



วารสารบัณฑิตพิจารณา ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

GRADUATE REVIEW OF

POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2568)

Vol. 4 No. 2 (July-December 2025)

E-ISSN 2821-949X

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



GRPSPAJ

Graduate Review of Political Science
and Public Administration Journal



วารสารบัณฑิตพิจารณาณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Graduate Review of Political Science and Public Administration Journal

Volume 4 • Number 2 • July-December 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 รับพิจารณาบทความวิชาการ 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) กองบรรณาธิการจะพิจารณากลับกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณากลับกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้น 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 ของบทความย่อภาษาอังกฤษ (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 ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกระบุในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

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 ภู่อินาพันธุ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.สิทธิพล เครือรัฐติกาล

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.จักรกริช สังขมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ่มสุภา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

ผศ.ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผศ.ดร.ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผศ.ดร.นฤตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.ปฐมมาวดี จงรักษ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.วันพัฒน์ ยังมีวิทยา

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.อรอนงค์ ทิพย์พิมล

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ.ดร.ธวัชชัย วรกิตติมาลี

วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อ.ดร.ศิบัติ นพประเสริฐ

คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

อ.ดร.อาทิตย์ อุสมา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วารสารฉบับนี้นำเสนอมุมมองที่รอบด้านต่อปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยรวบรวมบทความวิจัยที่สะท้อนถึงการปรับตัวของทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ภายใต้แกนกลางความเชื่อที่ว่า “ความเข้าใจในรากฐานของปัญหาคือจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการที่ยั่งยืน” เนื้อหาในเล่มนี้สามารถร้อยเรียงเข้าด้วยกันผ่าน 3 มิติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลก: การขับเคลื่อนในระยะเปลี่ยนใหม่ เปิดศักราชด้วยการทำความเข้าใจความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ที่ทรงอิทธิพลที่สุดในปัจจุบัน ในบทความเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกา” โดย เมธามณีศรี และพรวิชัย หล้าพิระกุล ซึ่งฉายภาพให้เห็นถึงการแข่งขันเพื่อสถานะมหาอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลก เช่นเดียวกับบทความเรื่อง “Analyzing the Influence of Export Values, World Nickel Prices, and Exchange Rates on Indonesia's Flat-Rolled Stainless Steel Export Volumes” โดย Fikri Gali Fernando Holqi et al. ที่ชี้ให้เห็นว่าท่ามกลางความผันผวนของตลาดโลก ปัจจัยด้านราคาและค่าเงินมีผลอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางอุตสาหกรรมและทรัพยากรของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

การยกระดับธรรมาภิบาลและสมรรถนะของสถาบันอุดมศึกษา เมื่อมองกลับมาที่การบริหารจัดการภายในองค์กรที่เป็นฐานรากของความรู้ บทความเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการกำหนดสมรรถนะของกรรมการสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐกับคณะกรรมการบริษัท” โดย คมเคียว รักษ์สวัสดิ์ ได้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับปรุงขีดความสามารถของผู้นำองค์กรให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถตอบสนองต่อพันธกิจในยุคสมัยที่ซับซ้อนขึ้นได้

นโยบายสาธารณะและความยั่งยืน: ปากท้อง สิ่งแวดล้อม และวินัยการคลัง ในมิติของการขับเคลื่อนนโยบายที่กระทบต่อพลเมืองโดยตรง บทความเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองของการอุดหนุนภาคเกษตร: ผลกระทบต่อวินัยการคลังและความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย” โดย วีรวรรณ นกรอด และสมบุรณ์ ศิริสรธริรัญ ได้ตั้งคำถามสำคัญถึงความสมดุลระหว่างการช่วยเหลือเกษตรกรกับการรักษาวินัยการเงินการคลังในระยะยาว ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดการปัญหาคุณภาพชีวิต ดังเช่นที่ปรากฏในบทความเรื่อง “การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) ในประเทศไทย” โดย ลักษณะิน รุ่งตระกูล และกนิษฐนันท์ ทรัพย์ศฤงฆรา ที่สะท้อนถึงอุปสรรคและโอกาสในการเปลี่ยนนโยบายจากกระดาษสู่ความสำเร็จจริงในเชิงรูปธรรม

หากท่านสนใจใคร่รู้ถึงความขัดแย้งของมหาอำนาจจะส่งผลการส่งออกอย่างไร หรือรัฐควรจัดการกับปัญหา PM2.5 และการอุดหนุนเกษตรกรอย่างไรไม่ให้เสียสมดุลทางการคลัง วารสารฉบับนี้มีคำตอบเชิงวิชาการที่เข้มข้นและข้อเสนอแนะที่จับต้องได้ จากบทความทั้ง 5 เรื่องในเล่มนี้ ที่เปรียบเสมือนจิ๊กซอว์ที่ช่วยทำให้เห็นภาพรวมของความท้าทายและการ

พยายามหาคำตอบในโลกปัจจุบัน หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านจะได้รับประโยชน์และแรงบันดาลใจ
จากการอ่านบทความคุณภาพในเล่มนี้

มาลินี คัมสุภา
บรรณาธิการ

An Indonesian Economic Policy: The Poverty Impact of Nickel
Downstream in Mining Regions

Fikri Gali Fernando Holqi, Nabih Rizal Makarim, Dafi Febriali Sahl,
Muhammad Rayhan Arman, Muhammad Ridzky Davala,
and Muhammad Raihan

1-26

จิตวิทยาการทูต: การวิเคราะห์ความล้มเหลวของการเจรจาสันติภาพระหว่างจีน
กับสหรัฐอเมริกาในช่วงดำรงตำแหน่งของสี จิ้นผิง และโดนัลด์ ทรัมป์ (ค.ศ. 2017–
2021)

เมธา มณีศรี และพรภวิชัย หล้าพิระกุล

27-68

สมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่:
กรณีศึกษาเพื่อพัฒนาการกำกับดูแล

คมเคียว รักษ์สวัสดิ์

69-92

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกับความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลัง:
ผลกระทบเชิงโครงสร้างและการะผูกพันระยะยาว

วีรวรรณ นกรอด และสมบูรณ์ ศิริสรธริรัญ

93-114

การจัดการปัญหาฝุ่น PM2.5 ในประเทศไทย: กรณีศึกษาประสิทธิภาพในการ
นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร

ลักษณิน รุ่งตระกูล และกนิษฐนันท์ ทรัพย์คงขจร

115-144

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์
ในวารสารบัณฑิตพิจารณาณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

145-154

An Indonesian Economic Policy: The Poverty Impact of Nickel Downstream in Mining Regions

**Fikri Gali Fernando Holqi¹, Nabih Rizal Makarim², Dafi Febriali Sahl³,
Muhammad Rayhan Arman⁴, Muhammad Ridzky Davala⁵, and
Muhammad Raihan⁶**

Received: 2 May 2022; Revised: 17 June 2022; Accepted: 22 June 2022

Abstract

This study analyzes Indonesia's nickel downstream policy, examining its impact on poverty in mining regions and the challenges associated with implementing it. This study was conducted to address claims that economic improvement stems from the downstream processing of nickel in mining regions. This study uses a mixed-method approach with a sequential explanatory design, combining quantitative and qualitative research. In the quantitative analysis, a panel-data regression with a Random Effects Model is applied, using Cluster-Robust Standard Errors. Meanwhile, in the qualitative analysis, data were analyzed thematically using manual coding of interview transcripts to identify key patterns. The findings indicate that the estimated panel-data regression model shows a relationship between the dependent variable (poverty) and three independent variables: Industrial Management, Life Expectancy, and Literacy Rate. The findings suggest a relationship between the dependent variable (poverty) and three independent variables: industrial management, life expectancy, and literacy rates related to poverty, so that the downstream contribution of nickel from the mining sector is high or positively influential through industrial management aspects; its benefits do not reduce poverty in nickel mining regions.

Keywords Economic Policy, Nickel Downstream, Poverty, Mining Regions

¹ Department of Sociology, University of Muhammadiyah Malang, Indonesia. E-mail: fikrigali61@gmail.com

² Department of Political Sciences, University of Indonesia, Indonesia. E-mail: nabihrm@gmail.com

³ Department of Political Sciences, University of Indonesia, Indonesia. E-mail: dafi.febriali@ui.ac.id

⁴ Department of Statistics, University of Hasanuddin, Indonesia. E-mail: rayhanarman24@gmail.com

⁵ Department of Statistics, University of Hasanuddin, Indonesia. E-mail: davalaiikki@gmail.com

⁶ Department of Statistics, University of Hasanuddin, Indonesia. E-mail: raihan3092@gmail.com

1. Introduction

In 2021, Indonesia's poverty rate peaked at 10.14% due to widespread job losses caused by the COVID-19 crisis. Meanwhile, the Indonesian government claims that its nickel downstream policy has contributed to a 21.2–21.6% increase in national economic output and has generated approximately 13.83 million jobs over the past decade. However, findings from a study conducted by the Indonesia Coalition reveal a significant disparity between national-level claims and local realities. Poverty rates in key nickel-producing regions have remained stagnant, and in two regions, South Halmahera and Konawe, they have even increased. These facts raise critical questions about the distribution of benefits from the downstream policy and its actual effectiveness in alleviating poverty in communities directly affected by mining and nickel processing activities (Djailani, 2025).

Poverty can be defined on an economic (purchasing power) basis using the International Poverty Line or the National Poverty Line, which sets the threshold at households spending less than IDR 350,000 per month or less than US\$2.20 per day, depending on country differences in the cost of living (World Bank, 2019). The problem of poverty in Indonesia is a sustainable government problem. This is based on uncertainty about the government's effective strategy in reducing poverty in Indonesia. One of the government's strategies for economic growth is the downstream of nickel, which is included in the national strategic project (Sara, 2024).

Adding value to raw materials, such as nickel, is a downstream strategy to increase income and economic independence, thereby creating a multiplier effect in the national economy (Putra et al., 2024). Moreover, this includes significant investment in smelters, boosting local economies, double-digit growth rates in 2021 in Maluku and Central Sulawesi, job creation, and increased export earnings (Gupta, 2023; Sasongko, 2024). Nickel that has been processed and refined into finished or semi-finished goods will often have an economic value that increases. Showing that nickel downstream is part of Indonesia's nationalistic economic policy implemented since 2000 in the natural resources sector (Kim, 2023).

In 2021, Indonesia accounted for 30% of the world's nickel production (IndoCommodities, 2024), and by 2023, according to S&P Global Market Intelligence, Indonesia produced about 40.2% of the world's nickel, and Indonesia's production acceleration is faster than China, Australia, and other countries (Chan, 2023; Silva, 2024) it is even predicted to supply 85% of global nickel intermediates by 2027 (Shanghai Metals Market, 2024). At the same time, unemployment and poverty rates in nickel-producing provinces remain high, and the promised economic benefits have not been equitably distributed to local communities. For instance, Southeast Sulawesi recorded a poverty rate of 11.43% in March 2023—higher than the national average. Furthermore, a majority of the provinces within the nickel mining zones rank among the highest on the Multidimensional

Poverty Index (MPI). For example, Papua holds the highest MPI at 69.65%, followed by North Maluku in third place with 45.92%, West Papua in fourth with 41.65%, and Maluku in fifth with 40.83% (The Prakarsa, 2024).

Indonesia's share of the world nickel production market increased from 16.1% in 2019 to 38.3% in 2022 (Silva, 2024). Nickel ore that has undergone downstream processing (manufacturing to increase added value) can take the form of products such as ferronickel, nickel pig iron (NPI), stainless steel, mixed sulfide precipitate (MSP), mixed hydroxide precipitate (MHP), and nickel matte (IndoCommodities, 2024). Semi-finished nickel products include ferronickel, nickel matte, MHP, MSP, and Nickel Sulfate, which, if the end-user goods are batteries and ferronickel, can also be stainless steel (Chan, 2023).

Indonesia's production of stainless steel, a refined product from nickel, is the second largest in the world, with an estimated production capacity of 7 million metric tonnes per year by 2027, driven by abundant nickel resources that are poised to have implications on global market and supply trends (Shanghai Metals Market, 2024). In 2022, Indonesia exported Flat-Rolled Stainless Steel for \$37.5 million, ranking it 22nd globally. These exports went to the United States, the United Kingdom, Canada, Turkey, and Vietnam (The Observatory of Economic Complexity, 2023). By 2023, Indonesia will be the world's largest stainless-steel exporter, accounting for 54% of global stainless-steel exports and earning US\$2.8 billion from them (Workman, 2024). At least by 2024, Indonesia will have produced around 900,000 tonnes more, according to research by Macquarie Bank, Australia (Jain, 2024). If Indonesia commits to improving nickel downstream processing and converting raw nickel ore into manufactured products, it will become a global 'economic player' in nickel products.

The Indonesian government's nickel downstream policy is the main reason for the boom in downstream nickel production, as the government's policy has seen entrepreneurs shift their investment focus to domestic nickel processing so that exports of processed commodities such as stainless steel, ferronickel, and other nickel semi-finished goods have generated US\$30 billion by 2022 (Chan, 2023). Indonesia is also a significant producer of mixed hydroxide deposits, in addition to nickel pig iron and nickel matte, which are then exported (Jain, 2024; Perry, 2023). That production growth is expected to accelerate, with production capacity in 2027 forecast at nearly 1 million tonnes of mixed sulfide precipitate (Perry, 2023).

Economic growth, claimed to be driven by downstream nickel processing carried out by the government, can address the problem, alleviating the poverty experienced by people in Indonesia's nickel mining regions. An indicator of the regional economy's improvement is GRDP. Gross Regional Domestic Product (GRDP) is a fundamental indicator of a region's economic performance over a given period. GRDP reflects the total value of goods and services produced by the region's factors of production, including those used for final consumption by the community (Supartoyo et al., 2014). The calculation of GRDP is essential for development

planning because it can identify inter-regional economic disparities and the distribution of welfare. In addition, governments often use GRDP data to formulate fiscal and monetary policies to promote inclusive and sustainable economic growth (Hill, 1997).

Although Indonesia's nickel downstream has boosted national economic indicators, few studies have assessed whether regional economic growth in the nickel sectors reduces poverty in local communities. This study addresses this gap (Wang et al., 2022). In the global market, nickel products are highly competitive. Putra & Samputra (2023) emphasized that changes are needed to the Minister of Energy and Mineral Resources Regulation Number 11 of 2019, emphasizing special attention to environmental aspects and national resilience. Penelitian yang dilakukan oleh Putra & Samputra (2023) dan Wang et al. (2022) hanya berfokus pada analisis kebijakan ekspor dan pengelolaan downstream nickel untuk persiapan kebutuhan energi masa depan, dengan fokus pada studi literatur. In addition, it is limited to analyzing the availability of nickel resources in the industry to mitigate the risk of resource shortages. Thus, neither empirically examines poverty outcomes in producing regions, which this study addresses.

The principle of utilitarianism, commonly encapsulated in the phrase "the greatest happiness for the greatest number," serves as a foundational rationale for both the formation and reform of legal systems. At the same time, it is essential for citizens not only to understand the law but also to recognize their responsibility to uphold it. Legal provisions must therefore be communicated clearly and thoroughly so that the public can fully understand their content and implications. Only through such clarity can the law effectively serve as a guide for society in realizing the public interest and maintaining social order (Songbes, 2023). "The greatest happiness of the greatest number" has long served as the foundational principle for justifying the utility of a policy framework grounded in utilitarianism. Drawing upon Jeremy Bentham's concept of utilitarianism, this approach broadly explains the fundamental purpose of policy. Bentham also proposed several postulates to assess norms. His evaluation method relies on two key elements: pleasure—which encompasses utility, satisfaction, enjoyment, and happiness—and pain, which encompasses fear, discomfort, and suffering. Bentham's analytical strategy involves weighing the number of legal provisions that generate pleasure against those that result in pain. Through this comparative assessment, one can determine which policy products are beneficial and which are detrimental (Pratiwi et al., 2022).

The difference between this study and others is that it employs a mixed-methods approach with a Sequential Explanatory design. Previous research was unable to demonstrate the effectiveness of nickel downstream policy that could impact poverty in nickel mining regions. Therefore, this study aims to analyze in greater depth using six variables: the research variables are the Human Development Index X_{1it} , Industrial Processing X_{2it} , Mining X_{3it} , Life Expectancy X_{3it} , Literacy Rate X_{4it} , and Gross Regional Domestic Product at Current Prices

X_{6it} . It applies a panel data regression with a Random Effects approach and uses Cluster-Robust Standard Errors. Hypothesis testing is conducted at a 5% significance level ($\alpha = 0.05$) to deepen the analysis and create new findings to review whether there is an influence of the nickel downstream policy on the poverty rate in each area of the nickel downstream region in Indonesia, which includes several districts/cities, namely Morowali, Konawe, Kolaka, East Halmahera, Central Halmahera, North Halmahera, Bantaeng Regency, and East Luwu.

2. Objective Study

Based on this simple background, this study seeks to determine;

- (1) The effect of nickel downstream on poverty in mining regions
- (2) To understand the challenges of Nickel downstream policy implementation

This study uses a mixed-methods approach, where the hypotheses in the quantitative approach of this study are;

H_1 : The nickel downstream significantly influences poverty in mining regions.

H_0 : There is no significant effect of nickel downstream on poverty in mining regions.

3. Methodology

This study adopts a sequential explanatory mixed-methods design, starting with a quantitative analysis of nickel downstream and poverty indicators across seven nickel-producing districts. This is followed by qualitative interviews to explore contextual explanations for the statistical findings. The data source for this study is primary data collected through semi-structured interviews with policymakers and academics selected for their expertise in AM & AAC. Meanwhile, the secondary data pertains to the Poverty Rate from the Central Bureau of Statistics (BPS). This study includes eight regencies with observations covering 5 years from 2019 to 2023. The variables used in this research include one response variable and six predictor variables, as listed in Table 1.

Table 1: Research Variable

Variable	Information	Definition	Unit
Y	Poor Population by District/City	A value that measures the proportion of the population living below the poverty line.	Percent (%)
X_1	Development Index	A measure used to assess the quality of life and human development in a country.	Index
X_2	Industrial Processing	Output value or output generated from industrial processing activities, covering the value of goods produced, electricity used in the production process, and other services related to industrial processing.	Percent (%)
X_3	Mining	The output value generated from mining activities, namely the process of extracting valuable minerals from the earth, is either mechanical or manual.	Percent (%)
X_4	Life Expectancy	The average age that an individual can expect to live to at birth, reflecting the health and quality of life in a region.	Years
X_5	Literacy Rate	Percentage of the population aged 15 years and above who can read and write and understand a simple sentence in their daily lives.	Percent (%)
X_6	Gross Regional Domestic Product at Current Prices	Gross value added of all goods and services calculated using prices prevailing in the current year in a region.	Million (Rupiah)

Source: adapted from Putnam (1993, 2000), Cigler (2007), and Kusumasari et al. (2010)

In the quantitative analysis, this study employs a panel-data regression with a Random Effects approach and Cluster-Robust Standard Errors. Hypothesis testing is conducted at a significance level of 5% ($\alpha = 0.05$). The steps of data analysis in this research are described as follows;

(1) Conduct data exploration on the percentage of the poor population data (Y) to obtain data characteristics.

(2) Estimate the panel data regression model using the Random Effect Model. In this panel data regression model, error terms are included due to individual and observation time changes, which can cause differences in intercepts between individuals and between times. The formula is as follows:

$$Y_{it} = \beta_{0i} + \sum_{k=1}^K \beta_k X_{kit} + u_i + \varepsilon_{it}; \quad i = 1, 2, \dots, N; t = 1, 2, \dots, T; k = 1, 2, \dots, K$$

(3) Conduct testing for classical regression assumptions.

A. Test the normality of residuals using the Jarque-Bera Test. This test combines information on skewness and kurtosis of residual data to assess the suitability of the data for a normal distribution. The hypothesis and formula are as follows:

H_0 : Residuals are normally distributed

H_1 : Residuals are not normally distributed

$$JB = 102 \times \left[\frac{Skewness^2}{6} + \frac{(Kurtosis - 3)^2}{24} \right] \sim \chi^2$$

The decision is made by comparing the JB statistical value with the critical chi-square value. In addition, if the $p - value > 0.05$, then H_0 is accepted, meaning that the residuals are considered normal. If the $p - value \leq 0.05$, H_0 is rejected, and the residuals are not normal.

B. Test for homoscedasticity by applying the Breusch-Pagan Test. This test is conducted to determine whether the residual variance is constant (homoscedasticity) or varies (heteroscedasticity) in the regression model. If heteroscedasticity occurs, it makes the estimation of the regression parameter variance inefficient and invalidates the hypothesis test. The hypothesis and formula are as follows:

H_0 : Residual variance is constant (homoscedasticity)

H_1 : Residual variance is not constant (heteroscedasticity)

$$BP = \frac{1}{2} \mathbf{f}^T \mathbf{Z} (\mathbf{Z}^T \mathbf{Z})^{-1} \mathbf{Z}^T \mathbf{f} \sim \chi^2$$

With vector $\mathbf{f}$ is $f_i = \left(\frac{e_i^2}{\sigma^2} - 1 \right)$. While $\mathbf{f}^T$ is $(f_1, f_2 \dots f_n)$, $\mathbf{Z}$ is a standardized X matrix, of size $n \times (p + 1)$, and e_i^2 is the residuals for the i -th observation from the regression estimation results. The decision-making in this test is to reject H_0 if the value of $BP > \chi_{\alpha, p}^2$ or if the $p - value < \alpha$ where p is the number of predictor variables.

C. test for residual autocorrelation with the Breusch-Godfrey Test (Lagrange Multiplier Test). This test is used to detect residual autocorrelation, especially higher-order autocorrelation, in regression models. Autocorrelation

indicates that residuals are correlated, violating the assumption of residual independence and potentially affecting the validity of statistical inferences. The hypothesis and formula are as follows:

H_0 : There is no residual autocorrelation.

H_1 : There is residual autocorrelation.

$$\lambda_{LM} = T \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=1+1}^N \hat{\rho}_{ij}^2 \sim \chi^2$$

If the $p - value > 0.05$, then fail to reject H_0 and there is no autocorrelation. Conversely, if the $p - value$ is less than or equal to 0.05, the null hypothesis is rejected, indicating the presence of autocorrelation in the residuals.

D. Identify multicollinearity among independent variables by checking the Variance Inflation Factor (VIF). The VIF value indicates how much the variance of the regression coefficient increases due to correlation with other independent variables. If a variable's VIF is 1, it means there is no correlation with the other independent variables. A VIF value between 1 and 5 indicates moderate correlation, and a value greater than 10 indicates a serious multicollinearity problem that needs to be addressed. The VIF formula for the j th independent variable is:

$$VIF_j = \frac{1}{1 - R_j^2}$$

Where R_j^2 is the coefficient of determination of the regression of the j th independent variable against all other independent variables.

(4) Estimating Random Effect Model parameters using Cluster Robust Standard Error (CRSE). This estimate is used because the assumptions of heteroscedasticity and autocorrelation are violated. The CRSE formula is as follows:

$$\hat{V}[\hat{\beta}] = c(X'X)^{-1} \left(\sum_{g=1}^G X'_g \hat{u}_g \hat{u}'_g X_g \right) (X'X)^{-1}$$

(5) Evaluate regression model parameters through R- square value calculation and parameter significance testing.

(6) Interpret the regression model based on statistically significant parameters.

As for the second phase, after conducting a quantitative analysis, the researcher will proceed to the second stage, namely a qualitative study. Qualitative data were analyzed thematically using coding of interview transcripts to identify key patterns related to policy distribution, environmental impact, and perceived inequality. Thematic interpretation was informed by Bentham's utilitarian lens,

focusing on whether policy outcomes maximized collective welfare in affected regions.

4. Result and Discussion

4.1 *The Effect of Nickel Downstream on Poverty in Mining Regions*

The 2020 nickel downstream policy led to an explosion in refined nickel production, coinciding with the world's surge in electric car sales over the past decade amid challenges posed by climate change. Exports of nickel-containing metals continued to rise in line with foreign direct investment in the metals industry (Kim, 2023). Mixed sulfide and mixed sulfide precipitate are among the primary components used to produce lithium batteries for electric cars (Chan, 2023; IndoCommodities, 2024). It is suitable for Indonesia, which wants downstream nickel resources with regulations and investment to develop the domestic electric vehicle battery industry (Chan, 2023; Gupta, 2023). Indonesia has four of the largest nickel-producing provinces: Central Sulawesi, South Sulawesi, Southeast Sulawesi, and North Maluku. The following are some of the nickel-producing districts/cities in some of these provinces;

Table 2: Descriptive Statistics

District/Cities	2019	2020	2021	2022	2023
Morowali	13.75	13.43	13.75	12.58	12.31
Konawe	12.34	12.2	13.03	12.57	13.02
Kolaka	11.92	11.6	12.43	11.51	11.8
East Halmahera	15.39	15.45	15.04	13.14	12.47
Central Halmahera	14.12	13.56	13.52	12	11.44
North Halmahera	4.55	4.45	5.22	4.58	4.62
Bantaeng	9.03	8.95	9.41	9.07	9.18
East Luwu	6.98	6.85	6.94	6.81	6.93

According to the percentage Table of the poor population in eight regions during the period 2019 to 2023, there is variation in patterns between regions. Some regions show a declining trend, while others experience an increase or remain relatively stable. The most significant decline occurred in East Halmahera, from 15.39% in 2019 to 12.47% in 2023, a drop of about 2.92 points. Significant declines also occurred in Central Halmahera, from 14.12% to 11.44%, and in Morowali from 13.75% to 12.31%. These three regions have seen improvements in poverty conditions over the last five years. On the other hand, two regions experienced a slight increase in the percentage of the poor population: Konawe

(from 12.34% to 13.02%) and Bantaeng (from 9.03% to 9.18%). Meanwhile, Kolaka and East Luwu tend to be stable, with minimal year-to-year changes.

Compared with other regions, East Halmahera consistently had the highest poverty rate in 2019 and 2020. However, its position has continued to decline until 2023. On the other hand, North Halmahera has had the lowest poverty rate for five consecutive years, ranging from 4.45% to 5.22%. Thus, although there is generally a trend of poverty reduction across most regions, some regions still show increases or stagnation that require attention.

A. Estimation of Panel Data Regression Model

The panel data regression model can be estimated using three tests: the Chow Test, the Lagrange Multiplier Test, and the Hausman Test. The results of each of these tests are shown in Table 3 below;

Table 3: The Result of Chow, Lagrange Multiplier, and Hausman Test

Test	Hypotheses	Statistical Test	Decision
Chow	$H_0: CEM$ $H_1: FEM$	$p - value < 0.001$	Reject H_0
Lagrange Multiplier	$H_0: CEM$ $H_1: REM$	$p - value < 0.001$	Reject H_0
Hausman	$H_0: REM$ $H_1: FEM$	$p - value = 0.992$	Fail to reject H_0

Based on Table 3, the best-estimated model is the Random Effect Model (REM). The next step is to perform modeling using the REM approach.

B. Normality Test

Normality tests are conducted using the Jarque-Bera test with the following hypotheses:

H_0 : Errors are normally distributed

H_1 : Errors are not normally distributed

Table 4: The Result of Normality Test (Jarque-Bera)

Jarque-Bera Value	$p - value$	$\chi^2_{0.05;2}$
2.032	0.362	5.991

Based on Table 4, the value of Jarque-Bera is known = $2.032 < \chi^2_{0.05;2}$ table = 5.991 and $p - value = 0.362 > \alpha_{0.05}$, so it can be concluded that H_0 is fail to rejected, which means there is enough evidence to state that the error is usually distributed.

C. Homoscedasticity Test

The homoscedasticity test used in this study employs the Breusch-Pagan (BP) test. The hypotheses in the Breusch-Pagan test are as follows:

$$H_0 : \sigma_1^2 = \sigma_2^2 = \dots = \sigma_{40}^2 \text{ (There are no signs of heteroscedasticity)}$$

$$H_1 : \text{At least one } \sigma_i^2 \neq \sigma^2 \text{ (There are signs of heteroscedasticity)}$$

Table 5: Test for Heteroscedasticity using the Breusch-Pagan test (BP)

Nilai <i>Breusch-Pagan</i>	<i>p – value</i>	$\chi_{0.05,6}^2$
28.525	<0.001	12.592

Based on Table 5, the results of the homoscedasticity test show a Breusch-Pagan (BP) value of 28.525, which is greater than the Chi-square table value ($\chi_{0.05,6}^2$) of 12.592. This is also confirmed by a *p – value* of 0.000, which is less than the significance level (α) of 0.05. Therefore, the null hypothesis (H_0) is rejected, indicating heteroskedasticity in the data.

D. Autocorrelation Test

The autocorrelation test used in this research employs the *Breusch-Pagan* (BP) test. The hypothesis in the *Breusch-Pagan* test is as follows:

$$H_0 : \sigma_1^2 = \sigma_2^2 = \dots = \sigma_{40}^2 \text{ (There are no signs of autocorrelation)}$$

$$H_1 : \text{At least one } \sigma_i^2 \neq \sigma^2 \text{ (There are no signs of autocorrelation)}$$

Table 6: Autocorrelation Test of Breusch-Pagan (BP)

Nilai <i>Breusch-Godfrey</i>	<i>p – value</i>	$\chi_{0.05,6}^2$
31.059	<0.001	12.592

Based on Table 6, the results of the autocorrelation test show a Breusch-Godfrey (BP) value of 28.525, which is greater than the Table *Chi-square* value ($\chi_{0.05,6}^2$) of 12.592. In addition, the obtained *p – value* is less than 0.001, which is smaller than the significance level of 0.05. Thus, the null hypothesis (H_0) is rejected, and it can be concluded that the data exhibit autocorrelation.

E. Multicollinearity Check

One assumption that must be met before performing panel data regression analysis is that there is no multicollinearity among the independent variables.

Table 7: Multicollinearity Check

Variable	VIF Value
X_1	2.682
X_2	2.505
X_3	2.288
X_4	3.914
X_5	1.425
X_6	1.358

Based on Table 7, all variables have a VIF value below 10. Thus, there is no indication of multicollinearity in the REM model.

A. Modeling Using Random Effect Model

Furthermore, the data are modeled using a random-effects panel regression, resulting in an R-square of 55.294%. Thus, it can be concluded that the independent variables explain 55.294% of the variation in the percentage of the poor population (Y), with the remaining variation explained by other factors. The results of the partial tests obtained are as follows;

Table 8: Random Effect Model

Variable	Coefficient	Standard Error	$t_{statistics}$	$p - value$	Decision
X_1	0.416	0.218	1.903	0.057	Fail to reject H_0
X_2	0.001	0.001	0.766	0.443	Fail to reject H_0
X_3	-0.0005	0.002	-0.250	0.802	Fail to reject H_0
X_4	-2.113	0.533	-3.959	0.000	Reject H_0
X_5	-0.187	0.101	-1.853	0.064	Fail to reject H_0
X_6	-0.000005	0.000	-1.198	0.231	Fail to reject H_0

B. Cluster Robust Standard Error (CRSE)

Based on the results of the panel-data regression assumption tests using a random-effects approach, it was found that the assumptions of homoskedasticity and autocorrelation are violated. Although this violation does not affect the unbiased and consistent nature of the model estimates, it causes the standard errors to be biased. As a result, the validity of the model testing, whether simultaneous or partial, is reduced. Therefore, it is necessary to adjust the standard error by applying CRSE, where individual units or districts/cities (i) are used as cluster variables in the calculations. The estimated results of the panel data regression model with random effects using CRSE are presented in the following table;

Table 9: The Result of Cluster Robust Standard Error (CRSE)

Variable	Coefficient	Standard Error	$t_{statistics}$	$p - value$	Decision
X_1	0.416	0.289	1.439	0.159	Fail to reject H_0
X_2	0.001	0.0004	2.469	0.018	Reject H_0
X_3	-0.0005	0.0007	-0.811	0.422	Fail to reject H_0
X_4	-2.113	0.451	-4.686	<0.000	Reject H_0
X_5	-0.187	0.042	-4.460	<0.000	Reject H_0
X_6	-0.000005	0.000	-1.8148	0.078	Fail to reject H_0

After re-estimating using CRSE, the standard errors of the regression parameters changed. This change indicates that the correction has been successfully applied to address heteroskedasticity and autocorrelation, resulting in more accurate standard error estimates. In addition, there is an adjustment in the t-statistic and p-value, which shows a direct relationship with changes in the standard error. The estimated parameters from the best corrected model are presented as follows;

$$\hat{y}_{it} = \beta_{0i} + 0.001X_{2it} - 2.113X_{4it} - 0.187X_{5it} (?)$$

Furthermore, the estimated value of β_{0i} obtained for each district/city of the best model is as follows:

Table 10: Estimated Values for Each Region

Regency/City	β_{0i}
Morowali	148.265
Konawe	148.963
Kolaka	149.386
East Halmahera	150.977
Central Halmahera	139.617
North Halmahera	142.323
Bantaeng Regency	145.853
East Luwu	143.623

Based on the equations in Table 10, the estimated panel-data regression model shows the relationship between the dependent variable y_{it} and three independent variables: X_{2it} , X_{4it} , and X_{5it} . The estimation results show that the coefficient for X_{2it} is 0.001. This means that every increase of 1 unit in industrial

processing will increase the percentage value of the poor population by 0.001 units, assuming other variables remain constant. Meanwhile, X_{2it} has a negative coefficient of -2.113, indicating that a 1-unit increase in life expectancy reduces the percentage of the poor population by 2.113 units. Similarly, the variable X_{5it} also negatively affects the percentage of the poor population, with a coefficient of -0.187. This means that an increase of 1 unit in the literacy rate will decrease the percentage of the poor population by 0.187 units.

Given the nickel industry's significant adverse impact, it can eliminate thousands to tens of thousands of fishermen and farmers, leaving them without livelihoods. Given the increase in the poverty index in 3 provinces in Indonesia, the largest producers of nickel, it is argued that nickel downstream cannot create new jobs to end poverty. Fundamentally, fishermen and farmers experience job losses when the nickel industry undermines environmental conditions that support local communities' livelihoods (Litha, 2023).

The activities of the nickel downstream industry have minimal implications for reducing the unemployment rate and regional inequality, and they only negatively affect ecological and public health. The narration regarding nickel downstream can improve local communities' welfare by recruiting labor and increasing wages, which can be denied. The cumulative number of workers in several fields during vulnerable times over 15 years reached US\$14.71 billion, or Rp. 228 trillion. The BAU plan for labor projections during a relatively long, vulnerable period results in lower income. Nickel downstream activities initiate this. As experienced by farmers and fishermen, nickel downstream has led to a negative impact on several sectors, especially agriculture and fisheries. This is based on losses incurred by Indonesia's three largest nickel-producing provinces, totaling US\$387.10 or Rp. 6 trillion. Explicitly, fishermen and farmers will suffer losses of US\$234.84 million, or Rp3.64 trillion, over the next 15 years (Syahni, 2024).

4.2 The Challenges of Nickel Downstream Policy Implementation in Indonesia

Nickel mining in Indonesia has drawn global attention for its crucial role in supplying raw materials to the global electric vehicle (EV) battery industry. As one of the world's largest nickel producers, Indonesia leverages this resource through aggressive policies to maximize its economic benefits. By focusing downstream, the Indonesian government hopes to create high-value products, such as EV batteries, domestically, which is critical to the world's energy transition towards greener technologies (Kranenburg, 2024; Putra & Samputra, 2023). However, there are enormous social and environmental costs behind this economic success.

Human rights violations in the mining or nickel smelter (refining) sector are prevalent in Indonesia (Djamhari et al., 2024). For example, around 200

farming families are threatened with losing their jobs, and communities whose lives are disrupted by environmental damage stemming from nickel mining company activities and land exploitation in South Konawe Regency, Southeast Sulawesi Province, which began in 2000 (Peribadi et al., 2015). The way the state carries it out in a repressive manner is undoubtedly contrary to human rights. The state must protect its citizens in accordance with the principle of “*Salus Populi Suprema Lex Esto*” (Holqi et al., 2024).

Similar cases also occur in the form of health losses, such as potential deaths due to exposure to toxic air originating from the coal-based nickel industry in nickel-rich areas, such as Central Sulawesi, Southeast Sulawesi, South Sulawesi, and North Maluku, have also continued to increase since nickel downstream began in 2020 (Myllyvirta et al., 2024; Syarifuddin, 2022). Melky, Campaign Chair of the Mining Advocacy Network²¹ found a land grab by a nickel company against the Tobelo Dalam tribe in the forest of North Halmahera, North Maluku, to build a company distribution road. Likewise, the findings and reports of several international media outlets since March 2021 about criminalization and violence against peasant residents during land and environmental struggles against mining companies on Wawoni Island, Konawe Regency, Southeast Sulawesi, and in several places in North Maluku and Central Sulawesi (Korteweg & Kranenburg, 2024).

Land and environmental exploitation is a form of human rights violation when, according to the Universal Declaration of Human Rights, it concerns adequate living standards and circumstances that make it impossible to make a living (Article 25, Paragraph 1, Universal Declaration of Human Rights, 1948). The conception of human rights includes recognition, protection, and respect for human dignity. The conceptual development of human rights after World War 2 also emphasized protecting society from governments that sought to ‘wage war’ against certain groups (Sabine et al., 2010).

This emphasis can also relate to people directly dealing with governments or companies that are in conflict of interest. Not only the government but also companies, especially nickel companies, are economic actors that often come into conflict with citizens due to nickel business negotiations that affect the socioeconomic life of the community (Putra & Samputra, 2023). For example, several nickel refining companies in Bantaeng Regency, South Sulawesi, have failed to fulfill their Corporate Responsibility to Respect Human Rights (Aulia et al., 2020). It is a long historical record that mining interests in Indonesia, as in other countries, are shrouded in socioeconomic, Cultural, and environmental conflicts between mining operators and local or Indigenous communities (Resosudarmo et al., 2009).

Progressive growth, such as the expansion of mining regions by companies in Indonesia, has been evident since the late 2020s but has not been matched by

significant ecological rehabilitation or the restoration of the spatial impacts of mining and industry, and still ignores the pressures of socio-ecological issues (Heijlen & Duhayon, 2024). However, the nickel downstream policy since 2020 has been heavily scrutinized for its role as a Green Crime, i.e. adverse impacts on the environment (deforestation and greenhouse gas emissions), human rights, Health, and livelihoods (Heijlen & Duhayon, 2024; Rynaldi et al., 2024).

Still, in South Konawe Regency, research conducted on residents of Wonua Kongga Village provides empirical evidence that deforestation, pollution from mining, water pollution, agrarian damage, landslides, road damage, and other impacts are due to nickel mining activities (Korteweg & Kranenburg, 2024; Surdin et al., 2022). Deforestation and pollution of marine ecosystems (including mangroves) also occur in the Indonesia Morowali Industrial Park in Morowali Regency, Central Sulawesi, where more than 20 nickel mining and downstream companies operate (Korteweg & Kranenburg, 2024; Syarifuddin, 2022).

The current nickel mining industry has yet to fulfill its goals for people's welfare and ecological sustainability, despite the social injustice and forest destruction experienced by local communities, such as Morowali and Central Halmahera. Deforestation, as part of environmental degradation, is the conversion of forested areas to non-forested areas (direct land use and land cover), such as mining, urban, vacant land, or agricultural areas, which degrade ecosystems and biodiversity (Heijlen & Duhayon, 2024; UN Environment Programme, 2004). The trail of deforestation in Indonesia since the New Order cannot be explained solely by political factors, especially the roles of policymakers and political forces, with support from the international community. During the New Order era, policymakers who prioritized industrialization for economic growth and development, without considering environmental consequences, contributed to deforestation and forest exploitation in Indonesia (Dauvergne, 1993), a trend that persists today (2020-2024).

However, factually, Indonesia is one of the world's largest nickel producers (Heijlen & Duhayon, 2024; Kranenburg, 2024). Empirical research found around 32 nickel product projects or companies in operation and 20 more under development in Indonesia from 1976 to 2024. The progressive growth of nickel industrialization since 2020 above is due to the policy of banning nickel ore exports to ensure the continuity of industrial raw materials (processing and refining) of nickel, economic growth, employment, and resource sovereignty in Indonesia (Putra & Samputra, 2023).

The policy is outlined in the Minister of Energy and Mineral Resources (ESDM) Regulation Number 11 of 2019 concerning the Second Amendment to the Minister of ESDM Regulation Number 25 of 2018 concerning the Mineral and Coal Mining Business. In the global economic competition, a nickel downstream policy is also urgently needed to support the production of electric car batteries (Korteweg & Kranenburg, 2024). It is a futuristic, renewable transportation

technology, and the President Joko Widodo administration has sought to process nickel rather than mine it and sell raw materials at low prices. Therefore, this nickel downstream policy is to advance the circle of industrial and technological economic progress in Indonesia toward becoming a developed country. However, the socio-ecological record of human rights violations and deforestation is a big note in reforming this policy.

The expansion of the nickel industry has caused significant environmental damage. Nickel-rich regions in Indonesia, such as Central Sulawesi, Southeast Sulawesi, and North Maluku, have experienced massive deforestation, soil erosion, and water pollution. Mining processes involving extensive land clearing and nickel extraction from laterite deposits have destroyed essential ecosystems, including rainforests and mangroves (Surdin et al., 2022). In Morowali, for example, extensive deforestation and water pollution have damaged local biodiversity and disrupted the livelihoods of coastal communities dependent on fishing and agriculture.

The environmental impact of nickel mining is also reflected in its contribution to greenhouse gas emissions. Extracting and processing nickel requires enormous energy, thereby increasing carbon emissions. This creates a paradox in which a resource essential for EV battery production, intended to reduce global carbon emissions, contributes to environmental degradation and climate change (Rynaldi et al., 2024). Such contradictions highlight the importance of more sustainable mining practices and stricter environmental regulations. In addition, the social impacts of the nickel industry boom are also of great concern. Local communities, particularly indigenous groups in regions such as South Konawe and North Halmahera, have been forced off their ancestral lands to make room for nickel mines. These communities often experience land displacement without adequate compensation, leaving them economically vulnerable and disconnected from their traditional ways of life. In addition, many of these areas are subject to agrarian exploitation, where mining companies take over agricultural land, exacerbating food insecurity and poverty among the local population.

Health issues are also a significant concern. Communities living near nickel smelting facilities, particularly in Central Sulawesi and Southeast Sulawesi, report increased respiratory illnesses, skin problems, and other health disorders due to the release of toxic chemicals into the air and water. Air pollution from smelting operations, which release sulfur dioxide and other harmful substances, has created a public health crisis in these regions. Residents often lack access to adequate health services and are most affected by these health risks. Despite these issues coming to the fore, efforts to protest the environmental and social damage caused by nickel mining are often met with resistance. Activists and local communities who express their concerns usually face intimidation and legal challenges, with some being criminalized for defending their rights and the

environment. This highlights the broader problem of political implications and corruption in the industry, which means that powerful business interests often trump the voices of affected communities (Myllyvirta, 2024).

From a legal perspective, Indonesia's nickel industry has also been criticized for failing to meet corporate social responsibility (CSR) standards. While Indonesia's economic policies are geared towards maximizing profits from its natural resources, there are significant gaps in ensuring that companies operating in the nickel sector respect human rights and mitigate environmental damage. Critics argue that the government's focus on industrial growth has prioritized short-term economic gains over long-term sustainability and the Well-being of local communities (Aulia et al., 2020). In this context, “green crime” emerged to describe illegal and unethical practices in the industry, including deforestation, pollution, and violations of environmental laws (Rynaldi et al., 2024).

The environmental and human rights violations associated with nickel mining are not only a national but also a global problem. As the world shifts to more environmentally friendly technologies, the demand for nickel will continue to increase. This creates a moral dilemma for countries and companies that depend on nickel for EV production. While nickel is essential for reducing carbon emissions and promoting renewable energy, its extraction and processing contribute to environmental damage and social injustice. This underscores the need for a global framework that ensures sustainable, ethical nickel production, balancing economic growth with environmental protection and human rights (Heijlen & Duhayon, 2024).

Strategic economic programs such as nickel downstream need to take into account Article 4 Paragraph (4) of the Fourth Amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which states that ‘the national economy is based on economic democracy with the principles of togetherness, efficiency, Justice, sustainability, environmentally sound...’. These principles mean that public projects should not externalize costs onto any party; instead, public projects should be run with the principles of togetherness, discussion with all parties, and, most importantly, environmental sustainability. Public policies, such as national strategic projects, may be top-down. Still, the process and objectives must be inclusive, minimizing losses and negative impacts on affected parties while increasing the number of beneficiaries. Labor absorption and industrialization benefits are positive realities of the nickel downstream policy. However, this does not mean ignoring the socio-ecological aspects that are directly affected; the idea and policy of nickel downstream must consider various aspects related to this policy (Baraputri, 2023; Kamarudin, 2018).

Table 11: Analyzing Nickel Downstream through Utilization Theory as Justice

Nickel Downstream Policy with Utilization Theory	Explanation
Provide Subsistence	In providing subsistence, policies must guarantee the protection of the community as an agenda for sustaining life (Bentham, 1914). Increasing the added value of nickel ore or the manufacturing industry's output into finished or semi-finished goods can enhance the economic value (selling value) of nickel ore as a quality export commodity. Smelters are industries that manage nickel ore before it can be reprocessed, but many smelter industries are still entirely dependent on government policy commitments (AA, Interview, 2024). This policy aims to use resources efficiently through value-added programs for processed goods. Technocratic considerations for downstream nickel and a vision of profitable industrialization are underway. Despite plans to utilize deposit nickel to provide a broad chain effect (strategic and complex aspects), this still needs to be resolved. There must be a more measurable and robust plan to maximize the added value in this nickel downstream policy while preventing and minimizing environmental impacts (AAC, Interview, 2024).
Provide Abundance	Policies are required to provide guarantees to the community to create welfare. This is based on the view that human nature is dynamic, so life's needs always arise. Welfare can be created by the efforts to produce a source of livelihood. So, legal products must provide certainty so people can make a living and support themselves (Halevy, 1934). Rivers and beaches indicate whether an industrial activity considers its impact on the surrounding environment. If rivers and streams (upstream or downstream) are polluted, such as changing colour, then industrial management can be considered damaging to the environment due to poor ecological management. Good mining management should not disturb the river or the environment (AAC, Interview, 2024). Waste management (negative externalities) must be implemented to reduce impacts on human health and marine animals. Downstream is a public project that the state must implement to stimulate production. It should not be based solely on short-term gains but should provide the broadest

Nickel Downstream Policy with Utilization Theory	Explanation
	possible benefit to society, the environment, and justice (AA, Interview, 2024).
Attain Equality	The law must be social, cultural, and egalitarian to attain Equality. The principle of Equality is oriented towards Equality of opportunity, not Equality of conditions. The Equality principle can have implications for justice (Schofield, 2009). The downstream policy remains quite exclusive and elitist in its approach to the political process. It does not involve parties representing the scientific community and the general public providing input on the broadest possible benefits and preventing negative externalities (AAC, Interview, 2024). The political process is also biased toward business groups and their relationships with policymakers. Due to the lack of Criticism of Mineral Policy Supervision, the Legislative Body (DPR-RI) is also in a grey area. The implementation of the nickel policy should also ideally be carried out by state-owned companies rather than the private sector, which is the dominant party (AA, Interview, 2024). Compensation should aim to prevent and solve environmental problems affected by nickel industry activities. Corporate social responsibility is not just about compensating for problems or making amends, but also about taking on additional roles or social missions to provide other benefits to society (AAC, Interview, 2024).
Security	Policies need to provide guarantees of security and public order. These two aspects are the ideals of the law itself. Without a security policy, public order cannot be created. Thus, it has consequences for low wealth and no source of livelihood (Bentham, 1914). There is a need for law enforcement (police and prosecution) and a firm overhaul of rules. Environmental pollution and human rights violations can occur due to weak enforcement of corporate accountability rules or because laws do not adequately regulate this accountability (AAC, Interview, 2024). Rules governing the implementation of nickel downstream in the field must be synchronized (not conflicting) and consistently enforced by law enforcement (AA, Interview, 2024).

Source: Author Interview, AA & AAC (2024)

To formulate a fair policy, it is necessary to build a strong relationship between the government and civil society. one that is also oriented toward preventive efforts to reduce conflicts. Suitable policy formulation must be bottom-up (Holqi et al., 2024). The downstream activities of the nickel industry have not considered the adverse impacts and have become part of the 'structural victimization' of communities in the Sulawesi and North Maluku regions, especially issues of deforestation, environmental damage, public health, human rights violations, deprivation of living space, and marginalization of women. That nickel refining is highly carbon-intensive (Chan, 2023). Nickel mining can contribute to deforestation or water pollution through improper tailings disposal, especially in Sulawesi and Maluku, where there have been indications of adverse health impacts due to increased ecotoxicity and land being sold without the consent of local communities (Sasongko, 2024).

Labengki Island has not escaped the socio-ecological impacts of the approximately 50 nickel companies operating nearby in North Konawe Regency. Water becomes murky. The ocean is polluted, forests are cleared (for open-pit mining), and marine biota such as coral reefs are threatened, forcing fishermen to sail further to catch fish. Tourism potential is fading, though some residents also receive compensation from the company. However, residents consider that the compensation provided is not proportional to the more significant environmental damage that could persist in the long term. The company's environmental obligations agreed in the Work Plan and Budget with the Ministry of Energy and Mineral Resources still raise questions for residents regarding their implementation (Baraputri, 2023). From the above cases, the issue of nickel downstream policy at the conceptual stage concerns social and ecological justice and must be addressed through several reforms.

5. Conclusions

Based on the results of the above analysis, the researcher concluded that the estimated panel data regression model shows a relationship between the dependent variable (poverty) and three independent variables: Industrial Management, Life Expectancy, and Literacy Rate. The findings suggest a relationship between the dependent variable (poverty) and three independent variables: industrial management, life expectancy, and literacy rates. An increase of 1 unit in industrial processing will increase the percentage of the poor population by 0.001 units, an increase of 1 unit in life expectancy will decrease the percentage of the poor population by 2.113 units, and an increase of 1 unit in literacy rates will decrease the percentage of the poor population by 0.187 units. The results show that although the downstream contribution of nickel from the mining sector is high and positively influential through industrial management, its benefits do not reduce poverty in nickel mining regions. This is due to limited

local job opportunities and uneven income distribution. This is motivated by several factors; instead of improving the economy of the surrounding community, downstream actually has negative implications, namely causing farmers and fishermen to lose their livelihoods.

The challenges of nickel downstream policy implementation in Indonesia are that the production boom of processed nickel should ideally 'trickle down', but this project has not successfully addressed poverty. Local resources should be managed with the welfare of the surrounding community in mind, especially at the national level. They should at least help overcome poverty so that it is not just an economic surplus machine 'above the clouds'. Public policies that are supposed to provide aggregate social justice benefits should require evaluation of the allocation of economic benefits from nickel downstream to local communities and of the fulfillment of local communities' rights to the environment affected by the externalities of nickel industry activities. Nickel downstream policies need to minimize environmental impact; they are not based solely on short-term benefits but must provide the broadest possible benefits for society, the environment, and justice. The nickel downstream policy is still elitist, demanding law enforcement (police and prosecution) and firm rule overhaul. The limitation of this study is the continued need for in-depth exploration related to downstream nickel product data (from trade scale) in the GRDP within the nickel production and manufacturing blocks. A deeper understanding of the downstream nickel profit flow in general is still needed to assess the extent of capital surplus in downstream nickel projects. The economic impacts of downstream nickel can flow to local communities and people experiencing poverty, enabling them to accumulate significant income and allocate it to fund economic development.

6. Acknowledgements

The researcher expressed his gratitude to the colleagues who participated in this research, namely academics from the three institutions: the University of Muhammadiyah Malang, the University of Indonesia, and the University of Hasanuddin.

References

- Aulia, D., Ilmar, A., & Aspan, Z. (2020). Relasi Hak Asasi Manusia dan Tanggung Jawab Hukum Perusahaan Pengolahan dan Pemurnian Nikel. *Al-Azhar Islamic Law Review*, 2(1), 42-53. <https://doi.org/10.37146/ailrev.v2i1.38>
- Bentham, J. (1914). *Theory of Legislation*. Oxford University Press.
- Chan, K. L. (2023, March 12). *The Promise and Pitfalls of Indonesia's Nickel Boom*. S&P Global. <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/230313-the-promise-and-pitfalls-of-indonesia-s-nickel-boom-12632705>
- Dauvergne, P. (1993). The politics of deforestation in Indonesia. *Pacific Affairs*, 66(4), 497-518. <https://doi.org/10.2307/2760676>
- Djailani, M. F. (2025). Di Balik Klaim Sukses Hilirisasi Nikel: Tingkat Kemiskinan di Daerah Penghasil Justru Stagnan. Suara. <https://www.suara.com/bisnis/2025/01/26/104648/di-balik-klaim-sukses-hilirisasi-nikel-tingkat-kemiskinan-di-daerah-penghasil-justru-stagnan>
- Djamhari, E. A., Nurmansyah, R., Ningrum, D. R., Wardhani, E. A. K., & Ramdlaningrum, H. (2024). *Melacak Jejak Pembiayaan: Dampak Lingkungan dan Sosial Industri Nikel di Indonesia*. Perkumpulan Prakarsa. <https://repository.theprakarsa.org/id/publications/568056/melacak-jejak-pembiayaan-dampak-lingkungan-dan-sosial-industri-nikel-di-indonesi%0Ahttps://repository.theprakarsa.org/media/publications/568056-melacak-jejak-pembiayaan-dampak-lingkung-9ae3b265.pdf>
- Gali, F., Holqi, F., & Widiyanto, I. T. (2024). Philosophical Analysis of Positivism Article 6 (1) ICCPR in The Construction of Armed Criminal Group Human Rights. *Andalas Law Journal*, 9(1), 1-16. <https://doi.org/10.25077/alj.v9i1.62>
- Gupta, K. (2023, December 7). *Indonesia Doubles Down on Nickel Export Bans and Downstreaming*. East Asia Forum. <https://eastasiaforum.org/2023/12/07/indonesia-doubles-down-on-nickel-export-bans-and-downstreaming/>
- Halevy, E. (1934). *The Growth of Philosophy Radicalism*. Faber & Faber Ltd.
- Heijlen, W., & Duhayon, C. (2024). An Empirical Estimate of the Land Footprint of Nickel from Laterite Mining in Indonesia. *Extractive Industries and Society*, 17, 101421. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2024.101421>
- Hill, H. (1997). *Indonesia's Industrial Transformation*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Holqi, F. G. F., Shellychah, I., & Arifudin, A. (2024). Analysis of SLAPP Actions by The State Through Hegemonic Philosophy: Study of Rejection of Gold Mining in Banyuwangi. *Journal of Education. Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 6(3), 1093-1105. <https://doi.org/10.34007/jehss.v6i3.2012>

- IndoCommodities. (2024). *Exploring Five Key Nickel Derivatives in Indonesia's Mining Sector*. Indocommodities.Net.
- Jain, R. (2024). *MHP, Nickel Sulphate Drive Indonesia Ni Export Growth*. Argusmedia. <https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/2595681-mhp-nickel-sulphate-drive-indonesia-ni-export-growth>
- Kim, K. (2023). *Indonesia's Uncertain Climb Up the Nickle Value Chain*. Lowy Institute. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-s-uncertain-climb-nickel-value-chain>
- Korteweg, R., & Kranenburg, V. (2024). *The Good, the Bad, and the Ugly: Resource Nationalism, Geopolitics, and Processing Strategic Minerals in Indonesia, South Africa, and Malaysia*. Clingendael Institute.
- Litha, Y. (2023). *Aliansi Sulawesi: Hilirisasi Nikel Cenderung Merugikan Ketimbang Menguntungkan*. Voaindonesia. <https://www.voaindonesia.com/amp/aliansi-sulawesi-hilirisasi-nikel-cenderung-merugikan-ketimbang-menguntungkan/7235316.html>
- Myllyvirta, L., Hasan, K., Kelly, J., Parapat, J., Adhinegara, B. Y., Rizqiana, A., Refani, F., Huda, N., Monica, L., Darmawan, J., & Utomo, W. T. (2024). *Membantah Mitos Nilai Tambah. Menilik Ulang Industri Hilirisasi Nikel: Dampak Ekonomi dan Kesehatan Dari Industri Nikel Di Sulawesi Tengah. Sulawesi Tenggara. dan Maluku Utara*. Centre for Research on Energy and Clean Air.
- Peribadi, Shuharty, R., Samsul. (2015). Pertambangan Nikel dan Implikasi Sosial Ekonomi: Studi Kasus pada Warga Masyarakat di Sekitar Wilayah Industri Pertambangan Kabupaten Konawe Selatan. *Etnoreflika*, 4(2), 804-812.
- Perry, C. (2023). *Indonesia to Prioritize Domestic MHP Production*. Fastmarkets. <https://www.fastmarkets.com/insights/indonesia-to-prioritize-domestic-mhp-production/>
- Pratiwi, E., Negoro, T., & Haykal, H. (2022). Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum? *Jurnal Konstitusi*, 19(2), 268.
- Putra, A. I., Sahl, D. F., Zou, G. C., & Makarim, N. R. (2024). *Bumi yang Terakhir*. Basya Media Utama.
- Putra, A. T., & Samputra, P. L. (2023). Analysis of Nickel Export Restriction and Downstream Policy in Indonesia. *Indonesian Journal of Multidisciplinary Science*, 3(3), 180-187. <https://doi.org/10.55324/ijoms.v3i3.749>
- Resosudarmo, B., Resosudarmo, I. A. P., Sarosa, W., & Subiman, N. (2009). Socioeconomic Conflicts in Indonesia's Mining Industry. *Society*, 3(2), 464.
- Rynaldi, A., Sinaga, E. H., & Sitorus, J. R. (2024). Kajian Kriminologi Hijau Terhadap Studi Kasus Hilirisasi Tambang Nikel. *Jurnal Lingkungan*

- Kebumian Indonesia*, 1(3), 1-7. <https://doi.org/10.47134/kebumian.v1i3.2572>
- Sabine, C. C., Mark, G., Steven, C. P. (2010). *The Politics of Human Rigjts: The Quest for Dignity*. Cambridge University Press.
- Sara. M. (2024, January 28). *Kontribusi Hilirisasi Nikel dan Kemiskinan*. Kompas. <https://money.kompas.com/read/2024/01/28/105103526/kontribusi-hilirisasi-nikel-dan-kemiskinan>
- Sasongko, N. A. (2024, July 29). *Booming Indonesian Nickel Industry Faces Challenges Ahead*. Thediplomat. <https://thediplomat.com/2024/07/booming-indonesian-nickel-industry-faces-challenges-ahead/>
- Schofield, P. (2009). *Bentham: A Guide for the Perplexed*. University College.
- Shanghai Metals Market. (2024, May 8). *Interpreting Global Nickel and Indonesia Stainless Steel Industries: Supply-Demand Dynamics and Outlook "Stainless Steel Industries*. Shanghai Metals Market. <https://news.metal.com/newscontent/102743109/Interpreting-Global-Nickel-and-Indonesia-Stainless-Steel-Industries:-Supply-Demand-Dynamics-and-Outlook%22Stainless-Steel-Industries>
- Silva, E. (2024, February 6). *Indonesian Nickel Production Dominates the Commodity Market*. S&P Global. <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/indonesian-nickel-production-dominates-commodity-market-80242322>
- Songbes, L. (2023). Konsep Filsafat Hukum Menurut Jeremy Bentham. *PATTIMURA Legal Journal*, 2(1), 49-61. <https://doi.org/10.47268/pela.v2i1.8678>
- Supartoyo, Y. H., Tatu, J., & Sendouw, R. H. E. (2014). The Economic Growth and the Regional Characteristics: The Case of Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 16(1), 3-18. <https://doi.org/10.21098/bemp.v16i1.435>
- Surdin, Nurhidayati, & Andrias. (2022). Dampak Pertambangan Nikel Terhadap Lingkungan Fisik. *Jurnal Penelitian Pendidikan Geografi*, 7(1), 2502-2776.
- Syahni, D. (2024, April 16). *Keuntungan Ekonomi Hilirisasi Nikel Terlibas Dampak Negatif*. Mongabay. <https://www.mongabay.co.id/2024/04/16/keuntungan-ekonomi-hilirisasi-nikel-hilang-terlibas-dampak-negatif/>
- Syarifuddin, N. (2022). Pengaruh Industri Pertambangan Nikel Terhadap Kondisi Lingkungan Maritim di Kabupaten Morowali. *Jurnal Riset & Teknologi Terapan Kemaritiman*, 1(2), 19-23. <https://doi.org/10.25042/jrt2k.122022.03>
- The Observatory of Economic Complexity. (2023). *Flat-Rolled Stainless Steel in Indonesia*. OEC. <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/flat-rolled-stainless-steel/reporter/idn>

- The Prakarsa. (2024, July 22). *Masyarakat Sekitar Tambang Nikel Masih Dihantui Kemiskinan*. Theprakarsa. <https://theprakarsa.org/masyarakat-sekitar-tambang-nikel-masih-dihantui-kemiskinan/>
- UN Environment Programme. (2004, November 7). *Atlas of Our Changing Environment (Issue January)*. UN Environment Programme. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9275>
- United Nations General Assembly. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Wang, X., Wang, A., Zhong, W., Zhu, D., & Wang, C. (2022). Analysis of International Nickel Flow based on the Industrial Chain. *Resources Policy*, 77, 102729. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.102729>
- Workman, D. (2025, June 4). *Top Stainless Steel Exporters by Country Plus Average Prices*. Worldstopexports. <https://www.worldstopexports.com/top-stainless-steel-exporters-by-country/>
- World Bank. (2019). *Aspiring Indonesia: Expanding the Middle Class*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/33237>

จิตวิทยาการทูต: การวิเคราะห์ความล้มเหลวของการเจรจาสันติภาพ ระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกาในช่วงดำรงตำแหน่งของสี จิ้นผิง และโดนัลด์ ทรัมป์ (ค.ศ. 2017–2021)

เมธา มณีศรี¹ และพรภวิชัย หล้าพิระกุล²

วันที่รับบทความ: 19 เมษายน 2568; วันที่แก้ไขล่าสุด: 9 กรกฎาคม 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 25 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาความล้มเหลวของการเจรจาสันติภาพระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกาในช่วงดำรงตำแหน่งของสี จิ้นผิงและโดนัลด์ ทรัมป์ (ค.ศ. 2017–2021) โดยเน้นบทบาทของจิตวิทยาการทูตในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ การวิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและแหล่งข่าวต่างประเทศเพื่อศึกษาพฤติกรรมของผู้นำทั้งสองภายใต้กรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูต ผลการศึกษาพบว่าความล้มเหลวของการเจรจาสันติภาพไม่ได้เกิดจากข้อขัดแย้งด้านเศรษฐกิจหรือการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการขาดการใช้กลยุทธ์ทางจิตวิทยาในการทูต ความแข็งแกร่งในท่าที วาทกรรมที่เผชิญหน้า และการยึดมั่นในอุดมการณ์และผลประโยชน์แห่งชาติ นโยบาย “BRI” ของจีนและ “America First” ของสหรัฐฯ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขันระหว่างประเทศมากกว่าการสร้างความเข้าใจร่วมกัน การศึกษานี้เน้นความสำคัญของการใช้จิตวิทยาการทูตอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมความเข้าใจ ลดความขัดแย้ง และออกแบบการสื่อสารทางการทูตที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างสันติภาพและเสถียรภาพระหว่างประเทศในระยะยาว

คำสำคัญ จิตวิทยาการทูต, การเจรจาเพื่อสันติภาพ, ความขัดแย้งจีน-สหรัฐฯ, โดนัลด์ ทรัมป์, สี จิ้นผิง

¹ สำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล: metha.maneesri@outlook.com

² สำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 อีเมล: pornpawis.lha@mfu.ac.th

Diplomatic Psychology: An Analysis of the Failure of Peace Negotiations between China and the United States during the Tenure of Xi Jinping and Donald Trump (2017–2021)

Metha Maneesri³ and Pornpawis Lhapeerakul⁴

Received: 19 April 2025; Revised: 9 July 2025; Accepted: 25 July 2025

Abstract

This article investigates the failure of peace negotiations between China and the United States during the presidencies of Xi Jinping and Donald Trump (2017–2021), with a particular focus on the role of diplomatic psychology in shaping great power relations. Employing content analysis and international news sources, the study examines the psychological behavior and leadership styles of both leaders within the framework of diplomatic psychology. The findings reveal that the breakdown of negotiations was not solely the result of economic or political disagreements but was significantly influenced by the absence of psychological strategy in diplomacy. Confrontational rhetoric, ideological rigidity, assertive posturing, and unwavering adherence to national interests contributed to diplomatic deadlock. China's Belt and Road Initiative (BRI) and the United States' "America First" policy functioned less as instruments of mutual understanding and more as tools of geopolitical competition. This study highlights the critical importance of incorporating diplomatic psychology into international negotiations to foster mutual understanding, reduce tensions, and design more effective diplomatic communication strategies conducive to long-term peace and stability.

Keywords Diplomatic Psychology, International Negotiations, China-U.S. Conflict, Donald Trump, Xi Jinping

³ School of Sinology, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100.
E-mail: metha.maneesri@outlook.com

⁴ School of Sinology, Mae Fah Luang University, Chiang Rai 57100.
E-mail: pornpawis.lha@mfu.ac.th

1. บทนำ

ในช่วงปี ค.ศ. 2017 จนถึงต้นปี ค.ศ. 2021 ที่ผ่านมานั้นความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างจีนและสหรัฐฯ ได้มีการก่อตัวของความขัดแย้งที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีน และสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ ในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การก่อตัวของความขัดแย้งดังกล่าวนำมาซึ่งสงครามการค้าที่เป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายทางการค้าของสหรัฐฯ ที่มีต่อจีน ในช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์นี้ได้มีความกังวลว่าสหรัฐฯ มีแนวโน้มจะติดกับดักธูซิดีส (The Thucydides Trap)⁵ ของจีนที่ดำเนินการผ่านนโยบาย “ข้อริเริ่มหนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI)

หากพิจารณาจากลักษณะของความสัมพันธ์และอำนาจ รวมถึงสถานะที่ทั้งสองประเทศเป็นประเทศมหาอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าวและแข่งขันกันอย่างเปิดเผยก็นำมาซึ่งการเผชิญหน้า (Allison, 2015) สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ ความแตกต่างในระบบการเมืองการปกครอง ค่านิยมและอุดมการณ์ทางความคิด รวมไปถึงวัฒนธรรมระหว่างสองประเทศ (Wang & Hu, 2019) โดย Samuel Huntington (1993) เป็นผู้ชี้ให้เห็นเรื่องนี้ในงานของเขาเรื่อง “The Clash of Civilizations” ซึ่งมองว่าประเทศต่าง ๆ จะทำสงครามระหว่างกันเพราะความแตกต่างทางวัฒนธรรม (Huntington, 1993) ทั้งสหรัฐฯ และจีนล้วนมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่แตกต่างกัน อันได้กลายเป็นรากเหง้าแห่งความขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ กล่าวคือ ขณะที่จีนดำเนินตามแนวทางลัทธิคอมมิวนิสต์แบบจีนที่เน้นค่านิยมรวมและการจัดการรวมศูนย์ แต่ในทางตรงกันข้าม แนวทางปฏิบัติของสหรัฐฯ ยึดมั่นในประชาธิปไตย และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่ทว่าในปัจจุบันนักวิชาการมีความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ที่คล้าย ๆ กับสงครามเย็น และจะเป็นสงครามเย็น 2.0 ในอนาคตอันใกล้ (Khong, 2019)

นอกจากนี้ การสื่อสารระหว่างกันโดยใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ทั้งการแสดงออกในที่สาธารณะของผู้นำทั้งสองประเทศ หรือหน่วยงานระหว่างประเทศทั้งของจีนและสหรัฐฯ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในท่าทีระหว่างกัน เช่น การเดินทางไปเยือนได้หวันของแนนซี เพโลซี (Nancy Patricia D'Alesandro Pelosi) ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2022 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤติการเผชิญหน้าทางยุทธศาสตร์ครั้งร้ายแรงระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และเป็นการส่งสัญญาณการใช้จิตวิทยาผ่านการสื่อสารที่ไม่มีเสียงอันนำไปสู่ไม่พึงพอใจ และความขัดแย้งทางการทูตระหว่างจีนและสหรัฐฯ ซึ่งจิตวิทยาการสื่อสาร หรือจิตวิทยาทางการทูต (Diplomatic Psychology: DP) ที่สหรัฐฯ ได้กระทำนั้นจีนมองว่าลักษณะดังกล่าวนี้ ถือเป็นการแสดงออกผ่านท่าที การกระทำ หรือการสื่อสารผ่านการทูตที่ยั่วยุจีนและทำโดยตั้งใจ เป็นกลอุบายทางจิตวิทยาทางการทูต แต่ในทางกลับกัน การมีจิตวิทยา

⁵ The Thucydides trap คือ ภาวะความกลัวของประเทศมหาอำนาจเก่าที่เกิดจากการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของมหาอำนาจใหม่ทั้งทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมถึงอำนาจทางทหารจนสามารถทัดเทียมอำนาจเก่าได้ ซึ่งมักจะลงเอยด้วยภาวะสงครามและการเปลี่ยนผ่านชั่วคราวที่ควบคุมเวทีโลก (New World Order)

ทางการทูตที่ตื้นเขิน สามารถที่จะนำมาซึ่ง “การเจรจาเพื่อสันติภาพ” (Peace Negotiations) แต่เมื่อมีการใช้จิตวิทยาทางการทูตที่ผิดพลาด (The Failure of Diplomatic Psychology) อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศได้เช่นกัน ดังนั้น การทำความเข้าใจปัจจัยทางจิตวิทยาทางการทูตมีความสำคัญในการดำเนินการสร้างสันติภาพ ความร่วมมือ รักษาความสัมพันธ์ หรือเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ ไม่ใช่แค่การหลีกเลี่ยงการเกิดความขัดแย้ง แต่ยังเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต หรือแม้กระทั่งการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น

หากย้อนไปในช่วงหลังสงครามเย็น สหรัฐฯ ได้ก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบโลก (World Order) ผ่านการใช้จิตวิทยาการทูตที่ช่วยสร้างการยอมรับในฐานะผู้นำโลก (Ikenberry, 2018) อย่างไรก็ตาม การผงาดขึ้นของจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ภายใต้การนำของสี จิ้นผิง พร้อมกับความสำเร็จทางเศรษฐกิจจากการปฏิรูปประเทศโดยเติ้ง เสี่ยวผิง (Deng Xiaoping) ได้ทำให้จีนกลายเป็นคู่แข่งสำคัญของสหรัฐฯ (Turner, 2013) ความเปลี่ยนแปลงนี้นำไปสู่การปรับนโยบายการทูตของจีนให้เข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะการใช้ “การทูตแบบนักรบหมาป่า” (Wolf Warrior Diplomacy: WWD) ซึ่งเน้นการโต้กลับเชิงรุก เช่น ในการประชุมสุดยอดสหรัฐฯ-จีนที่อะแลสกาในปี ค.ศ. 2021 โดยหยาง เจียฉือ (Yang Jiechi) นักการทูตจีนตอบโต้ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในซินเจียง ด้วยการวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติและความล้มเหลวของประชาธิปไตยในสหรัฐฯ (Wei & Davis, 2021; Reuters, 2021) การเผชิญหน้าเชิงสัญลักษณ์เช่นนี้สะท้อนถึงการใช้จิตวิทยาการทูตเพื่อสร้างแรงกดดันในเวทีระหว่างประเทศ (Financial Times, 2020) ฉะนั้น ความเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ เป็นสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์การโต้ตอบในปัจจุบันและอนาคต ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนนี้ส่งผลกระทบต่อกิจการโลก โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 2017-2021 ที่การเจรจาทางการทูตมีบทบาทในการจัดการความขัดแย้งและส่งเสริมความร่วมมือ แม้จะมีความพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ แต่บางครั้งการเจรจาก็ล้มเหลว ทำให้เกิดความตึงเครียด ส่วนหนึ่งมาจากการสื่อสารที่ผิดพลาด หรือการใช้จิตวิทยาการทูตที่ไม่เหมาะสม การสื่อสารที่ดีและจิตวิทยาทางการทูตที่เหมาะสมจึงมีความสำคัญในการลดความขัดแย้งระหว่างประเทศ (Tanner & Wang, 2016)

ดังนั้น งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ ผ่านพัฒนาการและความขัดแย้งทางการทูตระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2017-2021 โดยพยายามที่จะวิเคราะห์ว่าความขัดแย้งเกิดจากความตั้งใจหรือความผิดพลาดในการสื่อสารเชิงจิตวิทยาทางการทูต นอกจากนี้ ยังต้องการสำรวจบทบาทของจิตวิทยาการทูตในการเจรจาเพื่อสันติภาพในช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์และสี จิ้นผิง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการต่างประเทศของทั้งสองประเทศ ในมิติการเจรจาระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2017-2021 โดยมุ่งเน้นปัจจัยทางจิตวิทยาที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ การสื่อสาร และการประชุมระดับผู้นำในพื้นที่สาธารณะเปิดเผย โดยจะพิจารณาสาเหตุของการใช้จิตวิทยาการทูตที่ไม่ถูกต้องอาจนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น การสื่อสารที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสมและอุปสรรคทางจิตวิทยา ส่งผลต่อผลลัพธ์ของความขัดแย้งในการเจรจา และ

การสื่อสารระหว่างจีนกับสหรัฐฯ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจว่าเหตุใดการเจรจาบางครั้งประสบความสำเร็จ ในขณะที่บางครั้งกลับล้มเหลว ซึ่งความเข้าใจในพลวัตเหล่านี้จะมีความสำคัญต่อการทูตที่มีประสิทธิภาพ ให้แนวทางการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและจิตวิทยาทางการทูตของทั้งสองประเทศเพื่อที่จะช่วยสร้างเสถียรภาพระหว่างสองประเทศและนานาชาติ

2. แนวคิด ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

2.1 จิตวิทยาการทูต: แนวคิดและบทบาทของจิตวิทยาการทูตในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จิตวิทยาการทูต (Diplomatic Psychology: DP) เป็นศาสตร์ที่ศึกษาพฤติกรรมและกระบวนการตัดสินใจของนักการทูต โดยอาศัยหลักจิตวิทยาเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ (Langholtz & Stout, 2004) แนวคิดนี้มีพื้นฐานจากการผสมผสานองค์ความรู้ด้านจิตวิทยากับศาสตร์การทูต เพื่อช่วยให้การสื่อสาร การเจรจา และการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Darkó, 2018) โดยจิตวิทยามีบทบาทสำคัญในกระบวนการทูต เนื่องจากช่วยให้เข้าใจแรงจูงใจ อคติ และปัจจัยทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อพฤติกรรมของนักการทูตและผู้นำประเทศ (Eysenck, 2004) การตระหนักถึงปัจจัยเหล่านี้ สามารถช่วยให้นักการทูตจัดการสถานการณ์ความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติ (Radtchenko-Draillard, 2021)

อีกด้านหนึ่ง Gärling, Kristensen, Backenroth-Ohsako, Ekehammar, and Wessells (2000) ที่ได้ทำการศึกษาการวิเคราะห์บทบาทของจิตวิทยาในการเจรจาระหว่างประเทศ การป้องกันความขัดแย้ง และการส่งเสริมสันติภาพโลก โดยเน้นถึงการประยุกต์ใช้ความรู้ทางจิตวิทยาในด้านต่าง ๆ เช่น การตัดสินใจในสถานการณ์ที่ซับซ้อน ความยุติธรรมทางสังคม ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม และกระบวนการระหว่างวัฒนธรรม และได้เน้นย้ำว่าจิตวิทยาการทูตสามารถช่วยป้องกันความขัดแย้งและส่งเสริมการเจรจาที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม Tetlock (1999) ที่ตีความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านจากอคติทฤษฎี (Theory-Driven Bias) นักวิเคราะห์มักจะกรองข้อมูลให้สอดคล้องกับความเชื่อหรือกรอบแนวคิดที่ตนมีอยู่แล้ว เช่น นักสมดุลอำนาจ (Balance-of-Power Theorists) อาจอธิบายพฤติกรรมของรัฐแตกต่างจากนักเสรีนิยม หรือผู้สนับสนุนระเบียบสากล เช่นเดียวกับสหรัฐฯ ที่มองว่าจีนคือฝ่ายตรงข้ามของตน และตั้งข้อสังเกตว่าการตัดสินใจผิดพลาดและความเอนเอียงทางจิตวิทยาส่งผลให้เกิดการประเมินสถานการณ์ที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศที่มีอคติซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการเจรจาและการดำเนินงานทางการทูต

แต่กระนั้น Carnevale and Pruitt (1992) วิเคราะห์ว่าการเจรจาต่อรองเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ความเข้าใจในจิตวิทยาของคู่เจรจา ซึ่ง Neale and Bazerman (1991) อธิบายว่า “การตัดสินใจของผู้เจรจา” ไม่ได้มีพื้นฐานจากความมีเหตุผลเพียงอย่างเดียว (Rationality) แต่ยังได้รับอิทธิพลอย่างลึกซึ้งจาก “กระบวนการรับรู้และการตีความของมนุษย์”

(Cognition) ซึ่งมักมีอคติ (Bias) และข้อจำกัด (Bounded Rationality) ที่ทำให้การเจรจาเบี่ยงเบนจากผลลัพธ์ที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ และเสริมว่าปัจจัยด้านอคติทางความคิด วัฒนธรรม และเป้าหมายของแต่ละประเทศส่งผลต่อพฤติกรรมและผลลัพธ์ของการเจรจา ความล้มเหลวในการทำความเข้าใจจุดยืนของอีกฝ่ายอาจทำให้การเจรจาไร้ผลสำเร็จ หากอธิบายในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2012–2021 นั้นถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์เชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนของปัจจัยเชิงโครงสร้างและบทบาทของบุคคล โดยสามารถจำแนกออกเป็น 4 มิติหลัก ได้แก่ ความแตกต่างด้านอุดมการณ์ การสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ การแข่งขันเพื่อสถานะในเวทีโลก และบทบาทของผู้นำระดับสูงและจิตวิทยาทางการทูต

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Rubin, Pruitt, and Kim (1994) ในหนังสือ Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement ได้มองจิตวิทยาสังคมและการจัดการความขัดแย้งทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม องค์กร และระหว่างประเทศ ภาพรวมทางสังคมภายในประเทศและระหว่างประเทศนั้นล้วนมีส่วนให้เกิดกลไกที่ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น แต่ทั้งนี้กลไกดังกล่าวยังสามารถที่จะเกิดภาวะชะงักงัน (Stalemate) กล่าวคือสถานการณ์ที่ความขัดแย้งไม่สามารถคลี่คลายได้ง่าย และมีความต่อเนื่องต่อไป เช่น สงครามเย็น เป็นต้น ในมุมมองของ Lund (1996) ผู้วางรากฐานแนวคิด “การทูตเชิงป้องกัน” (Preventive Diplomacy) อธิบายว่าการป้องกันความรุนแรงนั้น จะต้องดำเนินการก่อนที่ความขัดแย้งจะลุกลามไปเป็นสงครามหรือการใช้ความรุนแรง โดยการทูตเชิงป้องกัน คือ การดำเนินการทางการทูตหรือมาตรการนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อป้องกันความขัดแย้งจากการปะทุ หรือยับยั้งไม่ให้ลุกลาม โดย Lund (1996) ยังได้แบ่งความขัดแย้งออกเป็นหลายระดับตาม “วัฏจักรของความขัดแย้ง” ได้แก่ ความขัดแย้งที่แฝงอยู่ (Latent Conflict) ความขัดแย้งเริ่มปรากฏชัด (Emerging Conflict) ความขัดแย้งเปิดเผย เช่น ความรุนแรงหรือสงคราม (Open Conflict) และภาวะตึงเครียดหลังความขัดแย้ง (Post-conflict tension) และเมื่อนำแนวคิดของ Rubin et al. (1994) และ Lund (1996) มาวิเคราะห์จะสามารถจำแนกจิตวิทยาการทูตออกเป็นสามระยะหลัก ได้แก่

(1) จิตวิทยาการทูตในช่วงสันติภาพ (During Peacetime) มุ่งเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และการป้องกันความขัดแย้งผ่านการสื่อสารที่เปิดกว้าง

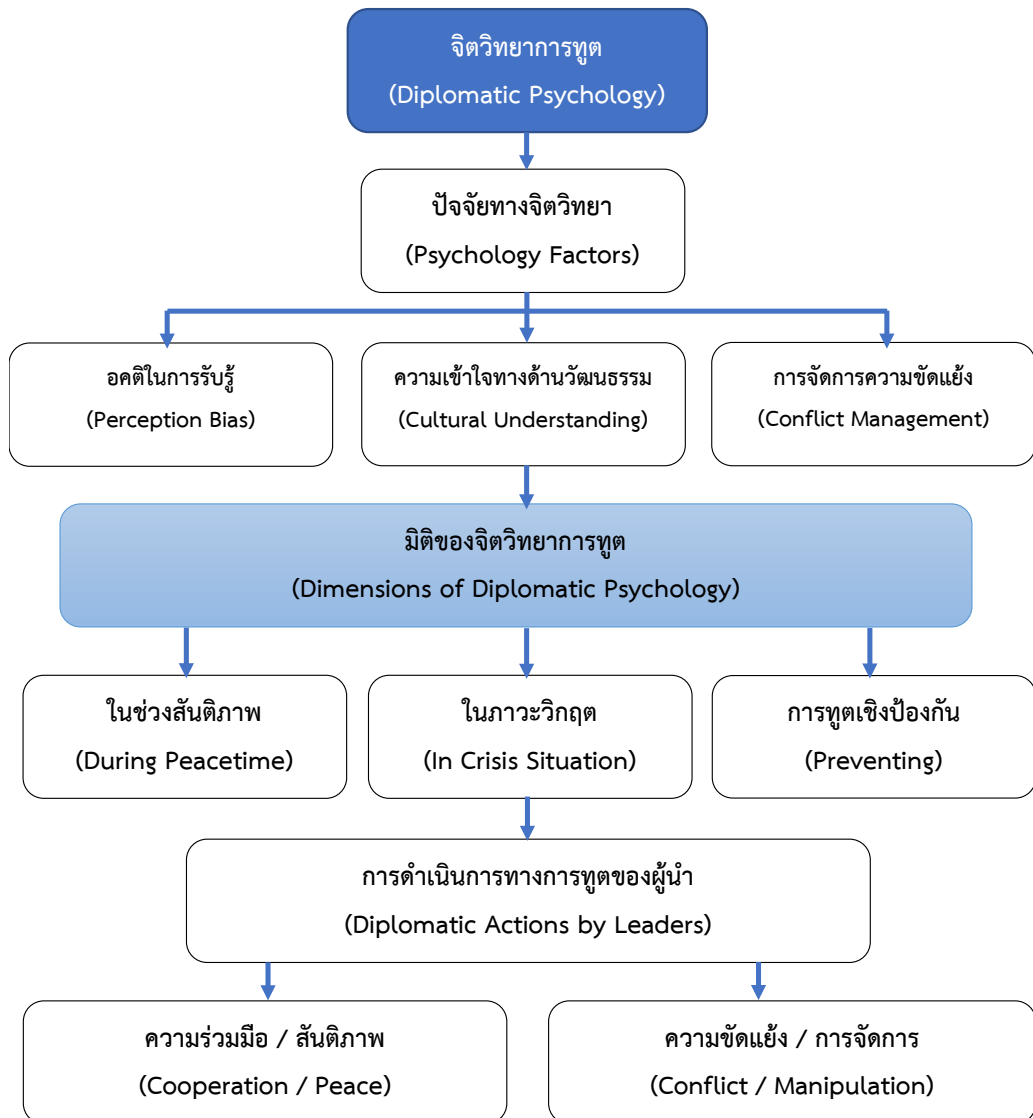
(2) จิตวิทยาการทูตในภาวะวิกฤต (In Crisis Situation) ใช้เทคนิคจิตวิทยาเพื่อควบคุมสถานการณ์ที่ตึงเครียด ลดโอกาสเกิดความเสียหาย และนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างสันติ

(3) จิตวิทยาการทูตเชิงป้องกัน (Preventing) เป็นแนวทางเชิงกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อป้องกันวิกฤตก่อนที่จะเกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ยและการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแก้ไขข้อขัดแย้ง

แม้ว่าจิตวิทยาการทูตจะสามารถใช้เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและสร้างสันติภาพระหว่างประเทศได้ แต่การใช้ในทางที่ผิดอาจนำไปสู่ผลกระทบเชิงลบ เช่น การบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การสร้างภาพลวงตาทางการทูต หรือแม้แต่การกระตุ้นให้เกิดความไม่ไว้วางใจและความขัดแย้ง (Langholtz & Stout, 2004) ดังนั้น การประยุกต์ใช้

จิตวิทยาการทูตอย่างมีจริยธรรมและมีเป้าหมายเพื่อความร่วมมืออย่างแท้จริงจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน สามารถอธิบายแนวคิดจิตวิทยาการทูตของ Rubin et al. (1994) Lund (1996) และ Langholtz and Stout (2004) ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 กระบวนการของจิตวิทยาการทูต



ที่มา: ประยุกต์จากแนวคิดของ Rubin et al. (1994) Lund (1996) Tetlock (1999) Gärling et al. (2000) และ Langholtz and Stout (2004)

หากวิเคราะห์จากแนวคิดของ Langholtz and Stout (2004) และ Darkó (2018) สามารถอธิบายผลลัพธ์ของการใช้จิตวิทยาการทูตในเชิงบวก (Positive) และเชิงลบ (Negative) ได้ดังต่อไปนี้ เชิงบวกคือ ส่งเสริมความร่วมมือ สร้างสันติภาพ และป้องกันวิกฤติ ส่วนในเชิงลบคือ บิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อผลประโยชน์ สร้างความไม่ไว้วางใจ และยั่วยุให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็คือ ถ้าหากว่าเจรจาหรือจัดการได้ จะนำไปสู่สันติภาพและความร่วมมือ แต่ถ้าหากจัดการความขัดแย้งไม่ได้ อาจจะนำไปสู่สงครามได้ในที่สุด หากวิเคราะห์ในเชิงตรรกะสามารถอธิบายได้ดังภาพต่อไปนี้

ปัจจัยเชิงจิตวิทยา (Psychological Factors) + บริบทการทูต (Diplomatic Context) →
รูปแบบพฤติกรรมทางการทูต (Diplomatic Behavioral Patterns) → ผลลัพธ์ของ
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Outcomes of International Relations)

จากภาพโครงสร้างนี้สะท้อนให้เห็นถึงกรอบการวิเคราะห์ในเชิงเหตุและผล (Cause-effect Structure) ของพฤติกรรมผู้นำหรือผู้แทนทางการทูตในระดับนานาชาติ โดยสามารถอธิบายได้เป็นลำดับดังนี้

(1) ปัจจัยเชิงจิตวิทยา (Psychological Factors) หมายถึงองค์ประกอบทางจิตใจ เช่น อคติ ความเชื่อ ความรู้สึกมั่นคงหรือไม่มั่นคงส่วนบุคคล ภูมิหลังทางวัฒนธรรม และแรงจูงใจส่วนบุคคล ซึ่งมีอิทธิพลต่อวิธีที่ผู้นำรับรู้สถานการณ์และตีความเจตนาของฝ่ายตรงข้าม

(2) บริบทการทูต (Diplomatic Context) คือ เงื่อนไขแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในช่วงเวลานั้น ๆ เช่น ภาวะสงครามการค้า ความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ เมื่อปัจจัยเชิงจิตวิทยา ผสมกับบริบททางการทูต ผู้นำจะมี “กรอบคิด” (Frame of Mind) ที่สะท้อนออกมาเป็นพฤติกรรม

(3) รูปแบบพฤติกรรมทางการทูต (Diplomatic Behavioral Patterns) ครอบคลุมพฤติกรรมที่แสดงออก เช่น การเลือกใช้ภาษาทางการทูตที่แข็งกร้าวหรือประนีประนอม การยอมรับหรือไม่ยอมรับการเจรจา การใช้อำนาจต่อรองหรือการสร้างพันธมิตร พฤติกรรมเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ผู้นำแต่ละคนเลือกกลยุทธ์ทางการทูตแบบใด เช่น เชิงความร่วมมือหรือเผชิญหน้า

(4) ผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Outcomes of International Relations) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจมีลักษณะหลากหลาย เช่น ความร่วมมือและความเข้าใจที่ลึกซึ้งขึ้น ความตึงเครียด ความขัดแย้ง หรือแม้แต่ว่าการแตกหักทางการทูต ที่อาจจะนำมาซึ่งสงคราม อันเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการที่เริ่มต้นจากปัจจัยทางจิตวิทยาและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

โดยสรุปแล้ว จิตวิทยาทางการทูตในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น มุ่งเน้นถึงพฤติกรรมทางการทูตของผู้นำในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงผลลัพธ์

ของเหตุการณ์ภายนอกหรือยุทธศาสตร์รัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นผลรวมของปัจจัยเชิงจิตวิทยาภายในตัวผู้นำ ที่ได้รับอิทธิพลจากบริบทของระบบระหว่างประเทศ และส่งผลต่อท่าทีและนโยบายที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นหรือเสื่อมถอยลงระหว่างรัฐต่าง ๆ เช่นเดียวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในช่วงการดำรงตำแหน่งของสี จิ้นผิง และโดนัลด์ ทรัมป์ ระหว่างปี ค.ศ. 2017-2021 และในช่วงปัจจุบัน

2.2 สาเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2012-2021)

สาเหตุความขัดแย้งของจีนและสหรัฐอเมริกานั้นมีอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง เทคโนโลยี อุดมการณ์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ และทั้งสองประเทศต่างมีประวัติความขัดแย้งร่วมกันกันมาอย่างยาวนาน ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยพยายามจะนำเสนอในขอบข่ายประเด็นเรื่องของการสื่อสารผ่านมุมมองจิตวิทยาทางการเมืองการทูต ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมในประเด็น “สาเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในปัจจุบัน” จะมุ่งทบทวนในช่วงปี ค.ศ. 2012 ที่สีจิ้นผิงได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดของจีนถึง ค.ศ. 2021 ที่เป็นจุดสิ้นสุดของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของโดนัลด์ ทรัมป์ในสมัยแรก โดยเน้นการทบทวนวรรณกรรมในสามประเด็นหลักได้แก่ ความแตกต่างด้านอุดมการณ์ การสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์และวาทกรรมการตอบโต้ระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้นำระดับสูง (สี จิ้นผิง กับบารัค โอบามา และโดนัลด์ ทรัมป์) ตลอดจนวิเคราะห์ภาพรวมของความขัดแย้งทั้งในมุมโครงสร้างอำนาจและบทบาทบุคลิกผู้นำในยุคนั้น

ในภาพรวมนั้น การศึกษาของ Lippert and Perthes (2020) วิเคราะห์ว่าความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ มีรากฐานจากการแข่งขันเพื่อสถานะในระดับภูมิภาคและระดับโลก การขยายอำนาจของจีนส่งผลกระทบต่อสถานะของสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจส่งผลให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ สถานะที่เพิ่มขึ้นของจีนยังถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมืองของสหรัฐฯ การศึกษาของ Xu (2024) เสริมว่าความขัดแย้งนี้ขยายไปถึงข้อพิพาททางการค้าและปัญหาด้านไต้หวัน ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของทั้งสองประเทศ โดยจีนเน้นหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ขณะที่สหรัฐฯ ใช้แนวทางแข็งกร้าวในการรักษาอำนาจของตนในภูมิภาคนี้

National Security Strategy (2018) ของสหรัฐฯ ได้นำเสนอผ่านรายงาน Remarks by Vice President Mike Pence on the Administration's Policy Toward China ระบุว่ายุทธศาสตร์ของจีนภายใต้สี จิ้นผิง เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านโครงการ “ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” และการใช้ “Soft Power” แบบจีนเช่น สถาบันขงจื่อ การทูตแพนด้า เป็นต้น ในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จีนให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการสร้างโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับประเทศพันธมิตรในขณะที่ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ภายใต้การบริหารของทรัมป์มุ่งเน้นการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยการใช้ยุทธศาสตร์ “Grand Strategy” และมุมมองที่แข็งกร้าวต่อจีน (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2561; ประภัสสร เทพชาติดี, 2562) ยิ่งไปกว่านั้น สุนทรพจน์ของไมค์ เพนซ์

(Mike Pence) ที่นำเสนอผ่านรายงานของ National Security Strategy ของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2018 ได้ตอกย้ำถึงการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ที่มีมุมมองต่อจีนในเชิงลบอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนี้ สหรัฐฯ พยายามจำกัดอิทธิพลของจีนผ่านการขยายบทบาทในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และการจุดชนวนความขัดแย้งในทะเลจีนใต้

(1) ความแตกต่างด้านอุดมการณ์

จีนดำเนินระบอบสังคมนิยมแบบอำนาจนิยมภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ ในขณะที่สหรัฐฯ ดำรงตนในฐานะผู้นำของระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งความแตกต่างนี้ไม่ใช่เพียงแค่รูปแบบการปกครองเท่านั้น หากแต่สะท้อนถึงค่านิยมพื้นฐาน ความเชื่อ และเป้าหมายทางการเมืองที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง Lee (2021) และ Lungu (2021) ต่างเห็นพ้องว่าการแข่งขันระหว่างสองประเทศมีมิติทางอุดมการณ์เป็นแกนกลาง โดยเฉพาะเมื่อจีนเริ่มเสนอโมเดลการพัฒนาแบบจีนที่ประสบความสำเร็จต่อโลก นักวิชาการจีน เช่น Jie (2020) และ Zhao (2019) ชี้ว่าควรหลีกเลี่ยงการแข่งขันด้านอุดมการณ์เพื่อป้องกันการเผชิญหน้าระหว่างประเทศ ส่วน Mishra (2021) เสนอว่าความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นความขัดแย้งระหว่าง “ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมอเมริกัน” กับ “ระบอบอำนาจนิยมแบบจีน” ทั้งนี้ เป็นการแข่งขันเพื่อสร้างระเบียบโลกใหม่ที่จีนพยายามนำ และนักพัฒนา วันชัย (2567) ที่ได้ใช้ทฤษฎีอสมมาตร (Asymmetry Theory) เพื่อชี้ให้เห็นความไม่เท่าเทียมระหว่างประเทศในเชิงกำลังและทรัพยากร ซึ่งจีนเริ่มใช้จุดแข็งของตนตอบโต้สหรัฐฯ และทฤษฎีสัจนิยม (Realism) มองว่าสหรัฐฯ ใช้นโยบายต่างประเทศเชิงอำนาจเพื่อรักษาสภาพประโยชน์ของตนเสนอว่าความสำเร็จของจีนในระบบอำนาจนิยมกลายเป็นการทำลายต่อเสาหลักของระเบียบโลกเสรีนิยม ดังนั้นสหรัฐฯ ใช้นโยบาย America First เพื่อลดการขาดดุลการค้า โดยเฉพาะกับจีน การตั้งกำแพงภาษีและกล่าวหาจีนในเรื่องการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เช่น กรณีบริษัท Huawei และใช้ “สงครามการค้า” เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์เพื่อชะลอการเติบโตของจีนทั้งในด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี

(2) การสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์และวาทกรรมตอบโต้

ทั้งจีนและสหรัฐฯ เพื่อรักษาความชอบธรรมให้กับตนต่างใช้อำนาจอ่อนและการโฆษณาชวนเชื่อทั้งสื่อมวลชน วาทกรรมการทูต และเครื่องมือทางการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของตนเองและโจมตีอีกฝ่าย ฝ่ายจีนภายใต้ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ใช้แนวทาง “การทูตหมาป่า” ซึ่งแสดงออกถึงความมั่นใจและความพร้อมที่จะโต้ตอบคำวิจารณ์อย่างรุนแรงพร้อมกับการหาความชอบธรรมให้กับตนเอง โดย Liu (2024) วิเคราะห์ว่าเหตุการณ์ในการประชุมที่เมืองแองเคอเรจ ปี ค.ศ. 2021 เป็นตัวอย่างของท่าทีการทูตเชิงรุกของจีนที่ชัดเจนที่สุด ขณะที่ Lu and Zhou (2024) ศึกษาสุนทรพจน์ของหวัง อี้ (Wang Yi) เกี่ยวกับความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ของ Fairclough (1995) และพบว่าจีนใช้วาทกรรมเชิงอำนาจเพื่อวางกรอบการรับรู้ของผู้ฟัง ทั้งในเชิงบวกต่อตนเองและในเชิงลบต่อฝ่ายตรงข้าม ส่วนในฝั่งสหรัฐฯ ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ใช้โซเชียลมีเดียอย่าง Twitter (X) และคำปราศรัยในเวทีสาธารณะเป็นเครื่องมือโจมตีจีนอย่างเปิดเผย (Ünsal, 2023) ซึ่งส่งผลให้เกิดบรรยากาศความไม่ไว้วางใจที่ลุกลามไปสู่การ

ดำเนินนโยบายตอบโต้กันอย่างจริงจัง เช่น สงครามการค้าที่เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2017 ที่ดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน และอาจจะดำเนินต่อไปในอนาคต

(3) การแข่งขันเพื่อสถานะในเวทีโลก

การศึกษาของ Lippert and Perthes (2020) วิเคราะห์ว่าความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ มีรากฐานจากการแข่งขันเพื่อสถานะในระดับภูมิภาคและโลก การขยายอำนาจของจีนท้าทายบทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจเดิมตั้งแต่หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 และกลายมาเป็นเจ้าโลกเพียงหนึ่งเดียว ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งประเด็นได้หวั่นและข้อพิพาทในทะเลจีนใต้เป็นหัวใจของความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ โดยจีนเสนอการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่สหรัฐฯ ดำเนินยุทธศาสตร์เชิงก้าวร้าวเพื่อรักษาสถานะตน จากการศึกษาของ National Security Strategy (2018) และประภัสสร เทพชาตรี (2562) ระบุว่า จีนเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือผ่านโครงการ “ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” และเครื่องมือ “Soft Power” เช่น สถาบันขงจื่อ รวมถึงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในการขยายอำนาจของตนเองภายใต้เงื่อนไขที่ขูดรีด ในขณะที่สหรัฐฯ ใช้ยุทธศาสตร์ “Grand Strategy” ร่วมกับการขยายอิทธิพลทางทหารในภูมิภาคเพื่อจำกัดบทบาทของจีน พยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทในทุกกลุ่มความร่วมมือเพื่อหาพันธมิตรในการโจมตีจีน

(4) บทบาทของผู้นำและจิตวิทยาทางการเมือง

ในอีกด้านหนึ่ง ผู้นำแต่ละคนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและระดับความขัดแย้ง ตัวอย่างเช่นในสมัยของบารัก โอบามา สหรัฐฯ มีแนวโน้มเน้นการประนีประนอมและการทูตแบบหาจุดร่วม (Weiss & Wallace, 2021) ในขณะที่โดนัลด์ ทรัมป์แม้จะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีกับสี จิ้นผิงในช่วงต้น แต่กลับดำเนินนโยบายที่เชิงก้าวร้าวและคาดเดายากในช่วงกลาง (Sun, 2017) สี จิ้นผิงเองก็มีบุคลิกของผู้นำที่เชื่อมั่นในอำนาจของตนเองและดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อฟื้นฟู “ความฝันจีน” ที่ถูกเริ่มต้นตั้งแต่สมัยตนเองดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีครั้งแรกในปี ค.ศ. 2012 (Yam, 2020) นักวิชาการด้านจิตวิทยา เช่น Gärting et al. (2000), Tetlock (1999), Carnevale and Pruitt (1992), Neale and Bazerman (1991) ต่างชี้ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการเจรจาระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับความรู้ทางจิตวิทยา อคติ และความเข้าใจต่อจุดยืนของอีกฝ่าย ซึ่งล้วนมีผลต่อพฤติกรรมและผลลัพธ์ของการเจรจาทั้งระหว่างบุคคล องค์กร สังคม และระหว่างประเทศ

(5) ภาพรวมเชิงโครงสร้างและบทบาทผู้นำในความขัดแย้งจีน-สหรัฐฯ (ค.ศ. 2012–2021)

เมื่อนำประเด็นทั้ง 4 ด้านมาพิจารณาร่วมกัน การศึกษาเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษ 2010 เป็นผลลัพธ์ของปัจจัยทั้งเชิงโครงสร้างใหญ่และเชิงสถานการณ์เฉพาะหน้า ปัจจัยเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจโลก การผงาดขึ้นของจีนและการรักษาความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ รวมถึงความแตกต่างทางอุดมการณ์และระบบการเมืองที่ฝังลึก ปัจจัยเหล่านี้สร้างเงื่อนไขพื้นฐานให้สองประเทศอยู่ในภาวะ “คู่แข่ง” ที่มีแนวโน้มขัดแย้งกันตามธรรมชาติ นักวิชาการด้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจำนวนมากเห็นพ้องว่า ความขัดแย้งจำนวนมากเป็นผลจากการที่มหาอำนาจเดิม (สหรัฐฯ) พยายามรักษาสถานะตน ขณะที่มหาอำนาจใหม่ (จีน) ทำทลายสถานะนั้น (กฤษณา ไวรสารวง และรังสรรค์ คำสุภา, 2564) สงครามการค้าในปี ค.ศ. 2018 ถูกมองว่าเป็นตัวอย่างชัดเจนของปรากฏการณ์นี้ กล่าวคือ แท้จริงแล้วสงครามการค้าเป็นเพียง “อาการทางการเมือง” ที่สะท้อนปัญหาโครงสร้างอำนาจระหว่างมหาอำนาจที่ไม่สมดุลมาก่อน (Chukwuma, Ngoc, & Mativenga, 2024).

สหรัฐฯ ภายใต้ทรัมป์ใช้นโยบายภาษีตอบโต้จีนเพื่อธำรงสถานะผู้นำโลก ขณะที่จีนก้าวขึ้นมาท้าทายอิทธิพลสหรัฐฯ ด้วยยุทธศาสตร์ Made in China 2025 และ BRI สถานการณ์นี้สอดคล้องกับทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ว่า เมื่ออำนาจระหว่างมหาอำนาจเปลี่ยน ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้น (Sun, 2017) แม้บางฝ่ายจะเถียงว่าโลกปัจจุบันต่างจากยุคสงครามเย็น เพราะจีนไม่พยายามเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์เหมือนโซเวียต แต่ข้อเท็จจริงคือ ทั้งสองประเทศต่างก็ไม่ไว้ใจกันในเชิงเจตนาธรรม โดยที่สหรัฐฯ ระบุว่าจีนต้องการล้มระเบียบโลกเสรี ขณะที่จีนก็ระบุว่าสหรัฐฯ ต้องการสกัดกั้นการเติบโตของจีนและอาจแทรกแซงการเมืองภายในของตนผ่านการคว่ำบาตรและยุยงจากภายนอก เช่น ประเด็นของไต้หวัน ฮองกงและซินเจียง ปรากฏการณ์นี้ตรงกับแนวคิด “กับดักความมั่นคง” ในมิติอุดมการณ์ กล่าวคือ แต่ละฝ่ายต่างมองอีกฝ่ายเป็นภัยต่อคุณค่าของตน จึงตอบโต้และยิ่งทำให้อีกฝ่ายรู้สึกถูกคุกคามวนเวียนเช่นนี้ไม่สิ้นสุด

อย่างไรก็ดี ปัจจัยเชิงบุคคลและภาวะผู้นำก็เป็นตัวกำหนดความรุนแรงและทิศทางของความขัดแย้งในช่วงเวลานั้น ๆ เช่นกัน จากการศึกษาทั้งหมดนี้จะเห็นว่า ผู้นำสหรัฐฯ แต่ละคนมีส่วนทำให้ความขัดแย้ง “ต่างระดับ” กันไป ในยุคโอบามา ความขัดแย้งถูกจำกัดกรอบด้วยความพยายามทูตและความร่วมมือบางด้าน เช่น ความร่วมมือด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ส่วนในยุครัฐบาลทรัมป์ ความขัดแย้งพุ่งสูงอย่างรวดเร็ว เช่น สงครามการค้า และการประกาศให้จีนเป็นศัตรูทางยุทธศาสตร์ (Sun, 2017) ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดและรูปแบบการนำของทรัมป์ที่ต้องการประลองเพื่อรักษาผลประโยชน์สหรัฐฯ แบบแข็งกร้าว ทั้งนี้ ไม่ใช่ว่าบุคลิกผู้นำเพียงลำพังจะสามารถเปลี่ยนเส้นทางประวัติศาสตร์ที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างอำนาจได้ทั้งหมด แต่มันมีผลในเชิง “เพิ่มหรือลดอุณหภูมิ” ของความขัดแย้ง โอบามาเลือกที่จะประนีประนอมในบางเรื่อง จึงช่วยชะลอความรุนแรงของการแข่งขัน ส่วนทรัมป์เลือกเผชิญหน้าอย่างเปิดเผยจึงเร่งให้เกิดการปะทะเร็วและแรงขึ้น เช่นเดียวกับฝั่งจีน สี จิ้นผิงมีบทบาททำให้จีนตอบโต้เชิงรุกและพร้อมเผชิญหน้ามากขึ้นกว่ายุคผู้นำก่อน ส่งผลให้ความขัดแย้งที่อาจหลีกเลี่ยงได้ยากอยู่แล้ว ยิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยในยุคของสี จิ้นผิง

สรุปได้ว่า สาเหตุแห่งความขัดแย้งจีน-สหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษ 2012–2021 เป็นเรื่องซับซ้อนหลายมิติ ประการแรก ปัจจัยโครงสร้างเช่น ความแตกต่างทางอุดมการณ์และการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจโลก การอยากมีบทบาทในเวทีโลก เป็นพื้นฐานที่ทำให้สองประเทศมีแนวโน้มขัดแย้งกันอยู่แล้ว ประการที่สอง ปัจจัยด้านการสื่อสารและวาทกรรมได้เพิ่มระดับความไม่ไว้วางใจและความเป็นปรปักษ์ให้สูงขึ้น เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างประโคมภาพอีกฝ่ายเป็นศัตรูผ่านคำพูดและสื่อ สังคมของแต่ละประเทศก็ยิ่งพร้อมจะสนับสนุนนโยบายแข็งกร้าว

ประการสุดท้าย ปัจจัยเชิงผู้นำและบุคลิกภาพ เป็นตัวแปรที่กำหนดว่าในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ความขัดแย้งจะปะทุเร็วหรือช้ารุนแรงเพียงใด ผู้นำที่ยับยั้งชั่งใจสามารถชะลอการปะทะ ส่วนผู้นำที่แข็งกร้าวย่อมเร่งให้เกิดการเผชิญหน้าเร็วขึ้น ตลอดทศวรรษนี้ เราจึงเห็นทั้งช่วงที่จีน-สหรัฐฯ พยายาม “ประคอง” ความสัมพันธ์ (เช่น ยุคโอบามา) และช่วงที่เผชิญหน้ากันอย่างดุเดือด (ยุคทรัมป์) ท้ายที่สุด

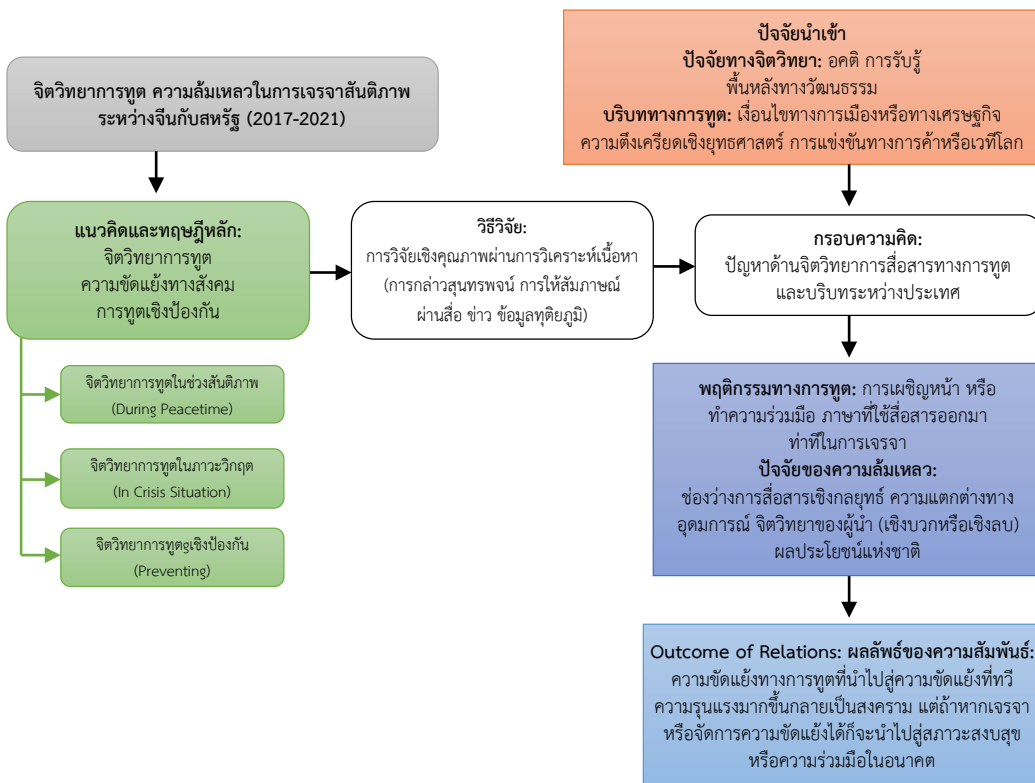
การศึกษาหลายชิ้นให้ข้อสังเกตว่า แม้ความขัดแย้งจีน-สหรัฐฯ จะมีรากลึกในเชิงโครงสร้าง แต่ก็จำเป็นต้องพัฒนาไปสู่สงครามเย็นครั้งใหม่แบบเต็มตัว หากผู้นำทั้งสองฝ่ายเรียนรู้ที่จะจัดการกับ “ก้นตึกความไม่ไว้วางใจกัน” อย่างระมัดระวัง มีการใช้หลักการทางจิตวิทยาทางการทูตที่ถูกต้องและเป็นเชิงบวก การสื่อสารที่สร้างสรรค์และการเคารพผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอาจช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดลงได้บ้าง และจะสามารถสร้างเสถียรภาพในความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ นอกจากนี้ แม้งานวิจัยจำนวนมากจะวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งจีน-สหรัฐฯ ในมิติทางโครงสร้าง อุดมการณ์ และยุทธศาสตร์อย่างลึกซึ้ง แต่ยังขาดการศึกษาเชิงลึกที่เน้นมุมมอง “จิตวิทยาการทูต” โดยเฉพาะบทบาทของผู้นำและการสื่อสารทางการทูตที่ส่งผลต่อพลวัตความขัดแย้งและการล้มเหลวของการเจรจาสันติภาพในช่วงปี ค.ศ. 2017–2021

3. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งวิเคราะห์ความล้มเหลวของกระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 2017–2021 ผ่านมุมมองของ “จิตวิทยาการทูต” มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจบทบาทของกระบวนการรับรู้ทางจิตวิทยาและบริบททางการทูตในการกำหนดพฤติกรรมของผู้นำและผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีรูปแบบการวิจัย (Research Design) ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงลึกกรณีความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ ในช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ และประธานาธิบดีสี จิ้นผิง โดยใช้กรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูตเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) ใช้กรอบวิเคราะห์แบบ IPO Model (Input–Process–Output) คือ ปัจจัยนำเข้า (Input) ปัจจัยทางจิตวิทยาของจีนกับสหรัฐฯ คือ อคติ ความรู้สึกไม่มั่นคง ความกลัว หรือภาพจำเกี่ยวกับอีกฝ่าย และบริบททางการทูตจีนกับสหรัฐฯ คือ ความตึงเครียดจากสงครามการค้า ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ และการแข่งขันด้านอำนาจ โดยที่ปัจจัยทั้งสองนี้หล่อหลอมให้ผู้นำมี “กรอบความคิด” ที่เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจทางการทูต กระบวนการรับรู้และพฤติกรรม (Process) ผู้นำของจีนกับสหรัฐฯ จะเลือกแสดงพฤติกรรมทางการทูต ทั้งในรูปแบบการเผชิญหน้า คือ การตั้งกำแพงภาษี การกล่าวหา หรือ การประณิษประณอม คือ ผ่านการเชิญเจรจา หรือผ่อนปรนเงื่อนไขระหว่างกัน ซึ่ง ผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ (Output) พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่หลากหลายตามแนวคิดจิตวิทยาทางการทูตในเชิงบวกและเชิงลบ คือ ในเชิงบวก ความร่วมมือและเข้าใจกันมากขึ้น

หรือกลับกัน คือความตึงเครียด ความขัดแย้ง และการแตกหักทางการทูต เมื่อผนวกกับแนวคิดหลักจากงานของนักวิชาการ ได้แก่ Diplomatic Psychology (Langholtz & Stout, 2004) Social Conflict Theory (Rubin et al., 1994) Preventive Diplomacy (Lund, 1996) และองค์ประกอบทางจิตวิทยาการรับรู้และการตัดสินใจของผู้นำ (Tetlock, 1999; Gärling et al., 2000) เหล่านี้จะสามารถนำมาวิเคราะห์ในการวิจัยนี้ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 2 ที่ผู้วิจัยได้ออกแบบดังนี้

แผนภาพที่ 2 กรอบในคิดการวิจัย



ที่มา: วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นไปตามกรอบแนวคิดการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย (Scope of Study) นี้ทำการศึกษาครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2017–2021 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองและการทูตหลายประการ เช่น สงครามการค้า ความตึงเครียดในทะเลจีนใต้ และการเจรจาระดับผู้นำระหว่างจีน-สหรัฐฯ ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection) จากทั้งจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย ได้แก่ บทสัมภาษณ์และสุนทรพจน์ของผู้นำทั้งสองประเทศในช่องทางต่าง ๆ 5 สุนทรพจน์ทั้งทางการและไม่เป็นทางการ ข้อความบนแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย เช่น Twitter ของ Donald Trump และบุคลากรในหน่วยงาน

ต่างประเทศของจีน 5 ข้อความ รายงานข่าวและบทวิเคราะห์จากสื่อระดับนานาชาติ เอกสารทางการทูตและรายงานการประชุมแบบไม่จำกัดจำนวนแต่มีความเกี่ยวข้องในขอบข่ายของการศึกษา และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากงานเขียนเชิงวิชาการและวรรณกรรมเกี่ยวกับจิตวิทยาการทูตและความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ 1) การรวบรวมและจำแนกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการทูตและจิตวิทยาของผู้นำทั้งสอง และ 2) การนำกรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูตมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพฤติกรรมและการสื่อสารของผู้นำเพื่อวิเคราะห์และอธิบายถึงความล้มเหลวในการเจรจาเพื่อสันติภาพของจีนและสหรัฐฯ

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) นั้นใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ควบคู่กับการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยมีขั้นตอนสำคัญคือ 1) วิเคราะห์เนื้อหาของคำปราศรัยและบทสัมภาษณ์โดยใช้แนวคิดของ จิตวิทยาการทูต 2) แยกแยะ “กรอบความคิด” และแบบแผนพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของปัจจัยภายนอก (บริบททางการทูต) และภายใน (อคติ ความรู้สึกไม่มั่นคง ฯลฯ) และ 3) เชื่อมโยงพฤติกรรมทางการทูตที่แสดงออก เช่น การตั้งกำแพงภาษี การประณินประνομหรือการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ กับผลลัพธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ความร่วมมือ/ความขัดแย้ง)

สมมติฐานในการศึกษา (Research Assumptions) การศึกษานี้ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานว่าความล้มเหลวในการเจรจาเพื่อสันติภาพระหว่างจีนและสหรัฐฯ มีรากฐานมาจากความแตกต่างทางอุดมการณ์และโครงสร้างการปกครอง (Liberal Democracy vs. Authoritarianism) ความไม่เข้าใจกันด้านการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication Gaps) และบุคลิกลักษณะของผู้นำและการรับรู้ที่มีอคติซึ่งส่งผลต่อท่าทีทางการทูตในที่สุดท้าย การสังเคราะห์ผลการศึกษา (Synthesis & Discussion) ข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาสังเคราะห์เพื่ออธิบายบทบาทของจิตวิทยาการทูตในการเจรจาระหว่างประเทศ วิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวในการสื่อสารทางการทูต เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงความเข้าใจทางการทูตในบริบทของจีนและสหรัฐฯ เพื่อป้องกันความขัดแย้งในอนาคต

4. ผลการศึกษา

4.1 พัฒนาการด้านการต่างประเทศระหว่างจีน - สหรัฐฯ ภายใต้ยุคสมัยประธานาธิบดี สี จิ้นผิงและประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ (ค.ศ. 2017-2021)

โดยส่วนนี้วิเคราะห์เชื่อมโยงเข้ากับแนวคิดด้านจิตวิทยาการทูตของ Rubin et al. (1994) และ Lund (1996) ได้แก่ จิตวิทยาการทูตในช่วงสันติภาพ จิตวิทยาการทูตในภาวะวิกฤต และจิตวิทยาการทูตเชิงป้องกัน ซึ่งการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ภายใต้ยุคสมัยประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์และประธานาธิบดี สี จิ้นผิงนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงเวลาแห่งความสัมพันธ์อันดี ช่วงเวลาแห่งความสัมพันธ์สั้นคลอน และช่วงเวลาแห่งความสัมพันธ์ขัดแย้ง

4.1.1 ช่วงเวลาแห่งความสัมพันธ์อันดี (ค.ศ. 2017-2018 ตอนต้น)

หลังจากโดนัลด์ ทรัมป์ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐฯ คงมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะกล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญ ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 ที่เป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ ในยุคสมัย โดนัลด์ ทรัมป์ที่การเข้ามามีบทบาทในการดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศที่มีต่อจีนที่มากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นการแสดงจุดยืนของสหรัฐฯ ที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และสหรัฐฯ กับไต้หวัน อีกทั้งยังเป็นการตอบคำถามของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ตั้งคำถามถึงความมุ่งมั่นของสหรัฐฯ ที่มีต่อนโยบาย “จีนเดียว” (One China) จากการที่โดนัลด์ ทรัมป์แสดงท่าทีเคารพต่อการดำเนินนโยบายจีนเดียวของประเทศจีน รวมถึงมีการติดต่อกับประธานาธิบดี ไช่ อิงเหวิน (Cai Yingwen) ของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ไปพร้อมกัน (Xinhua, 2017)

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนจุดยืนของสหรัฐฯ ที่ส่งผลถึงความสัมพันธ์สหรัฐฯ-ไต้หวัน ตลอดสี่ทศวรรษที่ผ่านมา นั้น สหรัฐฯ ได้มีนโยบายที่ทำการยอมรับถึงสถานะระหว่างประเทศของจีนว่า “จีนมีเพียงประเทศเดียว” ภายใต้นโยบายนี้ สหรัฐฯ ได้รักษาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับสาธารณรัฐประชาชนจีนแต่ยังคงมีความสัมพันธ์ไม่ เป็นทางการกับไต้หวันไปพร้อมกัน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านการป้องกันประเทศ เหตุการณ์เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2017 ขณะที่เร็กซ์ ทิลเลอร์สัน (Rex Tillerson) รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ได้เดินทางเยือนกรุงปักกิ่ง และกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนว่า “สร้างขึ้นจากการไม่เผชิญหน้า ไม่มีความขัดแย้ง เคารพซึ่งกันและกัน รวมถึงแสวงหาทางออกที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่ายเสมอ” (Chen, 2018)

หลังจากนั้น ในวันที่ 6 และ 7 เมษายน ค.ศ. 2017 ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ทำการต้อนรับประธานาธิบดี สี จิ้นผิงของจีนในการประชุมสุดยอดผู้นำ Mar-a-Lago Summit ที่จัดขึ้นที่ Mar-a-Lago ในฟลอริดา ซึ่งมีหัวข้อหลักในการประชุมคือ “การค้าทวิภาคีและเกาหลีเหนือ” หลังจากการประชุมสิ้นสุดลง โดนัลด์ทรัมป์ได้กล่าวด้วยความยินดีอย่างยิ่งต่อความก้าวหน้าที่มีมาในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีน รวมถึง สี จิ้นผิงกล่าวถึงความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในด้านต่าง ๆ และการสร้างความไว้วางใจที่มากยิ่งขึ้นหลายประการ เช่น การสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงาน และมิตรภาพที่ดี

ระหว่างกัน ถึงแม้ ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงจะเสนอมุมมองที่ค่อนข้างคลุมเครือต่อความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ทั้งสัปดาห์เป็นไปในเชิงบวก ซึ่งถูกมองว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงานระหว่างผู้นำทั้งสองจะเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในอนาคต รวมถึงการสร้างกรอบการเจรจาในระดับสูงสุดชุดใหม่ที่จัดตั้งขึ้น คือเป็นการเจรจาระหว่างประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ และประธานาธิบดี สี จิ้นผิงอย่างครอบคลุม รอบด้าน ในทุกมิติ โดยการที่สหรัฐฯ และจีนจะปรับโครงสร้างใหม่ที่จะมาแทนที่การเจรจาเชิงกลยุทธ์ และเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ 1) การทูตและความมั่นคง 2) เศรษฐกิจและการค้า 3) การบังคับใช้กฎหมาย และความมั่นคงทางไซเบอร์ และ 4) การแลกเปลี่ยนทางสังคมและประชาชน นอกจากนี้ ยังรวมถึงมีการสร้างความร่วมมือเพื่อคิดวิธีหลีกเลี่ยงสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีน โดยที่ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินการแผน 100 วัน ที่มีเกณฑ์อ้างอิงระหว่างแผนตามคำกล่าวของวิลเบอร์ รอสส์ (Wilbur Ross) รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ที่มีเป้าหมายคือการเพิ่มการส่งออกของสหรัฐฯ ไปยังจีนเพื่อลดการขาดดุลการค้าทวิภาคีระหว่างกัน (Glaser & Viers, 2017)

หากพิจารณาในมุมมองของจิตวิทยาการทูตนั้นอยู่ในช่วงสันติภาพ มีการพบปะและเจรจาระหว่างกันในมิติแห่งความร่วมมือและทำที่เป็นมิตรระหว่างกัน เพื่อสร้างภาพลักษณ์และวาทะกรรมความปรองดองของสองมหาอำนาจ ไม่มีการโต้ตอบหรือโจมตีฝ่ายตรงข้ามแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี ช่วงเวลาแห่งสันติภาพนั้นได้สูญสิ้นไปเมื่อเข้าสู่ช่วงกลางปี ค.ศ. 2018 ความสัมพันธ์ของจีนและสหรัฐฯ เข้าสู่สภาวะวิกฤติ

4.1.2 ช่วงเวลาแห่งความสัมพันธ์สั้นคลอน (ค.ศ. 2018 ตอนกลาง – ค.ศ. 2020 ตอนต้น)

ในช่วงการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้เข้าสู่ภาวะตึงเครียดและเปลี่ยนแปลงไปสู่ลักษณะของการแข่งขันเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะในมิติการค้า เทคโนโลยี และความมั่นคงทางภูมิรัฐศาสตร์ โดยจุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 2018 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ประกาศมาตรการจำกัดเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจากจีนจำนวนมาก พร้อมกับออกข้อจำกัดด้านการลงทุนของจีนในสหรัฐฯ โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและการบังคับถ่ายทอดเทคโนโลยีต่อบริษัทอเมริกัน (Landler & Tankersley, 2018) การตอบโต้ของจีนในช่วงต้นเดือนเมษายนด้วยการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ ส่งผลให้ความเสี่ยงต่อการเกิด “สงครามการค้า” ระหว่างสองมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกเริ่มเด่นชัดขึ้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 2019 ความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อประธานาธิบดีทรัมป์และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ กล่าวหาว่าจีนใช้ประโยชน์จากระบบการค้าเสรีในการเอารัดเอาเปรียบบริษัทอเมริกันที่ดำเนินธุรกิจในจีน ซึ่งถูกจีนตอบโต้กลับว่าเป็น “การกลั่นแกล้งทางการค้า” และเตือนถึงผลกระทบร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของโลก หากการตอบโต้ยังคงดำเนินต่อไป (Dollar, 2018) ปัจจัยที่เสริมสร้างความเปราะบางของความสัมพันธ์ทวิภาคีดังกล่าว ยังรวมถึงประเด็นด้านการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ โดยเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 2018 ไมค์ เพนซ์ รองประธานาธิบดี

สหรัฐฯ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่ Hudson Institute ซึ่งสะท้อนจุดยืนของรัฐบาลทรัมป์ในการเปลี่ยนแนวทางการความสัมพันธ์จาก “ความร่วมมือ” สู่ “การแข่งขัน” กับจีน โดยเน้นการใช้มาตรการภาษีเพื่อโต้ตอบ “การรุกรานทางเศรษฐกิจ” พร้อมทั้งกล่าวหาจีนในประเด็นทะเลจีนใต้ การละเมิดสิทธิมนุษยชนในทิเบตและซินเจียง รวมไปถึงการขโมยเทคโนโลยีและการแทรกแซงกิจการภายในของสหรัฐฯ (Gang, 2019; National Security Strategy, 2018) สุนทรพจน์ดังกล่าวนำไปสู่การตอบโต้ของกระทรวงการต่างประเทศจีนที่ออกแถลงการณ์ประณามว่าเป็น “ข้อกล่าวหาที่ไร้เหตุผล” และอาจสร้างผลกระทบเชิงลบต่ออนาคตความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง

ช่วงปลายปี ค.ศ. 2018 ความขัดแย้งขยายตัวสู่มิติเทคโนโลยี โดยเฉพาะกรณีของบริษัท Huawei ซึ่งกลายเป็นจุดศูนย์กลางของข้อพิพาททางการทูตครั้งใหม่ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2018 นางเหมิง หว่านโจว ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของ Huawei และบุตรสาวของผู้ก่อตั้งบริษัท ถูกจับกุมที่แคนาดาตามคำร้องขอของสหรัฐฯ โดยอ้างเหตุผลว่าละเมิดมาตรการคว่ำบาตรต่ออิหร่านและมีพฤติกรรมฉ้อโกง (Horowitz, 2018) การดำเนินการดังกล่าวถูกมองโดยรัฐบาลจีนว่าเป็นประเด็นที่มีแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อเสถียรภาพของความสัมพันธ์ทวิภาคีโดยตรง การตอบโต้ของจีนมีทั้งด้านการทูตและการดำเนินคดีระหว่างประเทศ โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2019 Huawei ได้ยื่นฟ้องรัฐบาลสหรัฐฯ กรณีการออกคำสั่งห้ามใช้อุปกรณ์ของบริษัทในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการแข่งขันด้านเทคโนโลยี 5G (Hua & Zeng, 2022; กษกร ไพสิฐศรีสวัสดิ์ และพรภวิชัย หล้าพิระกุล, 2567) ประกอบกับการที่สหรัฐฯ ภายใต้การนำของทรัมป์ได้รณรงค์เรียกร้องพันธมิตรระหว่างประเทศให้หลีกเลี่ยงการใช้อุปกรณ์ของ Huawei ด้วยข้อกล่าวหาว่าบริษัทอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลจีนในการสอดแนม (Isidore, 2018) อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เริ่มคลี่คลายเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2021 หลังจากที่เหมิง หว่านโจวสามารถเจรจาข้อตกลงกับอัยการสหรัฐฯ และเดินทางกลับประเทศจีน ขณะเดียวกัน จีนได้ปล่อยตัวชาวแคนาดาสองคนซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นการแลกเปลี่ยนทางการทูต (Gao, 2018)

การล้มเหลวของการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2019 นำไปสู่การยกระดับความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง โดยสหรัฐฯ ได้ประกาศปรับขึ้นภาษีสินค้านำเข้าจากจีนจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 25 และจีนได้ตอบโต้ในลักษณะเดียวกัน (Srithanpong & Tansuchat, 2019) สะท้อนถึงกลยุทธ์ “กดดันสูงสุด” ของสหรัฐฯ ที่มุ่งหมายจะเร่งให้จีนเข้าสู่ข้อตกลงการค้าที่เอื้อประโยชน์ต่อสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายจีนมองว่าเป็นการประเมินสถานการณ์อย่างเกินจริง มาตรการเพิ่มเติมของสหรัฐฯ ยังรวมถึงการสั่งห้ามบริษัทอเมริกันใช้อุปกรณ์โทรคมนาคมจากต่างประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายจำกัดการขยายตัวของบริษัท Huawei ผ่านการบรรจุชื่อบริษัทลงใน “บัญชีดำทางการค้า” (Entity List) ซึ่งเป็นการลดการเข้าถึงเทคโนโลยีจากสหรัฐฯ โดยตรง (Shepardson & Freifeld, 2019; Congressional Research Service, 2022)

อีกเหตุการณ์สำคัญที่ยกระดับความตึงเครียดคือ เมื่อกระทรวงการคลังสหรัฐฯ ประกาศรายงานต่อรัฐสภาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2019 กล่าวหาว่าจีนมีพฤติกรรมบิดเบือน

ค่าเงินเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการค้า (U.S. Department of the Treasury, 2019) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประธานาธิบดีทรัมป์โพสต์ข้อความผ่าน Twitter เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2019 กล่าวหาว่าจีนเป็น “ประเทศบิดเบือนค่าเงิน” (Contractor, 2019) ซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโลกและความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสองประเทศยิ่งสั่นคลอน (Lee, 2019; Nelson, 2019)

แผนภาพที่ 3 ทวิตของโดนัลด์ ทรัมป์ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2019 (Trump's Tweet of August 5, 2019)



ที่มา: Twitter (X) ของ Donald Trump (Trump, 2019)

ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2019 ความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้ยกระดับขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะประเด็นด้านนโยบายเศรษฐกิจและสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีผลต่อทั้งการเมืองภายในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลจีนได้แสดงท่าทีตอบโต้ต่อข้อกล่าวหาของสหรัฐฯ เกี่ยวกับการบิดเบือนค่าเงิน โดยปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งแถลงการณ์ว่าการกระทำของสหรัฐฯ นั้นเป็น “การดำเนินการฝ่ายเดียวอย่างพลการ” และเป็นรูปแบบหนึ่งของ “การกีดกันทางการค้า” (Xinhua, 2019) ซึ่งการตอบโต้เชิงวาทกรรมในลักษณะนี้สะท้อนถึงความพยายามของจีนในการปกป้องภาพลักษณ์ของตนเองบนเวทีระหว่างประเทศ และรักษาจุดยืนที่แข็งแกร่งต่อความพยายามของสหรัฐฯ ในการควบคุมและจำกัดบทบาทของจีนในระบบเศรษฐกิจโลก

ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศยิ่งทวีความซับซ้อนมากขึ้นจากเหตุการณ์การประท้วงในฮ่องกง โดยเฉพาะเมื่อประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ให้สัมภาษณ์ในรายการ Fox and Friends เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2019 โดยกล่าวว่าได้เตือนประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ว่าหากจีนใช้กำลังทหารปราบปรามผู้ประท้วงในฮ่องกง อาจส่งผลกระทบรุนแรงต่อการเจรจาข้อตกลงทางการค้า และระบุเพิ่มเติมว่า “หากไม่มีคำเตือน ฮ่องกงอาจถูกบดขยี้ภายในเวลา 14 นาที” ถ้อยแถลงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าทรัมป์เชื่อมโยงปัจจัยภายในของจีนเข้ากับมิติทางการทูตและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สถานการณ์รุนแรงมากขึ้น เมื่อในวันที่ 27 พฤศจิกายน

ค.ศ. 2019 ประธานาธิบดีทรัมป์ลงนามในร่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในฮ่องกง ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในท่าทีของสหรัฐฯ ต่อปัญหาภายในของจีน โดยในถ้อยแถลงประกอบการลงนาม ทรัมป์ได้ระบุว่าการตรากฎหมายฉบับนี้เป็นการแสดงออกถึงความเคารพต่อจีนและประชาชนชาวฮ่องกง โดยหวังว่าผู้นำจีนและผู้แทนของฮ่องกงจะสามารถยุติความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองในระยะยาว (The Guardian, 2019; Spicehandler, 2020) อย่างไรก็ตาม ทรัมป์ยังสงวนสิทธิ์ในการเลือกบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายตามที่เห็นสมควร โดยอ้างเหตุผลว่าบางประเด็นอาจขัดต่ออำนาจตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (U.S. Government Publishing Office, 2020)

การกระทำของสหรัฐฯ ได้รับการตอบโต้จากรัฐบาลจีนอย่างรุนแรง โดยกระทรวงการต่างประเทศของจีนได้ประณามกฎหมายฉบับดังกล่าวว่าเป็น “การแทรกแซงกิจการภายในของจีนอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย” พร้อมทั้งยกเลิกกำหนดการเยือนฮ่องกงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากสหรัฐฯ (Congressional Research Service, 2019) นอกจากนี้ จีนยังประกาศใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อองค์กรไม่แสวงหากำไรของสหรัฐฯ จำนวน 5 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยให้เหตุผลว่าองค์กรเหล่านี้มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนพฤติกรรมที่นำไปสู่ความรุนแรงในการประท้วงในฮ่องกง (Glaser & Flaherty, 2020)

จากเหตุการณ์ทั้งหมดนี้ จิตวิทยาการทูตระหว่างสองประเทศได้เข้าสู่ภาวะวิกฤต กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ และจีนที่เริ่มต้นจากประเด็นทางเศรษฐกิจได้ลุกลามไปสู่มิติของสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงภายในของจีน ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในวงกว้าง และสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของความสัมพันธ์ทวิภาคีที่อาจยากต่อการฟื้นฟูในระยะสั้น

4.1.3 ช่วงเวลาแห่งความสัมพันธ์ขัดแย้ง (ค.ศ. 2020 ตอนกลาง – ค.ศ. 2021 ตอนต้น)

หลังจากความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเข้าสู่ภาวะตึงเครียด เนื่องมาจากการใช้จิตวิทยาการทูต การโต้ตอบของผู้นำและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองจากอคติที่มีต่อกัน และทักษะการเจรจาที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการทูตอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ทั้งสองประเทศต้องเผชิญกับความตึงเครียดในระดับโลก เนื่องจากสหรัฐฯ และจีนต่างเป็นมหาอำนาจในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่โลกกำลังเผชิญกับความท้าทายจากการระบาดของโควิด-19 ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ และจีนกลับมิได้ลดทอนลงแต่อย่างใด ตรงกันข้าม เหตุการณ์ที่บ่งชี้ถึงความขัดแย้งทวิภาคีได้ทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างมีนัยสำคัญ

ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 ซึ่งถือเป็นวิกฤตการณ์ระดับโลก ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนกลับมิได้ลดลงแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ความตึงเครียดกลับยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นสืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 2020 รัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้ประกาศห้ามผู้ที่มิได้ถือสัญชาติสหรัฐฯ และมีประวัติการเดินทางไปยังจีนแผ่นดินใหญ่เมื่อไม่นานมานี้ เข้าสู่สหรัฐอเมริกา (Trump, 2020) ภายหลังจาก

ที่องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ประกาศยกระดับการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาเป็นการระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic) อันเนื่องมาจากสถานการณ์ที่ทวีความรุนแรงขึ้นและการแพร่ระบาดไปยังประเทศต่าง ๆ กว่า 100 ประเทศทั่วโลก (World Health Organization, 2020)

แผนภาพที่ 4 ทวิตของนาย จาว ลีเจียน เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2020



ที่มา: Twitter (X) ของ Zhao Lijian (Zhao, 2020)

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองประเทศต่างออกมากล่าวโทษซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายสหรัฐฯ ระบุว่าจีนเป็นต้นตอของการระบาดครั้งนี้ ขณะที่โฆษกรัฐบาลจีน จ้าว ลีเจียน (Zhao Lijian) ได้กล่าวหาโดยปราศจากหลักฐานว่า “กองทัพสหรัฐฯ เป็นผู้แพร่เชื้อไวรัสมาสู่ประเทศจีน” (Brito, 2020; Crossley, 2020)

แผนภาพที่ 5 ทวิตของโดนัลด์ ทรัมป์ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2020 (Trump's Tweet of March 17, 2020)



ที่มา: Twitter (X) ของ Donald Trump (Trump, 2020)

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 กลายเป็นอีกหนึ่งจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนเข้าสู่ภาวะตึงเครียดในระดับรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงต้นปี ค.ศ. 2020 เมื่อประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้โพสต์ข้อความผ่าน Twitter (X) โดยเรียกเชื้อไวรัสโควิด-19 ว่า “ไวรัสจีน” ซึ่งก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในระดับนานาชาติ และนำไปสู่การตอบโต้จากรัฐบาลจีนผ่านโฆษกกระทรวงการต่างประเทศ เกิง ชวง (Geng Chuang) ซึ่งระบุว่าสหรัฐฯ ควรจัดการกับปัญหาภายในของตนเองก่อน และประณามการใช้ถ้อยคำดังกล่าวว่าเป็นการสร้างความแตกแยกและอคติทางเชื้อชาติ (Viala-Gaudefroy & Lindaman, 2021) แม้จะเกิดความขัดแย้งทางวาทกรรมในช่วงแรก แต่ในเดือนเมษายนของปีเดียวกัน ทั้งสองประเทศได้เริ่มปรับท่าทีมุ่งสู่ความร่วมมือในบางมิติ ท่ามกลางสถานการณ์การระบาดที่ทวีความรุนแรง อย่างไรก็ตาม ท่าทีของสหรัฐฯ ภายใต้การนำของทรัมป์ยังคงยึดจุดยืนวิพากษ์จีน โดยเฉพาะการกล่าวหาว่าองค์การอนามัยโลก (WHO) มีพฤติกรรมล่าเอียงเข้าข้างจีน และประกาศระงับการสนับสนุนเงินทุนจากสหรัฐฯ ให้แก่องค์กรดังกล่าว (Ollstein, 2020; Cohen, 2020)

นอกเหนือจากประเด็นทางสาธารณสุขแล้ว ความขัดแย้งด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชนในฮ่องกงกลับมาเป็นประเด็นหลักอีกครั้ง เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 รัฐบาลจีนได้ผ่านกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติสำหรับฮ่องกง ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนฮ่องกงอย่างร้ายแรง ส่งผลให้สหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีทรัมป์ ตัดสินใจลงนามยุติสถานะการค้าพิเศษของฮ่องกง และประกาศมาตรการคว่ำบาตรต่อเจ้าหน้าที่และองค์กรของจีนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดเสรีภาพดังกล่าว (Wut, Tso, & vandePol, 2020; McDougall, Caine, Reisinger, & Harris, 2020) จีนจึงได้ตอบโต้ด้วยการชู่คว่ำบาตรทั้งในระดับบุคคลและองค์กรของสหรัฐฯ โดยมุ่งเป้าไปยังผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันกฎหมายที่กระทบต่อผลประโยชน์ของจีน (Harper, 2021; Ghiretti, 2023) ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ได้ทวีความรุนแรงขึ้น เมื่อกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ออกแถลงการณ์ระบุว่า การอ้างสิทธิ์ของจีนในพื้นที่ทะเลจีนใต้ส่วนใหญ่เป็น

“การกระทำที่ผิดกฎหมาย” (Hansler, 2020) ซึ่งทำให้จีนออกมาตอบโต้โดยกล่าวว่าสหรัฐฯ กำลัง “แทรกแซงกิจการภายในของจีน” (China Daily, 2021)

จุดสูงสุดของความขัดแย้งทางการทูตปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 รัฐบาลสหรัฐฯ สั่งปิดสถานกงสุลจีนในเมืองฮุสตัน รัฐเท็กซัส โดยกล่าวหาว่าเป็น “ศูนย์กลางของการจารกรรมและขโมยข้อมูลทางเทคโนโลยี” (Fifield, 2020) จีนจึงตอบโต้ โดยการปิดสถานกงสุลของสหรัฐฯ ในเมืองเฉิงตู ซึ่งเป็นการตอบโต้เชิงสัญลักษณ์ที่สะท้อนถึงระดับความตึงเครียดที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในรอบหลายทศวรรษ (BBC, 2020) ท่าทีของสหรัฐฯ ต่อจีนนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์อย่างเด่นชัด เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 ไมค์ ปอมเปโอ (Mike Pompeo) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้กล่าวสุนทรพจน์ในหัวข้อ “จีนคอมมิวนิสต์และอนาคตของโลกเสรี” ซึ่งเน้นว่า “ยุคแห่งการมีส่วนร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้สิ้นสุดลงแล้ว” พร้อมทั้งกล่าวหาในประเด็นการค้า การละเมิดสิทธิมนุษยชนในซินเจียงและฮ่องกง และการขยายอิทธิพลของจีนในทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ (Wright, 2020; The Guardian, 2020)

ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศยังขยายไปสู่มิติทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยช่วงปลายปี ค.ศ. 2020 สหรัฐฯ ได้ออกมาตรการควบคุมการเข้าถึงเทคโนโลยีของบริษัทจีนหลายแห่ง โดยเฉพาะ Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC) ที่ถูกเพิ่มในบัญชีดำทางการค้า (Alper, Shepardson, & Pamuk, 2020) พร้อมทั้งจำกัดวีซ่าของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีน และคว่ำบาตรเจ้าหน้าที่จีนจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Lemert & Runde, 2020; U.S. Department of State, 2020) ทั้งยังประกาศห้ามบริษัทสหรัฐฯ ลงทุนในบริษัทจีนที่มีความเชื่อมโยงกับกองทัพปลดแอกประชาชนจีน (Franck, 2020) ในช่วงสุดท้ายของรัฐบาลทรัมป์ วันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2021 ไมค์ ปอมเปโอ ได้ประกาศว่า “รัฐบาลจีนได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนและก่ออาชญากรรมต่อชาวอุยกูร์ในเขตปกครองตนเองซินเจียง” (Gramer & Mackinnon, 2021) ซึ่งกลายเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลของประธานาธิบดีโจ ไบเดน นำไปต่อยอดผ่านการห้ามนำเข้าสินค้าทั้งหมดจากซินเจียงในปีเดียวกัน (Hooper, 2020)

เหตุการณ์ทั้งหมดนี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านจากการเผชิญหน้าทางเศรษฐกิจสู่ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคง เทคโนโลยี การทูต หรือสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ เข้าสู่สภาวะที่ซับซ้อนและยากต่อการฟื้นฟูในระยะอันใกล้ แต่เมื่อสิ้นสุดของรัฐบาลทรัมป์ ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศไม่ได้ลุกลามรุนแรงกว่าเดิม เนื่องจากรัฐบาลของทั้งจีนและสหรัฐฯ พยายามที่จะฟื้นตัวจากสถานการณ์โควิด-19 พร้อมกับการเปลี่ยนรัฐบาลทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศอยู่ในสภาวะวิกฤติที่นิ่งตัวและมีการป้องกันทางการทูตระหว่างกัน

4.2 บทบาทและกระบวนการด้านจิตวิทยาการทูตของสี จิ้นผิงและโดนัลด์ ทรัมป์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในมิติการเจรจาระหว่างจีน-สหรัฐฯ ภายใต้กรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูต

ในช่วงปี ค.ศ. 2017-2021 โลกได้เห็นการปะทะกันของสองมหาอำนาจโลกที่มีกระบวนการด้านจิตวิทยาเพื่อการทูตที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ระหว่างประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ แห่งสหรัฐฯ และประธานาธิบดีสี จิ้นผิง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน การศึกษาความแตกต่างในกระบวนการด้านจิตวิทยาเพื่อการทูตของผู้นำทั้งสอง เผยให้เห็นถึงความขัดแย้งในกระบวนการจากการสื่อสารของผู้นำ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการระหว่างประเทศด้วยภายใต้กรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูต หากพิจารณาถึงความแตกต่างของการเป็นผู้นำระหว่างโดนัลด์ ทรัมป์ และสี จิ้นผิง จากการนำเอาวิธีการบริหารแบบนักธุรกิจ และการใช้จิตวิทยาเพื่อการเจรจาที่ตรงไปตรงมา การนำมาใช้ในการเจรจากับจีนเป็นลักษณะเฉพาะของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ รวมถึงการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ในวิธีการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐฯ ในขณะเดียวกัน การเป็นผู้นำของประธานาธิบดีสี จิ้นผิงแสดงให้เห็นถึงแนวทางที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตในการเจรจากับสหรัฐฯ รวมถึงการวิเคราะห์กระบวนการเพื่อการทูตของสี จิ้นผิงจะช่วยให้เราเข้าใจถึงวิธีการที่จีนใช้ในการเจรจากับรัฐบาลสหรัฐฯ ของทรัมป์ และการปรับตัวของระบบการทูตจีนในช่วงเวลาแห่งความท้าทายนี้

4.2.1 กระบวนการใช้จิตวิทยาการทูตในมิติการเจรจาระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ของ “โดนัลด์ ทรัมป์” ภายใต้กรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูต

จากการวิเคราะห์กระบวนการใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตของโดนัลด์ ทรัมป์ พบว่าการดำเนินการทางการทูตของสหรัฐฯ ต่อจีนในช่วงปี ค.ศ. 2017-2020 แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ที่ซับซ้อนและหลากหลาย โดยผสมผสานระหว่างความร่วมมือและการเผชิญหน้าอย่างเป็นระบบ ทรัมป์ใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตที่แตกต่างจากผู้นำก่อนหน้า ด้วย “การใช้จิตวิทยาเพื่อสร้างแรงกดดัน”⁶ (Psychological Pressure) ประยุกต์ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง การสร้างแรงกดดันผ่านวาทกรรมสาธารณะ และการอ้างถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนเพื่อกดดันทางการเมือง รวมถึงการเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ อาทิ การเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการค้าและสถานการณ์ทางการเมืองในฮ่องกง รวมถึงการดำเนินการทูตเชิงสัญลักษณ์ เช่น การปิดสถานกงสุลของจีน กลยุทธ์เหล่านี้มีเป้าหมายชัดเจนในการสร้างความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์และแสดงจุดยืนที่แข็งแกร่งต่อจีนในเวทีระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นในการสร้างแรงกดดันทางจิตวิทยาเพื่อกระตุ้นการตัดสินใจที่รวดเร็วในสถานการณ์ที่มีข้อจำกัดทางเวลา

⁶ Deutsch and Harold (1955) ระบุว่า “การใช้จิตวิทยาเพื่อสร้างแรงกดดัน” คือ การใช้กลวิธีทางจิตวิทยา เช่น การโน้มน้าว การข่มขู่ทางอารมณ์ หรือการใช้ภาวะกดดันทางสังคม เพื่กระตุ้นให้บุคคลเกิดความวิตก ความลังเล หรือความรู้สึกเร่งด่วน อันนำไปสู่การตัดสินใจหรือการกระทำตามที่ต้องการ มักใช้ในบริบทเช่น การเจรจา การขาย หรือการแข่งขัน

(Tetlock, 1999) เพื่อสร้างแรงกดดันในทุกมิติที่เป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ในกรณีของการสร้างความไว้วางใจ การศึกษาจาก Joshi (2017) ผ่านการประชุม Mar-a-Lago Summit ในวันที่ 6 และ 7 เมษายน ค.ศ. 2017 เป็นกลยุทธ์แรกทางจิตวิทยาการทูตที่มุ่งสร้างพื้นที่การเจรจาและลดความตึงเครียดเบื้องต้น โดยการใช้ “การสร้างเชื่อมั่นผ่านภาพลักษณ์ทางจิตวิทยา”⁷ (Psychological Framing) รวมถึงเป็นการรักษาความสัมพันธ์ทางการค้าในช่วงเริ่มต้นของความสัมพันธ์ โดยมุ่งหวังในการสร้างภาพลักษณ์ทางจิตวิทยาเพื่อการทูต ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่นระหว่างสองประเทศให้ยังคงมีเสถียรภาพ (Darkó, 2018)

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 2018 จนถึงปี ค.ศ. 2020 จากการศึกษาของ (Srithanpong & Tansuchat, 2019) พบว่า โดนัลด์ ทรัมป์ได้เปลี่ยนรูปแบบการใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตเพื่อเพิ่มแรงกดดันอย่างเป็นระบบ ผ่านการเปลี่ยนแนวทางไปเป็นการเผชิญหน้าโดยตรง ด้วยการประกาศมาตรการการปรับเพิ่มขึ้นของภาษีนำเข้าเฉพาะสินค้าที่มาจากจีน ในปี ค.ศ. 2018 รวมถึงเหตุการณ์การยุติสถานะพิเศษทางการค้าของฮ่องกงในปี ค.ศ. 2020 (Lardy, 2020) และการออกคำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order) รวม 3 ฉบับ ประกอบด้วยการประกาศห้ามบริษัทสหรัฐฯ ผลิตหรือออกแบบชิปให้แก่บริษัท Huawei และการห้ามบริษัทสหรัฐฯ ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับบริษัท Tencent Holdings (We Chat) และ Byte Dance (TikTok) ขณะเดียวกัน ก็ได้ขึ้นบัญชีบริษัท Huawei ในบัญชีดำทางการค้า รวมถึงในปี ค.ศ. 2021 ได้ขึ้นบัญชีดำบริษัท Xiaomi ของจีน ด้วยคำกล่าวหาว่า มีความเชื่อมโยงกับการสนับสนุนกองทัพจีน (ยุทธฤทธิ์ บุนนาค, ญัฐชนนท์ ลิ้มบุญสืบสาย และธนัชชา สุกกล้า, 2564) ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของจีน และสร้างแรงกดดันในการเจรจาระหว่างจีนและสหรัฐฯ

มาตรการทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ได้รับการส่งเสริมโดยการนำจิตวิทยาการทูตมาใช้ปรับใช้กับช่องทางการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างแรงกดดันที่มีเป้าหมายเพื่อที่จะขยายผลกระทบในระดับนานาชาติ กรณีตัวอย่างที่สำคัญคือการที่ โดนัลด์ ทรัมป์ใช้ Twitter (X) เป็นช่องทางหลักในการแสดงท่าที เช่น เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2019 ทรัมป์กล่าวหาว่าจีนบิดเบือนค่าเงิน (Bangkok Business, 2019) ซึ่งมีผลกระทบต่องานตลาดการเงินโลกและการเจรจาทางการค้า อีกทั้งยังเป็นการสร้างแรงกดดันในวงกว้างผ่านกระแสสังคมให้กับรัฐบาลจีน นอกจากนี้ การเชื่อมโยงประเด็นทางเศรษฐกิจกับสถานการณ์ฮ่องกงผ่านการสัมภาษณ์ในรายการ “Fox and Friends” เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2019 ก็แสดงให้เห็นถึงการนำจิตวิทยาการทูตมาใช้ในทางที่ไม่ดี ด้วยการนำมาปรับใช้ในประเด็นเศรษฐกิจเพื่อกดดันจีนในหลายมิติพร้อมกัน (Segers, 2019)

การนำจิตวิทยาการทูตมาปรับใช้เพื่อการสร้างวาทกรรม โดนัลด์ ทรัมป์ได้ใช้แนวทางที่แข็งกร้าว และชี้เป้าอย่างชัดเจนต่อจีน ด้วยการใช้คำว่า “ไวรัสจีน” ในการสื่อสารเกี่ยวกับ

⁷ Goffman (1959) ระบุว่า “การสร้างเชื่อมั่นผ่านภาพลักษณ์ทางจิตวิทยา” คือ การจัดการความประทับใจ (Impression Management) โดยใช้การสื่อสารและพฤติกรรมที่สะท้อนความน่าเชื่อถือ ความจริงใจ และความมั่นใจ โดยมีปรากฏผ่านการแสดงออกทางคำพูด การกระทำ หรือภาพลักษณ์ที่สื่อสารไปยังผู้รับสาร เพื่อโน้มน้าวให้เห็นผลประโยชน์ร่วมกันและช่วยสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน

ไวรัสโควิด-19 ซึ่งเป็นการชี้้นำการเข้าใจของประชาคมโลกว่าจีนเป็นต้นตอของการระบาดใหญ่ในครั้งนี้ (Reja, 2021) การสร้างวาทกรรมในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างภาพลักษณ์ในเชิงลบต่อจีนในสายตาของสาธารณชน แต่ยังเป็นการเบี่ยงเบนความสนใจไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ประเทศจีนในเวทีประชาคมโลก นอกจากนี้ การประกาศผ่านตัวแทนรัฐบาลโดย ไมค์ ปอมเปโอ กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้สิ้นสุดลงแล้ว” (Pompeo, 2020) ยังเป็นการใช้จิตวิทยาการทูตในการสร้างเส้นแบ่งอุดมการณ์และความขัดแย้งอย่างเป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้เกิดการลดลงของความร่วมมือระหว่างกันและสะท้อนถึงความตึงเครียดทางอุดมการณ์ที่ทวีความรุนแรงขึ้น

การนำจิตวิทยาการทูตมาปรับใช้ในมิติเชิงสัญลักษณ์ การดำเนินการของโดนัลด์ ทรัมป์ ในการสั่งปิดสถานกงสุลของจีนในเมืองฮุสตัน (Cadell & Brunnstrom, 2020) โดยอ้างว่าเป็นศูนย์กลางการจารกรรม รวมถึงการกล่าวหาว่าจีนนั้นได้ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวอุยกูร์ในซินเจียง (Hansler, 2020) เป็นตัวอย่างของการนำจิตวิทยาการทูตมาปรับใช้กับนโยบายในทางที่ผิด ซึ่งมาตรการเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การแสดงจุดยืนของสหรัฐฯ ที่มีต่อจีนเพียงเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์ในเวทีการเมืองโลกให้จีนดูเหมือนเป็นภัยคุกคามต่อมาตรฐานในด้านสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น การสร้างแรงกดดันในลักษณะนี้มองได้ว่าเป็นการขยายผลกระทบอย่างต่อเนื่องจากการสร้างวาทกรรมทางการเมือง และการดำเนินการเชิงเศรษฐกิจสู่มิติภาพลักษณ์ในเวทีโลกในหลากหลายมิติ

จากการศึกษากระบวนการใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตของโดนัลด์ ทรัมป์ ในบริบทความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ สะท้อนถึง “การใช้จิตวิทยาความกลัวและความหวัง”⁸ (Fear and Hope Appeals) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแรงจูงใจในสถานการณ์เชิงต่อรองเพื่อกดดันจีนในหลายมิติ (Roth, 1995) แม้จะช่วยให้สหรัฐฯ รักษาความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ และดึงความสนใจจากประชาคมโลกได้ แต่การดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวเกินไปกลับสร้างความไม่ไว้วางใจและความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นระหว่างสองประเทศ กระบวนการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการใช้จิตวิทยาการทูตภายใต้ขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในยุคปัจจุบันที่การร่วมมือและการเผชิญหน้าดำเนินไปควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ระหว่างมหาอำนาจ แม้บุคลิกภาพและความแตกต่างระหว่างผู้นำ (ตัวบุคคล) จะมีบทบาทจำกัดในการกำหนดพฤติกรรมในการเจรจา แต่โมเดลที่เน้นแรงจูงใจและกระบวนการทางปัญญาสามารถอธิบายพฤติกรรมในการเจรจาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Thompson, 1990)

⁸ Witte (1992) ในบทความ Putting the fear back into fear appeals: The extended parallel process model ระบุว่า “การใช้จิตวิทยาความกลัวและความหวัง” เป็นกลยุทธ์ในการสื่อสารหรือโน้มน้าวใจที่กระตุ้นอารมณ์สองด้าน คือ ความกลัว (Fear) เพื่อทำให้ผู้รับสารตระหนักถึงความเสี่ยงหรือผลกระทบเชิงลบ และความหวัง (Hope) เพื่อเสนอทางออกหรือผลลัพธ์เชิงบวกที่น่าดึงดูดใจ โดยทั้งสองอารมณ์ถูกนำมาใช้เพื่อกระตุ้นการตัดสินใจหรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

4.2.2 กระบวนการใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตในมิติการเจรจาระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ของ “สี จิ้นผิง” ภายใต้กรอบแนวคิดจิตวิทยาการทูต

ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯ มีลักษณะซับซ้อนและเต็มไปด้วยความตึงเครียดทั้งในด้านเศรษฐกิจ การทหาร และการเมืองระหว่างประเทศ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีสี จิ้นผิง จีนได้ประยุกต์ใช้ “การจัดการความสัมพันธ์เชิงจิตวิทยาระหว่างประเทศ”⁹ (Relationship Management) โดยใช้จิตวิทยาการทูตอย่างมีกลยุทธ์เพื่อจัดการความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ โดยเน้นทั้งการสร้างความร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์ และการสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนผ่านจิตวิทยาการเจรจาเชิงป้องกัน (Lund, 1996) งานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์บทบาท และกระบวนการใช้จิตวิทยาการทูตของจีนในสามมิติ ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ การปกป้องจุดยืนของจีนในบริบทระหว่างประเทศ และการประยุกต์กลยุทธ์นี้ผ่านช่องทางการสื่อสารระหว่างประเทศ ดังนี้

การใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตเป็นเครื่องมือในการเจรจาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่สี จิ้นผิงนำมาใช้ในการลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร ตัวอย่างสำคัญคือการประชุมสุดยอดที่ Mar-a-Lago Summit ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2017 สี จิ้นผิงไม่เพียงแสดงออกถึงความไว้วางใจต่อประธานาธิบดีทรัมป์ แต่ยังมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกผ่านการสนทนาในประเด็นสำคัญ เช่น การค้าและความมั่นคงระดับภูมิภาค ความสัมพันธ์เชิงส่วนตัวเช่นนี้ช่วยลดช่องว่างระหว่างความขัดแย้ง และเปิดโอกาสให้เกิดการเจรจาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Swaine, 2017) นอกจากนี้ สี จิ้นผิงยังใช้ภาษาทางการทูตที่ระมัดระวังและคลุมเครือ เช่น การประเมินผลการเจรจาในเชิงบวกโดยไม่ได้ระบุรายละเอียดที่ชัดเจน วิธีนี้ช่วยให้จีนมีพื้นที่ในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในอนาคต ทั้งยังลดความเสี่ยงจากการถูกตีความผิดโดยฝ่ายตรงข้าม ภาษาที่คลุมเครือยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความยืดหยุ่นเชิงกลยุทธ์ในการสื่อสารทางการทูต

สี จิ้นผิงมีการนำจิตวิทยาการทูตมาใช้อย่างหลากหลาย และวัตถุประสงค์ที่สำคัญนอกจากการเป็นเครื่องมือในการเจรจาระหว่างประเทศ คือการนำมาใช้เพื่อ “การรักษาภาพลักษณ์และจุดยืนในเวทีระหว่างประเทศ” โดยเฉพาะในกรณีที่สหรัฐฯ กดดัน เช่น กรณี Huawei ที่สหรัฐฯ กล่าวหาว่าจีนใช้นโยบายทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและส่งเสริมให้เกิดขโมยทรัพย์สินทางปัญญาจากบริษัทในสหรัฐฯ (U.S. Department of Justice, 2020) ในกรณีนี้รัฐบาลจีนตอบโต้ด้วยการประณามว่าสหรัฐฯ มีความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้ใช้บริการของ Huawei เป็นการเข้าข่ายลัทธิปกป้องการค้า และเป็นการเลือกปฏิบัติ (BBC NEWS ไทย, 2561) อีกตัวอย่างหนึ่งคือกรณีที่สหรัฐฯ กล่าวหาจีนว่าบิดเบือนค่าเงินเพื่อสร้างความได้เปรียบ

⁹ Fisher, Ury, and Patton (2011) ในหนังสือ Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In ระบุว่า จิตวิทยาการเจรจาสามารถนำมาจัดการความสัมพันธ์เชิงจิตวิทยาระหว่างประเทศได้ คือการใช้หลักจิตวิทยาและกลยุทธ์ทางการสื่อสารในการสร้าง รักษา และปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงปัจจัยทางวัฒนธรรม ความไว้วางใจ และการเจรจา เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันหรือป้องกันความขัดแย้ง

ทางการค้า สี จิ้นผิงเลือกตอบโต้ผ่านการแถลงการณ์เชิงวิพากษ์วิจารณ์สหรัฐฯ แต่ยังคงเน้นภาพลักษณ์ของความเปิดกว้างเพื่อการเจรจา (Palmer & White, 2019)

กลยุทธ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการสร้างภาพลักษณ์ของ “ผู้นำที่มีเหตุผล”¹⁰ สี จิ้นผิงแสดงออกถึงความสงบนิ่งและยินดีเจรจาแม้ในสถานการณ์ที่สหรัฐฯ ใช้มาตรการโจมตีอย่างรุนแรง วิธีการนี้ช่วยลดแรงต้านจากประชาคมโลกและสร้างความชอบธรรมให้กับจุดยืนของจีน ในขณะเดียวกัน จีนยังเลือกตอบโต้เชิงกลยุทธ์ เช่น การกำหนดมาตรการทางการค้าที่เท่าเทียมกันเมื่อสหรัฐฯ เริ่มสงครามการค้า วิธีการตอบโต้ที่รอบคอบนี้ช่วยรักษาสมดุลระหว่างความแข็งแกร่งและความเปิดกว้างในเชิงการเจรจา (Li & Liang, 2019)

ในขณะเดียวกัน การประยุกต์จิตวิทยาการทูตผ่านหน่วยงานระหว่างประเทศ เป็นการเพิ่มช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายเป็นกลยุทธ์ที่จีนประยุกต์ใช้ในการส่งสารถึงสหรัฐฯ และประชาคมโลก จีนเลือกใช้ทั้งการประชุมทวิภาคี การแถลงการณ์ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และการเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อรัฐ เช่น CGTN และ Xinhua เพื่อสร้างแรงกดดันและเสริมสร้างจุดยืนของตน (Goodrich, 2019) และเป็นอีกกลยุทธ์หนึ่งที่จีนใช้คือการเรียกร้องให้ประชาคมโลกร่วมกันเจรจาในประเด็นที่เป็นข้อพิพาท จีนเน้นแสดงภาพลักษณ์ของความยุติธรรมและการเป็นผู้นำที่มุ่งมั่นแก้ไขปัญหาอย่างมีเหตุผล นอกจากนี้ จีนยังใช้กลยุทธ์การตอบโต้เชิงสัญลักษณ์ เช่น กรณีที่สหรัฐฯ สั่งปิดสถานกงสุลจีนในฮุสตัน จีนตอบโต้ด้วยการปิดสถานกงสุลสหรัฐฯ ในเฉิงตู การตอบโต้ที่เท่าเทียมเช่นนี้ช่วยรักษาภาพลักษณ์ของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงความแข็งแกร่งในกระบวนการจิตวิทยาเพื่อการทูตของจีนเช่นกัน สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือ สหรัฐฯ ควรใช้แนวทางที่ผสมผสานระหว่างความเป็นจริง และการบูรณาการ (Integration) ในการตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของอำนาจและแข่งแกร่งจีน โดยเน้นการมีส่วนร่วมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและการส่งเสริมความร่วมมือในประเด็นปัญหาระดับโลก (Nye, 2023)

จากการศึกษากระบวนการใช้จิตวิทยาเพื่อการทูตของ “สี จิ้นผิง” ในบริบทความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ พบว่า เหล่ากระบวนการสำคัญที่จีนใช้จัดการความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ คือการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว การปกป้องจุดยืน และการใช้ช่องทางระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความสำคัญคือการช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของจีนในฐานะมหาอำนาจที่มีความมั่นคง และพร้อมรับมือกับความท้าทาย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการกระบวนการดังกล่าวยังต้องพบกับข้อจำกัด เช่น การปรับตัวของสหรัฐฯ และการกดดันในบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองโลกที่เปลี่ยนแปลงต่อไปในอนาคต (Council on Foreign Relations, 2019).

¹⁰ “ผู้นำที่มีเหตุผล” คือการที่ผู้นำต้องแสดงความมั่นคงและความพร้อมในการเจรจา แม้เผชิญแรงกดดันหรือการวิพากษ์วิจารณ์รุนแรงจากต่างชาติ หรือ ผู้นำที่ใช้แนวทางรักษาความเสถียรภาพผ่านการยึดมั่นในกฎระเบียบที่เข้มงวด พร้อมเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเชิงยุทธศาสตร์เมื่อจำเป็น การบริหารดังกล่าวช่วยลดความเสี่ยงความขัดแย้งในระยะสั้น แต่มีความเสี่ยงต่อการขาดความยืดหยุ่นในระยะยาว

สุดท้ายนี้ ถึงจุดหนึ่งจีนและสหรัฐฯ ต่างจำเป็นที่จะต้องหาข้อยุติเพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาดังกล่าว ดังนั้น เป้าหมายของสหรัฐฯ คือการอยู่เหนือกว่าภายใต้ความขัดแย้งจีน-สหรัฐฯ กล่าวคือการกดดันจีนเพื่อที่จะไปสู่สถานการณ์ Win-Win แต่สหรัฐฯ จำเป็นต้องอยู่เหนือกว่า แต่ทว่าทั้งสองประเทศต่างก็พยายามหาทางไปสู่การเจรจา แต่ถ้าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ยังเป็นต่อโดยที่จีนยังไม่ยอม สถานการณ์ดังกล่าวอาจยืดเยื้อในระยะยาว ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในครั้งนี้จึงไม่ใช่แค่สงครามการค้า แต่อาจเป็นทั้งสงครามจิตวิทยา หรือสงครามที่ครอบคลุมในหลากหลายมิติ เรียกว่า “สงครามภูมิรัฐศาสตร์”

5. สรุปและอภิปรายผล

การวิเคราะห์จิตวิทยาทางการทูตของจีนต่อสหรัฐฯ ในยุคของ สี จิ้นผิง สะท้อนถึงข้อผิดพลาดเชิงกลยุทธ์ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองมหาอำนาจอย่างลึกซึ้ง แนวคิดของ Langholtz and Stout (2004) ที่มองว่าจิตวิทยาทางการทูตเป็นการสื่อสารเชิงจิตวิทยาเพื่อสร้างความเข้าใจและหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง พบว่าสอดคล้องกับการศึกษาของ Darkó (2018) ซึ่งชี้ว่าการเจรจาที่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับความเข้าใจแรงจูงใจและความแตกต่างทางวัฒนธรรมของคู่เจรจา อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของจีนที่เลือกใช้ “การทูตแบบนักรบหมาป่า” ในยุคของสี จิ้นผิง กลับสะท้อนถึงการใช้กระบวนการทางจิตวิทยาที่มีความแข็งแกร่ง และการขาดความยืดหยุ่นในการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งขัดแย้งกับหลักจิตวิทยาทางการทูตที่เสนอโดย Lund (1996) ที่เน้นความสำคัญของการสร้างบรรยากาศเชิงบวกในระหว่างวิกฤตการณ์

การดำเนินนโยบายทางการทูตของจีนในโครงการ BRI แม้จะตอบสนองต่อเป้าหมาย Soft Power ตามหลักการ “อยู่ร่วมกันอย่างสันติ” แต่กลับถูกมองว่าเป็นความพยายามขยายอิทธิพลเชิงเศรษฐกิจที่ขัดกับความสมดุลของอำนาจในสายตา ความขัดแย้งนี้ยังสะท้อนถึงแนวคิดของ Huntington (1993) ที่ระบุว่าความแตกต่างทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์ เช่น ประชาธิปไตยเสรีนิยมของสหรัฐฯ และลัทธิคอมมิวนิสต์จีนเป็นรากฐานของความไม่ลงรอยระหว่างสองประเทศ ในแง่นี้ การใช้จิตวิทยาทางการทูตของจีนจึงขาดประสิทธิภาพในบริบทที่ความเชื่อใจระหว่างประเทศยังไม่แข็งแกร่งพอ ทั้งนี้ การศึกษาของ Gärling et al. (2000) ยังระบุเพิ่มเติมว่าความล้มเหลวในการเจรจาเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน อาจเกิดจากความอคติที่แต่ละฝ่ายมีต่อกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดของสงครามการค้าและประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศ

ดังนั้น ความผิดพลาดของจิตวิทยาทางการทูตจีนในยุคสี จิ้นผิง ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการสร้างร่วมมือกับกลยุทธ์การแสดงอำนาจที่แข็งแกร่ง แม้ทฤษฎีจิตวิทยาทางการทูตจะเน้นย้ำความสำคัญของการสร้างความเข้าใจและความเชื่อใจ แต่การปฏิบัติของจีนกลับตอกย้ำความหวาดระแวงในเวทีระหว่างประเทศ การอภิปรายนี้ชี้ว่าการปรับ

แนวทางสู่การทูตเชิงสร้างสรรค์และการส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันจะช่วยลดความขัดแย้งและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน แนวทางจิตวิทยาทางการทูตของโดนัลด์ ทรัมป์ ต่อจีนในช่วงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสะท้อนความแตกต่างอย่างชัดเจนในเชิงยุทธศาสตร์เมื่อเปรียบเทียบกับยุคก่อนหน้า แนวคิดของ Carnevale and Pruitt (1992) ที่มองว่าการเจรจาระหว่างประเทศควรมุ่งเน้นผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ถูกท้าทายโดยยุทธศาสตร์ “America First” ซึ่งทรัมป์เน้นการรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เหนือความร่วมมือในเวทีโลก ทศนคตินี้ตรงข้ามกับหลักจิตวิทยาทางการทูตของ Lund (1996) ที่เน้นการลดแรงตึงเครียดในช่วงวิกฤต ผ่านการสร้างสมดุลผลประโยชน์ที่เอื้อต่อทั้งสองฝ่าย ตัวอย่างสำคัญคือสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนในช่วงปี ค.ศ. 2018-2020 ที่ทรัมป์ใช้แรงกดดันทางจิตวิทยาผ่านการประกาศมาตรการภาษีศุลกากรเพื่อกดดันจีนในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า แม้ว่านโยบายนี้จะมุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่กลับสร้างความเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองมหาอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Huntington (1993) ที่ระบุว่าความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างประชาธิปไตยเสรีนิยมของสหรัฐฯ และลัทธิคอมมิวนิสต์ของจีนสามารถจุดชนวนความขัดแย้งในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองได้

ในด้านจิตวิทยาการทูต ท่าทีแข็งกร้าวของทรัมป์ เช่น การระบุให้จีนเป็น “ศัตรูหมายเลขหนึ่ง” ในประเด็นเศรษฐกิจ แสดงถึงการมองโลกแบบ “Fixed Pie” ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-Sum Game) ตามที่ Rubin et al. (1994) กล่าวไว้ นโยบายนี้แม้จะช่วยเสริมฐานคะแนนเสียงในประเทศ แต่กลับลดโอกาสการสร้างความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ระหว่างสองฝ่าย ซึ่งขัดแย้งกับข้อเสนอของ Gärling et al. (2000) ที่เน้นการใช้จิตวิทยาในการส่งเสริมสันติภาพและความเข้าใจระหว่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่า แนวทางด้านจิตวิทยาทางการทูตของโดนัลด์ ทรัมป์ แม้จะตอบสนองต่อเป้าหมายการสร้าง ความมั่นคงและผลประโยชน์ภายในประเทศ แต่กลับสะท้อนถึงความล้มเหลวในการประยุกต์ใช้จิตวิทยาทางการทูตเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่มั่นคงในระยะยาว การตัดสินใจที่เน้นความได้เปรียบเฉพาะหน้าส่งผลต่อการเสื่อมถอยของความไว้วางใจในระดับระหว่างประเทศ และเป็นชนวนสำคัญของความตึงเครียดในเวทีโลก

การอภิปรายนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับแนวทางสู่การเจรจาที่เน้นผลประโยชน์ร่วมกันและลดการเผชิญหน้าที่ไม่จำเป็น เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เมื่อพิจารณาจิตวิทยาทางการทูตของจีนในยุคสี จิ้นผิง และสหรัฐฯ ในยุคโดนัลด์ ทรัมป์ จะเห็นว่าทั้งสองฝ่ายมีแนวทางที่แตกต่างและขัดแย้งกันในเชิงกลยุทธ์ จีนเน้นใช้นโยบายที่แสดงความแข็งแกร่งผ่าน “การทูตแบบมังกรมหาปา” เพื่อยืนยันอิทธิพลในระดับโลก แต่ขาดความยืดหยุ่นในการสร้างความเข้าใจ ขณะที่ทรัมป์เลือกใช้นโยบาย “America First” ที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ด้วยท่าทีเผชิญหน้า เช่น การประกาศสงครามการค้ากับจีน แนวทางทั้งสองนี้สะท้อนความล้มเหลวในการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการจิตวิทยาทางการทูตของ Lund (1996)

และ Gärling et al. (2000) โดยสิ้นเชิง ที่มุ่งเน้นว่าการเจรจาและการสร้างความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์เพื่อลดความขัดแย้งเป็นการใช้จิตวิทยาทางการทูตที่ดี

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายต่างมีจุดร่วมในการมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนโดยใช้เครื่องมือทางจิตวิทยาเพื่อการทูตที่สะท้อนความเป็นมหาอำนาจ แต่แนวทางดังกล่าวก็ขาดการประนีประนอมนี้นำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดเช่นกัน โดยเฉพาะกรณีสงครามการค้าและความขัดแย้งในไต้หวัน ซึ่งตอกย้ำแนวคิดของ Rubin et al. (1994) ว่าความล้มเหลวในการมองผลประโยชน์ร่วมกันนำไปสู่ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าทั้งจีนและสหรัฐฯ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินกระบวนการจิตวิทยาทางการทูตให้ยืดหยุ่นและเน้นการสื่อสารที่สร้างความเข้าใจเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ในระยะยาว ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ การต่างประเทศ และความมั่นคงระหว่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- BBC News ไทย. (2561). หัวเว่ย: ทำไมโลกตะวันตกจึงไม่ไว้วางใจเครือข่ายโทรคมนาคมจีน. BBC News Thai. <https://www.bbc.com/thai/international-46470637>
- กชกร ไพลีศรีสวัสดิ์, และพรภวิชัย หล้าพิระกุล. (2567). ผลการพัฒนาเทคโนโลยีของจีนสู่การเป็นคู่แข่งด้านเทคโนโลยีของสหรัฐฯ. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 15(1), 95-130.
- กฤษณา ไวรสารวจ, และรังสรรค์ คำสุภา. (2564). สงครามทางการค้าสหรัฐอเมริกา-จีน: ปฐมเหตุ การต่อสู้แข่งขันและผลกระทบ. *วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 34(3), 234-250.
- นภวัฒน์ วันชัย (2567) มหาอำนาจใหม่กับความมั่นคงทางอุดมการณ์: จีนในสายตาสหรัฐฯ. *วารสารรัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 13(1), 53-70.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2562). ยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อจีนในศตวรรษที่ 21. *วารสารวิจัยและพัฒนาทางวิชาการแบบสหวิทยาการ*, 1(3), 14-24. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/JMARD/article/view/189559>
- ยุทธฤทธิ์ บุญนาค, ณัฐชนน ลิ้มบุญสืบสาย, และธนัชฐา สุกกล้า. (2564). การแข่งขันทางเทคโนโลยีระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน: นัยต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทย. ศูนย์ศึกษานานาชาติ กระทรวงการต่างประเทศ.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2561). การศึกษาเชิงเปรียบเทียบยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศมหาอำนาจ: กรณีศึกษาสาธารณรัฐประชาชนจีนและสหรัฐอเมริกา. สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

ภาษาอังกฤษ

- Allison, G. (2015). *The Thucydides Trap: Are The US and China Doomed to War?* Foreign Affairs. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>
- Alper, A., Shepardson, D., & Pamuk, H. (2020). *U.S. Blacklists Dozens of Chinese Firms Including SMIC, DJI*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/china/us-blacklists-dozens-chinese-firms-including-smic-dji-2020-12-18/>
- Bangkok Business. (2019). *Trump Slams China for Deliberate Currency Manipulation*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/business-45251091>
- BBC. (2020). *US Consulate: China Orders US Consulate Closure in Tit-For-Tat Move*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-53522640>
- Brito, C. (2020). *Chinese Official Spreads Conspiracy Theory "US Army" Brought Coronavirus to Wuhan*. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/>

- chinese-official-spreads-conspiracy-theory-us-army-coronavirus-wuhan-china-lijian-zhao/
- Cadell, C., & Brunnstrom, D. (2020). *U.S. Gives China 72 Hours to Shut Houston Consulate, Trump Says Other Closures 'Always Possible'*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/world/us-gives-china-72-hours-to-shut-houston-consulate-trump-says-other-closures--idUSKCN24N0UZ/>
- Carnevale, P. J., & Pruitt, D. G. (1992). Negotiation and Mediation. *Annual Review of Psychology*, 43, 531-582. <https://doi.org/10.1146/annurev.ps.43.020192.002531>
- Chen, E. (2018). *A Tricky US-China Balancing Act*. Taipei Times. <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2018/02/25/2003688190>
- China Daily. (2021). *Who Do US Politicians Really Stand With? - Truth About US Blatant Interference in China's Internal Affairs on Hong Kong-Related Issues*. China Daily. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202108/05/WS610b27f1a310efa1bd666b2b.html>
- Chukwuma, N. A., Ngoc, L. M., & Mativenga, P. (2024). The US-China Trade War: Interrogating Globalisation of Technology. *Cogent Social Sciences*, 10(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2365509>
- Cohen, Z. (2020). *Trump's Intelligence Chief Warns China Is the Greatest Threat to US Since WWII*. CNN: Politics. <https://edition.cnn.com/2020/12/03/politics/ratcliffe-china-threat-biden/index.html>
- Congressional Research Service. (2022). *U.S.-China Strategic Competition: Background and Issues for Congress* (CRS Report No. R47012). <https://www.congress.gov/crs-products/CRS-R47012>
- Contractor, F. J. (2019). Trump Administration Labels China a “Currency Manipulator”: What’s Behind the Accusation, and Who’s Right? *Rutgers Business Review*, 4(2), 1-10. https://rbr.business.rutgers.edu/sites/default/files/documents/rbr-040201.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Council on Foreign Relations. (2019). *U.S.-China Relations: The Diplomatic Struggles and Strategic Importance*. U.S. Department of State, Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/timeline/us-china-relations>
- Crossley, G. (2020). *China Government Spokesman Says U.S. Military May Have Brought Virus to China*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/world/china-government-spokesman-says-us-military-may-have-brought-virus-to-china-idUSKBN20Z196/>

- Darkó, D. (2018). *The Psychology of Diplomacy*. Diplo. <https://www.diplomacy.edu/blog/the-psychology-of-diplomacy/>
- Deutsch, M., & Harold, G. (1955). A Study of Normative and Informational Social Influences Upon Individual Judgment. *Research Center for Human Relations*, 51, 629-636.
- Dollar, D. (2018). *The US-China Trade War Has Begun*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/the-us-china-trade-war-has-begun/>
- Eysenck, M. W. (2004). *Psychology: An International Perspective*. Psychology Press Ltd.
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Longman.
- Fifield, A. (2020). *Houston's Chinese Consulate Abruptly Ordered to Close by Trump Administration*. The Texas Tribune. <https://www.texastribune.org/2020/07/22/houston-chinese-consulate-close-donald-trump/>
- Financial Times. (2020). *Year in a Word: Wolf Warrior*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/89ddfb0d-422c-463d-bfe5-656251af0384>
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2011). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving in* (3rd ed.). Penguin Books.
- Franck, T. (2020). *Trump Bans Investments in Companies That White House Says Aid China's Military*. CNBC. <https://www.cnbc.com/2020/11/12/trump-bans-investments-in-companies-that-aid-chinas-military.html>
- Gang, A. (2019). *Observations on Mike Pence's Second Speech About China*. China-US Focus. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/observations-on-mike-pences-second-speech-about-china>
- Gao, C. (2018). *Canada Arrests Huawei Executive: China Demands Her Immediate Release*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2018/12/canada-arrests-huawei-executive-china-demands-her-immediate-release/>
- Gärling, T., Kristensen, H., Backenroth-Ohsako, G., Ekehammar, B., & Wessells, M. G. (2000). Diplomacy and Psychology: Psychological Contributions to International Negotiations, Conflict Prevention, and World Peace. *International Journal of Psychology*, 35(2), 81-86. <https://doi.org/10.1080/002075900399367>
- Ghiretti, F. (2023). *How China Imposes Sanctions: A Guide to The Evolution of Beijing's New Policy Tool*. Merics. <https://merics.org/en/report/how-china-imposes-sanctions>

- Glaser, B. S., & Flaherty, K. (2020, September). US-China Relations: COVID-19 Blame Game and Election Politics. *Comparative Connections*, 22(2), 21-40. <https://cc.pacforum.org/wp-content/uploads/2020/09/CC-Vol-22-No-2-1.pdf>
- Glaser, B. S., & Viers, A. (2017). Trump and Xi Break the Ice at Mar-a-Lago. *Comparative Connections*, 19(1), 21-32. <https://cc.pacforum.org/2017/05/trump-xi-break-ice-mar-lago/>
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Social Sciences Research Centre.
- Goodrich, J. (2019). *Key Takeaways: Xi and Trump Agree to Restart Trade Talks*. CGTN. <https://news.cgtn.com/news/2019-06-29/Key-Takeaways-Xi-and-Trump-agree-to-resume-trade-talks-HUR99W1Fpm/index.html>
- Gramer, R., & Mackinnon, A. (2021). *Pompeo Declares China's Crackdown on Uighurs 'genocide'*. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2021/01/19/pompeo-declares-china-crackdown-uighurs-genocide-biden-beijing-xinjiang-crimes-against-humanity-trump-final-foreign-policy-move/>
- Hansler, J. (2020). *US Declares 'Most' Of China's Maritime Claims in South China Sea Illegal*. CNN. <https://edition.cnn.com/2020/07/13/politics/south-china-sea-pompeo-announcement/index.html>
- Harper, J. (2021, June 11). *China Brings in New Law to Fight Trump's Sanctions*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/business-55614034>
- Hooper, K. (2020). *'Fantasy World': Pompeo Knocks Biden Administration Picks As Out of Touch on Foreign Policy*. Politico. <https://www.politico.com/news/2020/11/24/pompeo-biden-foreign-policy-440317>
- Horowitz, J. (2018). *Huawei CFO Meng Wanzhou Arrested in Canada, Faces Extradition to United States*. The Guardian. https://www.theguardian.com/technology/2018/dec/05/meng-wanzhou-huawei-cfo-arrested-vancouver?utm_source=chatgpt.com
- Hua, S., & Zeng, K. (2022). The US-China Trade War: Economic Statecraft, Multinational Corporations, and Public Opinion. *Business and Politics*. 24(4), 319-331. <http://doi.org/10.1017/bap.2022.18>
- Huntington, S. P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Ikenberry, G. J. (2018). A New Order of Things? China, America, and the Struggle over World Order. In Toje, A. (Ed.). *Will China's Rise Be Peaceful? The Rise of a Great Power in Theory, History, Politics, and the Future* (pp. 33-56). <https://doi.org/10.1093/oso/9780190675387.003.0003>

- Isidore, C. (2018, November 23). *US Reportedly Urges Allies to Block Use of Huawei Equipment*. CNN Business. <https://edition.cnn.com/2018/11/23/tech/huawei-us-government/index.html>
- Jie D. (2020). The Emerging Ideological Security Dilemma between China and the U.S. *China Int Strategy Rev*, 2(2), 184-196. <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00059-3>
- Joshi, M. (2017). *The Trump-Xi Summit at Mar-a-Lago, Florida*. Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/research/the-bigger-picture-the-trump-xi-summit-at-mar-a-lago-florida>
- Khong, Y. F. (2019). The US, China, and the Cold War Analogy. *China International Strategy Review*, 1, 223-237. <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00034-y>
- Landler, M., & Tankersley, J. (2018). *Trump Hits China with Stiff Trade Measures*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/03/22/us/politics/trump-will-hit-china-with-trade-measures-as-white-house-exempts-allies-from-tariffs.html>
- Langholtz, H. J., & Stout, C. E. (2004). *The Psychology of Diplomacy: Psychological Dimensions to War and Peace*. Praeger. https://archive.org/details/isbn_9780275971441/page/n7/mode/2up
- Lardy, N. R. (2020). *Trump's Latest Move on Hong Kong Is Bluster*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/trumps-latest-move-hong-kong-bluster>
- Lee, D. (2019). *U.S. labels China A 'Currency Manipulator' As Stocks Fall and Trade War Worsens*. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/politics/story/2019-08-05/u-s-labels-china-a-currency-manipulator-as-stocks-fall-and-trade-war-worsens>
- Lee, J. (2021). The Ideological Dimension of US-China Strategic Competition. *Journal of Strategic Studies*, 44(3), 301-319. <https://doi.org/10.1080/01402390.2021.1878871>
- Lemert, A., & Runde, E. (2020). *New U.S. Visa Rules Prompt Scrutiny of CCP Members*. Lawfare. <https://www.lawfaremedia.org/article/new-us-visa-rules-prompt-scrutiny-ccp-members>
- Li, C., & Liang, D. (2019). *Rule of the Rigid Compromiser*. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/rule-of-the-rigid-compromiser/>
- Lippert, B., & Perthes, V. (2020). *Strategic Rivalry between United States and China*. SWP Research Papers 4/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik

- (SWP), German Institute for International and Security Affairs. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020RP04/>
- Liu, K. (2024). *China's Wolf Warrior Diplomacy (Narrative): Development, Causes, and Political Effects*. *Diplomatica*. <https://ssrn.com/abstract=4795418>
- Lu, Y., & Zhou, M. (2024). Constructing Strategic Narratives in Sino-US Diplomatic Discourse: A Critical Discourse Analysis of Wang Yi's Speeches. *Foreign Affairs Review*, 41(2), 45-62.
- Lund, M. (1996). *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. U.S. Institute of Peace Press. <https://archive.org/details/preventingviolent0000lund>
- Lungu, A. (2021). Rethinking Ideological Competition in US-China Relations. *International Politics*, 58(6), 861-875. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00288-9>
- McDougall, K., Caine, K., Reisinger, S. H., & Harris, D. (2020). *US President Issues Executive Order Expanding Sanctions Relating to China and Revoking Hong Kong's Preferential Status*. Norton Rose Fulbright. <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/9e1d8b2f/us-president-issues-executive-order-expanding-sanctions-relating-to-china-and-revoking-hong-kongs-preferential-status>
- Mishra, M. K. (2021). Assessing The Chinese Threat to American Interests. *World Affairs: The Journal of International Issues*, 25(1), 136-157. <https://www.jstor.org/stable/48622939>
- National Security Strategy. (2018). *Remarks by Vice President Mike Pence on the Administration's Policy Toward China*. The White House Archives. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>
- Neale, M. A., & Bazerman, M. H. (1991). *Cognition and Rationality in Negotiation*. Free Press.
- Nelson, R. M. (2019). *The Administration's Designation of China as A Currency Manipulator (CRS Insight No. IN11154)*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11154/1>
- Nye, J. S. (2023). *The Future of U.S.-China Relations*. In: *Soft Power and Great-Power Competition*. China and Globalization. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-99-0714-4_25

- Ollstein, A. M. (2020, April 14). *Trump Halts Funding to World Health Organization*. POLITICO. <https://www.politico.com/news/2020/04/14/trump-world-health-organization-funding-186786>
- Palmer, D., & White, B. (2019, August 5). *Treasury Designates China as A Currency Manipulator*. POLITICO. <https://www.politico.com/story/2019/08/05/trump-blasts-china-yuan-drop-as-currency-manipulation-1634502>
- Pompeo, M. R. (2020). *Communist China and the Free World'S Future*. U.S. Department of State. <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/>
- Radtchenko-Draillard, S. (2021). Psychology and Diplomacy in the Analysis of Negotiation: The Unavoidable Links and the Inevitable Interdependencies. *HAL Open Science*, 1-32. https://hal.science/hal-03198383/document?utm_source=chatgpt.com
- Reja, D. M. (2021). *Trump's 'Chinese Virus' Tweet Helped Lead to Rise in Racist Anti-Asian Twitter Content: Study "Don't Attach Locations or Ethnicity to the Disease," the WHO said*. ABC News. <https://abcnews.go.com/Health/trumps-chinese-virus-tweet-helped-lead-rise-racist/story?id=76530148>
- Reuters. (2021). *'China Hits Back At EU With Sanctions on 10 People, Four Entities Over Xinjiang'*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-eu-chinasanctions-ministry-idUSKBN2BE1WB>
- Roth, A. E. (1995). Bargaining Experiments. In Roth, A. E., & Kagel, J. H. (Eds.). *The Handbook of Experimental Economics* (pp. 253-348). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzsmff5.8>
- Rubin, J. Z., Pruitt, D. G., & Kim, S. H. (1994). *Social Conflict*. McGraw-Hill. <https://archive.org/details/socialconflict0000rubi>
- Segers, G. (2019, November 22). *Trump: "If It Weren't for Me, Hong Kong Would've Been Obliterated in 14 Minutes" by China*. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/president-trump-claims-he-is-preventing-hong-kong-from-being-obiterated-by-china-today-2019-11-22/>
- Shepardson, D., & Freifeld, K. (2019). *China's Huawei, 70 Affiliates Placed on U.S. Trade Blacklist*. Reuters. https://www.reuters.com/article/business/chinas-huawei-70-affiliates-placed-on-us-trade-blacklist-idUSKCN1SL2W4/?utm_source=chatgpt.com
- Spicehandler, D. (2020). The Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019: A Brief Overview and Discussion. *Columbia Journal of Transnational Law*.

- <https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/the-hong-kong-human-rights-and-democracy-act-of-2019-a-brief-overview-and-discussion>
- Srithanpong, T., & Tansuchat, R. (2019). *US-China Trade War Heats Up Once Again with Both Sides Raising 25% Import Tariffs on Each Other, Risking Further Slowdown in Global Trade and Thai Exports*. SCB Economic Intelligence Center. https://www.scbeic.com/en/detail/file/product/6027/fci4xnlyac/Note_EN_US-China-trade-war_20190524.pdf
- Sun, Y. (2017). *Trump's Taiwan Policy: What's the Endgame?* The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu>
- Swaine, M. D. (2017, April 3). *The U.S.-China Mar-A-Lago Summit: The Culmination of a Trump Negotiating Strategy?* Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/posts/2017/04/the-us-china-mar-a-lago-summit-the-culmination-of-a-trump-negotiating-strategy?lang=en>
- Tanner, T., & Wang, D. (2016). *U.S.-China Relations in Strategic Domains*. The National Bureau of Asian Research (NBR). https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/special_report_57_us-china_april2016.pdf
- Tetlock, P. E. (1999). Theory-Driven Reasoning About Plausible Past and Probable Futures in World Politics: Are We Prisoners of Our Preconceptions? *American Journal of Political Science*, 43(2), 335-366. <https://doi.org/10.2307/2991798>
- The Guardian. (2019). *'Full of Arrogance': Trump Angers China by Signing Bills Backing Hong Kong Protesters*. <https://www.theguardian.com/us-news/2019/nov/27/trump-hong-kong-bills-signed-china-protest>
- The Guardian. (2020). *Mike Pompeo Says Free World Must Change China or 'China Will Change US'*. <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/24/mike-pompeo-says-free-world-must-change-china-or-china-will-change-us>
- Thompson, L. (1990). Negotiation Behavior and Outcomes: Empirical Evidence and Theoretical Issues. *Psychological Bulletin*, 108(3), 515-532. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.108.3.515>
- Trump, D. J. (2019). China dropped the price of their currency to an almost a historic low. It's called "currency manipulation." Are you listening Federal Reserve? This is a major violation which will greatly weaken China over time! [Tweet]. X (formerly Twitter). <https://twitter.com/realdonaldtrump>
- Trump, D. J. (2020). Proclamation 9984: Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel

- Coronavirus and Other Appropriate Measures to Address this Risk. *Federal Register*, 85(24), 6709-6712. <https://www.federalregister.gov/documents/2020/02/05/2020-02424/suspension-of-entry-as-immigrants-and-nonimmigrants-of-persons-who-pose-a-risk-of-transmitting-2019>
- Turner, O. (2013). 'Threatening' China and US Security: The International Politics of Identity. *Review of International Studies*, 39(4), 903-924. <https://doi.org/10.1017/S0260210512000599>
- U.S. Department of Justice. (2020, February 13). Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Subsidiaries Charged in Racketeering Conspiracy and Conspiracy to Steal Trade Secrets. Office of Public Affairs. <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-subsidiaries-charged-racketeering>
- U.S. Department of State. (2020). *U.S. Department of State Imposes Visa Restrictions on Chinese Communist Party Officials for Undermining Hong Kong's High Degree of Autonomy and Restricting Human Rights*. U.S. Department of State. <https://2017-2021.state.gov/u-s-department-of-state-imposes-visa-restrictions-on-chinese-communist-party-officials-for-undermining-hong-kongs-high-degree-of-autonomy-and-restricting-human-rights/>
- U.S. Department of the Treasury. (2019, May 28). *Report to Congress: Macroeconomic and foreign exchange policies of major trading partners of the United States* (pp. 21-23). Office of International Affairs. <https://home.treasury.gov/system/files/206/2019-05-28-May-2019-FX-Report.pdf>
- U.S. Government Publishing Office. (2020). The Hong Kong Emergency: Securing Freedom, Autonomy, and Human Rights (Senate Hearing 116-142). U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116shrg39678/html/CHRG-116shrg39678.htm>
- Ünsal, A. (2023). *China's Assertiveness in the Xi Jinping Era: Strategic Implications* (Doctoral dissertation), Middle East Technical University.
- Viala-Gaudefroy, J., & Lindaman, D. (2021, April 13). *Donald Trump's 'Chinese Virus': The Politics of Naming*. The Conversation. <https://theconversation.com/donald-trumps-chinese-virus-the-politics-of-naming-157921>

- Wang, J., & Hu, R. (2019). From Cooperative Partnership to Strategic Competition: A Review of China–U.S. Relations 2009–2019. *China International Strategy Review*, 1, 1-10. <https://doi.org/10.1007/s42533-019-00007-w>
- Wei, L., & Davis, B. (2021). *China’s Message to America: We’re an Equal Now*. The Wall Street Journal. <https://www.wsj.com/articles/america-china-policy-biden-xi-11617896117>
- Weiss, J. C., & Wallace, J. L. (2021). Domestic Politics, China’s Rise, and the Future of the Liberal International Order. *International Organization*, 75(2), 635-664. <https://www.jstor.org/stable/27104652>
- Witte, K. (1992). Putting the Fear Back into Fear Appeals: The Extended Parallel Process Model. *Communication Monographs*, 59(4), 329-349. <https://doi.org/10.1080/03637759209376276>
- World Health Organization. (2020). *Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations 2005 Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*. World Health Organization. <https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-%282005%29-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-%282019-ncov%29>
- Wright, T. (2020). *Pompeo’s Surreal Speech on China*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/pompeos-surreal-speech-on-china/>
- Wut, T., Tso, G., & vandePol, M. (2020). *National Security Law in Hong Kong*. Baker McKenzie. https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2020/07/hong-kong-national-security-law-summary_160720.pdf
- Xinhua. (2017). *Xi Arrives in U.S. For First Meeting with Trump*. Xinhua News Agency. https://news.xinhuanet.com/english/2017-04/07/c_136188311.htm
- Xinhua. (2019). *China Regrets U.S. Decision to Label China Currency Manipulator*. Xinhua News Agency. https://www.xinhuanet.com/english/2019-08/06/c_138288606.htm
- Xinhua. (2019, August 6). *China Regrets U.S. Decision to Label China Currency Manipulator*. XINHUANET. http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/06/c_138288057.htm
- Xu, L. (2024). The Cause of the Current Conflict Between China and the United States. *Lecture Notes in Education Psychology and Public Media*, 41, 217-222. <https://www.ewadirect.com/proceedings/lnep/article/view/10656#>

- Yam, K. (2020). *Trump Tweets About Coronavirus Using Term ‘Chinese Virus’*. NBC News. <https://www.nbcnews.com/news/asian-america/trump-tweets-about-coronavirus-using-term-chinese-virus-n1161161>
- Zhao, M. (2019). Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US–China Strategic Competition. *The Chinese Journal of International Politics*, 12(3), 371-394. <https://doi.org/10.1093/cjip/poz010>

สมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่: กรณีศึกษาเพื่อพัฒนาการกำกับดูแล¹

คมเคียว รักษ์สวัสดิ์²

วันที่รับบทความ: 30 มกราคม 2568; วันที่แก้ไขล่าสุด: 11 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 18 เมษายน 2568

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา 1) เพื่อศึกษาสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่จำเป็นต้องการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษาโมเดลสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 3) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัย การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาแบบกรณีศึกษา และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่ลักษณะคำถามปลายเปิดเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 8 คน ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าสมรรถนะหลักสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ประกอบด้วย 1) การมีวิสัยทัศน์ 2) ความรับผิดชอบ 3) การคิดเชิงกลยุทธ์ และ 4) ความเข้าใจในระบบสถาบัน อุดมศึกษา โดยมีระดับของสมรรถนะที่มีความคาดหวังต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในแต่ละรายชื่อสมรรถนะที่ระดับ 5 ซึ่งเป็นระดับสูงสุด โดยแนวทางในการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัยสามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิผ่านกระบวนการที่ทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีความเข้าใจในระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา อาทิ การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และกลุ่มที่ 2 กรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทอื่น ๆ ผ่านการปฐมนิเทศกรรมการสภามหาวิทยาลัย การศึกษาดูงาน ณ สถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ และสนับสนุนให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้าร่วมการอบรมสัมมนาในหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยสามารถนำความรู้ ความเชี่ยวชาญของตนมาประยุกต์ใช้เพื่อการให้คำแนะนำต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ กรรมการสภามหาวิทยาลัย, สมรรถนะหลัก, การกำกับดูแล

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ เรื่อง สมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: komkiaw_r@cmu.ac.th

Core Competencies of Chiang Mai University Board Council Members: A Case Study to Improve Oversight and Governance

Komkiaw Raksawat³

Received: 30 January 2025; Revised: 11 April 2025; Accepted: 18 April 2025

Abstract

This research aimed to 1) study the core competencies required of university council members for governance at Chiang Mai University, 2) develop a competency model suitable for these members in their roles, and 3) identify strategies for developing council members with the necessary competencies for effective university governance. The study employed a qualitative research design using a case study approach. Data were collected through in-depth interviews with eight key informants selected via purposive sampling, using an open-ended questionnaire. The informants included distinguished university council members, members of the council's selection committee, university executives, and staff from the Chiang Mai University Council Office. The findings revealed that the core competencies essential for effective performance included 1) vision, 2) accountability, 3) strategic thinking, and 4) an understanding of the higher education system. The expected competency level for individuals serving as university council members was set at Level 5, the highest level. Strategies for developing council members with the necessary competencies for university governance were categorized into two groups. The first group focused on distinguished university council members and included measures such as creating manuals outlining the roles and responsibilities of council members to enhance their understanding of the governance framework in higher education institutions. The second group targeted other types of council members through activities such as orientation programs and participation in training and seminars.

Keywords Board Council Members, Core competency, Governance

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University 50200.
E-mail: komkiaw_r@cmu.ac.th

1. บทนำ

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบาย ตลอดจนดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของมหาวิทยาลัย อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดเป็นสภาผู้กำกับที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) และอัตตาภิบาล (Self Governance) เพื่อเกิดการบริหารจัดการที่ดีตามระบบ คุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีอิสระและรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยยังเป็นองค์กรที่กำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบด้านธรรมาภิบาล (Governance) และอธิการบดีรับผิดชอบเรื่อง การบริหารจัดการ (Management) ดังนั้น โดยหลักการแล้วทั้งสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี จึงร่วมรับผิดชอบการกำกับดูแลและการบริหารมหาวิทยาลัย (วิจิตร ศรีสอาด, 2562)

โดยทั่วไปสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยสรุปดังนี้ คือ การกำหนดนโยบายและการอนุมัติให้ปริญญา การจัดตั้ง ยุบรวม เลิกหน่วยงาน ภายใน การรับสถาบันเข้าสมทบ อนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตร การแต่งตั้งและถอดถอน ผู้บริหารและผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ การแต่งตั้งกรรมการ และการอนุมัติงบประมาณ และการออกระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน เกี่ยวกับการศึกษา และ เกี่ยวกับการจัดการทั่วไป (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และแทน พิธิยานุวัฒน์, 2566) สภามหาวิทยาลัย จึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมที่จะกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามภารกิจที่สังคมได้ มอบหมายเปรียบเสมือนรอยต่อ หรือจุดเชื่อมระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคมภายนอกที่จะ สะท้อนความต้องการจากสังคมภายนอกเข้าสู่มหาวิทยาลัย และดูแลให้มหาวิทยาลัยบรรลุ เป้าหมายตามพันธกิจที่ได้กำหนดไว้ (ภาวิข ทองโรจน์, 2552 อ้างถึงในสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และ คณะ, 2562) ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นผู้ที่มี คุณสมบัติ องค์ความรู้ และประสบการณ์ที่มีความหลากหลายและจำเป็นการบริหารงาน ของมหาวิทยาลัย และจะต้องเป็นผู้ที่พร้อมอุทิศตนเองเพื่อการทำงานโดยไม่คาดหวัง ผลประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทน จึงทำให้การได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงถือเป็น สุดยอดของการรับใช้สังคม (Crown Jewel of Public service) (วิจารณ์ พานิช, 2551) การเป็น กรรมการสภามหาวิทยาลัยสิ่งที่ได้รับมิใช่เงิน แต่เป็นเกียรติที่ได้รับและความสุขที่ได้จากการ ให้ การได้มีโอกาสได้รับหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนการเสียสละอันสูงสุด ทั้งนี้ เมื่อให้คำแนะนำ จะต้องระวังในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) สภามหาวิทยาลัยต้องการคนที่มีความคิดที่แตกต่างหลากหลายและประสบการณ์ที่หลากหลาย ด้วย และต้องมาจากหลายที่มาจากหลากหลายความคิดเห็นที่ต่างกันไปแล้วมาทำงานเป็น องค์กรก็จะมีความเข้มแข็งได้ (วิจารณ์ พานิช, 2554) โดยนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม ข้อบังคับที่แล้ว อีกหนึ่งบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในบริบทปัจจุบัน คือ การกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อผลักดันให้มหาวิทยาลัยก้าวสู่ความเป็นสากล ผ่านการ สร้างความร่วมมือร่วมกับพันธมิตรให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ และระดับนานาชาติ อาทิ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก รวมทั้งการ

พัฒนาหลักสูตรร่วมกันกับสร้างความร่วมมือกับบริษัทชั้นนำต่าง ๆ เพื่อสรรค์สร้างนวัตกรรมจากผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัย และทำให้มหาวิทยาลัยได้รับการยอมรับในระดับสากล

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งแรกที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ตามโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2501 และมีการก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2507 โดยมีการบริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507 ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 โดยมีพันธกิจที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) สืบสอนและอบรมนักศึกษาให้เป็นบัณฑิต 2) ส่งเสริมและประยุกต์ปัญญาความรู้ (วิจัย-นวัตกรรม) และ 3) บริการวิชาการเพื่อตอบสนองคุณแผ่นดิน โดยมีค่านิยม คือ E-CMU อันประกอบด้วย E-Excellence การมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ C-Community Engagement การเชิดชูรับใช้สังคม M-Morality การยึดหลักธรรม และ U-Unity รวมพลังเป็นหนึ่งเดียว (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562) ในฐานะสถาบันอุดมศึกษาในเขตภาคเหนือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่สอดคล้องหลักกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และแผนระดับ 3 ได้แก่ แผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศ พ.ศ. 2566 - 2570 และแผนด้านการอุดมศึกษา เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ พ.ศ. 2564 - 2570 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2566 - 2570) รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ (SDGs) โดยกำหนดแผนปฏิบัติการสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ระยะที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570)

การดำเนินงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2507 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) นั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2566 สภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการประชุมทั้งหมด 12 ครั้งโดยมีระเบียบวาระการประชุมรวมทั้งสิ้น 436 เรื่อง จำแนกเป็นระเบียบวาระแจ้งให้ที่ประชุมทราบ 79 เรื่อง ระเบียบวาระเชิงนโยบาย 11 เรื่อง ระเบียบวาระการแต่งตั้งผู้บริหารหรือคณะกรรมการตามที่ข้อบังคับได้กำหนดจำนวน 24 เรื่อง ระเบียบวาระการเสนอเพื่อพิจารณา 126 เรื่อง และระเบียบวาระเพื่อเสนอชักชวน 196 เรื่อง (สำนักงานสภามหาวิทยาลัย, 2566) จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นว่าสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ภายใต้สถานการณ์โลกในปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะภาวะความผันผวน ความไม่แน่นอน ความซับซ้อน ยุ่งเหยิง และความคลุมเครือ สถาบันอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับยุทธศาสตร์ในการบริหารงานมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ต่อไปได้ และจะต้องมีความพร้อมที่จะรับมือกับความท้าทายในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้ความดำรงอยู่ได้ของมหาวิทยาลัยได้รับการสั่นคลอน อาทิ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ความนิยมในการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาที่ลดลง ตลอดจนงบประมาณสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐซึ่งมีจำนวนที่ลดน้อยลง ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับและกำหนดทิศทาง (Steering) ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จึงต้องเป็นผู้ที่มีทักษะและสมรรถนะ องค์ความรู้ และประสบการณ์ที่มีความหลากหลายและ จำเป็นต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยภายในบริบทโลกยุคปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการ สรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2560 นั้นได้กำหนดเพียงคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม ความรู้และประสบการณ์ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไว้ในภาพรวมเท่านั้น ดังข้อความที่ได้ระบุไว้ในข้อที่ 7 ของข้อบังคับฯ ว่า ผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้ ข้อ 7.1 เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมที่ยอมรับในสังคม ข้อ 7.2 มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และเชี่ยวชาญในด้านหนึ่ง หรือหลายด้านที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา มหาวิทยาลัย ข้อ 7.3 มีความสนใจ และเข้าใจระบบการศึกษา การบริหารงานและภารกิจของ มหาวิทยาลัย และข้อ 7.4 มีสถานภาพและมีศักยภาพที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัย และในข้อ 9 วรรค 2 ซึ่งระบุว่า “ในจำนวนผู้ที่เหมาะสมที่สุดตามวรรคหนึ่ง ควรมีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านบริหารงานบุคคล ด้านบริหารองค์กร ด้านบริหารการเงิน ด้านการวิจัย ด้านบริหารจัดการ และด้านการศึกษา” (กองกฎหมาย สำนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560) ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับฯ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นการระบุถึงคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญในภาพรวม โดยไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจน ถึงสมรรถนะหลัก (Core Competency) ที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยทุกคนพึงมีในฐานะ คณะกรรมการผู้ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัย อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ ในการวัดประเมินระดับความเชี่ยวชาญ (Proficiency Level) ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในแต่ละด้านที่จำเป็นอย่างเป็นรูปธรรมจึงเป็นที่มาและความสำคัญของการวิจัยนี้เพื่อค้นหา สมรรถนะหลักที่จำเป็นของกรรมการสภามหาวิทยาลัยต่อการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่จำเป็นต่อการกำกับดูแล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- (2) เพื่อศึกษาโมเดลสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับการ ทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- (3) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้มาซึ่งผู้ที่มี สมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัย

3. แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย

3.1 แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance: CG)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2560) กล่าวว่า การกำกับดูแลกิจการ หมายถึง ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแล รวมทั้งกลไกและมาตรการที่ใช้กำกับการพิจารณาตัดสินใจของบุคคลในองค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น รวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย ตลอดจนพิจารณาอนุมัติแผนการดำเนินงาน งบประมาณ และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) (2023) ระบุหลักความผิดชอบของคณะกรรมการในหลักการกำกับดูแลกิจการอันประกอบด้วยหลักสำคัญ 7 ประการ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้โดยสังเขป ดังนี้ 1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ด้วยความระมัดระวัง และเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัทและผู้ถือหุ้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) ปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกคนอย่างเท่าเทียม 3) ยึดถือมาตรฐานทางด้านจริยธรรมในระดับสูง 4) ตรวจสอบและกำหนดทิศทางกลยุทธ์องค์กร ทบทวนและประเมินนโยบายและขั้นตอนการบริหารความเสี่ยงของบริษัท ติดตามประสิทธิผลของแนวทางการกำกับดูแลกิจการ การคัดเลือก กำกับดูแล และติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูง การติดตามตรวจสอบและจัดการผลประโยชน์ขัดกันที่อาจเกิดขึ้น จัดให้มีระบบควบคุมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง และกำกับดูแลกระบวนการเปิดเผยข้อมูลและการสื่อสาร 5) ใช้วิจารณญาณที่เป็นกลางและเป็นอิสระเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร 6) คณะกรรมการควรมีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของบริษัท และ 7) บริษัทควรสนับสนุนคณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนพนักงานด้วยข้อมูลและการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและเสริมความเป็นอิสระของคณะกรรมการ

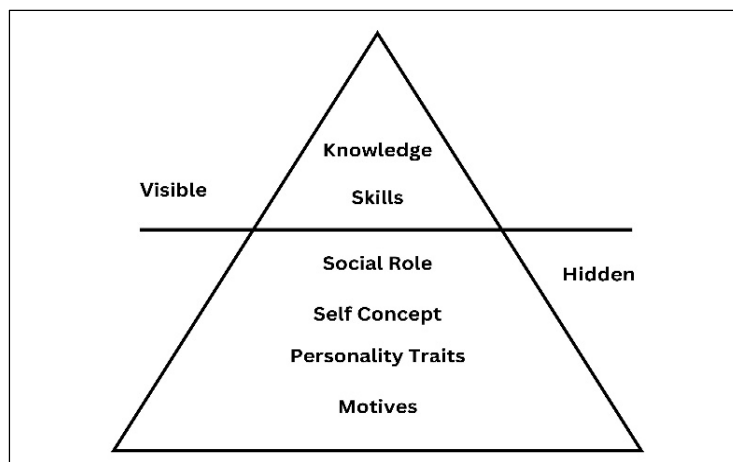
แนวคิดในเรื่องหลักการกำกับดูแลกิจการ เป็นแนวคิดที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการในภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีการจัดทำขึ้นในองค์กรชั้นนำของประเทศ และในองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำที่เหมือนกัน คือ เพื่อให้เป็นหลักในการกำกับดูแลการบริหารงานภายในองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่องค์กรได้กำหนดขึ้น โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาถึงหลักการที่บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามพันธกิจและยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ โดยผู้วิจัยได้นำหลักการดังกล่าวมาเปรียบเทียบ และจับคู่ (Matching) กับรายชื่อสมรรถนะ (Competency Name) เพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อสมรรถนะ และสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัย

3.2 แนวคิดเรื่องสมรรถนะ (Competency)

แนวคิดเรื่องสมรรถนะ David C. McClelland (1973) ศาสตราจารย์ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านจิตวิทยา ชาวสหรัฐอเมริกา ซึ่งนับว่าเป็นผู้บุกเบิกแนวในเรื่องสมรรถนะ ได้เขียน

บทความเรื่อง “Testing for competence rather than for intelligence” ซึ่งได้รับการตีพิมพ์ในวารสาร American Psychologist ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1973 ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1980 ศาสตราจารย์ David C. McClelland และศาสตราจารย์ Richard Eleftherios Boyatzis ได้ทำการพัฒนาระบบการวิเคราะห์และระบุถึงสมรรถนะโดยศึกษาจากพฤติกรรมเชิงทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่มีความโดดเด่นในองค์กร ซึ่งได้ให้ความหมายของสมรรถนะว่า หมายถึงชุดองค์ความรู้ ทักษะ ทักษะเฉพาะ ภาพลักษณ์ บทบาททางสังคม และทักษะซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (generic body of knowledge, motives, traits, self images, social roles and skills that are causally related to superior or effective performance in the job)

แผนภาพที่ 1 โมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model)



ที่มา: McClelland (1973)

แนวคิดในเรื่องสมรรถนะมักได้รับการอธิบายด้วยโมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model) โดย McClelland (1973) อธิบายว่า ความแตกต่างประระหว่างบุคคลเปรียบเทียบกับภูเขาน้ำแข็ง โดยมีส่วนที่เห็นได้ง่าย และพัฒนาได้โดยง่าย คือส่วนที่ลอยอยู่เหนือผิวน้ำ คือองค์ความรู้ และทักษะประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในตัวบุคคล ในขณะที่ส่วนที่มองเห็นได้ยาก ซึ่งอยู่ใต้ผิวน้ำเป็นส่วนใหญ่ของภูเขาน้ำแข็ง คือ แรงจูงใจ อุปนิสัย ภาพลักษณ์ภายใน และบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ซึ่งส่วนที่มีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลอย่างมาก และเป็นส่วนที่พัฒนาได้ซึ่งองค์ประกอบของสมรรถนะ ประกอบด้วย 5 ส่วนสำคัญคือ

- (1) ความรู้ (Knowledge) ความรู้เฉพาะในเรื่องที่ต้องรู้ เป็นความรู้ที่เป็นสาระสำคัญ
- (2) ทักษะ (Skill) สิ่งที่ต้องการให้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับตนเอง (Self – concept) เจตคติ ค่านิยม และความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตน หรือสิ่งที่บุคคลเชื่อว่าตนเองเป็น เช่น ความมั่นใจในตนเอง เป็นต้น

(4) บุคลิกลักษณะประจำตัวของบุคคล (Traits) เป็นสิ่งที่อธิบายถึงบุคคลนั้น เช่น คนที่นำเชื่อถือและไว้วางใจได้หรือมีลักษณะเป็นผู้นำ เป็นต้น

(5) แรงจูงใจ/เจตคติ (Motives/Attitude) เป็นแรงจูงใจ หรือแรงขับภายในซึ่งทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่มุ่งไปสู่เป้าหมาย หรือมุ่งสู่ความสำเร็จ

อาภรณ์ ภูวิทย์พันธ์ (2561) ได้แบ่งองค์ประกอบของสมรรถนะไว้ ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อของสมรรถนะ

(2) คำนิยามของสมรรถนะ คือ คำอธิบายรายละเอียดของสมรรถนะที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสมรรถนะให้ตรงกันโดยเน้นข้อมูลเชิงพฤติกรรมในภาพรวมที่สะท้อนถึงสมรรถนะในเรื่องนั้น ๆ

(3) ตัวชี้วัดพฤติกรรม (Behavioral Indicators) เป็นตัวบ่งบอกถึงพฤติกรรมที่คาดหวังจาก สมรรถนะข้อนั้น

(4) ระดับความชำนาญ (Proficiency Level: PL) เป็นการกำหนดตัวชี้วัดพฤติกรรมแยกตามความชำนาญที่แตกต่างกัน เมื่อมีตำแหน่งงานสูงขึ้นหรือเมื่อมีประสบการณ์การทำงานมากขึ้นโดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ 1) ขั้นการเรียนรู้ (Basic Level) 2) ขั้นปฏิบัติ (Doing Level) 3) ขั้นพัฒนา (Developing Level) 4) ขั้นก้าวหน้า (Advanced Level) และ 5) ขั้นผู้เชี่ยวชาญ (Expert Level)

(5) Mapping ระดับความชำนาญที่คาดหวัง เป็นการกำหนดระดับความชำนาญที่คาดหวังในแต่ละระดับตำแหน่ง (Position Level) ซึ่งในแต่ละระดับความชำนาญจะมีตัวชี้วัดพฤติกรรมบ่งบอกไว้อย่างชัดเจน

เจริญวิชัย สมพงษ์ธรรม (2550) ได้กล่าวถึงการเรียนรู้บนฐานของสมรรถนะ (Competency – Based Learning: CBL) ว่าหมายถึง การเรียนรู้ที่มุ่งเน้นที่การพัฒนาคุณสมบัติของบุคคลระยะยาวเป็นจริงจำเป็นต่อการปฏิบัติของบุคคลระยะยาวเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในอนาคตต้องการให้บุคคลรู้จักเรียนรู้ที่จะพัฒนาตนเอง (Self- Learning) จนก่อให้เกิดพฤติกรรมการทำงานและผลงานตามท้องที่การคาดหวัง ซึ่งกระบวนการออกแบบการเรียนรู้บนฐานของสมรรถนะ ประกอบด้วย

(1) การกำหนดผลลัพธ์ (Result) ของตำแหน่งนั้น ๆ

(2) พิจารณาว่าผลลัพธ์ที่ต้องการเกิดจากผลผลิต (Output)

(3) พิจารณาว่าพฤติกรรมใด (Behaviors) จะก่อให้เกิดผลผลิตดังกล่าว

(4) กำหนดสมรรถนะ (Competency) ที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการ

โดยกระบวนการออกแบบการเรียนรู้บนฐานของสมรรถนะ สามารถนำมาใช้ในองค์การได้โดยมีกระบวนการดังนี้

(1) การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร

(2) บุคลากรแสดงพฤติกรรมในการปฏิบัติงานตามสมรรถนะที่ได้รับการพัฒนา

(3) พฤติกรรมของบุคคลก่อให้เกิดผลงาน

(4) ผลงานของบุคคลก่อให้เกิดผลลัพธ์ซึ่งเป็นเป้าหมายขององค์การ

อรัญ โสติพันธุ์ และคณะ (2548 อ้างถึงใน วีระศักดิ์ พัทบุรี, 2559) ได้ศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะ โดยสามารถสรุปกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) Continuing Education “C” คือ การให้ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรไปศึกษาต่อเพื่อให้ได้มาซึ่งวุฒิการศึกษา วิธีการดังกล่าวมีความเหมาะสมกับการพัฒนาสมรรถนะทางด้านความรู้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ

(2) Expert Briefing “E” คือ การพบปะและแลกเปลี่ยนความเห็นกับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน วิธีการดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสมรรถนะที่เป็นข้อเทคนิคที่จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

(3) Job Rotation “J” คือ การสลับเปลี่ยน หมุนเวียนงานบุคลากรภายในองค์กรให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการงานเดิมที่ปฏิบัติอยู่

(4) On the Job Training “OJT” คือ การพัฒนาทักษะของบุคลากรในขณะที่ปฏิบัติงานจริง ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาในเชิงเทคนิคที่จำเป็นต้องเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติจริงเท่านั้นจึงจะสามารถพัฒนาได้

(5) Assignment “A” หมายถึง การมอบหมายภารกิจหรือโครงการใดโครงการหนึ่งให้โดยให้เป็นผู้รับผิดชอบเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถพัฒนาสมรรถนะ และทักษะตามท้องถื่นการคาดหวัง

(6) Self-directed Study “S” คือ การศึกษาและการค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง

(7) Workshop, Class or Seminar “W” คือ การพัฒนาทักษะและเพิ่มพูนองค์ความรู้ผ่านการอบรมภายในชั้นเรียน โดยเป็นการเรียนรู้ในภาพรวมอย่างเป็นระบบก่อนการเริ่มปฏิบัติงาน

แนวคิดในเรื่องสมรรถนะเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความรู้ ทักษะ คุณลักษณะและพฤติกรรม (Personality Traits) ที่บุคคลพึงมีเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตามเป้าประสงค์ที่องค์กรได้กำหนดไว้ โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดในเรื่องสมรรถนะมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงคุณลักษณะ ทักษะ และพฤติกรรมที่บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะคณะกรรมการผู้กำกับดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัยพึงมี รวมทั้งโมเดลสมรรถนะที่มีความเหมาะสมกับบริบทการทำงานที่ในสภามหาวิทยาลัยตลอดจนใช้เป็นข้อมูลประกอบการการศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะตามท้องถื่นการคาดหวัง

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย คือ องค์กรสูงสุดที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เป็นสภาผู้กำกับที่พิทักษ์ธรรมาภิบาลเพื่อให้การบริหารและการจัดการที่ดีตามระบบคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ (วิจิตร ศรีสุอาน, 2554 อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, 2562) ซึ่งมีคณะบุคคลที่เรียกว่า สภามหาวิทยาลัย หรือเป็น “องค์คณะ” ของสภา

มหาวิทยาลัยจึงต้องมีบทบาทสอดคล้องกับสภามหาวิทยาลัย บทบาทของสภามหาวิทยาลัยโดยทั่วไป จะมี 3 ลักษณะ คือ 1) เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย โดยเน้นการกำกับดูแลอย่างยุติธรรม ถูกต้อง และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย 2) เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย 3) รังสรรค์ สร้างสรรค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนามหาวิทยาลัย (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, 2562)

โดยบทบาทที่สำคัญของสภามหาวิทยาลัยสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่ม (เลิศชัย สุธรรมานนท์, 2557) ดังนี้

(1) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) คือ การกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง นโยบาย และแผนพัฒนามหาวิทยาลัย โดยต้องครอบคลุมพันธกิจทั้งหมดของมหาวิทยาลัย

(2) กำหนดนโยบาย (Policy Making) คือ การกำหนดนโยบายรวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมาย ทิศทาง และกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยถูกนำมาแปลงสู่การปฏิบัติ ประกอบกับดำเนินงานที่เป็นภารกิจประจำอย่างเป็นระบบ มีรูปแบบที่เหมาะสม มีความโปร่งใส

(3) การกำกับดูแล (Supervising) คือ การติดตามและนำให้ความช่วยเหลือในลักษณะเป็นพี่เลี้ยง (Mentoring) เพื่อให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสามารถบริหารงานให้บรรลุตามพันธกิจเป้าหมาย และกลยุทธ์ที่กำหนด

(4) การรับผิดชอบ (Accountability) คือ การรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสังคม การที่มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหนึ่งในการบริหารจัดการระบบเปิด กล่าวคือ มหาวิทยาลัยตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบด้วย นักศึกษา ผู้ปกครอง ผู้ใช้บัณฑิต และสังคม ซึ่งมีความเคลื่อนไหวและมีความเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ

จากการศึกษาถึงรูปแบบการกำหนดสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า รูปแบบการกำหนดสมรรถนะในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นการกำหนดคุณสมบัติ และความรู้ความเชี่ยวชาญในภาพกว้าง และไม่มีภาระระบุถึงรายชื่อสมรรถนะไว้อย่างเฉพาะเจาะจง โดยในข้อบังคับหรือประกาศของมหาวิทยาลัยว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละมหาวิทยาลัย มักมีการกำหนดกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่มีความเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ดังนี้ 1) การบริหารองค์กร 2) การคลัง 3) การบัญชี 4) กฎหมาย 5) การบริหารบุคคล และ 6) การวิจัย นอกจากนี้ ในบางมหาวิทยาลัยจะมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยคำนึงถึงสัดส่วนที่มาจากสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ได้แก่ สาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ สาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสาขาวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เป็นต้น

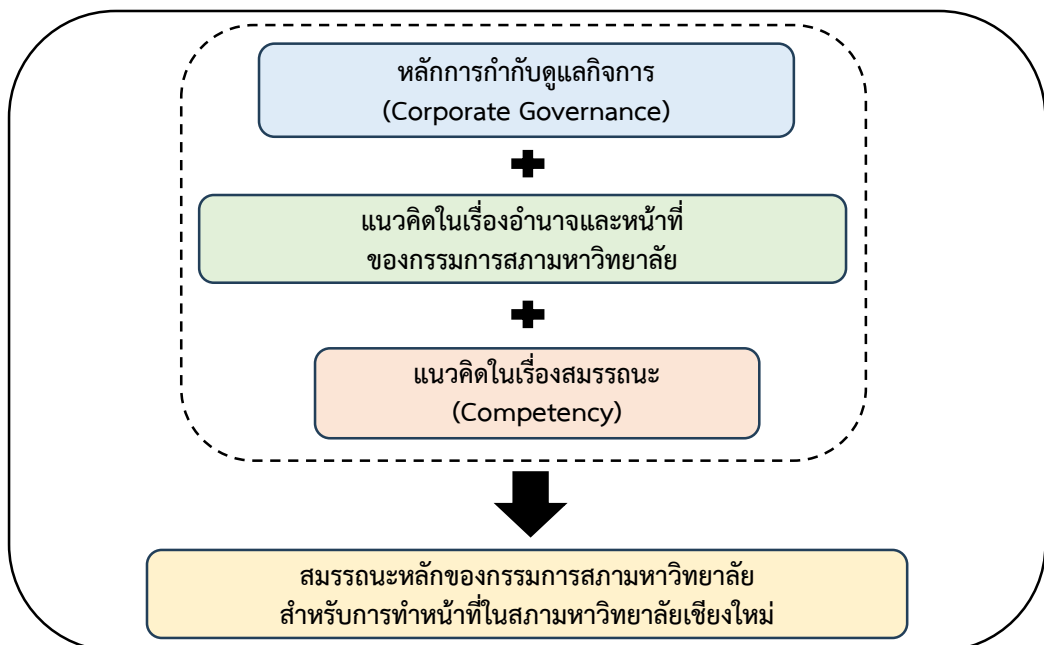
ในขณะที่การกำหนดสมรรถนะของคณะกรรมการบริษัทในภาคเอกชนนั้น นอกจากการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายแล้ว ยังคำนึงองค์ประกอบที่มีความหลากหลาย และการกำหนดทักษะ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ

เฉพาะด้านตาม Board Skill Matrix ที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่บริษัทประกอบกิจการ อยู่ เช่น การกำหนดความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานการจัดกลุ่มธุรกิจ Global Industry Classification Standard (GICs) ประกอบด้วยสมรรถนะด้านวิศวกรรม พลังงาน ปิโตรเลียม อุตสาหกรรมวัสดุ ปิโตรเคมี เศรษฐศาสตร์และการเงิน การบริหารจัดการธุรกิจ การบริหารความเสี่ยง การบัญชี กฎหมาย ความมั่นคง ความยั่งยืน เทคโนโลยีสารสนเทศ และความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน), 2567)

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการกำหนดสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และคณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชน พบว่า มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีการกำหนดคุณสมบัติ ทักษะ และประสบการณ์ ที่มีความเกี่ยวข้องกับพันธกิจ และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งนี้ ในการกำหนดสมรรถนะในองค์กรภาคเอกชนจะมีการระบุรายละเอียดที่มากกว่าสถาบันอุดมศึกษาที่มีการกำหนดไว้ในภาพกว้างเท่านั้น

จากแนวคิดและทฤษฎี ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาในข้างต้นภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยนำหลักการกำกับดูแลกิจการ และแนวคิดเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัยมา วิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อค้นหาคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะอื่น ๆ หรือสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ใน บทบาทของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาแบบกรณีศึกษา (Case Study Approach) และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์ ซึ่งมีโครงสร้างคำถามในลักษณะปลายเปิด จำนวน 3 ชุด เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และมีพื้นที่การศึกษา คือ สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และมีประชากรที่ใช้การศึกษาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน 2) คณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1 คน 3) ผู้บริหารมหาวิทยาลัย จำนวน 1 คน และ 4) ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 8 คน

แนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive Analysis) และใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าในด้านของข้อมูล (Data Triangulations) โดยการทดสอบจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 4 กลุ่มข้างต้น โดยมีขั้นตอนในการศึกษาดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วย 1) หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี พ.ศ. 2560 โดย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 2) หลักการกำกับดูแลกิจการ โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) 3) หลักการกำกับดูแลกิจการสากล โดยสถาบันเครือข่ายธรรมาภิบาลขององค์กรระหว่างประเทศ (International Corporate Governance Network: ICGN) 4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 และ 5) เอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และหลักปฏิบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยสถาบันคลังสมองของชาติเพื่อนำมากำหนดรายชื่อสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยอ้างอิงรายชื่อสมรรถนะจากเอกสารทางวิชาการ ได้แก่ Competency Dictionary (อาภรณ์ ภู่วิทยพันธ์, 2548), Proficiency Levels for Leadership Competencies (U. S. Office of Personnel Management, n. d.) และ Leadership Competency Dictionary (Hay Group Limited, n.d.)

ขั้นตอนที่ 2 นำรายชื่อสมรรถนะทั้งหมดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นมาคัดกรองโดยพิจารณาจากรายชื่อสมรรถนะที่มีความถี่สูงสุดใน 10 อันดับแรก และนำไปจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเรียงลำดับรายชื่อสมรรถนะที่มีความสำคัญที่สุดใน 4 ลำดับแรก

ขั้นตอนที่ 3 นำรายชื่อสมรรถนะที่มีความสำคัญใน 4 ลำดับแรก มาจัดทำโมเดลสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีชื่อของสมรรถนะ คำนียามของสมรรถนะ ระดับของสมรรถนะ และตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรมของสมรรถนะในแต่ละระดับ และนำโมเดลสมรรถนะไปสอบถามความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อ

ตรวจสอบความถูกต้องและกำหนดระดับสมรรถนะที่คาดหวังในแต่ละรายชื่อสมรรถนะต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ขั้นตอนที่ 4 พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงวิชาการถึงแนวทางในการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้ว่าซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัย

5. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่องสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้เรียงลำดับความสำคัญตามผลสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ขั้นตอนการศึกษา และวัตถุประสงค์การวิจัย โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การจัดทำรายชื่อสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประกอบด้วย 4 สมรรถนะหลัก ดังนี้

(1.1) การมีวิสัยทัศน์ (Vision) การมีวิสัยทัศน์เป็นสมรรถนะที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ที่กำกับดูแลการบริหารงานในภาพรวมของมหาวิทยาลัย ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะต้องสามารถคาดการณ์ไปในอนาคตว่าทิศทางที่มหาวิทยาลัยควรดำเนินต่อไปนั้นควรเป็นอย่างไร และสามารถถ่ายทอดวิสัยทัศน์นั้นสู่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการเพื่อนำไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์นโยบาย และแผนปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่มหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้

(1.2) ความรับผิดชอบ (Accountability) คือ สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่สูงสุดของมหาวิทยาลัย ดังนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในระดับสูงสุด โดยจะต้องอุทิศตนและทุ่มเทปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมายที่ได้มอบอำนาจให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยและตามระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัย

(1.3) การคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) การคิดเชิงกลยุทธ์เป็นสมรรถนะที่มีความสำคัญของผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับตัวให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ รวมถึงความสามารถในการให้ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารในการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินการตามแผนงานในระยะต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยมุ่งสู่วิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้

(1.4) ความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา (Understanding of the Higher Education System) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยแม้ว่าจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์จากการบริหารองค์กรในภาครัฐ และภาคเอกชน แต่เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรทางด้านการศึกษาแล้ว จะต้องมีความเข้าใจเรื่องสถาบันอุดมศึกษา และมีความใส่ใจที่จะเรียนรู้ในเรื่อง

ความเป็นไปที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยเพื่อที่จะสามารถนำองค์ความรู้ และประสบการณ์ที่ตนเองมีมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานในบริบทของมหาวิทยาลัยได้

(2) โมเดลสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีความเหมาะสมต่อการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โดยจากการจัดทำรายชื่อสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในข้อที่ 1 สามารถกำหนดโมเดลสมรรถนะหลัก และระดับสมรรถนะที่คาดหวังต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในแต่ละรายสมรรถนะหลักที่ 1-4 ได้ดังนี้

(2.1) สมรรถนะหลักที่ 1: การมีวิสัยทัศน์

ตารางที่ 1 โมเดลสมรรถนะหลักที่ 1: การมีวิสัยทัศน์

ชื่อของสมรรถนะ (Competency Name)	การมีวิสัยทัศน์
คำนิยามของสมรรถนะ (Competency Definition)	ความสามารถในการมองเห็นภาพอนาคตในระยะยาวที่ชัดเจน และเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ชุมชน และประเทศชาติ พร้อมทั้งขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยสู่ความยั่งยืน
ระดับความเชี่ยวชาญ (Proficiency Level: PL)	ตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรม
PL 5 ระดับผู้เชี่ยวชาญ (Expert level)	● เข้าใจถึงความสำคัญของการมีวิสัยทัศน์และสามารถเชื่อมโยงกับการกิจของสภามหาวิทยาลัย
	● สามารถวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาสของมหาวิทยาลัยได้
	● สามารถเสนอแนะแนวทางเพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยที่กำหนด
	● สามารถประเมินผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอกที่อาจมีผลต่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์
	● กำกับดูแลและให้แนวทางในการพัฒนาวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง
	● สามารถคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Forecast) และพัฒนาแผนกลยุทธ์ที่มีความซับซ้อนเพื่อขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นจริง

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 1 สมรรถนะในเรื่องการมีวิสัยทัศน์ หมายถึง ความสามารถในการมองเห็นภาพอนาคตในระยะยาวที่ชัดเจน และผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ชุมชนและประเทศชาติ พร้อมทั้งขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยสู่ความยั่งยืน โดยระดับสมรรถนะที่คาดหวังในสมรรถนะเรื่องการมีวิสัยทัศน์ต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภา

มหาวิทยาลัยอยู่ในระดับ PL 5 หรือระดับผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นระดับสูงสุด โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจะต้อง 1) มีความเข้าใจถึงถึงความสำคัญของการมีวิสัยทัศน์และ สามารถเชื่อมโยงวิสัยทัศน์นั้นกับการกิจของสภามหาวิทยาลัยได้ 2) สามารถวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาสของมหาวิทยาลัยได้ 3) สามารถเสนอแนะแนวทางเพื่อให้การ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่มหาวิทยาลัยได้กำหนด 4) สามารถประเมินผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอกที่อาจมีผลต่อการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยได้ 5) กำกับดูแลและให้แนวทางในการพัฒนาวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไป ในทิศทางที่ถูกต้อง และ 6) สามารถคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตเชิงยุทธศาสตร์ และพัฒนา แผนกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยให้เป็นจริง

ตัวอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกถึงสมรรถนะในเรื่องการมีวิสัยทัศน์ คือ ในการเสนอ แผนการบริหารงานของหัวหน้าส่วนงานในที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภา มหาวิทยาลัยสามารถให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาส่วนงาน ทั้งในมิติของการ บริหารงาน การพัฒนาหลักสูตร การวิจัย และการสรรค์สร้างงานนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อ ความต้องการของสังคมและชุมชน และสามารถเชื่อมโยงแผนการบริหารงานให้มีความสอดคล้อง กับนโยบายระดับชาติและแนวโน้มระดับโลกได้ (สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2567)

(2.2) สมรรถนะหลักที่ 2: ความรับผิดชอบ

ตารางที่ 2 โมเดลสมรรถนะหลักที่ 2: ความรับผิดชอบ

ชื่อของสมรรถนะ (Competency Name)	ความรับผิดชอบ
คำนิยามของสมรรถนะ (Competency Definition)	● ความสามารถในการพิจารณาตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ด้วยความ รอบคอบ และเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ ของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ
ระดับความเชี่ยวชาญ (Proficiency Level: PL)	ตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรม
PL 5 ระดับผู้เชี่ยวชาญ (Expert level)	● เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเองในฐานะ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ● แสดงความรับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัย และรักษามาตรฐานการทำงานที่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ● สนับสนุนการพัฒนาการทำงานของสภามหาวิทยาลัย และสามารถเสนอ แนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือทางออกให้แก่มหาวิทยาลัยได้ ● แสดงความรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินงาน ของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายและวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัย ● ให้คำแนะนำเชิงกลยุทธ์ในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา โดยยึดถือ ความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ● สามารถเสนอแนะแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด เพื่อการยกระดับมาตรฐานของ มหาวิทยาลัยให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 2 สมรรถนะในเรื่องความรับผิดชอบ หมายถึง ความสามารถในการพิจารณาตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ และเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ โดยระดับสมรรถนะที่คาดหวังในสมรรถนะเรื่องความรับผิดชอบต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอยู่ในระดับ PL 5 หรือระดับผู้เชี่ยวชาญ โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะต้อง 1) เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเองในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย 2) แสดงความรับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัยและรักษามาตรฐานการทำงานที่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ 3) สนับสนุนการพัฒนาการทำงานของสภามหาวิทยาลัย และสามารถเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือทางออกให้แก่มหาวิทยาลัยได้ 4) แสดงความรับผิดชอบในการกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายและวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัย 5) ให้คำแนะนำเชิงกลยุทธ์ในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา โดยยึดถือความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ และ 6) สามารถเสนอแนะแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) เพื่อการยกระดับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตัวอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกถึงสมรรถนะในเรื่องความรับผิดชอบ คือ ในการประชุมสภามหาวิทยาลัยในแต่ละครั้ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการศึกษาระเบียบวาระการประชุม และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมาล่วงหน้าโดยละเอียด และได้เสนอความคิดเห็นหรือแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเด็นที่ได้นำมาพิจารณาด้วยข้อมูลที่มีเหตุผลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ รวมถึงติดตามการผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในแต่ละประเด็นอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ เมื่อได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย อาทิ คณะกรรมการประเมินผลการบริหารงานของหัวหน้าส่วนงาน คณะกรรมการกำกับกับการบริหารความเสี่ยง ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ (สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2567)

(2.3) สมรรถนะหลักที่ 3: การคิดเชิงกลยุทธ์
ตารางที่ 3 โมเดลสมรรถนะหลักที่ 3: การคิดเชิงกลยุทธ์

ชื่อของสมรรถนะ (Competency Name)	การคิดเชิงกลยุทธ์
คำนิยามของสมรรถนะ (Competency Definition)	ความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ รวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์ และประเมินผลกระทบจากปัจจัยภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัย
ระดับความเชี่ยวชาญ (Proficiency Level: PL)	ตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรม
PL 5 ระดับผู้เชี่ยวชาญ (Expert level)	● เข้าใจวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย ● สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงและโอกาสที่อาจมีผลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์อย่างเป็นระบบ ● สามารถระบุความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกและภายในที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้ ● สามารถกำหนดมาตรการผลการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถประเมินและปรับทิศทางในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ● สามารถเสนอแนะแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์เพื่อการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยได้

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 3 สมรรถนะในเรื่องการคิดเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ รวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์ และประเมินผลกระทบจากปัจจัยภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัย โดยระดับสมรรถนะที่คาดหวังในสมรรถนะเรื่องการคิดเชิงกลยุทธ์ต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอยู่ในระดับ PL 5 หรือระดับผู้เชี่ยวชาญ โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะต้อง 1) เข้าใจวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Objective) ของมหาวิทยาลัย 2) สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงและโอกาสที่อาจมีผลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์อย่างเป็นระบบ 3) สามารถระบุความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกและภายในที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้ 4) สามารถกำหนดมาตรการผลการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถประเมินและปรับทิศทางในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง และ 5) สามารถเสนอแนะแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์

เพื่อการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยได้

ตัวอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกถึงสมรรถนะในเรื่องการคิดเชิงกลยุทธ์ คือ เมื่อมีการนำเสนอแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย หรือโครงการต่าง ๆ ต่อที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ข้อเสนอแนะต่อแผนการพัฒนาดังกล่าว สามารถชี้ให้เห็นถึงปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก ความเสี่ยง และโอกาสของแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย หรือโครงการในมิติต่าง ๆ เช่น รูปแบบการดำเนินงาน การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การใช้งบประมาณ เป็นต้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับปรุงแผนการดำเนินงานดังกล่าว และนำไปสู่แผนปฏิบัติการได้จริง (สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2567)

(2.4) สมรรถนะหลักที่ 4: ความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา

ตารางที่ 4 โมเดลสมรรถนะหลักที่ 4: ความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา

ชื่อของสมรรถนะ (Competency Name)	ความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา
คำนิยามของสมรรถนะ (Competency Definition)	มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา จุดมุ่งหมาย หลักการสำคัญ รวมถึงพัฒนาการของอุดมศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ
ระดับความเชี่ยวชาญ (Proficiency Level: PL)	ตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรม
PL 5 ระดับผู้เชี่ยวชาญ (Expert Level)	● มีความรู้เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย
	● เข้าใจถึงบทบาทของตนเองในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และกระบวนการในการทำงานของสภามหาวิทยาลัย
	● เข้าใจถึงกระบวนการพิจารณานโยบาย กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
	● สามารถวิเคราะห์และให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยได้
	● สามารถเชื่อมโยงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและชุมชนได้
	● สามารถประเมินผลกระทบของนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุดมศึกษาได้อย่างแม่นยำ

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางที่ 4 สมรรถนะในเรื่องความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา จุดมุ่งหมาย หลักการสำคัญ รวมถึงพัฒนาการของอุดมศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยระดับสมรรถนะที่คาดหวัง

ในสมรรถนะความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา ต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอยู่ในระดับ PL 5 หรือระดับผู้เชี่ยวชาญ โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ

สภามหาวิทยาลัยจะต้อง 1) มีความรู้เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย 2) เข้าใจถึงบทบาทของตนเองในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และกระบวนการในการทำงานของสภามหาวิทยาลัย 3) เข้าใจถึงกระบวนการพิจารณานโยบาย กฎระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย 4) สามารถวิเคราะห์และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยได้ 5) สามารถเชื่อมโยงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและชุมชนได้ และ 6) สามารถประเมินผลกระทบของนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุดมศึกษาได้

ตัวอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกถึงสมรรถนะในเรื่องความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา คือ เมื่อมีการเสนอมีการนำเสนอการเปิดสอนหลักสูตรใหม่ในที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยสามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักสูตรได้ อาทิ การเสนอแนะให้ส่วนงานปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดภายในหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รวมถึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเงื่อนไขภายในหลักสูตรให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2567)

(3) แนวทางในการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัย

(3.1) สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ การนำองค์ความรู้ในเรื่องสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการสรรหาฯ และพิจารณาคัดเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับทิศทางและบริบทของการดำเนินงาน และการพัฒนามหาวิทยาลัย เนื่องจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการบริหารองค์กรที่มีความหลากหลาย ดังนั้น มหาวิทยาลัยอาจพิจารณาจัดทำกระบวนการที่สามารถทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่นั้นมีความเข้าใจในระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถนำองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ สมรรถนะหรือความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของตนเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อการให้คำแนะนำต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(3.2) ในส่วนของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทอื่น ๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ นั้น ดังนั้น การพัฒนาสมรรถนะจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยในกลุ่มดังกล่าว โดยรูปแบบและแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสามารถจัดทำได้ในรูปหลากหลายรูปแบบ อาทิ การจัดปฐมนิเทศกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เข้าดำรงตำแหน่งใหม่ การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย การศึกษาดูงาน ณ สถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ และสนับสนุนให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้าร่วมการอบรมสัมมนาในหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา หรือในองค์กรที่มีการจัดอบรมในหลักสูตรที่มีความเกี่ยวข้องบทบาทในการกำกับดูแลกิจการ เช่น สถาบันคลังสมองแห่งชาติ และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

6. อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษา เรื่อง สมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษา ได้ดังนี้

(1) สมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่จำเป็นต้องการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยพบว่า ผลการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับ เลิศชัย สุธรรมานนท์ (2557) ซึ่งได้ศึกษาถึง “บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคล” โดยพบว่า การกำกับดูแลองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ต้องอาศัยความสามารถของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในด้านการมีวิสัยทัศน์เชิงอนาคต (Future Focused) การมองออกไปภายนอก (Look Outward) เพื่อเท่าทันความเปลี่ยนแปลง การมีวิสัยทัศน์เชิงอดีต ปัจจุบัน (Past and Present Focused) และการมองเข้ามาภายในมหาวิทยาลัย (Looking Inward) ซึ่งมีความสอดคล้องกับรายชื่อสมรรถนะหลักที่ได้จากผลการศึกษาใน 2 รายชื่อสมรรถนะ คือ การมีวิสัยทัศน์ และความเข้าใจในระบบสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ในกระบวนการกำหนดรายชื่อสมรรถนะ และการจัดทำโมเดลสมรรถนะหลักสำหรับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ยังพบว่า 1) หลักการกำกับดูแลกิจการจากองค์กรทั้งในและต่างประเทศซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลกิจการของบริษัท และองค์กรต่าง ๆ ในภาคเอกชน และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 รวมถึงหลักปฏิบัติอันพึงปฏิบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้นมีความสอดคล้องกัน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ เพื่อกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์และพันธกิจที่องค์กรได้กำหนดไว้ 2) นอกจากรายชื่อสมรรถนะหลักที่ถูกจัดอันดับให้มีความสำคัญใน 4 อันดับแรกแล้ว รายชื่อสมรรถนะอื่น ๆ ที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมา คือ การพัฒนาศักยภาพองค์กร (Building Organizational Capability) และความสามารถให้ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นและแนวทางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยให้แก่ผู้บริหาร รวมถึงรายชื่อสมรรถนะที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คือ การมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดี ล้วนแล้วแต่เป็นสมรรถนะที่มีความสำคัญต่อการทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

(2) โมเดลสมรรถนะหลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยพบว่า ในการกำหนดคำนิยามในรายชื่อสมรรถนะหลักทั้ง 4 สมรรถนะ ต้องพิจารณาความเชื่อมโยงกับบริบทการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบริบทการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย เพื่อให้สามารถกำหนดตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรมและระดับความเชี่ยวชาญที่คาดหวังของผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้อย่างถูกต้อง

(3) แนวทางในการพัฒนากฎกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ได้ว่าซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลกิจการมหาวิทยาลัย พบว่ารูปแบบแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยใน 2 กลุ่ม คือ 1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และ 2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทอื่น ๆ นั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือในกลุ่ม

กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่หลากหลายควรดำเนินการพัฒนาสมรรถนะในด้านความเข้าใจระบบสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้มีเข้าใจถึงรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่กลุ่มกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทอื่น ๆ ซึ่งเป็นตัวแทนจากบุคลากรกลุ่มต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยควรมุ่งเน้นการพัฒนาสมรรถนะในด้านการมีวิสัยทัศน์ การคิดเชิงกลยุทธ์ ทั้งนี้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยในทุกกลุ่มจะต้องมีการเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดี เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในบทบาทของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้ดียิ่งขึ้น

7. ข้อเสนอแนะ

(1) ด้านการสรรหาและการพิจารณากลับกรองรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย การศึกษาวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์โครงสร้างและความเหมาะสมขององค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดปัจจุบัน และสามารถนำข้อมูล ดังกล่าวนี้นี้ เพื่อประกอบการพิจารณาสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิอาจพิจารณานำประเด็นการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นในขณะนั้นมาพิจารณาว่า มีปัจจัยใดบ้างส่งผลกระทบต่อการทำงานตามพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัย ยกตัวอย่างเช่น 1) การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ 2) ประเด็นทางด้านกฎหมาย 3) ประเด็นทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ และ 4) ทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิโดยส่วนงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีสิทธิเสนอชื่อตามที่ได้ระบุไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีสมรรถนะหลัก ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบโจทย์ต่อบริบทการดำเนินงานตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ผู้ที่นำผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์จะต้องคำนึงด้วยว่า การกำหนดสมรรถนะหลักในบางประการอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัต บริบท สถานการณ์ และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยกำลังเผชิญอยู่ในช่วงเวลานั้น ๆ ด้วย

(2) ด้านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย คือ โมเดลสมรรถนะ หลักที่ได้กำหนดขึ้นสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามในแบบการประเมินคุณสมบัติและการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งในภาพรวมและการประเมินตนเองรายบุคคล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยประจำปี ให้มีความละเอียด ครบถ้วน และมีความสอดคล้องกับระดับสมรรถนะที่คาดหวังที่มีต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร และสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย และสำนักงานสภามหาวิทยาลัยได้

(3) ด้านการพัฒนาศักยภาพขององค์กร สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนการพัฒนสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งรูปแบบองค์คณะ และแผนการพัฒนารายบุคคล นอกจากนี้ ยังมาใช้เป็นข้อมูลแก่นสำนักงานสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นฐานข้อมูลของเลขานุการกรรมการสภามหาวิทยาลัยในการจัดทำแผนการพัฒนาระดับสมรรถนะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งมาจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยให้มีความเหมาะสมตามเป้าหมาย โดยใช้ระยะเวลาและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยอาจพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการเข้าฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ยกตัวอย่างเช่น หลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา หลักสูตรการบริหารความเสี่ยงของมหาวิทยาลัย และหลักสูตรกฎหมายมหาชนกับการบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหลักสูตรของสถาบันคลังสมองของชาติ หรือ หลักสูตร Director Certification Program (DCP) ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ซึ่งหลักสูตรมุ่งสร้างความเข้าใจบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กร เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองกฎหมาย สำนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2560). *ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ*. พ.ศ. 2560. <https://cmulaw.cmu.ac.th/ViewDocument?docid=463efe64-f73d-44b4-8294-8963fd2aa6ed>
- เจริญวิญญู สมพงษ์ธรรม. (2550). การพัฒนาสมรรถนะการปฏิบัติงาน: สมรรถนะหลัก (Core Competency). *วารสารการบริหารการศึกษา*, 1(1), 25-40.
- บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). (2567). *รายงานความยั่งยืนแบบบูรณาการ ประจำปี 2567*. PTT Global Chemical. <https://sustainability.pttggroup.com/th/flipbook/972/รายงานความยั่งยืนแบบบูรณาการ-2567>
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2562). *ปณิธาน/วิสัยทัศน์/พันธกิจ/ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร*. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. <https://www.cmu.ac.th/th/cmu/resolution>
- เลิศชัย สุธรรมานนท์. (2557). บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคล ตอนที่ 1: กรอบความคิด ตัวแบบ และการกำหนดทิศทาง. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 5, 145-155. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/pimjournal/article/view/20086>
- วิจารณ์ พานิช. (2551). *สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สถาบันคลังสมองแห่งชาติ.
- วิจารณ์ พานิช. (2554). *บทบาทของสภามหาวิทยาลัย*. Gotoknow. <https://www.gotoknow.org/posts/474814>
- วิจิตร ศรีสอ้าน. (2562). *ธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยกับการบริหารมหาวิทยาลัยยุคใหม่*. กองเลขานุการสภามหาวิทยาลัย สำนักงานสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้. https://council.mju.ac.th/goverment/20111119104835_2011_council/File20130904162217_29196.pdf
- วีระศักดิ์ พัทธบุรี. (2559). *รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการบริหารความขัดแย้ง สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดชายแดนภาคใต้* (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต), สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2560). *หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2560*. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/pages/cgcode/cgcodeintroduction.aspx>

- สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2566). รายงานผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ประจำปี 2566. สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่. <https://council.cmu.ac.th/th/annual-report-2566/>
- สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2567). รายงานประชุมสภามหาวิทยาลัย ประจำปี 2567. สำนักงานสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ. (2562). *คู่มือว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยของไทย*. สถาบันคลังสมองของชาติ. <http://www.knit.or.th/web/?p=34838>
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, และแทน พิธิยานุวัฒน์. (2566). *การประเมินสภาสถาบันอุดมศึกษา. สถาบันคลังสมองแห่งชาติ*. สถาบันคลังสมองของชาติ. <http://www.knit.or.th/web/wp-content/uploads/2017/01/book-Somwang.pdf>
- อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์. (2548). *Competency dictionary*. เอช อาร์ เซ็นเตอร์.
- อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์. (2561). *Competency Assessment Tool เครื่องมือประเมินขีดความสามารถของบุคลากร*. บริษัททีคิวพี จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

- McClelland, D. C. (1973). *Testing for Competence Rather Than for Intelligence*. Peter Cogen. <https://www.therapiebreve.be/documents/mcclelland-1973.pdf>
- Hay Group Limited. (n.d.). *Leadership Competency Dictionary*. Greater Sudbury. <https://www.greatersudbury.ca/city-hall/jobs-at-the-city/pdf-documents/leadership-competency-dictionary1/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023*. https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023_ed750b30-en/full-report.html
- U.S. Office of Personnel Management. (n.d.). *Proficiency Levels for Leadership Competencies*. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/competencies/proficiency-levels-for-leadership-competencies.pdf>

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรกับความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลัง: ผลกระทบเชิงโครงสร้างและภาระผูกพันระยะยาว¹

วีรวรรณ นกรอด² และสมบุญ ศรีสรรหิรัญ³

วันที่รับบทความ: 15 ตุลาคม 2568; วันที่แก้ไขล่าสุด: 15 ธันวาคม 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 18 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเชิงโครงสร้างและความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลังจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทย โดยผสมผสานกรอบคิดด้านการคลังสาธารณะ ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา และเศรษฐศาสตร์การเมืองในการประเมินผลเชิงระบบของมาตรการอุดหนุนที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า เมื่อการอุดหนุนขาดกรอบเวลา เงื่อนไขเชิงประสิทธิภาพ และฐานข้อมูลรองรับที่เพียงพอ ย่อมนำไปสู่การบิดเบือนสัญญาณราคา การผลิตส่วนเกิน และการชะลอการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนเข้าสู่สาขาที่มีผลิตภาพสูงกว่า ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้น ขณะที่ภาระการคลังและภาระผูกพันแฝงสะสมต่อเนื่อง จนบั่นทอนความเชื่อมั่นทางการคลัง และลดทอนความสามารถในการจัดสรรงบประมาณในอนาคต ข้อเสนอเชิงนโยบายมุ่งให้รัฐบาลปรับทิศทางจากการพยุงระยะสั้นไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้าง ครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสินค้าเกษตร การพัฒนาระบบข้อมูลและตลาด รวมถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตรควบคู่ไปกับการช่วยเหลือแบบเจาะจงบนฐานข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ เสนอให้วางแผนรายจ่ายทางการคลัง กำหนดกรอบเวลาและกลไกยุติมาตรการโดยอัตโนมัติ พัฒนาเครื่องมือคุ้มครองความเสี่ยงที่ไม่เชื่อมโยงกับปริมาณการผลิต และเสริมสร้างวินัยและความโปร่งใสด้านภาระผูกพัน เพื่อให้การอุดหนุนภาคเกษตรลดแรงบิดเบือนเชิงเศรษฐกิจ พร้อมทั้งธำรงเสถียรภาพทางการคลัง

คำสำคัญ ความยั่งยืนทางการคลัง, นโยบายอุดหนุนภาคเกษตร, การบิดเบือนโครงสร้างเศรษฐกิจ, ภาระผูกพัน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต รายวิชานโยบายและการจัดการคลัง

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

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

Agricultural Subsidy Policies and the Challenges to Fiscal Sustainability: Structural Impacts and Long-Term Fiscal Commitments

Weerawan Nokrod⁴ and Somboon Sirisunhirun⁵

Received: 15 October 2025; Revised: 15 December 2025; Accepted: 18 December 2025

Abstract

This article aims to analyze the structural impacts and fiscal sustainability challenges arising from Thailand's long-standing agricultural subsidy policies. The analysis integrates frameworks from public finance, intertemporal budget constraints, and political economy to assess the systemic effects of sustained subsidy measures. The findings indicate that when subsidies lack clear time limits, efficiency-based conditions, and adequate data support, they tend to distort price signals, encourage surplus production, and delay the reallocation of labor and capital toward higher-productivity sectors. These dynamics contribute to rising income inequality, while fiscal burdens and contingent liabilities accumulate over time, undermining fiscal credibility and constraining future public investment capacity. The policy recommendations emphasize a strategic shift from short-term income support toward structural investment, including water and post-harvest infrastructure, quality and standards upgrading for agricultural products, the development of data systems and markets, and the promotion of agricultural technology and innovation. Such measures should be complemented by targeted assistance based on integrated digital databases. In addition, the article proposes the establishment of expenditure ceilings, explicit timeframes with automatic sunset mechanisms, the development of risk-management instruments decoupled from production volumes, and strengthened fiscal discipline and transparency regarding contingent liabilities. These reforms are essential to reducing economic distortions from agricultural subsidies while preserving long-term fiscal stability.

Keywords Fiscal Sustainability, Agricultural Subsidy Policies, Economic Structural Distortions, Long-term Commitments

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

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

1. บทนำ

ความยั่งยืนทางการคลัง เป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ การคลังและนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่เศรษฐกิจยังพึ่งพิงภาคเกษตรกรรมเป็นฐานหลัก การรักษาสอดคล้องระหว่างการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อสนับสนุนเกษตรกรกับการรักษาวินัยทางการคลัง จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายและมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว (Blanchard, 1990) แนวคิดด้านความยั่งยืนทางการคลังโดยทั่วไปหมายถึงความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยไม่ก่อให้เกิดระดับหนี้สาธารณะที่เกินขีดความสามารถในการชำระคืนหรือสร้างความเสี่ยงต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค (IMF, 2019) สำหรับประเทศไทย ตัวชี้วัดหนี้สาธารณะต่อ GDP สะท้อนแรงกดดันดังกล่าวค่อนข้างชัด โดยหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 42.4 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2553 และเพิ่มเป็นประมาณร้อยละ 45.7 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 ก่อนขยับเป็นประมาณร้อยละ 45.8 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นช่วงที่ภาครัฐมีภาระการคลังจากมาตรการขนาดใหญ่หลายรายการรวมถึงการจัดการภาระจากนโยบายข้าว (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557)

ภาคเกษตรกรรมมีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงานและความมั่นคงทางสังคม แม้สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจะลดลงเหลือร้อยละ 8-9 ของ GDP ในปัจจุบัน แต่เกษตรกรยังคงเป็นประชากรเกินหนึ่งในสามของประเทศ (World Bank, 2022) รัฐบาลไทยจึงดำเนินนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นโครงการรับจำนำข้าว การประกันรายได้เกษตรกร หรือการอุดหนุนปัจจัยการผลิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับรายได้และปกป้องเกษตรกรจากความผันผวนด้านราคา อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวกลับก่อให้เกิดแรงกดดันต่อฐานะการคลัง และยิ่งอาจนำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดและโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2558) ในเชิงงบประมาณ มูลค่าการสนับสนุนภาคเกษตรรายปีสามารถเห็นได้จากกรอบของหน่วยงานด้านเกษตร เช่น งบประมาณกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ประมาณ 128,133.6 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ประมาณ 120,526 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนขนาดทรัพยากรการคลังที่รัฐจัดสรรให้ภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง (สำนักงบประมาณ, 2566)

ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบายอุดหนุนเกษตรกรถูกผลักดันโดยแรงกดดันทางการเมือง เนื่องจากเกษตรกรเป็นฐานเสียงสำคัญ การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการซื้อเสียงเชิงนโยบาย (Policy-Based Rent-Seeking) มากกว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพของเศรษฐกิจ (Krueger, 1992) ขณะเดียวกัน การอุดหนุนราคาหรือรายได้ยังทำให้แรงงานและทุนยังคงอยู่ในภาคเกษตร โดยไม่มีแรงจูงใจที่จะเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกว่า เช่น อุตสาหกรรมและบริการ อันเป็นการขัดขวางกระบวนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (OECD, 2021)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือโครงการรับจำนำข้าวในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2554–2557 ซึ่งรัฐรับซื้อข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดโลก ส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระขาดทุนทาง

การคลังจำนวนมหาศาลและก่อให้เกิดปัญหาการระบายข้าวส่วนเกิน ขณะที่ไม่สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรได้ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2561) รายงานการประเมินภาระโครงการระบุผลขาดทุนทางบัญชี เพียงในบางช่วงก็มีขนาดสูงมาก เช่น 1) ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2554/55 และนาปรังปี พ.ศ. 2555 มีผลขาดทุนรวมประมาณ 136.9 พันล้านบาท และ 2) ฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555/56 มีการประเมินผลขาดทุนราว 0.23 ล้านล้านบาท (หรือประมาณ 230 พันล้านบาท) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าภาระการคลังของโครงการเกิดขึ้นแบบสะสมหลายปี และมีขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับงบลงทุนที่รัฐควรใช้เพื่อเพิ่มผลิตภาพ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2556; 2557) สถานการณ์นี้เป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังที่เกิดจากนโยบายอุดหนุนซึ่งมุ่งตอบสนองระยะสั้นแต่สร้างภาระผูกพันระยะยาว

นอกจากนี้ นโยบายอุดหนุนยังสร้างภาระผูกพันทางการคลังแฝง (Contingent Liabilities) ที่อาจไม่ปรากฏในงบประมาณประจำปี แต่กลับกดดันฐานะการคลังในอนาคต เช่นหนี้ที่เกิดจากการค้ำประกันสินเชื่อหรือการรับประกันรายได้ในระยะยาว หากรัฐบาลต้องแบกรับความเสี่ยงแทนเกษตรกร (IMF, 2019) ในทางปฏิบัติ ภาระลักษณะนี้สะท้อนผ่านการกู้/ค้ำประกัน เพื่อรองรับการบริหารโครงการ เช่น ในปีงบประมาณ 2557 มีการระบุดวงเงินกู้ และการค้ำประกันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาระนโยบายข้าว โดยมีวงเงินถึงวงเงินการกู้เพิ่มเติม 250,000 ล้านบาท และการค้ำประกัน 113,000 ล้านบาท ที่สัมพันธ์กับการจัดการภาระของโครงการรับจำนำข้าวในช่วงนั้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557) ปัญหานี้ยังทวีความรุนแรงเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวหรือรายได้ภาษีไม่เพียงพอ จึงเกิดภาวะที่รายจ่ายผูกพันเพิ่มขึ้น ขณะที่รายได้ภาครัฐไม่สามารถขยายตัวตาม

ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ต่างก็เคยเผชิญปัญหาลักษณะเดียวกันในอดีต ตัวอย่างเช่น นโยบายการเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ซึ่งก่อให้เกิดการผลิตส่วนเกินและภาระงบประมาณจำนวนมาก จนต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปนโยบายเพื่อแก้ไขการบิดเบือนทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ซึ่งสร้างผลผลิตส่วนเกินและใช้งบประมาณมหาศาล จนต้องปฏิรูปเพื่อลดการบิดเบือนตลาดในทศวรรษ 1990 โดยเปลี่ยนจากการอุดหนุนราคาไปสู่การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี การวิจัย และการสร้างตลาด (FAO, 2018) ประสบการณ์นี้เป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ที่ต้องหาทางออกเชิงนโยบายที่รักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองเกษตรกรกับการสร้างเสถียรภาพทางการคลัง

อย่างไรก็ดี ในกรณีประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ การยกเลิกนโยบายอุดหนุนไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากเกี่ยวพันกับเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงทางสังคม การออกแบบนโยบายที่ตรงเป้าหมาย (Targeted Policy) เช่น การช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่เปราะบาง การสนับสนุนการเข้าถึงเทคโนโลยี และการสร้างตลาดที่มีเสถียรภาพจึงเป็นแนวทางที่ได้รับการเสนอว่าเหมาะสมกว่าในระยะยาว (World Bank, 2022)

แม้ว่างานศึกษาที่ผ่านมาได้สะท้อนภาพรวมของผลกระทบทางเศรษฐกิจและภาระงบประมาณจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตร แต่ยังไม่พบว่ามีช่องว่างขององค์ความรู้ (Research Gap) ในประเด็นสำคัญหลายด้านยังไม่ได้มีการศึกษาตามกรอบวิเคราะห์เชิงลึก ประการแรกขาดการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่อธิบายกลไกและพลวัตว่าการอุดหนุนระยะยาวมีผลต่อ

การจัดสรรทรัพยากรและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาคเศรษฐกิจอย่างไร ประการที่สอง ยังไม่มีการประเมินผลกระทบของภาระผูกพันทางการคลังทั้งที่ปรากฏในงบประมาณและภาระผูกพันแฝงซึ่งสะสมต่อเนื่องและอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบต่อเสถียรภาพการคลังในระยะยาว และประการที่สาม ยังขาดการศึกษากลไกแรงจูงใจทางการเมืองและสถาบันที่ทำให้นโยบายอุดหนุนดำรงอยู่ แม้มีต้นทุนต่อเศรษฐกิจและฐานะการคลังของรัฐสูงกว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง

ในบริบทดังกล่าว บทความนี้จึงกำหนดคำถามวิจัย (Research Questions) เพื่อเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญประกอบด้วย 1) นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรส่งผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและกลไกการจัดสรรทรัพยากรของประเทศผ่านช่องทางใดบ้าง 2) นโยบายดังกล่าวมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังผ่านรายจ่าย การก่อหนี้ และภาระผูกพันทางการคลังแฝงในระยะยาวอย่างไร 3) แรงจูงใจทางการเมืองและกลไกเชิงสถาบันมีบทบาทอย่างไรต่อการคงอยู่ของนโยบายอุดหนุน แม้จะสร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจและภาระทางการคลังในระยะยาวต่อภาครัฐ

ดังนั้น บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ผลกระทบเชิงโครงสร้างและความท้าทายต่อความยั่งยืนทางการคลังที่เกิดจากนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทย โดยผลสนกรอบคิดด้านการคลังสาธารณะ ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา และเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อประเมินผลเชิงระบบของมาตรการอุดหนุนที่ดำเนินต่อเนื่องมาเป็นเวลานานทั้งในมิติที่ส่งผลต่อการบิดเบือนโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว และความเสี่ยงเชิงสถาบันของการดำรงอยู่ของนโยบายอุดหนุน พร้อมทั้งเปรียบเทียบบทเรียนจากต่างประเทศเพื่อสังเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายที่สามารถรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองเกษตรกรกับการสร้างเสถียรภาพทางการคลัง

2. แนวคิดเชิงทฤษฎีและกรอบการวิเคราะห์

2.1 แนวคิดความมั่นคงทางการคลัง

ความมั่นคงทางการคลังหมายถึงความสามารถของรัฐในการรักษาเสถียรภาพฐานะการคลังในระยะกลางและระยะยาว โดยควบคุมดุลการคลังและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างรายได้ ภาระผูกพันในอนาคตและความเสี่ยงจากหนี้แฝง (อุปมา ใจหงษ์, 2565; IMF, 2019) ในเชิงกรอบคิดระดับมหภาค แนวคิดนี้มีกอริธีย์ผ่านข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา (Government Intertemporal Budget Constraint: IBC) ซึ่งชี้ว่าหนี้สาธารณะปัจจุบันต้องสอดคล้องกับความสามารถในการชำระคืนจากรายได้ในอนาคต หากรัฐขาดดุลต่อเนื่องโดยปราศจากฐานรายได้ที่มั่นคง หนี้ย่อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (Buiter, 1985)

เกณฑ์สำคัญในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังคือความสัมพันธ์ระหว่าง อัตราดอกเบี้ยที่รัฐต้องชำระ กับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยหากดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราเติบโต รัฐควรรักษา ดุลขั้นต้นเกินดุล (primary surplus) เพื่อป้องกันหนี้ลุกลาม แต่หากเศรษฐกิจเติบโตสูงกว่าดอกเบี้ย รัฐอาจบริหารหนี้ได้แม้มีขาดดุลขั้นต้น (Blanchard, 1990) นอกจากนี้

องค์กรระหว่างประเทศ เช่น IMF และ OECD เสนอการประเมินแบบหลายมิติที่พิจารณาโครงสร้างรายได้ ภาระดอกเบี้ย ความสามารถจัดเก็บภาษี และความเสี่ยงจาก Contingent Liabilities หรือหนี้แฝง (IMF, 2019; OECD, 2021)

ในบริบทไทย แนวคิดความยั่งยืนทางการคลังสัมพันธ์กับกรอบวินัยการคลังของรัฐทั้งในด้านการจัดหารายได้ การจัดทำงบประมาณ และการบริหารหนี้ เพื่อค้ำจุนเสถียรภาพการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว ภายใต้กรอบกฎหมายและกติกาทางการคลังที่รัฐกำหนด (นรพีพร อัสวาลลภ, 2556; Burnside, 2005)

ปัจจัยกำหนดสำคัญ ที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์ความมั่นคงทางการคลัง ได้แก่ 1) โครงสร้างรายได้และประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี 2) คุณภาพการใช้จ่ายโดยเฉพาะการใช้จ่ายที่เพิ่มผลิตภาพระยะยาว และ 3) ความเสี่ยงจากหนี้แฝง/ภาระผูกพันที่อาจกลายเป็นภาระจริงในอนาคต รวมถึง 4) ความเข้มแข็งของสถาบันการคลังและกติกาวินัยการคลัง (IMF, 2019; Kopits & Symansky, 1998)

2.2 กรอบการคลังสาธารณะและการบิดเบือนทรัพยากร

การคลังสาธารณะมีบทบาทหลัก 3 ประการ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ (Musgrave, 1959) ภายใต้กรอบนี้ “นโยบายอุดหนุน” ถูกใช้เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดและช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย แต่ในมิติประสิทธิภาพจุลภาค การอุดหนุนที่บิดเบือนราคาอาจทำให้การผลิตสูงกว่าระดับดุลยภาพและก่อการผลิตส่วนเกิน (Overproduction) ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรถูกตรึงอยู่ในกิจกรรมที่ผลิตภาพต่ำและลดสวัสดิการโดยรวม (Tullock, 1989)

วรรณกรรมจำนวนมากชี้ว่า การอุดหนุนภาคเกษตรที่ยืดเยื้อสามารถสร้างผลกระทบเชิงโครงสร้างอย่างน้อย 4 ด้าน คือ

(1) การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ เพราะแรงงานและทุนคงอยู่ในภาคผลิตภาพต่ำและลดแรงจูงใจในการปรับตัว (Krueger, 1992)

(2) ความสามารถในการแข่งขันลดลง เนื่องจากมีหลักประกันราคา รายได้ จึงลดแรงจูงใจในการลดต้นทุนหรือพัฒนาคุณภาพ

(3) ภาระการคลังระยะยาว โดยเฉพาะเมื่ออุดหนุนกลายเป็นภาระต่อเนื่องที่ยกเลิกได้ยาก (IMF, 2019)

(4) ชะลอการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพราะการคงแรงงานไว้ในภาคเกษตรขัดกับพลวัตการย้ายแรงงานไปยังภาคผลิตภาพสูงกว่า (Lewis, 1954)

ในเชิงนโยบาย วรรณกรรมมักเสนอว่าการปฏิรูปควรเปลี่ยนจากอุดหนุนราคา/รายได้แบบทั่วไป ไปสู่ 1) การอุดหนุนเชิงโครงสร้าง ที่เพิ่มผลิตภาพ 2) การช่วยเหลือแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อลดการรั่วไหล และ 3) เสริมวินัยการคลัง ด้วยกติกา/เขตแดน/กลไกยุติโครงการอัตโนมัติ เพื่อลดแรงกดดันทางการเมืองต่อการขยายโครงการ (สมบูรณ์ ศิริสรหรือญ และคณะ, 2565; Kopits & Symansky, 1998)

2.3 เศรษฐศาสตร์การเมืองและแรงกดดันเชิงนโยบาย

การอธิบายนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรจำเป็นต้องมองผ่านกรอบเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากการตัดสินใจเชิงนโยบายมักสะท้อนแรงกดดันจากฐานเสียงและกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้ตั้งอยู่บนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว (Krueger, 1992) แนวคิดประชาธิปไตยเชิงเลือกตั้งเสนอว่า รัฐบาลมักเลือกนโยบายที่เพิ่มคะแนนเสียง แม้ก่อภาระระยะยาวต่อสังคม (Downs, 1957) โดยเฉพาะนโยบายที่ผลประโยชน์กระจุกตัว ต้นทุนกระจายตัว

ทฤษฎี Rent-Seeking อธิบายการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้ทรัพยากรเพื่อผลักดันนโยบายเอื้อประโยชน์แก่ตน แม้มีนโยบายดังกล่าวก่อความสูญเสียสวัสดิการ (Deadweight Loss) และบ่อนทำลายประสิทธิภาพเชิงสถาบัน (Krueger, 1974; Tullock, 1989) อีกด้านหนึ่ง แนวคิดประชานิยมทางเศรษฐกิจชี้ว่านโยบายการคลังอาจถูกใช้เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง โดยละเลยผลกระทบต่อฐานะการคลังในระยะยาว (Dornbusch & Edwards, 1991)

นอกจากนี้ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองและการคลังมีผลต่อขนาดและความยืดหยุ่นของนโยบายอุดหนุน โดยระบบการเมืองที่แข่งขันสูงอาจกระตุ้นแรงจูงใจในการใช้นโยบายแจกจ่ายมากขึ้น (Persson & Tabellini, 2000) ขณะที่กรอบวินัยการคลังและกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งช่วยจำกัดนโยบายที่เสี่ยงต่อภาระระยะยาวได้ดีกว่า (Kopits & Symansky, 1998)

2.4 ทฤษฎีการอุดหนุนและผลต่อเศรษฐกิจมหภาค

นโยบายอุดหนุนเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเหตุผลเชิงทฤษฎีรองรับจากแนวคิดเรื่องความล้มเหลวของตลาดและการจัดหาราคาสารธารณะ เช่น การช่วยลดความผันผวนของราคา การจัดการความเสี่ยงของครัวเรือนเกษตรกร และการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา อย่างไรก็ตาม หากการอุดหนุนถูกดำเนินการในลักษณะครอบคลุมกว้างขวางและต่อเนื่องเป็นเวลานาน อาจก่อให้เกิดการพึ่งพานโยบายของผู้ได้รับประโยชน์ และสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม เช่น การลดความระมัดระวังหรือความรับผิดชอบของผู้ผลิต และการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่บิดเบือน ส่งผลให้ผู้ผลิตลดความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และทำให้หน่วยการผลิตที่ขาดความสามารถในการแข่งขันยังคงดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ (OECD, 2021)

ในระดับมหภาค การอุดหนุนที่ขยายตัวต่อเนื่องมีแนวโน้มก่อ (1) รายจ่ายรัฐและหนี้เพิ่ม (2) เบียดบังการลงทุนที่เพิ่มผลิตภาพ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาวิจัย (3) ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพและความเชื่อมั่น หากขาดดุลเรื้อรังและวินัยการคลังอ่อนแอ (Blanchard, 1990; World Bank, 2022; Corsetti & Roubini, 1997) อีกทั้งยังอาจชะลอการย้ายแรงงานออกจากภาคผลิตภาพต่ำ ขัดต่อพลวัตการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจ (Lewis, 1954)

ในบริบทไทย งานศึกษาของหน่วยงานวิจัยและนักวิชาการไทยสะท้อนผลสอดคล้องกับกรอบทฤษฎีข้างต้น คือ แม้มาตรการอุดหนุนช่วยพยุงรายได้ระยะสั้น แต่ก่อปัญหาต้นทุนการคลัง การบิดเบือนสัญญาณราคา และเบียดบังการลงทุนที่เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

สรุปจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในและต่างประเทศสามารถสังเคราะห์ได้สามประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมีเหตุผลรองรับจากกรอบความล้มเหลวของตลาด สินค้าสาธารณะ และบทบาทการคลังสาธารณะ แต่หากดำเนินอย่างยืดเยื้อและขาดกรอบวินัยทางการคลัง ย่อมบั่นทอนผลิตภาพ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการคลัง 2) วรรณกรรมจำนวนมากชี้ให้เห็นปัญหาเชิงพฤติกรรมและเชิงสถาบัน เช่น ความเสี่ยงด้านศีลธรรม การคัดเลือกที่บิดเบือน และการแสวงหาประโยชน์ทางนโยบาย โดยเฉพาะเมื่ออุดหนุนถูกใช้เป็นเครื่องมือประชานิยม และ 3) ประสพการณ์จากต่างประเทศสะท้อนว่าการอุดหนุนราคาและรายได้โดยตรงไม่ก่อให้เกิดการเติบโตที่ยั่งยืน หากปราศจากการลงทุนเชิงโครงสร้างและการปฏิรูปสถาบันการคลังและการเมืองควบคู่กัน

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมในประเทศไทยยังขาดการวิเคราะห์เชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงนโยบายอุดหนุนเข้ากับความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ภายใต้กรอบข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลาและกรอบเศรษฐศาสตร์การเมือง งานส่วนใหญ่ยังประเมินโครงการรายกรณีมากกว่าการพิจารณาภาระการคลังระยะยาวและหนี้แฝงในภาพรวม จึงเกิดช่องว่างความรู้สำคัญเกี่ยวกับผลกระทบเชิงโครงสร้างของนโยบายอุดหนุนต่อฐานะการคลังของไทยในระยะกลางและระยะยาว

3. ผลกระทบของนโยบายอุดหนุนต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ

นโยบายอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรและการประกันรายได้เกษตรกรเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ลดความเปราะบางของครัวเรือนเกษตรกรและประคับประคองเสถียรภาพทางสังคม แต่เมื่อพิจารณาในระดับโครงสร้าง นโยบายลักษณะนี้ส่งผลยาวไกลกว่าการพยุงรายได้เฉพาะหน้า ทั้งต่อกลไกตลาด การเคลื่อนย้ายทรัพยากร การลงทุนของเอกชน ทิศทางนวัตกรรม และฐานะการคลังของรัฐ หากขาดการออกแบบที่รอบคอบ การอุดหนุนที่ยืดเยื้อย่อมกลายเป็นแรงต้านต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและศักยภาพการแข่งขัน

การค้ำประกันราคาสูงกว่าตลาดหรือชดเชยส่วนต่างรายได้ทำให้เส้นอุปทานในภาคเกษตรเลื่อนไปทางขวา เกิดการผลิตส่วนเกินและราคาที่ไม่สะท้อนความขาดแคลนจริงของทรัพยากร ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค ผลคือเกิดการสูญเสียสวัสดิการ และการจัดสรรปัจจัยการผลิตอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (Tullock, 1989) ภาคส่วนที่มีผลิตภาพสูงกว่า เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปและบริการ ได้รับทรัพยากรน้อยกว่าที่เหมาะสม ขณะเดียวกัน สัดส่วนการใช้ที่ดินและแรงงานยังคงยึดติดกับพืชที่รัฐรับประกันราคา แทนที่จะหมุนเวียนไปยังพืชหรือกิจกรรมที่ให้มูลค่าเพิ่มมากกว่า (OECD, 2021)

แบบจำลองการพัฒนาแบบสองภาคของ Lewis (1954) เสนอว่า การยกระดับรายได้ประชาชาติในระยะยาวต้องอาศัยการย้ายแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรที่มีผลิตภาพต่ำไปสู่อุตสาหกรรมและบริการ นโยบายอุดหนุนรายได้ที่ต่อเนื่องทำให้สัญญาณราคาบิดเบือน แรงงานจึงขาดแรงจูงใจในการย้ายไปยังภาคที่มีผลตอบแทนผลิตภาพสูงกว่า เกิดภาวะยึดเหนี่ยวโครงสร้าง หรือ Structural Lock In และทำให้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจชะลอตัว (Krueger,

1992) ในกรณีประเทศไทย แม้สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรลดลงเหลือราวร้อยละ 8-9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ แต่แรงงานยังอยู่ในภาคเกษตรมากกว่าหนึ่งในสาม สะท้อนคอขวดด้านการโยกย้ายแรงงานและทักษะ (World Bank, 2022)

การอุดหนุนที่ยึดโยงกับปริมาณผลผลิตหรือราคาช่วงสั้น ทำให้พฤติกรรมการลงทุนของฟาร์มเอนเอียงไปสู่การขยายพื้นที่และปริมาณ แทนการลงทุนเพิ่มผลิตภาพต่อหน่วย เช่น เทคโนโลยีแม่นยำ ระบบชลประทานประหยัดน้ำ หรือการรับรองมาตรฐานคุณภาพ เมื่อรายได้ขั้นต่ำถูกประกัน ความเสี่ยงจากการไม่ลงทุนด้านนวัตกรรมจึงต่ำลง เกิดภาวะติดกับดักผลิตภาพ และทำให้ความสามารถในการแข่งขันด้านคุณภาพไม่ก้าวทันตลาดโลก (FAO, 2018; OECD, 2021) ภาคแปรรูปจึงรับสัญญาณวัตถุดิบที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทำให้ห่วงโซ่มูลค่าไม่ขยับขึ้นสู่ระดับพรีเมียมเท่าที่ควร

เมื่อรัฐรับประกันราคาพืชหลัก เกษตรกรมีแรงจูงใจสูงในการผลิตพืชชนิดนั้นต่อไป เกิดการผลิตเชิงเดี่ยวและการกระจุกตัวของพืชเศรษฐกิจ ส่งผลต่อความยืดหยุ่นของระบบอาหารและความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ปุ๋ยเคมีและน้ำในปริมาณสูงขึ้น การเสื่อมโทรมของดิน และความเปราะบางต่อภัยแล้งหรือโรคระบาดของพืช (FAO, 2018) ในระดับตลาดโลก การอุดหนุนของประเทศขนาดใหญ่ยังส่งผลกระทบราคาสินค้าในตลาดระหว่างประเทศกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศที่ไม่มีงบประมาณอุดหนุนมากพอ เกิดการบิดเบือนด้านการค้าข้ามพรมแดน (OECD, 2021)

แม้นโยบายอุดหนุนจะตั้งใจช่วยผู้มีรายได้น้อย แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดการรั่วไหลสู่ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีปริมาณผลผลิตสูงกว่า จึงได้รับอุดหนุนมากกว่า โดยเฉพาะเมื่อนโยบายผูกกับปริมาณหรือพื้นที่เพาะปลูก ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างรายใหญ่กับรายย่อยอาจเพิ่มขึ้น และกลุ่มแรงงานไร้ที่ดินอาจไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง ในทางกลับกันต้องแบกรับต้นทุนผ่านภาษีหรือสินค้าภาครัฐที่ถูกเบียดบัง (IMF, 2019; World Bank, 2022) หากออกแบบไม่ดี นโยบายจึงอาจบั่นทอนเป้าหมายด้านความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม โครงการประกันรายได้มีการออกแบบจ่ายส่วนต่างตามผลผลิตจริง แต่กำหนดเพดานพื้นที่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน ทำให้การช่วยเหลือกระจายสู่เกษตรกรรายย่อยได้ตรงกว่า ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายย่อยกับรายใหญ่ที่ถือครองที่ดินมาก อีกทั้งเพดานพื้นที่ยังช่วยคุมวงเงินรัฐไม่ให้ขยายตัวเกินจำเป็น เมื่อเทียบกับมาตรการที่ไม่มีข้อจำกัดชัดเจน

รายจ่ายอุดหนุนต่อเนื่องมีลักษณะเป็นภาระผูกพันที่ยากจะเลิกยากเพราะแรงกดดันทางการเมือง และสร้างหนี้แฝง เช่น การค้ำประกันราคา การค้ำประกันสินเชื่อของหน่วยงานรัฐ หรือพันธกรณีซื้อผลผลิตส่วนเกิน ผลคือความเสี่ยงที่หนี้สาธารณะจะเติบโตเร็วกว่าการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หากไม่ชดเชยด้วยรายได้ภาษีหรือการเติบโตที่สูงพอ (Blanchard, 1990; Buiter, 1985) ความไม่ชัดเจนของภาระผูกพันเหล่านี้ยังบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนและอาจเพิ่มต้นทุนการกู้ยืมของรัฐ โดยเฉพาะเมื่อข้อมูลการขาดทุนหรือสต็อกสินค้าไม่ได้เปิดเผยอย่างโปร่งใส (IMF, 2019; Corsetti & Roubini, 1997)

การกีดกันราคาให้พืชหลักทำให้ห่วงโซ่อุปทานยึดติดกับการรวบรวมวัตถุดิบปริมาณมาก แทนการพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าที่เน้นการคัดเกรด การแปรรูปคุณภาพสูง และการสร้างแบรนด์

การลงทุนด้านโลจิสติกส์จึงกระจุกตัวที่คลังรวบรวมและท่าเรือมากกว่าศูนย์นวัตกรรมผลิตภัณฑ์อาหาร เกิดความไม่สมดุลเชิงภูมิศาสตร์ระหว่างพื้นที่ผลิตกับแหล่งแปรรูปสมัยใหม่ และลดแรงดึงดูดการลงทุนของผู้ประกอบการอาหารมูลค่าเพิ่มในภูมิภาค (World Bank, 2022)

อุดหนุนปัจจัยการผลิต เช่น น้ำมัน ปุ๋ย หรือไฟฟ้าเกษตร มักเร่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินระดับที่มีประสิทธิภาพทางสังคม สร้างต้นทุนภายนอกเชิงสิ่งแวดล้อม ทั้งคุณภาพดิน น้ำ และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เมื่อความเสี่ยงภูมิอากาศทวีขึ้น ระบบที่พึ่งพาพืชเดี่ยวและการใช้ทรัพยากรเข้มข้นยิ่งเปราะบางต่อภัยแล้ง น้ำท่วม หรือศัตรูพืช สุดท้ายรัฐต้องใช้เบเยียวยาเพิ่มขึ้น วนกลับเป็นภาระการคลังระยะยาว

หลักฐานจากหลายประเทศชี้ว่าการลดผลเสียเชิงโครงสร้างทำได้ด้วยแนวทางต่อไปนี้

(1) แทนการค้าประกันราคาให้ใช้เครื่องมือคุ้มครองความเสี่ยงที่แยกขาดจากการผลิต เช่น ประกันภัยพืชผล กองทุนกันชนเชิงรายได้ และการโอนเงินแบบมีเงื่อนไขแก่รายย่อย ลดแรงจูงใจผลิตส่วนเกินและรั่วไหลสู่รายใหญ่ (OECD, 2021; IMF, 2019)

(2) จัดสรรงบประมาณการลงทุนเพิ่มผลิตภาพระยะยาว ได้แก่ วิจัย พัฒนาเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว มาตรฐานคุณภาพ และข้อมูลตลาด ซึ่งยกระดับอำนาจต่อรองของเกษตรกรและดึงห่วงโซ่มูลค่าให้สูงขึ้น (FAO, 2018)

(3) ออกแบบมาตรการเฉพาะพื้นที่และเฉพาะกลุ่ม เช่น สนับสนุนการเปลี่ยนพืชและยกระดับทักษะในพื้นที่ที่ต้นทุนการผลิตสูงหรือเสี่ยงภัยแล้ง ลดความจำเป็นต้องพุงราคาถาวร และเอื้อการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า (World Bank, 2022)

(4) เสริมความโปร่งใสทางการคลัง กำหนดเพดานรายจ่ายอุดหนุน รายงานภาระผูกพันและสต็อกสินค้าอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดกรอบเวลาสิ้นสุดของมาตรการ เพื่อลดความเสี่ยงหนี้แฝงและรักษาความเชื่อมั่น (Kopits & Symansky, 1998; IMF, 2019)

นโยบายอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรและการประกันรายได้ช่วยพยุงครัวเรือนเกษตรกรในระยะสั้น แต่เมื่อมองในระดับโครงสร้างกลับก่อแรงต้านต่อการพัฒนาในระยะยาว เพราะบิดเบือนสัญญาณราคา ทำให้เกิดการผลิตส่วนเกินและการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม แรงงานและทุนถูกยึดเหนี่ยวอยู่ในกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนต่ำ การลงทุนเอนเอียงไปสู่การขยายปริมาณแทนการเพิ่มผลิตภาพ ติดกับดักนวัตกรรม และทำให้ห่วงโซ่มูลค่าไม่ขยับขึ้น นอกจากนี้ ยังเกิดการผลิตเชิงเดี่ยว ความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและภูมิอากาศสูงขึ้น ความเหลื่อมล้ำทวีแรงจากการรั่วไหลของประโยชน์ไปยังรายใหญ่ ขณะที่ภาครัฐต้องรับภาระผูกพันทางการคลังต่อเนื่องและความเสี่ยงหนี้แฝง เบียดบังงบลงทุนอนาคตและบั่นทอนความเชื่อมั่น

ทางออกเชิงนโยบายควรเปลี่ยนจากการค้าประกันราคาไปสู่การคุ้มครองรายได้ที่ไม่ผูกกับการผลิตและตรงเป้าหมาย ใช้เครื่องมือบริหารความเสี่ยง เช่น ประกันภัยพืชผล กองทุนกันชนรายได้ และการโอนเงินแบบมีเงื่อนไขแก่รายย่อย ควบคุมการลงทุนเชิงโครงสร้างที่ยกระดับผลิตภาพ ได้แก่ วิจัย เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว มาตรฐานคุณภาพ และข้อมูลตลาด พร้อมมาตรการเฉพาะพื้นที่เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนพืชและพัฒนาทักษะ ช่วยให้แรงงานและทุนเคลื่อนย้ายสู่กิจกรรมมูลค่าเพิ่มได้จริง ด้านการคลังต้องยกระดับความโปร่งใส กำหนดเพดานรายจ่าย รายงานภาระผูกพันและสต็อกอย่าง

สม่ำเสมอ และวางกรอบเวลาสิ้นสุดของมาตรการที่ชัดเจน เมื่อผลสัมฤทธิ์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน จะลดแรงบิดเบือนของตลาด รักษาวินัยการคลัง เปิดพื้นที่งบประมาณให้การลงทุนอนาคต และเพิ่มการยกระดับห่วงโซ่มูลค่าอย่างยั่งยืนบนฐานผลิตภาพ

4. มิติทางการคลังและความยั่งยืน

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อฐานะการคลังของประเทศอย่างชัดเจน แม้จะมีเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางสังคมและยกระดับรายได้เกษตรกร แต่เมื่อพิจารณาในระยะยาว นโยบายเหล่านี้อาจก่อให้เกิดแรงกดดันทั้งในด้านหนี้สาธารณะ ความน่าเชื่อถือทางการคลัง และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน การทำความเข้าใจผลกระทบในเชิงการคลังจึงเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินความมั่นคงทางเศรษฐกิจมหภาค

4.1 การขยายตัวของหนี้สาธารณะ

การอุดหนุนภาคเกษตรต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และมักมีลักษณะต่อเนื่อง เมื่อรายได้ภาษีเติบโตไม่ทันรายจ่าย รัฐบาลจึงต้องกู้เพิ่ม ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้นเร็วกว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสัญญาณของความไม่มั่นคงทางการคลัง (Blanchard, 1990) ในเชิงประจักษ์ หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทยเพิ่มจากประมาณร้อยละ 42.4 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2553 เป็นประมาณร้อยละ 45.7 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 และอยู่ราวร้อยละ 45.8 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2557 ซึ่งสอดคล้องกับช่วงที่ภาครัฐมีรายจ่าย/ภาระผูกพันจากมาตรการภาคเกษตรขนาดใหญ่ รวมถึงภาระการจัดการโครงการข้าวที่ไม่จบภายในปีเดียว แต่สะสมหลายปี (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554, 2557, 2558)

ในกรอบข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา (Intertemporal Budget Constraint) รัฐบาลรักษาความยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อมูลค่าปัจจุบันของดุลขั้นต้นในอนาคตเพียงพอต่อการชำระหนี้ที่คงค้าง หากการอุดหนุนดำเนินยาวโดยไม่เพิ่มฐานภาษีหรือผลิตภาพ รายได้อนาคตจะไม่พอชดเชย ทำให้หนี้สะสมและเสี่ยงต่อการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้น และเกิดวงจรป้อนกลับทางลบต่อดอกเบี้ยจ่าย (Buiter, 1985)

ภาระหนี้จากการอุดหนุนยังไม่ได้มาจากงบประมาณปกติเท่านั้น แต่เกิดจากรายการนอกงบประมาณและหนี้แฝง เช่น การค้ำประกันราคาหรือค้ำประกันสินเชื่อของรัฐวิสาหกิจ เกษตร หน่วยงานรับซื้อหรือบริหารสต็อก เมื่อขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระโอนหนี้เข้าสู่สมุดบัญชี ทำให้หนี้พุ่งขึ้นแบบก้าวกระโดด ช่วงปีงบประมาณ 2557 มีการระดมเงินที่เกี่ยวข้องกับการกู้/ค้ำประกันเพื่อการจัดการภาระนโยบายข้าวระดับสูง ได้แก่ การกู้เพิ่มเติม 250,000 ล้านบาท และการค้ำประกัน 113,000 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนลักษณะหนี้แฝง/ภาระนอกงบประมาณที่สามารถแปลงเป็นหนี้จริงได้เมื่อเกิดผลขาดทุนหรือการชำระหนี้แทน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557; สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2557) ทั้งยังมีปัจจัยปรับสต็อก-โฟลว์ เช่น ขาดทุนจากการตีราคาสินค้าคงคลัง ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยทบต้น และผลของอัตราแลกเปลี่ยนในกรณีหนี้

สกุลเงินต่างประเทศ ซึ่งล้วนซ้ำเติมภาระรวมหนี้ แม้ในปิงบประมาณนั้นจะไม่ได้ขาดดุลสูงมากก็ตาม

ด้านความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง โครงการอุดหนุนที่ไม่มีกรอบเวลาสิ้นสุดชัดเจนจะกลายเป็นรายจ่ายบังคับ ทำให้ความยืดหยุ่นทางการคลังหดตัว เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ภาครัฐมีพื้นที่ใช้นโยบายกระตุ้นจำกัด ขณะที่ดอกเบี้ยอาจปรับสูงขึ้นจากความเสี่ยงเครดิตและความคาดหวังเงินเฟ้อ ยิ่งเพิ่มภาระดอกเบี้ยในงบประมาณปีถัดไป โครงสร้างหนี้ที่มีอายุสั้นหรือพึ่งพาหนี้ต่างประเทศมากยิ่งขึ้นเพิ่มความเสี่ยงโรลโอเวอร์และความอ่อนไหวต่อค่าเงิน ผลทางอ้อมอีกประการคือการเบียดบังการลงทุนสาธารณะในโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และวิจัย ซึ่งบั่นทอนศักยภาพการเติบโต ทำให้ตัวส่วนของอัตราส่วนหนี้ต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศขยายตัวและยิ่งผลักดันอัตราส่วนหนี้ให้สูงขึ้น

เพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว นโยบายที่เหมาะสมต้อง 1) แยกการคุ้มครองรายได้จากการผูกกับปริมาณผลผลิต ลดภาระดุลขั้นต้นในช่วงฐานราคาอ่อน 2) วางกรอบวินัยการคลัง กำหนดเพดานอุดหนุนและกลไกหยุดอัตโนมัติเมื่อราคาขึ้น 3) บริหารความเสี่ยงดอกเบี้ยอายุหนี้ และสัดส่วนหนี้สกุลเงินต่างประเทศให้สมดุล 4) เปิดเผยหนี้แฝงและขาดทุนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุน เพื่อสะท้อนภาระจริงในแผนการคลังระยะกลาง แนวทางเหล่านี้ช่วยชะลอการสะสมหนี้ รักษาความเชื่อมั่น และกันพื้นที่งบประมาณไว้สำหรับการลงทุนที่ยกระดับผลิตภาพในระยะยาว

4.2 ผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางการคลัง

ความน่าเชื่อถือทางการคลังคือทุนทางสถาบันที่ทำให้ตลาดเชื่อว่ารัฐบาลจะรักษาวินัยการใช้จ่ายและชำระหนี้ได้ตามสัญญา หากนโยบายอุดหนุนออกแบบและสื่อสารอย่างโปร่งใส ความเชื่อมั่นนี้จะสืกร้อนผ่านกลไกหลายประการ

ประการแรก ความไม่โปร่งใสของภาระจริง โดยเฉพาะหนี้แฝงจากการค้ำประกันราคา การค้ำประกันสินเชื่อ และการรับภาระขาดทุนของหน่วยงานที่รับซื้อหรือบริหารสต็อกสินค้า ส่งผลให้ตัวเลขดุลการคลังทางการไม่สะท้อนภาระในอนาคต ตลาดจึงตีความความเสี่ยงสูงขึ้น และเรียกค่าตอบแทนเพิ่มผ่านส่วนชดเชยความเสี่ยงบนพันธบัตร ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจึงสูงขึ้น แม้รายจ่ายนโยบายคงเดิมก็ตาม โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการบันทึกภาระดังกล่าวไว้ในงบประมาณกลางและไม่เปิดเผยตารางชำระเงินอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตเรื่องความเสี่ยงจากหนี้แฝงในแนวปฏิบัติด้านการคลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ย้ำให้ประเมินและเปิดเผยความเสี่ยงล่วงหน้าเป็นระบบ เช่น การทำบัญชีทะเบียนความเสี่ยงและจัดทำรายงานความเสี่ยงการคลังประจำปี เพื่อปิดช่องว่างข้อมูลที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลใหม่ ได้อย่างมีนัยสำคัญ (IMF, 2019)

ประการที่สอง ความไม่สอดคล้องระหว่างกรอบนโยบายและการปฏิบัติจริง กรณีอุดหนุนที่ประกาศเป็นมาตรการชั่วคราวแต่ยึดต่อเป็นปกติ เกิดปัญหาเวลาที่ไม่สอดคล้อง ตลาดจะคาดการณ์ว่ารัฐบาลมีแนวโน้มทำตามแรงกดดันระยะสั้นมากกว่าวินัยระยะยาว ทำให้ความคาดหวังของผู้ซื้อพันธบัตรขยับขึ้นไปสู่ดอกเบี้ยที่สูงกว่าเดิมเพื่อชดเชยความเสี่ยงของการ

เปลี่ยนนโยบายกลางคัน หรือการขยายขอบเขตของมาตรการโดยไม่ประกาศแหล่งงบประมาณที่มั่นคง ผลลัพธ์ปลายน้ำคือสเปกตรัมพันธบัตรกว้างขึ้น อายุหนี้เฉลี่ยสั้นลง และความเสี่ยงการต่ออายุหนี้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นบันไดไปสู่ความปั่นป่วนด้านสภาพคล่องในตลาดการเงินภายในประเทศเมื่อเผชิญช็อกภายนอก

ประการที่สาม คุณภาพข้อมูลทางการคลังและงบดุลภาครัฐ หากรายการขาดทุนจากการตีราคาสินค้าคงคลังเกษตร ค่าเสื่อมคุณภาพสินค้า ค่าเช่าคลังเก็บ และค่าใช้จ่ายทางการเงินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ถูกบันทึกอย่างเป็นระบบภายใต้มาตรฐานบัญชีภาครัฐแบบคงค้าง และไม่ถูกรวมเข้ากับงบดุลภาครัฐในรอบสินทรัพย์และหนี้สิน ตลาดย่อมประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าความจริงในช่วงต้น แล้วปรับมุมมองอย่างฉับพลันเมื่อข้อมูลใหม่เปิดเผย นั่นคือเส้นทางสู่ความปั่นป่วนด้านเครดิตและอัตราแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะในประเทศที่มีสัดส่วนผู้ถือพันธบัตรต่างชาติสูง ซึ่งจะไวต่อข้อมูลลบและปรับลดน้ำหนักการลงทุนได้เร็ว

ประการที่สี่ ปัจจัยเชิงสถาบัน หากไม่มีเครื่องมือค้ำยันความน่าเชื่อถือ เช่น กรอบวินัยการคลัง กรอบงบประมาณระยะกลาง สภาพการคลังอิสระ ระบบเพดานและโควตารับประกันหนี้สำหรับนโยบายอุดหนุน รวมถึงกฎเกณฑ์การเปิดเผยสต็อกและภาระคงค้างรายไตรมาส นโยบายจะพึ่งพาดุลพินิจมากเกินไปและเสี่ยงต่อการใช้เพื่อเป้าหมายการเมืองมากกว่าประสิทธิภาพเศรษฐกิจ ผลลัพธ์คือค่าเสี่ยงเครดิตและต้นทุนระดมทุนของรัฐสูงกว่าโครงสร้างเศรษฐกิจจริงควรได้รับ ซึ่งทำให้พื้นที่ทางการคลังสำหรับลงทุนสาธารณะหดตัวลงโดยไม่จำเป็น

ผลทางพฤติกรรมของตลาดยังสะท้อนผ่านเส้นอัตราผลตอบแทนที่ชันขึ้น ค่าเบี้ยประกันความเสี่ยงเครดิตที่ขยาย และความต้องการป้องกันความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนที่เพิ่มขึ้น เมื่อความน่าเชื่อถือสั่นคลอน รัฐมักถูกบีบให้กู้ระยะสั้นมากขึ้น ทำให้โครงสร้างหนี้ไวต่อช็อกดอกเบี้ยและการไหลออกของทุน ต่างจากกรณีที่นโยบายชัดเจน โปร่งใส และผูกกับกฎเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ ซึ่งเอื้อต่อการดึงดูดทุนกู้ยืมในระดับต่ำและยืดอายุหนี้เฉลี่ยได้นานขึ้น

แนวทางเสริมความน่าเชื่อถือที่เชื่อมตรงกับนโยบายอุดหนุน ได้แก่ จัดทำขอบเขตและเพดานความเสี่ยงของโครงการอุดหนุนที่ชัดเจน ครอบคลุมทั้งภาระในงบประมาณและภาระนอกงบประมาณ พร้อมกลไกหยุดอัตโนมัติเมื่อราคาและรายได้พื้น จัดทำทะเบียนความเสี่ยงการคลังและรายงานความเสี่ยงต่อรัฐสภาเป็นประจำ รวมถึงเปิดเผยตัวเลขสต็อกสินค้า มูลค่าตามราคาตลาด และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้การตัดสินใจใช้มาตรการพยุงราคาเข้ากับเกณฑ์เชิงกฎ เช่น ช่วงราคาอ้างอิงและระดับความผันผวน เพื่อจำกัดดุลพินิจและลดสัญญาณล้าในตลาด ย้ายความคุ้มครองไปสู่เครื่องมือที่แยกขาดจากการผลิต เช่น ประกันภัยพืชผล และบัญชีกันชนรายได้ ซึ่งกำหนดวงเงินและความเสี่ยงได้ชัดเจนกว่าและตรวจสอบได้ง่ายกว่า ทั้งหมดนี้ช่วยลดความคลุมเครือของภาระในอนาคต ปรับความคาดหวังของตลาดให้อยู่ในกรอบที่คาดเดาได้ และลดโอกาสเกิดวิกฤติความเชื่อมั่นที่อาจลุกลามสู่ความเปราะบางด้านหนี้สาธารณะตามทฤษฎีการเตือนไว้ตั้งแต่ทศวรรษก่อนหน้าแล้วว่า ความไม่ชัดเจนด้านการคลังสามารถเป็นชนวนของวิกฤติได้จริงเมื่อเงื่อนไขทางการเงินตึงตัวพร้อมกันหลายมิติ (Corsetti & Roubini, 1997; IMF, 2019)

4.3 ผลต่อการจัดสรรงบประมาณในอนาคต

นโยบายอุดหนุนยังส่งผลโดยตรงต่อการจัดสรรงบประมาณระยะยาว เนื่องจากรายจ่ายจำนวนมากต้องกันไว้สำหรับการสนับสนุนเกษตรกร ส่งผลให้การลงทุนในภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในอนาคตถูกจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา นวัตกรรม หรือการปรับตัวต่อเศรษฐกิจดิจิทัล

World Bank (2022) เสนอว่า ประเทศที่มีสัดส่วนงบประมาณจำนวนมากทุ่มไปกับนโยบายอุดหนุน มักมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่ำกว่าประเทศที่มีการจัดสรรงบประมาณสมดุลกว่า ผลลัพธ์คือศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวลดลง

เพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว การดำเนินนโยบายอุดหนุนจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้าง ดังนี้

(1) การจำกัดภาระผูกพัน ใช้กฎหมายวินัยการคลังเพื่อกำหนดเพดานรายจ่ายอุดหนุน และป้องกันการก่อหนี้แฝงที่ไม่โปร่งใส (Kopits & Symansky, 1998)

(2) การสนับสนุนเชิงโครงสร้างแทนการอุดหนุนราคา ลงทุนในเทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาเกษตรที่มีนวัตกรรม เพื่อลดภาระงบประมาณในระยะยาว

(3) การปรับปรุงระบบภาษีและรายได้ของรัฐ เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เพื่อสร้างรายได้มาชดเชยการใช้จ่ายด้านอุดหนุนโดยไม่เพิ่มหนี้สาธารณะ

(4) การโปร่งใสและตรวจสอบได้ เผยแพร่ข้อมูลการใช้จ่ายอุดหนุนอย่างชัดเจน เพื่อลดความเสี่ยงด้านความน่าเชื่อถือและสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตร แม้มีเป้าหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรและสร้างเสถียรภาพทางสังคม แต่ในเชิงการคลังกลับก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญสามประการ ได้แก่ การขยายตัวของหนี้สาธารณะ ความเสี่ยงต่อความน่าเชื่อถือทางการคลัง และการเบียดบังการลงทุนที่จำเป็นในอนาคต กรณีศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศต่างยืนยันว่าการอุดหนุนแบบถาวรสร้างภาระต่อการคลังและจำกัดศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องหาทางออกเชิงโครงสร้าง โดยเปลี่ยนการอุดหนุนจากการค้าประกันราคาสู่การลงทุนที่สร้างมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้การคลังมีความมั่นคง

5. ภาพรวมนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทย

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่รัฐไทยใช้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร บรรเทาความเสี่ยงจากราคาผลผลิตที่ผันผวน และเพิ่มความมั่นคงด้านเศรษฐกิจชนบท นโยบายเหล่านี้สะท้อนทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่พัวพันกัน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากมาตรการหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ การแทรกแซงราคาข้าว การอุดหนุนปุ๋ย และ มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

5.1 การแทรกแซงราคาข้าว

นโยบายแทรกแซงราคาข้าวถือเป็นหัวใจสำคัญของการอุดหนุนเกษตรกรรมในไทย เพราะ ข้าวเป็นทั้งพืชเศรษฐกิจหลัก สินค้าส่งออกสำคัญ และยังมีนัยทางสังคมการเมือง

ในฐานะอาหารหลักของประชาชนไทยทั่วประเทศ รัฐบาลหลายยุคสมัยจึงใช้มาตรการแทรกแซงราคาข้าวเพื่อดูแลรายได้ของชาวนา โดยรูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าว และโครงการประกันรายได้ผู้ปลูกข้าว

โครงการรับจำนำข้าวได้รับความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2554-2557 ที่รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดอย่างชัดเจน เช่น ข้าวเปลือกเจ้านาปี กำหนดราคารับจำนำประมาณ 15,000 บาทต่อตัน ขณะที่ราคาตลาดเฉลี่ยต่ำกว่ามาก จุดประสงค์หลักคือยกระดับรายได้ชาวนาให้สูงขึ้น และเพิ่มอำนาจต่อรองในตลาดโลก การดำเนินนโยบายนี้ทำให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้นทันทีและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มเกษตรกร อย่างไรก็ตาม ภาระการคลังรายช่วงเวลาปรากฏเป็นตัวเลขชัดเจน เช่น ผลขาดทุนทางบัญชีของโครงการในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2554-2555 และนาปีปี พ.ศ. 2555 รวมประมาณ 136.9 พันล้านบาท และในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2555/56 ถูกประเมิน 230 พันล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้นทุนของนโยบายไม่ได้เป็นเพียงงบบปีเดียว แต่สะสมต่อเนื่องและมีขนาดใหญ่ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2556; 2557)

อย่างไรก็ตาม ผลข้างเคียงก็ปรากฏชัดเจนเช่นกัน รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมหาศาลในการรับซื้อและเก็บรักษาข้าว เกิดการสะสมสต็อกในคลังสินค้าปริมาณมากเกินไป จนยากต่อการระบายออก อีกทั้งการขายแบบรัฐต่อรัฐ (G2G) ยังพบข้อสงสัยด้านความโปร่งใส และนำไปสู่ความสูญเสียเชิงการคลังในระดับสูง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2557) รายงานถึงความไม่รัดกุมในการระบายสต็อก ขณะที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ชี้ให้เห็นถึงการบิดเบือนกลไกตลาดและความเสี่ยงด้านการแข่งขันในระยะยาว

หลังประสบปัญหาจากโครงการรับจำนำ รัฐบาลจึงหันมาใช้โครงการประกันรายได้ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา โดยเปลี่ยนแนวคิดจากการถือสต็อกมาเป็นจ่ายชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาตลาดอ้างอิงกับราคาประกันที่กำหนด ตัวอย่างเช่น หากราคาประกันอยู่ที่ 10,000 บาทต่อตัน แต่ราคาตลาดอ้างอิงเหลือเพียง 8,000 บาท รัฐจะจ่ายส่วนต่าง 2,000 บาทตรงเข้าสู่บัญชีเกษตรกรผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กลไกนี้จ่ายเงินชดเชยเฉพาะในกรณีที่ราคาตลาดอ้างอิงต่ำกว่าราคาประกัน ทำให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยโดยไม่จำเป็นต้องนำข้าวไปขายให้รัฐ ส่งผลให้ภาครัฐไม่ต้องรับภาระการจัดเก็บสต็อกและการระบายผลผลิตเช่นในอดีต อีกทั้งการจ่ายชดเชยที่อิงกับปริมาณผลผลิตจริง แต่กำหนดเพดานพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน ช่วยให้การช่วยเหลือมุ่งสู่เกษตรกรรายย่อยได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้มีผู้เข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก และยังช่วยให้เกษตรกรบางส่วนสามารถชะลอการจำหน่ายผลผลิตในช่วงที่ราคาตกต่ำได้

ข้อได้เปรียบของโครงการนี้คือ รัฐไม่ต้องแบกรับสต็อกข้าว ลดการบิดเบือนกลไกราคา และทำให้ระบบโปร่งใสตรวจสอบได้ง่ายขึ้น เกษตรกรได้รับเงินตรงและรวดเร็ว อีกทั้งยังครอบคลุมครัวเรือนจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2565-2566 มีเกษตรกรเข้าร่วมกว่า 2.6 ล้านครัวเรือน และมีการจ่ายชดเชยกว่า 7,800 ล้านบาท (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2566)

หากเปรียบเทียบทั้งสองโครงการ โครงการรับจำนำข้าวสร้างผลประโยชน์ระยะสั้นให้แก่ชาวนาอย่างเด่นชัด แต่เป็นภาระงบประมาณมหาศาลและสร้างแรงจูงใจที่บิดเบือน

ขณะที่โครงการประกันรายได้ลดความเสี่ยงด้านการคลังและการบริหารจัดการ แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของการผลิต เช่น ต้นทุนสูง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ และการพึ่งพาข้าวคุณภาพมาตรฐานเดียว

5.2 การอุดหนุนปุ๋ย

ปุ๋ยเป็นต้นทุนสำคัญของการผลิตทางการเกษตร และมีผลต่อคุณภาพและปริมาณผลผลิตโดยตรง ราคาปุ๋ยในตลาดโลกผันผวนสูงตามราคาพลังงานและวัตถุดิบ ประเทศไทยจึงใช้มาตรการอุดหนุนเพื่อลดภาระต้นทุนของเกษตรกร

โครงการปุ๋ยคนละครึ่งถูกนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2567 โดยมีหลักการให้รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายปุ๋ยครึ่งหนึ่ง เพดานไม่เกินไร่ละ 500 บาท และไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงปุ๋ยได้ในราคาต่ำลง มาตรการนี้ถือว่าเข้าถึงเกษตรกรจำนวนมาก ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และช่วยลดต้นทุนการผลิตทันที

อีกหนึ่งนโยบายที่รัฐผลักดันคือการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์และชีวภัณฑ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับสมดุลระบบนิเวศ ลดการพึ่งพาปุ๋ยเคมี และเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน กรมส่งเสริมการเกษตรได้ดำเนินโครงการนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 พร้อมกับให้ความรู้แก่เกษตรกรเรื่องการใช้ปุ๋ยตามค่าวิเคราะห์ดิน

แม้มาตรการเหล่านี้ช่วยลดภาระต้นทุน แต่ข้อจำกัดคือการใช้ปุ๋ยยังขึ้นกับพฤติกรรมเกษตรกร หากไม่มีการควบคุมการใช้ปุ๋ยตามความเหมาะสม อาจเกิดปัญหาการใช้ปุ๋ยเกินความจำเป็น และสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่สร้างผลเชิงโครงสร้าง ดังนั้น นโยบายอุดหนุนปุ๋ยควรผูกกับการให้ความรู้ การใช้เทคโนโลยีวิเคราะห์ดิน และการสร้างแรงจูงใจให้ใช้ปุ๋ยอินทรีย์ในระยะยาว

5.3 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร

นอกจากมาตรการเกี่ยวกับราคาข้าวและปุ๋ยแล้ว รัฐยังมีมาตรการเสริมที่มุ่งบรรเทาความเสี่ยงและเพิ่มความมั่นคงของเกษตรกรในระยะสั้นและยาว

เงินสนับสนุนไร่ละ 1,000 บาท มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทารายได้ตกต่ำในระยะสั้น เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนสามารถรับเงินช่วยเหลือไร่ละ 1,000 บาท โดยมีการโอนตรงเข้าบัญชีผ่านระบบของ ธ.ก.ส. วิธีการนี้เข้าถึงเกษตรกรได้กว้างขวางและทันเวลา

ประกันภัยพืชผล เพื่อคุ้มครองความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ รัฐบาลร่วมกับบริษัทประกันและ ธ.ก.ส. ได้ดำเนินโครงการประกันภัยพืชผล โดยรัฐร่วมจ่ายเบี้ยประกันบางส่วน เกษตรกรที่เข้าร่วมจะได้รับค่าสินไหมตามความเสียหายจริง มาตรการนี้ช่วยกระจายความเสี่ยงและลดความเปราะบางจากเหตุการณ์ที่ควบคุมไม่ได้ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง หรือโรคพืช

มาตรการสินเชื่อชะลอการขายช่วยให้ชาวนาไม่จำเป็นต้องขายข้าวทันทีในช่วงที่ราคาต่ำ รัฐจัดสรรสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้เกษตรกรสามารถเก็บรักษาข้าวไว้และรอขายในช่วงราคาดีขึ้น ถือเป็นมาตรการที่ช่วยรักษาเสถียรภาพตลาดในระยะสั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 การประเมินวัตถุประสงค์และกลไกของนโยบาย

เมื่อพิจารณาภาพรวม นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การคุ้มครองรายได้ของเกษตรกร และการลดต้นทุนการผลิต เพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ละกลไกก็มีทั้งจุดแข็งและข้อจำกัด

(1) โครงการรับจำนำข้าวเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐใช้เพื่อยกระดับรายได้ของชาวนาอย่างทันทีและชัดเจน โดยหลักการคือรัฐประกาศรับซื้อข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาด ทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนมากขึ้นโดยตรง และสามารถใช้เวลาผลิตเป็นหลักทรัพย์ในการเข้าถึงสินเชื่อหรือสภาพคล่องทางการเงินได้ วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้คือเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการค้าข้าวรายใหญ่ และเสริมสร้างเสถียรภาพราคาผลผลิตในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้จะตอบโจทย์ทางสังคมในระยะสั้น แต่กลไกของโครงการกลับสร้างภาระทางการคลังมหาศาล เพราะรัฐต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการรับซื้อและจัดเก็บสต็อก อีกทั้งยังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านบริหารจัดการและระบายข้าวออกสู่ตลาด ซึ่งมักขายได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุนจริง นอกจากนี้ การกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดมากเกินไป ยังทำให้สัญญาผูกมัดถูกบิดเบือน เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพสินค้า ผลลัพธ์คือการเพิ่มปริมาณการผลิตมากกว่าการปรับปรุงคุณภาพหรือลดต้นทุน อีกทั้งยังสร้างความเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก สะท้อนให้เห็นว่าการรับจำนำข้าวแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านรายได้ แต่กลไกกลับสร้างผลกระทบเชิงลบต่อเสถียรภาพการคลังและประสิทธิภาพของตลาดการเกษตรในระยะยาว

(2) โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวถือเป็นการปรับแนวทางจากการถือสต็อกสินค้าแบบโครงการรับจำนำ มาสู่การจ่ายชดเชยส่วนต่างราคาที่เกษตรกรขาดหายไป โดยรัฐกำหนดราคาประกันไว้ล่วงหน้า และหากราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกัน รัฐจะโอนเงินชดเชยเข้าบัญชีของเกษตรกรโดยตรง กลไกนี้ถือว่ามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และช่วยลดการบิดเบือนตลาด เพราะราคาที่เกษตรกรได้รับยังคงอิงกับราคาตลาด ขณะเดียวกันเกษตรกรยังมีความมั่นใจว่ารายได้ขั้นต่ำจะไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้คือเพื่อให้การช่วยเหลือเข้าถึงตรงกลุ่มเป้าหมาย ลดภาระการบริหารจัดการสต็อกข้าว และลดโอกาสการรั่วไหลของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ แม้จะไม่สร้างภาระการจัดเก็บสินค้า แต่รัฐยังต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจ่ายชดเชย และหากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำต่อเนื่อง งบประมาณที่ใช้จะยิ่งสูงขึ้นโดยไม่ช่วยยกระดับโครงสร้างการผลิต ข้อจำกัดอีกประการคือการช่วยเหลือแบบรายได้ขั้นต่ำไม่ส่งเสริมการเพิ่มผลิตภาพหรือการพัฒนาคุณภาพข้าวในเชิงโครงสร้าง ดังนั้น แม้โครงการประกันรายได้จะเหมาะสมกว่าในด้านการจัดการและความโปร่งใส แต่ยังต้องดำเนินควบคู่ไปกับมาตรการพัฒนาการผลิต เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นภาระถาวรของงบประมาณแผ่นดิน

(3) นโยบายอุดหนุนปุ๋ยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้เกษตรกรในทันที โดยเฉพาะในช่วงที่ราคาปุ๋ยผันผวนสูงตามตลาดโลกและต้นทุนพลังงาน เช่น โครงการ “ปุ๋ยคนละครึ่ง” ที่รัฐช่วยออกค่าใช้จ่ายครึ่งหนึ่งในวงเงินที่กำหนด หรือการส่งเสริมปุ๋ยอินทรีย์และชีวภัณฑ์เพื่อลดการพึ่งพาปุ๋ยเคมี มาตรการเหล่านี้ทำให้เกษตรกรเข้าถึงปุ๋ยในราคาถูกลง

ช่วยบรรเทาภาระทางการเงินและเพิ่มความสามารถในการผลิตในระยะสั้น กลไกอุดหนุนยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ปุ๋ยของเกษตรกร และอาจช่วยผลักดันการใช้ปุ๋ยที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว แต่ข้อจำกัดที่สำคัญคือ หากการอุดหนุนไม่มีการกำกับดูแลหรือผูกกับการให้ความรู้ด้านการจัดการดินและการใช้ปุ๋ยที่เหมาะสม อาจนำไปสู่การใช้ปุ๋ยเกินความจำเป็น สิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการเสื่อมโทรมของดินและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ดังนั้น การอุดหนุนปุ๋ยจึงควรเชื่อมโยงกับนโยบายการวิเคราะห์ดิน การถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการธาตุอาหารพืช และการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรปรับตัวไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน ไม่เช่นนั้น นโยบายนี้จะเพียงเป็นเครื่องมือบรรเทาภาระระยะสั้นโดยไม่แก้ไขปัญหาละเลยเชิงโครงสร้างของการผลิตเกษตรไทย

(4) มาตรการเสริมอย่างประกันภัยพืชผลและสินเชื่อชะลอการขายมีบทบาทสำคัญในการบริหารความเสี่ยงที่เกษตรกรเผชิญ ทั้งความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ราคาตลาดผันผวน หรือความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ ประกันภัยพืชผลทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจในการลงทุน เพราะหากเกิดความเสียหายจากน้ำท่วม ภัยแล้ง หรือโรคพืช จะได้รับค่าสินไหมชดเชยตามเงื่อนไขที่กำหนด ส่วนสินเชื่อชะลอการขายช่วยลดแรงกดดันให้เกษตรกรรีบขายผลผลิตในช่วงราคาต่ำ และสามารถรอจนกว่าราคาจะดีขึ้นจึงค่อยระบายผลผลิตออกสู่ตลาด วัตถุประสงค์ของมาตรการเหล่านี้คือเพื่อสร้างกลไกคุ้มครองและกระจายความเสี่ยง ลดความผันผวนของรายได้ และช่วยรักษาเสถียรภาพตลาดในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดคือการเข้าถึงประกันภัยพืชผลยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกชนิดพืช เกษตรกรจำนวนหนึ่งยังขาดความเข้าใจหรือไม่เห็นความคุ้มค่าในการเข้าร่วม ขณะที่สินเชื่อชะลอการขายแม้ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ก็อาจก่อหนี้สินเพิ่มขึ้นหากไม่มีการจัดการที่ดี อีกทั้งมาตรการเหล่านี้ยังต้องการระบบข้อมูลการผลิตและตลาดที่แม่นยำเพื่อให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปรับปรุงมาตรการเสริมจำเป็นต้องเน้นความครอบคลุม โปร่งใส และสอดคล้องกับความต้องการจริงของเกษตรกร เพื่อให้สามารถบริหารความเสี่ยงได้

6. บทสรุป

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์เชิงระบบที่เชื่อมโยงนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของประเทศไทยกับผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลัง โดยอาศัยกรอบการคลังสาธารณะ ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา และเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่ออธิบายกลไกที่นโยบายอุดหนุนซึ่งดำเนินอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมกว้างสามารถก่อให้เกิดการบิดเบือนสัญญาณราคา การผลิตส่วนเกิน และการตรึงแรงงานและทุนไว้ในภาคที่มีผลิตภาพต่ำ ส่งผลให้กระบวนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจชะลอตัว ขณะเดียวกันยังสร้างภาระงบประมาณและภาระผูกพันทางการคลังทั้งที่ปรากฏในงบประมาณและในรูปของภาระผูกพันแฝง ซึ่งสะสมต่อเนื่องและเบียดบังพื้นที่การลงทุนของรัฐในระยะยาว

ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า แม้นโยบายอุดหนุนจะมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองรายได้เกษตรกรและรักษาเสถียรภาพทางสังคมในระยะสั้น แต่เมื่อขาดกรอบเวลา เงื่อนไขเชิงประสิทธิภาพ และกลไกยุติมาตรการที่ชัดเจน นโยบายดังกล่าวย่อมเพิ่มความเสี่ยงต่อฐานะการคลัง ความน่าเชื่อถือทางการคลัง และศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างเชิงกลไกระหว่างมาตรการอุดหนุนแบบผูกกับการผลิตกับมาตรการประกันรายได้เกษตรกร ซึ่งจำกัดเฉพาะในกรณีที่ราคาตลาดต่ำกว่าราคาประกัน และกำหนดเพดานพื้นที่เพาะปลูกไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน มาตรการลักษณะหลังมีแนวโน้มจะช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยได้ตรงเป้าหมายมากกว่า ลดการรั่วไหลของงบประมาณ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรรายย่อยกับรายใหญ่ และช่วยจำกัดการขยายตัวของภาระการคลังเมื่อเทียบกับการอุดหนุนราคาแบบทั่วไป

ในเชิงนโยบาย บทความเสนอให้รัฐปรับทิศทางจากการอุดหนุนเชิงบรรเทาในระยะสั้นไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้างที่เพิ่มผลิตภาพในระยะยาว ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและหลังการเก็บเกี่ยว การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสินค้าเกษตร การพัฒนาระบบข้อมูลและตลาด ตลอดจนการส่งเสริมเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตร ควบคู่กับการออกแบบมาตรการช่วยเหลือแบบเจาะจงบนฐานข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ควรเสริมสร้างกรอบวินัยการคลังผ่านการกำหนดเพดานรายจ่าย การระบุงบรอบเวลา และกลไกยุติมาตรการอัตโนมัติ รวมถึงการเปิดเผยภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังอย่างโปร่งใส เพื่อรักษาความเชื่อมั่นและเปิดพื้นที่งบประมาณสำหรับการลงทุนที่จำเป็นในอนาคต

กรอบการวิเคราะห์ที่นำเสนอช่วยขยายความเข้าใจเชิงระบบเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังของไทย และสามารถใช้เป็นฐานในการออกแบบและประเมินนโยบายการคลังในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

(1) ปรับจากมาตรการอุดหนุนเชิง “บรรเทา” ไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้าง

มาตรการอุดหนุนที่เน้นการบรรเทา เช่น เงินโอนตรงหรือการช่วยเหลือเฉพาะหน้า มีข้อดีคือเข้าถึงเร็วและช่วยเกษตรกรได้ทันเวลา แต่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในภาคการผลิต หากต้องการความยั่งยืน นโยบายควรปรับไปสู่การลงทุนเชิงโครงสร้าง เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำเพื่อการเกษตร ระบบชลประทานสมัยใหม่ และการพัฒนาแหล่งเก็บเมล็ดพันธุ์คุณภาพ รวมทั้งการส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพผลผลิตที่ตรงกับความต้องการของตลาดโลก การลงทุนเชิงโครงสร้างเหล่านี้จะช่วยให้เกษตรกรมีศักยภาพแข่งขัน ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มมูลค่า และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการอุดหนุนในระยะยาว

(2) เพิ่มความเชื่อมโยงระหว่างการอุดหนุนกับการพัฒนาทักษะเกษตรกรและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

นโยบายอุดหนุนไม่ควรหยุดอยู่ที่การให้เงินหรือลดต้นทุน แต่ควรผูกเข้ากับการพัฒนาทักษะและการถ่ายทอดเทคโนโลยี เช่น หากมีการอุดหนุนปุ๋ย ก็ควรควบคู่กับการอบรมการใช้

ป่วยตามค่าวิเคราะห์ดิน การจัดการธาตุอาหารอย่างเหมาะสม หรือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพทดแทนบางส่วน การสร้างเงื่อนไขเช่นนี้จะทำให้การอุดหนุนไม่เพียงแต่ช่วยบรรเทาภาระเกษตรกร แต่ยังช่วยยกระดับความรู้และทักษะในการผลิต ส่งผลให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และมีขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว

(3) สร้างระบบฐานข้อมูลการผลิตที่ทันสมัย

การอุดหนุนภาคเกษตรจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถกำหนดเป้าหมายได้ตรงกลุ่มที่ควรได้รับจริง การสร้างระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย เช่น ระบบทะเบียนเกษตรกรดิจิทัลที่เชื่อมโยงกับข้อมูลพื้นที่เพาะปลูก ภูมิอากาศ ดิน น้ำ และผลผลิต จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายที่ตรงเป้าหมายมากขึ้น ลดการรั่วไหลและการซ้ำซ้อน การใช้เทคโนโลยีสามารถช่วยคาดการณ์ความต้องการตลาดและแนวโน้มการผลิต ทำให้มาตรการอุดหนุนปรับตัวได้ตามสถานการณ์ และช่วยให้รัฐบาลมีข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย

(4) จำกัดการใช้มาตรการเงินอุดหนุนเฉพาะช่วงวิกฤติ

การสนับสนุนไร่ละ 1,000 บาท แม้จะช่วยเหลือเกษตรกรได้เร็วและตรงจุดในช่วงที่มีวิกฤติ แต่หากใช้ต่อเนื่องจะกลายเป็นภาระงบประมาณถาวรและสร้างแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น รัฐควรกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการเงินอุดหนุนเฉพาะในช่วงที่เกิดภัยพิบัติร้ายแรง ราคาผลผลิตตกต่ำอย่างผิดปกติ หรือในภาวะวิกฤติที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ พร้อมกับการสื่อสารที่ชัดเจนว่ามาตรการนี้เป็นเพียงการช่วยเหลือชั่วคราว เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรคาดหวังการได้รับเงินช่วยเหลือเป็นประจำทุกปี การจำกัดการใช้วิธีนี้จะช่วยรักษาวินัยการคลังและกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในมาตรการพัฒนาผลผลิตภาพระยะยาวมากขึ้น

นโยบายอุดหนุนภาคเกษตรของไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรักษาเสถียรภาพรายได้และลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของเกษตรกร แต่หากต้องการสร้างความยั่งยืน จำเป็นต้องปรับจากมาตรการที่เน้นการบรรเทาทุกข์ระยะสั้น ไปสู่การลงทุนที่สร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เพิ่มผลิตภาพ ยกระดับคุณภาพผลผลิต และพัฒนาตลาดให้แข่งขันได้ในระยะยาว การสร้างเงื่อนไขการอุดหนุนที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาทักษะและการใช้เทคโนโลยี ตลอดจนการบริหารจัดการข้อมูลโปร่งใสและแม่นยำ จะทำให้ภาคเกษตรของไทยสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น และลดการพึ่งพิงรัฐ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2566). รายงานผลการดำเนินงานโครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2565/66. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). รายงานประจำปี 2553. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557). รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2556. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2557. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นรพัชร อัสวาลลภ. (2556). การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของไทย (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2558). นโยบายเกษตรกับความยั่งยืนทางการคลัง: กรณีศึกษาประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2561). ผลกระทบของนโยบายประชานิยมต่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, 40(2), 55-78.
- สมบุรณ์ ศิริสรหิรัญ, สิทธิศักดิ์ ไชยสุข, ยุธิพรรณ วณิชโยบล, และกัญญภัคพิมพ์ มนูญผล. (2565). การฟื้นตัวของประเทศไทยสู่ความยั่งยืนทางการคลังภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19. วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, 18(1), 121-145.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2556). บทวิเคราะห์ผลกระทบโครงการรับจำนำข้าวต่อเศรษฐกิจและการคลัง. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2556). รายงานผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือก. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2557). รายงานผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวของรัฐบาล. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2557). รายงานสถานะหนี้สาธารณะและภาระผูกพันของรัฐบาล. กระทรวงการคลัง.
- สำนักงบประมาณ. (2566). พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. สำนักงบประมาณ.
- อุปมา ไชยงษ์. (2565). การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการเงินการคลังของภาครัฐเพื่อรับมือวิกฤตที่ท้าทายในอนาคต ระยะที่ 1 (รายงานการวิจัยและนวัตกรรมฉบับสมบูรณ์). สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.

ภาษาอังกฤษ

- Blanchard, O. J. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. OECD Economics Department Working Papers, No. 79. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/435618162862>
- Buiter, W. H. (1985). A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, 1(1), 13-79.
- Burnside, C. (Ed.) (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. World Bank. <https://dokumen.pub/fiscal-sustainability-in-theory-and-practice-a-handbook-1nbsped-9780821358757-9780821358740.html>
- Corsetti, G., & Roubini, N. (1997). Politically Motivated Fiscal Deficits: Policy Issues in Closed and Open Economies. *Economics and Politics*, 9(1), 27-54.
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (Eds.). (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. University of Chicago Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers.
- FAO. (2018). *The Future of Food and Agriculture: Alternative Pathways to 2050*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- IMF. (2019). *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>
- Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper 162. International Monetary Fund.
- Krueger, A. O. (1992). *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. World Bank.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- OECD. (2021). *OECD Review of Agricultural Policies: Thailand 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0e9b6c28-en>
- Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Tullock, G. (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Springer.
- World Bank. (2022). *Thailand Public Finance Review: Fiscal Policy for Inclusive and Sustainable Growth*. World Bank.

การจัดการปัญหาฝุ่น PM2.5 ในประเทศไทย: กรณีศึกษาประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร¹

ลักษณีน รุ่งตระกูล² และกนิษฐนันท์ ทรัพย์ศฤงฆรา³

วันที่รับบทความ: 13 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขล่าสุด: 15 ธันวาคม 2568; วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 19 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

การจัดการปัญหาฝุ่น PM2.5 ในประเทศไทย กรณีศึกษาประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาแนวทางการดำเนินการของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 และ 2) วิเคราะห์ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 โดยมีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมนโยบาย และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ผลการศึกษาพบว่าแนวทางการดำเนินการของภาครัฐ ประกอบด้วยการบังคับใช้มาตรการหลายประการ เช่น การควบคุมการเผาในที่เกษตร การป้องกันและระงับไฟฟ้า การจัดการหมอกควันข้ามพรมแดน การกำกับดูแลการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม และภาคคมนาคม รวมถึงความพยายามผลักดันร่างกฎหมายอากาศสะอาดเพื่อสร้างกรอบการบริหารจัดการคุณภาพอากาศแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงเผชิญข้อจำกัดจากโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ การกำกับดูแลที่ยังไม่ทั่วถึง และกลไกการประสานงานที่ไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการควบคุมและลดระดับฝุ่น PM2.5 ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ความไม่สอดคล้องของมาตรการห้ามเผากับวิถีชีวิตและข้อจำกัดของชุมชนท้องถิ่น ความท้าทายในการจัดการหมอกควันข้ามพรมแดนที่ยังขาดกลไกบังคับใช้ที่ชัดเจน และการขาดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์สำหรับภาคอุตสาหกรรมและภาคคมนาคม

คำสำคัญ PM2.5, ประสิทธิภาพเชิงนโยบาย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, คุณภาพชีวิตประชากร

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต รายวิชา นโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชากร

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

³ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170
อีเมล: ploykntn@gmail.com

Management of PM2.5 Air Pollution in Thailand: A Case Study on the Effectiveness of Policy Implementation to Improve Population Quality of Life

Laksanin Rungtrakun⁴ and Kanittanun Supsaringkla⁵

Received: 13 May 2025; Revised: 15 December 2025; Accepted: 19 December 2025

Abstract

The management of PM2.5 air pollution in Thailand, based on a case study of policy implementation effectiveness for improving people's quality of life, has two main objectives: 1) to examine the government's approaches to addressing the PM2.5 problem, and 2) to analyze the effectiveness of policy implementation in mitigating PM2.5 pollution. The scope of the study focuses on government policies and operational measures undertaken by relevant state agencies. The findings reveal that the government's approaches consist of enforcing multiple measures, such as controlling agricultural burning, preventing and suppressing forest fires, managing transboundary haze, and regulating emissions from the industrial and transportation sectors. Efforts have also been made to advance the Clean Air Bill to establish an integrated framework for air quality management. However, policy implementation continues to face limitations stemming from centralized administrative structures, insufficient regulatory enforcement, and coordination mechanisms that do not align with local contexts. These challenges have resulted in suboptimal effectiveness in controlling and reducing PM2.5 levels. The study further identifies key obstacles, including the mismatch between burning-ban measures and local community lifestyles and constraints, ongoing challenges in transboundary haze management due to the lack of clear enforcement mechanisms, and insufficient economic incentives for the industrial and transportation sectors.

Keywords PM2.5, Policy Effectiveness, Policy Implementation, Quality of Life

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

⁵ Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170.
E-mail: ploykntn@gmail.com

1. บทนำ

สถานการณ์ฝุ่นละออง PM2.5 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและมีค่าเกินมาตรฐานอยู่ในระดับส่งผลกระทบต่อสุขภาพ โดยจะเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นลำดับแรก ต่อด้วยภาคกลางและภาคตะวันตก และตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ จะพบในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแหล่งกำเนิดหลักและกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ ไฟป่า การเผาในพื้นที่เกษตรหมอกควันข้ามแดน การจราจรและขนส่ง โรงงานอุตสาหกรรม ประกอบกับสภาพอุตุนิยมวิทยาในช่วงต้นปีที่มีความกดอากาศสูงแผ่ลงมาปกคลุมประเทศไทย ทำให้อากาศปิด ลมสงบ ฝุ่นละอองไม่ฟุ้งกระจายและสะสมในพื้นที่เกินมาตรฐาน (กรมควบคุมมลพิษ, 2568, น. 1)

ผลกระทบต่อสุขภาพพบว่า อนุภาคขนาดเล็กของฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนเมตร สามารถแทรกซึมเข้าสู่ส่วนลึกของระบบทางเดินหายใจจนถึงถุงลมปอด ก่อให้เกิดการอักเสบและลดทอนสมรรถภาพของปอด ในระยะสั้นพบอาการไอ จาม การระคายเคืองตา และผิวหนัง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีโรคภูมิแพ้และไข้อักเสบที่มีความไวต่อมลพิษสูง ในระยะยาว การสัมผัสอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อโรคหัวใจและหลอดเลือด เช่น กล้ามเนื้อหัวใจขาดเลือด ภาวะหัวใจเต้นผิดจังหวะ โรคหลอดเลือดสมอง การเกิดลิ้นเลือดและภาวะความดันโลหิตสูง ตลอดจนการกำเริบของโรคเรื้อรังในระบบทางเดินหายใจ เช่น โรคหอบหืด โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง และมะเร็งปอด (กรมอนามัย, 2563, น. 1-2)

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมพบว่า มลพิษทางอากาศเพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขอัตราการเจ็บป่วยและเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการรักษาพยาบาลมากขึ้น เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการรักษาโรคที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศเป็นจำนวนเงินหลายหมื่นล้านบาทต่อปี เมื่อประชาชนเจ็บป่วยจากมลพิษทางอากาศ ทำให้ขาดงาน หรือทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผลผลิตโดยรวมของประเทศลดลง และในช่วงที่มีปัญหาฝุ่น PM2.5 รุนแรง โดยเฉพาะในภาคเหนือ จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวและเศรษฐกิจท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการซื้ออุปกรณ์ป้องกันตนเอง เช่น หน้ากาก N95 เครื่องฟอกอากาศ และอุปกรณ์ตรวจวัดคุณภาพอากาศ ในส่วนของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมักไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการป้องกันตนเองจากมลพิษทางอากาศ ทำให้ได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง และการที่ประชาชนต้องอยู่แต่ในบ้านในช่วงที่มีฝุ่นสูง ทำให้ไม่สามารถทำกิจกรรมกลางแจ้งได้ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิต (กรมประชาสัมพันธ์, 2568ก)

นอกจากนี้ รายงานของธนาคารโลก (World Bank, 2022, p. 45) ระบุว่า มลพิษทางอากาศรวมถึงฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรในประเทศไทยสูงถึงประมาณ 39,660 คนต่อปี อันเป็นผลจากทั้งมลพิษทางอากาศภายนอกและมลพิษทางอากาศในครัวเรือน ควบคู่กับผลกระทบทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ โดยความเสียหายด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับ PM2.5 มีมูลค่าสูงถึงประมาณ 32,841 ล้านบาท

ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (ประมาณ 1.1-1.2 ล้านล้านบาทต่อปี) หรือราวร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ผ่านต้นทุนด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และการสูญเสียผลิตภาพแรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ระบุว่าหากนับรวมความสูญเสียระยะยาวด้านสุขภาพ เศรษฐศาสตร์ แรงงาน และผลกระทบทางสังคม ความเสียหายจากปัญหาฝุ่น PM2.5 อาจสูงถึง 1-2 ล้านล้านบาทต่อปี สะท้อนให้เห็นถึงภาระทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงของปัญหามลพิษทางอากาศต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน

ในเชิงนโยบาย รัฐบาลได้ยกระดับปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ให้เป็นวาระแห่งชาติ ภายใต้กรอบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน เป็นระบบ และบูรณาการในทุกมิติ โดยตระหนักถึงผลกระทบเชิงโครงสร้างที่ปัญหาดังกล่าวมีต่อสุขภาพของประชาชน คุณภาพสิ่งแวดล้อม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นด้านคุณภาพชีวิตในระยะยาว การยกระดับประเด็น PM2.5 เป็นวาระแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลในการขับเคลื่อนมาตรการเชิงนโยบายอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการกำกับควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนการเชื่อมโยงการดำเนินงานกับกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในกรอบอาเซียน เพื่อจัดการปัญหามลพิษข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ทั้งนี้ แนวนโยบายดังกล่าวยังมุ่งเสริมสร้างระบบเฝ้าระวัง การสื่อสารความเสี่ยง และการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง ควบคู่กับการปรับโครงสร้างการพัฒนาไปสู่รูปแบบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การลดความเสี่ยงจากฝุ่นละอองอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่องในระยะยาว (กรมประชาสัมพันธ์, 2568)

ด้วยบริบทดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์การดำเนินงานของภาครัฐในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในประเทศไทย โดยพิจารณาจากเครื่องมือทางนโยบาย และกรอบกฎหมาย กลไกของสถาบันและการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในระยะยาว

2. วัตถุประสงค์

- (1) ศึกษาแนวทางการดำเนินการของภาครัฐในการแก้ไขปัญหฝุ่น PM2.5
- (2) วิเคราะห์ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหฝุ่น PM2.5

3. ฝุ่น PM2.5 ความหมาย สาเหตุ และผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

3.1 ความหมายของฝุ่น PM2.5

คำว่า PM ย่อมาจาก Particulate Matters เป็นคำเรียกค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ชนิด ได้แก่ PM 10 และ PM2.5 ส่วนตัวเลข 2.5 นั้นมาจากหน่วย 2.5 ไมครอน หรือไมครอนซึ่งเป็นอนุภาคที่มีขนาดเล็ก

เส้นผ่านศูนย์กลางเฉลี่ยน้อยกว่า 2.5 ไมโครเมตร สามารถแขวนลอยอยู่ในอากาศรวมกับไอน้ำ คิวิน และก๊าซต่าง ๆ ได้ และไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า แต่เมื่ออยู่รวมกันจะกินพื้นที่ในอากาศอย่างมหาศาล ล่องลอยอยู่ในชั้นบรรยากาศปริมาณสูงเกิดเป็นหมอกควันฝุ่นละออง PM2.5 จึงถือเป็นมลพิษต่อสุขภาพของมนุษย์ ตามที่องค์การอนามัยโลกให้ความสำคัญและออกประกาศแจ้งเตือน เพราะเป็นฝุ่นที่มีขนาดเล็กมากโดยมีขนาดเล็กกว่าเส้นผมถึง 20 เท่า (ศศิธร แจ่มจันทร์, 2567, น. 132)

3.2 สาเหตุของฝุ่นพิษ PM2.5

(1) การเผาในที่โล่งทางการเกษตร สาเหตุสำคัญของปัญหาฝุ่น PM2.5 ในประเทศไทยคือการเผาวัสดุทางการเกษตร เช่น ฟางข้าว ชังข้าวโพด และใบอ้อย โดยเฉพาะการเผาอ้อยก่อนการเก็บเกี่ยวซึ่งเป็นที่นิยมในภาคกลางและภาคอีสาน

(2) ไฟป่าและหมอกควันข้ามพรมแดน ไฟป่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้ระดับ PM2.5 สูงขึ้น โดยเฉพาะในภาคเหนือตอนบนของไทยที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นแอ่งกระทะ ทำให้ฝุ่นสะสมในอากาศได้นานโดยไม่กระจายตัว นอกจากนี้ ยังมีหมอกควันข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาและลาว ซึ่งเกิดจากการเผาป่าเพื่อทำการเกษตรในพื้นที่ชายแดน

(3) การปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ ยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลเป็นแหล่งปล่อยก๊าซและฝุ่นละอองขนาดเล็กที่สำคัญในเขตเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ปัญหาการจราจรติดขัดส่งผลให้ปริมาณการปล่อย PM2.5 จากไอเสียรถยนต์เพิ่มขึ้นซึ่งอาจทำให้คุณภาพอากาศในเมืองลดลง

(4) ภาคอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง โรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนัก เช่น โรงไฟฟ้าถ่านหิน โรงงานระเบิดหิน และโรงงานที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตส่งผลให้เกิดการปล่อยมลพิษในระดับสูง นอกจากนี้ การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ยังเป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็กที่สำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็ว

3.3 ผลกระทบของฝุ่น PM2.5 ต่อคุณภาพชีวิตประชากร

ฝุ่น PM2.5 เป็นมลพิษทางอากาศที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชากร ในหลายมิติ ดังนี้

(1) ผลกระทบต่อสุขภาพ ฝุ่น PM2.5 สามารถเข้าสู่ร่างกายได้ง่ายผ่านทางการหายใจ เนื่องจากมีขนาดเล็กมาก สามารถแทรกซึมเข้าสู่หลอดลมและปอดได้โดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพในหลายด้าน เช่น โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ เช่น หอบหืด หลอดลมอักเสบ ปอดอักเสบ และโรคปอดเรื้อรัง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการสูญเสียคุณภาพชีวิตในระยะยาว โรคหัวใจและหลอดเลือด เช่น โรคหลอดเลือดหัวใจตีบตัน หรือโรคหลอดเลือดสมอง และโรคมะเร็ง ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตและทำให้เกิดค่าใช้จ่ายการรักษาทางการแพทย์ที่สูงขึ้น โดยฝุ่น PM2.5 เป็นสารก่อมะเร็งที่ได้รับการยืนยันจากองค์การอนามัยโลก (WHO) ว่าสามารถเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดมะเร็งปอดและมะเร็งในอวัยวะอื่น ๆ

(2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ฝุ่น PM2.5 จะเพิ่มค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ เมื่อมีการป่วยจากโรคที่เกี่ยวข้องกับฝุ่น PM2.5 ประชาชนต้องใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

เพิ่มขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาโรคหอบหืดหรือโรคหลอดเลือด ด้านการสูญเสียผลิตภาพจากการทำงาน เนื่องจากผู้ที่มีปัญหาสุขภาพจากฝุ่น PM2.5 อาจไม่สามารถทำงานได้เต็มที่หรือต้องลางาน ทำให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับบุคคลและระดับประเทศ และปัญหาฝุ่นพิษส่งผลกระทบต่อด้านการท่องเที่ยวในบางพื้นที่ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเชียงใหม่ อาจทำให้นักท่องเที่ยวหลีกเลี่ยงการไปเยือนสถานที่ที่มีมลพิษทางอากาศสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

(3) ผลกระทบต่อการศึกษา ฝุ่น PM2.5 ที่มีค่าเกินมาตรฐานสูง อาจส่งผลให้นักเรียนไม่สามารถไปโรงเรียนหรือเข้าร่วมกิจกรรมที่ส่งเสริมการเรียนรู้ และกิจกรรมกลางแจ้งได้เต็มที่ อีกทั้งด้านปัญหาสุขภาพของนักเรียน โดยเด็กที่สัมผัสกับฝุ่น PM2.5 ต่อเนื่องอาจเกิดโรคทางเดินหายใจ เช่น หอบหืด หรือโรคติดเชื้อในระบบหายใจซึ่งอาจกระทบต่อการพัฒนาการทางสติปัญญาและการเรียนรู้

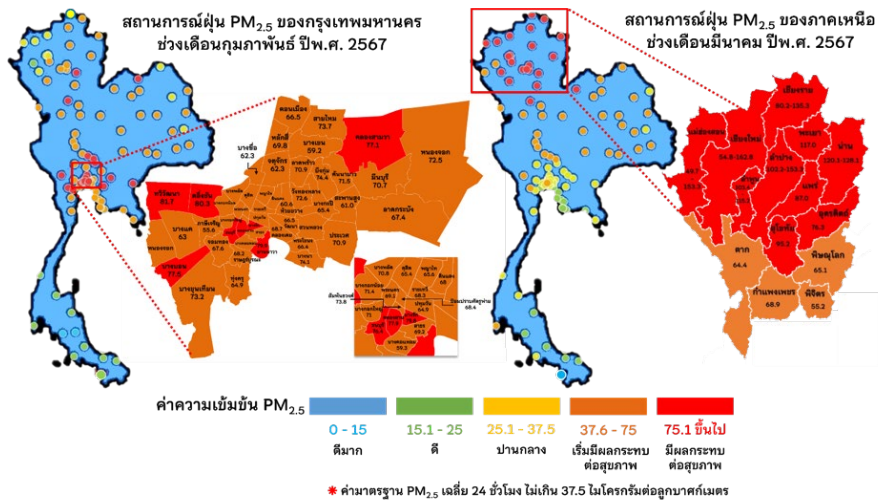
(4) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฝุ่น PM2.5 สามารถทำลายพืชผลการเกษตร ฝุ่นพิษอาจทำให้พืชบางชนิดไม่สามารถเจริญเติบโตได้ดี ส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิตทางการเกษตรที่อาจลดลง และด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ฝุ่น PM2.5 อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในระยะยาว เช่น การเพิ่มอุณหภูมิที่สูงขึ้นหรือการเกิดฝนกรด

(5) ผลกระทบทางสังคม ฝุ่น PM2.5 สร้างความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมทางสังคม เนื่องจากพื้นที่ที่มีปัญหาฝุ่นพิษสูง เช่น ในเมืองใหญ่หรือพื้นที่อุตสาหกรรม มักจะมีประชาชนที่มีรายได้น้อยซึ่งไม่สามารถเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่ดีหรือการป้องกันจากมลพิษทำให้เกิดช่องว่างทางสังคม และด้านการย้ายถิ่นฐาน โดยประชากรในพื้นที่ที่มีฝุ่นพิษรุนแรงอาจเลือกที่จะย้ายไปอยู่ในพื้นที่ที่มีคุณภาพอากาศดีกว่า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางสังคมและประชากรในพื้นที่นั้น ๆ

4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ฝุ่น PM2.5 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาฝุ่นพิษ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่เพียงแต่ต้องพึ่งพาการควบคุมมลพิษจากภาครัฐเท่านั้น แต่ยังต้องการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม รวมทั้งการสร้างความรู้ความตระหนักรู้และการพัฒนานโยบายที่สามารถจัดการกับมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืน โดยผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสังเคราะห์เป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 ไปปฏิบัติ

แผนภาพที่ 1 ค่าเฉลี่ยความร้อนย้อนหลัง 10 ปี



ที่มา: มรุส รุจิวัฒน์ และคณะ (2567)

ทั้งนี้ ปัญหาฝุ่น PM_{2.5} มีลักษณะซับซ้อนเชิงโครงสร้าง เนื่องจากแหล่งกำเนิดส่วนใหญ่ไม่สามารถควบคุมได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น จุดความร้อน (Hotspots) จากไฟฟ้าและการเผาในที่โล่งที่เพิ่มขึ้นในภาคเหนือ และประเทศเพื่อนบ้าน (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ, 2567ก) การเผาไหม้ชีวมวลดังกล่าวก่อให้เกิดอนุภาคฝุ่นขนาดเล็กและแบคทีเรียในปริมาณสูง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงด้านสุขภาพและการเสื่อมคุณภาพอากาศในพื้นที่โดยรอบ (Van Vu et al., 2018) ขณะที่สถิติค่าฝุ่น PM_{2.5} ปี พ.ศ. 2567 กระจุกตัวเชิงพื้นที่และเชิงฤดูกาลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและบางส่วนของภาคกลาง ซึ่งปรากฏค่าความเข้มข้นของฝุ่น PM_{2.5} อยู่ในระดับสูงถึงระดับที่เริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพและระดับอันตราย (มากกว่า 37.6–75 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และเกิน 75 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) ขณะที่พื้นที่ภาคใต้และบางส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง (มรุส รุจิวัฒน์ และคณะ, 2567) รวมถึงปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนจากประเทศเมียนมาและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งประกอบด้วยการเผาในที่โล่ง การเผาป่า และกิจกรรมทางเกษตรที่ขาดการควบคุม (วิลาวรรณ น้อยภา, ม.ป.ป.) จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ประสบข้อจำกัดทั้งเชิงพื้นที่และเชิงสถาบัน

แนวคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

(1) ตัวแบบการนํานโยบายไปปฏิบัติ Van Meter และ Van Horn ได้เสนอว่าความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับระดับของความต้องการในการเปลี่ยนแปลง และระดับของความเห็นพ้องต้องกันในสังคม โดยนโยบายที่มีความต้องการการเปลี่ยนแปลงสูงและ

มีความเห็นพ้องกันสูง มักจะสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงต่ำ ทั้งนี้ พวกเขาได้พัฒนาตัวแบบที่ประกอบด้วยตัวแปรหลัก 6 ตัวแปรที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับผลลัพธ์จากการปฏิบัติ โดยสัญญา เคนาภูมิ และ บุรฉัตร จันทร์แดง (2562) ได้อธิบายตัวแบบนี้ไว้ ดังนี้

ประการแรก คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติ โดยหากมีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานไว้อย่างชัดเจน ก็จะสามารถวัดผลและประเมินความสำเร็จของนโยบายได้ง่าย แต่หากวัตถุประสงค์มีความคลุมเครือหรือขัดแย้งกัน ก็จะทำให้ยากต่อการปฏิบัติและการประเมินผล

ประการที่สอง คือ ทรัพยากรนโยบาย ซึ่งหมายถึงสิ่งที่สนับสนุนให้การดำเนินนโยบายเกิดขึ้นจริง ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร หรือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีทรัพยากรที่เพียงพอและเหมาะสม จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้นโยบายบรรลุเป้าหมายได้

ประการที่สาม คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ซึ่งหมายถึง การถ่ายทอดแนวทาง มาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ผู้ปฏิบัติในแต่ละหน่วยงาน มีความเข้าใจตรงกัน หากการสื่อสารขาดประสิทธิภาพหรือแนวทางไม่ชัดเจน ก็จะนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน

ประการที่สี่ คือ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจาก สมรรถนะของบุคลากร โครงสร้างการบริหาร ขนาดองค์กร ระบบการควบคุมภายใน และ เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ซึ่งล้วนมีผลต่อขีดความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างประสบความสำเร็จ

ประการที่ห้า คือ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อม ในขณะที่ดำเนินนโยบาย ซึ่งอาจเอื้อต่อการปฏิบัติหรือเป็นอุปสรรคได้ เช่น สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ความขัดแย้งทางการเมือง หรือทัศนคติของสังคม

ประการสุดท้าย คือ การตอบสนองของผู้ปฏิบัตินโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ทิศทางการตอบสนอง และระดับการยอมรับนโยบาย หากผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือไม่เข้าใจเป้าหมายที่แท้จริง ก็ย่อมส่งผลต่อการไม่ยอมรับและขัดแย้งกับนโยบาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง

ทั้งนี้ ในเชิงเปรียบเทียบ งานวิจัยในต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม สามารถมีส่วนช่วยลดระดับความเข้มข้นของฝุ่น PM2.5 ได้อย่างมีนัยสำคัญ หากมีการออกแบบและบังคับใช้อย่างเหมาะสม (Yang et al., 2024)

(2) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย Edwards (1980) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการตั้งคำถามพื้นฐานว่า อะไรคือเงื่อนไขและอุปสรรคเบื้องต้นที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เขาเสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องพิจารณาจาก 4 ปัจจัยหลัก ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและพึ่งพาซึ่งกันและกัน ได้แก่ การสื่อสาร ทรัพยากร จุดยืนของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ โดยแต่ละปัจจัยสามารถเป็นทั้งแรงสนับสนุนและอุปสรรคได้ ขึ้นอยู่กับบริบทของการดำเนินนโยบาย (ชิตทิพัทร สุขชี, 2565) ดังนี้

ประการแรก คือ การสื่อสารข้อความ หมายถึงกระบวนการถ่ายทอดนโยบายจากผู้ตัดสินใจนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติ หากข้อความหรือคำสั่งมีความชัดเจน เพียงตรง และสม่ำเสมอ ผู้ปฏิบัติจะเข้าใจตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบายและสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง แต่หากการสื่อสารมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน หรือเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง อาจทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน นำไปสู่การตีความที่ผิดพลาด หรือไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ตรงวัตถุประสงค์

ประการที่สอง คือ ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งที่ชัดเจนเพียงใด หากไม่มีทรัพยากรที่จำเป็น ก็ไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรในที่นี้ครอบคลุมทั้งบุคลากรที่มีความชำนาญ ระบบสารสนเทศ เครื่องมือ สถานที่ และงบประมาณ การจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สะท้อนถึงความพร้อมในการดำเนินนโยบาย และความเชื่อมั่นของผู้กำหนดนโยบายต่อความสำเร็จของนโยบาย

ประการที่สาม คือ จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการปฏิบัติ นโยบาย เพราะแม้ว่าผู้ปฏิบัติจะเข้าใจและมีความสามารถในการดำเนินงาน แต่หากขาดความเต็มใจหรือมีทัศนคติเชิงลบต่อนโยบาย ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการดำเนินการ ปัจจัยนี้จึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการบริหารจัดการความรู้สึกและทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจและการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการกำหนดนโยบาย

ประการที่สี่ คือ โครงสร้างระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกพื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างที่มีระบบระเบียบชัดเจนสามารถช่วยลดเวลาในการตัดสินใจ และสร้างความเป็นธรรมในการบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตาม ระบบที่ยึดติดกับระเบียบแบบแผนเก่าโดยไม่มีการปรับปรุง อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายหรือสถานการณ์ใหม่ ๆ นอกจากนี้ การออกแบบรูปแบบการปฏิบัติงานหรือขั้นตอนในอดีตอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายใหม่ๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้น

(3) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงบูรณาการ วรเดช จันทรศร (2559, น. 143-145) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมองว่าการอธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายไม่อาจใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งได้อย่างครอบคลุม จึงได้พัฒนาตัวแบบเชิงบูรณาการขึ้น ซึ่งเป็นการรวมแนวคิดสำคัญจาก 5 ตัวแบบเดิม ได้แก่ ตัวแบบยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางการจัดการ ตัวแบบการพัฒนาองค์การ ตัวแบบระบบราชการ และตัวแบบทางการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างรอบด้าน

ตัวแบบเชิงบูรณาการนี้พิจารณาความสำเร็จของนโยบายจาก 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นจากนโยบาย 2) ผลกระทบของนโยบาย และ 3) ความสามารถของนโยบายในการสร้างประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม นอกจากนี้ยังเสนอให้พิจารณาตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสัญญา เคนาภูมิ และ บุรฉัตร จันทรแดง (2562) ได้จำแนกออกเป็น 4 ตัวแปรหลัก ดังนี้

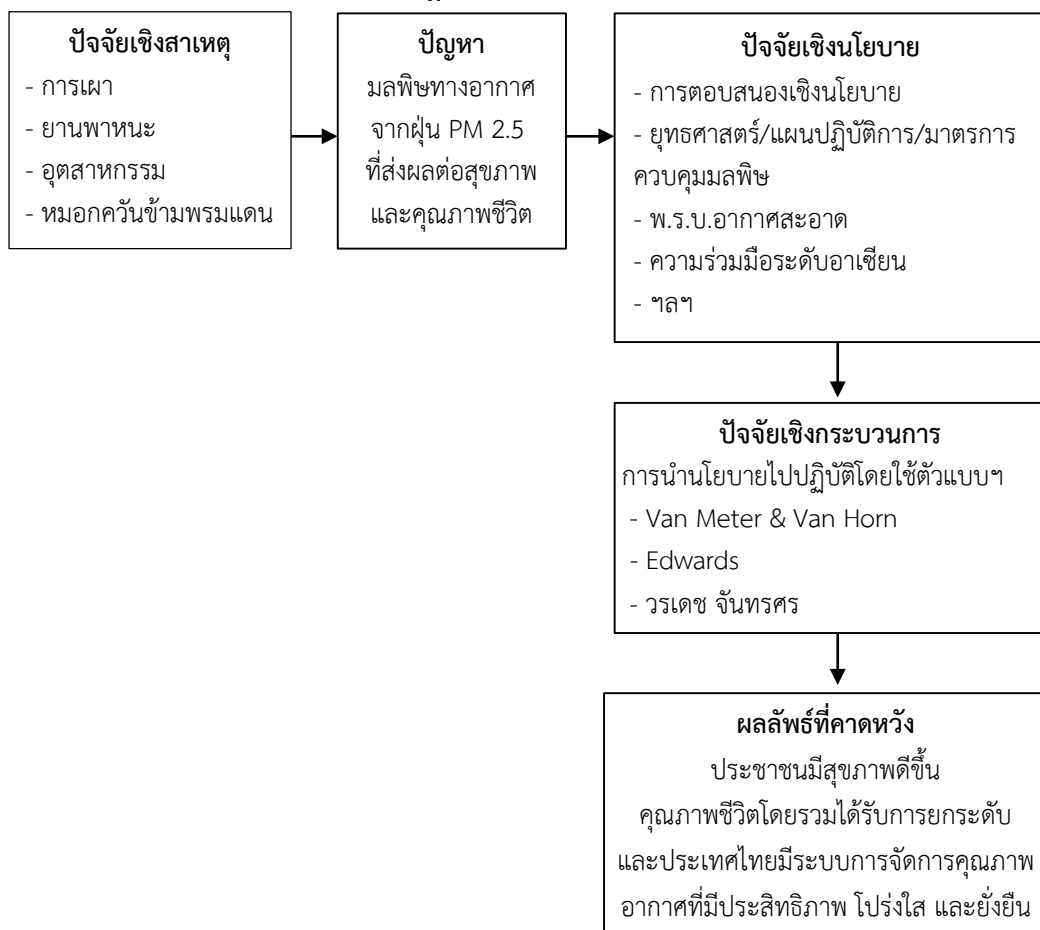
ตัวแปรแรก คือ ประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุม ซึ่งครอบคลุมถึงความชัดเจนของเป้าหมาย การกำหนดภารกิจและหน้าที่ การกำหนดมาตรฐานการทำงาน ระบบการติดตามและประเมินผล ตลอดจนความยุติธรรมในการให้คุณให้โทษ ตัวแปรนี้ช่วยให้กระบวนการทำงานมีทิศทางที่แน่นอนและสามารถตรวจสอบได้

ตัวแปรที่สอง คือ สมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย ได้แก่ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ทำงาน โดยเฉพาะโครงสร้างที่กระชับและมีระบบการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมถึงสถานที่ที่เอื้อต่อการทำงาน ล้วนเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การนำนโยบายดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวแปรที่สาม คือ ภาวะผู้นำและความร่วมมือ ซึ่งเน้นบทบาทของผู้บริหารในฐานะผู้นำที่ต้องสามารถจูงใจ สร้างแรงจูงใจในเชิงบวก เช่น การยกย่องชมเชย และสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ เพื่อสร้างความผูกพันและความรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินงาน

ตัวแปรสุดท้าย คือ การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งหมายถึงความสามารถขององค์กรในการจัดการกับปัจจัยภายนอก เช่น ระดับการสนับสนุนหรือการต่อต้านจากกลุ่มต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการประสานงาน และการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีของการศึกษา (Conceptual Framework)



5. กรอบนโยบาย มาตรการ เพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ในประเทศไทย

การศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์แนวทางการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตรในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเนื้อหาเสนอผลการวิเคราะห์ด้านนโยบายและมาตรการของภาครัฐในการควบคุมปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร อ้างอิงจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย และรายงานที่เผยแพร่โดยหน่วยงานภาครัฐ ผลการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์หลักที่ใช้ในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร 2) แนวทางการดำเนินงานของภาครัฐในการควบคุม และลดผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2558 - 2573 (Sustainable Development Goals SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มีทั้งหมด 17 ประการ แต่มี 3 เป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับมิติสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างชัดเจน ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 มุ่งขจัดความยากจนในทุกพื้นที่ควบคู่กับการเสริมสร้างความสามารถของประชากรให้รับมือแรงกระแทกจากความแปรปรวนของภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติได้อย่างมั่นคง เป้าหมายที่ 11 ผลักดันการพัฒนาเมืองและชุมชนให้ปลอดภัย เพื่อรองรับผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง และเป้าหมายที่ 13 เป็นการดำเนินการเชิงรุกและเร่งด่วนต่อสภาพภูมิอากาศ เช่น การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเสริมสมรรถนะของสถาบันและชุมชนเพื่อลดความเปราะบาง เป็นต้น (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2565, น. 10)

5.2 ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)

ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคในการป้องกัน ควบคุม และบรรเทาปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งมีสาเหตุหลักจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความมั่นคงด้านคุณภาพชีวิตของประเทศสมาชิกอาเซียน สาระสำคัญของข้อตกลงมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการเชิงป้องกันเป็นลำดับแรก ควบคู่กับการเฝ้าระวัง การติดตามสถานการณ์ และการตอบสนองเมื่อเกิดเหตุ โดยเน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร เทคโนโลยี และองค์ความรู้ด้านการจัดการไฟป่าและหมอกควัน รวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศ ข้อตกลงยังให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการลดปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่การเกิดไฟป่าและการเผาในที่โล่ง โดยคำนึงถึงบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิก (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.)

5.3 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้บูรณาการประเด็นฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ภายใต้ 3 ยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่ยกระดับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (2) ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ขับเคลื่อนการเติบโตของเศรษฐกิจสีเขียว นวัตกรรมและเทคโนโลยีสะอาด ควบคู่การกำกับแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อลดการปล่อยฝุ่นและก๊าซรวมมลพิษ และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานคุณภาพชีวิต มุ่งเน้นการออกแบบระบบนิเวศเมืองให้สมดุล เช่น การขยายและเชื่อมโยงพื้นที่สีเขียว การยกระดับระบบขนส่งสาธารณะเพื่อลดการพึ่งพาพลังงานฟอสซิล ซึ่งสรุปแล้วกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว มุ่งให้เกิดเครื่องมือเชิงสถาบัน

เศรษฐศาสตร์ และเทคโนโลยีทำงานสอดคล้องกัน เพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2565, น. 11)

5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ได้กำหนด หมายความว่า การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไว้ในมิติ ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย หมายความว่า 10 ไทยมี เศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้ทรัพยากรอย่างมี ประสิทธิภาพ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด ซึ่งจะช่วยลด การปล่อยมลพิษทางอากาศ รวมถึงฝุ่น PM2.5 หมายความว่า 11 ไทยสามารถลดความเสี่ยงและ ผลกระทบจากภัยธรรมชาติและเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยธรรมชาติและ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งรวมถึงการจัดการมลพิษทางอากาศและฝุ่น PM2.5 และ หมายความว่า 8 ไทยมีพื้นที่และเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ปลอดภัย เติบโตได้อย่างยั่งยืน ส่งเสริม การพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ลดมลพิษทางอากาศ และสร้างคุณภาพ ชีวิตที่ดีให้กับประชาชน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2565, น. 12)

6. แนวทางการดำเนินการของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5)

6.1 นโยบายในการจัดการฝุ่นพิษ PM2.5

รัฐบาลไทยยกระดับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งแสดงถึงความจริงจังในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล โดยมีการวางกรอบนโยบายเชิงรุกเพื่อ บริหารสถานการณ์ มีมาตรการเพื่อยุติการเผาในพื้นที่ป่าและเกษตร มีการประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีเพื่อติดตามแหล่งกำเนิดของฝุ่นอย่างเป็นระบบ และบูรณาการความร่วมมือของ หน่วยงานในทุกระดับให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ในด้านนโยบาย คณะรัฐมนตรีได้ เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พร้อมวางแผน ออกกฎหมายลำดับรองและเปิดเวทีรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ด้านข้อมูลและ การเฝ้าระวัง เป็นภารกิจหลักของกรมควบคุมมลพิษร่วมกับสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ที่ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมตรวจจับจุดความร้อนในการ ติดตามพื้นที่เสี่ยง โดยในบางช่วงพบค่าฝุ่นเกินมาตรฐานในหลายจังหวัด

มาตรการในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตรที่สำคัญ ได้แก่ การจำกัดรถบรรทุกเข้าพื้นที่เมืองเมื่อค่าฝุ่นเกินเกณฑ์ การเร่งตรวจจับและบังคับใช้กฎหมายกับ รถที่มีควันดำ การงดรับซื้อผลผลิตจากพื้นที่ที่มีการเผา และการปฏิบัติการทางอากาศเพื่อ ลดความเข้มข้นนอกจากนี้ มีการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางสาธารณะในช่วงวิกฤติ โดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการควบคุมไฟฟ้าและมลพิษอย่างต่อเนื่อง

ในระดับพื้นที่ หากเกิดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตรเกินมาตรฐาน รัฐบาลได้ประกาศให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและดับไฟป่า ขณะที่กระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับให้เข้มงวดในการห้ามเผาและติดตามจุดความร้อนอย่างใกล้ชิด

6.2 มาตรการการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากนโยบายที่กล่าวไว้ในข้อ 7.1 ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร ได้ถูกนำมาปฏิบัติในเชิงรูปธรรมผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐได้อาศัยกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมกิจกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดฝุ่นขนาดไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร เพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการใช้กฎหมายเป็นกลไกหลักในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีรายละเอียดดังนี้

(1) มาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตร

การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร (PM2.5) ซึ่งก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความมั่นคงด้านสาธารณสุข ภาครัฐจึงใช้อำนาจตามกฎหมายหลายฉบับในการควบคุม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

(2) มาตรการการควบคุมไฟป่า

การจัดการไฟป่าในประเทศไทยเป็นภารกิจเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยอาศัยกรอบกฎหมายสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไข พ.ศ. 2562) และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(3) มาตรการที่นำมาควบคุมการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ประเทศไทยมีภาคการผลิตเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แต่การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมก็นำมาซึ่งความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศจากกิจกรรมภายในโรงงาน ภาครัฐได้นำพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้รับการปรับปรุงในปี พ.ศ. 2562 มาใช้กำกับดูแลควบคู่กับกฎกระทรวงที่ออกในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งระบุค่ามาตรฐานของการระบายอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม

(4) มาตรการควบคุมการปล่อยมลพิษจากการขนส่งมวลชน

ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการขนส่งทางบกด้วยรถยนต์ ทั้งในด้านการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้า กฎหมายฉบับนี้มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบรถสาธารณะ การออกใบอนุญาตแก่ผู้ขับขี่และผู้ประกอบการ ตลอดจนการตรวจสอบความปลอดภัยของรถยนต์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การเดินทางของประชาชนเป็นไปอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

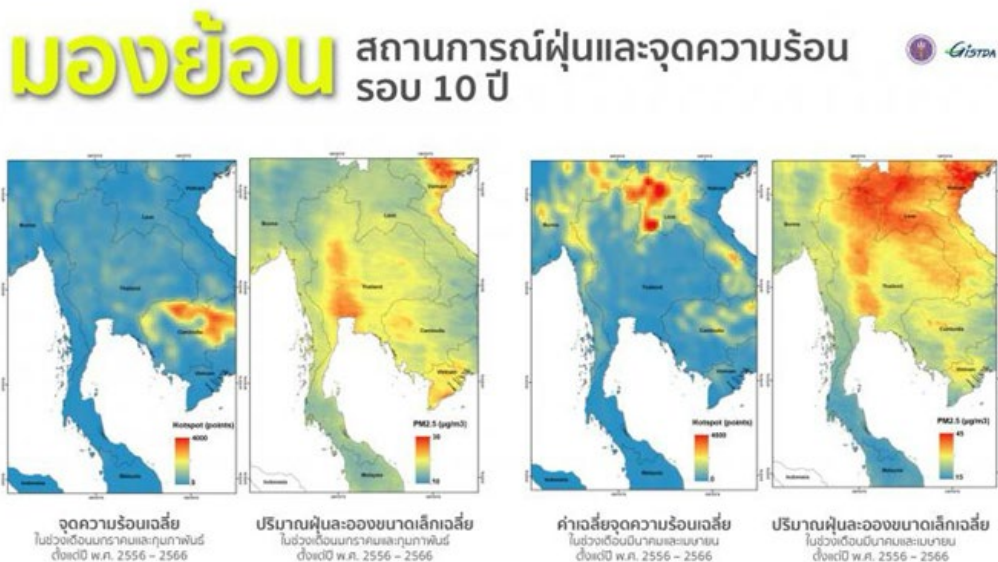
(5) ร่าง พระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ

ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนเมตร ทำให้เกิดความพยายามจากหลายภาคส่วนในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ เพื่อวางกรอบกฎหมายสำหรับควบคุมคุณภาพอากาศ มุ่งจัดตั้งโครงสร้างกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และออกแบบกลไกบูรณาการให้ประสานงานข้ามหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและการทำงานแบบแยกส่วน

อย่างไรก็ดี ร่างกฎหมายดังกล่าวเผชิญกับข้อวิพากษ์ที่สำคัญ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของโครงสร้างอำนาจ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่อาจทับซ้อนกัน ตลอดจนการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ และระบบติดตามประเมินผลที่ยังขาดรายละเอียดเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงให้ชัดเจนทั้งด้านสายบังคับบัญชา กลไกการมีส่วนร่วม และตัวชี้วัดผลเชิงสุขภาพเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของกฎหมายในทางปฏิบัติ

7. การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านมาตรการต่าง ๆ

แผนภาพที่ 3 ค่าเฉลี่ยความร้อนย้อนหลัง 10 ปี



ที่มา: สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (2567ข)

จากการสรุปข้อมูลสถิติย้อนหลังระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2556-2566) ของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) เกี่ยวกับสถานการณ์จุดความร้อนและปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ของประเทศไทย พบว่า ปัญหามลพิษทางอากาศมีลักษณะเด่น เชิงฤดูกาลและเชิงพื้นที่อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในช่วงฤดู

ความร้อน ซึ่งเป็นช่วงที่ปรากฏจำนวนจุดความร้อน ในระดับสูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับฤดูฝน พื้นที่ที่มีความหนาแน่นของจุดความร้อนสูงส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือ และ ภาคตะวันตกตอนบน สะท้อนให้เห็นถึงกิจกรรมการเผาในที่โล่งและไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และส่งผลกระทบต่อตรงต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน

ในด้านปริมาณฝุ่น PM2.5 เฉลี่ยรายฤดูกาล พบว่า ในฤดูความร้อนหลายพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะภาคเหนือ มีค่าความเข้มข้นของฝุ่นอยู่ในระดับปานกลางถึงสูง และบางพื้นที่มีค่าเกินเกณฑ์มาตรฐานด้านสุขภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีความสอดคล้องกับการกระจายตัวของจุดความร้อนในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างกิจกรรมการเผาและระดับความรุนแรงของปัญหาฝุ่นละออง สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความท้าทายในการบริหารจัดการคุณภาพอากาศของเมืองและชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยง

เมื่อพิจารณาในช่วงฤดูฝน พบว่าจำนวนจุดความร้อนลดลงอย่างมีนัยสำคัญเกือบทั่วประเทศ ส่งผลให้ค่าเฉลี่ยของ PM2.5 ลดลงตามไปด้วย โดยพื้นที่ส่วนใหญ่มีค่าฝุ่นอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของฝนที่ช่วยชะล้างมลพิษทางอากาศ อย่างไรก็ตาม ยังคงปรากฏจุดความร้อนบางส่วนในพื้นที่ป่าและพื้นที่ชายขอบ สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของปัจจัยทางธรรมชาติในการแก้ไขปัญหาหมอกควัน และความจำเป็นในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน

ข้อมูลสถิติย้อนหลังชี้ให้เห็นว่า ปัญหาฝุ่น PM2.5 ของประเทศไทยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับจำนวนจุดความร้อนและสภาพฤดูกาล โดยฤดูความร้อนเป็นช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงสูงที่สุดต่อสุขภาพของประชาชน ขณะที่ฤดูฝนสามารถช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างยั่งยืน สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการดำเนินมาตรการเชิงป้องกัน การบริหารจัดการความเสี่ยง และการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในระยะยาว

ดังนั้น การนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา PM2.5 ของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการจัดการปัญหาหมอกควันทางอากาศจากหลายภาคส่วน ทั้งการเกษตร อุตสาหกรรม การขนส่ง และแหล่งกำเนิดข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญทั้งด้านโครงสร้างอำนาจการบูรณาการเชิงนโยบาย ความพร้อมของหน่วยงานท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายมีลักษณะเชิงบังคับใช้ในมาตรการด้านการจัดการคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเผาในพื้นที่เกษตรและไฟป่านั้น ขัดต่อวิถีชีวิตและบริบทของพื้นที่ ดังนี้

7.1 มาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตร

มาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตร แม้จะมีกฎหมายหลักถึง 3 ฉบับในการควบคุมการเผา ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แต่ในทางปฏิบัติกลับยังขาดความชัดเจนด้านการประสานงานระหว่าง

หน่วยงาน อีกทั้งมาตรการลงโทษมักเกิดภายหลังการกระทำผิดโดยไม่มีการให้ทางเลือกแก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รัฐสามารถให้กำหนดพื้นที่ควบคุมมลพิษ และออกมาตรการลดการเผาในที่โล่ง รวมถึงดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษได้ ในทางปฏิบัติประสบข้อจำกัดด้านการบังคับใช้ โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรที่กระจายและห่างไกล ตลอดจนข้อจำกัดด้านกำลังเจ้าหน้าที่ และบรรทัดฐานทางสังคมที่มองว่าการเผาเป็นวิถีการผลิตทางการเกษตรดั้งเดิม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มุ่งจัดการเหตุรำคาญ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับหรือดำเนินคดีได้ จุดแข็ง คือ เข้าถึงพื้นที่และประชาชนได้โดยตรง แต่ศักยภาพเชิงสถาบันของท้องถิ่นในหลายแห่งยังจำกัด อีกทั้งการเผาที่เกิดขึ้นนอกเขตชุมชนมักไม่เข้าเกณฑ์เหตุรำคาญ ทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพที่จำกัด

สำหรับพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เน้นการบริหารจัดการเมื่อเกิดสาธารณภัยและสามารถนำมาใช้เมื่อมลพิษจากละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมโครเมตร (PM2.5) เข้าสู่ภาวะวิกฤติจนต้องประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย อย่างไรก็ตามกฎหมายมีลักษณะตอบสนองหลังเกิดเหตุ มากกว่าการวางมาตรการเชิงป้องกันที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

7.2 มาตรการควบคุมไฟฟ้า

มาตรการควบคุมไฟฟ้าที่นำมาบังคับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 4 ฉบับเกี่ยวกับการจัดการไฟฟ้า เน้นการควบคุมจากส่วนกลางและบทลงโทษในลักษณะอาญา แต่ไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์หรือชาวบ้านในพื้นที่สูงที่มีวิถีชีวิตพึ่งพาป่า กฎหมายไม่เปิดพื้นที่ให้มีการจัดการร่วม หรือการใช้ไฟแบบควบคุมตามภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้มาตรการกลายเป็นการผลักภาระประชาชนออกจากการมีส่วนร่วม มากกว่าการสร้างพันธมิตรในการควบคุมไฟฟ้าอย่างยั่งยืน กฎหมายเหล่านี้กำหนดการควบคุมการใช้ไฟและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์

สะท้อนให้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แม้มีบทลงโทษชัดเจน แต่กฎหมายยังไม่ทันสมัย และไม่รองรับวิถีชุมชนที่พึ่งพิงป่า ขณะที่พระราชบัญญัติป่าสงวนฯ พ.ศ. 2507 กำหนดให้การใช้ไฟต้องขออนุญาต แต่ขาดความยืดหยุ่น และไม่แยกเจตนากการเผาเพื่อการเกษตรตามฤดูกาลออกจากการเผาผิดกฎหมายพระราชบัญญัติอุทยานฯ พ.ศ. 2504 (แก้ไข พ.ศ. 2562) ให้อำนาจควบคุมกิจกรรมและดับไฟได้อย่างเข้มงวด ซึ่งช่วยยับยั้งการบุกรุก แต่ก็ทำให้เกิดข้อถกเถียงด้านสิทธิของชุมชนดั้งเดิม ส่วนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แม้ไม่มุ่งควบคุมไฟโดยตรง แต่ก็เป็นการป้องกันทางอ้อมผ่านข้อห้ามในพื้นที่อนุรักษ์

7.3 มาตรการหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)

ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ในทางปฏิบัติกลับมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญหลายประการ ประการแรก ข้อตกลงนี้มีได้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันอย่างเข้มงวด จึงไม่สามารถบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามหรือรับผิดชอบ หากก่อให้เกิดมลพิษข้ามแดนได้อย่างแท้จริง การดำเนินการส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจและเจตจำนงทางการเมืองของแต่ละประเทศ

ประการที่สอง ข้อตกลงฯ ยังคงยึดหลักการเคารพอธิปไตยของรัฐ และหลักไม่แทรกแซง ส่งผลให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถกดดันหรือใช้มาตรการทางกฎหมายกับประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษได้ แม้จะมีหลักฐานชัดเจนว่ามลพิษดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านก็ตาม ข้อจำกัดนี้ทำให้กลไกความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนมีลักษณะผ่อนปรนและขาดพลังในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง

นอกจากนี้ ไม่มีบทลงโทษหรือมาตรการชดเชยความเสียหายในกรณีที่ประเทศใดไม่สามารถควบคุมการเผาในที่โล่งหรือไฟป่าได้ อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกยังต้องอาศัยการร้องขอและความยินยอมจากประเทศต้นทางของปัญหา ซึ่งอาจทำให้การแก้ไขสถานการณ์ล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

7.4 มาตรการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรการที่นำมาใช้บังคับใช้กับโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานการระบายอากาศเสียจากโรงงาน พ.ศ. 2563 มีเป้าหมายเพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม แต่การนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ระบบราชการที่มีลักษณะรวมศูนย์ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความคล่องตัวในการกำกับดูแล ประกอบกับการขาดกลไกที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามผล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีโรงงานขนาดเล็กตั้งอยู่ใกล้ชุมชน ซึ่งมักจะหลุดรอดจากระบบการกำกับดูแลของรัฐ

อีกทั้งภาคเอกชนยังขาดแรงจูงใจที่เพียงพอในการลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่มีมาตรการสนับสนุนหรือสิทธิประโยชน์ที่จูงใจให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันบทลงโทษทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่รุนแรงหรือสร้างแรงกดดันมากพอที่จะผลักดันให้ผู้ประกอบการละเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยเฉพาะในกลุ่มที่มุ่งแสวงหาผลกำไรในระยะสั้น จึงกล่าวได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพในการควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน

กฎกระทรวงปี พ.ศ. 2563 ได้วางมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้อย่างครอบคลุม ทั้งในส่วนของฝุ่นละอองขนาดเล็ก เช่น PM2.5 และ PM 10 รวมถึงสารมลพิษอื่น ๆ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ และสารอินทรีย์ระเหย ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสียและระบบตรวจวัดมลพิษ

แบบเรียลไทม์ ซึ่งถือเป็นแนวทางการกำกับดูแลที่ก้าวหน้ามากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติยังเผชิญข้อจำกัดหลายด้าน เช่น การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่ทำให้การควบคุมในพื้นที่ห่างไกลขาดประสิทธิภาพ และกฎหมายยังขาดมาตรการจูงใจเชิงบวกในการสนับสนุนให้โรงงานปรับเปลี่ยนไปใช้เทคโนโลยีที่สะอาด

7.5 มาตรการควบคุมการปล่อยมลพิษจากการขนส่งมวลชน

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ยังคงมีลักษณะล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับบริบทด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยกฎหมายฉบับนี้ยังคงเน้นหนักไปที่การควบคุมด้านความปลอดภัยของการขนส่ง มากกว่าการให้ความสำคัญต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นประเด็นเร่งด่วนของยุคปัจจุบัน ข้อจำกัดสำคัญ คือ การไม่มีบทบัญญัติที่สนับสนุนหรือเอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบขนส่งที่สะอาดและยั่งยืน เช่น การสนับสนุนการใช้รถไฟฟ้า รถพลังงานทางเลือก หรือมาตรการที่เด็ดขาดในการควบคุมรถยนต์ที่ปล่อยควันดำ

นอกจากนี้ ระบบการตรวจสอบและควบคุมยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้การรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้อย่างทันการณ์ ความล่าช้าในการปรับปรุงกฎหมายและการขาดกลไกที่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ทำให้ระบบขนส่งของประเทศยังไม่สามารถรองรับการพัฒนาในแนวทางที่ยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

ภายใต้ปัญหาฝุ่น PM2.5 ที่มาจากยานพาหนะ กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัดหลายด้านที่ต้องปรับปรุง หนึ่งในข้อจำกัดที่สำคัญ คือ บทบัญญัติบางส่วนที่ล้าสมัย ไม่ตอบโจทย์การพัฒนาาระบบขนส่งที่ยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายไม่ได้รับึงถึงมาตรฐานการปล่อยไอเสียหรือส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด และแม้ว่าจะมีมาตรการตรวจสอบสภาพรถโดยสารและรถบรรทุก แต่ในความเป็นจริงยังพบปัญหารถควันดำจำนวนมากที่ยังคงวิ่งอยู่บนถนน ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศอย่างต่อเนื่อง

7.6 ร่าง พระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ.

ร่าง พระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ... ถือเป็นความหวังใหม่ของการปฏิรูประบบการกำกับดูแลคุณภาพอากาศของประเทศไทยในภาพรวม โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ การยกระดับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงอากาศที่สะอาด และการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่มีบทบาทในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังเผชิญกับข้อท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะในด้านความชัดเจนของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบหลัก ซึ่งหากไม่มีการจัดวางอำนาจหน้าที่อย่างรอบคอบและเป็นระบบ อาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งกับกฎหมายเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ อีกทั้งยังพบว่ากลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ชัดเจนและไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของภาคประชาสังคมอย่างแท้จริง หากกฎหมายฉบับนี้ไม่มีการออกแบบกลไกเชิงโครงสร้างและกระบวนการที่ชัดเจนเป็นธรรม

และเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ก็มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นเพียงนโยบายที่ดีในทางหลักการ แต่ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

นอกจากข้อมูลเชิงสถิติที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของมาตรการด้านไฟฟ้าและการจัดการการเผาแล้ว ข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ยังช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์ดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ จากการสัมภาษณ์ผู้แทนภาคประชาสังคมในภาคเหนือพบว่า มาตรการห้ามเผา 60 วันไม่สอดคล้องกับรูปแบบการผลิตพืชไร่ ชาวบ้านจำเป็นต้องเตรียมแปลงก่อนฤดูเพาะปลูก แต่รัฐไม่มีมาตรการทดแทนหรือแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์รองรับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการออกมาตรการส่วนกลางยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและข้อจำกัดในพื้นที่บางแห่ง ขณะเดียวกัน ชาวบ้านในอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอนระบุว่า การห้ามเผาทำให้ชุมชนไม่สามารถจัดทำแนวกันไฟตามภูมิปัญญาดั้งเดิมได้ ส่งผลให้ไฟป่าลุกลามหนักกว่าเดิม ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การออกแบบมาตรการที่ไม่ได้คำนึงถึงความรู้และประสบการณ์ท้องถิ่น อาจทำให้การจัดการไฟป่าเผชิญความท้าทายในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ ผู้เขียนยังได้สัมภาษณ์ผู้แทนเครือข่ายภาคประชาสังคมด้านไฟฟ้าและหมอกควันภาคเหนือ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ทำงานร่วมกับชุมชน ซึ่งพบว่ามาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งและการจัดการไฟป่าของภาครัฐยังไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่จริง โดยผู้แทนเครือข่ายระบุว่า “มาตรการห้ามเผาแบบกำหนดช่วงเวลา เช่น มาตรการ 60 วัน ไม่สอดคล้องกับรอบการผลิตของเกษตรกรในพื้นที่สูง เพราะการเตรียมพื้นที่เพาะปลูกจำเป็นต้องใช้ไฟในการจัดการเศษวัสดุ ซึ่งรัฐยังไม่สามารถจัดทางเลือกอื่นที่มีต้นทุนต่ำและปฏิบัติได้จริงให้กับชุมชน” นอกจากนี้ ผู้แทนเครือข่ายยังชี้ให้เห็นว่า กฎหมายและนโยบายส่วนกลางหลายฉบับได้จำกัดความสามารถของชุมชนในการบริหารจัดการไฟเชิงป้องกัน โดยเฉพาะการใช้ไฟแบบควบคุม ซึ่งเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมที่ใช้สร้างแนวกันไฟเพื่อลดความเสี่ยงของไฟป่าขนาดใหญ่ โดยผู้แทนเครือข่ายอธิบายว่า “เมื่อชุมชนไม่สามารถทำแนวกันไฟตามภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ การเกิดไฟป่าจะรุนแรงกว่าเดิม เพราะไฟไม่ได้ถูกควบคุมหรือจัดการในช่วงเวลาที่เหมาะสม”

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผู้แทนเครือข่ายสะท้อนว่า นโยบายเชิงสั่งการมีแนวโน้มสร้างความตึงเครียดระหว่างรัฐกับชุมชน เช่น การจับปรับเกษตรกร หรือการตีความว่าการใช้ไฟทุกรูปแบบเป็นการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่พฤติกรรมการเผาแบบหลบเลี่ยงกฎหมายมากกว่าการร่วมมือในการจัดการไฟอย่างยั่งยืน เครือข่ายภาคประชาสังคมฯ ยังเน้นถึงความจำเป็นของการจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยเสนอว่า การแก้ปัญหาไฟป่าและหมอกควันในภาคเหนือควรเปลี่ยนจากโมเดลสั่งการจากส่วนกลาง ไปสู่รูปแบบการจัดการร่วมรัฐชุมชน (co-management) ที่ให้บทบาทแก่ชุมชนในการออกแบบปฏิทินการใช้ไฟ เผาไร่ช่วงพื้นที่เสี่ยง และร่วมตัดสินใจในมาตรการควบคุมไฟ โดยผู้แทนเครือข่ายกล่าวว่าชุมชนในพื้นที่สูงมีองค์ความรู้เรื่องไฟมากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เพราะอยู่กับภูมิประเทศและฤดูกาลอย่างต่อเนื่อง การใช้ความรู้ท้องถิ่นร่วมกับความรู้ทางวิทยาศาสตร์จะทำให้การจัดการไฟมีประสิทธิภาพกว่าเดิมอย่างมาก

ผู้แทนเครือข่ายยังเสนอให้ภาครัฐเพิ่มงบประมาณและเครื่องมือสนับสนุนเครือข่ายอาสาดับไฟป่าในพื้นที่สูง เช่น ค่าตอบแทนอาสา อุปกรณ์ดับไฟ และระบบสื่อสารในพื้นที่

กันดาร รวมถึงพัฒนาการการประเมินความเสี่ยงรายพื้นที่ เพื่อออกแบบมาตรการที่เหมาะสม
แผนการใช้มาตรการเดียวทั้งประเทศ

เสียงสะท้อนจากเครือข่ายภาคประชาสังคมฯ จึงสะท้อนอย่างชัดเจนว่าการแก้ปัญหา
ฝุ่น PM2.5 ในภาคเหนือจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐยอมรับและผสานองค์ความรู้
ท้องถิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย พร้อมปรับปรุงกฎหมายให้รองรับการจัดการไฟแบบ
มีเงื่อนไขและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

8. การอภิปรายประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติในการจัดการปัญหาฝุ่น PM2.5 เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรในประเทศไทย จากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

8.1 การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 ในประเทศไทยจะมีการดำเนินงานโดยหน่วยงาน
ภาครัฐหลายแห่ง ทั้งในระดับกระทรวง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(โดยเฉพาะกรมควบคุมมลพิษ) กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย
เช่น และกรมป่าไม้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ปัญหาหลักที่พบอย่างต่อเนื่อง
คือ การขาดกลไกกลางที่มีอำนาจและศักยภาพเพียงพอในการบูรณาการนโยบาย และประสาน
การดำเนินงานอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานเหล่านี้

ในทางทฤษฎีตามแนวคิด Governance ที่เน้นการจัดการเชิงเครือข่าย (Network
Governance) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีหน่วยงานแกนกลาง (Central Coordinating
Agency) หรือ focal point ที่มีหน้าที่กำหนดทิศทางนโยบายและกำกับการประสานงานอย่าง
มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเอกภาพในการปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า
แผนงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติมักถูกกำหนดจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในลักษณะ
กว้าง โดยไม่สามารถลงรายละเอียดให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เช่น การห้ามเผา
ในที่โล่งโดยไม่มีทางเลือกหรือการสนับสนุนให้เกษตรกรเปลี่ยนแนวทางการจัดการเศษซาก
ในพื้นที่เกษตร ซึ่งแม้จะมีเป้าหมายในการลดฝุ่น PM2.5 แต่กลับส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิม
ของชาวบ้าน และทำให้เกิดการต่อต้านหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน
เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข
พ.ศ. 2535 แต่กลับไม่มีทรัพยากรหรือองค์ความรู้เพียงพอ ขณะที่กรมควบคุมมลพิษที่มี
บทบาทด้านเทคนิคกลับไม่สามารถกำกับหรือออกคำสั่งในพื้นที่ได้โดยตรง ทำให้เกิดการ
ประสานงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบ สะท้อนให้เห็นถึงการจัดทำนโยบายที่ไม่มีพลังในการ
เปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง หรือนโยบายที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่ ส่งผลให้มาตรการในระดับ
ท้องถิ่น เช่น การปรับเกษตรกรที่เผาเศษวัสดุ กลับถูกมองว่าเป็นการควบคุมจากเบื้องบน
ที่ไม่รับฟังเสียงจากชุมชน สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter และ Van Horn ที่เสนอว่า
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับทรัพยากร และความสามารถของเจ้าหน้าที่

ภาคสนาม ซึ่งในกรณีนี้สะท้อนถึงความไม่พร้อมของ อบต. ที่ไม่ได้รับการถ่ายโอนศักยภาพอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทรศร ที่กล่าวถึงการบูรณาการนโยบายควรมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับกลไกเชิงปฏิบัติการ เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงาน

8.2 ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ

แม้รัฐบาลไทยจะตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาฝุ่นพิษ PM2.5 และได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งออกมาตรการจำนวนมากเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ แต่ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึง “ช่องว่าง” ที่สำคัญระหว่างนโยบายที่กำหนดไว้กับการนำไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นประเด็นหลัก ดังนี้

(1) ช่องว่างเชิงโครงสร้างและอำนาจการตัดสินใจ

นโยบายหลายนโยบายมีลักษณะของการรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่าและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ที่พึ่งพาป่า นำไปสู่ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างรัฐกับประชาชน และกลายเป็นอุปสรรคในการประสานความร่วมมือในการควบคุมไฟป่าอย่างยั่งยืน

(2) ช่องว่างด้านกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

แม้จะมีความพยายามในเชิงนโยบายที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น ในร่าง พ.ร.บ. อากาศสะอาดฯ แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่มีการออกแบบกลไกที่ชัดเจน เปิดกว้าง หรือสร้างแรงจูงใจที่เพียงพอให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจหรือกำกับตรวจสอบ เช่น กรณีการจัดการฝุ่นจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งยังขาดระบบการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง

(3) ช่องว่างด้านการบูรณาการเชิงนโยบาย

นโยบายและมาตรการจากหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง โดยขาดกลไกกลางในการบูรณาการเชิงนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือศูนย์ปฏิบัติการต่าง ๆ ขึ้น แต่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงการทำงานในระดับชาติสู่ระดับจังหวัดหรือระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น การควบคุมการเผา ในภาคเกษตรที่แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับรองรับ แต่ขาดแผนบูรณาการที่ชัดเจนและต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ช่องว่างด้านการบังคับใช้กฎหมายและแรงจูงใจ

กฎหมายที่มีอยู่ เช่น พ.ร.บ.โรงงาน หรือ พ.ร.บ.สาธารณสุข แม้จะมีบทบัญญัติที่สามารถใช้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษได้ แต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติกลับเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังขาดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีมลพิษ หรือสิทธิประโยชน์ทางภาษี ที่สามารถจูงใจให้ภาคธุรกิจและเกษตรกรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างยั่งยืน

(5) ช่องว่างด้านการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค แม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษข้ามพรมแดน แต่ข้อตกลงดังกล่าวยังขาดกลไกที่เข้มงวดในการบังคับใช้ และไม่มีระบบตรวจสอบ ติดตามการทำงานอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ไม่สามารถกดดันหรือควบคุมประเทศต้นทางของฝุ่นข้ามแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งประชาชนและภาคประชาสังคมในประเทศที่ได้รับผลกระทบยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลระดับภูมิภาคได้

8.3 การอภิปรายผลการศึกษาดูอย่างอิง 3 ตัวแบบ

การจัดการปัญหาฝุ่น PM2.5 ในประเทศไทย กรณีศึกษาประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร ผลการศึกษาดังกล่าว สามารถอธิบายได้โดยอ้างอิงตัวแบบของ Van Meter & Van Horn, Edwards และวเรเดช จันทรศร เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จริง ซึ่งช่วยวิเคราะห์ถึงภาพรวมของการแก้ไขปัญหาที่ยังมีข้อจำกัด และช่องว่างอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

(1) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

เมื่อพิจารณาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn สะท้อนถึงปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในบริบทการแก้ปัญหาฝุ่น PM2.5 พบว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายหลายข้อยังขาดความชัดเจน เช่น มาตรการห้ามเผาที่ไม่มีเป้าหมายเชิงพื้นที่ชัดเจน ทำให้จังหวัดไม่สามารถออกแบบมาตรการรองรับได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันทรัพยากรด้านกำลังคนและงบประมาณ เช่น งบประมาณการดับไฟป่า และจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ ส่งผลให้การปฏิบัติงานภาคสนามไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ไฟป่าได้ทันทั่วถึง แม้จะมีข้อมูลจุดความร้อนจากดาวเทียมที่สามารถใช้ในการเฝ้าระวังและตรวจสอบพื้นที่เสี่ยงได้ แต่การขาดทรัพยากรดังกล่าวทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าควบคุมหรือระงับเหตุไฟป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edwards

เมื่อพิจารณาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edwards พบว่าการสื่อสารนโยบายการแก้ปัญหาฝุ่น PM2.5 ของประเทศไทยยังคงมีปัญหา เช่น การประกาศงดเผา 60 วัน ที่ไม่ได้รับเบเกนด์ประเมินผลชัดเจน เป็นเพียงค่านโยบายสั้นๆ ทำให้หน่วยงานในระดับจังหวัดถือปฏิบัติแตกต่างกัน รวมถึงการขาดทรัพยากร เช่น เครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศระดับตำบล และ รถตรวจวัดปริมาณฝุ่นเคลื่อนที่ จึงเป็นอุปสรรคตามกรอบแนวคิดของ Edwards (1980) นอกจากนี้ ทักษะคติของผู้ปฏิบัติมักมองว่าการแก้ปัญหาฝุ่น PM2.5 เป็นหน้าที่ของบางหน่วยงานเท่านั้น จึงไม่เกิดความร่วมมือและการบูรณาการจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ตัวแบบเชิงบูรณาการของของวเรเดช จันทรศร

เมื่อพิจารณาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงบูรณาการของของวเรเดช จันทรศร พบว่า การแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 มีโครงสร้างการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่รัฐบาลกลาง อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เปิดศูนย์สื่อสารการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ เป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการข้อมูลคุณภาพอากาศและการสื่อสารความเสี่ยงต่อประชาชนแจ้งเตือน PM2.5 Real-time และเป็นศูนย์ปฏิบัติการด้านการสื่อสารสถานการณ์ฝุ่นเพียงศูนย์เดียวของประเทศ ที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลอย่างเป็นทางการและเชื่อถือได้ โดยปัจจุบันมีการยกระดับระบบการแจ้งเตือนสถานการณ์ฝุ่นละอองที่สำคัญผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่ 1) ระบบแจ้งเตือนผ่านโทรศัพท์มือถือ Cell Broadcast 2) การแจ้งเตือนผ่านแอปพลิเคชัน และช่องทางออนไลน์ Line Alert และ 3) การส่งข้อความ SMS ในพื้นที่เสี่ยง เชื่อมโยงข้อมูลกับแพลตฟอร์มเอกชน เพื่อให้การสื่อสารครอบคลุมทุกกลุ่มประชาชน มีการกิจหลัก 3 ด้าน ได้แก่ 1) เฝ้าระวังและคาดการณ์ โดยติดตามตรวจสอบสถานการณ์คุณภาพอากาศอย่างใกล้ชิด และคาดการณ์แนวโน้มปัญหามลพิษทางอากาศในอนาคตล่วงหน้า 7 วัน 2) แจ้งเตือนสถานการณ์คุณภาพอากาศและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพประชาชนอย่างรวดเร็วและชัดเจน และ 3) การสื่อสารสาธารณะ โดยเป็นศูนย์กลางในการสื่อสารข้อมูลด้านมลพิษทางอากาศไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ไทยพีบีเอส, 2568) สะท้อนให้เห็นว่าเป็นเพียงระบบการแจ้งเตือน ซึ่งการแก้ไขปัญหายังไม่เชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพกับกลไกในระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้มาตรการต่าง ๆ ไม่สามารถตอบสนองบริบทพื้นที่ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งนโยบายต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามความต้องการของชุมชน เช่น มาตรการงดเผาไม่ได้สอดคล้องกับวิถีเกษตรกรรม

เมื่อเชื่อมโยงตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 ตัวแบบ พบว่า ปัจจัยเชิงกระบวนการในกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี (หน้า 10) สอดคล้องกับสภาพปัญหาเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ข้อมูลจากนโยบายห้ามเผาและมาตรการ Zero Burn สะท้อนให้เห็นความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์เชิงพื้นที่และมาตรฐานการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบของ Van Meter และ Van Horn ว่าความคลุมเครือของเป้าหมายย่อทำให้เกิดความยากลำบากในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ เครื่องมือ และกำลังคนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังชี้ให้เห็นปัญหาด้านทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ ตรงกับปัจจัยทรัพยากร และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ในตัวแบบของ Edwards (1980) ซึ่งพบว่า เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง มองว่าภารกิจ PM2.5 เป็นหน้าที่ของบางหน่วยงานเฉพาะ ทำให้การบูรณาการในทางปฏิบัติไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างการตัดสินใจเชิงนโยบายกับผลลัพธ์ในทางปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้พัฒนาแนวคิดและตัวแบบเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้ง 3 ตัวแบบ จะเห็นได้ว่าแนวคิดของ Van Meter and Van Horn มุ่งเน้นการวิเคราะห์แบบเชิงโครงสร้าง โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบนโยบาย ในขณะที่ Edwards (1980) ให้ความสำคัญกับปัจจัย

ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ปฏิบัติกับโครงสร้างเชิงระบบ และชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของพฤติกรรมและทัศนคติในระดับปฏิบัติการ ขณะที่วเรช จันทรศร ได้นำข้อดีของแนวคิดต่าง ๆ มาผสมผสานให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งด้านเป้าหมาย องค์การ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งทั้ง 3 ตัวแบบ มีจุดเด่นที่ช่วยเสริมความเข้าใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติที่แตกต่างกัน แนวคิดของ Van Meter and Van Horn ช่วยให้เข้าใจกลไกเชิงระบบ แนวคิดของ Edwards (1980) ช่วยเน้นย้ำบทบาทของผู้ปฏิบัติ และแนวคิดของวเรช จันทรศร ช่วยเชื่อมโยงความซับซ้อนของปัจจัยหลากหลายเข้าสู่การวิเคราะห์อย่างบูรณาการ ซึ่งล้วนเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผน วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินนโยบายสาธารณะในบริบทของประเทศไทยและสังคมที่ซับซ้อนในยุคปัจจุบัน

9. สรุปผลการศึกษา

9.1 แนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ

ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงได้ประกาศยกระดับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีการกำหนดนโยบายระดับมหภาค มีแผนปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์ และจัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ นอกจากนี้ ยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และประกาศข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในภาพรวมยังคงมีลักษณะของการบริหารแบบรวมศูนย์ (centralized or top-down governance) ซึ่งจำกัดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการสร้างความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ พบว่าการบังคับใช้กฎหมายยังคงมีลักษณะรวมศูนย์และไม่สามารถปรับให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ซึ่งมีความเปราะบาง

ในเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมการขนส่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้มาตรการดำเนินงานขาดความเชื่อมโยงและไม่สามารถเสริมพลังซึ่งกันและกันได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินการส่วนใหญ่มีลักษณะเฉพาะกิจ และไม่สามารถก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในระยะยาว

ในด้านกฎหมายภายในประเทศ พบว่า การจัดการมลพิษทางอากาศยังกระจายอยู่ในหลายกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2535 มาตรา 32-34 ที่ให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษกำหนดมาตรฐานและเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้กำหนดกลไกการบังคับใช้ระดับพื้นที่อย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ไม่ได้กำหนดระบบบูรณาการการจัดการไฟป่าร่วมกับท้องถิ่น ส่งผลให้การควบคุมการเผาในพื้นที่เสี่ยงยังไม่เป็นเอกภาพและไม่ครอบคลุมเพียงพอ

9.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสะอาด

ภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้นานพาหนะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ รถยนต์ไฟฟ้า และรถยนต์ที่ใช้พลังงานเชื้อเพลิงสะอาด หรือเชื้อเพลิงชีวภาพ โดยควรมีมาตรการจูงใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น การลดหย่อนภาษีนำเข้าและภาษีสรรพสามิต การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลอดจนการสนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ที่ผลิตเทคโนโลยีลดการปล่อยมลพิษ เพื่อเป็นการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการขนส่งที่สะอาดยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การศึกษาของ Chang-Silva et al. (2023) ยังช่วยยืนยันว่า การพัฒนาและยกระดับระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรดำเนินการอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการสนับสนุนการใช้รถโดยสารสาธารณะพลังงานไฟฟ้าทั้งในเขตเมืองและปริมณฑล เพื่อลดการพึ่งพาการเดินทางส่วนบุคคล และลดการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดหลักของฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) ในเขตเมือง

ในด้านการวางผังเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรบูรณาการนโยบายสิ่งแวดล้อมเข้ากับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวภายในเขตเมือง เช่น การจัดทำสวนสาธารณะ การปลูกต้นไม้ตามถนนสายหลักและพื้นที่ชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้เพื่อลดอุณหภูมิของเมือง (Urban Heat Island) และดูดซับฝุ่นละอองในอากาศ ควบคู่กับการพิจารณาติดตั้งระบบฟอกอากาศในสถานที่สาธารณะที่มีผู้คนหนาแน่น อาทิ โรงพยาบาล โรงเรียน สถานีขนส่ง หรือสถานีรถไฟฟ้า เพื่อช่วยลดความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชนจากการสัมผัสมลพิษทางอากาศโดยตรง

(2) การพัฒนากฎหมายและมาตรการควบคุมมลพิษ

รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรการควบคุมมลพิษให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษสู่บรรยากาศ ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) และมลพิษทางอากาศในภาพรวม ทั้งนี้ ควรมีการทบทวนกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน รวมถึงเสริมสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ภาครัฐควรเร่งผลักดันพระราชบัญญัติการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ ให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ โดยกฎหมายฉบับนี้ควรมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการรับรองสิทธิในการหายใจอากาศสะอาดของประชาชน และกำหนดมาตรการ

ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทั้งแบบอยู่กับที่แหล่งกำเนิดจากอุตสาหกรรม และแบบเคลื่อนที่ เช่น ยานพาหนะ และข้อสำคัญ กฎหมายควรเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านคุณภาพอากาศได้อย่างเสรีและเท่าเทียม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งต้องคุ้มครองสิทธิในการฟ้องร้องเชิงสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีทางกฎหมายกับหน่วยงานหรือภาคธุรกิจที่ละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การสร้างระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการ

เพื่อให้การดำเนินนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษ (PM2.5) มีความต่อเนื่อง โปร่งใส และสามารถประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลควรพัฒนาระบบการตรวจสอบติดตาม และประเมินผล ที่ครอบคลุมทุกมิติของการจัดการมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่เสี่ยงสูง การดำเนินการควรเริ่มจากการขยายผลระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนคุณภาพอากาศ (Damkliang et al., 2025) ซึ่งควรมีการนำร่องใช้อย่างมีประสิทธิภาพในจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่นำร่องก่อน และขยายผลไปยังทุกจังหวัดที่มีลักษณะเป็นเขตเมือง หรือพื้นที่เฉพาะจุดที่มีระดับมลพิษสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่มีความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Kunugi, Y et al., 2018) และที่สำคัญยังเป็นการสื่อสารให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านคุณภาพอากาศแบบเรียลไทม์ สามารถปรับตัวหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยงได้อย่างทันท่วงที และยัง อาทิ ผ่านแอปพลิเคชันมือถือ เว็บไซต์ หรือระบบการแจ้งเตือนผ่าน SMS และสื่อสารมวลชนในพื้นที่

นอกจากนี้ รัฐควรจัดตั้งระบบการประเมินผลเชิงนโยบายที่สามารถติดตามความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของมาตรการต่าง ๆ ในการจัดการปัญหามลพิษอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยต้องกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทั้งด้านปริมาณมลพิษที่ลดลง ผลกระทบต่อสุขภาพที่ลดลง และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่สำคัญการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนควรถูกส่งเสริมให้เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและรายงานสถานการณ์มลพิษทางอากาศในพื้นที่ โดยการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรายงานข้อมูลมลพิษในพื้นที่ตนเองผ่านช่องทางดิจิทัล เช่น แอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ รวมถึงการฝึกอบรมให้ภาคประชาชนมีความรู้ในการติดตามคุณภาพอากาศด้วยอุปกรณ์พื้นฐาน เช่น เครื่องตรวจวัดฝุ่นขนาดเล็ก (Janyasupab & Yongwiwa, 2022) เพื่อเสริมสร้างพลังของชุมชนในการเฝ้าระวังและร่วมขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในระดับฐานราก

(4) ภาษีฝุ่น (Pollution Tax)

รัฐบาลควรพิจารณานำระบบภาษีฝุ่น หรือภาษีมลพิษมาใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการควบคุมและลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่ง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) ในประเทศไทย หลักการของภาษีฝุ่น คือ การกำหนดค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เรียกเก็บจากกิจกรรมที่ปล่อยมลพิษเกินเกณฑ์มาตรฐาน โดยคิดตามปริมาณมลพิษที่ปล่อยจริง ซึ่งจะเป็นการสะท้อนต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม กลับไปยังผู้ก่อมลพิษอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ สามารถนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวไปใช้ในกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุน

โครงการลดมลพิษ เช่น การเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีสะอาดในภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะไฟฟ้า หรือการปรับปรุงระบบกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น (วุฒิพงษ์ ศิริจันทร์วานนท์, 2562)

นอกจากการจัดเก็บภาษีแล้ว ควรมีการออกแบบแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อสนับสนุนภาคการผลิตและภาคขนส่งที่ดำเนินการเพื่อลดการปล่อยมลพิษ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่สถานประกอบการที่ลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับการปรับเปลี่ยนอุปกรณ์หรือระบบควบคุมฝุ่น การให้โควตาการปล่อยมลพิษแบบซื้อขายได้ ในพื้นที่อุตสาหกรรมที่มีการควบคุมเฉพาะ

มาตรการในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่สร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนปรับตัวไปสู่ระบบการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังช่วยลดภาระของรัฐในการควบคุมโดยตรง และสร้างระบบที่สามารถปรับตัวตามกลไกตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การนำภาษีฝุ่นมาใช้จึงถือเป็นหนึ่งในแนวทางเชิงระบบที่มีศักยภาพในการสร้างความยั่งยืนในการจัดการคุณภาพอากาศทั้งในเชิงการลดมลพิษ และการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและการจัดการในภาคธุรกิจอย่างเป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. (2568). *มาตรการรับมือสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละออง ปี 2568*. กรมควบคุมมลพิษ. <https://www.pcd.go.th/airandsound/มาตรการรับมือสถานการณ์ไฟฟ้า-หมอกควัน-และฝุ่นละออง-ปี-2568/>
- กรมประชาสัมพันธ์. (2568ก). *ผลกระทบของฝุ่น PM2.5 ต่อเศรษฐกิจและสังคม*. กรมประชาสัมพันธ์. <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/31/iid/382990>
- กรมประชาสัมพันธ์. (2568ข). *ผลกระทบของฝุ่น PM2.5 ต่อเศรษฐกิจและสังคม*. กรมประชาสัมพันธ์. <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/359382>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2565). *แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564–2570*. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. <https://catalog.disaster.go.th/dataset/dpm-gd007/resource/b5133ea1-d6ec-4298-8f73-e846d09416df>
- กรมอนามัย. (2563). *แนวทางการใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการป้องกันแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5)*. กรมอนามัย. <https://ehasmart.anamai.moph.go.th/storage/app/uploads/public/647/284/39e/64728439e7e80873633680.pdf>

- จิตติพัทร สุขชี. (2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีการขับเคลื่อนการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดราชบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. <https://digital.car.chula.ac.th/cgi/viewcontent.cgi?article=11621&context=chulaetd>
- ไทยพีบีเอส. (2568). ครั้งแรกศูนย์สื่อสารแก้ฝุ่นพิษ เตือนผ่าน 3 ระบบ ช่วยประชาชนรับมือ PM2.5. องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. <https://theactive.thaipbs.or.th/news/pollution-20251120>
- มธุรส รุจิวัฒน์, พนิดา นวสัมฤทธิ์, กฤติณี ชัยสัตรา, จีรวัฒน์ พรหมวิจิตร, ชลิตา ชมภูบุตร, โสมชัย วาระประสิทธิ์, และแมทธิวส์ เจมส์. (2567). PM2.5: วิกฤตฝุ่นละอองในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ. สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์. <https://www.cri.or.th/th/articles-20240320/>
- วรเดช จันทรศร. (2559). การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิลาวรรณ น้อยภา. (ม.ป.ป.). หมอกควันข้ามแดน ไทย ลาว เมียนมา ความร่วมมือขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อลดมลพิษให้เท่าเทียมกัน. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. https://www.tei.or.th/th/article_detail.php?bid=172
- วุฒิพงษ์ ศิริจันทรานนท์. (2562). การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อลดปัญหาการปล่อยฝุ่นละออง PM2.5 (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/6988>
- ศศิธร แจ่มจันทร์. (2567). ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและแก้ไขฝุ่น PM2.5 ในภาคเหนือตอนบน. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 8(1), 120-184. <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/MFULJ/article/view/3911/3293>
- สัญญา เคนาภูมิ, และบุรฉัตร จันทรแดง. (2562). ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 3(1), 95-116. <https://so03.tcithaijo.org/index.php/JLGISRRU/article/view/215982/150184>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). ASEAN agreement on transboundary haze pollution. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. https://lawforasean.ocs.go.th/File/files/Final2%20ASEAN%20transboundary%20haze%20pollution%20as%20of%20040619%20_docx.pdf
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2567ก). ข่าวสารด้านไฟฟ้าและจุดความร้อน. GISTDA. https://www.gistda.or.th/more_news.php?c_id=579&page=2
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ. (2567ข). รายงานสถานการณ์จุดความร้อน. GISTDA. https://www.gistda.or.th/news_view.php?n_id=7593&lang=TH

ภาษาอังกฤษ

- Chang-Silva, R., Tariq, S., Loy-Benitez, J., & Yoo, C. (2023). Smart Solutions for Urban Health Risk Assessment: A PM2.5 Monitoring System Incorporating Spatiotemporal Long-Short Term Graph Convolutional Network. *Chemosphere*, 340, 139763. <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2023.139763>
- Damkliang, K., & Chumnaul, J. (2025). Deep Learning and Statistical Approaches for Area-Based PM2.5 Forecasting in Hat Yai, Thailand. *Journal of Big Data*, 12, Article 36. <https://doi.org/10.1186/s40537-025-01079-9>
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.
- Janyasupab, M., & Yongwiwat, J. (2022). *Low-cost PM2.5 Sensor and Cost-Effective Air Purification Study for Household Implementation*. In Proceedings of the 37th International Technical Conference on Circuits/Systems, Computers and Communications (ITC-CSCC). <https://doi.org/10.1109/ITC-CSCC5581.2022.9895085>
- Kunugi, Y., Arimura, T. H., Iwata, K., Komatsu, E., & Hirayama, Y. (2018). Cost-Efficient Strategy for Reducing PM2.5 Levels in the Tokyo Metropolitan Area: An Integrated Approach with Air Quality and Economic Models. *PLOS ONE*, 13(11), e0207623. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0207623>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Van Vu, T., Shi, Z., Zhang, Y., & Li, J. (2018). Particle Number and Black Carbon Concentrations in the Roadside Environment: A Review. *Atmospheric Environment*, 199, 50-63. <https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2018.01.004>
- World Bank. (2022). *The Global Health Cost of PM2.5 Air Pollution: A Case for Action Beyond 2021*. World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/550b7a9b-4d1f-5d2f-a439-40692d4eedf3/content>
- Yang, Z., Xiong, Z., Wang, L., & Xue, W. (2024). Can PM2.5 Concentration Be Reduced by China's Environmental Protection Tax? *Science of the Total Environment*, 937, 173499. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2024.173499>

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ

วารสารบัณฑิตพิจารณาวิจารณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

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

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. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

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

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/GRPSAJ>

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิต และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	บทความภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			บทความภาษาอังกฤษ (Times New Roman)		
	ขนาด	ชนิต	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: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนวณหน้าชื่อ 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 ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันและผู้เขียนเขียนบทความ

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 ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง 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 “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้นการอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (9) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒภาค เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ, 2555)

- (10)กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” 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)การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ 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 หากผู้เขียนต้องการอ้างถึงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA 7th

- รายการเอกสารที่ปรากฏในเอกสารอ้างอิง (Reference) ท้ายบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างถึงในเนื้อหาบทความ (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>

**กองบรรณาธิการวารสารบัณฑิตพิจารณาณ์ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**

239 ต.หัวขี้แก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์ 053-42995 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

