



วารสารบัณฑิตพิจารณา ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Graduate Review of

Political Science and Public Administration Journal

E-ISSN 2821-949X

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1

(มกราคม-มิถุนายน 2568)

Vol. 4 No. 1

(January-June 2025)



GRPSPAJ

Graduate Review of Political Science
and Public Administration Journal

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University



วารสารบัณฑิตพิจารณาณด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Graduate Review of Political Science and Public Administration Journal

Volume 4 • Number 1 • January-June 2025

ISSN 2821-949X (Online)

วารสารบัณฑิตพิจารณาการณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Graduate Review of Political Science and Public Administration Journal

1. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของนิสิตและนักศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก รวมถึงผู้สนใจทั่วไป

(2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านสังคมศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การพัฒนา อาณาบริเวณศึกษา และ ประวัติศาสตร์การเมือง

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารบัณฑิตพิจารณาการณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับผิดชอบบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับด้านสังคมศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การพัฒนา อาณาบริเวณศึกษา และประวัติศาสตร์การเมือง

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารบัณฑิตพิจารณาการณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์ ปีละ 2 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารบัณฑิตพิจารณาการณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995 โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: gradreview.pspaj@gmail.com

เว็บไซต์: <https://so07.tci-thaijo.org/index.php/GRPSPAJ>

ออกแบบโลโก้วารสาร นางสาวสิริภัทร ทวีสุวรรณ

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการจะพิจารณาถ้อยแถลงบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณาลั่นกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้น จะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 2 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา)

(3) กระบวนการพิจารณาบทความตามข้อ 1) และ 2) จะใช้เวลาไม่เกิน 3 เดือน โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนทราบ และหากกระบวนการพิจารณาล่าช้ากว่าที่กำหนด กองบรรณาธิการจะแจ้งให้ผู้เขียนทราบถึงความล่าช้าดังกล่าว

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ก่อนนำส่งบทความเข้าสู่ระบบ และตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ วารสารมีสิทธิ์ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความในกรณีที่ผู้เขียนไม่ดำเนินการแก้ไขภาษาอังกฤษให้มีความถูกต้องตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการ

(6) เมื่อกองบรรณาธิการพิจารณาบทความที่ผู้เขียนปรับแก้แล้ว ว่าเห็นสมควรให้ตอบรับการตีพิมพ์ กองบรรณาธิการจะดำเนินการออกหนังสือตอบรับการตีพิมพ์และส่งไปยังผู้เขียน

(7) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการจัดรูปแบบ และตีพิมพ์เผยแพร่ โดยจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

• เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารบัณฑิตพิจารณาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารบัณฑิตพิจารณาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใดๆ

The article content is a personal opinion and the responsibility of the author that is not an opinion or responsibility of the editorial team.

• คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างอิงสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

The Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University is not responsible for third-party websites or their content. URL links were active at time of writing.

• บทความและข้อมูล ที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารบัณฑิตพิจารณาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

Articles and content published in this journal are the copyright of the Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Any content from this journal that are republished must be cited.

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ไพลิน ภู่อัจฉริยะ

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.สิทธิพล เครือรัฐติกาล

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.จักรกริช สังขมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นฤตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

ผศ.ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผศ.ดร.ปฐมมาวดี จงรักษ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.อรอนงค์ ทิพย์พิมล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ.ดร.วัชชัย วรกิตติมาลี

วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อ.ดร.ศิบัติ นพประเสริฐ

คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ในโลกที่เต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลายระดับ (Multi-Layered) และหลายมิติ (Multi-Dimension) นั้นทำให้เกิดผลกระทบหลายแบบ รวดเร็ว รุนแรง และเป็นวงกว้าง การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นทำให้เกิดผลทางการเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎี กรอบความคิด กรณีศึกษาที่หลากหลาย เพื่อเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย

บทความในวารสารฉบับนี้เป็นตัวอย่างของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับโลก ระดับประเทศ และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมืองและสังคม ทั้งที่เป็นการศึกษารายประเทศและการศึกษาที่เปรียบเทียบกับภาพยนตร์ ผู้เขียนได้เสนอวิธีการวิเคราะห์สถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จากมุมมองที่แตกต่างกันออกไป

วารสารหวังว่าบทความเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการช่วยให้เกิดการเปิดพื้นที่เพื่อการพูดคุยทางวิชาการกันต่อไป

นฤตม์ เจริญศรี
บรรณาธิการ

สารบัญ

Has the Balance Tipped? The Thai Military and its Security Perceptions
in an Era of Asia-Pacific Great Power Competition

Joseph Deavenport

1-28

การประกอบสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียน: ระบอบแห่งความร่วมมือ
และความเป็นปึกแผ่น

ปวเรศ แผ่แสงจันทร์ และเอกลักษณ์ ไชยภูมิ

29-60

การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยผ่านการจัดสรรงบประมาณตามมาตรการฉุกเฉิน
งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และเงินอุดหนุนราชการ
เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

กนิษฐนันท์ ทรัพย์ศฤงฆรา และสมบูรณ์ ศิริสรธรวิทย์

61-86

Animal Farm (1954) กับความล้มเหลวของการปฏิวัติ

การุณศิริ จันทศิริ

87-110

บทวิจารณ์หนังสือ เกมพลิกโลก: ยุทธศาสตร์เปลี่ยนชั่วอำนาจจากอเมริกาสู่จีน
เขียนโดย รัช โดชิ (Rush Doshi)

นภควัฒน์ วันชัย

111-118

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์
ในวารสารบัณฑิตพิจารณาวิจัยด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

119-128

Has the Balance Tipped? The Thai Military and its Security Perceptions in an Era of Asia-Pacific Great Power Competition

Joseph Deavenport¹

Received: 12 November 2024; Revised: 28 December 2024; Accepted: 6 January 2025

Abstract

Since 2017, the most significant change in Asia-Pacific regional affairs has been the rise of Great Power competition between the United States and China. This paper examines how the external securitization of the region, coupled with Thailand's shifting internal dynamics, affected the security perceptions of military leaders within the Royal Thai Armed Forces. Using a comprehensive approach that includes documentary research, surveys of Thai military officers, and interviews, this research focuses on the Royal Thai Armed Forces as a perception forming entity and explores how external and internal security developments have influenced the Thai military's perceptions. This research presents three key findings. First, Thai military leaders perceive Great Power states as much less threatening to Thai security than they did just a few years ago. Second, the Thai military continues to prioritize domestic security issues, reflecting a persistent focus on internal stability and national sovereignty over external threats. Third, the lack of cross-border conflicts in Southeast Asia during this period contributed to a decreased threat perception toward neighboring states, underscoring a preference for stability and non-alignment in the face of Great Power rivalry. This research contributes to a nuanced understanding of Thai security perceptions in a rapidly changing geopolitical environment. It highlights the complexities faced by Thailand as it navigates its strategic position between two great powers, seeking to balance relationships while maintaining its national security and autonomy. The findings offer valuable insights for policymakers and scholars interested in Southeast Asian security dynamics and the broader implications of Sino-American competition in the Indo-Pacific.

Keywords Royal Thai Armed Forces, Threat Perception, Great Power Competition, Asia-Pacific, Thai Military

¹ Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: jd.deavenport@gmail.com

1. Introduction

The preponderance of research conducted on the Thai security establishment in the last ten years paints the picture of an institution at a crossroads (Prasirtsuk, 2017). Against the backdrop of Great Power Competition between the United States and China, many have concluded that Thailand's preferred role is that of "bamboo in the wind," ebbing and flowing with the externalities of Great Power Competition to maintain strategic nonalignment, balance the interests of hegemonic powers, and safeguard its sovereignty (Busbarat, 2016). Indeed, Thailand maintained its status as the only Asian state to preserve its essential sovereignty during the 19th century by balancing competing colonial powers against one another (Medeiros et al., 2008). As the argument goes, Thailand is pursuing this same strategy today to balance American and Chinese interests in its periphery.

There is some credibility to this assertion, as recent survey data indicates that Thai respondents are largely split regarding their preferences towards the United States and China. A recent study conducted at Singapore's ISEAS-Yusof Ishak Institute (Seah et al., 2024) found that 47% of Thai respondents agree that ASEAN should align itself to the United States, while 52% argued for alignment with China. Similarly, only 46% and 33% of respondents expressed confidence that the United States and China, respectively, will "do the right thing" to contribute to global peace, security, prosperity, and governance. This body of research assesses broad perceptions among academic researchers, private sector representatives, civil society, government officials, and regional organizations, so it offers useful insight into the split preferences that Thais hold regarding the two Great Powers.

However, a notable gap in the body of existing literature is that little research has been done to evaluate the Royal Thai Armed Forces (RTArF) and its organizational perceptions about the nation's security. Thailand's security sector is spearheaded by the RTArF, which acts as a formal, though ornamental umbrella above the Royal Thai Army, Royal Thai Navy, and the Royal Thai Air Force (Chambers, 2021). Amidst this research gap, Greg Raymond (2017) arguably presented the most complete assessment on this issue with his study of RTArF elites and their views regarding the United States, China, and the shifting geopolitical landscape in the Asia-Pacific. His groundbreaking study surveyed more than 1,800 Thai military officials and raised such issues as threat perceptions, views towards regional institutions and international partners, and even preferences for military procurement. The conclusions drawn from this research not only give insight into the perceptions held by the Thai military establishment during the period from 2016-2017, but also provide a useful understanding of the factors that shape those perceptions.

Notably, a core conclusion of Raymond's (2017) research was that "China's influence has caught up and eclipsed that of the United States." Among other things, his survey data showed that Thai military officials saw the military threat from the United States as greater than any other Great Power, including China, and they expected that China's influence on Thai national security would continue to grow and surpass that of the United States. In summary, the Thai military view has "tipped" in favor of a strategic relationship with China (Raymond, 2017).

These results are surprising, given China's growing military assertiveness in the region and the historically strong security relationship between the United States and Thailand. Has the balance in the Thai military's security perceptions really tipped toward China, or were the results of that research a temporary deviation from a historic baseline of balanced relationships?

The answer to this question is particularly relevant for Thailand's future security outlook because of the central role that the Thai military plays in the governance of the state. The existing literature highlights that Thai military commanders manage a "broad portfolio of security, political, economic, cultural, and strategic interests" (Farrelly, 2017). If the RTArF's security preferences do tip towards one state or another, the resulting shifts in military training, procurement, doctrine, and security outcomes would have significant implications for neighboring states (Myanmar, Laos, Cambodia, and Vietnam), regional organizations (ASEAN), and Thailand's bilateral relationships (the United States and China). Thai military leaders see little value in zero-sum mentalities because they limit opportunities, strategic flexibility, and political autonomy. This research adds value in assessing whether that mindset has changed due to the pressure of Great Power Competition.

This study uses a combination of document research, survey analysis, and interviews to assess the structural conditions (international environment) and internal conditions (Thai strategic culture) that shaped the Thai military's threat perceptions in the last decade. Coupled with the author's own survey data, this study will present an updated understanding of the Thai military's security perceptions in an era of Asia-Pacific Great Power Competition.

This paper is divided into five sections. First is the introduction of the research, which contains the background, statement of the problem, and significance of the research on the Thai military's security perceptions. Second is the results of Raymond's (2017) research on the Thai military and how they can be applied in this context. Third is a review of the relevant literature in the context of Thai military organizational behavior and perceptions. Fourth is an assessment of the internal and external changes in Thailand's security environment that necessitate an updated assessment of security perceptions. Fifth is an analysis of the author's recent survey data, which will highlight

current themes in Thai military respondents' attitudes towards the United States, China, and the concept of national security. The last section is the conclusion.

2. The Balance in Southeast Asia

The years leading up to the publication of Raymond's (2017) research were full of significant events with security implications across the Asia-Pacific. Both the United States and China were heavily invested in influencing future outcomes in Asia. Washington was in the process of reassessing its alliance with Thailand in the wake of the 2014 military coup that put General Prayuth Chan-ocha in power in Bangkok. At the same time, Beijing unveiled its Belt and Road Initiative, completed the construction of three large and controversial military outposts in the South China Sea, and "rejected an international court's judgment on maritime zones in the same vicinity" (Raymond, 2017).

It is also noteworthy that Raymond's (2017) research was published at a pivotal juncture in Thailand's history, particularly as it relates to the country's relationships with external powers. On 13 October 2016, His Majesty King Bhumibol Adulyadej died at Siriraj Hospital in Bangkok. The late King Bhumibol reigned for more than 70 years, making him the longest ruling monarch in Thai history, as well as the longest native ruler of any Asian sovereign. He was also the first Thai sovereign to rule under a system of constitutional monarch, which Thailand adopted in 1932.

Arguably the greatest legacy that King Bhumibol left behind, however, was his hugely influential role in Thai politics. According to Zawacki (2017), "Thai royalism manifested itself in a pro-American foreign policy at the end of World War II and at the start of King Bhumibol's reign a year later." Born in Cambridge, Massachusetts and deeply opposed to communism, the late King became America's most steadfast ally in Southeast Asia since World War II. Following his death, it was unclear how his son and successor, His Majesty King Maha Vajiralongkorn, would influence Thailand's internal relationship between the monarch and the military, as well as Thailand's external relationships with the Great Powers.

It is on the heels of these developments that Raymond (2017) evaluated Thai security elites' perceptions, beliefs, and expectations regarding security, international relations, and Thailand's position relative to the United States and China. There are five findings worth emphasizing.

2.1 Perceptions of Influence on Thai National Security Policy

When asked about historical periods, the respondents identified the United States as having greater influence than China on Thailand's national security policy in the mid-20th century, during the Cold War, and during the post-Cold War period. This makes sense, given the United States' outsized

influence in helping Thailand establish diplomatic relations after World War II, as well as helping to prevent a communist invasion during the Cold War period.

However, perceptions of U.S. influence in Thailand decreased dramatically at the turn of the 20th century. In the period from the global financial crisis through the end of the survey data collection (roughly 2008-2017), the respondents indicated that the United States's influence on Thai national security retained equal standing with China. In the future, the respondents expected China's influence to continue to grow and eventually surpass the influence of the United States in the coming decade.

2.2 Unease about China's Growing Military Power

Even as China's influence on Thai national security was found to be increasing relative to that of the United States, Thai military officers expressed a high degree of unease about China's growing military power. Ever since Mao Tse-Tung's 1949 victory on mainland China, Thai leaders have harbored reservations about Chinese communism, the large population of ethnic Chinese living in Thailand, and China's military power in the region (Zawacki, 2017).

From Raymond's (2017) data alone, it is not immediately clear what factors drove this perception of unease about China's military power in 2016-2017. Perhaps this perception was linked to China's construction of military outposts on artificial islands in the South China Sea (Council on Foreign Relations, 2024), or the United Nations Convention on the Law of the Sea arbitration regarding sovereignty disputes between the Philippines and China. Alternatively, it's possible that this concern is linked to China's dam building and control of water resources on the Mekong River, as well as its downstream effects on the states of continental Southeast Asia, all of whom rely on the river for hydropower production, agriculture, fisheries, and transportation. While the source of this unease was not clearly identified in the research, it did capture a statistically significant concern relative to China's growing military power.

2.3 Perceptions of Threat from the Great Powers

Despite the concern about China's growing military power, respondents identified the military threat from the United States as greater than any other Great Power, including China, India, Japan, and Russia. In Raymond's (2017) words, "and there is also a curious puzzle – despite this unease about China's growing military capabilities, and a view that the U.S. security guarantee is still important for Thailand, there is significant ambivalence to the United States." Given the decidedly pro-American tilt among Thailand's military in the latter half of the 20th century, this result is particularly surprising. For many, the institution most readily associated with U.S.-Thai relations is the U.S. military. Why then, did Thai military elites see the United States as the largest threat to Thailand among the Great Power states?

Raymond (2017) offered two hypotheses in support of this question. The first is that a fear of the U.S. interference in Thailand's domestic politics is a driving factor in how respondents considered this question. It is possible that U.S. criticism of Thailand following military-led coups in 2006 and 2014 shaped a perception that the United States is a threat to Thailand's domestic politics. While the George W. Bush administration's response to the 2006 coup was mild (minimal economic sanctions, including suspension of the Pentagon's International Military Education and Training (IMET) program), the Barack Obama administration's reaction in 2014 was relatively harsh, resulting in the "worsening of ties in all facets, including military-to-military relations" (Pongsudhirak, 2020). By comparison, China's response was muted, reflecting a deliberate effort in Beijing to not interfere in the domestic affairs of other states.

The second hypothesis relates to a "historic amnesia" among Thai respondents regarding U.S. support to Thailand during the Cold War (Raymond, 2017). In the period from 1946-1966, the United States spent roughly one billion USD on economic and military aid to Thailand. The alliance was formalized by the 1954 Manila Pact and, later, the Thanat-Rusk communiqué, both of which were designed to prevent the spread of communism in Thailand and its periphery (Prasirtsuk, 2017). However, Raymond's (2017) research showed that the memory of robust U.S.-Thai security cooperation is less advantageous for today's relationship that might be expected. Rather, some of the respondents expressed a sense of regret about their country's role in regional conflicts, and even blamed the United States for having influenced Thailand's leadership.

In marked contrast, many respondents reported a favorable view of the Sino-Thai relationship over the last forty years, despite China's support to the Communist Party of Thailand between 1950 and 1979. In fact, many Thai military officers reported seeing China as a source of protection against external military threats today.

2.4 Perceptions of External Military Threats

As highlighted above, Raymond's (2017) research showed that Thai respondents tended to perceive the greatest threat from external powers in terms of their capability and tendency to interfere in Thailand's domestic politics. Correspondingly, Thai military officers held a relatively benign view regarding state-based military threats. In fact, the respondents did not identify any external military threats as imminent threats to Thailand.

When asked to compare the significant of different threats to Thailand's security, the respondents rated non-state threats as the most significant, followed by external threats from Great Powers, and external threats from neighboring countries. Contrary to a typical Western view of security which is primarily oriented towards external threats from Great Powers, the Thai respondents expressed more concern

about issues related to Thailand's southern insurgency, climate change, and the cross-border movement of drugs, illegal immigration, and disease.

2.5 *Reliance on Great Powers for Security*

Even though Thai security elites identified external military threats as less significant than non-state threats, contemporary neo-realists would nevertheless argue that concerns about balance of power and anarchy are still defining characteristics of the international system of states. The evidence suggests that Thai security elites are not particularly concerned about external threats, and therefore do little in terms of policy and strategic behavior to mitigate these threats. Rather, Thai security elites indicated that they rely on Great Powers for protection if external threats become problematic for the Thai state (Raymond, 2017). The respondents expressed a strong reliance on both China and the United States for protection against external military threats, with no statistically significant deviation in the values assigned to the two countries.

3. Literature Review

The existing body of literature on Thai security preferences is substantial, though very few of them explicitly discuss the RTArF as an entity with its own security perceptions and influences on the strategic direction of the Thai government. The prevailing theme among literature in the last 25 years is that of balance in Thailand's security preferences.

Kislenko (2002) was among the first to use the phrase "bending with the wind" to describe Thailand's foreign policy and security preferences, likening the state to bamboo that is "flexible enough to bend whichever way the wind blows in order to survive." Though Thailand's historical empires – Ayutthaya and Thonburi – pursued military relations with several foreign powers, it emphasized diplomacy to maintain its security from external influence. This strategy is thematic throughout Thailand's history to the present. As Kislenko (2002) noted more than 20 years ago, Thailand's developing friendship with China may cause the relationship with the United States to go through significant changes.

Busbarat (2016) built on the same theme of "bamboo swirling in the wind" in his assessment of Thailand's foreign policy imbalance between the United States and China. Notably, he found that Thailand's security ties with the United States and strong economic ties with China, which he called "the China factor," make it more difficult for Thailand to balance its position between Washington and Beijing. He offers three observations. First, Thailand generally holds the view that America's military presence is vital to regional stability. Second, and paradoxically, Thailand's "accommodation vis-à-vis America is watered down, delayed, or abandoned if it is likely to negatively affect relations with other powers or pose a threat to political stability." Third, Bangkok tends to cooperate more with China than the United States in terms of economic relations.

The pieces above offer insight into broad patterns of strategic thinking among Thailand's security establishment, but the following pieces of research directly consider the RTArF's central role in this process. Prasirtsuk (2017) identified several promising factors for the U.S.-Thailand alliance, including a history of military cooperation and interoperability, the success of the IMET program, and shared interests in both regional stability and non-traditional security issues.

Farrelly (2017) focused more narrowly on the Thai military's outsized role in governance and the idea that the Royal Thai Army's senior leaders, including those long retired from active command positions, can still exert "influence deep into the armed forces and the bureaucracy." Though the Thai military has surrendered its power after resetting political arrangements in the past, the most recent constitution provides plenty of opportunity for the military to retain control over significant aspects of Thai society. Most notably, the Thai military sees its role as "guarding against instability." This research doesn't directly identify the Thai military's security preferences, but it implies a clear focus on preserving Thailand's conservative institutions, maintaining internal stability through domestic politics, and resolving the conflict in the southern provinces.

In his book on Thailand's strategic culture, Raymond (2018) argued that three components – Army dominance, royalism, and factionalism – form the basis of the RTArF's military organizational culture. The military's royalist sentiments are the most distinctive feature of its organizational culture because the military was tasked with securing the monarchy from the beginning of its existence as a professional force. More than 100 years after King Chulalongkorn decided to establish the Royal Thai Army as the dominant military service, it is widely understood that the Chief of the Royal Thai Army is the most powerful figure in the RTArF. It is telling that since 1932, sixteen out of Thailand's twenty-nine Prime Ministers have been Army leaders, including Prayuth Chan-ocha. Finally, Thai military factionalism, coupled with an increased politicization of the military, "has reinforced tendencies toward political involvement because it creates a cycle of winners and losers" (Raymond, 2018).

Finally, Pongsudhirak (2020) summarized the challenges that face the Thai military as a political actor in modern Thailand. He highlights that the "trinity of military, monarchy and bureaucracy" will still be lead the political process, though they will likely come under increased pressure from an electorate that wants to resolve Thailand's structural weaknesses, unstable political environment, and lagging economic growth (Pongsudhirak, 2020). He concludes by arguing that Bangkok will tilt towards Beijing if it remains under "authoritarian shadows," particularly if it cannot find acceptance and support from its treaty ally in Washington.

All these works offer invaluable insight into the historical security preferences, the royal-military nexus, and propensity for coups that define the

RTArF and its leadership. However, none of these works evaluate the perceptions of this influential group against the backdrop of both Sino-U.S. Great Power Competition and the internal security challenges that Thailand is managing. This research fills the gap in the existing research by directly evaluating those external and internal changes and then assessing how those changes affect RTArF security perceptions and preferences.

4. Changes in the External Security Environment

4.1 Sino-American Great Power Competition

Since 2017, the most significant change in Asia-Pacific regional affairs has been the rise of Great Power competition between the United States and China. During the period from 2017-2023, the United States put two new Presidents in office, both of whom maintained a policy of strategic competition with China to safeguard the Western liberal system of norms and values. This policy was expressed in President Donald Trump's Free and Open Indo-Pacific Strategy and President Joe Biden's Indo-Pacific Strategy, both of which identify China as an aggressive, coercive, and revisionist power that threatens peace and stability in the Indo-Pacific region. It is worth noting here that the term "Indo-Pacific" is deliberately used to connect the Indian Ocean and Pacific Ocean into one theater of operations. These policies were further reinforced through security mechanisms like the Quadrilateral Security Dialogue (informally, the Quad) and the Australia, United Kingdom, United States (AUKUS) alliance. Poonkham (2022) described the United States' strategic ambition during this period as a "double strategic goal to maintain its hegemonic power and prestige in the region as well as to constrain China's assertive rise."

At the same time, China continued to subvert long-standing arrangements in the international system, propose new arrangements under Chinese leadership, and shape a new role for itself as an ordering power (Yeo & Jones, 2022) in the pursuit of national rejuvenation. President Xi Jinping effectively consolidated his power during this period, after winning re-election as the General Secretary in 2017 and then again in 2022, at which point he secured an unprecedented third term as China's top leader. In many ways, China's methods are at odds with the liberal values set forth by the United States and enshrined in international laws and norms – China's oppression of its ethnic Uighur population; suppression of domestic political dissent and individual liberties; territorial disputes over Taiwan, the South China Sea, and the East China; support for Russia's invasion of Ukraine; and consistent opposition to the idea of liberal democracy – all undermine existing pillars of the international system. To safeguard China's rejuvenation, President Xi has actively sought to securitize nearly every aspect of the country using various national security initiatives.

Despite their differences, both Great Powers see Bangkok as an ally. The United States' partnership with Thailand is strengthened by a martial tradition of security cooperation, which is more than a century old and continues today. The annual military training exercise Cobra Gold – a combined exercise hosted by Thailand and the United States since 1982 – remains the “gold standard” for the Thai military (Storey, 2019). However, Washington's relationship with Bangkok can be best described as episodic. After Thailand's 2014 military coup, the United States cut nearly \$3.5 million USD in Foreign Military Financing, terminated the annual funding to support the IMET program, and downsized U.S.-Thai military exercises. The United States' negative response to Thailand's domestic politics inevitably pushed Bangkok closer to Beijing.

In fact, the modern Sino-Thai relationship began in a void of U.S. engagement, marking the beginning of a pattern that has persisted for much of the last fifty years. When the United States withdrew its troops from continental Southeast Asia in the late 1970s, Thailand turned to China as a security partner against Vietnamese incursions on Thailand's eastern border. Beijing responded by sending support to the anti-Vietnam Khmer Rouge in Cambodia and cutting assistance to the underground Thai Communist Party (Prasirtsuk, 2017). The Chinese government also offered Thailand arms sales at ‘friendship prices,’ including armored vehicles, artillery, and missiles. This series of events in the late 1970s formed the basis of Sino-Thai alliance, which continues today. Using the naming conventions Strike, Blue Strike, and Falcon Strike, the Thai military has conducted combined exercises with the People's Liberation Army (PLA) for more than twenty years. In 2015, Thailand decided to purchase three diesel-electric submarines from China for the equivalent of \$1.03 billion USD, marking the most expensive and significant defense procurement in Thailand's history (Storey, 2019).

However, China's engagement with Thailand runs much deeper than just security cooperation. China remains Thailand's largest export market and, in 2012, China replaced Japan as Thailand's top trade partner (Prasirtsuk, 2017). Additionally, Thailand's cultural links to China are much stronger than those with the United States. As in neighboring Cambodia and Laos, economic connections have encouraged a glow of Chinese tourists, expats, investors, and students to emigrate to Thailand. An estimated 10-14% of Thai nationals have some Chinese ethnicity, and tourists from mainland China represent the number one source of tourism in Thailand. Sino-Thais are prominent in both business and politics in Thai society; aside from Prayuth Chan-ocha, who left office in 2023, nearly every Thai Prime Minister in the last fifty years has had Chinese ancestry (Strangio, 2022).

It is worth understanding how Thailand fits into Sino-U.S. competition today. Considered broadly, the main flash points of the Sino-U.S. competition since 2017 can be classified as the “3Ts” (Poonkham, 2022) – trade, technology,

and territorial/maritime disputes. The process of balancing two Great Powers puts pressure on states like Thailand to take sides, which then raises questions about security, sovereignty, and the formation of perceptions that occurs within this process. One traditional parable says, “when two big elephants fight, it is the small grass that suffers” (Poonkham, 2022). Do Thailand’s security elites see themselves as the small grass in the era of Great Power Competition?

Given the size, power, and influence of both China and the United States, the Great Power Competition between the two has emerged as a focal point of 21st century international relations. Lee Kuan Yew, the founder of modern Singapore and perhaps the world’s premier China analyst until his death in 2015, addressed this issue pointedly: “The size of China’s displacement of the world balance is such that the world must find a new balance. It is not possible to pretend that this is just another big player. This is the biggest player in the history of the world” (Allison, 2017).

4.2 Chinese Securitization of the Region

Against the backdrop of competition with the United States, China is pursuing multiple activities that contribute to the securitization of the Asia-Pacific region. The most notable of these activities is China’s increased military activity around Taiwan (Maizland, 2024). Since Taiwan’s Democratic Progressive Party rose to power in 2016 in a move which signaled a growing pro-independence outlook, there have been significant developments in China’s military drills around Taiwan. In May 2024, days after the inauguration of Taiwan’s new president William Lai Ching-te, China’s PLA carried out military drills named Joint Sword 2024A, which involved the army, navy, air force, and rocket force (Jash, 2024). Drills of this manner ostensibly serve as both a punishment for Taiwan’s independence movement and a warning against any interference by external actors.

At the same time, the China’s assertiveness in the South China Sea has steadily increased, particularly in the context of sovereignty disputes and heightened tensions with the Philippines. While China is constructing military installations on artificial islands in the Spratly and Paracel Islands, the PLA Navy is using aggressive tactics against the Philippine Coast Guard in the vicinity of contested features, to include boat collisions.

The PLA’s military activity has also expanded into areas where it has not operated in the past. Following rumors that Cambodia’s Ream Naval Base, which was built with Chinese funding, could serve as a new outpost for the PLA Navy on the Gulf of Thailand, two PLA Navy corvettes remained docked there for several months (Cheang & Rising, 2024). Given the base’s proximity to the South China Sea, the Chinese presence raised concerns about a possible Chinese-Cambodian agreement.

China's non-military actions in the region can also threaten the security of other countries in its periphery. A study from the Australian Strategic Policy Institute found that China has a "stunning lead" in 37 out of 44 critical and emerging technologies (Needham, 2023), at least partially because of intellectual property theft and illegal technology transfers with "Five Eyes" countries (United States, Canada, United Kingdom, Australia, and New Zealand). However, China's non-military flashpoints are perhaps best exemplified by China's water management projects along the Mekong River. Since 1993, China's construction of hydropower dams along the Upper Mekong River have intensified droughts for downstream areas, contributed to lower food production, and disrupted ecosystems (Thongnoi, 2023). Though initiatives like the 2016 Lancang-Mekong Cooperation attempted to respond to the Mekong issues, it has done little to increase transparency and reduce Chinese control of downstream water levels.

4.3 American Securitization of the Region

For its part, the United States also contributed to the securitization of the region through its increased military presence and security frameworks. President Donald Trump's Free and Open Indo-Pacific Strategy, followed a few years later by President Joe Biden's Indo-Pacific Strategy of the United States, both identified China as the primary threat to security in the region. While the United States maintained an overt policy of cooperation with Taiwan, it also maintained an enormous and expensive military presence in the Asia-Pacific region, including bases and troop deployments in Japan, Korea, Guam, the Philippines, and Australia (APRN, 2023) with the stated intent to compete with China's hegemonic and revisionist agenda.

Nested within these strategies are new security frameworks with partners in the region, most notably the Quad and AUKUS. The Quad is a group of four countries – the United States, Australia, India, and Japan. The Quad is not a formal alliance, but the group does cooperate on a broad agenda that includes various forms of traditional and non-traditional security, economic, and health issues. As Smith (2021) writes, as of 2021, "leaders in all four countries have become more aligned in their shared concerns about China's increasingly assertive behavior in the region and are more willing to define a constructive agenda of cooperation." While not a formal military alliance, the Quad provides an effective forum for the democracies of the Asia-Pacific to balance China's power.

In September of 2021, Australia, the United Kingdom, and the United States announced the AUKUS trilateral security pact that will provide Australia with nuclear-powered submarines and support the joint development of other technologies in the coming decades (The White House, 2021). The fact that AUKUS shifts some regional security dynamics does pose some risk. The security cooperation that it emphasizes, coupled with the procurement of nuclear-powered submarines, may be interpreted as an effort to encircle China and be met with an

escalatory response (Hutagalung, 2024). In spite of the risks, both security frameworks have been justified as necessary responses to China's increasing assertiveness in the region, particularly in the South China Sea and the broader Asia-Pacific.

5. Changes in the Internal Security Environment

Concurrent with developments in the external security environment, Thailand has undergone several domestic changes in terms of law, policy, and military reform. Though Thailand does have a well-documented national ideology (Murashima, 1988), pattern of diplomacy (Kesboonchoo, 1973), and organizational culture of strategic accommodation (Raymond, 2018), this research is more interested in deviations to the enduring organizational culture and ideology of the RTArF that would impact perceptions of security. In the years since Raymond's (2017) research was published, there were significant changes to Thailand's constitution, national security policy, and military that have meaningful effects on the security perceptions of Thai military leaders.

5.1 *The 2017 Constitution*

Following the 2014 military coup led by Royal Thai Army General Prayuth Chan-ocha, the new government under the National Council for Peace and Order (NCPO) attempted to address some of the country's internal security issues with the promulgation of a new constitution. When it was passed in April 2017, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (hereafter, the 2017 Constitution), became Thailand's twentieth constitution since Thailand's democratic transformation in 1932. According to at least one critic, the 2017 Constitution was the "Thai military junta's masterpiece (Pookaman, 2018).

Among other things, the 2017 Constitution fundamentally restructured the electoral system into a modified proportional method. To choose the 500 members of the lower house of parliament, Thais vote for one of 350 constituency candidates and the votes are totaled to determine which of the remaining 150 party list seats go to which party (Head, 2017). The system not-so-subtly favors small and medium-sized political parties, while reducing the seats held by large, anti-establishment parties.

Additionally, the 2017 Constitution stipulates that an unelected, 250-seat upper house will be appointed by the NCPO and will give the military a built-in advantage before voting even begins. If the election results are still unfavorable to the military balance of power, the conservative elites can turn to the Constitutional Court, the Election Commission, and the National Anti-Corruption Commission for extra-parliamentary assistance in a manner that influences the outcome. Taken together, the 2017 Constitution gives the military-appointed upper house significant control over the formation of future governments, which would need

to win a full three quarters of the seats in the lower house to establish a simple majority in both houses.

The results of these changes were evident in Thailand's 2019 general election. Although the leading opposition Pheu Thai Party won 136 seats and formed a coalition with other pro-democracy parties, they were still unable to establish a majority over the pro-military delegates. Instead, the election yielded a controversial parliament and a fractious coalition government, headed by the incumbent Prime Minister, Prayuth Chan-ocha. As noted by Pongsudhirak (2020), the 2017 Constitution achieved its pro-military aim of keeping political parties fractious in favor of small parties, resulting in a weak parliament. Rather than orienting on threats external to the state, the Thai military is increasingly preoccupied with the country's domestic political stability and its role in that process.

5.2 The 2019 National Security Policy

In 2019, the Thai government's Office of the National Security Council published its new National Security Policy and Plan 2019-2022. This document offers tremendous explanatory power in understanding Thailand's national security priorities. As Kiba (2021) notes, the National Security Plan sets forth three overarching goals: 1) maintaining the monarchy, national sovereignty, and independence; 2) national security; and 3) the preservation of the public order.

The document then provides a prioritized list of fifteen national security policy measures. Only two of the policies on this list (numbers thirteen and fifteen) directly pertain to the state's security relative to external threats. The remaining thirteen measures are linked to internal security concerns, including political threats to the monarchy, cross-border crime, insurgency in the southern provinces, illegal immigration, and corruption. Compared to many Western national security strategies, which generally identify external state and non-state threats as the priority challenges, Thailand's 2019 National Security Policy departs from the norm through its focus on internal security issues.

A few of these issues are worth emphasizing. First is the rise of anti-government protests in Thailand that focus on not only the government, the military, or corruption, but also Thailand's royal institution. In July 2020, a fresh round of anti-government protests erupted in Bangkok, fueled by frustration with the government's strict COVID-19 lockdowns and anger with the Thai military's outsized role in Thai politics. The anti-government sentiment was not out of the ordinary. What was abnormal, however, was the "direct and public challenge to the Thai monarchy," a political phenomenon not seen in Thailand in decades (Kurlantzick, 2020). The protests mostly faded by the summer of 2021, but the potential for future unrest and civil instability in this context remains high.

The second issue is the ethno-religious conflict in Thailand's southern border provinces, including Pattani, Yala, Narathiwat, and Songkla. The armed

conflict is centered around a clash between the Buddhist Thai nation-state and a minority of Malay-Muslims, who have since 2004 conducted sabotage, assassinations, improvised explosive device attacks, and ambushes on Thai security forces in the provinces. No Thai government has yet been effective in fully pacifying the insurgency, which means that this issue will likely remain a security concern for the Thai government for the foreseeable future (Chambers et al., 2019).

The third issue is Thailand's porous border, which serves as a known facilitation route for narcotics, human trafficking, and illegal migration. The Asia-Pacific drug trade is estimated to be worth an annual \$61.4 billion USD, with more than 90 percent of the tablets and pills seized in Asia originating from four countries – Thailand, Myanmar, Laos, and Cambodia (Arcado, 2022). The Thai government has implemented stricter border controls and additional patrols, but the sheer size of its land borders with neighboring states and the lack of interagency collaboration between states make effective enforcement difficult. The ongoing violence and economic challenges in neighboring countries, Myanmar in particular, make illegal immigration into Thailand more appealing, as undocumented refugees and workers seek better opportunities for living and working. As criminal networks and immigration flows grow more complex, the Thai government is forced to prioritize and resource the security of its borders.

5.3 Military Reform

Within the RTArF, the Royal Thai Army is the strongest part of the security sector and it receives by far the highest proportion of the defense budget (Chambers, 2021). The Royal Thai Air Force and the Royal Thai Navy are considerably smaller services, and they are often at odds with the Army. Varying degrees of human rights abuses, lack of transparency and accountability, corruption, insulation from elected civilian control, and inefficiency have long been issues for each of the security services.

In the late 1990s, Army Commander General Surayud Chulanond led the RTArF in security sector reform initiatives, to include building a smaller, more credible, professional, efficient, and transparent military over the following ten years. However, subsequent military coups in 2006 and 2014 halted any efforts at security sector reform.

Following General Prayuth Chan-ocha's seizure of power in 2014, the junta established the NCPO to formalize its military, economic, and political control over Thailand (Chambers, 2021). Under the NCPO, the Thai military was used to arrest and detain potential enemies of the new regime, military courts became the most powerful judiciary in Thailand, and the military took control over all state-owned enterprises. These reforms to the security sector entrenched military control over Thailand, and particularly its domestic political governance.

Thailand's 2014 military coup and the implementation of structures to embed long-term military influence in government all suggested that the 2014-2019 junta and the post-2019 electoral regime would block any attempts at meaningful military reform, especially efforts to restore transparency or civilian control of the military. However, in 2017, the Thai Ministry of Defense adopted Modernization Plan: Vision 2026, a ten-year modernization plan for the Thai military that focused on defense procurement issues.

Defense procurement in Thailand has long been prone to controversy and corruption, and many experts argue that Thailand's procurement decisions are fundamentally at odds with the military's operational requirements. An often-cited example is Thailand's 2015 decision to purchase three diesel-electric submarines from China, as the submarines are too large to be used in littoral and coastal sea areas where Thailand is located (Sirivunnabood, 2021). In fact, since 2015, Transparency International's Government Defense Anti-Corruption Index has ranked Thailand in the lowest category, indicating a high risk for corruption in the defense acquisitions sector. Unsurprisingly, the modernization plans have thus far had a muted effect on the RTArF.

In the period since Raymond's (2017) research was published, proposals for military reform, including the elimination of conscription, addressing soldiers' welfare, reducing military land ownership, and promotion greater civilian control and oversight of the defense establishment, have been made with no meaningful progress. With almost no civilian oversight of the Thai military, it is unlikely that this trend will change in the near-term. For the future, Thailand's bloated, divided, and politicized military looks likely to endure.

6. Has the Balance Tipped?

As discussed in the previous sections, Raymond's (2017) research painted the picture of a transitory period in Thai security perceptions, in which the country's military elites held preferences that increasingly tilted away from the United States and towards China. Since that work was published, the level of Sino-U.S. competition in the region intensified amidst the backdrop of competing securitization initiatives. Concurrently, the Thai government under junta leadership pursued broad security sector reforms through a new constitution, national security policy, and a codified role for the RTArF in Thai governance. Considered together, how have these changes manifested themselves in the security perceptions of RTArF leaders today?

The previous sections described the changes to Thailand's structural (external) and organizational (internal) security environment that occurred in the period since 2017. The final section of this research will provide an updated assessment of prevailing security perceptions among RTArF officers.

In 2023, the author administered a survey to an audience of fifty-four Thai military officers and defense civilians, with the target group being officers currently attending Thailand's military academies or service-level schools. The survey was administered entirely in the Thai language, participation in the survey was voluntary, and no personally identifying information was collected about any of the respondents. The survey consisted of thirty-four questions, with the first eight questions oriented on the respondents' backgrounds and demographic information, and the remaining twenty-six questions oriented on the respondents' opinions towards various internal and external security issues. To accurately duplicate Raymond's (2017) survey methodology, this survey used ten-point Likert scale ratings to help the author achieve a high degree of nuance in the respondents' answers. Almost all the survey respondents were active-duty military officers (94.5%), with a small minority of respondents (5.5%) being civilians in the Thai Ministry of Defense. The researcher made initial contact with a handful of Thai officers in these schools through U.S. military colleagues who were attending these schools concurrently, and the survey link was shared with the entire class via the Line messaging application.

Once the survey responses were collected, the researcher began a period of data analysis to compare the responses to Raymond's (2017) findings. These comparisons focused on specific preference areas, including assessments of the United States and China's role in Thailand's military training, procurement, and doctrine; perceptions of security regarding external powers; perceptions of security regarding internal threats; perceptions of security regarding neighboring states; and opinions about specific elements of Sino-U.S. Great Power Competition. The researcher derived the median values from each of the Likert scale responses to compare against the previous values reported by Raymond (2017). This research used the median, as opposed to mean/average, to build a set of data that could be meaningfully compared to existing research and because the median is more effective in capturing the central location of a distribution of data when there are outliers present. For this research, there were outlier responses and asymmetrical response distributions for almost every question in the survey, so the median was selected to accurately show the typical response for each question.

The data collection and analysis period marked the end of the quantitative portion of the research and marked the transition to qualitative review of the response through phone interviews. It is worth noting that many of these issues are potentially sensitive discussion points for Thai military officers, who may fear repercussions for candidly discussing issues of Thai security in this context. Therefore, out of an abundance of respect for Thai culture and caution for the interview participants, the researcher refrained from asking any questions related to Thailand's royal institution.

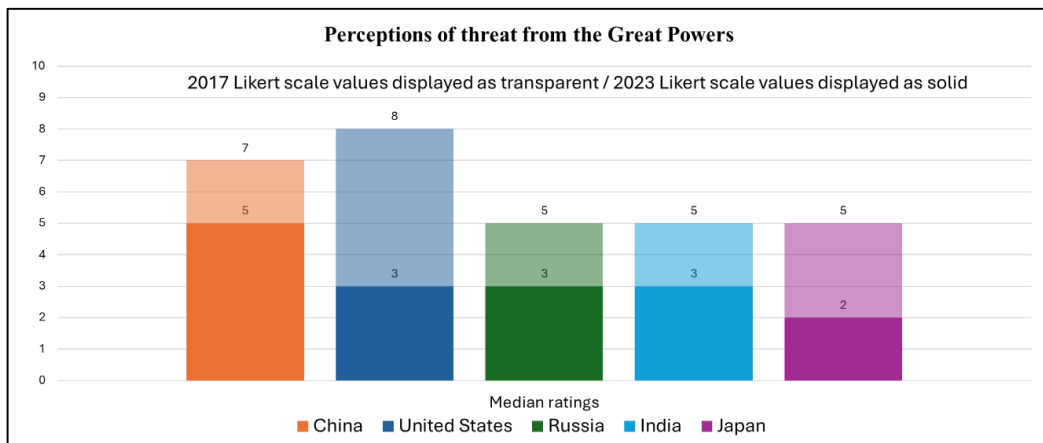
This research set out to evaluate three hypotheses. First, the increased securitization of the Asia-Pacific since 2017 will result in an increased threat

perception towards Great Power states among RTArF leaders. Second, despite the increase in threat perception towards Great Power states, RTArF leaders will still hold domestic security concerns as their top priority. Third, the lack of cross-border conflicts in Southeast Asia during this period will result in a decreased threat perception towards neighboring states among RTArF leaders. The findings of this research are presented below.

6.1 Threat Perceptions towards Great Power States

Contrary to the first hypothesis, the survey data suggests that RTArF leaders hold a comparatively benign view of Great Power states than they held just a few years ago. During the 2023 survey, respondents rated China as the greatest military threat to Thailand, followed by the United States, Russia, India, and Japan. Perhaps most interesting is the fact that the threat perceptions of every Great Power decreased when compared to the median values of the same question from Raymond's (2017) research. The decreases were not insignificant – the median ratings for China dropped from 7 to 5, while the same ratings for the United States dropped from 8 to 3, where 10 indicated a significant threat and 0 indicated no threat. Across the five Great Power states that were rated, the overall threat perception decreased from an average median rating of 6 in 2017 to just 3.6 in 2023, as shown in Figure 2 below.

Figure 1: Local Resource Capability



Source: Author

My interviews offered some context as to why threat perceptions towards Great Powers may have decreased, even as Sino-American competition and securitization in the region increased. As previously detailed in this paper, the 2014 coup resulted in the military junta's rise to power under General Prayuth Chan-ocha. The international condemnation of the military coup, particularly

from the United States, was swift and vocal. However, the events that followed enabled a period of relative stability in Thailand's domestic politics that helped to soothe relations with external states.

In 2017, Thailand's new constitution secured a permanent role for the military in the Thai government. Though it was contentious and broadly unpopular among Thailand's progressive factions, this move provided a legal basis for the hierarchy and harmony that Thai conservatives are particularly fond of. Thailand's 2019 elections, which were nominally free and fair under the guise of a truly democratic election, formally installed coup leader Prayuth Chan-ocha as the nation's prime minister. Because the country had successfully established a new elected government, Thailand's relationships with external powers suddenly became less about condemnation of the military-led government and suppression of individual liberties, and more about opportunities for cooperation. Given this period of relative domestic stability and cooperative relations with the Great Powers, and the United States in particular, it follows that Thailand's threat perceptions of those countries decreased since 2017.

It is also plausible that other types of threats, like domestic security concerns or the threat posed by neighboring countries, became relatively more prominent over the past several years. This sort of re-prioritization of threats may have helped Thai military leaders perceive themselves as more secure from external threats than they did in the past. This possibility will be addressed in the following sections.

The author's interviews also illuminated some factors that may have influenced RTArF leaders' specific perceptions about China in the last six years, which may explain why it is now perceived to be the greatest threat to Thai security among the Great Powers. First and foremost is the growing concern among continental Southeast Asian states, Thailand included, about Chinese influence activities along the Mekong River. As this research highlighted in previous sections, the five states sitting along the Lower Mekong River Basin have expressed concern about China's increased control in this region, as well as the implications for local communities who have long survived off the river and its natural resources. Correspondingly, a recent survey report from the ISEAS-Yusof Ishak Institute (Seah et al., 2023) found that 33.3% of ASEAN member states agreed that their relationship with China could deteriorate based on "China's strong-arm tactics in Taiwan, the South China Sea and the Mekong."

Interviewees also raised concerns about China's militarization in the region, although this concern was oriented not on Taiwan or the South China Sea, but on the Gulf of Thailand. Specifically, interviewees cited a growing concern about the PLA Navy's operations at Ream Naval Base in Cambodia. Beginning in 2019, media outlets circulated reporting about a possible Chinese-Cambodian secret agreement related to the use of a new Chinese funded pier at Ream Naval

Base. As of 2024, two PLA Navy corvettes were berthed at the pier for a period of more than four months (AMTI, 2024).

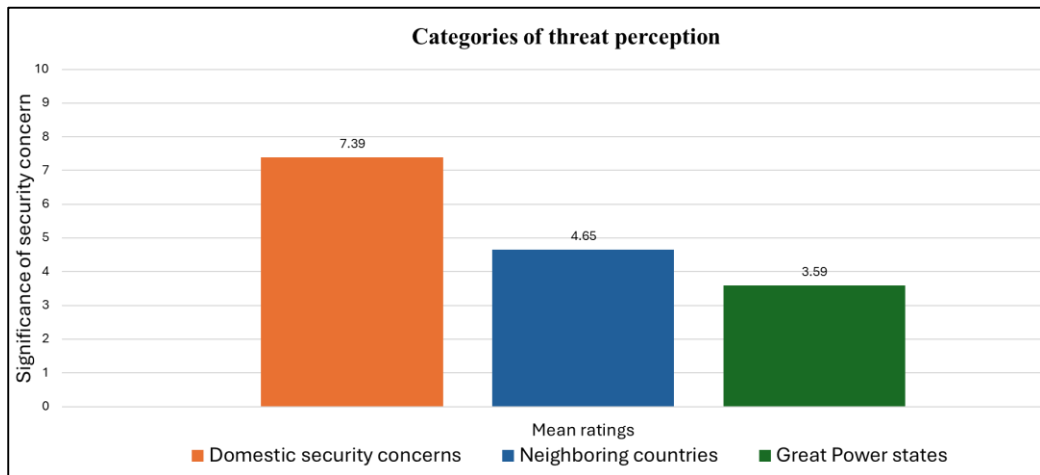
Regardless of which Great Power is perceived to be the greatest military threat to Thailand, the survey data shows that the overall perception of external military threats among RTArF leadership is relatively low. This response generally mirrors the results from Raymond's (2017) research, suggesting that the threat perception among Thai military officers is oriented not on external Great Power states, but elsewhere.

As the reader will soon see, the other findings presented in this research do not deviate significantly from the body of existing literature. However, the idea that Thai military leaders find Great Power states relatively less threatening than they did five years is noteworthy and warrants investigation in future research. In the years preceding this research, Russia launched an invasion and sustained an ongoing war in Ukraine, China pursued more aggressive tactical actions in asserting its territorial claims in the South China Sea, and the United States organized security frameworks with states like Japan, the Philippines, Australia, and the United Kingdom to build a credible military deterrent against Chinese actions. It follows that a state in Thailand's geographic, diplomatic, and economic position would feel threatened by the collective actions of these Great Powers.

However, this research suggests that the opposite is true. Considered broadly, the perceived decrease in threat perception towards Great Powers could be tied to several factors. One option that this research considers in the next section is a re-prioritization of security concerns from external threats to internal threats. Other options include an increased confidence in regional and/or international institutions, like ASEAN, to provide security to Thailand; a reframing of security perceptions to align more closely with non-traditional security concerns, including pandemic security, food security, and climate security; or the information campaigns of Great Power states are effective in shaping perceptions of cooperation, mutual interests, and shared development priorities.

6.2 Prioritization of Domestic Security Concerns

Consistent with the second hypothesis, RTArF leaders are decisively oriented on domestic security concerns as the greatest perceived threat to Thai security. When asked to rate their perceptions of threat across three broad categories – Great Power states, domestic security concerns, and neighboring countries – respondents decisively rated domestic security concerns as the most significant, as shown in Figure 3 below. Domestic security concerns had a mean value of 7.39, followed by neighboring countries at 4.65, and Great Power states at 3.59, where 10 was a very significant security concern and 0 was not a security concern.

Figure 2: Categories of threat perception

Source: Author

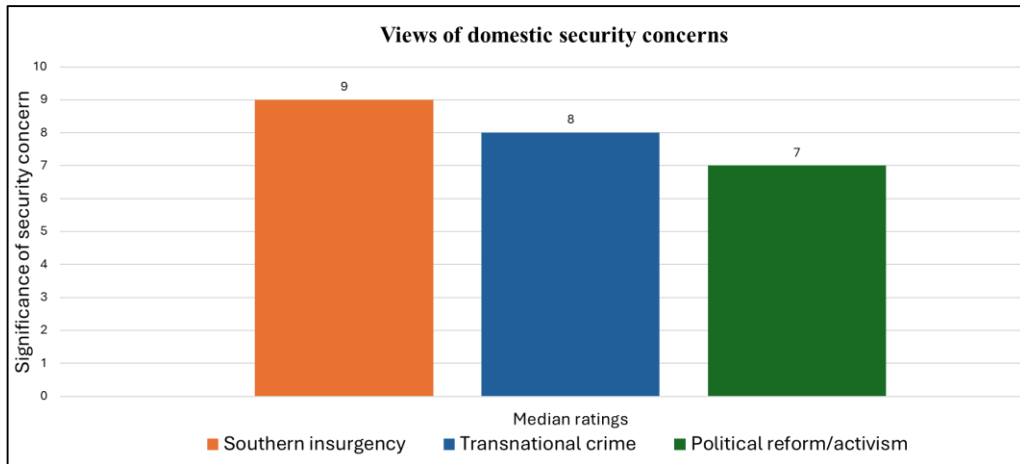
As Kiba (2021) argued, Thailand's 2019 National Security Plan set forth national strategic guidance for the state's security that prioritized domestic issues over external security concerns. Domestic security priorities included strengthening the national institutions with the King as the head of state, resolving violence in the southern border provinces, and strengthening the border control system to mitigate cross-border issues, cross-border threats, and illegal immigration.

This could also offer a partial explanation for the declining threat perception of Great Powers since Raymond's (2017) research was published. If RTArF leaders adhere closely to national strategic guidance, then it follows that their perception of threats prioritizes domestic security issues ahead of external conflicts. Interviewees noted that Thai military officers with less than ten years of experience typically do not read or discuss national security documents at their level, as that type of guidance is generally written for consumption and implementation by senior military officers. That being said, it is still plausible that the guidance has a 'trickle-down' effect, which permeates the RTArF officer corps through the guidance of senior military leaders.

When asked about the significance of domestic threats, respondents rated the insurgency in the southern border provinces as the most significant threat with a median rating of 9. As shown in Figure 4 below, that threat was followed closely by transnational crime, which includes illegal narcotics and migration, with a median value of 8. Finally, domestic political reform, which can be construed as threats to Thailand's conservative establishment, had a median value of 7. Particularly when compared to the threat perceptions of Great Power states, these domestic issues are a higher priority. This data also lends credibility

to the idea that Thailand's 2019 National Security Plan was effective in shaping the perceptions of its military leadership.

Figure 3: Perceptions of domestic security issues



Source: Author

6.3 Threat Perceptions towards Neighboring Countries

The third and final hypothesis was that the lack of cross-border conflicts in Southeast Asia in the preceding years will result in decreased threat perceptions towards neighboring states among RTArF leadership. The survey results and subsequent interviews largely supported this hypothesis, with some caveats.

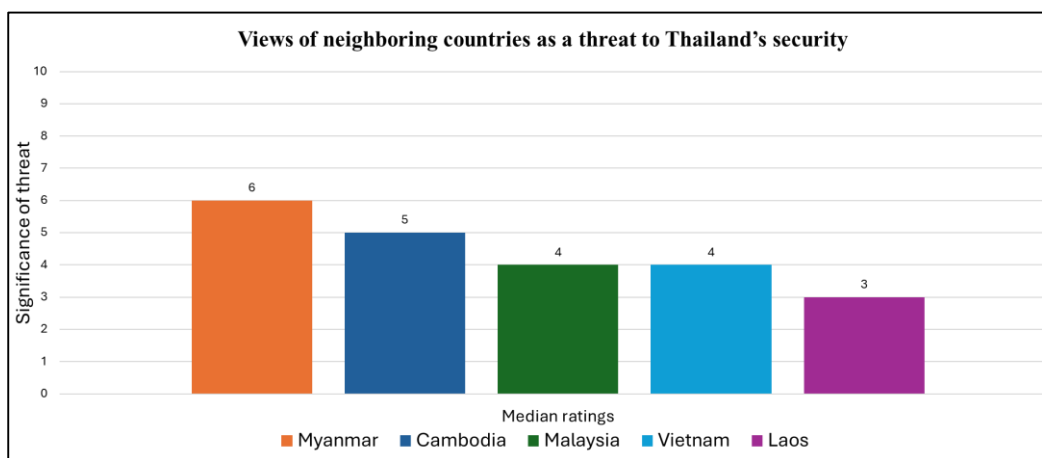
When asked to rate the significance of the threat posed by neighboring countries, respondents ranked Myanmar the highest with a median value of 6, followed by Cambodia, Malaysia, Vietnam, and Laos. Since Myanmar's military led a violent coup d'état in 2021, it has increased offensive operations against ethnic groups on multiple fronts, many of whom are concentrated along the rural border areas with Thailand. Combat action is taking place so closely to the border that, in July 2022, the Royal Thai Air Force scrambled F-16 fighter jets after a Myanmar Air Force MiG-29 violated Thai airspace near Tak province (Chotisut et al., 2022). Aside from Myanmar, the threat perceptions associated with the other neighboring countries were mostly neutral, despite the history of armed conflict with both Cambodia and Vietnam.

Interviewees noted two relevant factors in this discussion. First, RTArF leaders see Myanmar as an increasingly unstable place, and its instability leaks into Thai borders in the form of arms sales, illegal border crossings, and drug flows. The border area is too large for Thailand's border patrol forces to interdict everything coming into the country. Therefore, the threat perception is not so

much associated with a military threat from Myanmar's government, as much as it is a concern about instability crossing the porous border into Thailand.

The second factor, as highlighted in previous sections, is China's growing influence and control over the Lower Mekong River Basin. Interviewees noted that this issue may have pushed states like Thailand, Laos, Cambodia, and Vietnam closer together as they work to address a mutual threat against a critical shared resource. This could explain why threat perceptions of Thailand's neighboring states (excepting Myanmar) are relatively low, despite a history of armed conflict with some of those states in the late 20th century and early 21st century.

Figure 4: Perceptions of neighboring countries



Source: Author

7. Conclusion

This paper provides an updated assessment of the Royal Thai Armed Forces' security perceptions under the status quo and some of the factors that shaped those perceptions, based on structural conditions, internal conditions, and current perceptions of various threat categories. The analysis of this paper revealed three key findings. First, Thai military leaders perceive Great Power states as much less threatening to Thai security than they did just a few years ago. Second, the Thai military continues to prioritize domestic security issues over external security concerns, reflecting a persistent focus on internal stability and national sovereignty. Third, the lack of cross-border conflicts in Southeast Asia in the last decade contributed to a decreased threat perception toward neighboring states, underscoring a preference for stability and non-alignment in the face of Great Power rivalry.

It is worth highlighting here the limitations of this research. First, the sample size of 54 survey respondents was sufficient for basic data analysis in this context, but it could have been larger to achieve a higher degree of confidence in the data set. Slovin's Formula is a well-known method to calculate an appropriate sample size from a target population, based on desired confidence levels. The population under analysis for this research was the Royal Thai Armed Forces, which has an active-duty population (n) of approximately 690,000 personnel. According to Slovin's Formula, this research requires a minimum sample size of 272 respondents to achieve a 90% confidence level, assuming a z score (z) of 1.65, a standard deviation (σ) of 0.5, and a margin of error (e) of 0.05. Given this research's relatively small sample size of 54 respondents, it is likely that confidence value in this data is less than 80%, which means that you if were to repeat this survey 100 times, you would get the same mean results fewer than 80 times. Updated research on this subject with a larger sample size would provide more valuable insight.

Another fault in this research design is the risk of inherent biases in the respondents who chose to take this survey because the researcher is an active-duty American military officer. During the data collection period, the researcher was assigned to the Joint U.S. Military Advisory Group Thailand (JUSMAGTHAI), a security assistance organization that is subordinate to the U.S. Embassy in Bangkok. Though the researcher made every effort to 'cast a wide net' in disseminating the survey link, there is a possibility that Thai military officers with pro-American leanings were more likely to take the time to answer my questions. If this did occur, it would have the unintended consequence of skewing the data toward favorable perceptions of the United States. Future researchers should continue to exercise caution in the sample populations that they survey and should be extra careful to ensure that any affiliations they have are not featured as a basis for the research project.

Raymond's (2017) research presented a case for a Thai military in which preferences were tipping towards China. Several years later, this research offers a counterargument in which the Thai military's security preferences are somewhat benign when considering external actors, with a few exceptions for China's assertive actions in the region. However, these security preferences are much more intense when evaluated against Thailand's domestic security issues, which suggests a military orientation on such issues as resolving violence in Thailand's southern border provinces, securing porous national borders, and preserving national institutions with the King as the head of state.

This research contributes to a nuanced understanding of Thai security perceptions in a rapidly changing geopolitical environment. It highlights the complexities faced by Thai security elites as they navigate strategic relationships with two Great Powers, seeking to derive benefits from both while maintaining Thailand's national security priorities and strategic autonomy. The findings offer

valuable insights for policy makers and scholars interested in Southeast Asian security dynamics and the broader implications of the Sino-American competition in the Asia-Pacific.

8. Acknowledgements

The author would like to extend his most humble and sincere appreciation to Chulalongkorn University for supporting his education and research, Chiang Mai University for providing an opportunity to be published in an academic journal, and the Olmsted Foundation for enabling his overseas education. As an American military officer and graduate student, the author is eternally grateful for the warmth, understanding, and perspective he received as a student in the Kingdom of Thailand.

All views expressed in this research are the author's own.

References

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Mariner Books.
- AMTI. (2024). *First Among Piers: Chinese Ships Settle in at Cambodia's Ream*. Asia Maritime Transparency Initiative. <https://amti.csis.org/first-among-piers-chinese-ships-settle-in-at-cambodias-ream/>
- APRN. (2023, July). *US Military Presence in the Asia Pacific*. Asia Pacific Research Network. <https://www.aprnet.org/us-military-presence-in-the-asia-pacific/>
- Arcado, N. (2022, September 22). *Ice and Instability: Illicit Financial Flows Along Thailand's Borders*. CSIS. <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/ice-and-instability-illicit-financial-flows-along-thailands-borders>
- Busbarat, P. (2016). Bamboo Swirling in the Wind: Thailand's Foreign Policy Imbalance Between China and the United States. *ISEAS*, 38(2), 233-257. <https://www.jstor.org/stable/24916631>
- Chambers, P. (2021). *Thailand's Military in 2021: Mid-Year Reshuffle, Continuing Factionalism and Rejected Reform*. ISEAS-Yusof Ishak Institute. <https://safe.menlosecurity.com/doc/docview/viewer/docN2F30FF1D21478253744f2540e203dd5b7544d56dad5c3263b4a9411a343628d9cd98d6b022a8>
- Chambers, P., Jitpiromsri, S., & Waitoolkiat, N. (2019). Conflict in the Deep South of Thailand: Never-Ending Stalemate? *Asian International Studies Review*, 20(1), 1-23. <https://safe.menlosecurity.com/doc/docview/viewer/docN0EA573A562436b69e8bd4cd7dc32ca5803fbf7645039858e1e44130d5f77e1d3b78f33362451>

- Cheang, S., & Rising, D. (2024, May 8). *Chinese Warships Have Been Docked in Cambodia for 5 Months, but Government Says It's Not Permanent*. AP News. <https://apnews.com/article/cambodia-china-naval-base-warships-ream-d4571e2ca53e682ce17c121312443b52>
- Chotisut, K., Bunyavejchewin, P., & Promprasit, N. (2022). The Recent Violation of Thai Airspace by a Myanmar MiG-29 Fighter Jet: Understanding Thailand's Unusual Response. *Asian Journal of Comparative Politics*, 8(1), 476-484. <https://doi.org/10.1177/20578911221140798>
- Council on Foreign Relations. (2024). *Territorial Disputes in the South China Sea*. Global Conflict Tracker. <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea>
- Farrelly, N. (2017). *Thailand's Triple Threat*. In JSTOR. Lowy Institute. <https://www.jstor.org/stable/resrep10189>
- Head, J. (2017, April 7). *Thailand's Constitution: New Era, New Uncertainties*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-39499485>
- Hutagalung, S. (2024, August 6). *AUKUS and Regional Dynamics: Strategic implications for ASEAN and Indonesia – analysis*. Eurasia Review. <https://www.eurasiareview.com/06082024-aukus-and-regional-dynamics-strategic-implications-for-asean-and-indonesia-analysis/>
- Jash, A. (2024). China's Military Exercises Around Taiwan: Trends and Patterns. *Global Taiwan Brief*, 9(19). <https://globaltaiwan.org/2024/10/chinas-military-exercises-around-taiwan-trends-and-patterns/>
- Kesboonchoo, K. (1973). Patterns of Thai Diplomacy: A Historical Study. *The Journal of Social Sciences*, 10(4), 42-53. <https://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/88bd83fd4e8919e466194dcd5f5ddb6a>
- Kiba, S. (2021). *Thailand's Security Policies and Threat Perceptions*. Komatsu University. Society of Security and Diplomatic Policy Studies. <http://ssdpaki.la.coocan.jp/en/proposals/82.html>
- Kislenko, A. (2002). Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy. *International Journal Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 57(4), 537. <https://doi.org/10.2307/40203691>
- Kurlantzick, J. (2020, August 18). *Thailand Protests Increasingly Challenge the Monarchy*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/thailand-protests-increasingly-challenge-monarchy>
- Maizland, L. (2024, February 8). *Why China-Taiwan Relations Are So Tense*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/china-taiwan-relations-tension-us-policy-biden>
- Medeiros, E. S., Crane, K., Heginbotham, E., Lowell, J. F., Levin, N. D., Rabasa, A., & Seong, S. (2008). *Pacific Currents: The Responses of U.S. Allies and Security Partners in East Asia to China's Rise*. RAND. <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG736.html>

- Murashima, E. (1988). The Origin of Modern Official State Ideology in Thailand. *Journal of Southeast Asian Studies*, 19(1), 80-96. <https://doi.org/10.1017/s0022463400000345>
- Needham, K. (2023, March). *China Leads US in Global Competition for Key Emerging Technology, Study Says*. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/china-leads-us-global-competition-key-emerging-technology-study-says-2023-03-02>
- Pongsudhirak, T. (2020). *Thailand's Strategic Drift: Domestic Determinants Amidst Superpower Competition*. Australian Strategic Policy Institute. <https://www.jstor.org/stable/resrep25080>
- Pookaman, P. (2018, June 20). *Thailand Junta's Constitutional Masterpiece – Centre Tricontinental*. Centre Tricontinental. <https://www.cetri.be/Thailand-Junta-s-Constitutional?lang=fr>
- Poonkham, J. (2022). The Indo-Pacific: A Global Region of Geopolitical Struggle. *International Studies Center*, 2, 1-6. <https://isc.mfa.go.th/en/content/the-indo-pacific-a-global-region>
- Prasirtsuk, K. (2017). An ally at the crossroads: Thailand in the US alliance system. In Gill, B. (Ed.). *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century* (pp. 115–132). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/ga.06.2017.08>
- Raymond, G. (2017). Tipping the Balance in Southeast Asia? Thailand, the United States and China. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3330397>
- Raymond, G. (2018). *Thai Military Power: A Culture of Strategic Accommodation*. Nordic Institute of Asian Studies.
- Seah, S., Lin, J., Martinus, M., & Fong, K. (2024). *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*. In ISEAS - Yusof Ishak Institute. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <https://safe.menlosecurity.com/doc/docview/viewer/docNE498C1DA59A4f612f97cf7d406b860eddf759d690a86dc83c4b5e77aeea229c1e95c912cff7>
- Seah, S., Lin, J., Martinus, M., Suvannaphakdy, S., & Thi Phuong Thao, P. (2023). *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report*. ISEAS-Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/07/The-State-of-SEA-2023-Final-Digital-V4-09-Feb-2023.pdf>
- Sirivunnabood, P. (2021). *Hard to Defend Thailand's Defence Procurement*. Fulcrum. <https://fulcrum.sg/hard-to-defend-thailands-defence-procurement/>
- Smith, S. A. (2021, May 27). *The Quad in the Indo-Pacific: What to Know*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/in-brief/quad-indo-pacific-what-know>
- Storey, I. (2019). *Thailand's Military Relations with China: Moving from Strength to Strength*. In ISEAS-Yusof Ishak Institute. ISEAS-Yusof Ishak

- Institute. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2019/06/ISEAS_Perspective_2019_43.pdf
- Strangio, S. (2022). *In the Dragon's Shadow: Southeast Asia in the Chinese Century* [Reprint]. Yale UP.
- The White House. (2021, September 15). *Joint Leaders Statement on AUKUS* [Press release]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>
- Thongnoi, J. (2023, July). *"The Mekong is Dying": How China's River Diplomacy Neglects Locals, Exacerbates Climate Change*. China Global South Project. <https://chinaglobalsouth.com/analysis/the-mekong-is-dying-how-chinas-river-diplomacy-neglects-locals-exacerbates-climate-change/>
- Yeo, A., & Jones, B. (2022, November 30). *China and the Challenge to Global Order*. Brookings. <https://www.brookings.edu/research/china-and-the-challenge-to-global-order>
- Zawacki, B. (2017). *Thailand: Shifting Ground Between the US and a Rising China* [Reprint]. Zed Books.

การประกอบสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียน:

ระบอบแห่งความร่วมมือและความเป็นปึกแผ่น¹

ปวเรศ แผ่แสงจันทร์² และเอกลักษณ์ ไชยภูมิ³

วันที่รับบทความ: 10 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขล่าสุด: 22 มิถุนายน 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 23 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) และเพื่อศึกษาปัจจัยและที่มาของการบังคับใช้และการดำเนินระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ใน ASEAN ผ่านวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยทางเอกสาร โดยจากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียน คือ ตัวแสดงที่สร้างความมั่นคง ได้แก่ รัฐสมาชิกอาเซียน องค์การระหว่างประเทศ และองค์การภาคประชาสังคม ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดถึงสิ่งที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของภูมิภาค มีอิทธิพลต่อวาทกรรมด้านความมั่นคง และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของอาเซียน และอีกปัจจัยหนึ่ง คือ การตระหนักต่อภัยคุกคามที่มีร่วมกัน ซึ่งในกรณีนี้คือ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ซึ่งเป็นประเด็นที่มีลักษณะข้ามชาติ มีการพัฒนาอยู่เสมอ และกลายเป็นภัยคุกคามที่สร้างผลกระทบต่ออาเซียนทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสร้างผลกระทบสืบเนื่องให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงด้านอื่นๆ ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องพัฒนาความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ และทำให้เกิดระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียนขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อาเซียน ไม่ได้มีเพียงแค่ความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ แต่แฝงไว้ด้วยความเป็นปึกแผ่นด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ด้วยเช่นกัน ซึ่งเกิดขึ้นมาได้จากหลายปัจจัย ได้แก่ ความแตกต่างในการตีความ ความแตกต่างในการพัฒนา ความขัดแย้งทางการเมือง และบทบาทของมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค โดยข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นนี้คือ อาเซียนมีความจำเป็นต้องมีแนวทางร่วมกันในการปรับตัวเพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพ เพื่อให้ระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่อาเซียนสถาปนาขึ้นสามารถพัฒนาและเติบโตต่อไปได้อย่างมั่นคง เข้มแข็ง และยั่งยืน ทั้งนี้ ผู้ที่มีความสนใจสามารถต่อยอดงานวิจัยชิ้นนี้ โดยศึกษาตัวแสดงที่สร้างความมั่นคงแบบเจาะลึกรายประเทศ หรือศึกษาตัวแสดงมหาอำนาจว่าได้เข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในภูมิภาคอาเซียนอย่างไร

คำสำคัญ ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์, อาเซียน, กระบวนการสร้างความมั่นคง, ความร่วมมือ, ความเป็นปึกแผ่น

¹ บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การพัฒนาระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

² คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ 10900 อีเมล: pavarate.p@ku.th

³ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ 10900 อีเมล: akekalak.c@ku.th

ASEAN Cybersecurity Securitization: Regime of Cooperation and Enmity⁴

Pavarate Phaesaengchan⁵ and Akekalak Chaipumee⁶

Received: 10 February 2025; Revised: 22 June 2025; Accepted: 23 June 2025

Abstract

This research aims to examine the key actors involved in the construction of the cybersecurity regime in the ASEAN region, as well as to study the factors and origins that drive the enforcement and maintenance of this regime. The study employs qualitative research through documentary analysis. The findings reveal that the main factors contributing to the construction of the ASEAN cybersecurity regime include securitizing actors such as ASEAN member states, international organizations, and civil society organizations. These actors play a crucial role in defining what constitutes a threat to regional security, influencing security discourse, and shaping ASEAN's approach to addressing cybersecurity issues. Another key factor is the shared awareness of mutual threats, specifically, cyber threats which are transnational in nature, constantly evolving, and have significant impacts on both the economic and social dimensions of ASEAN. These threats also have cascading effects on other aspects of regional security, necessitating the development of various forms of cooperation within ASEAN and leading to the formation of the ASEAN cybersecurity regime. However, the ASEAN cybersecurity regime is not solely characterized by cooperation; it also embodies elements of cybersecurity enmity. This enmity arises from several factors, including the difference in interpretation, developmental disparities, political conflicts, and the involvement of external superpowers. The study suggests that ASEAN must develop a common approach to adapt in order to preserve regional security and stability, thus enabling its cybersecurity regime to grow in a stable, resilient, and sustainable manner. Future research can expand on this work by conducting in-depth studies of securitizing actors at the national level or by

⁴ This research article is based on independent study, "Developing Cyber Security Regime in ASEAN". This thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Political Science, Kasetsart University.

⁵ Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok 10900. E-mail: pavarate.p@ku.th

⁶ Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok 10900. E-mail: akekalak.c@ku.th

analyzing how external superpowers exert influence and play roles within the ASEAN's cybersecurity landscape.

Keywords Cybersecurity, ASEAN, Securitization, Cooperation, Enmity

1. บทนำ

อาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่มีจำนวนปริมาณผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตเติบโตเร็วที่สุดในโลก และมีประชากรกว่าครึ่งหนึ่งในภูมิภาคอาเซียนเป็นผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ทำให้อาเซียนเป็นหนึ่งในตลาดสังคมออนไลน์อันดับหนึ่งของโลก ซึ่งลักษณะของสังคมดิจิทัลในภูมิภาคก็นำมาซึ่งผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจำนวนมาก โดยในเบื้องต้น มีการคาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2568 (ค.ศ. 2025) จะมีปริมาณการซื้อขายสินค้าออนไลน์เพิ่มมากขึ้นเป็น 6 เท่า หรือมีมูลค่าประมาณ 200 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Brandon, 2018)

การเติบโตดังกล่าวเป็นผลดีในแง่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค แต่ทว่า สิ่งที่มาจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต ไม่ได้มีเพียงการเกิดขึ้นของวิถีชีวิตสังคมออนไลน์ และความรุ่งเรืองของเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาคอาเซียน แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถทำให้ภูมิภาคอาเซียนไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงที่จะต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Threat) ที่ใช้งานเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตและคอมพิวเตอร์เป็นช่องทางหลักในการโจมตี นั่นคือ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ (Cyber Threat) รวมไปถึงการก่ออาชญากรรมทางไซเบอร์ (Cyber Crime) อันเป็นปัญหาความมั่นคงที่มีลักษณะข้ามชาติหรือข้ามพรมแดน ซึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนหลายประเทศได้รับผลกระทบจากภัยดังกล่าว โดยพบว่าเว็บไซต์ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนประมาณ 270 แห่งได้ถูกโจมตีด้วยมัลแวร์ (Malware) และปรากฏข้อมูลว่าเซิร์ฟเวอร์กว่า 8,800 เครื่อง ถูกใช้เป็นเครื่องควบคุมและสั่งการมัลแวร์สำหรับการใช้ในการโจมตีอีกด้วย เช่น กรณีการแพร่ระบาดของมัลแวร์ วอนนาคราย (WannaCry) เมื่อปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ซึ่งเป็นการโจมตีผ่านระบบอีเมล (E-mail) เพื่อเรียกค่าไถ่ข้อมูลจากเจ้าของข้อมูล โดยปรากฏข้อมูลว่าประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ตกเป็นเหยื่อและได้รับความเสียหายจากการโจมตีดังกล่าวเช่นเดียวกัน (ไทยพีบีเอส, 2560)

ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการตอบสนองและรับมือกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางไซเบอร์ที่มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในภูมิภาค ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงได้ริเริ่มสร้างแนวทางป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ภายในประเทศของตน ตลอดจนได้ขยายขอบเขตของความร่วมมือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศกับรัฐอื่นๆ เพื่อสร้างกลไกในการรับมือและตอบสนองต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งในกรณีนี้ คือ ภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางไซเบอร์ เพราะภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้กลายเป็นภัยคุกคามที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในรูปแบบดั้งเดิมและรูปแบบใหม่ของแต่ละประเทศอย่างไม่อาจควบคุมได้ นอกจากจะมีลักษณะข้ามชาติและยากที่จะป้องกันแล้ว ภัยคุกคามดังกล่าวยังมีความก้าวหน้าในการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ดังนั้น นอกจากการที่แต่ละประเทศจะเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของตนเองแล้วยังมีความจำเป็นต้องประสานความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าว

ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคอาเซียนไม่ควรเป็นเพียงแค่การดำเนินการในลักษณะความร่วมมือระยะสั้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่จำเป็นต้องคำนึงและพิจารณาถึงการวางรากฐาน หรือสถาปนากลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในระยะยาวของภูมิภาคเพื่อการรับมือกับภัยคุกคามในอนาคตและเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การสถาปนาหรือพัฒนากลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียนก็อาจมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย ซึ่งเป็นผลมาจากแนวทางการดำเนินงานและข้อจำกัดอันเกิดมาจากรูปแบบการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียน ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่ประเด็นปัญหาที่สำคัญของการวิจัย คือ อะไรคือปัจจัยที่เกื้อหนุนและเป็นอุปสรรคต่อภูมิภาคอาเซียน ในการพัฒนากลไกในการสถาปนาระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาค โดยจากการศึกษาพบว่า ระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อาเซียนมีปัจจัยสำคัญคือ ตัวแสดงที่มีบทบาทในการประกอบสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวทางการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้ และการคำจุนระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน

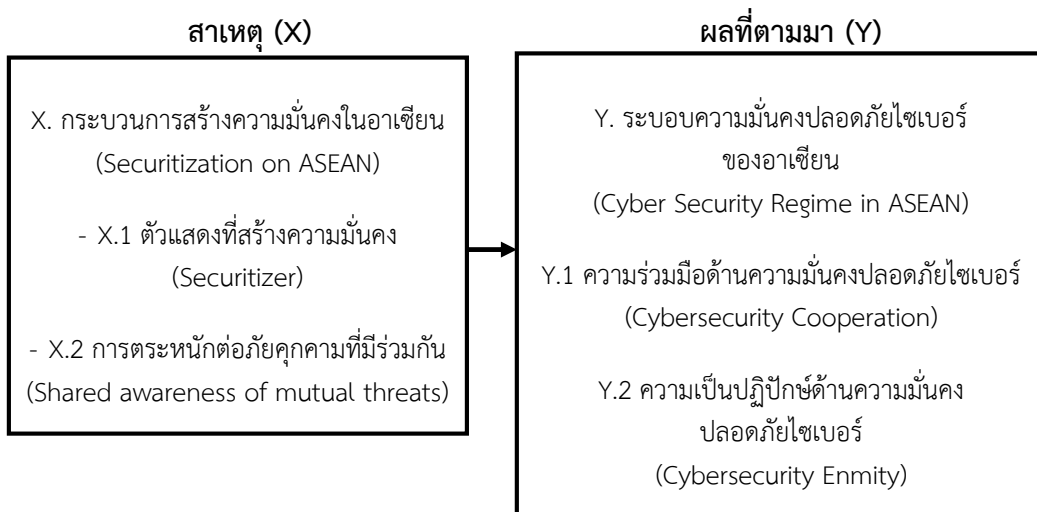
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน
- (2) เพื่อศึกษาปัจจัยและที่มาของการบังคับใช้และการคำจุนระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน

3. สมมติฐานของการศึกษา

กลไกและระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียนได้ถูกพัฒนาขึ้นในลักษณะมุ่งเน้นการตั้งรับ และตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้น มากกว่าดำเนินการเชิงรุกอันเป็นผลมาจากอิทธิพลของตัวแสดงที่มีบทบาทในการสร้างความมั่นคง (Securitizer) ของอาเซียน อย่างไรก็ตาม แม้ระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียนจะเต็มไปด้วยความร่วมมือในระดับภูมิภาค แต่ก็ยังก็มีความเป็นปฏิบัติเกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความแตกต่างในการพัฒนา ความขัดแย้งทางการเมือง และบทบาทของมหาอำนาจภายนอก

4. กรอบแนวคิดในการทำวิจัย



5. การทบทวนวรรณกรรม

ในยุคที่ภัยคุกคามทางไซเบอร์มีลักษณะข้ามพรมแดนและซับซ้อนมากขึ้น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) เผชิญกับความท้าทายในการสร้างระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพและมีความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกมากขึ้น แม้จะมีการริเริ่มเชิงนโยบายและความพยายามทางเทคนิคเกิดขึ้นมากมายในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่การศึกษาด้านรัฐศาสตร์ที่วิเคราะห์บทบาทของ “ตัวแสดง” (Actors) และพลวัตเชิงสถาบันกลับยังมีจำนวนที่จำกัด บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอภาพรวมขององค์ความรู้ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cybersecurity) ในอาเซียน พร้อมทั้งอภิปรายว่า การศึกษาตัวแสดงในกระบวนการสร้างระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียนจะช่วยให้สอดคล้องและสนทนากับช่องว่างทางวิชาการเดิมได้อย่างไร

วรรณกรรมที่ผ่านมาอธิบายถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ว่าเป็นประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ หรือที่เรียกว่าความมั่นคงแบบไม่ดั้งเดิม (Non-Traditional Security) โดย Mely Caballero Anthony (2016) ได้อธิบายว่า ความมั่นคงแบบไม่ดั้งเดิม คือ ประเด็นความมั่นคงที่ทำลายและส่งผลกระทบต่อความอยู่รอด ความอยู่ดีกินดีของประชาชน ตลอดจนต่อรัฐ ที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ต่างไปจากความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่เกิดจากการใช้กำลังหรือทรัพยากรทางการทหารใดๆ และมีลักษณะข้ามชาติ รวมถึงเกิดในระยะเวลาที่สั้นและกระจายอย่างรวดเร็ว และ Robert W. Cox (1996) ได้อภิปรายว่า ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ตลอดจนการรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ระหว่างประเทศ เป็นประเด็นที่ดำรงอยู่และดำเนินการในฐานะโครงสร้างทางการเมืองและสังคม การระบุถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ระดับสากลที่ง่ายที่สุด คือการพูดถึงเรื่องของภัยคุกคามและตัวแสดงที่เป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์

เพื่อเป็นการตอบสนองต่อประเด็นความมั่นคงแบบไม่ดั้งเดิมนี้ นักวิชาการจึงเริ่มนำแนวคิดของทฤษฎีการประกอบสร้างความมั่นคงหรือสำนักโคเปนเฮเกนมาประยุกต์ใช้กับความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ เพื่อให้เข้าใจว่าเหตุใดภัยคุกคามจึงถูกสร้างขึ้นในลักษณะนี้ และผลลัพธ์ที่ตามมาของกระบวนการประกอบสร้างดังกล่าวคืออะไร (Hansen, 2012; Aradau, 2004) โดยนักวิชาการสำนักโคเปนเฮเกนพิจารณาประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในฐานะปัญหาความมั่นคงระดับชาติ (และระหว่างประเทศ) ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการประกอบสร้างความมั่นคง (Securitization) เพราะความมั่นคงเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันประเด็นความมั่นคงให้เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย กำหนดลักษณะของมาตรการรับมือ และสร้างแนวปฏิบัติที่สามารถนำมาใช้เพื่อต่อต้านภัยคุกคาม (Buzan, 1998)

อาเซียนเองก็เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามไซเบอร์ โดยการศึกษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียนมีพัฒนาการที่หลากหลาย โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาการจัดทำนโยบายระดับภูมิภาค เช่น ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy 2021-2025 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางไซเบอร์ การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก และการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในภูมิภาค (ASEAN, 2021) นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่น เพื่อพัฒนาบุคลากรความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre: AJCCBC) ที่ร่วมมือกับกองทุนความร่วมมือญี่ปุ่น-อาเซียน (Japan-ASEAN Integration Fund: JAIF) ในการจัดอบรมและการแข่งขันเพื่อพัฒนาทักษะไซเบอร์ในระดับภูมิภาค (Japan-ASEAN Integration Fund, 2022)

วรรณกรรมที่ผ่านมาอภิปรายถึงลักษณะความร่วมมือของอาเซียนและข้อจำกัดของความร่วมมือในการรับมือกับภัยคุกคามไซเบอร์ เช่น Hitoshi Nasu et al. (2019) ได้อภิปรายว่า อาเซียนเป็นหนึ่งในองค์การระดับภูมิภาคแรกๆ ที่เริ่มมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างศักยภาพด้านไซเบอร์ร่วมกันตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของเทคโนโลยีสารสนเทศ ในขณะที่กรอบความร่วมมือด้านกฎหมายระหว่างประเทศยังคงอยู่ระหว่างการพัฒนา อาเซียนต้องรับมือกับประเด็นความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในมิติต่างๆ ภายใต้บริบทของสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองที่มีอยู่ การแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ และช่องว่างทางดิจิทัล (Digital Divide) หรือ Cairtriona H. Heintz (2013) ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าความพยายามของอาเซียนในการสร้างกรอบการทำงานระดับภูมิภาคด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์นั้น ยังคงดำเนินไปอย่างไม่เป็นระบบและขาดการบูรณาการ อันเป็นข้อบ่งชี้ถึงการขาดความเหนียวแน่นในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นผลมาจากสถานการณ์ทางสังคมและการเมืองที่มีอยู่เดิมของแต่ละประเทศ

วรรณกรรมอื่นๆ ในแวดวงรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) และความมั่นคงศึกษา (Security Studies) มีการตั้งคำถามว่า “ใคร” คือผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎระเบียบไซเบอร์ระดับภูมิภาค การให้ความสำคัญเฉพาะบทบาทของรัฐในฐานะตัวแสดงผู้ควบคุมนโยบายมักไม่เพียงพอ งานของ Nye (2010) และ Deibert (2013) ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เช่น

บริษัทเทคโนโลยี องค์กรพหุภาคี ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ ในการร่วมกำหนด “norms” หรือบรรทัดฐานความมั่นคงไซเบอร์ โดยในบริบทของอาเซียน การศึกษาส่วนใหญ่มีช่องว่างสำคัญอยู่ที่การไม่สามารถอธิบายพลวัตของการสร้าง “ระบอบ” (Regime) ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ได้อย่างรอบด้าน

บทความนี้จึงได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการสร้างความมั่นคงในอาเซียน ผ่านการศึกษาตัวแสดงที่สร้างความมั่นคง ได้แก่ รัฐสมาชิกอาเซียน องค์การระหว่างประเทศ และองค์การภาคประชาสังคม รวมถึงการตระหนักรู้ภัยคุกคามที่มีร่วมกัน (Shared awareness of mutual threats) ซึ่งมีผลต่อการสถาปนาระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียน ซึ่งเต็มไปด้วยความร่วมมือ (Cooperation) และความเป็นปฏิปักษ์ (Enmity) ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้สามารถตอบสนองต่อช่องว่างทางวิชาการเดิมได้หลายมิติ ทั้งการต่อยอดการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงรัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งจะช่วยให้เราเข้าใจพัฒนาการของ “Cyber Norms” ในระดับภูมิภาค ที่มีพลวัตเฉพาะของอาเซียน รวมถึงจะไปมีส่วนร่วมในการสนทนาและอธิบายว่าความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ในอาเซียนไม่ได้เกิดจากการมีผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงอัตลักษณ์ ความเชื่อ ความไว้วางใจ หรือแม้กระทั่งความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ การศึกษานี้ได้เสนอความเป็นไปได้ในการทำหาย หักล้าง หรือตั้งคำถามต่อข้อสันนิษฐานเดิมของงานศึกษาด้านรัฐศาสตร์ของอาเซียน ซึ่งมองว่าอาเซียนสามารถพัฒนาไปสู่ภูมิภาคแห่งความร่วมมือทางไซเบอร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าอาเซียนยังมีความแตกต่างทางนโยบาย ความไม่สมดุลทางการพัฒนา และประเด็นทางการเมืองที่ขัดขวางความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งจะช่วยเปิดพื้นที่สำหรับการศึกษาในอนาคตให้สามารถวิเคราะห์ประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในฐานะ “การเมืองระหว่างประเทศ” ในโลกดิจิทัล

6. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน เป็นการศึกษาวิจัยที่ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยมีวิธีการศึกษาคือ การวิเคราะห์เอกสาร งานวิจัย บทความ เอกสารวิชาการ ตำรา และเว็บไซต์ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในรูปแบบทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเพื่อให้งานวิจัยมีความครอบคลุมตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงใช้การศึกษาวิจัยเอกสารครอบคลุมทั้งเอกสารชั้นต้น (Primary Data) และเอกสารชั้นรอง (Secondary Data)

7. ผลการวิจัยและอภิปรายผล

7.1 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ใน ASEAN

7.1.1 ตัวแสดงที่สร้างความมั่นคง

ความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วโลก ดังนั้น การสร้างความมั่นคงในอาเซียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพึ่งพาตัวแสดงที่มาทำหน้าที่แสดงบทบาทในการสร้างความมั่นคง ซึ่งช่วยในการกำหนดและโน้มน้าวให้ประชาชนหรือรัฐต่างๆ สามารถรับรู้ถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของภูมิภาค ตัวแสดงเหล่านี้มีอิทธิพลต่อวาทกรรมด้านความมั่นคงและการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของภูมิภาคอาเซียน ตลอดจนมีบทบาทในการส่งเสริมเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค โดยตัวแสดงหลักที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงในอาเซียน ได้แก่ รัฐสมาชิกอาเซียน องค์กรระหว่างประเทศ และองค์การภาคประชาสังคม

(1) รัฐสมาชิกอาเซียน (ASEAN Member States)

อาเซียนประกอบด้วยรัฐสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย พม่าหรือเมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ซึ่งทั้ง 10 ประเทศต่างก็มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการประกอบสร้างความมั่นคงของอาเซียน เนื่องจากรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีการดำเนินนโยบายภายในประเทศที่เสริมสร้างความมั่นคง อาทิ การพัฒนากองทัพ การป้องกันการก่อการร้าย การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ เช่น ประเทศไทยที่ได้มีการพัฒนาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 และดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ประเทศสิงคโปร์ที่ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และจัดตั้งศูนย์ความเป็นเลิศด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อาเซียน-สิงคโปร์ (ASEAN-Singapore Cybersecurity of Excellence) และประเทศอินโดนีเซียที่ได้จัดตั้งสำนักงานความมั่นคงไซเบอร์และการเข้ารหัสแห่งชาติ ซึ่งนโยบายด้านความมั่นคงของแต่ละประเทศมักสอดคล้องกับนโยบายของประเทศอื่นในภูมิภาคแบบภาพรวม เพราะรัฐสมาชิกอาเซียนมักจะดำเนินการใช้กลไกการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ผ่านการเจรจาและการพบปะหารือในเวทีต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน โดยมีเวทีสำคัญในการหารือประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของรัฐสมาชิกอาเซียน อาทิ การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านดิจิทัล (ASEAN Digital Ministers Meeting: ADGMIN) และการประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อาเซียน (ASEAN Cybersecurity Coordinating Committee หรือ ASEAN Cyber – CC) ซึ่งได้ช่วยส่งเสริมให้พื้นที่ทางไซเบอร์ของอาเซียนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและความร่วมมือในการดำเนินงาน โดยความสนใจ (Ghosh, 2019) ด้วยเหตุนี้ รัฐสมาชิกอาเซียนจึงเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยการดำเนินนโยบาย

และการสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ทั้งด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิกอาเซียนก็จะช่วยส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพ และสันติภาพภายในภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนก็มี “ระบบ” ที่แตกต่างกัน ทำให้มีมุมมองหรือการรับรู้ (Perceive) ต่อประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่แตกต่างกัน โดยประเทศที่มีระบบการปกครองแบบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ มักมุ่งเน้นการควบคุมข้อมูลข่าวสารและป้องกันภัยคุกคามที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐตน เช่น การจัดการกับข้อมูลที่อาจนำไปสู่ความไม่สงบภายในประเทศ การปราบปรามความคิดเห็นที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล และการออกกฎหมายควบคุมการใช้อินเทอร์เน็ต อาทิ เมียนมา ซึ่งได้มีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงทางไซเบอร์ฉบับใหม่ โดยตั้งเป้าไปที่การควบคุมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางดิจิทัล มีบทลงโทษผู้ที่ใช้บริการ VPN หรือเครือข่ายส่วนตัวเสมือน (Virtual Private Network) ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการระดมทุนของกลุ่มต่อต้านรัฐประหาร การแชร์ข้อมูลสิ่งที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ไปจนถึงการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลเมียนมาในพื้นที่อินเทอร์เน็ต (The Irrawaddy, 2022) ในขณะที่ประเทศที่มีระบบประชาธิปไตย มักให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทั้งองค์กรนานาชาติและภาคประชาสังคมในการพัฒนากฎหมาย อาทิ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของอินโดนีเซีย (PDP Law) ซึ่งได้มีการปรับใช้หลักการมาจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป หรือ General Data Protection Regulation (GDPR) (ASEAN Briefing, 2024)

(2) องค์กรระหว่างประเทศ (International Organizations)

นอกเหนือจากความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก อาเซียนยังมีความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ซึ่งมีส่วนช่วยสนับสนุนการสร้างความมั่นคงในภูมิภาค ทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และการรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อย่างภัยคุกคามทางไซเบอร์ นอกจากนี้ อาเซียนยังมีกลไกความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย ผ่านเวทีเจรจาต่างๆ เช่น การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) และกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งล้วนแล้วแต่ก็มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนเสถียรภาพในภูมิภาค โดยตัวอย่างองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของอาเซียน อาทิ องค์กรสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) ซึ่งเป็นหนึ่งในคู่เจรจาของ ADGMIN สนับสนุนอาเซียนในด้านการพัฒนานโยบายไซเบอร์ระดับชาติ และเป็นองค์กรที่ดำเนินการจัดทำดัชนีความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Global Cybersecurity Index) องค์กรตำรวจอาชญากรรมระหว่างประเทศ (INTERPOL) ซึ่งมีบทบาทในการประสานงานกับตำรวจประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงสนับสนุนการสืบสวนคดีอาชญากรรมไซเบอร์ระดับนานาชาติ และองค์การ Asia-Pacific Computer Emergency

Response Team (APCERT) ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลการโจมตีไซเบอร์ และการประสานงานกรณีฉุกเฉินในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยมีหลายประเทศอาเซียน เช่น สิงคโปร์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นสมาชิก

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า องค์การระหว่างประเทศ เป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านการสนับสนุนและความร่วมมือในด้านต่างๆ ทั้งในระดับ ทวิภาคีและพหุภาคี องค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความมั่นคงในอาเซียนผ่านการสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการเสริมสร้างศักยภาพทางการทหาร การมีส่วนร่วมขององค์การระหว่างประเทศช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคอาเซียน และเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการรับมือกับความท้าทายและโอกาสที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและในระดับโลก โดยองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในภูมิภาคนี้ ได้แก่ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือเรียกโดยย่อว่า ASEAN)

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและประสานงานเพื่อสร้างความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดการและประสานงานด้านนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน เพื่อให้รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการตามพันธกรณีและข้อตกลงร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาเซียนได้กำหนดให้อาชญากรรมไซเบอร์เป็นภัยคุกคามความมั่นคงที่เป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน และประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ได้ถูกจัดให้เป็นวาระสำคัญภายใต้การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC) และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านดิจิทัล (ADGMIN) รวมถึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (ASEAN Cyber – CC) เพื่อเป็นตัวการประสานงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ระหว่างกรอบการประชุมต่างๆ ของอาเซียนอีกด้วย (ASEAN Secretariat, n.d.)

พื้นที่การประชุมของอาเซียน ได้กลายเป็นเวทีสำคัญในการหารือเกี่ยวกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการจัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting) หรือ ADMM ซึ่งนิยมจัดควบคู่ไปกับการประชุมหารือกับประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคอาเซียนด้วย แม้จะมีรากฐานความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยมาจากที่ระบุไว้ในแถลงการณ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของ ARF เมื่อปี ค.ศ. 2006 (ARF Statement on Cooperation in Fighting Cyber Attack and Terrorist Misuse of Cyber Space) แต่แถลงการณ์ว่าด้วยความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของ ARF เมื่อปี ค.ศ. 2012 (ARF Statement on Cooperation in Ensuring Cyber Security) ก็เป็นการยอมรับโดยปริยายถึงความสัมพันธ์ที่เพิ่มขึ้นระหว่างพื้นที่ไซเบอร์สเปซกับข้อห่วงกังวลด้านความมั่นคงของชาติ เมื่อเดือน

สิงหาคม 2013 ณ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus) หรือ ADMM-Plus ครั้งที่ 2 รัฐมนตรีกลาโหมของอาเซียนและประเทศคู่เจรจา 8 ประเทศได้หารือกันถึงบทบาทของภาคกลาโหมในการจัดการกับภัยคุกคามด้านความปลอดภัยที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้นใหม่ รวมถึงความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 รัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนได้รับรองเอกสารแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญ ADMM - Plus ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Concept Paper on the Establishment of the ADMM - Plus Experts' Working Group on Cyber Security) ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ที่เกี่ยวข้องกับภาคกลาโหมและการทหาร (ASEAN Regional Forum, 2006, 2012)

อาเซียนยังมีบทบาทนำในการเป็นสื่อกลางขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี โดยได้มีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน+3 ด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC+3) เพื่อเป็นเวทีให้ที่ประชุมได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนมุมมองและแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือเพื่อร่วมกันจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาค ทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร ประสพการณ์ และการปฏิบัติจริง รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ อาเซียนได้สร้างความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศคู่เจรจาเพื่อให้เกิดการหารือกันอย่างใกล้ชิดในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการปัญหาอาชญากรรมไซเบอร์ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับญี่ปุ่น โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่นเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ตามมติของที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศกับญี่ปุ่น นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันออกแถลงการณ์ร่วมเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ พร้อมทั้งยืนยันว่าจะส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และต่อต้านอาชญากรรมไซเบอร์ในทุกรูปแบบ (ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre, 2023)

อาเซียนยังได้มีการดำเนินการจัดทำตราสารอาเซียน และเอกสารความร่วมมือต่างๆ เพื่อส่งเสริม การรับมือกับปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ “อาเซียน” ในฐานะองค์การที่ประกอบด้วยรัฐสมาชิก ได้กลายเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการริเริ่ม อนุมัติ และลงนามในตราสารและเอกสารความร่วมมือต่างๆ โดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนหลักในการประสานงาน อำนวยความสะดวก จัดทำร่างเอกสาร (ในบางกรณี) และเก็บรักษาเอกสารเหล่านั้น เพื่อให้กระบวนการทำงานของอาเซียนเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ซึ่งตัวเอกสารก็มีทั้งในรูปแบบปฎิญญา ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ และข้อเสนอแนะหรือแนวทางของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อรับมือกับปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยตัวอย่างเอกสารที่สำคัญ อาทิ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมไซเบอร์ (ASEAN Declaration to Prevent and Combat Cybercrime) ซึ่งมี

วัตถุประสงค์ในการสนับสนุนกรอบการทำงานระดับภูมิภาคเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและกำหนดแผนปฏิบัติการระดับชาติในการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมทางไซเบอร์ ยุกระดับความร่วมมือระหว่างอาเซียนและประเทศคู่เจรจา รวมทั้งหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและนานาชาติ เช่น องค์กรตำรวจสากล นอกจากนี้ ปัญญาดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยี และการพัฒนาขีดความสามารถของอาเซียนในการต่อสู้กับอาชญากรรมทางไซเบอร์ (ASEAN Secretariat, 2017) และอีกหนึ่งเอกสารที่มีความสำคัญ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ความร่วมมืออาเซียนด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ค.ศ. 2021-2025 (ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy 2021-2025) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสนับสนุนการจัดตั้งระเบียบพหุภาคี โดยใช้กฎเกณฑ์เป็นฐานสำหรับโลกไซเบอร์ที่เปิดกว้าง มีความปลอดภัย มีเสถียรภาพ เข้าถึงได้ มีความเชื่อมโยงและสันติ ผ่านการนำบรรทัดฐานของรัฐ ในเรื่องความรับผิดชอบบนโลกไซเบอร์ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การสร้างมาตรการความไว้วางใจ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และอาเซียนกับคู่เจรจาในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (ASEAN Secretariat, n.d.)

(3) องค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs)

องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในภูมิภาคอาเซียน ประกอบด้วย องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รวมไปถึงกลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค ผ่านการสร้างความรู้เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ เช่น สิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมทางเพศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค ตลอดจนความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ โดยองค์กรภาคประชาสังคมทำงานควบคู่กับภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และชุมชนท้องถิ่นในการเสริมสร้างความมั่นคงทั้งในด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของนโยบายความมั่นคง และเป็นกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐ กล่าวได้ว่า องค์กรภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทหลักในการส่งเสริมความมั่นคงในอาเซียนหลายประการ

องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน โดยมุ่งเน้นการให้ความรู้ การฝึกอบรม และการสนับสนุนด้านความปลอดภัยดิจิทัลแก่เยาวชน กลุ่มเปราะบาง และบุคลากรภาคประชาสังคม โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม อาทิ มูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation) ซึ่งได้ริเริ่มโครงการ ASEAN Cybersecurity Skilling Programme ร่วมกับ Microsoft โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ความรู้ด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์ในระดับเบื้องต้นแก่เยาวชนในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเยาวชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยี เช่น เยาวชนชนเผ่า เยาวชนผู้พิการ เยาวชนจากชุมชนแออัด และเยาวชนผู้มีความหลากหลายทางเพศ (LGBT) เพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะด้านความปลอดภัย

ไซเบอร์ในยุคดิจิทัลที่เชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง (ASEAN Foundation, 2023) หรือ UN Women และ UN University Institute in Macau (UNU Macau) ซึ่งได้ร่วมกันพัฒนา โมดูลการเรียนรู้ออนไลน์ด้านความมั่นคงปลอดภัยทางดิจิทัลสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม หญิงและผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนหญิงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมุ่งเน้นการ เสริมสร้างความรู้และทักษะด้านความมั่นคงปลอดภัยทางดิจิทัล เพื่อปกป้องสตรีและบุคคล ที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหลากหลายจากภัยคุกคามออนไลน์ (Albahri, 2023) นอกจากนี้ องค์การ ภาคประชาสังคมยังมีอิทธิพลในการกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคและส่งเสริมนโยบายที่คำนึง ถึงสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจขัดแย้งกับแนวทางของบางรัฐสมาชิกที่เน้นการควบคุมมากกว่า ความโปร่งใส (Tan, 2022)

จะเห็นได้ว่า ความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียนไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐใดรัฐหนึ่ง เพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากความร่วมมือของตัวแสดงหลากหลายกลุ่ม ตั้งแต่รัฐสมาชิก อาเซียน องค์การระหว่างประเทศ ไปจนถึงองค์การภาคประชาสังคม การสร้างความมั่นคง ในภูมิภาคจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมความร่วมมือ การสื่อสาร และการแก้ไขปัญหาพร้อมกันจะช่วยให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มั่นคงและเจริญรุ่งเรือง ต่อไป

7.1.2 การตระหนักต่อภัยคุกคามที่มีร่วมกัน

การตระหนักต่อภัยคุกคามที่มีร่วมกันเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะ แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีการรับรู้ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่แตกต่างกันไป เช่น สิงคโปร์ มีความกังวลเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการโจมตีทางไซเบอร์ที่มุ่งเป้าหมายไปที่ระบบสาธารณสุข โคมกนาคมขนส่ง โรงพยาบาล และโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่างๆ เพราะสิงคโปร์มีสถานะเป็น ศูนย์กลางด้านการเงิน การบิน และการเดินเรือข้ามพรมแดน (Ghosh, 2019) ทำให้สิงคโปร์ นิยามความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ว่า เป็นสถานะที่คอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ได้รับการ ป้องกันจากการเข้าถึงหรือโจมตีโดยไม่ได้รับอนุญาต ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น อย่างเวียดนามนิยามประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ว่าเป็นเนื้อหาและการโต้ตอบ ระหว่างผู้ใช้งานบนพื้นที่ไซเบอร์ เป็นผลให้กฎหมายความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของเวียดนาม ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2018 ได้กำหนดให้แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียต้องลบเนื้อหาที่ ผิดกฎหมายภายใน 24 ชั่วโมง รวมถึงการโฆษณาชวนเชื่อต่อต้านรัฐ และเนื้อหาที่ไม่ถูกต้องใดๆ ที่อาจรบกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือก่อให้เกิดความลำบากต่อเจ้าหน้าที่รัฐ (Agence France-Presse, 2024)

โดยแต่ละประเทศก็มีตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างหรือกำหนดประเด็นที่เป็นความมั่นคง หรือรักษาความมั่นคงที่แตกต่างกันไป เช่น ในไทย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียมีการพัฒนา หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ในขณะที่ บางประเทศได้กำหนดให้เรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เป็นภารกิจย่อยของกระทรวงที่มี อยู่แล้ว เช่น ฟิลิปปินส์ กำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร กัมพูชา และลาวกำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม และเวียดนามกำหนด ให้เป็นภารกิจของกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ ความแตกต่างในการตีความส่งผลต่อการออก

นโยบายหรือแนวทางการรับมือที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายหรือพระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ของประเทศไทย สิงคโปร์ และเวียดนาม มีรายละเอียดที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดทั้งในเรื่องของเป้าหมายของนโยบาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับของภัยคุกคามไซเบอร์ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และบทลงโทษ (Gohwong, 2019) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีการวางนโยบายและการกำกับดูแลเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ภายในประเทศที่แตกต่างกัน แต่ก็สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลนโยบายระหว่างกัน เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันได้ ผ่านพื้นที่อย่างการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ หรือความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน Computer Emergency Response Team (CERT) ของแต่ละประเทศ

องค์การระหว่างประเทศอย่างอาเซียนเองก็ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อส่งเสริมให้เกิดความตระหนักต่อภัยคุกคามที่มีร่วมกัน ทั้งผ่านกรอบการประชุมที่มีอยู่ของอาเซียน และการดำเนินการพัฒนาโครงการและกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาคสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่น เพื่อพัฒนาบุคลากรความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (AJCCBC) เพื่อสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพให้กับบุคลากรของประเทศสมาชิกอาเซียนในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ (ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre, 2023)

องค์การภาคประชาสังคม (CSOs) ก็เข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความตระหนัก ความร่วมมือ และการสร้างขีดความสามารถในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ในอาเซียน โดยได้ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ให้ความรู้ ผู้เฝ้าระวัง และผู้สนับสนุนด้านนโยบายเพื่อทำให้ภูมิภาคมีความพร้อมและความปลอดภัยมากยิ่งขึ้นจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยตัวอย่างการดำเนินงานของ CSOs ในภูมิภาคอาเซียน อาทิ ASEAN Youth Organization (AYO) ที่ได้จัดโครงการฝึกอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์สำหรับเยาวชน (ASEAN Youth Organization, 2023) และ Southeast Asia Freedom of Expression Network (SAFE-net) ที่ให้คำแนะนำและฝึกอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัยทางไซเบอร์แก่ผู้สื่อข่าว นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และประชาชนทั่วไป (The Southeast Asia Freedom of Expression Network, 2024)

การตระหนักถึงภัยคุกคามร่วมกันจึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน การที่ทุกรัฐสมาชิกอาเซียนมองเห็นถึงภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียม จะช่วยทำให้เกิดความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพในการรับมือกับปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ส่งเสริมการพัฒนากรอบการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ตลอดจนเสริมสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นระหว่างกัน

7.2 ความร่วมมือและความเป็นปฏิบัติในระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียน

ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากขึ้นในยุคดิจิทัล เนื่องจากการพึ่งพาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ภูมิภาคอาเซียนตกเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของภัยคุกคามทางไซเบอร์ ทำให้อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงจากการโจมตีทางไซเบอร์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงพยายามสถาปนาให้เกิดระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียน (ASEAN Cybersecurity Regime) กล่าวคือ อาเซียนพยายามสร้างให้เกิดกลไกและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการป้องกันและการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางดิจิทัลและการป้องกันการโจมตีทางไซเบอร์ที่อาจกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค ความร่วมมือนี้ครอบคลุม ทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูล การพัฒนาขีดความสามารถด้านไซเบอร์ การฝึกอบรม และการพัฒนากฎระเบียบและมาตรฐานความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียนก็ทำให้เกิดทั้งการประสานงานและความขัดแย้ง จนทำให้เกิดทั้งความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และความเป็นปฏิบัติด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

(1) ความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cybersecurity Cooperation)

ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาของภูมิภาคอาเซียนในยุคดิจิทัล การป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงแต่ช่วยปกป้องโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของชาติ แต่ยังช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัล ปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล และส่งเสริมความร่วมมือข้ามพรมแดน การพัฒนาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ให้แข็งแกร่งจึงกลายเป็นกุญแจสำคัญในการรับมือกับความท้าทายที่ภูมิภาคอาเซียนจำเป็นต้องเผชิญหน้าในอนาคต เนื่องจากความเสี่ยงทางไซเบอร์ เช่น การโจมตีโครงสร้างพื้นฐาน การแพร่กระจายข้อมูลเท็จ และการโจมตีทางไซเบอร์ที่มีการสนับสนุนจากรัฐ กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การมีระบบความมั่นคงไซเบอร์ที่แข็งแกร่งจะช่วยป้องกันความเสียหายทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างประเทศสมาชิก และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการตอบสนองต่อภัยคุกคามใหม่ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างความมั่นคง และประเด็นภัยคุกคามที่แต่ละประเทศรับรู้ (Perceived Threats) จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทาง และกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน โดยเพื่อรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้น อาเซียนจึงได้สร้างกลไกความร่วมมือหลายรูปแบบที่มุ่งเน้นในการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาค โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์

ระหว่างตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างความมั่นคง กับภัยคุกคามที่รับรู้ของอาเซียนในฐานะภูมิภาค และของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน ให้เห็นในเบื้องต้นได้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางอธิบาย Securitizer กับ Perceived Threats ของอาเซียน และความ ร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาค

ประเทศ	ตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างความมั่นคง	ตัวอย่างประเด็นภัยคุกคามที่รับรู้	ตัวอย่างความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียน
อาเซียน ในฐานะ ภูมิภาค	สำนักเลขาธิการอาเซียน, รัฐมนตรีอาเซียน, AMM, ADMM, ADMM-Plus	การโจมตีทางไซเบอร์จากรัฐ, อาชญากรรมไซเบอร์, การบิดเบือนข้อมูล, การโจมตีด้วยมัลแวร์, การหลอกลวงทางออนไลน์, การโจมตีเครือข่ายและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ, ศักยภาพและขีดความสามารถทางไซเบอร์ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิก	AMM: การผานบรรทัดฐานและนโยบายทางไซเบอร์เข้ากับกรอบการปฏิบัติด้านความมั่นคงระดับภูมิภาค; ADMM: โครงการความร่วมมือทางไซเบอร์, การประสานงานทางทหารเพื่อรับมือกับภัยไซเบอร์; ADMM-Plus: ความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา (เช่น สหรัฐฯ, จีน, ญี่ปุ่น) เพื่อพัฒนาการป้องกันทางไซเบอร์ รวมถึงการฝึกอบรมเสริมสร้างขีดความสามารถและกรอบความมั่นคงระดับภูมิภาค; การพัฒนายุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านไซเบอร์อาเซียน, ASEAN CERT, โครงการไซเบอร์ของ ARF
สิงคโปร์	หน่วยงานของรัฐอาทิ Cyber Security Agency of Singapore (CSA), The Infocomm Media Development Authority (IMDA)	การโจมตีทางไซเบอร์ต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ, ภัยคุกคามต่อภาคการเงิน, การจารกรรมทางไซเบอร์ที่สนับสนุนโดยรัฐ	การจัดตั้งศูนย์ ASEAN-Singapore Cybersecurity Centre of Excellence, การส่งเสริมให้เกิดเครือข่าย ASEAN CERT การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (ASEAN Ministerial Conference on Cybersecurity: AMCC)
มาเลเซีย	สภาความมั่นคงแห่งชาติ, CyberSecurity Malaysia (CSM)	อาชญากรรมไซเบอร์, การละเมิดข้อมูล, การบิดเบือนข้อมูล	การเข้าร่วม ASEAN Cyber Capacity Programme (ACCP), การเข้าร่วม ASEAN Cyber - CC

ประเทศ	ตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างความมั่นคง	ตัวอย่างประเด็นภัยคุกคามที่รับรู้	ตัวอย่างความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียน
ไทย	สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (สกมช.)	การจารกรรมทางไซเบอร์, การบิดเบือนข้อมูล, ภัยคุกคามต่อสถาบันการเงิน, การโจมตีจากรัฐ, การโจมตีทางไซเบอร์ต่อหน่วยงานรัฐ, มิจฉาชีพออนไลน์, การขโมยข้อมูลส่วนบุคคล	การจัดตั้งศูนย์ ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre (AJCCBC), การทำงานและประสานงานระหว่าง ThaiCERT กับเครือข่าย ASEAN CERT การผลักดันให้เกิด ASEAN Working Group on Anti-Online Scam (WG-AS)
เวียดนาม	กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ	การโจมตีทางไซเบอร์ที่สนับสนุนโดยรัฐ (มักเกี่ยวข้องกับจีน), อาชญากรรมไซเบอร์, การโจมตีเครือข่ายรัฐบาล	การเข้าร่วมโครงการไซเบอร์ของ ASEAN Regional Forum (ARF) และความร่วมมือกับ CERT ประเทศอื่นๆ
อินโดนีเซีย	สำนักงานความมั่นคงไซเบอร์และการเข้ารหัสแห่งชาติ (BSSN)	การก่อการร้ายทางไซเบอร์, การละเมิดข้อมูล, การบิดเบือนข้อมูล, การโจมตีจากรัฐ	การผลักดันเครือข่าย ASEAN CERT, การเข้าร่วม ASEAN Cyber Capacity Programme (ACCP)
ฟิลิปปินส์	กระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (DICT)	อาชญากรรมไซเบอร์, การบิดเบือนข้อมูล, การแสกข้อมูลฐานข้อมูลรัฐบาลและภาคเอกชน	การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านความมั่นคงไซเบอร์อาเซียน, ความร่วมมือกับ CERT ประเทศอื่นๆ
เมียนมา	กระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร, กองทัพ	ความขัดแย้งทางไซเบอร์ภายในประเทศ, กลุ่มแฮกเกอร์, ภัยคุกคามไซเบอร์ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง	เมียนมาเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของอาเซียนอย่างจำกัด; แต่ก็เข้าร่วมการประชุมต่างๆ อาทิ ASEAN Cyber - CC
บรูไน	ศูนย์รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ	การโจมตีทางไซเบอร์ต่อภาคการเงินและพลังงาน, อาชญากรรมไซเบอร์ทั่วไป	ความร่วมมือกับเครือข่าย ASEAN CERT, การเข้าร่วม ASEAN Cyber Capacity Programme (ACCP)
กัมพูชา	กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม	อาชญากรรมไซเบอร์, ความไม่เพียงพอของโครงสร้างพื้นฐานทางความมั่นคง, การขาดความตระหนักรู้ด้านไซเบอร์	ความร่วมมือกับเครือข่าย ASEAN CERT, การเข้าร่วม ASEAN Cyber Capacity Programme (ACCP)
ลาว	กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม	อาชญากรรมไซเบอร์, การขาดขีดความสามารถด้านไซเบอร์	ความร่วมมือกับเครือข่าย ASEAN CERT, การเข้าร่วม ASEAN Cyber Capacity Programme (ACCP)

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีการรับรู้ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่แตกต่างกันไป เช่น สิงคโปร์ มีความกังวลเป็นอย่างยิ่งต่อการโจมตีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญและภาคการเงิน ในขณะที่เวียดนามเผชิญกับการโจมตีทางไซเบอร์ที่มักเกี่ยวข้องกับรัฐอื่นๆ เช่น จีน ภัยคุกคามที่หลากหลายเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือทางไซเบอร์เพื่อป้องกันภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้นกับระบบของแต่ละประเทศและทั้งภูมิภาค โดยแต่ละประเทศก็มีตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างหรือกำหนดประเด็นที่เป็นความมั่นคง หรือรักษาความมั่นคงที่แตกต่างกันไป เช่น ในไทย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียมีการพัฒนาหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ในขณะที่ หลายประเทศได้กำหนดให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เป็นภารกิจของกระทรวงที่แตกต่างกันไป เช่น ฟิลิปปินส์ กำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร กัมพูชาและลาวกำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม และเวียดนาม กำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีบทบาทในการวางนโยบายและกำกับดูแลเรื่องความมั่นคงไซเบอร์ภายในประเทศของตน และในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็มีการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ผ่านกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (AMCC) และความร่วมมือระหว่าง CERT ของแต่ละประเทศ

ประเทศสมาชิกอาเซียนและตัวแสดงหลักด้านความมั่นคงของแต่ละประเทศ เช่น รัฐมนตรีอาเซียน (AMM) และรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ADMM) ได้ช่วยกันสร้างกรอบความร่วมมือในด้านนโยบายไซเบอร์ เช่น การผนวกบรรทัดฐานทางไซเบอร์เข้าสู่การอภิปรายความมั่นคงระดับภูมิภาค และการเสริมสร้างกรอบการป้องกันทางไซเบอร์ในระดับภูมิภาค เพื่อให้การรับมือต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์สามารถเป็นไปได้อย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยง โดยความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียนไม่ได้มีเพียงแค่การวางนโยบาย แต่ยังรวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถของสมาชิก ผ่านกลไกการดำเนินงานที่ถูกสร้างขึ้น เช่น การเข้าร่วมการจัดฝึกอบรมพัฒนาทักษะความสามารถด้านความมั่นคงไซเบอร์ที่จัดขึ้นโดยศูนย์ ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre และศูนย์ ASEAN-Singapore Cybersecurity Centre of Excellence ตลอดจนการจัดฝึกอบรมผ่านโครงการของ ASEAN Cyber Capacity Programme (ACCP) ซึ่งต่างมีเป้าประสงค์ในการทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีศักยภาพในการป้องกันภัยไซเบอร์อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการร่วมมือกับพันธมิตรภายนอกผ่านกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ เช่น ADMM-Plus ซึ่งอาเซียนมีความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา เช่น สหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น ในการเสริมสร้างความมั่นคงไซเบอร์ระดับภูมิภาค การฝึกอบรมและการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านไซเบอร์กับประเทศคู่เจรจาเหล่านี้ จะช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความเข้มแข็งในการรับมือกับภัยคุกคามที่มาจากภายนอกภูมิภาคได้มากยิ่งขึ้น (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus, 2016)

ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีนิยามและความเข้าใจเรื่องภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่หลากหลายและแตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้ อาเซียนในฐานะภูมิภาค จึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกลางสำหรับการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในประเด็นต่างๆ รวมไปถึงประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ โดยไม่ได้จำกัดแค่การจัดการประชุมภายใต้กรอบต่างๆ แต่อาเซียนยังได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการพัฒนาเอกสารทั้งในรูปแบบปฏิญญา ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ และข้อเสนอแนะต่างๆ โดยรัฐมนตรีประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมให้ความเห็นชอบ “ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy” เป็นเอกสารหลักสำหรับกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์การทำงานของอาเซียนและประเทศคู่เจรจาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนแม่บทไอซีทีอาเซียน ค.ศ. 2016-2020 (ASEAN ICT Masterplan 2020: AIM 2020) ตลอดจนเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อื่นๆ ในอนาคต นอกจากนี้ อาเซียนยังมีการพัฒนามาตรฐานที่ใช้ร่วมกันในด้านความปลอดภัยของข้อมูล เช่น การจัดตั้งกลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการโจมตีทางไซเบอร์และภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น โดยอาเซียนได้มีการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในระดับประเทศผ่านการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางอย่างการจัดตั้ง ASEAN CERT เพราะแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนต่างก็มีหน่วยงาน CERT ที่รับผิดชอบในการตรวจสอบและตอบสนองต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์ภายในประเทศ ดังนั้น ASEAN CERT จะช่วยสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในการจัดการกับภัยคุกคามข้ามพรมแดนได้

อาเซียนยังมีการนำทรัพยากรจำนวนมากมาใช้ในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ซึ่งมีทั้งการดำเนินงานที่ผลักดันโดยรัฐสมาชิกอาเซียน องค์การระหว่างประเทศ และความร่วมมือกับประเทศภายนอกภูมิภาคอาเซียน เช่น การดำเนินโครงการเสริมสร้างความสามารถด้านไซเบอร์อาเซียนซึ่งริเริ่มโดยสิงคโปร์ (Singapore-initiated ASEAN Cyber Capacity Program) การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่นเพื่อพัฒนาบุคลากรความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (AJCCBC) ด้วยทุนสนับสนุนจากประเทศญี่ปุ่น ผ่านกองทุน JAIF (Japan-ASEAN Integration Fund) ที่กรุงเทพฯ และการดำเนินงานของสิงคโปร์ผ่านหน่วยงานต่างๆ ของสิงคโปร์ อาทิ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อาเซียน-สิงคโปร์ (ASEAN-Singapore Cybersecurity of Excellence) สถาบันวิจัยและฝึกอบรมด้านไซเบอร์ (Cyber Think Tank and Training Centre) และการจัดตั้งศูนย์ ASEAN Cert ณ สิงคโปร์

ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเน้นความร่วมมือทางด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์มากยิ่งขึ้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ระหว่างประเทศ การฝึกอบรมบุคลากรและการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างแนวทางป้องกันและรับมือกับภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพราะภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นความท้าทายสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

ปลอดภัยไซเบอร์ของทุกประเทศในอาเซียน ภูมิภาคนี้จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันภัยคุกคามอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากร การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ การปรับปรุงนโยบาย และการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ การทำเช่นนี้จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางไซเบอร์ของภูมิภาคให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

(2) ความเป็นปฏิปักษ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cybersecurity Enmity)

ถึงแม้ว่าอาเซียนจะมีความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์หลายประการ ทั้งกับประเทศภายในภูมิภาคอาเซียนเอง กับประเทศคู่เจรจาและหน่วยงานภายนอกภูมิภาค แต่ภายใต้ระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียน ก็ไม่ได้มีแต่ประเด็นด้านความร่วมมือ แต่ยังแฝงไว้ด้วยเรื่องของความเป็นปฏิปักษ์ ในประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัย เช่น ความแตกต่างในการตีความ ความแตกต่างในการพัฒนา ความขัดแย้งทางการเมือง และการมีบทบาทของมหาอำนาจภายนอก ประเทศต่างๆ อาจมองการโจมตีทางไซเบอร์หรือการแทรกแซงทางดิจิทัลเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและอธิปไตย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งหรือการแข่งขันในการพัฒนาขีดความสามารถทางไซเบอร์เพื่อปกป้องข้อมูลและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศตน การพึ่งพาเทคโนโลยีของต่างประเทศหรือการไม่สามารถสร้างมาตรฐานความมั่นคงทางไซเบอร์ร่วมกันยังเพิ่มความเสี่ยงต่อความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างประเทศได้อีกด้วย ในยุคดิจิทัลที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีบทบาทสำคัญในทุกด้านของชีวิตประจำวัน รวมถึงการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชน ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์กลายเป็นหัวใจสำคัญของการรักษาความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ก็สามารถกลายเป็นแหล่งกำเนิดของความเป็นปฏิปักษ์ในหลายมิติ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีของภูมิภาคอาเซียนได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้จากหลายปัจจัย อภิปรายเพิ่มเติมได้ ดังนี้

หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สามารถก่อให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์ คือ ความแตกต่างในการตีความ เพราะถึงแม้ว่าการตระหนักต่อภัยคุกคามร่วมกันถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียน แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน นั่นก็เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันอย่างชัดเจนต่อประเด็นด้านดิจิทัลเรื่องต่างๆ เช่น นิยามของ “พื้นที่ไซเบอร์สเปซ” ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐนั้น หมายถึงอะไร โดยสิงคโปร์นิยามพื้นที่นี้ว่าเป็นเทคโนโลยี (ฮาร์ดแวร์ และซอฟต์แวร์) ที่ช่วยให้เข้าถึงพื้นที่ไซเบอร์สเปซได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นผลให้พระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cybersecurity Act) ของสิงคโปร์ ได้นิยามความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ว่าเป็นสถานะที่คอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ได้รับการป้องกันจากการเข้าถึงหรือโจมตีโดยไม่ได้รับอนุญาต (Ang, 2018) ในขณะที่เวียดนามนิยามพื้นที่ไซเบอร์สเปซว่าเป็นเนื้อหาและการโต้ตอบ (คำพูดและการแสดงออก) ระหว่างผู้ใช้งานพื้นที่ไซเบอร์สเปซ ซึ่งทำให้กฎหมายความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของเวียดนามที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2018 ได้กำหนดให้แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย

ต้องลบเนื้อหาที่ผิดกฎหมายภายใน 24 ชั่วโมง รวมถึงการโฆษณาชวนเชื่อต่อต้านรัฐ และเนื้อหาที่ไม่ถูกต้องใดๆ ที่อาจรบกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือก่อให้เกิดความลำบากต่อเจ้าหน้าที่รัฐ (Woollacott, 2019)

บางครั้งความแตกต่างในการตีความอาจเป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากการรับข้อมูลที่ผิดพลาด ซึ่งเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของข่าวปลอม (Fake News) และข้อมูลอันเป็นเท็จทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งบางครั้งมีเป้าหมายเพื่อก่อความไม่สงบทางสังคมและความรุนแรงภายในรัฐ หรือในบางครั้ง รัฐอาจเป็นผู้เผยแพร่ข่าวปลอมหรือข้อมูลอันเป็นเท็จเองเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงแก่รัฐตน ดังเช่น กรณีที่รัฐบาลอินโดนีเซียถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาศัยอำนาจพิเศษในช่วงที่เกิดวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในการจับกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และมีการแชร์ข่าวปลอมเพื่อให้ประชาชนสร้างความเชื่อมั่นของรัฐบาล (สุภชาติ เล็บนาค, 2020) ซึ่งถึงแม้จะเป็นการดำเนินการที่มุ่งหวังผลลัพธ์ภายในประเทศ แต่การกระจายข่าวปลอมอาจส่งผลให้เกิดการรับรู้ข้อมูลที่ผิดของประชาชน และสร้างผลกระทบตามมาได้ เช่น การที่รัฐบาลคาดการณ์สภาวะการกระจายตัวของโรคระบาดจากประเทศข้างเคียงผิดพลาดจนไม่สามารถรับมือสถานการณ์การแพร่ระบาดเข้าประเทศตนได้ ดังนั้น ถ้าอาเซียนต้องการป้องกันไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดและทำให้เกิดความร่วมมือในพื้นที่ไซเบอร์อย่างปราศจากความขัดแย้ง ก็จำเป็นที่จะต้องมีมาตรฐานความเข้าใจที่ตรงกัน ผ่านกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ อาทิ การหารือเกี่ยวกับบรรทัดฐานความรับผิดชอบของรัฐบาลบนโลกไซเบอร์ (Norms of Responsible State Behaviour in Cyberspace) ระหว่างการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ครั้งที่ 4 (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2562)

อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นและความขัดแย้งได้นั้น คือความไม่สมดุลในการพัฒนาด้านความมั่นคงไซเบอร์ของประเทศสมาชิกอาเซียน ในขณะที่ประเทศอย่างสิงคโปร์และมาเลเซียมีการพัฒนาเทคโนโลยีและมาตรการความปลอดภัยทางไซเบอร์ที่เข้มแข็ง ประเทศสมาชิกอื่นๆ เช่น เมียนมา ลาว และกัมพูชายังคงประสบปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรในการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ ความแตกต่างนี้ก่อให้เกิดความตึงเครียดภายในภูมิภาค เนื่องจากประเทศที่มีศักยภาพต่ำกว่ามักตกเป็นเป้าหมายของการโจมตีทางไซเบอร์ และอาจกลายเป็นช่องโหว่ในการรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ของภูมิภาคโดยรวม นอกจากความแตกต่างด้านระดับการพัฒนาเทคโนโลยีแล้ว อาเซียนยังมีความแตกต่างในเรื่องของระดับการพัฒนาเนื้อหาของกฎหมายและนโยบายของแต่ละประเทศที่ไม่ได้อยู่ในระดับที่เท่าเทียมกัน อาทิ เรื่องของการละเมิดลิขสิทธิ์บนพื้นที่ออนไลน์ ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย มีเพียงสิงคโปร์และมาเลเซียเท่านั้นที่มีขั้นตอนการแจ้งเตือนและถอดเนื้อหาอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนามยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายสำหรับผู้ถือสิทธิ์ในการบังคับใช้การคุ้มครองลิขสิทธิ์โดยตรงผ่านระบบแจ้งเตือนของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet service provider: ISP) แต่จำเป็นต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ผ่านการดำเนินคดีทางกฎหมายหรือระบบตุลาการ (Judicial System) (Sunkpho, Ramjan, & Ottamakorn, 2018)

ประเด็นความขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจอธิปไตยและหลักการเรื่องการไม่แทรกแซงของอาเซียนเองก็สามารถกลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงไซเบอร์ในอาเซียน อาเซียนมีกฎบัตรที่ยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก ซึ่งอาจส่งผลให้การพัฒนามาตรการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับภูมิภาคต้องพิจารณาอย่างระมัดระวัง ประเทศสมาชิกบางประเทศอาจมองว่าการแบ่งปันข้อมูลหรือการร่วมมือกันในด้านไซเบอร์เป็นการแทรกแซงอธิปไตยของตน ทำให้การสร้างกรอบความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพในระดับภูมิภาคมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น สืบเนื่องมาจากการที่ภูมิภาคอาเซียนประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีลักษณะทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งเป็นผลให้หลักการสำคัญของอาเซียน เช่น การเคารพในอำนาจอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก กลายเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของ การสร้างความร่วมมือในประเด็นต่างๆ รวมถึงความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ อย่างไรก็ตาม หลักการเหล่านี้อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงไซเบอร์ในภูมิภาคด้วยข้อจำกัดจากหลักการไม่แทรกแซงและความยากลำบากในการกำหนดมาตรฐานร่วม การขาดการประสานงานในระดับลึก และการรักษาภาพลักษณ์และผลประโยชน์ทางการเมืองในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

การแข่งขันทางอำนาจของประเทศมหาอำนาจภายนอก เช่น สหรัฐอเมริกา จีน หรือญี่ปุ่น ก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของอาเซียน ประเทศมหาอำนาจอาจสนับสนุนการพัฒนาความมั่นคงของภูมิภาคทั้งหมดโดยรวม ผ่านกลไกที่มีอยู่อย่างการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านดิจิทัลกับประเทศคู่เจรจา หรือประเทศมหาอำนาจอาจเลือกที่จะให้การสนับสนุนแค่บางประเทศที่เป็นพันธมิตร มีระบอบการปกครองที่เหมือนกัน หรือมุ่งเป้าไปที่การคานอำนาจกับมหาอำนาจอื่นที่มีอิทธิพลในภูมิภาคเหมือนกับตน ทั้งการแข่งขันและความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้ส่งผลกระทบต่อท่าทีของประเทศสมาชิกอาเซียนในการพัฒนาความร่วมมือหรือกำหนดแนวทางการจัดการกับภัยคุกคามไซเบอร์ บางประเทศอาจได้รับการสนับสนุนทางเทคโนโลยีจากประเทศมหาอำนาจและใช้กลไกเหล่านั้นในการปกป้องตนเอง แต่ในขณะเดียวกันอาจไม่ต้องการเข้าร่วมในความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเต็มที่ เพราะไม่ต้องการให้เกิดการเสียเปรียบในทางการเมืองหรือการปกครอง ยิ่งไปกว่านั้น การมีบทบาทของมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคได้สร้างแรงกดดันต่ออาเซียนในการเลือกข้างหรือพัฒนามาตรฐานความมั่นคงไซเบอร์ที่สอดคล้องกับอำนาจภายนอก เพราะบางครั้งการเลือกเป็นพันธมิตรหรือมีแนวโน้มเอนเอียงไปทางมหาอำนาจหนึ่ง ก็อาจหมายถึงการประกาศตัวเป็นศัตรูกับอีกมหาอำนาจหนึ่ง (Waltz, 1979) กล่าวได้ว่า ประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ส่งผลกระทบต่ออาเซียนทั้งบนพื้นที่ไซเบอร์ และบนพื้นที่ตามภูมิศาสตร์จริงของแต่ละรัฐ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างมหาอำนาจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น 5G และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางไซเบอร์ ทำให้อาเซียนต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นเวทีสำหรับการแข่งขันด้านอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจ

จนทำให้การพัฒนาความร่วมมือในอาเซียนมีความท้าทายมากยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกันเองระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

อาเซียนมีความแตกต่างจากกลุ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคอื่นๆ ตรงที่ภูมิภาคอาเซียนเป็นจุดบรรจบของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จีนและสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่างก็เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคอาเซียน เพราะทั้งจีนและสหรัฐต่างก็เป็นคู่ค้ารายสำคัญของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจมองข้ามได้จากการเข้ามาลงทุนจำนวนมาก ทำให้ทั้งสองประเทศต่างก็เป็นประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partners) ที่สำคัญมากของอาเซียน และได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของอาเซียน อย่างไรก็ตาม จีนและสหรัฐฯ เป็นสองมหาอำนาจที่มีแนวทางการกำกับดูแลความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ขณะที่จีนใช้แนวทางแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centric) ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุมข้อมูลและการดำเนินงานด้าน ไซเบอร์ สหรัฐฯ กลับใช้แนวทางแบบตลาดเสรีและหลายภาคส่วน (Multi-Stakeholder Approach) ซึ่งให้อำนาจแก่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการกำหนดทิศทางของความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เพื่อเป็นการรับมือกับความปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นในบริบทนี้ อาเซียนจึงเลือกที่จะไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่พยายามทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (Broker) ระหว่างสองขั้วอำนาจ โดยอาศัยกลยุทธทางการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของตน (Van Raemdonck, 2021) แนวทางนี้สะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนพยายามสร้าง “เอกราชทางดิจิทัล” (Digital Autonomy) เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดทิศทางด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาแนวทางจากมหาอำนาจเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ประเด็นที่น่าห่วงกังวลคือความขัดแย้งที่นำไปสู่ความเป็นปฏิกิริยาอาจไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะระหว่างประเทศมหาอำนาจ แต่ประเทศมหาอำนาจก็อาจเป็นปฏิกิริยากับประเทศสมาชิกอาเซียนโดยตรงได้เช่นเดียวกัน ซึ่งสิ่งนี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนในพื้นที่ไซเบอร์สเปซทั้งในแง่ของการขยายตัวจากข้อพิพาทระหว่างประเทศสู่การโจมตีทางไซเบอร์ อาทิ การโจมตีแบบปฏิเสธบริการ (Distributed Denial-of-Service: DDoS) แบบกระจายไปยังหน่วยงานของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่มีความสำคัญ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการถาวร (Permanent Court of Arbitration: PCA) ที่ยกเลิกการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนเหนือทะเลจีนใต้อย่างมีนัยสำคัญ หรือกรณีที่เครือข่ายข่าวกรองของเวียดนามถูกโจมตี จนมีการรั่วไหลของข้อมูลลับเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทางการทูตและการทหาร ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ข้อพิพาทเกี่ยวกับแท่นขุดเจาะน้ำมันของจีนในน่านน้ำที่เวียดนามอ้างสิทธิ์ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 (Piiparinen, 2016) แต่ถึงแม้ว่าจีนจะถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในบางกรณี แต่อาเซียนก็ไม่สามารถตัดความสัมพันธ์กับจีนได้เนื่องจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง จีนเป็นคู่ค้าหลักและแหล่งการลงทุนสำคัญในภูมิภาค ทำให้อาเซียนต้องเดินทางสายกลางระหว่างการต้องป้องกันตนเองจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มาจากจีนและการรักษาความสัมพันธ์

เชิงเศรษฐกิจกับจีน ความซับซ้อนนี้สามารถนำไปสู่ความขัดแย้งภายในอาเซียน ประเทศสมาชิกบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ พยายามที่จะสร้างความสมดุลระหว่าง การรักษาความมั่นคงทางไซเบอร์และการเป็นมิตรกับจีน ในขณะที่บางประเทศ เช่น เวียดนามและฟิลิปปินส์ มักมีท่าทีที่แข็งกร้าวมากกว่าเนื่องจากมีประวัติเรื่องความขัดแย้งในประเด็นเรื่องทะเลจีนใต้

โดยสรุปแล้ว ความเป็นปฏิปักษ์และการแข่งขันในประเด็นความมั่นคงไซเบอร์ในอาเซียนนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างในการตีความ ความแตกต่างในการพัฒนา ความขัดแย้งทางการเมือง และบทบาทของมหาอำนาจภายนอก การพัฒนาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียนจึงยังคงเป็นความท้าทายที่ต้องการความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

8. สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยการพัฒนาระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน ผู้วิจัยพบว่า ตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการสร้างระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ตัวแสดงสำคัญ นั่นก็คือ ตัวแสดงที่สร้างความมั่นคง และการตระหนักรู้ภัยคุกคามที่มีร่วมกัน โดยสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

ตัวแสดงที่สร้างความมั่นคงเป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่ช่วยในการกำหนดและโน้มน้าวให้ประชาชนหรือรัฐต่างๆ สามารถรับรู้ถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของภูมิภาค ตัวแสดงเหล่านี้มีอิทธิพลต่อวาทกรรมด้านความมั่นคงและการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของภูมิภาคอาเซียน ตลอดจนมีบทบาทในการส่งเสริมเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค โดยตัวแสดงหลักที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงในอาเซียน ได้แก่ รัฐสมาชิกอาเซียน องค์การระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม

รัฐสมาชิกอาเซียนมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคผ่านการดำเนินนโยบายและการสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ อาทิ ด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศเองก็มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาค ผ่านการสนับสนุนและความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี องค์การระหว่างประเทศมีหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวกลางในการเสริมสร้างความมั่นคง ด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง และการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนระหว่างประเทศสมาชิก โดยสำนักเลขาธิการอาเซียน ถือได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศหลักที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและประสานงานเพื่อสร้างความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน ผ่านการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการและประสานงานด้านนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนสามารถดำเนินการตามพันธกรณีและข้อตกลงร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ภาคประชาสังคม ก็เข้ามามีบทบาทสำคัญในการ

ส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค ผ่านการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคง หรือเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค ภาควิชาสังคมสามารถเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของภาควิชาสังคมยังช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของนโยบายความมั่นคง และเป็นกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐ

จากการศึกษาปัจจัยและที่มาของการบังคับใช้และการคำนวณความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน ผู้วิจัยพบว่า หนึ่งในปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในกระบวนการสร้างระบอบความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน นั่นก็คือ การตระหนักต่อง่ายๆ ความที่มีร่วมกัน การที่รัฐสมาชิกอาเซียนสามารถมองเห็นถึงภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียม และมีความเข้าใจต่อประเด็นที่เป็นภัยคุกคามที่ตรงกันจะช่วยให้เกิดการร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการรับมือกับปัญหาเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามจากปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิม หรือปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่อย่างภัยคุกคามทางไซเบอร์

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียนก็ทำให้เกิดทั้งการประสานงานและความขัดแย้ง จนทำให้เกิดทั้งความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และความเป็นปึกแผ่นด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เช่นเดียวกัน ตัวแสดงที่ทำหน้าที่สร้างความมั่นคงและประเด็นภัยคุกคามที่แต่ละประเทศรับรู้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในภูมิภาคอาเซียน อาเซียนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกับประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ โดยมีการทำงานร่วมกับพันธมิตรจากภายนอก การฝึกอบรมบุคลากรด้านดิจิทัลให้ประเทศสมาชิกอาเซียน และการดำเนินการทูตเชิงป้องกัน ซึ่งถึงแม้ว่าอาเซียนจะมีความร่วมมือด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์หลายประการทั้งกับประเทศภายในภูมิภาคอาเซียนเอง และกับประเทศคู่เจรจา ตลอดจนหน่วยงานภายนอกภูมิภาค แต่ภายใต้ระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของอาเซียน ก็ยังแฝงไว้ด้วยปัจจัยเรื่องของความเป็นปึกแผ่น และการแข่งขันในประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์เช่นเดียวกัน ซึ่งความเป็นปึกแผ่นและการแข่งขันนี้เกิดขึ้นมาได้จากหลายปัจจัย เช่น ความแตกต่างในการตีความ ความแตกต่างในการพัฒนาความขัดแย้งทางการเมือง และบทบาทของมหาอำนาจภายนอก

ในบริบทของภูมิภาคอาเซียน ความเป็นปึกแผ่นและการแข่งขันด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์มีความซับซ้อนและเกี่ยวพันกับหลายปัจจัย ทั้งในด้านการเมือง เทคโนโลยี และการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศสมาชิก แม้ว่าอาเซียนจะพยายามสร้างกรอบความร่วมมือในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ แต่การจัดการกับประเด็นเรื่องของความเป็นปึกแผ่นในภูมิภาคกลับมีความท้าทายเป็นอย่างมาก เนื่องจากความแตกต่างในระดับการพัฒนาทางเทคโนโลยีและความสามารถในการป้องกันภัยคุกคามไซเบอร์ของแต่ละประเทศสมาชิก นอกจากนี้ อาเซียนยังต้องเผชิญหน้ากับการเข้ามามีบทบาทของ

มหาอำนาจภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศจีน ซึ่งเข้ามามีบทบาททั้งในด้านการส่งเสริมความร่วมมือด้านดิจิทัลผ่านการแบ่งปันความรู้และเทคโนโลยี และการจัดฝึกอบรมให้ประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ในขณะเดียวกัน จีนก็เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติต่อการสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของอาเซียนในลักษณะที่ซับซ้อนและมีหลายมิติ ทั้งจากการขยายอิทธิพลทางเทคโนโลยี การใช้มาตรการควบคุมข้อมูล และการทำให้เกิดความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ อาเซียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีแนวทางร่วมกันในการปรับตัวเพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาคนี้ เพื่อให้ระบอบความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ที่อาเซียนพัฒนาขึ้น สามารถเติบโตได้อย่างมั่นคง เข้มแข็ง และยั่งยืน

9. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

ถึงแม้การศึกษาครั้งนี้จะได้ดำเนินการวิเคราะห์สถานะองค์ความรู้และตัวแสดงหลักในกระบวนการสร้างระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียนไว้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นสำคัญอีกหลายด้านที่สามารถศึกษาเพิ่มเติมและสำรวจให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นในงานวิจัยในอนาคต เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเชิงรัฐศาสตร์เกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในระดับภูมิภาคที่มีลักษณะซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การศึกษาเชิงเปรียบเทียบบทบาทของรัฐสมาชิกอาเซียนด้านนโยบายไซเบอร์ โดยอาจมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่สมดุลกัน (Power Asymmetry) ระหว่างรัฐที่มีศักยภาพสูง เช่น สิงคโปร์ กับรัฐที่มีข้อจำกัดทางเทคนิค เช่น ลาวหรือเมียนมา ซึ่งการศึกษาวิจัยในมิตินี้จะช่วยอธิบายว่า ความไม่สมดุลด้านศักยภาพทางไซเบอร์มีผลต่อการกำหนดทิศทางของระบอบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของภูมิภาคอาเซียนอย่างไร และสามารถดำเนินการศึกษาว่ารัฐที่มีศักยภาพต่ำก็สามารถมีอิทธิพลต่อการเจรจาระดับภูมิภาคได้หรือไม่ โดยการศึกษาในอนาคตสามารถให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากแนวนโยบายไซเบอร์ของรัฐแต่ละประเทศมักสะท้อนระดับประชาธิปไตยและวาระภายในของผู้นำ ตัวอย่างเช่น การใช้กฎหมายไซเบอร์ในการควบคุมการสื่อสารของภาคประชาชน หรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้การให้เหตุผลเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติ หากมีการวิจัยเปรียบเทียบเชิงคุณภาพระหว่างรัฐประชาธิปไตยและรัฐอำนาจนิยมก็เสรีภายในภูมิภาคอาเซียนก็จะช่วยเปิดเผยความสัมพันธ์ระหว่าง “ความมั่นคง” กับ “อำนาจ” ที่ดำรงอยู่ในระดับภายในและระดับภูมิภาคพร้อมกัน

อีกประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจคือ การศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างเป็นทางการมากขึ้น ทั้งบริษัทเทคโนโลยีระดับโลก ภาคประชาสังคม ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการศึกษารูปแบบความสัมพันธ์และการถ่ายโอนอำนาจในระดับข้ามชาติที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงเพียงแค่กลไกทางการทูตแบบดั้งเดิมเท่านั้นได้ นอกจากนี้ ยังสามารถศึกษาการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของภูมิภาคอาเซียน โดยใช้กรอบการวิเคราะห์

เปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น เช่น สหภาพยุโรป หรือสหภาพแอฟริกา ซึ่งอาจมีการพัฒนาโครงสร้างความร่วมมือด้านไซเบอร์ที่มีลักษณะเฉพาะของภูมิภาคตน นอกจากนี้ ยังสามารถศึกษาตัวแสดงประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เช่น จีน และสหรัฐอเมริกา ว่าตัวแสดงประเทศมหาอำนาจสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการสร้างความร่วมมือหรือความขัดแย้งด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในอาเซียนอย่างไร โดยสรุปแล้ว ผู้วิจัยมุ่งหวังว่าการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถช่วยให้ผู้ที่ต้องการศึกษาในประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์เชิงรัฐศาสตร์ในอนาคต สามารถใช้งานชิ้นนี้และข้อเสนอแนะข้างต้นในการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านรัฐศาสตร์ ทั้งในเชิงแนวคิด ทฤษฎี และวิธีวิจัย พร้อมทั้งมีส่วนช่วยในการเปิดพื้นที่ให้กับการอภิปรายอย่างมีวิจารณ์ญาณเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคง และประเด็นสมัยใหม่อย่างพื้นที่ไซเบอร์ ซึ่งมีได้ดำรงอยู่เพียงแคในฐานะของความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยี หากแต่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับโครงสร้างอำนาจ สถาบัน และอัตลักษณ์ทางการเมืองในเชิงรัฐศาสตร์อย่างลึกซึ้ง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). *กระทรวงดิจิทัลฯ ร่วมประชุม รมต. อาเซียน ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ที่สิงคโปร์ เดินหน้าบูรณาการร่วมกัน และกำหนด บรรทัดฐานความรับผิดชอบของรัฐบนโลกไซเบอร์*. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. <https://www.mdes.go.th/news/detail/1740>
- ไทยพีบีเอส. (2560). *ไทยโดนแล้ว 200 เครื่อง มัลแวร์เรียกค่าไถ่*. ThaiPBS. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/262480>
- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 69 หน้า 20-51.
- สุภชาติ เลื่อนาค. (2563). *สื่ออาเซียนเผย “Fake News” เกี่ยวกับ “โควิด-19” หลายครั้ง “รัฐ” เผยแพร่เอง*. Hfocus. <https://www.hfocus.org/content/2020/04/19057>

ภาษาอังกฤษ

- Agence France-Presse. (2024). *Sweeping Vietnam Internet Law Comes into Force*. Voice of America. <https://www.voanews.com/a/sweeping-vietnam-internet-law-comes-into-force/7913333.html>
- Ang, B. (2018). *Next Steps for Cyber Norms in ASEAN*. S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS). <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/cens/next-steps-for-cyber-norms-in-asean/>
- Aradau, C. (2004). Security and The Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development*, 7, 388-413. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800030>
- ASEAN Briefing. (2024). *Indonesia's Comprehensive Personal Data Protection Law Guide*. ASEAN Briefing. <https://www.aseanbriefing.com/doing-business-guide/indonesia/company-establishment/personal-data-protection-law>
- ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus. (2016). *Concept Paper on the Establishment of the ADMM-Plus Experts' Working Group on Cyber Security*. ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM). <https://admm.asean.org/dmdocuments/Concept%20Paper%20on%20Establishment%20of%20EWG%20on%20Cyber%20Security,%20Final,%20as%20adopted%20by%20the%2010th%20ADMM.pdf>
- ASEAN Foundation. (2023). *ASEAN Foundation and Microsoft's Cybersecurity Skilling Programme Benefited 24,886 People in ASEAN*. ASEAN Foundation.

- https://www.aseanfoundation.org/asean_foundation_and_microsoft_s_cybersecurity_skilling_programmebenefited_24_886_people_in_asean
- ASEAN Regional Forum. (2006). *ASEAN Regional Forum (ARF) Statement on Cooperation in Fighting Cyber Attack and Terrorist Misuse of Cyber Space*. ASEAN Regional Forum <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2006-ARF-Statement-on-Cyber-Attack.pdf>
- ASEAN Regional Forum. (2012). *ASEAN Regional Forum (ARF) Statement by the Ministers of Foreign Affairs on Cooperation in Ensuring Cyber Security*. ASEAN Regional Forum. <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Statement-on-Cooperation-in-Esuring-Cyber-Security.pdf>
- ASEAN Secretariat. (2017). *ASEAN Declaration to Prevent and Combat Cybercrime*. The ASEAN Secretariat. <https://asean.org/asean-declaration-to-prevent-and-combat-cybercrime/>
- ASEAN Secretariat. (n.d.). *Cyber Security*. The ASEAN Secretariat. <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/peaceful-secure-and-stable-region/cyber-security/ASEAN>
- ASEAN Youth Organization. (2023). *ASEAN Cybersecurity Skilling Programme*. ASEAN Youth Organization. <https://aseanyouth.net/acsp/>
- ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre. (2023). *ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre*. AJCCBC. <https://ajccbc.ncsa.or.th/about-us/>
- Brandon, J. J. (2018). *Why ASEAN Needs to Invest More in Cybersecurity*. The Asia Foundation. <https://asiafoundation.org/why-asean-needs-to-invest-more-in-cybersecurity/>
- Buzan, B. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Pub.
- Caballero-Anthony, M. (2016). *An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach*. Sage Publications.
- Cox, R. W. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge University Press.
- Deibert, R. J. (2013). *Black Code: Surveillance, Privacy, and the Dark Side of the Internet*. Signal.
- Ghosh, N. (2019). *Singapore's Cyber Security Chief Says International Norms, Partnerships Are Key Issues*. The Straits Times. <https://www.straitstimes.com/>

- singapore/singapores-cyber-security-chief-says-international-norms-partnerships-are-key-issues
- Gohwong, S. (2019). The State of the Art of Cybersecurity Law in ASEAN. *Asian Crime and Society Review*, 6(2), 12-23. so02.tci-thaijo.org/index.php/IJCLSI/article/view/242594
- Hansen, L. (2012). Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It. *Review of International Studies*, 38(3), 525-546. <http://www.jstor.org/stable/41681477>
- Heinl, C. (2014). Regional Cybersecurity: Moving Toward a Resilient ASEAN Cybersecurity Regime. *Asia Policy*, 18, 131-159. <https://dx.doi.org/10.1353/asp.2014.0026>
- Japan-ASEAN Integration Fund. (2022). *Enhancing Cybersecurity Skills of Professionals in ASEAN*. JAIF Management Team. https://jaif.asean.org/beneficiaries_voice/enhancing-cybersecurity-skills-of-professionals-in-asean/
- Nasu, H., McLaughlin, R., Rothwell, D. R., & Tan, S. S. (2019). *The Legal Authority of ASEAN as a Security Institution*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108669511>
- Nye, J. S. (2010). *Cyber Power*. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. <https://www.belfercenter.org/publication/cyber-power>
- Piiparinen, A. (2016). *China's Secret Weapon in the South China Sea: Cyber Attacks*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2016/07/chinas-secret-weapon-in-the-south-china-sea-cyber-attacks/>
- Sunkpho, J., Ramjan, S., & Oottamakorn, C. (2018). *Cybersecurity Policy in ASEAN Countries*. 17th Annual Security Conference, Information Institute Conferences. Las Vegas, NV.
- The Irrawaddy. (2022). *Myanmar Junta's New Cyber Law to Jail Anyone Using VPN*. The Irrawaddy. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-juntas-new-cyber-law-to-jail-anyone-using-vpn.html>

- The Southeast Asia Freedom of Expression Network. (2024). *About Us*. Southeast Asia Freedom of Expression Network. <https://safenet.or.id/about-us/>
- Van Raemdonck, N. (2021). *Cyber Diplomacy in Southeast Asia*. EU Cyber Direct. <https://eucyberdirect.eu/research/cyber-diplomacy-in-southeast-asia>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- Woollacott, E. (2019). *Days After Introduction of 'Cybersecurity' Law, Vietnam Has Facebook in Its Sights*. Forbes Magazine. <https://www.forbes.com/sites/emmawoollacott/2019/01/09/days-after-introduction-of-cybersecurity-law-vietnam-has-facebook-in-its-sights/>
- ASEAN. (2021). *ASEAN Cybersecurity Cooperation Strategy (2021 – 2025)*. ASEAN. https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/01-ASEAN-Cybersecurity-Cooperation-Paper-2021-2025_final-23-0122.pdf
- Tan, S. S. (2022, March 8). *ASEAN Cyber Norms Need Broad Stakeholder Engagement*. The Strategist. <https://www.aspistrategist.org.au/asean-cyber-norms-need-broad-stakeholder-engagement/>
- Albahri, D. A. A. (2023, October 5). *Women's Civil Society and Digital Rights Groups Shape South-East Asian Digital Security Training*. UN Women Asia-Pacific. <https://asiapacific.unwomen.org/en/stories/news/2023/10/womens-civil-society-and-digital-rights-groups>

การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยผ่านการจัดสรรงบประมาณ ตามมาตรการฉุกเฉิน งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน¹

กนิษฐนันท์ ทรัพย์ศฤงคาร² และสมบุญ ศรีสรสิริ³

วันที่รับบทความ: 11 ธันวาคม 2567; วันที่แก้ไขล่าสุด: 28 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 10 มีนาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Literature Review) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย จากการใช้งบกลาง 2 ประเภท ได้แก่ 1) รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี และ 2) เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉินภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบริบทของประเทศไทย ผ่านกรณีศึกษาสถานการณ์อุทกภัยพร้อมทั้งเปรียบเทียบปัญหา อุปสรรค และประสิทธิภาพในการจ่ายเงินทั้ง 2 ประเภทเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ในเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน และแนวทางในการลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ ประเภทงบกลางกรณีฉุกเฉิน ผลการศึกษา พบว่ารัฐบาลกลางควรปรับปรุงกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดความล่าช้าและป้องกันการทุจริต กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบสิทธิ์เงินช่วยเหลือผ่านแอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์กลาง และใช้ระบบพร้อมเพย์จ่ายเงินช่วยเหลือในประเภทเงินอุดหนุนราชการ แทนการเบิกจ่ายแบบเดิม ในส่วนของแนวทางการลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ ประเภทงบกลางกรณีฉุกเฉินในระยะยาว พบว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนาและส่งเสริมระบบการประกันภัย การกระจายอำนาจด้านการคลังที่จำเป็นและเร่งด่วนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันอุทกภัยอย่างยั่งยืน และการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นปัจจัยสำคัญในการลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ ประเภทงบกลางกรณีฉุกเฉินของประเทศ และเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ งบกลาง, การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย, อุทกภัย

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต รายวิชา นโยบายและการจัดการการคลัง

² คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170 อีเมล: ploykntn@gmail.com

³ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170 อีเมล: somboon.sir@mahidol.ac.th

Assisting Flood Victims Through Budget Allocation Under Emergency Measures, Central Budget Items for Contingency Reserves, and Advance Funds to Aid Disaster Victims in Emergency Cases

Kanittanun supsaringkla⁴ and Somboon Sirisunhirun⁵

Received: 11 December 2024; Revised: 28 February 2025; Accepted: 10 March 2025

Abstract

This academic article employs a systematic literature review method to study approaches to assist flood victims using two types of central budget funds. These are: 1) emergency and necessary advance payment items approved by a Cabinet resolution, and 2) ad hoc appropriations for assisting disaster victims in emergencies. These financial instruments are used in emergency circumstances under the relevant legal framework in Thailand and are examined through case studies of flood situations. The article compares the issues, obstacles, and efficiency of fund disbursement for both types, leading to an analysis that proposes solutions for operational problems and strategies to reduce the financial burden of using central budget funds in emergencies. The study's findings indicate that the central government should improve the assistance process to minimize delays and prevent corruption, establish clear and transparent criteria so that the public can verify eligibility for aid via a centralized application or website, and adopt the PromptPay system for disbursements related to ad hoc appropriations instead of traditional methods. Regarding long-term strategies to reduce the financial burden of using central budget funds in emergencies, the study found that collecting earmarked taxes for disaster prevention and mitigation, developing and promoting an insurance system, urgently decentralizing fiscal authority to local administrative organizations, creating sustainable infrastructure to prevent floods, and implementing community-based disaster risk management are key factors in reducing the country's emergency budget burden and ensuring sustainable disaster prevention and mitigation.

Keywords Central Budget, Disaster Relief Assistance, Floods

⁴ Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170. E-mail: ploykntn@gmail.com

⁵ Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170. E-mail: somboon.sir@mahidol.ac.th

1. บทนำ

สาธารณสุขในประเทศไทยมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหลักเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกที่ส่งผลกระทบให้ประเทศไทยเผชิญกับสภาพอากาศที่แปรปรวนมากขึ้น ทั้งในเรื่องของฝนตกหนัก อุณหภูมิที่สูงขึ้น พายุที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งเกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเศรษฐกิจของประเทศอย่างเป็นวงกว้าง

สาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550, น. 2)

สถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทยถือว่าเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน อุทกภัยมักสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งความเสียหายต่อพื้นที่การเกษตร อีกทั้งยังสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคอีกด้วย ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ควรมีการให้ความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบสามารถกลับมาฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว

รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เล็งเห็นถึงปัญหาและผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนอย่างยิ่ง จึงมีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วนในสถานะฉุกเฉิน โดยการจัดสรรงบประมาณและดำเนินการตามมาตรการฉุกเฉินจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยจากงบกลางทั้ง 2 ประเภท มีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจน โดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย มุ่งเน้นให้เกิดการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วน

2. สถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทย

ประเทศไทยต้องเผชิญกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ปัญหาอุทกภัยไม่เพียงแต่ทำให้ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมได้รับความเสียหายเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างเป็นวงกว้าง

อุทกภัย เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อนทำให้อุณหภูมิของน้ำทะเลสูงขึ้น ทำให้ชั้นบรรยากาศมีความชื้นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อมีปัจจัยเร่งกรณีฝนจากร่องมรสุม จะส่งผลให้ฝนตกหนักจนเกิดอุทกภัย อีกทั้ง การพัฒนาพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับบริบท

ของภูมิศาสตร์ เกิดจากการที่มนุษย์ใช้พื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวหรือลักษณะทางธรรมชาติของพื้นที่นั้นๆ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2565, น. 5)

อุทกภัย สามารถพิจารณาความหมายของสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินได้จากคำนิยามและระดับความรุนแรงของแต่ละประเด็น ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง อุทกภัยถูกกำหนดคำนิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548, น. 2) และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562

จากการเปรียบเทียบสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นหนึ่งในอุทกภัยที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย น้ำท่วมขังในพื้นที่หลายจังหวัดโดยเฉพาะภาคกลาง รวมถึงกรุงเทพฯ ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 800 คน และส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง สาเหตุเกิดจากฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องจากอิทธิพลของลานีญา ทำให้มีปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำป่าสักสูงขึ้น น้ำที่กักเก็บในเขื่อนบางแห่ง เช่น เขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์เต็มความจุ ทำให้ต้องระบายน้ำลงสู่แม่น้ำอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่การเข้าท่วมในพื้นที่ลุ่มต่ำ

กรณีอุทกภัย พ.ศ. 2565 แม้ว่าจะไม่รุนแรงเท่าปี พ.ศ. 2554 แต่ก็สร้างความเสียหายในหลายพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง โดยเฉพาะจังหวัดอุบลราชธานี และอุดรธานี สาเหตุเกิดจากฝนตกหนักจากพายุโซนร้อน เช่น พายุโนรู ที่ส่งผลให้มีฝนตกอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก

ในขณะที่อุทกภัย พ.ศ. 2567 มีความรุนแรงมากในหลายจังหวัดที่ไม่เคยประสบปัญหาอุทกภัยมาก่อน โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของประเทศไทย สาเหตุเกิดจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดฝนตกหนักจากลมมรสุมและพายุที่รุนแรงกว่าปกติ อีกทั้งมีพายุหลายลูกที่เข้าสู่ประเทศไทย ประกอบกับการระบายน้ำจากเขื่อนซึ่งไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำได้อย่างเต็มที่ ข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) พบว่าในหลายจังหวัดทางภาคเหนือเป็นพื้นที่ที่ไม่เคยเกิดอุทกภัย และเป็นสถานการณ์อุทกภัยที่ฉับพลัน ประชาชนจึงไม่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง ส่งผลให้บ้านเรือนและทรัพย์สินของประชาชนถูกทำลาย เส้นทางคมนาคมบางเส้นทางได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ยังมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตด้วย

อุทกภัยดังกล่าวมีความรุนแรงและเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ออกแนวทางและมาตรการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเร่งด่วน โดยมีเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญ คือ การจัดสรรงบประมาณตามมาตรการฉุกเฉิน งบกลาง (สุรสิทธิ์ บัวจันทร์ และสมบุญรณ์ ศิริสรศิริ, 2567, น. 2) รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นผ่านมติคณะรัฐมนตรี และเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลในการบรรเทาทุกข์

แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ซึ่งการใช้งบประมาณดังกล่าวเป็นการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างรวดเร็ว

3. แนวทางการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

3.1 แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย จากการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ปี พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2567

ตารางที่ 1 สรุปแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย จากการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ปี พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2567

ลำดับ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติ (วงเงินตามมติคณะรัฐมนตรี)
ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย/เขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน		
1	จังหวัด (สนง.ปภ. จังหวัด)	จังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่อำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
2	อำเภอ	อำเภอจัดให้คณะทำงานสำรวจในพื้นที่ประสบภัยในแต่ละหมู่บ้าน (คณะทำงานประกอบด้วย ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน)
3	คณะทำงานที่อำเภอแต่งตั้ง	คณะทำงานที่อำเภอแต่งตั้งขึ้น ทำหน้าที่ออกสำรวจรายละเอียดของผู้ประสบภัยที่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี ตามแบบรายงานระดับท้องถิ่น (แบบ ท.1) ทั้งนี้ ให้คณะทำงานแจ้งผู้ประสบภัยที่ยังได้ลงทะเบียนพร้อมเพย์ (PromptPay) ด้วยการผูกบัญชีธนาคารกับเลขประจำตัวประชาชนไปลงทะเบียนบริการพร้อมเพย์ โดยผูกบัญชีธนาคารกับเลขประจำตัวประชาชนให้เรียบร้อยแล้ว
4	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกสำรวจความเสียหาย สอบข้อเท็จจริงพร้อมถ่ายภาพประกอบ และรวบรวมเอกสารของผู้ประสบภัย ได้แก่ สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน สัญญาเช่าบ้าน (กรณีเช่าบ้าน) กรณีบ้านไม่มีเลขที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกหนังสือรับรองผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว และ จัดพิมพ์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของคณะทำงาน และให้มีการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน พร้อมทั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นลงนามรับรองในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แล้วจัดส่งให้อำเภอ
5	อำเภอ และ ก.ช.ภ.อ.	อำเภอตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อ ก.ช.ภ.อ. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้อำเภอจัดทำรายงานตามแบบรายงานระดับอำเภอ (แบบ อ.1) และนายอำเภอ

ลำดับ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติ (วงเงินตามมติคณะรัฐมนตรี)
		ลงนามรับรองความถูกต้อง จัดส่งให้จังหวัด โดยให้ส่งทั้งแบบ อ.1 และแบบท.1 ที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ช.ก.อ.
6	จังหวัด (สนง.ปภ.จังหวัด)	จังหวัดโดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (สนง.ปภ.จังหวัด) ตรวจสอบความถูกต้อง แล้วนำเสนอคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ก.จ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อ ก.ช.ก.จ. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สนง.ปภ.จังหวัดจัดทำรายงานตามแบบรายงานระดับจังหวัด (แบบ จ.1) แล้วเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี และลงนามในหนังสือนำเสนอส่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พร้อมกับส่งข้อมูลรายละเอียดจำนวนครัวเรือนที่ขอรับการช่วยเหลือตามช่องทางที่กำหนดประกอบด้วย (1) File Scan หนังสือนำเสนอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม (2) ข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือให้ดำเนินการจัดส่งในรูปแบบ PDF File (2.1) รูปแบบ Excel File (เพื่อจัดรูปแบบรายชื่อ ส่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อให้ธนาคารออมสินดำเนินการต่อไป) (2.2) รูปแบบ PDF File (เพื่อตรวจสอบกับต้นฉบับป้องกันการแก้ไขข้อมูล) ทั้งนี้ ให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดทยอยจัดส่งข้อมูล และเอกสารตัวจริง โดยด่วนที่สุด โดยให้เก็บรักษาต้นฉบับข้อมูลรายละเอียดที่ได้รับจากอำเภอไว้ เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบป้องกันการแก้ไขข้อมูล
7	สนง.ปภ.จังหวัด/กรมปภ.	จังหวัดตรวจสอบข้อมูลรายชื่อแล้วส่งให้กรมปภ. และกรมปภ.ส่งข้อมูลให้ธนาคารออมสิน เพื่อจ่ายเงินโดยด่วนที่สุด
8	ธนาคารออมสิน	จ่ายเงินให้แก่ผู้ประสบภัยเข้าบัญชีธนาคารที่ผู้ประสบภัยผูกพร้อมเพย์ไว้

ที่มา: แนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ในช่วงฤดูฝน ปี พ.ศ. 2567 จัดทำโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2567ก)

อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2567 มีแนวทางการให้ความช่วยเหลือที่คล้ายคลึงกันในแง่ของการบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วน ตามสถานการณ์และความรุนแรงของอุทกภัยกระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำแนวทางการปฏิบัติงาน และหลักเกณฑ์เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกจังหวัด และให้จังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ก่อนเริ่มดำเนินการสำรวจผู้ประสบอุทกภัย ทั้งนี้ให้อำเภอแต่งตั้งคณะทำงาน ตรวจสอบในแต่ละหมู่บ้าน ดำเนินการสำรวจข้อมูลรายละเอียดของผู้ประสบภัยพิบัติที่มีสิทธิได้รับการให้ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2567ก, น. 3)

เนื่องจากอุทกภัยที่เกิดขึ้น มีผลกระทบครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้ผู้ประสบภัยสามารถนำไปใช้จ่าย ในการดำรงชีวิตระหว่างที่กำลังฟื้นฟูสภาพความเสียหายในช่วงที่ยังไม่สามารถประกอบอาชีพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความช่วยเหลือโดยเร็ว จึงให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน ตรวจสอบข้อมูลผู้ประสบภัยประจำจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนของข้อมูล รายชื่อครัวเรือน เรงัดการสำรวจ ตรวจสอบ โดยให้ทยอยส่งเป็นรายหมู่บ้าน รายตำบล ราย อำเภอ ที่มีจำนวนครบถ้วน สมบูรณ์พร้อมที่จ่ายเงินได้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2567ก, น. 2)

ในปี พ.ศ. 2554 มีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 74 จังหวัด รวม 844 อำเภอ 5,919 ตำบล 53,380 หมู่บ้าน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 16,224,302 คน 5,247,125 ครัวเรือน มีผู้เสียชีวิต 1,026 คน บาดเจ็บ 33 คน มี พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย 11,798,241 ไร่ รวมมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้นประมาณ 23,839 ล้านบาท คณะรัฐมนตรีมีการอนุมัติกรอบ วงเงินหลายครั้ง รวมทั้งสิ้นทั้งหมดโดยประมาณจำนวนเงิน 40,000,000,000 ล้านบาท เป็นการจ่ายเงินอัตราเดียวครัวเรือนละ 5,000 บาท (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555, น. 2) ซึ่งอาจมีแนวทางในการปฏิบัติที่ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก แต่ทั้งนี้ปรากฏหลักฐานว่า มีผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานพัฒนา เทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบความเสียหายจากสถานการณ์ อุทกภัย และดำเนินการเร่งรัดการจ่ายเงินให้เป็นไปอย่างทั่วถึง รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยจ่ายเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้ประสบภัย 2 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555, น. 4-6)

ในปี พ.ศ. 2565 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 อนุมัติกรอบ วงเงินจำนวนเงิน 6,258,540,000 ล้านบาท ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัด 66 จังหวัด ที่อยู่ในพื้นที่ได้ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยและหรือประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ปี พ.ศ. 2565 แบ่งเป็น 3 กรณี กรณีที่ 1 น้ำท่วมขังตั้งแต่ 1 วัน (24 ชั่วโมง) แต่ไม่เกิน 7 วัน และทรัพย์สินเสียหาย หรือเกินกว่า 7 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน ครัวเรือนละ 5,000 บาท กรณีที่ 2 น้ำท่วมขังติดต่อกัน เกินกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 60 วัน ครัวเรือนละ 7,000 บาท กรณีที่ 3 น้ำท่วมขังติดต่อกัน เกินกว่า 60 วัน ขึ้นไป ครัวเรือนละ 9,000 บาท

ในขณะปี พ.ศ. 2567 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2567 อนุมัติกรอบ วงเงินจำนวนเงิน 3,045,519,000 ล้านบาท ใน 57 จังหวัดทั่วประเทศ ที่อยู่ในพื้นที่ได้ประกาศ

เขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยและหรือประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ปี พ.ศ. 2567 ประกอบด้วย 2 หลักเกณฑ์ ได้แก่ 1) เป็นที่อยู่อาศัยประจำในพื้นที่น้ำท่วม ดินถล่ม น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก น้ำล้นตลิ่ง ไม่เกิน 7 วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย 2) เป็นที่อยู่อาศัยประจำที่ถูกน้ำท่วมขัง เกินกว่า 7 วัน ทั้ง 2 กรณีเป็นการจ่ายเงินเหมาจ่ายอัตราเดียวครัวเรือนละ 9,000 บาท

การจ่ายเงินให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในปี พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2567 ประสบภัยหลายครั้งให้ได้รับความช่วยเหลือเพียงครั้งเดียว โดยการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ธนาคารออมสินเป็นผู้จ่ายเงินให้แก่ผู้ประสบภัยที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือโดยตรง โดยการโอนเงินเข้าบัญชีผ่านระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) ทุกธนาคาร

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนได้โดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานเหล่านี้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันในการจัดสรรเงินช่วยเหลือ

3.2 แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย จากการใช้งบกลาง ประเภทเงินอุดหนุนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562

เงินอุดหนุนราชการ คือ เงินที่หน่วยงานของรัฐเบิกจ่ายไปก่อน เพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ต้องดำเนินการทันที โดยไม่สามารถรอการจัดสรรงบประมาณปกติได้ เงินประเภทนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที โดยเฉพาะในกรณีภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรง

เงินอุดหนุนราชการมีลักษณะเป็นเงินที่ใช้จ่ายชั่วคราวและต้องได้รับการขอคืน การใช้จ่ายเงินประเภทนี้ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งกำหนดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการใช้จ่ายอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ หน่วยงานที่ใช้เงินอุดหนุนราชการต้องจัดทำเอกสารแสดงรายละเอียดของการใช้จ่าย เพื่อแสดงความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อเงินงบประมาณของแผ่นดิน

เงินอุดหนุนราชการกรณีดังกล่าวนี้ โดยหลักการการใช้จ่ายเงินต้องมีความรอบคอบและรัดกุม เพราะเป็นการใช้จ่ายเงินที่อยู่ ณ คลังจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในการอนุมัติใช้ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการให้ความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉินเป็นการเฉพาะหน้า ดังนั้น จึงไม่ใช่วิธีการบูรณะ ซ่อมแซม ที่ต้องต้องใช้งบประมาณตามปกติ ดังนั้น การดำเนินการกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องมีความรอบคอบรัดกุม ขณะเดียวกันการใช้จ่ายก็ต้องให้เกิดความรวดเร็วด้วย เพื่อให้เหมาะสมในการแก้ไขปัญหากรณีฉุกเฉินอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 2 สรุปแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากการใช้งบกลาง เงินอุดหนุนราชการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 กรณีวงเงินจังหวัดเชิงป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน 10 ล้านบาท

ลำดับ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติงาน (วงเงินจังหวัด 10 ล้านบาท)
ไม่ต้องประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย/เขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน		
1	อำเภอ/หน่วยงานอื่น ๆ ที่ขอรับการสนับสนุน	อำเภอ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคาดว่าจะเกิดภัยพิบัติ หรือเกิดภัยพิบัติในเวลาอันใกล้
2		รายงานสถานการณ์แนวโน้มความรุนแรงที่จะส่งผลกระทบ และทำให้เกิดความเสียหายไปยังจังหวัด
3	จังหวัด (สนง.ปภ. จังหวัด)	ประชุมคณะกรรมการดำเนินการเงินป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ผวจ.แต่งตั้งคณะกรรมการฯ อย่างน้อย 5 คน)
4	สนง.ปภ.จังหวัด ในฐานะเลขานุการ	สนง.ปภ.จ. จัดทำบันทึกเสนอมาตรการ/แนวทางในการป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติ รวมถึงรายการค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
5	คณะกรรมการฯ	ผวจ. พิจารณาเห็นชอบมาตรการและอนุมัติค่าใช้จ่าย
6		สนง.ปภ.จ. แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการ/แนวทางที่ได้รับการเห็นชอบและอนุมัติ
7	การเบิกเงินจากคลัง	
	สนง.ปภ.จังหวัด	7.1 สนง.ปภ.จ. บันทึกข้อมูลในระบบ DIMS ระบุจะออกเลข DIMS (เลขอ้างอิงขอเปิดภัย) เสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ
	คลังจังหวัด	7.2 คลังจังหวัด ตรวจสอบข้อมูลในระบบ DIMS และตั้งเลขวงเงินในระบบ GFMS
	อำเภอ/หน่วยงานอื่น ๆ ที่ขอรับการสนับสนุน	7.3 อำเภอ/หน่วยงานขอยืมเงิน โดยสนง.ปภ.จ.เสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติยืมเงิน
	สนง.ปภ.จังหวัด	7.4 สนง.ปภ.จ. วาง ขบ.03 ในระบบ GFMS และคลังจังหวัดอนุมัติ 7.5 จ่ายเช็คให้กับอำเภอ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติ
	อำเภอ/หน่วยงานอื่น ๆ ที่ขอรับการสนับสนุน	7.6 อำเภอ/หน่วยงานอื่น ๆ ที่ขอรับการสนับสนุนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบเมื่อได้รับมอบอำนาจ) 7.7 ส่งเอกสารหลักฐานการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติพร้อมแบบ ท.3 ไปยัง สนง.ปภ.จ.
	สนง.ปภ.จังหวัด	7.8 สนง.ปภ.จ. ดำเนินการขอรับโอนเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินอุดหนุนราชการฯ ประจำปีงบประมาณ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 (กระทรวงการคลัง, 2562)

ตารางที่ 3 สรุปแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากการใช้งบกลาง เงินทรองราชการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 กรณีวงเงินจังหวัดเชิงบรรเทาความเดือดร้อน 20 ล้านบาท

ลำดับ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติงาน (วงเงินจังหวัด 20 ล้าน)	
ประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย/เขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน			
		กรณีที่ 1 ผวจ.จัดสรรเงินทรองฯ ให้ อำเภอ/หน่วยงานที่ขอรับการ สนับสนุน	กรณีที่ 2 ผวจ. ไม่ได้จัดสรรเงิน ทรองฯ
1	องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัย สอบข้อเท็จจริงสำหรับความเสียหายพร้อมถ่ายภาพประกอบ และเอกสาร ของผู้ประสบภัยได้แก่ สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน สัญญาเช่า บ้าน (กรณีเช่าบ้าน) กรณีบ้านไม่มีเลขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ออกหนังสือรับรองผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว พร้อมกับประเมิน ราคาความเสียหายตามราคากลางและตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดที่ได้จาก การสำรวจ เสนอต่อคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อำเภอ (ก.ช.ภ.อ.)	
2	อำเภอ	ดำเนินการประชุม ก.ช.ภ.อ. เพื่อ พิจารณา และมีมติเห็นชอบให้ความ ช่วยเหลือ	ดำเนินการประชุม ก.ช.ภ.อ. เพื่อ พิจารณา และมีมติเห็นชอบให้ความ ช่วยเหลือ และเสนอข้อมูลต่อ คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.)
3	อำเภอ/จังหวัด	นายอำเภออนุมัติให้จ่ายเงินทรอง ราชการ ตามมติที่ประชุม ก.ช.ภ.อ.	ดำเนินการประชุม ก.ช.ภ.จ. เพื่อ พิจารณา และมีมติเห็นชอบให้ความ ช่วยเหลือ
4			ผวจ. อนุมัติให้จ่ายเงินทรอง ราชการตามมติที่ประชุม ก.ช.ภ.จ.
5	การเบิกเงินจากคลัง		
	สนง.ปภ.จังหวัด	5.1 สนง.ปภ.จ. บันทึกข้อมูลในระบบ DIMS ระบบจะออกเลข DIMS (เลขอ้างอิงขอเปิดภัย) เสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ	
	คลังจังหวัด	5.2 คลังจังหวัด ตรวจสอบข้อมูลในระบบ DIMS และตั้งเลขวงเงินในระบบ GFMIS	
	อำเภอ/หน่วยงาน อื่นๆ ที่ขอรับการ สนับสนุน	5.3 อำเภอ/หน่วยงานขอยืมเงิน โดยสนง.ปภ.จ.เสนอผู้มีอำนาจพิจารณา อนุมัติยืมเงิน	
	สนง.ปภ.จังหวัด	5.4 สนง.ปภ.จ. วาง ขบ.03 ในระบบ GFMIS และคลังจังหวัดอนุมัติ	

ลำดับ	หน่วยดำเนินการ	รายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติงาน (วงเงินจังหวัด 20 ล้าน)
		5.5 จ่ายเช็คให้กับอำเภอ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	อำเภอ/หน่วยงาน อื่นๆ ที่ขอรับการ สนับสนุน	5.5 อำเภอ/หน่วยงานอื่น ๆ ที่ขอรับการสนับสนุนการดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างตามระเบียบเมื่อได้รับมอบอำนาจ หรือจ่ายเป็นเงินสดให้กับ ประชาชน
		5.6 ส่งเอกสารหลักฐานการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ พร้อมแบบ ท.3 ไปยัง สนง.ปภ.จ.
	สนง.ปภ.จังหวัด	5.7 สนง.ปภ.จ. ดำเนินการขอรับโอนเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินทดรองราชการฯ ประจำปีงบประมาณ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 (กระทรวงการคลัง, 2562)

การจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แบ่งเป็น 2 กรณี

(1) เมื่อเป็นที่คาดหมายว่าจะเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในเวลาอันใกล้และจำเป็นต้องรีบดำเนินการโดยฉับพลัน ให้ส่วนราชการใช้จ่ายเงินทดรองราชการในเชิงป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินนั้นได้ โดยไม่ต้องประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ภายในวงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาท

(2) เมื่อดำเนินการตามข้อ (1) แล้วแต่ยังไม่สามารถป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้ให้ประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน โดยจังหวัดสามารถใช้จ่ายเงินทดรองราชการในเชิงบรรเทาความเดือดร้อน วงเงิน 20,000,000 ล้านบาท ให้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด คือหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2563 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 27 แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562

(3) หากมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินนอกเหนือหลักเกณฑ์ตามข้อ (2) ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน กรณีปี พ.ศ. 2554 ไม่มีการปฏิบัตินอกเหนือหลักเกณฑ์ เนื่องจากมีการให้ความช่วยเหลือหลายวงเงิน เช่น วงเงินด้านการซ่อมแซมบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายผ่านการช่วยเหลือจากกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรีช่วยเหลือกรณีบ้านได้รับความเสียหายทั้งหลัง เป็นค่าวัสดุหลังละไม่เกิน 240,000 บาท และมีวงเงินฟื้นฟูด้านเส้นทางคมนาคมอีกวงเงิน 1,953,684,800 ล้านบาท (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555, น. 4) และในปี พ.ศ. 2565 ก็ไม่มีการปฏิบัตินอกเหนือหลักเกณฑ์ เนื่องจากอุทกภัยเป็นการท่วมพื้นที่ซ้ำเดิม การให้ความช่วยเหลือสามารถปฏิบัติตามระเบียบได้ตามปกติ แต่กรณีอุทกภัยปี พ.ศ. 2567 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ขออนุมัติปฏิบัตินอกหลักเกณฑ์ฯ จากกระทรวงการคลัง เนื่องจากสถานการณ์มีความรุนแรงและส่งผลกระทบในบางพื้นที่

มีดินโคลน รวมถึงซากสัตว์ต่างๆ ไหลเข้าสู่บ้านเรือนของประชาชน จนส่งผลกระทบทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตปกติได้ จึงมีความจำเป็นต้องทำความสะอาดดินโคลน โดยประเมินจากพื้นที่ใช้สอยของบ้านพักเฉลี่ย 100 ตารางเมตร สูงเฉลี่ย 1 เมตร โดยประมาณการต้องใช้แรงงาน 10 คน x ค่าแรงขั้นต่ำ (345 บาทต่อคนต่อวัน) x ระยะเวลาการดำเนินการ 5 วัน รวมเป็นจำนวนเงิน 17,250 บาท ดังนั้น กระทรวงการคลังได้อนุมัติค่าทำความสะอาดดินโคลน รวมถึงซากสัตว์ต่างๆ บริเวณที่อยู่อาศัยประจำ หลังละ 10,000 บาท ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าอย่างรวดเร็ว

กรณี ตามข้อ (2) และ ข้อ (3) มีระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือนับแต่วันที่เกิดภัย ตามประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยและหรือประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือ 90 วัน

4. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

4.1 การพิจารณาการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

กรณีการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ที่ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี มีหลักเกณฑ์ฯ การพิจารณาที่ชัดเจน การจ่ายเงินเป็นรูปแบบการเหมาจ่ายตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2567 แต่ในการปฏิบัติงานในปี พ.ศ. 2554 พบปัญหาจากหน่วยปฏิบัติงานที่ไม่มีโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจพิเศษ อัตราค่าจ้างหน้าที่มีไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือ พื้นที่ เยียวยาประชาชน ปัญหาจากระบบโปรแกรมที่ใช้ในการดำเนินการยังไม่มีประสิทธิภาพ มีความซับซ้อน ยากต่อการบันทึกข้อมูล และมีหน่วยความจำไม่เพียงพอจะรองรับปริมาณงานที่มากในคราวเดียวกัน เนื่องจากการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ทำให้ระบบยังไม่มีประสิทธิภาพ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555, น. 6) แต่ในปี พ.ศ. 2565 และ พ.ศ. 2567 ระบบการกรอกข้อมูลมีความเสถียร เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยี ทำให้ผู้ปฏิบัติงานพิจารณาการให้ความช่วยเหลือได้ตามหลักเกณฑ์ฯ และปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความราบรื่น

กรณีการใช้งบกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ฯ พบว่ามีปัญหาในขั้นตอนการสำรวจความเสียหายและการจัดเก็บข้อมูล ในด้านความครอบคลุมและความถูกต้อง เนื่องจากขาดผู้เชี่ยวชาญในการสำรวจประเมินความเสียหาย ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่าทำไมบ้านหลังนี้ได้เงินช่วยเหลือมากกว่าบ้านหลังอื่น

4.2 ขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า

กรณีการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ที่ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี พบว่า ขั้นตอนการดำเนินงานไม่มีความซับซ้อน แต่ด้วยระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือที่เร่งด่วนจากรัฐบาล ทำให้ไม่มีการซักซ้อมการใช้งานระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ แม้ว่าจะมีคู่มือการปฏิบัติงานมาให้

แต่ด้วยความซับซ้อนของระบบการกรอกข้อมูลที่ต้องทำหลายขั้นตอน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และขาดความเข้าใจในบริบทของการใช้เทคโนโลยี

กรณีการใช้งบกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 พบว่า มีความซับซ้อนในการปฏิบัติงานเนื่องจากมีข้อกำหนดและข้อกฎหมายที่เคร่งครัด เนื่องจากการออกสำรวจข้อมูลนั้นต้องรอให้พื้นที่สิ้นสุดสถานการณ์อุทกภัยลงเสียก่อน จึงจะสามารถออกสำรวจความเสียหายได้ เพราะต้องมีการประเมินความเสียหายของโครงสร้างบ้าน ตามราคากลางวัสดุก่อสร้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ หรือราคากลางของวัสดุก่อสร้างของกระทรวงพาณิชย์อย่างรอบคอบและรัดกุม จากนั้นนำมาสู่การประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) เพื่ออนุมัติให้ความเห็นชอบ หากวงเงินของอำเภอเพียงพอ (จำนวนเงิน 500,000 บาท) สามารถอนุมัติให้ความเห็นชอบได้เลย แต่หากความเสียหายเกินวงเงินของอำเภอ ต้องขอรับการสนับสนุนจากจังหวัด และคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) จะอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งแต่ละจังหวัดมีวงเงินจังหวัดละ 20,000,000 บาท ซึ่งหากวงเงินของจังหวัดมีไม่เพียงพออีก ต้องขออนุมัติขยายวงเงินไปที่กระทรวงการคลังอีกครั้ง เพื่อให้กระทรวงการคลังอนุมัติวงเงินขยายเพิ่มเติม ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือประชาชนหากมีครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยจำนวนมาก

4.3 การร้องเรียนจากผู้ประสบอุทกภัย

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ประชาชนมีความต้องการผลประโยชน์จากการให้ความช่วยเหลือมากที่สุด มักมีการร้องเรียนเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ทั่วถึง และไม่เป็นธรรมอยู่บ่อยครั้ง

กรณีการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ที่ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี จากการสำรวจและการปฏิบัติงานของผู้เขียน รวมถึงการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานดังกล่าวหลายจังหวัด พบว่าประชาชนมีความเข้าใจและพึงพอใจในหลักเกณฑ์ มากกว่าการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจากเงินอุดหนุนราชการฯ เนื่องจากการเป็นกรจ่ายเงินให้กับผู้ประสบภัยแบบเหมาจ่ายที่ระบุอัตราเงินมาแล้ว และได้รับเงินช่วยเหลือที่รวดเร็วกว่าเงินอุดหนุนราชการฯ เนื่องจากกระบวนการทำงานของธนาคารออมสินได้โอนเงินเข้าสู่บัญชีธนาคารที่ผูกพร้อมเพย์ของผู้ประสบภัยโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนระบบการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ

กรณีการใช้งบกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 จากการสำรวจ และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เขียน รวมถึงการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานดังกล่าวหลายจังหวัด พบว่า ประชาชนต้องการผลประโยชน์จากการให้ความช่วยเหลือมากที่สุด โดยเฉพาะประเด็นการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งมักเกิดความสับสนและถกเถียงระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ประสบภัยอยู่เสมอ เนื่องจากระเบียบและหลักเกณฑ์มุ่งให้ความช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่าย

ที่จำเป็นในการดำรงชีพและความเป็นอยู่ของประชาชนหรือเป็นการซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิม อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยไม่สามารถใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างหรือสาธารณูปโภคที่ถาวรหรือก่อสร้างใหม่ได้ (กระทรวงการคลัง, 2562, น. 6) จึงมีประเด็นการร้องเรียนเรื่องที่อยู่อาศัยประจำ (โครงสร้างบ้าน) โดยการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวที่สามารถสำรวจ และให้ความช่วยเหลือได้จากการประเมินราคากลางที่สามารถกระทำ ได้ สามารถประเมินได้ อาทิ ราคาหลังคา ฝ้าเพดาน ผนังบ้าน ประตู หน้าต่าง ฯลฯ ซึ่งไม่รวมถึงเฟอร์นิเจอร์ และเครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ ที่ไม่ใช่ค่าเครื่องครัวและค่าเครื่องมือประกอบอาชีพ (กระทรวงการคลัง, 2563, น. 6) แต่ผู้ประสบภัยต้องการจำนวนเงินช่วยเหลือที่มากกว่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนไม่เข้าใจระเบียบและหลักเกณฑ์ของเงินทดรองราชการฯ ที่เป็น ลักษณะเงินสงเคราะห์ประชาชนให้แก่ผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ขาดแคลน เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า มิใช่เป็นการชดเชยค่าเสียหายแต่อย่างใด

5. การเปรียบเทียบประสิทธิภาพการจ่ายเงินให้ความช่วยเหลืองบกลางทั้ง 2 ประเภท

5.1 ความรวดเร็วในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยทั้ง 2 กรณี ต้องอ้างอิงกับการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยและหรือประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ที่มีระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือ 90 วัน ซึ่งมีข้อแตกต่างกัน ดังนี้

กรณีการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติ มติคณะรัฐมนตรี พบว่า การจ่ายเงินเป็นรูปแบบการเหมาจ่ายที่ไม่ต้องประเมินความเสียหาย และหลักเกณฑ์การพิจารณามีความชัดเจน เนื่องจากหลักเกณฑ์ฯ ได้ระบุระยะเวลาในการเกิดอุทกภัยและอัตราการจ่ายเงินไว้เรียบร้อยแล้ว ทำให้การสำรวจข้อมูลมีความรวดเร็ว เนื่องจากผู้สำรวจข้อมูล คือ ผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เกิด อุทกภัย อีกทั้งรัฐบาลได้วางกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จทุกขั้นตอน อย่างชัดเจน และการจ่ายเงินด้วยระบบพร้อมเพย์ช่วยลดความล่าช้า ทำให้กระบวนการ การจ่ายเงินรวดเร็วมากขึ้น พร้อมทั้งมีการเร่งรัดการให้ความช่วยเหลือประชาชนจากรัฐบาล ทำให้การให้ความช่วยเหลือแล้วเสร็จเร็วกว่า 90 วัน จากข้อมูลกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พบว่า การจ่ายเงินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตามขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลแต่ละ ระดับที่มีระยะเวลาการดำเนินการ ตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลการจ่ายเงินมติกรม. ปี พ.ศ. 2567



ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2567ก)

สรุปผลการการจ่ายเงิน รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2567 กรณีอุทกภัย มีการจ่ายเงินสำเร็จแล้ว จำนวนเงิน 2,373,734,000 บาท ซึ่งถือว่ามีความรวดเร็ว (ข้อมูล ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567 รายละเอียดตามแผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 สรุปการให้ความช่วยเหลือตามมติครม. ปี พ.ศ. 2567

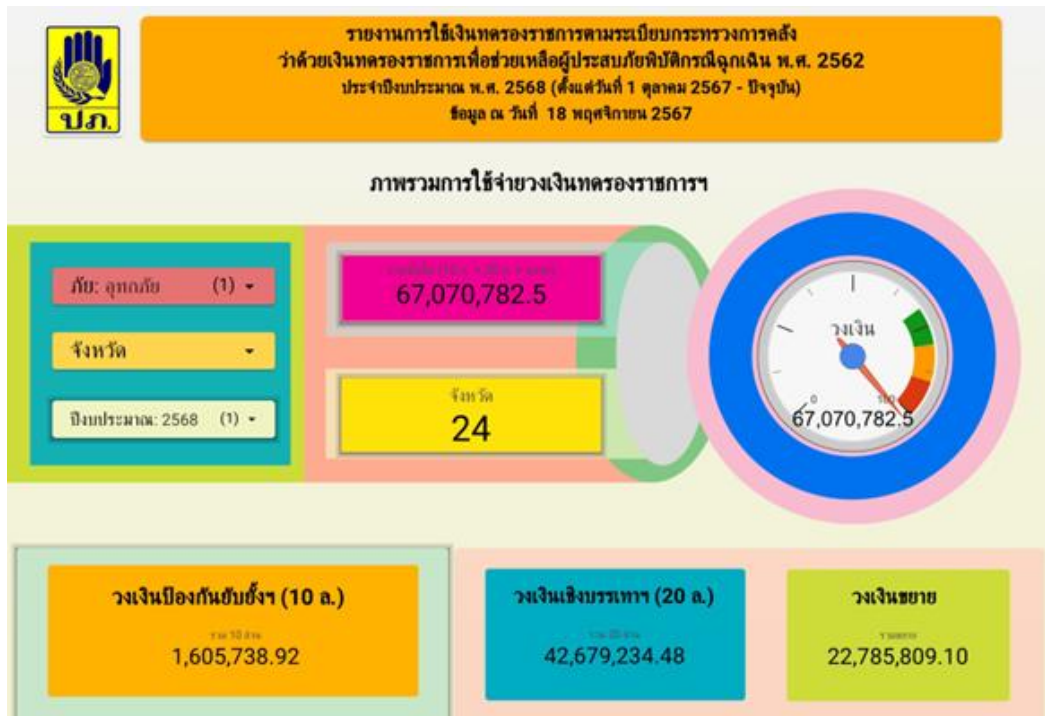


ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2567ค)

กรณีการใช้งบกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 พบว่า การจ่ายเงินมีความล่าช้ามากกว่า เนื่องจากต้องมีการสำรวจและประเมินความเสียหายตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง กำหนด และต้องปฏิบัติตามระบบการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง อย่างเคร่งครัด ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานหลายขั้นตอน ส่งผลให้บางครั้งการให้ความช่วยเหลือไม่แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากการให้ความช่วยเหลือไม่แล้วเสร็จ ต้องขออนุมัติดำเนินการขยายระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือออกไปอีก ซึ่งทำให้ผู้ประสบสาธารณภัยได้รับการให้ความช่วยเหลือที่ล่าช้ามากขึ้น

สรุปผลการใช้จ่ายเงินทดรองราชการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 วงเงินเชิงป้องกันหรือยับยั้ง และวงเงินบรรเทาความเดือดร้อน กรณีอุทกภัยมีการใช้จ่ายเงินทดรองราชการฯ 24 จังหวัด วงเงินทั้งหมด 67,070,782.50 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567 รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 รายงานการใช้เงินทรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ปีงบประมาณ 2568



ที่มา: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2567ข)

5.2 ความโปร่งใสในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

กรณีการใช้งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี พบว่า เมื่อมีการออกสำรวจความเสียหายเพื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือ มีขั้นตอนที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีรูปภาพประกอบและออกหนังสือรับรองผู้ประสบสาธารณภัย เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบต่อไป อีกทั้งต้องผ่านการประชาสัมพันธ์หมู่บ้านของแต่ละพื้นที่ที่ประสบสาธารณภัย และผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบและยืนยันข้อมูลจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) และคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) ตามลำดับ

กรณีการใช้งบกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 พบว่า เมื่อมีการออกสำรวจความเสียหายเพื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือ มีขั้นตอนที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้เช่นเดียวกับกรณีแรก แต่มีขั้นตอนเพิ่มเติม คือ เมื่อมีการออกสำรวจเพื่อประเมินความเสียหายตามราคากลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกแบบสอบถามข้อเท็จจริงเก็บไว้เป็นหลักฐานด้วยอีกชั้นหนึ่ง สะท้อนให้เห็นว่าระเบียบดังกล่าวได้กำหนดมาตรการตรวจสอบและติดตามการ

ใช้จ่ายเงินทดรองราชการฯ อย่างเคร่งครัดและรัดกุม โดยมีการตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายเงินทดรองราชการฯ ของกระทรวงการคลัง และหน่วยตรวจสอบภายในระดับจังหวัดด้วย

5.3 การจ่ายเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

กรณีการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ผ่านการอนุมัติมติคณะรัฐมนตรี พบว่า ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำระบบการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ผ่านแพลตฟอร์มพร้อมเพย์ ด้วยการผูกบัญชีธนาคารที่ลงทะเบียนเอาไว้กับเลขบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้ลดขั้นตอนกระบวนการด้านเอกสาร และการตรวจสอบสามารถทำได้ง่ายมากขึ้น ทำให้ผู้ประสบสาธารณภัยได้รับเงินช่วยเหลือภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งการโอนเงินผ่านระบบดิจิทัลช่วยลดโอกาสเกิดการทุจริตหรือข้อผิดพลาดในการจ่ายเงิน ทำให้ประชาชนได้รับเงินช่วยเหลือได้รวดเร็วและลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินที่ล่าช้า

กรณีการใช้งบกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 พบว่า ยังไม่มีการนำระบบการจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์มาใช้งานผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล สาเหตุหลักมาจากการควบคุมที่เข้มงวดตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต และการใช้งบประมาณอย่างไม่เหมาะสมในกระบวนการเบิกจ่ายเงิน โดยการกำกับดูแลเหล่านี้มุ่งเน้นให้เกิดการดำเนินการที่โปร่งใส และลดความเสี่ยงจากการกระทำผิดวินัยทางการเงิน การไม่มีระบบจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ทำให้กระบวนการเบิกจ่ายเงินยังคงต้องผ่านขั้นตอนที่เป็นกระดาษ และการตรวจสอบหลายขั้นตอน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตาม การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเบิกจ่ายกรณีนี้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มั่นใจว่ามีมาตรการป้องกันการทุจริตที่เพียงพอ

6. บทวิเคราะห์

จากการศึกษาทำให้พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผ่านการจัดสรรงบประมาณตามมาตรการฉุกเฉิน งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขในการปฏิบัติงาน และเสนอแนวทางเพื่อลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ ประเภงบกลางกรณีฉุกเฉินในระยะยาว

6.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

6.1.1 ด้านการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือ และด้านขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า

รัฐบาลกลางควรพัฒนาและปรับปรุงระบบจัดเก็บข้อมูลให้สามารถรองรับข้อมูลขนาดใหญ่ได้ และจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้งานระบบให้มีความเชี่ยวชาญเพิ่มมากขึ้น พัฒนาระบบสำรวจความเสียหายอัตโนมัติ โดยใช้เทคโนโลยี GIS และภาพถ่ายดาวเทียมร่วมกับการเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อลดปัญหาความผิดพลาดในการประเมิน

ความเสียหาย อีกทั้งควรลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เช่น การรออนุมัติการใช้เงินหลายระดับ โดยให้มีคณะทำงานกลางที่สามารถอนุมัติวงเงินช่วยเหลือในระดับพื้นที่ได้ทันที

6.1.2 ด้านการร้องเรียนจากผู้ประสบอุทกภัย

รัฐบาลกลางควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และให้ประชาชนสามารถตรวจสอบสิทธิและวงเงินช่วยเหลือของตนเองได้ผ่านแอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์กลาง และใช้เทคโนโลยีจากระบบ AI มาช่วยวิเคราะห์ความเสียหาย และจัดลำดับความรุนแรงของผลกระทบร่วมกับการทำงานภาคสนาม เพื่อนำไปคำนวณเงินช่วยเหลือให้เหมาะสมกับแต่ละครัวเรือน และเปิดช่องทางรับเรื่องร้องเรียน ผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ และให้หน่วยงานภาครัฐมีการตรวจสอบอย่างรวดเร็ว

6.1.3 ด้านประสิทธิภาพการจ่ายเงินกรณีเงินทดรองราชการ

รัฐบาลกลางควรใช้เทคโนโลยีจ่ายเงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบพร้อมเพย์เหมือนกับเงินช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี แทนการเบิกจ่ายแบบเดิม เพื่อความรวดเร็วและป้องกันการทุจริต และจัดทำแพลตฟอร์มกลางของรัฐที่รวบรวมข้อมูลผู้ประสบภัยและรายละเอียดการจ่ายเงินช่วยเหลือ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามสถานะการช่วยเหลือของตนเองได้ อีกทั้งควรปรับหลักเกณฑ์เงินทดรองราชการให้ยืดหยุ่นขึ้น เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินล่วงหน้าสำหรับครัวเรือนที่มีความเสียหายรุนแรงโดยไม่ต้องรอการสำรวจเสร็จสิ้น

6.2 แนวทางการลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ ประเภทกลางกรณีฉุกเฉินในระยะยาว

การคลังของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างมากจากเหตุอุทกภัยในแต่ละปี โดยเฉพาะในแง่ของภาระงบประมาณกรณีฉุกเฉิน ดังนั้น ควรมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณ ประเภทกลางกรณีฉุกเฉินในระยะยาว ดังนี้

6.2.1 การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นแนวทางที่ช่วยให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดการพึ่งพางบกลางและงบฉุกเฉินที่มักมีข้อจำกัดและอาจไม่เพียงพอเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยภาษีเฉพาะดังกล่าว ทำให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าเพื่อนำไปใช้ในมาตรการป้องกันและการเตรียมความพร้อมได้อย่างเป็นระบบ แทนที่จะรอให้เกิดภัยพิบัติแล้วค่อยจัดสรรงบกลางหรือขออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งอาจล่าช้าและทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างไม่ทันท่วงที

ภาษีเฉพาะดังกล่าว ช่วยให้การบริหารจัดการงบประมาณมีความแน่นอนได้มากขึ้น เนื่องจากเป็นเงินที่จัดเก็บไว้สำหรับใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง ต่างจากงบกลางที่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาก่อนนำไปใช้ นอกจากนี้ หากรัฐบาลไม่มีงบประมาณที่แน่นอน รัฐอาจต้องตัดงบจากโครงการพัฒนาอื่นๆ มาใช้เพื่อบรรเทาภัยพิบัติ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินโครงการด้านเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวมากไปกว่านั้น สามารถนำไปใช้ในการลงทุนด้านการป้องกันสาธารณภัยได้ เช่น การพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานที่ทนทานต่อภัยพิบัติ การติดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า การฝึกอบรมบุคลากรด้านภัย รวมถึงการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมาตรการเหล่านี้สามารถช่วยลดความเสียหายจากภัยพิบัติในอนาคตระยะยาว และลดภาระค่าใช้จ่ายในการบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ ที่มีความสำคัญเช่นกัน

การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นแนวทางที่มุ่งสร้างแหล่งงบประมาณเฉพาะ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางธรรมชาติ สำหรับประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทของประเทศ รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจและยอมรับจากประชาชน เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ (กนกกาญจน์ บุญเปี่ยม, 2565) ดังนี้

(1) การกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนของการจัดเก็บภาษี เช่น เพื่อสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยรัฐบาลต้องระบุว่าเงินภาษีที่จัดเก็บจะถูกนำไปใช้ในกิจกรรมใด เช่น การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย การฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

(2) การออกกฎหมายรองรับ โดยการจัดทำพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ในเนื้อหาของกฎหมายต้องมีการกำหนดอัตราภาษี และการบริหารจัดการอัตราภาษีที่เหมาะสมและยุติธรรม โดยไม่เพิ่มภาระให้กับประชาชนมากเกินไป นำไปสู่การจัดตั้งกองทุน เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเงินที่ได้จากภาษีดังกล่าวจะถูกส่งเข้ากองทุนนี้โดยตรง โดยการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ต้องระบุแหล่งรายได้ที่ชัดเจนว่ามาจากรายได้แหล่งใด พร้อมจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการจัดเก็บและการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้ประชาชนรับทราบและตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชน

6.2.2 การพัฒนาและส่งเสริมระบบการประกันภัย

รัฐบาลไทยควรมองว่าความเสี่ยงจากสาธารณภัยมีความรุนแรงมากขึ้น และเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน การพัฒนาและส่งเสริมระบบการประกันภัย เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาใช้กับประเทศไทยเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณเงินฉุกเฉิน และช่วยให้ผู้ประสบสาธารณภัยสามารถฟื้นฟูตนเองได้เร็วขึ้น

ดังนั้น ภาครัฐควรจัดทำโครงการอบรมและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความสำคัญของการจัดทำประกันสาธารณภัย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์และความจำเป็น รวมถึงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ประกันภัย และพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่มีเบี้ยประกันที่เหมาะสม และเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่หลากหลายเพื่อรองรับความเสียหาย เช่น ด้านการเกษตร ด้านปศุสัตว์ ด้านประมง เป็นต้น

ทั้งนี้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยแบบอัจฉริยะ (Resilience by Smart DRM for 3s) โดยมีเป้าหมายลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมและป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ เพื่อให้

ทุกภาคส่วนรู้เท่าทัน การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย แผนดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำประกันภัยเพื่อเพิ่มความมั่นคงและลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยมีการกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนามาตรการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย หัวข้อแนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนความเสี่ยง (Risk Transfer) ดังนี้

(1) การสร้างระบบประกันภัย โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เช่น กรมธรรม์ประกันภัย ซึ่งเป็นการตกลงทำสัญญาร่วมกันระหว่างผู้เอาประกันภัยกับผู้รับประกันภัย ที่อีกฝ่ายตกลงจะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งตามกำหนดระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นจะได้รับค่าสินไหมชดเชยบางส่วนหรือทั้งหมดจากผู้รับประกันภัย เป็นต้น

(2) ออกพันธบัตรสาธารณภัย (Catastrophe/CAT bond) คือ ตราสารหนี้ที่ผลตอบแทนอ้างอิงกับมูลค่าความเสียหาย โดยเมื่อเกิดสาธารณภัยที่กำหนดไว้และมูลค่าความเสียหาย เกินกว่าระดับที่กำหนดผู้ออกตราสารหนี้จะหักเงินต้นหรือดอกเบี้ยตามขั้นตอนที่ตกลงไว้เพื่อชดเชยกับความเสี่ยงที่สูงขึ้น แต่หากไม่เกิดสาธารณภัยตามที่ระบุไว้ในช่วงเวลาที่กำหนด ผู้ลงทุนก็จะได้รับดอกเบี้ยและเงินคืนคืนเมื่อครบกำหนด

ปัจจุบันมีบริษัทประกันภัยหลายแห่งในประเทศไทย ที่มีแผนประกันภัยที่หลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งรองรับทั้งภัยธรรมชาติ และอุบัติเหตุ โดยสามารถเลือกทุนประกันที่สอดคล้องกับมูลค่าทรัพย์สินได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบในปัจจุบัน คือ การขาดความตระหนัก ความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการให้ความสำคัญของการทำประกันภัย ส่งผลให้มีประชาชนบางส่วนยังคงละเลยการทำประกันภัย และต้องเผชิญกับความเสียหายเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันขึ้น

ดังนั้น การส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการทำประกันภัย และการให้ข้อมูลที่เข้าใจง่ายเกี่ยวกับประโยชน์ของการมีความคุ้มครองที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบริษัทประกันภัยควรร่วมมือกันดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นคงในระยะยาวแก่สังคมไทย แต่ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนในการดำเนินการดังกล่าว (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2565, น. 77)

6.2.3 การกระจายอำนาจด้านการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจด้านการคลังและการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็น

ผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง (วิจิตร ญานวโร, 2567, น. 9-10)

ปัจจุบัน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทยังไม่มีศักยภาพทางการคลังที่สามารถจัดการกับภัยพิบัติขนาดเล็ก หรือขนาดกลางได้ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด จึงยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการกิจและจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำที่ต้องสำรองไว้ก็ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการสาธารณภัย ดังนั้น ควรมีการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นภารกิจจำเป็นและเร่งด่วน และกำหนดวงเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เบิกจ่ายได้ด้วยตนเอง เช่น การใช้จ่ายเงินเชิงป้องกันหรือยับยั้งภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นด่านแรกในการเผชิญเหตุสาธารณภัย หากมีความคาดหมายที่จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเวลาอันใกล้และจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยฉับพลัน เพื่อเป็นการลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ควรแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

อีกทั้งเมื่อเกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่มีงบประมาณบุคลากร หรือเครื่องมือในการจัดการสาธารณภัยได้ ดังนั้น ควรมีความหมายระบุให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนเองเพื่อจัดการสาธารณภัยได้ในระดับใดบ้าง ที่จะสามารถรองรับและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และไม่กระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

6.2.4 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันอุทกภัยอย่างยั่งยืน

บทเรียนจากอุทกภัยในประเทศไทย ทำให้เกิดความท้าทายใหม่ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบอย่างเป็นวงกว้าง สร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ประเทศไทยเผชิญกับอุทกภัยมากกว่า 50 จังหวัด และมีสภาพอากาศที่แปรปรวนจากการเปลี่ยนผ่านระหว่างปรากฏการณ์เอลนีโญและลานีญา จากเหตุการณ์ดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ นำไปสู่มิติใหม่ของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2565, น. 89)

จากการถอดบทเรียนปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ผ่านมา พบว่าการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ เพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และลดผลกระทบในอนาคต รัฐบาลควรส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคธุรกิจร่วมลงทุนในการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน เน้นการวางแผนและประเมินความต้องการในแต่ละพื้นที่หลังเกิดเหตุภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อการลงทุน และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยออกแบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้สำหรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต เพื่อเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบในภาพรวมของประเทศ ดังนี้

(1) การสร้างอ่างกักเก็บน้ำ และการขุดขยายคลองระบายน้ำ เพื่อรองรับน้ำจากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ และได้รับผลกระทบจากสภาพอากาศ

(2) การออกแบบระบบระบายน้ำที่สามารถรองรับปริมาณน้ำฝนได้สูง เช่น คลองระบายน้ำขนาดใหญ่ หรือท่อระบายน้ำที่มีความจุสูง

(3) การวางแผนผังเมืองและกำหนดพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย โดยกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและวางแผนการใช้งานพื้นที่ให้เหมาะสม

6.2.5 การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management: CBDRM)

การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน เป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสาธารณภัย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณภัย โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงและความเสียหายจากผลกระทบของสาธารณภัยในชุมชน และเป็นการสร้างเครือข่ายในการจัดการสาธารณภัยที่เข้มแข็ง เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดและบทบาทของชุมชนจากผู้รับความช่วยเหลือ เป็นผู้ป้องกันและลดผลกระทบจากความเสี่ยงภัยด้วยตนเอง นำไปสู่การปลูกฝังทัศนคติและสร้างวัฒนธรรมในการป้องกันสาธารณภัยมากกว่าการบรรเทาสาธารณภัย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสริมสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชน ในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงสาธารณภัย ตลอดจนการประเมินกำลังความสามารถของตนเอง เป้าหมายสูงสุดเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ชุมชนสามารถป้องกัน รักษาชีวิต ทรัพย์สิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของตน ทำให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยของชุมชนได้ (ปณิธิตา ตันวัฒนะ, 2563, น. 73-74)

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยเผชิญกับสาธารณภัยที่เพิ่มความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สร้างความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน พื้นที่การเกษตร และโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ผ่านการจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลนิยมใช้ในการแก้ไขปัญหาเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ รัฐบาลควรพิจารณาการพัฒนาเครื่องมือทางการคลังของประเทศไทยรูปแบบอื่นๆ ให้มีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพสูงที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการได้ เพื่อให้รัฐบาลมีทางเลือกในการตัดสินใจเลือกวิธีการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายด้านกรณีฉุกเฉินมากเกินไป เพื่อนำงบประมาณส่วนนี้ไปจัดสรรงบประมาณในส่วนที่มีความต้องการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่มีความสำคัญเช่นกัน

ดังนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) รัฐบาลกลางควรมุ่งเน้นการสร้างที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อลดภาระงบกลางได้อย่างยั่งยืน

(2) รัฐบาลกลางควรถ่ายโอนอำนาจภารกิจ (Devolution) ของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงบประมาณที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และคล่องตัว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

(3) รัฐบาลกลางควรมีการส่งเสริมและพัฒนาระบบประกันภัยภัยพิบัติ ให้ประชาชนตระหนักถึงระบบประกันภัยที่เข้าถึงได้ง่ายและมีความยืดหยุ่น เพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณกรณีฉุกเฉิน

(4) รัฐบาลกลางควรพิจารณาจัดหาแหล่งรายได้ใหม่ คือ การจัดเก็บภาษีเฉพาะเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณสำรองในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ

(5) การสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายของประชาชนในการจัดการสาธารณภัยด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ผู้จัดการตนเอง ไม่ใช่ผู้รอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว เช่น การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชนที่มาจากการร่วมคิดร่วมทำของประชาชนในพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงการคลัง. (2562). *ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562*. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/120/T_0036.PDF
- กระทรวงการคลัง. (2563). *หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2563*. กองช่วยเหลือผู้ประสบภัย. <https://assist.disaster.go.th/help/download?id=704>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550*. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. https://backofficeminisite.disaster.go.th/apiv1/apps/minisite_ndwc/194/content/2744/download?filename=e0de515d51a339dd45431a0dd2af95ee.pdf
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2565). *แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570*. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. https://backofficeminisite.disaster.go.th/apiv1/apps/minisite_ndwc/194/content/2744/download?filename=694d7355190adf16029c39d3cfd83e1b.pdf
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2567ก). *แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงฤดูฝน ปี 2567 (ตั้งแต่ 20 พฤษภาคม 2567)*. กองช่วยเหลือผู้ประสบภัย. <https://drive.google.com/drive/folders/1akpZHGy2g6LPajUv3W84lK1W9SCriJ4q>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2567ข). *รายงานข้อมูลการใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน*. กองช่วยเหลือผู้ประสบภัย. <https://lookerstudio.google.com/reporting/7e87b408-16bc-486a-a1e9-168e46921cbc>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2567ค, 27 พฤศจิกายน). *การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ตามมติ ครม. 17 ก.ย. 67 และวันที่ 8 ต.ค. 67 จากข้อมูลเบื้องต้นจำนวน 338,391 คริวเรือน วงเงิน 3,045.519 ล้านบาท*. [Status update]. Facebook. https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0PmovQsh2YP7n62BqvMjZgvu6SXcURLiyK6r6xbRxwWt8XMC53SAMHPTshEAjkoo4l&id=100077279486249
- กนกกาญจน์ บุญเปี่ยม. (2565). *แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ สำหรับการจัดการเพื่อบรรเทาความเสียหายของทรัพย์สินอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ*. Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) . <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/8212/>

- ปณิตตา ตันวัฒน์. (2563). *การรู้-รับ-ปรับ-ฟื้นของชุมชนจากภัยพิบัติ*. สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. https://eric.chula.ac.th/eric2020/Ebook/2020_001_CDR_DrPuntita.pdf
- พระวิจิตร ญาณวโร. (2567). ทิศทางการบริหารงานท้องถิ่นไทยในอนาคต. *วารสารพุทธนวัตกรรมและการจัดการ*, 8(1), 122-132. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/bim/article/view/278237/186963>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). *พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548*. สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติ. <https://www.nsc.go.th/royal-enactment/>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555). *มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/slkupload/v55_46.pdf
- สุรสีห์ บัวจันทร์, และสมบุญ ศรีสรหิรัญ. (2567). เครื่องมือทางการคลังกับการจัดการสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉิน. *วารสารวิชาการ การจัดการภาครัฐและเอกชน*, 6(3), 1-17. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/appm/article/view/267152/181836>

Animal Farm (1954) กับความล้มเหลวของการปฏิวัติ¹ การุณศีล จันทศิริ²

วันที่รับบทความ: 27 พฤษภาคม 2567; วันที่แก้ไขล่าสุด: 21 มีนาคม 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 31 มีนาคม 2568

บทคัดย่อ

Animal Farm (1954) เป็นภาพยนตร์แอนิเมชันสัญชาติอังกฤษ-อเมริกัน ซึ่งดัดแปลงมาจากนิยายในชื่อเดียวกันของจอร์จ ออร์เวลล์ (George Orwell) เนื้อหาของภาพยนตร์จะว่าด้วยเหล่าสรรพสัตว์ในฟาร์มได้กระทำการลุกฮือและขับไล่เจ้าของฟาร์มผู้โหดร้ายออกไป และสร้างสังคมใหม่ที่สัตว์ทุกตัวมีความเท่าเทียม, อิสระ และมีความสุข ก่อนที่จะถูกเปลี่ยนไปเป็นรัฐเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จภายใต้การนำโดยเจ้าหมูโนเบิลสัน ผู้ที่ทำให้ฟาร์มมีสภาพเลวร้ายไม่ต่างจากหรืออาจจะเลวร้ายกว่าก่อนปฏิวัติเสียอีก จุดมุ่งหมายของบทความวิจารณ์นี้คือการวิเคราะห์ตัวภาพยนตร์ โดยอิงจากทฤษฎีมาร์กซิสต์ (Marxism) และนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxism) เพื่อศึกษาว่าเพราะเหตุใดการปฏิวัติจึงไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ผลลัพธ์จากการวิเคราะห์พบว่าสาเหตุที่ภายในภาพยนตร์ การปฏิวัติไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเพราะการปกครองอันไม่เป็นประชาธิปไตย การโฆษณาชวนเชื่อ และการขาดความเอาใจใส่ของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเอื้อให้เกิดการผูกอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำ และเป็นเหตุให้ผลลัพธ์ของการปฏิวัติไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างที่ควรจะเป็นนั่นเอง

คำสำคัญ การปฏิวัติ, ความเท่าเทียม, คอมมิวนิสต์, ชนชั้น, รัฐ

¹ บทความนี้ปรับปรุงมาจากบทความเรื่อง Animal Farm (1954): บางครั้งการปฏิวัติก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสิ่งใด ซึ่งเคยถูกนำเสนอในกระบวนวิชา การเมืองและภาพยนตร์ (127336) ของคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ อีเมล: karoonsinchansiri@gmail.com

Animal Farm (1954) and the Failure of the Revolution

Karoonsin Chansiri³

Received: 27 May 2024 2022; Revised: 21 March 2025; Accepted: 31 March 2025

Abstract

Animal Farm (1954) is a British-American animated film, adapted from George Orwell's novel of the same name. The summary of the film is about farm animals, revolting and driving out the cruel farm owner, then creating a new society where all animals are equal, free, and happy before being transformed into a totalitarian state led by the pig named Napoleon, who made the farm's conditions just as bad as or perhaps even worse than those before the revolution. The purpose of this review article was to analyze the film, based on Marxist and Neo-Marxist theories, to find out why the revolution did not contribute to change for the better. The results of the analysis revealed that from the reasons within the film, the revolution failed to bring changes because of the undemocratic governance, propaganda, and a lack of attention from civil society in political participation. It therefore facilitated the tie of power to the leader and caused the revolution not to bring about the change as it should be.

Keywords Revolution, Equality, Communism, Class, State

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: karoonsinchansiri@gmail.com

1. บทนำ

จะเกิดอะไรขึ้นหากคุณอยู่ในประเทศที่ผู้नाเป็นเผด็จการ สภาพสังคมไม่น่าอยู่ ประชาชนมีชีวิตยากลำบาก คุณจึงได้เข้าร่วมขบวนการปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาลเดิมลงไป และแทนที่ด้วยรัฐบาลใหม่ที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยม “อันรุ่งโรจน์” ทว่า ผู้นำประเทศคนใหม่นั้นกลับเป็นเผด็จการไม่ต่างจากคนก่อน แต่บ้าอำนาจยิ่งกว่า แถมทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเลวร้ายยิ่งกว่าก่อนปฏิวัติเสียอีก คุณจะทำอย่างไร? และคุณในฐานะที่มีส่วนร่วมทำให้เกิดความเลวร้ายอย่างเป็นในปัจจุบัน คุณจะทำอย่างไร? แล้วทำไมการปฏิวัติ “ของคุณ” ถึงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นล่ะ?

รูปภาพที่ 1 ใบปิดภาพยนตร์ฉบับแรกของ Animal Farm (1954) ในสหราชอาณาจักร



ที่มา: Halas and Bachelor (1954)

แอนิมอล ฟาร์ม (Animal Farm) เป็นภาพยนตร์แอนิเมชันแนวดราม่า-เสียดสี ที่เกิดจากการร่วมมือสร้างระหว่างสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักร โดยดัดแปลงมาจากนิยายในชื่อเดียวกันของจอร์จ ออร์เวลล์ (George Orwell) ออกฉายครั้งแรกในปี 1954 (พ.ศ. 2497) เนื้อหาของภาพยนตร์จะว่าด้วย เหล่าสรรพสัตว์ในฟาร์มได้กระทำการลุกฮือและขับไล่เจ้าของฟาร์มผู้โหดร้ายออกไป และสร้างสังคมใหม่ที่สัตว์ทุกตัวมีความเท่าเทียม อิสระ และมีความสุข ก่อนที่จะถูกเปลี่ยนไปเป็นรัฐเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จภายใต้การนำโดย

เจ้าหมูโนเบิลแมน ผู้ที่ทำให้ฟาร์มมีสภาพเลวร้ายไม่ต่างจากเดิมหรืออาจจะเลวร้ายกว่าก่อนปฏิวัติเสียอีก โดยที่เลือกภาพยนตร์เรื่องนี้มากเพื่อวิเคราะห์ทั้งประเด็นต่างๆ อุดมการณ์ และสัญลักษณ์ที่ปรากฏภายในเรื่อง โดยจะอ้างอิงทฤษฎีสานมาร์กซิสต์ (Marxism) และนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxism) เป็นหลัก และชี้ให้เห็นว่าเพราะเหตุใดการปฏิวัติภายในเรื่องจึงไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างที่กล่าวมาในคำถามสุดท้ายของบทเกริ่นนำข้างต้น

2. บริบทของเรื่องและที่มาของภาพยนตร์

ภาพยนตร์เรื่องนี้ดัดแปลงมาจากนิยายสั้นในชื่อเดียวกันของจอร์จ ออร์เวลล์ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว กำกับโดยจอห์น ฮาลาส (John Halas) และจอย แบตเชเลอร์ (Joy Batchelor) สองสามีภรรยานักทำแอนิเมชันโฆษณาชวนเชื่อชาวอังกฤษ และออกทุนสร้างโดยสำนักข่าวกรองกลางหรือที่รู้จักในชื่อ ซีไอเอ (Central Intelligence Agency: CIA) (Senn, 2015, p. 151) โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างภาพยนตร์โฆษณาชวนเชื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ (Anti-Communist) สำหรับเด็ก เนื่องจากบริบททางสังคมโลกตะวันตกในช่วงยุค 50 เป็นช่วงที่ฝั่งโลกเสรีนำโดยสหรัฐอเมริกาหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์เป็นอย่างมาก แม้ภาพยนตร์เรื่องนี้จะขาดทุนและต้องใช้เวลานานถึง 15 ปีจึงจะมีรายได้เท่าทุน แต่ภาพยนตร์เรื่องนี้กลับได้รับความนิยมภายหลังจากสิ้นสุดยุคสงครามเย็น และกลายเป็นสื่อการเรียนการสอนในโรงเรียนทั่วสหรัฐ สหราชอาณาจักร และบรรดาประเทศที่พูดภาษาอังกฤษในต้นปี ค.ศ. 2000 (Rodden, 1991, p. 505)

สาเหตุที่ซีไอเอได้เลือกนิยายเรื่องนี้ของจอร์จ ออร์เวลล์ เพราะเนื่องจากเป็นนิยายที่เสียดสีโซเวียตและตัวสตาลินได้ตรงประเด็นที่สุด อีกทั้งยังเป็นนิยายที่ง่ายดัดแปลงได้ง่ายที่สุดตามความเห็นของซีไอเอ อีกทั้งออร์เวลล์ได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของแนวคิดฝ่ายซ้ายที่ต่อต้านสตาลินและลัทธิคอมมิวนิสต์โซเวียตในฝั่งของอังกฤษและสหรัฐ ซึ่งได้ดึงดูดความสนใจของซีไอเอต่อตัวออร์เวลล์และผลงานต่างๆ ในทันที จึงไม่เป็นที่แปลกใจนักที่ทางซีไอเอและเอ็มไอซิก (Secret Intelligence Service: MI6) จะอยากรนำผลงานของออร์เวลล์มาดัดแปลงเป็นโฆษณาชวนเชื่อ อย่างไรก็ตาม สารสำคัญของ แอนิมอล ฟาร์ม ที่ออร์เวลล์ตั้งใจจะสื่อ นั่นคือการเตือนภัยของระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Dictatorship) กลับถูกมองข้ามไปอย่างน่าเสียดาย

โดยฉบับแอนิเมชันนั้นจะลดทอนเนื้อหา เปลี่ยนและตัดรายละเอียดหลายอย่าง และเนื้อเรื่องย่อของตัวละครหลายตัว รวมถึงตัดตัวละครบางตัวที่มีบทบาทเด่นในนิยายออกไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ภาพยนตร์มีความยาวมากเกินไป ลดทอนความรุนแรงและความซับซ้อนของเนื้อเรื่องลงเพื่อให้กลุ่มผู้ชมที่เป็นเด็กสามารถรับชมได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เองที่มักสร้างความไม่พอใจให้กับผู้ที่ชื่นชอบนิยายต้นฉบับและผลงานของออร์เวล เป็นจำนวนมากจวบจนปัจจุบัน

แม้ว่าจุดประสงค์ของการสร้างภาพยนตร์นั้นเพื่อเป็นโฆษณาชวนเชื่อ แต่กระนั้น คู่สามีภรรยาฮาซาสและแบตเซลเลอร์ แม้จะไม่รู้ว่ซีไอเอเป็นผู้อำนวยการสร้างและผู้สนับสนุนหลักในการสร้างแอนิเมชัน กลับตัดสินใจทำให้ภาพยนตร์เรื่องนี้กลายเป็นผลงานแอนิเมชันไร้กาลเวลา และยังทำให้เนื้อหาที่ซับซ้อนของนิยายต้นฉบับกลายเป็นเนื้อหาที่สามารถรับชมได้ทุกคน โดยยังคงประเด็นที่นิยายต้นฉบับต้องการจะสื่อได้เป็นอย่างดี

3. เรื่องย่อ

เนื้อเรื่องของภาพยนตร์จะเกิดขึ้นในฟาร์มแห่งหนึ่งที่มีชื่อว่า “แมนอร์ฟาร์ม” (Manor Farm) ซึ่งบริหารโดยมิสเตอร์โจน ชาวนาซีเมาผู้ที่มีลัทธิในการบริหารฟาร์ม หมูเผ่าโอลเมเจอร์ สัตว์ผู้รอบรู้และอาวุโสที่สุดในฟาร์ม ได้กล่าวปลุกระดมให้พวกสัตว์ในฟาร์มทำการปฏิวัติเพื่อให้มีชีวิตที่ดีกว่า แต่กระนั้นก็ได้กำชับไว้ว่า เมื่อโค่นมิสเตอร์โจนแล้ว จงอย่ากลายเป็นเหมือนมิสเตอร์โจน (กลายเป็นเผด็จการเสียเอง) เด็ดขาด และสัตว์ทุกตัวอย่ามเท่าเทียมกัน ก่อนที่หมูเผ่าจะจากไปอย่างสงบ

วันรุ่งขึ้น มิสเตอร์โจนไม่ยอมให้อาหารสัตว์ จึงทำให้พวกสัตว์นำโดยเจ้าหมูสโนว์บอล ตัดสินใจพังประตูโกดังและพากันเข้าไปกินอาหาร จากนั้นจึงได้ขับไล่มิสเตอร์โจนออกไป หลังจากนั้น สโนว์บอลก็ได้ทำลายทุกอุปกรณ์ที่มีมิสเตอร์โจนสเคซึ่ก่ดขี่พวกสัตว์ไปจนหมด พร้อมทั้งตั้งบทบัญญัติที่อิงจากคำสอนของโอลเมเจอร์ผู้ล่วงลับแก่เหล่าสัตว์ และฟาร์มภายใต้การนำของสโนว์บอลก็ได้เปลี่ยนชื่อจาก “แมนอร์ฟาร์ม” เป็น “แอนิมอลฟาร์ม” (Animal Farm) ในขณะเดียวกัน นโปเลียนที่สนใจในความสุขสบายและวิถีชีวิตของมนุษย์ก็ได้แอบเลี้ยงและฝึกลูกสุนัขอย่างลับๆ

ภายใต้การนำของสโนว์บอล กฎข้อที่สำคัญที่สุด “สัตว์ทุกตัวล้วนเท่าเทียมกัน” (All Animals are Equal) ได้ถูกบังคับใช้ แอนิมอลฟาร์มดำเนินการบริหารไปอย่างราบรื่น และอาหารก็อุดมสมบูรณ์ จนวันหนึ่งในช่วงหน้าหนาว สโนว์บอลได้เสนอแผนการสร้างกังหันลมเพื่อสร้างพลังงานไฟฟ้าให้แก่ฟาร์ม ทว่า นโปเลียนได้คัดค้านแผนของสโนว์บอลก่อนที่จะสั่งให้ฝูงสุนัขขับไล่สโนว์บอล ซึ่งตัวภาพยนตร์ได้บอกเป็นนัยว่าสโนว์บอลได้ถูกฆ่าโดยฝูงสุนัขข้างนอกฟาร์ม หลังจากนั้น นโปเลียนก็ได้ปาประกาศว่าสโนว์บอลเป็นคนทรยศ และได้แต่งตั้งตัวเองเป็นผู้นำฟาร์มคนใหม่ ก่อนที่จะสั่งให้ดำเนินการสร้างกังหันลมโดยอ้างผลงานของสโนว์บอลว่าเป็นของตัวเองนโปเลียนเอง พวกสัตว์จึงทำงานอย่างหนักเพื่อสร้างกังหันลม โดยได้รับการปันส่วนอาหารน้อยลง ในขณะที่พวกหมูที่ใช้สมองจะได้รับอาหารมากกว่าสัตว์ตัวอื่นๆ

วันหนึ่ง พวกสัตว์ได้สังเกตว่าพวกหมูได้แอบแก้ไขหนึ่งในข้อบัญญัติของฟาร์มจากเดิม “สัตว์ทุกตัวอย่ามนอนบนเตียง” (No Animal Shall Sleep in A Bed) เป็น “จะไม่มีสัตว์ตัวไหนได้นอนบนเตียงที่มีที่นอน” (No Animal Shall Sleep in A Bed with A Sheet) แทน และในเช้าวันเดียวกันนี้เอง พ่อค้าหัวใสนามว่า มิสเตอร์วิมเพอร์ ได้ตัดสินใจทำการค้าขายกับแอนิมอลฟาร์ม (หากให้เฉพาะเจาะจง กับตัวนโปเลียนเอง) โดยแลกเปลี่ยนสินค้ากับไข่ไก่

ทั้งหมด ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจแก่เหล่าแม่ไก่เป็นอย่างมาก และได้ก่อจลาจลขึ้น แต่พวกสุนัขก็ได้จับกุมผู้กระทำความผิดและผู้สมรู้ร่วมคิดได้ในเวลาไม่นาน และนำตัวสัตว์เหล่านั้นไปประหาร และได้เกิดการแก้ไขบทบัญญัติ “สัตว์จะต้องไม่ฆ่าสัตว์ตัวอื่น” (No Animal Shall Kill Another Animal) เป็น “สัตว์จะต้องไม่ฆ่าสัตว์ตัวอื่นหากไม่มีสาเหตุ” (No Animal Shall Kill Another Animal Without Cause)

ต่อมากลุ่มชาวนาที่อิจฉาในความมั่งคั่งของแอนิมอลฟาร์มได้รวมตัวกันบุกฟาร์มเพื่อยึดฟาร์ม และแม้ว่าครานี่สัตว์จะได้รับชัยชนะ แต่กังหันลมได้ถูกทำลายลง โดยฝีมือของมิสเตอร์โจนส์ที่ทำการระเบิดพลีชีพในกังหันลม การระเบิดในครั้งนี้ได้ทำให้ฟาร์มได้รับลูกหลงส่งผลให้มีสัตว์ล้มตายเป็นจำนวนมาก

บ็อกเซอร์ ม้าตัวผู้ ก็ได้ใช้เวลาทั้งหมดไปกับการสร้างกังหันลมขึ้นมาใหม่ โดยมีลาเบนจามินคอยช่วยเหลือเป็นเพื่อน แต่ด้วยอายุที่มากขึ้นกับอาการบาดเจ็บ โนโปเลียนจึงได้ขายบ็อกเซอร์ให้กับโรงงานการของมิสเตอร์วิมเมอร์ โดยหลอกว่าจะพาไปส่งโรงพยาบาลสัตว์เพื่อแลกกับวิสกีราคาแพงเพียงหนึ่งขวด ทั้งยังให้สควิลเลอร์ เจ้าหมูมือขวามาแก้ข่าวการตายของบ็อกเซอร์อีกด้วย ซึ่งพวกสัตว์ก็รู้ดีอยู่แก่ใจว่าทุกสิ่งที่สควิลเลอร์พูดออกมาเป็นเพียงโฆษณาชวนเชื่อเท่านั้น แต่ก็ทำอะไรไม่ได้เพราะยังมีพวกสุนัขทหารคุ้มกันพวกหมูอยู่

หลายปีผ่านไป กังหันลมก็ได้ถูกสร้างขึ้นใหม่อีกครั้ง แอนิมอล ฟาร์มดูเหมือนรุ่งเรืองขึ้นมาก แต่ก็เพียงเปลือกนอก เพราะชีวิตความเป็นอยู่ของพวกสัตว์ไม่ได้ดีขึ้นเลย ยกเว้นโนโปเลียน พวกหมูและพวกสุนัข ตอนนี้ฟาร์มได้กลายเป็นเหมือนธุรกิจขนาดใหญ่ที่สร้างความมั่งคั่งแก่พวกหมูเอง โดยวันหนึ่ง โนโปเลียนได้ประกาศแก้ไขบทบัญญัติ “สัตว์ทุกตัวล้วนเท่าเทียมกัน” (All Animals are Equal) เป็น “สัตว์ทุกตัวล้วนเท่าเทียมกัน แต่สัตว์บางตัวเท่าเทียมกว่าสัตว์ตัวอื่น” (All Animals are Equal But Some Animals are More Equal Than Others)

ภายหลังสิ้นสุดงานและพวกหมูกับสุนัขได้เข้าไปเฉลิมฉลองในที่พำนักของท่านผู้นำโนโปเลียน เบนจามินได้เรียกสัตว์ทุกตัวในฟาร์มให้มาดูการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติครั้งนี้ พร้อมทั้งขอให้เหล่านกพิราบไปประกาศข่าวและขอความช่วยเหลือจากสัตว์ในฟาร์มทุกแห่ง บรรดาสัตว์จากฟาร์มต่างๆ ก็ได้ทราบข่าวจึงตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือและยกทัพไปยังแอนิมอล ฟาร์ม ในคืนนั้นเอง กองทัพสัตว์จากนอกและในฟาร์มได้มารวมตัวกัน ในขณะที่เบนจามินกำลังเฝ้าดูงานเลี้ยงของโนโปเลียนและพวกหมู ที่ซึ่งโนโปเลียนได้มอบเหรียญเป็นรางวัลแก่เหล่าหมูอาคันตุกะจากต่างฟาร์ม และได้ป่าวประกาศถึงวิสัยทัศน์ที่ฟาร์มทุกแห่งจะถูกปกครองโดยเหล่าหมู ตอนนั้นเองที่เบนจามินได้เห็นภาพซ้อนของมิสเตอร์โจนบนหน้าของโนโปเลียนและหมูทุกตัวในงาน เบนจามินจึงได้ตัดสินใจสั่งนกพิราบที่พำนักของโนโปเลียนโดยทันที โนโปเลียนที่หวาดกลัวได้สั่งให้สุนัขทหารของเขาออกมาปราบ แต่เหล่าสุนัขทหารก็ไม่ตอบรับคำสั่งเพราะได้ดื่มเหล้าจนเมายกฝูง โนโปเลียนกับหมูทุกตัวจึงถูกรุมสังหารในท้ายที่สุด

4. การเล่าเรื่อง

ในส่วนของการเล่าเรื่องนั้น ก็จะเป็นไปตามมาตรฐานของแอนิเมชันในยุค 50 คือ เล่าเรื่องเป็นเส้นตรง และมักจะมีฉากที่ตัวละครทำตัวเฮฮาไปตามจังหวะเพลงประกอบของ ภาพยนตร์ ผวนวกกับจุดประสงค์ของภาพยนตร์ที่เป็นการโฆษณาชวนเชื่อ จึงไม่มีความจำเป็น ที่จะต้องใส่องค์ประกอบหรือการเล่าเรื่องที่ซับซ้อน (คงไม่มีใครคาดหวังว่าจะได้เสพผลงาน ระดับ The Godfather จาก Looney Tunes หรือก) แต่แอนิเมอล ฟาร์มจะแตกต่างจาก แอนิเมชันเรื่องอื่นตรงที่ตัวเอก (เบนจามิน) จะไม่ใช่ตัวดำเนินเรื่อง แต่จะดำเนินเรื่องผ่าน ตัวร้ายหลักของเรื่องอย่างนโปเลียน ผู้ที่เป็นตัวละครศูนย์กลางของเรื่องราวทั้งหมด และ ด้วยความที่นโปเลียนมีเวลาเข้าฉากมากที่สุด ตัวภาพยนตร์จึงได้ใช้วิธีการทำให้เบนจามิน ที่มีเวลาเข้าฉากน้อยกว่าเป็นที่จดจำแก่ผู้ชม โดยการให้ตัวละครนี้ปรากฏตัวหรือมีส่วนร่วม โดยตรงกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่สำคัญต่อเนื้อเรื่องหรือเหตุการณ์สร้างอิมแพคแก่ผู้ชม เช่น เหตุการณ์ปฏิวัติ เหตุการณ์ยึดอำนาจโดยนโปเลียน ฉากที่เบนจามินและบ็อกเซอร์สังเกตเห็น การละเมิดและแก้ไขบัญญัติโดยพวกหมู และวาระสุดท้ายของบ็อกเซอร์ เป็นต้น

เนื่องจากตัวภาพยนตร์มีเป้าหมายให้เด็กดูเป็นหลัก และด้วยความที่นิยายต้นฉบับนั้น มีรายละเอียดแน่นและมีเนื้อหาที่เหมาะสมสำหรับผู้ใหญ่ จึงมีความจำเป็นต้องตัดรายละเอียด จากนิยายต้นฉบับออกเป็นจำนวนมาก เพื่อให้สะดวกต่อการเล่าประเด็นหลักจากนิยาย ทั้งหมดภายในระยะเวลา 2 ชั่วโมง และยังเลี่ยงการแสดงฉากตายของตัวละครด้วยการทำให้ ผู้ชมได้ยินเพียงแค่เสียงเท่านั้น (อาจแสดงผ่านสีหน้าท่าทางของตัวละครด้วย) แต่ถึงกระนั้น ตัวภาพยนตร์ก็ยังแฝงความรุนแรงและความโหดร้ายไม่ต่างจากนิยายต้นฉบับเลยแม้แต่น้อย และอีกหนึ่งสิ่งที่น่าสังเกตคือการใช้โทนสีท้องฟ้าและการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพ ของตัวละครในการแสดงความคืบหน้าของการดำเนินเรื่อง โดยในตอนต้นที่ฟาร์มยังเป็น ของมิสเตอร์โจน ท้องฟ้าจะมีสีออกหม่น และภายหลังจากที่ฟาร์มตกเป็นของเหล่าสัตว์ ท้องฟ้าก็กลายเป็นสีฟ้าสว่างสดใส จนกระทั่งนโปเลียนขึ้นมาอำนาจตั้งแต่ต้นจนตอนจบของ เรื่อง สีของท้องฟ้าก็จะเริ่มสดใสน้อยลง และกลับมาเป็นสีฟ้าออกหม่นหรือสีเทา เช่นเดียวกัน กับตัวละครที่ในช่วงตอนต้นเรื่อง บรรดาสัตว์ต่างๆ จะดูมีสุขภาพที่แข็งแรงดี จนกระทั่ง การขึ้นมาอำนาจของนโปเลียน จะสังเกตว่าพวกสัตว์ในฟาร์มเริ่มซูบผอมลงเรื่อยๆ แต่จะ เด่นชัดสุดในตัวละครเบนจามิน ที่ในตอนต้นเรื่อง จะดูเป็นลาหนุ่มที่มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง แต่ในช่วงกลางถึงท้ายเรื่องจะเห็นได้ชัดเจนเลยว่า เบนจามินนั้นทั้งแก่ตัวลงและซูบผอมลง กว่าเดิมมาก ในขณะที่พวกหมูในเรื่องมีแต่จะอ้วนขึ้น และเริ่มคล้ายกับมนุษย์มากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่การเดินสองขา การสวมใส่ชุดสูท และท่าทางที่เหมือนมนุษย์มากขึ้นตลอดทั้งเรื่อง

รูปภาพที่ 2 Animal Farm – “นโปเลียนและเหล่าพวกฟองหมูในตอนท้ายเรื่อง สังเกตว่าพวกหมูนั้นมีการสวมใส่ชุดและแสดงท่าทางเหมือนมนุษย์มากกว่าสัตว์”



ที่มา: Halas and Bachelor (1954, 1:07:35)

จนกระทั่งในตอนท้ายเรื่อง เบนจามินถึงขั้นเห็นภาพซ้อนของมนุษย์ (มิสเตอร์โจน) ในตัวของนโปเลียนและพวกหมู แสดงให้เห็นว่าท้ายที่สุดแล้ว นโปเลียนก็ไม่ต่างอะไรไปจากมิสเตอร์โจนเลย ซึ่งในนิยายต้นฉบับจะจบลงเพียงเท่านี้ แต่เนื่องจากผู้สร้างต้องการตั้งเป้าหมายไปที่กลุ่มผู้ชมที่เป็นเด็ก จึงได้เพิ่มตอนจบหลังจากนั้น และเกิดเป็นเหตุการณ์ปฏิวัติรอบที่สองของฟาร์มแห่งนี้นั่นเอง

5. บทวิเคราะห์

5.1 การวิเคราะห์ชื่อเรื่อง

ประเด็นแรกที่จะวิเคราะห์ในภาพยนตร์เรื่องนี้คือ ชื่อเรื่อง โดยชื่อ “แอนิมอล ฟาร์ม” นั้น แท้จริงก็คือชื่อของฟาร์มที่พวกสัตว์อาศัยอยู่นั่นเอง โดยในเรื่องนั้น ฟาร์มแห่งนี้มีชื่อเดิมว่า “แมนอร์ ฟาร์ม” (Manor Farm) ที่แปลตรงตัวว่า “ฟาร์มที่ดิน” โดยคำว่า แมนอร์นั้นเป็นหน่วยวัดของอังกฤษในสมัยขุนนาง ซึ่งชื่อในท้องเรื่องจะให้ความรู้สึกของระบบขุนนางหรือชนชั้น ก่อนจะถูกเปลี่ยนชื่อโดยเหล่าสัตว์ให้เป็น แอนิมอล ฟาร์ม อันหมายถึง “ฟาร์มของ

เหล่าสรรพสัตว์” นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ทำยที่สุดแล้ว แอนิมอลฟาร์ม ก็ไม่ได้กลายเป็นฟาร์มของเหล่า “สรรพสัตว์” อย่างที่ตั้งใจไว้เลย

5.2 การวิเคราะห์ผ่านมุมมองแบบมาร์กซิสต์

ลัทธิมาร์กซ์ หรือ ลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) เป็นปรัชญาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่วิเคราะห์ผลกระทบของชนชั้นปกครองที่มีต่อผู้ใช้แรงงาน ซึ่งนำไปสู่การกระจายความมั่งคั่งและอภิสิทธิ์อย่างไม่เท่าเทียมกันในสังคม และจะเป็นการกระตุ้นให้คนงานลุกขึ้นต่อสู้กับความไม่เท่าเทียมดังกล่าว The Economic Times (n.d.) ทฤษฎีนี้กำหนดขึ้นโดยคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และเฟรเดริช เฮเกล (Friedrich Hegel) ในผลงาน “คำแถลงการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์” (The Communist Manifesto) อันเป็นจุลสารที่พวกเขาสร้างขึ้นในยุคที่ลัทธิจักรวรรดินิยม (Imperialism) ยังเรืองอำนาจอยู่ โดยมีรากเหง้าจากการต่อสู้ของพวกเขาเองในฐานะสมาชิกของชนชั้นกรรมาชีพ (วิทยากร เชียงกูล, 2558, น. 61-116) ซึ่งหากใช้ทฤษฎีมาร์กซิสต์มาวิเคราะห์ จะแบ่งเป็นประเด็นได้ดังนี้

(1) อุดมการณ์ของรัฐ

ประเด็นแรกคือแนวคิดและอุดมการณ์ที่ปรากฏในภาพยนตร์ โดยเริ่มจากอุดมการณ์ของหนูเฒ่าโอลเมเจอร์จากตอนต้นเรื่อง ที่มีแนวคิดหลักว่าสัตว์ทุกตัวล้วนเท่าเทียม และต้องโค่นล้มระบบฟาร์มที่กดขี่เหล่าสัตว์ให้หมดสิ้นไป อันเป็นอุปมาวิทัศน์ (Allegory) ของลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) ในโลกความเป็นจริง ที่มีแนวคิดว่าด้วยสังคมที่ไร้ชนชั้นและการโค่นล้มนายทุน (Lansford, 2008, pp. 10-11) แน่นนอนว่าอุดมการณ์ดังกล่าวไม่สามารถก่อให้เกิดสังคมที่เท่าเทียมอย่างที่ดังเป่าไว้ได้ อย่างไรก็ตาม การโค่นล้มมิสเตอร์โจนก็ได้ทำให้ฟาร์มนั้นได้รับอธิปไตยเป็นของตนเอง เกิดเป็นฟาร์มแห่งแรกที่บริหารโดยเหล่าสัตว์ในที่สุด

นอกจากนี้ การปกครองแบบเผด็จการภายใต้การนำของนโปเลียนยังสะท้อนแนวคิดเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) ที่ตัวรัฐบาล (นโปเลียนและพรรคพวก) ได้เข้าควบคุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (เหล่าสัตว์ที่ไม่ใช่หมูและสุนัข) ที่อยู่ภายในอาณาเขตฟาร์มทุกระเบียบนิ้ว หากใครขัดขึ้นก็จะต้องโทษประหารสถานเดียว

หากเราได้ศึกษาประวัติศาสตร์โลกช่วงทศวรรษ 1920 ถึงปี 1945 (ตรงกับปีที่นิยายออกตีพิมพ์พอดี) เราจะสังเกตว่า เหตุการณ์ทั้งหมดในแอนิมอล ฟาร์ม คือการเล่นซ้ำเหตุการณ์ปฏิวัติรัสเซียและเหตุการณ์หลังจากนั้น โดยมีเหล่าตัวละครสัตว์ดำเนินเรื่องแทนบุคคลที่มีอยู่จริงในประวัติศาสตร์ ทั้งอุดมการณ์ทางการเมืองของพวกสัตว์ (หรือชื่อ “ลัทธิสัตว์” (Animalism) ในนิยาย) ที่มีความคล้ายคลึงกับลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือหากจะให้เฉพาะเจาะจงก็คือ ลัทธิสตาลิน (Stalinism) เป็นอย่างมาก

รูปภาพที่ 3 Animal Farm “ภาพของนโปเลียนในอีกหลายปีหลังจากฟาร์มได้ขยายตัวเป็นธุรกิจขนาดใหญ่”



ที่มา: Halas and Bachelor (1954, 1:05:17)

โดยลัทธิสตาลิน คือคำที่ใช้เรียกแนวทางการปกครองและการบังคับใช้นโยบายคอมมิวนิสต์ของโจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) อดีตผู้นำสหภาพโซเวียตและเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ที่ขึ้นดำรงตำแหน่งถัดจาก วลาดีมีร์ เลนิน (Vladimir Lenin) ผู้ก่อตั้งสหภาพโซเวียต (Mandel, 1977, pp. 182-183) ซึ่งสหภาพโซเวียตภายใต้การนำของสตาลินนั้น แม้จะสามารถพัฒนาสหภาพโซเวียตให้กลายเป็นหนึ่งในสองมหาอำนาจภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ แต่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้นว่าเลวร้ายมาก ทั้งปัญหาความอดอยาก ขาดซึ่งสิทธิในการแสดงออก และมีโอกาสถูกส่งเก็บหรือถูกส่งไปอยู่ในค่ายแรงงานได้ตลอดเวลา เนื่องจากนิยายที่เป็นต้นฉบับของภาพยนตร์เรื่องนี้มีเนื้อหาเสียดสีระบอบคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตภายใต้การปกครองของ สตาลินนั่นเอง

ฉะนั้นสิ่งที่ทั้งตัวนิยายและแอนิเมชันต้องการจะสื่อคือ แม้ว่าอุดมการณ์ตั้งต้นอย่างลัทธิคอมมิวนิสต์จะมีจุดประสงค์ดีเพียงใด แต่ก็แปรเปลี่ยนเป็นเลวร้ายลงเมื่อมีผู้นำเผด็จการอย่างสตาลินขึ้นมามีอำนาจ และยังชี้ให้เห็นว่าระบอบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนั้นสามารถเลวร้ายได้เพียงใด อย่างที่เกิดขึ้นจริงในอดีตสหภาพโซเวียตและในนิยาย แต่ในกรณีของแอนิเมชัน เนื่องจากบริบทของสังคมตะวันตกในยุค 50 เป็นช่วงที่หวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์

อย่างหนัก แอนิเมชันเรื่องนี้จึงถูกสร้างขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นโฆษณาชวนเชื่อ กระนั้น ตัวแอนิเมชันกลับดูผิดจากจุดประสงค์ดั้งเดิมอย่างมาก โดยแทนที่จะทำให้คนรู้สึกเกลียดระบอบคอมมิวนิสต์ กลับทำให้ผู้ชมไม่รู้สึกละอายต่ออุดมการณ์ แต่ไปเกลียดที่ตัวละคร ซึ่งก็คือ โปเลียนและพรรคพวกหมูแทน ถึงขั้นที่มีผู้ชมและนักวิจารณ์บางคนมองว่า ถ้าสโนว์บอล ไม่ถูกโค่นอำนาจโดยโปเลียนเสียก่อน ก็คงจะสามารถทำให้ฟาร์มสัตว์เจริญรุ่งเรืองได้ไปแล้ว

(2) ความเท่าเทียม

หากเราใช้แนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxism) ในการวิเคราะห์ ซึ่งอ้างอิงจากทฤษฎีของ มาร์กซ์ที่ว่า นายทุน (ชนชั้นปกครอง) ซึ่งเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตจะเป็นผู้เอาเปรียบชนชั้น กรรมกรซึ่งที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ โดยหาผลประโยชน์และเอาความมั่งคั่งมาจากการจัดสรร มูลค่าส่วนเกิน (กำไร) ที่ชนชั้นกรรมกรผลิตอยู่เสมอ แต่นายทุนก็จะต้องเพิ่มการลงทุน และเพิ่มการผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรที่มากขึ้น ซึ่งจะนำมาสู่ความไม่เท่าเทียมที่มากยิ่งขึ้น (Lansford, 2008, pp. 14-15)

จะเห็นว่าเกิดความไม่เท่าเทียมมาตั้งแต่ต้นเรื่อง ดังที่ปรากฏในภาพยนตร์คือ ฟาร์มภายใต้การดูแลของมิสเตอร์โจนนั้น เหล่าสัตว์อยู่อย่างลำบาก ตั้งแต่ถูกใช้งานหนัก ถูกเอารัดเอาเปรียบ อดอยาก และรอถูกเชือด ในขณะที่เจ้าของฟาร์มอย่างมิสเตอร์โจน ใช้ชีวิตอย่างสุขสบายทั้งที่ตัวเองก็บริหารฟาร์มไม่เป็น มักหมดเงินไปกับเหล้าและฟังกาแนะนาจากเพื่อนขึ้นมาในผับ แล้วนำคำแนะนำที่ไม่ได้เรื่องจากปากคนเมามาบริหารฟาร์ม อันเป็นต้นเหตุให้ฟาร์มอยู่สภาวะล้มเหลวดังที่กล่าวมา และในเหตุการณ์ที่สัตว์เริ่มปฏิวัติ จะเห็นว่า พวกหมู (สโนว์บอลกับโปเลียน) เป็นต้นคิดและแกนนำหลักในการปฏิวัติ ในแง่นี้แสดงให้เห็นว่าพวกหมูนั้นมีสถานะทางสังคมสูงกว่าสัตว์อื่นๆ แม้จะโดยไม่ตั้งใจ และจากฉาก ในภาพยนตร์ที่สโนว์บอลซึ่งเป็นผู้นำของเหล่าสัตว์ในฟาร์มได้มีนโยบายให้สัตว์ทุกตัวได้รับการศึกษาเพื่อให้สัตว์ทุกตัวได้พัฒนาตัวเอง จะเห็นว่า พวกหมูที่เป็นสัตว์ฉลาดสามารถเรียนรู้ได้เร็ว ในขณะที่สัตว์ตัวอื่นๆ เรียนรู้ได้เร็วช้าต่างกัน ในจุดนี้ เราจะเห็นว่า “ความรู้” เริ่มกลายเป็นตัวแบ่งแยกชนชั้นในหมู่มสัตว์ให้แยกจากกันเป็น 2 กลุ่ม คือ “ปัญญาชน” กับ “กรรมกร” แม้ว่าตัว “ปัญญาชน” ตามแนวคิดมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมจะไม่ถูกนับเป็นชนชั้นจริงๆ ก็ตาม แต่ถึงกระนั้นเราก็ได้เห็นแล้วว่าแม้แต่ในหมู่มพวกสัตว์เองก็เริ่มจะไม่ “เท่าเทียม” อย่างที่หวังไว้ในตอนแรกแล้ว และเมื่อสโนว์บอลถูกยึดอำนาจและถูกสังหารโดยโปเลียน ความไม่เท่าเทียมก็ได้เริ่มปรากฏอย่างชัดชัดขึ้น และยังมีเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ ไปตามการดำเนินเรื่องของภาพยนตร์

ตารางที่ 1 วิเคราะห์ฉากในภาพยนตร์

เนื้อเรื่อง-ฉาก	วิเคราะห์
ฉากประชุมในตอนต้นเรื่องที่บรรดาสัตว์ในฟาร์มมาฟังคำสั่งเสียของหมูเผ่าโอลิเมเจอร์  ที่มา: (Halas & Bachelor, 1954, 7:25)  ที่มา: (Halas & Bachelor, 1954, 8:37)	ฉากนี้นับเป็นครั้งแรกที่เราได้เห็นสัตว์ทุกสายพันธุ์ในฟาร์มได้มารวมตัวกัน แม้ว่าดูเผินอาจไม่เท่าเทียมเพราะพวกหมูนั่งอยู่หน้าสุด แต่กระนั้นโอลิเมเจอร์ก็เลือกที่จะพูดกับสัตว์เกือบทุกตัวในโรงนา ซึ่งสาเหตุที่โอลิเมเจอร์ไม่ได้พูดกับสัตว์ทุกตัว คงเพราะอายุมากแล้วและกำลังจะจากโลกนี้ไป จึงพูดเท่าที่จะนึกออก และพูดเฉพาะปัญหาที่เห็นได้ชัด ซึ่งเอาจริงแล้ว นี่นับเป็นครั้งแรกที่พวกสัตว์ในฟาร์มดูจะมีความเท่าเทียมกันจริงๆ (ไม่นับโอลิเมเจอร์)
เนื่องจากมิสเตอร์โจนเมาค้างจึงไม่ได้ตื่นมาให้อาหารพวกสัตว์ที่หิวโหยจึงเหลืออกและทำการพังโกดังเก็บผลผลิต และได้เข้าไปกินอาหารในโกดัง ก่อนที่จะขับไล่มิสเตอร์โจนออกไป  ที่มา: (Halas & Bachelor, 1954, 13:16)	ฉากนี้นับได้ว่าเป็นฉากที่สองในที่พวกสัตว์ทุกตัวในฟาร์มมีความเท่าเทียมกัน เพราะทุกตัวต่างก็ประสบทุกข์และต่างก็มีศัตรูร่วมกัน

ที่มา: Halas and Bachelor (1954)

(3) ชนชั้น

รูปภาพที่ 4 Animal Farm “กฎต่างๆ ที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงภายในเรื่อง”



ที่มา: Halas and Bachelor (1954)

การที่โนโปเลียนได้แก้ไขบัญญัติที่สโนว์บอลได้ร่างเอาไว้ได้ทำให้พวกหมูมีความเป็นอยู่ ที่สุขสบายและฟุ่มเฟือยมากขึ้น สวนทางกับเหล่าสัตว์ในฟาร์มที่นอกจากจะถูกกดขี่แล้ว ยังมีสิทธิ์ถูกประหารชีวิตหากต่อต้านโนโปเลียนอีกด้วย ณ จุดนี้ ความเป็นชนชั้นไม่มีการ ถูกปิดบังอีกต่อไป แต่ถูกแสดงออกมาอย่างชัดเจน ดังฉากที่โนโปเลียนแก้ไขบทบัญญัติข้อสุดท้าย จาก “สัตว์ทุกตัวล้วนเท่าเทียม” เป็น “สัตว์ทุกตัวล้วนเท่าเทียม แต่สัตว์บางตัวเท่าเทียมกว่า” แสดงให้เห็นว่า ภายใต้ระบอบที่อ้างความเท่าเทียมนั้น ท้ายที่สุดก็ยังคงมีชนชั้นอยู่ดี และ แม้แต่เหล่าสุนัขที่เป็นทหารของโนโปเลียน ก็ยังหลงระเหิดไปกับอำนาจเช่นเดียวกับพวกหมู เนื่องจากมีอภิสิทธิ์ในฐานะทหารและตำรวจลับ ซึ่งเห็นได้จากในฉากหนึ่งในตอนท้ายของ ภาพยนตร์ที่พวกสุนัขได้ดื่มเหล้าจนเมามายเช่นเดียวกับพวกหมู จนไม่ได้ฟังคำสั่งของโนโปเลียน ที่ ณ ตอนนั้นเกิดเหตุปฏิวัติครั้งที่สองโดยพวกสัตว์ ซึ่งเปรียบได้กับกองทัพที่เมื่อได้รับอำนาจ ทางการเมือง ส่วนมากก็จะมีพฤติกรรมหลงระเหิดในอำนาจ และกลายเป็น “ชนชั้น” อีกประเภทหนึ่งไปในที่สุด (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2557, น. 142-190)

รูปภาพที่ 5 Animal Farm – “ฝูงสุนัขทหารที่ดื่มเหล้าจนเมามาย มีสัญญาณที่เปรียบได้กับกองทัพที่เมาในอำนาจจนลืมที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตน”



ที่มา: Halas and Bachelor (1954, 1:10:12)

5.3 การวิเคราะห์ผ่านแนวคิดบริโภคนิยม

อีกแนวคิดที่ปรากฏในเรื่องก็คือลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) โดยลัทธิบริโภคนิยมเป็นแนวคิดที่ว่าการเพิ่มการบริโภคสินค้าและบริการที่จำหน่ายอยู่ในตลาดจะเป็นเป้าหมายที่พึงปรารถนาเสมอ และความเป็นอยู่และความสุขของคนนั้นขึ้นอยู่กับ การได้รับสินค้าอุปโภคบริโภคและทรัพย์สินทางวัตถุเป็นพื้นฐาน (Duignan, n.d.)

โดยภายหลังจากที่โนโปลีเยนได้เริ่มทำการค้าขายกับมนุษย์เพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง ก็ได้เกิดการบังคับให้มีการผลิตสินค้าจำนวนมาก (ได้แก่ นม ไข่ไก่ และธัญพืช) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนสินค้าจากมนุษย์ ณ จุดนี้ภายในเรื่อง เราจะได้เห็นพวกหมูบริโภคนิยมของมนุษย์อย่างฟุ่มเฟือย และเมื่อเจ้าบ็อกเซอร์ ม้าผู้ขยันขันแข็งและเป็นฟันเฟืองหลักของฟาร์มเกิดล้มป่วยลง โนโปลีเยนก็นำบ็อกเซอร์ไปขายให้โรงงานกาว (ในสมัยก่อน คอลลาเจนจากเนื้อม้าเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตกาว) เพื่อแลกกับวิสกีราคาแพง ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็ได้สร้างความโกรธแค้นให้กับเจ้าลาเผ่าเบนจามิน ผู้เป็นเพื่อนสนิทของบ็อกเซอร์เป็นอย่างมาก แต่กระนั้นเบนจามินก็ไม่อาจทำอะไรโนโปลีเยนได้เพราะอำนาจที่โนโปลีเยนมี จึงทำได้เพียงเก็บความเคียดแค้นนั้นไว้ในใจอย่างเดียว

5.4 การวิเคราะห์ผ่านมุมมองนีโอมาร์กซิสต์สายกรัมสกี

ต่อไปนี้จะเป็นการวิเคราะห์ภาพยนตร์โดยใช้แนวคิดนีโอมาร์กซิสต์แบบของกรัมสกี ซึ่งก่อนจะลงรายละเอียดนั้น จะต้องอธิบายตัวทฤษฎีก่อน

โดยลัทธินีโอมาร์กซิสต์ หรือลัทธินีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxism) เป็นปรัชญาสายมาร์กซิสต์แบบใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งแม้จะเน้นการวิเคราะห์เชิงระบบในแนวเดียวกับมาร์กซ์ และการวิเคราะห์ที่เน้นเรื่องมิติทางอำนาจ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างอำนาจ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดเรื่องการสร้างรัฐสังคมนิยมเหมือนกัน แต่สิ่งที่ต่างออกไปคือการนำสาขาวิชาอื่นเข้ามาใช้วิเคราะห์ รวมไปถึงการแย้งหรือเห็นต่างกับแนวคิดบางส่วนของลัทธิมาร์กซ์แบบดั้งเดิมอีกด้วย (Haynes et al., 2017, pp. 121-135) โดยทฤษฎีนีโอมาร์กซิสต์ที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์จะเป็นแนวคิดของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ซึ่งเป็นทฤษฎีมาร์กซิสต์ที่ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างจิตสำนึกและอุดมการณ์กับสังคม (Ritzer & Schubert, 1991, pp. 359-375) โดยมีแนวคิดสำคัญคือการครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์ (Hegemony) อันว่าด้วยการครอบงำทางความคิดโดยรัฐ เพื่อสร้างการยอมรับในตัวรัฐจากคนในสังคม (วัชรพล พุทธิรักษา, 2557)

ตามมุมมองแบบวิภาษวิธีของมาร์กซ์ซึ่งรับมาจากเฮเกลนั้น ได้เสนอว่า โครงสร้างทางสังคมมีอยู่สองส่วนคือ โครงสร้างส่วนบน (Superstructure) คือ โครงสร้างทางการเมือง ความคิด สังคม และวัฒนธรรม กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infrastructure) คือ โครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจทั้งหมด โดยมาร์กซ์และนักทฤษฎีวิพากษ์รุ่นแรกมองว่า ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมจะเกิดขึ้นเพราะโครงสร้างส่วนล่าง (ระบบเศรษฐกิจ) จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างส่วนบน (สังคมมนุษย์) ซึ่งกลุ่มแนวคิดนี้จะถูกเรียกว่า ลัทธิเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด (Economic Determinism) แต่นักทฤษฎีวิพากษ์สายนีโอมาร์กซิสต์ที่นำโดยกรัมสกีมองว่า มีอยู่หลายครั้งที่โครงสร้างส่วนบนทำงานอย่างอิสระ และหลายครั้งเช่นกันที่สร้างส่วนบน (สังคมมนุษย์) เป็นกำหนดโครงสร้างส่วนล่าง (ระบบเศรษฐกิจ) ฉะนั้นนักทฤษฎีวิพากษ์สายนีโอมาร์กซิสต์ของกรัมสกีจะเน้นศึกษาโครงสร้างส่วนบนเป็นหลักนั่นเอง (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 169-179)

โดยแนวคิดพื้นฐานของกรัมสกีที่ปรากฏในภาพยนตร์นั้นประกอบไปด้วย

(1) แนวคิดเรื่องการบังคับและการสร้างความยินยอมพร้อมใจ

แนวคิดเรื่องการบังคับและการสร้างความยินยอมพร้อมใจ (Coercion and Consent) เป็นกลไกของรัฐในการทำให้ชนชั้นปกครองสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ โดยการใช้กำลังบังคับ (Coercion) ในการปราบปรามคนที่เห็นต่าง เช่น การใช้กำลังตำรวจปราบปรามกลุ่มผู้ประท้วง อย่างไรก็ตาม กรัมสกีย้ำว่า วิธีนี้อาจได้ผลเพียงชั่วคราว เนื่องจากว่า หากรัฐยังใช้กำลังปราบปราม ก็ยังมีกระแสนการต่อต้านมากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ วิธีที่ชนชั้นปกครองมักใช้ควบคู่กันก็คือ การสร้างความยินยอม (Consent) ผ่านกลไกของรัฐด้านอุดมการณ์ เช่น การควบคุมสื่อ การควบคุมบทเรียนในสถาบันการศึกษา การปลูกฝังค่านิยมหนึ่ง ๆ ในสถาบัน

ครอบครัวยุคใหม่ อาจจะไม่สามารถก่อให้เกิดการผลิตซ้ำชุดความคิดที่สร้างความยินยอมของประชาชนแก่รัฐได้ (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 180-181)

เราสามารถเห็นแนวคิดดังกล่าวได้จากภาพยนตร์ โดยจากการยึดอำนาจ โปเลียนจะใช้สุนทรพจน์ในการคุกคาม ทำร้ายและประหารชีวิตสัตว์ที่เห็นต่าง ขณะเดียวกันก็จะใช้ให้สมุนมือขวาอย่างสก็อตเลอร์มาประกาศโฆษณาชวนเชื่อและประกาศเรื่องสำคัญต่างๆ ภายในฟาร์ม ทำให้เกิดการยินยอมต่ออำนาจของโปเลียนนั่นเอง

(2) แนวคิดเรื่องกลุ่มทางประวัติศาสตร์

ในการจำแนกคนออกเป็นกลุ่มๆ ของนักทฤษฎีมาร์กซิสต์ดั้งเดิมนั้น จะใช้เกณฑ์ทางเศรษฐกิจเรื่องชนชั้น (Class) เป็นพื้นฐาน และอธิบายว่า ชนชั้นเป็นที่มาของความขัดแย้งต่างๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม อดัมสันได้ตั้งข้อสังเกตว่า วิธีอธิบายเรื่องชนชั้นแบบนี้มีลักษณะเป็นนามธรรมและเรียบง่ายเกินไป ทั้งยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ข้อเสนอของอดัมสันคือ ให้ทำการวิเคราะห์ช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ (Conjuncture Analysis) เพื่อดูว่าในแต่ละช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์นั้น ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มแบบใดบ้าง และอาจทำให้แต่ละกลุ่มทางเศรษฐกิจเกิดการ “รวมตัวเฉพาะกิจ” ระหว่างกันในช่วงเวลาหนึ่งหรืออาจเกิดกระบวนการที่ทำให้ผู้คนในแต่ละกลุ่มเกิดความรู้สึกบางอย่าง “ร่วมกัน” (“Unified” Popular Feeling) เกิดเป็นรูปแบบที่เรียกว่า กลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historical Bloc) ขึ้น จนกลายเป็นพลังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิวัติในที่สุด (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 182-183)

ซึ่งภายในเรื่องนั้นจะมีอยู่สามเหตุการณ์ที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับข้อเสนอของอดัมสันดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 วิเคราะห์ฉากสำคัญและเนื้อเรื่อง

ฉาก	เนื้อเรื่อง และการวิเคราะห์เนื้อเรื่อง
 	เหตุการณ์แรก คือ เหตุการณ์ปฏิวัดครั้งแรกของเหล่าสัตว์ในแอนิมอล ฟาร์ม และ “สงคราม” ระหว่างขานากับสัตว์ครั้งที่ 1 ที่สัตว์ทุกตัวได้แก่ทั้งพวกหมูที่เป็นปัญญาชน แม่สุนัขที่เป็นสัตว์เลี้ยงของมิสเตอร์โจนที่แม้จะมีชีวิตดีกว่าสัตว์ทุกตัวในฟาร์ม แต่ก็ถูกมิสเตอร์โจนทารุณเช่นเดียวกับสัตว์ในฟาร์ม และสัตว์ตัวอื่นๆ ที่เป็นชนชั้นกรรมาชีพได้รวมตัวกันเพื่อขับไล่มิสเตอร์โจน และได้ต่อสู้กับขานาที่มีมิสเตอร์โจนพามาทางฟาร์มคืน
	ในเหตุการณ์ที่สอง คือ “สงคราม” ระหว่างขานากับแอนิมอล ฟาร์มครั้งที่ 2 ที่ทั้งพวกหมู (ที่ตอนนี้กลายเป็นชนชั้นนำแทนมิสเตอร์โจนส์แล้ว) พวกสุนัขทหาร (ที่คอยปราบปรามพวกสัตว์) และสัตว์ชนิดอื่นๆ ได้รวมพลังกันในการขับไล่ขานาออกไป จากการวิเคราะห์พบว่า ในบรรดาสัตว์ในฟาร์ม พวกหมูเปรียบได้กับสมาชิกระดับสูงของรัฐบาล และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งนับเป็นชนชั้นสูง พวกสุนัขทหารที่เปรียบได้กับเจ้าหน้าที่ทางทหารซึ่งอาจจะนับเป็นชนชั้นกลางค่อนไปทางสูงได้ และพวกสัตว์ที่เป็นชนชั้นกรรมาชีพทั้งสามกลุ่มนี้วมตัวกันด้วยความรู้สึกบางอย่างร่วมกัน คือรู้สึกกว่าฟาร์ม (รัฐ) ของตนตกเป็นภัยจากการรุกรานโดยกลุ่มขานา (ศัตรู) นั่นเอง

ฉาก	เนื้อเรื่อง และการวิเคราะห์เนื้อเรื่อง
	ในเหตุการณ์สุดท้ายคือ การปฏิวัติในแอนิเมอลฟาร์มที่สัตว์จากทั้งในและนอกแอนิเมอลฟาร์มมารวมตัวกันเพื่อโค่นโปเลียนและหมูจากฟาร์มอื่นๆ ที่มีอำนาจคล้ายกัน เมื่อลองวิเคราะห์ดูแล้ว บรรดาสัตว์ต่างๆ (ยกเว้นหมูและสุนัข) นั้นน่าจะสามารเปรียบเทียบได้กับกลุ่มต่างๆ ในระบบชนชั้น คือ สัตว์ในแอนิเมอลฟาร์มและฟาร์มอื่นๆ ที่ปกครองโดยพวกหมูเป็นตัวแทนของชนชั้นกลางและกรรมาชีพ และสัตว์จากฟาร์มของมนุษย์ ที่ก็ไม่ได้มีชีวิตลำบากแต่รู้สึกอยากช่วยเหลือเพื่อนสัตว์ด้วยกันเปรียบได้กับชนชั้นกลาง โดยทั้งสองกลุ่มนี้ได้รวมตัวกันเพื่อจุดประสงค์เดียว คือการปฏิวัติและโค่นพวกหมูและสุนัขที่เป็นชนชั้นสูงลงมานั่นเอง

ที่มา: Halas and Bachelor (1954)

(3) แนวคิดเรื่องการครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์

สำหรับแนวคิดการครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์ (Hegemony) นั้น คือ กระบวนการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจใดๆ โดยการสร้างสามัญสำนึกหนึ่งให้แก่คนในสังคม เป็นการแย่งชิงพื้นที่ความคิดของคนในสังคม และทำให้เกิดการยอมรับอำนาจนั้นในที่สุด (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น.184-187) โดยกรัมซีได้เสนอว่า หากชนชั้นใดอยากเลื่อนสถานะขึ้นเป็นชนชั้นนั้นจะต้องสร้างพันธมิตรทางชนชั้นกับกลุ่มอื่นในสังคมเสียก่อน จากนั้นกรัมซีจึงได้จำแนกกลยุทธ์ของการครองความเป็นเจ้าได้เป็น 2 วิธี ได้แก่

การครองความเป็นเจ้าทางการเมือง (Political Hegemony) โดยการสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองหนึ่ง ๆ ให้เป็นระบอบหลักในการปกครอง เช่น หากเป็นฝั่งโลกเสรี ก็จะต้องเป็นระบอบใดๆ ที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ โดยส่วนมากมักเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่อีกหลายประเทศก็เลือกที่จะปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหาร เป็นต้น (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 184)

การครองความเป็นเจ้าทางวัฒนธรรม (Cultural Hegemony) คือการสถาปนาวัฒนธรรมหลักหรือระบบความคิดหลัก เพื่อนำไปสู่การสร้างความเห็นพ้องต้องกันของ

คนในสังคมกับรัฐบาล ซึ่งการเผยแพร่วัฒนธรรมดังกล่าว มักอาศัยสื่อมวลชนเป็นหลัก (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 184-185)

โดยในภาพยนตร์นั้น นโปเลียนได้สร้างความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์ซึ่งใกล้เคียงกับการครองความเป็นเจ้าทางวัฒนธรรมที่กริมซีได้อธิบายไว้ โดยประการแรกคือการป่าวประกาศข้อมูลเท็จว่าสโนว์บอลเป็นคนทรยศที่จะพามิสเตอร์โจนกลับมา และการอ้างความเป็นเจ้าของต้นคิดการสร้างกังหันลมของสโนว์บอล การใช้ให้เจ้าหมุสควิลเลอร์ สมุนมือขวา ทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวและโฆษณาชวนเชื่อต่างๆ และได้ทำการแก้ไขบทบัญญัติที่สโนว์บอลเคยร่างไว้ทำให้เกิดเป็นความชอบธรรมของพวกหมู่ที่จะชดริตผลประโยชน์จากเหล่าสัตว์และเพิ่มความสุขสบายแก่นโปเลียนและพวกพ้อง และหลัง “สงคราม” ครั้งที่ 2 ระหว่างเหล่าสัตว์และชาวนาที่จบลงด้วยชัยชนะของเหล่าสัตว์นั้น นโปเลียนก็ได้สร้างความชอบธรรมในการปกครองในฐานะ “จอมพลผู้กอบกู้” แม้ความเป็นจริงแล้ว นโปเลียนไม่แม้แต่จะออกไปสู้เสียด้วยซ้ำ แต่ใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อแต่งตั้งตัวเองก็เท่านั้น

จากเหตุการณ์ในภาพยนตร์ในที่กล่าวมา แสดงให้เห็นวิธีการในการสร้างการครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์แบบโดยรวมคือ ตัวผู้ปกครอง (นโปเลียน) จะใช้วิธีการสร้างสามัญสำนึกโดยการควบคุมสื่อ (เจ้าหมุสควิลเลอร์) เพื่อให้คนในสังคม (พวกสัตว์) เชื่อว่า สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องปกติในสังคม

(4) แนวคิดเรื่องการต่อต้านการครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์

อย่างไรก็ตาม กริมซีได้อธิบายว่า เมื่อมีการครองความเป็นเจ้าอุดมการณ์เกิดขึ้นย่อมก็ต้องมีการต่อต้านความเป็นเจ้าอุดมการณ์ (Anti-Hegemony) อันเป็นการไม่ยินยอมต่อการครอบงำหรือสามัญสำนึกของโครงสร้างอำนาจเช่นกัน (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 186)

ซึ่งเหตุการณ์ที่ตรงกับนิยาม เกิดภายในภาพยนตร์ได้แก่ ฉากที่กลุ่มแม่ไก่ได้ปฏิเสธที่จะมอบไข่ไก่ให้แก่นโปเลียน เพราะจะไม่ทนกับการถูกเอาไข่ไก่ไปขายอีกแล้ว แม้ว่าท้ายที่สุดแล้ว กลุ่มแม่ไก่และผู้สมรู้ร่วมคิดจะถูกนำไปประหารชีวิตก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นว่า ภายใต้การครอบงำของโครงสร้างอำนาจนั้น ผู้ได้ปกครองก็มีอิสระระดับหนึ่งที่จะสร้างตัวเลือกให้กับชีวิตของตนเองอยู่เสมอ

6. สัญญะวิทยา

สัญญะวิทยา (Semiology) สามารถแปลตรงตัวได้ว่า ศาสตร์ที่ศึกษาระบบสัญลักษณ์และความหมาย (Science of Sign) เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่เน้นศึกษากระบวนการผลิตความหมาย โดยเปิดโปงให้เห็นพลังของสัญลักษณ์ (Sign/Symbol) และการต่อสู้ในโลกของความหมาย (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2560, น. 392-435)

แนวคิดสัญญะในเรื่อง เป็นอุปมานิทัศน์ของระบอบคอมมิวนิสต์ลัทธิสตาลิน ดังที่เคยกล่าวไปแล้วในหัวข้ออุดมการณ์ของรัฐ และเนื่องจากภาพยนตร์เรื่องนี้เป็นโฆษณาชวนเชื่อ การแสดงสัญญะจึงไม่มีความซับซ้อนเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจ โดยจะแสดงผ่านทุกองค์ประกอบในแอนิเมล ฟาร์ม ดังนี้

ตารางที่ 3 อธิบายสัญญะต่างๆ ที่ปรากฏในภาพยนตร์

สัญลักษณ์	ฉาก	ความหมาย
หมู	ทุกฉากที่มีหมูปรากฏในเรื่อง รวมถึงตัวโน้ตเปลี่ยนด้วย	หมูเป็นตัวแทนของผู้นำทางการเมือง และการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐบาลสหภาพโซเวียต โดยเข้ายึดครองการปฏิวัติและปรับเปลี่ยนเหตุการณ์ต่างๆ ให้เป็นประโยชน์กับพวกตัวเอง
บทบัญญัติบนกำแพงโรงนา	ทุกฉากที่มีบทบัญญัติบนกำแพงโรงนาปรากฏ	สื่อถึงการเปลี่ยนแปลงของลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) ในสหภาพโซเวียต โดยบทบัญญัติก่อนถูกแก้ไขนั้นแสดงถึงเจตนาดั้งเดิมของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ต้องการความเท่าเทียมและมีเจตนาที่ดีต่อกรรมาชีพจริงๆ ส่วนบทบัญญัติที่ถูกแก้ไข สะท้อนถึงลัทธิสตาลิน (Stalinism) ที่เอาอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มาเป็นข้ออ้างในการครองอำนาจและกดขี่ประชาชน
แยม	ฉากที่โน้ตเปลี่ยนเปิดตู้เก็บเสบียงของมิสเตอร์โจนส์และกินแยมจนหมด และแยมที่มิสเตอร์วิมเพอร์นำมาขายให้แก่โน้ตเปลี่ยน	ตีความว่าน่าจะหมายถึงอำนาจและผลประโยชน์ที่สตาลินได้รับ เมื่อได้เป็นผู้นำสหภาพโซเวียต

สำหรับตัวละครที่ปรากฏในเรื่อง เนื่องจากทั้งนิยายและภาพยนตร์แอนิเมชันเรื่องนี้เป็น การสะท้อนเหตุการณ์จริงที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ ทั้งเหตุการณ์การปฏิวัติรัสเซีย และ ยุคสมัยที่สตาลินเป็นผู้นำสหภาพโซเวียต (Meija, 2002) เราจึงสามารถทราบได้ว่าตัวละคร ในเรื่อง (บางตัว) มาจากใครหรืออะไรในประวัติศาสตร์บ้าง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบตัวละครที่ปรากฏในภาพยนตร์กับบุคคลหรือองค์กรที่มีตัวตนอยู่จริง

ตัวละครภายในเรื่อง	บุคคล กลุ่มหรือองค์กรที่เป็นต้นแบบ
โอลเมเจอร์	มีต้นแบบมาจากทั้งคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ผู้คิดค้นลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) ที่ต่อมาจะพัฒนาเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) และ วลาดีมีร์ เลนิน (Vladimir Lenin) นักปฏิวัติชาวรัสเซียและผู้ก่อตั้งสหภาพโซเวียต
สโนว์บอล	มีต้นแบบมาจากเลออน ทรอตสกี (Leon Trotsky) นักปฏิวัติชาวรัสเซีย ผู้สนับสนุนกับเลนิน ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะถูกปลดออกจากตำแหน่งทางการเมืองและถูกลอบสังหารโดยสตาลิน
นโปเลียน	เป็นอุปมาแทนทัศน์ของโจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) ผู้นำสหภาพโซเวียต คนที่สองถัดจากเลนิน ผู้ที่ทำให้สหภาพโซเวียตกลายเป็นรัฐเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จอย่างที่เรารู้จักกันดี
สควิเลอร์	มีต้นแบบมาจากบรรดานักโฆษณาชวนเชื่อและสำนักข่าวต่างๆ ในสหภาพโซเวียตที่คอยบิดเบือนความจริง และสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกแก่สตาลิน
บ็อกเซอร์	มีต้นแบบมาจากชนชั้นกรรมาชีพในรัสเซีย
เบนจามิน	มีต้นแบบมาจากคนรัสเซียยุคเก่าที่ทันเห็นการปฏิวัติและได้เห็นสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปภายใต้การนำของสตาลิน
มิสเตอร์โจน	มีต้นแบบมาจาก ชาร์นิโคลัสที่ 2 (Tsar Nicholas II) กษัตริย์องค์สุดท้ายของรัสเซียที่ถูกโค่นอำนาจและถูกประหารชีวิตโดยคณะปฏิวัติ
สุนัขทหารของนโปเลียน	มีต้นแบบมาจากกรมการราชฎการฝ่ายกิจการภายใน หรือ เอ็นเควีดี (People's Commissariat for Internal Affairs: NKVD) หน่วยตำรวจลับของสตาลิน
พวกหนูทุกตัวที่เป็นพรรคพวกของนโปเลียน	เป็นอุปมาแทนทัศน์ของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ ที่มีความเป็นอยู่ที่สุขสบายเมื่อเทียบกับคนส่วนใหญ่ในประเทศ
นกพิราบ	เปรียบเสมือนข่าวเกี่ยวกับการปฏิวัติที่แพร่ไปทั่วยุโรป นอกจากนี้ นกพิราบยังเป็นเหมือนหูและตาให้กับทั้งนโปเลียน เบนจามิน และบรรดาศัตรูนอกฟาร์ม น่าจะเปรียบได้กับสื่อที่เป็นกลางของตะวันตก
เหล่าขานาซีเมา	น่าจะเปรียบได้กับบรรดา กษัตริย์และผู้นำประเทศต่างๆ ในยุโรป ที่บางครั้งก็เป็นทั้งเพื่อนและศัตรูในแต่ละช่วงเวลานั่นเอง

นอกจากนี้ สถานที่และเหตุการณ์ต่างๆ ในเรื่องก็สามารถนำไปเปรียบเทียบกับบางประเทศและเหตุการณ์ที่เกิดในช่วงทศวรรษ 1920 ถึง 1940 ได้ดังนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบองค์ประกอบในภาพยนตร์กับบริบททางประวัติศาสตร์

สถานที่และเหตุการณ์ภายในเรื่อง	สถานที่และเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์จริง
แอนิมอล ฟาร์ม (ชื่อเดิม แมนเนอร์ฟาร์ม)	อดีตจักรวรรดิรัสเซียที่ภายหลังได้เปลี่ยนเป็นสหภาพโซเวียต
การปฏิวัติของสัตว์ในฟาร์ม	การปฏิวัติรัสเซีย
บ้านที่มีแมวที่หัวเราะเยาะเมื่อทราบข่าวการปฏิวัติในฟาร์ม	สหรัฐอเมริกาตอนใต้ทราบข่าวการปฏิวัติรัสเซียช่วงแรกเริ่มเนื่องจากสหรัฐไม่เคยประสบปัญหาแบบเดียวกับรัสเซีย และแมวบ้านก็เปรียบเสมือนชาวอเมริกันที่ในยุคนั้นยังไม่ได้หวาดกลัวคอมมิวนิสต์แบบทุกวันนี้
ฟาร์มที่เจ้าของให้ความรักแก่สัตว์	เปรียบเสมือนประเทศอังกฤษ หรือประเทศอื่นๆ ในยุโรป ซึ่งแกะที่ได้ยินข่าวจากนกพิราบแล้วเกิดกลัวขึ้นมา น่าจะเปรียบได้กับคนอังกฤษหรือคนประเทศอื่นๆ ในยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่เริ่มหวาดกลัวคอมมิวนิสต์
ฟาร์มที่ทารุณกับสัตว์และสัตว์ในฟาร์มให้ความสนใจกับข่าวการปฏิวัติ	น่าจะเปรียบได้กับประเทศที่เผชิญสภาวะลำบากคล้ายคลึงกับรัสเซีย และประชาชนเริ่มสนใจแนวคิดคอมมิวนิสต์ ในที่นี้น่าจะเปรียบได้กับเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 หรือประเทศจีน
“สงคราม” ระหว่างขานาและสัตว์ครั้งที่ 2	น่าจะเปรียบได้กับปฏิบัติการบาร์บารอสซา (Operation Barbarossa) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เยอรมนีบุกสหภาพโซเวียต

7. บทสรุป

จากวิเคราะห์ทั้งหมดนั้น แสดงให้เห็นว่า แม้จะเกิดการปฏิวัติขึ้น แต่กลับไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังที่ระบุไว้ในทฤษฎีลัทธิมาร์กซิสต์ อันเนื่องมาจากการปกครองแบบรวมอำนาจ และการขาดความใส่ใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งได้อื้ออานวยให้บุคคลนอกเข่นโนเลียนและพรรคพวก ขึ้นมามีอำนาจสูงสุด และกลายเป็นชนชั้นสูงที่เอาเปรียบเหล่าสัตว์ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในสมัยมิสเตอร์โจนส์นั่นเอง นอกจากนี้ การโฆษณาชวนเชื่อ ยังเป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดระบอบเผด็จการขึ้น เพราะเมื่อผู้คนเกิดเชื่อในคำโกหกเหล่านั้น ประชาชนก็จะยอมรับในตัวผู้นำและระบอบการปกครองโดยไม่รู้ตัว เหมือนอย่างทีโนเลียนป่าวประกาศว่าสโนว์บอลเป็นคนทรยศ ซึ่งพวกสัตว์ก็เชื่อและยอมรับให้โนเลียนเป็นหัวหน้า โดยกว่าที่พวกสัตว์จะเกิดความตื่นตัวก็สายเกินไปแล้ว ซึ่งสิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า ต่อให้ประชาชนก่อการปฏิวัติขึ้น หากประชาชนเลือกที่จะเมินเฉยต่อความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดการรวมอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำ การปฏิวัติก็ย่อมไม่ก่อให้เกิด

การเปลี่ยนแปลง เพราะสุดท้าย รัฐบาลที่มาจากการปฏิวัตินั้นก็จะมัวเมาไปกับอำนาจ และวนกลับไปสู่ระบบเดิมอยู่ดี จึงกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าการปฏิวัติของพวกเขาในฟาร์มเป็น “การปฏิวัติที่ล้มเหลว” นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กาญจนา แก้วเทพ, และสมสุข หินวิมาน. (2560). *สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับสื่อสารศึกษา*. ภาควิชาวรรณคดี คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2557). *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 10). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยอร์ช ออร์เวล. (2517). *การเมืองของสัตว์*. กรุงเทพมหานคร: การพิมพ์.
- วัชรพล พุทธิรักษา. (2557). *บทสำรวจความคิดทางการเมืองของ อันโตนิโอ กรัมสกี*. สำนักพิมพ์สมมติ.
- วิทยากร เชียงกุล. (2558). เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบมาร์กซ์. ใน วันเพ็ญ คงมั่ง (บ.ก.). *ทำไมควรอ่าน คาร์ล มาร์กซ์*. (น. 61-116). สำนักพิมพ์แสงดาว.

ภาษาอังกฤษ

- Duignan, B. (n.d.). *Consumerism*. Britannica Money. <https://www.britannica.com/money/consumerism>
- Halas, J. (Producer, Director), & Batchelor, J. (Producer, Director). (1954). *Animal Farm* [Film]. Halas and Batchelor.
- Haynes, J., Hough, P., Malik, S., & Pettiford, L. (2017). Marxism and Neo-Marxism. In Aguilera, N. (Ed.). *World Politics* (2nd ed.) (pp. 121-135). Sage Publications.
- Lansford, T. (2008). *Communism*. Marshall Cavendish.
- Mandel, E. (1977). *From Class Society to Communism: An Introduction to Marxism*. Inklinks Ltd.
- Meija, J. (2002). *Animal Farm: A Beast Fable for Our Beastly Times*. Literary Kicks. <https://litkicks.com/animalfarm/>
- Ritzer, G., & Schubert, J. D. (1991). The Changing Nature of Neo-Marxist Theory: A Metatheoretical Analysis. *Sociological Perspectives*, 34(3), 359-375. <https://www.jstor.org/stable/1389516?seq=1>

- Rodden, J. (1991). Reputation, Canon-Formation, Pedagogy: George Orwell in the Classroom. *College English*, 53(5), 505. <https://www.jstor.org/stable/377460>
- Senn, S. (2015). All Propaganda is Dangerous, but Some Are More Dangerous than Others: George Orwell and the Use of Literature as Propaganda. *Journal of Strategic Security*, 8(5), 151. <https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1483&context=jss>
- The Economic Times. (n.d.). *What is 'Marxism'*. The Economic Times. <https://economictimes.indiatimes.com/definition/marxism>

บทวิจารณ์หนังสือ
เกมพลิกโลก: ยุทธศาสตร์เปลี่ยนขั้วอำนาจจากอเมริกาสู่จีน
เขียนโดย รัช โดชิ (Rush Doshi)

นภควัฒน์ วันชัย¹

วันที่รับบทความ: 25 พฤษภาคม 2567; วันที่แก้ไขล่าสุด: 19 สิงหาคม 2567; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 27 สิงหาคม 2567



เกมพลิกโลก: ยุทธศาสตร์เปลี่ยนขั้วอำนาจจากอเมริกาสู่จีน เป็นหนังสือที่แปลมาจากหนังสือภาษาอังกฤษที่มีชื่อว่า The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order โดย Rush Doshi ผู้อำนวยการโครงการริเริ่มด้านกลยุทธ์จีน (Director of the Initiative on China Strategy) ณ สภาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Council on

¹ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต จังหวัดปทุมธานี 12121 อีเมล: naphakhawatwanchai@gmail.com

Foreign Relations) ได้ตั้งคำถามการผงาดขึ้นมาของจีนว่า “จีนกำลังมุ่งไปทางใดในระเบียบโลก” ซึ่ง Doshi ได้ฉกฉวยและตอบคำถามดังกล่าวเพื่อแสดงให้เห็นว่าจีนมียุทธศาสตร์การแทนที่อเมริกาผ่านกระบวนการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ การทหาร ระบบความคิดของผู้นำ และกลไกของระบบราชการ รวมทั้งข้อเสนอแนะของ Doshi ในการรับมือจีนซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อกังวล การแข่งขัน และอิทธิพลทางการทูตของจีนในระดับโลก

การสิ้นสุดของสงครามเย็นระหว่างการแข่งขันทางอุดมการณ์ของอเมริกากับสหภาพโซเวียตส่งผลให้โครงสร้างดุลอำนาจระหว่างประเทศ (International Balance of Power) และหลายขั้วอำนาจ (Multipolarity) เปลี่ยนสมดุลของระเบียบโลกทำให้อเมริกากลายเป็นชาติอภิมหาอำนาจผู้ครอบครองความเป็นเจ้า (Hegemony) ไม่ว่าจะเป็นอำนาจเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมือง การทหาร และเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้ทำให้แต่ละประเทศต้องเข้าสู่ระเบียบโลกของอเมริกา ในทำนองเดียวกันรัสเซียก็ไม่สามารถปฏิเสธอำนาจทางการทหารของอเมริกาภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อ ค.ศ. 1990-1991² ซึ่งทำให้ไม่มีชาติใดสามารถเทียบเคียงได้ ณ ช่วงเวลานั้นจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งทำให้อเมริกาสามารถจัดระเบียบโลกภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีอิทธิพลกับประเทศกำลังพัฒนาและระดับภูมิภาค ผ่านองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) การเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกเหล่านี้ทำให้กระบวนการของกระแสแนวคิดแบบโลกาภิวัตน์ (Globalization) ปรากฏขึ้นในหมู่นักการเมืองอเมริกันซึ่งกลายเป็นฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus)³ ทั้งนี้ สำหรับบางประเทศกลับมองว่าอำนาจของอเมริกาคือภัยคุกคามจากอำนาจเชิงเปรียบเทียบที่ไม่เท่าเทียมกันและ

² สงครามอ่าวเปอร์เซียในช่วงระหว่างวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ถึง 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 เป็นสงครามกองกำลังผสมจาก 35 ประเทศนำโดยอเมริกา ซึ่งทำสงครามกับอิรักเพื่อตอบโต้การรุกรานและการผนวกคูเวตของอิรัก มีปฏิบัติการทางการทหาร 2 ช่วง คือ ปฏิบัติการโล่ทะเลทราย (Operation Desert Shield) ระยะเวลา 2 สิงหาคม ค.ศ. 1990 - 17 มกราคม ค.ศ. 1991 โดยนำไปสู่การสะสมกำลังทางการทหารและการป้องกันซาอุดีอาระเบีย และปฏิบัติการพายุทะเลทราย (Desert Storm) ระยะเวลา 17 มกราคม ค.ศ. 1991 ถึง 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 เป็นช่วงของการสู้รบ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวเป็นการขับไล่กองกำลังอิรักออกจากคูเวตผ่านการโจมตีทางอากาศและเรือเมื่อวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1991 ต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 5 สัปดาห์ ตามด้วยการโจมตีทางภาคพื้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 สาเหตุของความขัดแย้งมาจากการที่อิรักภายใต้การนำของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) ที่มีภาระหนี้สินจากการทำสงครามระหว่างอิหร่านกับอิรัก (ค.ศ. 1980-1988) และกองกำลังอิรักประมาณ 100,000 นายเข้าโจมตีคูเวตในเวลาต่อมา (Naval History and Heritage Command, n.d.; Office of the Historian, n.d.)

³ จอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) นักเศรษฐศาสตร์จาก Peterson Institute for International Economics ได้ให้คำนิยามต่อฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) คือ การรักษาวินัยทางการเงิน การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายภาครัฐ การปฏิรูปนโยบายภาษี การเปิดเสรีทางการค้า การอนุมัติการลงทุนจากต่างประเทศ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การยกเลิกอุปสรรคกฏระเบียบทางการค้า ในนำเข้าและส่งออก และการรักษาสีทธิในทรัพย์สิน หากพิจารณาจากความสำคัญหลักของฉันทมติวอชิงตัน จึงสรุปได้ว่าเป็นรากฐานทางนโยบายทางเศรษฐกิจหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (Irwin & Ward, 2021)

เป็นภัยคุกคามนำมาสู่การดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ในการรับมือกับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการรับมือของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Communist Party of China) จากอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ คุณค่าสิทธิมนุษยชนจากโลกตะวันตก อำนาจทางการเมือง การทหาร และนวัตกรรมทางเทคโนโลยีของอเมริกา

สิ่งที่เป็นตัวบ่งชี้ชัดว่าพรรคคอมมิวนิสต์จีนมองสิ่งเหล่านี้เป็นภัยคุกคามและริเริ่มเปลี่ยนยุทธศาสตร์การต่างประเทศ Doshi ใช้การศึกษาจากหลักฐานเอกสารของหน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศจีน เอกสารการประชุมของพรรคคอมมิวนิสต์ บทความของกองทัพของจีน บันทึกความทรงจำส่วนตัวของนักการทูตจีน เอกสารบันทึกส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงของจีน สุนทรพจน์ของผู้นำของจีน และสำนักข่าวของจีน เพื่อเป็นข้อสนับสนุนที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นดังกล่าวของการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การต่างประเทศทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร ซึ่งเอกสารข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความหมายที่สื่อถึงนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลยุทธ์ วิธีการ และท่าทีของนโยบายการต่างประเทศจีนซึ่งเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศภายใต้สมมุติฐานว่าเมื่อดุลอำนาจระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปยุทธศาสตร์กับผลประโยชน์แห่งชาติย่อมเปลี่ยนไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานข่าวกรองของอเมริกาบางส่วนกลับไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ Doshi นำเสนอมาในหนังสือเล่มนี้ โดย Doshi เรียกผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับเขาว่า “ผู้กังขา” โดยข้อเสนอของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มองว่ายุทธศาสตร์ของจีนไม่เน้นการจัดระเบียบโลกแทนที่อเมริกา แต่เป็นการจัดระเบียบในระดับภูมิภาคเอเชียเท่านั้น ส่วนในฝั่งของผู้ที่เห็นว่ายุทธศาสตร์ของจีนมุ่งเน้นการจัดระเบียบทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ซึ่งต้องการแทนที่อเมริกา กลุ่มบุคคลนี้เรียกว่า “ผู้เชื่อถือน” ซึ่ง Doshi มีข้อเสนอกับฝั่งผู้เชื่อถือนข้างต้น

ยุทธศาสตร์เพื่อริเริ่มการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและเพื่อรับมือกับอเมริกาของจีนที่นำไปสู่การจัดระเบียบโลกและการแทนที่ที่มีตัวแปรจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีความสำคัญซึ่งทำให้จีนต้องทบทวนยุทธศาสตร์ของตนเองมีเหตุการณ์สำคัญ 3 ประการดังนี้

(1) การประท้วงที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน (ค.ศ. 1989) การประท้วงที่จัตุรัสเทียนอันเหมินเพื่อเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยในจีน ทำให้จีนตระหนักได้ว่า “คุณค่าสิทธิมนุษยชน” และ “เสรีนิยมแบบตะวันตก” ส่งผลต่อความมั่นคงภายในประเทศและความเปราะบางทางเศรษฐกิจจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจโดยอเมริกา กลับเป็นปัจจัยที่ทำให้จีนต้องตระหนักถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมืองที่อ่อนแอของตน

(2) สงครามอ่าวเปอร์เซีย (ค.ศ. 1990-1991) ทำให้จีนตระหนักได้ว่าแสนยานุภาพทางการเมืองการทหารของอเมริกาที่เกิดขึ้นในสงครามอ่าวเปอร์เซียย่อมสามารถเกิดขึ้นกับจีน จึงเป็นเหตุให้จีนยอมรับว่าการทหารของตนที่ด้อยพัฒนาอย่างปฏิเสธมิได้

(3) การล่มสลายของสหภาพโซเวียต (ค.ศ. 1991) ทำให้จีนตระหนักถึงความเป็นมหาอำนาจของอเมริกาที่มากขึ้น จากศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ อุดมการณ์ วัฒนธรรม และการทหาร เพราะก่อนหน้านี้การดำเนินยุทธศาสตร์ของจีนก่อนสามเหตุการณ์ดังกล่าว

ที่ไม่ได้แสดงจุดยืนทางยุทธศาสตร์ต่อต้านอเมริกา เนื่องจากในช่วงสงครามเย็น อเมริกาได้อาศัยความร่วมมือกับจีนเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต รวมทั้งบริบทของสงครามเย็นที่เริ่มผ่อนคลายมากขึ้น

สามเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้จีนตระหนักได้ว่าภัยคุกคามใหม่ของตนมิใช่การต่อต้านสหภาพโซเวียตดังที่เคยเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างอเมริกากับจีนในช่วงสงครามเย็น แต่ภัยคุกคามใหม่ของจีนกลับเป็นอเมริกา การรับรู้อำนาจเชิงเปรียบเทียบที่มีได้เท่าเทียมกันของจีนกับอเมริกาทำให้จีนตระหนักได้ว่าตนเปราะบางและอ่อนแอเพียงใดไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร

นับจากสามเหตุการณ์ทำให้จีนปรับเข้าสู่นโยบายของสิ่งที่เรียกว่าซ่อนความสามารถและรอเวลา (Hiding Capabilities and Biding Time) (ค.ศ. 1989-2008) โดยใช้วิธีการ “สกัด” อำนาจของอเมริกาผ่านความสัมพันธ์ การเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร โดย Doshi นำเสนอว่าแนวปฏิบัตินี้เป็นหลักการในการกำหนดนโยบายการต่างประเทศของจีนซึ่งเป็นผลมาจากการรับรู้เกี่ยวกับภัยคุกคามจากอเมริกาที่แปรเปลี่ยนไปมีรายละเอียดของยุทธศาสตร์ต่อแนวปฏิบัติ ดังนี้

(1) แนวปฏิบัติสถาบันการเมือง การหันมาให้ความสำคัญกับองค์ระดับภูมิภาคเพื่อไม่ให้อเมริกาใช้เอเชียเป็นนาโตแห่งเอเชีย ยกตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมของจีนในการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Regional Forum: ARF) เพื่อขัดขวางความเป็นสถาบันไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านแผนแม่บทที่ ARF ใช้ใน ค.ศ. 1955 สำหรับให้ ARF เป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น ซึ่งจีนปฏิเสธการแบ่งปันข้อมูลทางการทหารให้ ARF

(2) แนวปฏิบัติสถาบันเศรษฐกิจ ความพยายามของจีนเพื่อให้ได้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation: MFN) ผ่าน WTO และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) เพื่อให้อเมริกาใช้อำนาจบีบบังคับทางเศรษฐกิจกับจีนให้น้อยที่สุด

(3) แนวปฏิบัติทางการทหาร จากการเน้นควบคุมทางทะเลเป็นการปฏิเสธการเข้าทางทะเล กล่าวคือ จีนเน้นการสกัดเรือบรรทุกเครื่องบินของอเมริกาผ่านการลงทุนกับเรือดำน้ำ รวมไปถึงการวางหุ่นระเบิดต่อต้านเรือบรรทุกเครื่องบิน ยุทธศาสตร์จึงมีเป้าหมายเพื่อสกัดอำนาจทางการทหารของอเมริกาหากเกิดกรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ข้างต้นที่จีนได้มีการดำเนินกลับต้องเปลี่ยนแปลงไปเมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงอีกครั้งจากสถานการณ์วิกฤตการณ์การเงินโลกเมื่อ ค.ศ. 2007-2008 สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ส่งผลให้จีนต้องทบทวนยุทธศาสตร์ของตนเสียใหม่เพราะเหตุการณ์นี้ทำให้เห็นว่าอเมริกาอ่อนแอแต่จีนกลับเติบโตจากศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ยุทธศาสตร์ต่อไปของจีน คือ การกระทำให้สำเร็จอย่างแข็งขัน (Actively Accomplishing Something) (ค.ศ. 2009-2016) จากการ “สกัด” สู่การ “สร้าง” ฐานอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น แต่กระบวนการสร้างเหล่านั้นไม่ใช่เพื่อลดทอนอำนาจของอเมริกาแต่เพื่อจัดระเบียบ

ในระดับภูมิภาคเอเชียเพื่อสานต่อกลายเป็นการจัดระเบียบโลก ทั้งนี้ Doshi เสนอว่า การที่จีนจะจัดระเบียบระดับโลกได้จำเป็นต้องจัดระเบียบในระดับภูมิภาคเสียก่อน การจัดระเบียบภูมิภาคในที่นี้หมายถึงการสร้างสถาบันระหว่างประเทศ โดยลดความสำคัญของโลกตะวันตกในเอเชียผ่านแนวปฏิบัติของการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ดังนี้

(1) แนวปฏิบัติการสร้างสถาบันการเมือง โดยก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) และการประชุมว่าด้วยการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์และมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia: CICA) เพื่อ ยกสถานะของตนเองในภูมิภาคเอเชียมากขึ้น ซึ่งจะเห็นถึงข้อแตกต่างชัดเจนจากยุทธศาสตร์ ก่อนหน้านี้ เนื่องจากยุทธศาสตร์การสกัดของจีนมีลักษณะการตั้งรับเพื่อรับมือกับอเมริกา ทั้งทางการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ แต่ยุทธศาสตร์กลับเป็นลักษณะที่เน้นเชิงรุกมากขึ้น ในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศและการทูต

(2) แนวปฏิบัติการสร้างสถาบันเศรษฐกิจ โดยยุทธศาสตร์หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt, One Road: OBOR หรือ Belt and Road Initiative: BRI) เป็นใช้กลไกทาง เศรษฐกิจของตนเป็นเครื่องมือทางการทูตที่แข่งกร้าวกับประเทศที่อ่อนแอกว่า เช่น กรณี การทูตกับดักหนี้ (Debt-Trap Diplomacy)⁴ รวมทั้งการขยายขอบเขตอิทธิพลทาง เศรษฐกิจผ่านการลงทุนในประเทศอื่นเพื่อเชื่อมประเทศเป้าหมายกับกลไกทางเศรษฐกิจ ของตน⁵

(3) แนวปฏิบัติทางการทหาร ในเชิงการทหารจากการที่จีนใช้แนวทางการสกัดเพื่อ ไม่ให้อเมริกาเข้าใกล้ลัทธิอำนาจน้ำเงินหรือใช้แนวทางแบบอสมมาตร⁶ เพื่อหาข้อเสียเปรียบด้าน

⁴ กับดักหนี้ (Debt-Trap) หมายถึง วงจรอุบาทว์ของหนี้สินจากการที่ประเทศกู้เงินเพื่อนำมาชำระหนี้เก่า จนมีภาระหนี้สินที่ไม่สามารถควบคุมได้ อาจถึงขั้นล้มละลาย ซึ่งประเทศผู้ให้กู้แก่ประเทศผู้กู้ไม่พิจารณา ถึงความสามารถในการชำระหนี้สิ่งเหล่านี้เป็นไปเพื่อวางกับดักเข้าควบคุมประเทศผู้กู้และทรัพยากร ของประเทศผู้กู้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศผู้ให้กู้ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนามักตกเป็นเหยื่อของ กับดักหนี้ จึงกล่าวได้ว่า การทูตกับดักหนี้ (Debt-Trap Diplomacy) อยู่บนพื้นฐานของการขยายสินเชื่อ ให้แก่ประเทศที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจอ่อนแอ ผ่านโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งบราห์มา เชลลानी (Brahma Chellany) นักวิชาการชาวอินเดียเป็นผู้เสนอคำนิยามข้างต้นเกี่ยวกับนโยบายการปล่อยกู้ ของจีนกับประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการ BRI โดยวัตถุประสงค์หลัก คือ ให้ประเทศผู้กู้พึ่งพาเศรษฐกิจ ของจีนเพื่อให้จีนมีอำนาจต่อรองเหนือประเทศผู้กู้ (Ahmed, 2024)

⁵ ยกตัวอย่างเช่น การลงทุนโครงการรถไฟฟ้ายาน-ลาว โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซเมียนมา-จีน หรือ การปล่อยกู้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูง (Cheong, 2022)

⁶ ใจความสำคัญหลักของคำว่าอสมมาตร มี 3 ประการ ได้แก่ 1) ความไม่สมดุลของอำนาจจาก ความแตกต่างเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือประเทศที่อ่อนแอกว่าย่อมสามารถเริ่มต้นความขัดแย้งได้ จากข้อได้เปรียบบางประการ โดยที่เชื่อว่าประเทศที่เข้มแข็งกว่าจะใช้ประโยชน์จากข้อได้เปรียบได้เท่านั้น 2) ความไม่สมดุลของอำนาจ เป็นผลให้เกิดความไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง และ 3) ภาวะอสมมาตรเชิงกลยุทธ์ เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจสองทาง กล่าวคือ ฝ่าย A ถึงฝ่าย B และจากฝ่าย B ถึงฝ่าย A ซึ่งความขัดแย้ง

เทคโนโลยีขั้นสูงของอเมริกาสู่การสร้างเรือบรรทุกเครื่องบิน การป้องกันแนวทะเล การเข้าแทรกแซงประเทศเพื่อนบ้านจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้จีนมีโครงสร้างกองกำลังที่ไม่เหมือนเดิมเพื่อเตรียมก้าวไปสู่การจัดระเบียบโลกแทนที่อเมริกา

ในขณะเดียวกัน Doshi เสนอว่าความผันของจีนจึงมิใช่แค่เรื่องการรวมไต้หวันและการจัดระเบียบในระดับภูมิภาคแต่กลับพยายามสู่การจัดระเบียบโลกตามความผันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรคคอมมิวนิสต์ นอกเหนือจากนี้ การถอนตัวของอังกฤษจากสหภาพยุโรป (EU) (เหตุการณ์ Brexit) การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของอเมริกาโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) และการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้โลกตะวันตกต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการที่ประธานาธิบดีทรัมป์ พยายามหันหลังให้กับโลกาภิวัตน์ ในขณะที่จีนใช้โอกาสเหล่านี้ถိบทตนเองเข้าสู่คลื่นของความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างไม่เคยปรากฏในรอบหนึ่งศตวรรษ (Great Changes Unseen in a Century) จากยุทธศาสตร์การสกัด (ค.ศ. 1989-2008) ยุทธศาสตร์การสร้าง (ค.ศ. 2009-2016) นำมาสู่ยุทธศาสตร์การแทนที่ (ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา) สิ่งเหล่านี้ยังมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ความพยายามสกัดลอรวมเป็นการสร้างนำไปสู่การแทนที่ จึงส่งผลให้เกิดโครงสร้างดุลอำนาจระหว่างประเทศเข้าสู่ช่วงพลิกผันอีกครั้ง โดยมีแรงกระตุ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (Fourth Industrial Revolution) ในช่วง ค.ศ. 2015 เป็นต้นมาภายใต้การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ (AI) และควอนตัมคอมพิวเตอร์ (Quantum Computer) ทำให้แนวโน้มในอนาคตจึงไม่ใช่เพียงแค่การจัดระเบียบโลกผ่านสถาบันระหว่างประเทศเฉพาะด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร แต่จะเป็นการจัดระเบียบโลกภายใต้ความเป็นเจ้าแห่งเทคโนโลยี

การแข่งขันระหว่างอเมริกากับจีนจะเป็นตัวกำหนดระเบียบโลกในศตวรรษหน้า กระนั้นข้อเสนอของ Doshi ให้ความเห็นว่าการแข่งขันที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นสงครามการค้าหรือสงครามเทคโนโลยีของอเมริกา ควรหลีกเลี่ยงแนวทางใช้ดาต่อดาฟันต่อฟันหรือการเผชิญหน้ากันและกันแต่ควรใช้วิธีการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด เช่น เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันนวัตกรรมทางเทคโนโลยีของอเมริกา เช่น อุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ของอเมริกาเพื่ออาศัยความได้เปรียบในหลายแง่มุมเพื่อรักษาความเป็นมหาอำนาจ

ข้อสรุปเชิงยุทธศาสตร์ของจีนในหนังสือเล่มนี้ มีความซับซ้อนสูง แต่ความซับซ้อนเหล่านั้น Doshi กลับทำให้แนวทางดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าจีนมีแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อแทนที่อเมริกาทั้งในระดับภูมิภาคและโลก เช่น การที่จีนใช้อำนาจตลาดภายในประเทศเป็นเครื่องมือสำหรับการทำสงครามทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ในบางกรณีก็ใช้เป็นอำนาจต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ (MNCs) ที่เข้ามาลงทุนภายในประเทศเพื่อแลกกับข้อเสนอของตลาดผู้บริโภคเพื่อแลกกับการถ่ายทอดองค์ความรู้ทางเทคโนโลยีให้กับจีน

ย่อมไม่ได้อยู่ในรูปแบบเดียว ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ปริญา นวลเปียน (2563) หากนำมาเปรียบเทียบกรณีของจีนในยุทธศาสตร์การสกัด จีนได้ใช้แนวทางแบบสมมาตรจากการรับรู้ข้อจำกัดและข้อได้เปรียบระหว่างจีนกับอเมริกาในเชิงการทหาร

อย่างไรก็ยุทธศาสตร์การแทนที่ดังกล่าวใช้ว่าจะราบรื่นเพราะการผงาดขึ้นมาของจีนในช่วงทศวรรษ 2020 กลับทำให้บรรดาประเทศ/ดินแดนต่างๆ ตอบสนองกับสถานการณ์และรับมือกรณีของอุตสาหกรรมเคมีคอนดักเตอร์ อเมริกาก็มีแนวทางลดการพึ่งพาได้วันหากเกิดการผนวกดินแดนและควบคุมการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงไปยังจีน หรือในกรณีของญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ต่างฝ่ายต่างลดการพึ่งพาการผลิตในจีนเพื่อลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจ

ในท้ายที่สุดเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ แนวโน้ม และบริบทผนวกกับจากสมมติฐานของ Doshi กลับยิ่งเด่นชัดขึ้นว่ายุทธศาสตร์ของจีนคือการช่วงชิงการเป็นผู้จัดระเบียบโลกจากอเมริกามาสู่จีนผ่านการจัดระเบียบในระดับภูมิภาค สถาบันการเมืองระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการทหารของจีน และการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำหรับข้อต่อรองกับประเทศอื่นๆ ดังนั้น การศึกษายุทธศาสตร์ นโยบายการต่างประเทศ และเครื่องมือทางการทูตในหนังสือเล่มนี้จึงเป็นภาพสะท้อนของการกำหนดนโยบายการต่างประเทศ ความกังวล ความคิด และการกำหนดคู่แข่งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Competitors) ของอเมริกาที่มีต่อจีนด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ปริญญา นวลเปียน. (2563). ทฤษฎีความขัดแย้งแบบอสมมาตร: การพิจารณาเกี่ยวกับกลยุทธ์และผลลัพธ์. *รัฐศาสตร์วิจารณ์*, 7(1), 1-15.

ภาษาอังกฤษ

Ahmed, K. (2024, April 4). *Debt Trap*. WallStreetMojo. <https://www.wallstreetmojo.com/debt-trap/>

Cheong, D. (2022, September 8). *Chinese ‘Debt Traps’ in Southeast Asia: What the Data Say*. Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-88-chinese-debt-traps-in-southeast-asia-what-the-data-say-by-darren-cheong/>

Irwin, D. A., & Ward, O. (2021, September 8). *What is the “Washington Consensus?”* Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington-consensus>

Naval History and Heritage Command. (n.d.). *The Gulf War 1990-1991 (Operation Desert Shield/ Desert Storm)*. Naval History and Heritage Command. <https://www.history.navy.mil/our-collections/art/exhibits/conflicts-and-operations/the-gulf-war-1990-1991--operation-desert-shield--desert-storm-.html>

Office of the Historian. (n.d.). *The Gulf War, 1991*. U.S. Department of State. <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/gulf-war>

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ

วารสารบัณฑิตพิจารณาวิจารณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

วารสารบัณฑิตพิจารณาวิจารณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม มีระบบการพิจารณา กลั่นกรองบทความตามขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกบทความตามที่ระบุไว้ในเอกสารนี้

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารบัณฑิตพิจารณาวิจารณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับด้านสังคมศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การพัฒนา อาณาบริเวณศึกษา และประวัติศาสตร์ การเมือง

- 1) บทความวิจัย
- 2) บทความวิชาการ
- 3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
- 4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมี ความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่าง ระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ ที่ใดมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุม วิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่ใดที่หนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่ง ของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ใน เชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่ง วารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการ คัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)
- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่ กำหนดในเอกสารฉบับนี้

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ <https://so07.tci-thaijo.org/index.php/GRPSPAJ>)

- 2) ไฟล์ดิจิทัลของ

- (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf

- (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ

- (3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ <https://so07.tci-thaijo.org/index.php/GRPSPAJ>

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995

โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: gradreview.pspaj@gmail.com

เว็บไซต์: <https://so07.tci-thaijo.org/index.php/GRPSPAJ>

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	บทความภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			บทความภาษาอังกฤษ (Times New Roman)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	16	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	12	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	11	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	12	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+ เอน	ชิดซ้าย	12	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	11	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	11	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	11	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	12	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	■ ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ■ ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (เช่น นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา) ทั้งที่ด้านหน้า และท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	■ ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด <u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) ■ หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 300 คำ ■ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 300 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยเนื้อหาในบทคัดย่อควรประกอบไปด้วย (1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement) (2) วัตถุประสงค์ (research purpose) (3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework) (4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	■ ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป ■ การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ (1) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ (2) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไป ไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว

รายการ	คำอธิบาย
	อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านบนตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 7 th edition (APA7) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ ■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA 7th

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
 - อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
 - อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่ยัง โดยผู้แต่งชาวไทย ให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3 คนขึ้นไป ให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3) หรือ (Smith et al., 2016, p. 102)
- (5) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)
- (7) การอ้างอิงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พายยาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)
- (8) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างอิงครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้นการอ้างอิงมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (9) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒภาค เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ, 2555)

- (10)กรณีการอ้างอิงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างอิงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พายยาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พายยาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (11)การอ้างอิงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บไซต์ ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA 7th

- รายการเอกสารที่ปรากฏในเอกสารอ้างอิง (Reference) ท้ายบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างอิงในเนื้อหาบทความ (In-text citation) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการเอกสารอ้างอิง
หนังสือ/ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง./ชื่อสำนักพิมพ์.
บทความในหนังสือ รวมบทความ (Chapter in book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อบรรณาธิการ./ (บก.)./ชื่อหนังสือ/ (น./เลขหน้า-เลขหน้า)./ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคน ใช้ Eds)./Book title/(p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number)./Publisher.
บทความในวารสาร (Journal Article)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร./ปีที่ (ฉบับที่)./เลขหน้าที่ปรากฏ บทความ-เลขหน้า. URL หรือ DOI Author(s)./(year of publication)./Article title./Journal, /Vol/(No), /page number-page number. URL or DOI.
รายงานการวิจัย (Research Report)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง./ (รายงานการวิจัย)./ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./title/(Research report)./Publisher.
เอกสารการประชุม ทางวิชาการ (Proceedings, Symposium)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./สถานที่จัดการ ประชุม. Author(s)./(year of publication)./Article title./[Conference Session]./Title of Conference./ Location.
ผลงานนำเสนอในงาน ประชุมวิชาการ (Paper Presentation)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่น่าเสนอ./เดือนที่น่าเสนอ/วัน)./ชื่อผลงาน./[เอกสารนำเสนอในที่ ประชุม]./ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./(year of publication,/month/day)./title/[Paper Presentation]./ Title of Conference./Location.
หนังสือแปล (Translated Book)	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว/(ชื่อหนังสือต้นฉบับ./ชื่อผู้แปล./ผู้แปล)./ใน/หนังสือ แปล/(หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า)./สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ปี/ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ). Author(s)./(year of publication)./Article title./ (Editor,/Trans.)./In/Editor/(Ed. or Eds)./Book title/(pp. / page number- page number). / Publisher./ (Original Work Publishd/Year).
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ [วิทยานิพนธ์ชื่อปริญญา, ชื่อสถาบันการศึกษา]./ชื่อฐานข้อมูล หรือ ชื่อแหล่งเก็บผลงาน. URL Author./(year of published)./Doctoral dissertation or Master's thesis Title./[Doctoral dissertation or Master's thesis, Name of Institute Awarding the Degree]./Database Name or Archive Name.
บทความจาก หนังสือพิมพ์ (Newspaper)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์./เดือน/วัน)./ชื่อบทความ./ชื่อหนังสือพิมพ์./URL Author./(year of published,/month/day)./Article title./Newspaper Title./URL
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล (Databases)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเอกสาร./ชื่อเว็บไซต์./URL Author./(year of published,/month/day)./Title./Website Name./URL or name of database

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการเอกสารอ้างอิง
ข้อมูล/เอกสารจาก Facebook	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Facebook status update]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published./month/day)./Title./[Facebook status update]./Retrieved/mm/dd./year./from/URL
ข้อมูล/เอกสารจาก Twitter	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Tweet]./สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published./month/day)./Title./[Tweet]./Retrieved/mm/dd./year./from/URL

■ การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อย่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
- (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “, และ” (สำหรับคนไทย) และ “, &” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
- (3) ผู้แต่ง 3-20 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ
- (4) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น *ชื่อหนังสือ*./ (ปีที่พิมพ์)./สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ	
อักษรย่อ	ย่อมาจาก	อักษรย่อ	ย่อมาจาก
ม.ป.ป.	ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	n.d.	no date
ม.ป.ท.	ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์	N.P.	no place
ม.ป.พ.	ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์	n.p.	No publisher

■ สิ่งพิมพ์ที่อยู่ระหว่างรอพิมพ์ ให้ใช้ข้อความ “(อยู่ระหว่างรอพิมพ์)” สำหรับภาษาไทย และ “(in press)” สำหรับภาษาอังกฤษ

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)
 จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....
 จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....
- (2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)
 ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร*.
 Author. (forthcoming). Article title. *Journal*.

เอกสารอ้างอิง

American Psychological Association. (2020). Publication manual of the American Psychological Association (7th ed.). <http://doi.org/10.1037/0000165-000>

**กองบรรณาธิการวารสารบัณฑิตพิจารณา ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**

239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์ 053-942995 โทรสาร 053-942988

อีเมล gradreview.pspaj@gmail.com

Editorial Board

**Graduate Review of Political Science and Public Administration Journal
Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University**

239 Huay Kaew Rd., Muang, Chiang Mai 50200, Thailand

Tel. +66-5394-2995 Fax. +66-5394-2988

E-mail gradreview.pspaj@gmail.com

