

ISSN 2286-6477 (Print)
ISSN 2465-4213 (Online)



MFU Connexion

Journal of Humanities and Social Sciences

Vol.4 No.1 (January-June 2015)

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๘)



มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
Mae Fah Luang University

สารบัญ

การทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรม คัดแยกขยะในประเทศไทย	
มานิดา เชื้ออินสูง	1
สิทธิของทายาทโดยธรรมที่เป็นคนต่างด้าว ในการสืบทอดมรดกที่ดิน ภายใต้กฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	
ลำพันธ์ ชัยนุราช และรุ่ง ศรีสมวงษ์	35
ความหมายของ “อุบัติเหตุ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497	
กมลพรพรรณ เตียนราวแสง และสมชาย พิพุทธวัฒน์	54
องค์กรกำกับดูแลด้านมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน	
ศุภาภรณ์ จันทาพูน และสมชาย พิพุทธวัฒน์	72
องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานตามพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497	
พูนลาภ มายาง และสมชาย พิพุทธวัฒน์	98
การอำนวยความสะดวกทางการค้าตามเส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจอาเซียน: กรณีศึกษา เส้นทาง R3A ผ่าน สปป.ลาว	
ทวงมาลี พิมพ์ไพ	121
ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ในการพัฒนา ชุมชนอย่างมีส่วนร่วม	
วรรณวลี อินทร์ปิ่น, ประสาน เล้าอรุณ และฉลของรัฐ เจริญศรี	148
มานุษยวิทยากับการวิจัยเพื่อพัฒนา	
ปรีชา อุปโยคิน	163
Book Review: The Drama of Atheist Humanism	
Fabio Calzolari	196

การทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจ อุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย

มานิดา เชื้ออินสูง¹

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อพัฒนาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย (2) เพื่อตรวจสอบความตรงของตัวแบบกับความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย และ (3) เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ในรูปแบบของโมเดลเชิงสาเหตุ จากกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 217 คน

การวิจัยนี้ใช้แบบสอบถามเพื่อหาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ทั้ง 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ภาวะผู้นำ (2) การสร้างเครือข่าย (3) การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม (4) ความสามารถในการแข่งขันและ (5) ผลการดำเนินงาน

ผลการวิจัย พบว่า การสร้างเครือข่าย และความสามารถในการแข่งขันมีอิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลโดยรวมต่อผลการดำเนินงาน ผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะให้นำไปใช้ในทางปฏิบัติ และประเด็นเพื่อการศึกษาวิจัยในอนาคต เกี่ยวกับกรอบแนวคิดและรูปแบบในการศึกษาวิจัยนี้ สามารถนำไปทดสอบกับกลุ่มประชากรที่เป็นกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะหรือทำการวิจัยเชิงคุณภาพ เปรียบเทียบตามกลุ่มอุตสาหกรรม ข้อจำกัดในการวิจัย กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จำกัด

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ศูนย์สุพรรณบุรี, e-mail: manida_chu@dusit.ac.th

ขอบเขตเป็นผู้ประกอบการในธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ (โรงงาน 105) เท่านั้น ผู้วิจัยไม่ได้ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียอื่น (stakeholder) เช่น ชุมชน ภาครัฐ ฯลฯ

คำสำคัญ: ธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ / การจัดการขยะ / ปัจจัยที่ส่งผล

Abstract

In this article, the researcher describes and analyzes (1) the development of a causal relations model allowing the testing of purported factors affecting the performance of the waste recycling industry in the Kingdom of Thailand (Thailand). The researcher also determines (2) the validity of this model and describes and analyzes the testing of purported causal relations between the factors of concern. Finally, the researcher analyzes (3) the causal influences of the modeled factors affecting the performance of the waste recycling industry in Thailand.

This research was a survey research to determine the relationship of the 5 factors of the model were (1) leadership (2) networking (3) technovation (4) competitiveness and (5) performance.

Finding found that networking and competitiveness had indirectly and total influenced the performance. Concerning research limitations, the research population considered in this article limited to entrepreneurs in the waste recycling industry for factories subsumed under the 105 category. The researcher did not study other stakeholders, viz., the community, the public sector and others.

Keywords: Waste Recycling Industry / Waste Management / Factors Affecting

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อประชากรของโลกเพิ่มขึ้น รวมไปถึงการเติบโตของระบบเศรษฐกิจและความเป็นสังคมเมือง มีการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เกิดการผลิตสินค้าทั้งอุปโภคและบริโภคเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรในการผลิตหรือกิจกรรมอื่นเพื่อการดำรงชีวิตหรือเกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม

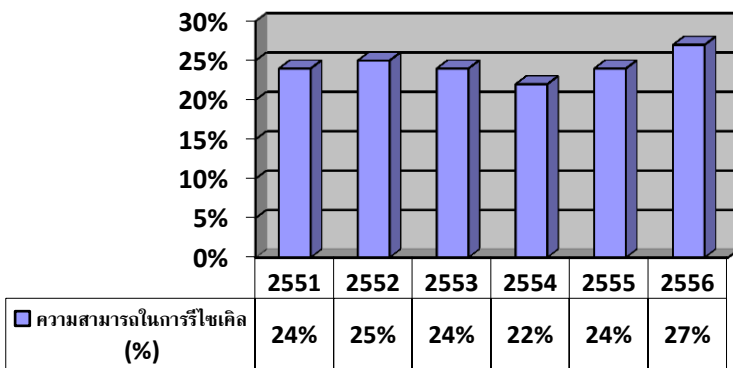
ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (ปี พ.ศ. 2525-2529) ภาครัฐของไทยได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country: NICs) ด้วยการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค จึงทำให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรม ที่เน้นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิต และจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จึงทำให้เกิดสิ่งของที่เหลือจากการผลิตหรือการอุปโภค บริโภค ที่เรียกว่าขยะหรือของเสีย นอกจากนี้ขยะหรือของเสียมีแหล่งมาจากครัวเรือน ห้างร้าน โรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล ตลาด และสถานที่ราชการ ขยะที่ทิ้งแต่ละวัน ประกอบด้วยเศษอาหาร กระดาษ เศษแก้ว พลาสติก เศษผ้า ใบไม้ ฯลฯ ตามปริมาณที่แตกต่างกันออกไป

จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษ ปี 2557 ปริมาณและอัตราขยะมูลฝอยปี 2556 เท่ากับ 24.73 ล้านตัน (ตารางที่ 1) นอกจากนี้ยังพบว่าร้อยละ 57 เป็นของเสียในภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 31 เป็นขยะประเภทกระดาษ แก้ว พลาสติก และอณูมีเนียม และร้อยละ 12 เป็นวัสดุเหลือใช้จากภาคเกษตรกรรม และความสามารถในการรีไซเคิลขยะของประเทศไทย ปี 2556 ได้เพียงร้อยละ 27 (รูปที่ 1)

ตารางที่ 1 ปริมาณและอัตราขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้น ปี พ.ศ.2551-2555

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน)
2551	23.93
2552	24.11
2553	24.22
2554	25.35
2555	24.73

ที่มา สถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทยปี พ.ศ. 2556. กรมควบคุมมลพิษ, 15 ธันวาคม 2557



รูปที่ 1 ความสามารถในการรีไซเคิลขยะแต่ละประเทศ

ที่มา สถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทยปี พ.ศ. 2556, โดย กรมควบคุมมลพิษ, 2557. ค้นเมื่อ 14 ธันวาคม 2557, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_garbage.html#s1

ด้วยเหตุนี้ธุรกิจคัดแยกขยะจึงเกิดขึ้นมีตั้งแต่รถสามล้อชาเล้ง ผู้รับซื้อรายเล็ก รายกลาง เพื่อส่งขายให้กับโรงงานรับซื้อขนาดใหญ่ที่เรียกว่า โรงงานคัดแยกขยะ หรือ โรงงาน 105 ธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทยมี 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธุรกิจเดียว (ร้อยละ 87.83) กลุ่ม แฟรนไชส์ (ร้อยละ 2.56) และกลุ่มกิจการร่วมค้า (ร้อยละ 9.61) แต่ละกลุ่มมีการจัดการที่แตกต่างกัน อาทิ กลุ่มธุรกิจครอบครัวจะรับซื้อขยะเฉพาะแก้ว กระดาษ พลาสติก และโลหะ เพื่อส่งขายให้กับโรงงานรีไซเคิลในประเทศ ส่วนกลุ่ม แฟรนไชส์จะรับซื้อขยะที่สามารถรีไซเคิลได้ทุกประเภทแล้วยังรับซื้อ กากมะพร้าว น้ำมันใช้แล้ว เศษเทียนไข ฯลฯ เพื่อส่งขายตลาดทั้งในและต่างประเทศ และกลุ่มกิจการร่วมค้าจะรับซื้อเฉพาะทองเหลือง ทองแดง ตะกั่ว ดีบุก นิกเกิล พลาสติกแข็ง ฯลฯ เพื่อส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว

ธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย สามารถส่งออกได้ปีละกว่า 297,029,357 ตัน โดยในปี พ.ศ. 2556 (ม.ค-ก.ย) การส่งออกขยะประเภทโลหะ แก้ว และพลาสติก มีมูลค่า 15,541,755,287 ล้านบาท ตลาดหลักสำหรับการส่งออก ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ เวียดนาม และมาเลเซีย ตามลำดับ (กรมศุลกากร, 2557)

ตารางที่ 2 การส่งออกขยะประเภทโลหะ แก้วและพลาสติก

พิกัด	สินค้า	มกราคม-กันยายน 2556	
		ปริมาณ (ตัน)	(บาท)
7404.0000.000	โลหะ	49,735,026	9,771,806,563
3925.9000.000	พลาสติก	223,100,975	5,675,511,940
7001.0000	แก้ว	24,193,356	94,416,784
	รวม		15,541,755,287

ที่มา สถิติการนำเข้า-ส่งออก. กรมศุลกากร, 2557

<http://internet1.customs.go.th/ext/statistic>

ตารางที่ 3 ประเทศที่นำเข้าและมูลค่าการส่งออก แก้ว กระดาษ พลาสติก และโลหะ

ลำดับที่	ประเทศ	มกราคม-กันยายน 2556 (บาท)
1	สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน	3,264,104,897
2	เกาหลีใต้	2,036,805,365
3	ญี่ปุ่น	2,018,402,502
4	ไต้หวัน	1,109,419,925

ที่มา สถิติการนำเข้า-ส่งออก. กรมศุลกากร, 2557

เนื่องจากสภาพของธุรกิจทุกวันนี้มีความเป็นพลวัต (dynamic markets) การวัดผลการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานทั้งด้านการเงินและไม่ใช้การเงิน (Kaplan & Norton, 1992) การศึกษาของ Mendes, Santos, Perna & Teixeira (2012) และ Guimaraes, Simoes & Marques (2010) ที่ค้นพบตัวแบบผลการดำเนินงานด้านการเงินและไม่ใช้การเงินของธุรกิจคัดแยกขยะทั้งของภาครัฐและเอกชน ว่า ด้านการเงิน ได้แก่ การควบคุมต้นทุนอย่างเข้มงวด มีการทำงานประมาณ ลดค่าใช้จ่ายให้ต่ำสุด (Porter, 1980, p. 272) ผู้ประกอบการต้องสร้างความแตกต่างที่ช่วยกระตุ้นยอดขายและเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาด (Berman & Hagan, 2006, p. 28-84)

ด้านลูกค้าที่มาจากการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องรับกับสถานการณ์ (Porter, 1980) ด้วยการสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายทั้งผู้ซื้อและผู้ค้า ด้วยการจัดส่งที่ตรงเวลา ทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ อันเป็นกลยุทธ์ในการแข่งขันอย่างหนึ่ง (Seldman, 2004. pp. 66-70) นอกจากนี้ การพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีในการผลิต เครื่องจักรอุปกรณ์ ตลอดจนกระบวนการจัดการ (Loch & Huchzermeier, 2007) โดยเฉพาะเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ได้รับการออกแบบและผ่านการแก้ปัญหาช่วยทำให้การทำงานปลอดภัย ลดการสูญเสีย บาดเจ็บจากการทำงาน

(Carlson, 2009; Sastry, Hashim & Agamuthu, 1995) เป็นการปรับปรุงกระบวนการภายใน ที่นำไปสู่การทำงานมีประสิทธิภาพ พัฒนาคุณภาพการบริการ และจูงใจพนักงานเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนา เป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน (Kotler, 1999; Porter, 1980)

การดำเนินธุรกิจนอกจากจะมีความซับซ้อนและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอนเออนไม่ได้แล้ว ยังมีการแข่งขันกันด้วยนวัตกรรม ราคา ผลการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยน การคงไว้ซึ่งสมรรถนะหลัก การเปลี่ยนแปลงขนาด การกระตุ้นทุกทิศทางอย่างต่อเนื่องแล้ว (Drucker, 2002) ซึ่ง Kim and Mauborgne (2004) ได้กล่าวว่า การแข่งขันทางธุรกิจส่วนใหญ่แล้ว ความสำเร็จของการแข่งขันไม่ได้มาจากการโจมตีหรือการตัดราคากัน แต่ความสำเร็จนั้นมาจาก การพยายามทำให้คู่แข่งล้มล้มล้มหรือตามกลยุทธ์ต่างๆ ของธุรกิจไม่ทัน

ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกันด้วยนวัตกรรม (innovation) การสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) ซึ่งองค์กรมักใช้เครื่องมือวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน ในระดับอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันแล้วนิยมใช้โมเดลปัจจัย 5 ประการของ Porter (Porter's five force model) ได้แก่ การวิเคราะห์ (1) จำนวนคู่แข่งในขณะนั้น (industrial competitors rivalry among existing firm) ที่พิจารณาด้านขนาด จำนวนคู่แข่ง แนวโน้ม และขนาดของอุตสาหกรรม (2) คู่แข่งรายใหม่ (potential entrance) พิจารณาจากความยากง่ายของผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้ามาในอุตสาหกรรม ปฏิบัติหรือการต่อต้านของผู้ประกอบการรายเดิมและกลยุทธ์เข้าสู่ตลาดของคู่แข่งรายใหม่ (3) อำนาจต่อรองของผู้จัดหา (bargaining of the supplier) พิจารณาจาก ปัจจัยด้านชื่อเสียง ตราสินค้า การครอบคลุมพื้นที่ ระดับคุณภาพสินค้าและบริการ (4) อำนาจต่อรองของผู้ซื้อ (bargaining of the buyers) พิจารณาจากทางเลือกของผู้ซื้อ ขนาด จำนวนผู้ซื้อ ความถี่หรือต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไป ความสำคัญของสินค้าหรือบริการ เงื่อนไขการส่งมอบ ฯลฯ (5) สินค้าทดแทน (threat of substitute products) โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านทางเลือก ราคา คุณภาพ การ

เปลี่ยนแปลงของส่วนครองตลาด แนวโน้ม ค่านิยมและผลกระทบด้านข้อกำหนดหรือกฎหมายต่างๆ (Porter, 1980)

การวิเคราะห์โซ่คุณค่า (value chain) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในด้วยการแบ่งกิจกรรมออกเป็น 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมพื้นฐานและกิจกรรมสนับสนุน องค์การสร้างคุณค่าในโซ่กิจกรรมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำร่วมกับเครือข่าย ที่ส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี และก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์อันเป็นการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันที่มาจาก การประเมินสถานการณ์ เพื่อสร้างรูปแบบการจัดการให้เหมาะสมและกำหนดทิศทางขององค์กรเพื่อยกระดับศักยภาพที่จะแข่งขันกับคู่แข่งขึ้นได้ (Bryson, 2011, p. 450)

นอกจากนี้องค์กรยังต้องพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม และความสามารถในการแข่งขัน ที่นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานที่ดีได้เป็นต้น (Mehra, Smith, Dixon & Robertson, 2006. pp. 232-245)

ด้วยเหตุที่ธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะเพิ่งดำเนินการมาได้ 22 ปี (พ.ร.บ.โรงงาน 2535) จากการศึกษา พบว่า (1) มีแนวโน้มเติบโตขึ้นทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับมูลค่าการส่งออก (2) ต้นทุนสูงขึ้นจากการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ (3) เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ เกิดวงจรธุรกิจหมุนเวียนทั้งภาคการผลิต ภาคบริการ ภาคการลงทุน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องด้วยสภาพการแข่งขันในปัจจุบันทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย มีข้อจำกัดบางประการที่แตกต่างไปจากอุตสาหกรรมอื่น ได้แก่

(1) ปัจจัยด้านการบริหารของผู้ประกอบการที่ขาดการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านความคิดสร้างสรรค์ ค้นหาโอกาสทางธุรกิจ สร้างความแตกต่างด้านนวัตกรรมที่เป็นความชำนาญเพื่อขับเคลื่อนตลาด และความยืดหยุ่นด้าน

การบริหารและการปฏิบัติงาน (Gyampah, Kwasi Amoako & Moses Acquah, 2008, pp. 575-592)

(2) ปัญหาด้านการรวมตัวเป็นเครือข่าย จะเห็นได้จากข้อมูลการสำรวจความพึงพอใจของนิสิตสารแฟรนไชส์โฟกัสที่พบว่า สิทธิพิเศษ (แฟรนไชส์ซี) ของกลุ่มแฟรนไชส์ไม่มีความจงรักภักดีในยี่ห้อ (brand loyalty) แต่สนใจในธุรกิจที่ทำมากกว่า (สมจิตร ลิขิตสถาพร, 2554)

(3) ข้อจำกัดด้านการพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด เครื่องจักรอุปกรณ์เฉพาะ หรือกระบวนการจัดการที่มาลดขั้นตอนการทำงาน การพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานและความรู้ในการคัดแยกขยะอย่างถูกหลักวิชาการ (ปนต์ มโนมัยวิบูลย์, โทมัส ลิงครัส และนาโอโกะ โทโจ, 2552)

(4) ข้อจำกัดในการบูรณาการความได้เปรียบที่มาจากต้นทุนต่ำและการสร้างความแตกต่างด้วยการออกแบบ ภาพลักษณ์ คุณภาพ นวัตกรรม ตรายี่ห้อ ความมีชื่อเสียง เทคโนโลยี การบริการ (Porter, 1985) ที่สามารถวัดได้ด้วยการขนส่ง ความยืดหยุ่นในการผลิตที่มีคุณภาพ (Gyampah et al., 2008, pp. 575-592) เพื่อยกระดับการแข่งขัน และ

(5) ปรับปรุงผลการดำเนินงานด้านการเงินและไม่ใช้การเงินที่มาจากกำไรลดต้นทุน สร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า พนักงานมีความรู้และทักษะตลอดจนกระบวนการจัดการมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องมีการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน โดยทำการวิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กรธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการดำเนินงานและสามารถนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานได้แก่ ภาวะผู้นำ การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม และความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น

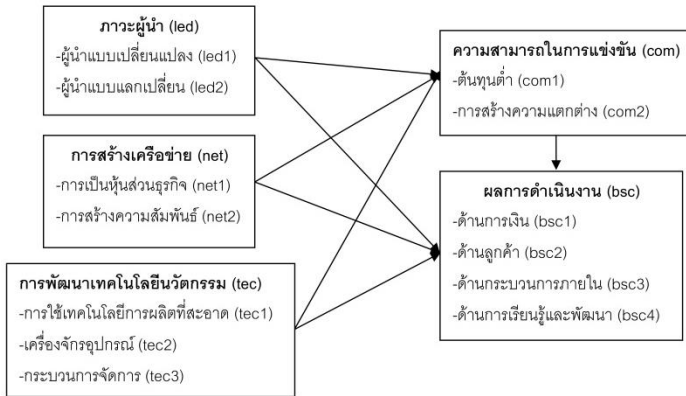
ประเด็นปัญหาการวิจัย

1. ปัจจัยภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อการดำเนินงานและ/หรือความสามารถในการแข่งขันที่มีต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย
2. การสร้างเครือข่ายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานและ/หรือความสามารถในการแข่งขัน เช่น การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ได้แก่ ครวัเรือน ผู้ขายรายเล็ก/รายกลาง ภาครัฐ เอกชนและโรงงานรีไซเคิล
3. การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมให้เป็นความสามารถในการแข่งขันด้วยการลดต้นทุนและการสร้างความแตกต่างที่ส่งผลต่อการดำเนินงานทั้งในด้านการเงินและไม่ใช้การเงิน
4. การบูรณาการความได้เปรียบด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นความสามารถในการแข่งขันที่เหมาะสมกับศักยภาพที่แท้จริง เพื่อให้มีผลการดำเนินงานดีขึ้น เป็นต้น

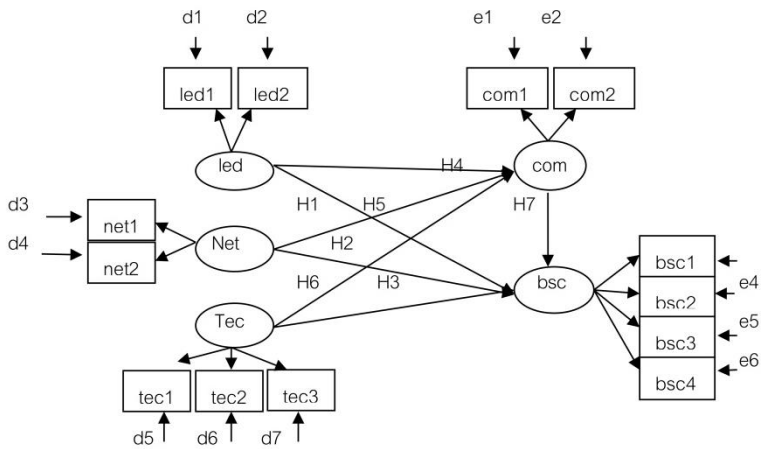
วัตถุประสงค์ในการวิจัย

จากความเป็นมาและปัญหาการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย
2. เพื่อตรวจสอบความตรงของตัวแบบกับความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย



รูปที่ 2 แบบจำลองกรอบการวิจัย



รูปที่ 3 โมเดลโครงสร้างตามสมมติฐานการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

รูปแบบการวิจัยที่ใช้ คือ การวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) และการวิเคราะห์เส้นทาง (path analysis) เพื่อทดสอบเส้นทางความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีอิทธิพลในเชิงสาเหตุทุกเส้นทางที่แสดงไว้ในกรอบการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ โรงงานคัดแยกขยะ ประเภทอุตสาหกรรม 105 ที่จดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ข้อมูลเดือนมิถุนายน 2553) ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนในกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่คัดแยกวัสดุที่ไม่ใช่แล้วโดยชนิดที่ซื้อขายได้ไม่เป็นอันตราย 4 ประเภท ได้แก่ แก้ว กระดาษ พลาสติก และโลหะ จำนวน 536 โรง

ข้อจำกัดในการทำวิจัย

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จำกัดขอบเขตเป็นผู้ประกอบการในธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ (โรงงาน 105) ประกอบด้วย กลุ่มธุรกิจครอบครัว กลุ่มแฟรนไชส์ และกลุ่มกิจการร่วมค้าเท่านั้น ผู้วิจัยไม่ได้ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียอื่น (stakeholder) เช่น ชุมชน ภาครัฐ ฯลฯ ดังนั้นจึงต้องตีความและนำข้อมูลการวิจัยไปใช้อย่างระมัดระวัง

นิยามศัพท์

ปัจจัยที่มีผล (factors affecting) หมายถึง ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ภาวะผู้นำ การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม และความสามารถในการแข่งขันที่ส่งผลกระทบทางตรง ทางอ้อมและหรือโดยรวมต่อผลการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย

ธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ (waste recycling industry) หมายถึง ธุรกิจคัดแยกขยะประเภทโรงงานอุตสาหกรรม 105 ที่จดทะเบียนกับกรมโรงงาน

อุตสาหกรรม 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มธุรกิจครอบครัว กลุ่มแฟรนไชส์ และกลุ่มกิจการร่วมค้าที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนในกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่คัดแยกวัสดุที่ไม่ใช้แล้วโดยชนิดที่ซื้อขายได้ไม่เป็นอันตราย 10 ประเภท ได้แก่ แก้ว กระดาษ พลาสติก โลหะ เศษผ้า เศษไม้ เป็นต้น

โรงงาน 101 หมายถึงเป็นโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม (central waste treatment plant) และรับกำจัดขยะด้วย เช่น โรงงานปูนซีเมนต์ บริษัทเจนโก้ และบริษัทที่รับฝังกลบ

โรงงาน 105 หมายถึงเป็นโรงงานรับคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว โดยชนิดที่ซื้อขายได้ไม่เป็นอันตราย มี 10 ประเภท เช่น พลาสติก กระดาษ เศษไม้ เหล็ก เป็นต้น

โรงงาน 106 หมายถึง เป็นโรงหลอม (โรงงานรีไซเคิล)

ภาวะผู้นำ (leadership) หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถ ใช้อิทธิพลและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้บุคคลอื่นดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ มี 2 ลักษณะ ประกอบด้วย ผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง (transformation leadership) และผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (transactional leadership)

การสร้างเครือข่าย (networking) หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงงานคัดแยกขยะกับลูกค้าที่เป็นโรงงานรีไซเคิล ลูกหาบ (ธุรกิจเดียว) ลูกข่าย (แฟรนไชส์) หรือผู้ประกอบการรายย่อยอื่นใน 2 รูปแบบ ประกอบด้วย การเป็นหุ้นส่วนธุรกิจ (partnership) และการสร้างความสัมพันธ์ (customer relationship)

การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม (technovation development) หมายถึง การปรับปรุงนวัตกรรมด้านกระบวนการผลิตแบบใหม่ๆ มาช่วยให้กระบวนการจัดการมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด (cleaner technology: CT) การใช้เครื่องจักรอุปกรณ์เฉพาะ (treatment machine & equipment) และกระบวนการจัดการ (operation method)

ความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) หมายถึง การบูรณาการความสามารถในการประสานการใช้ทรัพยากร เครือข่าย นวัตกรรม มาสร้างความเชี่ยวชาญที่มีลักษณะเด่นของการดำเนินงาน เพื่อสร้างความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง ซึ่งได้กำหนดรูปแบบของความได้เปรียบ 2 แบบ ประกอบด้วย ต้นทุนต่ำ (low cost) และการสร้างความแตกต่าง (differentiation)

ผลการดำเนินงาน (performance) หมายถึง ผลการดำเนินงานทั้งทางการเงินและไม่ใช้ทางการเงินใน 4 ด้าน ประกอบด้วย ผลการดำเนินงานด้านการเงิน (financial performance) ผลการดำเนินงานด้านลูกค้า (customer performance) ผลการดำเนินงานด้านกระบวนการภายใน (internal business process) และผลการดำเนินงานด้านการเรียนรู้และพัฒนา (learning & growth performance)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ด้านวิชาการ

1. เพื่อเสนอแนะมุมมองในภาพรวมของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ และเป็นแนวทางในการพัฒนาปัจจัยภายนอกที่สำคัญสำหรับธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ เช่น แนวโน้มสภาวะเศรษฐกิจ ปัจจัยการเมือง เป็นต้น
2. เกิดประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมที่ใกล้เคียงในการประยุกต์ใช้ปัจจัยต่างๆ ที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น

ประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผน ควบคุม กำหนดมาตรฐาน และจัดทำนโยบายเชิงสาธารณะที่ชัดเจน และมีมาตรการทางปฏิบัติที่สามารถส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะให้มีศักยภาพทางการแข่งขันเพิ่มขึ้น

ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย

ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการนำรูปแบบของความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลมาพิจารณาปรับเปลี่ยนการบริหารธุรกิจในภาพรวมได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพที่แท้จริง สามารถนำไปประเมินศักยภาพในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันเพื่อให้การดำเนินงานดีขึ้น

การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำ

งานวิจัยของ O'Gorman et al. (2000, pp. 141-151) และ Wolff et al. (2000, pp. 34-47) ที่ศึกษาบทบาทของผู้นำและได้สรุปว่า ปัจจัยความสำเร็จของธุรกิจนั้นมาจากผู้นำที่มีความเชื่อมั่นในตนเองทั้งความคิดและการกระทำ สามารถครองใจและชนะใจลูกน้องโดยไม่ได้เกิดจากอำนาจหรือหน้าที่ เชื่อมั่นว่าทำได้สำเร็จหากเห็นว่สิ่งนั้นดีต่อส่วนรวม เป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงาน มองความท้าทาย คือ โอกาส ควรแสวงหามุมมองใหม่ พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส (Osborn & Marion, 2009, pp. 191-206) ด้วยการสร้างนวัตกรรม ส่งเสริม จูงใจ กระตุ้น ปลุกเร้าพนักงาน คิดในสิ่งใหม่ สร้างแรงบันดาลใจ สร้างผลงานที่มีคุณค่าต่อองค์กร (Zhou et al., 2005, pp. 1049-1058) โดยผู้นำนี้จะพาองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดความมีประสิทธิผล ผู้นำต้องมีความหลากหลายมากขึ้นทั้งคุณภาพและปริมาณ ได้แก่ การพัฒนาความรู้ความสามารถด้านคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ การเงินและบัญชี รวมไปถึงการออกแบบการทำงานและจูงใจพนักงานให้เพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น (Netto et al., 2003)

การสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายเป็นการสร้างความร่วมมือกันจากความไว้วางใจ ความเชื่อถือน คำนับสัญญา (Kets de Vries, 2006) ทำให้เกิดต้นทุนการจัดการที่ต่ำ เพิ่ม

อำนาจในการซื้อ เพิ่มความปลอดภัย ช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) ส่งผลดีต่อการดำเนินงานด้านการเงินและไม่ใช่การเงินอีกด้วย องค์กรที่มีเครือข่ายมากสามารถสร้างความได้เปรียบทำให้มีต้นทุนที่ต่ำ และควบคุมประสิทธิภาพการผลิตได้

องค์กรควรแบ่งลูกค้าเป็นกลุ่มๆ แล้วปฏิบัติกับลูกค้าแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน เพื่อให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจด้วยการไม่คั่นของ ไม่ร้องเรียน เป็นการสร้างความจงรักภักดีในระยะยาว ควรสำรวจความพึงพอใจ เพื่อประเมินความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมของลูกค้า ด้วยการผลิตสินค้าหรือการออกแบบการบริการให้ลูกค้าแต่ละคนไม่เหมือนกัน ทั้งบรรจุกฎเกณฑ์และราคา เป็นต้น (Ismail et al., 2007)

การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม

การใช้เทคโนโลยี คือ การนำเอาความรู้ที่มีมาใช้เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังหรือความต้องการของตลาด องค์กรต่างๆ ต่างนำเอากลยุทธ์ด้านเทคโนโลยีมาใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Duysters & Hagedoom, 2006) องค์กรที่มีความสามารถด้านเทคโนโลยีสูง มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมหรือความแตกต่างเพื่อตอบสนองตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งศักยภาพเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นยอดขายและส่วนแบ่งทางการตลาด ส่วน Morris และ Covin (2008) ชี้ว่า นวัตกรรมถูกนำมาเป็นความสำเร็จและเป็นแนวทางในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งอุตสาหกรรมชั้นนำในโลก ได้นำนวัตกรรมมาเป็นแผนในการดำเนินธุรกิจเพื่อขึ้นนำอนาคต

การใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด ทำให้เกิดความแตกต่างด้านผลิตภัณฑ์ที่นำไปสู่การแข่งขันในตลาด เพิ่มผลผลิต สิ่งแวดล้อมสะอาด ลดความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม (McGinty et al., 2009) ผลที่ได้จากการใช้นวัตกรรมนี้ส่งผลต่อการสร้างความแตกต่างด้านนวัตกรรมที่นำไปสู่ความสามารถในการแข่งขัน ด้าน Gupta (1994) สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการลดของเสียและประหยัดพลังงาน โดยเน้น

ที่การปรับปรุงกระบวนการผลิตและการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ สามารถลดมลพิษได้ร้อยละ 30-40 ทำให้กำไรเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 และลดค่าบำบัดน้ำเสียได้ร้อยละ 30

ความสามารถในการแข่งขัน

เนื่องจากนวัตกรรมทางการแข่งขันของธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การแข่งขันในปัจจุบันควรบูรณาการความได้เปรียบทั้งต้นทุนและความแตกต่างเข้าด้วยกัน ภายใต้ลูกค้ากลุ่มเดิม (Wright et al., 2006) ทำให้ผลกำไรขององค์กรดีกว่าการใช้วิธีใดวิธีหนึ่งและควรให้ความสำคัญกับผลิตภัณฑ์หรือบริการด้วยการออกแบบ ภาพลักษณ์ คุณภาพ ความจงรักภักดีของลูกค้า การสร้างนวัตกรรม ตราयीหือ ความมีชื่อเสียง เทคโนโลยี ความแตกต่างในการให้บริการ ที่ผลิตได้ด้วยต้นทุนต่ำ การจัดการนี้ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและความพร้อมขององค์กรเป็นสำคัญ ความสามารถในการแข่งขันส่งผลต่อการดำเนินงานผ่านความสามารถในการผลิตด้วยต้นทุนต่ำ การขนส่ง ความยืดหยุ่น และการผลิตที่มีคุณภาพด้วย โดยเฉพาะอำนาจซื้อของลูกค้า องค์กรต้องตอบสนองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยการปรับตัว นำเอากลยุทธ์ทางธุรกิจใหม่ ๆ มาใช้เพื่อความอยู่รอดและยกระดับการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับ Eigeles ปี 2003 พบว่า องค์กรต้องสร้างสรรค์กลยุทธ์ด้วยการมีวัฒนธรรมองค์กรที่มีลักษณะของการแบ่งปันความคิด การทำความเข้าใจ แบ่งปันความรู้ ซึ่งสามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและกลยุทธ์เพื่อนำมาจัดเป็นกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติ และแนวคิดมุ่งการตลาด (marketing orientation) เป็นการเพิ่มความสามารถด้านบริการ การแข่งขัน และทำให้มีการปรับตัว (Kara et al., 2005)

ผลการดำเนินงาน

จากการศึกษาพบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวัดผลการดำเนินงาน ได้แก่ งานวิจัยของ Raju and Subhash (2010) ที่พบว่า ปัจจัยด้านคุณภาพ ปัจจัยด้านการ

มุ่งเน้นพัฒนาการตลาด กระบวนการ พัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องมีผลต่อการดำเนินงาน รูปแบบการบริหารของผู้นำ (management leadership style) มีผลต่อบัณฑิตที่มุ่งเน้นด้านการตลาด ด้านคุณภาพบริการและด้านการเงินงาน (Chiou & Chang, 2009) กลยุทธ์การดำเนินงาน (operation strategy) เป็นการมุ่งเน้นที่ลูกค้าเป็นอันดับแรก ดังนั้นจึงต้องออกแบบ (designing and improving process) ปรับปรุงคุณภาพ กระบวนการทำงาน (process performance and quality) และกิจกรรมอื่นในโซ่คุณค่าที่ทำให้เกิดการลดต้นทุนและรายได้เปรียบในการแข่งขัน

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบการวิจัยที่ใช้ คือ การวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) และการวิเคราะห์เส้นทาง (path analysis) เพื่อทดสอบเส้นทางความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีอิทธิพลในเชิงสาเหตุทุกเส้นทางที่แสดงไว้ในกรอบการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ โรงงานคัดแยกขยะ ประเภทอุตสาหกรรม 105 ที่จดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ข้อมูลเดือนมิถุนายน 2553) จำนวน 217 โรง ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ภาวะผู้นำ การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม ความสามารถในการแข่งขัน และผลการดำเนินงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษา เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ (1) เพื่อพัฒนาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย และ (3) เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย พบว่าโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย มีความสอดคล้องกับ

ข้อมูลเชิงประจักษ์ภายหลังการปรับปรุง โดยมีค่าสถิติที่พิจารณาประกอบด้วย (χ^2) ค่าไค-สแควร์ เท่ากับ 36.75 ที่องศาอิสระ (df) เท่ากับ 35 ค่าความน่าจะเป็น (p-value) เท่ากับ 0.38762 ไค-สแควร์สัมพันธ์ (χ^2/df) เท่ากับ 0.668 ค่าดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (CFI) เท่ากับ 0.999 ค่าดัชนีความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ (NNFI) เท่ากับ 0.997 ค่าดัชนีความสอดคล้อง (GFI) เท่ากับ 0.974 ค่าดัชนีความสอดคล้องที่ปรับแล้ว (AGFI) เท่ากับ 0.934 และค่าดัชนีค่าความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (RMSEA) เท่ากับ 0.015

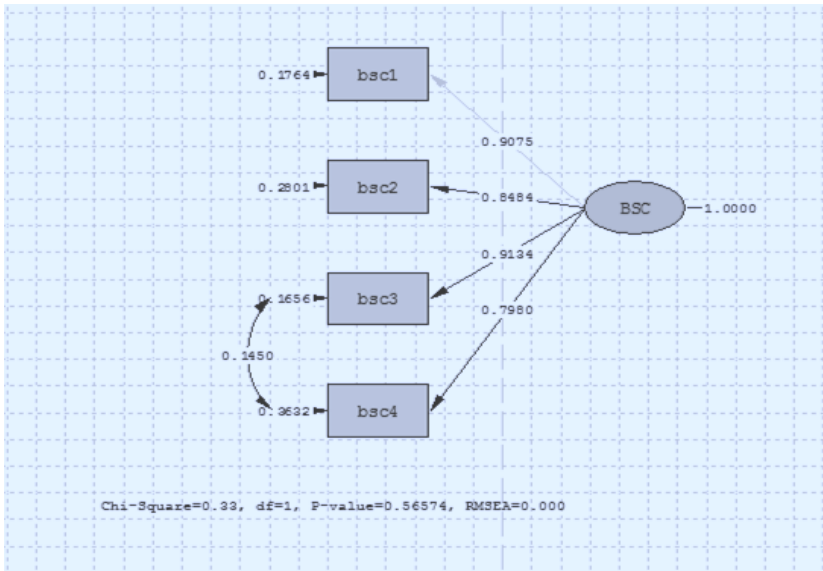
วัตถุประสงค์ข้อที่ (2) เพื่อตรวจสอบความตรงของตัวแบบกับความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลโดยรวม (total effect) ต่อผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย การสร้างเครือข่าย และความสามารถในการแข่งขัน โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลโดยรวมสูงสุด ได้แก่ การสร้างเครือข่าย มีค่าอิทธิพลในรูปคะแนนมาตรฐานเท่ากับ 0.54 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และความสามารถในการแข่งขัน มีค่าอิทธิพลในรูปคะแนนมาตรฐานเท่ากับ 0.46 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ตามลำดับ

และวัตถุประสงค์ข้อที่ (3) เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของการทดสอบรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรง (direct effect) ต่อผลการดำเนินงานในธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทยมากที่สุด คือ ความสามารถในการแข่งขัน มีค่าอิทธิพลในรูปคะแนนมาตรฐานเท่ากับ 0.47 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังนี้

ตารางที่ 4 ค่าความเที่ยงแต่ละตัวแปร

ลำดับ	ข้อคำถาม	จำนวนข้อ คำถาม	ค่าความเที่ยง (Cronbach's Alpha)
1	ภาวะผู้นำ	9	0.8503
2	การสร้างเครือข่าย	8	0.7843
3	การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม	11	0.7921
4	ความสามารถในการแข่งขัน	12	0.8672
5	ผลการดำเนินงาน	35	0.9677
ค่าความเที่ยงของแบบสอบถามทั้งฉบับ		83	0.9698

เมื่อพิจารณาตารางที่ 4 จากการวิเคราะห์โดยการหาค่าความเที่ยงกับแบบทดสอบจำนวน 30 ชุด ผลปรากฏว่า ตัวแปรมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาที่สูงทุกตัว ค่าความเที่ยงของตัวแปรรวมทั้งหมดได้เท่ากับ 0.9698 โดยข้อคำถามด้านภาวะผู้นำมีความเที่ยงเท่ากับ 0.8503 ด้านการสร้างเครือข่าย มีความเที่ยงเท่ากับ 0.7843 ด้านการพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม มีความเที่ยงเท่ากับ 0.7921 ด้านความสามารถในการแข่งขัน มีค่าความเที่ยงต่ำสุดเท่ากับ 0.8672 และด้านผลการดำเนินงานมีค่าความเที่ยงเท่ากับ 0.9677



รูปที่ 4 แสดงผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันผลการดำเนินงาน

ตารางที่ 5 การปรับโมเดลวัดองค์ประกอบผลการดำเนินงาน

(n= 217)

ผลการวิเคราะห์	Goodness of Fit Statistics				
	Chi-square	(χ^2/df)	RMSEA	CFI	NNFI
ค่าก่อนปรับ	Chi=25.7860, df=2	12.893	0.2346	0.9703	0.9108
	P=0.000				
ค่าหลังปรับ	Chi=0.3299, df=1	0.3299	0.000	1.000	1.0052
	P=0.5657				

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันขององค์ประกอบผลการดำเนินงานใหม่ด้วยโปรแกรมลิสเรล ปรากฏด้วยค่าน้ำหนักองค์ประกอบในรูปคะแนนมาตรฐาน

ตารางที่ 6 ความเที่ยงของตัวแปรแฝง (ρ_c) และค่าเฉลี่ยของความแปรปรวนของตัวแปรแฝง (ρ_v)

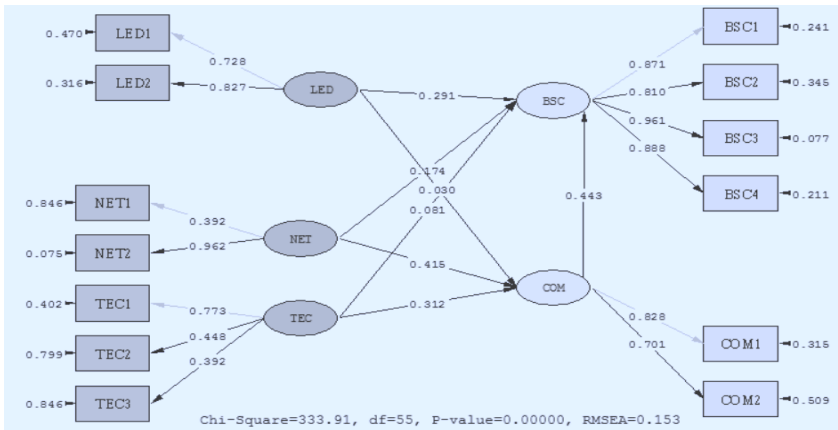
($n=217$)

ตัวแปรแฝง	ความเที่ยงของ ตัวแปรแฝง (ρ_c)	ค่าเฉลี่ยของ ความแปรปรวน (ρ_v)
ภาวะผู้นำ	0.97	0.82
การสร้างเครือข่าย	0.84	0.64
การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรม	0.94	0.77
ความสามารถในการแข่งขัน	0.96	0.78
ผลการดำเนินงาน	0.98	0.88

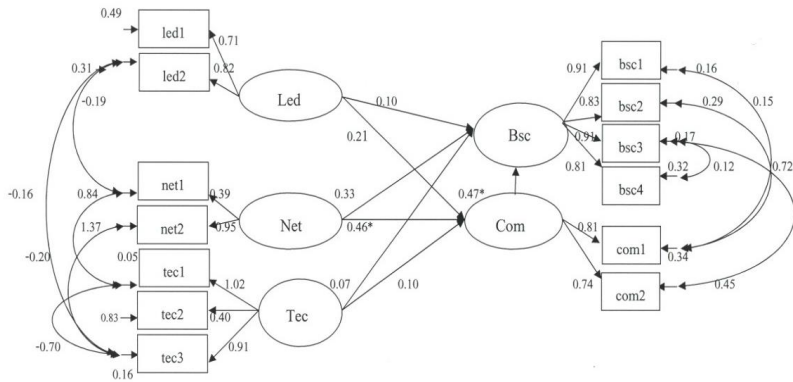
ρ = rho(reliability), c = composite, v = variable

ตารางที่ 6 ค่าความเที่ยงของตัวแปรแฝง (ρ_c) การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมความสามารถในการแข่งขัน ภาวะผู้นำ และผลการดำเนินงาน มีค่าความเที่ยง (ρ_c) เท่ากับ 0.84, 0.94, 0.96, 0.97 และ 0.98 ตามลำดับ และค่าที่ได้สูงกว่าเกณฑ์

ค่าความแปรปรวนเฉลี่ย (ρ_v) ของแต่ละด้านมีความสอดคล้องกับค่าความเที่ยง (ρ_c) คือ การสร้างเครือข่าย การพัฒนาเทคโนโลยีนวัตกรรมความสามารถในการแข่งขัน ภาวะผู้นำ และผลการดำเนินงาน มีค่าความเที่ยง (ρ_c) เท่ากับ 0.64, 0.77, 0.78, 0.82 และ 0.88 ตามลำดับ และค่าที่ได้สูงกว่าเกณฑ์ (สุภมาศ อังศุชาติ และคณะ, 2552, หน้า 25-26; Hair et al., 2006, pp. 777-779)



รูปที่ 5 ตัวแบบเชิงสาเหตุก่อนปรับโมเดลให้สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์



chi-square = 36.75, df = 35, p-value = 0.38762, RMSEA = 0.013

รูปที่ 6 ผลการวิเคราะห์โมเดลเชิงสาเหตุหลังปรับโมเดลให้สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ผลการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง ภายหลังการปรับตัวแบบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ให้มีความสอดคล้องกัน โดยมีค่าไค-สแควร์ เท่ากับ 36.75 ที่องศาอิสระ (df) เท่ากับ 35 ค่าความน่าจะเป็น (p-value) เท่ากับ 0.38762 ไค-สแควร์สัมพัทธ์ (χ^2/df) เท่ากับ 0.668 ค่าดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (CFI) เท่ากับ 0.999 ค่าดัชนีความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ (NNFI) เท่ากับ 0.997 ค่าดัชนีความสอดคล้อง (GFI) เท่ากับ 0.974 ค่าดัชนีความสอดคล้องที่ปรับแล้ว (AGFI) เท่ากับ 0.934 และค่าดัชนีค่าความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (RMSEA) เท่ากับ 0.015

ผลการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง ภายหลังการปรับตัวแบบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ให้มีความสอดคล้องกัน พบว่าตัวแปรที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ได้แก่ การสร้างเครือข่าย และความสามารถในการแข่งขันมีอิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลโดยตรงต่อผลการดำเนินงาน

การอภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้นำมาซึ่งข้อค้นพบที่ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นถึงปัจจัยด้านการสร้างเครือข่าย และปัจจัยด้านความสามารถในการแข่งขันที่ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ผลการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย

ผลการวิจัย พบว่า ผลการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ได้รับอิทธิพลโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สูงสุดจากตัวแปรการสร้างเครือข่าย รองลงมา คือ ความสามารถในการแข่งขัน ตามลำดับ ซึ่งผลการวิจัยมีความสอดคล้องกับแนวคิดผลการดำเนินงานของ Kaplan and Norton (1992,1996) ที่กล่าวถึงความสำคัญของผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ว่า แต่ละด้านมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ที่ครอบคลุมทุกมุมมองการบริหารจัดการ

และการวัดว่า มีความสมดุลในแต่ละด้าน โดยสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ อย่างเหมาะสม และเป็นหลักที่แต่ละองค์กรนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจ

ดังนั้นการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ในปัจจุบัน นอกจากการพิจารณาถึงความพร้อมในมิติทางการค้าแล้ว ยังต้องพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน จึงควรพิจารณาความสามารถที่อาจเกิดจาก ผู้ประกอบการที่มีเครือข่าย มาร่วมมือกันกำหนดการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร ดังการศึกษาของ Raju et al. (2010) ที่ได้แนะนำให้ผู้ประกอบการมีกลยุทธ์ในการดำเนินงาน มีรูปแบบการบริหารที่เน้นด้านการเงิน พัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง การออกแบบกระบวนการทำงาน การตลาด และกิจกรรมอื่นในโซ่คุณค่าที่ทำให้เกิดการลดต้นทุนและความได้เปรียบในการแข่งขัน (Chiou et al., 2009)

ปัจจัยการสร้างเครือข่ายที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย

ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ได้รับอิทธิพลโดยรวมต่อผลการดำเนินงานและมีอิทธิพลโดยรวมต่อผลการดำเนินงานผ่านความสามารถในการแข่งขัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จากตัวแปร การสร้างเครือข่าย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างเครือข่าย ที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gibbson (2004) และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (2548) ที่กล่าวถึง ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยน การเป็นเครือข่ายและการพึ่งพาที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน และข้อค้นพบดังกล่าวนี้ มีความสำคัญต่อการพัฒนาการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ในยุคปัจจุบันที่ก้าวไปสู่บริบททางการค้าแบบไร้พรมแดน (globalization) จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เกิดการสร้างเครือข่ายกับคู่ค้าจากภูมิภาคต่างๆ

ดังนั้น การดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน นอกจากพิจารณาถึง ความพร้อมในมิติของการค้าแล้วนั้น ยังต้องพิจารณาปัจจัยด้านการสร้างเครือข่ายที่เกิดจากผู้ประกอบการที่เป็นคู่ค้า มาร่วมกันสร้างเครือข่ายที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานที่ผู้ประกอบการควรกำหนดเป็นพันธกิจให้มีความสอดคล้องระหว่างองค์กร ดังการศึกษาของ Hines et al. (2000) ที่กล่าวถึง ความสัมพันธ์ด้วยการเข้าไปช่วยเหลือเครือข่ายในรูปแบบต่างๆ และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีด้วยการตอบสนองตลาดในรูปแบบต่างๆ (Silveira et al., 2001) รวมไปถึงการสร้างนวัตกรรมที่เข้มแข็ง เป็นประโยชน์ร่วมกัน (Xu et al., 2008) ที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ ที่ส่งผลต่อความภักดี (Williams et al., 2011; Wright et al., 2006)

ค่าเฉลี่ยด้านการสร้างเครือข่ายของทั้ง 3 กลุ่ม มีค่าเฉลี่ยระดับมาก นั่นคือกลุ่มตัวอย่างสร้างเครือข่ายด้วยการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของผู้ประกอบการทั้ง 3 กลุ่ม คือ เป็นทั้งหุ้นส่วนธุรกิจและการสร้างความสัมพันธ์ แต่ลักษณะการเป็นหุ้นส่วนธุรกิจแตกต่างกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มแฟรนไชส์ เป็นการสร้างความแตกต่างด้านคุณภาพบริการและภาพลักษณ์ แต่กลุ่มธุรกิจครอบครัวสร้างความสัมพันธ์ด้วยคุณภาพ บริการ และความซื่อตรงกับโรงงานรีไซเคิล ส่วนกลุ่มกิจการร่วมค้ามุ่งสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสร้างเครือข่ายของแต่ละกลุ่มนั้น ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ประกอบการแต่ละกลุ่มว่า รูปแบบใดเหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจ รวมถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ที่นำมาซึ่งความได้เปรียบทางการแข่งขันหรือสร้างนวัตกรรมร่วมกัน และข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มแฟรนไชส์และกลุ่มธุรกิจครอบครัวพบการเชื่อมโยงทั้ง 2 แบบ ส่วนกลุ่มกิจการร่วมค้ามีการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องแต่เพียงอย่างเดียว

ปัจจัยความสามารถในการแข่งขันที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของอุตสาหกรรม คัดแยกขยะในประเทศไทย

ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ได้รับอิทธิพลทางตรงและอิทธิพลโดยรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 จากตัวแปรความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความสามารถในการแข่งขันที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Porter (1985) ที่กล่าวถึง การบูรณาการการจัดการและความสามารถในการสร้างคุณลักษณะเฉพาะขององค์กร เพื่อให้ได้ผลการดำเนินงานที่เหนือกว่าคู่แข่งที่อยู่ในธุรกิจเดียวกันและคู่แข่งเลียนแบบได้ยาก และสอดคล้องกับผลการวิจัยเป็นจำนวนมาก ดังนั้นความสามารถในการแข่งขันจึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานผ่านความสามารถในการผลิตด้วยต้นทุนต่ำ การขนส่ง ความยืดหยุ่น และการผลิตที่มีคุณภาพ องค์กรต้องตอบสนองการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับตัว เหาากลยุทธ์ทางธุรกิจใหม่ ๆ มาใช้เพื่อความอยู่รอดและยกระดับการแข่งขัน (Ling, 2009)

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

ผลการวิจัย พบว่า การสร้างเครือข่ายและความสามารถในการแข่งขัน มีอิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลโดยรวมต่อผลการดำเนินงาน ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างเครือข่ายและความสามารถในการแข่งขันที่มีต่อผลการดำเนินงาน ผู้ประกอบการจึงควรให้ความสำคัญกับองค์กรที่เป็นเครือข่ายในธุรกิจอุตสาหกรรมคัดแยกขยะ ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ร่วมกันแก้ไขปัญหา การนำประสบการณ์และความเชี่ยวชาญมาพัฒนา แบ่งปันผลประโยชน์ การทำกิจกรรมเพื่อสังคม และส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือที่ดีและความสำเร็จด้านธุรกิจร่วมกัน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ถ้าบุคคล สถาบันการศึกษาหรือองค์กรต่างๆ จะทำวิจัยเกี่ยวกับกรอบแนวคิดและรูปแบบในการวิจัยนี้ สามารถนำไปทดสอบกับกลุ่มประชากรที่เป็นกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะหรือทำการวิจัยเชิงคุณภาพ เปรียบเทียบตามกลุ่มอุตสาหกรรม ขนาดขององค์กร การจัดการ เจาะลึกพื้นที่ ภูมิภาคหรือนิคมอุตสาหกรรม เพื่อหารูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อให้ได้สารสนเทศที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น และจะได้พบข้อเท็จจริงเฉพาะว่า ยังมีปัจจัยอื่นใดอีก เช่น กลยุทธ์ด้านการตลาด/การผลิต ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ การบริหารทรัพยากรบุคคล การพัฒนาธุรกิจเข้าสู่มาตรฐานอุตสาหกรรม ฯลฯ เพื่อให้ได้รับการยอมรับเป็นข้อสรุปทั่วไป (generalization) หรืออาจใช้การวิจัยระยะยาว (longitudinal study) ทำให้สามารถวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของจำนวนตัวแปรในแต่ละปัจจัย เมื่อเวลาเปลี่ยนไปหรือติดตามผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น

2. ผลการวิจัยนอกจากจะพบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร กับตัวแปรตามแล้วนั้น กรอบแนวคิดและโมเดลในการวิจัยนี้สามารถนำไปสู่การทดสอบกับกลุ่มประชากรในบริบทอื่นๆ เช่น อิทธิพลของโรงหลอมหรือโรงงานรีไซเคิล ที่เชื่อมโยงทั้งต้นน้ำและปลายน้ำ และเพื่อให้เกิดความครบถ้วนของธุรกิจอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้มองเห็นภาพในองค์รวม (holistic) ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3. รูปแบบที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปวิเคราะห์ตามความแปรปรวนของตัวแบบ (model invariance) ระหว่างกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มแฟรนไชส์ กลุ่มกิจการร่วมค้าหรือกลุ่มธุรกิจครอบครัว ซึ่งอาจมีบริบทที่แตกต่างกันเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ ในประเทศ ซึ่งอาจมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในธุรกิจอุตสาหกรรมนั้นๆ

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2557) *ปริมาณและอัตราการขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้น ปี พ.ศ. 2551-2556*, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_garbage.html#s1 [ค้นเมื่อ 14 ธันวาคม 2557]
- กรมควบคุมมลพิษ. (2557) *ความสามารถในการรีไซเคิลขยะของประเทศไทย*, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_garbage.html#s1 [ค้นเมื่อ 14 ธันวาคม 2557]
- กรมศุลกากร. (2557) *การส่งออกขยะประเภทโลหะ แก้ว และพลาสติก*, จาก <http://internet1.customs.go.th/ext/statistic> [ค้นเมื่อ 14 ธันวาคม 2557]
- ปณต มโนชัยวิบูลย์, โทมัส ลิงคริส และนาโอโกะ โทโจ. (2552) *หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตในบริบทของประเทศไทยกำลังพัฒนา: การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: กรีนพีซสากล.
- สมจิตร ลิขิตสถาพร. (2554, เมษายน 11) *ปัญหาอันดับหนึ่งในธุรกิจแฟรนไชส์, กรุงเทพธุรกิจบิสวิค*, หน้า 5.
- สุภมาส อังคุชิตี, สมถวิล วิจิตรวรรณ และรัชนีกุล ภิญญานานุวัฒน์. (2552) *สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์: เทคนิคการใช้โปรแกรม LISREL*, กรุงเทพฯ: เจริญดีมีนคงการพิมพ์.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2548) *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ “การพัฒนารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านคู่มือทางธุรกิจในบริบทไทย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและคณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อม-ไทย.
- Bryson, J. M. (2011) *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (4th ed.), New York: John Wiley & Son.

- Carlson, M. (2009) Machine safety solution for protection employees and safeguarding against machine hazards, *EHS Today*, vol. 2, no. 7, pp. 24-26.
- Chiou, J. S. & Chang, T. Z. (2009) The effect of management leadership style on marketing orientation, service quality and financial result: A cross-culture study, *Journal of global marketing*, vol. 22, pp. 95-107.
- Drucker, P. F. (2002) *The discipline of innovation*, Boston: Houghton Mifflin.
- Duysters, G., & Hagedoom, J. (2006) Core competencies and company performance in the worldwide computer industry, *Journal of High Technology Management Research*, vol. 11, no. 1, pp. 75-91.
- Eigeles, D. (2003) Facilitating shared vision in the Organization, *Journal of European Industrial Training*, vol. 27, no. 5, pp. 208-219.
- Gibbson, D. (2004) Network structure and innovation ambiguity effects on diffusion in dynamic organizational field, *Academy of Management Journal*, vol. 47, no. 1, pp. 938-951.
- Guimaraes, B., Simoes, P., & Marques, R. C. (2010) Does performance evaluation help public managers?: A balance scorecard approach in urban waste services, *Journal of Environmental Management*, vol. 91, no. 1, pp. 2632-2638.
- Gupta, P. K. (1994) Environmental Management in the ago-based pulp and paper industry in India-a holistic approach, *Water Quality International Chemical and Petrochemical Waste Management*, vol. 30, no. 3, pp. 209-215.

- Hair, J. F., William C. B., Barry J. B., Rolph E. A., & Ronald L. T. (2006) *Multivariate data analysis* (6th ed.), Upper Saddle River. Pearson Prentice Hall.
- Hines, P., & Samuel, D. (2000) *Value steam management: Strategy and excellent in the supply chain*, New York: Prentice-Hall.
- Ismail, H., Reid, I., Mooney, J., Poolton, J., & Arokiam, I. (2007) How small and medium enterprise effectively participate in the mass customization game, *IEEE Transactions on Engineering Management*, vol. 54, no. 1, pp. 86-97.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992) The balance scorecard-measures that drive performance, *Harvard Business Review*, vol. 70, no. 1, pp. 71-79.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996) Using the balance scorecard as a strategic management system, *Harvard Business Review*, vol. 74, no. 1, pp. 75-85.
- Kets de Vries, M. F. R. (2006) *The global executive leadership inventory: Facilitator's guide*, San Francisco: Pfeiffer.
- Kim, E., Nam, D. I., & Stimpert, J. L. (2004) The applicability of Porter's generic strategies in the digital age: Assumption, conjectures and suggestions, *Journal of management*, vol. 30, no. 5, pp. 569-578.
- Kotler, P. (1999) *Marketing management: An Asian perspective* (2nd ed.), Singapore: Prentice-Hall.
- Ling, L. (2009) Analysis of inter organizational learning and growth of the enterprise in the technical innovation network, *China-USA Business Review*, vol. 8, no. 2, pp. 147-174.

- Loch, C. H., Chic, S., & Huchzermeier, A. (2007) Can European manufacturing companies complete?. Industrial competitiveness: Employment and growth in Europe, *European Management Journal*, vol. 25, no. 4, pp. 251-265.
- McGinty, Matthew. & Frans P. de Vries. (2009) *Technology diffusion, product differentiation and environment subsidies*, The Berkeley Electronic Press.
- Mehra, A., Smith, B. R., Dixon, A. L., & Robertson, B. (2006) Distributed leadership in team: The network of leadership perception and team performance, *The Leadership Quarterly*, vol. 17, no. 1, pp. 232-245.
- Mendes, P., Santos, A. C., Perna, F., & Teixeira, M. R. (2012) The balance scorecard as an integrated model applied to the Portuguese public service: A case study in the waste sector, *Journal of Cleaner Production*, vol. 24, no. 1, pp. 20-29.
- Morris, M. H., Kuratko, D. F. & Covin, J. G. (2008) *Corporate entrepreneurship & innovation*, Mason Ohio: Thomson South-Western.
- Netto, B. D., & Sohal, A. S. (2003) *Changing in the production manager is job*, Victoria, Australia: Monash University.
- O'Gorman, C., & McTierman, L. (2000) Factor influencing the internationalization choices of small and medium-sized enterprises: The case of the Irish hotel industry, *Enterprise & Innovation Management Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 141-151.
- Osborn, R. N., & Marion, R. (2009) Contextual leadership, transformation leadership, and the performance of international innovation seeking alliances, *The Leadership Quarterly*, vol. 20, no. 1, pp. 191-206.

- Porter, M. E. (1980) *Competitive strategy, techniques for analyzing industries and competitors, with a new introduction*, New York: The Free Press.
- Raju P. S. & Lonial Subhash, C. (2001) The impact of quality context and market orientation on orientational performance in a service environment, *Journal of Service Research*, vol. 4, no. 2, pp. 5-27.
- Sastry, C. A., Hashim, M. A., & Agamuthu, P. (1995) *Waste treatment plants*. New York: The Free Press.
- Seldman, N. (2004) Creating a zero waste future in Europe, *Bio Cycle*, vol. 45, no. 8, pp. 66-70.
- Williams, Paul & Earl Neumann. (2011) Customer satisfaction and business performance a firm level analysis, *Journal of Service Marketing*, vol. 25, no. 1, pp. 20-32.
- Wolff, J. A., & Pett, T. L. (2000) Internationalization of small firms: An examination of export competitive patterns, firm size, and export performance, *Journal of Small Business Management*, vol. 36, no. 2, pp. 34-47.
- Wright Tiu, L., Ul-Haq, R. & Oktemgil. M. (2006) Integrated marketing for SMEs in the global marketplace, *Journal of Direct, Data and Digital Marketing Practice*, vol. 7, no. 3, p. 216.
- Xu, Zongling., Jiali Lin & Danming Lin. (2008) Networking and innovation in SMEs: Evidence from Guangdong Province, China, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 15, no. 4, pp. 788-801.

Zhou, K. Z., Gao, G. Y., Yang, Z., & Zhou, N. (2005) Developing strategic orientation in China: Antecedents and consequences of market and innovation orientations, *Journal of Business Research*, vol. 58, no. 8, pp. 1049-1058.

สิทธิของทายาทโดยธรรมที่เป็นคนต่างด้าว ในการสืบทอดมรดกที่ดิน ภายใต้กฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ลำพันธ์ ชัยนุราช¹

รุ่ง ศรีสมวงษ์²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 และกฎหมายว่าด้วยผู้จัดการมรดก ค.ศ. 2008 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว)³ ในประเด็นปัญหาการคุ้มครองสิทธิของทายาทที่เป็นคนต่างด้าวในการสืบทอดมรดกที่ดิน และสิทธิหน้าที่ของผู้จัดการมรดกเกี่ยวกับการจำหน่ายที่ดินมรดก เพื่อวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มีความชัดเจน และเกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการไม่ให้ทายาทได้รับมรดกตามเจตนารมณ์ของเจ้ามรดกนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ (1) ปัญหาข้อกำหนดในกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 5 ที่กำหนดให้ทายาทที่มีสัญชาติลาวเท่านั้นมีสิทธิสืบทอดมรดก จึงทำให้ทายาทต่างสัญชาติไม่สามารถรับมรดก (2)

¹ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล ur_sonzooz@yahoo.com

² สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล rsrisomwong@yahoo.com

³ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่อไปนี้บทความนี้จะเรียกว่า “สปป.ลาว” และ สปป.ลาว ใช้ศักราชว่า “คริสต์ศักราช (ค.ศ.)”

ปัญหาข้อกำหนดทางกฎหมายว่าด้วยผู้จัดการมรดก ค.ศ. 2008 มาตรา 54 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการมรดก เนื่องจากผู้จัดการมรดกยังไม่มีสิทธิจัดการให้ทายาทที่เป็นคนต่างด้าวได้รับมรดกที่ดินได้ และไม่มีสิทธิจำหน่ายที่ดินมรดกแล้วนำส่งเป็นเงินให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิจะได้รับมรดกนั้น จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ทายาทที่เป็นคนต่างด้าวไม่สามารถรับมรดกที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นแทนมรดกที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 ของ สปป.ลาว ในการถือครองกรรมสิทธิ์ของทายาทที่เป็นคนต่างด้าวผู้ได้รับมรดกที่ดินเพื่อจำหน่าย ถ้ายโอนเป็นทรัพย์สินอื่น เช่น เงิน เป็นต้น และสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยผู้จัดการมรดก ค.ศ. 2008 ของ สปป.ลาว โดยให้ผู้จัดการมรดกมีสิทธิจำหน่ายมรดกที่ดินเพื่อเปลี่ยนเป็นเงินตราหรือทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าเท่าที่ดินแล้วนำส่งให้แก่ทายาทที่เป็นคนต่างด้าว เช่นนี้ ย่อมทำให้กฎหมายดังกล่าวมีความชัดเจนและเกิดความเป็นธรรมต่อทายาทที่เป็นคนต่างด้าวมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: กรรมสิทธิ์ / กฎหมายว่าด้วยที่ดิน / มรดก

Abstract

The objective of this article was to study the legal measure regarding Land Law of 2003 and Executer and Trustee Law of 2008 of Lao People's Democratic Republic (Lao PDR.), in case of the land inherit rights preservation of the foreigner heir including the duty and rights to sell the inheritance land of the executor issue in order to analyze and conclude as the recommendation to amend the certain laws, improving justification and clarity to serve the society by researching documents related to laws both

Thai and foreign languages in order to find conclusive analysis on the certain matter.

The study found the issue to be originated from 2 issues which were, first, the problem in the Article 5 of the Land Law of 2003 which allow the land to be inherit but not covering the foreign heir. Second, the issue of in Executor and Trustee Law of 2008 Article 54 which specify the rights and duties of the executor, the authority assigned by the law was insufficient to the foreign heir to gain inheritance of the land, because in doing so, the executor was required to have the rights to sell the property then transfer the benefit to the rightful heir. These issues prevented the foreign heir to inherit the land or gain substantial benefit from it.

Therefore, the Land Law of 2003 of Lao PDR., need to be amended to include the period in which the proprietary rights of the foreign heir was maintained for transfer into other kind of assets such as money. Also, the Executor and Trustee Law of 2008 of Lao PDR., needed to be amended to include the rights to sell the inheritance for money or other properties then transfer the benefit to the foreign heir. The resolution mentioned would improve the clarity and justification of the law to the foreign heir.

Keywords: Ownership / Land law / Heritage

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการสืบทอดมรดกเป็นอีกสิทธิหนึ่งที่สำคัญ ตามกฎหมายถือได้ว่าเป็นสิทธิทางแพ่งที่พลเมืองทุกคนพึงมี โดยเฉพาะสิทธิในการสืบทอดมรดกที่ดินของผู้

สืบทอดที่เป็นพลเมืองภายในรัฐนั่นเอง และพลเมืองต่างประเทศ ย่อมได้รับสิทธิดังกล่าวภายใต้ข้อกำหนดของรัฐที่ครอบครองที่ดินนั้นๆ ซึ่งอาจจะมีการกำหนดเงื่อนไขของการรับมรดกไว้แตกต่างกันไป ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น บางประเทศเห็นว่าการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ท้ายสุดแล้วการสืบทอดดังกล่าวนั้นก็ยังสามารถทำได้ เช่น ประเทศไทยตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 94⁴ โดยการเปลี่ยนจากการถือครองของผู้สืบทอดมาเป็นการตีมูลค่าทรัพย์สินเป็นมรดกอย่างอื่นที่มีค่าเท่ากัน เช่น เงิน แต่บางประเทศอนุญาตให้ทำการสืบทอดได้ภายใต้กฎหมายของตน แต่เป็นเพียงการถือครองในระยะเวลาชั่วคราว เพื่อทำการถ่ายโอนเป็นมูลค่าเงินในการสืบทอดมรดก เช่น ประเทศไทยที่อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถทำการสืบทอดได้ แต่ต้องกำหนดให้ผู้จัดการมรดกทำการถ่ายโอนภายในระยะเวลา 180 วันแต่ไม่เกิน 1 ปี

ที่ดินถือได้ว่าเป็นมรดกอีกอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำการสืบทอด ในสังคมนลาวได้ปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านาน ตามหลักฐานที่ปรากฏในพงศาวดารของ สปป.ลาว สรุปได้ความว่า ประเทศฝรั่งเศสได้เข้ามาปกครองราชอาณาจักรลาว (ชื่อในขณะนั้น) ในฐานะเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นจริงในปี ค.ศ. 1899 โดยฝรั่งเศสได้แบ่ง สปป.ลาว ออกเป็นจังหวัด (แขวง) โดยมีผู้ว่าการจังหวัดเป็นชาวฝรั่งเศส เรียกว่า คอมมิสแซร์ (Commissaire) ในจังหวัดมีการแบ่งเป็นอำเภอ (เมือง) และในระดับเมืองมีการแบ่งเป็นตำบล (ตาแสง) (ต่อมาตำบลได้ถูก

⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 71, ตอนที่ 78, 1, มาตรา 94 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาต ให้คนต่างด้าวนั้นจัดการจำหน่ายภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดให้ ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวด 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”.

ยกเลิกแล้วจวบจนปัจจุบัน) ซึ่งในระดับตำบลก็จะมีการแบ่งเป็นหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้าน (นายบ้าน) เป็นผู้ปกครอง แต่ก็มีหัวหน้าเป็นชาวฝรั่งเศส ส่วนระบบศาลนั้นได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลพลเมืองลาว และศาลของพลเมืองฝรั่งเศส โดยมี 2 ชั้น คือ ศาลชั้นต้นมีอยู่ทุกเมือง มีผู้พิพากษา อัยการ จำศาล เป็นชาวลาว ส่วนศาลพิเศษหรือศาลสูงสุด มีอัยการ 2 คน คนหนึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส อีกคนหนึ่งเป็นชาวลาว และให้จำศาลเป็นชาวฝรั่งเศส ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การที่มีผู้พิพากษาชาวฝรั่งเศสในระบบศาลสมัยก่อนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการปกครองทางกฎหมายภายในเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการทำปณิกรรมภายใต้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ สปป.ลาว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1975 รัฐบาลแห่ง สปป.ลาว ได้มีนโยบายเปิดประเทศเพื่อพัฒนาการค้าและการลงทุน ประชาชนมีการเดินทางไปมาหาสู่กันมากยิ่งขึ้น บ้างมีการย้ายถิ่นฐานไปอยู่ต่างประเทศ บ้างมีการสมรสกับชาวต่างประเทศ เป็นต้น เมื่อการสมรสและการย้ายถิ่นฐานไปอยู่ต่างประเทศแล้วมีทายาทและเจ้าของที่ดินได้สิ้นชีวิตลง ก็อยากจะให้ทายาทของตนได้รับมรดกที่ดินนั้น ทำให้การสืบทอดมรดกที่ดินทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น รัฐบาลแห่ง สปป.ลาว ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1983 จึงได้ออกนโยบายให้มีการสำรวจที่ดิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 1990 ขึ้นบังคับใช้อย่างเป็นทางการ และในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวพร้อมทั้งได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ฉบับปี ค.ศ. 2008 นี้แทน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 ก็ยังไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้สืบทอดที่ดิน เนื่องจากในมาตรา 10 มีบัญญัติให้ผู้สืบทอดมรดกต่างสัญชาติมีสิทธิสืบทอดมรดก ถึงแม้จะเป็น บุตร บิดา มารดา พี่ น้อง ก็ตาม

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 มาตรา 3 (ใหม่) ได้บัญญัติว่า “มรดก หมายถึง ทรัพย์สินมรดกทุกประเภท รวมถึงสิทธิและพันธะต่างๆ ของ

ผู้ที่เสียชีวิต...” ส่วนความในมาตรา 2 ได้บัญญัติว่า “การสืบทอดมรดก หมายถึง การตกทอดมรดกรวมทั้งสิทธิ และพันธะของผู้เสียชีวิตแก่ผู้ที่มีสิทธิสืบทอดตามกฎหมาย หรือตามพินัยกรรม” แต่ในมาตรา 10 กลับไม่ได้มีการกำหนดเปิดช่องให้ ทายาทโดยธรรมที่มีได้มีสัญชาติลาวมีสิทธิในการสืบทอดมรดกนั้นด้วย หมายความว่า ในกรณีที่บุตร บิดา มารดา เป็นคนต่างด้าว จะไม่มีสิทธิสืบทอดมรดกที่ดินใน สปป.ลาว ได้เลย เช่นนี้ ย่อมทำให้ที่ดินที่เป็นมรดกนั้นตกแก่แผ่นดินที่อยู่ในการดูแลของรัฐ เพื่อ รัฐจะได้จัดสรรใช้ประโยชน์ในกิจการต่างๆ ต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 3 (ใหม่)⁵ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 มิได้กำหนดให้คนต่างด้าวมียสิทธิในการสืบทอดมรดกที่ดินได้นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อ ถึงสิทธิของผู้สืบทอดมรดกในอันที่จะไม่ได้รับมรดกที่ดินสมดังเจตนารมณ์ของเจ้า มรดก และกระทบถึงสิทธิทางแพ่งของบุคคลที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐอย่างเป็น ธรรมเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยเฉพาะ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการสืบทอดมรดกที่ดินของ ทายาทที่เป็นคนต่างด้าว ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อนำบทเรียนที่ดี ที่ผู้เขียนได้รับมาปรับปรุง แก้ไขกฎหมายของ สปป.ลาว ให้มีความเหมาะสมและ เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

⁵ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003, เลขที่ 04/สภข. ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2003, มาตรา 3 (ใหม่) ว่าด้วยกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดินแห่ง สปป.ลาว เป็นกรรมสิทธิ์ และสมบัติ แห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลทั้งหมด และมี สิทธิมอบให้บุคคล ครอบครอง หน่วยงานของรัฐ กองทัพ องค์การทางการเมือง ใช้ เช่า หรือ สัมปทาน, สำหรับชาวต่างด้าว ผู้ไม่มีสัญชาติ คนต่างประเทศ และองค์การของบุคคลดังกล่าว มี สิทธิเช่า หรือสัมปทานเท่านั้น”.

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการไม่มีมาตรการที่เพียงพอต่อสิทธิของทายาทโดยธรรมที่เป็นคนต่างด้าวในการสืบทอดมรดกที่ดินภายใต้กฎหมายของ สปป.ลาว รวมทั้งเสนอแนะแก้ไข้ปัญหาและผลกระทบดังกล่าว

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ในการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทำการศึกษาวิเคราะห์จากหนังสืออธิบายที่มีลักษณะของการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย รวมไปถึงบทความ งานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในสังคมเพื่อให้เกิดเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

4. ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบปัญหาและผลกระทบดังนี้

4.1 ปัญหา

4.1.1 ปัญหากฎหมายที่ดินของ สปป.ลาว

กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 5 ว่าด้วยการปกป้องสิทธิผลประโยชน์ของผู้ที่ได้รับสิทธิการใช้ที่ดิน มีสาระสำคัญกล่าวในตอนท้ายว่า ให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถทำการสืบทอดทรัพย์สินที่ดินได้ กลับกันกับมาตราดังกล่าวที่ไม่ได้กำหนดให้คนต่างด้าวมียสิทธิสืบทอดมรดกที่ดินได้ ดังนั้นประเด็นดังกล่าวจึงยังเป็นปัญหาในการตีความของศาล เพราะในทางปฏิบัติการตัดสินคดีกลับถือหลักข้อกำหนดในกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 และกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 มาเป็นข้ออ้างอิงในการตัดสินว่าคนต่างด้าวหรือต่างสัญชาติไม่สามารถสืบทอดมรดกทรัพย์สินที่ดินได้เป็นอันแน่นอน เนื่องจากเนื้อหาใน

มาตรา 5 นั้นยังไม่เพียงพอ ศาลจึงถือว่าที่ดินนั้นเป็นสมบัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ แห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17

การที่ศาลถือแนวทางว่าคนต่างด้าวไม่สามารถทำการสืบทอดทรัพย์สินที่ดินได้ นั้น อาจมีเหตุผลอื่นเนื่องจากว่าศาลถือตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 ว่าคนต่างด้าวหรือคนต่างสัญชาติมีสิทธิเพียงเช่าหรือสัมปทานเท่านั้น นอกจากนี้ ศาลยังอ้างอิงข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17 ว่าที่ดินเป็นสมบัติแห่งชาติ อันหมายถึงเป็นของคนลาวทุกคน โดยรัฐคุ้มครองตามหลักในการถือครองที่ดินแบบแนวทางสังคมนิยม ยิ่งเป็นเหตุผลในการกล่าวอ้างว่าคนต่างด้าวไม่มีสิทธิมีกรรมสิทธิ์ได้ เพราะการสืบทอดนั้นศาลเข้าใจในความหมายว่าการมีกรรมสิทธิ์ทั้งหมด ซึ่งพื้นฐานดังกล่าวนี้ผู้พิพากษาแห่ง สปป.ลาว ได้ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติในคดีเกี่ยวกับเรื่องที่ดินตลอดมา อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าศาลจะสรุปว่าคนต่างด้าวไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว มาตรา 17 ไม่ได้จำกัดเรื่องการสืบทอดทรัพย์สินที่ดิน โดยสามารถพิจารณาตรา 17 ได้ว่า “รัฐปกป้องสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (สิทธิครอบครอง สิทธิการใช้ สิทธิที่จะได้รับดอกผล สิทธิซื้อขาย) สิทธิสืบทอดทรัพย์สินสมบัติขององค์กร ของบุคคล สำหรับที่ดินถือว่าเป็นสมบัติแห่งชาติ รัฐรับประกันสิทธิการใช้ สิทธิในการโอน สิทธิสืบทอดตามกฎหมาย” จากเนื้อหาพิจารณาได้ว่ารัฐรับประกันสิทธิในการสืบทอดทรัพย์สินที่ดินได้ แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า ในกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 จะขยายเนื้อหารายละเอียดของรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ได้ชัดเจนมากน้อยเพียงใด และจะสนองต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่

เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว แล้วจะพบว่ามีความสอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 ที่กำหนดให้สามารถสืบทอดทรัพย์สินที่ดินได้ แต่เนื้อหายังไม่ชัดเจนเพราะว่าการสืบทอดดังกล่าวศาลจะตีความเพียงว่าสามารถสืบทอดได้เฉพาะพลเมืองลาวเท่านั้น สำหรับคนต่างชาติหรือคนลาวต่างสัญชาติไม่สามารถสืบทอดได้ จึงเป็นผลให้การตีความของศาลไปขัดต่อเนื้อหาแห่ง

กฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 มาตรา 10 “ว่าด้วยผู้สืบทอดตามกฎหมาย” เพราะเหตุผลที่ว่า การสืบทอดส่วนมากแล้วจะเป็นการมอบทรัพย์สินที่ดินของตนให้กับลูกหลานแต่กลับไม่สามารถรับได้ เนื่องจากมาตรการและข้อกำหนดในกฎหมายไม่เพียงพอ จึงไม่เป็นธรรมแก่เจ้ามรดก และผู้สืบสันดานต่างสัญชาติ

4.1.2 ปัญหากฎหมายมรดก (ว่าด้วยการสืบทอด)

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดสิทธิ และหน้าที่ของผู้จัดการมรดกตาม มาตรา 54 นั้นยังจำกัด เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 ยังไม่ให้สิทธิแก่ผู้จัดการมรดกมากเท่าที่ควรในการดำเนินการทางกฎหมายให้สอดคล้องตามจุดประสงค์ เพราะผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 5 ได้กำหนดให้เจ้ากรรมสิทธิ์สามารถสืบทอดได้ แต่ขาดเพียงว่าควรมีข้อกำหนดเพิ่มเติมในมาตราดังกล่าว และกำหนดให้สิทธิแก่ผู้จัดการมรดกอย่างเช่น กฎหมายของประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 94 ที่มีเนื้อหารัดกุมให้ผู้จัดการมรดกดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามกฎหมายคือสามารถทำการสืบทอดได้แต่ไม่ให้สิทธิครอบครอง กล่าวคือ สามารถรับมรดกทรัพย์สินที่เป็นที่ดินได้โดยการให้ผู้จัดการมรดกทำการขาย และสามารถรับเป็นมูลค่าเทียบเท่ามรดกที่ตนเองได้รับได้⁶

เนื้อหาข้อกำหนดกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการมรดก คือ

1. ผู้จัดการมรดกมีหน้าที่ทำบัญชีต่อหน้าผู้มีสิทธิได้รับมรดก ในกรณีที่มีผู้สืบทอดหลายคนก็ให้ทำต่อหน้าหลายๆ คนพร้อมกัน หรือต้องมีผู้สืบทอดเข้าร่วม

⁶ บุญส่ง บุญผา, *ข้อพิพาทในการสืบทอดและแบ่งปันมรดก*, โครงการเครือข่ายข้อมูลที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ (ภาษาลาว), 9, สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2557 จาก <http://www.rightslinklao.org>

ในการทำบัญชีดังกล่าวอย่างน้อยสองคนขึ้นไป โดยต้องทำให้เสร็จภายในกำหนดหนึ่งเดือนหลังจากที่มีการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกเป็นต้นไป

2. ผู้จัดการมรดกมีสิทธิและหน้าที่ในการรับคำร้องของเจ้าหนี้ และชำระหนี้ของเจ้ามรดกก่อนผู้สืบทอดจะรับมรดก

3. ผู้จัดการมรดกมีสิทธิหน้าที่แบ่งปันมรดกให้ผู้สืบทอดตามส่วนของแต่ละคนที่ควรได้รับ

จากข้อกำหนดดังกล่าวมีคำถามที่เป็นประเด็นว่า ถ้ากรณีมรดกทรัพย์สินที่ดินที่ต้องการแบ่งให้ผู้รับที่เป็นคนต่างสัญชาติ ผู้จัดการมรดกจะอาศัยอำนาจตามข้อ 3 ดำเนินการได้หรือไม่ แต่เมื่อผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกำหนดในข้อ 3 ของ มาตรา 54 นั้น กำหนดว่าให้แบ่งปันได้ แต่กลับไม่ได้กำหนดวิธีการในการแบ่งปัน ยิ่งเป็นเรื่องการแบ่งปันมรดกที่เป็นที่ดินให้แก่ผู้สืบทอดต่างสัญชาติแล้ว จึงเป็นการยากที่จะดำเนินการเพราะสาเหตุที่ว่าแม้แต่ศาลก็ยังถือปฏิบัติในแนวดังกล่าวเรื่อยมา สาเหตุก็เพราะว่าข้อกำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ชัดเจน ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดวิธีการในการแบ่งปันไว้ในมาตรา 54 ด้วย เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่าง และให้สอดคล้องกับเนื้อหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 5 ที่สามารถทำได้โดยไม่ต้องสงสัยแต่ไม่สามารถให้คนต่างชาติถือครองได้ อันเนื่องมาจากที่ดินเป็นสมบัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งสปป.ลาว

4.1.3 ปัญหากฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์

ความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 1 “กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิอันครบถ้วน และเด็ดขาดของรัฐ รวมหมู่ เอกเทศ เอกชน และกรรมสิทธิ์ส่วนตัวในการครอบครอง การใช้ ได้รับดอกผล และชี้ขาดเกี่ยวกับสิ่งของใดหนึ่งของตนในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้” จากเนื้อหาของข้อกำหนดพิจารณาความหมายของคำว่า “สิ่งของใดหนึ่ง” นั้นหมายถึง ทรัพย์สินทุกประเภทซึ่งรวมที่ดินด้วยตามมาตรา 4 วรรคสาม ที่กำหนดว่า “ที่ดิน พื้นดิน น้ำ ป่าไม้

สัตว์ และสัตว์ป่าที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นกรรมสิทธิ์สมบัติแห่งชาติ ซึ่งถือว่ารัฐเป็นตัวแทนนั้น รัฐอาจจะมอบสิทธิครอบครอง ใช้ โอน และสิทธิสืบทอดให้องค์การอื่นๆ องค์การธุรกิจหรือบุคคลก็ได้ และสามารถสืบทอดได้ตามกฎหมาย

ประเด็นทางปัญหาของกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 20 ว่าด้วยเป้าหมายกรรมสิทธิ์ส่วนตัว กลับไม่ได้กำหนดให้ที่ดินเป็นเป้าหมายกรรมสิทธิ์ส่วนตัวในเนื้อหาด้วย ทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 5 รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17 กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 4 วรรคสาม ล้วนแต่กำหนดว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นสามารถสืบทอดสิทธิในการโอน สิทธิได้รับดอกผล สิทธิสืบทอดได้ ซึ่งมีความชัดเจนแล้วว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ถือว่าเป็นเป้าหมายของกรรมสิทธิ์ส่วนตัวได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส มาตรา 544 บัญญัติว่า “กรรมสิทธิ์ คือสิทธิใช้สอย หาประโยชน์ และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาดแต่การใช้สิทธินั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับใดๆ”

บทบัญญัติดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเนื้อหาในกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 1 คือ “กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิอันครบถ้วน และเด็ดขาด...” ย่อมสมควรกำหนดให้ทรัพย์สินที่ดินเป็นส่วนหนึ่งในกรรมสิทธิ์ส่วนตัวตามมาตรา 20 เพราะเหตุที่บุคคลสามารถทำการสืบทอดสิทธิได้รับดอกผล ซึ่งเป็นสิทธิซึ่งขาดในกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน จึงเห็นว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิส่วนตัวของบุคคลผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ควรได้รับ จึงจำเป็นในการกำหนดเพิ่มเติมเนื้อหาในกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 20 ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 และกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 ที่กำหนดว่าที่ดินสามารถทำการสืบทอดได้ มิเช่นนั้นแล้วสิทธิในการสืบทอด สิทธิการได้รับดอกผล สิทธิโอน ภายใต้กฎหมายต่างๆ ก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อีกต่อไปและไม่สามารถดำเนินการได้สมตามเจตนารมณ์

4.2 ผลกระทบ

จากปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบทอดทรัพย์สินที่ดิน ย่อมทำให้เกิดผลกระทบหลายด้านในทางสังคม ผลกระทบต่อความเป็นธรรม รวมไปถึงผลกระทบที่มีต่อสิทธิส่วนบุคคล หรือแม้กระทั่งผลกระทบต่อตัวบทกฎหมาย ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

4.2.1 ผลกระทบต่อความเป็นธรรมในสังคม

จากแนวความคิดทฤษฎีของ John Locke ที่เชื่อว่าคนเราย่อมมีสิทธิโดยธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นการย้ำให้เห็นว่า บุคคลในสังคมนั้นย่อมมีสิทธิที่ดินพึงกระทำได้ โดยรัฐเป็นผู้ที่กำหนดหลักในการปกครอง จึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเหล่านั้นให้เกิดผล⁷ สปป. ลาว ได้มีมาตรการทางกฎหมายโดยการกำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 35 บัญญัติว่า “พลเมืองลาวทุกคน ไม่แบ่งแยกหญิง ชาย สถานะทางสังคม ระดับการศึกษา ความเชื่อ ชนเผ่า ศาสนา ลัทธิ แต่มีความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” ด้วยเหตุนี้การกำหนดมาตรการทางกฎหมายแต่ละเรื่องจะต้องกำหนดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่ผู้สืบทอดมรดกที่เป็นคนต่างด้าวไม่สามารถที่จะรับมรดกได้นั้นย่อมไม่เกิดความเป็นธรรม และเกิดความไม่เท่าเทียมได้อย่างแน่นอน ซึ่งสามารถยกให้เห็นถึงความแตกต่าง และความไม่เท่าเทียมของกลุ่มคนคนเดียวแต่แยกเป็นสองมาตรฐาน คือ

1. กรณีผู้สืบสันดานที่เป็นบุตรด้วยกัน และกฎหมายรับรอง แต่กลับไม่มีความเป็นธรรมให้แก่บุคคลเหล่านั้น ในกรณีสืบทอดมรดก เพียงแค่บุคคลนั้นไปแต่งงานกับคนต่างชาติหรือไปดำรงชีวิตในต่างประเทศแล้วได้สัญชาติของประเทศที่ตนไปดำรงอยู่

⁷ สมชาย กษิติประดิษฐ์, *สิทธิมนุษยชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), 13-14.

2. เจ้ามรดกได้สะสมทรัพย์สินสมบัติเงินทองเพื่อซื้อที่ดินหนึ่งแปลงมาอย่างยากลำบากโดยมีบุตรเพียงคนเดียว แต่บุตรนั้นไปอยู่ต่างประเทศ จึงเป็นเหตุให้รัฐเป็นผู้ได้รับมรดกนั้นในที่สุด

ด้วยเหตุผลที่ยกขึ้นเพียงสองข้อนี้ก็ชัดเจนแล้วว่าการมีมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เพียงพอ นั้น มีผลกระทบต่อความเป็นธรรมในสังคม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด

4.2.2 ผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล

ปฎิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติในเรื่องของ “สิทธิในทรัพย์สิน” ในมาตรา 17 กรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งจะละเมิดไม่ได้ การละเมิดกรรมสิทธิ์จะกระทำได้เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะตามที่กำหนดในกฎหมาย และได้ชดใช้ทำขวัญตามสมควรเสียก่อนแล้ว”⁸ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวในมาตรา 4 ไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และในรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 ในมาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐปกป้องสิทธิ อิสรภาพ และสิทธิประชาธิปไตยของประชาชนไม่มีใครสามารถล่วงละเมิดได้...”

หลักที่กำหนดในทางเดียวกันที่ได้กล่าวมานั้น หมายถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองซึ่งถือเป็นหลักโดยทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นที่รวมไว้ของสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินต้องได้รับการคุ้มครองเสมอ การที่ไม่มีการปกครองที่เพียงพอในการจัดการเกี่ยวกับสิทธิสืบทอดมรดกของเจ้ามรดกที่อยากมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้สืบสันดานตามกฎหมายย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามปฎิญาสากล

⁸ สุวรรณ มหัตเตชกุล, การกำหนดเงินค่าตอบแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,

วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), 10.

แห่งสิทธิมนุษยชน และรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 จึงเกิดผลกระทบโดยตรง แก่กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยแท้ นอกจากนี้ยังเป็นการจำกัดสิทธิของพลเมืองภายใต้ กฎหมายโดยทางอ้อม ถึงแม้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามโดยตรงแต่มาตรการที่มีอยู่ กลับไม่สามารถทำให้สิทธิของผู้สืบสันดานได้รับความเป็นธรรมเพียงแค่บุคคลนั้นเป็น คนต่างด้าว แต่ก็กมุ่มมองหนึ่งต้องเข้าใจว่าบุคคลนั้นเป็นผู้สืบทอดตามกฎหมายทั้ง เป็นบุตรของเจ้ามรดก จึงไม่ควรจำกัดสิทธิส่วนบุคคลซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ผิด กฎหมาย และไม่เป็นสากลตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

4.2.3 ผลกระทบทางด้านกฎหมาย

การไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เพียงพอนั้นทำให้เกิดผลกระทบโดยตรง ทางด้านกฎหมายในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นปัญหาหลัก ในการนำมาซึ่งผลกระทบในด้านอื่นๆ คือ

1. กฎหมายมีช่องว่าง

การเกิดช่องว่างทางกฎหมายย่อมทำให้เกิดการฉวยโอกาสของบุคคล ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ใช้อำนาจหน้าที่ในการ เอาจมรดกที่ไม่มีผู้สืบทอดมาเป็นของรัฐ หลังจากนั้นก็วางแผนหาแนวทางในการเอา ที่ดินดังกล่าวมาเป็นของตน เป็นต้น

2. กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17 ได้บัญญัติว่า “รัฐ ปกป้องสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์รวมทั้งสิทธิสืบทอดในที่ดินตามกฎหมายด้วย” ดังนั้น อิงตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการแยกผู้สืบทอดที่เป็นคนลาว หรือคน ต่างชาติแต่อย่างใด ตรงกันข้ามในเนื้อหาเกี่ยวกับปกป้องผู้สืบทอดตามกฎหมาย เช่น บุตรของเจ้ามรดก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการ กำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นดังเช่น กฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่นๆ ทั้งปวง ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรการที่เพียงพอในการ อ้างอิงเพื่อดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปและเสนอแนะได้ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปว่าความเป็นมาในการสืบทอดมรดกที่ดินของ สปป.ลาว กับของประเทศไทยนั้นมีความใกล้เคียงกัน โดยปรากฏให้เห็นลักษณะในการสืบทอดมรดกของทายาท เช่น ตามประเพณีของประเทศไทยในสมัยก่อนไม่ปรากฏให้เห็นในกรณีทำพินัยกรรมอันเนื่องมาจากคนไทยในสมัยก่อนเชื่อกันว่า “เมื่อตนเสียชีวิตไปทรัพย์สินมรดกทั้งหมดก็จะตกให้กับลูกในส่วนที่เท่าๆ กัน ส่วนบ้านหรือที่บ้านมักจะยกให้กับบุตรสาวที่แต่งงานแล้วและยังคงอยู่กับพ่อแม่” ซึ่งสอดคล้องกับประเพณีการสืบทอดมรดกของคนลาวในสมัยก่อนส่วนมากแล้วที่นิยมให้บุตรสาวคนสุดท้ายหรือคนลาวเรียกว่า “ลูกสาวหล้า” ที่แต่งงานและอยู่กับตนเป็นผู้ได้รับที่บ้านหรือบ้าน แต่ในส่วนที่ทำกินส่วนมากแล้วคนลาวมักนิยมยกให้ลูกสาวคนสุดท้ายดังกล่าวมากกว่าที่ที่ออกเรือนไป ประเด็นที่คล้ายคลึงกันอีกอย่างหนึ่งคือ การทำพินัยกรรมของคนลาวสมัยก่อนมักทำด้วยปากเปล่าอาจจะมีสาเหตุมาจากการเขียนหนังสือนั้นเป็นเรื่องที่ยุ้งยากเกินไป โดยการสูญเสียผู้หลักผู้ใหญ่หรือญาติที่ไว้ใจได้ก่อนจะเสียชีวิตลง เคียงคู่กับความคล้ายคลึงกันนั้นก็ยังมีจุดที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจน คือ

ประเด็นทางกฎหมายในการสืบทอดมรดกที่ดินของ สปป.ลาว กับประเทศไทยในปัจจุบัน สามารถสรุปได้ 2 ประเด็นหลักทางกฎหมาย ที่มีผลต่อการทำให้ผู้สืบสันดานต่างสัญชาติไม่สามารถทำการสืบทอดมรดกที่ดินของเจ้ามรดกได้ตามกฎหมายของ สปป.ลาว คือ

1. กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 ที่เกี่ยวข้องกับการสืบทอดมรดกที่ดิน มีเนื้อหาไม่เพียงพอ โดยเฉพาะมาตรา 5 ที่ได้กำหนดว่า ให้ที่ดินสามารถเป็นทรัพย์สินที่ทำการสืบทอดได้ แต่กลับไม่ได้กำหนดในกรณีผู้สืบสันดานเป็นคนต่างสัญชาติไว้ จึงถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ไม่เพียงพอ จึงทำให้เจ้า

มรดก และผู้สืบสันดานต่างสัญชาติไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งที่โดยรวมแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ แห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17 กฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 มาตรา 10 และกฎหมายว่าด้วย กรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 4 วรรคสาม กำหนดว่าที่ดินสามารถทำการสืบทอดได้ อันหมายถึงทำการสืบทอดสิทธิในการโอนกรรมสิทธิ์ได้รับดอกผลในการซื้อขาย อย่างไรก็ตาม การสืบทอดมรดกทรัพย์สินที่ดินของ สปป.ลาว นั้นเป็นเรื่องที่ท้าทาย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ที่ดินเป็นของสมบัติแห่งชาติ อันหมายถึงเป็นของคนลาวทุกคน แต่ให้รัฐเป็นผู้คุ้มครอง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากแต่เชื่อว่ารัฐธรรมนูญจะไม่อนุญาตให้สืบทอดได้ เพราะเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17 กำหนดอย่างชัดเจนให้ทำการสืบทอดได้ ถือว่าสอดคล้องกับมาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 ที่ให้ผู้เป็นบุตร หรือญาติพี่น้องสามารถทำการสืบทอดได้ และส่วนมากแล้วการสืบทอดมรดกที่ดินใน สปป.ลาว นั้นก็อยู่ในมาตราดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่าการสืบทอดมรดกที่ดินนั้นสามารถทำได้แต่ต้องทำในขอบเขตระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ เช่น ผู้สืบสันดาน หรือผู้จัดการมรดกจะต้องทำการ ถวายโอน หรือขายที่ดินดังกล่าวในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่จัดการมรดกเสร็จสิ้น เป็นต้น

2. การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการมรดกไม่เพียงพอในการ ดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าที่ดิน ค.ศ. 2003 จึงถือว่าเป็นอีกประเด็น หนึ่งที่ต้องได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการที่กำหนดให้จำหน่าย ถวาย โอน หรือขายที่ดิน เป็นไปตามจุดประสงค์ของกฎหมายโดยแท้ โดยในส่วนของ กฎหมายไทยนั้นได้ยกให้เห็นแล้วว่าการทำการสืบทอดทรัพย์สินที่ดินนั้นสามารถทำ ได้ และที่สำคัญได้กำหนดในกฎหมายชัดเจนว่าควรจำหน่าย ถวายโอน หรือขายตาม กำหนดที่รัฐได้กำหนดให้ ซึ่งก็ไม่ได้หมายถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้สืบทอดต่าง สัญชาติแต่ประการใด แต่หมายถึงการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้ากรรมสิทธิ์และ

ผู้สืบสันดานตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ทั่วโลกต่างให้การยอมรับว่าควรปฏิบัติเป็น
อย่างยิงภายใต้กฎหมายของภาคีแห่งองค์รสหประชาชาติ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถเสนอแนะได้ ดังนี้

5.2.1 เนื่องจากการกำหนดเนื้อหาในกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003
มาตรา 5 ที่ได้ขยายเนื้อหาในการสืบทอดมรดกของผู้สืบสันดานที่เป็นคนต่าง
สัญชาตินั้นยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
แห่ง สปป.ลาว และยังไม่เป็นไปตามหลักว่าด้วยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึง
เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าวอีกรรณหนึ่ง ดังนี้ “กรณีการสื
บทอดของผู้สืบสันดานที่เป็นคนต่างสัญชาตินั้น ให้สามารถทำการสืบทอดได้ แต่ต้อง
จำหน่าย ถ้ายโอนทรัพย์สินที่ดินดังกล่าวภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่โดยให้
ผู้จัดการมรดกเป็นผู้ดำเนินการให้ตามกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008
มาตรา 54”

5.2.2 สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบาท สิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการ
มรดกในกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหา
เป้าหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 อีกวรรคหนึ่ง ดังนี้ “กรณีแบ่งปัน
ทรัพย์สินที่ดินแก่คนต่างด้าว ให้ผู้จัดการมรดกจำหน่าย ถ้ายโอน หรือขายมรดก
ที่ดินเพื่อมอบทรัพย์สินเป็น “เงิน” ให้แก่คนต่างด้าวผู้ได้รับมรดกดังกล่าว” เพราะคน
ต่างชาติไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003

5.2.3 สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990
มาตรา 20 ว่าด้วยเป้าหมายกรรมสิทธิ์ส่วนตัว ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ที่ดินเป็นเป้าหมาย
กรรมสิทธิ์ส่วนตัวในเนื้อหาด้วย ทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.
ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 17 กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 มาตรา 5 กฎหมายว่า
ด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 4 วรรคสาม ล้วนแต่กำหนดว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของ
กรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นสามารถทำการสืบทอดสิทธิในการโอน สิทธิได้รับดอกผล สิทธิสืบ

ทอดได้ จึงเป็นความชัดเจนแล้วว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ถือว่าเป็นเป้าหมายของกรรมสิทธิ์ส่วนตัวได้

บทบัญญัติดังกล่าวมาด้วยความสอดคล้องกับเนื้อหาในกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 1 คือ “กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิอันครบถ้วน และเด็ดขาด..” ย่อมสมควรกำหนดให้ทรัพย์สินที่ดินเป็นส่วนหนึ่งในกรรมสิทธิ์ส่วนตัวตามมาตรา 20 ด้วย เพราะเหตุที่ว่าบุคคลสามารถทำการสืบทอด สิทธิได้รับดอกผล ซึ่งเป็นสิทธิที่ขาดในกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน จึงเห็นว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิส่วนตัวของบุคคลผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ควรได้รับ จึงจำเป็นในการกำหนดเพิ่มเติมเนื้อหาในกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ. 1990 มาตรา 20 ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการสืบทอดมรดก ค.ศ. 2008 และกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003 ที่กำหนดว่าที่ดินสามารถทำการสืบทอดได้ มิเช่นนั้นแล้วสิทธิในการสืบทอด สิทธิการได้รับดอกผล สิทธิโอน ภายใต้กฎหมายต่างๆ ก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อีกต่อไปและไม่สามารถดำเนินการได้สมตามเจตนารมณ์

5.2.4 เพื่อให้ประเด็นการสืบทอดมรดกที่ดินของผู้สืบสันดานต่างสัญชาติให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ควรให้มีการศึกษา อบรมเกี่ยวกับเรื่องของการสืบทอดมรดกทั้งหลาย เช่น การสืบทอดมรดกสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ควบคู่ไปกับกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับมรดก เช่น กฎหมายพินัยกรรม กฎหมายผู้จัดการมรดก เป็นต้น เพื่อนำไปปฏิบัติ และสามารถบังคับใช้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม จึงจะสามารถนำความเป็นธรรมให้แก่สังคมได้ ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความสะดวกมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

สมชาย กษิติประดิษฐ์. (2542) สิทธิมนุษยชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บุญส่ง บุญผา. (ม.ป.ป.) ข้อพิพาทในการสืบทอดและแบ่งปันมรดก, สืบค้นเมื่อ 15

มีนาคม 2557, จาก <http://www.rightslinklao.org>

สภาแห่งชาติ. (2003, 21 ตุลาคม) กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ. 2003, เลขที่ 04/สภช.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 71, ตอนที่ 78, หน้า 1-67.

สุวรรณ มหัตเดชกุล. (2535) การกำหนดเงินค่าตอบแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ความหมายของ “อุบัติเหตุ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

กมลพรพรรณ เตียนราวแสน¹

สมชาย พิพุทธวัฒน์²

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงความเหมาะสมในการให้ความหมายของคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และเงื่อนไขในการแจ้งการเกิดอุบัติเหตุเพื่อทำการสอบสวนตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 และภาคผนวก 13 การสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ เพื่อนำมาปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตำรา ทฤษฎีหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่า อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “อุบัติเหตุ” ไว้ มีแต่การกำหนดเงื่อนไขของอุบัติเหตุที่มีผลทำให้มีผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือเกิดความบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคหรือเกิดความบกพร่องอย่างร้ายแรงในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ซึ่งเงื่อนไขนั้นมีลักษณะของการจำกัดเฉพาะอย่างแคบในอันที่จะต้องดำเนินการสอบสวนตามวิธีปฏิบัติที่แนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยต้องตีความคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามตัวอักษรอย่างความหมายธรรมดาทั่วไป ในขณะที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 61 มีเพียงคำว่า “อุบัติเหตุ” โดยไม่ได้มีการให้

¹ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล mat_meepooh@hotmail.com

² อธิบดีกรมการบินพลเรือน

นิยามไว้ จึงมีความหมายธรรมดาเช่นเดียวกับ ข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แต่การไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของการสอบสวนไว้เนื่องจากเป็นอำนาจอธิปไตยของไทยที่จะทำการสอบสวนอุบัติเหตุทุกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยกลับตีความโดยยึดเงื่อนไขในข้อ 26 ดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ดังนั้น เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายตีความเพื่อให้ความหมายคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 อย่างมีความหมายธรรมดาทั่วไปที่มีข้อความทางเทคนิค ซึ่งจะทำให้มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานได้ในทุกกรณี และสมประสงค์แห่งการตรากฎหมายเป็นอย่างยิ่ง

คำสำคัญ: อุบัติเหตุ / ความหมาย / การเดินอากาศ

Abstract

The objective of this Article was to study the correctness of the definition of the term “accident” as specified in the Air Navigation Act B.E. 2497 (A.D. 1954), by studying the definition of the above mentioned term and condition of reporting accident for the purpose of conducting investigation according to the Chicago Convention 1944 and Annex 13 on the investigation of aircraft accident and aircraft incident, with a view to improving the Air Navigation Act B.E. 2497. Such study will be done by making research as well as compiling information from documents both in Thai and foreign languages such as laws, text books, magazines, articles, theses and websites relating to the content of this research, for the purpose of the analysis thereof.

This study found that Article 26 of the Chicago Convention 1944 does not provide definition of the term “accident.” It does only the conditions of accident which cause death or severe injury or serious technical malfunction or serious malfunction of navigation facility. These conditions are limited in its character which requires the conduct of investigation according to the practice recommended by the International Civil Aviation Organization. Hence, the term “accident” shall be literally interpreted. At the same time, Article 61 of the Air Navigation Act B.E. 2497 mentions the term “accident” without providing any definition thereof. It then carries normal meaning as that article 26 of Chicago Convention 1944. The reason that conditions for investigation have not been provided is because it is the sovereignty of Thailand to conduct investigation on any accident or incident taken place in its territory. However, the interpretation of the Thai authorities concerned seemed stick to the term in Article 26 which cause confusion in law enforcement.

As follow, it should be authorities concerned have interpret the term “accident” under Article 61 of the Air Navigation Act 2497 as normal meaning instead of technical meaning. That it is the authority to investigate all any aircraft accident and be the purpose of the enactment.

Keywords: Accident / Meaning / Air Navigation

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคมนาคมขนส่งทางอากาศในปัจจุบันมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากการขนส่งก่อให้เกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและปริมาณการค้า ในประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีการพัฒนาระบบการขนส่งให้สามารถเดินทางได้สะดวก เพื่อให้การค้าภายในและระหว่างประเทศดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง สะดวก และรวดเร็วมากขึ้น โดยการขนส่งทางอากาศนั้น มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจและสังคมโลก โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศต่างๆ มีการคมนาคมติดต่อกันมากขึ้น เพราะการขนส่งประเภทนี้มีความสะดวกสบายและประหยัดเวลามากกว่าการรับขนทางอื่นโดยเฉพาะระยะทางไกล แม้ว่าการขนส่งทางอากาศในปัจจุบันนี้จะมีความปลอดภัยมากกว่าในอดีตซึ่งเห็นได้จากการเกิดอุบัติเหตุทางอากาศยานที่น้อยครั้ง อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานมีหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากความบกพร่องของตัวอากาศยาน ความประมาทเลินเล่อของผู้ควบคุมอากาศยานและหรือผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ หรือเกิดจากการก่อการร้าย เป็นต้น เหล่านี้ล้วนส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล ด้วยสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุแตกต่างจากการเกิดอุบัติเหตุทั่วไป จึงทำให้ต้องหาแนวทางหรือวิธีในการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุโดยการสอบสวนหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอีก

คำว่า “อุบัติเหตุ” ที่เกิดขึ้นกับอากาศยานจะมีความหมายและลักษณะเป็นเช่นใดนั้น ต้องได้รับการตีความอย่างเหมาะสม เนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานมีหลายสาเหตุดังที่ได้กล่าวแล้ว ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศเป็นกฎหมายทางเทคนิค ที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในหลากหลายสาขา และต้องอาศัยการตีความที่ชัดเจน เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในคดีความที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน ไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง ทางอาญา และทางมหาชน ซึ่งรูปแบบในการตีความกฎหมายแต่ละประเภทก็มีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละประเภท

เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ความเป็นเอกภาพเดียวกันในการพิจารณาตีความ “อุบัติเหตุ” ที่เกิดขึ้นกับอากาศยานเพื่อทำการสอบสวน องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) จึงได้จัดทำ ภาควนวก 13 การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (Annex 13 Aircraft Accident and Incident Investigation) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (Convention on International Civil Aviation 1944) ขึ้น เพื่อให้ประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน เช่น รัฐผู้ออกแบบและผลิตอากาศยาน รัฐเจ้าของพื้นที่ประสบอุบัติเหตุ รัฐเจ้าของสัญชาติอากาศยาน และรัฐผู้ประกอบการเดินอากาศ เป็นต้น ได้ร่วมรับผิดชอบในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานนั้นด้วย

ในปี ค.ศ. 1944 ได้มีการจัดประชุมชาติสัมพันธมิตรขึ้น ณ นครชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไข ปรับปรุงระบบกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดมาตรฐานการบินระหว่างประเทศในขณะนั้นให้ทันสมัยกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกี่ยวกับการบิน และได้มีการลงนามในข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 เรียกว่า “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944” หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า “อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (The Chicago Convention 1944)”³ ซึ่งในอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดถึงเงื่อนไขการสอบสวนอุบัติเหตุไว้ในข้อ 26 ว่า⁴ “ในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่งในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่ง ซึ่ง (1) มีการเสียชีวิต

³ ชลธ ว่องวัฒนาภิกุล, *กฎหมายอากาศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 56-57.

⁴ Gesell, L. E., & Dempsey, P. S., *Aviation and the law*, 4th ed., (Arizona: Coast Air, 2005), 875.

หรือบาดเจ็บสาหัส หรือ (2) แสดงว่ามีการบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคในอากาศยานนั้น หรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศนั้น รัฐเจ้าของดินแดนที่เกิดอุบัติเหตุจะจัดการสอบสวนพฤติการณ์ของอุบัติเหตุนั้นตามวิธีการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อาจแนะนำ เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐนั้น รัฐเจ้าของทะเบียนอากาศยานมีโอกาสที่จะตั้งผู้สังเกตการณ์ไปสังเกตการสอบสวนได้ และรัฐที่ทำการสอบสวนจะต้องติดต่อส่งรายงานและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไปยังรัฐเจ้าของทะเบียน” จากข้อ 26 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยาน (1) โดยอากาศยานของรัฐหนึ่งเกิดอุบัติเหตุในอาณาเขตของอีกรัฐหนึ่ง และ (2) มีการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัส หรือแสดงว่ามีการบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคในอากาศยานนั้น หรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศนั้น เมื่อตรงตามเงื่อนไขทั้ง 2 ข้อ รัฐภาคีจึงจะมีพันธกรณีที่ต้องจัดให้มีการสอบสวนอุบัติเหตุตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์การการบินพลเรือนกำหนดซึ่งก็คือภาคผนวก 13 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เรื่องการสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ เช่น กรณีเหตุการณ์เครื่องบินตกเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 เครื่องบินแบบ Boeing 767-300 ER เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน OE-LAV ของประเทศออสเตรีย เที่ยวบินที่ NG 004 ของสายการบิน Lauda Air ทำการบินประเภทรับ-ส่งผู้โดยสารมีกำหนดประจำในเส้นทาง ฮังการี-กรุงเทพฯ-เวียนนา ระหว่างที่กำลังบินไต่ระดับ NG 004 ได้หายไประหว่างจอร์เจียของศูนย์ควบคุมการจราจรทางอากาศกรุงเทพ ขณะที่บินอยู่ห่างจากท่าอากาศยานกรุงเทพ 94 ไมล์ทะเล ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ กรมการบินพาณิชย์⁵ ทราบถึงอุบัติเหตุดังกล่าว จึงได้รายงานอุบัติเหตุของ NG 004 ให้ประเทศออสเตรียในฐานะเป็นรัฐเจ้าของทะเบียนของอากาศยาน และรัฐผู้ดำเนินการเดินอากาศและประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นรัฐผู้สร้างอากาศยาน ซึ่งประเทศทั้ง

⁵ ชื่อในขณะนั้น ปัจจุบันคือ กรมการบินพลเรือน.

สองได้ส่งผู้แทนมาร่วมการสอบสวน⁶ ดังนี้ ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของดินแดนที่เกิดอุบัติเหตุต้องดำเนินการสอบสวนเหตุการณ์ของอุบัติเหตุตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดไว้ และประเทศออสเตรเลียในฐานะรัฐผู้จดทะเบียนอากาศยานลำดังกล่าวสามารถที่จะตั้งผู้สังเกตการณ์ไปร่วมสังเกตการสอบสวนได้ ซึ่งหากตีความตามตัวบทในข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กรณีเกิดอุบัติเหตุและไม่เข้าเงื่อนไข 2 ประการดังกล่าว ดังกรณีตัวอย่างนั้นจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนการเกิดอุบัติเหตุตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด ในขณะเดียวกันภาคผนวก 13 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 นั้นได้ขยายความคำว่า “อุบัติเหตุ (Accident)” และได้บัญญัติคำว่า “อุบัติการณ์ (Incident)” “อุบัติการณ์รุนแรง (Serious Incident)” เพิ่มเติมไว้ด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยพิจารณาจากลักษณะผลกระทบของการเกิดอุบัติเหตุ แต่กลับมิได้ปรากฏความหมายหรือคำนิยามของอุบัติเหตุในข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แต่อย่างใด จึงทำให้อุบัติเหตุที่เข้าลักษณะต้องทำการสอบสวนเพื่อหาสาเหตุและหาแนวทางป้องกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องเข้าลักษณะเงื่อนไข 2 ข้อดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่ทั้งนี้ ทั้งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 และภาคผนวก 13 เป็นกฎหมายหลักที่ให้รัฐภาคีนำไปเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในให้เหมาะสมเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากแต่ละประเทศนำหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาและภาคผนวกดังกล่าวไปปรับใช้กับกฎหมายภายในประเทศตนได้อย่างเหมาะสมก็ย่อมไม่ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้แต่อย่างใด

⁶ กรมการบินพลเรือน, *ข้อมูลอุบัติเหตุและอุบัติการณ์*, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2557,

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁷ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ข้อ 26 จึงได้บัญญัติถึงการดำเนินการเมื่อเกิดอุบัติเหตุแก่อากาศยานไว้ในมาตรา 61 ว่า “เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานใดในราชอาณาจักร หรือแก่อากาศยานไทยในต่างประเทศ ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานนั้นในกรณีอากาศยานไทย หรือตัวแทนเจ้าของกรณีอากาศยานต่างประเทศ แจ้งอุบัติเหตุขึ้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้าและทำรายงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน” จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เห็นว่าเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแก่อากาศยานไม่ว่าจะเป็นอากาศยานของรัฐใด และจะมีผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสหรือไม่ก็ตาม ผู้จดทะเบียนหรือตัวแทนเจ้าของแล้วแต่กรณีมีหน้าที่ต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 73 ว่าด้วยการแจ้งและรายงานอุบัติเหตุ⁸ และปฏิบัติตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 130/2554 เรื่อง การดำเนินการเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดแก่อากาศยาน⁹ เพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานใดในราชอาณาจักร และเพื่อหาสาเหตุและหาแนวทางป้องกันการเกิดอุบัติเหตุขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มิได้นำเงื่อนไข 2 ประการ ในข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มาบัญญัติไว้แต่

⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 71, ตอนที่ 58, (14 กันยายน 2497), 1249, ปัจจุบันมีการแก้ไขแล้วทั้งสิ้น 11 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดที่ได้มีการประกาศใช้คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553, ต่อไปบทความนี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497”.

⁸ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 79 ว่าด้วยการสอบสวนอุบัติเหตุการจราจรทางอากาศ, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125, ตอนพิเศษ 50 ง, (7 มีนาคม 2551), 40.

⁹ คำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 130/2554 เรื่องการดำเนินการเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยาน, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 128, ตอนพิเศษ 72 ง, (28 มิถุนายน 2554), 58.

ประการใด จึงทำให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุแก่อากาศยานแล้วไม่ว่าจะมีลักษณะแบบใดผู้จดทะเบียนหรือตัวแทนแล้วแต่กรณีมีหน้าที่ต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกกรณี เช่น หากเกิดเหตุการณ์ปีกของอากาศยานเฉี่ยวชนกันเล็กน้อยไม่มีผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัส ตัวอากาศยานมิได้รับความเสียหายเกี่ยวกับโครงสร้าง กรณีเช่นนี้ต้องดำเนินการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีเหตุบังเอิญเกิดแก่อากาศยานทำให้อากาศยานได้รับความเสียหายแล้ว ซึ่งเป็นการตีความคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามความหมายธรรมดาทั่วไป คือ เหตุที่เกิดจากความไม่ตั้งใจหรือเหตุบังเอิญ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อไม่ได้มีการสร้างเงื่อนไขหรือกำหนดถึงลักษณะของอุบัติเหตุไว้ทำให้ผู้จดทะเบียนหรือตัวแทนเจ้าของแล้วแต่กรณีมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุการณ์ทุกกรณีอาจไม่เป็นความประสงค์ของกฎหมายที่จะต้องการดำเนินการในทุกๆ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายความคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้มีคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 130/2554 เรื่องการดำเนินการเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยาน โดยได้ขยายความคำว่า “อุบัติเหตุ” และได้กล่าวถึงคำว่า “อุบัติเหตุ” และ “อุบัติเหตุรุนแรง” ซึ่งเป็นการอธิบายลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดแก่อากาศยานซึ่งมีความแตกต่างในความหมายของคำว่า “อุบัติเหตุ” และ “อุบัติเหตุ” โดย “อุบัติเหตุ” นั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นนอกเหนือไปจาก “อุบัติเหตุ” อาจเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากความตั้งใจเป็นได้ ซึ่งการใช้ถ้อยคำทั้งสองคำนั้นมีผลถึงการปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแจ้งการเกิดอุบัติเหตุของอากาศยานเพื่อทำการสอบสวนด้วย เนื่องจากหากเหตุการณ์นั้นเป็นอุบัติเหตุแล้วต้องดำเนินการแจ้งตามมาตรา 61 และหากเหตุการณ์นั้นเป็นอุบัติเหตุแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่าอาจมีการหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “อุบัติเหตุ” เพื่อไม่ต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรืออาจเกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ ดังเช่น กรณีอากาศยานของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เที่ยวบินที่ TG251 พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ประจำ 5 คน และผู้โดยสาร 74 คน ขณะทำการร่อนลง ณ ท่าอากาศยานตรัง

ตำแหน่งของอากาศยานไม่อยู่ในแนวถึงกลางทางวิ่ง โดยอยู่ทางด้านซ้ายของทางวิ่ง นักบินพยายามแก้ไขโดยการเอียงปีกอากาศยานมาทางขวา เป็นผลให้นักบินสัมผัสกับพื้นทางวิ่ง จนทำให้ได้รับความเสียหาย นักบิน เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานและผู้โดยสารรวม 81 คนปลอดภัย ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา ได้รับทราบตามที่กรมการบินพลเรือนรายงานว่าเป็นเพียงอุบัติเหตุ มิใช่อุบัติเหตุทางอากาศยาน เนื่องจาก (1) ไม่มีผู้ใดได้รับบาดเจ็บทั้งในและนอกอากาศยาน (2) อากาศยานมิได้มีความเสียหายในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างของอากาศยานจนไม่สามารถปฏิบัติการบินได้ และ (3) อากาศยานมิได้สูญหายหรือถูกทำลาย¹⁰ จึงทำให้ผู้จดทะเบียนไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุขึ้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการสอบสวนตามมาตรา 61 แต่อย่างใด จากเหตุการณ์ดังกล่าว ถ้าหากพิจารณาตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แล้ว เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญโดยส่งผลร้ายแก่อากาศยานตามความหมายธรรมดาจึงเป็นอุบัติเหตุตามมาตรา 61 ทำให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือตัวแทนเจ้าของนั้นมีหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้ง หากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาตามมาตรา 114¹¹ ด้วย ซึ่งอาจเกิดความสับสนในการปฏิบัติได้

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายทั้งทางแพ่ง อาญา และมหาชน ซึ่งการตีความกฎหมายในแต่ละประเภทก็มีความแตกต่างกัน จึงทำให้การตีความ “อุบัติเหตุ” ที่เกิดขึ้นกับอากาศยานได้รับการตีความอย่างไม่ชัดเจน ดังนี้ ในความไม่ชัดเจนของการตีความคำว่า “อุบัติเหตุ” ใน

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, การพิเคราะห์ทางกฎหมายข้อเท็จจริงการเกิดอุบัติเหตุเครื่องบิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ณ ท่าอากาศยานจังหวัดตรัง, สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557, จาก http://www.senate.go.th/senate/report_detail.php?report_id=26

¹¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือตัวแทนเจ้าของอากาศยานในกรณีอากาศยานต่างประเทศผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 61 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท”.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ และปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้อง จากปัญหาดังกล่าวจึงสมควร ศึกษาให้เกิดความชัดเจนในความหมายของคำว่า “อุบัติเหตุ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาความหมายของ “อุบัติเหตุ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ตำรา ทฤษฎี ทารุ หนังสื วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงรายละเอียดที่ต้องการศึกษา อันสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษวิจัย

4. ผลการศึกษา

คำว่า “อุบัติเหตุ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ปรากฏในมาตรา 61 เมื่ออากาศยานประสบอุบัติเหตุ ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานในกรณีอากาศยานไทยหรือตัวแทนเจ้าของอากาศยานในกรณีอากาศยานต่างประเทศ แจ้งการเกิดอุบัติเหตุ นั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้า แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กลับมิได้บัญญัติให้นิยามคำว่า “อุบัติเหตุ” ไว้ จึงทำให้เกิดความสับสนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง

จากการที่มีได้มีการให้ความหมายและลักษณะไว้ดังกล่าว จึงได้มีการพิจารณาตีความไปในความหมายอย่างธรรมดาทั่วไปตามพจนานุกรม แต่ด้วยการที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายเทคนิค จึงทำให้คำว่า “อุบัติเหตุ” ที่ได้พิจารณาความหมายตามพจนานุกรมยังคงไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการได้อย่างถูกต้อง

การตีความกฎหมายภายในของประเทศไทย มีหลักการตีความอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ (1) การตีความกฎหมายทั่วไป ที่จะต้องมีการตีความตามตัวอักษร และมีการตีความตามเจตนารมณ์¹² (2) การตีความตามกฎหมายเฉพาะ ที่ได้มีการแยกการตีความตามแต่ละประเภทของกฎหมาย เช่น การตีความตามกฎหมายแพ่ง การตีความตามกฎหมายอาญา การตีความตามกฎหมายมหาชน และการตีความกฎหมายที่มาจากอนุสัญญา¹³ เป็นต้น โดยมีผู้ตีความกฎหมายได้แก่ ศาลยุติธรรม เจ้าพนักงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย นักนิติศาสตร์ และราษฎร¹⁴ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งการตีความตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศนั้น กฎหมายระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับการตีความตามตัวอักษรมากกว่า และมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากการตีความกฎหมายภายใน¹⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความสัญญาตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น มุ่งเน้นที่เจตจำนงหรือเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเป็นสำคัญมากกว่าถ้อยคำที่ใช้ใน

¹² หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, แก้ไขปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ 19, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 120-121.

¹³ พิรุณา ดิงศภิทัย, (บรรณาธิการ), *การใช้การตีความกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2552).

¹⁴ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, 125-126.

¹⁵ Aust, A., *Modern treaty and practice*, (United Kingdom: Cambridge University, 2000). 187., และ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), 148-149.

สัญญา¹⁶ และการตีความตามกฎหมายภายใน โดยหลักทั่วไปก็ต้องตีความตามตัวอักษรหรือตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งหากเป็นกฎหมายแพ่งแล้วต้องตีความตามตัวอักษรหากว่ามีปัญหาในการใช้ถ้อยคำก็ต้องไปดูที่เจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย¹⁷ การตีความกฎหมายอาญานั้นต้องตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด จะตีความขยายความเพื่อลงโทษหรือเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่ได้ จะนำจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น หรือกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งหรือหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับไม่ได้ เมื่อมีข้อเคลือบคลุมหรือสงสัยจะนำมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ไม่ได้ ในกรณีที่มีความสงสัยต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้เป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำ¹⁸ การตีความกฎหมายมหาชนนั้นจะต้องตีความตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ¹⁹ และการตีความกฎหมายที่มาจากอนุสัญญานั้น เช่น พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ได้อนุวัติการมาต้องตีความตามตัวอักษร

¹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 171 บัญญัติว่า “ในการตีความการแสดงเจตนานั้น ให้พึงเล็งถึงเจตนาแน่ที่จริงยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนหรือตัวอักษร”.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 บัญญัติว่า “กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้นให้วินิจฉัยคดีอาศัยบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”.

¹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 2 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”.

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม (บทสัมภาษณ์), *จุลนิติ*, 4, 7(กรกฎาคม-สิงหาคม, 2553), 34-35.

และหากมีความไม่ชัดเจนในถ้อยคำนั้นก็ตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย²⁰ เช่นเดียวกับการตีความกฎหมายแพ่งทั่วไป

อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้มีการกล่าวถึง “อุบัติเหตุ” ในข้อ 26 โดยมีได้มีการให้ความหมายไว้ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขของอุบัติเหตุที่จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง บาดเจ็บสาหัส หรือบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคหรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศนั้น ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวทำให้ “อุบัติเหตุ” ตามข้อ 26 มีลักษณะที่แคบ ทั้งนี้เพื่อเป็นจุดเกาะเกี่ยวระหว่างประเทศให้แก่อำนาจสิทธิสมัชชิกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม และการที่มีได้มีนิยามดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตีความ “อุบัติเหตุ” ตามตัวอักษรไปอย่างความหมายธรรมดาของถ้อยคำปกติ และความหมายปกติธรรมดาของถ้อยคำที่ใช้ในสนธิสัญญาน่าจะเป็นหลักฐานทางภาวะวิสัยที่ชัดเจนที่สุดที่สะท้อนถึงสิ่งที่ภาคีตั้งใจ²¹ ดังนั้น คำว่า “อุบัติเหตุ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ของประเทศไทย จึงต้องได้รับการตีความอย่างความหมายทั่วไปอย่างกว้างตามพจนานุกรมที่มีต้องคำนึงถึงลักษณะของอุบัติเหตุแต่อย่างใด เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุตามมาตรา 61 แล้วเสนอแนะป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุอย่างเดียวกันนั้นขึ้นอีก

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ขึ้น และได้มีการแก้ไข ปรับปรุงทั้งหมด 11 ครั้ง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพระราชบัญญัติการ

²⁰ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2*, 148

²¹ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2*, 148, และ อภิญา เลื่อนจวี, *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), 288.

เติมนอากาศ พ.ศ. 2497 ได้มีการบัญญัติเรื่องอุบัติเหตุของอากาศยานไว้ในมาตรา 61 ซึ่งได้กล่าวถึงเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานให้มีการแจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีการสอบสวนสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุและหาแนวทางป้องกันอุบัติเหตุ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายได้นำแนวทางในการบัญญัติมาตรานี้โดยอาศัยข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นหลัก แต่เมื่อวิเคราะห์ทั้งมาตรา 61 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้ว เห็นว่า ข้อ 26 ได้กำหนดเรื่องอุบัติเหตุไว้แต่ไม่ได้ให้นิยามความหมายเมื่อตีความด้วยบทตามตัวอักษรแล้วทำให้ทราบว่าคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีความหมายอย่างธรรมดาทั่วไป ไม่ได้มีความหมายที่แปลกประหลาดไปจากความหมายทั่วไปหรือมิได้มีความหมายในทางเทคนิคแต่อย่างใด ทั้งความหมายปกติธรรมดาของถ้อยคำที่ใช้ในสนธิสัญญาน่าจะเป็นหลักฐานทางภาวะวิสัยที่ชัดเจนที่สุดที่สะท้อนถึงสิ่งที่ภาคีตั้งใจ เพียงแต่ข้อ 26 นี้ ได้มีการวางเงื่อนไขในการสอบสวนตามที่ภาคผนวก 13 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ในส่วนของมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จากการศึกษพบว่ามิได้ให้นิยามคำว่า “อุบัติเหตุ” ไว้ จึงจำเป็นต้องตีความตามตัวอักษรเช่นเดียวกับข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 อย่างความหมายธรรมดาทั่วไป แต่ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่ได้วางเงื่อนไขของอุบัติเหตุที่ต้องดำเนินการแจ้งเพื่อสอบสวน อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นอุบัติเหตุที่ไม่เข้าเงื่อนไขให้ต้องดำเนินการสอบสวนตามที่ภาคผนวก 13 กำหนดไว้ ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยที่ต้องดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุนั้นตามกฎหมายภายใน ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนตามคำสั่งกระทรวงที่ 130/2554 จากการศึกษาก็ได้เห็นความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “อุบัติเหตุ” ซึ่งไม่ได้ต่างไปจากความหมายที่รู้กันอยู่ทั่วไป และมีความหมายธรรมดาทั่วไปเช่นเดียวกับข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ดังนั้น เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแก่อากาศยานแล้วต้องดำเนินการแจ้งเพื่อสอบสวนอุบัติเหตุในหลายๆ กรณีไป ไม่ใช่เพียงแค่อุบัติเหตุที่เข้า

เงื่อนไขตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เท่านั้น และหากไม่แจ้งก็จะมีผลตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถเสนอแนะได้ว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 61 คำว่า “อุบัติเหตุ” ที่มีได้มีการบัญญัตินิยามความหมายไว้ จึงต้องพิจารณาตีความในความหมายทั่วไปกว้างๆ อย่างธรรมดาตามพจนานุกรม โดยมีต้องคำนึงถึงเงื่อนไขของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ข้อ 26 อันเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอย่างแคบเฉพาะการเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือแสดงให้เห็นได้ว่าบกพร่องในทางเทคนิคหรือบกพร่องในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มิได้ให้นิยาม “อุบัติเหตุ” ไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า “อุบัติเหตุ” ที่เกิดขึ้นกับอากาศยานตามมาตรา 61 ตามความหมายทั่วไปมิใช่ความหมายทางเทคนิคเนื่องจากความหมายทั่วไปอย่างธรรมดานั้นมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมทุกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะมีบุคคลเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัสหรือเกิดความบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคหรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศหรือไม่ก็ตาม การที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณาตีความคำว่า “อุบัติเหตุ” โดยยึดเงื่อนไขตามข้อ 26 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เพื่อตัดสินเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็น “อุบัติเหตุ” “อุบัติเหตุการณ์” “อุบัติเหตุการณ์รุนแรง” จึงเป็นการตีความให้อุบัติเหตุแคบลงไปกว่าเดิม ทั้งยังดูประหนึ่งว่าประเทศไทยได้สละอธิปไตยในการตีความกฎหมายภายในอีกด้วย ตลอดทั้งย่อมเกิดความคลาดเคลื่อนไม่สมประสงค์ของเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นแน่แท้ ดังนั้น เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายตีความคำว่า “อุบัติเหตุ” ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ตามความหมายธรรมดาทั่วไปอย่างกว้างมิใช่ความหมายทางเทคนิค อันจะทำให้ต้องดำเนินการสอบสวนหาสาเหตุของทุกอุบัติเหตุแล้วเสนอแนะให้มีการป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุในลักษณะเดียวกันซ้ำอีกได้อย่างถูกต้อง ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลัก

ของการสอบสวนเพื่อป้องกันในอันที่จะรักษาความปลอดภัยด้านการเดินอากาศของ
ประเทศให้มีความปลอดภัยอยู่ตลอดเวลา

เอกสารอ้างอิง

กรมการบินพลเรือน. (ม.ป.ป.) *ข้อมูลอุบัติเหตุและอุบัติการณ์*, จาก

<http://portal.aviation.go.th/site/1111.jsp> [ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2557]

ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 79 ว่าด้วยการสอบสวน

อุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ. (2551, 7 มีนาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*,
เล่ม 125, ตอนพิเศษ 50 ง, หน้า 40-43.

คำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 130/2554 เรื่อง การดำเนินการเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่

อากาศยาน. (2554, 28 มิถุนายน) *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 128, ตอน
พิเศษ 72 ง, หน้า 58-64.

จุ่มพต สายสุนทร. (2556) *กฎหมายระหว่างประเทศ* เล่ม 2 (พิมพ์ครั้งที่ 9),

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชลอ ว่องวัฒนาภิภู. (2543) *กฎหมายอากาศ* (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2553, กรกฎาคม-สิงหาคม) หลักการตีความกฎหมายตาม

ตรรกของหลักนิติรัฐและนิติธรรม (บทสัมภาษณ์), *จุลนิติ*, 4(7), 29-37.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2497, 14 กันยายน) *ราชกิจจานุเบกษา*,

เล่ม 71, ตอนที่ 58, หน้า 1249-1279.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2543) *คำบรรยายกฎหมายการเดินอากาศ: เอกสารอบรม*

กฎหมายการเดินอากาศแก่เจ้าหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์, กรุงเทพฯ:
กรมการบินพาณิชย์.

- สำนักงานเลขาธิการสภา. (ม.ป.ป.) การพิจารณาศึกษาสภาพข้อเท็จจริงการเกิดอุบัติเหตุเครื่องบิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ณ ท่าอากาศยานจังหวัดตรัง, จาก http://www.senate.go.th/senate/report_detail.php?report_id=26 [ค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557]
- หยุด แสงอุทัย. (2556) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (แก้ไขปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย) (พิมพ์ครั้งที่ 19), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิญา เลื่อนฉวี. (2556) *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Aust, A. (2000) *Modern treaty and practice*, United Kingdom: Cambridge University.
- Gerrell, L. E. & Dempsey, P. S. (2005) *Aviation and the law* (4th ed.), Arizona: Coast Aire.

องค์กรกำกับดูแลด้านมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

ศชาภรณ์ จันทาพูน¹

สมชาย พิพิธวัฒน์²

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงองค์กรที่เหมาะสมในการเข้ามากำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตำรา ทฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย และผลสำรวจในด้านต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่าองค์กรกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและสิงคโปร์นั้นต่างอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพลเรือนของประเทศนั้นๆ เป็นการเฉพาะมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรอื่นเข้ามามีบทบาท เนื่องจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะที่จะต้องให้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับเสียงจากอากาศยานเข้ามาควบคุมดูแลโดยตรง แต่ในประเทศไทยนั้นองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นมีหลากหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นกรมการบินพลเรือน กรมควบคุมมลพิษ และสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์กรเหล่านี้มีอำนาจและหน้าที่ในการเข้ามากำกับดูแลมลพิษทางเสียง

¹ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล kachaporn.tha@mfu.ac.th

² อธิบดีกรมการบินพลเรือน

จากอากาศยานด้วยกันทั้งสิ้น ทำให้การดำเนินงานไม่มีความเป็นเอกเทศ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใกล้เคียงกันซึ่งอาจส่งผลให้มีการใช้บังคับกฎหมายซ้ำซ้อนกัน หรือองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายอาจมีความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตน หรือมีความเชี่ยวชาญ ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้นๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรให้มีการกำหนดองค์กรกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นการเฉพาะเพียงองค์กร ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นๆ และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีความถูกต้อง เข้าใจ และมีประสิทธิภาพบรรลุตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นคือ กรมการบินพลเรือน

คำสำคัญ: องค์กรกำกับดูแล / มลพิษทางเสียง / อากาศยาน

Abstract

The objective of this article was to find the proper organization which would serve as the supervising organization on the aircraft noise pollution by means of comparing with those of the United States of America, England and Singapore. Such study will be done by making research and analysis from documents both in Thai and foreign languages such as laws, text books, magazines, articles, theses, websites relating to the subject matter of this research as well as various survey results.

This study found that the authority in supervising aircraft noise pollution in the United States of America, England and Singapore are vested solely in their civil aviation departments without dividing it to other

organizations, due to the reason that aircraft noise pollution is a technical issue requiring the attention of the persons with particular expertise. However, in Thailand, there are several organizations involving in the aircraft noise pollution supervision, such as the Civil Aviation Department, the Pollution Controlling Department and the Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP). This may cause the repetition of the exercise of authority and create confusion to the persons in charge. At the same time, lacking comprehensive technical knowledge in specific field would result in the ineffective enforcement of law.

Therefore, it is more appropriate to assign the task of supervising the aircraft noise pollution to solely one organization for the sake of effective law enforcement. In my view, the organization which is in possession of relevant expertise in this field is the Civil Aviation Department.

Keywords: Regulatory Body / Noise Pollution / Aircraft

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่ออุตสาหกรรมการบินมีความสำคัญต่อมนุษยโลกมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้อย่างเพียงพอและทำให้อุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งโครงสร้างหลักของการคมนาคมขนส่งทางอากาศคือท่าอากาศยาน โดยเฉพาะท่าอากาศยานที่มีขนาดใหญ่สามารถรองรับการจราจรทางอากาศได้ในปริมาณมาก และมีสิ่งอำนวยความสะดวกครบวงจรสำหรับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ หรืออาจเรียกได้ว่า ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางอากาศ เป็นสิ่งก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความคุ้มค่าแก่การลงทุนในระบบ

เศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งการดำเนินการสร้างท่าอากาศยานที่มีขนาดใหญ่ก็ไม่ว่าจ
 หลีกเลี่ยงสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้ ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มจาก
 การก่อสร้างไปจนถึงการดำเนินการ และในขณะเดียวกันการคมนาคมทางอากาศมี
 อากาศยานเป็นพาหนะในการเคลื่อนย้ายสิ่งต่างๆ อากาศยานจึงประกอบไปด้วย
 เทคโนโลยี และเครื่องยนต์กลไกที่ทันสมัยเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัดทั้งเวลา
 และค่าใช้จ่าย แต่ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยดังกล่าว จึงก่อให้เกิดเสียงดังเป็นมลพิษ
 ทางเสียงแก่บุคคลที่อยู่รอบท่าอากาศยาน อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆ ได้คำนึงถึง
 ความสำคัญของมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรหรือ
 หน่วยงานต่างๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นการ
 เฉพาะ รวมทั้งรับผิดชอบในการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับ
 ความเสียหายด้วย

ในการดำเนินโครงการสร้างท่าอากาศยานนั้น มีมาตรการทางกฎหมายที่
 กำหนดวิธีการประเมินและติดตามตรวจสอบถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น
 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่
 กำหนดให้โครงการท่าอากาศยานทุกขนาดจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์
 ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ เป็นต้น และกำหนดให้ท่าอากาศ
 ยานและการดำเนินกิจกรรมขนส่งทางอากาศ จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและวิธี
 ปฏิบัติที่แนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil
 Aviation Organization Standard and Recommendation Practices: SARPs) ที่
 เกี่ยวข้องที่อาจปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายภายใน ได้แก่ พระราชบัญญัติการ

เดินอากาศ พ.ศ. 2497³ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการดำเนินโครงการจะมีมาตรการทางกฎหมายในด้านสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการดำเนินโครงการคือมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยเฉพาะเสียงที่เกิดจากอากาศยานเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาและเกิดผลกระทบต่อผู้ได้รับเสียง โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน ทั้งนี้ในระหว่างการดำเนินการสร้างท่าอากาศยานได้มีประชาชนบางส่วนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเสนอเรื่องถึงบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. ให้ระงับการใช้ท่าอากาศยานระหว่าง 21.00-05.00 น. และได้มีการชูหากล่อมโยมให้ความร่วมมือระงับการใช้ท่าอากาศยานในระยะเวลาดังกล่าว จะปล่อยลูกโป่งขึ้นท้องฟ้าเพื่อให้เกิดการรบกวนการบินอีกด้วย จากการติดตามการแก้ไขปัญหาและการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานอย่างรุนแรงนั้น ทุกอย่างเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินชดเชย การจัดซื้อที่อยู่อาศัยในแนวเส้นเสียง รวมถึงการเข้ามาซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น จึงมีประชาชนยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจาก บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) อันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นจำนวนมาก

จะเห็นได้ว่ามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้น เป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยาน ประชาชนผู้ใช้บริการทางอากาศและกระทบต่อการเดินอากาศเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ปัญหาที่ตามมาจากมลพิษทางเสียงคือ การเสื่อมการได้ยินก่อนเวลาอันควร (noise-induced

³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 71, ตอนที่ 58, (14 กันยายน 2497), 1249, ปัจจุบันมีการแก้ไขแล้วทั้งสิ้น 11 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดที่ได้มีการประกาศใช้คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553, ต่อไปในอนาคตนี้นี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497”.

hearing loss) ที่เป็นผลโดยตรงของเสียงต่อระบบประสาทรับรู้การได้ยินของมนุษย์ มนุษย์ที่ได้รับฟังเสียงดังมากๆ และเป็นระยะเวลาเนิ่นนานติดต่อกัน อาจทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยทางหูทำให้ไม่ได้ยินการพูดคุยแบบธรรมดา นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตทั้งทางตรง และทางอ้อม เช่น การรบกวนการนอนหลับ รบกวน ประสิทธิภาพการทำงาน เพราะไม่มีสมาธิ การรบกวนการฟังที่มีผลต่อการเรียนรู้สิ่ง ที่ได้ยิน (speech intelligibility) หรือการติดต่อสื่อสาร ขัดขวางการได้ยินสัญญาณ ต่างๆ อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ ผลกระทบของเสียงต่อจิตใจทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางอารมณ์ ก่อให้เกิดความรำคาญ อารมณ์เสีย หรือเกิดความเครียด และอาจมีโรคอื่นๆ ตามมา หรือเป็นปัจจัยเสริมให้โรคอื่นที่เป็นอยู่แล้วทรุดหนักลง จากความเครียด เช่น โรคกระเพาะ โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ หรือทำให้สภาพ จิตใจไม่ปกติแล้วทำลายทรัพย์สินหรืออาจทำร้ายคนรอบข้าง เป็นต้น

ซึ่งการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นมีหลายองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลไม่ว่าจะเป็น กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมการบินพลเรือน เป็นต้น องค์กร ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุ เป้าหมายตามเจตนารมณ์กฎหมาย หากองค์กรเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพไม่ว่าจะเกิด จากขาดคุณสมบัติ ไม่มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการดำเนินการตาม กฎหมายแล้ว อาจจะทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ ของกฎหมายได้ หรืออาจจะมี การบังคับใช้กฎหมายแต่ขัดกับเจตนารมณ์ที่แท้จริง ของกฎหมายได้ ดังนั้นองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจาก อากาศยานนั้นควรเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับอากาศ ยานรวมถึงเข้าใจถึงปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่เกิดขึ้นได้อย่างดี เนื่องจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นถือเป็นปัญหาสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของ ปัญหามลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรมการบินเพื่อการพาณิชย์ที่จะปรากฏคู่อยู่กับการ เปิดดำเนินการของท่าอากาศยานขนาดใหญ่ทั่วโลกที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศ

มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเสียงจากอากาศยานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบท่าอากาศยาน และจำเป็นต้องมีความรอบคอบ และความระมัดระวังเป็นพิเศษในการจัดการการจราจรทางอากาศของท่าอากาศยานขนาดใหญ่ เพื่อทำให้เกิดเสียงดังน้อยที่สุด

ปัญหาขององค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมมลพิษมีบทบาทสำคัญตามกฎหมายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้มีองค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกฎหมายหลายองค์กร และมีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งและอยู่ในรูปของคณะกรรมการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาตัดสินใจ หรือมีเพียงอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะ คำปรึกษา หรือคำแนะนำแก่องค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตัดสินใจ อำนาจในการเสนอแนะอาจมีบริบทของส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระ และส่วนของรูปแบบ และมาตรฐานในการตีความให้คุณค่า และปรับใช้มาตรการทางกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพได้ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจแบ่งได้ดังนี้ (1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกัน องค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายองค์กรมีภารกิจในขอบเขตที่ใกล้เคียงกัน บ่อยครั้งจะมีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน หรือกลัวว่าจะซ้ำซ้อนจึงเกิดช่องว่างไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจมากเกินไปหรือน้อยเกินไปก็ได้ (2) องค์กรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอำนาจหน้าที่ของตน เป็นกรณีที่สามารถเกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายใหม่ หรือกฎหมายที่มีความก้าวหน้ามาก หรือกฎหมายที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้นๆ จะเห็นได้ว่ามลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นมีความเกี่ยวข้องกับอากาศยานและกฎหมายเป็นสำคัญ

ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมและกำกับดูแลปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ทั้งนี้ควรจะเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับอากาศยานเป็นอย่างดีด้วย เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมาย

ในการควบคุมและกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์รื่อกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานของประเทศไทย เพื่อนำเสนอองค์การที่มีความเหมาะสมในการกำกับดูแลด้านมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน

3. วิธีดำเนินการวิจัย

บทความนี้เป็นการค้นคว้า และวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารอันได้แก่ บทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 ตั้บทกฎหมายต่างๆ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ วิทยานิพนธ์ ตำรา คำอธิบายกฎหมาย คำพิพากษา บทความในวารสารต่างๆ บทความทางราชการทั้งในและต่างประเทศ สิ่งตีพิมพ์อื่นๆ รวมถึงสื่อทางอินเตอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลในการดำเนินการวิจัย

4. ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีองค์รื่อกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานอยู่ด้วยกัน 3 องค์การ ได้แก่

⁴ กฤติกา เลิศสวัสดิ์, การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 183.

4.1 กรมการบินพลเรือน

กรมการบินพลเรือน ภายใต้การดูแลของกระทรวงคมนาคม เดิมมีชื่อว่า “กรมการบินพาณิชย์” ต่อมาวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมการขนส่งทางอากาศ” ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หลังจากนั้นในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อจาก “กรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “กรมการบินพลเรือน” เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจด้านการบินซึ่งครอบคลุมทั้งการขนส่งทางอากาศและการเดินอากาศ ทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการกำหนดชื่อหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการขนส่งทางอากาศ (air transportation) การเดินอากาศ (air navigation) และอุตสาหกรรมการบินของประเทศ ดำเนินการจัดระเบียบ กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และตรวจสอบ การดำเนินการด้านการบิน ด้านการปฏิบัติการบิน รวมทั้งร่วมมือประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศด้านการบินพลเรือนให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ อนุสัญญา ความตกลงและมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด⁵

โดยที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งชื่อว่า “คณะกรรมการการบินพลเรือน”⁶ มีอำนาจหลักๆ ตามมาตรา 15 ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยการความสะดวก แผนรักษาความปลอดภัย และแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมทั้งแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ
2. รับปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี

⁵ กรมการขนส่งทางอากาศ, รายงานประจำปี 2550, (กรุงเทพฯ: กรมฯ, 2551), 8.

⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 7.

3. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20

4. พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระหรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56 ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. พิจารณากำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บและอนุมัติอัตราค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 57

6. ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญา

นอกจากนี้คณะกรรมการการบินพลเรือนยังมีอำนาจในการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของกรรมการบินพลเรือน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับอากาศยานเป็นการเฉพาะชื่อว่า “คณะกรรมการเทคนิค”⁷ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 15/4 เช่น

1. ออกประกาศกำหนดส่วนประกอบอื่นของอากาศยานเป็นส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา 4

2. ออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง

(ข) มาตรฐานอากาศยานที่ผลิตเพื่อส่งออกตามมาตรา 35

(ค) ระบุประเภทอากาศยานและส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ผลิตตามแบบโดยไม่มีรับรองแบบตามมาตรา 36 วรรคสาม

⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 15/1.

(ง) หลักเกณฑ์และวิธีการทดสอบโดยการบินทดลองหรือการทดสอบอย่างอื่นของอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานต้นแบบตามมาตรา 41/2

(จ) หลักเกณฑ์การใช้งานได้อย่างปลอดภัยของอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา 41/4

(ฉ) หลักเกณฑ์การตรวจสอบการแก้ไขดัดแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา 41/5 มาตรา 41/6 และมาตรา 41/7

(ช) การแก้ไขดัดแปลงแบบอากาศยาน แบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน แบบชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ และแบบบริภัณฑ์ใดเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญหรือไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา 41/8

3. ออกประกาศให้ใช้มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นมาตรฐานชิ้นส่วนของอากาศยานตามมาตรา 34 วรรคสอง

4. ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญเพียงพอในการผลิตอากาศยานของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา 41/22 (3)

5. กำหนดการบำรุงรักษาอากาศยาน สำหรับอากาศยานที่ไม่มีใบรับรองแบบตามมาตรา 41/69 วรรคสอง (2)

การนี้สามารถแบ่งการทำงานหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนออกได้เป็น 3 ด้าน กล่าวคือ

1. ด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายควบคุมอากาศยานเพื่อการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับเสี่ยงจากอากาศยาน

2. ด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายควบคุมวิธีการปฏิบัติการบินของอากาศยานและการเดินอากาศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านเสี่ยงจากอากาศยาน

3. ด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาระในการเดินอากาศเพื่อลดมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน จะเห็นได้ว่า กรมการบินพลเรือนเป็นองค์กรชำนาญการเฉพาะด้าน⁸ และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนและคณะกรรมการเทคนิค ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการการเดินอากาศของประเทศไทย โดยให้คณะกรรมการการบินพลเรือนทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการการบินพลเรือนภายในประเทศ ตลอดจนคอยให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกฎกระทรวงต่างๆ เพื่อให้ในบังคับให้กิจการการบินพลเรือนภายในประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับได้อีกด้วย เพื่อใช้เป็นข้อบังคับในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในการควบคุมการบินพลเรือนของประเทศไทย

ส่วนคณะกรรมการเทคนิค นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลมาตรฐานอากาศยานเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมีอำนาจในการออกประกาศมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้อบังคับอากาศยานด้วย เช่น การออกมาตรฐานส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน มาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานมลพิษทางเสียงหรือมาตรฐานมลพิษทางอากาศ เป็นต้น และมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ เป็นต้น ซึ่งในเรื่องของมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมาตรฐานมลพิษทางเสียงหรือมาตรฐานมลพิษทางอากาศยาน คณะกรรมการเทคนิคได้มีการออกข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค ฉบับที่ 2 ว่าด้วยมาตรฐานมลพิษจากเครื่องยนต์ของอากาศยาน พ.ศ. 2557⁹ โดยได้อนุมัติการให้

⁸ สมชาย พิพุทธวงศ์, *กฎหมายการเดินอากาศ*, ปรับปรุงครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2554), 217.

⁹ ประกาศเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2557.

เป็นไปตามภาคผนวก 16 แห่งอนุสัญญาอาซิโก ค.ศ. 1944 อย่างไรก็ดีตาม มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการเทคนิคมิได้มีการแปลภาคผนวก 16 ดังกล่าวเป็นภาษาไทยแล้ว นำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับดังกล่าว จึงทำให้ไม่ชัดเจนว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องตีความกฎหมายไปในรูปแบบใด และลักษณะใด เช่น ตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด หรือตีความตามเจตนารมณ์ เป็นต้น และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ก็มิได้มีการบัญญัติโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิคไว้แต่อย่างใด มีเพียงมาตรา 73 (4) ที่บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่ออกตามมาตรา 19 เท่านั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทเท่านั้น

ส่วนการกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้น กรมการบินพลเรือน โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนและคณะกรรมการเทคนิค ต่างมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ แต่มีจุดหมายหรือจุดประสงค์อย่างเดียวกัน คือ การกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของประเทศให้มีความเรียบร้อยและได้มาตรฐานตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกได้นำไปปรับใช้ แต่อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเฉพาะมลพิษสิ่งแวดล้อมต่างๆ ของกรมการบินพลเรือนนั้น ก็มีข้อจำกัดอยู่ เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมลพิษสิ่งแวดล้อมอยู่หลายองค์กร ซึ่งมลพิษทางเสียงจากอากาศยานก็เป็นมลพิษทางสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งที่องค์กรอื่นมีอำนาจในการกำกับดูแลด้วยเช่นกัน เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น ทำให้การกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานไม่เกิดเป็นเอกภาพเท่าที่ควร

4.2 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย

เสนอแนะนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตามตรวจสอบ มาตรการเฝ้าระวัง ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี¹⁰

ในการนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”¹¹ มีหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13 เช่น

1. กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53(1)
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

¹⁰ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *เกี่ยวกับเรา (ความเป็นมา)*, สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2557, จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=135

¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 109, ตอนที่ 37, (4 เมษายน 2535), 1, มาตรา 12 วรรคแรก.

6. กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

7. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

8. กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีภารกิจในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ ให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ออกประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษกำหนดมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกำกับดูแลเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบังคับ ประกาศ และระเบียบต่างๆ เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์¹² ส่วนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการติดตามดูแลควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจในการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

¹² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 66.

ต่างๆ เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแก้ไข มลพิษต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อม ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น

4.3 กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2535 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹³ ได้บัญญัติให้มี “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 53 ดังนี้

1. เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
2. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากรและการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
4. เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
5. ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55

¹³ กรมควบคุมมลพิษ, เกี่ยวกับ คพ. (หน้าที่ บทบาท และภารกิจทั่วไป), (9 พฤศจิกายน 2555), สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2557, จาก http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html

6. ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 68 และมาตรา 69

7. ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ

8. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

ดังนั้น คณะกรรมการควบคุมมลพิษจึงมีภารกิจในการนำนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีอำนาจหน้าที่สนับสนุน ช่วยเหลือ และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา มลพิษ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ กำหนดมาตรการส่งเสริมด้านสาธารณสุข การลงทุน และอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดของเสีย ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา มลพิษ รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและเอกชนเพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ¹⁴

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้นิยามของคำต่างๆ ดังนี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, 67.

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมวลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

จะเห็นได้ว่ามลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นไปตามนิยามในมาตรา 4 จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจกำกับดูแล เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะกรมควบคุมมลพิษในฐานะที่มีความรู้ความชำนาญเรื่องมลพิษสามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด หรือมาตรการอื่นๆ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ดังนั้น กรมควบคุมมลพิษจึงมีภารกิจในการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครอง และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐาน ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องรารวร้องทุกข์ด้านมลพิษ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ¹⁵

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของทั้ง 3 องค์กรดังกล่าว พบว่า องค์กรทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ต่างอยู่ใน ฐานะองค์กรกำกับดูแลด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งองค์กรกำกับดูแล¹⁶ เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำ หน้าที่ในการควบคุมติดตามดูแล การบริหารงานของหน่วยงานที่อยู่ในความ ควบคุมดูแลขององค์กร เพื่อให้การบริหารกิจการต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินการเป็นไป ด้วยความเรียบร้อย สอดคล้องนโยบายของประเทศไทยและประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า ในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางเสียงจาก อากาศยานนั้นเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจัง และ ต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงองค์กรต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมอยู่เนืองๆ เพื่อให้สอดคล้องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่นับวันจะเจริญรุดหน้า มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรทั้งหลายที่ได้กล่าวมา ต่างก็ได้เอาใจใส่ต่อมลพิษ ทางเสียงจากอากาศยานเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากการองค์กรเกี่ยวกับการ ควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างมลพิษทางเสียงจากอากาศยานอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร คือ (1) กรมการบินพลเรือน (2) สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และ (3) กรมควบคุมมลพิษ แต่องค์กรทั้ง 3 นั้นก็ได้มีแนวทางในการ ปฏิบัติการหรือควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานอย่างเป็นระบบและเป็น

¹⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดชอบ ทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*, 67.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 368.

รูปธรรมนัก กล่าวคือ มลพิษทางเสียงจากอากาศยานถึงแม้จะเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมที่จะต้องได้รับการดูแลจากหน่วยงานดังกล่าว แต่มลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นมลพิษที่มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องได้รับการดูแลและควบคุมอย่างละเอียดและต่อเนื่องตามมาตราฐานที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก 16 ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ประกอบกับสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (The International Air Traffic Association: IATA) ได้กำหนดให้รัฐบาลของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลเสียงที่เกิดจากอากาศยานอันเนื่องมาจากการขนส่งทางอากาศเป็นสำคัญ โดยให้แต่ละรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกดำเนินการลดความดังของเสียงที่เกิดจากอากาศยานนั้นลง ตลอดจนให้มีมาตรการในการบริหารจัดการพื้นที่ใช้สอยที่ได้รับผลกระทบจากเสียงนั้น อันจะทำให้บรรเทาและลดผลกระทบจากเสียงที่เกิดจากอากาศยานลงได้¹⁷ ในขณะเดียวกัน ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ ต่างได้มอบหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานแก่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริการกิจการการบินอากาศของประเทศเป็นผู้ดูแล เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มอบให้สหพันธ์บริหารการบิน ประเทศอังกฤษ มอบให้สำนักงานบริหารการบินพลเรือน และประเทศสิงคโปร์ มอบให้สำนักงานบริหารการบินพลเรือนแห่งสิงคโปร์ ทำหน้าที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นการเฉพาะ และถึงแม้ว่าทั้งสามประเทศจะมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมด้วยก็ตาม แต่ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจะจงทำหน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน โดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการควบคุมดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานมีความชัดเจน ส่งผลให้สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด และบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁷ IATA, *IATA position on noise-related operating restriction*, (Canada: IATA, 2013), 3.

ทั้งนี้ จากการที่ประเทศไทยได้มีหลายองค์กรทำหน้าที่ในการดูแลควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ ในแต่ละองค์กรต่างมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เน้นไปในการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งมลพิษทางเสียงก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมเช่นกัน ทำให้หลายหน่วยงานเข้ามาดูแล จนทำให้เป็นที่สับสนยิ่งว่าองค์กรใดเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ซึ่งความสับสนดังกล่าวจึงนำมาซึ่งผลการดำเนินงานที่ล่าช้า ไม่ทันต่อผลกระทบที่มีมากขึ้น และทวีขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ดังนี้ ผู้เขียนเห็นว่า สมควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นในกรมการบินพลเรือน เพื่อให้ทำหน้าที่ในการวิจัย ติดตาม ควบคุม ดูแล และแก้ไขมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน และทั้งให้อำนาจในการเสนอแนะมาตรการต่างๆ ต่อกรมคณะกรรมการการบินพลเรือนเพื่อออกข้อบังคับเกี่ยวกับเสียงจากอากาศยาน เนื่องจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นเรื่องเฉพาะที่ต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชำนาญการเรื่องอากาศยานเข้ามาดูแล ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ อันจะทำให้สามารถควบคุมและดูแลได้ตรงจุด และเป็นการลดความซ้ำซ้อนของการทำงานจากองค์กรอื่นๆ ลง ทั้งการที่ให้มีองค์กรเดียวในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้น ยังมีโอกาสปลอดจากการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่นในระดับที่สูง เนื่องจากองค์กรอื่นมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย การทำหน้าที่ขององค์กรเดียวร่วมกับองค์กรอื่นก็เป็นเพียงการประสานงานในราชการทั่วไปเท่านั้น จึงทำให้ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินงาน อันจะทำให้ถูกแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่นได้ ประกอบกับปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องได้รับการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการแก้ไข จึงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง มลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นไปตามนิยามในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 จึงตกอยู่ภายใต้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจกำกับดูแล เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ปัญหาจึงมีว่ามลพิษทางเสียงจากอากาศยานขององค์กรหรือหน่วยงานใดของรัฐบาลจะมีอำนาจในการกำกับดูแล ทั้งนี้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้กรมการบินพลเรือนโดยคณะกรรมการเทคนิค มีอำนาจตามมาตรา 34 ในการออกข้อกำหนดมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานหรือมลพิษทางอากาศ และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจในการกำกับดูแล ควบคุม ติดตามมลพิษทางเสียงจากอากาศยานและมลพิษทางอากาศด้วยเช่นกัน เช่นนี้จึงทำให้มลพิษทางเสียงจากอากาศยานมีองค์กรกำกับดูแลหลายองค์กร จึงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกันทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมนักในการกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานต้องกระจายกันต่อไป เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายโดยการเอื้อกันทำหน้าที่ ส่งผลให้การกำกับดูแลมลพิษทางเสียงไม่เกิดประสิทธิภาพสมเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลได้

อนึ่ง ถึงแม้ว่ามลพิษทางเสียงจากอากาศยานจะเป็นมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่มลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นมลพิษที่มีความเฉพาะเจาะจงที่ยากต่อการพิจารณาวินิจฉัยถึงมลพิษดังกล่าว จึงต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ

ทางด้านวิศวกรรมเครื่องยนต์อากาศยาน และหรือเทคโนโลยีการบินเข้าร่วมด้วยในการกำกับดูแล ปัจจุบันประเทศไทยมีกรมการบินพลเรือนคอยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการการบินอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญและชำนาญการในการบินพลเรือนองค์กรหนึ่งของประเทศ ดังนี้ ผู้เขียนเห็นว่า สมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยให้กรมการบินพลเรือนในฐานะองค์กรที่เชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือนทำหน้าที่กำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย เพื่อให้การกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานมีความชัดเจนเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น เจกเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีสหพันธ์บริหารการบิน (Federal Aviation Administration: FAA) ประเทศอังกฤษ ที่มีสำนักงานบริหารการบิน (Civil Aviation Authority: CAA) และประเทศสิงคโปร์ ที่มีสำนักงานบริหารการบินพลเรือนแห่งสิงคโปร์ (Civil Aviation Authority of Singapore: CAAS) ซึ่งองค์กรของทั้ง 3 ประเทศนั้นล้วนแต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนภายในประเทศเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศนั้นก็ได้อำนาจให้องค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการดีที่ทำให้การกำกับดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานไม่กระจัดกระจายไปยังองค์กรอื่น ทำให้ง่ายและสะดวกต่อการควบคุม ติดตาม และยังทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า มลพิษทางเสียงจากอากาศยานส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานโดยตรงและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นอย่างมาก เสียงจากอากาศยานอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านรายได้เงิน ด้านสุขภาพกาย ด้านสุขภาพจิต ด้านการติดต่อสื่อสาร การทำงาน และการดำเนินชีวิตของมนุษย์ และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ใน

สิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการควบคุมและป้องกันมลพิษทางเสียงจากอากาศยานซึ่งได้แก่ (1) มาตรการการลดเสียงจากอากาศยานที่แหล่งกำเนิดเสียง (2) การจัดการและการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (3) วิธีปฏิบัติการบินที่ลดเสียง (4) การเก็บค่าธรรมเนียม เป็นต้น แม้จะมีมาตรการต่างๆ ในการควบคุมและป้องกันมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน แต่ปัญหานี้ก็ไม่สามารถขจัดให้หมดสิ้นไปได้ตราบใดที่ยังมีการดำเนินการด้านการบินอยู่ ดังนั้นองค์กรที่จะเข้ามาดูแลในเรื่องมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้นก็มีความสำคัญเนื่องจากองค์กรเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง หากองค์กรผู้ใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมาย อาจทำให้กฎหมายนั้นไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์แห่งการตรากฎหมายได้ หรือมีการบังคับใช้ในทางที่ผิด ส่งผลให้กฎหมายนั้นๆ ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นในเรื่องขององค์กรควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ได้แก่ (1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกัน องค์กรผู้มีอำนาจหลายองค์กรมีการกิจในขอบเขตที่ใกล้เคียงกัน บ่อยครั้งจะมีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน หรือกลัวว่าจะซ้ำซ้อนกันจึงเกิดช่องว่างไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจมากเกินไป หรือน้อยเกินไปก็ได้ (2) องค์กรผู้มีความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของตน เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายใหม่ หรือกฎหมายที่มีความก้าวหน้ามาก หรือกฎหมายที่ผู้มีความอำนาจตามกฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงองค์กรที่จะเข้ามาบังคับใช้กฎหมายด้านการควบคุมมลพิษทางเสียงอย่างจริงจัง เนื่องจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นปัญหาที่มีความเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรที่จะเข้ามาดูแลนั้นควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีความเป็นเอกเทศเพื่อให้การดำเนินการนั้นมีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 สมควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นในกรมการบินพลเรือน เพื่อให้ทำหน้าที่ในการวิจัย ติดตาม ควบคุม ดูแล และแก้ไขมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน และทั้งให้อำนาจในการเสนอแนะมาตรการต่างๆ ต่อคณะกรรมการการบินพลเรือนเพื่อออกข้อบังคับเกี่ยวกับเสียงจากอากาศยาน เนื่องจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นเรื่องเฉพาะที่ต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชำนาญการเรื่องอากาศยานเข้ามาดูแล ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ อันจะทำให้สามารถควบคุมและดูแลได้ตรงจุด และเป็นการลดความซ้ำซ้อนของการทำงานจากองค์กรอื่นๆ ลง ทั้งการที่ให้มีองค์กรเดียวในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลมลพิษทางเสียงจากอากาศยานนั้น ยังมีโอกาสปลอดจากการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่นในระดับที่สูง เนื่องจากองค์กรอื่นมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย การทำหน้าที่ขององค์กรเดียวร่วมกับองค์กรอื่นก็เป็นเพียงการประสานงานในราชการทั่วไปเท่านั้น จึงทำให้ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินงาน อันจะทำให้ถูกแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่นได้ ประกอบกับปัญหามลพิษทางเสียงจากอากาศยาน เป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องได้รับการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการแก้ไข จึงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2.2 ควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยบัญญัติให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางเสียงจากอากาศยานที่กระจัดกระจายอยู่ตามองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ให้มาเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพลเรือน เนื่องจากมลพิษทางเสียงจากอากาศยานเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องให้องค์กรหรือหน่วยงานที่มีความชำนาญทางด้านการบินเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะทาง ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจในเรื่องเดียวกันจากองค์กรอื่นๆ ลง และยังทำให้กำกับดูแลได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมการขนส่งทางอากาศ. (2551) รายงานประจำปี 2550, กรุงเทพฯ: กรมฯ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2555, 9 พฤศจิกายน) เกี่ยวกับ คพ (หน้าที่ บทบาท และภารกิจทั่วไป), จาก http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html [ค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2557]
- กฤติกา เลิศสวัสดิ์. (2552) การป้องกันและควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยาน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552) กฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, (2535, 4 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109, ตอนที่ 37, หน้า 1-43.
- สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2554) กฎหมายการเดินอากาศ (ปรับปรุงครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.) เกี่ยวกับเรา (ความเป็นมา), จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=135 [ค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2557]
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554) กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดชอบ การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- IATA. (2013) *IATA position on noise-related operating restriction*, Canada: IATA.

การอำนวยความสะดวกทางการค้าตามเส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจอาเซียน: กรณีศึกษา เส้นทาง R3A ผ่าน สปป.ลาว

ทวงมาลี พิมพาไช¹

บทคัดย่อ

การอำนวยความสะดวกทางการค้ามีความสำคัญ ในการค้าภายในและระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ดี จะช่วยให้การลดต้นทุนในการทำธุรกรรมทางการค้า วัตถุประสงค์ในการศึกษาเรื่อง การอำนวยความสะดวกทางการค้าตามเส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจอาเซียน กรณีศึกษาเส้นทาง R3A เฉพาะที่ผ่านประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เพื่อทราบว่ (1) ศักยภาพของระบบการอำนวยความสะดวกทางการค้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน (2) การศึกษาข้อระเบียบปฏิบัติในกรอบข้อตกลง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางการค้าบนเส้นทาง R3A ใน สปป.ลาว และ (3) การวิเคราะห์ศักยภาพในการอำนวยความสะดวกทางการค้าของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับบริหารทั้งในหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน โดยผู้วิจัยได้ประยุกต์ทฤษฎีห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain Analysis) มาใช้ในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า การอำนวยความสะดวกทางการค้าตามเส้นทาง R3A ผ่าน สปป.ลาวมีการอำนวยความสะดวกในระดับค่อนข้างดี มีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างเช่น บุคลากรที่

¹ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สำนักวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมลล์

ไม่เพียงพอและ ด้านทักษะความสามารถในการดำเนินงาน และด้านการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลถึงความล่าช้าในการแก้ปัญหา ในศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าที่ยังไม่มีเทคโนโลยีเข้ามาใช้ สำหรับสภาพถนนบนเส้นทาง R3A ส่วนมากค่อนข้างดี มีอุปสรรคบ้าง เช่น ถนนคดเคี้ยว ทางแคบ ทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย

การศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะที่ภาครัฐควรจะต้องเร่งพัฒนาศักยภาพการอำนวยความสะดวกทางการค้าในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมพนักงานในแต่ละองค์กรให้มีการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น สำหรับภาคเอกชน ควรจะมีการเพิ่มระดับความรับผิดชอบด้านประกันภัย สำหรับศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ควรมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการจัดการดำเนินงานให้มากขึ้น เพื่อลดการใช้แรงงานคน และสำหรับเส้นทาง R3A ควรทำสัญลักษณ์บอกทางให้ชัดเจนมากกว่าเดิม ควรจัดทำข้อมูลอธิบายให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน ให้มีความเข้าใจในการใช้เส้นทางนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุ

คำสำคัญ: การค้า / เส้นทาง R3A / สปป.ลาว / ความร่วมมือ

Abstract

Trade facilitation is a crucial issue for international trade. Better trade facilitation for any business may reduce operational cost and support managerial import-export, and taxation, of international trade. The main objectives of the study on "Trade Facilitation in ASEAN Connectivity: A Case Study of R3A Route in Lao PDR" were (1) to understand the operation systems of trade facilitation and services of public and private sectors in Lao PDR. (2) to analyse the procedure in trade facilitation agreement framework associated with operations on R3A. (3) to analyses the performance of public and private agencies' services in preparation for the ASEAN Economic Community in 2015.

Qualitative research method was used to obtain data by using observation and in-depth interviewing key informants from public and private sectors. The researcher also adapted the Value Chain Analysis (VCA) framework in analyzing trade facilitation performance on R3A route in Lao PDR.

The study found that trade facilitation along the R3A route in Lao PDR was relatively good. However, there were some barriers as lack of staffs and inefficiency of operational skills. Furthermore, inadequate of technology used was one of important factors in operating performance, for example, inefficiency laboratory (Lab) in checking and monitoring of plant and animal quarantine systems and the delay in transferring of goods due to lack of high technology used in transferring systems.

The study examined some suggestions for the government and public policy makers about the encouraging policy for employees in each organization in term of development and training programs related with ASEAN economic community and international standards. According to private sector, they should concern and increase the level of responsibility in the insurance policy. In addition, cross dock warehouse/ cross docking centre should innovate the technology to be used in the operation and management systems.

Keywords: Trade facilitation / R3A route / Lao PDR / International framework agreement

บทนำ

การอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) มีจุดประสงค์ในการลดต้นทุนทางธุรกรรมในการค้าและการขนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศโดยยกเลิกหรือการลดภาระงานทางด้าน บริหารจัดการและเอกสารต่างๆ ที่ไม่จำเป็น เช่น กระบวนการนำเข้าและส่งออก กระบวนการทางพิธีการศุลกากร กระบวนการขนส่งสินค้าข้ามแดน เป็นต้น

จากการรายงาน The Global Enabling Trade Index Report 2014 ได้รายงานความสามารถการค้าโลกว่า ปี ค.ศ.2014 ซึ่งได้เผยแพร่ในทุกๆ 2 ปี ที่รายงานถึงดัชนีในการประเมินการค้าทั่วโลกในแต่ละด้าน คือ ประเมินคุณภาพของสถาบันนโยบายของรัฐและการบริการ การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายหรือการไหลของสินค้าข้ามแดนไปยังจุดหมายปลายทาง บทความฉบับนี้ได้มีดัชนีการวัดประสิทธิภาพความสามารถด้านการค้าจาก 138 ประเทศในทั่วโลก ใน 4 ด้าน ที่สำคัญ คือ การเข้าถึงตลาด ประสิทธิภาพของความโปร่งใสในการบริหารชายแดน โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง สภาพแวดล้อมทางด้านกฎหมายหรือกฎระเบียบในการดำเนินธุรกิจ ในบทความนี้เป็นข้อเท็จจริงเพื่อใช้อ้างอิงในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจในห่วงโซ่คุณค่าการค้าในทั่วโลกและยังช่วยให้บรรดาบริษัทต่างๆ ใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจที่จะเข้าไปลงทุนในประเทศใดประเทศหนึ่ง จากการรายงานฉบับนี้พบว่า สปป.ลาว จัดอยู่ในอันดับที่ 98 จากจำนวน 138 ประเทศทั่วโลก

การพัฒนาเส้นทางคมนาคม เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งสินค้าให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ตามกรอบการดำเนินงานให้เชื่อมโยงเป็นภูมิภาคเดียวกันของอาเซียน โดยได้มีการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity) ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน โดยด้านโครงสร้างพื้นฐานได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในแผนแม่บท โดยให้มีการลงทุนก่อสร้างถนน เส้นทางรถไฟ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ

รวมทั้งการเชื่อมโยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโครงการท่อก๊าซและระบบสายส่งไฟฟ้าของอาเซียน ในด้านกฎระเบียบกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและบริการระหว่างกัน ตลอดจนการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามแดน โดยมุ่งเน้นพิธีการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การกักกันพืชและสัตว์ และเพื่อช่วยเสริมสร้างการเดินทางไปมาหาสู่ของประชาชนระหว่างกัน

โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Sub-Region: GMS) ซึ่งประกอบด้วย 6 ประเทศ คือ ไทย เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (มณฑลยูนนาน และมณฑลกว่างซี) เป็นโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เพื่อสนับสนุนให้มีการพัฒนาเส้นทางเศรษฐกิจจำนวนทั้งสิ้น 10 เส้นทาง เพื่อเชื่อมโยง 6 ประเทศในกลุ่ม GMS เข้าด้วยกันโดยอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจ 3 แนว ได้แก่ ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) การพัฒนานี้มุ่งหวังที่จะนำไปสู่ความร่วมมือในการพัฒนาสาขาต่างๆ ที่มีศักยภาพร่วมกัน อาทิ การคมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม พลังงานการค้า การลงทุน เกษตร สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งครอบคลุมถึงการค้าผ่านแดนและการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเฉพาะบนเส้นทางเศรษฐกิจ (North-South Economic Corridor: NSEC) ที่เชื่อมต่อ 3 ประเทศ คือ สปป.ลาว-ไทย-จีน

หนึ่งในเส้นทาง ที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ สำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน และอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (GMS) คือ เส้นทาง R3A หรือเส้นทางหลวง คุณหมิง-กรุงเทพฯ (Kunming - Bangkok Highway) ซึ่งเรียกในภาษาจีนกลางว่า “คุนหมิงกู่” ความหมายของ R3A คือ R=Road (เส้นทาง หรือถนน) 3 คือ 3

ประเทศไทย-ลาว-จีน A=Asia ซึ่งรวมความแล้วคือ เส้นทางสายเอเชีย เชื่อมโยง 3 ประเทศไทย-ลาว-จีน เส้นทางหมายเลข R3A เป็นเส้นทางสายใหม่ โดยเริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2538 ภายใต้โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจและเปิดนำใช้อย่างเป็นทางการปลายปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมา เส้นทางสายนี้สร้างขึ้นบนกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Sub-Region: GMS) ถือเป็นความร่วมมือสำคัญในการเชื่อมโยง และพัฒนาเส้นทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคอินโดจีน ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและกฎระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ที่จะนำมาซึ่งประโยชน์และก่อให้เกิดรายได้มหาศาลกับกลุ่มประเทศที่อยู่บนเส้นทาง R3A แห่งนี้

ระยะทางของเส้นทาง R3A ระหว่างนครคุนหมิงกับกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มจากกรุงเทพมหานครถึงเชียงราย 829 กิโลเมตร และเชียงรายถึงเชียงของอีก 137 กิโลเมตร รวมเป็น 966 กิโลเมตร และจากแขวงบ่อแก้ว ผ่านแขวงหลวงน้ำทา-บ่อเต็น ชายแดนลาว-จีน ด้วยระยะทาง 228 กิโลเมตร และต่อไปถึง เมืองเสี่ยวเหมียนยาง (Xiaomenyang) ที่เมืองเชียงรุ่ง สิบสองปันนา บนจุดตัดระหว่างเส้นทาง R3A และ R3B เป็นระยะทาง 190 กิโลเมตร และจากเมืองเสี่ยวเหมียนยางถึงนครคุนหมิง อีก 525 กิโลเมตร รวมระยะทางทั้งสิ้นจากกรุงเทพมหานครถึงนครคุนหมิงเป็นระยะทาง 1,909 กิโลเมตร

ประเทศจีน เป็นหนึ่งในคู่เจรจาที่สำคัญของอาเซียน ซึ่งนับตั้งแต่การสร้างความสัมพันธ์อาเซียน-จีน ในปี พ.ศ.2534 และเป็นคู่เจรจาที่สมบูรณ์ในปี พ.ศ.2539 ความร่วมมือระหว่างอาเซียน-จีน ได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ.2553 ได้สร้างเขตเสรีการค้าอาเซียน-จีน (Free Trade Agreement: FTA ASEAN-CHINA) ยิ่งทำให้มูลค่าการค้าและการลงทุนระหว่างสองฝ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งในขณะนี้การค้าสองฝ่าย อาเซียน-จีน มีถึง 4 แสนล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งในปี พ.ศ.2554 บรรลุเพียง 78 พันล้านเหรียญสหรัฐ และโดยมีเป้าหมายให้เพิ่มขึ้นถึง 5 แสนล้านเหรียญ

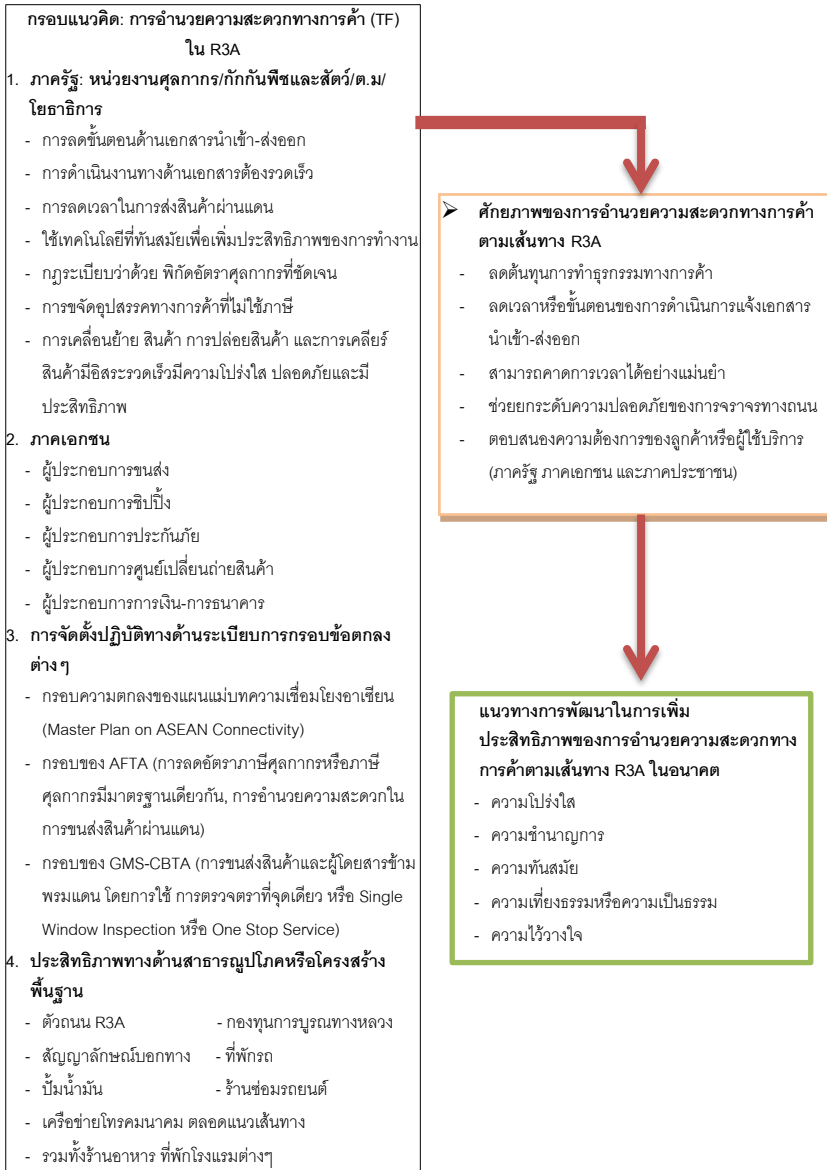
สหรัฐในปี พ.ศ.2558 ตามที่ผู้นำอาเซียน-จีน ได้วางเป้าหมายเอาไว้ และจีนได้กลายเป็นคู่ค้าอันดับแรกของอาเซียน และอาเซียนก็กลายเป็นคู่ค้าอันดับที่สามของประเทศจีน

เพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับอาเซียน สปป.ลาว ได้ให้ความสำคัญและเข้าร่วมดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานต่างๆ ของข้อตกลงริเริ่มเพื่อบูรณาการเชื่อมโยงในอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) และเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างกัน ด้านการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกเก่าและใหม่ของอาเซียน คือการให้ความสำคัญในการพัฒนาประเทศให้สามารถเชื่อมโยงกับภาคพื้น เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ.2558 และนำพาประเทศชาติพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนาภายในปี พ.ศ.2563 การปรับปรุงความเชื่อมโยงระหว่าง สปป.ลาวกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ซึ่ง สปป.ลาว เป็นประเทศเดียวในอาเซียนที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล และให้เชื่อมโยงกับ 5 ประเทศใกล้เคียง โดยได้ร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียน ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การคมนาคมขนส่งการค้าและการลงทุน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตามเส้นทางดังกล่าว ทั้งในด้านกายภาพสถานการณ์การค้า การขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างไทย-สปป.ลาว และ จีน-สปป.ลาว ตลอดจนกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การขนส่งสินค้า การขนถ่ายสินค้า อาทิ พิธีการศุลกากร กฎระเบียบประเพณีปฏิบัติของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อจำกัดและอุปสรรคปัญหา ในการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการและภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้สามารถใช้ประโยชน์และเป็นที่อ้างอิงจากข้อมูลเชิงลึกในการพัฒนาเส้นทาง R3A ได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

กรอบแนวความคิด

ผู้วิจัยได้นำเอากรอบแนวคิดขององค์การจัดตั้งสากลต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับ เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) การวัดประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ (Logistics Performance Index: LPI) และดัชนีชี้วัดการอำนวยความสะดวกทางการค้าของธนาคารโลก ที่ได้จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2003 (Trade Facilitation Index World Bank, 2003) ดังนั้นผู้วิจัยได้นำเอากรอบแนวคิดเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัย โดยอิงตามสภาพปรากฏการณ์จริงทางด้านการอำนวยความสะดวกตามเส้นทางการค้าบนถนนสาย R3A ผ่าน สปป.ลาว เป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้าข้ามพรมแดน ณ จุดผ่านแดนทางบก และผู้วิจัยได้ลงลึกการศึกษาด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า 4 ด้าน ที่เกี่ยวข้องของคือ (1) ภาครัฐ ได้แก่ พิธีการศุลกากร กักกันพืชและสัตว์ ด่านตรวจคนเข้าเมือง และโยธาธิการ (2) ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการ (3) ด้านกฎระเบียบ ครอบคลุมข้อตกลงต่างๆ และ (4) โครงสร้างพื้นฐาน ดังได้แสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้ศึกษาในพื้นที่จริงในเบื้องต้นไปแล้ว ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและสร้างกรอบแนวคิด เพื่อให้สอดคล้องกับจุดประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ การอำนวยความสะดวกทางการค้าของภาครัฐ การอำนวยความสะดวกทางการค้าของภาคเอกชน การอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ

กฎหมายและบรรดากรอบข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการอำนวยความสะดวกของโครงสร้างพื้นฐาน ตัวถนน R3A ผ่าน สปป.ลาว การศึกษาใน 4 ประเด็นนี้ เพื่อต้องการทราบถึง การอำนวยความสะดวกทางการค้าตามเส้นทาง R3A ผ่าน สปป.ลาว ในแต่ละด้านมีระดับการเอื้ออำนวยความสะดวกมากน้อยเพียงใดตามที่ได้กำหนดไว้

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ

1. กลุ่มตัวอย่าง

ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นครั้งนี้ จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ และ (2) ผู้ที่ดำเนินธุรกิจหน่วยงานภาคเอกชน ในพื้นที่เป้าหมาย ณ ที่ทำการด่านสากลที่บ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา-ด่านสากลสะพานมิตรภาพ 4 (แขวงบ่อแก้ว)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาค้นครั้งนี้ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลคือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสำรวจภาคสนาม (Field Survey) และการสังเกตการณ์ (Observation)

2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกหรือการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก สัมภาษณ์ผู้ที่ปฏิบัติงาน หน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชน

2.2 การสำรวจภาคสนาม และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด (Non – participant Observation) พฤติกรรมทางการค้า การให้บริการที่เกิดขึ้น ณ สถานที่เป้าหมาย และนำมาเขียนอธิบายประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก

3. วิธีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ใช้การจดบันทึกและใช้เครื่องบันทึกเสียงด้วยตัวเองจากหน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชน ซึ่งเริ่มด้วยการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐ ณ ตรงด้านสากลสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 (ห้วยทราย) แขวงบ่อแก้วและด่านสากลบ่อเต็น แขวงหลวงน้ำทา นอกจากนี้ก็ยังได้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่กำลังปรับเปลี่ยนถ่ายสินค้า อยู่ที่ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าที่ด่านสากลบ่อเต็น

3.2 การสำรวจภาคสนาม และการสังเกตการณ์ได้เริ่มสำรวจจากด่านสากลสะพานมิตรภาพ แห่งที่ 4 ห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว แล้วติดตามสภาพการใช้เส้นทาง R3A จนถึงด่านสากลบ่อเต็น

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากได้ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชน ผู้วิจัยได้ลงสำรวจและสังเกตการณ์ ด้วยตัวเองแล้วได้เอามาข้อมูลที่ได้มาผสมผสานกับกรอบแนวคิด ขององค์การจัดตั้งสากลต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับ เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) องค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) การวัดประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ (Logistics Performance Index: LPI) และดัชนีชี้วัดการอำนวยความสะดวกทางการค้าของธนาคารโลกจัดทำขึ้นในปี 2003

(Trade Facilitation Index World Bank 2003) และผสมผสานกับทฤษฎีห่วงโซ่คุณค่าของ Michael E. Porter ดังแสดงในรูปที่ 2



รูปที่ 2 ทฤษฎีห่วงโซ่มูลค่าของ Michael E. Porter

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การรวบรวมข้อมูล ดำเนินการโดยการค้นคว้าเอกสาร การเก็บข้อมูลในภาคสนาม การสำรวจ การสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผ่านการศึกษาในภาคสนามจริง ในแต่ละหน่วยงานของภาครัฐ และได้อ้างอิงทฤษฎีห่วงโซ่มูลค่าที่สอดคล้องกัน คือ (1) โครงสร้างองค์กร (2) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล (3) การพัฒนาเทคโนโลยีและการนำใช้เทคโนโลยี ได้นำ 3 ประเด็นนี้เป็นหลักในการวิเคราะห์

ภาคเอกชนได้อ้างอิงทฤษฎีห่วงโซ่มูลค่า คือ (1) โครงสร้างองค์กร (2) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล (3) การพัฒนาเทคโนโลยี/การนำใช้เทคโนโลยี เป็นกิจกรรมสนับสนุน และผสมผสานกับกิจกรรมหลัก คือ (1) โลจิสติกส์ขาเข้า (2) การดำเนินการ (3) โลจิสติกส์ขาออก และ (4) การบริการ ได้รวมเอาทั้งหมดของทฤษฎีมาวิเคราะห์ เพื่อทราบถึงความพร้อมของภาคเอกชนว่ามีความพร้อมมากน้อยเพียงใด มีการอำนวยความสะดวกให้แก่การค้ามากน้อยเพียงใด

สำหรับดัชนีชี้วัดของภาครัฐนั้นได้รวมเอา 5 ดัชนีชี้วัด การอำนวยความสะดวกทางการค้าที่เหมือนกัน เช่น (1) ความโปร่งใส (2) ความชำนาญงาน (3) ความทันสมัย (4) ความเที่ยงธรรมหรือความเป็นธรรม (5) ความไว้วางใจ และสำหรับดัชนีชี้วัดของภาคเอกชน แต่ละผู้ประกอบการนั้น มี 5 ดัชนีเช่นกัน แต่จะมีดัชนีชี้วัดโดยหลักคือ (1) ความร่วมมือที่ดีระหว่างผู้ประกอบการขนส่ง (2) ความทันสมัย ความรวดเร็วและความไว้วางใจแก่ผู้ประกอบการชิปปิง (3) ความรวดเร็วในการแก้คดีอุบัติเหตุของบริษัทประกันภัย (4) ความตอบสนองของสถานที่ ความทันสมัย ความรวดเร็วของการเปลี่ยนถ่ายสินค้า (5) ความทันสมัย รวดเร็วและความหลากหลายของการให้บริการของสถาบันการเงิน-การธนาคาร เช่น การรับแลกเปลี่ยนเงิน การโอนเงิน การเปิด Letter of credit (L/C) เป็นต้น

การศึกษามรรดากรอบข้อตกลงต่างๆ นั้น ผู้วิจัยได้สร้างเป็น 5 ดัชนีชี้วัด คือ (1) ความโปร่งใส ของการบังคับใช้กฎหมาย (2) ความมีเสถียรภาพในการดำเนินการในการจัดตั้งปฏิบัติกฎระเบียบ กรอบข้อตกลงต่างๆ ที่เข้าเป็นภาคี (3) มีการบังคับใช้จริงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด (4) มีความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายต่อทุกๆ ประเทศสมาชิก (5) มีการเอื้ออำนวยให้แก่บุคคล นิติบุคคลหรือประเทศสมาชิกของภาคีในสัญญา สามารถร้องเรียนได้ในเมื่อประเทศสมาชิกใดหนึ่งไม่ปฏิบัติพันธะสัญญาที่ได้กำหนดไว้

สำหรับการศึกษาสิ่งอำนวยความสะดวกของตัวถนน R3A นั้นได้สร้างดัชนีเป็น 12 ดัชนีชี้วัด คือ (1) ความมีมาตรฐานด้านเทคนิคของเส้นทาง (2) ความสะดวกของการใช้เส้นทาง (3) กองทุนการบูรณะทางหลวง (4) เครือข่ายโทรคมนาคมตลอดแนวเส้นทาง (5) ความแออัดของการจราจร (6) ความเสี่ยงของการใช้เส้นทาง (7) สัญลักษณบอกทาง (8) ที่พักรถ (9) ปั้มน้ำมัน (10) ร้านซ่อมรถยนต์ (11) ร้านอาหาร (12) ที่พักโรงแรมต่างๆ

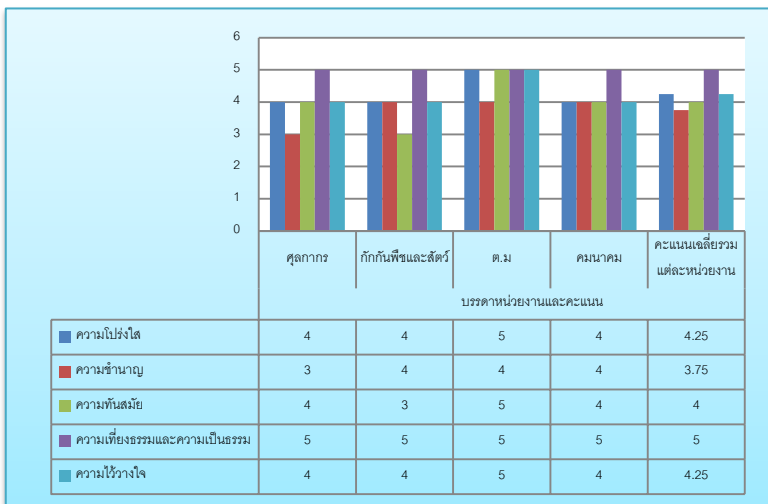
หลังจากนั้นผู้วิจัยได้สร้างเป็นเกณฑ์ในการชี้วัดในแต่ละด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎี โดยกำหนดได้ 5 ระดับ ในการวัดให้คะแนนแต่ละกรอบในการวางดัชนีนั้นขึ้นอยู่ กับ จุดพิเศษของประเภทกิจการหรือประเภทของการประกอบการ ในธุรกิจพร้อมทั้งได้วัดให้คะแนนในแต่ละเกณฑ์ โดยได้ให้คะแนน ดังนี้

- 1 คะแนน หมายถึง การอำนวยความสะดวกน้อยมาก
- 2 คะแนน หมายถึงการอำนวยความสะดวกค่อนข้างน้อย
- 3 คะแนน หมายถึงการอำนวยความสะดวกในระดับปานกลาง
- 4 คะแนน หมายถึงการอำนวยความสะดวกในระดับค่อนข้างดี
- 5 คะแนน หมายถึงการอำนวยความสะดวกในระดับดีมาก

สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาได้จัดทำเป็นกราฟแสดงผลการศึกษามออธิบาย เพื่อให้มีความเข้าใจได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ซึ่งเริ่มด้วยผลการศึกษาของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐ คะแนนเฉลี่ย 4.26



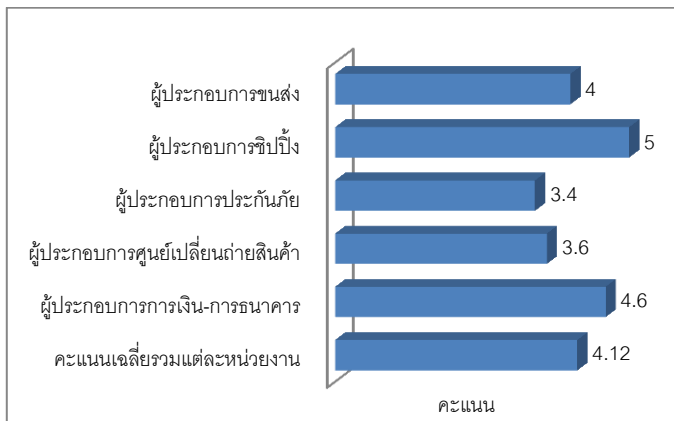
รูปที่ 3 ดัชนีชี้วัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าของภาครัฐ

ผลการศึกษาที่ได้แสดงในกราฟพบว่าหน่วยงานภาษีศุลกากร ดัชนีที่เกี่ยวกับความชำนาญงาน ได้คะแนน 3 หมายความว่า บุคลากรยังไม่เพียงพอทางด้านจำนวน และคุณภาพ บุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถในการนำใช้เทคโนโลยี เข้าในการทำงาน การแสวงหาความรู้ของพนักงานยังมีน้อยและจำกัด ระดับความรู้ของพนักงานที่มีระดับสูงนั้นมีน้อยมาก ส่วนมากแล้วจะจบการศึกษาในระดับชั้นกลาง-ชั้นสูง-ปริญญาตรี ส่วนพนักงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทและเอกนั้นเกือบไม่มี เพราะฉะนั้นแล้วจึงไม่แปลกเลยว่า การอำนวยความสะดวกทางด้านงานศุลกากร จึงมีความล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคที่มี

อีกประเด็นคือหน่วยงานกักกันพืชและสัตว์ ดัชนีเกี่ยวกับความทันสมัยได้คะแนน 3 เหมือนกัน หมายความว่า มีจุดอ่อนด้านการนำใช้เทคโนโลยีเข้าในการทำงาน เช่น งานเกี่ยวกับการพ่นยาฆ่าเชื้อโรคเวลารถเข้ามา ยังเห็นว่ามีการใช้แรงงานของคนในการพ่นยา ในขณะที่ฝั่งไทยและฝั่งจีนได้ใช้เทคโนโลยีในการพ่นยา ไม่ได้ใช้แรงงานคนแล้ว และอีกประเด็นหนึ่งคือการนำใช้เครื่องมือในการตรวจพืชและสัตว์ ยังไม่มีเครื่องมือที่พร้อม และทันสมัยพอ เช่นยังไม่มีห้องทดลอง (Lab) ในการตรวจพืชและเนื้อสัตว์ จึงทำให้ฝ่ายจีนเข้ามาตรวจการเข้มงวดมากที่สุดในเรื่องนี้เป็นเหตุทำให้สินค้าเกษตรและเนื้อสัตว์ ทั้งของลาวและไทยถูกส่งคืนเป็นจำนวนมาก

สำหรับหน่วยงานตรวจคนเข้า-ออกเมืองและหน่วยงานคมนาคมส่วนมากแล้วไม่ค่อยมีปัญหา เนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานรอง จากหน่วยงานภาษีศุลกากรและหน่วยงานกักกันพืชและสัตว์และทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังแสดงในตารางคือคะแนน 4 และ 5

2. ผลการศึกษาของภาคเอกชน คะแนนเฉลี่ย 4.12



รูปที่ 4 ดัชนีชี้วัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าของภาคเอกชน

จากผลการศึกษาที่ได้แสดงในกราฟพบว่า **ผู้ประกอบการการขนส่ง** (คะแนนเฉลี่ย 4) หมายความว่า ผู้ประกอบการ มีความพร้อมมากทั้งผู้ประกอบการขนส่งในลาว-ไทย-จีน สามารถตอบสนองทั้งจำนวนปริมาณสินค้า ในการขนส่งสินค้า ให้แก่ลูกค้าได้เป็นอย่างดี แต่ก็ยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง เช่น ความต่อเนื่องของการขนส่งสินค้าจากต้นทางถึงปลายทาง ยังต้องเปลี่ยนถ่ายสินค้าที่บ่อเต็นแขวงหลวงน้ำทา เนื่องจากเป็นเพราะว่าด้านระเบียบของแต่ละประเทศไม่สอดคล้องกันหรือไม่เอื้อต่อกัน จึงทำให้มีการเปลี่ยนถ่ายสินค้าก่อนที่จะนำเอาสินค้าผ่านไปยังปลายทางได้

ผู้ประกอบการด้านประกันภัย (คะแนนเฉลี่ย 3.4) จากการสังเกตดูคะแนนในตารางแล้วคะแนนค่อนข้างต่ำ อยู่ในเกณฑ์พอใช้ หมายความว่า ยังมีอุปสรรคบางดัชนีที่ยังไม่ค่อยเอื้อต่อการค้ามากนัก เช่น ความรวดเร็วในการแก้คดีอุบัติเหตุในเมื่อรถบรรทุกสินค้าหรือรถขนส่งสินค้า เกิดอุบัติเหตุแล้วมีความล่าช้ามากในการเข้าถึงจุดเกิดอุบัติเหตุ การประเมินความเสียหาย เพื่อให้ความช่วยเหลือของบริษัทผู้ออกประกันภัย นอกจากนี้ยังมีความล่าช้าในการพิสูจน์หลักฐาน ในการเคลียร์คดี จึงเป็นเหตุทำให้ความไว้วางใจของผู้มาใช้บริการนั้นลดลงและอีกประเด็นคือบุคลากรของ

บริษัทประกันภัย ขาดความชำนาญงาน ขาดประสบการณ์ในการเคลียร์คดีอุบัติเหตุได้ทันเวลาและยังขาดบุคลากร รวมทั้งทางด้านจำนวนและคุณภาพ

ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า (บ่อเต็น) (คะแนนเฉลี่ย 3.6) โดยสภาพรวมแล้วเห็นว่า การบริการของศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ดำเนินไปได้ค่อนข้างคล่องตัว เนื่องจากสถานที่กว้างขวางและปัจจุบันยังได้เพิ่มเนื้อที่ออกอีกแม้ว่าสถานที่จอดรถบรรทุกทุกที่กว้างขวาง แต่แนวโน้มของรถก็เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ถึงจะมีข้อดี แต่ก็ยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง เช่น ความทันสมัย ความรวดเร็วของการเปลี่ยนถ่ายสินค้า เนื่องจากว่าการเปลี่ยนถ่ายสินค้านั้นระหว่างตู้คอนเทนเนอร์ของไทยมายังรถบรรทุกของลาวหรือของจีนนั้นส่วนมากแล้วจะใช้แรงงานคน ในการขนถ่ายสินค้าทำให้เสียเวลาและจะทำให้สินค้าบอบช้ำได้ง่ายและอีกประเด็นความตอบสนองด้านที่พักให้แก่คนขับรถบรรทุก ในบริเวณใกล้กับศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้านั้นมีไม่เพียงพอ เป็นเหตุทำให้คนขับรถสร้างที่พักชั่วคราวใกล้ๆ กับศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ดูแล้วไม่เป็นระเบียบ และโกดังฝากของยังไม่พอกับความต้องการของลูกค้า ทำให้ผู้ขนส่งต้องเอาสินค้าของตนไว้ที่รถเหมือนเดิม เพื่อรอการเปลี่ยนถ่าย

ผู้ให้บริการชิปปิง (Shipping) (คะแนนเฉลี่ย 5) และการให้บริการด้านการเงิน-การธนาคาร (คะแนนเฉลี่ย 4.6) เมื่อสังเกตสองกิจการนี้จะเห็นว่ามีความค่อนข้างเต็มจากผลการศึกษาในภาคสนาม ไม่พบปัญหาส่วนใหญ่มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้เป็นอย่างดี มีความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของผู้มาใช้บริการอยู่ในระดับดี

1. ผลการศึกษาการจัดตั้งปฏิบัติตามกรอบข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สปป.ลาว ในการเข้าเป็นภาคีสมาชิก คณะแนจลีย 4.6

การศึกษาตามกรอบความตกลงต่างๆ ผู้วิจัยได้รวบรวมเอากรอบความตกลง ที่มันเกี่ยวข้องกับและปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ที่ศึกษา ดังนี้

1. เขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟต้า (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ภาชีเป็น 0 สำหรับสมาชิกอาเซียนเก่ายกเว้นประเทศ CLMV 0-5% และจะลดเป็น 0 ในปี 2015 นอกจากนี้ยังมีสินค้าอ่อนไหวและอ่อนไหวสูงของแต่ละประเทศสมาชิก 20-50%

2. กรอบความตกลงว่าด้วยการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างอาเซียน-จีน การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการระหว่างกัน ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการเปิดเสรีการค้า บริการและความร่วมมือด้านการค้าบริการโดยการเปิดเสรีจะใช้ GATS เป็นพื้นฐาน

3. ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Transport Agreement: GMS CBTA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) อำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างภาคี สมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน สปป.ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม

2) เพื่อให้กฎหมายกฎระเบียบ กระบวนการและข้อบังคับต่างๆ ที่ เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ให้มีความเรียบง่ายและเป็นไปในทางเดียวกัน

3) เพื่อส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport) เส้นทางภายใต้ความตกลงรวมทั้งหมด 5 เส้นทาง หนึ่งในนั้นมีเส้นทาง เศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ ซึ่งเป็นเส้นทางระหว่างประเทศไทย-สปป.ลาว-จีนตอนใต้

ผู้วิจัยได้รวบรวมได้สร้างเป็นดัชนีเพื่อใช้เป็นในการวัด ในการจัดตั้งปฏิบัติ กฎระเบียบ กฎหมายและความตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

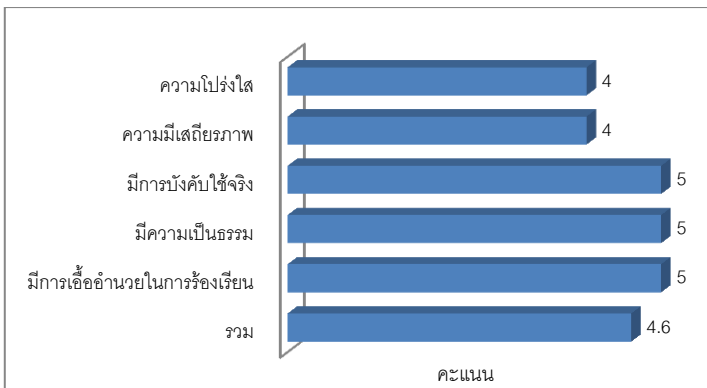
- 1) ความโปร่งใส ของการบังคับใช้กฎหมาย ได้ 4 คะแนน
- 2) ความมีเสถียรภาพในการดำเนินการในการจัดตั้งปฏิบัติกฎระเบียบ กรอบ ข้อตกลงต่างๆ ที่เข้าเป็นภาคีได้ 4 คะแนน

- 3) มีการบังคับใช้จริงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดได้ 5 คะแนน
- 4) มีความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายต่อทุกๆ ประเทศสมาชิกได้ 5

คะแนน

5) มีการใช้อำนาจให้แก่บุคคล นิติบุคคล หรือประเทศสมาชิกของภาคีสัญญา สามารถร้องเรียนได้ ในเมื่อประเทศสมาชิกใดหนึ่งไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญาที่กำหนดไว้ได้ 5 คะแนน

จากผลการศึกษาด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าในการจัดตั้งกฎระเบียบและตามกรอบความตกลง ได้ผลการศึกษาสรุปดังรูปที่ 5



รูปที่ 5 ดัชนีชี้วัดการอำนวยความสะดวกทางการค้าในการจัดตั้งกฎระเบียบและกรอบความตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สปป.ลาว ได้เป็นภาคี

จากการศึกษาที่ได้แสดงใน รูปที่ 5 ซึ่งให้เห็นว่าการอำนวยความสะดวกทางการค้าในการจัดตั้งกฎระเบียบและตามกรอบความตกลง ได้คะแนนในระดับค่อนข้างสูงไม่ค่อยมีปัญหาในการกำหนดปฏิบัติ ระเบียบ หรือกรอบข้อตกลงต่างๆ แต่ก็จะมีปัญหาบ้างเล็กน้อย เช่น ความโปร่งใสของการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่บางรายและผู้ประกอบการบางรายยังไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ในด้านระเบียบ และกรอบข้อตกลง เมื่อ

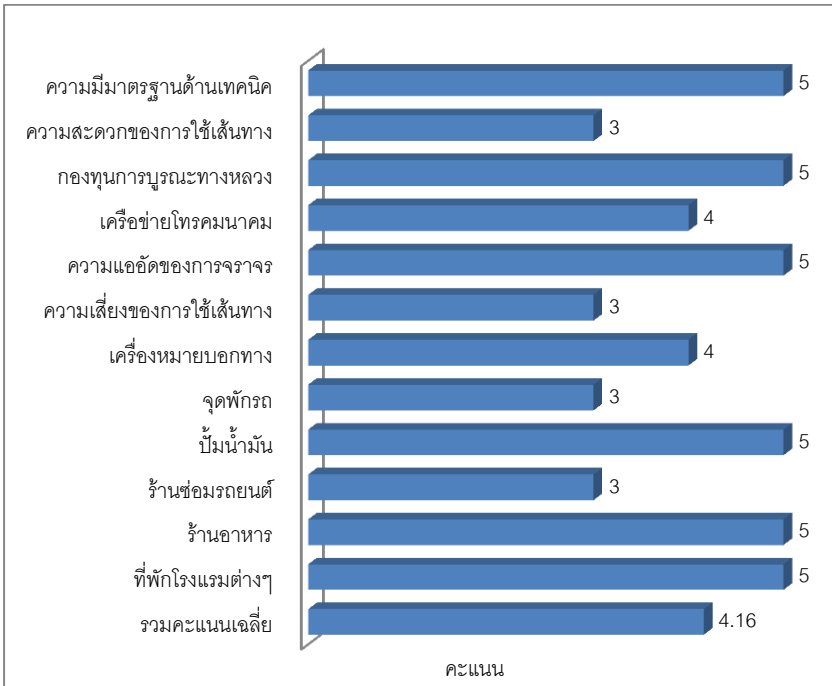
มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ในภาครัฐต้องขอความเห็นจากผู้บังคับบัญชาก่อน จึงทำให้มีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาเล็กน้อย ในภาคของผู้ประกอบการ มีบางรายยังไม่เข้าใจในเรื่องของกฎระเบียบหรือกรอบข้อตกลงเช่นกัน ตัวอย่างเช่นเรื่องของการทำธุรกรรมทางการค้า เมื่อไปถึงด่านพรมแดนอาจมีเหตุที่ต้องมีการแจ้งหรือแก้ไขเอกสารเนื่องจากไม่ตรงตามระเบียบ อีกประเด็นคือความมีเสถียรภาพในการดำเนินการในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กรอบข้อตกลงต่างๆ ที่เข้าเป็นภาคี เรื่องนี้มีปัญหาบ้าง เช่น การแจ้งการเพิ่มของส่วนกลาง มาয়ங்หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบภายในประเทศ มีบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อความรับรู้ และเข้าใจของผู้ประกอบการ ในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระเบียบการ

2. การอำนวยความสะดวกทางการค้า ของโครงสร้างพื้นฐาน ตัวถนน R3A ผ่าน สปป.ลาว คะแนนเฉลี่ย 4.16

ตารางที่ 1 จำนวนดัชนีองค์ประกอบสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้า และผลการประเมิน

องค์ประกอบสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้า ตามเส้นทาง R3A ใน สปป.ลาว (จำนวนดัชนี)	ผลการประเมินให้ คะแนนจากสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ				
	คะแนน 1	คะแนน 2	คะแนน 3	คะแนน 4	คะแนน 5
1) ความมีมาตรฐานด้านเทคนิคของเส้นทาง					✓
2) ความสะดวกของการใช้เส้นทาง			✓		
3) กองทุนการบำรุงทางหลวง					✓
4) เครือข่ายโทรคมนาคม ตลอดแนวเส้นทาง				✓	
5) ความแออัดของการจราจร					✓
6) ความเสี่ยงของการใช้เส้นทาง			✓		
7) เครื่องหมายบอกทาง				✓	
8) จุดพักรถ			✓		
9) ปั้มน้ำมัน					✓
10) ร้านซ่อมรถยนต์			✓		
11) ร้านอาหาร					✓
12) ที่พักโรงแรมต่างๆ					✓

โครงสร้างพื้นฐานเฉพาะตัวถนน R3A ผ่าน สปป.ลาว



รูปที่ 6 ดัชนีชี้วัดสิ่งอำนวยความสะดวกของโครงสร้างพื้นฐาน ตัวถนน R3A ผ่าน สปป.ลาว

จากการที่ได้เดินทางสำรวจเส้นทาง R3A ตั้งแต่ เดือนมีนาคม-มิถุนายน ปี พ.ศ.2557 แล้วพบว่าสภาพของเส้นทางโดยรวมค่อนข้างดี ถือได้ว่าดีที่สุดเส้นทางหนึ่งในเขตภาคเหนือ ของ สปป.ลาว แต่จะมีบางช่วงบางตอน เป็นหลุม เป็นบ่อบ้าง คิดเป็น สัดส่วนความเสียหายแล้วประมาณ ร้อยละ 10 ซึ่งถือได้ว่าส่วนใหญ่ยังใช้งานได้

จากการวัดให้คะแนน ตามดัชนีที่กำหนดแล้วจะเห็นได้ว่า มีบางดัชนีที่ได้ คะแนนต่ำเช่น ดัชนีความสะดวกของการใช้เส้นทาง ดัชนีความเสี่ยงของการใช้เส้นทาง

ดัชนีที่พักรถ ดัชนีร้านซ่อมรถยนต์ได้ 3 คะแนน หมายความว่า การนำใช้เส้นทางสายนี้ ยังไม่ค่อยสะดวกมากเท่าไร เนื่องจากว่าถนนคดเคี้ยว แคบ วิ่งสวนกันลำบาก และเป็นพื้นที่ลาดชัน มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย และตลอดแนวเส้นทางยังไม่มีที่พักรถ มีเพียงแต่ที่พักรถชั่วคราวในริมทางและยังไม่มีที่พักรถที่ได้มาตรฐาน และอีกประเด็นคือ ตลอดแนวเส้นทางยังไม่มีร้านซ่อมรถยนต์ที่เป็นร้านขนาดใหญ่ ส่วนมากแล้วร้านซ่อมรถยนต์ที่ใหญ่และได้มาตรฐานจะอยู่ในเทศบาล จังหวัดหรือในตัวเมืองใหญ่ในแขวงหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้ว ในเมื่อรถเสียที่ห่างจากตัวเมืองก็มีปัญหาต้องได้ตามช่างมาจากในเมืองหรือตามช่างประจำบริษัทขนส่งมาจากประเทศของตน เช่น รถไทยเสียตามช่างไทย รถจีนเสียตามช่างจีน เป็นต้น และอะไหล่ที่ สปป.ลาว ไม่ค่อยมีครบ จึงเป็นเหตุทำให้ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ค่อนข้างสูง

จากการศึกษาการอำนวยความสะดวกการค้าตามเส้นทางเชื่อมโยงเศรษฐกิจอาเซียน กรณีศึกษาเส้นทาง R3A ผ่าน สปป.ลาว สามารถสรุปผลการศึกษทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

1. สรุปผลบวกรวมโดยเฉลี่ย

- 1) หน่วยงานภาครัฐ ได้คะแนนเฉลี่ย 4.26
- 2) หน่วยงานภาคเอกชน ได้คะแนนเฉลี่ย 4.12
- 3) การจัดตั้งปฏิบัติ กรอบข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้คะแนนเฉลี่ย

4.6

- 4) โครงสร้างพื้นฐาน เฉพาะ R3A ผ่าน สปป.ลาว ได้ คะแนนเฉลี่ย 4.16

ผลรวม เท่ากับ: $1)+2)+3)+4)/4 = 4.26+4.12+4.6+4.16/4 = 17.14/4 = 4.28$

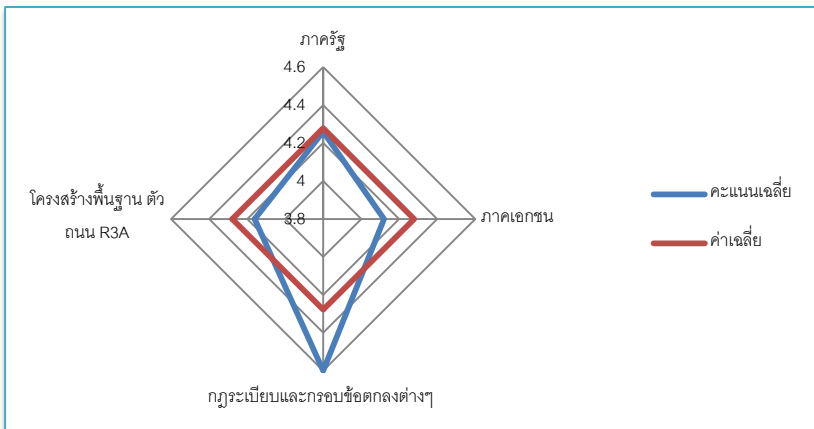
การอำนวยความสะดวกทางการค้าตามเส้นทาง R3A ผ่าน สปป.ลาว ได้คะแนน = 4.28 หมายความว่า มีการอำนวยความสะดวกในระดับค่อนข้างดี

2. สรุปผลบวกตารางดัชนีแต่ละด้านและการให้น้ำหนักความสำคัญ

ตารางที่ 2 ดัชนีแต่ละด้านและการให้น้ำหนักความสำคัญ

ล/ด	สิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าของแต่ละส่วน	คะแนนเฉลี่ย	ค่าเฉลี่ย	การให้น้ำหนักความสำคัญ	
1	ภาครัฐ	4.26	4.278	40%	1.704
2	ภาคเอกชน	4.12	4.278	25%	1.03
3	การจัดตั้งปฏิบัติกฎระเบียบและข้อตกลงต่างๆ	4.6	4.278	20%	0.92
4	โครงสร้างพื้นฐาน (R3A)	4.16	4.278	15%	0.624
	รวม	4.28		100%	4.278

ตารางที่ 2 เป็นการให้น้ำหนัก ความสำคัญในแต่ละด้าน เพื่อยกทราบบว่าหน่วยงานใด มีการอำนวยความสะดวกทางการค้าหรือไม่ และหน่วยงานใดที่ยังไม่เอื้ออำนวย เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าหน่วยงานนั้นควรได้รับการปรับปรุงก่อนหรือหลังตามลำดับของการให้น้ำหนักความสำคัญ



รูปที่ 7 การแสดงผลการศึกษาในแต่ละด้านเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าของแต่ละส่วน

จากการทำเป็นตารางแล้วแสดงผลออกมาเป็นรูปที่ 7 เป็นการให้น้ำหนักความสำคัญโดยเฉลี่ย เพื่อยกจะทราบว่าด้านไหนมีความสำคัญมากกว่ากัน และเห็นควรจะต้องได้มีการปรับปรุงให้มันดีขึ้น โดยการให้ความสำคัญในค่าน้ำหนักแก่หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน ด้านกฎหมาย กฎระเบียบและข้อตกลงต่างๆ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามลำดับ แล้วในรูปจะสังเกตเห็นว่าหน่วยงานที่ควรจะต้องได้รับการปรับปรุงอันดับที่เห็นว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยได้แก่ (1) หน่วยงานภาคเอกชน (2) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (3) หน่วยงานภาครัฐ

สรุปผลการศึกษา อุปสรรคและปัญหาที่พบ

จากการศึกษาพบว่า ดัชนีชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนส่วนใหญ่มีการอำนวยความสะดวกค่อนข้างดีและดีมากแต่จะมีปัญหาอยู่บ้าง เช่น หน่วยงานศุลกากร ดัชนีที่เกี่ยวกับ **ความชำนาญงาน** ได้ 3 คะแนน หมายความว่า บุคลากรยังไม่เพียงพอ ทางด้านจำนวน และคุณภาพ ยังขาดทักษะความสามารถ ในการใช้เทคโนโลยีในการทำงาน การแสวงหาความรู้ของพนักงานยังมีน้อย และจำกัด และหน่วยงานกักกันพืชและสัตว์ ดัชนีเกี่ยวกับ **ความทันสมัย** ได้ 3 คะแนน เช่นกัน หมายความว่า มีข้อจำกัดในการนำเทคโนโลยีไปในการทำงาน เช่น งานเกี่ยวกับการพ่นยาฆ่าเชื้อโรคเวลารถเข้ามา จะเห็นว่า ยังใช้แรงงานของคนในการพ่นยา ในขณะที่ไทยและจีนได้ใช้เทคโนโลยีในการพ่นยา และอีกประเด็นหนึ่งคือการใช้เครื่องมือในการตรวจพืชและสัตว์ ยังไม่มีเครื่องมือที่พร้อม และทันสมัยพอ เช่น ห้องแล็บ (Lab) ในการตรวจพืชและเนื้อสัตว์

สำหรับผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ยังไม่เอื้ออำนวย เช่น ด้านประกันภัย (คะแนนเฉลี่ย 3.4) การประกันสินค้ายังไม่มียางเงินที่สูงมากนัก ผู้ประกอบการต้องซื้อประกันภัยหลายต่อ รวมทั้งความล่าช้าในการแก้คดีอุบัติเหตุ และศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า (บ่อเต็น) (คะแนนเฉลี่ย 3.6) ยังไม่ได้ใช้เทคโนโลยีในการเปลี่ยนถ่ายสินค้าและยังใช้แรงงานคนเป็นหลัก

สำหรับตัวถนน R3A ส่วนมากแล้วค่อนข้างดีแต่ก็จะมีอุปสรรคบ้าง เช่น ถนนคดเคี้ยว แคบ วิ่งสวนกัน และเป็นพื้นที่ลาดชัน มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา

ภาครัฐ ควรส่งเสริมให้พนักงาน ยกกระตือรือร้นความสามารถ โดยการจัดฝึกอบรม ศึกษาดูงาน เกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้นและจัดซื้ออุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาเพิ่ม

ภาคเอกชน ด้านการประกันภัย ควรออกประกันภัยให้ครอบคลุมในวงเงินที่สูงขึ้นและควรแก้ไขอุบัติเหตุให้เร็วมากขึ้น สำหรับศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้า ควรใช้เทคโนโลยีในการจัดการให้มากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานคน

เส้นทาง R3A ควรทำสัญลักษณ์บอกทางให้ชัดเจน และมีปริมาณมากกว่าเดิม ควรจัดทำแผนพบ ในการอธิบายผู้ใช้รถใช้ถนนให้มีความเข้าใจในการใช้เส้นทางนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุ หรือให้ลดน้อยลง

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ผู้ที่ศึกษาต่อจากงานวิจัยนี้ผู้วิจัยเสนอให้ทำการศึกษาในแง่ของกฎหมาย หรือกรอบข้อตกลงเพิ่มเนื่องจาก สปป.ลาว กำลังจะได้เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีความจำเป็นหรือจะต้องได้ปรับตัวอย่างไรในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในการจัดตั้งปฏิบัติการของ อาเซียนและ GMS-CBTA และการนำใช้ระบบ National Single Window ของ ระบบ (Automated System for Customs Data: ACYCUDA)

เอกสารอ้างอิง

โกสุมภ์ สายจันทร์. (2550) *อุปสรรคด้านการบูรณาการระบบการค้าผ่านแดนไทย-พม่า/ลาว-จีน ตอนใต้ และการพัฒนาโครงข่ายการขนส่งในกรอบ GMS North-South Corridor*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เชษฐา อินทวิทักษ์, สุเมธ องกิตติกุล และณัฐวุฒิ ลักษณะบัญญัติ. (2555) *การค้าสินค้าและการอำนวยความสะดวกทางการค้า*, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

รุจิร พนมยงค์, อภิชาติ ไสยาแดง, นุจรี สุพัฒน์, โกสุมภ์ สายจันทร์, คมกฤต เล็กสกุล, วรวิศว์ วิรคเชนทร์, ปุณเฑียงบุญธรรม และชูศรี เทียศิริเพชร. (2552) *โครงการการศึกษาแบบโลจิสติกส์ของการค้าไทย-จีน เพื่อรองรับข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน กรณีศึกษาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). (2554) *โครงการวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพเส้นทาง R3A/E และผลกระทบต่อประเทศไทย*, กรุงเทพฯ: สถาบันฯ.

สมพร อิศวิลานนท์ และกนก คติการ. (2552) *โครงการศึกษาวิจัยระบบ Logistics และ Supply Chain ผลไม้และผลิตภัณฑ์เพื่อขยายตลาดส่งออกในประเทศในเอเชีย ปี 2552 (กรณีศึกษาเส้นทาง R3E และ R3W)*, กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

The Global Enabling Trade Index Report 2014. (n.d.), [Online], Available: www.weforum.org/ [5 May 2014]

Porter, M. E. (1985) *The competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*, New York: Free Press.

Srivastava, P. (2011) *Regional corridors development in regional cooperation*, Philippines: Asian Development Bank.

Thailand Board of Investment. (2008) *ADB's GMS Economic Cooperation Program*, [Online], Available:

http://www.boi.go.th/tir/issue/200807_18_7/58.htm [6 June 2014]

Wilson, J. S. & Mann, C. L. & Otsuki, T. (2003) *Trade facilitation and economic development: measuring the impact*, *Policy Research Working Paper Series 2988*, Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2014) *International lpi global ranking*, [Online], Available: <http://lpi.worldbank.org/international/global> [17 July 2013]

ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงราย ในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม

วรรณวลี อินทร์ปิ่น¹ ประสาน เล้าอรุณ² และฉลองรัฐ เจริญศรี³

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีพื้นที่ศึกษาได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ภายในจังหวัดเชียงราย อย่างละ 1 แห่ง กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 45 คน

จากผลการวิจัยพบว่า พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งมีศักยภาพตลอดจนความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และมีคุณลักษณะความเป็นผู้นำในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนอยู่อย่างจำกัด ถึงแม้พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากประชาชนในชุมชน แต่ระดับการยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชนยังอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น

คำสำคัญ: ศักยภาพ / องค์การบริหารส่วนตำบล / การมีส่วนร่วมของประชาชน / การพัฒนาชุมชน

¹ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย,
อีเมลล์ wanwalee@mfu.ac.th

² สำนักศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย,
อีเมลล์ prasam.lao@mfu.ac.th

³ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย,
อีเมลล์ chalongrat.cha@mfu.ac.th

Abstract

This research aimed to study the potential of the officers of the Subdistrict Administrative Organization (SAO) towards a supporting for the participation of citizens in community development. This research was used a Qualitative Research Method. Community areas of study are chosen 1 from each of large, medium and small sizes of the Subdistrict Administrative Organizations within Chiang Rai Province. There were 45 research samples consisting of officers of the Subdistrict Administrative Organizations and people within the communities.

The results of the study showed that the officers of the Subdistrict Administrative Organizations have limited of better understanding on their roles as well as limited leadership skills in supporting the participation of citizens within community development. Even though officers of the Subdistrict Administrative Organizations were recognized and trusted by citizens within the community, the acceptance level was still only moderate.

Keywords: Potentiality / Subdistrict Administrative Organization / Residential Participation / Community Development

บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ในปีต่อมาคือตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นหน่วยงานที่จะสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้ตรงจุดและรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มี

ความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด จึงยอมรับรู้ถึงปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐอื่นในระดับอื่นๆ

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (ตามมาตรา 66) และให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดีขึ้น (ตามมาตรา 68) ได้

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกกำหนดให้มีบทบาทในการบริหารงานในระดับท้องถิ่น ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนของตนเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามกลับพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งยังประสบปัญหาในเรื่องของศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน เนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งยังมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง และงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นต้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตน โดยกระบวนการวิจัยในครั้งนี้จะเปิดโอกาสให้ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นกุญแจสำคัญในการทำให้ชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนร่วมกัน

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

เพื่อศึกษาศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงรายในการพัฒนาชุมชน อย่างมีส่วนร่วม

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับ ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงรายในการพัฒนาชุมชน อย่างมีส่วนร่วม โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้

ขอบเขตในการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างมีจำนวน ทั้งสิ้น 45 คน แบ่งออกเป็นเจ้าหน้าที่องค์การบริหาร ส่วนตำบล 15 คน (แต่ละ 5 คน) และประชาชน 30 คน (แต่ละ 10 คน) ซึ่งเป็นตัวแทน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 องค์การในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ (1) องค์การ บริหารส่วนตำบลรอบเวียง อำเภอเมืองเชียงราย (องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่) (2) องค์การบริหารส่วนตำบลริมกก อำเภอเมืองเชียงราย (องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดกลาง) และ (3) องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย (องค์การบริหาร ส่วนตำบลขนาดเล็ก)

พื้นที่ในการศึกษา

พื้นที่ศึกษาได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาด เล็ก อย่างละ 1 แห่ง ซึ่งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ซึ่งมีอยู่เพียง 1 แห่ง และวิธีสุ่มตัวอย่าง แบบง่าย (Simple Random Sampling) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาด กลางและขนาดเล็กเนื่องจากมีจำนวนมากกว่า 1 แห่ง ด้วยวิธีจับสลาก

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม โดยตัวแปรอิสระ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในบทบาท ภาวะความเป็นผู้นำ การได้รับการยอมรับและความไว้วางใจของประชาชนในชุมชน และตัวแปรตาม คือ ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการทำความเข้าใจและรวบรวมตัวแปรที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม โดยใช้การสังเกตจากสภาพการณ์ที่เป็นจริงพื้นที่ศึกษา

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ซึ่งเป็นการพูดคุยและเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่สามารถให้รายละเอียดในประเด็นที่ศึกษาเฉพาะเรื่อง

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Interviews) เป็นการสนทนาแบบกลุ่ม โดยมีประเด็นปัญหาที่เจาะจงกับกลุ่มคน 8-10 คน ที่ได้รับการคัดเลือกมีลักษณะการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จากกลุ่มเป้าหมาย

แหล่งข้อมูล

1. แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูล จ.ป.ฐ. ของหมู่บ้าน รายงานเอกสารต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ พัฒนาชุมชนอำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากชุมชน และผู้ให้ข้อมูล (Key Informants) ที่มีความรู้ในเรื่องการพัฒนาชุมชน โดยการได้มาของข้อมูลมาจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ มีวิธีการดังนี้

1. การวิเคราะห์เอกสารซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีการศึกษาอยู่แล้วจากหน่วยงานต่าง ๆ
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ซึ่งเป็นการพูดคุยและเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่สามารถให้รายละเอียดในประเด็นที่ศึกษาเฉพาะเรื่อง
3. การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Interviews) เป็นการสนทนาแบบกลุ่ม โดยมีประเด็นปัญหาที่เจาะจงกับกลุ่มคน 8-10 คน ที่ได้รับการคัดเลือกมีลักษณะการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ จะเป็นลักษณะบรรยายบอกเล่าถึงปรากฏการณ์ในชุมชนที่เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมา โดยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา แล้วจัดประเภทและหมวดหมู่ โดยข้อมูลจากการตอบคำถามจะเป็นลักษณะการตีความเพื่อหาความหมายหรือแปลความหมาย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งยังประสบปัญหาด้านศักยภาพ 3 ด้าน ในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งสามารถเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังพบว่าพนักงานบางกลุ่มที่ยังมีความสับสนและเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อบทบาทของตนเองใน

ฐานะเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งต้องปฏิบัติงานให้อยู่ภายใต้กรอบระเบียบข้อบังคับที่สามารถดำเนินการให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนได้ เป็นผลให้ในบางครั้งการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดจากความสับสนและความเข้าใจคลาดเคลื่อนนั้นเป็นเพียงเฉพาะรายละเอียดย่อย ซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบในภาพรวมของการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนแต่อย่างใด ดังนั้นการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็ยังสามารถดำเนินต่อไปได้ตามที่หน่วยงานได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

ประชาชน

ในส่วนของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่นั้นเห็น ว่าเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนได้ดี โดยมีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการบรรเทาสาธารณภัย และการส่งเสริมอาชีพ โดยประชาชนมองว่า ปัญหาสำคัญในการพัฒนาชุมชนนั้นไม่ได้มาจากความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่เกิดจากความจำเป็นและแรงกดดันของแต่ละชุมชนซึ่งมีความแตกต่างกัน หากชุมชนใดมีความจำเป็น หรือมีเรื่องเร่งด่วนในการพัฒนาด้านต่างๆ พร้อมๆ กันก็อาจส่งผลให้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมได้

อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อมในการให้ความช่วยเหลือ ชาวบ้านก็สามารถรวมตัวกันเพื่อให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก่อนได้ ซึ่งแตกต่างจากประเด็นที่ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็กมองว่า พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลยังประสบปัญหาในเรื่องรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน ทำให้การพัฒนา บริหารจัดการ หรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ในชุมชนเกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. ด้านภาวะความเป็นผู้นำ

องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาพบว่าคุณลักษณะผู้นำของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจากทั้ง 3 แห่งยังไม่มีความเด่นชัด เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานยังเป็นแบบสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) ดังนั้นส่วนใหญ่แล้วการใช้คุณลักษณะของผู้นำในการปฏิบัติงานมักขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นหลัก ในขณะที่ผู้ปฏิบัติหรือพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินงานตามแผนการทำงานที่ได้วางเอาไว้เท่านั้น นอกจากนี้ในการนำเสนอประเด็นหรือการตัดสินใจดำเนินการในสิ่งใดสิ่งหนึ่งของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้น ส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกระทำได้มากนัก เนื่องจากแนวความคิดในบางเรื่องขัดต่อระเบียบของข้าราชการ จึงเห็นว่าควรปฏิบัติงานในส่วนที่จำเป็นในขั้นพื้นฐานมากกว่าจะริเริ่มแนวคิดในการพัฒนาสิ่งใหม่ ในขณะที่พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าตนเองไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องคุณลักษณะผู้นำเท่าไรนัก เนื่องจากตนเองเป็นผู้อาวุโสในหน่วยงานจึงมีประสบการณ์ใช้การใช้ภาวะความเป็นผู้นำในการสร้างความไว้วางใจและความมั่นใจให้กับประชาชนในการสนับสนุนความร่วมมือของประชาชนตลอดจนมีความคุ้นเคยกับชุมชนมาเป็นเวลานาน

ประชาชน

ในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับภาวะความเป็นผู้นำของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และขนาดเล็กมองว่าเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานได้ดี สามารถบริหารจัดการและพัฒนาสิ่งต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และเป็นความจำเป็น แก่ชุมชนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกลางมองว่าการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นดำเนินการเพียงแค่ชั้น

พื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งที่คนในชุมชนต้องได้รับอยู่แล้วตามขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงาน แต่สิ่งที่ชุมชนต้องการจริงๆ นั้นคือการพัฒนาในรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่การพัฒนาสิ่งต่างๆ ขึ้นพื้นฐานอย่างที่เคยปฏิบัติแต่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเหล่านั้นได้เข้ามาช่วยคิดหาวิธีในการพัฒนาชุมชนของตน ซึ่งคนในชุมชนเองยังมองไม่เห็นถึงความแตกต่างที่โดดเด่นมากนัก

3. ด้านการได้รับการยอมรับและความไว้วางใจของประชาชนในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาพบว่าประชาชนให้การยอมรับและไว้วางใจแก่เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชุมชน หรือ ทำกิจกรรมในชุมชน เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อหาแนวคิดในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือ การพัฒนาขีดความสามารถของผู้นำชุมชนในการอำนวยความสะดวกในงานพัฒนาด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และขนาดกลาง อย่างไรก็ตามพบว่าในพื้นที่วิจัยขององค์การบริหารขนาดเล็กนั้น ถึงแม้ประชาชนจะให้การยอมรับและไว้วางใจเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ประชาชนในบางหมู่บ้านซึ่งเป็นเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลกลับมีความขัดแย้งในด้านความคิดซึ่งเกิดจากการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากฐานเสียงเดิมและฐานเสียงใหม่ แม้ว่าความขัดแย้งจะไม่มี ความรุนแรงจนถึงขั้นมีปากเสียงหรือทะเลาะวิวาทกัน แต่จากข้อมูลการให้สัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กพบว่าบ่อยครั้งประชาชนในกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันมักหลีกเลี่ยงที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน หรือ กิจกรรมต่างๆ ในชุมชน เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคหรือบริโภค การพัฒนาผลิตภัณฑ์ของหมู่บ้าน หรือ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว แม้ว่าประชาชนเหล่านั้นจะเห็นด้วยกับองค์การบริหารส่วนตำบลว่ากิจกรรมนั้นๆ จะมีส่วนช่วยให้ชุมชนของตนสามารถพัฒนาได้มากขึ้นก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความสบายใจของแต่ละฝ่ายว่าจะไม่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ที่มีความคิดขัดแย้งกันนั่นเอง

ประชาชน

จากการศึกษาพบว่าประชาชนในเขตพื้นที่วิจัยทั้ง 3 แห่ง ให้ความสำคัญต่อบทบาทและศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน โดยอธิบายว่า แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความสำคัญต่อชุมชน แต่ยังคงให้เวลากับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจ และการรณรงค์ให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และเนื่องจากความสามารถและประสบการณ์ของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีแตกต่างกัน การจะคาดหวังให้ทุกคนทำงานให้ประสบผลสำเร็จและให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันนั้นเป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ตามประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งมองว่าตนยังไม่มีเชื่อมั่นว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถปฏิบัติงานได้ดีอย่างที่ควรจะเป็น เนื่องจากหลายคนยังไม่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและบ่อยครั้งการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นการปฏิบัติงานโดยเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสียเองมากกว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมคิดและดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

อภิปรายผล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชน ดังนั้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) กับประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะยิ่งระดับความความร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนมีมากเท่าไร ก็จะยิ่งช่วยให้พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดีกับชุมชนมากขึ้นเท่านั้น จากการศึกษาแม้ว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจากทั้ง 3 แห่งจะมีความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็พบว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการ

เลือกตั้งและยังด้อยประสิทธิภาพยังมีความสับสนเกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้ในบางโอกาสการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานได้ โดยมีความสอดคล้องกับสิ่งที่ Hill และHupe ได้กล่าวไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ประโยชน์ วิธีการดำเนินการซึ่งได้ระบุไว้ในเนื้อหาของนโยบายในทุกประเด็น (Hill & Hupe, 2002, p. 128) เพราะการปฏิบัติงานหรือการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก หากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่สามารถทำความเข้าใจในหน้าที่หรือสิ่งที่ตนได้รับมอบหมายได้อย่างถ่องแท้ก็จะเป็นการยากที่การปฏิบัติงานจะลุล่วงไปด้วยดี (ณัฐนรี ศรีทอง, 2551, หน้า 8-9)

ในส่วน of ประชาชนนั้นบริบทของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นด้านความคิดเห็นของประชาชน อิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น ล้วนมีผลต่อการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุเป้าหมายทั้งสิ้น (Hill & Hupe, 2002, p. 36), (Howlett & Ramesh, 1995, pp. 153-156) เพราะการที่พนักงานจะสามารถสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้นำของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการสื่อความหมาย (communication) และ เจตคติ (dispositions or attitudes) ในการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปฏิบัติ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในที่นี้หมายถึงประชาชนในชุมชนนั่นเอง (Edwards, 1980, p. 134) กล่าวคือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้ภาวะความเป็นผู้นำในการการเข้าไปริเริ่ม หรือ กระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาชุมชนผ่านการติดต่อสื่อสาร องค์การบริหารส่วนตำบลต้องให้ความสำคัญในเรื่องการประสานงานอันดีทั้งภายในและภายนอกองค์กร (Edwards,

1980, p. 10), (Sabatier & Mazmanian อ้างใน Barrett & Fudge, 1981, p. 8) เพื่อที่ต่อไปชุมชนจะสามารถสร้างค่านิยมที่ดีในการสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างบุคคล (เสรี วงษ์มณฑา และคณะ, 2550, หน้า 42-43) เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานหรือจัดการกับสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งได้อีกด้วยนั้น (ชัยวัฒน์ ชยางกูร, 2549, หน้า 101) ดังเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กที่ถึงแม้ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนเป็นไปด้วยดี แต่กลับกลายเป็นว่ากลุ่มของประชาชนเองเกิดความขัดแย้ง เมื่อประชาชนหลีกเลี่ยงที่จะพูดคุยหรือทำความเข้าใจกันก็อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการปฏิบัติงานในชุมชนได้

นอกจากนี้ความพร้อมและความตระหนักของประชาชนในท้องถิ่นในการเปิดรับความเปลี่ยนแปลงไปสู่การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมนั้นก็มีความสำคัญด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสวงหาแนวทางร่วมกันในการเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานในการพัฒนาชุมชนของตน ดังนั้นเมื่อประชาชนในชุมชนมีความพร้อม คุณภาพในการตัดสินใจในการพัฒนาชุมชนก็จะมีมากขึ้น (วันชัย วัฒนาศัพท์ 2544 อ้างใน พัชรีย์ สิโรต และคณะ, 2546, หน้า 3) เพราะศักยภาพของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมจะสำเร็จได้นั้นต้องเกิดจากการให้การสนับสนุนทั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่นโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติและกับประชาชนในชุมชนด้วย (ณัฐนรี ศรีทอง, 2551, หน้า 241) ดังเช่นประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งสามารถรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมได้เองในระดับพื้นฐานเป็นต้น

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมทำได้จริงและมีประสิทธิภาพ การพัฒนาศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน จะต้องพัฒนาควบคู่กันไป 2 ด้านหลักคือ (1) พัฒนาภาวะความเป็นผู้นำของตัวพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเอง และ (2)

เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชุมชนของตน

นอกจากนี้ยังพบแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้พร้อมสนับสนุนประชาชนในการพัฒนาชุมชน อันประกอบไปด้วยความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย ดังนี้

1. ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งจะมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนมากขึ้น แต่ก็มีบางกลุ่มที่ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนอย่างถ่องแท้ เป็นผลให้ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนประชาชนในการพัฒนาชุมชนในบางครั้งยังไร้ทิศทาง ไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์และไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น จากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากร บุคลากร หรือระบบการปฏิบัติงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะช่วยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้มากยิ่งขึ้น

2. ความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน

เนื่องจากพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่วิจัยทั้ง 3 แห่งให้ความสำคัญต่อศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นการจะเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้พร้อมสนับสนุนประชาชนในการพัฒนาชุมชน และเพื่อให้ประชาชนตระหนักและเห็นความสำคัญในการพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีนโยบาย และแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เพื่อให้พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าใจได้ในช่วงตอนการปฏิบัติงาน และเพื่อประชาชนจะได้เกิดความเข้าใจในสิ่งที่องค์การบริหาร

ส่วนตำบลจะดำเนินการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับสิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดเอาไว้

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเองจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมพิจารณา และร่วมวางแผน เพื่อที่ประชาชนนั้นจะได้เกิดความรู้สึกว่าแผนงานหรือกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้วางเอาไว้ก็เพื่อพัฒนาชุมชนของตนอย่างแท้จริง และผู้ที่จะได้ประโยชน์ก็คือประชาชนในชุมชนนั่นเอง

3. ความร่วมมือระหว่างประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนในชุมชน และต้องตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งของประชาชนที่เกิดจากความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันว่าอาจเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะถึงแม้ความขัดแย้งนั้นไม่รุนแรงจนถึงขั้นแตกหัก แต่การที่ประชาชนมักเลียงที่จะเผชิญหน้ากันโดยตรง หรือเลียงที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนหรือกิจกรรมในชุมชนอาจส่งผลให้ศักยภาพของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชนอย่างมีส่วนร่วมได้นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจต้องใช้เวลากับประชาชนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการประสานรอยร้าวของประชาชนในชุมชนที่มีความความขัดแย้งกัน และเพื่อสร้างความร่วมมืออันดีระหว่างพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ทั้งนี้อาจเริ่มจากกิจกรรมเล็กๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ได้ปรับความเข้าใจกันและหันหน้าเข้าหากันนั่นเอง

สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไปนั้น อาจศึกษาในเรื่องของการประเมินติดตามผลการดำเนินกิจกรรมของชุมชน เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแผนในระยะยาวให้เกิดการพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืนต่อไป โดยกระบวนการอาจเป็นลักษณะการจัดเวทีเสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของคนในกลุ่ม เพื่อเป็นการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค หรือหาแนวทางในการพัฒนาชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ชัยวัฒน์ ชยางกูร. (2549) *The art of leadership: ผู้นำหลายมิติ*, กรุงเทพฯ: อมรินทร์
พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

พัชรี สีโรส และคณะ. (2546) *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิ
ปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐนรี ศรีทอง. (2551) *การเพิ่มศักยภาพภาวะความเป็นผู้นำในการพัฒนาชุมชน*,
กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

เสรี วงษ์มณฑา และคณะ. (2550) *Active Leadership* ผู้นำ 360, กรุงเทพฯ:
ฐานการพิมพ์.

Barrett, S. & Fudge, C. (1981) *Policy and practice: Essay on the
implementation of public policy*. London: Methuen.

Edwards, G. C. (1980) *Implementing public policy*, Washington, DC:
Congressional Quarterly Press.

Howlett, M. & Ramesh M. (1995) *Studying Public Policy, Policy Cycles and
Policy Subsystem*, Ontario: Oxford University Press.

Hill, M. & Hupe, P. (2002) *Implementing public policy* (2nd ed.), London:
SAGE.

มานุษยวิทยากับการวิจัยเพื่อพัฒนา

ปรีชา อุปโยคิน¹

บทคัดย่อ

มานุษยวิทยาเป็นสาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์ที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เพื่อค้นหาความจริงของสังคม ผ่านทางกระบวนการวิจัยที่ชัดเจน ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การนำเอาแนวคิดและทฤษฎีทางมานุษยวิทยาไปใช้เป็นแนวทางศึกษาพฤติกรรมมนุษย์และสังคม จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกับสาขาวิชาอื่นๆ ในการมองประเด็นและปัญหาได้จากหลายๆ มิตินี้ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การศึกษา ศาสนา การแพทย์ และสาธารณสุข นอกจากการใช้แนวคิดและแนวทางด้านมานุษยวิทยาในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบาย ซึ่งอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญของนักมานุษยวิทยาที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญ จะสามารถเข้าถึงปัญหาได้อย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะการใช้ขับเคลื่อนการพัฒนา มานุษยวิทยามีจุดเด่นที่เสนอข้อมูลให้ผู้บริหารและนักพัฒนาต้องการ ในจำนวนผลงานทางมานุษยวิทยาหลายเรื่องเป็นการวิจัยเพื่อนำผลไปพัฒนาการเกษตร การพัฒนากำลังคนในชนบท ผู้นำท้องถิ่น กลุ่มชาติพันธุ์ การศึกษา การแพทย์พื้นบ้าน วัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุผลนี้บทบาทของนักมานุษยวิทยาจะกลายเป็นผู้ไขปัญหาและเข้าไปอยู่ในกลไกของกระบวนการพัฒนาโดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงประยุกต์เพื่อการนำไปใช้ได้จริง

คำสำคัญ: การวิจัย / มานุษยวิทยาประยุกต์ / การพัฒนา

¹ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จ.เชียงราย,

อีเมลล์ p_upayokin@hotmail.com

ความสำคัญของการศึกษาและวิจัยทางมานุษยวิทยา

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า มานุษยวิทยามีความสำคัญที่ใช้วิธีวิทยา ทางมานุษยวิทยา (Anthropological Research) เป็นเครื่องมือค้นหาแนวทางเพื่อการพัฒนาสังคม ซึ่งแตกต่างไปจากสาขาวิชาอื่นๆ ทางสังคมศาสตร์ เพราะวิธีวิจัยที่สามารถเข้าถึงปัญหาได้ดี ชัดเจนมากกว่าการศึกษาแบบผิวเผิน การใช้เวลาอยู่ในพื้นที่นานๆ รากฐานสำคัญของการทำงานกับชุมชนไม่ว่าเป็นการทำงานหรือทำวิจัยมีจุดสำคัญคือข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจ “ความเข้าใจ” (Understanding) ในเรื่องต่างๆ โดยทั่วไปนักพัฒนามักจะเชื่อว่าประชาชนและชุมชนเป็นเสมือน **ขามอังกาบที่ว่างเปล่า** และเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องใส่สิ่งต่างๆ ลงไป ไม่ว่าจะเป็นความรู้ คำแนะนำ ทั้งความคิดหรือสิ่งของให้กับชุมชน แนวคิดและวิธีการดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า นักพัฒนาเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถที่เหนือกว่าที่จะหยิบยื่นสิ่งต่างๆ ให้กับชุมชนว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้นยังได้กำหนดวิธีการ และขั้นตอนต่างๆ เพื่อจัดการทุกๆ อย่างให้กับชุมชน โดยเชื่อว่าเมื่อได้ดำเนินการเช่นนั้นไปแล้ว ชุมชนและประชาชนจะได้รับผลดังที่คาดหวังตามแนวคิดที่กำหนดไว้ โครงการพัฒนาที่ได้ดำเนินการเช่นนี้ ส่วนใหญ่จะล้มเหลว เพราะนักพัฒนามองชุมชนจากสายตาของตนเองที่ได้รับความรู้จากทฤษฎี ลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการมองจากภายนอกหรือจากตัวผู้วิจัย การวิจัยในสนามที่นักวิจัยจะต้องเรียนรู้คือการสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์หรือร่วมกิจกรรมต่างๆ โดยยังต้องยึดความรู้ของตนเองอย่างระมัดระวังเคร่งครัด เพราะจะต้องแสดงบทบาทสองบทบาท คือผู้ที่มีส่วนร่วม (Participant) และผู้สังเกตการณ์ (Observer) ในการดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ นักวิจัยจะเป็นผู้สังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม โดยมีความจำเป็นต้องเข้าใจชุมชนเสมือนเป็นผู้หนึ่งที่อยู่
ในชุมชน (Insider) ขณะเดียวกันก็จะเป็นผู้วิจัยมาจากภายนอก (Outsider)

การศึกษาชุมชน สิ่งแรกจะต้องรู้ก่อนเรื่องอื่นๆ คือการจัดระเบียบทางสังคมของชุมชน (Social Organization) ขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักใจของชุมชนที่แสดงออกโดยสมาชิกของชุมชนนั้นๆ ถ้านักวิจัยศึกษาชุมชนโดยไม่พยายามเข้าใจ ความคิด

ความเชื่อ ค่านิยม แบบแผนประเพณีของสมาชิก ก็จะไม่สามารถเข้าไปสู่ข้างในได้ ดังนั้นจึงได้มีผู้ให้แนวทางการวิจัยหรือการทำงานในชุมชน โดยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับคำว่า Emic และ Etic คำแรกคือ Emic นั้นจะมาจากคำว่า Phonemic มีรากฐานจากเสียงจากผู้พูด ที่มาจากข้างใน จึงมีผู้เทียบเคียงว่า Emic เป็นสิ่ง แสดงออกจาก “คน” ที่เป็นเจ้าของเสียง เจ้าของความคิด (Speakers Conscious หรือ Un-conscious) เมื่อนักมานุษยวิทยาได้ศึกษาชนเผ่าหรือกลุ่มคนดั้งเดิม เขาต้องการจะรู้ว่าชนเผ่าทำอะไร ก็เพราะพวกเขามีความคิดความเชื่ออย่างนั้น ในฐานะนักสังเกตการณ์จะไม่อธิบายจากสายตาของตนเองเท่านั้น เพราะไม่ได้แสดงความหมายหรือนัยแห่งการกระทำ จากข้อความดังกล่าวข้างต้น การศึกษาทางมานุษยวิทยาจึงค่อนข้างแตกต่างไปจากสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ

การศึกษาทางสังคมศาสตร์นั้นแท้ที่จริงก็เช่นเดียวกับวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ คือ ผู้ที่ศึกษาทางสังคมศาสตร์ก็เป็นนักวิทยาศาสตร์สังคม (Social Scientist) ซึ่งมีความสนใจที่จะแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพื่อตอบปัญหาตามที่ต้องการและต่างก็มีเทคนิคที่จะใช้ในแต่ละสาขาของตน นั่นก็คือ นักสังคมศาสตร์ก็คือ ผู้แสวงหาความจริง (Truth-seeker)² เพื่อที่ทำความเข้าใจและเป็นการหาความรู้อย่างปราศจากความลำเอียง H.M. Phillips³ ได้ให้ความหมายของคำว่า สังคมศาสตร์คือ ศาสตร์แห่งนโยบาย (Policy Sciences) และสังคมศาสตร์ก็เป็นเพียงความรู้เท่านั้น มิใช่ตัวที่จะไปกำหนดนโยบายหรือระเบียบหรือข้อกำหนดหรือตัวผู้บริหาร แต่สังคมศาสตร์จะช่วยสร้างรูปแบบและช่วยประเมินนโยบายเพื่อใช้ในการดำเนินการได้อย่างถูกต้องเพราะสามารถช่วยวิเคราะห์ให้เห็นข้อเท็จจริงทางสังคม ซึ่งถ้าหากพิจารณาบนพื้นฐานอันนี้แล้ว

² Wilson Gee, Social science research method, Appleton-Century-Crofts, Inc., New York, 1950, p. 94.

³ H.M. Phillips, Research and social science social research and rural life in Central America, Mexico and the Caribbean region UNESCO, 1966, p. 179.

สังคมศาสตร์ในความหมายนี้จึงมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการให้พัฒนาไปได้ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาวิธีการในการดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การเกษตรกรรม การแพทย์และสาธารณสุข หรือการพัฒนาชนบทเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ประชาชนโดยรัฐบาลอย่างถูกต้องที่จะเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเศรษฐกิจให้มีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้นและเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในโครงการนั้นๆ อย่างแท้จริง

สำหรับวิชามานุษยวิทยา ซึ่งเป็นศาสตร์สาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์ Merwyn S. Garbarino⁴ ได้ให้ความหมายของคำว่ามานุษยวิทยาไว้ว่า “มานุษยวิทยาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์ มีเนื้อหาวิชาที่ครอบคลุมกว้างขวางมาก ต่างกับสาขาสังคมวิทยา จิตวิทยา รัฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ การศึกษาทางมานุษยวิทยาเป็นสังคมศาสตร์ที่มีแนวทางการวิเคราะห์สังคมรวมทุกด้าน (Holistic Social Science) ไม่เพียงแต่มนุษย์ในปัจจุบันเท่านั้น แต่จะรวมไปถึงมนุษย์ที่เคยดำรงชีวิตในอดีตหรือศึกษาสังคมที่ไม่มีภาษาเขียน ตลอดจนเผ่าชนดั้งเดิมที่มีวัฒนธรรมต่างกัน “กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการศึกษาหาความรู้ว่าโลกของมนุษย์เป็นไปในรูปใด เพื่อที่จะเข้าใจมนุษย์ทั่วไปมิใช่จำกัดแต่เฉพาะตัวเอง หรือวัฒนธรรมของตนเองเท่านั้น”⁵

เมื่อมานุษยวิทยาสนใจศึกษาเรื่องราวของมนุษย์ จะสนใจเรื่องอะไร? คำตอบก็คือนักมานุษยวิทยาจะสนใจทั้งวิวัฒนาการของความเป็นมนุษย์ คือ โครงสร้างของร่างกายที่เปลี่ยนแปลงไป สาขาย่อยนี้จะศึกษาสภาพทางสรีระหรือกายภาพ เรียกว่า มานุษยวิทยากายภาพ เป็นการศึกษาและตีความเกี่ยวกับซากของสัตว์ไพรเมท พันธุกรรมของประชากร จนถึงการเป็นมนุษย์ในปัจจุบัน (Homo Sapiens) ในฐานะที่

⁴ Merwyn S. Garbarino, Sociocultural theory in Anthropology, Holt Rinehart and Winston, New York, 1977, p. 2.

⁵ David Kapland, Robert A. Manners, Culture theory, Prentice-hall Inc., New Jersey, 1972, p. 6.

มนุษย์เป็นสัตว์ชนิด (Species) หนึ่ง สำหรับนักมานุษยวิทยาที่สนใจเกี่ยวกับความเป็นมนุษย์นั้นจะสนใจศึกษาวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของมนุษย์ บางครั้งจะแบ่งออกเป็นกลุ่มศึกษาชาติพันธุ์วรรณา (Ethnography) และชาติวงศ์วิทยา (Ethnology)⁶ นักมานุษยวิทยาเมื่อศึกษาสังคมจะสนใจถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีความคิดและสามารถให้สัญลักษณ์ได้ คือ ภาษา ฉะนั้นการศึกษาทางมานุษยวิทยาในแง่ของความสัมพันธ์ก็คือ การศึกษาการตอบโต้มนุษย์ (Human response)⁷ หรือการที่มนุษย์มีปฏิกิริยาตอบสนองหรือมีผลกระทบต่อกันระหว่างระบบย่อยต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสังคม เช่น โครงสร้างทางสังคม อุดมการณ์ทางความคิด เศรษฐกิจ การเมือง เป็นต้น แต่ปัญหาที่นักมานุษยวิทยาตระหนักถึงที่สำคัญที่สุดก็คือการอธิบายความแตกต่างหรือความเหมือนกันของวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรม รวมทั้งเหตุและผลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงหรือดำรงรักษาวัฒนธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญๆ หลายอย่างที่เป็นตัวกำหนด เช่น ความเชื่อ คุณค่าทางสังคม พฤติกรรมทางสังคมและรูปแบบของสังคม เป็นต้น⁸ ผลงานทางวิชาการของนักมานุษยวิทยาที่ปรากฏออกมาทุกวันนี้ส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาจากข้อเท็จจริงหรืองานในสนาม (Field work)⁹ ไม่ว่างานของนักมานุษยวิทยาจะเริ่มต้นด้วยความว่างเปล่าหรือไม่รู้อะไรเลยก่อนที่จะทำงาน แต่อาศัยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่ได้นำไปใช้ สามารถสร้างผลงานทางวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง

⁶ Ethnography เป็นการศึกษาเรื่องราวความเป็นมาของมนุษย์ในด้านวัฒนธรรม มีการพรรณนา หรือบันทึกรายละเอียดของวัฒนธรรมนั้นเพียงวัฒนธรรมเดียว ส่วน Ethnology เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงทฤษฎี มีการเปรียบเทียบสองวัฒนธรรมขึ้นไป

⁷ Boas, Franz, *Race, Language and culture*, Macmillan, New York, 1940, p. 281.

⁸ David Kapland, Robert A. Manners, *Culture theory*, p. 6.

⁹ Margaret Mead, *Anthropology and education for the future teaching of anthropology*, American Anthropological Association, 1963, pp. 595-607.

ทฤษฎีแล้วตั้งข้อสมมติฐานเพื่อใช้เป็นแนวทางการวิจัยต่อๆ มาได้ช่วยให้ความรู้ทางมานุษยวิทยาขยายออกไปเป็นกลุ่มนักมานุษยวิทยาสังคม (Social Anthropology)¹⁰ ในเวลาต่อมา

ความสับสนที่ว่านักมานุษยวิทยาศึกษาอะไรนั้นยังคงมีอยู่ เช่น เคยเข้าใจว่านักมานุษยวิทยาศึกษาแต่เฉพาะสังคมดั้งเดิม (Primitive society) สังคมที่ไม่มีตัวหนังสือ สังคมชาวเขา สังคมชาวนา และผลการศึกษา ก็เป็นการพรรณนาถึงภาพชีวิตสังคมต่างๆ ไปเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วเบื้องหลังการศึกษาสังคมต่างๆ ก็เพื่อที่จะหาคำตอบบางประการเกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมที่นักมานุษยวิทยาได้ค้นคว้าศึกษาในแง่ความรู้ที่ค้นพบใหม่และอีกทางหนึ่งคือ ช้อค้นพบเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจหรือรัฐที่มีอิทธิพลเหนือสังคมนั้นๆ โดยพบว่าผลงานของนักมานุษยวิทยามีบทบาทอย่างมากต่อการวางแผน ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของกลุ่มประเทศที่เคยมีเมืองขึ้นหรืออาณานิคมที่ขึ้นตรงต่อประเทศเมืองแม่¹¹ เช่น เหตุการณ์ของโลกช่วงมีภาวะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำหลังปี ค.ศ. 1929 ประเทศต่างๆ ได้ก้าวไปสู่ภาวะตั้งเครียดทางสังคม ประเทศที่ผลิตนักมานุษยวิทยาเช่น อังกฤษ เริ่มมองเห็นความสำคัญที่จะใช้นักมานุษยวิทยามาศึกษาปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ส่วนในเยอรมัน นักมานุษยวิทยากายภาพก็มีบทบาทที่ทำให้เกิดความคิดที่ถือว่าเชื้อชาติตนนั้นประเสริฐและดีที่สุด และสูงเหนือกว่าวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น มีผู้ทำการวิจัยและเสนอฮิตเลอร์ว่าชนชาติอารยันหรือผิวขาวดีเหนือชาติอื่นๆ¹² จนเป็นเหตุให้เกิดลัทธิคลั่งชาติและก่อให้เกิดปฏิบัติการเช่นฆ่าชนชาวยิวอย่างรุนแรง เป็นต้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อเปิดตลาดการค้าเสรี นักลงทุนก็เริ่มสนใจที่จะทราบว่าจะทำอย่างไรจึงจะขายสินค้าของตน

¹⁰ ในอเมริกันนิยมเรียก Cultural Anthropology โดยอิทธิพลแนวคิดของ Franz Boas.

¹¹ S.F. Nadel, The foundations of social anthropology, Lowe and Brydone Ltd. London, 1958, p. 3.

¹² Merwyn S. Garbarino, Sociocultural theory in Anthropology, p. 63.

ได้และลงมือทำการวิจัยเพื่อหาจุดอ่อนจุดแข็งของวัฒนธรรมของประเทศต่างๆ เพื่อจะได้วางแผนด้านการตลาด เพื่อสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ นักมานุษยวิทยายังมีบทบาทต่อการทหาร เช่น การศึกษาทางจิตวิทยาของ Ruth Benedict และ Margaret Mead ได้ศึกษาวิจัยเพื่อนำผลไปใช้ในทางสงครามจิตวิทยา ระหว่างสหรัฐกับเยอรมัน¹³ เป็นต้น

ความสำคัญของสาขามานุษยวิทยาอีกแนวทางหนึ่ง ก็คือการใช้เป็นแนวทางที่จะพัฒนาประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย รัฐบาลอินเดียได้ใช้นักมานุษยวิทยาศึกษาปัญหาเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยให้ทำการวิจัยเพื่อวางแผนการบริหาร ตลอดจนมีการอบรมและจัดตั้ง Indian Council of Social Science Research (ICSSR) ขึ้นเพื่อเสนอผลการวิจัยตามโครงการวางแผนพัฒนาประเทศ¹⁴ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 มาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลอินเดียได้ให้การสนับสนุนการวิจัยทางมานุษยวิทยาโดยตลอด เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาชุมชน และส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่จะทำอย่างไรให้คนอินเดียยอมรับแนวทางการพัฒนาตนเองด้านการเกษตรกรรม การแพทย์และสาธารณสุข บทบาทนักมานุษยวิทยาจึงพบว่า ไม่เพียงแต่จะทำงานด้านการวิจัยเท่านั้นยังให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาอีกด้วย¹⁵

ประเทศด้อยพัฒนาอีกหลายประเทศที่ได้ให้ความสำคัญต่อวิชาการทางมานุษยวิทยา ในการแก้ไขปัญหาพัฒนาประเทศ และถือว่าเป็นการให้บริการและความรู้แก่มนุษยชาติ ไม่ว่าปัญหานั้นจะเป็นปัญหาดังคม การเมือง การเสนอปัญหาของนักมานุษยวิทยาส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะมานุษยวิทยาประยุกต์ โดยเริ่มใน

¹³ Merwyn S. Garbarino, *Sociocultural theory in Anthropology*, p. 67.

¹⁴ H.M. Mathur, *Anthropology, government and developmental planning in India anthropology*, Mouton Publishers, the Hague, 1975, pp. 125-144.

¹⁵ Lewis, Oscar, *Group dynamics in North India Village* New Delhi: Planning Commission, Government of India.

ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1941 ได้จัดตั้ง Society for Applied Anthropology ขึ้นเพื่อที่จะได้นำความรู้ของนักมานุษยวิทยาจากการศึกษาปัญหาเฉพาะเรื่อง¹⁶ เพื่อแนะนำและเสนอแก่รัฐบาลตลอดจนเอกชนและนักบริหารที่อาจจะใช้ประโยชน์จากความรู้ที่ได้เหล่านั้นไปปฏิบัติ¹⁷ สำหรับประเทศไทย การศึกษาสังคมไทยในเชิงมานุษยวิทยานั้นอาจเรียกได้ว่า เคยมีชาวต่างประเทศได้บรรยายหรือรายงานลักษณะคล้ายทางมานุษยวิทยาเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับสังคมไทยในอดีตค่อนข้างละเอียดหลายเรื่อง เช่น งานของ La Loubere ที่ตีพิมพ์ในเรื่อง A New Historical Relation of the Kingdom of Siam, John Bowring เรื่อง The Kingdom and People of Siam ในปี ค.ศ. 1857 McGilvary เรื่อง A Half-Century among the Siamese and Laos ในปี ค.ศ. 1912 นับเป็นการศึกษาสังคมไทย โดยบรรยายสภาพสังคมโดยผู้เขียนได้เดินทางผ่านเข้ามาในประเทศไทย จึงมีลักษณะที่เป็นการศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณา มิใช่เป็นการเก็บข้อมูลในสนามที่ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์แบบปัจจุบัน ส่วนการศึกษาทางมานุษยวิทยาจริงๆ ได้เริ่มระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น John F. Embree เรื่อง Thailand-A Loosely Structured Social System ปี ค.ศ. 1950 Lauriston Sharp เรื่อง Peasants and Politics in Thailand ปี ค.ศ. 1950 William G. Skinner เรื่อง Leadership and Power in Chinese Community in Thailand ในปี ค.ศ. 1953 นอกจากนี้ยังมีนักมานุษยวิทยาอีกหลายคน เช่น Lucian Hanks, Herbert P. Phillips, Steven Piker, Erik Seidenfaden เป็นต้น การศึกษาสังคมไทยของนักมานุษยวิทยา

¹⁶ ในอดีตรัฐบาลสหรัฐฯ ก็เคยอาศัยผลงานจากนักมานุษยวิทยาไปใช้ประโยชน์ที่จะเข้าใจวัฒนธรรมของชาวอินเดียนแดงเผ่าต่างๆ เพื่อจะได้วางแผนควบคุมให้อยู่ในเขตควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ก็คือถ้าทราบถึงวัฒนธรรมความรู้สึกและพฤติกรรมของชนกลุ่มน้อยก็เป็นการง่ายที่จะปกครองนั่นเอง

¹⁷ Sol Tax, The uses of anthropology horizons in anthropology reading in anthropology, McGraw-Hill, New York, 1966, p. 418.

ชาวต่างประเทศ ยึดแนวทางการวิจัยเชิงจิตวิทยาวัฒนธรรมและโครงสร้างหน้าที่นิยมสถาบันทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ได้รับการสนับสนุนให้มีการศึกษาโดยประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ต้องการจะเข้าใจประเทศไทยทุกแง่มุม โดยเฉพาะจิตใจและโครงสร้างทางสังคม ซึ่งรวมถึงการเมือง เศรษฐกิจอีกด้วย

สุภาภรณ์ จันทวานิช และคณะ¹⁸ ได้รวบรวมงานวิจัยเชิงคุณภาพในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทราบขอบข่ายความเคลื่อนไหว ตลอดจนสถานการณ์ความก้าวหน้าทางวิชาการและวิธีวิจัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการวิจัยสาขามานุษยวิทยามากที่สุดถึง 57 เรื่อง นอกจากนั้นเป็นการวิจัยทางสังคมวิทยา รัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ ซึ่งทั้งหมด 207 เรื่อง ในจำนวนผลงานทางมานุษยวิทยาลหลายเรื่องเป็นการวิจัยเพื่อมาพัฒนาการเกษตร การพัฒนากำลังคนในชนบท ลักษณะผู้นำท้องถิ่น ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ

บทบาทของนักมานุษยวิทยาที่ได้เสนอผลงาน เสนอแก่องค์กรหรือรัฐบาล เพื่อนำผลไปปฏิบัติ มิใช่มีข้อจำกัดแต่เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งที่จะได้ตื่นตัวใช้ประโยชน์จากนักมานุษยวิทยา แต่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนานาชาติที่ควรตระหนักถึงความสำคัญของสาขาวิชานี้ถ้าหากจะมีเป้าหมายแห่งความทัดเทียมกันของมวลมนุษยชาติทั่วโลก ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในแง่ของความเป็นมนุษย์ การดำเนินชีวิตที่ต่างต้องพึ่งพากันมิใช่แต่เฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยรัฐบาลระดับชาติ ไม่ว่าเป้าหมายของความสำเร็จเป็นด้านสุขภาพหรือการเกษตรก็ตาม ทั้งนี้เพราะในแง่ของความก้าวหน้าของสังคมนั้นมีปัจจัยหลายอย่างที่จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ เช่น ความยากจน ภาวะทุพโภชนาการ ซึ่งเป็นปัญหาและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องให้ความช่วยเหลือด้านวิทยาการและเทคโนโลยี ซึ่งจำเป็นต้องทราบถึงทัศนคติ

¹⁸สุภาภรณ์ จันทวานิช และคณะ, งานวิจัยเชิงคุณภาพในประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โรงพิมพ์เซนเตอร์พับลิเคชั่น, กรุงเทพฯ, หน้า 4-6.

ความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะโครงสร้างทางสังคม ระบบคุณค่า ตลอดจนพฤติกรรมที่จะมีผลต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อจะปฏิรูปสังคม และเพื่อเป้าหมายของความทัดเทียมกันของมนุษยชาติ ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ตลอดจนจะสามารถสร้างพลังต่อรองของประชาชนได้มากขึ้นได้¹⁹

วิชามานุษยวิทยาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งตรงที่ว่า ข้อเสนอของการศึกษา โดยเฉพาะด้านประยุกต์จะช่วยให้มีการตัดสินใจที่ดีขึ้น เพราะจะเสนอข้อมูลที่เป็นความจริงแก่ผู้บริหาร²⁰ จริ่งอยู่ที่การศึกษาทางมานุษยวิทยา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับคน ซึ่งมีพฤติกรรมที่ผันแปรไปได้ง่าย แต่นักมานุษยวิทยาเท่านั้นที่สามารถจะเข้าใจจิตใจของมนุษย์อย่างเป็นระบบและมีวิธีการที่จะสืบสวนมากกว่าสาขาอื่น ๆ โดยการวิจัยเพื่อหาความสัมพันธ์และหน้าที่ (Functions) ขององค์ประกอบส่วนต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ²¹ ตลอดจนเสนอแนะหรืออธิบายแก่รัฐบาลในการบริหารอย่างถูกต้องต่อไป

ที่มาของทฤษฎีและแนวความคิดทางมานุษยวิทยา

1. ทฤษฎีเกิดขึ้นได้อย่างไร

นักวิทยาศาสตร์ หรือนักสังคมศาสตร์จะศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม โดยมีจุดเริ่มต้นที่ข้อมูลที่ได้ ข้อมูลก็คือ ข้อเท็จจริง ข่าวสาร ตัวเลข สิ่งที่ต้องตั้งได้หรือไม่ได้ แต่สามารถสังเกตเห็นได้ในลักษณะที่มีรูปแบบหรือจำนวนที่จะสามารถบอกประเภท ขนาด ความถี่ ข้อมูลก็คือ วัตถุที่ที่จะหาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของ

¹⁹ George M. Foster, Traditional societies and technological change, Harper & Row Publishers, New York, 1973, pp. 246-251.

²⁰ E. E. Evan-Pritchard, Social anthropology, Cohen & West Ltd., London, 1969, pp. 117-118.

²¹ Ibid, 119.

ปรากฏการณ์ทางสังคม เพื่อจะได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ ซึ่งได้มีการวางหลักทั่วไปแล้ว และ
พร้อมจะสรุปเป็นทฤษฎีต่อไป



ฉะนั้น ทฤษฎีก็คือ ความจริงที่สรุปแล้วจากการสังเกตอย่างมีหลักที่อาศัย
วิธีการแบบอย่างทางวิทยาศาสตร์ โดยจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของข้อมูล
สถานการณ์ที่ก่อให้เกิดสถานการณ์นั้นๆ และการอธิบายให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ของ
ข้อมูลว่า เมื่อนำมาประกอบกันกับข้อมูลอื่นๆ จะเกิดผลอย่างไร ในทางกลับกัน
ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากสาเหตุ หรือองค์ประกอบอะไรบ้าง โดยจะต้อง
พิจารณาหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

1) อาศัยจากกฎเกณฑ์ ข้อสรุป และทฤษฎีที่นักวิชาการได้ค้นพบ
มาแล้ว หรือได้สร้างมาแล้ว เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณา

2) การตั้งข้อสงสัยขึ้นมาภายหลัง ซึ่งเรียกว่าสมมติฐานเป็นข้อสงสัยว่า
ข้อมูลน่าจะสัมพันธ์กันอย่างไร อันเป็นความสัมพันธ์ที่สมมติขึ้นมาก่อนการพิสูจน์ ซึ่ง
จะต้องพิสูจน์ด้วยวิธีการที่เชื่อถือได้ และมีกรอบแนวความคิดในเรื่องนั้นๆ เป็นบรรทัด
ฐานและขอบเขตในการที่จะพิจารณาหาความสัมพันธ์ของข้อมูล เพื่อพิสูจน์หา
กฎเกณฑ์เป็นทฤษฎีขึ้นต่อไป

ด้วยเหตุนี้ มานุษยวิทยาจึงเป็นสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์ที่มุ่งแสวงหา
ทฤษฎีที่จะอธิบายธรรมชาติของสังคม บางครั้งนักสังคมศาสตร์เรียกว่า การสร้างกฎ
(Laws) เช่น ในฝรั่งเศส Montes Quier (1689-1755) ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับการเมือง
สังคมและปรัชญา เขาพยายามเน้นคุณลักษณะของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับรัฐ และ
อิทธิพลของสิ่งแวดล้อม เช่น เศรษฐกิจ ความเชื่อ ประเพณีเป็นการวิเคราะห์
ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และกระบวนการทางสังคมโดยวิธีสรุปจากกฎเกณฑ์หลัก
ทั่วไป เช่น ในหนังสือ Spirit of the Laws เขาได้เน้นการบูรณาการที่มีผลทำให้เกิดการ

ประสานทางสังคม เขาใช้ Laws ในความหมายที่ต่างๆ กัน แต่ที่กินใจความมากที่สุด ก็คือความจำเป็นที่มีความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากสิ่งต่างๆ ที่เป็นไปอย่างธรรมชาติ นั่นก็คือเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้สังคมมนุษย์มีแบบอย่างที่แตกต่างกัน นักสังคมศาสตร์คนต่อมา ไม่ว่าจะเป็น Saint Simon (1760-1825) หรือ Auguste Comte (1798-1857) ได้ค้นพบและเสนอหลักการศึกษาสังคม โดยการเปรียบเทียบที่จะสามารถอธิบายธรรมชาติของมนุษย์ได้ดียิ่งขึ้น อันเกิดจากสาเหตุและผลที่ตามมา (Cause-effects) ดังนั้นการศึกษาของนักมานุษยวิทยาก่อนที่จะมาสนใจศึกษาโดยเน้นที่สถาบัน (Institutions) ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันจึงมีข้อสันนิษฐานที่ว่า สังคมมนุษย์ก็คือระบบของธรรมชาติอย่างหนึ่ง และมีการดำรงอยู่อย่างมีกฎเกณฑ์²²

นักมานุษยวิทยาในยุคแรกๆ ส่วนใหญ่มีการใช้ความคิดอย่างกว้างๆ รวมๆ และทำงานในสนามที่เรียกว่า สังคมหรือชุมชนขนาดเล็ก แต่เป็นการศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้งถึงระบบความสัมพันธ์ทั้งหมด และสังคมก็เปรียบเสมือน Net work ของความสัมพันธ์ที่มนุษย์ต่างอาศัยอยู่ร่วมกันภายใต้อาณาเขตเดียวกัน ไม่เพียงเท่านั้นยังสนใจศึกษาความคิด และความเชื่อของพฤติกรรมที่แสดงออกของมนุษย์และพยายามเข้าใจจิตใจของคนในสังคม การสังเกตการณ์ทำให้สามารถตั้งข้อสังเกตจากข้อเท็จจริงของพฤติกรรมที่ปรากฏบนพื้นฐานที่ “น่าจะมีความหมาย” นักมานุษยวิทยาจึงมีคำถามอยู่ในใจไม่ว่าจะเป็นเรื่องอะไร เช่น สายสัมพันธ์ทางเครือญาติ เขาพยายามแยกแยะพฤติกรรมออกเป็นหมวดหมู่และค้นหากฎเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การแต่งงาน การบูชาบรรพบุรุษ การปกครอง โดยมองแง่ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างใครกับใคร ความสัมพันธ์นั้นเกี่ยวข้องกับอะไร และเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากเพียงใด การหากฎเกณฑ์เช่นนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่เกิดแนวความคิด (Concept) ขึ้นในใจ จากสิ่งที่คนในสังคมพูดหรือกระทำว่าเป็นระบบ

²² E. E. Evan-Pritchard, Social anthropology, Cohen & West Ltd., London,

หรือไม่ มีความแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไรบ้าง ปรัชญาการกระทำที่แสดงออกมาเป็นแบบแผนของการกระทำ (Action pattern) หรือความสัมพันธ์ทางสังคม (Social relationship) ที่อาจจะเชื่อมโยงกับพฤติกรรมทางด้านอื่นๆ

งานของนักมานุษยวิทยาตอนต้นๆ ส่วนมากเป็นการบรรยายเชิงพรรณนามาจนกระทั่ง Robert Redfield และ Claude Levi-Strauss ได้เริ่มใช้วิธีการทางสถิติเข้ามาช่วยอธิบาย เพื่อจะได้เห็นถึงการมีความสัมพันธ์หรือไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันในระบบของการกระทำต่อกัน (System of action) เสียก่อนที่จะบอกว่าอะไรเป็นตัวกำหนดที่แท้จริง ระหว่างพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับระบบของความคิด นักมานุษยวิทยาจึงสนใจที่ทัศนคติและรูปแบบพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกัน และทฤษฎีจึงเริ่มปรากฏเมื่อนักมานุษยวิทยาเริ่มบรรยายให้เห็นสิ่งที่เขาได้จัดเป็นหมวดหมู่ จัดอันดับให้คำนิยามและให้ความหมาย ซึ่งได้จากการสังเกตไปทั่ว ทฤษฎีจึงเกิดจากข้อเท็จจริงที่สรุปให้เห็นความสัมพันธ์อย่างเป็นระเบียบเข้าด้วยกันการวางหลักทั่วไปจากสิ่งที่สังเกตเห็นได้ อาจจะมองเห็นว่าเป็นเพียงนามธรรม แต่การจัดหมวดหมู่อย่างมีหลักเกณฑ์จะทำให้มีลักษณะเป็นทฤษฎีขึ้น ส่วนการที่ทดสอบว่าอะไรเป็นทฤษฎีหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเขาสามารถตั้งปัญหาอย่างเป็นระบบหรือไม่ และจะถามในเรื่องอะไรจากความคิดทางทฤษฎี ฉะนั้นนักมานุษยวิทยาจะสร้างกรอบแห่งการอธิบายโดยได้จากชุดของคำถามหลายๆ คำถาม ซึ่งทฤษฎีที่ตั้งขึ้นอาจไม่เหมือนคนอื่นๆ และสิ่งที่ต้องการก็เพียงคำอธิบาย เช่น จะสามารถเรียนรู้ถึงวัฒนธรรมที่พบเห็นนั้นเพียงพอหรือยัง หรือจะหาความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ได้เพียงใดในแง่ของสาเหตุที่เกิดขึ้นและผลที่เกิดขึ้นตามมา

ฉะนั้น โดยพื้นฐานความสนใจของนักมานุษยวิทยาก็คือ ต้องการจะอธิบายเรื่องต่างๆ หรือปัญหาต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยสนามที่เขาสนใจจะศึกษาเพื่อความรู้และทฤษฎีที่จะอธิบายความเป็นจริงที่ได้ค้นพบ

2. ทฤษฎี ข้อเสนอ การวางหลักทั่วไป กฎ และตัวแบบทางมานุษยวิทยา

มีคนให้นิยามคำว่าทฤษฎีไว้มาก แต่ละคนก็ให้คำอธิบายในรายละเอียดที่แตกต่างกัน เพื่อที่จะได้เข้าใจความหมาย จึงอยากให้เราทำความเข้าใจคำที่นักมานุษยวิทยาต้องอาศัยทฤษฎีในการใช้เป็นแนวทางการศึกษา คือ

คำว่าความรู้ทางทฤษฎี (Theoretical knowledge) ถ้าจะแยกคำทั้งสองคำนี้ออกจากกัน “ความรู้” หมายถึง ความพยายามที่จะอธิบายปรากฏการณ์อย่างมีกฎเกณฑ์ มีข้ออาศัยหลักเหตุผลทางปรัชญา ส่วน “ทฤษฎี” หมายถึง ผลสรุปย่อของข้อมูลที่มีใช้เพียงแต่จะบอกให้ทราบว่าคือ “อะไร” (What) เท่านั้น แต่จะบอกให้ทราบว่า “ทำไม” (Why) จึงเกิดขึ้นด้วย ทฤษฎีจะอธิบาย “การหน้าที่” ของข้อเท็จจริง (Facts) ที่มีความสัมพันธ์ต่อกันที่จะนำไปสู่การค้นพบข้อเท็จจริงอันใหม่ได้ (New facts) ทฤษฎีจึงเป็นลักษณะหนึ่งหรือการวางหลักทั่วไปชนิดหนึ่งจากข้อเสนอ (Proposition) ที่สัมพันธ์กันตั้งแต่สองตัวขึ้นไป ที่มีการแจกแจงระดับต่างๆ ของปรากฏการณ์ ส่วนการวางหลักทั่วไปนั้น (Generalization)²³ จะได้จากการสังเกตการณ์ที่นักมานุษยวิทยาได้ค้นพบเก็บรวบรวมแล้ว แต่ถ้าหากสิ่งที่ค้นพบเป็นเพียงคำบรรยายปรากฏการณ์ธรรมดา ก็จะเป็นเพียงคำกล่าวเชิงพรรณนา (Descriptive statement) เช่น การพบเรื่องเกี่ยวกับข้อห้ามทางเพศ (Incest taboo) เป็นเพียงข้อเสนอที่ยังไม่ได้วางหลักทั่วไปอย่างแน่ชัด แต่ถ้ากล่าวว่า “ทุกสังคมมนุษย์มีข้อห้ามทางเพศ” จึงจะเป็นการวางหลักทั่วไป จะสังเกตได้ว่ามีข้อแตกต่างกันก็คือ คำว่า “ทุกสังคม” มีข้อห้ามทางเพศ ไม่ว่าจะ เป็นสังคมใดที่ไหนในอดีตหรือปัจจุบัน ส่วนทฤษฎีนั้นบางทีก็มีลักษณะคล้ายกับการ

²³ การวางหลักทั่วไป หมายถึง “ข้อความที่ระบุว่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งมีลักษณะบางอย่างเหมือนกันกับสิ่งอื่นๆ ซึ่งเป็นของประเภทเดียวกัน” โปรดดูเพิ่มเติมในตำราการวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่ได้อ้างไว้แล้วในเชิงอรรถด้านๆ

วางหลักทั่วไป แต่เป็นการวางหลักทั่วไปอย่างชนิดพิเศษและมีประโยชน์ที่จะนำไปสู่การชี้แจงให้เห็นได้

การวางหลักทั่วไปเชิงประจักษ์ (Empirical generalization) เป็นการชี้ให้เห็นถึงธรรมชาติของข้อเท็จจริงที่ค้นพบ แต่ยังไม่ถือว่าเป็นทฤษฎี เพราะทฤษฎีจะบ่งชี้ให้มีความต่อไปว่า “ทำไม” ส่วนการวางหลักทั่วไปทางทฤษฎี (Theoretical generalization) เป็นขั้นที่จะให้ทราบถึงข้อเท็จจริงใหม่ เพื่อจะนำไปสู่การวิจัย ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีของ Charles Darwin ในเรื่องการคัดเลือกตามธรรมชาติ และทฤษฎีวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตทำให้เกิดการวิจัยใหม่ๆ หลายเรื่องและทฤษฎีที่เกิดขึ้นใหม่อีกหลายทฤษฎี ตัวอย่างเช่น เรื่องข้อห้ามทางเพศ การใช้แนวความคิดนี้ (เรื่องข้อห้ามทางเพศ) นำไปสู่การวิเคราะห์เรื่องอื่นๆ ในสังคมได้ เช่น ความขัดแย้งในครอบครัว แบบแผนความสัมพันธ์ทางเพศ การแต่งงานในกลุ่มนอกกลุ่ม ไปจนถึงเรื่องระบบเครือญาติซึ่งทั้งหมดเป็นเรื่อง “การหน้าที่” ของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะของการร่วมมือกัน²⁴

การวัดที่เรียกว่าข้อเสนอเชิงพรรณนา การวางหลักทั่วไปเชิงประจักษ์ หรือการวางหลักทั่วไปทางทฤษฎีจึงเป็นการเสนอลักษณะของระดับ (Degree) ของการอธิบายหรือพรรณนาหลังจากการสังเกตการณ์แล้ว และได้เห็นความแตกต่างในธรรมชาติของปรากฏการณ์ที่เป็นจริงเพื่อจะนำไปสู่การสร้างทฤษฎีต่อไป

สำหรับความแตกต่างระหว่างทฤษฎีกับกฎนั้นก็คือ เราจะสร้าง “ทฤษฎี” และเรามักจะค้นพบ “กฎ” เช่นเดียวกับกฎของธรรมชาติทั้งหลาย ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์หลายๆ ทฤษฎี จึงเป็นเรื่องของข้อความมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เช่น การยึดเหนี่ยวทางสังคม ทฤษฎีไอน์สไตน์ ทฤษฎีเกี่ยวกับวรรณะ ชนชั้น ส่วน “กฎ” ในทางมานุษยวิทยาไม่เหมือนกับวิทยาศาสตร์เสียทีเดียว ในทางมานุษยวิทยามีคนใช้คำว่ากฎ เช่น กฎแห่ง

²⁴ Robert A Manner, and David Kapland, Theory in anthropology: A source book, ALDINE Publishing Company, New York, 1968, pp. 5-7.

วัฒนธรรม (Culture laws) กฎในความหมายนี้เป็นอย่างไร ถ้าหากเราคิดคำว่า “กฎ” ขึ้นในใจ และจะตั้งข้อสมมติฐานจากจักรวาลเพื่อให้เหมือนนิวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ก็จะต้องตอบว่าไม่มีลักษณะ “กฎ” ลักษณะนี้ในทางมานุษยวิทยา แต่ “กฎ” จะเปรียบเหมือนคำกล่าว (Statement) หรือข้อเสนอ (Proposition) ของความสัมพันธ์ เช่น นักมานุษยวิทยาเสนอกฎแห่งความสัมพันธ์ของผู้ที่อาศัยอยู่กับญาติฝ่ายชาย การจัดระเบียบในการนับญาติ ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบของครอบครัวหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

ส่วนคำว่า ตัวแบบ หรือรูปแบบ (Model) นักมานุษยวิทยาหลายคนที่ได้ให้คำอธิบายว่าตัวแบบมีลักษณะคล้ายทฤษฎีและเป็นแบบแผนความคิดเหมือนกัน (Conceptual schema) แต่มีข้อแตกต่างกันตรงที่ตัวแบบไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการอธิบายได้ แต่ทฤษฎีจะสามารถอธิบายการวางหลักทั่วไปได้ ตัวแบบเป็นเพียงสิ่งช่วยให้เข้าใจโดยการอธิบาย และเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ เช่น Ideal types ของ Max Weber นับว่าเป็นตัวแบบอันหนึ่งแต่ไม่ใช่ทฤษฎี²⁵ นักสังคมศาสตร์ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่นิยมใช้ตัวแบบกันมาก และก็มีจำนวนไม่น้อยที่นิยมใช้ “กึ่งทฤษฎี” (Quasitheories) หรือ Theoretical work ซึ่งเป็นการวางหลักทั่วไปเฉพาะเรื่องบางชนิด

นักมานุษยวิทยาใช้ทฤษฎีหรือสร้างทฤษฎีอย่างไร

บางครั้งทฤษฎีทางมานุษยวิทยา มีความหมายคล้ายแนวคิด (Concept) และตัวแบบ (Model) การสร้างทฤษฎีของนักมานุษยวิทยาหรือการใช้ทฤษฎีจึงอาศัยผลงานจากการทำงานในสนาม



²⁵ David Kaplan and Robert, A manners culture theory, Prentice-Hall, Inc.,

การทำงานในสนามหรือการศึกษาร่วมชน ก็คือห้องทดลองขนาดใหญ่ ในอดีต นักมานุษยวิทยาสนใจศึกษาสังคมชนกลุ่มน้อย หรือสังคมเผ่าดั้งเดิม สังคมเกษตรกรรม สังคมเมือง ฯลฯ ซึ่งเป็นรากฐานการเริ่มต้นของการสร้างทฤษฎีวิวัฒนาการ และได้เสนอบทความทางวิชาการด้านมานุษยวิทยาออกอย่างสม่ำเสมอ บทความดังกล่าวมิใช่เฉพาะแต่จะอธิบายให้เห็นสภาพข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่ต้องการคำอธิบายระหว่างทฤษฎี การวางหลักทั่วไป ข้อเท็จจริงและปัญหาพิเศษต่างๆ ทฤษฎีจึงมีส่วนช่วยให้นักมานุษยวิทยาได้พัฒนาความรู้กว้างไกล เพราะเป้าหมายของมานุษยวิทยา ก็คือ ความต้องการพัฒนาความรู้ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural) ของมนุษย์ที่ได้สร้างสมมานานแล้ว นักมานุษยวิทยายังได้สะท้อนสิ่งต่างๆ เหล่านั้นออกมาในแง่มุมต่างๆ คือ ความรู้ที่เป็นจริง และพัฒนาความรู้ทางมานุษยวิทยาต่อไป ทฤษฎีทางมานุษยวิทยาจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะไม่เพียงแต่ที่จะรวบรวมผลที่ได้จากการวิจัยที่จะทำให้มีความหมายเท่านั้น แต่จะเป็นรากฐานมากขึ้นที่จะกำหนดว่า “คำถาม” อะไรที่ควรจะถามเพื่อจะได้ความรู้เช่นเดียวกับความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่มีได้เกิดขึ้นมาด้วยตัวของมันเอง การศึกษาทางมานุษยวิทยาก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าการวิจัยเชิงประจักษ์จะเป็นวัตถุดิบ (Raws) ของการวิจัย แต่ก็ขึ้นอยู่กับข้อยุติของปัญหาที่ต้องการจะทราบ และข้อยุตินั้นก็เป็นสิ่งที่ควรสันนิษฐานอย่างเป็นเหตุเป็นผลของการวิเคราะห์ปัญหาที่สัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ทฤษฎีจึงเป็นรากฐานนำไปสู่การสังเกตเชิงประจักษ์ (Empirical observation) ของความจริงทั้งหลาย และความจริงเหล่านั้นจะมีความหมายบางอย่าง เพียงแต่อยู่ในกรอบแห่งทฤษฎีที่จะสอบถามความรู้ให้แน่ชัดหรือรวบรวมให้ได้ ฉะนั้นคำถามที่จะถามตามกรอบแนวความคิดจึงจะต้องเป็นคำถามที่ใช้ได้จริงๆ มีการจัดลำดับขั้นตอนอย่างมีความหมายและคำถามจะต้องมีเหตุผลที่สอดคล้องสัมพันธ์กันเพื่อที่เข้าถึงความจริงของสังคมทั้งหมด

สำหรับสิ่งที่จะเรียกว่าทฤษฎีที่เป็น “ทฤษฎี” หรืออะไรที่จะทำให้ทฤษฎีเป็นทฤษฎีได้นั้น (What it is that makes a theory is a theory) จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด การ

ใช้ทฤษฎีทางมานุษยวิทยาก็เช่นเดียวกับศาสตร์ที่เป็นวิทยาศาสตร์แขนงอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องมีทฤษฎี แต่ทฤษฎีทางมานุษยวิทยาค่อนข้างจะมีปัญหาเหมือนกันคือ ทฤษฎีทางมานุษยวิทยาจะเป็นทฤษฎีได้จะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นองค์ประกอบที่ประกอบขึ้นจากส่วนต่างๆ ได้แก่ ชนิดของกรอบแนวความคิดชนิดของคำถาม องค์ประกอบทางมานุษยวิทยาไม่เหมือนวิทยาศาสตร์ เช่น วิทยาศาสตร์มีการวัดที่แน่นอน เช่น เวลา ระยะทาง จำนวนเงิน น้ำหนัก ซึ่งแน่นอนกว่าการวัดความสัมพันธ์ทางมานุษยวิทยา จึงต้องการอาศัยคำอธิบายหรือบรรยายอย่างละเอียดและมีเหตุผล

2. การสร้างทฤษฎีจากระบบที่เป็นระบบเปิด ได้แก่ ชนิดของตัวแปรต่างๆ ที่มีมากมายต้องอาศัยความสามารถในการควบคุมตัวแปรต่างๆ ในการศึกษาค้นคว้า นับเป็นความยากในการมุ่งศึกษาระบบทั้งสังคมที่เป็นหมู่บ้าน ชุมชน เผ่าชน กับชนิดของการอธิบาย เช่น ระดับและปัญหาต่างๆ

3. การวัดด้วยวิธีวิทยาศาสตร์ของชนิดและระบบ มิใช่เพียงแต่จะดูความสัมพันธ์ที่คงที่เท่านั้น แต่จะดูกระบวนการที่สัมพันธ์กันภายในของระบบที่ซับซ้อนๆ เช่น การศึกษาของกลุ่ม Brownian ซึ่งดูที่ผลที่เกิด (Effect) และการเคลื่อนไหว (Movement) ตามเวลาและสถานที่ซึ่งหมายถึงเงื่อนไข (Conditions) ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแต่โอกาสและที่มีความเป็นไปได้สูง และภายใต้ระบบเปิดนั้นๆ

แนวทางการวิจัยทางมานุษยวิทยาประยุกต์เพื่อการพัฒนา

1. มานุษยวิทยาประยุกต์ (Applied Anthropology)

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 มาจนถึงปัจจุบันมานุษยวิทยาได้มีบทบาทอย่างมากในการเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงสังคม และคุณภาพของชีวิตมนุษย์ แนวทางการศึกษาเป็นเรื่องปัญหาสังคมที่ต้องการจะแก้ไข เช่น ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่มประเทศที่มีอาณานิคม มีวัตถุประสงค์จะทำการปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพ จึงได้ขอความร่วมมือจากนักมานุษยวิทยา ทำการวิจัยและขอคำปรึกษาทางข้อมูลด้านชาติ

พันธูวิทยา เพื่อใช้ประกอบในการวางแผนในการที่จะเข้าใจถึงวัฒนธรรมและจิตวิทยาของข้าศึกได้ นอกจากนี้ก็มานุษยวิทยายังมีส่วนร่วมในการสร้างแผนงานการดำเนินการและร่วมกำหนดนโยบายของรัฐบาลในแง่วิชาการ ประเทศที่การเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น ประเทศแถบเอเชียและลาตินอเมริกัน การใช้วิชามานุษยวิทยาประยุกต์ในระยะแรกๆ ไม่เพียงแต่ทางด้านการศึกษาหรือทางการเมืองเท่านั้น แต่จะทำการวิจัยความต้องการของรัฐบาลในโครงการพัฒนาสาขาต่างๆ เช่น การเกษตร การแพทย์ และสาธารณสุข ทั้งนี้โดยมีความคิดพื้นฐานที่ว่า โครงการใดๆ ก็ตามจะบรรลุเป้าหมายได้นั้นจะต้องสอดคล้องกับคุณค่าทางสังคม ประเพณี การจัดระเบียบทางสังคมของประชาชนทั้งหมดที่มีแบบแผนชีวิตนั้นๆ อยู่ ผู้วางแผนจะต้องเข้าใจอย่างลึกซึ้งเสียก่อน เช่น การจะแนะนำเทคโนโลยีไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านใด จะต้องทราบพื้นฐานการศึกษา ระบบความเชื่อ ประเพณี ในการที่จะประสานและรองรับกับโครงการพัฒนาต่างๆ ตลอดจนแนวทางในการร่วมมือกับรัฐบาลที่จะสามารถช่วยตัวเองภายใต้โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ²⁶

กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่นักมานุษยวิทยาจะใช้แนวความคิดทางทฤษฎีความรู้ ตลอดจนระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษาหาคำตอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านสังคม เศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของมานุษยวิทยาประยุกต์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาย่อย (Sub discipline) อันหนึ่งของมานุษยวิทยา โดยการพิจารณาระหว่างปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ความทันสมัย ในประเทศทั้งที่กำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม มานุษยวิทยาประยุกต์จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมและสังคมตามแผนที่ต้องการจะปรับปรุงให้ดีขึ้น

²⁶ พัทยา สายหนู, กลไกของสังคม, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2524, หน้า 230-233.

การประยุกต์มีใช้จะมีความหมายเฉพาะแต่การวิจัยเท่านั้น แต่จะรวมไปถึงความสัมพันธ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำเนินการที่จะนำด้านนวัตกรรมไปสู่ชุมชน เริ่มตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการดำเนินการโดยการใช้ความรู้ทางด้านมานุษยวิทยาแท้ๆ แต่ก็เป็นประโยชน์ในแง่ของการนำผลจากที่ค้นพบไปใช้ประโยชน์ (Discovery-to-utilization) เช่น นักวางแผน นักปกครอง ผู้เชี่ยวชาญต่อโครงการต่างๆ ที่จะนำไปปรับปรุงเพื่อแก้ไขและเปลี่ยนแปลงต่อไป

2. เป้าหมายของมานุษวิทยาประยุกต์

หากคำว่า “การพัฒนา” หมายถึงการทำให้ดีขึ้นตามแผนไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของกลุ่มคนที่อาศัยในสังคมก็ย่อมจะต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นั้นเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การพัฒนามีใช้จะแก้ไขปัญหเฉพาะเรื่องเท่านั้น แต่จะเป็นการเปลี่ยนพฤติกรรมจากเดิมที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมา มาเป็นแบบแผนใหม่ของคนในสังคม²⁷ และการพัฒนาหรือการวางแผนในความหมายในปัจจุบันจะมีความหมายคือ เป็นกิจกรรมที่มีการดำเนินการโดยรัฐบาล ผู้บริหารการปกครององค์กระหว่างประเทศ หรือเอกชนที่เป็นฝ่ายกระตุ้นทำให้เกิดกิจกรรมขึ้น ตามการยอมรับของประชาชน

บทบาทนักมานุษวิทยาประยุกต์เข้ามาเกี่ยวข้องก็เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมตามเป้าหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทั้งสิ่งแวดล้อมกายภาพและสิ่งแวดล้อมทางสังคม ซึ่งหมายถึงเทคโนโลยีทางการเกษตร การแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนวิธีการดำเนินการกับพฤติกรรมของคนในสังคม ตัวอย่างเช่น การที่จะให้ชาวบ้านยอมรับการใช้น้ำสะอาดหรือส้วมได้นั้น จะต้องให้ชาวบ้านยอมรับในใจเสียก่อนว่า น้ำสะอาดและการใช้ส้วมเป็นของดีมีประโยชน์ มิใช่สร้างขึ้นมาเพื่อความ

²⁷ Foster M. George, Applied anthropology, Little Brown and Company,

ทันสมัยและชาวบ้านจะต้องรู้จักใช้และบำรุงรักษา นักมานุษยวิทยาจะประยุกต์แนวทางการศึกษาและวิจัยในเรื่องของพฤติกรรมว่าอะไรเป็นตัวกำหนดแบบแผนความคิดและมีปัจจัยอะไรที่จะสามารถปลูกฝังให้ชาวบ้านยอมรับและเปลี่ยนพฤติกรรมนั้น มิเช่นนั้นแล้วการให้ความช่วยเหลือหรือบริการทั้งการเกษตรกรรม เช่น พันธุ์พืชชนิดใหม่ การทำปุ๋ยหมัก หรือการบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุขของรัฐที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ก็ไร้ผลความสำเร็จของการพัฒนาจึงมีใช้อยู่ที่วัตถุที่จัดสรรไปให้ เช่น การมีสำนักงานผดุงครรภ์ สถานีอนามัย โรงพยาบาลอำเภอที่สมบูรณ์แบบ แต่ในความเป็นจริงกลับไม่ได้ใช้ ความล้มเหลวจะเกิดขึ้นทันทีหากชาวบ้านมองไม่เห็นประโยชน์ และไม่ใช้บริการหรือไม่ยอมรับกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น จุดที่สำคัญที่สุดก็คือ พฤติกรรมจะต้องเปลี่ยนไปด้วยพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัตถุที่นำไปสู่ชุมชน ซึ่งไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้กันมาก่อน ชาวบ้านอาจไม่เคยเห็นคุณค่าและประโยชน์ของนวัตกรรมที่นำไปสู่ชุมชนที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น จึงมีลักษณะเป็นเพียงการปรับปรุงอย่างปลอมๆ หรือเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณ เพราะชาวบ้านเองไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่ได้ออกสาอย่างเต็มที่ โดยธรรมชาติของพฤติกรรมของมนุษย์มักจะมั่นคงและมีความคิดฝังแน่นในเรื่องของวัฒนธรรมหรือประเพณีที่ย่อมจะมีความเชื่อและไม่ยอมรับของใหม่โดยทันที จำเป็นที่จะต้องเข้าใจและพยายามค้นหาปัจจัยที่จะนำไปสู่การยอมรับ ซึ่งอาจหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพ ซึ่งจะสามารถศึกษาได้โดยนักมานุษยวิทยาประยุกต์เพื่อหาคำตอบไปใช้ในการกำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป

โดยทั่วไป การพัฒนาด้านเทคโนโลยีและความทันสมัยเป็นสิ่งที่จะดำเนินการไปได้ไม่ถ่วงนัก จะต้องมีการวางแผนและออกแบบให้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เป็นจริงของมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมโดยกระบวนการพัฒนานั้น สิ่งที่เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือ “ตัวมนุษย์” ที่จะส่งผลให้โครงการสำเร็จหรือไม่สำเร็จ นักมานุษยวิทยาและนักพฤติกรรมศาสตร์จึงถูกเรียกใช้ให้มีบทบาทในโครงการ เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจอยู่เสมอ เพราะเป็นผู้ที่จะเข้าใจและสามารถทราบถึงพื้นฐาน

ด้านวัฒนธรรมของมนุษย์ที่จะวิเคราะห์หรือกว่าอะไรจะเกิดขึ้น เมื่อเทคโนโลยีถูกแนะนำเข้าไปในชุมชน ไม่เพียงแต่เท่านั้น นักมานุษยวิทยายังสามารถจะประเมินโครงการการว่ามีความสำเร็จเพียงใด และวางแนวทางที่จะกำหนดแผนตลอดจนการดำเนินการโครงการต่างๆ ต่อไปในอนาคตอีกด้วย

เป้าหมายที่นักมานุษยวิทยาประยุกต์ศึกษาจึงเป็นเรื่องของปัญหาเศรษฐกิจสังคม และใช้แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมและสังคมที่จะอธิบายได้ ไม่เพียงแต่การพรรณนาเท่านั้น แต่จะชี้ให้เห็นถึงวิธีการที่จะดำเนินเพื่อกิจกรรมนั้นต่อไป ซึ่งไม่เหมือนกับงานของนักมานุษยวิทยาในอดีตที่เน้นในแง่ของทฤษฎีมากกว่าที่จะนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติ จริงอยู่ที่การศึกษาทางมานุษยวิทยาจะศึกษาสังคมต่างๆ เช่น สังคมเกษตรกรรม ชนกลุ่มน้อย โรงพยาบาล หรือธุรกิจ เพราะความใกล้ชิดกับสาขาสังคมวิทยา จึงทำให้เริ่มสนใจโครงสร้างและหน้าที่ของระบบสังคมมากกว่าที่จะศึกษาเฉพาะวัฒนธรรมเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้การที่มีประวัติศาสตร์การศึกษาสังคมมาช้านาน มานุษยวิทยาประยุกต์จึงสนใจที่จะเฝ้าดูกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพราะการศึกษากระบวนการเป็นสิ่งที่ช่วยชี้ให้เห็นขั้นตอนของวิถีพลวัตได้มากกว่าการศึกษาแบบประวัติศาสตร์ และกระบวนการนี้เองที่รวมไปถึงแนวความคิดที่คาบเกี่ยวกับสาขาพฤติกรรมศาสตร์สาขาอื่นๆ อีกด้วย เช่น สังคมวิทยา จิตวิทยา หรือการศึกษาเรื่องการเรียนรู้ แรงจูงใจ ชั้นทางสังคม บทบาทความสัมพันธ์ทางสังคม เช่นเดียวกับการศึกษาแนวความคิดทางวัฒนธรรม รูปแบบวัฒนธรรมและการประสานทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเป้าหมายการศึกษาทางมานุษยวิทยา

แนวทางการวิจัยเชิงประยุกต์และทางมานุษยวิทยาประยุกต์เพื่อการพัฒนา

การศึกษาและวิจัยเชิงประยุกต์นั้นมีเป้าหมายที่จะแสวงหาแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาเพื่อที่จะนำไปสู่การบริหารและปฏิบัติการ ในอดีตประเทศที่มีเมืองขึ้นหลายประเทศได้อาศัยผลงานของนักมานุษยวิทยา และได้ให้การสนับสนุนนักมานุษยวิทยามาโดยตลอด การวิจัยทางด้านมานุษยวิทยาประยุกต์จึงได้เกิดขึ้นอย่าง

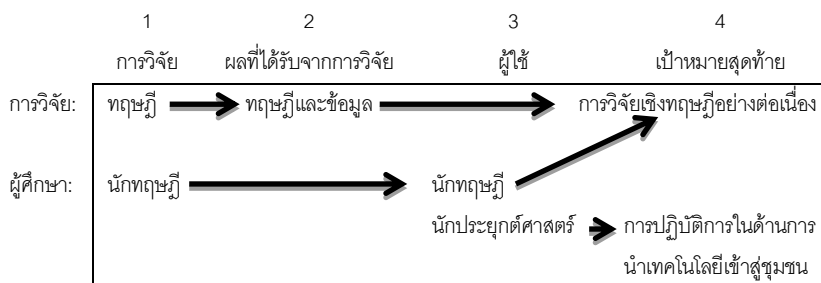
จริงจัง เช่น การวิจัยโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่ของประเทศแม็กซิโกที่ต้องการสร้างเงื่อนไขเพื่อการชลประทานตามเป้าหมายการพัฒนาเทคโนโลยี ก็ได้อาศัยผลการวิจัยของนักมานุษยวิทยาศึกษาปัญหาผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งได้ดำเนินการในปี ค.ศ. 1927 โดยนักมานุษยวิทยาชาวอเมริกันที่จะค้นหาแนวทางเพื่อที่จะให้เกิดการยอมรับ ร่วมมือลดภาวะความตึงเครียด ชัดแย้ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เพราะประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ต้องสูญเสียที่ดินและบ้านเรือนที่เคยอยู่มานาน การศึกษาก็เพื่อจะหาวิธีว่าจะทำอย่างไรที่จะให้ผู้อพยพไปอยู่ในที่ดินทำกินใหม่ เพื่อจะได้ปรับสภาพจากของเก่ามาเป็นของใหม่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นมิใช่เฉพาะทางด้านกายภาพเท่านั้น แต่จะเป็นทางด้านโครงสร้างทางสังคมและวิถีชีวิตและการบริการที่ผู้สร้างเงื่อนไขจะต้องตระหนักถึง เช่น การศึกษาการแพทย์ โบสถ์ และจะต้องคำนึงถึงจิตใจของประชาชนที่รับผลกระทบอันนี้ การวิจัยทางมานุษยวิทยาประยุกต์จะช่วยให้เกิดผลสำเร็จของโครงการหากทราบว่าประชาชนมีความพึงพอใจและไม่หวงคิดถึงบ้านเก่าที่เคยอยู่มานาน

การวิจัยเชิงประยุกต์ทางด้านมานุษยวิทยาได้มีการวิจัยอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ในการที่จะนำเทคโนโลยีและโครงการต่างๆ เข้าสู่ชุมชน ถ้าต้องการให้ได้รับผลสำเร็จให้มากที่สุด ก็โดยอาศัยการวิจัยทางด้านนี้จะเข้ามาช่วยในการดำเนินการอย่างรอบคอบ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวทางในการวิจัยเชิงประยุกต์และทางมานุษยวิทยาประยุกต์ว่า การพิจารณาถึงปัญหาของมนุษย์กับแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีนั้น การวิจัยด้านมานุษยวิทยาประยุกต์จะมีกรอบและขั้นตอนอย่างไรจะก่อให้เกิดประโยชน์

ในฐานะที่มานุษยวิทยาเป็นศาสตร์แขนงหนึ่ง การใช้ทฤษฎีกับการศึกษามานุษยวิทยาประยุกต์ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่ อย่างน้อยก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าแนวทางทางทฤษฎีนั้นมีบทบาทสำคัญต่อการนำไปปฏิบัติที่จะแก้ไขปัญหา ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวทางการวิจัยทางด้านมานุษยวิทยาประยุกต์ ใครจะแนะแนวทางกว้างๆ เกี่ยวกับกรอบการดำเนินการนำเอาความรู้ไปใช้ให้เกิดผลเสียก่อน โดยทั่วไป

การศึกษาทางวิทยาศาสตร์มีหลักสำคัญอยู่สองประการที่จะต้องคำนึงถึงประการแรก คือ การค้นพบ (Discovery) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่นักวิทยาศาสตร์ (สังคม) ได้จากการศึกษาจากข้อมูลที่จะแสดงถึงปรากฏใหม่ หรือความสัมพันธ์อันใหม่จากปรากฏการณ์ทั้งหมดที่ได้มีการก่อเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาเป็นข้อสมมติฐาน กฎ ทฤษฎี และประการที่สอง คือ การใช้ประโยชน์ (Utilization) จากผลของการค้นพบนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีที่ได้จากการสรุปแล้ว ฉะนั้นในการวิจัยจึงพอจะแยกประเภทการวิจัยออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) การวิจัยที่เรียกว่า “การวิจัยพื้นฐาน” (Basic research) หรือการวิจัยเพื่อสร้างทฤษฎี กับ (2) การวิจัยที่เรียกว่า “การวิจัยเชิงประยุกต์” (Applied research) ทั้งสองอย่างขึ้นอยู่กับว่าใครจะนำไปใช้ตามที่ต้องการอย่างไร เพื่อที่จะได้เข้าใจกระบวนการของการศึกษาของแบบอย่างทั้งสอง จึงใคร่เสนอแนวการพิจารณาระหว่างการวิจัยทั้งสอง ดังนี้²⁸



หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก George M. Foster: Applied anthropology, p. 40²⁹

รูปที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการวิจัยพื้นฐาน หรือการวิจัยเชิงทฤษฎีกับการวิจัยเชิงประยุกต์

²⁸ Bastide Roger, Applied anthropology, Croom Helm Ltd., London, 1973, p. 175.

²⁹ George M. Foster: Applied anthropology, Little Brown and Company, Boston, 1966, p. 40.

จากแผนภูมิในรูปที่ 1 การวิจัยเชิงทฤษฎีหรือสร้างทฤษฎี นักทฤษฎีจะเสนอผลงานออกมาอยู่เสมอ แม้ว่าจะเป็นการวิจัยเพื่อใช้ (Research-to-use) ก็ได้ปรับปรุงและพัฒนาทฤษฎีให้ดีและก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อยๆ เท่านั้น ส่วนการวิจัยเชิงประยุกต์นั้น ความรู้ที่ได้จากการวิจัยจะถูกแปรเปลี่ยนไปในรูปของการมุ่งให้บรรลุเป้าหมายตามความต้องการของสังคม เช่น การบริการทางการแพทย์ การบริโภคสินค้า การคมนาคมขนส่ง นักวิจัยเชิงประยุกต์จะเป็นทั้งนักเทคโนโลยีหรือนักประดิษฐ์ที่จะนำเอาผลจากความรู้ไปสู่การปฏิบัติการเกี่ยวกับพัฒนาการบริการและเทคโนโลยี เพื่อมาตรฐานและคุณภาพของชีวิต การวิจัยของนักมานุษยวิทยาประยุกต์ก็เช่นกัน ถ้าหากจะนำผลไปใช้ ก็ย่อมจะมีตัวแบบในการวางแนวทางการวิจัย เพื่อจะได้สอดคล้องกับทฤษฎีและวิธีการศึกษา ในกรณีเช่นนี้การวางตัวของนักมานุษยวิทยาประยุกต์จึงเปรียบเหมือนวิศวกรทางสังคม (Social engineer) ที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญในการประยุกต์ แต่การที่สร้างตัวแบบ (Model) ก็จะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับเนื้อหาของมานุษยวิทยาอยู่นั่นเอง เช่น แนวความคิดพื้นฐานที่ว่าด้วยเรื่องวัฒนธรรม การประสานทางวัฒนธรรม พลวัตวัฒนธรรม ค่านิยม โครงสร้างทางสังคมและระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ แต่จะแตกต่างอยู่บ้างก็เรื่องเทคนิคที่เข้าใจถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่ไม่ใช่เฉพาะการเสนอเพียงปรากฏการณ์ธรรมดา แต่จะเน้นหนักที่ตัวปัญหาที่เลือกออกมาวิเคราะห์ และคำนึงถึงผลที่จะนำไปใช้ ทั้งนี้ก็เพราะการวิจัยเชิงทฤษฎีและการวิจัยเชิงประยุกต์ต่างก็มีผลที่ออกมาเช่นกัน แต่สำหรับการวิจัยประยุกต์จะมีเป้าหมายสุดท้าย คือ นำไปสู่การปฏิบัติ หรือใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติการให้ดียิ่งขึ้น เช่น นิสัยในด้านการเกษตรหรือพฤติกรรมกรป้องกันสุขภาพซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมนั้น³⁰

ตัวอย่างสำหรับตัวแบบในการวิจัยเชิงประยุกต์และเชิงทฤษฎีที่ George M. Foster ที่ได้เสนอไว้จะเห็นได้ว่า การวิจัยเชิงประยุกต์นั้นมีเป้าหมายสุดท้ายที่แตกต่าง

³⁰ George M. Foster: Applied anthropology, Little Brown and Company,

กับการวิจัยเชิงทฤษฎี คือ การนำผลไปเพื่อการเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ มีแนวทางดังนี้

1. การวิจัยพื้นฐานหรือการวิจัยบริสุทธิ์ทางมานุษยวิทยาและผู้วิจัยด้านประยุกต์ อาจใช้แนวความคิดด้านทฤษฎี ระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีอย่างเดียวกัน คือ ที่เป็นนักมานุษยวิทยาที่สอนในมหาวิทยาลัย แต่จะต่างกันตรงที่ได้รับการฝึกฝนและมีความรู้ความสนใจเฉพาะด้าน

2. การเลือกหัวข้อการวิจัยและผู้ให้ทุน การวิจัยพื้นฐานนักมานุษยวิทยาจะเป็นผู้เลือกศึกษาปัญหาตามความสนใจเฉพาะตัวหรือสนใจในปัญหาขณะนั้น และผลที่ได้ก็เพียงตอบสนองความอยากรู้ของตนเอง ฉะนั้นจึงไม่แน่นอนว่าจะเป็นปัญหาอะไร ส่วนการวิจัยแบบประยุกต์ จะเป็นความต้องการของผู้ให้ทุน และเรื่องเป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ข้างหน้า เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านปฏิบัติการ ฉะนั้นเป้าหมายที่จะทำจึงค่อนข้างเด่นชัดและแน่นอนกว่า ซึ่งอาจมีองค์การหรือหน่วยงานที่จะให้ทุนสนับสนุนองค์กรต่างๆ เช่น Ford Foundation, WHO, USAID, FAO, สภาวิจัยแห่งชาติ ตลอดจนมูลนิธิต่างๆ

3. ผลของการวิจัย จะมีข้อแตกต่างกัน คือ การวิจัยแบบพื้นฐานก็มีความก้าวหน้าทางวิชาการที่ค้นพบข้อมูลใหม่ ทฤษฎีหรือข้อเสนอมุมใหม่ๆ ใช้เพื่อเสนอในการประชุมทางวิชาการตามที่หัวข้อนั้นๆ เกี่ยวข้อง หรือเพื่อการเผยแพร่ หรือเพื่อรับการวิพากษ์วิจารณ์และตีพิมพ์ลงในวารสารต่างๆ ส่วนผลการวิจัยเชิงประยุกต์จะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา และเป็นประโยชน์ต่อนักวางแผน นักบริหาร ตลอดจนผู้ปฏิบัติการที่จะนำไปใช้ได้

4. ผู้แปลความหมายและผู้ใช้ ผลจากการวิจัยทางมานุษยวิทยาประยุกต์ก็เหมือนกับได้เรียนรู้เรื่องต่างๆ ตั้งแต่วิธีวิจัย เช่นเดียวกับการวิเคราะห์การวิจัยแบบพื้นฐาน แต่มีข้อแตกต่างอยู่ที่ผู้ใช้ การวิจัยแบบพื้นฐานผู้ที่ใช้ประโยชน์จากการวิจัย คือ นักมานุษยวิทยาเอง หรือผู้ที่อยู่ในแวดวงของนักมานุษยวิทยาหรือนักสังคมศาสตร์เท่านั้น ส่วนผู้ใช้ประโยชน์จากการวิจัยแบบประยุกต์นั้น คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ผู้

กำหนดนโยบาย นักวางแผน ผู้บริหารโครงการ โดยเฉพาะโครงการพิเศษๆ เช่น การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม การเกษตรกรรม การพัฒนาชุมชน เป็นต้น

5. สำหรับผู้แปลความหมายก็คือ ผู้อธิบายผลของการวิจัย ถ้าหากเป็นผู้ที่จะให้ประโยชน์เองก็ไม่จำเป็นจะต้องอาศัยผู้อื่นช่วยตีความในด้านข้อมูลหรือทฤษฎีใหม่ๆ แต่ถ้ามิใช่ก็อาจจำเป็นที่จะต้องขอความช่วยเหลือจากอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือการค้นคว้าจากตำรา ส่วนการแปลความหมายของการวิจัยเชิงประยุกต์ ถ้าหากมิใช่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านมานุษยวิทยาโดยพื้นฐานแล้ว การอาศัยกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีทางมานุษยวิทยาจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะในการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action-oriented research) ก็อาจเชิญอาจารย์มหาวิทยาลัยมาเป็นที่ปรึกษาเพื่อที่จะเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมได้หรือทฤษฎีพื้นฐานกับปัญหาที่กำลังดำเนินการศึกษาอยู่³¹ เพราะจะช่วยหาคำตอบต่างๆ สำหรับนำไปใช้ระดับผู้ปฏิบัติงานในสนามเกี่ยวกับเทคนิคและการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี

6. เป้าหมายสุดท้ายหรือจุดหมายปลายทางของการวิจัยของทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง การวิจัยเชิงทฤษฎีหรือการวิจัยพื้นฐานจะเป็นเรื่องของ การเสริมการวิจัย และการเรียนการสอน เช่น การเสริมความรู้ในสาขามานุษยวิทยาตามที่ผู้วิจัยได้รับการศึกษาอบรมและเรียนมา ผู้วิจัยจะใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ทำการวิจัยและเสนอผลงานออกมาในรูปแบบของการเพิ่มพูนความรู้ใหม่แก่แวดวงวิชาการ ส่วนการวิจัยเชิงประยุกต์ นักมานุษยวิทยาที่ศึกษาค้นคว้าเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น มีเป้าหมายคือ อาศัยผลความสำเร็จจากการวิจัยที่รออยู่ข้างหน้า ไม่เพียงแต่จะต้องการเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ที่จะยอมรับการพัฒนาเทคโนโลยี หรือพัฒนาสังคม แต่จะหมายรวมถึงคุณภาพของชีวิตในสังคมนั้นๆ ที่จะต้องดีขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแพทย์และสาธารณสุข หรือการเกษตร เพราะการที่จะให้คนทั่วไปยอมรับวิธีการสมัยใหม่เป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนักต้องอาศัยทั้งเวลาและเฝ้าดูพฤติกรรมที่แปร

³¹ George M. Foster: Applied anthropology, p. 49.

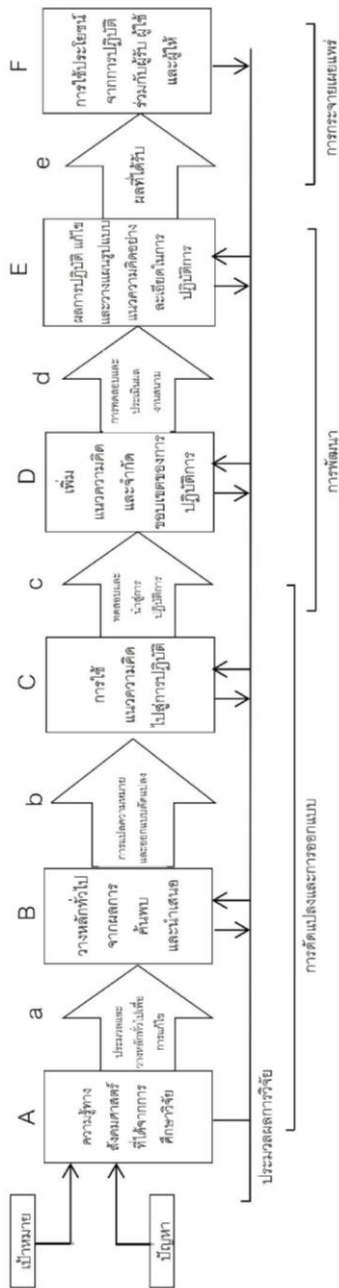
เปลี่ยนไปตามเป้าหมายของโครงการพัฒนาเทคโนโลยีทั้งหลายและเป็นข้อเสนอที่ชี้จุดอ่อน จุดแข็งต่อผู้บริหาร หรือนักวางแผนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่ได้ปรับปรุงกลไกต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด

อย่างไรก็ตามแนวทางการวิจัยเชิงประยุกต์ จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีปัญหาและเป้าหมาย (Problem & Goal) และตัวแบบต่อไปนี้จะเป็นการขบถของการวิจัยเพื่อนำผลไปสู่การปฏิบัติของมานุษยวิทยาประยุกต์ ทั้งนี้เพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมา จะพบว่า มีช่องว่างและมีความห่างเหินทางสังคมศาสตร์ยังไม่ค่อยปรากฏว่าได้นำไปใช้ได้อย่างเต็มที่ อาจจะเป็นเพราะมีการเขียนรายงานเป็นวิชาการมากเกินไปบ้างหรือไม่ก็เผยแพร่ไปไม่ถึงผู้ปฏิบัติบ้าง ตัวแบบที่จะนำเสนอนี้มีลักษณะที่จะเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ผลิตกับกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งตรงกับแนวทางหรือเป้าหมายของมานุษยวิทยาประยุกต์ที่จะค้นหาวิธีการและความรู้ใหม่ เพื่อการพัฒนาสังคมที่จะต้องอาศัยร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติ

ในตัวอย่างที่แสดงในรูปที่ 2 เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการวิจัยเพื่อนำผลไปสู่การปฏิบัติหรือเพื่อพัฒนาโครงการที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ การวิจัยลักษณะนี้ National Science Foundation (USA) ได้ให้คำอธิบายไว้ในกระบวนการทั้งหมดจะประกอบด้วย การวิจัยพื้นฐาน การวิจัยประยุกต์และการพัฒนา การวิจัยพื้นฐานได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ตอนต้นๆ ว่าเป็นการวิจัยเพื่อจะได้เข้าใจกฎธรรมชาติของสังคมและเป็นการหาความรู้พื้นฐานที่อาจส่งผลไปถึงระยะยาว และสร้างเป็นทฤษฎีขึ้นมาจากข้อเท็จจริง แต่ถ้าไม่นำไปประยุกต์ก็เป็นเพียงความรู้ทางวิชาการ ดังนั้นการวิจัยเชิงประยุกต์จึงมีข้อแตกต่างที่มุ่งจะชี้แนะและแสดงให้เห็นถึงความหมายเพื่อนำไปสู่การใช้เพื่อให้บรรลุความต้องการหรือเพื่อสนับสนุนหน่วยงาน หรือโครงการต่างๆ ที่จะนำไปพัฒนาต่อไป

Havelock (1968)³² เป็นผู้เสนอให้ใช้ความรู้ทางสังคมศาสตร์ในการพัฒนา และตัวแบบที่เกี่ยวกับการวิจัยเพื่อการพัฒนาและเผยแพร่และกระจายที่จะสามารถมุ่งตรงไปสู่ประชาชนหรือผู้ที่ได้ตามความคิดของเขา ซึ่งได้มีผู้สนับสนุนและใช้เป็นแนวทางการนำเอาวิธีการประยุกต์ทางสังคมศาสตร์ไปสู่การพัฒนาสร้างตัวแบบดังที่ปรากฏอยู่ในรูปที่ 2 นี้

³² Havelock, Ronald G., Dissemination and translation roled knowledge production and utilization, University of Oregon, 1968, p. 64.



หมายเหตุ. ABCDEF หมายถึง ขั้นตอนที่สำคัญที่กำหนดขึ้น

abcde หมายถึง ระดับต่างๆ ของการดำเนินการ

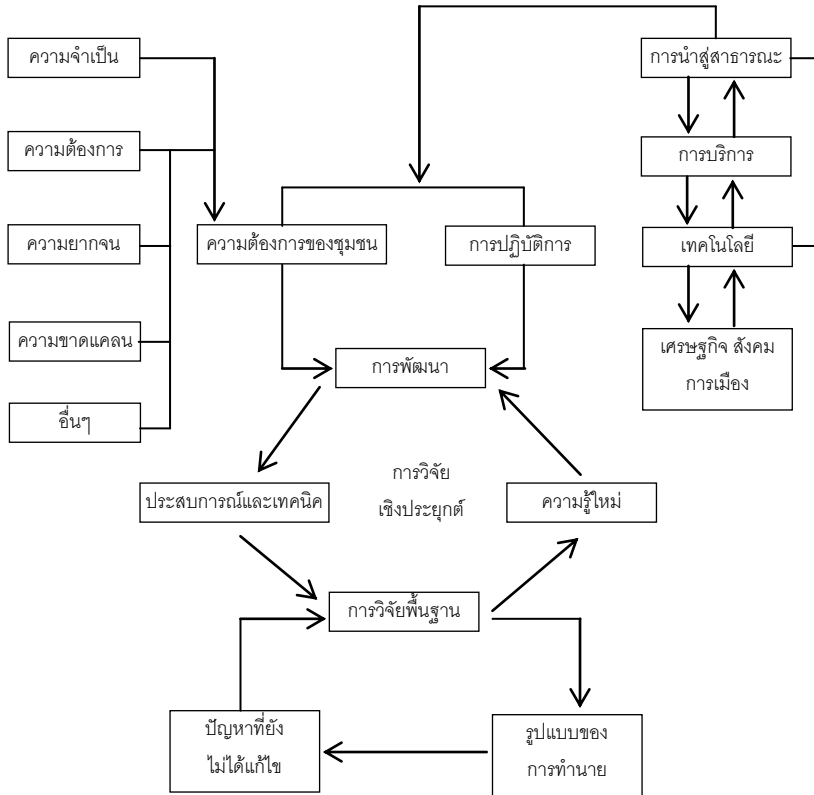
รูปที่ 2 ตัวแบบในการนำการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการวิจัยและพัฒนาการ

ในตัวแบบจะมี 6 ขั้นตอน และมี 5 ระดับด้วยกันที่เป็นเรื่องของการดำเนินการในแต่ละขั้น จะมีระยะต่างๆ ของกระบวนการ คือ ระยะแรกเป็นการประมวลผลการวิจัย ระยะสองเป็นการดัดแปลงและออกแบบ ระยะที่สามเป็นการพัฒนา ส่วนระยะสุดท้ายเป็นการเผยแพร่และกระจาย ตัวแบบนี้จะเริ่มต้นที่เป้าหมายของสังคมหรือปัญหาสังคมที่เป็นเรื่องของการพัฒนา เช่น ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การแพทย์ การเกษตร และมีนโยบายที่จะทำอย่างไรจะให้มีการบริการแก่มนุษยชาติได้ จากขั้น A จะเป็นความรู้ทางสังคมศาสตร์ที่ได้จากการศึกษาวิจัย หลังจากนั้นจะประมวลและวางหลักทั่วไปเพื่อการแก้ไขซึ่งเป็นขั้นดำเนินการ โดยจะอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการวิจัยทั้งปฐมภูมิหรือทุติยภูมิ ขั้น B เป็นการรวบรวมผลและวางหลักทั่วไปจากสิ่งที่พบมากยิ่งขึ้นจากหลายๆ ทางของความสัมพันธ์ตั้งแต่สองตัวแปรขึ้นไป ระยะ b เป็นการแปลความหมาย จากภาษาวิชาการมาเป็นภาษาพื้นๆ ที่เข้าใจได้ และวางแนวทางการออกแบบบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ขั้น C เป็นขั้นการใช้แนวความคิดไปสู่การปฏิบัติ เป็นกระบวนการนำผลที่แปลความหมายแล้ว ออกแบบมาแล้วมาตระเตรียมให้กระชั้น ระยะ c เป็นระยะทดสอบและนำไปสู่การปฏิบัติ

การดำเนินการระยะนี้จะมีลักษณะค่อนข้างพิเศษ เช่น จะต้องรู้ถึงเรื่องที่จะจัดดำเนินการ เช่น ข้อมูลด้านวัตถุดิบ ทรัพยากร และพฤติกรรมของผู้ที่จะปฏิบัติการ โดยเฉพาะแนวความคิดจะต้องชัดเจนและบ่งชี้แน่นอนที่ได้จากการทดสอบมาแล้ว ขั้น D เป็นขั้นเพิ่มแนวความคิดขึ้นไปอีก แต่ก็จำกัดขอบเขตของการปฏิบัติการให้อยู่ในวิถีที่พอดี เพื่อที่จะทำงานได้เพราะผลที่ได้อาจมีทั้งรายละเอียดมากมายหรือน้อยเกินไป ส่วนระยะ d เป็นการทดสอบและประเมินผลจากการปฏิบัติการ เช่น จะมีการใช้สื่อทั้งนี้ก็เพื่อให้ผลที่ออกมามีประสิทธิภาพ การทดสอบ การปฏิบัติการ และประเมินผลจะต้องทำโดยระมัดระวัง และคำนึงถึงเงื่อนไขต่างๆ การทดสอบอาจเลือกบริเวณใดบริเวณหนึ่งหรือกลุ่มผู้ใช้กลุ่มใดก็ได้ และฝึกฝนผู้ที่จะออกไปประเมินให้เข้าใจปัญหาและงานที่จะต้องทำ ขั้น E จึงเป็นขั้นสำคัญเพราะจะดูผลของการปฏิบัติและเป็นขั้นกำหนดผลกระทบของแนวความคิด ตลอดจนผลที่ได้จากการปฏิบัติต่อผู้ใช้ การ

ประเมินจะใช้วิธีวิจัยร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนามในการวิเคราะห์ผล สำหรับระยะสุดท้าย คือระยะ e นั้น เป็นระยะที่จะกระจายผลที่ได้ออกไปสู่ขั้นสุดท้าย ระยะนี้จะมีการใช้สื่อ และอาศัยผู้ชำนาญการถ่ายทอด เช่น มีคู่มือ แบบฟอร์ม อุปกรณ์ต่างๆ ระยะนี้เป็นระยะสำคัญของการพัฒนา การดำเนินการจะต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของคน เช่น ทศนคติ ความต้องการ ความคิดเห็นของผู้นำ อาจจะต้องมีการอบรมที่จะกระจายผลไปสู่ผู้รับให้ได้มากที่สุด สำหรับขั้นสุดท้ายคือ F จะเป็นผลรวมที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการของการวิจัยและพัฒนา ซึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้-ผู้รับ ผู้จัดการ-ผู้ใช้ หรือ ผู้ให้บริการ-ผู้รับบริการ

เมื่อพิจารณาแนวความคิดเชิงระบบแล้วการวิจัยเชิงประจักษ์นั้นจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการวิจัยพื้นฐานที่ค้นหาปัญหาเพื่อนำผลอันหมายถึงความรู้ใหม่กลับขึ้นไปสู่การพัฒนา (รูปที่ 3) ในวงจรของการวิจัยเชิงประจักษ์จะพบว่า ความรู้ใหม่ ประสบการณ์ และเทคนิคจะช่วยเสริมการวิจัยพื้นฐานให้มีความแม่นยำมากขึ้น นอกจากนี้ผลการพัฒนาจะแปรไปเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในทำนองเดียวกัน การปฏิบัติจะแปรสภาพเป็นการนำไปสู่สาธารณะ บริการ โดยกระบวนการพัฒนาเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แต่ขณะเดียวกันการได้กลับจะสะท้อนกลับขึ้นมาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติกับความต้องการของชุมชนด้วย ความสัมพันธ์ของการวิจัยเชิงประจักษ์ดังกล่าวเป็นแผนภูมิที่เกี่ยวข้องกับการมองปัญหาแบบภาพรวม (Holistic approach) ของปัญหาเพื่อการแก้ไข



หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก R.E. Gibson, “A system approach to research management” ใน James R. Bright ed., Research, development and technological innovation, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1964, p. 34.

รูปที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างการวิจัยเชิงประยุกต์กับการพัฒนา

Book Review

Fabio Calzolari¹

Book Title in English: The Drama of Atheist Humanism

Original Title in French: Le drame de l'humanisme athée

Author: Henri-Marie Joseph Sonier de Lubac

Translator: Mark Sebanc

Publisher: Ignatius Press, 1995

Number of pages: 539

Type: Political and Social Science

Language: English

Price: \$ 18.95

Introduction

Henri de Lubac (1896-1991) was a Catholic theologian but his opera should be read by any scholar of religions, anthropology or philosophy. It offers a significant insight of Western (European) culture. He was a loved professor, an erudite, who suffered the tragedy of the Second World War and the conservative policy of the Vatican. In 1950, the Roman curia condemned (but late pardoned) the way he taught and understood the Gospels, viewed as too liberal, against Orthodoxy. During the first decades of the 20th century, the

¹ English instructor at Chiang Rai Rajabhat University, Chiang Rai, Thailand,

Vatican promoted an anti-reactionary policy in order to fight heterodoxy, punishing any diversion from the official **δόξα** (doxa=official/righteous doctrine).

We have to remember that the Catholic ecclesia is a political and religious institution, with liberal and conservative intelligentsia, like parties in a government. I know that for someone who is not Catholic or simply unaware of European history, the fact that a religion is represented by a political apparatus could represent a novelty, a quite awkward one indeed. The Holy See is a state with recognized embassies and polities, it is a leading actor in shaping world culture. Lubac foresaw the failure of Christianity in fighting the contemporary global distress, an inadequacy caused by a policy perched on a medieval paradigm (mostly Greek Patristic), lacking the philosophical instruments to understand the complexities of modernity. This discrepancy has partially dethroned the importance of the religious establishment (that has found itself thriving in the new cultural context) as a policy maker. Many theologians agreed on the importance to renew the Catholic identity, to promote an ecumenical spin, in place of a nondenominational stance. In 2013, Theologian reformist Hans Kung found on the election of a non-European pope² (very rare event) a positive sign, a beginning of a new criterion. The Argentinian Jesuits Jorge Mario Bergoglio could be the keystone of a new Era. It is noticeable that he chose to be named Francis, a name that recalled the Italian saint Francis of Assisi, a pious man celebrated for his kindness. Apart from praising the new pontificate, Kung underlined the urgency to abandon the clerical absolutist

² The Roman Pontiff, or Holy Father, is the leader of the Catholic Church

system, moving toward a more democratic structure. In 2014, during my stay in Brazil (I worked there for a Salesian community and a public university), I firsthand experienced, the great relief that pope Bergoglio brought worldwide. The Brazilian clergy was truly moved by his stand for social justice and empathy. There is a state of emergency in Brazil, due to its dramatic fall into recession and widespread violence. The crisis is partially a consequence of past neo-liberalist policies on population and environment.³ In Brazil, the Catholic Church is actively helping underprivileged children, promoting free education and social reforms. It is honorable, to help to a population in distress but the Church itself, is in need of institutional changes. The autocracy of the ecclesiastical government works against the notion of a community of Faith, undermining the value of the Church itself. The petrine supremacy, declared in the 6th century, and his moral and jurisdictional infallibility, need be re-discussed. The charism of infallibility did not exist in proto-Christian

³ The assumption that a (state) capitalist democracy is a winning paradigm everywhere it is a terrible mistake, as MIT professor Noam Chomsky and sociologist Zygmunt Bauman often underline. See:

Chomsky: Selected Readings (edited by J. P. B. Allen and Paul Van Buren), London: Oxford University Press, 1971

On Power and Ideology: The Managua Lectures, Boston: South End Press, New York: Black Rose Books, 1987

Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media (with Edward Herman), New York: Pantheon Books, 1988

Media Control: The Spectacular Achievements of Propaganda, New York: Seven Stories Press, 1997, updated 2002

communities (being accepted in 1870) and do create problems, given the legal inability or impairment to walk back from accepted stances without undermining the principle itself. The infallibility has value “*ex cathedra*”, and brings a **ἀνάθεμα** (anathema, curse) as part of its legal definition, hence whoever contradicts it will be expelled or punished. This obsolete *jus* (a clear echo of Medieval and anti-democratic intolerance) can hardly find a space in a system that, supposedly, promote equality. To fight secularism, the Holy See has to adjust its positions, getting closer to laity and work together with it. Catholicism is losing ground because it failed to give the right answers to a humanity in agony. Reformists do not want ontological changes to the core doctrine, they seek an epistemological turn, new *modus operandi*. The call to renewal has a tremendous importance, it is the only way to sustain modernity, if not the axial age of the Church of Rome is coming to an end. Apostle Paul in his letter to the Ephesians hoped that they could find the love of God (Eph. 3:19), this is also what father Lubac augured us.

The Solitude of Men

Inside “*The drama of Atheist Humanism*”, Henri de Lubac (author of “*Catholicism: Christ and Common Destiny of Man*”, 1938) attempts to construct the origin of contemporary Western atheism, a form of humanism that has moved beyond religions, seeing their existence as an aberration of rational, logical grounds. Lubac is known for his accurate analysis (exegesis) of the Holy Bible (rational approach to the Scriptures) and his sympathetic attitude towards people outside the ecclesiastic world. He was a philosopher who tried to re-create an intimate relationship between modern manhood and God. The aim of

this article is to convey in words the work of a man who upheld his credo in an epoch of incertitude, and devoted his life to help humanity. There is no need to develop a specific expertise to appreciate the importance of his discourse, it transcends Christian theology, embracing us all. In Lubac' investigation, mankind is alienated not only from God but from itself, suffering moral ailment. The downfall of religions in our contemporary era is a truism, there is a common tendency to see theist congregations as something of a decadent past, thankfully washed away by scientific enlighten. This aloofness, this lack of empathy for a trans-mundane sphere set the ground for modern secularism. The author highlights modern society as a disquieting experience, where individuals live solitary existences while struggling to determine their identities. Modern manhood seems to be encapsulated, alienated from everything that has no value on the pursuit of personal (petty) interests. In a civilization that moved inward, relations are fragmentary, people do not (inter)relate, failing to see persons or events as wholes, noting only what can be useful and remain unsympathetic to the rest. In this frigidity, lies our unrested misery. According to Lubac, this social affliction started when atheism took root inside national ideologies. Atheism is the culprit but what does it mean?

The original adjective was the Greek ἄθεος (ἄ- "without" and θεος "deity") and it had an ambivalent meaning. A ἄθεος was someone who confuted the existence of deities or judged (by a community or peers) as disrespectful towards them. Successively, the adjective ἄσεβής (wicked or corrupted) was used to better define someone who lacks of respect. Noteworthy, the ἄ privative in ἄθεος framed a negative inflection, now lost in daily usage. Inside Greek philosophy, a righteous man could only be a believer

and lack of belief was understood as a sinful instance or, at least, a wronged one. Lubac recovers the pejorative notion of ἄθεος to describe a man who lost certitudes and faith, who suffers a postmodern vertigo. For the writer the truth (and consequential healing) can only be apprehend nowhere else but in God. The author set a historiographic work to uncover the origin of this new form of humanism, a philosophical impetus that questioned orthodox theological scholasticism and confuted the veracity and the security of the Gospels. He foresaw in the atheistic appraisal of the 19th, a prodromal status of the nihilist solitude of our century, where men anguish toward the uncertainty of the future. Later in the 20th, the French philosopher and left activist Jean Paul Sartre would commemorate God only as a disruptive echo from the past. For Sartre, the Modern subjectivist and rational approach to reality, freed men from any supra-personal and non-naturalistic grounds. A philosophical exclusion of God that leaves men forlorn, but in cleaning the encroaching power of an institution that postulates submission, it enhances (individual) freedom. Modernism did not aim to plunge humanity into despair, but to make people realize that salvation (if possible) come only from within. Modernism created Jean Paul Sartre but his philosophy (known as Existentialism) later evolved in a different way.

He conceived a god-less individual whose conscience determines the limit of his freedom. This liberty of action was only restricted by the presence of other men. In Sartre, individuals are polarized entities that face otherness only as a potential threat. In this Humanism, relationships are made impossible by suspiciousness. Existentialism moved out from logic and rationality. Sartre uses words that evoke frames of minds, unsolvable spiritual conflicts and feelings because only their plasticity, their fluidity avoid the coagulation of thoughts

created by conceptualism. Sartre saw in rationality an infecund ground, unable to embrace the complexities of our identities. It is a philosophy that exasperates the precariousness and friability of human life. Modernism found in logic a way to defeat God, Sartre de-constructs logic and moved to a Post-Modernism where the solitude of our paradoxical existence cannot be comforted by rationality. Sartre developed an ontological study of life based on a phenomenological methodology. For him, life is what appears to our eyes, there are no hidden secrets, no abstractions. Soul and persona are coincidental. The French philosopher was part of a philosophical vanguard that understood freedom as an unstoppable creative (or disruptive) force, transcending cognition. Subjects become artists of their lives and being the only legislators of their needs, they are also the only culprits of their failures, a terrific political *selbstständigkeit* (independence). This uneasiness, this heaviness nails us on our hypocrisies. Like children, we want to do mischiefs without responsibility. Sartre saw God as futile for self-knowledge (being men the only legislators of their lives) and being orphaned of an unwelcome father was considered better than being held by love for an old shadow. Was it? Henri de Lubac confronts the problem between laity and religion, focusing on three main topics: a historical approach to the notion of atheism, an analysis on Dostoevsky, and a final part with a plea for a reformed theocentric humanism. The chapter on atheism is centered on the philosophical doctrine of Positivism, the Marxist humanism and the revolutionary Nietzsche who rebuked any transcendental source of human morality. Comte, founder of Positivism (and modern sociology) grew up amidst the French Revolution. He greatly contested religion in general and Christianity in particular, as obstacles for the (social) making of autonomous individuals.

While finding religions inappropriate, Comte also bitterly criticized the ineptitude of social movements to senate the social and intellectual disorder originated after the Revolution. It is with melancholy, that he remembered the unity of Medieval Christendom, looking at Paris where streets were bathed in blood. Republican ideas (not antithetical democratic ones) were (for the moment) only a substitute utopia to the old religious values. Even though the clash of battle was still audible, Comte found in humanity a positive force and in science a way to better it. In his social epistemology (ἐπιστήμη=knowledge) he accused religions of being a set of discourses and practices that rule subjects. He condemned the bound of obedience/subservience, *locus fidelium* of any Christian pastoral, where salvation becomes extra-personal, where individuals piously abandons the sovereignty of their souls, asking to be led towards redemption (a hand-carried one). The guiding role of the old priesthood, had to be conquered. Comte postulated a religion of humanity (*Religion de l'Humanité*), an epistemic community, built on the solid ground of science. He believed that with the establishment of a positive science (and subsequently unification of all other branches of human knowledge) manhood would be able to benefit again from a truly organic system. This paradigmatic shift was centered on the possibility for humanity to decipher and master all social and natural laws, framing a new society. A great joust under a new discovered positivism. The (atheistic) religion of humanity and its charity based approach tried to replace the (theistic) Christian agape, in filling the spiritual emptiness of the men in revolt. In 1970, Michel Foucault noted that tyranny secretly inhabits the revolutions, hiding behind the blind enthusiasm of the masses. For him, there was something morbid in the lust for violence sprung out from the French

revolution. A phenomenon that eviscerated the movement of its ethic (democratic values) and philosophical ground. For Foucault, democracies and republics⁴ cannot rise from (armed) revolutions, only tyrannies do that. The anger towards a despotic and absolutist government is truly understandable but suffering cannot pardon a massacre, a political upheaval failed when it happens. The modern era was unfolded.

Whereas Comte recognized a partial positive role for Christianity and theistic religions, Feuerbach took a different and more radicalized approach. To the extent that he reconsidered God only as an *imago mentis*, an illusion created by men. For Feuerbach (who studied theology) philosophy should help men recognizing the different ensembles of God' anthropomorphic attributes (benevolence, justice...) and conveyed them (again) inside the notion of humanity. Feuerbach described a theist as someone who emancipated himself, going beyond religious predicaments, someone who finds superfluous even the concept of deity. With the publication of his *magnus opus* "*The Essence of Christianity*" (Das Wesen des Christenthums) in 1841, he was greatly celebrated among his peers. Feuerbach's philosophical framework was a derivation of Hegel's speculative theology with some structural variabilities. Inside Marx' opera, God suffers an ontological change, becoming the essence of human cognition. For Feuerbach, it meant only that while men alienated themselves within a classic theological spectrum, inside the Marxist

⁴ A Democracy is not a Republic. Within a democratic framework the majority rules over minorities. Inside a Republic that would not be tolerated, a Republic safeguard IN PRIMIS individual rights and minorities are protected

philosophical apparatus (Marxism), the void is open again, for a fall into pure (unattainable) rationality. Feuerbach strongly contested Marx on this point, accusing him to have made the same mistakes of Classical Theology, considering menial and humane reality only as negative momentum (antithesis of manhood) of a higher transcendental truth. Philosophy must start with the concrete and quality of humanity itself. This new laity anthropology is a theology collapsed into humanism, where spirit and flesh are united and not divested. According To Marx, religions are a specific historical (discursive) product, a sub-specie technique, used by societies to blindfold individuals, they are a cloaked expression of economic injustice. Religions are de facto symptoms (not cause) of a corrupted social system. The top down scheme inbuilt inside Christendom is only a reflex of a widespread social unfairness, where people are exploited. To achieve happiness men should abandon religions and promote popular movements to demolish economic inequalities. Marx moved critics to Feuerbach' materialism, in his view the French philosopher failed to understand that men are social beings, constructed and designed by the very societies they live in. Religions must be understood (only) within the framework of social gnosis, due to a strict dependency between secular practices and devotional ones. In failing to understand the intimate correspondence, Feuerbach dwarfed the utility of his study. Lubac strongly rejected the Marxist deceptive notion of religion, for him the supernatural is a not a blindfolding element but an opening to a new dimension, where every dualism or conflict is solved. It is with an uplifting certitude that he underlines the belief that God does not negate humanity. After having discuss the ideological bedrock of Marxism, Lubac introduced one of the mightiest and fierce adversaries of

Christianity, Friedrich Nietzsche. It is important to remember here that atheists understood God as a *specula mentis*, a product of our cognition but for Lubac that was a hideous mistake. Within a Catholic theological scheme, God is an integral part of our essence and not a mirrored artefact. In hurting God, atheism hurt humanity. The Modern man is like a wanderer who, after having walked for long time on the surface of a frozen river found his path broken, destroyed by an unexpected thaw. His convictions and ideologies are like the fragments of the old pack, carried away by the fury of water, leaving the old pilgrim bewildered.

Inside the nihilistic pedagogy of Friedrich Nietzsche, to a murderous humanity who killed God (meant as a summa of Christian ethic) is offered a new moral path to wipe off the blood stained on its guilty hands. In 1894, The Russian psychologist Lou Andreas Salome' described Nietzsche not only as a prophet of the death of God but also as a seer of a humanity without future, sickened by crimes who cannot atone. Nihilism does not start with Nietzsche; its origin can be traced back to French revolution, to the marquis de Sade. His nihilism was a metaphysical consequence to the rational philosophy of materialism. His dissolute works focused on sexual and moral perversity deconsecrated religions and mocked rationalism. In Nietzsche, depravity is absent but there is a strong call to anarchism. Inside "*The Drama of Atheist Humanism*", Nietzsche is compared to Dostoevsky (whose works Nietzsche knew and read) as a brother but also as an enemy. The Russian writer penetrated the solitary universe of Nietzsche, living strong (at first) empathic impressions that slowly mutated into repulsion. Dostoevsky faced himself the alluring philosophical appeal of a choice between an atheist *man-god* (the

Übermensch, Above-Human) and the *God-man* of Christian revelation but chose the latter, envisioning the moral danger of the first. Nietzsche found nihilism inside Christianity and rational philosophy, with his prose he aimed to unchain men, to free their shoulders from the sacred and its authority. In killing God, he wanted to strip off morality of any metaphysical attributed, to make it carnal. Nietzsche did not promote nihilism, he was afraid that with the ending of religions and the absence of a valid moral alternative, humanity would fall into chaos. He wanted to create an independent individual, someone moved by inner force. French writer Albert Camus concurred with Nietzsche on it, especially on the need to emancipate humanity. Unlike Nietzsche, Dostoevsky do not condemn religions (or their *missio Dei*) but accused (with a subversive tone) society to have misled humanity, to have forgotten the obscure irrational vacuity of human soul, to have caged and suffocated the emotional part of our essence. A nothingness (not an emptiness) where our being has origin. Dostoevsky searches a new (emotional) ethos, not a dryland where brutal reasoning control everything, he aims to a fertile ground, where hope can blossom. The Russian writer found the solution in a more spiritual approach to the *imago Dei*. He does not promote bigotry or lukewarm devotion, but true spirituality. There is something scary in Dostoevsky' narrative, the idea that happiness can only be achieved through suffering. An ordeal that tests and forges people. The Austrian writer Stefan Zweig in portraying him, wrote that for Dostoevsky, life is beautiful but only tribulations give it a meaning, substance.

Zweig with rare poignancy describes the Russian author as a man who knew the abyssal dismal of life, who found God by dint of torments and understood that any individual who faces perdition can change it into salvation.

All his characters are tragic heroes, and their dissolute passions mirror a spiritual insanity. Inside Dostoevsky's words, those afflicted spirits yell at us. A gloomy sense of moral oppression, the absence of the sky, the screams of afflicted people, the deep introspection, the powerful emotions. These are the symptoms of a life spent in a metaphorical underground (подполья=underground or underworld), far from the light. Dostoevsky tells us that the underworld is a deformed reality, a croaked one. It is a parody of life, where people do not live but only survive. Condemned to exist like shadows, they cursed everything. It is the place where modern nihilism manifests itself negating both spirituality and carnality. Dostoevsky condemned the naivety of Marx and his theory that Western alienation can be cured by a social revolution. For Dostoevsky only a spiritual catharsis can heal desperation, only a true awakening.

Lubac saw in the Russian writer and his ardor for a spiritual Risorgimento, a prophet of a new form of humanity, a tragic and apocalyptic martyr thirsty for God. Dostoevsky can represent for humanity what Virgil was once for Dante Alighieri, a sage poet who can guide us out of darkness. Hope is still sparkling

"The drama of Atheist Humanism" ends with the author outlining a new (possible and desired) cultural turn where (Western) Humanism and Christianity are co-existent entities and not paradoxical forces. The historiographic narratives on atheism shows how an uncurbed "aseptic" rationality is the cause of the alienation of modern man. The writer fathoms that only love for humanity and thereof love for God is the only way to end the solitude of men.

Moral salvation is always possible but, as Dostoevsky underlined, only by means of struggling toward the light.

Conclusion: Solitude and Modernity

Lubac has a Christian point of view and we can differ from it but the crisis that Western society is undergoing can be hardly negated. The French insurgents wanted to abolish social stratification and install a meaningful Republic, a political apparatus based on equality. It was a revolutionary idea that now is perishing under the attack of the global economy. Our world suffers a radicalized “fast food society” syndrome, where low quality items (or personal relations) are served and trashed during the twinkling of an eye. The fear of the otherness (often labelled as a terrorism threat by embedded media) brings us to look suspiciously at every outsider. Having welcomed the ending of spirituality⁵ and demised the value of social morality, we habit a world where everything collapsed into unpredictability. Noteworthy sociologist Zygmunt Bauman wrote that inside our nations:

“Social disintegration is as much a condition as it is the outcome of the new technique of power, using disengagement and the art of escape as its major tools. For power to be free to flow, the world must be free of fences,

⁵ I prefer using the word spirituality than religion, being the latter based on the first. For spirituality I mean any transcendental philosophy that does not necessarily convey a fixed set of rules or dogmas.

barriers, fortified borders and checkpoints" (Bauman, Liquid Modernity, 2000: 14)

This uncertainty and the friability of our status, is the main cause of our inner ailment, we feel lost because "*the universe is a fearful sphere whose centre is everywhere and whose circumference is nowhere*"⁶. In this epoch, the individual is still tasting the bitter reality of the underground. As a researcher in Social Science I think that a solution is possible but hardly attainable if we do not fight together, with true commitment. We should abandon policies only aimed to generate economic profits and embrace new strategies that promote social fairness and equity. Catholicism can truly help the process but it must renew itself, promoting a more collegial and democratic framework. Pope Benedict and The Second Vatican Council, failed in doing that, hopefully the new Pontiff will be able to accomplish it. Lubac was a man of faith and he tenderly loved humanity, this book is only part of his lifelong opera and legacy.

Suggested Books in English

- ✓ Arthur Morius Francis, Nihilism: Philosophy of Nothingness, lulu.com, 2015
- ✓ Austen Ivereigh, The Great Reformer: Francis and the Making of a Radical Pope, Picador, 2015
- ✓ Albert Camus, The Plague, Vintage, 1991,

⁶ Blaise Pascal is often cited as the author but the phrase comes from the Latin text "*Liber XXIV philosophorum*" whose author is unknown.

- ✓ Fyodor Dostoevsky, *The Brothers Karamazov*, Farrar, Straus and Giroux, 2003
- ✓ Friedrich Nietzsche, *Beyond Good and Evil*, Create Space Independent Publishing Platform, 2014
- ✓ Friedrich Nietzsche, *Thus Spoke Zarathustra: A Book for Everyone and No One*, Penguin Classics, 1961
- ✓ Geoffrey Samuel, *Religion and the Subtle Body in Asia and the West: Between Mind and Body*, Routledge, 2015
- ✓ Giacomo Marrameo, *The Passage West: Philosophy After the Age of the Nation State*, Verso, 2012
- ✓ Henri de Lubac, *The Drama of Atheist Humanism*, Ignatius Press, 1995
- ✓ Ivan Turgenev, *Fathers and Sons*, Oxford Paperbacks, 2008
- ✓ Karl Barth, *The Humanity of God*, Westminster John Knox Press, 1996
- ✓ Monroe Beardsley, *The European Philosophers from Descartes to Nietzsche*, Modern Library, 2002
- ✓ Nikolai Gogol, *Dead Souls*, Penguin Classics, 1997
- ✓ Noam Chomsky, *A New Generation Draws the Line: Humanitarian Intervention and the "Responsibility to Protect" Today (Expanded Edition)*, Boulder: Paradigm Publishers, November 2011
- ✓ Noam Chomsky, *What We Say Goes: Conversations on U.S. Power in a Changing World (Interviews with David Barsamian)*, New York: Metropolitan Books, 2007

- ✓ Noam Chomsky, Understanding Power: The Indispensable Chomsky (edited by Peter R. Mitchell and John Schoeffel), New York: The New Press, 2002
- ✓ Noam Chomsky, Propaganda and the Public Mind: Conversations with Noam Chomsky (with David Barsamian), Cambridge, MA: South End Press, 2001
- ✓ Steven M. Cahn, Classics of Western Philosophy, Hackett Pub Co, 2013
- ✓ Zygmunt Bauman, Liquid Modernity, Polity, 2013

All these books can be found in international libraries or internet based retailers