กและเยาวชน ฯลฯ ในกรณีของชุมชนเข้มแข็งที่เน้นความเป็นเครือข่าย/ความเป็นท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ตามลำดับ ขณะนี้

๒. ตามวัตถุประสงค์ที่สองที่ต้องการตอบคำถามที่ว่า “ชุมชนเข้มแข็งกลายมาเป็นสิ่งที่ถูกศึกษา/ถูกพูดถึงในสังคมไทยช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕ ได้อย่างไร?” นั้น ผลการศึกษาพบว่า

- “เหตุการณ์/เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์” ที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งกลายมาเป็นสิ่งที่ถูกศึกษา/พูดถึงในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาก็คือ ๑) เหตุการณ์พฤษภาทมิฬปี พ.ศ. ๒๕๓๕” ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของ “แนวคิดประชาสังคม” ขึ้นจนแนวคิดนี้เคลื่อนตัวเข้ามาปะทะประสานกับ “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” ที่มีอยู่เดิม จนนำไปสู่การก่อตัวของ “วาทกรรมชุมชนเข้มแข็ง” ขึ้น

และ ๒) “วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐” ที่ก่อให้เกิดการผลิต/สร้าง “แนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชน” ขึ้นมาแทนที่แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งแนวคิดนี้ได้เคลื่อนตัวเข้ามาปะทะประสานกับ “วาทกรรมชุมชนเข้มแข็ง” ที่มีอยู่เดิม จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความหมายและเอกลักษณ์ของวาทกรรมชุมชนเข้มแข็งให้กลายเป็นชุมชนเข้มแข็งที่ “เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของชุมชนเป็นหลัก” และ “เน้นการพัฒนาร่วมกันของชุมชนในระดับท้องถิ่นหรือสูงกว่านั้นแทนการพัฒนาแบบตัวใครตัวมัน” ตามลำดับ โดยที่

- “ชุดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดความหมายและเอกลักษณ์” ที่ทำให้วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งมีความหมายและเอกลักษณ์ที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางสังคมในช่วงเวลาที่ชุมชนเข้มแข็งแต่ละแบบมีความสำคัญมากกว่าวาทกรรมอื่นๆ นั้น ชุมชนเข้มแข็งแต่ละแบบจะรับสืบทอดมาจากเศษเสี้ยวของกรอบวิธีคิดสำคัญๆ ที่หลงเหลือมาจากการปะทะประสานกันระหว่างกรอบคิดเหล่านั้นในช่วงคาบเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕” หรือ “วิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐” เป็นหลัก อาทิเช่น ๑) เอกลักษณ์ของ “ชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นการจัดการตนเอง” ที่ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ของ “แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยม” ที่ก่อตัวขึ้นจากการปะทะประสานกันระหว่างแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกับแนวคิดประชาสังคมหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งชุมชนเข้มแข็งชนิดนี้ได้รับเอาชุดกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ชุมชนเข้มแข็งต้อง “ไม่นิยามชุมชนว่าหมายถึงหมู่บ้าน/ชุมชนชนบทเท่านั้น ไม่ปฏิเสธรัฐ วัฒนธรรมภายนอก และระบบทุนนิยม และไม่ดำเนินการต่อสู้แบบปิดกั้นตนเองจากโลกภายนอก” และ “มีความเป็นประชาสังคมที่ไม่มีฐานหลุดลอยจากชุมชนทางกายภาพมากเกินไป” มาจากแนวคิดประชาสังคมและแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนตามลำดับ ๒) เอกลักษณ์ของ “ชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นการจัดการตนเองทางเศรษฐกิจ” ที่ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ของ “วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นการจัดการตนเอง” ที่มีแนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมเป็นฐานคิดสำคัญ กับกรอบคิดเรื่อง “เศรษฐกิจชุมชน” และ “เศรษฐกิจพอเพียง” ที่มีแนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชนเป็นฐานคิดสำคัญ ที่เข้าปะทะประสานกันหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งชุมชนเข้มแข็งชนิดนี้ได้รับเอาชุดกฎเกณฑ์ใหม่ที่กำหนดให้ชุมชนเข้มแข็งต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของชุมชนเป็นพิเศษมาจากแนวคิดเศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชนโดยแบ่งเป็น “กลไกทางเศรษฐกิจ” จากกรอบคิดเศรษฐกิจชุมชน และ “วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจ” จากกรอบคิดเศรษฐกิจพอเพียงตามลำดับ และ ๓) เอกลักษณ์ของ “ชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นความเป็นท้องถิ่น” ที่ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ของ “วาทกรรมชุมชนเข้มแข็งแบบเน้นการจัดการตนเองทางเศรษฐกิจ” ที่ก่อตัวขึ้นจากการปะทะประสานระหว่างแนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมกับแนวคิดเศรษฐกิจและ

การก่อตัวของวาทกรรม “ชุมชนเข้มแข็ง” ในสังคมไทย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๕

Construction of “Strong Community” Discourse in Thai Society 1992 - 2002

วัฒนธรรมชุมชน กับกรอบคิด “ท้องถิ่นนิยมเชิงทรัพยากรและการผลิต” ที่เข้าปะทะประสานกัน
ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ ซึ่งชุมชนเข้มแข็งชนิดนี้ได้รับเอาชุดกฎเกณฑ์ใหม่ที่กำหนด
ให้ชุมชนเข้มแข็งต้องมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายท้องถิ่นหรือเครือข่ายของฐานทรัพยากรใน
รูปแบบอื่นขึ้น มาจากกรอบคิด “ท้องถิ่นนิยมแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองและการจัดการ
ทรัพยากร” และ “ท้องถิ่นนิยมแนวภูมิศาสตร์เศรษฐกิจไอเอ็มเอฟ” (IMF) ตามลำดับ

เอกสารอ้างอิง

- Foucault, Michel. (1978). *The History of Sexuality, Volume 1: An Introduction* (Robert Hurley, Trans). New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel. (1980). *Power/Knowledge* (Colin Gordon & Others, Eds. & Trans.). New York: Patheons books.
- Foucault, Michel. (1981). The Order of Discourse. In Robert Young (Ed.) *Untying the Text: A Post-Structuralist Reader* (pp. 48-78). Boston: Routledge and Kegan Paul.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (๒๕๕๐). *เศรษฐศาสตร์รวมกรรมากรรมา: วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย (๕)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง. (๒๕๔๑). *เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง: แนวความคิดและยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- กฤษฎา บุญชัย. (๒๕๔๒). ประชาสังคม: พื้นที่สาธารณะของจีน (ประชาชน) ที่จะจัดการกันเอง. ใน โอภาส ปัญญา และ พิเชษฐ หนองช้าง (บรรณาธิการ), *ประชาคมรากหญ้า ขบวนการคนกล้า สร้างบ้าน วันใหม่* (น. ๒๔-๕๓). กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- กฤษฎา บุญชัย. (๒๕๕๑). แนวคิดชุมชนท้องถิ่นพัฒนาและการก่อเกิด LDI. ใน พลเดช ปิ่นประทีป (บรรณาธิการ), *ชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคม ๒๐ ปี มุขนิมิตชุมชนท้องถิ่นพัฒนา*. (น. ๓๒-๔๓). กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, และคณะ. (๒๕๔๑). *ทฤษฎีและแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนชาวนา*. กรุงเทพฯ: โครงการวิถีสรรค์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (๒๕๔๘). แนวคิดชุมชนกับประวัติศาสตร์ไทย. ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ วลัยวิภา บุรุษรัตนพันธุ์ (บรรณาธิการ), *ประวัติศาสตร์ความคิดไทยกับแนวคิดชุมชน* (น. ๘๙-๑๒๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ชูชัย ศุภวงศ์, และยุวดี คาดการณ์ไกล. (๒๕๔๐). *ประชาสังคม: ทศวรรษนักคิดในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (๒๕๔๙). *วาทกรรมการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ ๔)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิชา.

- ของโก, ดานิโล. (๒๕๔๗). ประชาสังคมท่ามกลางกระบวนการสร้างประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ ภาพรวมกรณีศึกษาเรื่องประชาสังคมและความสัมพันธ์กับรัฐ ในประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย. ใน ฉันทนา บรรพศิริชิตติ และ เกลندا ไลเปชวูย (บรรณาธิการ), *ประชาสร้างสรรค์: การพัวพันกับรัฐในชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยฟิลิปปินส์และไทย* (น. ๑๓-๖๖). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (๒๕๕๑). เรื่อง ลำดับเรื่อง และโครงเรื่อง กับความรู้ประวัติศาสตร์. ใน *จุดสวาท หอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์*, (๑๒), น. ๖-๒๑.
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (๒๕๕๔). *ความสมเหตุสมผลของความชอบธรรม (การครอบงำ)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (๒๕๕๖). *มานุษยวิโรแมนติค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (๒๕๔๑). *การเมืองบนท้องถนน ๙๙ วัน สมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์ การเดินขบวนชุมชนประท้วงในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา, มหาวิทยาลัยเกริก.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๓๖). *แนวคิดและยุทธศาสตร์ สังคมมานุษยภาพและวิชา*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิภูมิปัญญา.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๓๗). *การพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.
- ประเวศ วะสี. (๒๕๔๒). *เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.
- ปิยะบุตร หล่อไกรเลิศ. (๒๕๔๗). *เศรษฐกิจพอเพียง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แม็ค.
- พัฒนา กิติอาษา. (๒๕๔๖). *ท้องถิ่นนิยม Localism: การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ.
- ยุกติ มุกดาวิจิตร. (๒๕๔๘). *อ่าน “วัฒนธรรมชุมชน”: วาทศิลป์และการเมืองของชาติพันธุ์นิพนธ์ แนววัฒนธรรมชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- ศรีศักร วัลลิโภดม. (๒๕๕๑). *พีธีภักษ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น: กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์.

เสรี พงศ์พิศ (บรรณารักษ์). (๒๕๕๒). *เศรษฐกิจชุมชน ทางเลือกเพื่อทางรอดสังคมไทย*.

กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๕๒). ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ: ความหมายของประชาสังคม. ใน อนุชาติ

พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณารักษ์), *ขบวนการประชาสังคมไทย:*

ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง (น. ๓๕-๖๑). กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนา

ประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

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

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

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
- ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท

ร่างผังรายการสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ประจำปีเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชูปถัมภ์			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราชูปถัมภ์	
08.05 น.			สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)			08.05 น.	สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
09.00 น.			สถานีผู้ทองใน (live) วัฒนธรรมเมือง (5) วันกรรมกรเมือง			09.00 น.	รับสัญญาณ คสช. ศาลสนทนากับประจักษ์ปโตย(55) Politics in Minutes (3-5)	
09.55 น.			มองรัฐสภา (live) ข่าวรัฐสภาต้นขบวน			09.00 น.	สารคดีความก้าวหน้าวิทยา ประชาธิปไตย...เริ่มที่เรามา (25) Like English (25)	
10.00 น.			ข่าวรัฐสภาต้นขบวน			09.30 น.	Like English (25)	
10.05 น.			รัฐสภาอาเซียน ๕			10.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (30)	
11.00 น.			กรรมาธิการพบประชาชน(55) ข่าวรัฐสภาต้นขบวน			10.30 น.	เด็กฉลาดคิดใจจริง (25) ต้นกล้าพลเมือง(25)	
11.05 น.			กฎหมายหน้า 1 (live) (55)			11.00 น.	จิ๋วแก๊ง (25) น้ำทิพย์ (25) Parliament Film (25)	
12.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (live) สายด่วนรัฐสภา (live) (2 ชม.) ข่าวรัฐสภาต้นขบวน			11.30 น.	ทำประชา (25) รัฐสภาอาเซียน (55) รัฐสภาอาเซียน ๕	
13.00 น.			ข่าวรัฐสภาต้นขบวน			12.00 น.	รัฐสภาอาเซียน (55) check in รัฐสภา (5)	
14.00 น.			ตั้งแต่มติ จนจบการประชุม			13.00 น.	check in รัฐสภา (5) กฎหมายหน้า 1 (55)	
14.05 น.			ตั้งแต่มติ จนจบการประชุม			13.05 น.	กฎหมายหน้า 1 (55)	
15.00 น.			ตั้งแต่มติ จนจบการประชุม			14.00 น.	สายด่วนรัฐสภา (55) ๕	
15.05 น.			ตั้งแต่มติ จนจบการประชุม			15.00 น.	ZOOM IN ๕	
16.00 น.			มองรัฐสภา			16.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (30)	
16.05 น.			มองรัฐสภา			16.30 น.	กรรมาธิการพบประชาชน ๕ 1 สัปดาห์กับ ส.มท. (55)	
17.00 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			17.30 น.	ก(ลง)การเมือง (25) รัฐกฎหมายใส่ใจผู้พิการ (25)	
17.05 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			18.00 น.	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการเด่นหน้าประเทศไทย สารคดีเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพฯ (8) สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
17.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			18.00 น.	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการเด่นหน้าประเทศไทย สารคดีเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพฯ (8) สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
18.00 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			18.30 น.	รับสัญญาณข่าว NBT	
18.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			19.30 น.	ข่าวพระราชนัดดา NBT	
19.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			20.00 น.	ข่าวพระราชนัดดา (สทท.)	
20.00 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			20.30 น.	ข่าวพระราชนัดดา (สทท.) check in รัฐสภา (5)	
20.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			20.30 น.	ข่าวพระราชนัดดา (สทท.) check in รัฐสภา (5)	
20.35 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			20.35 น.	ข้อมลพย (การ)เมืองไทย (55) พลเมืองใส่ใจผู้พิการ (25) check in รัฐสภา (5)	
21.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			21.30 น.	ข้อมลพย (การ)เมืองไทย (55) พลเมืองใส่ใจผู้พิการ (25) check in รัฐสภา (5)	
22.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			22.00 น.	ข้อมลพย (การ)เมืองไทย (55) พลเมืองใส่ใจผู้พิการ (25) check in รัฐสภา (5)	
22.35 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			22.05 น.	ข้อมลพย (การ)เมืองไทย (55) พลเมืองใส่ใจผู้พิการ (25) check in รัฐสภา (5)	
23.30 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			23.00 น.	ข้อมลพย (การ)เมืองไทย (55) พลเมืองใส่ใจผู้พิการ (25) check in รัฐสภา (5)	
24.00 น.			กรรมาธิการพบประชาชน ๕			24.00 น.	ข้อมลพย (การ)เมืองไทย (55) พลเมืองใส่ใจผู้พิการ (25) check in รัฐสภา (5)	

*** หมายเหตุ รายการอื่น**

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา 11.00 น เป็นต้นไป และจัดการ ตั้งแต่เวลา 10.30 น เป็นต้นไป
 ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป
 (การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประชุมสภา)

หมายเหตุ



จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>