

Scan

**ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง
ที่มีผลต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น**

นายพีระ รัตนวิจิตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2552

**The Impact of Alien Fishing Industry Workers in the Pak Nam Area
of Rayong Province on Local Security and Politics**

Mr.Peera Ruttanawijit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

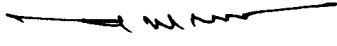
School of Political Science

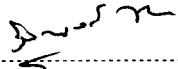
Sukhothai Thammathirat Open University

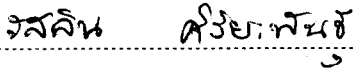
2009

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีผล
ต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล นายพีระ รัตนวิจิตร
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม
2. รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์

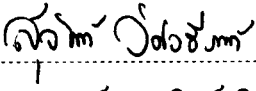
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิชา สุจิตรณารักษ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชา
การเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช


..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

วันที่ 25 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม รองศาสตราจารย์รศลิน ศิริยะพันธุ์ ที่ได้กรุณาให้ความเมตตาแนะนำการทำ วิทยานิพนธ์ จนสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.เชาวลิต โพธิ์นคร นักวิชาการชำนาญการพิเศษ สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ นายวิจิต ชาติไพสิฐ รองผู้ว่าราชการ จังหวัดระยอง และนายวิรัต รัตนวิจิตร นายอำเภอเมืองระยอง ที่ได้กรุณาตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบคุณอาจารย์อศุทธ์ รสศิริ มหบัณฑิตทางรัฐศาสตร์ เพื่อน นักศึกษาสาขารัฐศาสตร์ทุกท่าน ที่ให้กำลังใจ และผู้เกี่ยวข้องในการสัมภาษณ์ทุกท่านที่ให้ความ ร่วมมือในการเก็บข้อมูล พร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความสำเร็จครั้งนี้ที่ไม่ได้ระบุนามไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอกราบรำลึกถึงพระคุณอันยิ่งใหญ่ของคุณพ่อคุณแม่ ผู้ล่วงลับไปแล้ว ขอกราบ ขอบพระคุณครูอาจารย์ที่จัดการเรียนรู้ จนผู้วิจัยมีสมรรถนะด้านการวิจัยเพียงพอในการทำวิจัย

คุณประโยชน์ที่พึงได้จากการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แก่ทุกท่านที่มีส่วนสำคัญต่อ ความสำเร็จ และผู้ที่มีความสนใจการเมืองการปกครองทุกท่าน

พีระ รัตนวิจิตร

พฤศจิกายน 2552

ชื่อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีผลต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น

ผู้วิจัย นายพีระ รัตนวิจิตร ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม (2) รองศาสตราจารย์รศลิน ศิริยะพันธุ์

ปีการศึกษา 2552

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่างคือ กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว บริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง รวม 22 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กลุ่ม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า (1) แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านการเมือง ดังสังคมจิตวิทยา และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อมน้อยมาก แต่ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจมีมาก เพราะแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเป็นปัจจัยการผลิตในการสร้างรายได้ให้กับพื้นที่ (2) แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่น 2 ด้านคือ ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และด้านการแข่งขันของนักรการเมืองท้องถิ่น ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในประเด็นด้านความเท่าเทียมกัน การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ด้านความสามารถ การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล การขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ด้านความแตกต่างและความชำนาญเฉพาะด้านในสถาบันต่างๆ การรวมกลุ่มทางสังคม และผลกระทบต่อการแข่งขันของนักรการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นการได้มาซึ่งอำนาจ การยกย่องนักรการเมืองท้องถิ่น ด้านการใช้อำนาจการบังคับใช้กฎหมายแรงงานต่างด้าว และด้านการรักษาอำนาจ แรงงานประมงทะเลต่างด้าวมีผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นมาก โดยมีผลกระทบต่อการรักษาฐานเสียงในกลุ่มผู้ประกอบการประมงทะเลและกลุ่มประชาชนทั่วไป คือ นักรการเมืองท้องถิ่นได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากเจ้าของสถานประกอบการที่มีแรงงานคนไทยจำนวนน้อยลง เนื่องจาก ปัจจุบันเจ้าของสถานประกอบการไม่ได้ใช้แรงงานคนไทยแต่ใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง และนักรการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติที่เคร่งครัดมากขึ้น เนื่องจากมีแรงงานชาวต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังพบว่า แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเป็นเครื่องมือของนักรการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มธุรกิจในการแสวงหาผลประโยชน์

คำสำคัญ ผลกระทบ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ความมั่นคง การเมืองท้องถิ่น ระยอง

Thesis title: The Impact of Alien Fishing Industry Workers in the Pak Nam Area of Rayong Province on Local Security and Politics

Researcher: Mr. Peera Ratanavijit; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Dr. Rungpong Jayanama, Associate Professor; (2) Rosalin Siriyaphan, Associate Professor; **Academic year:** 2009

Abstract

The objective of this research was to study the impact of alien fishing industry workers in the Pak Nam area of Rayong Province on local security and politics.

The sample population consisted of 22 local politicians, bureaucrats and private sectors involved in alien fishing industry workers in the Pak Nam area of Rayong Province. Data were collected using group interview forms and analyzed using content analysis.

The results showed that (1) alien fishing industry workers had very little impact on political security, socio-psychological security, and energy and environmental technology and science security, but they had a strong impact on economic security because they were a factor of production that helped generate revenue. (2) Alien fishing industry workers had an impact on two aspects of local politics: the political situation and competition among local politicians. In terms of the political situation, they had an impact on equality, citizens' participation, legal equality, ability to follow government policies, conflicts between groups, differences and specialization between institutions, and social grouping. In terms of competition among local politicians, they had an impact on acquisition of power, esteem of local politicians, enforcement of alien labor laws, and ability to hold on to power. Alien fishing industry workers had a major impact on local politics in terms of voter bases among fishing enterprises and the general public. Local politicians receive fewer votes from those fishing entrepreneurs with a large number of Thai workers because at present they hire mainly alien workers who have no voting rights instead of Thai workers. Local politicians have issued stricter rules because there are large numbers of immigrant workers who are not properly registered. Alien fishing industry workers are often used as tools by local politicians and business people to seek for their interests.

Keywords: Impact, alien fishing industry workers, security, local politics, Rayong

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	3
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	3
สมมุติฐานการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	5
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง.....	8
ความหมายของความมั่นคง.....	8
องค์ประกอบของความมั่นคง.....	9
ปัญหาของความมั่นคง.....	12
ความมั่นคงของการเมืองท้องถิ่น.....	13
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น.....	34
ความหมายของการเมืองท้องถิ่น.....	34
การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	37
สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น.....	49
แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ.....	54
แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ.....	54
ความหมายของอำนาจ.....	55
ความสัมพันธ์ของอำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่.....	57

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ความสำคัญของอำนาจ.....	58
ลักษณะของอำนาจ.....	59
แหล่งที่มาของอำนาจ.....	61
ประเภทของอำนาจ.....	63
อำนาจทางการเมือง.....	66
ความเป็นมาของการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว.....	72
สภาพการทำงานของแรงงานประมงต่างด้าว	72
ปัญหาอุปสรรคจากการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว.....	75
แนวทางแก้ปัญหา.....	76
กฎหมายและมาตรการนโยบายแรงงานต่างด้าว.....	77
พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521	77
มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการควบคุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย.....	78
นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว.....	86
การกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ของจังหวัดระยอง	91
ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	93
ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจังหวัดระยอง	96
ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดระยอง.....	96
ข้อมูลด้านการประมงของจังหวัดระยอง.....	98
ข้อมูลแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว.....	101
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	102
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	105
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	105
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	106
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	107
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	108

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิจัย.....	109
ตอนที่ 1 ผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง.....	109
ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น.....	111
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	137
สรุปผลการวิจัย	137
อภิปรายผล	143
ข้อเสนอแนะ	147
ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้	147
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	148
บรรณานุกรม	149
ภาคผนวก	156
ก รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ	157
ข แนวทางการสัมภาษณ์	162
ประวัติผู้วิจัย	166

ญ

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	4
ภาพที่ 2.1 โครงสร้างการปฏิบัติงานในเรือประมง.....	71
ภาพที่ 2.2 อาณาเขตของจังหวัดระยอง	94

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากอดีตประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยประกอบอาชีพทางการเกษตร ได้แก่ ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และการประมง เป็นต้น ซึ่งในระยะเวลาต่อมาประเทศไทยได้มีการพัฒนา เศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้นมาเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากนโยบายรัฐบาล ที่ให้การสนับสนุน ให้เกิดการขยายตัวการผลิตนอกภาคเกษตรกรรม อันผลมาจากการพัฒนา อุตสาหกรรม ซึ่งจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้จังหวัดระยองซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออก ของประเทศไทยหรือตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลทางด้านทิศตะวันออกของอ่าวไทย เป็นแหล่งเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่เกิดจากการพัฒนา ชายฝั่งทะเลทางด้านตะวันออกของรัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีชื่อโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกว่า “โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด” (eastern seaboard) ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม โดยมีนิคม อุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่ของจังหวัดระยองมีการขยายตัวทางด้านชุมชนที่อยู่อาศัย ธุรกิจการค้าและเป็นศูนย์กลางการลงทุนด้านอุตสาหกรรมขนส่งและการพาณิชย์ ทำให้เศรษฐกิจมี การขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านประชากรในวัยแรงงาน อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ แรงงานจากภาคเกษตรกรรมมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคนอก เกษตรกรรมมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ มากขึ้น ส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ โดยเฉพาะในจังหวัดระยองที่มี การขยายตัวภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว

จากการสำรวจของกองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ปี 2539 (อ้างถึงใน กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ 2540: 23) พบว่า แรงงาน ในภาคเกษตรมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานและมีการนำแรงงานชาวต่างด้าวเข้ามาใช้มาก ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ กิจการประมงทะเล สวนยางพารา และไร่อ้อย ตามลำดับ โดยเฉพาะกิจการประมง ทะเลมีการใช้แรงงานประมงต่างชาติถึงร้อยละ 30-70 โดยเฉพาะกิจการประมงทะเลในอ่าวไทย ตอนบน และทะเลอันดามัน เนื่องจากกิจการประมงทะเลนั้นกฎหมายไม่บังคับให้นายจ้างต้องจ่าย

ค่าจ้างขั้นต่ำและจัดสวัสดิการแรงงานตามกฎหมายแรงงานประมงไทยกำหนด ไม่ว่าจะเป็ นลูกจ้าง สัญชาติไทยหรือต่างชาติ นอกจากนี้แรงงานไทยเองไม่นิยมทำงานในกิจการที่เข้าลักษณะสกปรก เลี้ยง สูดลำบาก ซึ่งการทำงานในเรือประมงจัดเข้าในลักษณะดังกล่าว คือ เริ่มตั้งแต่เข้าตัวเรือเพื่อ ปล่อยอวนลงทะเล ภู่อวน คัดเลือกสัตว์น้ำ แยกประเภท นับ ได้ว่าเป็นแรงงานที่ลำบาก เป็นงานที่ สกปรก เหม็นคาว เจ็บเบงา เป็นงานที่ซ้ำซาก เป็นงานที่เสี่ยงอันตรายจากคลื่นลม ภัยธรรมชาติ และจากงานที่ทำ

จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงดังกล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ผู้ประกอบการ ประมงทะเลได้รับอนุญาตผ่อนผันให้จ้างแรงงานประมงชาวต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงาน ชั่วคราวได้ และเพื่อเป็นการป้องกันการจ้างแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่ผิดกฎหมายขึ้นอีก รัฐบาล จึงได้มีนโยบายการจดทะเบียนแรงงานประมงชาวต่างด้าวขึ้น เพื่อมิให้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือ เป็นการป้องกันปัญหาอันเกิดจากแรงงานประมงชาวต่างด้าวในด้านที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรม แหล่งแพร่ระบาดของโรค ปัญหาความมั่นคง ปัญหาสุขภาพจิต และปัญหา อื่น ๆ ตลอดจนการจดทะเบียนแรงงานประมงชาวต่างด้าวนั้น ยังทำให้ภาครัฐบาลได้รับทราบ รับรู้จำนวน สัญชาติ ประวัติของแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่แน่นอน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมี นโยบายให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการประมงทะเล นำแรงงานประมงชาวต่างด้าวมาจดทะเบียน เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระยะยาวต่อไป

ขณะเดียวกันแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยก็มีปัญหา ต่าง ๆ ตามมา ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ คือการหลบหนี โดยนายหน้าผู้จัดหาแรงงานชาวต่างด้าวมาให้ นายจ้างจะชักชวนให้แรงงานชาวต่างด้าวหลบหนี และ ไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่เพื่อรับค่าหัว เป็นคั้น จากปัญหาการหลบหนีทำให้นายจ้างส่วนใหญ่ไม่นำแรงงาน ไปขอผ่อนผันต่อ หรือขอ ผ่อนผันใหม่ ทำให้เกิดปัญหาส่วย และการถูกจับกุมเสียค่าปรับตามมา นักการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจช่วยคุ้มครองแรงงานชาวต่างด้าวที่ผิดกฎหมายให้สามารถทำงานในสถานประกอบการที่มี การจ้างแรงงานชาวต่างด้าวได้ ส่งผลให้ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาการสื่อสาร แรงงานชาวต่างด้าวและนายจ้างไม่เข้าใจในภาษาที่ใช้สื่อสารต่อกัน ทำให้การทำงานล่าช้าหรือ ผิดพลาด ปัญหาส่วย มีการจ่ายเงินที่ท่าจอดเรือ โดยอ้างว่านำไปให้ตำรวจน้ำ ปัญหาการเสียค่าหัว (ค่าจัดหาแรงงานชาวต่างด้าว) มีนายหน้าจัดหาแรงงานชาวต่างด้าวมาให้ โดยคิดค่าหัวทุกครั้งที เปลี่ยนนายจ้าง และนายหน้าจะคอยยุยง ให้แรงงานชาวต่างด้าวเปลี่ยนนายจ้างอยู่เรื่อยๆ เพื่อจะได้ ค่านายหน้า นอกจากนี้ระหว่างที่แรงงานชาวต่างด้าวรอการจ้างงานอยู่จะมีการมั่วสุมเสพยาเสพติด คี๋มสุรา อันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือก่ออาชญากรรมได้ ปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหาโรคติดต่อ

จากแรงงานชาวต่างด้าว สมัยเริ่มแรกที่แรงงานชาวต่างด้าวเข้ามาใหม่ ๆ แรงงานชาวต่างด้าวเกือบทุกคนจะเป็นโรคมาลาเรีย เพราะหลบหนีเข้าประเทศไทยโดยการเดินด้วยเท้าผ่านป่า ปัจจุบันจะมีโรคอื่นๆ ตามมา เช่น โรคเท้าช้าง เป็นต้น

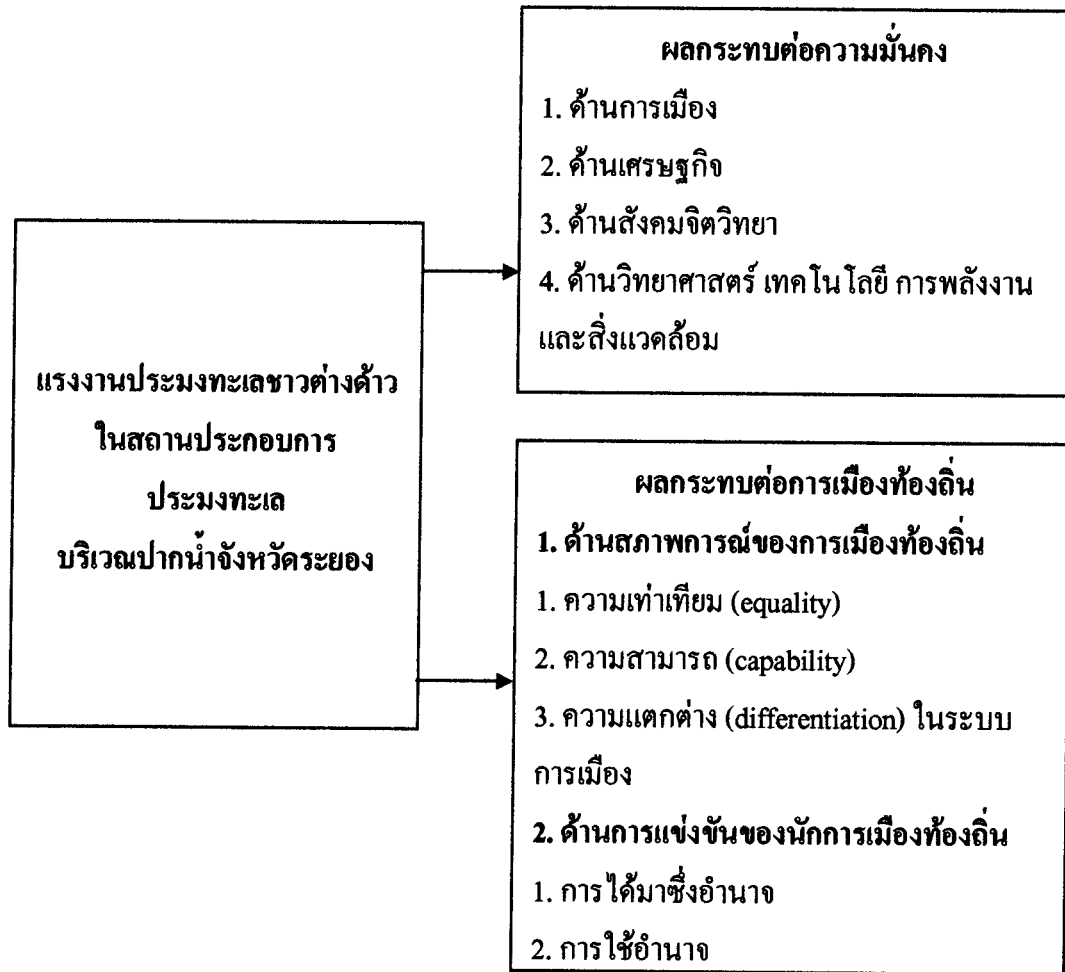
จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจจะศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว บริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ว่ามีผลกระทบต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น อย่างไร ผลของการวิจัยจะเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง และการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดระยองต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง
- 2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง พบว่า ความมั่นคงนั้นประกอบด้วย ความมั่นคงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม สำหรับผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านสภาพการณ์ของการเมือง ผู้วิจัยใช้ทฤษฎีพัฒนาการทางการเมือง ของ พาย และ โคลแมน (Pye and Coleman อ้างถึงใน ขจัดเกียรติประจักษ์ 2534: 20-21) ได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญ 3 ประการของพัฒนาการทางการเมือง คือ ความเท่าเทียม (equality) ในระบบการเมืองความสามารถ (capability) ของระบบการเมืองและความแตกต่าง (differentiation) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบการเมือง ส่วนด้านการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้ทฤษฎีอำนาจ ของ กูดิน และคลินจินแมนน์ (Goodin and Klingemann 1996: 7-9) อธิบายการกระทำต่าง ๆ ของนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงชาวต่างด้าว ซึ่งสามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองที่มีต่อความมั่นคง และการเมืองท้องถิ่น ไว้ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

4.1 แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคง

4.2 แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อการแข่งขันเมืองท้องถิ่น

5. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) มีขอบเขตการศึกษาดังนี้

5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและเข้ามาขายแรงงานประมง เป็นลูกจ้างสถานประกอบการกิจการประมงทะเล ในบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง โดยจำกัดเฉพาะบุคคลที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น

5.2 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ทำการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2551 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2552

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและเข้ามาขายแรงงานประมงในบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง โดยจำกัดเฉพาะบุคคลที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

6.2 นโยบายแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว หมายถึง การกำหนดวิธี หรือความคิด หรือการวางแผน หรือการวาง/สร้างระบบ หรือกฎหมายให้นำไปดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ซึ่งจะไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อการจ้างงานของแรงงานประมงไทย

6.3 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ทั้งทางบวกและทางลบที่มีต่อความมั่นคง และการเมืองท้องถิ่น

6.4 ความมั่นคง หมายถึง ความมั่นคงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม

6.5 การเมืองท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ประกอบด้วย สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่นในเขตพื้นที่เลือกตั้ง บริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง

6.6 สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น หมายถึง ความเท่าเทียม (equality) ในระบบการเมืองความสามารถ (capability) ของระบบการเมืองและความแตกต่าง (differentiation) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบการเมือง

6.7 การแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ของนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว

6.8 ผู้ประกอบการประมงทะเล หมายถึง นายจ้าง เจ้าของกิจการประมงทะเลในจังหวัดระยองที่ใช้หรือมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวในกิจการของตนเอง

6.9 กิจการประมงทะเล หมายถึง งานหรือการกระทำใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2541

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และค้นคว้าหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานชาวต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่เป็นแรงงานสำคัญในกิจการประมงทะเลในจังหวัดระยอง ตลอดจนหน่วยงาน หรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงชาวต่างด้าว ดังนี้

7.1 ทำให้ทราบถึงผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีผลต่อความมั่นคง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่จังหวัดระยอง

7.2 ทำให้ทราบถึงผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น จะเป็นประโยชน์ในการอธิบายถึงพัฒนาการทางการเมืองและสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และการกระทำต่าง ๆ ของนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองที่มีผลต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ประกอบด้วยหัวข้อดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง
 - 1.1 ความหมายของความมั่นคง
 - 1.2 องค์ประกอบของความมั่นคง
 - 1.3 ปัญหาของความมั่นคง
 - 1.4 ความมั่นคงของการเมืองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น
 - 2.1 ความหมายของการเมืองท้องถิ่น
 - 2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.3 สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของนักการเมือง
 - 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ
 - 3.2 ความหมายของอำนาจ
 - 3.3 ความสัมพันธ์ของอำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่
 - 3.4 ความสำคัญของอำนาจ
 - 3.5 ลักษณะของอำนาจ
 - 3.6 แหล่งที่มาของอำนาจ
 - 3.7 ประเภทของอำนาจ
 - 3.8 อำนาจทางการเมือง
4. ความเป็นมาของการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว
 - 4.1 สภาพการทำงานของแรงงานประมงต่างด้าว
 - 4.2 ปัญหาอุปสรรคจากการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว
 - 4.3 แนวทางแก้ปัญหา

5. กฎหมายและมาตรการนโยบายแรงงานต่างด้าว
 - 5.1 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
 - 5.2 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการควบคุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
 - 5.3 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว
 - 5.4 การกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดระยอง
 - 5.5 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจังหวัดระยอง
 - 6.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดระยอง
 - 6.2 ข้อมูลด้านการประมงของจังหวัดระยอง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง

1.1 ความหมายของความมั่นคง

คำว่า ความมั่นคง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ขจัตถัย บุรุษพัฒน์ (2544: 2) ได้ให้ความหมายของความมั่นคงที่ หมายถึง ความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งหมายถึง ชาติอยู่รอดปลอดภัย มีความเจริญก้าวหน้า มีความเป็นปึกแผ่นและความพร้อมที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ประเทศชาติดำรงอยู่ได้อย่างมีเอกราช มีเกียรติและศักดิ์ศรี ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีบูรณภาพแห่งดินแดน ประชาชนในชาติมีความปลอดภัย และอยู่ดีมีสุขตามสมควรแก่ศักยภาพ และพร้อมทำงานร่วมกันเมื่อชาติมีภัย

สุเมธ ตันติเวชกุล (2549: 24) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความมั่นคง ว่าความมั่นคงไม่ใช่เรื่องทหารหรือการป้องกันประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา และในยุคสมัยที่โลกเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ดังเช่นปัจจุบัน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัจจัยหลักอีกอย่างหนึ่งของความมั่นคงแห่งชาติ

รูปนรรต พรหมอินทร์ (2546: 298) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความมั่นคง หมายถึง ความแน่นและทนทาน ความไม่กลับกลายเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีความหมายแสดงออก

ทางความคิดที่เป็นนามธรรม เช่นความมั่นคงของประเทศไทย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความหมายของคำว่าความมั่นคงในเชิงรัฐศาสตร์ จำเป็นที่จะต้องแบ่งการพิจารณาถึงความมั่นคงออกเป็น 4 ด้าน คือ ความมั่นคงด้านการเมือง ความมั่นคงด้านการทหาร ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา

จากความหมายของความมั่นคงข้างต้น สรุปได้ว่า ความมั่นคง หมายถึง ความอยู่รอดปลอดภัย เป็นปึกแผ่น และมีความสามารถในการดำรงอยู่ได้อย่างมีเอกราช ประชาชนมีความอยู่ดีมีสุขและมีความพร้อมทั้งสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

1.2 องค์ประกอบของความมั่นคง

จากความหมายของความมั่นคง จะพบว่า ความมั่นคงของประเทศหรือชาติ มีความหมายที่กว้าง ครอบคลุม ทุก ๆ ด้าน ความมั่นคงของประเทศหรือชาติจะคงอยู่ได้นั้นมิใช่ประเทศมีความมั่นคงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ประเทศจะต้องมีความมั่นคงทุก ๆ องค์ประกอบของความมั่นคง ซึ่ง ฐปนบรรต พรหมอินทร์ (2546: 298) ได้ระบุถึงองค์ประกอบของความมั่นคง 4 ด้าน คือ ความมั่นคงด้านการเมือง ความมั่นคงด้านการทหาร ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา ส่วน สุรชาติ บำรุงสุข (2547: 59) ได้ระบุถึงองค์ประกอบของความมั่นคง ที่มีความใกล้เคียงกัน คือ ประกอบด้วย ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากร ด้านมนุษย ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงในระดับท้องถิ่น และด้านยาเสพติด นอกจากนี้ ขจิตกัย นุรุษพัฒน์ (2549: 214) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของความมั่นคงว่า ประกอบด้วยหลายองค์ประกอบ คือ ความมั่นคงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา การป้องกันประเทศด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม องค์ประกอบของความมั่นคงแต่ละด้านส่งผลเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน หากองค์ประกอบใดมีจุดอ่อนก็จะส่งผลกระทบให้เกิดความไม่มั่นคงในองค์ประกอบด้านอื่นด้วย นอกจากนี้ องค์ประกอบของความมั่นคงแต่ละด้านมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เพียงแต่จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบด้านใดเป็นพิเศษ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระบอบเวลานั้น ๆ สำหรับรายละเอียดของความมั่นคงในแต่ละด้านนั้น ขจิตกัย นุรุษพัฒน์ (2549: 214-215) ได้ระบุถึงรายละเอียดขององค์ประกอบของความมั่นคงแต่ละด้านดังนี้

1.2.1 ด้านการเมือง ความมั่นคงด้านการเมือง แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการเมืองภายในประเทศ และด้านการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่ง ด้านการเมืองภายในประเทศ หมายถึง การมีสถาบันการปกครองที่เอื้ออำนวยประ โยชน์สุขแก่ประชาชน รัฐบาลมีเสถียรภาพสามารถบริหาร

ประเทศด้วยความราบรื่น บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนส่วนใหญ่มีความศรัทธา และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนระบอบการปกครองของประเทศและรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ นอกจากนี้ ฐปนรรต พรหมอินทร์ (2546: 298-299) ได้กล่าวถึงความมั่นคงด้านการเมือง ว่ามีคำสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 คำ คือ “ระบบการเมือง” “สถาบันทางการเมือง” และ “กระบวนการทางการเมือง” ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ดีที่สุด ดังนั้น ความมีเสถียรภาพ ความต่อเนื่อง ความมั่นคงของระบบการปกครองจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีความมั่นคงทางการเมือง ในส่วนของสถาบันทางการเมืองนั้น แม้ว่าหลายประเทศจะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย แต่หากพิจารณาในแง่ของสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง เป็นต้น หากพบว่าสถาบันเหล่านี้ขาดความเสถียรภาพ ความต่อเนื่อง ความมั่นคง และความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้ก็จะส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงด้านการเมือง สำหรับกระบวนการทางการเมืองก็จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงทางการเมืองเช่นกัน เพราะแม้ประเทศจะปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และมีสถาบันทางการเมือง แต่หากกระบวนการทางการเมืองไม่โปร่งใส ไม่ปกครองโดยนิติรัฐ ขาดการบริหารจัดการที่ดี และขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ความมั่นคงทางการเมืองก็คงไม่เกิดขึ้น

ส่วนด้านการเมืองระหว่างประเทศ หมายถึง การดำเนินงานทางการทูตอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดี มีการติดต่ออย่างใกล้ชิดกับทุกประเทศ สามารถดำเนินนโยบายต่อประเทศมหาอำนาจในลักษณะถ่วงดุลได้อย่างเหมาะสม อันก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุด ขณะเดียวกันชาติก็มีเกียรติและศักดิ์ศรี ได้รับการยอมรับนับถือจากนานาประเทศ หากประเทศมีความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวจะช่วยเสริมให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองภายในและด้านเศรษฐกิจของประเทศด้วย นอกจากนี้ ฐปนรรต พรหมอินทร์ (2546: 298-299) ได้กล่าวถึง ความมั่นคงด้านการเมืองระหว่างประเทศว่าเป็นการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ แม้ว่าความมั่นคงด้านการเมืองภายในประเทศจะมีอยู่ในระดับสูง แต่หากการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ราบรื่น มีการแทรกแซงทางด้านนโยบายต่างประเทศหรือการดำเนินการต่าง ๆ จากต่างประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมืองภายในประเทศได้เช่นกัน

1.2.2 ด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ประเทศชาติมีการพัฒนาทั้งในด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง การค้า เศรษฐกิจโดยส่วนรวมมีความเข้มแข็ง ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีรายได้พอเพียงกับสภาพความเป็นอยู่ตามฐานะของแต่ละบุคคล มีความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งความแตกต่างในรายได้และความเป็นอยู่ระหว่างคนจนกับคนรวยมีไม่มากนัก นอกจากนี้ รูปนรรต พรหมอินทร์ (2546: 299) ได้กล่าวถึงความมั่นคงด้านเศรษฐกิจว่า เป็นความสามารถ ในการจัดสรรหรือกระจายกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ออกไปสู่ประชาชนให้มีฐานะมีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ใกล้เคียงกัน มีรายได้ที่ไม่แตกต่างกัน มีความเสมอภาคและเป็นธรรม

1.2.3 ด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง การที่ประชากรมีคุณภาพ คนในชาติมี เอกภาพ มีความสามัคคี ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับความคุ้มครอง ทางด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างเพียงพอ มีการศึกษาโดยทั่วถึง ประชาชนยึดมั่น ในขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติ มีความเสมอภาคในการดำรงชีวิต และมีโอกาส ในการได้รับบริการต่าง ๆ จากรัฐอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ รูปนรรต พรหมอินทร์ (2546: 299-300) ได้กล่าวถึงความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยาว่า สังคมใดที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองให้มีความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างดีและทั่วถึง ประชาชนมีอาชีพ มีการศึกษา มีรายได้ มีชีวิต ความเป็นอยู่อย่างสุขสบาย หรือเมื่อประสบกับปัญหาใด ๆ ก็ได้รับการคุ้มครองจากระบวนการ ยุติธรรมตามขั้นตอนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ต้องวิตกกังวลกับปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรม จากสังคม ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยาที่จะคงมีอยู่ ในทางตรงข้ามหากสังคมใดที่ประชาชนมี ความเหลื่อมล้ำ แตกต่างกันมาก มีความรู้สึกวิตกกังวลต่อปัญหาต่าง ๆ เช่น โจรผู้ร้ายชุกชุม ปัญหา ขาดการศึกษา ปัญหายาเสพติด ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว และปัญหาความไม่สามารถ ปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เป็นต้น สังคมนั้นก็จะปราศจากความมั่นคง ด้านสังคมวิทยา สอดคล้องกับ สุรชาติ บำรุงสุข (2547: 60) ได้ระบุถึงปัญหาต่าง ๆ ในสังคมที่ ทำให้ความมั่นคงด้านสังคมวิทยาลดลง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการลักลอบนำแรงงาน ต่างด้าวเข้าประเทศ ปัญหาการลักลอบนำยาเสพติดข้ามประเทศ เป็นต้น

1.2.4 ด้านการป้องกันประเทศ หมายถึง การมีกำลังป้องกันประเทศที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ ในที่นี้นอกจากจะหมายถึง กำลังทหาร กำลังกึ่งทหารที่มีระเบียบวินัย มีประสิทธิภาพ มีกำลังใจสูงในการสู้รบแล้ว ยังรวมถึงการมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงด้วย เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศ สอดคล้องกับ รูปนรรต พรหมอินทร์ (2546: 299) ที่กล่าวถึงความมั่นคงด้านการทหาร ว่าประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) จะต้องมีกำลังทหารและหน่วยถืออาวุธต่าง ๆ ที่เชี่ยวชาญการรบ มีอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างเพียงพอในการป้องกันประเทศ
- 2) ทหารและหน่วยงานถืออาวุธจะต้องมีอุดมการณ์ มีวินัย มีขวัญกำลังใจ มีความเป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่จะสามารถเอาชนะศัตรูทั้งภายในและภายนอกประเทศ

1.2.5 ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่ศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานของประเทศสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชาติสามารถส่งเสริมการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ต้องพึ่งพาต่างชาติ ตลอดจนอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ นอกจากนี้ จะต้องมีความพร้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับประชาชนที่จะดำรงชีพได้อย่างสงบสุข ปลอดภัย และเจริญก้าวหน้า

กล่าวโดยสรุป คือ ความมั่นคงของประเทศชาติ ประกอบด้วยองค์ประกอบของความมั่นคง ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศ และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม องค์ประกอบแต่ละด้านมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การศึกษาครั้งใช้แนวคิดความมั่นคงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ส่วนความมั่นคงด้านการป้องกันประเทศไม่ได้ศึกษาเนื่องจากเป็นเรื่องของทหาร

1.3 ปัญหาของความมั่นคง

ประเทศจะมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความมั่นคงขององค์ประกอบด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่ง ขจัดภัย บุรุษพัฒน์ (2549: 215-216) ได้ระบุถึงปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและวิธีการจัดการ ปัญหาที่รุนแรงเหล่านั้นได้คือมีประสิทธิภาพเพียงใด ในสมัยก่อนปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติไม่ค่อยสลับซับซ้อนมากนัก และมักเป็นปัญหาที่ชัดเจนเข้าใจได้ง่าย เช่น ปัญหาการคุกคามอธิปไตยของกองกำลังต่างชาติ ปัญหาการบ่อนทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่ปัจจุบันนี้ปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงมีความหลากหลายร้ายแรง และสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น มีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขภายในประเทศ และเงื่อนไขที่มาจากภายนอกประเทศ เช่น ปัญหาความขัดแย้งในสังคม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาชายแดน เป็นต้น นอกจากนี้ สุรชาติ บำรุงสุข (2547: 61) ได้กล่าวถึงปัญหาการขยายตัวของการลงทุนที่จะเป็นตัวทำลายภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ นำไปสู่การเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์

ปัญหาของความมั่นคงด้านต่าง ๆ นี้ หากมีมากจะส่งผลให้ประเทศขาดความมั่นคงส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล แนวทางหนึ่งที่สามารถป้องกันปัญหาเหล่านี้ได้คือจะต้องกำหนดนโยบายของประเทศโดยมีเป้าหมายมุ่งสู่การสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข มีภูมิคุ้มกันปัญหาต่าง ๆ ที่สามารถคัดกรองสิ่งที่เป็นคุณและโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชน

1.4 ความมั่นคงของการเมืองท้องถิ่น

ความมั่นคงของการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 นโยบายความมั่นคงชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง นโยบายความมั่นคงของเทศบาลนครระยอง ซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังนี้

1.4.1 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นนโยบายระดับชาติที่มีเป้าหมายมุ่งสู่การสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข มีภูมิคุ้มกันปัญหาต่าง ๆ ที่สามารถคัดกรองสิ่งที่เป็นคุณและโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชน รวมทั้งสามารถแก้ไขสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของภัยคุกคาม เพื่อให้เกิดความมั่นคงที่ยั่งยืนและให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมให้ความสำคัญในการนำไปเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการในขอบเขตภารกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถสนองผลประ โยชน์แห่งชาติในทิศทางที่สอดคล้องกันและเป็นเอกภาพ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2552: www.nsc.go.th) ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งองค์กรภาครัฐภาควิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของสถานการณ์ความมั่นคงอย่างต่อเนื่องในระบอบที่มีการใช้นโยบายและความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 และพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทต่าง ๆ ข้อสรุปสำคัญจากเวทีการมีส่วนร่วมดังกล่าว บ่งชี้ว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับใหม่ ควรให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงภายในประเทศและการป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบใหม่เป็นลำดับต้น โดยเฉพาะการดูแลให้สังคมรู้เท่าทันและสามารถปรับตัวผ่านพ้นวิกฤติในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง สามารถป้องกันความเสี่ยงของการเกิดวิกฤติการใช้ความรุนแรงให้ได้มากที่สุด มีการจัดการให้คนในชาติสามารถอยู่ร่วมกันด้วยสันติวิธีได้ แม้มีความเห็นต่างกัน สามารถสร้างความเป็นธรรมและความยุติธรรมในสังคมรวมทั้งนำคุณธรรม จริยธรรม และวิถีชีวิตแห่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นความดีงามของ

สังคมไทยกลับคืนมา ทุกคนเห็นคุณค่าของสันติวิธีและความสมานฉันท์ภายในชาติ เป็นพลังในการเสริมสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญภาวะความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะภัยคุกคามข้ามชาติและวิกฤติจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีผลกระทบในวงกว้าง

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับปัจจุบันนี้ ประกอบด้วยนโยบาย 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นนโยบายเฉพาะหน้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมไทยผ่านพ้นสถานการณ์วิกฤติด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจไปได้โดยเกิดผลกระทบน้อยที่สุด ทุกฝ่ายภายในชาติเข้าใจและรู้เท่าทันสถานการณ์ที่เป็นจริง มีความไว้วางใจกัน พร้อมเผชิญและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ส่วนที่สองเป็นนโยบายในระยะ 5 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่เกื้อหนุนให้การพัฒนาทุกด้านดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ประชาชนภายในชาติมีความสมัครสมานสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามารถรักษาคุ้มครองผลประโยชน์สำคัญของชาติไว้ได้อย่างยั่งยืน สังคมไทยมีภูมิคุ้มกันจากความขัดแย้งและวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ประเทศไทยได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรีและความเชื่อมั่นจากนานาประเทศ

สถานการณ์ความมั่นคงในช่วงก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549 ประเทศไทยได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามความมั่นคงที่เป็นทั้งภัยในรูปแบบเดิมและภัยในรูปแบบใหม่ จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน ยากที่จะระบุภัยคุกคามได้ชัดเจน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายนอกประเทศกับปัจจัยภายในประเทศมากขึ้น ภัยคุกคามข้ามชาติเป็นภัยในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการก่อการร้ายสากล และอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความมั่นคงมากขึ้น ในขณะที่ภัยคุกคามในรูปแบบเดิม โดยเฉพาะจากการคุกคามของกำลังทหารขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง แต่การอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่างจากไทย ทั้งมีปัญหาคความหวาดระแวงกับไทย เป็นผลให้ระดับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผันผวนในบางช่วงเวลา และยังคงรู้สึกความตึงเครียดในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน

ขณะเดียวกันสังคมไทยบางส่วนได้ก้าวข้ามจากระบบอำนาจและอุปถัมภ์สู่สังคมนิยมมีส่วนร่วม อันเกิดจากการที่ประชาชนตื่นตัวกับกระแสการมีส่วนร่วมตามกรอบของรัฐธรรมนูญ และแรงกระตุ้นจากโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตย การค้าเสรี การปกป้องสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แต่กลไกที่ดูแลกติกาใหม่ของการเปลี่ยนผ่าน ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์และขาดความสามารถในการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ทั้งในระดับปัจเจกชุมชนและสังคมให้มีความเข้าใจบริบทของการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว เป็นปัจจัยที่ทำให้สังคมเกิด

ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าเพื่อเรียกร้องและปกป้องสิทธิของแต่ละฝ่ายด้วยวิธีการที่รุนแรง
นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ
ในการปรับจุดเน้นการรักษาความมั่นคงของชาติ ที่ให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับมิติความมั่นคงของ
ประชาชน โดยวางน้ำหนักการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันของทุกภาคส่วน การจัดการ
ความขัดแย้งโดยสันติวิธี การยอมรับให้เกียรติในคุณค่าของความเห็นที่แตกต่างและการปกป้อง
วิถีชีวิตของประชาชน การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ การเตรียมพร้อมกับการเผชิญ
เหตุการณ์และภัยพิบัติที่เป็นวิกฤติของชาติ การมีประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่เป็นศัตรู มีความจริงใจ
และไว้วางใจกัน และการสร้างคุณภาพความสัมพันธ์ในระบบความร่วมมือระหว่างประเทศและ
ป้องกันการแทรกแซงแสวงประโยชน์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ

ผลการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติในระยะของนโยบายความ
มั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549 พบว่าสถานการณ์ปัญหาความมั่นคงคลี่คลายไป ตามเป้าหมาย
ของนโยบาย ประเทศไทยมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับนานาประเทศ โดยมีกรอบข้อตกลงและ
กลไกความร่วมมือที่ชัดเจน สามารถสกัดกั้นป้องปรามและป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติได้อย่างมี
ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ความหวาดระแวงกับประเทศเพื่อนบ้านลดน้อยลง นำไปสู่การมีสภาพ
แวดล้อมที่เกื้อหนุนให้โครงการพัฒนาในกรอบความร่วมมือด้านต่าง ๆ กับประเทศเพื่อนบ้านและ
ในภูมิภาคขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่อง กลไกความร่วมมือในระดับท้องถิ่นสามารถจำกัดไม่ให้
ปัญหาความขัดแย้งในระดับพื้นที่กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกันลุกลามเป็นปัญหา
ระดับชาติ โดยสามารถหาข้อยุติในระดับท้องถิ่นได้เป็นส่วนใหญ่ การจัดระเบียบความมั่นคง
ในพื้นที่แนวชายแดน ทั้งในมิติพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงและในมิติของคนชายแดน โดยเฉพาะ
การแก้ปัญหาบุคคลที่มีปัญหาเรื่องสัญชาติดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ความขัดแย้งระหว่าง
ประชาชนกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ และจากการแย่งชิงทรัพยากรดิน
น้ำ ป่า ซึ่งเคยมีการใช้ความรุนแรงมีสถิติลดลง ด้วยการบริหารจัดการตามแนวทางสันติวิธีและ
การมีกลไก ตลอดจนเครือข่ายเผยแพร่ความรู้การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีกว้างขวาง
มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม พบว่าการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติในบางเรื่อง มีปัญหา
มาจากผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจเป้าหมายของนโยบาย และปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ยัง
ไม่ตอบสนองการปฏิบัติ นโยบายไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้การน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ
ยังมีอุปสรรคจากสถานการณ์ความมั่นคงที่แปรเปลี่ยนไปตามความผันผวนของปัจจัยภายใน
และภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เกิดสถานการณ์ความมั่นคงที่อยู่นอกเหนือ

การคาดการณ์ เป็นปัจจัยแทรกซ้อนปัญหาเดิมที่มีอยู่ เช่น ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และปัญหาวิกฤติความขัดแย้งทางด้านการเมืองและสังคม จนถึงขั้นเป็นภาระต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังมีการนำสถาบันพระมหากษัตริย์มาแอบอ้างเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

ในระยะของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550 - 2554 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปฏิรูปการเมือง มีแนวโน้มว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงภายในประเทศที่รุนแรง โดยเฉพาะการขาดความสามัคคีของคนในชาติ และการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ รวมทั้งการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขณะที่ปัญหาการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนปัญหาที่เป็นเรื่องสืบเนื่องจากอดีต เช่น ปัญหายาเสพติด ผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น ยังเป็นภัยคุกคามที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ทั้งยังจะต้องเผชิญกับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และโรคระบาดที่รุนแรงมากขึ้น จึงต้องมีการปรับกระบวนการทัศน์วิสัยทัศน์ในการจัดการกับปัญหา โดยพิจารณาสภาพของปัญหาแบบองค์รวม มองความเชื่อมโยงของผลกระทบอย่างรอบด้านและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นสาเหตุรากเหง้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาเชิงปรากฏการณ์ รวมทั้งเปิดพื้นที่ทางสังคมให้มีการสื่อสารสร้างการรับรู้ของคนภายในชาติให้ตระหนักถึงภาระที่ทุกคนต้องเผชิญกำลังร่วมกันเผชิญกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้อย่างมั่นคง

การเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคง มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย และมีผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของความมั่นคง ในส่วนของบริบทความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (2552: www.nsc.go.th) ได้ระบุถึงสาเหตุต่าง ๆ ที่ส่งผลให้บริบทความมั่นคงเปลี่ยนแปลง ดังนี้

- 1) ความเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูปการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2540

การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการรวม ศูนย์อำนาจการบริหาร สู่การกระจายอำนาจการบริหารอย่างกว้างขวาง ทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชนและส่งเสริมให้ประชาชนไทยมีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาคและมีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับ เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างฝ่ายบริหารให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพทางการเมืองทำให้สามารถบริหารประเทศได้ต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังส่งเสริมธรรมาภิบาลในระบบการเมืองและระบบราชการให้มีความสุจริต มีความชอบธรรมในการใช้

อำนาจ โดยมีองค์การอิสระตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับและทุกด้าน รูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นต้น ภาคประชาชนมีอิสระเพิ่มขึ้นในการเคลื่อนไหวทางการเมือง การบริหารงานของรัฐบาลต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามนโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชน

อย่างไรก็ตาม โดยสภาพโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์มายาวนาน ซึ่งเป็นระบบพึ่งพาระหว่างผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลกับผู้ที่ย่อนแอกกว่า ได้ส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ถูกเบี่ยงเบนเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงทางการเมืองหลายประการ เช่น การสรรสร้างนโยบายบางด้านที่ทำให้ประชาชนต้องพึ่งพารัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลมากกว่าที่จะพึ่งพาตนเอง การครอบงำการเมืองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานช่วงชิงอำนาจการปกครองประเทศซึ่งขัดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย และการอาศัยอำนาจทางการเมืองแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งตลอดจนการทำงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชัน ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องแบกรับภาระปัญหาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เป็นต้น

2) สถานะความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการประเทศตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ใช้ในการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักที่ยึดโยงทำให้สังคมมีกติกาการอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข โดยที่หลักนิติธรรมจะต้องเริ่มจากการบัญญัติกฎหมายที่เป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้งประชาชนมีความเคารพและเชื่อมั่นต่อกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงแข็งแรงให้กับสังคม แต่ปรากฏว่าประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนมากที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งกระบวนการแก้ไขและออกกฎหมายในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องและสะท้อนความเป็นจริงของปัญหา รวมทั้งล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ สำหรับในด้านการบังคับใช้กฎหมายนั้น ยังมีบางส่วนที่ละเว้นการปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมาย มีการเลือกปฏิบัติและดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดด้วยความอคติ ความไม่รู้ การเห็นแก่ประโยชน์และพวกพ้อง อีกทั้งประชาชนบางส่วนยังไม่เชื่อมั่นต่อความยุติธรรมและความเป็นธรรมตามกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมเป็นอย่างมาก

3) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภาวะ โลกไร้พรมแดน

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภาวะ โลกไร้พรมแดน ซึ่งมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เป็นผลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย การขยายตัวของทุนนิยม โดยมีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี การแพร่กระจายของกระแสสิทธิมนุษยชน กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของการบริโภคข้อมูลข่าวสาร

ผลจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้สังคมไทยดั้งเดิมที่เคยมีความเอื้ออาทรกัน และมีสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็ง เช่น ชุมชน วัด และ โรงเรียน เป็นต้น ทำหน้าที่ขัดเกลาทางสังคมบนฐานความรู้ทางศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงาม ซึ่งช่วยให้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมยุติลงได้ โดยไม่ใช้ความรุนแรงและคนมีความรักสามัคคีได้เปลี่ยนเป็นสังคมที่แก่งแย่งแข่งขัน มุ่งสร้างรายได้เปรียบเอาชนะกัน โดยละเลยคุณธรรม จริยธรรม และการเสริมสร้างสถาบันครอบครัวอันเป็นหลักพื้นฐานของสังคม เป็นผลให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมที่ปรับตัวช้า และขาดการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง คนรุ่นใหม่ที่จะเป็นอนาคตของชาติ ตกเป็นเหยื่อของกระแสค่านิยมทางวัตถุ สถานะทางสังคมที่เคยเข้มแข็งถูกบั่นทอนจากค่านิยมบริโภค การแข่งขันเพื่อเอาชนะกัน ส่งผลให้ชุมชนฐานรากอ่อนแอและสังคมเปราะบาง ขาดทิศทางและความพร้อมในการพัฒนาอย่างมีเป้าหมายที่เหมาะสมกับภาวะ โลกไร้พรมแดน

4) การเคลื่อนตัวของกระแสอัตลักษณ์นิยม

การเคลื่อนตัวของกระแสอัตลักษณ์นิยม ภาวะ โลกไร้พรมแดน ได้ส่งผลให้การครอบงำของกระแสทุนนิยมกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ประเทศที่มีศักยภาพเหนือกว่าได้ดูดซับดึงดูดวงทรัพยากรของประเทศที่อ่อนแอกว่า และเกิดการรุกรานทางวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตที่เป็นอัตลักษณ์ดั้งเดิม ทำให้กลุ่มคนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกที่รู้สึกว่าคุณค่ากำลังถูกเอาเปรียบและถูกเบียดขับให้อยู่ชายขอบ ออกมาเคลื่อนไหวด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อปกป้องทรัพยากรและวิถีชีวิต วัฒนธรรม ที่ถูกรุกรานจากกระแสดังกล่าว

สถานการณ์ข้างต้นเป็นแรงกระตุ้นให้กลุ่มคนส่วนน้อยที่มีถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยแต่ดั้งเดิมซึ่งมีวัฒนธรรมแตกต่างกับคนส่วนใหญ่ ได้เคลื่อนไหวเพื่อปกป้องทรัพยากร วิถีชีวิตและวัฒนธรรมเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังแสดงออกซึ่งความต้องการให้รัฐและสังคมใหญ่ยอมรับในอัตลักษณ์และความต่างทางวัฒนธรรม แต่โดยที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐและสังคมไทยบางส่วนยังไม่ปรับเปลี่ยนวิธีคิด มองว่าคนส่วนน้อยต้องปรับตัวเข้ากับสังคมใหญ่

สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยผลักดันให้การแสดงออกของคนส่วนน้อยท่ามกลางกระแส อคติทัศนนิยม และภายใต้ภาวะกดดันจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนในอดีต มีลักษณะ ของการใช้ความรุนแรงในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น รวมทั้งเป็นแรงหนุนการเกิดและ การขยายตัวของแนวคิดการใช้ความรุนแรง

5) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดความ สมดุล

ประเทศไทยตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าเขตร้อนที่มีความสำคัญในการเป็นแหล่ง อาหารและสมุนไพรที่สำคัญของโลก ซึ่งสามารถเป็นทุนหล่อเลี้ยงประชาชนไทยได้เป็นอย่างดี ตั้งแต่อดีต อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐและการขาดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน รวมทั้งภาคประชาชนยัง ขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุรักษ์และคุ้มครองอย่างแท้จริง ได้ส่งผลให้ภาวะการณ์ พัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง จนเกิดภาวะเสื่อมโทรม และ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อการถูกทำลายอย่างไม่หยุดยั้ง ประกอบ กับยังขาดกลไกรับผิดชอบในการป้องกันมิให้ต่างชาติใช้ความร่วมมือด้านการวิจัย เกี่ยวกับ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง ฉกฉวยประโยชน์จากการจดลิขสิทธิ์ ครอบครอง อีกทั้งการขาดบุคลากรและองค์ความรู้เท่าทันในเรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์

สภาพดังกล่าว นอกจากทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขยายเพิ่มขึ้นแล้ว ยังนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งการแย่งชิงทรัพยากร ระหว่างรัฐกับชุมชนหรือระหว่างชุมชนด้วยกันเองในหลายพื้นที่ กลายเป็นปัญหาการเผชิญหน้า ที่เปราะบางต่อการถูกแทรกแซง รวมทั้งเป็นเหตุส่งผลทำให้สภาวะแวดล้อมของโลกเปลี่ยนแปลง สู่ภาวะโลกร้อนรวดเร็วขึ้น ทั้งทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงต่อ มนุษยชาติ และต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกายภาพของโลก

6) การเปลี่ยนรูปแบบของภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศ

ในสถานการณ์ปัจจุบันยังไม่ปรากฏแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้ง ซึ่งนำไปสู่การใช้กำลังทหารกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับความตึงเครียดของความขัดแย้งใน ภูมิภาคได้คลี่คลายลงเป็นลำดับ และนำไปสู่บรรยากาศการสร้างความเข้าใจและพัฒนายกระดับ ความสัมพันธ์อันจะนำไปสู่ความร่วมมือที่ใกล้ชิดต่อกัน โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริม ความสัมพันธ์ทางการทูตในเชิงป้องกันมากขึ้น แม้จะมีความขัดแย้งอยู่บ้างแต่เป็นเพียง

ปรากฏการณ์ปกติที่ส่งผลกระทบต่อระดับต่ำและค่อนข้างจำกัดเฉพาะพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น หากไม่ได้รับการแก้ไขให้ยุติลงด้วยเวลาที่รวดเร็วและเหมาะสมแล้ว อาจขยายลูกกลมจนถึงขั้นใช้กำลังทหารขนาดใหญ่ได้ ดังนั้นความเสี่ยงที่จะเกิดภัยคุกคาม ความมั่นคงด้านการทหารจึงยังคงมีโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นได้

สำหรับพื้นที่ชายแดนซึ่งเคยเป็นพื้นที่ปิดนั้น ได้เปลี่ยนสภาพไปสู่พื้นที่ เปิดกว้างเพื่อการติดต่อคมนาคม การค้า และการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น เกิดสภาวะแวดล้อมที่เกื้อหนุน ให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนช่วยเหลือจากกองทัพ แต่ เนื่องจากพื้นที่ชายแดนมีขอบเขตกว้างขวางและมีปัญหาเส้นเขตแดนที่ยังไม่ชัดเจนอีกหลายพื้นที่ ประกอบกับมีปัจจัยจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านที่กระทบต่อชายแดน และพื้นที่น่านน้ำ จึงยังคงมีปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงเกิดขึ้นและดำรงอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเฝ้าตรวจชายแดน การสกัดกั้นป้องกันการหลบหนีเข้าเมือง การขนยาเสพติดและสิ่งผิด กฎหมาย การรุกล้ำของกองกำลังติดอาวุธขนาดเล็กบริเวณชายแดน การละเมิดน่านน้ำโดยเฉพาะ จากการประมงผิดกฎหมาย อาชญากรรม และการก่อการร้ายทางทะเล การละเมิดน่านฟ้า โดยเฉพาะการบินล้ำแดน การจารกรรมข้อมูลด้านการป้องกันประเทศด้วยเทคโนโลยีอากาศและ อวกาศ และการก่อการร้ายต่ออากาศยานพาณิชย์ในขณะเดียวกันประเทศในภูมิภาคบางประเทศ ยังมุ่งสะสมอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง และบางประเทศได้พัฒนาขีดความสามารถของ ยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยีทางทหารอย่างต่อเนื่อง

สภาพการณ์ข้างต้นส่งผลให้กองทัพต้องแบกรับภาระด้านการป้องกัน ประเทศและการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาติทั้งในและนอกประเทศ ประกอบกับต้องเพิ่ม บทบาทที่เกื้อกูลต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการรักษาสันติภาพ ตามคำร้องขอของสหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศ ในขณะที่การมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนกับกองทัพในภารกิจการป้องกันประเทศยังไม่กว้างขวางและต่อเนื่องเท่าที่ควร

7) การเตรียมพร้อมแห่งชาติ

สถานการณ์ภัยพิบัติอันเกิดจากสาธารณภัยและภัยความมั่นคง เป็นภัย คุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งมีระดับความรุนแรงเกินที่หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวจะมีขีดความสามารถ ในการจัดการกับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที โดยที่การดำเนินงานเตรียม ความพร้อมของชาติในปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการในการประสานและเชื่อมโยงแผน ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติกับแผนป้องกันประเทศ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดกรอบ ที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน การขาดการกำหนดการบัญชาการที่มีเอกภาพ การขาดการฝึกซ้อม

รวมทั้งการขาดการบูรณาการระบบสื่อสารในสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การบริหารจัดการด้านการเตรียมพร้อมแห่งชาติขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรจะเป็น สภาพการณ์ข้างต้นจึงเป็นจุดอ่อนที่ส่งผลให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ก่อความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในชาติรวมทั้งความมั่นคงของประเทศ

8) การขยายตัวของความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค

ในทศวรรษที่ผ่านมาสถานการณ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ได้พัฒนาสู่ทิศทางการมีความร่วมมือที่ดีต่อกัน เพราะต่างเห็นความสำคัญของความร่วมมือ เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาที่แตกต่างกัน และเพิ่มพูนอำนาจการแข่งขันไปด้วยกัน จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างกรอบความร่วมมือในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี ยุทธศาสตร์ในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจด้วยการใช้ปัญหาที่เผชิญร่วมกันเป็นตัวตั้งและช่วยเหลือกันในการร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหา การเรียนรู้ซึ่งพากัน โดยใช้มิติทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยยึดโยงเพื่อทำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อกัน มีโครงการความร่วมมือด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นโดยต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนทั้งในระดับรัฐบาลและประชาชน ทางด้านการพลังงาน การท่องเที่ยว และการคมนาคม โดยการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค เพื่อใช้เป็นเส้นทางติดต่อแลกเปลี่ยน ด้านสินค้าและบริการ และการเดินทางข้ามแดนที่มีการผ่อนคลายเป็นให้ความสะดวกมากขึ้น

อย่างไรก็ตามในขณะที่มีการขยายตัวทางการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน การเตรียมความพร้อมของไทยยังไม่ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะจุดอ่อนของระบบการเฝ้าตรวจชายแดน เอกภาพการปฏิบัติในพื้นที่และผลประโยชน์ ผิดกฎหมาย ประกอบกับยังมีปัญหาจากปัจจัยในประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดปัญหา การอพยพเข้ามาเพื่อหางานทำ การผลิตและลักลอบนำเข้ายาเสพติด การสู้รบพื้นที่ใกล้ชายแดน และผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อเดินทางไปประเทศที่สาม รวมทั้งจุดอ่อนที่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่รัฐและสังคมไทยโดยรวมยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเรียนรู้เข้าใจประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในมิติด้านภาษา วัฒนธรรม และวิถีชีวิต ทำให้ได้รับประโยชน์จากการขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านน้อยกว่าที่ควร

9) การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ

ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เป็นปัญหาข้ามชาติ โดยเฉพาะการก่อการร้าย สาทกลและอาชญากรรมข้ามชาติ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีความรุนแรง ซับซ้อนและขยาย

เครือข่ายสร้างความเสียหายไปแทบทุกภูมิภาคของโลก จึงมีการปรับตัวเพื่อเตรียมความพร้อมเผชิญภัยคุกคามในรูปแบบใหม่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการใช้ช่องทางและข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวิธีการที่ช่วยสกัดกั้น ป้องปราม และปราบปรามที่ได้ผล ในกรณีของประเทศไทยได้มีการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการต่อต้านภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ เจ้าหน้าที่มีโอกาสได้รับการเรียนรู้ทางทักษะ และวิธีการทางเทคนิค จากความร่วมมือระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีบุคลากรที่ชำนาญในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ในด้านของกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาตินั้น ได้มีนโยบายแนวทางและมาตรการในการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยเฉพาะในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่าง ๆ มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นเอกภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายสากล ได้พัฒนารูปแบบและวิธีการปฏิบัติที่ซับซ้อนมากขึ้น เพื่อหลบเลี่ยงการพิสูจน์ทราบ และการปราบปรามจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและกลุ่มก่อการร้ายสากล ยังมีเครือข่ายการค้าเงินอย่างเป็นระบบและทันสมัย ไม่ว่าจะในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาค เงินรายได้จากอาชญากรรมข้ามชาติโดยเฉพาะการลักลอบค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค้ำมนุษย์ การฟอกเงิน และการปลอมแปลงเอกสาร สามารถหล่อเลี้ยงเป็นทุนสนับสนุนปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายสากลได้ ที่สำคัญปัญหายังเกี่ยวข้องกับหลายประเทศ ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง กรณีของประเทศไทยแม้ยังไม่ตกเป็นเป้าหมายโดยตรงของกลุ่มก่อการร้ายสากล แต่กลุ่มก่อการร้ายสากลได้ใช้ประเทศไทยเป็นพื้นที่โจมตีฝ่ายตรงข้ามหลายครั้ง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่าง ๆ อาทิ นโยบายเปิดกว้างด้านการท่องเที่ยว ความสะดวกของการเดินทางข้ามพรมแดน ปราบปรามการฉ้อโกงภัยคุกคามเหล่านี้มีผลกระทบต่อสังคมและวิถีชีวิต เป็นการฉุดรั้งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

10) การเปลี่ยนแปลงของระบบความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ

โครงสร้างระบบความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจและทางทหารของประเทศอภิมหาอำนาจเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ได้รวมกลุ่มเป็นพันธมิตรเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และความมั่นคง เช่น สหภาพยุโรป ประชาคมมุสลิม เป็นต้น การเพิ่มอิทธิพลของจีนที่อาจมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจใกล้ถึงจุดที่อาจเท่าเทียมกับอภิมหาอำนาจได้ในทศวรรษนี้ ในขณะที่อินเดีย

ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ต่างมีเป้าหมายเป็นผู้มีบทบาทนำในภูมิภาคเช่นกัน ระบบชั่วคราวเดียวจึงมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปสู่ระบบหลายชั่วคราวได้ แม้ว่าความร่วมมือด้านความมั่นคงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีผลประโยชน์ซ่อนเร้นอยู่ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ยังอยู่ในทิศทางสร้างดุลยภาพในทางเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงมากกว่าเป็นการเผชิญหน้า

11) สถานะความเชื่อมั่นในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศ

วิธีคิดของสังคมไทยในอดีตที่พาชาติผ่านพ้นวิกฤติต่าง ๆ มาได้ด้วยการมีจุดยืน มีทิศทาง มียุทธศาสตร์ที่มาจากภูมิปัญญาและความชาญฉลาดในการใช้พลังอำนาจทางวัฒนธรรมที่มีความเมตตา เห็นอกเห็นใจผู้ยากไร้ที่หลบหนีภัยสงครามจากความขัดแย้งในประเทศเพื่อนบ้าน ให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว การต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ด้วยการใช้การเมืองนำการทหารซึ่งเป็นแนวทางสันติวิธี การปฏิบัติตามกรอบกติกาและพันธกรณีที่มีต่อสหประชาชาติอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะบทบาทที่ต่อเนื่องในการส่งเสริมสนับสนุนการรักษาสันติภาพ การจัดการความขัดแย้งระหว่างประเทศด้วยสันติวิธี ทั้งหมดนี้เป็นจุดแข็งที่ทำให้นานาประเทศยอมรับในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศไทย และมีความเชื่อมั่นในการดำรงสัมพันธ์ไมตรีที่ใกล้ชิดและต่อเนื่องเรื่อยมา

อย่างไรก็ตามในช่วงที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่บริบทใหม่ของการพัฒนาที่ส่งผลให้เกิดค่านิยมทางสังคมที่เน้นการไต่หาทางวัตถุ ทำให้เกิดวัฒนธรรมของการแข่งขันกลบวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน นำไปสู่สภาพของสังคมวัฒนธรรมที่อ่อนแอ ประกอบกับระบบการเมืองเชิงอำนาจส่งผลให้เกิดสภาพการเลือกปฏิบัติต่อประชาชน เนื่องจากถูกจำกัดความว่าเป็นคนละฝ่าย และเหตุขัดแย้งที่อยู่ในวิสัยที่เคยคลี่คลายได้ในอดีตได้แปรเปลี่ยนเป็นความขัดแย้งที่เกิดการแบ่งฝ่าย ช้ำเกิดข้อกังขาจากนานาประเทศเกี่ยวกับความเป็นจริงของเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนจากรายงานขององค์กรในต่างประเทศ สถานการณ์เช่นนี้มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติและเกียรติศักดิ์ศรีของประเทศ

สำหรับรายละเอียดของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 จะประกอบด้วย วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เฉพาะหน้า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550-2554) และปัจจัยแห่งความสำเร็จ ซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังนี้

1) วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ

วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ มีรายละเอียดสองส่วน ในส่วนของวิสัยทัศน์ด้านความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2552:

www.nsc.go.th) ระบุถึง สังคมไทยว่ามีสถานะแวดล้อมที่เอื้อให้ประชาธิปไตยพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง และเกื้อกูลต่อความมั่นคงของประชาชน คนในชาติมีความสามัคคี มีทัศนคติที่ดีต่อกัน มีคุณธรรมและจิตสำนึกสาธารณะ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้ความหลากหลายทางความคิด วิถีชีวิต และวัฒนธรรม สามารถจัดการความขัดแย้งได้ด้วยสันติวิธี โดยไม่แปรเปลี่ยนเป็นความรุนแรง ให้ความสำคัญกับการปกป้องวิถีชีวิตของประชาชนและกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม รู้เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและมีความพร้อมในการเผชิญปัญหา สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาคด้วยความมีสติ สามารถดำรงการพัฒนาประเทศที่รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้อย่างยั่งยืน มีขีดความสามารถในการปกป้องอธิปไตยของชาติ อยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างฉันท์มิตร มีความน่าเชื่อถือและมีสถานะของประเทศที่มั่นคงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติ ในการดำรงสถานะของประเทศ ให้มั่นคงและยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ความมั่นคงที่มีความซับซ้อน รุนแรงและเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง โดยเฉพาะการเผชิญกับปัญหาเอกภพภายในชาติ และภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2552: www.nsc.go.th) ได้กำหนดให้ผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นเป้าหมายหลักอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวมในชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ
 - (2) การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืน ของสถาบันหลักของชาติ
 - (3) ความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติ
 - (4) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ
 - (5) ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
 - (6) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติ
 - (7) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน
 - (8) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ
- 2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเฉพาะหน้า

โดยที่สภาวะวิกฤติในปัจจุบันเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันทั้งด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยในด้านการเมืองนั้นประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการเมืองที่ใช้

อำนาจเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การบริหารราชการที่ไม่โปร่งใสขาดธรรมาภิบาล ผลจากเศรษฐกิจทุนนิยมที่ขาดความสมดุล ได้สร้างวัฒนธรรมความไม่พอเพียง เกิดความแตกแยก อันเนื่องจากการตกอยู่ในกระแสทางการเมืองที่ทำให้เกิดการแบ่งฝ่าย และปัญหาความไม่สงบ ในชายแดนภาคใต้ ที่กลายเป็นวิกฤติความมั่นคงในระดับประเทศ จึงกำหนดนโยบายความมั่นคง แห่งชาติเฉพาะหน้าไว้ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์

ก. เพื่อให้สังคมไทยผ่านพ้นสถานการณ์วิกฤติไปได้โดยเกิด

ผลกระทบน้อยที่สุด

ข. เพื่อให้เกิดพลังความสามัคคีของคนในชาติ และทุกคน ทุกฝ่าย เข้าใจสถานการณ์จริง พร้อมเผชิญและแก้ไขปัญหาร่วมกัน

(2) นโยบาย

ก. สร้างความเชื่อมั่นกับสาธารณชนและประชาคมระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้ชัดเจน โดย ป้องกัน ปัญหาความขัดแย้งสืบเนื่องจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่มีพลัง นำปัญญาที่เป็นกลาง อยู่นอกความขัดแย้ง และเป็นที่ยอมรับของสังคม เข้ามามีบทบาททำความเข้าใจต่อคนในชาติ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักต่อข้าราชการทุกฝ่ายในความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองสร้างวัฒนธรรมใหม่ ในการรณรงค์ทางการเมืองที่มุ่งเน้นสรรหาบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรมทางการเมือง มีความรู้ ความสามารถ และเป็นมืออาชีพ เข้าสู่ระบบการเลือกตั้งโดยเอาชนะทางการเมืองด้วยพลังทาง ปัญญามากกว่าพลังอิทธิพลเชิงอำนาจ ให้ต่างประเทศมีความเข้าใจที่ถูกต้องและมั่นใจใน เสถียรภาพและศักยภาพของประเทศไทย

ข. พัฒนาการใช้สันติวิธีและความร่วมมือของกลุ่มพลังวัฒนธรรม เพื่อลดการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายตามหลัก นิติธรรม และ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้กฎหมายมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทุกหมู่เหล่าอย่างเท่าเทียมกัน ยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์เป็นฐานหลักที่สำคัญในอันที่ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในนิติการปฏิบัติการปราบปรามผู้กระทำความผิด และในนิติ การดำเนินกระบวนการยุติธรรม ไม่ย้อนกลับมาเป็นเงื่อนไขข้ออ้างการใช้ความรุนแรง ยึดมั่นใน หลักการเข้าใจ เข้าถึงและพัฒนา กำหนดรูปแบบการจัดระบบรักษาความปลอดภัยใหม่ โดยให้มี การวางแผนร่วมกับชุมชน เพื่อพัฒนากลไกที่สามารถไว้วางใจร่วมกันได้ระหว่างภาครัฐกับภาค

ประชาชน ทั้งนี้มาตรการที่ใช้ต้องมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเชื่อมั่นร่วมกันที่นำไปสู่การลดใช้อาวุธและกำลังทหารในพื้นที่ในที่สุด ให้มีการจัดการด้านการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคง และรู้เท่าทันสถานการณ์ เพื่อไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้ใช้ความรุนแรง สร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนาทักษะการเผชิญหน้าความขัดแย้งด้วยสันติวิธีกับข้าราชการและประชาชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ และปฏิบัติการสร้างสันติโดยไม่ใช้อาวุธในกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน ส่งเสริมโครงการและกิจกรรมที่นำไปสู่การทำงานร่วมกันในชุมชนของกลุ่มพลังวัฒนธรรม ทั้งผู้นำศาสนา ผู้นำหมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชน ในการป้องกันเหตุร้าย ส่งเสริมการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทุกฝ่ายที่มีความเห็นหรืออุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ เพื่อศึกษาทางเลือกที่เหมาะสม เพิ่มระดับและความต่อเนื่องของการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศโลกมุสลิม ทั้งในระดับเจ้าหน้าที่และในระดับผู้บริหาร เพื่อมิให้เกิดช่องว่างเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ

ค. เสริมสร้างการเตรียมความพร้อมของสังคมในการเผชิญกับสถานการณ์การใช้ความรุนแรง โดยให้ความรู้ ความเข้าใจ ต่อภาคประชาชนเกี่ยวกับการระงับภัยและการแจ้งเตือนภัย เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการเป็นเครือข่ายป้องกันภัยและลดความเสี่ยงจากการใช้ความรุนแรง จัดทำมาตรการเพื่อเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานเตรียมความพร้อม

3) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550-2554)

(1) วัตถุประสงค์

ก. เพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงในการเป็นศูนย์รวมจิตใจและความรักสามัคคีของคนในชาติ

ข. เพื่อให้ระบบการเมืองและระบบราชการดำเนินไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ตรวจสอบได้ มีการบริหารจัดการประเทศตามหลักนิติธรรม และเอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในทุกกระดับ

ค. เพื่อเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมให้คนภายในชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้ความเห็นต่างและความหลากหลายทางวัฒนธรรม เคารพศักดิ์ศรีความเท่าเทียมกันของความเป็นมนุษย์และมีความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อจัดการกับความขัดแย้งในสังคมโดยสันติวิธี

- ง. เพื่อให้เกิดความสมดุล ความมั่นคง และความยั่งยืนใน การพัฒนาและบริหารประเทศ รวมทั้งลดความเสี่ยงจากการแข่งขันในกระแสโลกาภิวัตน์
- จ. เพื่อให้การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติมีความสมดุลกับ การขยายตัวของการพัฒนาประเทศ และสามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพจากการถูกแสวงประโยชน์โดยต่างประเทศ
- ฉ. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชาติในการป้องกันประเทศให้มีความเข้มแข็ง และสามารถผนึกกำลังทุกภาคส่วนเป็นพลังเสริมภารกิจของกองทัพในการเผชิญ กับภาวะภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศได้ทุกรูปแบบ รวมทั้งให้กองทัพมีบทบาทในการรักษา สันติภาพของโลกในกรอบของสหประชาชาติ เพื่อส่งเสริมเกียรติภูมิของประเทศไทยในประชาคม โลก โดยไม่ก่อผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ ตลอดจนการร่วมบรรเทาภัยพิบัติ ทางธรรมชาติทั้งภายในประเทศและในภูมิภาคใกล้เคียง
- ช. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของระบบการเตรียมความพร้อม แห่งชาติในทุกขั้นตอนของการเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่ สามารถนำทรัพยากรและเครื่องมือ จากทุกภาคส่วนมาใช้ในการบริหารเหตุการณ์ภายใต้ภาวะวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน
- ซ. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการกับปัญหา การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกัน แก้ไข ปัญหาและลดความเสี่ยงจากภัยคุกคาม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการระวัง ป้องกันการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ
- ฌ. เพื่อให้เกิดสภาวะแวดล้อมในเชิงสร้างสรรค์ของการอยู่ร่วมกับ ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาค บนพื้นฐานของความไว้วางใจ ความเข้าใจและเคารพ ในความแตกต่างทางวัฒนธรรม มีความร่วมมือที่จริงใจเป็นพลังการพัฒนาาร่วมกันและเพิ่ม ภูมิคุ้มกันจากอิทธิพลภายนอกภูมิภาค
- ญ. เพื่อรักษาภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของประเทศไทยใน ประชาคมโลก และขยายการยอมรับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นทางเลือกใหม่ในการพัฒนา และบริหารประเทศให้ก้าวทันโลกาภิวัตน์อย่างปราศจากความเสี่ยง
- ฎ. เพื่อพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ในมิติด้านความมั่นคง ให้มี คุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกสาธารณะ รวมทั้งมีความพร้อมในการเผชิญกับภัยคุกคาม ความมั่นคงรูปแบบใหม่ มีความรู้ความเข้าใจมิติวัฒนธรรม วิถีชีวิต วิถีคิดของประเทศไทยเพื่อนบ้าน

และปรับตัวให้สอดคล้องกับพลวัตรของโลก

(1) นโยบาย

ก. เสริมสร้างจิตสำนึกของคนในชาติให้มีความจงรักภักดี เทิดทูน และปฏิบัติตนเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นศูนย์รวมจิตใจและความสามัคคีภายในชาติอย่างมั่นคงและยั่งยืน

ข. เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ และรากฐานประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในระดับชุมชน โดยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการควบคุมการเลือกตั้งให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม สร้างความยุติธรรมและความเป็นธรรมในสังคมด้วยการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการพัฒนาและบริหารจัดการประเทศ เสริมสร้างประสิทธิภาพการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สมดุลระหว่างการเป็นองค์กรทางการเมือง หน่วยงานราชการ และองค์กรประชาชน โดยปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้ความสำคัญกับการสร้างการเรียนรู้ทางด้านกฎหมายและการบริหารจัดการชุมชนแบบมีส่วนร่วมให้สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดตั้งกลไกการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น โดยอาจเป็นรูปแบบสภาองค์กรชุมชนท้องถิ่น ทำหน้าที่สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการคน โดยคำนึงถึงมิติทางวัฒนธรรม การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี การอนุรักษ์และการจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างสมดุล มั่นคง และยั่งยืน การสร้างความเป็นธรรมในชุมชน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการอำนวยความสะดวกในชุมชนและขยายเป็นเครือข่ายเชื่อมต่อกันในแนวราบคู่ขนานไปกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการจัดกิจกรรมสานเสวนาระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนและในระหว่างประชาชน

ค. พัฒนาความสามัคคีกันที่ เสริมสร้างความรักชาติและเอกภาพของคนในชาติ โดยผลักดันให้เกิดวาระแห่งชาติในการฟื้นฟูความสามัคคีกันภายในชาติ ให้ยึดมั่นในความรักชาติ มีความสามัคคี ตลอดจนตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในการเสริมสร้างเอกภาพของคนในชาติ ส่งเสริม เผยแพร่องค์ความรู้ในการใช้สันติวิธีทั้งในภาครัฐและในภาคประชาชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการความขัดแย้ง ให้มีการจัดหลักสูตรการศึกษา เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ ความเข้าใจ แนวคิดและแนวทางสันติวิธีที่ชัดเจน โดยกำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาทั้งในและนอกระบบ สำหรับกลุ่มเป้าหมายทุกภาคส่วนและทุกระดับ เสริมสร้างความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนไทยให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน

ครอบครัวและเรื่องหลักการศึกษาความเป็นมนุษย์และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชากรที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายในประเทศ นำไปสู่การปรับทัศนคติเพื่อให้มีการปฏิบัติต่อประชากรกลุ่มดังกล่าวอย่างเป็นธรรม มีความเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถคาดการณ์อนาคตได้และมีส่วนร่วมในการป้องกันพฤติกรรมในเชิงลบที่มีผลต่อความมั่นคงทางสังคม ส่งเสริมการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรม โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างการยอมรับสังคมและผู้คนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อให้มีทัศนคติที่ดีมีความรู้ลึกเป็นพวกเดียวกันและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ส่งเสริมและสนับสนุนทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน เรียนรู้แนวคิดและแนวทางสันติวิธีเพื่อให้สามารถเผชิญสถานการณ์ความขัดแย้งด้วยความมีสติและรู้เท่าทันสถานการณ์ รู้จักการใช้เหตุผลในการวิเคราะห์และจัดการกับความขัดแย้งบนพื้นฐานของความเป็นจริง ไม่มองผู้ที่ขัดแย้งเป็นฝ่ายตรงข้าม

ง. เสริมสร้างความสมดุล มั่นคง และยั่งยืนในระดับฐานราก โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำรงอยู่และการปฏิบัติตนของคนในชาติ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับประเทศ สร้างระบบเตือนภัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอิสระจากการเมืองและให้ข้อมูลต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สังคมรู้สถานการณ์และการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ทั้งด้านการเงิน การคลังของประเทศ และเอื้อต่อการสร้างความคุ้มกันและลดความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายด้านการเงิน การคลังและเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการดำรงชีวิตภายใต้ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจของประเทศและระบบเศรษฐกิจโลก

จ. สร้างคุณภาพของการบริหารจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพ โดยสร้างจิตสำนึกของความรัก ความหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม เผยแพร่ความรู้ สร้างจิตสำนึก และปรับปรุงมาตรการการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน พิจารณาทางเลือกของการพัฒนาและการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างยั่งยืน และสนับสนุนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอื่นทดแทน สร้างระบบเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของสถานการณ์และความเสี่ยงของภัยคุกคาม สนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยด้านทรัพยากรชีวภาพโดยคนไทย กำหนดมาตรการหรือกฎหมายในการปกป้องไม่ให้ต่างชาติเข้ามาลักลอบฉวยผลประโยชน์

ส่งเสริมให้ชุมชนมีจิตสำนึกและรู้จักปกป้องผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพยากรชีวภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย แผน หรือ โครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นต้นและในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนา เพื่อป้องกันหรือลดความขัดแย้งในสังคม สร้างระบบความยุติธรรมเฉพาะในการพิจารณาประเด็นปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งจากโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน จัดให้มีกลไกและระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแนวเขตชายแดน รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลกระทบจากภายนอกประเทศ

ฉ. เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ โดยพัฒนากองทัพให้มีโครงสร้างกำลังกองทัพที่เหมาะสม สนับสนุนให้กองทัพมีระบบอาวุธและระบบการแจ้งเตือนภัยทางทหาร พัฒนาศักยภาพในการป้องกันประเทศ ด้วยการฝึกกำลังจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ นำศักยภาพของกองทัพในยามปกติเข้ามาช่วยเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติและการพัฒนาประเทศ พัฒนาความร่วมมือทางทหารและความเข้าใจอันดีกับกองทัพของประเทศเพื่อนบ้าน

ช. เสริมสร้างศักยภาพการจัดการปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญกับการมียุทธศาสตร์ป้องกันการค้าการร้าย โดยการแก้ไขปัญหาค้นหาเหตุการลดเงื่อนไขและปัจจัยที่สนับสนุนการค้าการร้าย

ซ. เสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สงบสันติในการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค โดยเสริมสร้างศักยภาพของคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมายเตรียมความพร้อมของระบบและบุคลากร รวมทั้งมาตรการในการรองรับการขยายโครงข่ายเส้นทางคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาคตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระเบียบการข้ามแดน การป้องกันการลักลอบเข้าเมือง โดยเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเฝ้าตรวจ สกัดกั้นและปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง ส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการสาธารณสุข

ณ. มุ่งสร้างความเข้าใจ ความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความร่วมมือ และความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งขจัดปัญหาข้อขัดแย้งและความหวาดระแวงให้ยุติลงในระดับท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดประเด็นความมั่นคงและจัดลำดับ

ความสำคัญของปัญหาความมั่นคงที่สอดคล้องกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพร่วมกันทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยการพัฒนากลไกในระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้สามารถดำเนินงานอย่างมีเอกภาพ และประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

๓. เสริมสร้างความเชื่อมั่นและเกียรติภูมิของประเทศ รวมทั้งส่งเสริม คุ้มครองผลประโยชน์ของชาติในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีเอกภาพ

๔. พัฒนาศักยภาพคนุชย์ในมิติด้านความมั่นคง โดยเสริมสร้างปัญญา จินตนาการ และการเรียนรู้ควบคู่กับการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้ประชาชนมีทักษะในการเผชิญปัญหา และสามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงรอบด้านได้อย่างเหมาะสม รมรงค์เสริมสร้างพลังและเพิ่มพูนจิตสำนึกด้านความมั่นคง ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ให้ตระหนักถึงภาระร่วมกันในการรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ความมั่นคงของชาติ และยึดมั่นหน้าที่ในการจรรโลงสถาบันหลักของชาติให้มั่นคง ยั่งยืนสืบต่อไป ส่งเสริมกลุ่มเยาวชนให้เรียนรู้และเข้าใจต้นทุนสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม รวมทั้งมีความเข้าใจในบริบทที่เปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ และความเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติที่มากขึ้น โดยประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันครอบครัวกับสถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา ชุมชน และภาครัฐในการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในการกำหนดทิศทางของชาติ ส่งเสริมให้ประชาชนรู้เท่าทันพัฒนาการของโลกไร้พรมแดน ขยายการสนับสนุนการศึกษาเรียนรู้ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาค ทางด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และภาษาศาสตร์ สำหรับข้าราชการและเยาวชนคนรุ่นใหม่เพื่อเตรียมความพร้อมในการเรียนรู้และเข้าใจประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนประเทศใกล้เคียงในภูมิภาค ในมิติทางสังคมวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจ สร้างมาตรฐานและความมั่นใจในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งในระดับบุคคลระดับองค์กร และระดับรัฐ ตลอดจนประเทศใกล้เคียง ในมิติทางสังคมวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจ สร้างมาตรฐานและความมั่นใจในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในระดับบุคคลระดับองค์กร และระดับรัฐ

3) ปังจัยแห่งความสำเร็จ

เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปังจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในอันที่จะนำไปสู่

ความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบาย ดังนี้

(1) มีระบบการบริหารจัดการนโยบายที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นนโยบาย มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบภารกิจของส่วนราชการที่เป็นหน่วยเจ้าภาพและที่มีส่วนร่วมการปฏิบัตินโยบายที่ชัดเจน โดยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ มาตรการ โครงการ และแผนงาน รวมทั้งมีงบประมาณรองรับอย่างพอเพียง

(2) มีภาคีเครือข่ายสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบาย โดยการให้ภาคีวิชาการ ภาคองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายการขยายผลจากกรอบนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สามารถนำไปเชื่อมโยงกันได้ในแนวราบ

(3) มีการศึกษาวิจัยเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ทางด้านความมั่นคง โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่สนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติทั้งในเชิงยุทธศาสตร์และในเชิงยุทธวิธี

(4) มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะในส่วนที่เอื้ออำนวยให้การรักษาส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติ การแก้ไขปัญหาภัยคุกคาม ความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความมั่นคงทางทะเล ความมั่นคงทางพลังงาน ฯลฯ ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(5) มีการรณรงค์ให้ทุกคนภายในชาติตื่นตัวและตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง เพื่อให้เกิดการผนึกกำลังของคนในชาติเป็นภูมิคุ้มกันและพลังในการเผชิญกับภัยคุกคามได้อย่างมั่นคง

(6) มีกลไกและระบบการประเมินผลนโยบาย เพื่อติดตามประสานงาน ประเมินผล การปฏิบัตินโยบายที่ต่อเนื่องและสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จ

1.4.2 นโยบายความมั่นคงชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง

จังหวัดระยอง มีพื้นที่ทางทิศใต้ติดต่อกับทะเลอ่าวไทย ซึ่งมีความยาวประมาณ 100 กิโลเมตร ในเขตพื้นที่อำเภอแกลง อำเภอเมืองระยองและอำเภอบ้านฉาง ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง (2551: 5) ได้สรุปสถานการณ์ความมั่นคงชายแดน (ชายฝั่งทะเล) จังหวัดระยอง ว่าที่ผ่านมาแม้ว่าไม่มีปัญหาร้ายแรงเกี่ยวกับความมั่นคงชายฝั่งทะเลก็ตาม แต่เนื่องจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลอาจมีความล่อแหลมหรือเป็นจุดอ่อนให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงชายแดน เช่น ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการลักลอบค้ามนุษย์ และสิ่งของผิดกฎหมาย โดยใช้ทะเลเป็นเส้นทางลำเลียงสิ่งผิดกฎหมายเพื่อเข้าสู่พื้นที่จังหวัดระยอง เป็นต้น

สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลของจังหวัดระยอง
ที่สำคัญ ซึ่งจังหวัดได้จัดลำดับประเด็นปัญหา คือ

- 1) ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง โดยเฉพาะแรงงานชาวกัมพูชาและชาวพม่า
- 2) ภัยธรรมชาติและสาธารณภัย โดยเฉพาะภัยแล้งและอัคคีภัย
- 3) ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดทางทะเล
- 4) ปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ
- 5) ปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรัง
- 6) ปัญหาการก่อการวินาศกรรม ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากในพื้นที่ชายฝั่งทะเล

เป็นที่ตั้งของโรงกลั่นน้ำมัน โรงไฟฟ้าถ่านหินขนาดใหญ่ ซึ่งเสี่ยงต่อการลักลอบใช้เส้นทาง
ทางทะเลในการเข้ามาก่อวินาศกรรม จึงต้องมีการเฝ้าระวังอย่างเข้มงวด

จากสถานการณ์ดังกล่าว ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง (2551: 6) ได้
กำหนดเป้าหมายการดำเนินการด้านความมั่นคงไว้ 3 ประการ คือ

- 1) พัฒนาศักยภาพของคน ชุมชน และพื้นที่ชายฝั่งทะเล
 - (1) พัฒนาคณะ ชุมชนและพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง ให้มีศักยภาพ
เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และเฝ้าระวังการกระทำผิดที่อาจ
เกิดขึ้นทางชายฝั่งทะเล รวมทั้งส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชายฝั่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน
 - (2) สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนบริเวณชายฝั่งทะเล
เพื่อให้เกิดความรู้และเข้าใจในการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานของความหลากหลายของวิถีชีวิตและ
วัฒนธรรม
 - (3) เร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งทะเล และให้ประชาชนมี
ส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในพื้นที่ชายฝั่งทะเลเพื่อให้เกิดความยั่งยืน
 - (4) สนับสนุนให้มีการศึกษา ค้นคว้า เพื่อให้เกิดการพัฒนาและอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และศักยภาพเชิงพื้นที่ เพื่อให้เกิดประ โยชน์ชุมชน
และสังคมโดยรวม

2) ผนึกกำลังสร้างความมั่นคงและปลอดภัยชายฝั่งทะเล

- (1) จัดระบบการป้องกันและปราบปรามปัญหาที่เกิดขึ้นตามแนว
ชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง ให้สอดคล้องกับแผนป้องกันประเทศ รวมทั้งจัดให้มีกระบวนการที่
ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการปฏิบัติการของทหารและหน่วยงานราชการ
ต่าง ๆ ทั้งในภาวะปกติและภาวะไม่ปกติ

(2) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมร่วมกันและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและพื้นที่บริเวณ ชายฝั่งทะเล และเฝ้าระวังการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับทัศนคติ และวิธีการทำงานให้ตอบสนอง ต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และให้ความมั่นใจในความปลอดภัยแก่ประชาชน และเพิ่มความ เข้มแข็งในการตรวจเฝ้าระวังของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เสี่ยง

(4) ให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางพัฒนาการบริหารจัดการและ ป้องกันพื้นที่ชายฝั่งทะเลในลักษณะเชิงบูรณาการ

3) การบริหารจัดการ

(1) จังหวัดเป็นศูนย์กลางประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร เพื่อจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาและพื้นที่เป้าหมาย โดยให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) ให้มีการรายงานและติดตามประเมินผลในระดับพื้นที่ในภาพรวม เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน หรือชายฝั่งทะเลของจังหวัด

(3) รายงานผลการดำเนินการให้หน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปทราบ

1.4.3 นโยบายความมั่นคงของเทศบาลนครระยอง

สำหรับนโยบายความมั่นคงของเทศบาลนครระยอง ได้ยึดคน นโยบายความ มั่นคงของที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง (2551: 5) เป็นแนวทางในการดำเนินการด้านความ มั่นคง ซึ่งมีรายละเอียดดังที่กล่าวมาแล้ว

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วยหัวข้อ ความหมายของการเมืองท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น แต่ละหัวข้อมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ความหมายของการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่น เป็นคำที่มีความหมายของคำ สองคำ คือ คำว่า การเมือง (politic) และคำว่า ท้องถิ่น (local) สำหรับคำว่าการเมืองมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของ การเมือง ไว้หลายท่านดังนี้

กู๊ดกิน และ ฮานส์ (Goodin and Hans 1996: 7-9) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า หมายถึง เรื่องของการบังคับและควบคุมการใช้อำนาจที่มาจากอำนาจทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจโดยผู้กระทำการทางการเมือง

แม็คออลีย์ (McAuley 2003: 3-4) ได้ให้ความหมายว่า การเมือง หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนและกระทบต่อขอบเขตของชีวิตผู้คน

จรูญ สุภาพ (2519: 554) ได้ให้ความหมายว่า การเมือง หมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่เกี่ยวกับอำนาจและการปกครองเป็นเรื่องสำคัญ

คาณกา ไชยพรธรรม (2537: 29-30) ได้ให้ความหมายว่า การเมือง หมายถึง การกิจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบ้านเมือง ซึ่งมาจากคำภาษาอังกฤษ คือ “politics” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างและมีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน แต่โดยรวม ๆ แล้วหมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครองหรือหาวิธีการในการปกครองผู้คนในสังคมให้อยู่ร่วมกันได้

ปธาน สุวรรณมงคล และเสณีย์ คำสุข (2551: 19) ได้ให้ความหมายว่า การเมือง หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจและอิทธิพล กล่าวคือพิจารณาว่าอำนาจ คือ หัวใจของการเมือง ถ้าพูดถึงการเมืองก็หมายถึงการพูดถึงอำนาจ เพียงแต่การให้ความหมายของอำนาจยังมีมิติที่หลากหลายและบางส่วนก็ยังคงแตกต่างกันมาก และมีผลทำให้เกิดคุณลักษณะสำคัญของการเมืองมีสไตล์ต่าง ๆ กัน หรือเต็มไปด้วยสีสันมากมายจนบางครั้งก็ก่อให้เกิดความสับสน

จากความหมายของการเมืองข้างต้น สรุปได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจและอิทธิพล ที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชน

ส่วนคำว่า ท้องถิ่น(local) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านดังนี้

โกวิทย์ พวงงาม (2549: 266) ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าท้องถิ่น ว่ามีความหมายทั่วไป ซึ่งหมายถึงพื้นที่ในชุมชนใดชุมชนหนึ่งโดยเฉพาะ และชุมชนดังกล่าวมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองอย่างเป็นทางการ ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชน ซึ่งหากพิจารณากันให้ดีแล้ว ความหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของท้องถิ่นใน 2 ลักษณะดังนี้

2.1.1 ลักษณะที่ 1 ท้องถิ่นในลักษณะของพื้นที่ของชุมชน ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งปฏิสัมพันธ์ไม่เกิดขึ้นเพียงเฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น หากแต่ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างคนกับพื้นที่ด้วย ดังนั้นท้องถิ่นในลักษณะนี้จึงยึดโยงเอาคนในชุมชนให้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ที่ตนเหล่านั้นอาศัยอยู่ด้วย เช่น วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก หรือชุมชนในที่อาศัยอยู่ใกล้ทะเลก็จะถูกยึดโยงเข้ากับพื้นที่นั้น

กลายเป็นวิถีแบบชาวประมง เป็นต้น

2.1.2 ลักษณะที่ 2 เป็นลักษณะที่เป็นผลพวงมาจากประเภทแรก กล่าวคือ เมื่อคนกับพื้นที่มีความสัมพันธ์กัน จนกลายเป็นวิถีชีวิตแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวให้เป็นระบบ ระเบียบ มีกฎเกณฑ์ในการอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ร่วมกัน และรวมไปถึงการพัฒนาพื้นที่ของตนให้มีความเจริญ และเป็นที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนได้ต่อไป เพื่อให้การจัดระเบียบดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และให้คนในชุมชนหรือในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาชุมชนหรือพื้นที่ของตน จำเป็นต้องมีการจัดระบบการปกครอง ซึ่งในที่นี้ก็คือ “หน่วยการปกครองท้องถิ่น” นั่นเอง ดังนั้นท้องถิ่นในลักษณะที่สองก็คือ การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ควบคู่ไปกับ “ชุมชนและท้องถิ่น” เมื่อเป็นดังนี้แล้ว คนทั่วไปจึงใช้คำว่าท้องถิ่นกับชุมชน ทดแทนกัน จนทำให้เข้าใจว่าทั้งสองคำมีความหมายเหมือนกัน

จะเห็นได้ว่าในแง่ความหมายแล้ว ท้องถิ่น กับ ชุมชน มีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่าชุมชน จะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน ในขณะที่ท้องถิ่นเน้นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่

กล่าวโดยสรุป การเมืองท้องถิ่น หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่น หรือหาวิธีการในการปกครองผู้คนในสังคมให้อยู่ร่วมกันได้ในท้องถิ่น

นอกจากนี้ โกวิท พงงาม (2549: 267) ได้ระบุถึง องค์ประกอบของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

2.1.1 บริเวณ พื้นที่ หรือดินแดนอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของคนหรือกลุ่มบุคคล

2.1.2 ดินแดนดังกล่าว ต้องเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของคนในพื้นที่นั้น

2.1.3 ดินแดนดังกล่าวต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น

2.1.4 คนกับพื้นที่ต้องผูกพันและยึดติดกัน จนในบางครั้งเรียกแทนตนเองว่าเป็นคนประจำพื้นที่หรืออาณาบริเวณนั้น เช่น คนกรุงเทพฯ คนไทย คนเอเชีย เป็นต้น

จากองค์ประกอบดังกล่าว ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเป็นพื้นที่ที่มีขนาดเล็กเท่านั้น หากแต่จะมีนัยที่เล็กกว่าในเชิงสัมพัทธ์หรือเมื่อเปรียบเทียบกับอีกสิ่งหนึ่ง เช่น ประเทศไทย อาจจะเป็นท้องถิ่นก็ได้ เมื่อเปรียบเทียบกับทวีปเอเชียหรือโลก เป็นต้น จากความหมายของ “ท้องถิ่น” ข้างต้น ปัจจุบันความหมายของท้องถิ่นได้หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองคำถูกเรียกสั้น ๆ ว่า “ท้องถิ่น” ดังนั้นความหมายของท้องถิ่น ในอีกความหมายหนึ่ง ก็คือ การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั่นเอง

2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น บทบาทของการปกครองท้องถิ่น ปัญหาของการปกครองท้องถิ่น แต่ละหัวข้อมียุทธศาสตร์ดังนี้

2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน แต่มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันที่รายละเอียดในมุมมองของแต่ละท่านดังนี้

ฮอลโลเวย์ (Holloway 1951: 101-103 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 11) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

มอนตาญ (Montagu 1984: 574 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 12) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534: 11) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน

นอกจากนี้ ไกวิทย์ พวงงาม (2549: 267) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลลงไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน รวมไปถึงมีอำนาจหน้าที่ สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้ ประชาชนที่อยู่ในเขตของหน่วยการปกครองจะมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารจัดการ พัฒนาพื้นที่ของตนหรือที่เราเรียกว่าการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองท้องถิ่นว่า “การกระจายอำนาจทางการเมือง” นั่นเอง

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนทำหน้าที่กำหนดนโยบาย บริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ผ่านตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง

2.2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังที่ ประธานสภารวมมวล (2547: 4) ได้ระบุถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น 7 ประการ คือ

- 1) เป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำเนิดระบอบกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
- 2) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุนิติบุคคลโดยชัดแจ้ง หรืออาจเป็นการระบุนิติบุคคลปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ
- 3) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนด
- 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมาก และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง เป็นต้น
- 5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ การปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่

ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6) มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นจะเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของคนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และมีอิสระตามสมควรในการใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7) มีการกำกับ ควบคุมจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐ มีกฎหมายรองรับ มีใช้องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับ ควบคุมจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้ อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับ ควบคุมของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน

นอกจากนี้ โกวิทช์ พวงงาม (2549: 286) ได้ระบุถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น 5 ประการ คือ

- 1) เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
- 2) มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย
- 3) มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง

ในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

- 4) มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น
- 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร

และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.3 บทบาทของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ระบุถึงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้
ปธาน สุวรรณมงคล (2547: 7-8) ได้ระบุถึงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส

2) บทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น ชุมชนเมืองจะมีความต้องการบริการสาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา การเคหะ การขนส่งมวลชน เป็นต้น ในขณะที่ชุมชนชนบทจะมีความต้องการเกี่ยวกับ โครงสร้างพื้นฐานด้านถนน แหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ รวมทั้งการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชน เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

3) บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และการกระตุ้นท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน เช่น การสร้างระบบโครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อกับทางสายหลัก มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคเพียงพอ มีการพัฒนาฝีมือแรงงานในท้องถิ่นที่จะรองรับการลงทุนจากภายนอกได้หรือส่งเสริมให้เกิดอาชีพที่ทำรายได้แก่ประชาชนในชุมชน รวมทั้งการกระตุ้นให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น

4) บทบาทในการประสาน การปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม เช่น การนำนโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลของรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องถิ่นของตน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ที่ต้องการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของคนในท้องถิ่น เป็นต้น

5) บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การควบคุมมิให้โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน การให้

การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์สงเคราะห์คนชราและผู้ยากไร้ เป็นต้น นอกจากนี้ โกวิทซ์ พวงงาม (2549: 274-275) ได้ระบุถึงบทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการดังนี้

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อยนี้ต้องกระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจท้องถิ่นไว้เท่านั้น เช่น ในบางประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตำรวจเป็นของท้องถิ่นเองในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในประเทศไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีตำรวจเองได้ แต่อาจมีเจ้าหน้าที่อื่นที่ทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายกัน เพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น หรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครมีเจ้าหน้าที่เทศกิจในการดูแลกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2) การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่คนในท้องถิ่น เช่น สร้างถนน ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ เป็นต้น หน้าที่ในการสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้ ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองเสมอ อาจจะใช้ลักษณะการว่าจ้างเอกชน หรือดำเนินการร่วมกับรัฐบาลหรือร่วมมือดำเนินการกับท้องถิ่นอื่น หรือเรียกว่า “สหการ” (sysdicate) หน้าที่ในประการนี้ ยังมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาอีกประการหนึ่ง ก็คือ ระดับของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศ ว่ามีระดับการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด เช่น ประเทศที่มีการกระจายอำนาจมาก ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจ และหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะได้หลายอย่าง เช่น ในประเทศญี่ปุ่น หรือสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในขณะที่ประเทศที่มีระดับการกระจายอำนาจน้อย หน้าที่ในการดำเนินการเหล่านี้ อาจถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่น ๆ เช่น รัฐบาล องค์กรเอกชน หรือหน่วยงานสาธารณะกึ่งภาครัฐกึ่งภาคเอกชน เป็นต้น

3) การรักษาความสะอาดให้เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น เป็นหน้าที่หลักที่ท้องถิ่นต้องเป็นผู้ดำเนินการ เพราะการรักษาความสะอาดถือเป็นภารกิจหน้าที่พื้นฐานที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นไม่ยอมเข้ามาแทรกแซงเพื่อดำเนินการแทน ดังนั้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้ จึงปิดความรับผิดชอบหรือปฏิเสธไม่ได้

4) ด้านสาธารณสุข หน้าที่ด้านสาธารณสุขก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่ท้องถิ่นต้องเป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะการให้การปฐมพยาบาลในเบื้องต้นแก่ผู้ป่วย ท้องถิ่นต้องจัดให้มีสถานพยาบาลในระดับต้น หากเป็นกรณีที่ต้องใช้เครื่องมือ หรือความชำนาญเฉพาะด้านของแพทย์ ก็จำเป็นต้องส่งผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลที่มีขีดความสามารถต่อไป เช่น โรงพยาบาลรัฐบาลหรือโรงพยาบาลเอกชน เป็นต้น

หน้าที่ด้านสาธารณสุขอีกประการหนึ่ง ก็คือการส่งเสริมให้คนในชุมชนและท้องถิ่นมีสุขภาพแข็งแรง มีสุขอนามัยที่ดี ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ดีอันหนึ่งในการลดต้นทุนในการก่อสร้างสถานพยาบาลในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขที่ปลายเหตุ

การควบคุมโรคติดต่อภายในชุมชนและท้องถิ่น ก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่สำคัญที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันในขั้นต้น ไม่ให้โรคติดต่อสามารถแพร่ระบาดออกสู่สังคมภายนอกได้ และท้องถิ่นถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เพราะหากท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมโรคติดต่อที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้แล้ว โอกาสที่โรคระบาดดังกล่าวจะแพร่ไปสู่ชุมชนอื่นหรือสังคมภายนอกก็เกิดขึ้นได้ง่ายเช่นกัน

5) ด้านการให้การศึกษาหรือจัดระบบการศึกษาให้เพียงพอกับความต้องการของคนในท้องถิ่น เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดของประชาชน ท้องถิ่นใดมีคนมีการศึกษามากและสามารถรักษาคนเหล่านั้นให้อยู่ในท้องถิ่นได้ จะส่งผลดีต่อท้องถิ่นของตน เครื่องมือชี้วัดถึงคุณภาพของท้องถิ่นอันหนึ่ง ก็คือ ระดับการศึกษาของคนในท้องถิ่น

การจัดให้มีการศึกษาแก่คนในท้องถิ่น อย่างน้อยที่สุดท้องถิ่นต้องมีโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระดับประถมศึกษา เพื่อเป็นการให้บริการแก่คนในท้องถิ่น ทำให้คนในท้องถิ่นไม่ต้องเดินทางไกลไปศึกษา หากเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสูงก็อาจจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปได้ เช่น โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา หรือในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เทศบาลนคร โอซากา มีมหาวิทยาลัยเป็นของตัวเอง โดยใช้ชื่อว่ามหาวิทยาลัยเทศบาลนคร โอซากา หรือในกรณีของประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ก็มีวิทยาลัยทางการแพทย์ของท้องถิ่นเอง คือ วิทยาลัยวชิรพยาบาล เป็นต้น

จากบทบาทของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

2.2.4 ปัญหาของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้มีการพัฒนามาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นการพัฒนาที่เป็นไปอย่างเชื่องช้าขาดความเข้มแข็ง ไม่มีประสิทธิภาพ ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2545: 91-92) ได้ระบุสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นบางประการไว้ ดังนี้

1) สังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางเป็นเวลายาวนาน หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้เติบโตออกไปตั้งสาขาเป็นจำนวนมากในต่างจังหวัด หน่วยงานเหล่านั้นมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศในทุก ๆ สาขา เรื่อยมาตลอดช่วง 1

ศตวรรษที่แล้ว พร้อมกับการเติบโตอย่างแข็งแกร่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงเวลาเดียวกันการเติบโตของท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ องค์ความรู้ ภารกิจและบุคลากร

2) ด้านจิตสำนึกแนวคิดทางการเมืองในสังคมไทยยังถูกครอบงำด้วยแนวคิดรับเหมาแทน แนวคิดคนจำนวนหนึ่งมีความรู้ความสามารถเหนือคนอื่น ๆ แนวคิดมวลชนคือยู่ยงความรู้ความสามารถต้องพึ่งพาคนที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าตลอดไป รัฐบาลกลางดูถูกความรู้ความสามารถของคนท้องถิ่น ดูถูกพวกเดียวกัน รอคอยบทบาทของผู้นำ ตนเองไม่มีสิทธิริเริ่ม ไม่มีความคิดว่าคนท้องถิ่นสามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ดี ขณะเดียวกันคนที่อยู่ในฐานะปกครองก็คิดว่าประชาชนโง่เขลาขาดความรู้ความสามารถ ไม่อาจปกครองตนเองได้ ต้องพึ่งพาผู้นำตลอดไป นอกจากนี้ยังคิดว่าหากปล่อยให้ท้องถิ่นปกครองกันเองจะเกิดการคอร์รัปชัน เจตคติแบบนี้ยากที่หมดสิ้นไปได้ง่าย ๆ โดยเฉพาะในสภาพที่ระบบการศึกษาที่ดำรงอยู่เสริมสร้างแนวความคิดแบบเก่า ไม่ได้สนับสนุนแนวคิดกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและจริงจัง

3) ปัญหาผลประโยชน์การดำรงอยู่อย่างยาวนานของระบบรวมศูนย์อำนาจและการขยายตัวของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา ทำให้มีคนจำนวนมากได้รับประโยชน์จากระบบดังกล่าว ได้รับทั้งเงินเดือน ตำแหน่ง เกียรติยศ ของที่ระลึก ค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่าคอมมิชชัน มีลูกน้องบริวารคอยดูแลรับใช้ในทุก ๆ จังหวัด ตลอดจนมีความผูกพันทางด้านจิตใจ เชื่อมมั่นว่าสิ่งที่ดำเนินมายาวนาน คือสิ่งที่สร้างสรรค์สังคมไทย และหวังจะให้บุตรหลานได้รับผลบุญต่อไปไม่สิ้นสุด การโอนภารกิจงบประมาณและบุคลากรไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมายถึงการหดตัวของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งย่อมหมายถึงการสูญเสียหลายสิ่งหลายอย่างที่เคยได้รับมายาวนาน อันเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจยอมรับได้

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2547: 50-55) ได้สรุปปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) ขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่ประชาชนจะสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของตนได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น แต่กรณีประเทศไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบการเมืองไทยในช่วง 5 ปีแรก ตกอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลาน เพราะมีรัฐประหารหลายครั้ง ทำให้การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้รัฐบาลทหารหรือรัฐบาลที่มีข้าราชการ ทหาร พลเรือน ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล ภายใต้ระบบการเมืองดังกล่าว จะมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหาร

ไว้ที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางอย่างมาก ประกอบกับแนวคิดของผู้มีอำนาจทางการเมืองจะให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐและความเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) เป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจรัฐไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมือง ที่จะส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนอย่างจริงจัง จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องมีการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงเป็นเพียงการทำให้เกิดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของประชาธิปไตย แต่สาระสำคัญอันเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ ความมีอิสระในการปกครองตนเองมิได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังปรากฏให้เห็นในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่น ที่ส่วนกลางกำหนดขึ้นมา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น เน้นการควบคุมกำกับเป็นสำคัญ

2) ขาดความชัดเจนและความต่อเนื่องในการแปลงนโยบายของรัฐบาลด้านการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา จะพบว่าได้มีการกล่าวถึงการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ตั้งแต่รัฐบาลคณะที่สองเรื่อยมา ยกเว้นในช่วงของรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น ที่ไม่ระบุถึงการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นในนโยบายรัฐบาล แต่ในนโยบายดังกล่าวเป็นการเขียนไว้กว้าง ๆ ขาดวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ที่จะกำหนดทิศทางที่ชัดเจนและมีการนำไปสู่การปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้ขาดการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง รวมถึงไม่มีแผนที่จะรองรับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ และนำมาสู่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างไร้ทิศทาง ส่งผลให้เกิดความหลากหลายของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

3) ความหลากหลายและความสับสนของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อน พ.ศ. 2543 การปกครองท้องถิ่นไทยมี 5 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และพัทยา) แต่ใน พ.ศ. 2543 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ไม่มีสุขาภิบาลอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ความสับสนยังเกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกัน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเกือบทุกจังหวัด ในขณะนี้มีพื้นที่รับผิดชอบรวมกันแล้วครอบคลุมทั้งจังหวัดเช่นเดียวกัน แม้ว่าจะมีความพยายามในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด แต่บทบาทนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้รับการยอมรับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเท่าที่ควร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังคงมีความคลุมเครืออยู่

4) ความอ่อนแอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาเหตุสำคัญมาจากการเมือง การบริหารแบบรวมศูนย์ของรัฐ รัฐไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาที่เข้มแข็ง จะเห็นได้ว่าปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้เพียงพอที่จะบริหารงานเป็นปัญหาที่มีกรกล่าวถึงมาโดยตลอด ดังปรากฏว่าก่อน พ.ศ. 2544 รัฐได้จัดสรรรายได้ประมาณร้อยละ 93 ให้กับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เหลือเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ที่จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากกำลังคนมากกว่าร้อยละ 90 ปฏิบัติงานอยู่กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และได้คนที่มีคุณภาพไปทำงานด้วย เพราะมีความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าการมาอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

5) ผู้มีอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่น ประเด็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ผูกขาดการเมืองท้องถิ่น หรือการแย่งชิงกันของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยใช้วิถีทางที่รุนแรงหรือไม่ถูกกฎหมาย เพื่อเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยที่นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากมีภูมิลำเนาเป็นนักธุรกิจผู้รับเหมาก่อสร้าง และการแข่งขันกันเพื่อเข้าไปบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทวีความรุนแรง และมีการใช้อิทธิพลนอกกฎหมายเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏให้เห็นเพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง พ.ศ. 2540 ความไม่โปร่งใสของผู้เข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายวงกว้างมากขึ้น

เนื่องจากการกำกับดูแลจากรัฐยังขาดประสิทธิภาพและประชาคมท้องถิ่นยังขาดความเข้มแข็ง ในการทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่ จัดสรรให้ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

6) การมีส่วนร่วมของประชาคมท้องถิ่นยังมีในขอบเขตจำกัด การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในสังคมประชาธิปไตยใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง จะทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐมีความรับผิดชอบและระมัดระวังในการใช้อำนาจ โดยมุ่งประโยชน์เพื่อส่วนรวมเป็นหลัก มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ในทางตรงข้ามสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในขอบเขตที่จำกัด ผู้มีและใช้อำนาจรัฐอาจใช้เกินขอบเขต มุ่งหาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ขาดความโปร่งใส กรณีของประเทศไทยการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นยังมีขอบเขตที่จำกัด แม้ว่าในระยะหลังประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น มีการรวมกลุ่มกันสนับสนุนต่อต้านการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น แต่การกำกับดูแล ตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นของประชาชนก็ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่แผ่ขยายไปกว้างขวาง

ส่วนปัญหาของการปกครองท้องถิ่น ตามความคิดของ โกวิท วัฒนาม (2549: 319-322) ได้ระบุถึงปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลและการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ปัญหาการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลต่อการบริหารชุมชนและท้องถิ่นของไทย มีมาโดยตลอด ตั้งแต่เริ่มต้นการบริหารชุมชนและท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว โดยทรงให้สุขาภิบาลซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารชุมชนและท้องถิ่นอย่างหนึ่ง มีกรรมกรที่ล้วนมาจากข้าราชการประจำและการแต่งตั้ง เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น สำหรับตัวแทนของประชาชนในสุขาภิบาลก็มีอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการบริหารเท่านั้น

ไม่เฉพาะแต่ในสุขาภิบาลเท่านั้น การบริหารชุมชนและท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ก็เช่นเดียวกัน ที่มีการแทรกแซงจากรัฐบาลโดยการส่งตัวแทนของรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนและท้องถิ่น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารยังแสดงออกในทางอื่นอีก เช่น การให้รัฐบาลกลางและราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ดูแลท่าเรือในเขตชุมชนและท้องถิ่น เป็นต้น การกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นไปด้วยความเข้มงวด

หรือเกินขอบเขตของรัฐที่ควรจะทำ เช่น อำนาจของกรมการปกครอง ในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอิสระในการทำงาน และต้องทำตามส่วนกลาง เป็นต้น

การบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น ก็ต้องเป็นไปตามคำสั่งของรัฐ โดยสมบูรณ์ (ก่อน พ.ศ. 2542) เนื่องจากกรมการปกครองมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ได้อย่างเต็มที่ สถานะของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐ มิใช่ฐานะของลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านการเงินและการคลัง ก็มีลักษณะที่ผูกขาดอยู่ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการจัดสรรส่วนภาษีและรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นธรรม และมีระบบการให้เงินอุดหนุนจากรัฐแก่ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐอยู่ตลอดเวลา

2) ปัญหาความเพิกเฉยในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น นับเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่เริ่มแรกของระบบการบริหารชุมชนและท้องถิ่นของไทยแล้ว เริ่มด้วยเหตุผลอย่างน้อยในสองประการ ได้แก่ ระบบการบริหารชุมชนและท้องถิ่นของไทยเกิดจากการจัดตั้งขึ้นของรัฐ หาใช่ความต้องการของท้องถิ่นเองไม่ และประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญอย่างเพียงพอในการมีส่วนร่วมการบริหารชุมชนและท้องถิ่น

หากพิจารณาในข้อเท็จจริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่น (หมู่บ้าน ตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่มีสายการบังคับบัญชาโดยตรงที่ติดต่อกับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเองเสียอีก ที่เป็นระบบการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าการบริหารชุมชนและท้องถิ่น ในประเทศตะวันตกทั้งยุโรปและสหรัฐอเมริกา ไม่พบแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ แต่อาจพบได้ในประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย เช่น ประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นต้น ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างล้วนประสบปัญหาลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือ ประชาชนให้ความสนใจในการบริหารงานท้องถิ่นค่อนข้างน้อย แต่จะมีความเข้าใจตลอดจนให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากกว่า

3) ปัญหาของผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่ตระหนักถึงหน้าที่ของตน ปัญหาเรื่องคุณภาพของผู้แทนของประชาชนไม่มีคุณภาพหรือไม่ตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนนี้ เป็นผลสืบเนื่องอย่างหนึ่งของปัญหาการเพิกเฉยของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากเมื่อประชาชนไม่ให้ความสำคัญและสนใจในการบริหารชุมชนและท้องถิ่นเท่าที่ควรแล้ว ผู้แทนของประชาชนจึงใช้ช่องว่างเหล่านี้แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง เช่น การทุจริต ความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน การเล่นพรรคเล่นพวก การให้ผลประโยชน์ตอบแทนกันและกัน

ตลอดจนถึงปัญหาในทางโครงสร้าง เช่น การจ้อง โคนล้มฝ่ายบริหารท้องถิ่นของฝ่ายสภาท้องถิ่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนกัน เพื่อให้อยู่ในอำนาจโดยขาดความชอบธรรมอย่างเพียงพอ เป็นต้น

เมื่อผู้แทนของประชาชนไม่ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเพียงพอแล้ว จึงทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชุมชนและท้องถิ่นลดลงด้วย เพราะผู้แทนของชุมชนและท้องถิ่นใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่สมประโยชน์แก่ชุมชนและท้องถิ่น ทรัพยากรส่วนหนึ่งอาจถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ของคนและพวกพ้อง

4) ปัญหาด้านการเงินและงบประมาณ นับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดปัญหาหนึ่งของการบริหารชุมชนและท้องถิ่นตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา มีบันทึกของกระทรวงมหาดไทยหลายต่อหลายครั้งว่า การบริหารชุมชนและท้องถิ่นของไทยยังขาดงบประมาณที่เพียงพอในการบริหารจัดการ ตลอดจนให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งในช่วงเริ่มต้นของการจัดให้มีการบริหารท้องถิ่นด้วยแล้ว พบว่าปัญหาที่ใหญ่และเร่งด่วนที่สุด ก็คือ ไม่มีเงินในการบริหารงานอย่างเพียงพอ รัฐต้องให้เงินช่วยเหลือเป็นจำนวนมากอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ระบบการแบ่งสัดส่วนรายได้และภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลต้องถ่ายโอนเงินบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังมีระบบการให้เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ปัญหาเชิงโครงสร้างและกฎหมาย ประเทศไทยนับว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารชุมชนและท้องถิ่นหลายฉบับ อีกทั้งยังมีหลายรูปแบบ เช่น การบริหารงานในรูปแบบเทศบาล และในเทศบาลยังแบ่งออกเป็น 3 ประเภทอีก คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การบริหารงานในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีการบริหารงานรูปแบบพิเศษอีก คือ การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และการบริหารเมืองพัทยา เป็นต้น และด้วยการมีรูปแบบการบริหารงานที่มากมายเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ปัญหาในเชิงโครงสร้างของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่นเพียงพอต่อความแตกต่างหลากหลายของแต่ละชุมชนทั่วประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารชุมชนและท้องถิ่นของไทย มีลักษณะสร้างมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ จึงส่งผลให้การบริหารชุมชนและท้องถิ่นในบางพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลที่กฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหาร

2.3 สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น

สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่นประกอบด้วยหัวข้อย่อย คือ แนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่นตามแนวคิดการพัฒนาทางการเมือง แต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง มีคำที่มีความหมายอยู่ 2 คำ คือคำว่า “การพัฒนา” กับคำว่า “การพัฒนาทางการเมือง” ซึ่งคำว่า การพัฒนามีความหมาย หลากหลายตามแนวคิดของนักวิชาการ เช่น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535: 11-12) ได้กล่าวถึง การพัฒนา (development) ว่าเป็นแนวคิดเชิงปทัสฐาน (normal concept) ซึ่งมีความหมายผันแปรไปตามความต้องการ พื้นฐานความรู้และประสบการณ์ ของผู้บัญญัติหรือผู้กำหนดความหมาย อย่างไรก็ตามโดยทั่วไป แล้วการพัฒนาจะมีความหมายในแง่การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ (economic growth) และ การใช้ปริมาณการผลิตของชาติในปีหนึ่ง (gross national product) หรือ GNP เป็นเครื่องวัด การพัฒนา กล่าวคือ ประเทศใดมีความสามารถในการผลิต (productive capacity) สูง ก็หมายความว่าประเทศนั้นพัฒนา ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากประชากรของประเทศต่าง ๆ ในโลกส่วนมากได้ เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทำให้การเพิ่มผลผลิตเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้นเมื่อ กล่าวถึงการพัฒนาจึงเป็นการยากที่จะ ไม่คำนึงถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย

พฤษวิธาน ชุมพล (2530: 3-6) ได้ระบุถึงความหมายของการพัฒนาไว้ 3 ประการคือ

ประการแรก การพัฒนา เป็นสิ่งที่ไม่ตาย และมีคุณสมบัติในเชิงสัมพัทธ์ (relative) การที่จะบอกว่าจะ ไรพัฒนาแล้วหรือ ไม่นั้น จะต้องเปรียบเทียบกับสิ่งอื่น เช่น ความคิด เรื่องการพัฒนาที่แพร่หลายความคิดหนึ่งที่ว่า ความสำเร็จอันใหญ่หลวงทางด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยีและการจัดการของสังคมตะวันตกในสองศตวรรษที่ผ่านมา ทำให้มองว่าเป็นสังคม ที่พัฒนา “ที่สุด” ในโลก จึงทำให้สังคมอื่น ๆ ถูกเรียกว่าเป็นสังคม “ด้อย” พัฒนาในระดับต่าง ๆ กัน โดยเปรียบเทียบความสำเร็จกับสังคมตะวันตกที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นบรรทัดฐานในการวัด หาใช้เหตุที่ว่าสังคมเหล่านี้มีระบบและวัฒนธรรมที่ไม่สมประกอบมาแต่เดิมแต่อย่างใด

ประการที่สอง การพัฒนา เป็นสิ่งที่มีเป้าหมาย (goal-orientated) กล่าวคือ การพัฒนาต้องมีลักษณะเชื่อมโยงกับจุดหมายปลายทางอันหนึ่ง ซึ่งก็คือการพัฒนาแล้ว ในที่นี้ ขอให้สังเกตว่าคำ ๆ นี้มีความหมายสองความหมาย เราอาจใช้คำว่า development ในความหมาย

ที่เป็นสภาวะ (state-of-being) ความสำเร็จสูงสุดอย่างหนึ่ง หรือในความหมายที่เป็นกระบวนการ (process) ที่นำไปสู่สภาวะนั้นอีกอย่างหนึ่ง เพื่อให้กระจ่างชัดในความหมายดังกล่าว พิจารณาคำจำกัดความของคำว่า development ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่ ดังนี้

- 1) ในทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่อง และการก่อให้เกิดการเติบโตทางอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องและในตัวของมันเอง
- 2) ในทางสังคม หมายถึง การกระจายรายได้อย่างเสมอภาคและการดึงดูดเอามวลชนที่เคยอยู่รอบนอกเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการเงิน
- 3) ในทางวัฒนธรรม หมายถึง การสร้างความรู้สึกว่าตนเป็นชาติ มีความเชื่อมั่นและพร้อมที่จะเสียสละเพื่อชาติ

ประการที่สาม การพัฒนา เป็นสิ่งที่มีค่านิยมสอดแทรกอยู่ (normative) ทั้งนี้เพราะการพัฒนาแล้ว หมายถึง การได้มาซึ่งสภาวะที่พึงปรารถนา แต่ถึงที่สุดแล้วความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกี่ยวกับการพัฒนากลับตั้งอยู่บนความชอบของบุคคลนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบหรือค่านิยม การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการจึงเท่ากับการทำให้ได้มาซึ่งสิ่งมีค่าที่เราชอบจำนวนมากที่สุด และเมื่อเราได้มาแล้วจึงจะถือได้ว่าเราได้บรรลุถึงการพัฒนาในฐานะที่เป็นสภาพการณ์แล้ว ดังนั้นการกล่าวถึงการพัฒนาจึงเป็นการกล่าวถึงปัญหาด้านจริยธรรมไป ซึ่งหมายความว่าเราต้องรู้ถึงความต้องการของผู้คนทั้งหลายในสังคมนั้นว่าเขานิยมชมชอบอะไร

คำรณ ฐานดี (2532: 227) กล่าวถึงการพัฒนาน่า เป็นวิธีการที่รัฐเข้าแทรกแซงโดยตรงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ในการพัฒนานั้นเป็นวิธีการที่รัฐทุนนิยมพึงพาใช้เป็นเครื่องมือที่ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ปรารถนา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหมายถึง ความเจริญทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ การพัฒนาเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมานาน การพัฒนาที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมักหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อให้เกิดสังคมแบบใหม่ (social transformation) โดยที่ชนชั้นปกครองของรัฐทุนนิยมพึงพาได้รับอิทธิพลโดยตรงจากชนชั้นนำของรัฐศูนย์กลาง ได้พยายามบังคับทิศทางของการพัฒนา เพื่อให้สังคมเหล่านั้นเกิดมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาในที่นี้มีค่าที่ใช้เทียบเคียงกัน ได้กับความหมายข้างต้น ก็คือการทำให้กลายเป็นสังคมตะวันตก (westernization) การทำให้กลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม (industrialization) และการทำให้เกิดความทันสมัย (modernization) ซึ่งเป็นรูปแบบสังคมใหม่ที่รัฐทุนนิยมพึงพาประสงค์ที่จะก้าวไป

จากความหมายของการพัฒนา ดังกล่าวข้างต้น หมายถึง การทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงไป ในทางที่ดีขึ้น ทั้งด้าน โครงสร้างทางสังคม โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และ โครงสร้าง ทางการเมือง โดยทั้งสามโครงสร้างจะต้องสัมพันธ์กันและเกิดความเปลี่ยนแปลงที่ใกล้เคียงกัน สำหรับคำว่า “การพัฒนาทางการเมือง” มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

พาย (Pye 1966: 33 อ้างถึงใน ขจิต เกียรติประจักษ์ 2534: 19) ได้รวบรวม ความหมายของพัฒนาการเมือง ของผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ไว้ 10 ความหมาย ได้แก่

- 1) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง เงื่อนไขอันจำเป็นเบื้องต้นของ การพัฒนาเศรษฐกิจ
- 2) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การเมืองที่เป็นลักษณะเฉพาะของ สังคมที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรม
- 3) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง ความทันสมัยทางการเมือง
- 4) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐประชาชาติ
- 5) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การพัฒนาการบริหารและกฎหมาย
- 6) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การระดมสรรพกำลังจากมวลชน และ การมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 7) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การสร้างประชาธิปไตย
- 8) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและเป็นการปกครองที่มีเสถียรภาพ
- 9) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การระดมสรรพกำลังและอำนาจ
- 10) พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ เปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีหลายลักษณะ

ออร์แกนสกี (Organski 1965: 7) ได้กล่าวถึง การพัฒนาทางการเมืองว่าเป็น การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์และวัตถุ เพื่อวัตถุประสงค์ของชาติ พัฒนาการเมืองนั้น จะดำเนินไปตามขั้นดังนี้ การเมืองของการสร้างชาติ การเมืองของการทำ ให้เป็นอุตสาหกรรม การเมืองของการสวัสดิการ และการเมืองของความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์

ลาพาลอมบารา และไวเนอร์ (Lapalombara and Weiner 1966: 4) มองว่า พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง มาตรการที่จะยอมให้ประชาชนที่มีได้เป็นสมาชิกชั้นผู้นำเข้ามา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดชะตากรรมของประเทศชาติจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

จากความหมายของ พัฒนาการทางการเมืองดังกล่าว สรุปได้ว่าพัฒนาการทางการเมือง หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้เกี่ยวข้องที่ทำให้ประชาชนในสังคม มีความเสมอภาคและมีความเป็นอยู่ที่ดี

2.3.2 สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่นตามแนวคิดการพัฒนาทางการเมือง

สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการเมืองของท้องถิ่น มีการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งตามแนวคิดพัฒนาการทางการเมืองมีนักการเมืองหลายท่านได้บุกเบิกแนวคิดด้านนี้ ซึ่ง ชจัด เกียรติประจักษ์ (2534: 20-21) ได้ระบุถึงแนวคิดของนักการเมืองคนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมือง คือ แนวคิดของ พาย (Pye) และ โคลแมน (Coleman) ได้ให้ลักษณะที่สำคัญ 3 ประการของการพัฒนาทางการเมือง คือ ความเท่าเทียม (equality) ในระบบการเมือง ความสามารถ (capacity) ของระบบการเมือง และความแตกต่าง (differentiation) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบการเมือง สำหรับรายละเอียดของการพัฒนาทางการเมืองนั้น ชจัด เกียรติประจักษ์ (2534: 21-23) ได้ระบุถึงรายละเอียดดังนี้

ด้านความเท่าเทียมกัน (equality) ในระบบการเมืองนั้น ถือเป็นลักษณะโดยทั่วไป ที่จะต้องมีขึ้น ในขณะที่ระบบการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า ความเท่าเทียมกันนี้ รวมถึงการที่มวลชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมนี้ พายและโคลแมน มีความเห็นว่า อาจเป็นไปได้ในรูปแบบของประชาธิปไตยหรือเป็นการระดมพลเมืองให้เข้าร่วมทางการเมืองในระบบเผด็จการก็ได้ แต่ทั้งหมดนี้ก็ถือว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นความคิดทางด้านความเท่าเทียมกันยังรวมถึงแนวคิดที่ว่าทุกคนควรจะมีชีวิตความเป็นอยู่ตามกฎหมาย บุคคลในสังคมทุกคนควรจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนกัน และกฎหมายก็ควรมีลักษณะที่ไม่เป็นเรื่องตัวบุคคล ซึ่งเรื่องนี้ตรงกับแนวคิดของ เวเบอร์ (Weber) และพาร์สัน (Parson) ที่มองเห็นว่าสังคมสมัยใหม่นั้น จำต้องมีกฎเกณฑ์ มีลักษณะของความมีเหตุผล (rationality) และมีลักษณะที่ใช้บังคับได้กับคน โดยทั่ว ๆ ไป การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบก็ต้องใช้หลักของความเท่าเทียมกัน คือ ดูความสามารถหรือคุณผลของการทำงานเป็นเกณฑ์ ความคิดนี้เป็นลักษณะสำคัญของสังคมสมัยใหม่ ซึ่งตรงกันข้ามกับจารีตประเพณี (traditional society) ที่ใช้ความผูกพันทางครอบครัว วงศ์ตระกูลหรือการกำเนิดเป็นเกณฑ์

ด้านความสามารถ (capacity) ของระบบการเมือง หมายถึง ผลงานของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพแค่ไหน และมีผลต่อสังคมมากน้อยเท่าไร ดังนั้นจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสามารถของรัฐบาล การที่จะให้นโยบายของตนได้รับการปฏิบัติ ผลงานและนโยบายของ

รัฐบาลจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในสังคมมากกว่าในระบบการเมืองที่ล้าหลัง รัฐบาลในสังคมที่ยังล้าหลังมีหน้าที่แต่เพียงป้องกันการรุกรานจากภายนอก รักษาความสงบภายในและบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎร ซึ่งเป็นการรักษาสภาพเดิมมากกว่าที่จะให้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงที่เจริญแล้ว ความสามารถของระบบการเมือง อาจจะถูกได้จากการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาลและของระบบการเมืองว่าดำเนินไปได้มากน้อยแค่ไหน ในขณะที่มีการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น เป็นที่ยอมรับกันว่าในขณะที่สังคมเจริญขึ้นจะมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น และจะมีความขัดแย้งมากขึ้นเป็นเงาตามตัว สถาบันทางการเมืองจะต้องสามารถที่จะขจัดหรือไกล่เกลี่ยการขัดแย้งเหล่านั้นได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนได้อย่างราบรื่น และถ้าสถาบันทางการเมืองไม่สามารถจะแก้อุปสรรคดังกล่าวได้ ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสถาบันดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นลักษณะของสถาบันทางการเมืองและการบริหาร จึงเป็นเรื่องของเหตุผลและไม่เชื่อด้านศาสนา หรือความเชื่อถือเก่า ๆ มากขึ้น

ความแตกต่าง (differentiation) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบการเมือง การมีความแตกต่างและความชำนาญเฉพาะด้านในสถาบันต่าง ๆ และ โครงสร้างมากขึ้น มีการจัดแบ่งงานของสถาบันของรัฐ ให้มีหน้าที่เฉพาะอย่างมากขึ้นและในขณะเดียวกันจะมีกลุ่มต่าง ๆ ทางสังคมที่มีลักษณะและทำหน้าที่แตกต่างกันมากขึ้น ในสังคมที่ยังไม่เจริญบุคคล ๆ เดียวหรือสถาบันเดียวอาจจะทำหน้าที่หลาย ๆ อย่าง เช่น อาจจะเป็นผู้ออกกฎหมายและพิจารณาผู้กระทำผิดในเวลาเดียวกัน กลุ่มทางสังคมก็ไม่มีมากมายนักที่สำคัญอาจจะมีเพียงพวกชาวนา พวกข้าราชการหรือพวกปกครองเท่านั้น แต่เมื่อสังคมเจริญขึ้นก็มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะอย่างมากขึ้น เช่น มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ให้สถาบันต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินงานทางด้านสังคม โดยทั่ว ๆ ไปก็มีกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ มากขึ้น มีชนชั้นกลางมีพวกกรรมกร มีพรรคการเมือง มีกลุ่มอาชีพและมีสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ขจัด เกียรติประจักษ์ (2534: 23) ได้ระบุถึงแนวคิดของ พาย (Pye) และ โคลแมน (Coleman) ว่าลักษณะของการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเข้ากันได้อย่างสนิท ในขณะที่สังคมเปลี่ยนแปลงไปเน้นในลักษณะหนึ่ง อาจจะมีผลกระทบไปถึงอีกลักษณะหนึ่งก็ได้ เช่น ถ้าระบบการเมืองพยายามที่จะเน้นถึงความสามารถก็จะต้องยอมเสียในเรื่องความเท่าเทียมกันในระบบการเมือง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการที่รัฐบาลเน้นในความมีเสถียรภาพของรัฐบาลก็อาจจะจำกัดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ เป็นต้น

จากแนวคิดการพัฒนาทางการเมือง คือ ความเท่าเทียม (equality) ในระบบการเมือง ความสามารถ (capacity) ของระบบการเมือง และความแตกต่าง (differentiation) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบการเมืองดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาอธิบายสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่นว่ามีสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่นตามแนวคิดการพัฒนาทางการเมือง ข้างต้นอย่างไร

3. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

มนุษย์มีความต้องการไม่รู้จักจบสิ้น เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์กลับมีความต้องการเพิ่มมากขึ้น เพราะมนุษย์ทุกคนต้องการที่จะได้รับการยอมรับนับถือ ยกย่อง ด้วยเหตุนี้เองการอยู่ร่วมกันในสังคมจึงเป็นเรื่องยาก เพราะแต่ละคนก็มีความต้องการความมั่นคง มีความต้องการความสำเร็จในชีวิต จึงต้องมีการแข่งขัน การประนีประนอม และการปกครอง โดยมีกฎกติกาทางสังคม เช่น กฎหมาย ศีลธรรม เป็นสิ่งยับยั้งการวางอำนาจอย่างไร้ขอบเขต เป็นต้น ดังนั้นความปรารถนาที่สำคัญที่สุดของมนุษย์คือความต้องการอำนาจ เกียรติยศ ซึ่งตามกฎหมายแล้วการมีเกียรติยศก็คือการมีอำนาจ เมื่อบุคคลและสังคมมีความสัมพันธ์กันแล้วจึงเกิดการเสาะแสวงหาความมั่นคงเพื่อเป็นหนทางไปสู่อำนาจ หรือการพยายามเพิ่มความมั่นคงเพื่อรับประกันการเพิ่มขึ้นของอำนาจ การจัดสรรอำนาจจึงเกิดมีบุคคลสองกลุ่ม คือ ผู้นำและผู้ตาม ถ้าบุคคลสองกลุ่มนี้จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแล้ว ผู้นำจะเป็นผู้ออกคำสั่ง ในขณะที่ผู้ตามจะเป็นผู้เชื่อฟังและปฏิบัติตามเช่นกัน

การแบ่งลักษณะของอำนาจมีหลายหลากหลายรูปแบบ ดังเช่น รัสเซลล์ (Russell 1938: 7-33) ได้ระบุถึงรูปแบบของอำนาจว่ามีหลายรูปแบบ เช่น ความมั่นคง อาวุธ อำนาจทางอารยธรรม และอิทธิพลต่อระบบความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถบอกได้ว่าอำนาจรูปแบบใดเหนือกว่าอีกรูปแบบหนึ่ง แต่ปัจจุบันเชื่อว่าอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นแหล่งกำเนิดของอำนาจรูปแบบอื่น ๆ และเศรษฐกิจเป็นแหล่งกำเนิดของอำนาจรูปแบบอื่น ๆ และมีความแตกต่างกันไปในความสัมพันธ์ของอำนาจในแต่ละสังคม ได้แก่ระดับอำนาจครอบครองโดยบุคคลหรือองค์กร รูปแบบขององค์กรที่มีอิทธิพลสูงสุด ความแตกต่างในการได้มาซึ่งอำนาจนั้น เป็นต้น ดังนั้นความรักในอำนาจของบุคคลจึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคมซึ่งเป็นที่ควรศึกษาเพื่อจะได้เข้าใจปัจจุบันและความต้องการในปัจจุบัน

3.2 ความหมายของอำนาจ

คำว่า อำนาจ นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

อรุณ รักธรรม (2523: 56) กล่าวว่า สำหรับคนทั่วไปแม้กระทั่งนักวิชาการมักให้ความหมายกว้าง ๆ แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะเราไม่สามารถมองเห็นหรือวัดปริมาณได้ โดยทั่วไปนอกจากคำว่า อำนาจ (power) แล้ว ยังมีคำว่าอิทธิพล (influence) และอำนาจหน้าที่ (authority) ที่มักใช้ในความหมายใกล้เคียงกันมาก ในด้านวิชาการแล้วคำทั้งสามคำมีความสำคัญและควรใช้ให้ถูกต้องในความหมายนั้น ๆ คำว่า อำนาจ นั้น รัสเซลล์ (Russell 1938: 275) ได้ให้ความหมายว่า อำนาจ คือ การจูงใจให้เกิดสิ่งที่ต้องการ ซึ่ง ต่อมา เวเบอร์ (Weber 1947: 152) ได้ให้ความหมายของอำนาจว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในสังคมหนึ่งซึ่งคนคนหนึ่งจะทำงานของเขาให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยปราศจากการต่อต้าน สอดคล้องกับ ดาห์ล (Dahl 1957: 205) ที่พบว่าถ้าบุคคลหนึ่งจะมีอำนาจเหนืออีกบุคคลหนึ่งก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นสามารถทำให้บุคคลอื่นกระทำในสิ่งซึ่งบุคคลอื่นอาจกระทำหรืออาจไม่กระทำก็ได้ และตรงกับ ไฮเดนเบิร์กและสนาโดว์สกี (Seidenberg and Snadowsky 1967: 343) ที่กล่าวว่า อำนาจเป็นความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก รอง (Wrong 1968: 673-681) ที่ว่าอำนาจ คือความสำเร็จที่เกิดขึ้น ทำให้บุคคลสามารถควบคุมสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ และ ฟลิปโป (Flippo 1971: 451) เห็นด้วยว่าอำนาจใด ๆ ที่มีผลให้พฤติกรรมบางอย่างเกิดขึ้น ถ้าปราศจากอำนาจแล้ว พฤติกรรมนั้น ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งต่อมารอบบินส์ (Robbins 1979: 263) ได้ให้ความหมายที่สอดคล้องและชัดเจนยิ่งขึ้นสรุปได้ว่า อำนาจหมายถึง ความสามารถที่บุคคลหนึ่ง มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่น ทำให้บุคคลอื่นต้องกระทำบางสิ่งบางอย่างให้โดยที่บุคคลนั้นไม่ต้องกระทำเอง ซึ่งตรงกับแนวคิดของ กูด (Good 1973: 51) ที่ว่า อำนาจเป็นพลังภายใต้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่ทำกิจกรรมร่วมกันและสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับ ลูธันส์ (Luthans 1985: 447) ที่มีความเห็นตรงกันว่าอำนาจ คือความสามารถที่จะทำให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลกระทำบางสิ่งบางอย่าง หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง นอกจากนี้ บาส (Bass 1976: 263) กล่าวว่า อำนาจคือการควบคุมบุคคลอื่นโดยใช้วิธีการให้รางวัล หรือให้โทษ ซึ่ง โบลล์และดาเวนพอร์ต (Boles and Davenport 1975: 132) และ ยูคัล (Yukl 1981: 10) ก็เห็นด้วยว่า อำนาจมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยที่บุคคลหนึ่งสามารถให้ผู้อื่นให้โทษอีกบุคคลหนึ่งได้ด้วย

จากความหมายของอำนาจดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า อำนาจ คือ ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่ง กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการ โดยไม่คำนึง

ว่าบุคคลที่ต้องกระทำตามนั้นมีความต้องการจะกระทำสิ่งนั้นหรือไม่

ส่วนคำว่า อิทธิพล เป็นอำนาจรูปแบบหนึ่งที่จัดเป็นอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (informal power) ซึ่ง แคทซ์และคาห์น (Katz and Kahn 1966: 218) ได้ให้ความหมายของอิทธิพลว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งบุคคลหนึ่งกระทำลงไป ในทางที่ก่อให้เกิดผลตามที่ตั้งใจไว้ ซึ่งต่อมา ไซมอน (Simon 1957: 162) ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่าอิทธิพลเป็นการกระทำออกมาในรูปของการจูงใจ การเกลี้ยกล่อมและการเสนอแนะให้บุคคลอื่นกระทำตาม ซึ่งสอดคล้องกับ สก็อตและมิทเชลล์ (Scott and Mitchell 1972: 211) ที่ว่าเมื่ออิทธิพลเกิดขึ้นกับบุคคลใดแล้วย่อมทำให้บุคคลนั้นกระทำตามความต้องการของตนซึ่งปกติแล้วจะไม่ทำเช่นนั้น ซึ่ง ลูธันส์ (Luthans 1985: 447) ได้อธิบายว่าอิทธิพลเป็นอำนาจส่วนบุคคล (personal influence) ซึ่งเกิดขึ้นนอกขอบเขตของอำนาจหน้าที่ หรือเกิดขึ้นมากจากคุณสมบัติส่วนตัว (personal qualities) ก็ได้ ซึ่งรวมถึงความเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลิกลักษณะส่วนตัว และจากองค์ประกอบตามสถานการณ์อื่น ๆ (situational factors) และตรงกับ โบลส์และคาเวนพอร์ต (Boles and Devenport 1975: 132) ที่เห็นด้วยว่า อิทธิพลเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกิดขึ้นต้องมีผลกระทบต่อความคิดหรือเจตคติของอีกคนหนึ่งด้วย ดังนั้น ไบร์สเตดท์ (Bierstedt 1947: 132) จึงสรุปว่า อิทธิพลแตกต่างจากอำนาจตรงที่อิทธิพลมีลักษณะการโน้มน้าวจิตใจ หรือชักจูง (persuasive) ในขณะที่อำนาจมีลักษณะบังคับ แต่คำทั้งสองนี้มีความเกี่ยวข้องกับผู้นำทั้งคู่

จากความหมายของอิทธิพลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า อิทธิพลจะมีลักษณะที่ไม่มีการบังคับ เพราะอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำ สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการ โดยปราศจากการบังคับ

สำหรับคำว่า อำนาจหน้าที่ เป็นอำนาจที่เกิดจากสถาบันหรือองค์การ (institutionalized power) ซึ่ง สมบูรณ์ นนทสกุล (2536: 37) ระบุว่า เป็นอำนาจที่มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ กฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม และวัฒนธรรมขององค์การ ซึ่งแคทซ์และคาห์น (Katz and Kahn 1966: 218) ได้ให้ความหมายของอำนาจหน้าที่ว่าเกิดขึ้นตามตัวบทกฎหมายมีอยู่ในตัวบุคคลหรือตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ ซึ่งตรงกับ อูทัย หิรัญโต (2526: 261) ที่คิดว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่อยู่ภายนอกกายมนุษย์ เกิดจากตำแหน่งมิใช่อยู่ที่ตัวบุคคล และจะหมดไปเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งและมีลักษณะตรงตามที่ โบลส์และคาเวนพอร์ต (Boles and Davenport 1975: 132) ให้ความหมายว่ามีลักษณะเป็นความสัมพันธ์อย่างหนึ่งของบุคคล โดยที่บุคคลหนึ่งยอมรับอย่างมีเหตุผลในสิทธิที่จะให้คนอื่นตัดสินใจแทนตนเอง สอดคล้องกับ

ไซมอน (Simon 1959: 22) ที่พบว่า อยู่ในรูปพฤติกรรมที่ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับอำนาจหน้าที่ได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลต้องการให้พฤติกรรมของตนถูกชี้แนะ โดยการตัดสินใจของบุคคลอื่นเพราะเชื่อในการตัดสินใจนั้น ต่อมา อรุณ รักธรรม(2532: 49) ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า ต้องมีลักษณะเฉพาะของการติดต่อสื่อสารของคำสั่งในองค์การที่เป็นทางการ (formal organization) ซึ่งตรงกับ ธงชัย สันติวงษ์ (2533: 266) ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่าเป็นอำนาจสั่งการให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะเห็นควร และจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย นอกจากนี้ อุทัย หิรัญโต (2526: 31) ได้ให้ลักษณะสำคัญของอำนาจหน้าที่นี้ว่าสามารถมอบหมายให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ เพราะมิใช่สิ่งเฉพาะตัวหรือเกิดจากการแสวงหา แต่เกิดจากตำแหน่งและปทัสถานทางสังคม บุคคลจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ ดังนั้นองค์การที่ดีจึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบให้ได้สัดส่วนกันด้วย และตรงกับแนวคิดของ เนเชวิช (Knezevich 1969: 44) ที่ว่า อำนาจหน้าที่เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกยอมรับว่าถูกต้องชอบธรรมและยินยอมด้วยความเต็มใจ

จากความหมายของอำนาจหน้าที่ข้างต้น สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจตามกฎหมายหรือตามตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ และเป็นอำนาจที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือองค์การว่าถูกต้องและชอบธรรม (legitimate power) ด้วย

3.3 ความสัมพันธ์ของอำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่

จากความหมายของ อำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่ที่มีความหมายแตกต่างกัน แต่มีความเกี่ยวข้องกันในแง่การบริหารหรือการจัดการ ซึ่ง จุมพล หนิมพานิช (2539: 98) ได้ระบุถึงความสัมพันธ์ของอำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่ ตามความหมายคำว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่ง กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลที่จะต้องกระทำตามนั้น มีความต้องการที่จะกระทำสิ่งนั้น ๆ หรือไม่ แต่อิทธิพลจะมีลักษณะที่ไม่มีการบังคับ เพราะอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของบุคคลคนหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลนั้นต้องการ โดยปราศจากการบังคับ ในแง่ดังกล่าว อิทธิพลจึงเป็นเพียงกระบวนการที่นักการเมืองหรือผู้จัดการหรือผู้นำใช้และส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นที่อาจจะ ได้แก่ผู้ตามหรือผู้ร่วมงาน สำหรับอำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือในองค์การว่าถูกต้องชอบธรรม จึงอาจเป็นอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจตามประเพณีก็ได้ โดยทั่วไปบุคคลอาจจะได้รับอำนาจนี้มาจากความมั่งคั่ง สถานภาพทางวิชาชีพ ความรู้ความสามารถของบุคคลแต่ละคนเอง และอำนาจนี้ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับองค์กร จะมีความหมายอย่างยิ่ง ถ้าเป็นที่ยอมรับจากทุก ๆ คนหรือทุก ๆ คนยอมรับอำนาจนี้ ดังนั้นจะเห็น

ได้ว่าอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการบังคับแต่อย่างเดียว แต่เป็นอำนาจที่มีลักษณะความถูกต้องชอบธรรม และด้วยเหตุที่อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่มีคุณลักษณะดังกล่าว จึงได้มีความพยายามที่จะทำให้อำนาจกลายเป็นอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น ทำให้เป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งมีการปฏิบัติตามจนกลายเป็นความเคยชินทำให้เป็นกฎหมาย ทำให้มีลักษณะที่ชอบด้วยเหตุผล เป็นต้น และสอดคล้องกับ เซอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn 1991 อ้างถึงใน เกรียงไกร ไชยกุล 2539: 37) กล่าวไว้ว่า อำนาจคือพลังที่สามารถทำทุกสิ่งปรากฏตามความมุ่งหมาย อิทธิพลเป็นพฤติกรรมที่ตอบสนองต่อการใช้อำนาจหรือเป็นผลผลิต (outcome) ที่มาจากการประสบความสำเร็จในการใช้อำนาจ บุคคลจะเป็นผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากผู้อื่น เมื่อเขากระทำการใด ๆ ตามวิธีที่ผู้อื่นต้องการ ส่วนอำนาจหน้าที่คือความสามารถในการพยายามควบคุม สิ่งที่ได้รับตามกฎหมายในตำแหน่งของนักรบการเมือง

สำหรับ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2525: 12-13) มีความเห็นว่า อำนาจ อำนาจหน้าที่ และอิทธิพล ต่างก็เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้นำ แต่ดูเหมือนว่าอิทธิพลและอำนาจหน้าที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเป็นผู้นำ ทั้งอิทธิพล และอำนาจหน้าที่ ต่างก็เป็นส่วนย่อยของอำนาจ สอดคล้องกับ สำเร็จ โพธิวรรณ (2531: 37) ที่มีความเห็นว่า “อำนาจ” มีความหมายกว้าง และครอบคลุมอำนาจหน้าที่และอิทธิพลด้วย

กล่าวโดยสรุป อำนาจ อิทธิพล และอำนาจหน้าที่ มีความหมายแตกต่างกัน คือ ขณะที่อำนาจเน้นการบังคับให้มีการปฏิบัติตามโดยเต็มใจ หรือไม่เต็มใจก็ตาม แต่อิทธิพลจะไม่มี การบังคับแต่จะยินยอมปฏิบัติตาม สำหรับอำนาจหน้าที่ แม้จะเป็นเรื่องการบังคับให้ปฏิบัติตาม แต่คนที่ปฏิบัติต่างก็ยอมรับและยินยอมปฏิบัติตาม เพราะถือว่าเป็นอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรม

3.4 ความสำคัญของอำนาจ

การบริหารงานภายในองค์การให้ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ อำนาจ เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้เกิดกิจกรรมที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคนในองค์การให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งตรงกับ ไบร์สเตดท์ (Bierstedt 1950: 735) ที่ให้เหตุผลว่า อำนาจเป็นสิ่งแรกที่จะประกันความคงอยู่ของกลุ่ม ทำให้เป็นบรรทัดฐานของกลุ่มมีผลบังคับใช้ ถ้าปราศจากอำนาจแล้วก็จะไม่มีองค์กรและไม่มีความเป็นระเบียบ ดังนั้น อำนาจจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน นักรบการเมืองจึงจำเป็นต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการควบคุม หรือสั่งการ เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งสอดคล้องกับ อรุณ รักธรรม (2527: 58) ที่กล่าวว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดต่อการดำรงอยู่ขององค์กร มิใช่ระบบสื่อสารที่ดีเลิศหรือหลักมนุษยสัมพันธ์ หรือการเข้าร่วมในกิจกรรมของลูกจ้าง แต่คืออำนาจเพราะอำนาจเป็นแรงผลักดันให้งานดำเนิน

ไปได้ตามปกติและเป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอีกด้วย ดังนั้น นักการเมืองจึงจำเป็นต้องมีอำนาจและอำนาจหน้าที่พร้อมกัน เพื่อช่วยให้บุคคลใช้ทำงานได้ตามที่ ต้องการและมีประสิทธิภาพด้วย การมีอำนาจในตัวบุคคลควรอยู่ในระดับที่พอเหมาะต่ออำนาจ หน้าที่ที่บุคคลนั้นมี เพราะถ้านักการเมืองมีอำนาจน้อยเกินไปจะทำให้ นักการเมืองมีความอ่อนแอ เกิดความสับสนและความล่าช้าในองค์กร แต่ถ้านักการเมืองมีอำนาจมากเกินไป หรือ ไม่มีอำนาจ หน้าที่แต่มีอำนาจ อาจเกิดการก้าวก่ายในหน้าที่การงาน เกิดการกระทำที่ขัดกับการยอมรับเป็น การผิดประเพณี กฎระเบียบหรือกฎหมายเป็นตัวการของความขัดแย้ง

ดังนั้น การมีอำนาจในบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ควรจะมีอยู่ในระดับที่พอเหมาะต่ออำนาจ หน้าที่ของบุคคลนั้น เพราะถ้านักการเมืองมีอำนาจอยู่ในระดับมากหรือน้อยไปย่อมก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

3.5 ลักษณะของอำนาจ

รากินส์และซันด์สตรอม (Ragins and Sundstrom 1989: 51-88 อ้างถึงใน สุวัฒน์ ช่างเหล็ก 2536: 27-29) ได้ศึกษาค้นคว้าผลงานวิจัยและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึง ปัจจุบัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานกรอบการวิเคราะห์อำนาจถึง 4 ระดับคือ ระดับบุคคล ปฏิสัมพันธ์ ระหว่างบุคคล องค์กรและสังคมอย่างละเอียด และครอบคลุมลักษณะของอำนาจที่สำคัญ พอสรุป ได้ดังนี้

3.5.1 อำนาจเป็นลักษณะส่วนตัวของบุคคลหรือสิ่งที่บุคคลหามาได้ภายหลัง อำนาจเป็นพลัง ความสามารถหรือศักยภาพอันเป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่นหรือ สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่นได้

3.5.2 อำนาจเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในขอบเขตใดขอบเขตหนึ่ง โดยเฉพาะ อำนาจมีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์ของบุคคลภายในกลุ่มในรูปกระบวนการกลุ่ม อำนาจ ไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ภายในตัวบุคคลเพียงคนเดียว โดยปราศจากความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

3.5.3 อำนาจบางอย่างได้มาจากโครงสร้างตำแหน่งในองค์กร หรืออำนาจโดย ตำแหน่ง ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีอำนาจหรือใช้อำนาจภายในขอบเขตเฉพาะที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับระบุไว้ในการควบคุมผู้อยู่ใต้อำนาจ มีลักษณะเป็น โครงสร้างแบ่งงานกันทำ การใช้ อำนาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงานและเป้าหมายขององค์กร โดยส่วนรวมด้วย

3.5.4 อำนาจมีทั้งอำนาจจริง และอำนาจจากการรับรู้โดยตนเองและผู้อื่น อำนาจ จริงเป็นอำนาจอันชอบธรรมโดยตำแหน่งในหน่วยงานหรือองค์กร ผู้มีอำนาจมีสิทธิ (legitimacy) ในอำนาจหรืออำนาจหน้าที่ที่จะให้คุณให้โทษแก่ผู้ร่วมงานได้ ส่วนอำนาจจากการรับรู้ ได้มาจาก แหล่งอื่น ๆ เช่น บุคลิกลักษณะ การแสดงออกของบุคคล ทรัพยากร ทักษะความรู้ความชำนาญ

เป็นต้น อำนาจเหล่านี้มีอิทธิพลจงใจให้ผู้ร่วมงานคล้อยตามหรือเกิดความขัดแย้งกับผู้มีอำนาจได้นักการเมืองที่มีประสิทธิภาพควรมีทั้งอำนาจจริงและอำนาจจากการรับรู้

3.5.5 อำนาจมีทิศทางการแพร่อิทธิพล (direction of influence) จากบุคคลฝ่ายหนึ่ง ไปสู่อีกฝ่ายหนึ่ง หรือต่างฝ่ายต่างแพร่อิทธิพลให้กันและกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือตามสายงานการบริหารในองค์กร ในหน่วยงานที่มีนักการเมืองกับผู้ใต้บังคับบัญชา นักการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจกับผู้ใต้บังคับบัญชา ทิศทางของอำนาจจะไหลจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (downward) ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้สนับสนุนและให้อิทธิพลแก่นักการเมืองทิศทางอำนาจจะพุ่งขึ้นจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (upward) และอำนาจยังมีลักษณะเป็นการเสริมซึ่งกันและกัน (reciprocal) และรวมกันกลายเป็นอำนาจรวมของบุคคล

3.5.6 อำนาจมีลักษณะตั้งสมได้และเพิ่มขึ้นได้จากแหล่งอำนาจต่าง ๆ บุคคลมีอำนาจสะสมไว้ก่อน เมื่อแสวงหาแหล่งอำนาจใหม่ ๆ ได้บุคคลผู้นั้นจะมีอำนาจเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอาจเป็นไปได้ที่อำนาจจากบางแหล่งไม่สามารถนำมาเพิ่มหรือผสมกันได้ เช่น อำนาจจากความรู้ความชำนาญอาจไม่เพิ่มอำนาจอ้างอิงให้แก่ตนเองเลย เป็นต้น

3.5.7 แหล่งอำนาจสามารถชดเชยกันได้ (compensatory) บุคคลซึ่งขาดอำนาจหรือมีอำนาจน้อยจากแหล่งหนึ่งย่อมสามารถแสวงหาอำนาจจากแหล่งอื่นมาชดเชยอำนาจที่คือนั้นได้ เช่น ผู้ที่มีอำนาจอ้างอิงน้อยอาจหาอำนาจจากความรู้ความชำนาญด้วยการฝึกอบรมให้มีอำนาจเด่น เป็นการชดเชยอำนาจที่ขาดแคลนนั่นได้ เป็นต้น

3.5.8 แหล่งอำนาจอาจเพิ่มขึ้นหรือสูญเสียค่านิยมไปตามกาลเวลา ดังนั้นอำนาจสะสมของบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แม้ว่าแหล่งอำนาจเดิมจะคงมีอยู่ก็ตาม เช่น อำนาจจากความรู้ความชำนาญ อาจค่อย ๆ หดไปเมื่อความรู้ความชำนาญที่มีอยู่ล้าสมัย และมีผลให้มีอำนาจอื่น ๆ ตามมาด้วย การรวมของแหล่งอำนาจอาจมีผลทำให้บุคคลมีอำนาจเพิ่มขึ้นหรืออาจมีการชดเชยอำนาจ และอำนาจสามารถเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของเวลาก็ได้ เป็นต้น

3.5.9 อำนาจเป็นสิ่งที่สามารถแสวงหาและพัฒนาให้มีความก้าวหน้าได้ บุคคลสามารถแสวงหาอำนาจได้จากแหล่งอำนาจต่าง ๆ เช่น อำนาจจากการให้คุณ การให้โทษ อำนาจอันชอบธรรมหรือตามตำแหน่ง อำนาจอ้างอิง อำนาจจากความรู้ความชำนาญ เป็นต้น

ดังนั้น อำนาจจึงมีลักษณะเฉพาะบุคคลในองค์กรที่มีผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างกันภายในองค์กร ในลักษณะที่มาจากโครงสร้างตามตำแหน่งหน้าที่ อำนาจมีทั้งอำนาจจริงคืออำนาจตามกฎหมาย และอำนาจจากการรับรู้ซึ่งมาจากบุคลิกลักษณะ ทรัพยากร ทักษะ ความรู้ความชำนาญแล้ว ยังมีการแพร่อิทธิพลระหว่าง

นักการเมืองไปยังผู้ได้บังคับบัญชาได้อีกในลักษณะจากบนลงสู่ล่าง จากล่างสู่บน และในระดับเดียวกัน นอกจากนี้ อำนาจยังมีลักษณะเพิ่มขึ้น ลดลง สะสมหรือเปลี่ยนแปลงไปได้อีกด้วย

3.6 แหล่งที่มาของอำนาจ

อำนาจมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน หากเป็นอำนาจหน้าที่ จะมีแหล่งที่มาตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด แต่อำนาจตามมุมมองของนักวิชาการมีความหลากหลายแตกต่างกันดังนี้

ลอว์เลส (Lawless 1972: 23) ได้ระบุว่า แหล่งอำนาจเพียงอย่างเดียวไม่สามารถก่อให้เกิดอำนาจขึ้นในตัวบุคคลได้ อำนาจของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้ใช้อำนาจ กับผู้อยู่ใต้อำนาจ อำนาจจะเกิดขึ้นได้ต้องได้รับการยอมรับ เชื่อถือ ศรัทธา และเห็นประจักษ์ในแหล่งอำนาจโดยผู้อื่น หากมีแหล่งอำนาจแต่ไม่มีผู้ใดยอมรับนับถือ เชื่อถือ ศรัทธาก็ถือว่าบุคคลผู้นั้นไร้อำนาจ ดังนั้น อำนาจจะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขการครอบครองแหล่งอำนาจที่ได้รับการยอมรับโดยบุคคลอื่นในสังคม

เฟรนช์และราเวน (French and Raven 1968: 667-673) ได้กล่าวว่า แหล่งที่มาของอำนาจที่สำคัญมาจากแหล่งใหญ่ ๆ 5 แหล่ง คือ

3.6.1 การให้คุณหรือรางวัล แหล่งอำนาจจากการให้คุณหรือรางวัลขึ้นอยู่กับความสามารถและทรัพยากรที่จะให้รางวัลแก่ผู้อื่น ผู้รับเต็มใจรับและเห็นคุณค่าของสิ่งที่ให้นั้น เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง มอบงานถูกใจให้ทำ จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ใหม่ ๆ มาให้ ยกย่อง ชมเชย ให้ข้อมูลย้อนกลับ เป็นต้น

3.6.2 การให้โทษ แหล่งอำนาจจากการให้โทษขึ้นอยู่กับความเกรงกลัวการถูกลงโทษในรูปแบบต่าง ๆ จากอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะลงโทษสร้างความเจ็บปวด ก่อภัยอันตรายหรือเกิดผลเสียกับตน บุคคลปฏิบัติตามหน้าที่และอยู่ในกรอบประเพณีก็เพราะกลัวการถูกลงโทษ ความกลัวการถูกลงโทษซึ่งจะนำมาซึ่งโทษภัยและผลเสียมาสู่ตน มีตั้งแต่ระดับรุนแรง เช่น ความเจ็บปวดทางกาย การไล่ออกจากงาน ลดตำแหน่งหรือตัดเงินเดือน ไปจนถึงความรู้สึกอับอายขายหน้า หรือสูญเสียความรัก เป็นต้น

3.6.3 ความชอบธรรม เป็นแหล่งที่มาของอำนาจความชอบธรรม แหล่งอำนาจประเภทนี้ เกิดจากค่านิยมของบุคคลที่ให้สิทธิอันชอบธรรมแก่อีกบุคคลหนึ่งให้มีอิทธิพลเหนือเขาเหล่านั้น ได้ และรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องยอมรับปฏิบัติตามแหล่งอำนาจจากความชอบธรรม มีความสัมพันธ์กับแหล่งอำนาจการให้คุณและการให้โทษเพราะบุคคลที่มีหน้าที่อันชอบธรรมย่อมอยู่ในตำแหน่งที่สามารถให้คุณให้โทษผู้อื่นได้ หากปฏิบัติหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามแหล่งอำนาจอันชอบธรรมมาจากแหล่งสำคัญ 3 แหล่ง คือ

1) ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม องค์การ หรือกลุ่มคนที่ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกที่ควรแก่การปฏิบัติตาม เช่น ในบางสังคมมีการยกย่องบุคคลตามลำดับอาวุโส สมรรถนะ ด้านร่างกาย เพศ อาชีพ เป็นต้น

2) โครงสร้างทางสังคมอันเป็นที่ยอมรับกันในสังคมนั้น ๆ เช่น ในบางสังคมมีการยอมรับการแบ่งชนชั้น การยอมรับลำดับโครงสร้างของคณงานในบริษัท การยอมรับลำดับกันในครอบครัว เป็นต้น

3) ความชอบธรรมมาจากการเป็นตัวแทนหรือผู้แทนของผู้มีอำนาจหรือกลุ่มให้เป็นผู้ดำเนินการแทน เช่น เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนการปฏิบัติงานคณะกรรมการ ประธานกรรมการ เป็นต้น

3.6.4 การอ้างอิง แหล่งอำนาจที่ได้มาจากการอ้างอิงเป็นความปรารถนาอยากจะเป็น ลอกเลียนหรือเทียบเคียงกับบุคคลที่มีคุณลักษณะเด่นมีชื่อเสียง จึงมีการอ้างอิงหรือพาดพิงบุคคลผู้นั้นให้กลายเป็นผู้มีอำนาจ โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะเกิดตามมา ผู้มีอำนาจจากการอ้างอิงนอกจากจะสร้างอำนาจให้กับตนเองแล้ว ยังสามารถถ่ายทอดไปให้คนอื่น ๆ ที่มีบุคลิกลักษณะคล้ายคลึงกันให้กลายเป็นผู้มีอำนาจได้ ทั้ง ๆ ที่บุคคลนั้นอาจไม่มีคุณสมบัติที่ติดเทียมกับผู้มีอำนาจต้นแบบเลย อำนาจที่ได้จากแหล่งนี้ต่างจากอำนาจที่ได้มาจากแหล่งอื่น ๆ ที่กล่าวมา เช่น นักการเมืองที่มีอำนาจอ้างอิงจะต้องเป็นผู้มีบุคลิกที่เป็นที่ดึงดูดใจของผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาเทียบเคียงหรือเลียนแบบ โดยไม่คำนึงว่านักการเมืองจะมีอำนาจให้คุณให้โทษหรือมีความชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นนักการเมืองที่หวังสร้างอำนาจจากแหล่งนี้จึงมักปรับปรุงบุคลิกลักษณะให้เป็นที่ดึงดูดผู้ได้บังคับบัญชาอยู่เสมอ

3.6.5 ความรู้ความชำนาญ แหล่งอำนาจ คือ ความรู้ความชำนาญ ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับเชื่อถือในความรู้ ภูมิปัญญาและความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาของผู้แสวงหา อำนาจประเภทนี้ ความน่าเชื่อถือได้มาจากการมีหลักฐานประกาศนียบัตรหรือใบผ่านงานเพื่อแสดงว่าบุคคลนั้นมีความรู้ความชำนาญ และต้องสามารถแสดงให้เห็นประจักษ์ชัดต่อผู้อื่นจนเป็นที่ยอมรับ จึงจะมีอำนาจเช่นนี้ได้ แหล่งอำนาจจากความรู้ความชำนาญเป็นสิ่งจำเป็นในองค์การ โดยเฉพาะผู้จัดการและผู้เชี่ยวชาญซึ่งอาจหาอำนาจจากแหล่งอื่นแทนไม่ได้ก็ต้องอาศัยอำนาจจากความรู้ความชำนาญเป็นหลัก ยิ่งองค์การมีความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีอันสลับซับซ้อน ยิ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขามากยิ่งขึ้น แสดงว่าอำนาจจากความรู้ความชำนาญนับวันจะเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

ดังนั้น แหล่งอำนาจดังกล่าวเป็นแหล่งอำนาจที่เป็นคุณสมบัติหรือบุคลิกลักษณะส่วนตัวของบุคคล เช่น รูปร่าง หน้าตา การพูดจา กิริยาท่าทาง เป็นต้น และสิ่งที่เรียนรู้หรือหามาได้ภายหลัง เช่น ตำแหน่งหน้าที่การงาน เกียรติยศ ชื่อเสียง ความรู้ความชำนาญ ความชอบธรรมตามระบบสังคม ขนาดขององค์กร ทรัพย์สินเงินทอง สิ่งของเครื่องใช้ และความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในรูปต่าง ๆ เช่น ความมีมนุษยสัมพันธ์ การคบหาสมาคมกับผู้มีอำนาจ และการให้ความยุติธรรมกับคนทุกฝ่าย เป็นต้น แหล่งอำนาจเหล่านี้จะใช้เป็นฐานในการสร้างอำนาจให้เกิดขึ้นกับบุคคลได้ จะต้องได้รับการยอมรับ เคารพยกย่อง เชื่อถือศรัทธาจากผู้อื่น บุคคลผู้นั้นจึงจะเป็นผู้มีอำนาจขึ้นมาได้ บุคคลสามารถแสวงหา สะสม เพิ่ม ถด หรือสูญเสียแหล่งอำนาจบางแหล่งหรือทั้งหมดไปได้ตามเงื่อนไขของกาลเวลาและสถานที่

3.7 ประเภทของอำนาจ

การจัดและแบ่งประเภทของอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้ เวเบอร์ (Weber 1947: 328-332) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้กล่าวถึงแหล่งที่มาของอำนาจไว้ 3 ประเภท คือ

3.7.1 อำนาจตามกฎหมาย (legal power) เป็นอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายกำหนดไม่ผูกพันกับตัวบุคคลหรือตำแหน่ง

3.7.2 อำนาจตามประเพณี (traditional power) เป็นอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ของสถานภาพบุคคล ซึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่นั้นมาในอดีต เป็นอำนาจของตำแหน่งที่ได้รับการยอมรับ เชื่อฟัง และปฏิบัติตาม

3.7.3 อำนาจบารมี (charismatic power) เป็นอำนาจที่ได้รับการยกย่องบูชาหรือความนับถือในตัวบุคคลเป็นพิเศษจากคุณลักษณะที่ดีที่มีในตัวเอง เป็นเรื่องของทัศนคติหรือการยอมรับเฉพาะบุคคล

พิบอดี (Peabody 1962: 115) ได้จัดและแบ่งกลุ่มอำนาจ ออกเป็น 4 ประเภทดังนี้

3.7.1 อำนาจที่เป็นกฎหมาย (legitimacy) ขอบบังคับหรือกฎเกณฑ์กำหนดอำนาจให้แก่ตำแหน่งงานนั้น ๆ เป็นอำนาจที่จะออกคำสั่งและทำให้เกิดการเชื่อฟัง

3.7.2 อำนาจตามตำแหน่ง (position) ในแต่ละองค์กรย่อมจะมีการแบ่งสายงานการบังคับบัญชา (hierarchy) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทราบได้ทันทีว่าขึ้นตรงต่อใคร ใครมีอำนาจสั่งการและเป็นผู้มีอำนาจในการให้รางวัล หรือลงโทษบุคคลได้

3.7.3 อำนาจอยู่ที่ตัวบุคคล (person) เป็นลักษณะของผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นคนดีมีคุณธรรม คนอื่น ๆ จึงให้ความเคารพและนับถือจัดเป็นอำนาจบารมีที่มีเฉพาะคนเท่านั้น

3.7.4 อำนาจอยู่ที่ความสามารถเฉพาะบุคคล (competence) ไม่จำกัดเฉพาะที่สายการบังคับบัญชาแต่อย่างเดียว เช่น ที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เป็นต้น

แม็คเคลแลนค์ (McClelland อ้างถึงใน Luthans 1981: 402-403) ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 2 ด้าน เรียกว่า อำนาจสองด้าน (two faces of power) ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท คือ ประเภทลบ (negative) กับ ประเภทบวก (positive)

3.7.1 อำนาจประเภทลบ (negative) เกิดจากการที่คนมองอำนาจเป็นสิ่งที่ไม่ดีหรือให้ความหมายของอำนาจในลักษณะเชิงลบ เพราะว่าการใช้อำนาจแบบนี้มีความผูกพันกับ “อำนาจส่วนตัว” (personal power) ถ้าใช้อำนาจส่วนตัวเป็นลักษณะที่ยังไม่ได้จัดเกล้า (primitive) แล้วอำนาจแบบนี้จะทำให้เกิดผลในทางลบ

3.7.2 อำนาจประเภทบวก (positive) หรือ “อำนาจทางสังคม” (social power) เป็นอำนาจที่การแสดงออกซึ่งความห่วงใยหรือความสนใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มและเป็นความสนใจที่อยากจะช่วยกลุ่มให้รวบรวมวัตถุประสงค์เหล่านั้นขึ้น โดยริเริ่มเป็นผู้นำเพื่อหาวิธีการที่จะทำ จุดประสงค์นั้นให้บรรลุผลและเกิดประโยชน์ในกลุ่ม

ดังนั้น นักการเมืองจะตกอยู่ในสภาพที่อยู่ระหว่างการแสดงออกถึงอำนาจส่วนตัว (personal power) ที่จะต้องบริหารหรือปกครอง กับอีกด้านหนึ่งจะต้องใช้อำนาจทางสังคม (social power) เพื่อให้เกิดประโยชน์ของกลุ่ม จึงเป็นการยากที่นักการเมืองจะแยกให้ออกได้ระหว่างอำนาจทั้งสองนี้ บุคคลที่ใช้อำนาจทางสังคม (social power) นั้น เป็นผู้มีประสิทธิภาพที่สุด และบุคคลที่ประสบผลสำเร็จจะมีลักษณะที่เกี่ยวข้องอำนาจที่เห็นได้ 4 ประการ คือ

3.7.1 นักการเมืองแบบนี้จะเป็นผู้ที่เชื่อใน “ระบบอำนาจหน้าที่” (authority system) คือ เขาจะเชื่อสถาบันสำคัญกว่าปัจเจกบุคคลที่อยู่ในสถาบันนั้น

3.7.2 เป็นบุคคลที่ชอบที่จะทำงานและชอบงานที่มีระเบียบวินัยเพื่อจะนำไปสู่การบริหารที่เป็นระบบระเบียบ

3.7.3 จะเป็นบุคคลที่ยอมเสียสละผลประโยชน์ของตนเองเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน และจะทำในลักษณะที่ทุกคนเห็นได้ช่วยว่าเขาเป็นผู้อุทิศตนเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน

3.7.4 จะเป็นบุคคลที่เชื่อในความยุติธรรมเหนือสิ่งอื่นใด เชื่อว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติที่ยุติธรรม

เอทซึโอนี (Etzioni อ้างถึงใน Luthans 1981: 401-402) นักสังคมวิทยาได้วิเคราะห์อำนาจ โดยพิจารณาจาก 2 ปัจจัยด้วยกัน คือ

3.7.1 ประเภทของอำนาจ (the types of power) ซึ่งองค์กรและนักการเมืองพยายามใช้เพื่อมีอิทธิพลต่อสมาชิกในองค์กร

3.7.2 ประเภทของการเข้าไปเกี่ยวข้อง (the types of involvement) ซึ่งองค์กรและนักการเมืองคาดหวังให้เกิดขึ้น และพยายามสร้างในหมู่สมาชิกขององค์กร และมีความเห็นว่าอำนาจ 3 ประเภทนี้เหมาะที่สุดกับองค์กร คือ

1) แบบบังคับ (coercive) อำนาจประเภทนี้ เป็นอำนาจที่ใช้บังคับสมาชิกขององค์กรให้ทำตามวิถีทางที่กำหนด

2) แบบบรรทัดประโยชน์ (utilitarian) เป็นอำนาจประเภทที่ให้สิ่งที่เป็นคุณค่าผู้ได้บังคับบัญชาต้องทำงานตามที่ได้รับคาดหวังเพื่อสิ่งที่เป็นคุณค่าส่วนใหญ่แล้วองค์กรทางธุรกิจจะดำเนินงานภายใต้อำนาจประเภทนี้

3) แบบคุณธรรม (normative) ภายใต้อำนาจประเภทนี้ สมาชิกขององค์กรเชื่อฟัง เพราะว่าพวกเขาต้องการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

อำนาจทั้งสามประเภทที่จำแนกนั้น ประสิทธิภาพของแหล่งอำนาจเหล่านี้ขึ้นอยู่กับประเภทของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสมาชิก ซึ่งแบ่งได้ 3 แบบ คือ

(1) แบบคนแปลกหน้า (alienation) สมาชิกขององค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องโดยไม่เต็มใจ ถูกบังคับหรือด้วยความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์

(2) แบบที่คิดถึงผลได้ผลเสีย (calculative) สมาชิกขององค์กรมีเจตคติในทางแสวงหาผลเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน

(3) แบบมุ่งจริยธรรม (moral) บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรโดยเห็นคุณค่าในการดำเนินงานขององค์กร สมาชิกมีความรู้สึกทางบวกกับองค์กร

روبบิน (Robbin 1983: 133) ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 4 ประเภท คือ

3.7.1 อำนาจบังคับ ขึ้นอยู่กับความกลัวเป็นผลให้คนยอมทำตาม เนื่องจากผู้มีอำนาจสามารถจะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาพ้นจากหน้าที่หรือลดตำแหน่งได้

3.7.2 อำนาจการให้รางวัล เกิดขึ้นจากบุคคลนั้นสามารถให้รางวัลได้

3.7.3 อำนาจชักชวน เกิดขึ้นจากบุคคลที่สามารถตัดสินใจว่าจ้างจัดทำ สื่อสารหรือมีอิทธิพลต่อบรรทัดฐานของกลุ่ม

3.7.4 อำนาจความรู้ เกิดจากความรอบรู้ หรือบุคคลเหล่านั้นสามารถควบคุมข่าวสารที่จำเป็นในการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจต้องอาศัยความรอบรู้และความเชี่ยวชาญด้วย

เฟรนช์และราเวน (French and Raven 1968: 150-167) แบ่งประเภทอำนาจตาม แหล่งอำนาจที่สำคัญออกเป็น 5 ประเภทคือ

3.7.1 อำนาจการให้รางวัล เกิดจากความสามารถของนักการเมืองที่จะให้รางวัล ตอบแทนบุคคลอื่น สำหรับความสำเร็จของงาน และเชื่อว่าการยอมปฏิบัติตามจะนำไปสู่การให้ รางวัลด้วยวิธีการขึ้นเงินเดือน ค่าจ้าง การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือการยกย่องสรรเสริญ

3.7.2 อำนาจการบังคับ หรืออำนาจการให้โทษให้โทษเกิดจากความกลัว นักการเมืองที่มีอำนาจสูง หรือที่สามารถให้โทษสูง ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษตามกฎหมาย หรือระเบียบวินัย เช่น การว่ากล่าวตักเตือน ภาคทัณฑ์ หรือ ไล่ออก

3.7.3 อำนาจตามกฎหมาย หรืออำนาจชอบธรรม เกิดจากตำแหน่งที่นักการเมือง ครองอยู่ตามปกติ ถ้ามีตำแหน่งสูงขึ้นเท่าใด อำนาจตามกฎหมายก็มากขึ้นเท่านั้น นักการเมืองที่มี อำนาจตามกฎหมายสามารถมีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ฟังปฏิบัติ เพื่อมิให้เป็นการละเมิดต่อ กฎหมาย

3.7.4 อำนาจอ้างอิง เกิดจากคุณลักษณะพิเศษของนักการเมือง เป็นอำนาจที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเอาแบบอย่างพฤติกรรม นักการเมืองที่มีอำนาจอ้างอิงสูงจะเป็นที่รักใคร่ นับถือของบุคคลอื่น อันเนื่องมาจากบุคลิกลักษณะ การขอบพอ การนับถ้อยยกย่อง ซึ่งมีอิทธิพลต่อ ผู้ใต้บังคับบัญชา

3.7.5 อำนาจความเชี่ยวชาญ เกิดจากนักการเมืองที่มีความเชี่ยวชาญมีทักษะและ ความรู้ จะได้รับการยอมรับนับถือ สิ่งเหล่านี้ทำให้มีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา นักการเมืองที่มี อำนาจความเชี่ยวชาญ ที่ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายอมทำตาม เพราะเชื่อว่าผู้บังคับบัญชามี ความสามารถเหนือตน

จากการศึกษาประเภทของอำนาจ พบว่า แหล่งที่มาและประเภทของอำนาจ มีที่มาจากหลากหลายแล้วแต่มุมมองของนักวิชาการ

3.8 อำนาจทางการเมือง

ผู้นำหรือนักการเมืองบางคนอาจจะประสบความสำเร็จทั้งในการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ และการรักษาอำนาจ ขณะที่ผู้นำหรือนักการเมืองบางคนอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งสามเรื่อง กล่าวคือ บางคนอาจจะมีความสามารถในการได้มาซึ่งอำนาจ แต่มีความยากใน การรักษาอำนาจที่ได้มา ทั้งนี้เพราะขาดทักษะหรือความชำนาญในการใช้อำนาจที่มีประสิทธิผล เพียงพอ อยากรู้ตาม โดยทั่วไปแล้วผู้นำหรือนักการเมืองสามารถเรียนรู้หรือพัฒนาทักษะหรือ

ความชำนาญในการได้มาซึ่งอำนาจ ตลอดจนการใช้อำนาจจากผู้นำหรือนักการเมืองที่ประสบผลสำเร็จได้ ในส่วนของการให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองนั้น กูดิน และคลิงเงแมนน์ (Goodin and Klingemann 1996: 7-9) ได้อธิบายถึงการกระทำต่าง ๆ ของนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองที่ได้มาจากอำนาจทางสังคม และขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำการที่มีอำนาจทางการเมือง ได้อำนาจมาอย่างไร ใช้อำนาจไปอย่างไร และการรักษาอำนาจไว้อย่างไร ซึ่งตามแนวคิดของ กูดิน และคลิงเงแมนน์ (Goodin and Klingemann) ได้กล่าวถึงที่มาของการได้อำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจไว้หลายมุมมอง สอดคล้องกับ ชุง (Chung 1981: 353-354 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2539: 99-100) ได้ระบุถึงการได้มาซึ่งอำนาจเป็นแบบแผนของผู้นำหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพล หรือมีประสิทธิภาพ แต่นักการเมืองหรือผู้นำ โดยทั่วไปก็สามารถนำ แบบแผนนี้ประยุกต์ใช้ได้ แบบแผนดังกล่าวมีดังนี้

3.8.1 ผู้นำหรือนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพมีแนวโน้มที่จะได้และใช้อำนาจที่ได้มาทุกประเภท ซึ่งแตกต่างไปจากผู้นำหรือนักการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่มีอิทธิพลที่มักจะมีอำนาจจำกัด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะผู้นำหรือนักการเมืองที่มีประสิทธิผลรู้ว่าการได้มาซึ่งอำนาจควรเริ่มจากการแสวงหาหรือได้มาซึ่งอำนาจประเภทใดก่อน เช่น อาจจะเริ่มแสวงหาหรือได้มาซึ่งอำนาจที่เกิดจากความเชี่ยวชาญก่อน ต่อมาจึงค่อยแสวงหาอำนาจอันชอบธรรม อำนาจที่ได้ผลตอบแทน แล้วจึงมาแสวงหาอำนาจการบังคับ ขณะที่นักการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพมักจะไม่รู้วิธีการแสวงหาหรือได้มาซึ่งอำนาจว่า ควรจะเริ่มที่ประเภทใดก่อน ดังนี้

1) ผู้นำหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพลมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเพิ่มขึ้น นักการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นนี้ชอบที่ลงทุน ไม่ว่าจะใช้รูปของทรัพยากรหรือรูปของอำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อให้ตนมีอำนาจเพิ่มขึ้น สำหรับวิธีเพิ่มอำนาจทำได้หลายวิธี เช่น มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงานใหม่ เพื่อว่าจะได้ให้คนของตนไปอยู่ในตำแหน่งที่มีการปรับโครงสร้างใหม่ได้ ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นทำหน้าที่พิทักษ์หรือปกป้องผลประโยชน์ให้กับตน เป็นต้น

2) ผู้นำหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพลมีแนวโน้มที่จะวางแผนเพื่อขยับตำแหน่งตัวเองในองค์กรหรือในหน่วยงาน ผู้นำหรือนักการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นนี้จะไม่คิดว่าการขยับตำแหน่งเป็นเรื่องของโชคหรือโอกาส แต่เป็นเรื่องที่ควรจะได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า และพยายามหาทางขยับไปในตำแหน่งนั้น โดยเฉพาะตำแหน่งทางบริหารที่เป็นตำแหน่งที่ตนสามารถใช้อำนาจ ขณะเดียวกันก็สามารถทำให้บุคคลอื่นต้องมาขึ้นอยู่กับตนได้ โดยพยายามทำ

ให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

3) ผู้นำหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพลมักจะพัฒนาหรือสร้างพันธมิตรกับผู้อื่น โดยการพยายามตอบสนองความต้องการของบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้เกิดความพอใจและเต็มใจที่จะประพฤติปฏิบัติตามความต้องการของผู้นำหรือนักการเมือง และถ้าผู้นำหรือนักการเมืองต้องการมีอำนาจเพิ่มขึ้น จะต้องใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในรูปของการพยายามช่วยทำให้เป้าหมายหรือความต้องการของพวกเขาสัมฤทธิ์ผลเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันต้องพยายามสร้างพันธะผูกพันให้เกิดขึ้นกับพวกเขา และอาจจะสร้างกับผู้บังคับบัญชา ลูกน้องหรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลนอกองค์กรหรือหน่วยงานก็ได้

3.8.2 กลยุทธ์ในการได้มาซึ่งอำนาจของผู้นำ ไวท์ และ เบดนาร์ (White and Bednar 1986: 449-451) ระบุว่า นักการเมืองหรือผู้นำ บางคนมีหรือได้อำนาจมา มีกลยุทธ์ในการได้มาซึ่งอำนาจ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว กลยุทธ์ของการได้มาซึ่งอำนาจที่นักการเมืองหรือผู้นำ ควรรู้อย่างนี้

1) ผู้นำหรือนักการเมืองจะต้องกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ถ้านักการเมืองคนใดต้องการได้อำนาจและขยายฐานอำนาจที่มีอยู่ นักการเมืองคนนั้นจะต้องพิสูจน์ความสามารถของตนให้คนในหน่วยงานหรือองค์กรเห็นว่า สามารถบริหารหรือจัดการงานที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะงานที่มีความยากเป็นพิเศษ และต้องเกี่ยวพันกับการที่จะทำให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรหรือหน่วยงานที่ตั้งไว้สัมฤทธิ์ผล และหากนักการเมืองคนใดก็ตามทำได้สำเร็จ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนในอาชีพการงานของตนเองแล้ว ยังสามารถขยายฐานอำนาจของตนเองในหน่วยงานหรือองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วย

2) ผู้นำหรือนักการเมืองจะต้องรู้จักวิธีการ โดยเฉพาะการรวมทรัพยากร จะใช้เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกัน เพราะการรวมทรัพยากรจะทำให้ผู้นำหรือนักการเมืองสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลเพิ่มขึ้น

3) ผู้นำหรือนักการเมืองต้องรู้จักการเลือกคนเป็นพรรคพวก ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การลดหรือการขจัดแหล่งอำนาจ อิทธิพลของฝ่ายตรงกันข้าม โดยอาจจะเชิญคนที่เข้าใจว่าทำงานหรืออยู่ในฝ่ายตรงกันข้ามให้มาร่วมงานในโครงการของฝ่ายตน ถ้าการเชิญบุคคลดังกล่าวทำได้ผลจะทำให้โอกาสที่โครงการที่เสนอจะได้รับการพิจารณาจะมีมาก

จะเห็นได้ว่า แนวทางในการได้มาซึ่งอำนาจด้วยวิธีต่าง ๆ ในองค์กร ผู้ที่ใช้วิธีต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าและสามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับสูง สามารถมีอำนาจและเพิ่มอำนาจให้กับตนเองอีกด้วย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอาจจะเป็นวิธี

ที่ถูกต้องหรือไม่ก็ตาม แต่บางครั้งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรก็อาจจำเป็นต้องใช้วิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่ใช้ในการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายตามที่ต้องการในที่สุด

ส่วนการใช้อำนาจของนักการเมือง ผู้นำหรือนักการเมือง หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานหรือองค์กรต้องใช้อำนาจ บุคคลเหล่านี้จะรู้สึกสบายใจถ้ามีอำนาจขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาฐานและแหล่งอำนาจด้วย เพราะอำนาจมีความสำคัญต่อองค์กรและบทบาทในการบริหารหรือการจัดการ และถ้าองค์กรขาดอำนาจมักนำไปสู่รูปแบบวิธีการบริหารหรือการจัดการเผด็จการที่เน้นการเชื่อฟังปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ซึ่ง คานเตอร์ (Kanter 1979: 67-68) อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2539: 100-103) ระบุถึงการใช้อำนาจใน 2 ฐานะ คือ อำนาจในฐานะที่เป็นเป้าหมาย และอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือการพิจารณาอำนาจในฐานะเป้าหมาย เป็นการพิจารณาอำนาจในฐานะเป้าหมายหนึ่งในหลายเป้าหมายที่มีอยู่ ความสำคัญของเป้าหมายโดยทั่วไปแล้วเกิดจากการที่ตัวเป้าหมายเองสามารถทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุผลได้ เพราะไม่มีผู้นำหรือนักการเมืองคนใดสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของตน ผลประโยชน์ของคนส่วนน้อยหรือส่วนใหญ่ในหน่วยงานได้ ถ้าผู้นำหรือนักการเมืองคนนั้นไม่มีอำนาจ อย่างไรก็ตามควรจะพิจารณาหรือมองอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือด้วย โดยเฉพาะวิธีการหรือเครื่องมือตอบสนองผลประโยชน์ของบุคคลหรือของกลุ่มในหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะบุคคลและกลุ่มโดยทั่วไปต้องการอำนาจเพื่อนำมาตอบสนองความต้องการทางด้านสรีระ เพื่อช่วยทำให้การอยู่รอด และมีความปลอดภัยเป็นที่มั่นใจยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้มีการแสวงหาอำนาจในฐานะเป็นวิธีการหรือเครื่องมือเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งการยอมรับจากบุคคลอื่นและเป็นเครื่องมือที่ทำให้ตนเองเป็นส่วนของกลุ่ม นอกจากนี้ยังทำให้บุคคลและกลุ่มได้รับความต้องการตอบสนองในวิธีอื่น ๆ อีก เช่น การนับถือตนเอง การนับถือของคนอื่น การแสวงหาชื่อเสียงให้กับตนเอง เป็นต้น หากเปรียบเทียบระหว่างอำนาจในฐานะเป้าหมายกับอำนาจในฐานะเครื่องมือหรือวิธีการว่าอำนาจในฐานะใดมีความสำคัญในแง่ของการบริหารหรือการจัดการมากกว่ากัน จะพบว่าอำนาจในฐานะหลังจะมีความสำคัญในแง่ของการบริหารจัดการมากกว่าสำหรับลักษณะของการใช้อำนาจของผู้นำหรือนักการเมืองมี 2 รูปแบบ คือ การใช้อำนาจในรูปของการชักชวน (persuasion) กับการใช้อำนาจในรูปของความกดดัน (pressure) ซึ่ง กรอสส์ (Gross 1964: 781-794) ได้กล่าวถึงอำนาจทั้ง 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การใช้อำนาจในรูปของการชักชวน การใช้อำนาจในรูปแบบนี้มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลให้อีกบุคคลหนึ่งปฏิบัติตามโดยไม่มีคำมั่นสัญญาหรือขู่เชิญคุกคามว่าจะให้รางวัลหรือให้โทษ การใช้อำนาจในรูปแบบนี้ ได้แก่ การคาดหวัง ข้อเสนอการให้

ข่าวสารข้อมูล การให้การศึกษาและการ โฆษณาชวนเชื่อ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การคาดหวัง บุคคลและกลุ่มอาจจะได้รับอิทธิพลจากการคาดหวังของผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือแนวทางปฏิบัติบางเรื่องที่ได้มีการเห็นชอบ เช่น เรื่องของการมาทำงานตรงตามเวลา โดยมีความเห็นเบื้องต้นว่า ถ้าทุกคนประพฤติปฏิบัติมาเช่นนั้นแน่นอนย่อมจะทำให้หน่วยงานได้รับประโยชน์ เช่น เมื่อมีประชาชนมาติดต่อบริการย่อมได้รับการบริการเร็วขึ้น มีการประพฤติปฏิบัติตามมาก ๆ อาจจะพัฒนาเป็นข้อเสนอได้ เป็นต้น

(2) ข้อเสนอ เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจในรูปของการชักชวนที่มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตาม การประพฤติปฏิบัติตามของบุคคลจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับข้อเสนอด้วยว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น เรื่องการทำงานตรงต่อเวลา ถ้าหากผู้ปฏิบัติงานคนใดในหน่วยงานประพฤติปฏิบัติสม่ำเสมอก็อาจจะตั้งข้อเสนอว่าจะมีรางวัลหรือผลตอบแทนให้ โดยทั่วไปข้อเสนอมักจะพัฒนามาจากการคาดหวัง

(3) การให้ข่าวสารข้อมูล เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจในรูปของการชักชวนที่มีอิทธิพลต่อบุคคลกลุ่มองค์การอีกรูปแบบหนึ่ง เช่น ในหน่วยงานธุรกิจเอกชนอาจให้ข่าวสารข้อมูลว่าผลของการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลต่อการบริหารหรือการดำเนินธุรกิจของหน่วยงานอย่างไร และมีผลต่อบุคคลแต่ละคนอย่างไร เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างของการใช้อำนาจชักชวนให้ผู้ปฏิบัติงาน เมื่อทราบข่าวสารข้อมูลจะได้มีการปรับท่าทีพฤติกรรมการทำงานของตนเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่จะได้รับรางวัลหรือผลตอบแทน

(4) การให้การศึกษา เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจในรูปของการชักชวนตามความเป็นจริงแล้วอาจจะใช้เวลาค่อนข้างนานและมักมีผลทางอ้อมในการที่ให้บุคคลหรือกลุ่มประพฤติปฏิบัติตามความคิด ความเชื่อ ค่านิยมตามที่หน่วยงานมุ่งหวัง แต่ถ้ากระบวนการทำได้ประสบผลสำเร็จจะมีประโยชน์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานอย่างมาก

(5) การโฆษณาชวนเชื่อ เป็นรูปแบบการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบของการชักชวนอื่น ๆ การใช้อำนาจรูปแบบนี้เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในกรณีขององค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชนภาครัฐ การเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้นผู้ร่วมงานจะต้องรู้จักเลือกที่จะฟัง จะเชื่อหรือเลือกที่จะประพฤติปฏิบัติตาม

2) การใช้อำนาจในรูปของความกดดัน การใช้อำนาจในรูปแบบนี้เกิดขึ้นในองค์กรหรือในหน่วยงานต่อเมื่อบุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลให้อีกบุคคลหนึ่งปฏิบัติตาม โดยสัญญาว่าจะมีรางวัลให้ แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะมีการลงโทษ รูปแบบของการใช้อำนาจรูปแบบนี้ ได้แก่ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การใช้กำลัง เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลที่รุนแรงมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ อาจใช้อำนาจในรูปแบบนี้หลังจากการใช้อำนาจรูปแบบอื่นไม่ได้ผล และควรใช้เท่าที่จำเป็น เพราะผลของการใช้อำนาจนี้มักจะสิ้นสุดมีแต่ความเสียหาย

(2) การออกคำสั่ง มีข้อจำกัดในแง่ที่ไม่ใช่ทุกคนจะใช้อำนาจนี้ได้ตามความเป็นจริงแล้วบุคคลที่จะใช้อำนาจนี้ได้ ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชารองรับ การยอมรับที่จะปฏิบัติตามคำสั่งจึงจะเกิดขึ้น ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วการคาดหวังให้มีการปฏิบัติตามเป็นเรื่องลำบาก โดยทั่วไปผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งมักจะได้รับรางวัลหรือผลตอบแทน แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามอาจได้รับการลงโทษ การออกคำสั่งจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชา ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

(3) การสร้างสถานการณ์ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อนักการเมืองต้องการให้ผู้ร่วมงานตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็อาจจะสร้างสถานการณ์ขึ้นมา เช่น อาจจะบอกว่าขณะนี้สถานการณ์ทางการเงินขององค์กรน่าเป็นห่วง อาจจะต้องมีการปลดหรือลดเงินเดือน การจ้างงาน หากผู้ร่วมงานไม่ต้องการพบกับสถานะเช่นนั้น ก็อาจจะตั้งใจปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น

(4) การต่อรอง หมายถึง กระบวนการที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่มีอำนาจหรือมีอำนาจหน้าที่ปรับเป้าหมายเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย การต่อรองเป็นเรื่องการเจรจา การให้และการรับ การประนีประนอมเพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยทั่วไปผู้ที่ทำการต่อรองจะเต็มใจและยินดีที่จะต่อรอง ถ้ามีบางสิ่ง เช่น ทรัพยากรที่ตนปรารถนาหรือต้องการจากอีกฝ่ายหนึ่งเช่นเดียวกันกับอีกฝ่ายหนึ่งที่มีความยินดี ตลอดจนความปรารถนาลักษณะเดียวกัน เป็นต้น หากมีการเปรียบเทียบรูปแบบของการใช้อำนาจในรูปแบบของการกดดันรูปแบบนี้กับรูปแบบอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในรูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นและใช้แพร่หลายกว่ารูปแบบอื่นมาก เพราะสามารถหลีกเลี่ยงการขัดแย้งการปะทะระหว่างกัน การทำให้ทรัพย์สินเสียหาย การทำให้ผู้คนบาดเจ็บล้มตาย ทำยที่สุดแล้วการที่จะทำให้อำนาจทั้งสองฝ่ายหันมายอมรับเงื่อนไขของกันและกันที่นำไปสู่ข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันก็จะเกิดขึ้นได้ การใช้อำนาจในรูปแบบการต่อรองนี้จึงเป็นที่ยอมรับและนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง

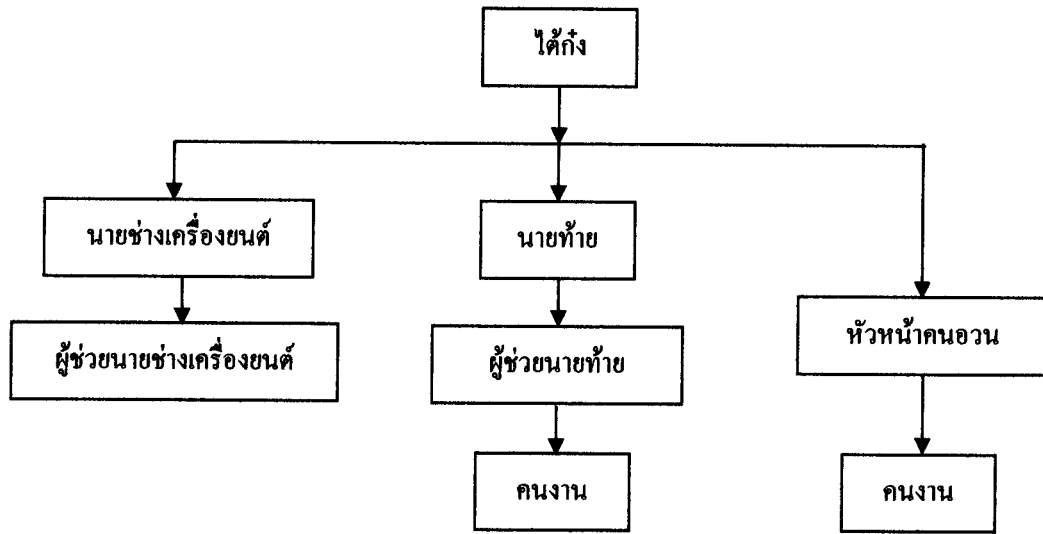
สำหรับการรักษาอำนาจของนักการเมือง ผู้นำหรือนักการเมืองเมื่อได้อำนาจมาแล้ว จะดำเนินการใช้อำนาจตามที่ได้รับทั้งตามอำนาจหน้าที่และนอกอำนาจหน้าที่ ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการรักษาอำนาจให้อยู่กับผู้นำหรือนักการเมืองให้นานที่สุด ผู้นำหรือนักการเมืองบางท่านอาจใช้วิธีการรักษาอำนาจที่ถูกต้องสังคมยอมรับ บางท่านอาจรักษาอำนาจ

ด้วยวิธีการที่สังคมไม่ยอมรับ เช่น การปฏิวัติ รัฐประหาร หรือการล้มล้างรัฐบาลโดยวิธีการต่าง ๆ การศึกษาการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิดอำนาจทางการเมืองของ กูดิน และคลินจิมานน์ (Goodin and Klingemann 1996: 7-9) ดังที่ได้อธิบายถึงการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น

4. ความเป็นมาของการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว

4.1 สภาพการทำงานของแรงงานประมงต่างด้าว

การจ้างแรงงานในกิจการประมงทะเล แต่เดิมใช้แรงงานจากคนในพื้นที่ ต่อมาแรงงานไทยในพื้นที่ต้องการค่าแรงเพิ่มขึ้น ก็มีการจ้างแรงงานไทยจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ แรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือไหลเข้าสู่โรงงานต่าง ๆ ทำให้กิจการประมงทะเลขาดแคลนแรงงาน ประกอบกับการเกิดวิกฤตภัยพายุเกย์ใน พ.ศ. 2531 มีลูกเรือประมงเสียชีวิตจำนวนมากจึงเกิดความไม่มั่นใจในความมั่นคงของชีวิตการทำงานในเรือประมง และเริ่มมีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย และเมื่อเกิดคลื่นยักษ์ใน พ.ศ. 2548 ทำให้กิจการประมงได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ลูกเรือประมงคนไทยหายากมากขึ้น จึงมีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะแรงงานต่างด้าวไม่เลิกงาน ขยันขันแข็งกว่าแรงงานไทย แรงงานชาวต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในการทำงานของแรงงานประมงต่างด้าวมีการแบ่งหน้าที่การทำงาน หรือปฏิบัติงานในเรือ ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างการปฏิบัติงานในเรือประมง

ที่มา: สภาคมนประมงจังหวัดระยอง (2551) รายงานการประชุมสภาคมนประมงประจำปี พ.ศ.2551
ระยอง สภาคมนประมงจังหวัดระยอง หน้า 1

จากภาพที่ 2.1 โครงสร้างการปฏิบัติงานในเรือประมง มีการแบ่งตำแหน่งหน้าที่ การปฏิบัติงานดังที่ สภาคมนประมงจังหวัดระยอง (2551: 2-3) ได้นำเสนอไว้ดังนี้

4.1.1 ได้กั้ง (เป็นคำเรียกของชาวประมง) มีหน้าที่ดูแลทุกอย่างในเรือให้ เรียบร้อย และมีหน้าที่หาแนวปลา โดยใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น เรดาร์(radar) ชาวเคอร์(sonder) และดาวเทียม (satellite) เป็นต้น เพื่อหาระดับน้ำ และยังคงควบคุมคนงานทุกคนให้มีประสิทธิภาพ ในการทำงาน เพื่อให้ได้ปลาที่มีความสด และสะอาด

4.1.2 นายท้ายเรือ ต้องรับฟังคำสั่งจากได้กั้งเรือ โดยเคร่งครัดในการถือท้ายเรือ ตามเข็มทิศในขณะที่ทำการประมง ตรวจสอบรักษาอุปกรณ์การเดินเรือ อุปกรณ์ทิศทางเรือ (หางเสือเรือ และใบจักร) อุปกรณ์ประมงต่าง ๆ

4.1.3 นายช่างเครื่องยนต์ มีหน้าที่ดูแล รักษาเครื่องยนต์ ปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น ระบบกวน รวมถึงอุปกรณ์ต่าง ๆ ระบบไฟฟ้าทั้งหมด ระบบน้ำเข้าน้ำออก และน้ำ ใช้ภายในห้องเครื่อง และภายในเรือ

4.1.4 ผู้ช่วยนายท้ายเรือ มีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายท้ายเรือ

4.1.5 ผู้ช่วยนายช่างเครื่องยนต์ มีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายช่างเครื่องยนต์

4.1.6 หัวหน้าคนอวน รับคำสั่งจากได้กั้ง รักษา ปะจุน อุปกรณ์การลากปลา ได้แก่ อวน สวิงและอุปกรณ์ร่วมต่าง ๆ ควบคุมคนงานในการคัดปลา เลือกปลา คองปลา รักษาปลาให้สด การขึ้นปลา และการลงน้ำแข็ง

4.1.7 คนงาน รับคำสั่งโดยตรงจากหัวหน้างาน และได้กั้ง เช่น เลือก หรือคัดปลา แต่ละประเภท เป็นต้น การปฏิบัติงานต้องรีบทำด้วยความรวดเร็ว เพื่อที่จะได้ปลาที่สะอาดและสดแล้วแช่เย็นด้วยน้ำแข็ง และเรียงเข้าห้องเย็นให้เรียบร้อย เมื่อถึงเวลาเข้าฝั่งคนงานทุกคนต้องช่วยกันลำเลียงขึ้นรถห้องเย็นที่ทำเทียบเรือต่าง ๆ

โครงสร้างการปฏิบัติงานในเรือประมงทะเล ดังกล่าว จะมีการแบ่งตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงานของเรือประมงแต่ละประเภท ดังนี้

4.1.1 เรือลากเดี่ยว ใช้เรือลำเดียวในการทำประมง มีจำนวนคนงาน 14-15 คน ถ้าลากต่างประเทศจะใช้ประมาณ 20-50 คน ระยะเวลาการทำงานต่อเที่ยว 8-15 วัน กู้วนทุก 3-4 ชั่วโมง

4.1.2 เรือลากคู่ ประกอบด้วย เรือหู และเรือปลา ได้กั้ง หัวหน้าอวน และคนงาน จะอยู่เรือปลา ส่วนนายท้าย นายช่างเครื่องยนต์ และผู้ช่วย จะอยู่ทั้ง 2 ลำ ถ้าละ 1 ชุดประจำ แต่ละลำมีจำนวนคนงาน 20 คน ระยะเวลาการทำงานต่อเที่ยว 3-15 วัน และกู้วนทุก 3-4 ชั่วโมง

เมื่อได้ปลามากพอแก่การนำเข้าฝั่งเพื่อจำหน่าย บางลำอาจใช้เวลาน้อยหรือมาก แล้วแต่น้ำหนักของเรือ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 3-15 วัน ถึงจะเข้าฝั่งเพื่อทำการขายส่งปลา ปลาที่หามาได้นำขึ้นสู่ปลาห้องเย็น เพื่อนำมาขายยังตลาดปลา เมื่อทำงานเรียบร้อยคนงานก็จะพักผ่อนกันตามอรัยาศัย พอเช้ามีด ประมาณ 03.00 นาฬิกา เรือก็ออกไปทำการประมงเช่นเดิมอีก สำหรับอัตราเงินเดือนและการจ่ายเงินเดือน ได้กั้ง ได้เงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ 15,000 บาท นายท้าย และนายช่างเครื่องยนต์ เฉลี่ยเดือนละ 8,000-12,000 บาท หัวหน้าคนอวน เฉลี่ยเดือนละ 7,000 บาท ผู้ช่วยนายท้าย และผู้ช่วยนายช่างเครื่องยนต์ เฉลี่ยเดือนละ 5,000-6,000 บาท และคนงาน เฉลี่ยเดือนละ 3,500-5,000 บาท การจ่ายค่าจ้างหรือเงินเดือน นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้เดือนละครั้งหรือเวลานำปลาขึ้นฝั่งมาขายแรงงานต่างด้าวส่วนมากจะขอเบิกล่วงหน้า

สวัสดิการที่นายจ้างจัดหาให้ทุกเรือประมง ได้แก่ ที่พัก และอาหาร เพราะแรงงานต่างด้าวจะพักอาศัยอยู่ในเรือทั้งตอนออกทะเลและกลับเข้าฝั่ง ส่วนอาหารนายจ้างจะจัดซื้อให้เพียงพอแต่ละเที่ยว ตอนเรือเข้าฝั่งเพื่อนำปลาขึ้นมาขาย และใช้ปลาหรือสัตว์ทะเลที่จับได้นำมา

ประกอบอาหาร จำนวนมือที่รับประทานแล้วแต่แรงงานต่างด้าวจะรับประทาน โดยทั่วไป 3 มือ ต่อวัน สวัสดิการอื่น ๆ นอกจากนี้แล้วแต่นายจ้างแต่ละคนจะจัดหา เช่น ยารักษาโรค เป็นต้น

ส่วนวันหยุดของแรงงานต่างด้าว จะได้หยุดพักช่วงเรือกลับเข้ฝั่ง หรือช่วง ไม่เหมาะสมกับการออกหาปลา เช่น มีมรสุมและช่วงที่เรือเข้ามาทำการซ่อมแซมปรับปรุงประจำปี (ขึ้นคาน) เป็นต้น

4.2 ปัญหาอุปสรรคจากการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว

การจ้างแรงงานประมงต่างด้าวของกิจการประมงไทย มีปัญหาอุปสรรคจากการจ้างแรงงานประมงต่างด้าว หลายประการ ซึ่ง คณะกรรมการบริหาร สมาคมประมงจังหวัด ระยอง (2551: 4) ได้ระบุปัญหาอุปสรรค ดังนี้

4.2.1 ปัญหาการหลบหนี นายหน้าสัญญาพิพม่า เป็นผู้จัดหาแรงงานต่างด้าว มาให้นายจ้างและจะชักชวนให้แรงงานต่างด้าวหลบหนี และไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่เพื่อรับ ค่าหัว จากปัญหาการหลบหนีทำให้นายจ้างส่วนใหญ่ไม่นำแรงงานไปขอผ่อนผันต่อ หรือขอผ่อนผันใหม่ ทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาช่วย และการถูกจับกุม เสียค่าปรับ เป็นต้น

4.2.2 ปัญหาการสื่อสาร แรงงานต่างด้าวและนายจ้างไม่เข้าใจในภาษาที่ใช้ สื่อสารต่อกัน ทำให้การทำงานล่าช้าหรือผิดพลาด

4.2.3 ปัญหาช่วย มีการจ่ายเงินที่ทำแพปลา (สถานที่นำสัตว์น้ำมาจำหน่าย) โดย อ้างว่านำไปให้ตำรวจน้ำ เมื่อ พ.ศ. 2541 สถานีโทรทัศน์ ITV เสนอข่าวเกี่ยวกับการเก็บช่วยของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหานี้ยุติไประยะหนึ่งและเริ่มเก็บอีกเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2542 การเก็บ จะเก็บเดือนละครั้ง เก็บทุกห้า นายจ้างจะนำเรือมาขึ้นปลาที่ทำแพปลาก็ครั้งก็ได้ มีอัตราแตกต่างกันไป แต่ละจังหวัด เช่น ปัตตานี 3,000 บาทต่อเดือนต่อเรือ 1 คู่ สตูล 3,000 บาทต่อเรือ 1 ลำ ชุมพร 2,000 บาทต่อเรือ 1 ลำ อำเภห้วยหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 2,000 บาทต่อเรือ 1 ลำ เป็นต้น

4.2.4 ปัญหาการเสียค่าหัว (ค่าจัดหาแรงงานต่างด้าว) มีนายหน้าทั้งผู้หญิงและผู้ชายสัญญาพิพม่าจะจัดแรงงานต่างด้าวมาให้ โดยคิดค่าหัวเฉลี่ย 3,000 บาทต่อคนต่อครั้งที่เปลี่ยน นายจ้าง และนายหน้าจะคอยแนะนำ ยุยง ให้แรงงานต่างด้าวคอยเปลี่ยนนายจ้างอยู่เรื่อย ๆ เพื่อจะได้ค่านายหน้าต่อไป ระหว่างแรงงานต่างด้าวที่รองานอยู่ก็จะมีกรมั้วสุมเสพยาเสพติด คีมสุรา อันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือก่ออาชญากรรมได้

4.2.5 ปัญหาโรคติดต่อจากแรงงานต่างด้าว สมัยเริ่มแรกที่แรงงานต่างด้าวเข้ามา ใหม่ ๆ แรงงานต่างด้าวเกือบทุกคนจะเป็นโรคมลาเรีย เพราะหลบหนีเข้าประเทศไทยโดยการเดิน ด้วยเท้า ผ่านป่า ปัจจุบัน ไม่เป็นแล้ว และส่วนใหญ่ผู้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวจะแยกกันอยู่อาศัย

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหา

แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในขณะที่รัฐบาลยังไม่สามารถที่จะหาแรงงานไทยมาเสริมได้ สมาคมประมงจังหวัดระยอง (2551: 5) ได้เสนอแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้

4.3.1 ขอให้รัฐบาลผ่อนผันการจับกุมนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ และในเรือประมงเป็นการชั่วคราวจนกว่าแรงงานไทยจะพร้อม

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการเสียดำหัว ขอให้รัฐบาลกวดขันและจับกุมบรรดานายหน้าทั้งหญิงและชายที่หักไว้ให้กับแรงงานต่างด้าว เพื่อคอยจัดส่งให้กับนายจ้างรายอื่น ซึ่งจะได้นำนายหน้าไม่ต่ำกว่ารายละ 3,000 บาท และขอให้เข้มงวดในการตรวจจับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสถานประกอบการ และแหล่งมั่วสุมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม

4.3.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการหลบหนี (เปลี่ยนนายจ้าง) ของแรงงานต่างด้าว สมาคมประมงจังหวัดระยอง (2551: 6) มีปัญหาแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ได้เสนอนโยบายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวภายในสมาชิกของสมาคมด้วยตนเอง ดังนี้

- 1) แรงงานต่างด้าวสมมติชื่อ นาย B ซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานกับนาย ก ต่อมา นาย B ได้หนี โดยไม่แจ้งให้นาย ก ทราบ และไปทำงานกับ นาย ข
- 2) นาย ก พอทราบว่า นาย B ได้หายออกไปจากกิจการของตน ต้องรีบนำประวัติที่ได้ทำไว้กับสมาคมฯ มาแจ้งให้กับเจ้าหน้าที่สมาคมทราบโดยเร็ว
- 3) เมื่อฝ่ายจัดการของสมาคมได้รับทราบ ต้องรีบแจ้งให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อจะได้ติดตามตัว นาย B และถ้าพบว่า นาย B ไปอยู่กับ นาย ข หรือนายจ้างรายอื่น ๆ นาย ข หรือ นายจ้างรายนั้นต้องเสียดำรางวัลติดตามตัวให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นจำนวนเงินคนละ 1,000 บาท
- 4) และถ้านาย B ยังมีหนีสินอยู่กับนายจ้างเดิม คือ นาย ก ดังนั้น นาย ข หรือ นายจ้างที่รับนาย B ไว้ ต้องชดใช้หนี้สิน ให้กับนาย ก ด้วย
- 5) หรือถ้านาย ข หรือนายจ้างที่รับนาย B ไว้ ไม่สามารถ หรือไม่ยินยอมที่จะชำระเงิน ต้องคืนนาย B ให้กับนาย ก ทันที
- 6) ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน แสดงความจำนงเปลี่ยนนายจ้างต้องให้นายจ้างให้ความยินยอมโดยดี หรือถ้านายจ้างไม่ยอม แรงงานนั้นก็มิสิทธิ์มาร้องเรียนสมาคมฯ เพื่อขอความเป็นธรรมได้
- 7) ถ้าแรงงานประสงค์จะกลับประเทศ นายจ้างต้องนำแรงงานนั้นมา

รายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตามขั้นตอนของกฎหมาย

8) บัตรของสมาคมฯที่ได้จัดทำขึ้น ไม่ใช่เป็นบัตรที่ถูกกฎหมายแต่เป็นบัตรที่สมาชิกรับรองว่าแรงงานที่อยู่ในครอบครองของตน เป็นแรงงานที่ทำงานจริง มิใช่เป็นแรงงานแฝงที่ใช้บัตรของจัดหางานออกให้ เพื่อแอบแฝงเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เพื่อผลประโยชน์อื่น

9) นายจ้างที่อยู่ในข่ายที่ได้รับการผ่อนผันแรงงานเหล่านั้น จะต้องถือบัตรไว้ 2 ฉบับ คือ บัตรที่หางานจังหวัดออกให้ ส่วนบัตรของสมาคมฯ จะแสดงให้เห็นว่าแรงงานนี้คือ แรงงานจริงในกิจการประมงทะเล นายจ้างสามารถที่จะเอาบัตรมาแจ้งกับสมาคมฯ ได้ทันที กรณีที่แรงงานนั้นหนี หรือ ไปก่อคดี ปล้น ชก ชิงทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ทำให้ประชาชนที่สุจริตเดือดร้อน ทางสมาคมฯ สามารถที่จะนำประวัติที่ทางสมาคมฯจัดทำไว้รีบแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจติดตามจับกุมได้โดยทันที

สรุปได้ว่า การพัฒนาประเทศสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้แรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่โรงงานต่าง ๆ ทำให้กิจการประมงทะเลขาดแคลนแรงงานไทย ซึ่งจำเป็นต้องใช้แรงงานจากต่างชาติ โดยเฉพาะกิจการในสถานประกอบการประมงทะเลที่จ้างแรงงานต่างด้าว ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคจากแรงงานต่างด้าวหลายประการ เช่น การหลบหนีจากนายจ้าง ล่วง ความมั่นคง ยาเสพติด การลักขโมย และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องหาแนวทาง มาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาวีธีหนึ่งก็คือ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อจัดการขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

5. กฎหมายและมาตรการนโยบายแรงงานต่างด้าว

5.1 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้ไว้ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 8 ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บุคคลใดประสงค์ที่จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายก็ได้ จะออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว

มาตรา 12 คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ จะทำงานได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศดังกล่าว รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

5.1.1 คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศ

5.1.2 คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ ออกนอกราชอาณาจักรคนต่างด้าวจะทำงานต้องได้รับอนุญาต

มาตรา 13 ใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี

มาตรา 15 ต่ออายุใบอนุญาตได้ครั้งละ 1 ปี

มาตรา 22 ห้ามมิให้บุคคลได้รับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน หรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

มาตรา 23 ย้ายคนต่างด้าวไปทำงานในท้องที่อื่น หรือคนต่างด้าวออกจากงาน ให้แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานหรือย้ายออกจากงาน

มาตรา 34 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 37 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยมีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ หรือได้ยื่นคำขอแล้วนายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ตามมาตรา 15 และคนต่างด้าวผู้นั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน หรือได้อุทธรณ์แล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาต ตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5.2 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการควบคุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ผ่อนผันให้เฉพาะแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สัญชาติพม่า ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 9 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก เชียงใหม่ กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ จำนวนประมาณ 100,000 คน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดทำทะเบียน และบัตรประจำตัวไว้แล้ว สามารถอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวและสามารถทำงานพื้นฐานบางประเภทได้

เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูงกระจายตัวกว้างขวาง

ทั้งประเทศ มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม โดยได้กำหนดนโยบาย มาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุมและกำกับดูแล และมาตรการระยะยาวต่อไปดังนี้

5.2.1 นโยบาย จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าทำงาน และอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมายป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบการเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.2 มาตรการดำเนินการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้น มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยมีนายจ้างเป็นผู้ค้ำประกัน

5.2.3 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ จำนวน ลักษณะ อาชีพ (หรือกิจการ) พื้นที่ สัญชาติ ระยะเวลา สภาพการจ้าง เงินประกัน ขั้นตอน และวิธีในการผ่อนปรนให้ทำงาน การกำกับดูแลและมาตรการอื่น ๆ โดยผ่อนปรนกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง อุตสาหกรรม เป็นต้น ในพื้นที่ที่ขาดแคลน 39 จังหวัด ในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับและผ่อนปรนให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตกลงกับสำนักงานประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามมาตรการนี้

เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เสนอข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวม 9 ประการ ดังนี้

5.2.1 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

5.2.2 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร เท่านั้น

5.2.3 กำหนดประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างด้าว คือ

- 1) กิจการภาคเกษตรกรรม
- 2) กิจการประมงทะเล
- 3) กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพปลา คัดเลือกแยกประเภท

การทำแพกุ้ง ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลา
แล่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก

4) กิจการก่อสร้าง

5) กิจการเหมืองแร่

6) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

7) กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การอบและบ่มใบยาสูบ การตาก
มันสำปะหลัง การเก็บผลผลิต การเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อย โรงไม้หิน
โรงสีข้าว

8) งานรับใช้ในบ้าน

9) กิจการการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ นั้น ให้เป็นไปตาม
ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของ
คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

10) การทำนาเกลือ

11) โรงงานทำไอ่ง

5.2.4 นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว
ตามกฎหมายแรงงานไทย

5.2.5 กำหนดพื้นที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวไว้แล้ว 43 จังหวัดนั้น สำหรับ
จังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคมและสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้าง
แรงงานต่างด้าวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของ
ชาติและมีผลกระทบต่อ การจ้าง แรงงานไทยให้น้อยที่สุด

5.2.6 แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันการจ้าง ต้องเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ใน
ราชอาณาจักรก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

5.2.7 ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
โดยให้มี องค์ประกอบ คือ ประธานคณะอนุกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง
และฝ่ายราชการในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อ
คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี

2) พิจารณาจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัดที่คณะรัฐมนตรี เห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อ พิจารณาดำเนินการ

3) กำกับ ดูแล แก้ไข ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและ แรงงานต่างด้าว เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

4) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว ตามที่รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

5.2.8 สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยข้อเท็จจริงนายจ้างจะไม่จ้าง แรงงานไว้เป็นการประจำ จะจ้างเป็นครั้งคราว เป็นรายวันเท่านั้น ลักษณะงานจะไม่ทำงานประจำ กับนายจ้างเพียงรายเดียว จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ยื่นขอประกันตัวและการขอใบอนุญาตทำงาน ฉะนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุม จึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) และอธิบดีกรมการจัดหางาน กำหนดระเบียบขึ้น เป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

5.2.9 ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับตนก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้ ไปรายงานตัว ประกันตัว และขอใบอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2539 เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมร่วมกันพิจารณาขอขยายระยะเวลาการประกันตัว และการขอใบอนุญาตทำงานได้ อีกไม่เกิน 90 วัน

เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 มติคณะรัฐมนตรีให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการพิเศษ ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เพื่อพิจารณากำหนด หลักเกณฑ์และรายละเอียดดำเนินการให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานชั่วคราว

เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 มติคณะรัฐมนตรีให้ผ่อนผันการจ้างแรงงานสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายดังนี้

5.2.1 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว มีอำนาจ ดังนี้

- 1) กำหนดจังหวัดและอาชีพเพิ่มเติมหรือลงได้ตามความจำเป็น
- 2) กำหนดระยะเวลาในการผ่อนผัน โดยออกใบอนุญาตทำงานครั้งละ 1 ปี

3) งบประมาณในการดำเนินงาน ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเสนอสำนักงานงบประมาณพิจารณา โดยให้นายจ้างที่จะรับแรงงานต่างด้าวทำงานมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย

4) สถานที่ดำเนินการในแต่ละจังหวัด ให้ดำเนินการ ณ สถานที่แต่ละจังหวัดกำหนด ตามระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด

5.2.2 นโยบายการจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา

5.2.3 มาตรการดำเนินการ

1) ผ่อนผัน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยให้มีการทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว การประกันตัวโดยนายจ้าง การตรวจสอบสุขภาพ และออกใบอนุญาตทำงาน โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2) รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และให้ทำงานได้ระหว่างรอการส่งกลับ

(1) สัญชาติ หรือ พื้นที่

ก. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดน ไทย-พม่า จำนวน 7 จังหวัด คือ กาญจนบุรี เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ระนอง เชียงใหม่ และราชบุรี

ข. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-ลาว จำนวน 2 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร

ค. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลที่มีกิจการประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา และสตูล

ง. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้รวม 5 กิจการ คือ

ก) กิจการทำสวนยางพารา 13 จังหวัด ได้แก่ ตรัง กระบี่

ภูเก็ต นครพนม ชลบุรี สระแก้ว ระนอง สตูล ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ พังงา สงขลา สุราษฎร์ธานี

ข) กิจการทำไร่ไถ่ 5 จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี ราชบุรี

กาญจนบุรี สระแก้ว กำแพงเพชร

ค) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ 1 จังหวัด ได้แก่

กรุงเทพมหานคร

ง) โรงสีข้าว 34 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร อุทัยธานี

นครพนม ชัยนาท ฉะเชิงเทรา เชียงราย นครราชสีมา นนทบุรี ตราด เชียงใหม่ สุรินทร์ นครปฐม นครนายก นครสวรรค์ ปทุมธานี ปราจีนบุรี พะเยา ลพบุรี สระแก้ว พิษณุโลก สมุทรสาคร กาญจนบุรี พิจิตร สิงห์บุรี ชลบุรี สมุทรปราการ ราชบุรี เพชรบูรณ์ สระบุรี สุพรรณบุรี สุโขทัย สตูล สงขลา

จ) กิจการเลี้ยงหมู 11 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี พิจิตร ลำพูน ขอนแก่น และนครราชสีมา

(2) ลักษณะของการเข้ามาทำงาน

ก. ผู้ที่รอการส่งกลับ เป็นผู้ที่ถูกกักตัวเข้าเมืองมาอยู่ใน

ราชอาณาจักรก่อนที่จะมีการประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ข. ผู้เข้ามาทำงานแบบมาเช้า กลับเย็น ซึ่งเป็นการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

(3) อาชีพ ประเภทกิจการ การกำหนดประเภทอาชีพและประเภทกิจการที่อนุญาตให้ทำงาน ให้เป็นไปตามที่จังหวัดประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวประจำจังหวัด

ก. นายจ้างหรือผู้ประกอบการ ที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานต้อง ไปยื่นความจำนงขอคนไทยจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดก่อน

ข. หากสำนักงานจัดหางานจังหวัด ไม่สามารถบรรจุคนไทยเข้าทำงานในสถานประกอบการนั้นได้ภายใน 14 วัน นายจ้างหรือผู้ประกอบการนั้นจึงมีสิทธิขออนุญาตผ่อนผันจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ตามความจำเป็น

3) จำนวนที่อนุญาต และสัดส่วนการจ้างงานคนไทยต่อคนต่างด้าว ให้คำนึงถึงความขาดแคลนแรงงานไทย ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

(1) กำหนดระยะเวลา 15 วัน ให้นายจ้าง หรือผู้ประกอบการ แจ้งความ

จ้างขอคนงานไทย จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด โดยกำหนดให้ยื่นความจำนงได้เพียงครั้งเดียว

(2) สำนักงานจัดหางานจังหวัด พิจารณาคำเนิการจัดคนงานไทยเข้าทำงานแทนภายใน 14 วัน นับตั้งแต่วันที่ไ้ยื่นความจำนง

(3) หากสำนักงานจัดหางานจัดคนไทยเข้าทำงานแทนไม่ได้ หรือได้แต่ไม่ครบตามจำนวน ความต้องการของนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ให้พิจารณาจำนวนคนต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่จะอนุญาตให้ทำงานกับนายจ้างแต่ละราย แล้วแจ้งให้นายจ้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ การรายงานตัว และการประกันตัว ให้ทราบจำนวนที่จะอนุญาตได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เกินกว่าจำนวนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด กำหนดว่าไม่สามารถบรรจุกคนให้ได้

5.2.4 ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน 2540 ข้อ 2(1) ประกาศนี้มีให้บังคับแก่ งานเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่งานเพาะปลูก งานประมง งานป่าไม้ และงานเลี้ยงสัตว์

5.2.5 ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องประเภท ขนาดของกิจการและท้องที่ ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ ประกาศ ณ วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ข้อ 2 ให้นายจ้าง ซึ่งมีลูกจ้างทำงานอยู่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ ทั้งนี้เว้นแต่ นายจ้างซึ่งประกอบกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และสัตว์เลี้ยง ซึ่งไม่ได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย นายจ้างผู้ใดมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบอยู่แล้วให้จ่ายเงินสมทบต่อไป แม้ว่าภายหลังมีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ก็ตาม

5.2.6 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

5.2.7 กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่าด้วยงานประมงทะเล ให้ไว้ ณ วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญ คือ

- 1) ใช้บังคับแก่งานประมงทะเลที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เว้นแต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง
- 2) นายจ้างที่รับลูกจ้างเข้าทำงานต้องทำสัญญาจ้างตามแบบที่กำหนด
- 3) การจ่ายค่าจ้างให้เป็นไปตามข้อตกลงของสัญญาจ้าง และลูกจ้างลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเมื่อรับค่าจ้าง

- 4) ในกรณีผิดนัดการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างต้องจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี
- 5) ห้ามรับเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในเรือประมง
- 6) ให้มีวันหยุดประจำปี ไม่น้อยกว่าปีละ 30 วัน ได้รับค่าจ้าง
- 7) ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันลาป่วยไม่เกินปีละ 30 วันทำงาน
- 8) ให้นายจ้างจ่ายเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในกรณีที่ลูกจ้าง

ตกค้างในต่างประเทศ

5.2.8 พระราชบัญญัติ ว่าด้วยสิทธิการประมงในการเดินทางกลับภูมิลำเนา กรณีเรืออับปางประสบอันตราย เนื่องจากการทำงาน หรือเลิกสัญญาจ้างก่อนกำหนด โดย มาตรา 7 ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตสำหรับทำการประมง ให้แก่คนต่างด้าวคนใดคนหนึ่ง ห้ามเรือที่เป็นของคนต่างด้าวหรือเรือไทยที่มีคนประจำเรือไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ๆ เป็นคนต่างด้าวรวมอยู่ด้วยการประมงในเขตการประมงไทย ถ้าฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

5.2.9 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้ไว้ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2521

5.2.10 พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 ให้ไว้ ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 โดยมาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (1) และ (2) ของบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และใช้ความต่อไปนี้แทน

- 1) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมงตาม (2)
- 2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทะเล

สรุปได้ว่า แรงงานต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและมาตรการด้านแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีในวาระต่าง ๆ ที่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไว้ในประเด็นต่าง ๆ เช่น อายุของใบอนุญาต การได้รับ โทษ ประเภทกิจการที่จ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนพื้นที่ที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

5.3 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

5.3.1 ความหมายของนโยบายและประเภทของนโยบาย

นโยบาย (policy) เป็นคำที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในทุกวงการและทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับนักการเมือง นักบริหาร และประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะอยู่ในระดับสูง กลางและล่างขององค์กร และไม่ว่าใครจะนำเอานโยบายไปใช้ที่ไหน ในระดับใดก็ตาม ความหมายของนโยบายจะไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น อนันต์ เกตุวงศ์ (2543: 29-30) ได้ให้ความหมายของนโยบายว่า หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นโยบายที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน ได้แก่ นโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่ง สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543: 42-43) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ โดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ขบด้วยกฎหมาย ส่วนประเภทของนโยบายนั้น ถวัลย์รัฐวาทเทพพิพิงษ์ (2540: 12-15) ได้แบ่งประเภทของนโยบาย ออกเป็น 5 ประเภท คือ

1) แบ่งตามการเน้นเนื้อหาสาระ หรือวิธีปฏิบัติของนโยบาย (substantive or procedural policies) นโยบายที่เน้นเนื้อหาสาระ หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลจะกระทำ ส่วนนโยบายที่เน้นวิธีปฏิบัตินั้นตรงกันข้าม เป็นการเน้นว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายหรือวิธีปฏิบัติตามนโยบาย

2) แบ่งตามลักษณะตามเสรีนิยมหรือนุรักษ์นิยมของนโยบาย (liberal or conservative policies) นโยบายเชิงเสรีนิยม หมายถึง นโยบายที่เน้นบทบาทของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเน้นสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ในทางกลับกันนโยบายเชิงอนุรักษนิยม จะคัดค้านบทบาทของรัฐบาลดังกล่าว แต่จะมีความพอใจในสภาพปัจจุบันหรือชอบที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ตามกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

3) แบ่งการเน้นเชิงวัตถุหรือเชิงสัญลักษณ์ของนโยบาย (material or symbolic policies) นโยบายที่เน้นเชิงวัตถุ หมายถึง นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับความช่วยเหลือประชาชนในด้านวัตถุที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ส่วนนโยบายเน้นเชิงสัญลักษณ์ ได้แก่ นโยบายที่ไม่เกี่ยวกับทางวัตถุ และไม่มีผลกระทบต่อประชาชน แต่อาจมีผลกระทบในทางจิตวิทยา

4) แบ่งตามความสามารถในการระบุงุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย นโยบายของรัฐบาลประเภทดังกล่าว อาจแบ่งออกเป็นนโยบายเกี่ยวกับสินค้าเพื่อสาธารณชน หรือ

ระบุก่อนผู้ได้รับประโยชน์ไม่ได้ (collective or indivisible goods policy) และนโยบายเกี่ยวกับสินค้าเพื่อกลุ่มบุคคลหรือสามารถระบุผู้รับประโยชน์ได้ (private or divisible goods policy)

5) แบ่งตามผลกระทบต่อสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายวิธีการแบ่งประเภทของนโยบายดังกล่าว อาจแบ่งนโยบายออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

- (1) นโยบายกระจายผลประโยชน์ (distributive policy) หมายถึง นโยบายของรัฐบาล ที่มุ่งกระจายการบริหารหรือผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนบางกลุ่มของประเทศ
- (2) นโยบายกระจายผลประโยชน์ใหม่ (redistributive policy) หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะจัดสรรความมั่นคงรายได้ ทรัพย์สิน หรือสิทธิระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้มีการกระจายอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น
- (3) นโยบายในการให้ประชาชนควบคุมพฤติกรรมของตนเอง (self-regulative policy) หมายถึง นโยบายของรัฐบาลที่ให้กลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ควบคุมพฤติกรรมตนเอง
- (4) นโยบาย การควบคุมพฤติกรรมของประชาชน (regulatory policy) หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลออกมาใช้ควบคุมพฤติกรรมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชน โดยทั่วไปมักจะกำหนดวิธีการควบคุม 2 ลักษณะ คือ กำหนดให้ต้องกระทำ และห้ามมิให้กระทำ

นโยบายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่นโยบายจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง เพราะนโยบายมิใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ ปรากฏเป็นจริงด้วย ฉะนั้นนโยบายแม้จะร่างอย่างดีเทียบพร้อมไปด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว นโยบายนั้นก็เปรียบเสมือนแผ่นกระดาษธรรมดาเท่านั้น ในทำนองเดียวกันนโยบายแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือแต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้อง จริงจัง ภายใต้อาณัติที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมาย สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความสลับซับซ้อน เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายหลากและหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งจะต้องเผชิญกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กรการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถึงแม้ว่านโยบายจะดีเลิศเพียงใดก็ตาม แต่นำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จล้มเหลว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย ที่ปัญหา

ไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความสูญเปล่าต่อทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และการแก้ไขปรับปรุงนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติใหม่จะยิ่งทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรมากขึ้น

5.3.2 นโยบายการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ

จากการประกาศของกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว และการทำงานของคนต่างด้าว (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 108 ง ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2546) โดยให้คนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผัน ให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานจากกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ตามประกาศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ยังคงให้แรงงานต่างด้าวทำงาน โดยได้รับใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานอย่างต่อเนื่อง ให้ต่ออายุ ใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะสิ้นอายุในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2547 ในประเภท กิจการดังนี้

ประเภทที่ 1 กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรในกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ กิจการเหมืองแร่ เหมืองหิน กิจการทำอิฐ ทำโอ่ง ทำเครื่องเคลือบ กิจการก่อสร้าง กิจการ คานเรือ กิจการโรงสีข้าว โรงงานแปรรูปพืชไร่ โรงงานแปรรูปไม้ กิจการเคลื่อนย้ายสินค้าใน โกดัง หรือที่เก็บสินค้า เป็นต้น

ประเภทที่ 2 กรรมกรในกิจการประมง เช่น ประมงทะเล แพปลา แพกุ้ง และกิจการเกี่ยวเนื่องการประมง โรงงานปลาป่น แกะกุ้ง ลอกปลาหมึก โรงเค็ม กุ้งแห้ง ปลาแห้ง โรงน้ำปลา โรงน้ำแข็ง เป็นต้น

ประเภทที่ 3 ลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงานหรือสถาน ประกอบการที่ใช้ทักษะในการทำงานไม่ซับซ้อน ยกเว้นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซักอบรีด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซ่อมรถ รับซื้อของเก่า และกิจการที่ได้รับการส่งเสริม การลงทุนในประเภทกิจการผลิตอาหารสัตว์ ผลิตอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ผลิตรองเท้า รองเท้าแตะ ผลิตส่วนผสมผงซักฟอก สบู่ ยาสีฟัน ผลิตพดลมพาดาน ผลิตเครื่องมือตัดหิน ถลุงแร่ ผลิตเส้นใยสังเคราะห์ ผลิตอุปกรณ์ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตฟิล์มกันกระแทก ผลิตอุปกรณ์กีฬาส่งออก เหมืองแร่ ดอกไม้ประดิษฐ์ แปรรูปหินอ่อนแกรนิต โรงงานผลิตพลาสติก ผลิตน้ำแร่ โรงงาน เย็บผ้า ทอผ้า และสำนักงานสนับสนุนการค้าและการลงทุน

ประเภทที่ 4 ผู้รับใช้ในบ้าน

ประเภทที่ 5 ลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ

ประเภทที่ 6 ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช เช่น สวนผัก ผลไม้ พืชไร่

พืชสวน ไม้ดอก สวนยาง สวนปาล์ม เป็นต้น

การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานนั้น แรงงานต่างด้าวจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) แรงงานต่างด้าวจะต้องมาแสดงตน ชำระเงินค่าประกันสุขภาพ จำนวน 1,200 บาท และค่าตรวจสุขภาพ จำนวน 300 บาท เพื่อรับการตรวจสุขภาพจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม สถานพยาบาล ตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศ

2) แรงงานต่างด้าวยื่นเอกสารคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ตามแบบ ศท. 13 โดยกรอกข้อความให้สมบูรณ์ครบถ้วนและนำหลักฐานที่แสดงว่า ได้รับการตรวจสุขภาพจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในสถานพยาบาลมาแสดงพร้อมด้วยหลักฐานประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ณ สถานที่และระยะเวลาที่อธิบดีกรมการจัดหางานจังหวัดประกาศกำหนดไว้

3) ชำระเงินค่าใช้จ่ายในการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ได้แก่

(1) ค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน ฉบับละ 450 บาท ค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 6 เดือน ฉบับละ 900 บาท ค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานไม่เกินหนึ่งปี ฉบับละ 1800 บาท

(2) ค่าทะเบียนและผลิตใบอนุญาตทำงาน ฉบับละ 150 บาท

4) ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานภายในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 เมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตแล้วจะทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน นอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำงานไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

สรุปได้ว่านโยบายที่ให้คนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานจากกรมจัดหางาน ตามประกาศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะสิ้นอายุในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2547 ในประเภทกิจการประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังที่กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศ เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับหมายถึง คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ

2) ให้คนต่างด้าวตามข้อ 1) ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทะเบียนกลางในระยะเวลาระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรต่อไป ตามเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางประกาศกำหนด

3) ให้คนต่างด้าวตามข้อ 1) ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติตามข้อ 2) แล้ว หากประสงค์จะทำงานให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อขอใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด

4) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามข้อ 2) มิให้นำมาตรการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ 3) ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548

5) การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามข้อ 4) ของคนต่างด้าว ตามข้อ 1) เป็นอันสิ้นผลในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ไปรายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนหรือบัตรประจำตัวตามข้อ 2)
- (2) เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด
- (3) ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาจนถึงที่สุดของศาล เว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) ออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาตตามข้อ 7) เว้นแต่ได้รับอนุญาตทำงาน ในกิจการประมงหรือขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ให้เคลื่อนย้ายออกนอกท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตโดยทางเรือ เพื่อไปทำงานในท้องที่ทุกแห่งที่มีท่าเรือทำการประมงทะเลหรือในเส้นทางที่เป็นปกติทางการค้าของกิจการขนถ่ายสินค้าได้ ทั้งนี้ มิให้ออกนอกเขตบริเวณท่าเรือที่ทำการประมงทะเลหรือขนถ่ายสินค้า

6) การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามข้อ 4) ของคนต่างด้าวตามข้อ 1 ต้องถูกเพิกถอนในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชนหรือมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งหน่วยงานด้านความมั่นคงหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยรายงาน

(2) ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ส่วนการเพิกถอนตาม ข้อ 1) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ส่วนการเพิกถอนตาม ข้อ 2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

7) เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตจังหวัดที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติตามข้อ 2 หรือจังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาลได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงแรงงานหรือเพื่อการรักษาพยาบาล เมื่อได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนท้องที่หรือเปลี่ยนสถานที่ทำงานจากอธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ได้รับมอบหมาย หรือติดตามผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนการทำงานไปยังท้องที่จังหวัดอื่นให้นายจ้าง หรือคนต่างด้าวผู้ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนการทำงานหรือคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ติดตามขออนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัดอื่น

8) คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชากลุ่มอื่นซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ไม่อยู่ในข่ายการอนุญาตตามประกาศฉบับนี้

5.4 การกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดระยอง
จังหวัดระยอง โดย พลวัต ชยานุวัชร (2550: ไม่มีเลขหน้า) ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้กำหนดนโยบายของจังหวัด เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว โดยประกาศเรื่องการกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 โดยอ้างอิงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในระหว่างวันที่ 1-30 มีนาคม พ.ศ. 2549 ได้มีแรงงานต่างด้าว มาขึ้นทะเบียนจำนวน 9,672 คน แรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่มีใบอนุญาตทำงานใน พ.ศ. 2548 สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีกเป็นจำนวน 7,784 คน จึงทำให้จังหวัดระยองมีแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้นจำนวน 17,456 คนนั้น จากการที่จังหวัดระยองมีแรงงาน

ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก ทำให้แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขความเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการควบคุมแรงงานต่างด้าว จังหวัดระยอง จึงได้กำหนดมาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าวขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การออกคำสั่งการปกครองเข้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง จึงออกประกาศกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและนายจ้างหรือผู้ประกอบการในจังหวัดระยองถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

5.4.1 แรงงานต่างด้าว ทุกคนต้องมีใบอนุญาตทำงานอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เสมอ

5.4.2 ตั้งแต่เวลา 21.00 น. ห้ามแรงงานต่างด้าวออกนอกสถานที่ทำงานหรือสถานที่พัก ยกเว้นลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติในเวลากลางคืนและให้อยู่ในความควบคุมดูแลของนายจ้างหรือผู้ประกอบการอย่างใกล้ชิด

5.4.3 ห้ามแรงงานต่างด้าวขับขีรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ รวมทั้งการมีไว้ครอบครอง เนื่องจากไม่มีใบอนุญาตขับขี่และไม่ได้จดทะเบียนให้มีไว้ในครอบครอง โดยถูกต้องตามกฎหมาย กรณีนายจ้างหรือผู้ประกอบการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเป็นผู้ใช้เป็นผู้ครอบครองจะถือว่านายจ้างหรือผู้ประกอบการเป็นผู้มีส่วนสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นให้แรงงานต่างด้าว กระทำผิด

5.4.4 ห้ามแรงงานต่างด้าวมิโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือโทรศัพท์มือถือไว้ในครอบครอง เนื่องจากไม่ใช่อุปกรณ์ในการทำงาน แต่เป็นอุปกรณ์ในการส่งข่าวสารที่สะดวกรวดเร็ว ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

5.4.5 ห้ามแรงงานต่างด้าวชุมนุมหรือรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมที่ไม่ใช่วัฒนธรรม ประเพณีทางศาสนา

5.4.6 ห้ามนายจ้างหรือผู้ประกอบการรับแรงงานต่างด้าว ที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือมีใบอนุญาตทำงานแต่มิใช่ลูกจ้างของตนเข้าทำงาน โดยเด็ดขาด

5.4.7 นายจ้างหรือผู้ประกอบการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวโดยใกล้ชิด หากปล่อยปะละเลย หรือก่อปัญหาพฤติกรรมขัดต่อความสงบเรียบร้อย นายทะเบียนอาจพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตทำงานได้ กรณีต้องเช่าบ้านพักที่อยู่อาศัย นายจ้างต้องเป็นผู้จัดหาให้

5.4.8 การขออนุญาตออกนอกพื้นที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตกระทำได้ 3 กรณี คือ

- 1) มีเหตุจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย เช่น การไปเป็นพยานต่อศาลหรือถูกหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน เป็นต้น
- 2) มีเหตุจำเป็นเจ็บป่วยต้องออกนอกพื้นที่โดยความเห็นชอบของแพทย์
- 3) ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มท้องที่การทำงานจากจัดหางานจังหวัดเรียบร้อยแล้ว

กรณีออกนอกพื้นที่จังหวัดตามข้อ 1) ข้อ 2) และข้อ 3) ให้ยื่นขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัดต่อนายอำเภอท้องที่

5.4.9 แรงงานต่างด้าวจะถูกเพิกถอนการผ่อนผันและส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด
- 2) ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล
- 3) ออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต
- 4) มีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตทำงาน
- 5) ไม่มารายงานตัวตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

นอกจากนี้ นโยบายข้างต้นยังได้รับการสานต่อจากคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 โดย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551: 10) นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวว่า จะแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง โดยการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ

จากมาตรการและนโยบายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก อาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงต่อประเทศรัฐและหน่วยงานของรัฐจึงต้องกำหนดมาตรการและนโยบายแรงงานต่างด้าวด้านความมั่นคง

5.5 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตามพจนานุกรมของ เวบสเตอร์ (Webster 1993: 183) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการหรือการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ (to put into effect; to carry out: to furnish with implements) ส่วน แมคมิลเลียน (Mcmillan 1984: 718) ได้ให้ความหมายว่าหมายถึง การกำหนดวิธีหรือความคิดหรือการวางแผน

หรือการวาง หรือสร้างระบบ หรือกฎหมายไปดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (to make something such as idea, plan, system or law start to work and be used: carry out) สำหรับ ฟังก์ และแวกแนล (Funk and Wagnalls 1984: 323) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกำหนดหรือการวางแนวทาง เพื่อให้ดำเนินงานบังเกิดผล (to provide for the accomplishment of a purpose)

นอกจากความหมายของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติตามพจนานุกรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

วเรช จันทรศร (2538: 2) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการศึกษาว่าองค์กรบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้นเนื้อหาสาระของการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543: 481-482) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนา เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องกระทำควบคู่ไปกับการประเมินผลนโยบาย จึงจะเป็นหลักประกันความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และจุดมุ่งหมายสูงสุดของการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การเสริมสร้างสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแสวงหา แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มิให้เกิดความล้มเหลว

เพรสแมน และวิลคาเฟสกี (Pressman and Wildavsky อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2543: 399) ให้เหตุผลว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินงานให้ลุล่วง (getting things done) ให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต และให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านั้น คือ สิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่ และเป็นธรรมชาติของนโยบาย นอกจากนี้ คาลิสต้า (Calista 1994: 118) ได้กล่าวถึงประโยชน์ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ทราบถึงสาเหตุความล้มเหลวของนโยบาย (despite the apparency of this

highly permeable situation, implementation is generally held accountable of policy failures) ส่วน ฮอกวูด และกันน์ (Hogwood and Gunn 1983: 201) ได้ชี้ให้เห็นถึง ความสัมพันธ์เชิง สมมติฐานเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย เงื่อนไขเบื้องต้น การทำนายผลลัพธ์ ที่จะเกิดขึ้น กล่าวคือ ถ้า X ได้รับการกระทำในเวลา T1 จะก่อให้เกิด Y ณ เวลา T2 (if X is don at time T1 then Y will result at time T2) สมมติฐานดังกล่าวแสดงความสัมพันธ์แบบต่อเนื่อง ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลที่จะเกิดขึ้นสำหรับในเรื่องของปัญหาที่เกิดจากการนำ นโยบายไปปฏิบัติ นั้น เพรสแมน และวิลคาเฟสกี ได้สรุปความเห็นไว้ว่า “นโยบายหรือโครงการ ที่ดูเหมือนง่าย ๆ แต่เมื่อนำไปปฏิบัติ ผลกลับออกมาเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก เนื่องจากนโยบายหรือ โครงการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย มีมุมมองหรือความคิดเห็นแตกต่างหลายหลากกัน นอกจากนั้นในนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ มักมีจุดของการตัดสินใจหลายจุดหรือหลายขั้นตอน กระบวนการตัดสินใจยาวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายเข้ามา เกี่ยวข้อง และมักจะขัดแย้งกันเอง ต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อทิศทางของนโยบายหรือ โครงการเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป คำแนะนำ ที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย จะต้องให้ความสนใจต่อการสร้างเครื่องมือหรือกลไก (สมรรถนะ) ขององค์การเพื่อบริหาร นโยบายหรือ โครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนด” (What seemed to be a simple program turned out to be a very complex one, involving many participants, a host of different perspectives, and a long and tortuous path of decision points that had to be cleared.

Implementation was characterized by multiple and conflicting interests, each trying to influence the program's direction to suit their many and divergent needs.)

บาร์เดซ (Bardach 1980 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2543: 403-404) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้น และเป็นไปตาม ข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่ง ซีมา และรอนดินลลี (Cheema and Rondinelli 1983 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2543: 407) สรุปความว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายหรือ แผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ ของนโยบาย

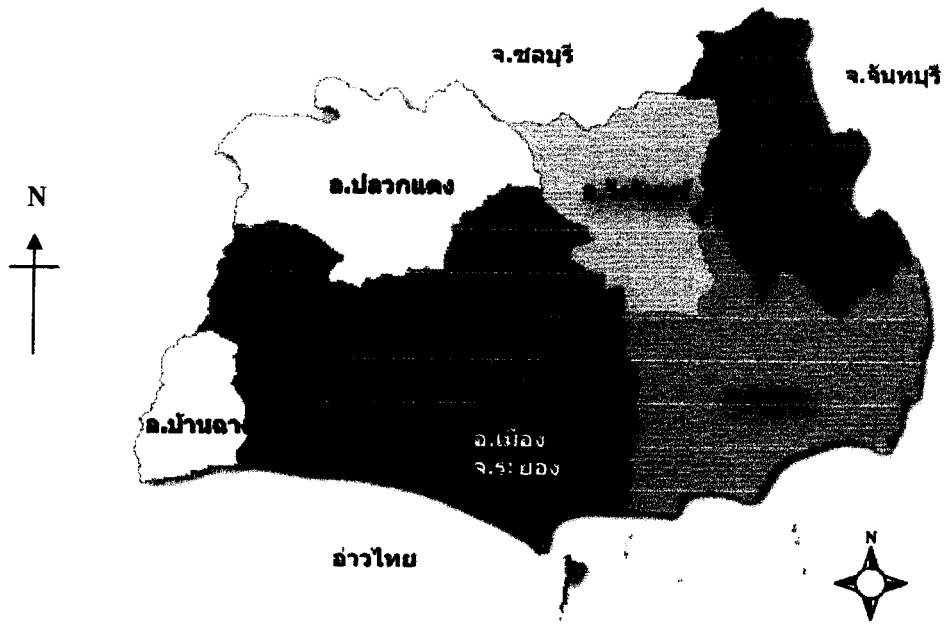
สรุปได้ว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติ เป็นการกำหนดวิธี หรือความคิดหรือการวางแผน หรือการวางหรือสร้างระบบ หรือกฎหมายไปดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และ จำเป็นจะต้องแสวงหา แนวทางในการป้องกันแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่อไป

6. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจังหวัดระยอง

6.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดระยอง

จังหวัดระยอง เป็นจังหวัดที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน ซึ่ง นักทฤษฎี รัตนวิจิตร (2548: 15) ได้ระบุไว้ว่า ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเมืองระยองมีฐานะเป็นหัวเมืองชั้นจัตวา และเป็นเมืองชั้นนอกที่ขึ้นตรงกับกรมท่า ซึ่งมีเมืองระยอง เมืองจันทร์บูรและเมืองตราด เมื่อถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการจัดตั้งมณฑลหัวเมืองและได้จัดเมืองระยองขึ้นกับมณฑลจันทบุรี ต่อมา พ.ศ. 2451 มีการโอนอำเภอแกลงมาขึ้นกับเมืองระยอง เพราะระยะทางห่างไกล เมืองแกลงเดิมมีฐานะเป็นเมืองจัตวาคู่กับเมืองขลุง ขึ้นอยู่กับเมืองจันทร์บูร ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนชื่อเมืองระยองเป็นจังหวัดระยองในปัจจุบัน

สภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดระยอง ระยองเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกของประเทศไทย เป็นจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลติดอ่าวไทยยาวประมาณ 100 กิโลเมตร มีเนื้อที่จังหวัดประมาณ 3,551.9 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่อื่น ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 อาณาเขตของจังหวัดระยอง

จากภาพที่ 2.2 อาณาเขตของจังหวัดระยอง มีเขตติดต่อกับพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้
ทิศเหนือ ติดเขตอำเภอหนองใหญ่ อำเภอบ่อทอง และอำเภอศรีราชา จังหวัด
ชลบุรี

ทิศตะวันออก ติดเขตอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี

ทิศใต้ ติดชายทะเลอ่าวไทย

ทิศตะวันตก ติดเขตอำเภอสัตหีบ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับที่ดอนเป็นลูกคลื่น มีแม่น้ำสำคัญ คือ แม่น้ำระยอง มีความยาวประมาณ 50 กิโลเมตร ไหลผ่านตัวเมืองระยองลงสู่ทะเลที่ตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองระยอง และแม่น้ำประแสร์ มีความยาวประมาณ 26 กิโลเมตร มีต้นกำเนิดจากเทือกเขาจันทบุรี ไหลผ่านอำเภอแกลง ลงสู่ทะเลที่ตำบลปากน้ำประแสร์ อำเภอแกลง ภูเขาที่สำคัญที่สูงที่สุด ได้แก่ เขาชะเมา มีความสูงประมาณ 1,035 เมตร นอกนั้นเป็นภูเขาเตี้ย ๆ ได้แก่ เขาขุนอิน เขาจอมแห เขาวังช้าง เขาท่าฉุด เขายายดา เขายายชুম และเขาตะเภาคว่า

จังหวัดระยองเป็นจังหวัดชายฝั่งทะเลที่ได้รับอิทธิพลจากทะเล ทำให้อุณหภูมิในฤดูร้อนจะไม่ร้อนจัดในเดือนพฤษภาคม และอุณหภูมิในฤดูหนาวจะไม่หนาวจัดในเดือนธันวาคม แม้อุณหภูมิอากาศจะเป็นแบบมรสุมเขตร้อน

สภาพสังคมเดิมชาวระยองมีลักษณะความเป็นอยู่อาศัยตามบริเวณชายฝั่งทะเล และแม่น้ำ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่ง ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดระยอง (2543: 1) ได้ระบุว่าประชาชนส่วน

ใหญ่ประกอบอาชีพแบบสังคมเกษตรกรรม เนื่องจากจังหวัดระยองมีชายฝั่งติดทะเลยาวมาก ประชาชนจึงประกอบอาชีพตามสภาพภูมิศาสตร์ บริเวณริมฝั่งทะเลจะเป็นลักษณะสังคมชาวประมง ในส่วนหนึ่งจะเป็นสังคมเกษตรกรรม ทำไร่ ทำสวน ปลูกทุเรียน เงาะ และผลไม้อื่น ๆ ต่อมาใน พ.ศ. 2524 จังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งของ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ประชาชนมีความเป็นอยู่แบบสังคมเมือง จากแผนโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้จังหวัดระยองมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม และมีประชากรจังหวัดอื่น ๆ เข้ามาทำมาหากินมากมาย จึงทำให้มีประชาชนในจังหวัดเป็นประชาชนจากนอกเขตภูมิภานามาก

สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดระยอง เป็นจังหวัดที่มีเศรษฐกิจดีติดอันดับของประเทศ ซึ่ง อาคม เศรษฐา (2541: 13) ได้กล่าวถึงจังหวัดระยองว่า ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างดี มีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับ 1 ของประเทศ เพราะมีทรัพยากรภายในจังหวัดมากมาย ทั้งสินค้าจากอาหารทะเล อาหารแปรรูปผลผลิต ผลไม้ และทรัพยากรแร่ธาตุแหล่งอุตสาหกรรม ทำให้ประชาชนจังหวัดระยองประกอบอาชีพเกษตรกรรม การประมง อุตสาหกรรม นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังเป็นศูนย์บริการด้านการศึกษา การวิจัยเทคโนโลยี มีอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมปิ๋ยเคมี และกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นศูนย์กลางการส่งออกโดยตรง ไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานคร การเมืองการปกครอง จังหวัดระยองแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองระยอง อำเภอแกลง อำเภอบ้านค่าย อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านฉาง อำเภอวังจันทร์ อำเภอเขาชะเมา และอำเภอนิคมพัฒนา มีการจัดรูปแบบการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง มีหน่วยงานส่วนกลางตั้งอยู่ในจังหวัด การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งการปกครองเป็นระดับจังหวัดและอำเภอ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งการปกครองเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 ข้อมูลด้านการประมงของจังหวัดระยอง

เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดระยอง ที่มีชายฝั่งทะเลติดอ่าวไทยยาวประมาณ 100 กิโลเมตร จึงเหมาะในการประกอบกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่อง จากการสำรวจของ สำนักงานประมงอำเภอเมืองระยอง (2552: 1-5) พบว่า ข้อมูลด้านการประมงของอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552 มีดังนี้

6.2.1 เรือประมงพาณิชย์ ที่ขึ้นทะเบียน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552

ต่อลำ

ประมาณ 30 คนต่อลำ

ต่อลำ

- 1) เรืออวนล้อมปลากะตัก จำนวน 27 ลำ ใช้แรงงานประมาณ 20 คน
- 2) เรืออวนล้อมซั้ง(อวนดำ อวนกลม) จำนวน 123 ลำ ใช้แรงงานประมาณ 30 คนต่อลำ
- 3) เรืออวนไคหมึก จำนวน 277 ลำ ใช้แรงงานประมาณ 10-15 คนต่อลำ
- 4) เรืออวนลาก จำนวน 39 ลำ ใช้แรงงานประมาณ 10-15 คนต่อลำ
- 5) เรืออวนลอยปลาอินทรี จำนวน 8 ลำ ใช้แรงงานประมาณ 10-15 คน

- 6) เรืออวนลอยปลา จำนวน 3 ลำ ใช้แรงงานประมาณ 20 คนต่อลำ
- 6.2.2 กิจกรรมต่อเนื่องจากภาคประมงพาณิชย์

- 1) โรงงานอุตสาหกรรมน้ำปลา จำนวน 16 โรง ใช้แรงงาน 100-200 คน
- 2) โรงงานปลากระป๋อง จำนวน 1 โรง ใช้แรงงาน 100-200 คน
- 3) โรงงานแปรรูป จำนวน 19 โรง ใช้แรงงาน 100-200 คน
- 4) ห้องเย็น จำนวน 2 โรง ใช้แรงงาน 100-200 คน
- 5) โรงงานปลาป่น จำนวน 1 โรง ใช้แรงงาน 100-200 คน

6.2.3 สถานที่ขึ้นปลาหรือแปปลาที่ใช้แรงงานประมงหรือแรงงาน

ชาวต่างดาว

- 1) ศักดิ์สุวรรณ
- 2) สมุทรชัย
- 3) โชคทะเลไทย
- 4) ศักดิ์ประเสริฐ
- 5) ป้าคิม
- 6) เรือเอกมารีน
- 7) เรือ โชคศรีสมุทรวาริ
- 8) เจริญรัตน์ (แขก)
- 9) เจริญรัตน์ (โก้ว)
- 10) พรวาริ (ปู่)
- 11) พรวาริ (โก้ว)
- 12) วาริรัตน์

- 13) พรวารี (เลี้ยฮวด)
- 14) โชคแสงชัย
- 15) อริสรา
- 16) เทศบาล
- 17) วินิต
- 18) กังวาล
- 19) โชควารี
- 20) ประมงชัย
- 21) โชควันดี
- 22) โชคเรืองชัย
- 23) โชคทำดี
- 24) เกรียงไกร
- 25) ศิริสมุทร
- 26) ศรีสมุทร
- 27) อิศรา
- 28) นุหงา
- 29) พรสมุทร
- 30) ปลาวิเศษ (พ.เจริญนาวา)
- 31) แสงอุทัย
- 32) ทรัพย์สมุทร

6.2.4 การประมงพื้นบ้าน เป็นกิจกรรมครัวเรือนที่ประกอบอาชีพในด้าน การจับสัตว์น้ำทุกชนิด ซึ่งใช้เครื่องมือประมงประเภทนอกพิกัด ไม่ต้องเสียเงินอากรตามกฎหมาย โดยใช้เครื่องมือดั้งเดิมหรือเครื่องมือในท้องถิ่น เช่น ลอบหมึก เบ็ดตกหมึก อวนปู ลอบปู ซึ่งขึ้นอยู่กับความชำนาญหรือปริมาณสัตว์น้ำของแต่ละประเภท กระจายอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองระยอง ตลอดแนวชายฝั่งทะเลอำเภอเมืองระยอง ครัวเรือนที่ประกอบการประมงพื้นบ้านจะมีการรวมกลุ่มทางสังคมกันเป็นกลุ่มประมงพื้นบ้านหรือเรือเล็ก โดยใช้ชื่อว่ากลุ่มประมงพื้นบ้านเรือเล็กจังหวัดระยอง มีการบริหาร ในรูปของกลุ่มสมาชิก มีประธานกลุ่ม รองประธาน กรรมการ เลขาธิการ เหรัญญิก มีที่ทำการกลุ่ม ณ ชุมชนแหลมรุ่งเรือง สำหรับเทศบาลนครระยอง มีกลุ่มประมงพื้นบ้าน 7 กลุ่มดังนี้

- 1) กลุ่มประมงพื้นบ้านแหลมรุ่งเรือง
- 2) กลุ่มประมงพื้นบ้านหน้าโบสถ์ญวน
- 3) กลุ่มประมงพื้นบ้านศาลเจ้าพ่อโต๊ะ
- 4) กลุ่มประมงพื้นบ้านหาดสุซาดา
- 5) กลุ่มประมงพื้นบ้านเก้ายอด
- 6) กลุ่มประมงพื้นบ้านชุมชนกันปัก
- 7) กลุ่มประมงพื้นบ้านศาลาหัวบ้าน

จากข้อมูลด้านการประมงของจังหวัดระยอง จะพบว่า มีการทำกิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่องมาก จำเป็นต้องใช้แรงงานประมงหรือแรงงานชาวต่างด้าวเป็นจำนวนมากในการประกอบการ ซึ่งเดิมเป็นแรงงานคนไทยจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจุบันเป็นแรงงานชาวต่างด้าว

6.3 ข้อมูลแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว

จากสภาพความขาดแคลนแรงงานในการทำกิจการประมงทะเลในอดีต เนื่องจากแรงงานคนไทยซึ่งเป็นคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่กล้าทำงานประมงทะเลอีก เพราะเป็นงานที่สกปรก และเสี่ยงกับอันตราย ทำให้ขาดแคลนแรงงานในการทำกิจการประมงทะเล สถานประกอบการจึงจ้างแรงงานชาวต่างด้าว เข้ามาทำกิจการประมงทะเลแทนแรงงานคนไทย สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดระยอง นั้น พลวัต ชยานุวัชร (2550: ไม่มีเลขหน้า) ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้ระบุว่า พ.ศ. 2549 ได้มีแรงงานชาวต่างด้าว มาขึ้นทะเบียนจำนวน 9,672 คน และผ่อนผันให้แรงงานชาวต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ที่มีใบอนุญาตทำงานใน พ.ศ. 2548 สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีกเป็นจำนวน 7,784 คน จึงทำให้จังหวัดระยองมีแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้นจำนวน 17,456 คน นอกจากนี้ จะมีแรงงานชาวต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือเรียกว่า แรงงานเถื่อน อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนได้ เนื่องจากต้องทำงานแบบหลบซ่อน

จากข้อมูลทั่วไปของจังหวัดระยอง ข้อมูลด้านการประมงของจังหวัดระยอง และข้อมูลแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะพบว่าจังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีชายฝั่งทะเลติดอ่าวไทยที่ยาวมาก จึงเหมาะสมในการทำกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่องมาก และจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงพาณิชย์ที่ขึ้นทะเบียน กิจกรรมต่อเนื่องจากภาคประมงพาณิชย์ สถานที่ขึ้นปลาหรือแปปลาที่ใช้แรงงานประมงหรือแรงงานชาวต่างด้าว และการประมง

พื้นบ้าน จะพบว่ามีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากในการประกอบกร จึงมีการจ้างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เข้ามาทำงาน

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอก มงคล (2538: 169) วิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดระนองต่อผลกระทบของแรงงานพม่าในด้านเศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ว่า แรงงานพม่ามีความจำเป็นเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางที่มีรายได้สูง และมีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา อีกทั้งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดระนองไม่เกิน 10 ปีเท่านั้น และโดยส่วนใหญ่ของประชากรจังหวัดระนองยังเห็นว่า ความจำเป็นของการใช้แรงงานพม่ายังมีไม่มากนัก ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ หากไม่มีแรงงานพม่าในจังหวัดระนอง จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจในจังหวัดแย่ลง

สายพันธ์ พึ่งพระคุ้มครอง (2542: 87) ได้ทำการศึกษา ผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองศึกษาค้นคว้าต่อกิจการประมงทะเลของจังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการและสภาพการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล และศึกษาความคิดเห็นของนายจ้างเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานต่างด้าวมักหลบหนีไปอยู่กับนายจ้างคนอื่น ส่วนนายจ้างเห็นด้วยในเรื่องขั้นตอนการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ยากต่อการปฏิบัติ นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย ลูกจ้างที่ใช้ยาเสพติดมีผลเสียต่อนายจ้าง นายจ้างมีความเห็นว่าลูกจ้างแรงงานต่างด้าวก่อการทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกายนายจ้างลักขโมยทรัพย์สินนายจ้าง ส่วนเรื่องค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของการผ่อนผันจ้างแรงงานต่างด้าวสูงเกินไป และนายจ้างไม่เห็นด้วยในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ แก่ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวเท่ากับแรงงานไทย

วิมล สุประเพียร (2545: 110) ศึกษาผลกระทบจากการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยศึกษาค้นคว้าในเขตจังหวัดตราดจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 360 คน พบว่าเกิดผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ ดังนี้

7.1 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยศึกษาค้นคว้าในจังหวัดตราด คือ ทำให้มีการจ้างแรงงานไทยในกิจการต่าง ๆ ลดลง แต่ก็สามารถทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนทำให้เป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่จะต้องควบคุมไม่ให้แรงงานต่างด้าวก่อปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้เสียบรรยากาศการท่องเที่ยว

7.2 ผลกระทบทางสังคมจากการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยคิด

กฎหมายในจังหวัดตราด คือ แรงงานต่างด้าวมักดื่มสุรามินเมาแล้วก่อปัญหาอาชญากรรม ชักเย่งกับนายจ้าง ไม่รู้กฎจรรยา มีปัญหาโสเภณีเพิ่มมากขึ้น และทำให้ประชาชนมีความรู้สึกกังวลใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่อเข้าไปในแหล่งที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก

7.3 ผลกระทบด้านการปฏิบัติตามกฎหมายจากการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดตราด คือ แรงงานต่างด้าวมักถูกกดขี่จากนายจ้าง การผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวมียุทธวิธีที่ยากไม่สะดวกในการปฏิบัติ แต่การผ่อนผันดังกล่าวสามารถควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้

ปราโมทย์ ตระกูล โชคเสถียร (2545: 49) ศึกษาเรื่องการประเมินประสิทธิภาพการผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับมาสู่มาตุภูมิ โดยทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าวจำนวน 25 คน ทั้งตัวแทนจากภาครัฐและตัวแทนจากประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการปฏิบัติหรือแนวทางในการดำเนินการในการผลักดัน แรงงานต่างด้าวยังไม่มีมาตรการที่เหมาะสม ปัญหาความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากหน่วยราชการอื่น ๆ ตามข้อตกลงร่วมของคณะกรรมการย่อยส่วนท้องถิ่น การทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานราชการ การประชาสัมพันธ์และการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

อนุสรณ์ นุชนนท์ (2546: 70) ศึกษาเรื่องปัญหาการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาด้านจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่าในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาด้านจังหวัดจันทบุรี มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทางด้านแรงงานต่างด้าวที่มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน การทำงานของแต่ละหน่วยงานทำงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำงาน ขาดการประสานการทำงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความร่วมมือต่อกัน ขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้การทำงานไม่กระตือรือร้น ขาดความจริงจังและความต่อเนื่อง ประกอบกับงบประมาณและบุคลากรของแต่ละหน่วยงานมีอยู่จำกัดและมีภารกิจทางด้านความมั่นคงของประเทศหลายด้าน นอกจากนี้มีเจ้าหน้าที่บางหน่วยงานมีส่วนรับรู้และมีผลประโยชน์ การทุจริตคอร์รัปชัน ในการลักลอบพาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ภาครัฐของประเทศกัมพูชาไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง และประชาชนในพื้นที่ชายแดนให้ความร่วมมือในการสอดส่อง แจ้งเบาะแสให้กับหน่วยงานปฏิบัติน้อย

ธนเดช ปัญญาวิวัฒน์กร (2545: 12) ได้ศึกษาผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวในทางบวก แรงงานต่างด้าวช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รัฐได้ประโยชน์จากการเก็บ

ค่าธรรมเนียมนั้น ในทางลบทำให้โอกาสการจ้างแรงงานในท้องถิ่นลดลง ทำลายโครงสร้างค่าจ้าง
 แรงงาน เนื่องจากยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้คนไทยว่างงาน เกิดปัญหาด้าน
 สุขภาพ ปัญหาอาชญากรรม ความปลอดภัย ปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหา
 ด้านการศึกษาการบริการทางสังคมและสาธารณสุข รัฐต้องจ่ายงบประมาณซึ่งเป็นเงินภาษีของ
 ประชาชนในประเทศ

สรุปได้ว่า ผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานชาวต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
 ต่อกิจการประมงทะเลที่ผ่านมา พบว่า แรงงานชาวต่างด้าวมักหลบหนีไปอยู่กับนายจ้างคนอื่น
 ส่วนนายจ้างเห็นว่าขั้นตอนการผ่อนผันการจ้างแรงงานชาวต่างด้าวนั้นยากต่อการปฏิบัติ โดยเห็น
 ว่าแรงงานชาวต่างด้าวค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย แรงงานต่างด้าวใช้ยาเสพติดมีผลเสียด้านนายจ้าง
 แรงงานชาวต่างด้าวก่อการทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกายนายจ้าง ลักษณะทรัพย์สินนายจ้าง
 ส่วนเรื่องค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของการจดทะเบียนผ่อนผันการจ้างแรงงานชาวต่างด้าวมีราคาสูง
 นอกจากนี้แรงงานชาวต่างด้าวมักดื่มสุรามึนเมาแล้วก่อปัญหาอาชญากรรม ไม่รู้กฎจราจร มีปัญหา
 โสเภณีเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกกังวลใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามแรงงานชาวต่างด้าวได้สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก
 โดยเฉพาะแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีมากที่สุด และสร้างรายได้ให้กับประเทศ ผลกระทบ
 ของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จึงมีทั้งด้านบวกและด้านลบ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ
 ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากจะวิเคราะห์ถึง
 ผลกระทบในด้านความมั่นคง ก็เป็นเรื่องที่อาจจะมองถึงผลที่จะส่งถึงความมั่นคงของประเทศ
 ในอนาคต แต่หากถ้ามองในเชิงรัฐศาสตร์ จะพบว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวน่าจะมี
 ผลกระทบต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ครั้งนี้ มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก (key Informants) คือ ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว บริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ

- 1.1 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น คือ นักการเมืองที่มีตำแหน่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของจังหวัดระยอง
- 1.2 กลุ่มข้าราชการ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดระยอง
- 1.3 กลุ่มเอกชน ประกอบด้วย นายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง และผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว 42 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key Informants) คือ ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ที่ผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจง ซึ่งประกอบด้วย

- 1.1 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเทศบาลนครระยอง 1 คน รองนายกเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง 1 คน สมาชิกสภาเทศบาลนครระยองในพื้นที่ 3 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในพื้นที่ 2 คน
- 1.2 กลุ่มข้าราชการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง 1 คน รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยองที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง 1 คน ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดระยอง 1 คน และ จัดหางานจังหวัดระยอง 1 คน

1.3 กลุ่มเอกชน ประกอบด้วย นายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง 1 คน และ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว 10 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แนวทางการสัมภาษณ์ 1 ฉบับ คือ แนวทางการสัมภาษณ์กลุ่มเพื่อใช้สัมภาษณ์กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มเอกชน ซึ่งประกอบด้วย 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และด้านการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น

2.1 การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือในการวิจัย โดยมีขั้นตอนดังนี้

2.1.1 ศึกษาวิธีการสร้างเครื่องมือเกี่ยวกับผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ผู้วิจัยศึกษาแนวทางการสร้างเครื่องมือจากหนังสือ ตำรา เอกสาร ผลงานวิจัย ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือ

2.1.2 กำหนดขอบเขตในการสร้างแนวทางการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลักตามลักษณะของเนื้อหาที่ต้องการทราบคือประเด็นผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และด้านการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย และภายใต้การแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษายกร่างแนวทางการสัมภาษณ์ จำนวน 1 ฉบับ คือ แนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม เพื่อใช้สัมภาษณ์กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการและเอกชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง ด้าน การเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและ สิ่งแวดล้อม

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และด้านการแข่งขันของนักรการเมืองท้องถิ่น

2.2 การหาคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัด ระยองที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยหาคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยมีขั้นตอนดังนี้

2.2.1 นำแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม ที่สร้างขึ้น ปรีกษาที่ปรีกษาวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบสำนวนภาษาและความสมบูรณ์ของเนื้อหาและปรับปรุงแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม ตามที่ ปรีกษาวิทยานิพนธ์ เสนอแนะ

2.2.2 นำแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ตรวจสอบความตรงของแนวทางการสัมภาษณ์ว่ามีความตรงกับประเด็นที่ต้องการ ทราบคำตอบหรือไม่ รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ มีดังนี้

(1) นายวิจิต ชาติไพสิฐ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ระดับ 9 ศูนย์ ราชการจังหวัดระยอง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

(2) นายวิรัต รัตนวิจิตร นายอำเภอเมืองระยอง ระดับ 9 ที่ทำการอำเภอ เมืองระยอง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง

(3) ดร.เชาวลิต โพธิ์นคร นักวิชาการชำนาญการพิเศษ สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

2.2.3 ปรับปรุงแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม ตามที่ผู้ทรงคุณวุฒิ เสนอแนะ และ นำแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม ที่ปรับปรุงแก้ไขสมบูรณ์ เสนอต่อที่ปรีกษาวิทยานิพนธ์ แล้วนำไป เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ต่อไป

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ตามกรอบแนวคิดของการวิจัยและตามวัตถุประสงค์ของ การวิจัยข้อที่ 1 และข้อที่ 2 ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยทำหนังสือจากมหาวิทยาลัย

ขอความอนุเคราะห์นักสัมภาษณ์ ใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2552 ถึง วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2552 รวมระยะเวลา 22 วัน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative research) ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์นำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดของการวิจัย และตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 และข้อที่ 2 นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (descriptive research)

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง และการเมืองท้องถิ่น มีผลการวิจัยแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น

1. ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง
2. ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น
 - 2.1 ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น
 - 2.2 ด้านการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) คือ ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว บริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และ กลุ่มเอกชน

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) คือ ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ที่ผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจง ซึ่งประกอบด้วย

2.1 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น 7 คน ได้แก่

2.1.1 นายวรวิทย์ สุภโชคชัย นายกเทศมนตรีเทศบาลนครระยอง

2.1.2 นายวิจิต ศรีขลา รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครระยอง รับผิดชอบ

ด้านความมั่นคง

2.1.3 นายไพฑูรย์ รัตนพรวาริสกุล สมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง ในพื้นที่

ปากน้ำระยอง

2.1.4 นายปรกรณ์ แสงสุข สมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง ในพื้นที่ปากน้ำ
ระยอง

2.1.5 นายประกิต ปฐวิศรีสุธา สมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง ในพื้นที่
ปากน้ำระยอง

2.1.6 นายวิษณุ เกตุสุริยา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
ในพื้นที่ปากน้ำระยอง

2.1.7 นายโชคก วิริยะพงษ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
ในพื้นที่ปากน้ำระยอง

2.2 กลุ่มข้าราชการ 4 คน ได้แก่

2.2.1 นายสุขุมพร ถิมไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง

2.2.2 นายวิจิต ชาติไพสิฐ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ที่รับผิดชอบ
ด้านความมั่นคง

2.2.3 พล.ต.ต.ธนิตศักดิ์ ชีระสวัสดิ์ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดระยอง

2.2.4 นางสาวพรรณษา โอเจริญ จัดหางานจังหวัดระยอง

2.3 กลุ่มเอกชน จำนวน 11 คน ได้แก่

2.3.1 นายคมเดช รัตนพรวารีสกุล นายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง

2.3.2 นายยิ่งเกียรติ เดชโชควารี ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว

2.3.3 นายสมพงษ์ แวสุวรรณ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว

2.3.4 นายฉัตรชัย ใจดี ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงาน
ชาวต่างด้าว

2.3.5 นายพรศักดิ์ แยมกลิน ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงาน
ชาวต่างด้าว

2.3.6 นายบุญยง โชคนาวีสกุลรักษ์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว

2.3.7 นายศิลป์ชัย เชื้อวนพรัตน์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว

2.3.8 นายนายทวีป เพียรพิทักษ์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

2.3.9 นายวินัย มณีรัตน์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

2.3.10 นายเลลา เศษอุดม ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

2.3.11 นายจรวช บุญเกิด ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น

1. ผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง

ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์กลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มเอกชน มีผลการวิจัยดังนี้

1.1 ความมั่นคงด้านการเมือง

1.1.1 ระบบการเมือง (การมีความเป็นประชาธิปไตย มีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ)

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ให้ข้อมูลว่าประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีความรักความเป็นไทย หวงแหนท้องถิ่นเกิดมีความสงบเรียบร้อยอยู่ด้วยกันแบบสังคมชนบทเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ เลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวประชาชนรักความเป็นไทยเหมือนเดิม

“เหมือนเดิม ยังไงๆ ก็เหมือนเดิมไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง”

กลุ่มข้าราชการ ให้ข้อมูลว่าประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีความรักกันแบบเครือญาติ พี่พวอาศัยกันช่วยเหลือกันเป็นอย่างดี มีความรักในขนบธรรมเนียมพื้นบ้านแสดงถึงความเป็นไทยมาก และเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวประชาชน

ดั้งเดิมยังมีลักษณะเหมือนเดิม แต่มีประชาชนแฝง(มาจากถิ่นอื่นไม่ใช่ประชาชนในพื้นที่) เข้ามาอาศัยในพื้นที่ปากน้ำระยอง ประชาชนกลุ่มนี้จะไม่รักถิ่นที่อยู่

“ถ้าเป็นคนพื้นเพเดิม จะรักถิ่นมาก เพราะเป็นถิ่นที่เกิด
ถ้ามาจากที่อื่น มาทำงานที่นี่ จะไม่ค่อยรักถิ่น”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีความรู้สึกรักในความเป็นคนไทย เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน โดยประชาชนบริเวณปากน้ำระยองมี 2 กลุ่ม คือ คนไทยเจ้าของพื้นที่และคนกัมพูชาที่เป็นแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว สาเหตุที่เป็นแรงงานกัมพูชาเกือบทั้งหมด เพราะคนกัมพูชาเข้ามาประเทศไทยได้ง่าย เนื่องจากอยู่ใกล้กับจังหวัดระยอง ในอดีตเมื่อเริ่มมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเข้ามาทำงานใหม่ๆ คนไทยที่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงหรือไม่ได้เกี่ยวข้องกับอาชีพประมงจะรู้สึกรำคาญ วุ่นวาย มีความรู้สึกไม่สงบ แต่ปัจจุบัน แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวสามารถอยู่ร่วมกับคนไทยที่ไม่ได้ประกอบกิจการประมงได้ เนื่องจากคนไทยที่ไม่ได้ประกอบกิจการประมงได้รับประโยชน์จากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เช่น ร้านค้าขายของชำ ร้านอาหาร บ้านเช่า รถโดยสารรับจ้าง เป็นต้น และแรงงานกัมพูชาก็เคารพในสิทธิเสรีภาพของคนไทย ไม่เข้ามายุ่งกับคนไทย

“ของเราไม่เหมือนจังหวัดอื่นที่มีแต่พม่า อย่างมหาชัยมีแต่พม่า ของเราเขมรทั้งนั้น”

“ใหม่ๆ มันก็รำคาญเป็นเรื่องธรรมดา พวกกันก็ไม่ค่อยรู้เรื่อง”

1.1.2 สถาบันทางการเมือง (ความรักในสถาบันหลักของชาติ)

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความรักในสถาบันหลัก คือชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ โดยสังเกตจากการมีส่วนร่วมกิจกรรมของสถาบันหลัก ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ยังมีความรักในสถาบันหลัก เหมือนเดิม คนกัมพูชาก็ยึดมั่นในสถาบันศาสนาเหมือนคนไทย ที่เห็นชัดเจนคือมีการตักบาตรพระทุกเช้า โดยเฉพาะผู้หญิงชาวกัมพูชาที่อยู่กับบ้านไม่ได้ออกทะเลเหมือนผู้ชายชาวกัมพูชา

“คนเขมรตักบาตรพระทุกวัน โดยเฉพาะพวกผู้หญิง ไม่ได้ออกเรือ”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีต ก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะยึดมั่นในสถาบันหลักของชาติเป็นอย่างดี ปัจจุบันหลัง มีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีประชาชนบางส่วนไม่ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม “ความยึดมั่นในสถาบันหลักๆ เหมือนเดิม จะมีบ้างพวกที่แฝงเข้ามาทำงานในระยอง”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีความรู้สึก รักในสถาบันหลัก คือ ชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน

“ความรักสถาบัน มันเป็นเรื่องที่ฝังหัวคนเรามาเนิ่นนาน ยังไงยังงั้น ก็เหมือนเดิม”

1.1.3 กระบวนการทางการเมือง (การบริหารจัดการที่ดี และการมีส่วนร่วมจากประชาชนส่วนใหญ่)

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความชื่นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยสังเกตจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ยังมีความชื่นชอบเหมือนเดิม

“นักการเมืองบ้านเรา มันมีคุณภาพ ผลงานดี มาตั้งแต่ไหนแต่ไร”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีต ก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความพึงพอใจกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากได้นักการเมืองท้องถิ่นที่มีคุณภาพ จะมีประชาชนบางส่วนเท่านั้นที่ไม่พึงพอใจแต่น้อยมาก ปัจจุบันก็มีความพึงพอใจเหมือนเดิม

“หากไม่ได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่นที่มีคุณภาพ ระยองเราแย่ไปนานแล้ว”

“มีน้อยครับที่ไม่พึงพอใจ”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีความรู้สึก พึงพอใจนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาช่วยพัฒนาและแก้ปัญหาท้องถิ่น โดยประเมินจาก

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมาก เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน

“มีกิจกรรมอะไรที่พัฒนาหรือแก้ปัญหาท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมกันมากมาย”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมืองน้อยมาก ยังคงมีความเป็นประชาธิปไตย มีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐเหมือนเดิม รวมทั้งสถาบันทางการเมืองมีความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ มีความรักในสถาบันหลักของชาติ และกระบวนการทางการเมืองยังคงมีการบริหารจัดการที่ดี มีการมีส่วนร่วมของประชาชนจากส่วนใหญ่ เหมือนเดิมทั้งก่อนและหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว

1.2 ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนเริ่มมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพประมงและอาชีพที่เกี่ยวข้องจะรู้สึกกังวลไม่สงบสุข ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพประมงและอาชีพที่เกี่ยวข้องจะรู้สึกปกติ เพราะแรงงานชาวต่างด้าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ปัจจุบันประชาชนที่รู้สึกไม่ดีกับแรงงานชาวต่างด้าว เปลี่ยนความรู้สึกไปในทางที่ดีและถือเป็นเรื่องปกติกับการอยู่ร่วมกัน เพราะได้ประโยชน์จากแรงงานชาวต่างด้าว ในฐานะผู้บริโภค เช่น กิจการสถานบริการคาราโอเกะ บ้านเช่า รถรับจ้าง ร้านค้าขายของ เป็นต้น แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ทำให้ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองมีรายได้จากการประกอบธุรกิจมากขึ้น

“เมื่อก่อนตอนใหม่ๆ จะรู้สึกกังวลวุ่นวาย มีแต่คนเขมรเข้ามา”

“ชาวบ้านปากน้ำระยอง ชอบให้มีแรงงานเขมรมากๆ ขายของได้

รถสองแถวชอบวิ่งรับคนได้เยอะ”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง ในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะไม่ยินดีมากนักที่ต้องอยู่ร่วมกับชาวต่างด้าว ปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่สามารถอยู่ร่วมกับชาวต่างด้าวได้ แต่มีประชาชนบางส่วน เห็นว่าถูกรบกวน โดยเฉพาะเรื่องทะเลาะวิวาท และยาเสพติด

“เดิมก็ไม่ค่อยจะยินดีเท่าไรที่มีแรงงานต่างด้าว ปัจจุบันอยู่ร่วมกันได้ดี”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีความรู้สึกกับชาวต่างด้าว แตกต่างกัน กล่าวคือในอดีต จะมีความรู้สึกว่าแรงงานประมงชาวต่างด้าว ทำให้การอยู่ร่วมกันของประชาชนในสังคมวุ่นวาย แต่ปัจจุบันความรู้สึกนี้เปลี่ยนไป เนื่องจากแรงงานประมงชาวต่างด้าว ทำประโยชน์ให้กับพื้นที่ สร้างรายได้ให้กับประชาชน

“คิดอยู่เหมือนกันว่าถ้าไม่มีแรงงานกัมพูชาเข้า พวกเราจะจับปลากันอย่างไร เขาทำประโยชน์ให้พวกเรา”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจมาก ทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ประกอบการประมงสามารถทำกิจการประมงต่อไปได้ เนื่องจากกิจการประมงมีแรงงานทดแทน จากเดิมที่เป็นคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาเป็นแรงงานชาวต่างด้าว รวมไปถึงทำให้เศรษฐกิจในชุมชนมีรายได้ในการประกอบธุรกิจมากขึ้น เช่น ร้านขายของชำ คาราโอเกะ บ้านเช่า รถรับจ้าง เป็นต้น อันเป็นการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่

1.3 ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา

1.3.1 ความมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนเริ่มมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความรู้สึกว่าถูกแรงงานชาวต่างด้าวรุกรานหรือมาแย่งงานคนไทย ปัจจุบันประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง ไม่มีความรู้สึกว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมาแย่งงานคนไทยทำ เพราะงานประมง แรงงานคนไทยไม่ทำ เมื่อคนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้ามาทำงานประมงทะเลกันมาก และทำมานาน แต่พอประสบกับพายุได้ผู้คนแก่แล้วมีเรือประมงหายสาบสูญ คนอีสานจึงไม่กล้ามาทำประมงอีก ประกอบกับมีการค้าแรงงานในต่างประเทศ ทำให้ขาดแคลนแรงงานมากขึ้น จึงต้องจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

“ไม่มีใครคิดหรือว่าแรงงานมันจะขาดแคลนมาก ๆ โดยแก่เข้าไปปีนั้น คนงานอีสานหายสาบสูญไปเยอะ เลยกแล้วไม่กล้าออกทะเลจับปลา”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความคิดว่าชาวต่างด้าวเข้ามาแย่งที่อยู่และก่อความเดือดร้อนบ้าง แต่ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ความคิดดังกล่าว ไม่มีแล้ว

“ผมเองก็คิด ชาวบ้านก็คิด เดียวนี้ไม่คิดแล้ว”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองไม่มีความรู้สึกถูกคุกคามจากชาวต่างชาติ เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน เนื่องจากแรงงานประมงชาวต่างด้าวอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่ปะปนกับคนไทย และมีอาณาบริเวณในการทำงานที่แน่นอน โดยสมาคมประมงจังหวัดระยอง ได้ใช้อำนาจจากมติที่ประชุมของสมาชิกสมาคมประมงจังหวัดระยอง กำหนดเขตบริเวณการทำงานของแรงงานประมงชาวต่างด้าว โดยกำหนดอาณาเขตการทำงานดังนี้ คือ

- 1) ทิศเหนือมีเขตการทำงานถึงถนนข้างที่ว่าการอำเภอเมืองระยอง
- 2) ทิศใต้คือทะเล
- 3) ทิศตะวันออกมีเขตการทำงานถึงบ้านก้นปึก
- 4) ทิศตะวันตกมีเขตการทำงานถึงโรงแรมพีเอ็มวาย (เดิมถึงบริเวณสามแยกอนุสาวรีย์ผีเสื้อสมุทร)

นอกจากนี้เมื่อถึงเวลา 21.00 นาฬิกา ห้ามแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวออกจากบ้านพัก จนถึงเวลา 06.00 นาฬิกาจึงจะออกจากที่พักได้ แรงงานที่ละเมิดข้อบังคับของสมาคมประมงจังหวัดระยอง หากมีปัญหาหรือถูกจับสมาคมประมงจังหวัดระยอง จะไม่ช่วยเหลือ ส่วนสังคมของแรงงานประมงชาวต่างด้าว พวกที่มีอิทธิพล (มาเฟีย) ซึ่งเป็นคนกัมพูชา จะปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยสูงให้กับแรงงานต่างด้าวด้วยกัน ซึ่งไม่กระทบกับคนไทย จะมีกระทบกับคนไทยบ้าง คือ การค้ายาบ้า ซึ่งปัจจุบันไม่มีแล้ว เพราะถูกตำรวจจับ

“เดิมอยู่แค่นางยักษ์ แต่พื้นที่ตากปลามันเพิ่มขึ้น จึงขยายออกไปถึงพีเอ็มวาย”

“ใครออกนอกเขต สมาคมไม่รับรอง ช่วยเหลืออะไรไม่ได้ แข็งกันแล้ว”

“ไอ้ที่ทำตัวเป็นมาเฟีย คนเขมรนะ ปล่อยดอกเบี้ยสูง ค้ายาบ้า ไม่มีแล้ว ตำรวจจับหมด”

1.3.2 ความสามัคคีของคนในชาติ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ให้ข้อมูลว่าประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความสามัคคีกันมาก มีการทำกิจกรรมทางศาสนา งานบุญทอดผ้าป่า งานลอยกระทงวัดปากน้ำระยอง ปัจจุบันความสามัคคีก็มีเหมือนเดิม

“ชาวบ้านสามัคคีกันดีมาก ลองดูงานประเพณีต่าง ๆ เป็นต้นว่างานทอดผ้าป่าเอย ลอยกระทงเอย คนเพียบ ที่วัดป่าน้ำเนี่ย”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีกิจกรรมที่แสดงถึงความสามัคคี คือ การแข่งเรือประเพณี จัดเป็นประจำทุกปี มีการฝึกซ้อมและร่วมมือกันเป็นอย่างดี ปัจจุบันหลังมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวการร่วมมือกันในลักษณะนี้ก็ยังมีอยู่

“การแข่งเรือประจำปี คนเยอะจริงๆ เด็กที่โรงเรียนพอ.ก็มานี่ ได้แชมป์ทุกปี ปีนี้ใกล้แล้ว”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่าประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีกิจกรรมที่แสดงออกถึงความสามัคคีกัน เหมือนกันทั้งก่อนมีโรงงานประมงชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน เช่น กิจกรรมการปลูกป่า มีปลูกตลอดปี การเก็บขยะ ทอดกฐิน ทอดผ้าป่า วันสำคัญต่าง ๆ การมอบทุนการศึกษาให้กับนักเรียนในโรงเรียนบริเวณปากน้ำระยอง และเขตใกล้เคียง ซึ่งมี 6 โรงเรียน ดังนี้ คือ โรงเรียนเทศบาลวัดปากน้ำ โรงเรียนเทศบาลปากคลอง โรงเรียนสาธิตเทศบาลนครระยอง โรงเรียนอนุบาลระยอง โรงเรียนระยองวิทยาคม โรงเรียนระยองวิทยาคมปากน้ำ ส่วนคนกัมพูชาจะมีกิจกรรมที่แสดงออกถึงความสามัคคีกันของคนกัมพูชา เช่น งานแต่งงาน งานเลี้ยงเมื่อมีบุตรเกิดใหม่ กิจกรรมตักบาตรวันสำคัญ ๆ เป็นต้น

“กิจกรรมสำคัญๆ ที่ทำร่วมกันมีมาก เช่น ปลูกป่า ทำทั้งปี
เก็บขยะ ทอดกฐิน ผ้าป่า วันสำคัญๆ”

1.3.3 การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ให้ข้อมูลว่าประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความรู้สึกที่คนไทยมีศักดิ์ศรีมากกว่าคนกัมพูชา แต่ไม่ได้หมายความว่าเหยียดหยามคนกัมพูชา คนไทยให้เกียรติแรงงานชาวต่างด้าว ปัจจุบันก็มีความรู้สึกเหมือนเดิม

“เป็นคนเหมือนกัน มีศักดิ์มีศรี เหมือนเดิม”

กลุ่มข้าราชการ ให้ข้อมูลว่าประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง ในอดีตก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะรู้สึกถูกกลืนรอนสิทธิ เสรีภาพมาก ไปไหนมาไหนไม่ค่อยสะดวก พบแต่แรงงานต่างด้าว ปัจจุบันความรู้สึกนี้ลดลง อาจจะเนื่องจากความเคยชินหรือ มีการควบคุมแรงงานชาวต่างด้าว มากขึ้น

“โอย เมื่อก่อนไปไหนมาไหนสบายมาก พอมีแรงงานเขมรเข้ามา
โอ้เราก็ไม่ค่อยไว้ใจ เป็นคนแปลกหน้า แต่เดี๋ยวนี้สบายมาก”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมี
ความรู้สึกในเกียรติและศักดิ์ศรีของตัวเองเท่ากับแรงงานชาวต่างด้าว เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงาน
ประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน เนื่องจากเจ้าของสถานประกอบการต้องอาศัยแรงงานใน
การประกอบอาชีพ ถ้าไม่มีแรงงานชาวต่างด้าวก็นำไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพราะแรงงาน
คนไทยไม่นิยมทำงานในเรือประมง ต้องทำงานตั้งแต่เช้าจรดเย็น ออกไปทะเลครั้งละหลาย ๆ วัน
กว่าจะได้กลับ เป็นงานที่ลำบาก ซ้ำซาก และเสี่ยงอันตราย เจ้าของสถานประกอบการจึงให้เกียรติ
แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว

“คนเขมรก็เป็นคนเหมือนกับเรานี้แหละ ถ้าไม่มีพวกเขาเราตายแน่ๆ”

1.3.4 ความปลอดภัยของประชาชน

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง
ในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว รู้สึกไม่ปลอดภัย เพราะวัยรุ่นคนไทยชอบหาเรื่อง
ทะเลาะกับแรงงานชาวต่างด้าว แรงงานชาวต่างด้าวไม่ค่อยยุ่งกับคนไทย ปัจจุบันการทะเลาะ
วิวาทลดน้อยลง

“แรกๆ ก็รู้สึกเหมือนกันว่าไม่ค่อยปลอดภัย แต่ไม่มีอะไร
ไม่มีแล้ว ปัจจุบันการทะเลาะหมดไป มันน้อยลงมาก”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อน
มีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความรู้สึกไม่ปลอดภัย แต่ปัจจุบันประชาชนรู้สึกปลอดภัย
มากขึ้นกว่าเดิม

“เป็นธรรมดา แรกๆ ก็คิดเหมือนกัน ว่าไม่ค่อยปลอดภัย
แต่คนกัมพูชาเขามาทำงานไม่ค่อยยุ่งกับใคร”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมี
ความรู้สึกปลอดภัย และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเล
ชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน เนื่องจากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ซึ่งเป็นคนกัมพูชาจะไม่ทำร้าย

คนไทย มีแต่คนไทยที่ขโมยของคนกัมพูชา คนกัมพูชาจะมีขโมยของบ้าง ซึ่งเป็นของบนเรือ หากเป็นสิ่งของในบ้านแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวจะไม่กล้าขโมย เพราะแยกกันอยู่กับคนไทย จะพบกันตอนทำงานเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่บนเรือ

“คนเขมรไม่ทำร้ายใครหรอก เราคิดกันไปเอง มีแต่คนไทยนั่นแหละที่ขโมยของคนเขมร”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา ในตอนเริ่มต้นที่มีแรงงานชาวต่างด้าวเข้ามาเท่านั้น โดยประชาชนรู้สึกว่าการจ้างงานชาวต่างด้าวมาแย่งงานคนไทยทำ เข้ามาแย่งที่อยู่และก่อความเดือดร้อนรำคาญบ้าง บางคราว และมีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด แต่ในภายหลังไม่ค่อยมีผลกระทบ เนื่องจากงานประมงแรงงานคนไทยไม่ทำ ประกอบกับมีสมาคมประมงทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และการกวดขันจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของความสามัคคีของประชาชนยังคงเดิม ส่วนการมีเกียรติและศักดิ์ศรี ประชาชนรู้สึกว่าคนไทยมีศักดิ์ศรีมากกว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ส่วนความปลอดภัย ตอนแรกรู้สึกไม่ค่อยปลอดภัย เนื่องจากมีวัยรุ่นไทยชอบหาเรื่องทะเลาะกับแรงงานชาวต่างด้าว และมีคนไทยบางคนไปขโมยของของแรงงานประมงชาวต่างด้าว แต่ปัจจุบันการทะเลาะวิวาทลดลง ประชาชนรู้สึกมีความปลอดภัยมากขึ้นกว่าเดิม

1.4 ความมั่นคงด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง ในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าในอดีต แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติ คนไทยเป็นผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าคนกัมพูชา เพราะคนกัมพูชามีอาณาเขตให้อยู่ คนไทยบุกรุกชายทะเล ปลูกสิ่งก่อสร้างริมหาด

“คนปากน้ำมีความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ตรงนี้ เป็นมานานแล้ว ปัจจุบันก็เหมือนเดิม”

“คนกัมพูชาอยู่ในอาณาเขตที่ให้อยู่ จะไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
ไม่มีหรอก วันๆ หนึ่งอยู่แต่ในทะเล”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีความรู้สึกเป็นเจ้าของรักษาหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ ป่าชายเลนและทรัพยากรทางทะเลเป็นอย่างดี เหมือนเดิม ทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว กับปัจจุบัน

“ความรู้สึกนี้มีมานาน มันมีความผูกพันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ เหมือนกันทั้งก่อนมีโรงงานประมงชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าชายเลน แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น มีการเสื่อมสภาพเป็นเพราะคนไทยมากกว่าคนเขมร คนเขมรทำงานประมงทุกวัน ไม่มีเวลาว่างที่จะไปตัดป่าชายเลน และบริเวณที่ทำงานก็ถูกกำหนดไว้เฉพาะในพื้นที่เท่านั้น แรงงานประมงชาวต่างด้าว ไม่กล้าออกนอกพื้นที่ ถ้ามีปัญหาสมาคมประมงจะไม่รับผิดชอบ จะมีทรัพยากรธรรมชาติ บางอย่างทีลดจำนวนลง เช่น กบ เขียด เป็นต้น สาเหตุที่หายไปเพราะแรงงานประมงชาวต่างด้าวจับมาทำเป็นอาหาร สุนัขที่จรจัดก็ถูกจับมาทำเป็นอาหาร เช่นเดียวกัน

“จะมีบ้างก็พวกกบ เขียด ถูกจับไปเป็นอาหาร สุนัขก็มีบ้างเหมือนกัน ไข่ที่จรจัดนะ”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม น้อยมาก โดยมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติบางอย่าง เช่น กบ เขียด เป็นต้น เนื่องจากแรงงานประมงชาวต่างด้าวนำมา เป็นอาหาร ซึ่งรวมไปถึงสุนัขจรจัดด้วย ส่วนความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด เนื่องจากชาวประมงชาวต่างด้าว ไม่มีกรรมสิทธิ์และถูกบังคับให้อาศัยอยู่เฉพาะอาณาเขตที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น

2. ผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

2.1 ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น

2.1.1 ความเท่าเทียมกัน (equality)

1) การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย ปัจจุบันมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ทั้งการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การเมืองระดับชุมชน โดยแต่ละชุมชนมีการเลือกผู้นำชุมชน มีการประชุมแสดงความคิดเห็นแก้ปัญหาของชุมชน เป็นต้น

“มีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยในอดีต เดี่ยวนี้ดีขึ้นมาก”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ปัจจุบันประชาชนสนใจการเมืองท้องถิ่นมาก มีส่วนร่วมการเมืองมากขึ้น จะเห็นได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีมากขึ้นกว่าเดิม การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นต่อความไม่ถูกต้องของสังคมมีมากขึ้น

“เท่าที่มีการเลือกตั้ง ในเขตนี้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น
และถ้ามีอะไรที่ไม่ถูกต้อง จะแสดงความคิดเห็นทันที”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมาก ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในวิถีทางประชาธิปไตยและวิถีทางอื่นๆ เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน ประชาชนจะประกอบอาชีพกันตามปกติ หากจะให้มาร่วมกิจกรรมทางการเมือง เช่นหาเสียง ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องให้เงินจึงจะมาร่วมกิจกรรม ก่อนการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่นต้องเสียเงิน หลังเลือกตั้งแล้วก็เสียเงิน การเสียเงินอาจจะอยู่ในลักษณะของการร้องขอสิ่งของ เช่น เสื้อทีมฟุตบอล ค่าสมัครและค่าน้ำทีมฟุตบอล เรื่องการออกเสียงเลือกตั้ง ประชาชนที่อาศัยในตรอกชอกชอยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีต้องเสียเงินให้จึงจะออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ส่วนคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะซื้อเสียงไม่ได้ มีบางคนเท่านั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีแต่ก็ยอมขายเสียง ส่วนแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวไม่มีบทบาททางการเมืองเลย

“มีส่วนร่วมน้อยมาก จะทำอะไรต้องใช้เงินจึงจะมาร่วมกิจกรรมทางการเมือง”

“แรงงานต่างด้าวไม่มีบทบาททางการเมือง อยู่แต่กลางทะเล”

2) ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว กับปัจจุบัน มีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย เพราะเป็นสังคมเมือง แต่แรงงานชาวต่างด้าว มักถูกรังแกโดยวัยรุ่นคนไทยและเจ้าหน้าที่ตำรวจ

“มันเป็นสังคมเมืองความรู้เท่าทันกันทางกฎหมายมีมาก”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองมีความเท่าเทียมกันทั้งในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว กับปัจจุบัน เนื่องจากบริเวณปากน้ำเป็นสังคมเมืองหรือใกล้เมืองมาก

“มีความเท่าเทียมกันมาก เพราะอยู่ในเมือง มีความเจริญสูง เจ้าพ่อหรือเจ้าแม่ไม่มี”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ทุกคน เหมือนกัน ทั้งก่อนมีแรงงานประมงชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน

“แต่ไหนแต่ไรมาก็มีความเท่าเทียมกันทุกๆ คน ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติยศ”

3) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว รับคนงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนไทยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าทำงานจะมีการคัดเลือกจากประสบการณ์ ยึดความสามารถเป็นหลัก ปัจจุบันแรงงานประมงขาดแคลน ไม่มีคนไทยมาสมัคร ใครมาสมัครทำงานรับทั้งหมด ไม่มีโอกาสเลือก ปัจจุบันมีแต่แรงงานชาวต่างด้าว คนไทยที่ทำงานเกี่ยวข้องกับอาชีพประมงจะมีแต่ผู้สูงอายุไม่กี่คนที่รับปะอวน

“เดิมก็คัดเลือกตามความสามารถประสบการณ์ได้ เพราะคนอีสานมาสมัครกันเยอะ”

“ปัจจุบันคนไทยไม่มีใครมาสมัครทำงานเลย

ทุกคนกลัวงานหนัก มันอันตรายด้วย ปัจจุบันใครมารับหมด ไม่มีโอกาสเลือก”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง คัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ยึดความผูกพันทางญาติหรือเพื่อนเป็นหลัก ปัจจุบันแรงงานขาดแคลนมาก ไม่มีการคัดเลือก รับคนทำงานยังไม่เพียงพอ

“ธรรมชาติของคนไทยมีเรื่องของความสัมพันธ์ญาติมิตรเข้ามาบ้าง

ถ้าความสามารถเท่าๆ กัน ปัจจุบันแรงงานขาดมาก รับหมด ยังไม่เพียงพอด้วยซ้ำ”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานบริเวณปากน้ำระยองในอดีตใช้หลักของความเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความสามารถหรือประสบการณ์ในการทำงานเป็นหลัก ว่ามีความสามารถหรือประสบการณ์มาก่อนหรือไม่ ปัจจุบันแรงงานขาดแคลน จึงต้องรับทั้งหมด ไม่มีสิทธิ์เลือก การรับบุคคลเข้าทำงานจึงไม่มีการยึดจารีตประเพณี ความผูกพันทางครอบครัว วงศ์ตระกูลหรือการกำเนิดเป็นเกณฑ์

“เมื่อก่อนเลือกคนงานได้คนที่ฝีมือ ไม่ขยันให้ออกได้ เคี้ยวนี้ แ่เลย
ไม่รู้จะเลือกอย่างไร ไม่มีแรงงานคนไทยต้องใช้แรงงานจากนอก ใช้ของนอก ของไทยไม่ใช่”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงต่างด้าวมีผลกระทบต่อ
สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความเท่าเทียมกัน เกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง
ของประชาชน น้อยมาก แต่มีผลกระทบในความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยแรงงานชาวต่างด้าว
จะถูกรังแกโดยวัยรุ่นคนไทย และจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ก็มีย้อยมาก ส่วนการคัดเลือกบุคคลเข้า
ทำงานจากเดิมมีการคัดเลือกจากประสบการณ์และความสามารถเป็นหลัก แต่เมื่อคนไทยไม่ทำงาน
เกี่ยวกับประมงทะเล จึงต้องใช้แรงงานชาวต่างด้าว ใครมาสมัครก็รับทั้งหมด ไม่มีโอกาสเลือก
เนื่องจากไม่มีคนไทยมาสมัครทำงานเหมือนเมื่อก่อน

2.1.2 ความสามารถ (capacity)

1) การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ภาครัฐพยายามประชาสัมพันธ์
ให้สถานประกอบการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยใช้รถยนต์ติดเครื่องขยายเสียงประกาศให้
สถานประกอบการทราบ ออกหนังสือเวียนตามแฟลปลา ผลที่ได้ คือ สถานประกอบการไม่ยอม
จดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าว เพราะแรงงานทำงานอยู่ไม่นาน ย้ายที่ทำงานบ่อย ไม่กลัวเจ้าหน้าที่
จับกุม เพราะถูกจับแล้วถูกส่งกลับประเทศ ก็กลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ เจ้าของสถานประกอบการ
สามารถใกล้เคียงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือใช้ผู้ใหญ่(ผู้ที่เจ้าหน้าที่
ตำรวจเกรงใจ) ช่วยใกล้เคียงให้ ซึ่งสภาพแบบนี้มีมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

“คนงานเขมรไม่ค่อยกลัวตำรวจ ถูกจับแล้วส่งกลับประเทศเขา
เดี๋ยวก็กลับมาทำงานอีก แล้วอย่างนี้ เขาจะจดทะเบียนไปทำไม”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีต
ก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว กับปัจจุบันยึดนโยบายรัฐเป็นหลักปฏิบัติ โดยเฉพาะ
การบังคับใช้กฎหมายด้วย หากไม่ปฏิบัติก็ดำเนินการตามกฎหมาย

“ต้องยึดนโยบายเป็นหลัก หากไม่ปฏิบัติ ก็ดำเนินการตามกฎหมาย”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า การดำเนินการของภาครัฐก็พยายามจะ
ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าว โดยมีการประกาศมาตรการออกมาเป็นระยะ ๆ

เช่น ประกาศจังหวัดระยองเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ประกาศของจัดหางานจังหวัดระยอง เป็นต้น ส่วนเอกชนมีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล สถานประกอบการใดทำกิจการประมงมีผลกำไรดี ก็จะนำแรงงานประมงชาวต่างด้าวทุกคนไปจดทะเบียน หากทำกิจการประมงมีผลกำไรน้อยหรือขาดทุน ก็ไม่นำแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวไปจดทะเบียน ประกอบกับแรงงานชาวต่างด้าวได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนน้อย (ค่าแรงประมาณ วันละ 200 บาท) หรือไม่ได้รับเลย เนื่องจากสถานประกอบการไม่มีเงินจ่าย ทำให้แรงงานต้องย้ายเรือหรือย้ายที่ทำงานใหม่ โดยแรงงานชาวต่างด้าวส่วนใหญ่จะย้ายเอง อาจจะมีนายหน้ามาพาย้ายบ้างแต่น้อยราย ส่วนใหญ่นายหน้าจะมีบทบาทในช่วงนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก หรือช่วงปีแรก ๆ เมื่อแรงงานต่างด้าวคุ้นเคยกับพื้นที่แล้ว จะย้ายที่ทำงานเอง นอกจากนี้สมาคมประมงจังหวัดระยองได้เข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยจะนัดประชุมกรรมการบริหารสมาคม เพื่อแจ้งแนวปฏิบัติของภาครัฐให้กับสมาชิกของสมาคม ว่ารัฐบาลจะปราบปรามแรงงานเถื่อนโดยเด็ดขาด จึงแจ้งให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นำแรงงานชาวต่างด้าวไปจดทะเบียนก่อน หากแรงงานหนีไปจะได้อ้างได้ว่าสถานประกอบการได้พยายามดำเนินการตามกฎหมายแล้ว แต่แรงงานหนีไปเอง

“ผมเอง(นายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง) ก็พยายามปฏิบัติตามนโยบาย แต่แรงงานเขมร อยู่ไม่นานย้ายที่ทำงานอยู่เรื่อย นายจ้างคนไหนดี อยู่ไม่นานน้อย”

“ยังไงๆ ก็ต้องนำไปจดทะเบียนเสียก่อน หากไม่ทำเราจะมีความคิด และหากแรงงานหนีไปเองเราจะได้อ้างได้ว่าเราปฏิบัติตามแล้ว”

2) การขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง ไม่มีความขัดแย้งกัน ไม่มีการแบ่งแยกกันทางสังคม จะมีการแบ่งแยกกันเฉพาะด้านอาชีพ เช่น กลุ่มอวนซั้ง กลุ่มอวนลอย เป็นต้น ลักษณะนี้มีมาตั้งแต่อดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเหมือนกับปัจจุบัน

“เท่าที่อยู่ ไม่มีความขัดแย้ง จะมีแบ่งเป็นกลุ่มอาชีพ พวกอวนซั้ง อวนลอย”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีความขัดแย้งทางความคิดด้านการเมืองเป็นส่วนใหญ่ในเรื่องของการผู้แทนระดับต่างๆ แต่ไม่มีเหตุการณ์ทะเลาะวิวาท รุนแรง เป็นเพียงขัดแย้ง

ด้านความคิดเท่านั้น ปัจจุบันความขัดแย้งทางความคิดด้านการเมืองค่อยๆ หดไป เนื่องจากได้นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเดียวกัน และมีผลงานดี

“ไม่มีความขัดแย้ง นักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเดียวกัน ผลงานดี ไม่มีความขัดแย้ง”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ กันน้อยมาก ในอดีตมีชาวบ้านร้องเรียนทางราชการว่ามีแรงงานชาวต่างด้าวเข้ามาทำงาน ทั้งๆ ที่ไม่ทราบว่าแรงงานชาวต่างด้าวเหล่านั้นได้จดทะเบียนหรือไม่ได้จดทะเบียนปัจจุบันความขัดแย้งนี้ได้หดไป เพราะชาวบ้านทั่วไปได้ประโยชน์จากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว สำหรับสถานประกอบการมีความขัดแย้งกันน้อยมาก เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสมาคมประมงจังหวัดระยอง ส่วนการขัดแย้งระหว่างแรงงานชาวกัมพูชาด้วยกันเองมีบ้างแต่ไม่รุนแรง สามารถไกล่เกลี่ยการขัดแย้งเหล่านั้นได้เอง

“ชาวบ้านได้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว เรื่องอะไรจะร้องเรียน”

“สถานประกอบการขัดแย้งกันน้อยมากแทบไม่มี ทุกคนเป็นสมาชิกสมาคม จะขัดแย้งได้ยังไง”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงต่างด้าวมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความสามารถ น้อยมาก เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าว ไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง สถานประกอบการจึงไม่ยอมจดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าว ประกอบกับแรงงานต่างด้าวมักย้ายที่ทำงานบ่อยจึงไม่คุ้มกับการลงทุน ประกอบกับเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เจ้าของสถานประกอบการสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวไกล่เกลี่ยกับตำรวจ หรือใช้ผู้ใหญ่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนับถือ ช่วยไกล่เกลี่ยให้ได้ การดำเนินการตามนโยบายจึงเหมือนเดิมตั้งแต่เริ่มมีแรงงานชาวต่างด้าว จนถึงปัจจุบัน ส่วนการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวมียังแต่ไม่รุนแรงและสามารถไกล่เกลี่ยความขัดแย้งนั้นกันเองได้

2.1.3 ความแตกต่าง (differentiation)

1) ความแตกต่างและความชำนาญเฉพาะด้านในสถาบันต่างๆ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีความแตกต่างกันมาก ตั้งแต่เจ้าของสถานประกอบการ หัวหน้างาน เสมียน และกรรมกร ปัจจุบันก็เหมือนในอดีต แต่จะมีอาชีพค้าขาย

การให้บริการอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น แรงงานชาวต่างด้าวในอดีตจะมาทำงานในสถานประกอบการ ประมงทะเล อย่างเดียว ปัจจุบันมีการค้าขายอาหารบ้างกับคนกัมพูชาด้วยกัน คนไทยไม่กล้าซื้อ “การทำงานแบ่งหน้าที่ความชำนาญกันมานานแล้ว”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีต ก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ประกอบอาชีพหลักเกี่ยวกับการทำประมงและอาชีพ ต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่องการประมง เช่น ปลูกกะตัก นำปลา เป็นต้น ปัจจุบันก็ประกอบอาชีพ เกี่ยวกับการทำประมงเหมือนเดิม อาจจะมีอาชีพอื่นๆ บ้าง แต่มีน้อยราย เช่น ซ่อมรถ ร้านอาหาร เป็นต้น

“อาชีพที่เขาทำกันอยู่นี้ ทำมานานชั่วลูกชั่วหลาน มีอาชีพต่อเนื่องด้วย”
“พวกปลูกกะตัก นำปลาอื่นๆ อีกตั้งหลายอย่าง”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง มีอาชีพหลัก ๆ ได้แก่ ประมง โรงน้ำปลา โรงงานปลากระป๋อง ตู้ซ่อมเรือ ซ่อมเครื่องยนต์เรือ ซ่อม เครื่องมือประมง ช่างไม้ต่อเรือ ช่างหมันเรือ ช่างไฟฟ้า ค้าขายชายทะเล และแปรรูปปลา ซึ่งความ แตกต่างกันในอาชีพและ โครงสร้างการทำงาน เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่าง ด้าวกับปัจจุบัน

“อาชีพมีความหลากหลายมาก แต่เกี่ยวข้องกับประมง เหมือนเดิมมานานแล้ว”

2) กลุ่มทางสังคม การรวมกลุ่มทางสังคม

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำ ระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีการรวมกลุ่มเป็นสมาคมประมงจังหวัด ระยอง ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มที่เป็นทางการ มีหน้าที่ดูแลผู้ประกอบการประมง และมีกลุ่มประมง เรือเล็ก ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ มีหน้าที่ดูแลประมงพื้นบ้าน ปัจจุบันมีการรวมกลุ่ม เหมือนเดิม ส่วนแรงงานชาวต่างด้าวเน้นการประกอบอาชีพทำมาหากินเองอย่างเดียว จึง ไม่มี การรวมกลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการ จะมีการรวมกลุ่มกันบ้าง เมื่อแรงงานชาวต่างด้าวด้วยกัน มีกิจกรรมทางสังคม เช่น งานแต่งงาน มีบุตรเกิดใหม่ เป็นต้น

“จะเห็นมีก็สมาคมประมงจังหวัดที่เสียเงินเป็นประธานอยู่
นอกนั้นตั้งกันเอง กลุ่มประมงพื้นบ้าน”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีต ก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีสมาคมประมงจังหวัดระยอง เป็นหลัก ทำหน้าที่บริการ สมาชิกของสมาคม ร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับกิจการประมง นอกจากนี้มีกลุ่มทางสังคม อื่นๆ ที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้นำชุมชนแต่ละชุมชน ทำหน้าที่ดูแลสมาชิกลูกบ้านในชุมชนนั้นๆ กลุ่มเรือเล็ก เช่น กลุ่มเรือไคหมึก(เรือจับหมึก) ทำหน้าที่ไม่เป็นทางการ เน้นการพึ่งพาอาศัยกัน เป็นต้น ปัจจุบัน ก็ไม่มีกลุ่มทางสังคมอื่นๆ เพิ่ม

“ที่เป็นทางการก็มีสมาคมประมงจังหวัดระยอง มีมานานแล้ว
ที่ไม่เป็นทางการก็มีผู้นำชุมชน กลุ่มเรือเล็ก พวกไคหมึก”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง มีกลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการ คือ 1) กลุ่มทำประมงทำประจู่ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการค้า พยายามราคาปลา ขายอุปกรณ์ประมงราคาถูกให้กับสมาชิก และมีปันผลคืน และ 2) สมาคมประมงจังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการให้กับสมาชิกเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ เสียภาษี แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทุกประเภทเกี่ยวกับเรือ ส่วนกลุ่มทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ คือ 1) ประธานชุมชนแต่ละชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลปัญหาต่างๆ ไปของชุมชน และ 2) กลุ่มประมงเล็กๆ 10-20 ลำ เช่น กลุ่มประมงเรืออวนลอย กลุ่มประมงไคหมึก กลุ่มประมงพื้นบ้าน เป็นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบอาชีพ แต่ไม่มีผลต่อการต่อราคา ผู้แปปลาใหญ่ ๆ ไม่ได้ ส่วนกลุ่มทางการเมืองจะมีกลุ่มทางการเมือง อยู่ 2 กลุ่ม ซึ่งมีมานานก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว การตั้งกลุ่มอาชีพ สมาคมต่างๆ และกลุ่มทางการเมือง มีสภาพเหมือนกันทั้งก่อนมีโรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน

“กลุ่มทางการที่มีการจดทะเบียน จะมีสมาคมประมงจังหวัดระยอง และกลุ่มทำประมงทำประจู่”

“สมาคมนี้ เอาไว้บริการสมาชิกเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ
ส่วนกลุ่มทำประมงทำประจู่ ขายอุปกรณ์ราคาถูก มีเงินปันผล”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าโรงงานประมงต่างด้าวมีผลกระทบต่อ สภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความแตกต่าง น้อยมาก ความแตกต่างกันในอาชีพ โครงสร้างการทำงาน และการรวมกลุ่มทางสังคม เหมือนกันทั้งอดีตและปัจจุบัน มีความแตกต่าง บ้างเล็กน้อยในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ส่วนแรงงานกัมพูชา เดิมทำงานในสถานประกอบการ

ประมงทะเลอย่างเดียว เพิ่มเป็นการค้าขายระหว่างแรงงานชาวต่างด้าวด้วยกัน เช่น ขายอาหาร ส่วนของการรวมกลุ่มแรงงานประมงต่างด้าวไม่มีการรวมกลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการ จะมีเฉพาะกิจกรรมทางสังคม เช่น งานแต่งงาน มีบุตรเกิดใหม่ เป็นต้น

2.2 ด้านการแข่งขันของนักรการเมืองท้องถิ่น

2.2.1 การได้มาซึ่งอำนาจ

1) การได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งของนักรการเมืองท้องถิ่น

กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ถ้านักรการเมืองเป็นคนที่สามารถช่วยเหลือสังคมได้ คือ ดูแลถนน น้ำ ไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของประชาชน ผู้ประกอบการประมงจะช่วยเหลือในการเลือกตั้ง เหมือนกันทั้งในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว กับปัจจุบัน ผลของการจ้างแรงงานชาวต่างด้าวมียผลอยู่บ้าง ที่นักรการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นข้ออ้างว่าเลี้ยงคนกัมพูชาเป็นลูกน้อง(คนงาน) สกปรก ชอบส่งเสียงดัง

“ต้องดูแลปัจจัยพื้นฐาน ถนน น้ำ ไฟฟ้า แค่นี้ชาวบ้านก็พอใจแล้ว”

“นักรการเมืองฝ่ายตรงข้ามหาว่าเราเลี้ยงเขมร ใครจะเชื่อทุกแพปลา มีเขมรหมด”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีส่วนร่วมกับนักรการเมืองท้องถิ่นมาก เพราะในอดีตแรงงานเป็นคนไทย มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นายจ้างหรือเจ้าของกิจการมีลูกจ้างมาก ย่อมมีฐานเสียง ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่มีลูกจ้างที่เป็นคนไทยเลย มีแต่ชาวต่างด้าว ทำให้ฐานเสียงหายไป เหลือเฉพาะประชาชนคนดั้งเดิม

“เดิมเจ้าของเรือหรือนายจ้างจะมีฐานคะแนนเสียงมาก

เพราะมีคนงานคนไทยที่มีสิทธิเลือกตั้ง”

“ปัจจุบันไม่มีแรงงาน ไทยแล้วมีแต่เขมร ฐานคะแนนเสียงหายไปหมด”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ผู้ประกอบการประมงทะเล มีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเลือกตั้งนักรการเมืองท้องถิ่น โดยจะให้คะแนนนักรการเมืองที่มีส่วนสนับสนุนกิจการประมง เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน และสถานประกอบการจะไม่ใช้แรงงานประมงชาวต่างด้าวทำกิจกรรมทางการเมือง

“ของอย่างนี้ มันก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันเป็นธรรมดา นักรการเมืองสนับสนุนกิจการของพวกเรา

ต่อไฟฟ้าให้ น้ำประปาเพียงพอ ก็เพียงพอแล้ว”

2) การยกย่องนักการเมืองท้องถิ่น

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง จะยกย่องนายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง และหัวหน้าชุมชน ให้เป็นผู้นำของท้องถิ่น เหมือนกันทั้งในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน นอกจากนี้ รองนายกเทศบาลนครระยอง และสมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง ได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำของท้องถิ่นด้วย

“ในปากน้ำระยองเรามีผู้นำคือนายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง และหัวหน้าชุมชนเป็นบุคคลที่ชาวบ้านยอมรับ”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ยกย่องเจ้าของเรือประมงว่าเป็นผู้นำของท้องถิ่น เนื่องจากมีเงิน มีแรงงานที่เป็นคนไทยมาก ปัจจุบันเจ้าของเรือประมงหรือสถานประกอบการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นด้วย ยังได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำชุมชน มากขึ้น

“เมื่อก่อนเจ้าของเรือมีแรงงานคนไทยมาก ก็ได้รับการยกย่อง ปัจจุบันยังเหมือนเดิม”

“ยิ่งเจ้าของเรือเป็นนักการเมืองด้วยยิ่งไปกันใหญ่”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ประชาชนบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่ประกอบการประมงทะเล จะยกย่องนายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง อุปนายกสมาคม และกรรมการสมาคม เป็นผู้นำ เนื่องจากมีบทบาทในการดูแลกิจการประมงได้ ส่วนกลุ่มประมงทำประดู่ ไม่ค่อยมีบทบาทด้านการเป็นผู้นำ สำหรับการยอมรับนักการเมืองท้องถิ่นว่าเป็นผู้นำของท้องถิ่น ของผู้ประกอบการประมงทะเล เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน ส่วนแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ยอมรับนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการคนเดียว และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น

“การยกย่องก็มีนักการเมืองท้องถิ่นมีมานานแล้ว เหมือนกัน ไม่เปลี่ยนแปลง”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงทะเลต่างด้าวมีผลกระทบต่อการแข่งขันทางการเมือง ด้านการได้มาซึ่งอำนาจมาก พบว่ามีผลต่อการได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ในกรณีที่นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้ข้อโจมตีว่า เลี้ยงชาวต่างด้าวเป็นลูกน้องที่เป็นคนสกปรกและชอบส่งเสียงดัง ที่สำคัญคือในอดีตเจ้าของสถานประกอบการมีส่วนต่อการได้

คะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นมาก เนื่องจากแรงงานเป็นคนไทย มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เจ้าของกิจการที่มีลูกจ้างมากจึงเป็นฐานเสียงที่ดีให้กับนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อมีแรงงานชาวต่างด้าวเข้ามาแทน บทบาทส่วนนี้จึงหายไป ประกอบกับสถานประกอบการจะไม่ใช้แรงงานชาวต่างด้าวทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ส่วนผู้นำชุมชนมีอิทธิพลต่อการชักจูงประชาชนให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเหมือนเดิม

2.2.2 การใช้อำนาจ

1) การบังคับใช้กฎหมายแรงงานต่างด้าว

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานชาวต่างด้าว โดยจังหวัด ซึ่งหมายถึง สาธารณสุขจังหวัด แรงงานจังหวัด ตำรวจ หรือ เจ้าหน้าที่จากเทศบาลนครระยอง ส่วนสมาคมประมงจังหวัดระยอง สมาชิกของสมาคมเป็นสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว การติดตามแจ้งข่าวสารจะผ่านทางสมาคมประมงจังหวัดระยอง ถึงสมาชิกของสมาคม สมาคมประมงจังหวัดระยองต้องการผลักดันให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าวตลอดทั้งปี จะได้ไม่มีแรงงานเถื่อน แต่ทางราชการจะเปิดให้จดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าวเป็นครั้งคราวเท่านั้น จึงทำให้มีแรงงานเถื่อนมากมาย

“เราพยายามผลักดันให้ทางการเปิดรับจดทะเบียนแรงงานทั้งปี แต่ทางการไม่ยอม มันก็ทำให้มีแรงงานเถื่อนอยู่อย่างนี้แหละ”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า หลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวในบริเวณปากน้ำระยองเป็นจำนวนมาก จึงมีการบังคับใช้กฎหมาย กวดขัน จับกุมแรงงานชาวต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นประจำ

“การบังคับใช้กฎหมายมีมานานแล้ว ต้องกวดขันจับมากขึ้น เพราะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นประจำ”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายแรงงานชาวต่างด้าว โดยมีเจ้าพนักงานหลากหลายหน่วยงาน เช่น ตำรวจตะเวนชายแดนภาค ตำรวจน้ำ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักตรวจคนเข้าเมือง สถานีตำรวจภูธรเมืองระยอง ตำรวจสันติบาล เป็นต้น ประเด็นที่ติดตามคือมีแรงงานประมงชาวต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนบ้างหรือไม่ และเจ้าของสถานประกอบการมีการจ้างแรงงานเถื่อนบ้างหรือไม่ บางหน่วยงานมาด้วยตนเอง มีข่มขู่

เจ้าของสถานประกอบการบ้าง แต่สมาคมประมงจังหวัดระยองจะช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยให้ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงชาวต่างด้าว เมื่อก่อนมีแรงงานประมง ชาวต่างด้าวไม่มากตำรวจไม่ทราบข้อมูล การบังคับใช้กฎหมายจึงมีน้อย ปัจจุบันจำนวนแรงงาน ประมงชาวต่างด้าวมียาก การบังคับใช้กฎหมายจึงมีมากขึ้น

“มีหลายหน่วยงานมากที่มาติดตามว่า สถานประกอบการมีการจ้างแรงงานเถื่อนบ้างหรือไม่”
“มีการข่มขู่บ้างเหมือนกัน สมาคมก็ต้องเข้าไปเคลียร์”

2) การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงาน ชาวต่างด้าว

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ในอดีตก่อนมีแรงงานประมง ทะเลชาวต่างด้าว จังหวัดระยองไม่เคยมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติ เกี่ยวกับแรงงาน ชาวต่างด้าว เพราะในอดีตมีการใช้แรงงานชาวต่างด้าวน้อย ปัจจุบัน มีการใช้แรงงานชาวต่างด้าว มาก จังหวัดระยองจึงออกระเบียบ โดยประกาศเป็นนโยบายเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าว เช่น ห้าม ออกจากที่พัก หรือแพปลา ตั้งแต่เวลา 21.00 น. เป็นต้น

“ในระยองมีแรงงานต่างด้าวมก จึงต้องประกาศนโยบายเป็นระเบียบเฉพาะออกมา”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ในอดีตก่อนเริ่มมีแรงงานประมงทะเล ชาวต่างด้าว จะไม่มีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมง ชาวต่างด้าว เป็นการเฉพาะพื้นที่ นอกจากขอความร่วมมือกับเจ้าของหรือหรือสถานประกอบการ ให้กวดขันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว แต่ปัจจุบันจังหวัดระยองได้ออกประกาศเกี่ยวกับ แรงงานชาวต่างด้าว เพื่อใช้ควบคุมแรงงานชาวต่างด้าว

“เมื่อก่อนไม่มีกฎ ระเบียบ เฉพาะอะไร เดียวนี้แรงงานต่างด้าวมียาก ถ้าไม่มีจะควบคุมไม่ได้”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า มีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงชาวต่างด้าว เป็นการเฉพาะพื้นที่ โดยจังหวัดระยอง และเทศบาลนครระยอง ได้ออกประกาศเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานชาวต่างด้าว ซึ่งครอบคลุม แรงงานประมงด้วย ส่วนสมาคมประมงก็มีการประกาศข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติตนของสถาน ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานประมงชาวต่างด้าว และการปฏิบัติตนของแรงงานต่างด้าว

มีการกำหนดอาณัติบริเวณในการปฏิบัติงานของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ซึ่งในอดีตไม่มีการประกาศหรือออกข้อบังคับเหมือนปัจจุบันนี้

“สมาคมประมงก็ต้องออกกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน มันก็สอดคล้องกับจังหวัดนั้นแหละ”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อการแข่งขันทางการเมือง ด้านการใช้อำนาจ พบว่ามีการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมาย กวดขันจับกุมแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น และมีบางหน่วยงานมาด้วยตนเอง มีการข่มขู่เจ้าของสถานประกอบการบ้าง แต่สมาคมประมงจะเป็นผู้ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยให้ นักการเมืองท้องถิ่นไม่ค่อยได้เข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก จึงไม่ได้ใช้อำนาจทางการเมืองมาช่วยเหลือ การมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ทำให้จังหวัดมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติเฉพาะ เพื่อเป็นนโยบายในการจัดการควบคุมและป้องกันเกี่ยวกับแรงงานประมงชาวต่างด้าว ซึ่งต่างจากอดีตที่ไม่มี การประกาศหรือออกข้อบังคับเหมือนกับปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ สมาคมประมงจังหวัดระยอง มีการปกครองสมาชิกกันเอง และไม่เกี่ยวกับนักการเมืองท้องถิ่น

2.2.3 การรักษาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น

1) การรักษาฐานเสียงกับกลุ่มผู้ประกอบการประมงทะเล

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า เมื่อมีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวด้วยกัน จะแก้ปัญหาตนเอง ระหว่างแรงงานชาวต่างด้าว หรือเจ้าของสถานประกอบการ หากไกล่เกลี่ยกันไม่ได้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการ นักการเมืองท้องถิ่นไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง

“พวกผมไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ส่วนใหญ่จะแก้ปัญหาตนเองได้”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า เมื่อมีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวด้วยกัน เช่น การทะเลาะวิวาท จะมีการไกล่เกลี่ยกับนายจ้าง ถ้าไกล่เกลี่ยกันไม่ได้ หรือกระทำผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจจะจับกุม เป็นต้น

“ถ้าเคลียร์กัน ไม่ได้ก็ต้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ดำเนินการ”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า เมื่อมีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวด้วยกัน การแก้ปัญหาเบื้องต้น โดยแรงงานต่างด้าวด้วยกันเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นจะไม่

รุนแรง หากแก้ปัญหาตัวเองไม่ได้ เจ้าของสถานประกอบการจะแก้ปัญหาให้ นักการเมืองท้องถิ่นจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง

“ส่วนใหญ่จะแก้ปัญหาตัวเองได้ ไม่เคยมีที่แก้ปัญหาตัวเองไม่ได้
นักการเมืองไม่มาช่วยหรอก”

2) การรักษาสถานเสียดกับกลุ่มประชาชนทั่วไป

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า เมื่อมีปัญหาระหว่างแรงงานชาวต่างด้าวกับคนไทย ซึ่งมีน้อยมาก เท่าที่มีเกิดขึ้นส่วนใหญ่วัยรุ่นคนไทยกับแรงงานชาวต่างด้าวเมาสุราทะเลาะกัน แก้ปัญหาโดยการไกล่เกลี่ยกันเอง ไม่รุนแรงและเกิดเหตุการณ์น้อยมาก นักการเมืองท้องถิ่นไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะถ้าเข้าไปเกี่ยวข้องจะทำให้เสียฐานเสียงได้

“พวกผมไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว มันอาจทำให้เสียคะแนนเสียงได้”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า การมีปัญหาระหว่างแรงงานชาวต่างด้าวกับคนไทย ถ้ามีปัญหาจะทำตามกฎหมายไทยเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะไม่ค่อยมีปัญหากันนานๆ จะมีสักครั้ง

“นานๆ ครั้ง จึงจะมีปัญหา คนกัมพูชาทำแต่งงาน ไม่มีเวลามาสร้างปัญหากับใคร”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า เมื่อมีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับประชาชนคนไทย มีการแก้ปัญหาเบื้องต้น โดยเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งมีปัญหาระหว่างกันน้อยมาก มีนักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางราชการ เช่น มีการข่มขู่สถานประกอบการ เป็นต้น ซึ่งในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ปัญหานี้จะไม่มีเนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวน้อยมาก

“เจ้าของสถานประกอบการต้องดำเนินการแก้ปัญหาก่อน แต่มีปัญหากันน้อยมาก”

“ถ้ามีหน่วยงานราชการเข้ามาข่มขู่ นักการเมืองท้องถิ่นจึงจะเข้ามาช่วย”

3) การหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า การหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นใช้หลายวิธี เช่น ทำงานทางสังคมต่าง ๆ ใช้วิธีการเดินเข้าหาชาวบ้าน โดยมีหวัคะแนนเป็นผู้แนะนำเครือข่าย เช่น เพื่อน ญาติพี่น้อง เป็นต้น ต้องเสียสละทำงานในกลุ่มทางสังคม เช่น

สมาคมประมงจังหวัดระยอง เรือต่างๆ ต้องมาอาศัยสมาคมในการจัดทำทะเบียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือ เช่น ต่อบันทึกเรือ เป็นต้น เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน

“ก็มีหัวคะแนนเหมือนกันทั่วๆ ไป มันต้องมีเครือข่ายจึงจะได้คะแนน”

“อีกอย่างต้องเสียสละเพื่อสังคม”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ในอดีตก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีการหาเสียงด้วยการมีหัวคะแนน ซึ่งเป็นเจ้าของสถานประกอบการ เนื่องจากมีลูกจ้างที่เป็นคนไทยมาก ปัจจุบันหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว การหาเสียงด้วยการมีหัวคะแนนยังมีอยู่แต่เปลี่ยนจากเจ้าของสถานประกอบการ เป็นผู้นำชุมชน เนื่องจากสถานประกอบการไม่มีลูกจ้างที่เป็นคนไทย มีแต่แรงงานชาวต่างด้าวทุกสถานประกอบการ

“เมื่อก่อนหาเสียงกับสถานประกอบการ เพราะมีแรงงานคนไทยมาก”

“เดี๋ยวนี้ ไม่มีแรงงานคนไทยแล้ว หัวคะแนนกลายเป็นผู้นำชุมชนแทน”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า นักการเมืองท้องถิ่นมีวิธีการหาเสียง 2 วิธี คือ การหาเสียงโดยปกติ คือ การเข้าพบผู้นำชุมชน ผู้นำหมู่บ้าน กลุ่มสายอาชีพ และเดินพบปะประชาชน และการหาเสียงโดยวิธีการซื้อเสียง โดยการแจกเงินซื้อเสียง เล่นการพนันโดยถือข้างตรงข้าม มีเครือข่ายการซื้อเสียง โดยการใช้หัวคะแนน เหมือนกันทั้งก่อนมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวกับปัจจุบัน

“นักการเมืองจะหาเสียงอยู่สองวิธี คือการเข้าพบผู้นำชุมชน ซึ่งทำกันปกติทั่วๆ ไป”

“อีกวิธีไม่อยากบอก คือการซื้อเสียง ซึ่งมีหลายวิธี”

นอกจากข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยแล้ว การวิจัยครั้งนี้พบว่า แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเป็นเครื่องมือของนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ในการแสวงหาผลประโยชน์ ดังนี้

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นให้ข้อมูลว่า ผู้ได้ประโยชน์ คือ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้นำคนเขมรเข้ามาขายแรงงาน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และผู้นำท้องถิ่นใกล้ชิดชายแดน) โดยมีการเก็บค่านายหน้าหรือเรียกว่าหัวคิว สถานประกอบการประมงทะเลได้ผลประโยชน์โดยตรง กลุ่มธุรกิจบ้านเช่า ให้แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเช่าบ้าน ซึ่งบ้านเช่า

เหล่านี้สถานประกอบการและประชาชนบริเวณปากน้ำระยองเป็นเจ้าของบ้านเช่า ร้านขายอาหารสดหรือร้านขายของชำจะเป็นกลุ่มธุรกิจที่ได้ประโยชน์จากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เนื่องจากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวไม่สามารถออกไปซื้ออาหารสดและของใช้นอกเขตบริเวณที่ห้ามออกได้ นอกจากนี้สมาคมประมงจังหวัดระยองจะมีบทบาททางการเมืองสูงมาก และได้ประโยชน์จากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เนื่องจากสมาชิกของสมาคมประมงจังหวัดระยองประกอบกิจการประมงทะเล ส่วนผู้ที่เสียประโยชน์ คือ ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง เพราะเพิ่มภาระด้านสาธารณสุข คนไทยมีโอกาสดูแลรักษาพยาบาลยากขึ้น เนื่องจากมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวในบริเวณปากน้ำระยองเป็นจำนวนมาก ส่วนการใช้แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เป็นเครื่องมือในการหาเสียง คือนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นข้อโจมตีว่า นักการเมืองที่เป็นสถานประกอบการเลี้ยงชาวต่างด้าวเป็นลูกน้อง ที่เป็นคนสกปรกและชอบส่งเสียงคัง

“จริงๆ แล้วเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เจ้าหน้าที่บริเวณชายแดนเป็นผู้รับหัวคิว”

“ฝ่ายตรงข้ามจะใช้เป็นข้ออ้างว่าพวกเราเลี้ยงแรงงานเขมรเป็นลูกน้อง”

กลุ่มเอกชนให้ข้อมูลว่า ผู้ได้ประโยชน์โดยตรง คือ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น คือ นายหน้าผู้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาขายแรงงาน สถานประกอบการประมงได้ใช้แรงงานราคาต่ำ ผู้ได้ประโยชน์โดยอ้อม คือ ร้านค้าและรถรับจ้างที่แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวใช้บริการ ส่วนสมาคมประมงจังหวัดระยอง จะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มาก เนื่องจากสถานประกอบการต้องสมัครเป็นสมาชิกของสมาคมประมงจังหวัดระยอง และปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือระเบียบของสมาคม สถานประกอบการและแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวจึงจะได้รับการคุ้มครองจากสมาคม ทำให้สมาคมมีบทบาทมากกับสถานประกอบการ สำหรับผู้ที่เสียประโยชน์ คือ ประชาชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจการประมง

“รถรับจ้าง พวกสองแถว คนเขมรชอบขึ้น ไปตลาดใกล้ ๆ ก็ขึ้นรถ”

กลุ่มข้าราชการให้ข้อมูลว่า ผู้ได้ประโยชน์ คือ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเลได้ผลประโยชน์โดยตรง กลุ่มธุรกิจบ้านเช่า และร้านค้าขายของเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ในทางอ้อม สมาคมประมงจังหวัดระยองได้รับผลประโยชน์มากโดยผ่านสมาชิกของสมาคมที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบกิจการประมงทะเล นักการเมืองท้องถิ่นได้ประโยชน์จากสถานประกอบการในการหาเสียงเลือกตั้ง กรณีช่วยใกล้ชิดกับหน่วยงานราชการ

ที่เข้ามาข่มขู่สถานประกอบการ ส่วนผู้ที่เสียประโยชน์ คือ อาจจะมีประชาชนบริเวณปากน้ำ
 ระยองอยู่บ้างที่มองว่าถูกแย่งอาชีพ แต่ส่วนใหญ่ได้ประโยชน์ สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามา
 ทำงานอย่างไม่ถูกต้องทำให้ภาครัฐเสียผลประโยชน์มาก จากการจดทะเบียน
 “มีบ้างเหมือนกันที่ นักการเมืองท้องถิ่น ขอกัน”

จากข้อค้นพบ สรุปได้ว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบ
 ต่อการแข่งขันทางการเมือง ด้านการรักษาอำนาจ น้อยมาก พบว่า การรักษาฐานเสียงกับกลุ่ม
 ผู้ประกอบการประมง เวลาที่มีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว นักการเมืองท้องถิ่น
 จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง โดยจะให้แก้ไขปัญหากันเอง ซึ่งถ้าไกล่เกลี่ยไม่ได้ จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ
 เป็นผู้ดำเนินการ นักการเมืองท้องถิ่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน
 ราชการ เช่น การข่มขู่สถานประกอบการ เป็นต้น ซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนแรงงานประมงทะเล
 ชาวต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน อันแตกต่างจากในอดีตที่ปัญหานี้จะไม่เกิดขึ้น ส่วนการหาเสียงของ
 นักการเมืองท้องถิ่นก็เปลี่ยนจากเจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้นำชุมชนแทน เนื่องจากสถาน
 ประกอบการไม่มีลูกจ้างที่เป็นคนไทย นอกจากนี้ พบว่า แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวถูกใช้
 เป็นเครื่องมือของนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ในการแสวงหาผลประโยชน์

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยองที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น สามารถสรุปผลการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง

1.1.2 เพื่อศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 ประชากรหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก (key Informants) คือ ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว บริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และ กลุ่มเอกชน สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key Informants) คือ ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ที่ผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจง ซึ่งประกอบด้วย

1) กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น 7 คน ได้แก่

- (1) นายวรวิทย์ สุภโชคชัย นายกเทศมนตรีเทศบาลนครระยอง
- (2) นายวิจิต ศรีขลา รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครระยอง
- (3) นายไพฑูรย์ รัตนพรวาริสกุล สมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง
- (4) นายปกรณ์ แสงสุข สมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง
- (5) นายประกิต ปฐวิศรีสุธา สมาชิกสภาเทศบาลนครระยอง

- (6) นายวิษณุ เกตุสุริยา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ระยอง
- (7) นายโชคก วิริยะพงษ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ระยอง
- 2) กลุ่มข้าราชการ 4 คน ได้แก่
- (1) นายสุมพร ถิ่นไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง
(2) นายวิจิต ชาติไพสิฐ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง
(3) พล.ต.ต.ธนิตศักดิ์ วีระสวัสดิ์ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด
ระยอง
- (4) นางสาวหรรษา โอเจริญ จัดหางานจังหวัดระยอง
- 3) กลุ่มเอกชน จำนวน 11 คน ได้แก่
- (1) นายคมเดช รัตนพรวาริสกุล นายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง
(2) นายยิ่งเกียรติ เศษโชควารี ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว
- (3) นายสมพงษ์ แวสุวรรณ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว
- (4) นายฉัตรชัย ใจดี ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงาน
ชาวต่างด้าว
- (5) นายพรศักดิ์ แย้มกลิ่น ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว
- (6) นายบุญยง โชคนาวีสกุลรักษ์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มี
การจ้างแรงงานชาวต่างด้าว
- (7) นายศิลป์ชัย เชี่ยวนพรัตน์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว
- (8) นายนายทวีป เพียรพิทักษ์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้าง
แรงงานชาวต่างด้าว
- (9) นายวินัย มณีรัตน์ ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงาน
ชาวต่างด้าว

(10) นายเฉลา เชนอุคม ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

(11) นายจรวย บุญเกิด ผู้ประกอบการประมงทะเลที่มีการจ้างแรงงานชาวต่างด้าว

1.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1) ผู้วิจัยสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 1 ฉบับ คือ แนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม เพื่อใช้สัมภาษณ์กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มเอกชน ซึ่งประกอบด้วย 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และด้านการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น

2) เครื่องมือที่สร้างขึ้นผู้วิจัยมีขั้นตอนการหาคุณภาพ โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ตรวจสอบความตรงของแนวทางการสัมภาษณ์ว่ามีความตรงกับประเด็นที่ต้องการทราบคำตอบหรือไม่ ปรับปรุงแนวทางการสัมภาษณ์ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิและคณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นำแนวทางการสัมภาษณ์ไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก

3) การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้เตรียมการก่อนการเก็บข้อมูลจริง โดยติดต่อผู้ให้ข้อมูลหลัก และนัดสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มเอกชน โดยดำเนินการสัมภาษณ์ครั้งละกลุ่ม

1.3 ผลการวิจัย

1.3.1 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง
ในแต่ละด้านพบว่า

1) ความมั่นคงด้านการเมือง แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมืองน้อยมาก ยังคงมีความเป็นประชาธิปไตย มีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐเหมือนเดิม รวมทั้งสถาบันทางการเมืองมีความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ มีความรักในสถาบันหลักของชาติ และกระบวนการทางการเมืองยังคงมีการบริหารจัดการที่ดี มีการมีส่วนร่วมของประชาชนจากส่วนใหญ่ เหมือนเดิมทั้งก่อนและหลังมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว

2) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจมาก ทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น โดยผู้ประกอบการประมงสามารถทำกิจการประมงต่อไปได้ เนื่องจากกิจการประมงมีแรงงานทดแทนจากเดิมที่เป็นชาวภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาเป็นแรงงานชาวต่างด้าว รวมไปถึงทำให้เศรษฐกิจในชุมชนมีรายได้ในการประกอบธุรกิจมากขึ้น เช่น ร้านขายของชำ คาราโอเกะ บ้านเช่า รถรับจ้าง เป็นต้น เป็นการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่

3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบในตอนเริ่มต้นที่มีแรงงานชาวต่างด้าวเข้ามา โดยประชาชนรู้สึกว่าการจ้างงานชาวต่างด้าวมาแข่งขันกับคนไทยทำ เข้ามาแย่งที่อยู่และก่อความเดือดร้อนรำคาญบ้างบางครั้ง และมีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด แต่ในภายหลังไม่ค่อยมีผลกระทบ เนื่องจากงานประมง แรงงานคนไทยไม่ทำ ประกอบกับมีสมาคมประมงทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และการกวดขันจับกุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ในส่วนของความสามัคคีของประชาชนยังคงเดิม ส่วนการมีเกียรติและศักดิ์ศรี ประชาชนรู้สึกว่าคนไทยมีศักดิ์ศรีมากกว่าแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ส่วนความปลอดภัยตอนแรกรู้สึกไม่ค่อยปลอดภัย เนื่องจากมีวัยรุ่นไทยชอบหาเรื่องทะเลาะกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว และมีคนไทยบางคนไปขโมยของ ของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว แต่ปัจจุบันการทะเลาะวิวาทลดลง ประชาชนรู้สึกมีความปลอดภัยขึ้นมากกว่าเดิม

4) ความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติบางอย่าง เช่น กบเจียด เป็นต้น เนื่องจากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวนำมาเป็นอาหาร ซึ่งรวมไปถึงสุนัขจรจัดด้วย ส่วนความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด เนื่องจากชาวประมงทะเลชาวต่างด้าวไม่มีกรรมสิทธิ์และถูกบังคับให้อาศัยอยู่เฉพาะอาณาเขตที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น

1.3.2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น
ในแต่ละด้านพบว่า

1) ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น

(1) ความเท่าเทียมกัน แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความเท่าเทียมกัน เกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน น้อยมาก แต่มีผลกระทบในความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวจะถูกรังแกโดยวัยรุ่นคนไทย และจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ก็มีน้อย

มาก และในส่วนของ การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานจากเดิมมีการคัดเลือกจากประสบการณ์ และความสามารถเป็นหลัก แต่เมื่อคนไทยไม่ทำงานเกี่ยวกับประมงทะเล จึงต้องใช้แรงงาน ชาวต่างด้าว ไครมาสมักรก็รับทั้งหมด ไม่มีโอกาสเลือก เนื่องจากไม่มีคนไทยมาสมัครทำงาน เหมือนเมื่อก่อน

(2) ความสามารถ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมักมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของเมืองท้องถิ่น ด้านความสามารถ น้อยมาก เกี่ยวกับการดำเนินงานตาม นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าว ไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง สถานประกอบการจึงไม่ยอมจดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าว ประกอบ กับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมักย้ายที่ทำงานบ่อยจึงไม่คุ้มกับการลงทุน ประกอบกับ เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เจ้าของสถานประกอบการสามารถใช้ ความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้เคียงกับตำรวจ หรือใช้ผู้ใหญ่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนับถือ ช่วยใกล้เคียง ให้ได้ การดำเนินการตามนโยบายจึงเหมือนเดิมตั้งแต่เริ่มมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จนถึง ปัจจุบัน ส่วนการขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวมิบ้างแต่ไม่รุนแรงและสามารถ ใกล้เคียงความขัดแย้งนั้นกันเองได้

(3) ความแตกต่าง แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมักมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของเมืองท้องถิ่น ด้านความแตกต่างน้อยมาก ความแตกต่างกันในอาชีพ โครงสร้างการทำงาน และการรวมกลุ่มทางสังคม เหมือนกันทั้งอดีตและปัจจุบัน มีความแตกต่าง บ้างเล็กน้อยในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ส่วนแรงงานกัมพูชา เดิมทำงานในสถานประกอบการ ประมงทะเลอย่างเดียว เพิ่มเป็นการค้าขายระหว่างแรงงานชาวต่างด้าวด้วยกัน เช่น ขายอาหาร เป็นต้น ส่วนการรวมกลุ่มแรงงานประมงต่างด้าวไม่มีการรวมกลุ่มทางสังคมที่เป็นทางการ จะมีเฉพาะกิจกรรมทางสังคม เช่น งานแต่งงาน มีบุตรเกิดใหม่ เป็นต้น

2) ด้านการแข่งขันของนักการเมืองท้องถิ่น

(1) การได้มาซึ่งอำนาจ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมักมีผลกระทบต่อการแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ด้านการได้มาซึ่งอำนาจมาก พบว่า มีผลต่อการได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ในกรณีที่นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นข้อ โจมตีว่า เลียงชาวต่างด้าวเป็นลูกน้อง ที่เป็นคนสกปรกและชอบส่งเสียงดัง ที่สำคัญคือในอดีตเจ้าของสถาน ประกอบการมีส่วนต่อการได้คะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นมาก เนื่องจากแรงงานเป็น คนไทย มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เจ้าของกิจการที่มีลูกจ้างมากจึงเป็นฐานเสียงที่ดี ให้กับนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเข้ามาแทน บทบาทส่วนนี้

จึงหายไป ประกอบกับสถานประกอบการจะไม่ใช้แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการยกย่องนักการเมืองท้องถิ่นด้วย โดยเมื่อก่อนยกย่องเจ้าของเรือประมง และนายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง เป็นผู้นำของท้องถิ่น เพราะใช้แรงงานคนไทย ปัจจุบันนอกจากจะยกย่องนายกสมาคมประมงจังหวัดระยองแล้ว จะยกย่องนักการเมืองท้องถิ่น และผู้นำชุมชน(ผู้นำหมู่บ้าน) เป็นผู้นำด้วย ผู้นำชุมชนมีอิทธิพลต่อการชักจูงประชาชนให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

(2) การใช้อำนาจ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อ การแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ด้านการใช้อำนาจน้อยมาก พบว่ามีการบังคับใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย กวดขัน จับกุมแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น และมีบางหน่วยงานมาด้วยตนเอง มีการข่มขู่เจ้าของสถานประกอบการบ้าง แต่สมาคมประมงจะเป็นผู้ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยให้ นักการเมืองท้องถิ่นไม่ค่อยได้เข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก จึงไม่ได้ใช้อำนาจทางการเมืองมาช่วยเหลือ การมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ทำให้จังหวัดมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติเฉพาะ เพื่อเป็นนโยบายในการจัดการ ควบคุมและป้องกันเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ซึ่งต่างจากอดีตที่ไม่มีการประกาศหรือออกข้อบังคับเหมือนกับปัจจุบันนี้ นอกจากนี้สมาคมประมงจังหวัดระยอง มีการปกครองสมาชิกกันเอง และไม่เกี่ยวกับนักการเมืองท้องถิ่น

(3) การรักษาอำนาจ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบต่อ การแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ด้านการรักษาอำนาจน้อยมาก พบว่า การรักษาฐานเสียงกับกลุ่มผู้ประกอบการประมง เวลามีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว นักการเมืองท้องถิ่นจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง โดยจะให้แก้ไขปัญหากันเอง ซึ่งถ้าไกล่เกลี่ยไม่ได้จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ นักการเมืองท้องถิ่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางราชการ เช่น การข่มขู่สถานประกอบการ ซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน อันแตกต่างจากในอดีตที่ปัญหานี้จะไม่มี ส่วนการหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นก็เปลี่ยนจากเจ้าของสถานประกอบการ เป็นผู้นำชุมชนแทน เนื่องจากสถานประกอบการไม่มีลูกจ้างที่เป็นคนไทย

2. อภิปรายผล

จากการศึกษาผลกระทบของแรงงานประมงชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีผลต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น สามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

2.1 การที่พบว่า ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคง ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง มีผลต่อความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยา ความมั่นคงด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม น้อยมาก ทั้งนี้เป็นเพราะ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเป็นคนสัญชาติกัมพูชา เป็นส่วนใหญ่ (ทั้งหมด) ซึ่งมีลักษณะอุปนิสัยใจคอ จิตใจไม่โหดเหี้ยม มีประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ไม่ได้เป็นศัตรูกับคนไทย ไม่มีควมอาชญากรรมร้าย และมีอาชีพขายแรงงานที่ใช้แต่แรงงานเพียงอย่างเดียว ประกอบกับมีระดับการศึกษาต่ำ และมีปัญหาด้านการสื่อสารที่ไม่เข้าใจภาษาไทย การอ่านหนังสือ หรือติดตามสถานการณ์ต่างๆ จึงไม่ได้รับข่าวสารมากนัก การเข้ามาในประเทศไทยมีจุดประสงค์เพื่อขายแรงงานเท่านั้น และประการที่สำคัญคือมีกฎระเบียบที่ประกาศใช้บังคับ เกี่ยวกับอาณาเขตที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่ให้ออกนอกอาณาเขต การขยับเขยื้อนพาหนะ การครอบครองอุปกรณ์สื่อสาร (โทรศัพท์) ไม่สามารถมีไว้ใช้ได้รวมไปถึงการควบคุมดูแลของสมาคมประมงจังหวัดระยองอย่างใกล้ชิด และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้มงวด กวดขัน เนื่องจากมีกฎระเบียบและนโยบายที่ชัดเจนของจังหวัดระยอง โดย พลวัต ชยานุวัชร (2550: ไม่มีเลขหน้า) ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้กำหนดนโยบายของจังหวัด เกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าว โดยประกาศเรื่องการกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานชาวต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และนโยบายข้างต้นยัง ได้รับการสานต่อจากคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 โดย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551: 10) นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าวว่า จะแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง จึงทำให้แรงงานประมงชาวต่างด้าวไม่สามารถกระทำการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงได้ ส่วนผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นไปในทางบวกที่ทำให้เศรษฐกิจเกิดความมั่นคงที่สถานประกอบการเกี่ยวกับประมงสามารถดำเนินการต่อไปได้ อันเป็นการช่วยลดปัญหาการขาดแรงงาน ประกอบกับแรงงานชาวต่างด้าวกลายเป็นลูกค้าอีกกลุ่มหนึ่งของเศรษฐกิจในชุมชน มีการจับจ่ายใช้สอย ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ อันเป็นผลให้เศรษฐกิจในชุมชนนั้นมีความมั่นคงเพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เอก มงคล (2538: 169) ที่พบว่า ผลกระทบของแรงงานชาวต่างด้าวที่มีต่อด้านเศรษฐกิจ หากไม่มีแรงงานชาวต่างด้าว จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจแย่ลง และ

สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิมล สุประเพียร (2545: 110) ที่ศึกษาผลกระทบจากการผ่อนผันการใช้แรงงานชาวต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในเขตจังหวัดตราด พบว่า แรงงานชาวต่างด้าวทำให้เป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ของจังหวัด

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวสัญชาติอื่น และจำนวนแรงงานชาวต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข โรคภัยไข้เจ็บต่างๆ ที่มากับแรงงานชาวต่างด้าว (การเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาพยาบาล) การมีบุตรของแรงงานชาวต่างด้าว ที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น สถานศึกษาที่รองรับเด็กเหล่านี้ในวัยการศึกษาภาคบังคับ แนวโน้มของปัญหาในอนาคตที่น่าเป็นห่วง ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของจังหวัดระยองในอนาคต

2.2 การที่พบว่า ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น น้อยมาก โดยแรงงานประมงต่างด้าวมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความเท่าเทียมกัน เกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของประชาชน น้อยมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสังคมของประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง เป็นชุมชนเมือง ประชาชนมีพื้นความรู้สูง การมีส่วนร่วมทางการเมืองและความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของประชาชนจึง ไม่มีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่มีผลกระทบในความเท่าเทียมกัน ทางกฎหมายกับแรงงานชาวต่างด้าว แรงงานชาวต่างด้าวจะถูกรังแกโดยวัยรุ่นคนไทย และจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ก็มีน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ของ พาย (Pye) และ โคลแมน (Coleman) ที่ ขจัด เกียรติประจักษ์ (2534: 23) ได้ระบุว่า ลักษณะของการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเข้ากันได้อย่างสนิท ในขณะที่สังคมเปลี่ยนแปลงไปเน้นในลักษณะหนึ่ง อาจจะมีผลกระทบ ไปถึงอีกลักษณะหนึ่งก็ได้ เช่น ถ้าระบบการเมืองพยายามที่จะเน้นถึงความสามารถก็จะต้องยอมเสียในเรื่องความเท่าเทียมกันในระบบการเมือง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการที่รัฐบาลเน้นในควมมีเสถียรภาพของรัฐบาลก็อาจจะจำกัดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ เป็นต้น และในส่วนของการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานจากเดิมมีการคัดเลือกจากประสบการณ์และความสามารถเป็นหลัก แต่เมื่อคนไทยไม่ทำงานเกี่ยวกับประมงทะเล จึงต้องใช้แรงงานชาวต่างด้าว ใครมาสมัครก็รับทั้งหมด ไม่มีโอกาสเลือก เนื่องจากไม่มีคนไทยมาสมัครทำงานเหมือนเมื่อก่อน ประกอบกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีค่าแรงต่ำกว่าคนไทย และแรงงานประมงทะเลไม่ต้องใช้ทักษะอะไรมากนัก สอดคล้องกับงานวิจัยของ ธนเดช ปัญญาวิวัฒนากร (2545: 12) ที่พบว่า แรงงานต่างด้าวทำให้โอกาสการจ้างแรงงานในท้องถิ่นลดลง ทำลายโครงสร้างค่าจ้างแรงงาน เนื่องจากยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ส่วนด้านความสามารถ แรงงานประมงทะเลต่างด้าวมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความสามารถน้อยมาก เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานชาวต่างด้าว ไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง สถานประกอบการจึงไม่ยอมจดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าว ประกอบกับแรงงานต่างด้าวมักย้ายที่ทำงานบ่อยจึงไม่คุ้มกับการลงทุน สอดคล้องกับงานวิจัยของ สายพันธ์ พึ่งพระคุ้มครอง (2542: 87) ที่พบว่า แรงงานต่างด้าวมักหลบหนีไปอยู่กับนายจ้างคนอื่น และเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เจ้าของสถานประกอบการสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวไกล่เกลี่ยกับตำรวจ หรือใช้ผู้ใหญ่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนับถือ ช่วยไกล่เกลี่ยให้ได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อนุสรณ์ นุชนนท์ (2546: 70) ที่พบว่า การปฏิบัติตามนโยบายแรงงานต่างด้าวขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้ขาดความจริงใจและความต่อเนื่อง นอกจากนี้มีเจ้าหน้าที่บางหน่วยงานมีส่วนรับรู้และมีผลประโยชน์ ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายจึงมีลักษณะเหมือนเดิมตั้งแต่เริ่มมีแรงงานชาวต่างด้าวจนถึงปัจจุบัน

สำหรับด้านความแตกต่าง แรงงานประมงทะเลต่างด้าวมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น ด้านความแตกต่างน้อยมาก ความแตกต่างกันในอาชีพ โครงสร้างการทำงาน และการรวมกลุ่มทางสังคมของประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง เหมือนกัน ทั้งอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากบริเวณปากน้ำระยองมีพื้นที่ติดทะเล ยาวหลายกิโลเมตร ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง จึงประกอบอาชีพประมงและอาชีพเกี่ยวเนื่องมานาน ตั้งแต่บรรพบุรุษ โครงสร้างการทำงานและการรวมกลุ่มทางสังคมจึงเหมือนเดิม สอดคล้องกับ นันทกาญจน์ รัตนวิจิตร (2548: 15) ที่ได้ระบุถึงสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดระยองว่า เป็นจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลติดอ่าวไทยยาวประมาณ 100 กิโลเมตร จึงเหมาะแก่การประกอบอาชีพประมงทะเล นอกจากนี้ ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดระยอง (2543: 1) ได้ระบุว่า จังหวัดระยองมีชายฝั่งติดทะเลยาวมาก ประชาชนจึงประกอบอาชีพตามสภาพภูมิศาสตร์ บริเวณริมฝั่งทะเลจะเป็นลักษณะสังคมชาวประมง หากมีการใช้แรงงานชาวต่างด้าวในพื้นที่ที่สภาพภูมิศาสตร์ที่สามารถประกอบอาชีพหลัก ได้หลากหลายอาจจะมีผลกระทบจากการใช้แรงงานชาวต่างด้าว

ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านการแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น มีน้อยมาก ในด้านการใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว ไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เวลามีปัญหาระหว่างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะให้แก้ไขปัญหากันเอง นักการเมืองท้องถิ่นจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะสถานประกอบการไม่ใช่อันตราย

คะแนนเหมือนในอดีตที่มีแรงงานคนไทยที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หากมีแรงงานคนไทยที่มีสิทธิเลือกตั้งเหมือนในอดีต นักการเมืองท้องถิ่นต้องระมัดระวังในการใช้อำนาจและรักษาอำนาจมากกว่านี้ ส่วนการหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นก็เปลี่ยนจากเจ้าของสถานประกอบการ เป็นผู้นำชุมชนแทน เนื่องจากสถานประกอบการไม่มีลูกจ้างที่เป็นคนไทย ซึ่งไม่ใช่ผลจากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว แต่เป็นเพราะไม่มีแรงงานคนไทยในสถานประกอบการสอดคล้องกับแนวคิดของ กรอสส์ (Gross 1964: 781-794) ที่ระบุถึงการใช้อำนาจในรูปของการชักชวนว่าการใช้อำนาจในรูปแบบนี้มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลให้อีกบุคคลหนึ่งปฏิบัติตาม โดยไม่มีคำมั่นสัญญาหรือขู่เชิญคุกคามว่าจะให้รางวัลหรือให้โทษ ตามแนวคิดนี้ เจ้าของสถานประกอบการไม่ได้มีฐานเสียงในด้านการใช้สิทธิเลือกตั้งเหมือนในอดีตเมื่อเริ่มมีการจ้างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จนถึงปัจจุบัน จึงส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่น เปลี่ยนฐานเสียงคะแนน เป็นผู้นำชุมชนแทนมาตั้งแต่เริ่มมีการจ้างแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว

ส่วนผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ด้านการแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น มีมากในด้านการได้มาซึ่งอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากในอดีตเจ้าของสถานประกอบการมีส่วนต่อการได้คะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นมาก เนื่องจากแรงงานเป็นคนไทย มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เจ้าของกิจการที่มีลูกจ้างมากจะเป็นฐานเสียงที่ดีให้กับนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวเข้ามาแทน บทบาทส่วนนี้จึงหายไป ประกอบกับสถานประกอบการจะไม่ใช้แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นจึงเปลี่ยนไป ซึ่งสอดคล้องกับ กูดิน และคลินจิมานน์ (Goodin and Klingemann 1996: 7-9) ได้อธิบายถึงการกระทำต่าง ๆ ของนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองที่ได้มาจากอำนาจทางสังคม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลง นักการเมืองท้องถิ่นต้องเปลี่ยนการได้มาซึ่งอำนาจ นอกจากนี้ นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นข้อโจมตีว่านักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของสถานประกอบการว่าเลี้ยงชาวต่างด้าวเป็นลูกน้อง ที่เป็นคนสกปรกและชอบส่งเสียงดัง เพื่อลดความนิยมในตัวนักการเมืองท้องถิ่นคู่แข่ง ประชาชนที่ได้ประโยชน์จากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะไม่พอใจนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทำให้การได้มาซึ่งอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายตรงข้ามลดลง ซึ่งส่งผลต่อการยกย่องนักการเมืองท้องถิ่นด้วย โดยเมื่อก่อนยกย่องเจ้าของเรือประมง และนายกสมาคมประมงจังหวัดระยอง เป็นผู้นำของท้องถิ่น เพราะใช้แรงงานคนไทย ปัจจุบันนอกจากจะยกย่องนายกสมาคมประมงจังหวัดระยองแล้ว จะยกย่องนักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำชุมชน(ผู้นำ

หมู่บ้าน) เป็นผู้นำด้วย ผู้นำชุมชนมีอิทธิพลต่อการชักจูงประชาชนให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีผลต่อการเป็นฐานเสียงให้กับนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ในการได้มาซึ่งอำนาจของผู้นำ ไวท์ และ เบดนาร์ (White and Bednar 1986: 449-451) ระบุว่า นักการเมืองหรือผู้นำ บางคนมีหรือได้อำนาจมา มีกลยุทธ์ในการ ได้มาซึ่งอำนาจ โดย ผู้นำหรือนักการเมืองจะต้องกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ถ้านักการเมืองคนใดต้องการได้อำนาจและขยายฐานอำนาจที่มีอยู่ นักการเมืองคนนั้นจะต้องพิสูจน์ความสามารถของตนให้คนในหน่วยงานหรือองค์กรเห็นว่าสามารถบริหารหรือจัดการงานที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะงานที่มีความยากเป็นพิเศษ

ถ้าหากผลการวิจัยที่พบว่า แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวถูกใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นในการแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผลของการใช้อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และสมาคมประมงจังหวัดระยองที่เป็นกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น โดยใช้อำนาจส่วนตัวและอำนาจทางสังคมร่วมกันทำให้เกิดผลประโยชน์จากการใช้แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว สอดคล้องกับ แม็คเคลแลนด (McClelland อ้างถึงใน Luthans 1981: 402-403) ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 2 ด้าน คือ อำนาจส่วนตัวกับอำนาจทางสังคม นักการเมืองท้องถิ่นและสมาคมประมงจังหวัดระยอง จะอยู่ในระหว่างการแสดงออกถึงอำนาจส่วนตัวที่จะต้องบริหารหรือปกครอง กับอีกด้านหนึ่งจะต้องใช้อำนาจทางสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ของกลุ่ม นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่เกิดกับกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่ถักทอเข้ามาแรงงานชาวต่างด้าวเข้าประเทศไทย อย่างผิดกฎหมาย โดยได้รับความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่บริเวณชายแดนไทยกับกัมพูชา ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข สอดคล้องกับ อนุสรณ์ นุชนนท์ (2546: 70) ศึกษาเรื่องปัญหาการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาด้านจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า มีเจ้าหน้าที่บางหน่วยงานมีส่วนรับรู้และมีผลประโยชน์ การทุจริตคอร์รัปชัน ในการลักลอบพาแรงงานชาวกัมพูชาเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

3.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการวิจัยพบว่า แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวมีผลกระทบทางบวกต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยในกระบวนการผลิต ควรมีการกำหนดนโยบาย การอนุญาตให้แรงงานประมงทะเลชาวกัมพูชา เข้ามาทำงานในประเทศไทยให้มากขึ้น โดยเปิด

โอกาสให้มีการจดทะเบียนแรงงานชาวต่างด้าว ได้ตลอดทั้งปี และเมื่อจดทะเบียนแล้วสามารถทำงานในประเทศไทยได้ ตามกำหนดระยะเวลาที่อนุญาต แรงงานชาวต่างด้าวสามารถย้ายที่ทำงานได้ โดยแจ้งให้ทางราชการทราบ ไม่ต้องจดทะเบียนใหม่ นอกจากนี้ผลการวิจัยพบว่า แรงงานประมงทะเลชาวกัมพูชา มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมือง ด้านสังคมจิตวิทยา และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม น้อยมาก การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงดังกล่าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานชาวต่างด้าว ควรเปลี่ยนเป็นนโยบายการส่งเสริมให้แรงงานประมงทะเลชาวกัมพูชา ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ผลการวิจัยพบว่า แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว จะมีแนวโน้มการดำเนินชีวิตในอนาคตของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เนื่องจากจำนวนแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อาจมีปัญหาเกี่ยวกับสาธารณสุข การมีบุตรของแรงงานชาวต่างด้าวที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น อาจมีปัญหาดต่อการจัดการศึกษาที่รองรับเด็ก ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเตรียมการรองรับกับแนวโน้มของปัญหาในอนาคตที่น่าเป็นห่วง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของจังหวัดระยองในอนาคตได้

3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่เป็นคนพม่าหรือคนลาว ซึ่งมีลักษณะนิสัยแตกต่างจากชาวกัมพูชา

3.2.2 ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณจังหวัดที่ติดกับชายแดน เช่น จังหวัดระนอง จังหวัดตราด เป็นต้น ซึ่งเป็นจังหวัดที่แรงงานชาวต่างด้าวสามารถเข้ามาได้ง่าย อาจจะมี ความเกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคง มากกว่าจังหวัดที่อยู่ห่างชายแดน

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ (2540) *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ถูกลอบ
เข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง* กรุงเทพมหานคร
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- โกวิท พวงงาม (2549) “แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา
แนวคิดทางการเมืองและสังคม* หน้าที่ 13 หน้า 257-328 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- เกรียงไกร ไชยกุล (2539) “การศึกษาการใช้อำนาจของศึกษานิเทศก์อำเภอและการยอมรับอำนาจ
ของผู้ได้บังคับบัญชา เขตการศึกษา 6” *วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*
- ขจิต เกียรติประจักษ์ (2534) “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการปกครอง
ในการพัฒนาทางการเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดทหารบกฉะเชิงเทรา” *วิทยานิพนธ์
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การทหาร) สาขารัฐศาสตร์ ส่วนบัณฑิตศึกษา โรงเรียน
เสนาธิการทหารบก*
- ขจิตภย์ บุรุษพัฒน์ (2544) “นโยบายกับความมั่นคงประเทศ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา
ปัญหานโยบายสาธารณะ* หน้าที่ 4 หน้า 293-346 นนทบุรี มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- จตุร สุภาพ (2519) *ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย:เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์
การเมืองแผนใหม่* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช
- จุมพล หนิมพานิช (2539) “การได้มาซึ่งอำนาจและการใช้อำนาจของผู้นำ” *วารสารสุโขทัย
ธรรมาราช 9 (มกราคม- เมษายน 2539): 97-103*
- ชวงค์ ฉายะบุตร (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
- ฐปนรต พรหมอินทร์ (2546) “ปัญหาการเมืองไทยกับความมั่นคง” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา
ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน* หน้าที่ 14 หน้า 293-346 นนทบุรี มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ดำรง ฐานดี (2532) *สังคมวิทยา* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ดาณฎา ไชยพรธรรม (2537) *การเมืองการปกครอง (ฉบับชาวบ้าน)* กรุงเทพมหานคร
ยุโรป้าเพรส

- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์ (2540) *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและ
การประยุกต์ใช้* กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง (2551) *แผนงานความมั่นคงชายแดน (ชายฝั่งทะเล) จังหวัดระยอง
ประจำปี 2551* ระยอง ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2545) *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2544-2540* พิมพ์ครั้งที่ 4
กรุงเทพมหานคร โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- ธงชัย สันติวงษ์ (2533) *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช
- ธนเดช ปัญญาวิวัฒนาการ (2545) “แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
จากประมงเพื่อการส่งออก” เอกสารขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
นักวิชาการแรงงาน 6 ว กรุงเทพมหานคร กองงานคนต่างด้าว กรมจัดหาแรงงาน
- นันทกาญจน์ รัตนวิจิตร (2548) *เลื่องลือชื่อระยอง* ระยอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1
- ปธาน สุวรรณมงคล (2547) *การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540* นนทบุรี โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ปธาน สุวรรณมงคล และเสนีย์ คำสุข (2551) “วิทยาการทางรัฐศาสตร์และการเมืองร่วมสมัย” ใน
ประมวลสาระชุดวิชาการอบรมเข้มเสริมประสบการณ์มหาบัณฑิตรัฐศาสตร์ หน่วยที่
1 หน้า 1-44 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534) *การปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ปราโมทย์ ตรีเกตุโชคเสถียร (2545) “การประเมินประสิทธิภาพการผลักดันแรงงานต่างชาติด
กลับมาสู่มาตุภูมิ” ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบาย
สาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย ชลบุรี มหาวิทยาลัยบูรพา
- พลวัต ชยานุวัชร (2550) *ประกาศเรื่องข้อกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนี
เข้าเมือง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550* ระยอง ที่ทำการปกครองจังหวัด
- พฤทธิสถาน ชุมพล (2530) *มองทฤษฎีการพัฒนาอย่างวิเคราะห์* กรุงเทพมหานคร ศูนย์ศึกษา
การพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วรเดช จันทรศร (2538) *นโยบายและการนำนโยบายการประมงไปปฏิบัติ* กรุงเทพมหานคร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- วิมล สุประเพียร (2545) “ผลกระทบจากการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิด
กฎหมายในเขตจังหวัดตราด” ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย ชลบุรี มหาวิทยาลัยบูรพา

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535) *การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์
- ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดระยอง (2543) *เอกสารเผยแพร่ข้อมูลจังหวัดระยอง* ระยอง ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดระยอง
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543) *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- สมบูรณ์ นนท์สกุล (2536) “การใช้พลังอำนาจของผู้บริหารโรงเรียนที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตการศึกษา 1” วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร
- สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธา (2552) “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2550-2554” สืบค้นคืน วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552 www.nsc.go.th
- สมาคมประมงจังหวัดระยอง (2551) “รายงานการประชุมสมาคมประมงประจำปี พ.ศ.2551” ระยอง สมาคมประมงจังหวัดระยอง
- สายพันธ์ พึ่งพระคุ้มครอง (2542) *ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างชาตินำเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อกิจการประมงทะเลของจังหวัดสมุทรสงคราม* หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุเมธ ดันติเวชกุล (2545) *ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุรชาติ บำรุงสุข (2547) *นวัตกรรมความมั่นคง ระบบงานความมั่นคงใหม่ของไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์อนิเมทกรุ๊ป
- สุวัฒน์ ช่างเหล็ก (2536) “ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะวิชาและสถานการณ์กับประสิทธิผลการบริหารคณะวิชาตามทฤษฎีของอาจารย์วิทยาลัยครู” วิทยานิพนธ์ ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดระยอง (2546) “รายงานสถานประกอบการประมงทะเลที่จ้างแรงงานต่างด้าว” ระยอง สำนักงานจัดหางานจังหวัดระยอง
- สำนักงานประมงอำเภอเมืองระยอง (2552) *ฐานข้อมูลด้านการประมงทะเล ณ วันที่ 30 กันยายน 2552* ระยอง สำนักงานประมงอำเภอเมืองระยอง

- สำเนา โปธิวรรณ (2531) “การศึกษามูลฐานอำนาจการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา
สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 10” วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2525) *พฤติกรรมผู้นำทางการบริหาร* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- อนันต์ เกตุวงศ์ (2543) *หลักและเทคนิคการวางแผน* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551) *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี* กรุงเทพมหานคร
สำนักนายกรัฐมนตรี
- อนุสรณ์ นุชนนท์ (2546) “ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงาน
ต่างด้าวชาวกัมพูชา” ด้านจังหวัดจันทบุรี ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์
มหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย ชลบุรี มหาวิทยาลัยบูรพา
- อรุณ รักธรรม (2523) *การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช
- _____. (2527) *หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช
- อาคม เศรษฐา (2541) “เส้นทางใหม่ของผู้รักธรรมชาติ จังหวัดระยอง” *วารสารแหล่งท่องเที่ยว*
(เมษายน) หน้า 13
- อุทัย หิรัญโค (2526) “อำนาจหน้าที่” *สารานุกรมรัฐประศาสนศาสตร์: การบริหารรัฐกิจ* 1: 260-
261
- เอก มงคล (2538) *ความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดระยองต่อผลกระทบแรงงานชาวพม่าในด้าน
เศรษฐกิจและสังคม* ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีสังคม บัณฑิตวิทยาลัย
ชลบุรี มหาวิทยาลัยบูรพา
- Birestedt, Robert. (1947) *The Social Order*. 4th ed New York: McGraw-Hill Book.
- Boles, Harold W. and Davenport, James A. (1975) *Introduction to Educational Leadership*.
New York: Harper and Row Publisher.
- Calista, D. J. (1994). “Policy Implementation.” *Encyclopedia of Policy Studies*. New York :
Marcel Dekker.
- Dahl, Robert A. (1957) “The Concept of Power.” *Behavioral Science*. (July 1983): 205.
- Flippo, Edwin B. (1971) *Principles of Personnel Management*. New York: McGraw-Hill Book.

- French, John R. P. and Raven, Bertram H. (1968) *"The Bases of Social Power."* *Group Dynamics*. edited by Dorwin Cartwright and Alvin Zander.: 259-268 New York: Harper and Row.
- Funk and Wagnalls. (1984) *Standard Desk Dictionary*. Printed and Bound by R.R. Donnelley and Sons.
- Good. Carter V. (1973) *Dictionary of Education*. 3rd ed New York: McGraw-Hill Book.
- Goodin, Robert E and Klingemann, Hans-Dieter (1996) *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press.
- Gross, Bestram M. (1964) *The Managing of Organization: The Administrative Struggle*. New York: The Free Press.
- Hogwood and Gunn. (1983) *Policy Analysis and The Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Kanter, Rosabeth Moss. "Power Failure in Management Circuits." *Harvard Business Review*. 57 (July-August): 57-68.
- Katz, Daniel and Kahn, Robert L. *The Social Psychology of Organizations*. New York: John and Sons.
- Knezevich, Stephen J. (1969) *Administration of Public Education*. 2nd ed New York: Harper and Row.
- Lapalombara, Joseph and Weiner, Myron. (1966) *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lawless, David J. (1972) *Effective Management: Social Psychology Approach*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Luthans, Fred. (1985) *Organizational Behavior*. 4th ed New York: McGraw-Hill Book.
- McAuley, James W. (2003) *An Introduction to Politics, State and Society*. London SAGE Publications
- Mcmillan , J. B. et al. (1984). *Standard Desk Dictionary*. Printed and Bound by R.R. Donnelley & Sons.
- Organski, A. F. K. (1965) *The Stages of Political Development*. New York: Alfred A. Knopf.
- Peabody, R. L. (1962) "Perceptions of Organizational Authority: A Comparative Analysis." *Administrative Quarterly*. 6(January): 463-482.

- Robbins, Stephen P. (1983) *Essentials of Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Russell, Bertrand. (1938) *Power: Anew Social Analysis*. New York: Norton.
- Scidenberg, Bernard. and Snadowsky, Alvin M. (1967) "Power and Bargaining." *Socail Psychology: An Introduction*. New York: The Free Press
- Scott, W G. and Mitchell, T. R. *Organization Theory: A Structural and Behavior Analysis*. Illinois: Irwin.
- Simon, Herbert A. (1957) *Administrative Behavior*. 2nd ed New York: McMillan Publishing.
- Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press and Facon's Wing Press.
- Wrong, D. H. (1968) "Some Problems in Defining Social Power." *American Journal of Sociology*. 73: 673-681.
- Yukl, Gary A. (1981) *Leadership in Organization*. New Jersey: Prentice-Hall.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ชื่อ ดร.เชาวลิต โพธิ์นคร นักวิชาการชำนาญการพิเศษ
สถานที่ทำงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ
วุฒิการศึกษา กศ.ด. (การวัดและประเมินผล)
ประสบการณ์หรือความชำนาญ
 - 3.1 การสร้างเครื่องมือในการวิจัย
 - 3.2 วิจัยเชิงคุณภาพ

2. ชื่อ นายวิจิต ชาติไพสิฐ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ระดับ 9
สถานที่ทำงาน ศูนย์ราชการจังหวัดระยอง ต.มาบตาพุด อ.เมือง จ.ระยอง
วุฒิการศึกษา ร.บ., ร.ม. (การเมืองการปกครอง)
ประสบการณ์หรือความชำนาญ
 - 1.1 วิจัยเชิงคุณภาพ
 - 1.2 การเมืองการปกครอง
 - 1.3 การบริหารรัฐกิจ

3. ชื่อ นายวิรัตน์ รัตนวิจิตร นายอำเภอเมืองระยอง ระดับ 9
สถานที่ทำงาน ที่ทำการอำเภอเมืองระยอง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง
วุฒิการศึกษา ร.บ., ร.ม. (การเมืองการปกครอง)
ประสบการณ์หรือความชำนาญ
 - 2.1 การเมืองการปกครอง
 - 2.2 การบริหารรัฐกิจ



ที่ ศช 0522.22 (บ)/ว. 1142

สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

11 กันยายน พ.ศ.2552

เรื่อง ขอเรียนเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย
เรียน นายวิจิต ชาติไพสิฐ
สิ่งที่ส่งมาด้วย โครงการวิทยานิพนธ์ จำนวน 1 ชุด

เนื่องด้วยดร.พีระ รัตนวิจิตร นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษา แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง ผลกระทบของแรงงาน ประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ตามโครงการ วิทยานิพนธ์ที่แนบมาด้วยนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าวให้นักศึกษาได้จัดทำเครื่องมือที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล และได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ไว้ชั้นหนึ่งแล้ว แต่เพื่อให้เครื่องมือที่จัดทำนั้นมีความ ครบคลุมเนื้อหาวิชา แนวปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักและกระบวนการวิจัย ทางสาขาวิชาจึงขอความ อนุเคราะห์จากท่านในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปฏิรูปการศึกษา ได้โปรดพิจารณาตรวจสอบและให้ความ คิดเห็นเพื่อการปรับปรุงเครื่องมือการวิจัยของนักศึกษาผู้นี้ด้วย สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ นักศึกษาจะนำเรียน ด้วยตนเอง

สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ฐปนรรตน์ พรหมอินทร์)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

ฝ่ายบัณฑิตศึกษา

โทร. 0 2503 2870, โทรสาร 0 2503 3566-7



ที่ ศษ 0522.22 (บ)/ว. 1142

สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

11 กันยายน พ.ศ.2552

เรื่อง ขอเรียนเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย
เรียน คร.เชาวลิต โพธิ์นคร
สิ่งที่ส่งมาด้วย โครงการวิทยานิพนธ์ จำนวน 1 ชุด

เนื่องด้วยดร.พีระ รัตนวิจิตร นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษา แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง ผลกระทบของแรงงาน ประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ตามโครงการ วิทยานิพนธ์ที่แนบมาด้วยนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าวให้นักศึกษาได้จัดทำเครื่องมือที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล และได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ไว้ขั้นหนึ่งแล้ว แต่เพื่อให้เครื่องมือที่จัดทำนั้นมีความ ครบคลุมเนื้อหาวิชา แนวปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักและกระบวนการวิจัย ทางสาขาวิชาจึงขอความ อนุเคราะห์จากท่านในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปฏิรูปการศึกษา ได้โปรดพิจารณาตรวจสอบและให้ความ คิดเห็นเพื่อการปรับปรุงเครื่องมือการวิจัยของนักศึกษาผู้นี้ด้วย สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ นักศึกษาจะนำเรียน ด้วยตนเอง

สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ชูปนนรงค์ พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา

ฝ่ายบัณฑิตศึกษา

โทร. 0 2503 2870, โทรสาร 0 2503 3566-7



ที่ ศษ 0522.22 (บ)/ว. 1142

สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

11 กันยายน พ.ศ.2552

เรื่อง ขอเรียนเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย
เรียน นายวิรัตน์ รัตนวิจิตร
สิ่งที่ส่งมาด้วย โครงการวิทยานิพนธ์ จำนวน 1 ชุด

เนื่องด้วยดร.พีระ รัตนวิจิตร นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษา แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง ผลกระทบของแรงงาน ประมงทะเลชาวต่างด้าวบริเวณปากน้ำจังหวัดระยอง ที่มีต่อความมั่นคงและการเมืองท้องถิ่น ตามโครงการ วิทยานิพนธ์ที่แนบมาด้วยนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าว นักศึกษาได้จัดทำเครื่องมือที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล และได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ไว้ชั้นหนึ่งแล้ว แต่เพื่อให้เครื่องมือที่จัดทำนั้นมีความครอบคลุมเนื้อหาวิชา แนวปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักและกระบวนการวิจัย ทางสาขาวิชาจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปฏิรูปการศึกษา ได้โปรดพิจารณาตรวจสอบและให้ความคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงเครื่องมือการวิจัยของนักศึกษาผู้นี้ด้วย สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ นักศึกษาจะนำเรียนด้วยตนเอง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ รุปนรรตน์ พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์

ฝ่ายบัณฑิตศึกษา

โทร. 0 2503 2870, โทรสาร 0 2503 3566-7

ภาคผนวก ข

แนวทางการสัมภาษณ์

แนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก

คำชี้แจง

แนวทางการสัมภาษณ์กลุ่ม นี้ แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่ส่งต่อการเมืองท้องถิ่น
ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น และด้านการแข่งขันของนักรการเมืองท้องถิ่น

คำถามอุ่นเครื่อง (เพื่อสร้างสายสัมพันธ์ (rapport))

คำถามอุ่นเครื่องสำหรับกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น “สิ้นปีนี้ จะพาสมาชิกสภา
ไปทัศนศึกษาที่ไหนกันดี”

คำถามอุ่นเครื่องสำหรับกลุ่มข้าราชการ “หลังจากมีการปรับฐานเงินเดือนแล้ว
ข้าราชการในสังกัดของท่าน มีความรู้สึกอย่างไรบ้าง”

คำถามอุ่นเครื่องสำหรับกลุ่มเอกชน “ระยะนี้คลื่นลมไม่แรง หาลาได้มากไหม
ราคาปลาเป็นอย่างไรบ้าง”

ตอนที่ 1 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

1. ความมั่นคงด้านการเมือง

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้าน
การเมือง หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีความรู้สึกรักในความเป็นไทย หรือไม่ อย่างไร ประชาชนมีความเป็นประชาธิปไตย มีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐเหมือนเดิมหรือไม่ ประชาชนมีความรักในสถาบันหลักของชาติ และกระบวนการทางการเมืองมีการบริหารจัดการอย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างไร)

2. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้าน
เศรษฐกิจ หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีความรู้สึกอย่างไรต่อ แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ)

3. ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคม จิตวิทยา หรือไม่อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีความรู้สึกถูกคุกคาม จากชาวต่างด้าวหรือไม่อย่างไร ความสามัคคีของประชาชนบริเวณปากน้ำระยองยังคงเดิม หรือไม่อย่างไร ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองมีรู้สึกอย่างไรในเกียรติและศักดิ์ศรีของตนเอง ประชาชนบริเวณปากน้ำระยองมีความรู้สึกปลอดภัย หรือไม่อย่างไร)

4. ความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความมั่นคงด้าน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่อย่างไร การมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติ หรือไม่อย่างไร)

ตอนที่ 2 ผลกระทบของแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าวที่ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่น

1. ด้านสภาพการณ์ของการเมืองท้องถิ่น

1.1 ความเท่าเทียมกัน (equality)

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความเท่าเทียมกัน หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีส่วนร่วมทางการเมือง มีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร และการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน เป็นอย่างไร)

1.2 ความสามารถ

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความสามารถ หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น มีการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงาน ชาวต่างด้าว หรือไม่ อย่างไร การแก้ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว การขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวมีบ้างหรือไม่ อย่างไร)

1.3 ความแตกต่าง

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อความแตกต่าง หรือไม่
อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีความแตกต่างกัน
ในอาชีพ โครงสร้างการทำงาน และการรวมกลุ่มทางสังคม หรือไม่ อย่างไร

2. ด้านการแข่งขันของนักรการเมืองท้องถิ่น

2.1 การได้มาซึ่งอำนาจ

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อการได้มาซึ่งอำนาจของ
นักรการเมืองท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น ประชาชนบริเวณปากน้ำระยอง มีส่วนร่วมในการได้
คะแนนเสียงของนักรการเมืองท้องถิ่นมาก หรือไม่ อย่างไร และมีการยกย่องนักรการเมืองท้องถิ่น
เป็นผู้นำหรือไม่ อย่างไร)

2.2 การใช้อำนาจ

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อการใช้อำนาจของ
นักรการเมืองท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น การบังคับใช้อำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย
มีหรือไม่ อย่างไร การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติเฉพาะ เพื่อเป็นนโยบายใน
การจัดการ ควบคุมและป้องกันเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีหรือไม่ อย่างไร)

2.3 การรักษาอำนาจ

คำถาม แรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว มีผลกระทบต่อการรักษาอำนาจของ
นักรการเมืองท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร

(ตะล่อมถามในประเด็น การรักษาฐานเสียงกับกลุ่มผู้ประกอบการ ประชาชน
ทั่วไป และการหาเสียงของนักรการเมืองท้องถิ่น มีหรือไม่ อย่างไร

(ขณะสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์ต้องสัมภาษณ์ทุกคน และสัมภาษณ์ทุกแห่งทุกมุม โดยในแต่ละประเด็น
ให้ถามถึงสภาพในอดีตก่อนที่จะมีแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว เปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน

เพื่อจะได้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากแรงงานประมงทะเลชาวต่างด้าว
เมื่อมีประเด็นที่น่าสนใจเกิดขึ้น หรือต้องการคำตอบ โดยให้ได้คำตอบที่มากที่สุด)

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ นายพีระ รัตนวิจิตร

วัน เดือน ปีเกิด 6 ธันวาคม 2502

สถานที่เกิด 120 หมู่ 1 ตำบลห้วยยาง อำเภอแก่ง จังหวัดระยอง

ประวัติการศึกษา

กศ.บ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน จังหวัดชลบุรี

ศษ.บ. (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จังหวัดนนทบุรี

กศ.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน จังหวัดชลบุรี

ศษ.ม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จังหวัดนนทบุรี

ร.ม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จังหวัดนนทบุรี

กศ.ด. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กรุงเทพมหานคร

ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จังหวัดนนทบุรี

สถานที่ทำงาน โรงเรียนระยองวิทยาคมปากน้ำ

ถนนอดุลธรรมประภาส ตำบลปากน้ำระยอง

อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการเชี่ยวชาญ (ระดับ 9)

กต.ตร.จังหวัดระยอง