

การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย  
การเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

นายชวลิต ปันทะรส

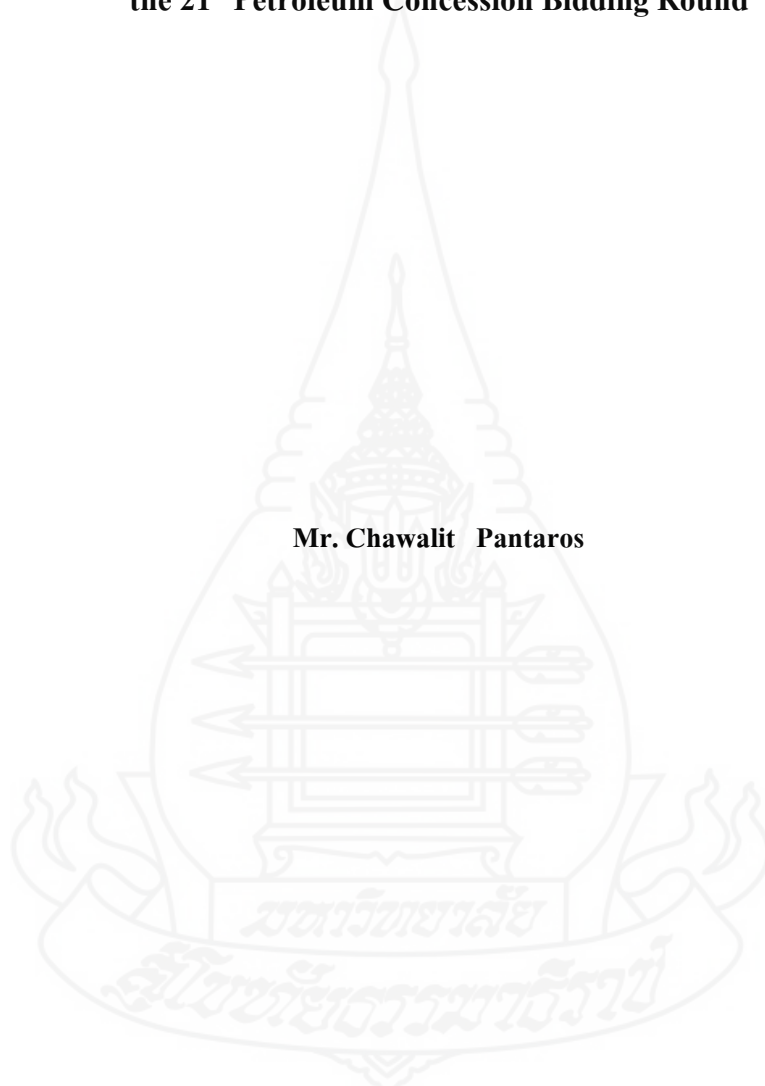


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

**The Movement of Opposition Groups Affecting the Policy of Opening  
the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round**

**Mr. Chawalit Pantaros**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

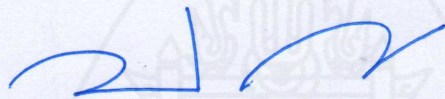
Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย  
การเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21  
ชื่อและนามสกุล นายชวลิต ปิ่นทะรส  
วิชาเอก การเมืองการปกครอง  
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ โจรนพล

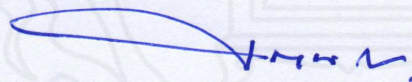
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



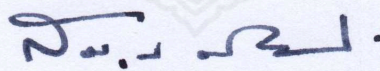
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ โจรนพล)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปราน สุวรรณมงคล)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมปฤณ นิยมไทย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรวิญญ์ โรจนพล อาจารย์ที่ปรึกษาที่ท่านได้ให้ความกรุณาในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำ และติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยมีความรู้สึกซาบซึ้งในความช่วยเหลือของท่านอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้ข้อมูลที่มีส่วนสำคัญต่อการการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ตลอดจนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านในสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษาที่ได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัย แนวคิดและวิธีในการทำงาน แนวทางการดำเนินชีวิต ตลอดจนกำลังใจและ โอกาส ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีและมีคุณค่าอย่างมากต่อผู้วิจัย

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยคาดหวังว่า การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้คงมีประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

ชวลิต ปันทะรส

มกราคม 2559



**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิด  
สัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

**ผู้ศึกษา** นายชวลิต ปันทะรส รหัสนักศึกษา 2568000273 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวัณษ์ โรจนพล

**ปีการศึกษา** 2558

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 (2) ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 และ (3) การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีประชากรทั้งหมด 4 กลุ่ม เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 11 คน ประกอบไปด้วย เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย จำนวน 2 คน มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน จำนวน 4 คน ประชาชนทั่วไป จำนวน 2 คน และสื่อมวลชน จำนวน 1 คน เสริมด้วยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย และรายงานการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือในการวิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้าน คือ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ การชุมนุมประท้วง และการร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐ (2) ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ ความบกพร่องของระบบการให้สัมปทาน ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน และความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ (3) การใช้สื่อสังคมออนไลน์ควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวในสังคมจริงส่งผลทำให้กระทรวงพลังงานต้องการมีปรับนโยบายเป็นระยะๆ จนท้ายที่สุดแล้วในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 กระทรวงพลังงานจึงได้มีการตัดสินใจประกาศชะลอการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกและอ่าวไทย ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน

**คำสำคัญ** การเคลื่อนไหวทางการเมือง สัมปทานปิโตรเลียม พลังงาน กลุ่มต่อต้าน  
นโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

**Independent Study title:** The Movement of Opposition Groups Affecting the Policy of Opening the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round

**Author:** Mr. Chawalit Pantaros; **ID:** 2568000273; **Degree:** Master of Political Science;

**Independent Study advisor:** Dr. Wonwalun Rojanapol, Assistant Professor;

**Academic year:** 2015

### **Abstract**

The objectives of this research were to (1) study the patterns of movements by opposition groups against the policy of opening the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round; (2) study arguments of the opposition groups against the policy of opening the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round; and (3) study the movement of opposition groups that affected the policy of opening the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round.

This was a qualitative research. There were 4 population groups, chosen through purposive sampling, consisting of 11 people: 2 representative members of the Thai Energy Reform Network, 2 representatives from the Foundation for Consumers, 4 personnel from the Ministry of Energy, 1 member of the general public and 1 representative of the mass media. The research was supported by documents, books, journal papers, research and reports. Data were collected using an in-depth interview form and analyzed through descriptive analysis.

The results showed that (1) patterns of movement were using social media, organizing protest demonstrations and debating with the government; (2) there are 3 arguments as follows: the defects of the system of concession, the impact on environment and community, and the transparency of data disclosure from government agencies; and (3) use of social media combined with protest movements in the real world resulted in making the Ministry of Energy adjust related policy periodically. As a result, on February 26, 2015 the Ministry of Energy announced its decision to defer the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round for exploration blocks onshore and in the Gulf of Thailand.

**Keywords:** Political Movements, Petroleum Concession, Energy, Opposition Groups, Policy of Opening the 21<sup>st</sup> Petroleum Concession Bidding Round

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	4
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	4
ขอบเขตของการวิจัย .....	5
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	8
แนวคิดนโยบายสาธารณะ .....	8
แนวคิดการเมืองภาคประชาชน .....	20
แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม .....	29
แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน .....	39
ระบบสัมปทานปิโตรเลียม .....	48
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	58
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	63
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	63
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	64
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	64
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	65
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	66
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ .....	66
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	67

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
รูปแบบการเคลื่อนของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21.....	67
ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21.....	79
การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย การเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21.....	85
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	93
สรุปการวิจัย .....	93
อภิปรายผล .....	98
ข้อเสนอแนะ .....	102
บรรณานุกรม .....	105
ภาคผนวก .....	111
ก แบบสอบถาม .....	112
ข ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง การยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม สำหรับแปลงสำรวจบนบกและในทะเลอ่าวไทย .....	119
ค ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง ยกเลิกประกาศการยื่นคำขอสิทธิสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกและในทะเลอ่าวไทย .....	126
ประวัติผู้ศึกษา .....	128



## สารบัญตาราง

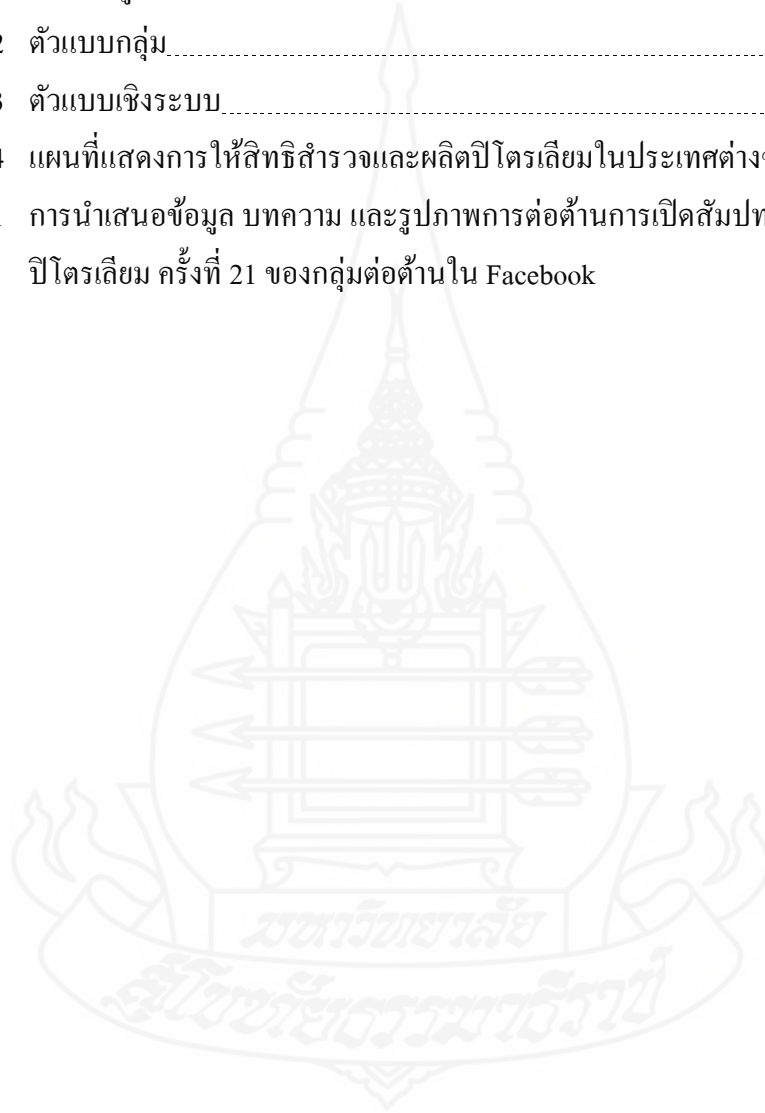
หน้า

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงกลไกการจัดเก็บรายได้ของระบบ Thailand I และ Thailand III ..... 56



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิด.....	4
ภาพที่ 2.1 ตัวแบบผู้นำ.....	16
ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกลุ่ม.....	17
ภาพที่ 2.3 ตัวแบบเชิงระบบ.....	19
ภาพที่ 2.4 แผนที่แสดงการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศต่างๆ.....	52
ภาพที่ 4.1 การนำเสนอข้อมูล บทความ และรูปภาพการต่อต้านการเปิดสัมปทาน ปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของกลุ่มต่อต้านใน Facebook	70



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก การให้ความสำคัญกับปริมาณการสำรองปิโตรเลียมในประเทศจึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพราะนั่นหมายถึง การที่ประเทศจะมีพลังงาน เช่น น้ำมันดิบ หรือก๊าซธรรมชาติใช้กันได้อีกที่ปี และจะมีวิธีการอย่างไรในการวางแผนกำหนดทิศทางเรื่องพลังงานของประเทศในอนาคต ซึ่งทรัพยากรพลังงานถือได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและส่งผลต่อการพัฒนาประเทศของไทย นอกจากนี้ ปิโตรเลียมยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดรายได้ส่งออก รายได้แก่รัฐบาล การจ้างงาน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี อีกด้วย

โดยสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น กระทรวงพลังงาน รายงานว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องนำเข้าพลังงานเกินกว่าร้อยละ 55 ของความต้องการใช้ใน ภาพรวม คิดเป็นมูลค่าปีละกว่า 1.44 ล้านล้านบาท โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นเชื้อเพลิงหลักที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า (ร้อยละ 70 ของไฟฟ้าผลิตได้จาก โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง) ซึ่งนับวันจะมีความต้องการใช้เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ปริมาณสำรองที่มีอยู่กลับลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ยังคงมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อส่งเสริมความ มั่นคงทางพลังงานจึงต้องนำเข้าพลังงานทั้ง น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน ในปริมาณที่สูงขึ้น ด้วย ดังนั้น การสำรวจหาแหล่งพลังงานปิโตรเลียมภายในประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานและเศรษฐกิจของประเทศ (กรมเชื้อเพลิง ธรรมชาติ, 2558, น. 2)

การให้สัมปทานเป็นระบบเก่าแก่ที่สุดที่รัฐบาลใช้เพื่อให้สิทธิในการสำรวจและการ ผลิตแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่หนึ่งภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเพื่อนำทรัพยากรปิโตรเลียมของ ประเทศขึ้นมาใช้ประโยชน์ โดยประเทศไทยได้ให้สัมปทานปิโตรเลียมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2505 แก่บริษัทต่างชาติ ต่อมาการสำรวจและผลิตเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่มีการออก พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และได้มีการให้สัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2514 เรื่อยมาจวบจนปัจจุบัน โดยให้สัมปทานทั้งแหล่งบนบก อ่าวไทย และทะเลอันดามัน

และได้มีการผลิตทั้งน้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการให้สัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนอกจากจะเป็นการนำทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ในประเทศ และเพื่อการส่งออกแล้วยังเป็นช่องทางหนึ่งที่รัฐสามารถทำรายได้จากการนำทรัพยากรนี้ขึ้นมาใช้โดยผ่าน “ระบบการคลังปิโตรเลียม” ซึ่งระบบการคลังปิโตรเลียมเกิดขึ้นจากราชบัญญัติปิโตรเลียมและพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียมโดยหลักการแล้วผลประโยชน์ที่รัฐได้รับจากกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมประกอบด้วย ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และผลประโยชน์พิเศษ โดยมีรายละเอียดที่แตกต่างกันภายใต้ระบบ Thailand I, Thailand II และ Thailand III ทั้งนี้เนื่องจากระบบ Thailand II มีลักษณะที่เข้มงวดและจูงใจนักลงทุนได้น้อย ในปัจจุบันจึงไม่มีผู้ขอรับสัมปทานภายใต้ระบบ Thailand II เลย จึงมีเพียงแต่การให้สัมปทานในระบบ Thailand I และ Thailand III เท่านั้น (กวี ติรสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น. 1)

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปิดโอกาสในการสำรวจและนำไปสู่การพัฒนาและผลิตปิโตรเลียมจากการให้เปิดสัมปทานปิโตรเลียมมาแล้ว 20 รอบ โดยการเปิดสัมปทานในครั้งนี้คือรอบที่ 21 ซึ่งถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยได้เว้นว่างจากการเปิดสัมปทานใหม่มาเป็นเวลากว่า 7 ปี (ครั้งที่ 20 เปิดไปเมื่อปี พ.ศ. 2550) และคาดการณ์ว่าปริมาณการสำรองก๊าซธรรมชาติจะลดลง ประกอบกับรัฐบาลได้มีการใช้ระบบการคลังปิโตรเลียมใหม่ คือ ระบบ Thailand III Plus ในการจูงใจนักลงทุนให้เกิดแรงจูงใจเข้ามายื่นขอการสำรวจฯ ในครั้งนี้

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ด้านพลังงานได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในคำแถลงนโยบายรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ในการสนับสนุนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม กล่าวคือ จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับต้นทุนและให้มีภาระภาษีที่เหมาะสมและให้ผู้บริโภคระมัดระวังที่จะไม่ใช้อย่างฟุ่มเฟือย รวมถึงดำเนินการให้มีการสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบรอบใหม่ทั้งในทะเลและบนบก และดำเนินการให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนจากการใช้ฟอสซิลเป็นเชื้อเพลิงและจากพลังงานทดแทนทุกชนิดด้วยวิธีการที่เปิดเผยโปร่งใสเป็นธรรม และเป็นมิตรต่อสถานะแวดล้อมพร้อมทั้งร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาพลังงาน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557, น.10)

อย่างไรก็ตาม มีกระแสความเชื่อความเข้าใจว่า การเปิดสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทยตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐมีความเสียเปรียบเป็นอย่างมาก โดยมีการถกเถียงเกิดขึ้นจากหลายฝ่ายถึงความเหมาะสมของการจัดเก็บรายได้ของรัฐจากทรัพยากรปิโตรเลียมและผลประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐได้รับจากระบบการคลังปิโตรเลียม ซึ่งประเด็นนี้เองภาคประชาชนได้มีการนำเสนอข้อมูลผ่านสื่อและเวทีต่างๆ อย่างต่อเนื่อง โดยภาครัฐได้มีการชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงเป็นระยะๆ ซึ่งต่างฝ่ายต่าง

ชี้แจงโดยไม่ได้มีการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงให้เห็นกันอย่างชัดเจน จึงยังคงมีช่องว่างของข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนความเข้าใจไม่ตรงกันอยู่อีกมากระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ยังความ สับสนให้กับประชาชนทั่วไปที่ได้รับฟังข้อมูลทั้งสองด้าน ส่วนประชาชนที่ได้รับข้อมูลด้านเดียว ก็เกิดความไม่ไว้วางใจต่อภาครัฐเป็นอย่างมาก ทำให้การเปิดสัมปทานในครั้งที่ 21 นี้ได้เกิดความ กังวล การวิพากษ์วิจารณ์ และการแสดงออกของกลุ่มต่างๆ ในการเรียกร้องต่อประเด็นการกำหนด นโยบายเรื่องดังกล่าว กล่าวคือมีทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการเปิดสัมปทาน ปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยได้แสดงออกในรูปแบบของการ เรียกร้องให้มีการชะลอการเปิดสัมปทาน โดยกลุ่มที่ต่อต้านได้มีความสนใจและห่วงใย ผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยได้เรียกร้องให้มีหลักเกณฑ์และกฎหมายในการเปิดสัมปทานที่มี ความเป็นธรรม รอบคอบ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ ตลอดจนเป็นกังวลในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาล โดยกลุ่มต่อต้านที่มี บทบาทสำคัญ คือ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ซึ่งถือได้ว่าเป็น ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ

จากการคัดค้านการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวของ กลุ่มต่อต้านเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเรียกร้องให้ภาครัฐชะลอการเปิด สัมปทานปีโตรเลียมครั้งนี้ออกไปก่อน รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายปีโตรเลียม และการเพิ่มระบบ การให้สำรวจและผลิตปีโตรเลียมแก่ประเทศนอกเหนือไปจากระบบการให้สัมปทานผ่านการ ดำเนินการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยต่อนโยบายดังกล่าว ซึ่งจาก กระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านดังกล่าว ได้นำไปสู่แรงกดดันภาครัฐในการพิจารณา นโยบาย การเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 กระทรวง พลังงานจึงได้มีการตัดสินใจประกาศชะลอการยื่นคำขอลิขิตสำรวจและผลิตปีโตรเลียมสำหรับ แปลงสำรวจบนบกและอ่าวไทย ครั้งที่ 21 ออกไปก่อนจนกว่ามีข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย ปีโตรเลียม และรูปแบบการให้สำรวจและผลิตปีโตรเลียม โดยการวิจัยนี้จะมุ่งศึกษาประเด็นการ เคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ภายใต้มุมมองที่ภาคประชาชนมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างอำนาจใหม่ของประชาชนขึ้นมาให้ได้ เพื่อเป็นพลังทางสังคมที่สำคัญในการมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อไม่ให้อำนาจทางการ เมืองผูกขาดโดยภาครัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านดังกล่าว ถือได้ว่าเป็น การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ได้นำไปสู่กระบวนการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยแบบทางตรงที่มุ่งเปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อให้การถกเถียงกันเหล่านั้นได้กลายเป็น มติสาธารณะที่นักการเมืองในแบบตัวแทนต้องนำไปพิจารณาปรับแก้ไขนโยบาย หรือกฎหมาย

กันต่อไป ตลอดจนยังเปลี่ยนสภาพการเมืองที่การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองมาเป็นการเมืองของพลเมืองหรือการเมืองภาคประชาชน

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงรูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านและประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยจะมุ่งศึกษากรณีการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้าน ได้แก่ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เพื่อนำไปสู่การอธิบายและตอบโจทยปัญหาของการวิจัยดังกล่าว ต่อไป

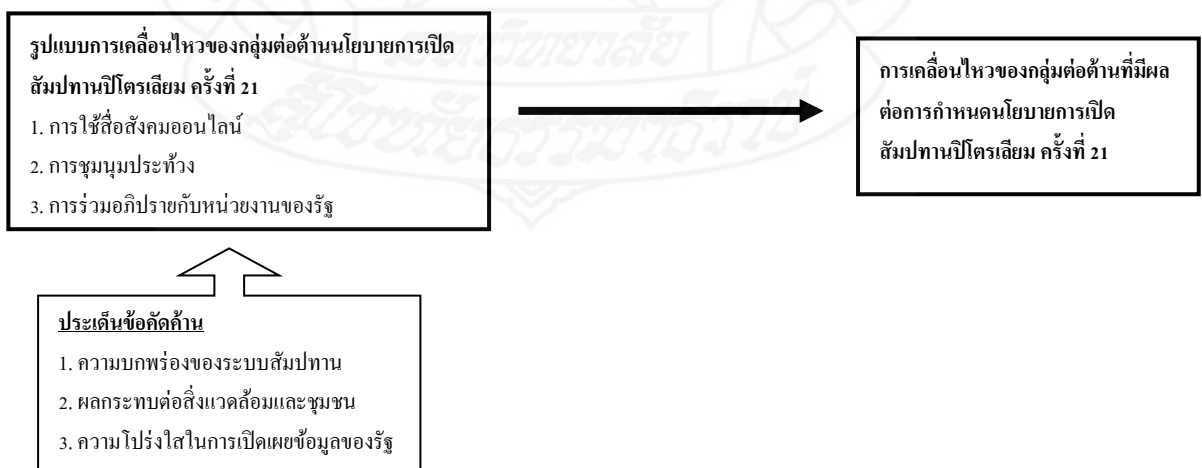
## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

2.2 เพื่อศึกษาประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

2.3 เพื่อศึกษาการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิด

#### 4. ขอบเขตของการวิจัย

##### 4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าของภาคเรียนที่ 1 ของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยแยกประเด็นที่จะทำการศึกษาประกอบด้วย

1. การศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
2. การศึกษาประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
3. การศึกษาค้นคว้าของภาคเรียนที่ 1 ของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

##### 4.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

4.2.1 ประชากร ได้แก่ กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยการวิจัยครั้งนี้มีทั้งหมด 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 คือ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐ คือ กระทรวงพลังงาน

กลุ่มที่ 3 กลุ่มคนภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21 คือ ประชาชนทั่วไป และสื่อมวลชน

4.2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 11 คน ประกอบไปด้วย

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย	จำนวน 2 คน
มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค	จำนวน 2 คน
เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน	จำนวน 4 คน
ประชาชนทั่วไป	จำนวน 2 คน
สื่อมวลชน	จำนวน 1 คน

### 4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

ช่วงเวลาที่ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ คือนับตั้งแต่มีการรวมตัวกันเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทาน ครั้งที่ 21 เนื่องมาจากกระทรวงพลังงานได้มีการวางแผนในการเปิดสัมปทาน ครั้งที่ 21 ในปี พ.ศ. 2557 จนถึงการประกาศยกเลิกการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558

## 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การให้สัมปทาน หมายถึง การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขตามที่รัฐกำหนด

5.2 ปิโตรเลียม หมายถึง สารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจากซากพืชซากสัตว์ที่ทับถมอยู่ร่วมกับตะกอนทั้งบนบกและในทะเลมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ซากสิ่งมีชีวิตเหล่านี้จะถูกแบคทีเรียและเชื้อราเปลี่ยนสภาพให้กลายเป็นอินทรีย์วัตถุและถูกความร้อน ความดันใต้ผิวโลก เปลี่ยนเป็นสารประกอบไฮโดรคาร์บอน ที่เรียกว่า “ปิโตรเลียม” (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2558, น. 11)

ปิโตรเลียม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. น้ำมันดิบ (Crude Oil) มีสถานะเป็นของเหลว มีสีน้ำตาลถึงสีดำ
2. ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas) มีสถานะเป็นก๊าซ หรือ ไอบริสุทซ์ ไม่มีสี ไม่มีกลิ่น
3. ก๊าซธรรมชาติเหลว (Condensate) มีสถานะเป็นก๊าซธรรมชาติเมื่ออยู่ในแหล่งกักเก็บใต้ผิวโลกที่มีอุณหภูมิและความดันสูง เมื่อขึ้นมาสู่พื้นผิวโลกที่มีอุณหภูมิและความดันที่ต่ำกว่าจึงเปลี่ยนสถานะกลายเป็นของเหลว

5.3 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หมายถึง เครือข่ายภาคประชาชนที่มีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แก่ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

5.4 รูปแบบการเคลื่อนไหว หมายถึง แนวทางหรือวิธีการในการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคในการคัดค้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

5.5 ประเด็นข้อคัดค้าน หมายถึง ข้อคัดค้านต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยและมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค



5.6 สื่อสังคมออนไลน์ หมายถึง สื่อที่ผู้ส่งสารแบ่งปันสาร ซึ่งอยู่ในรูปแบบต่างๆ ไปยังผู้รับสารผ่านเครือข่ายออนไลน์ โดยสามารถโต้ตอบกันระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร หรือผู้รับสารด้วยกันเอง ซึ่งสามารถแบ่งสื่อสังคมออนไลน์ออกเป็นประเภทต่างๆ ที่ใช้กันบ่อยๆ คือ บล็อก (blogging) และ ไมโครบล็อก (microblogging) เครือข่ายสังคมออนไลน์ (social networking) และการแบ่งปันสื่อทางออนไลน์ (media sharing) (คณะกรรมการการทหาร, 2555, น.1-2)

5.7 การชุมนุมประท้วง หมายถึง รูปแบบการรวมตัวกันของกลุ่มต่อต้านเพื่อการแสดงออกให้เห็นว่า คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

5.8 การร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หมายถึง รูปแบบการเคลื่อนไหวที่กลุ่มต่อต้านเข้าไปร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อปรึกษาหารือถึงแนวทาง ข้อเสนอแนะ แก้ปัญหา หรือเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะความคิดเห็นกันระหว่างกลุ่มต่อต้านและหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

5.9 ความโปร่งใส หมายถึง การทำให้กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างเปิดเผย ประกอบไปด้วย การให้ข้อมูลทางด้านพลังงานและข้อมูลของสัมปทานปิโตรเลียม และการเปิดเผยข้อมูลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

5.10 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย หมายถึง รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงรูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

6.2 ทำให้ทราบถึงประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

6.3 ทำให้ทราบถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดการเมืองภาคประชาชน
3. แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม
4. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน
5. ระบบสัมปทานปิโตรเลียม
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ

##### 1.1 ความหมาย

สุพัตรา มาศดิตถ์ (2549, น. 4-7) ได้รวบรวมผู้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ไว้หลากหลาย ดังนี้

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่เป็นความแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ

เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือการแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยส่วนรวม บุคคล และองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำต่างๆ ของรัฐบาลไม่ว่าด้านใดย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆ ของสังคมนั้น

ไอรา ชาร์เคนสกี (Ira Sharcansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดสรรบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

เจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย

ศุภชัย ยาวประภาส กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

กุลธร ธนาพงศธร กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อมร รักษาสัตย์ กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ

จากความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวมานี้จะพบว่านักวิชาการแต่ละท่านจะมีแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป อาทิเช่น อมร รักษาสัตย์ และเดวิด อีสตัน จะเน้นประเด็นแนวคิดและการตัดสินใจที่จะดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคม ในขณะที่ศุภชัย ยาวประภาส กุลธร ธนาพงศธร และเจมส์ อี แอนเดอร์สัน จะมองนโยบายสาธารณะในแง่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ส่วนไอรา ชาร์เคนสกี และโทมัส อาร์ คาย จะมองนโยบายสาธารณะในแง่ของกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากประเด็นความสนใจของนักวิชาการแต่ละท่านในการศึกษานโยบายสาธารณะ และจะพบว่าประเด็นเหล่านี้สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะขององค์ประกอบร่วมกันของนโยบายสาธารณะว่าควรประกอบด้วยประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วย การตัดสินใจโดยรัฐในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์
2. แนวทางที่พึงประสงค์ที่เกิดจากการตัดสินใจนั้นจะต้องถูกนำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล
3. การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลจะประกอบด้วยกิจกรรมด้านต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบร่วมกันของนโยบายสาธารณะที่กล่าวมาแล้ว อาจสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐตัดสินใจเลือกที่จะทำหรือไม่กระทำโดยมีเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

## 1.2 ลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543, น. 26-27)

1. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้างๆ (a guide of action) ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล หรือข้าราชการระดับสูง (ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย) โดยนโยบายจะเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดหรือค่อนข้างนามธรรมเพื่อให้ข้าราชการประจำแปลงเป็นรูปธรรมก่อนนำไปปฏิบัติ ซึ่งอาจจะกระทำในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการก็ได้ สำหรับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้น คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลาง หมายถึง คณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยทุกกระทรวงและทบวงทุกส่วนของรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถตัดสินใจดำเนินกิจการของตนเองตามกฎหมาย นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานการปกครองในรูปแบบพิเศษอื่นๆ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. มีวัตถุประสงค์แน่นอนไม่อย่างใดอย่างหนึ่ง วัตถุประสงค์ หมายถึง สิ่งที่ผู้ตัดสินใจจะให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่คตินั้นจะต้องชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือปฏิบัติได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา โดยผู้ออกนโยบายจะต้องมีความตั้งใจจริงที่จะให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าการกำหนดนโยบายออกมาเพื่อตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีความจริงใจและจริงจังที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ก็ไม่ถือเป็นนโยบายสาธารณะ

ทินพันธ์ นาคะตะ (2525, น. 135) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะมีสิ่งที่สำคัญ 2 ประการ คือ แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล และโครงการที่สำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว สิ่งเหล่านี้ย่อมรวมไปถึงสถาบันต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ และกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้เห็นนโยบายสาธารณะมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองสิ่งนี้เองจะเป็นเครื่องชี้ว่าสังคมใดมีพัฒนาการทางการเมืองอยู่ในระดับใด เพราะสังคมที่เจริญแล้วจะมีสถาบัน โดยเฉพาะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและรองรับว่านโยบายนั้นๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำในรูปแบบ

สถาบันมากกว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวของใครคนใดคนหนึ่ง และส่วนมากจะออกมาในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือคำสั่ง เป็นต้น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2556, น. 85-86) ได้แบ่งนโยบายสาธารณะตามลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ 3 รูปแบบ คือ

1. นโยบายดูดซับทรัพยากร (extraction) ระบบการเมืองทำงานได้โดยอาศัยทรัพยากรสนับสนุนทรัพยากรดังกล่าว ได้แก่ กำลังคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี เป็นต้น ยังมีแรงกดดันต่อระบบการเมืองมากเท่าใด ระบบการเมืองก็ยิ่งต้องการทรัพยากรสนับสนุนมากเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดสงครามระบบการเมืองจำเป็นต้องเกณฑ์ประชากรเข้าร่วมสนับสนุนการรบ เป็นต้น แม้ในช่วงที่ไม่มีสงครามหลายประเทศยังมีการเกณฑ์ทหารเพื่อสนับสนุน โดยฝึกร่วมพร้อมสำหรับเวลาที่ต้องการ โดยทั่วไปรูปแบบของนโยบายที่ใช้กันมากในยามปกติ ได้แก่ นโยบายภาษีอากร และนโยบายการกู้ยืมเงินเพื่อระดมเงินมาใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ

2. นโยบายแจกจ่ายทรัพยากร (distribution) เป็นนโยบายที่ตรงกันข้ามกับนโยบายแรก กล่าวคือ รัฐบาลต้องมีนโยบายแบ่งสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชนด้วย นโยบายแบ่งปันปันส่วนหรือนโยบายแจกจ่ายทรัพยากรนี้ หมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐจัดสรรเงิน วัสดุ บริการ การยกย่อง และโอกาสให้แก่บุคคลหรือกลุ่มในสังคม ตัวอย่างเช่น นโยบายดูแลผู้เจ็บป่วยและผู้สูงอายุ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ในประเทศสวัสดิการนโยบายแจกจ่ายทรัพยากรเหล่านี้เป็นนโยบายสำคัญ คือ รัฐบาลมีส่วนสำคัญในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนเองในเกือบทุกเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพอนามัย การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม เป็นต้น โดยประชาชนแทบไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ (แต่ทรัพยากรที่รัฐเรียกเก็บจากประชาชนก็สูงตามไปด้วยเช่นกัน)

3. นโยบายจัดระเบียบ (regulation) เป็นนโยบายในลักษณะของการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มคนในสังคม นโยบายลักษณะนี้กำหนดแบบแผนพฤติกรรมบางอย่างหรือห้ามพฤติกรรมบางอย่างหากมีการละเมิดผู้กระทำผิดก็ต้องถูกลงโทษ นอกจากการลงโทษแล้วรัฐยังอาจใช้แนวทางจูงใจหรือให้รางวัลสำหรับพฤติกรรมที่ต้องการ เช่น ใช้มาตรการลดภาษีให้รางวัลยกย่องชมเชย เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษีสูงสำหรับบุหรี่และเหล้า การจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย การกักขังผู้ต้องสงสัย การปรับผู้ทิ้งขยะในลำน้ำ เป็นต้น ยิ่งสังคมเจริญมากเท่าไร การกระทบกระทั่งระหว่างบุคคลในสังคมยิ่งก่อความจำเป็นให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง โดยการออกกฎเกณฑ์ที่เน้นการจัดระเบียบมากขึ้นเท่านั้น ตัวอย่างเช่น เมื่อสังคมกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมการผลิต รัฐก็ต้องเข้าเกี่ยวข้องกับภาระต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ความ

ปลอดภัย แรงงาน หรือการผูกขาด เป็นต้น โดยรัฐบาลแต่ละแห่งก็มีแนวทางกำหนดนโยบายการจัดระเบียบ การป้องกันควบคุม หรือการปราบปรามลงโทษแตกต่างกันไป

โดยสรุป ลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติกว้างๆ ที่มีวัตถุประสงค์แน่นอน ชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือปฏิบัติได้เพื่อแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา โดยอาจเป็นนโยบายในลักษณะของการดูแลสุขภาพ การแจกจ่ายทรัพยากร หรือการจัดระเบียบ เป็นต้น

### 1.3 กระบวนการและขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ ประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน คือ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2544)

#### 1.3.1 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formation)

เป็นขั้นตอนแรก เพื่อตอบคำถามว่า ทำไมจึงต้องมีนโยบายสาธารณะในเรื่องนั้นๆ โดยการก่อตัวมักจะเริ่มจากปัญหาสาธารณะ (public problem) ของพื้นที่ซึ่งหากมีผลกระทบต่อประเทศก็จะถูกหยิบยกเป็นปัญหาระดับชาติ (policy issue) อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันหรืออาจจะเป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ การก่อตัวอาจจะเริ่มโดยนวัตกรรมที่มีอยู่ และจะพัฒนาต่อเพื่อประโยชน์ต่อไปอย่างไร สำหรับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะอาจใช้วิธีการร่วมกัน คือ การคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์ การระบุและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการวิเคราะห์สาเหตุ เป็นต้น

#### 1.3.2 การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (Public Policy Alternative Development and Decision Making)

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนของการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับที่มาของข้อเสนอ นโยบาย การเกิดขึ้น หรือการก่อตัวของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย หรือสาเหตุที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลสนใจในการกำหนดนโยบายบางนโยบายแต่กลับไม่สนใจในนโยบายอื่นๆ รวมถึงศึกษาถึงที่มาของขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบายเลือกใช้ในการกำหนดนโยบาย โดยคำถามในขั้นตอนนี้คือ ปัญหาหรือสถานการณ์ที่มีอยู่จะมีทางเลือกเชิงนโยบายอะไรบ้างในการพัฒนาหรือแก้ปัญหา และจะเลือกทางเลือกใด ที่มาของทางเลือกนโยบายมีลักษณะสำคัญ คือ ต้องมีจินตนาการ (imagination) ต้องมีความคิดสร้างสรรค์ (creativity) และเป็นนวัตกรรม (innovation)

### 1.3.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

เป็นขั้นตอนในการแสวงหากลไกที่จะเปลี่ยนตัวนโยบายที่เป็นอักษรไปสู่การปฏิบัติหรือการกระทำให้ได้ รวมไปถึงการพิจารณาหาหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเป็นผู้รับตัวนโยบายไปดำเนินการ บังคับใช้ หรือทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้การแสวงหากลไกหรือหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของตัวนโยบาย โดยปัญหาใหญ่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ ที่ผ่านมามีนโยบายที่นำไปปฏิบัติจริงไม่ได้เป็นส่วนใหญ่ คำถามสำคัญ คือ จะมีกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานได้อย่างไร จึงควรจะต้องมีกระบวนการทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน มีตัวบ่งชี้ถึงระดับความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและตามนโยบาย องค์ความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในขั้นตอนนี้ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการควบคุมการดำเนินงานตามแผนงาน เป็นต้น

### 1.3.4 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาถึงสาเหตุที่จะทำให้นโยบายหนึ่งๆ ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว กล่าวคือ เป็นความพยายามที่จะหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เห็นนโยบายสามารถตอบโจทย์หรือแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด และในทางกลับกันในบางครั้งการประเมินผลนโยบายก็เป็นการหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เห็นนโยบายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือเป็นนโยบายที่ผู้คนไม่ยอมรับและปฏิบัติตาม ส่วนใหญ่กระบวนการประเมินมักเป็นการประเมินโครงการหรือแผนงาน ส่วนการประเมินผลเชิงนโยบายพบได้น้อย จึงมักไม่มีหลักฐานให้ทราบถึงระดับของความสำเร็จหรือเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลอาจมีหลายวิธี เช่น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ การประเมินตาม CIPP-Model ซึ่งจะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์

### 1.3.5 ความต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance Succession & Termination)

เป็นขั้นตอนการพิจารณาผลสะท้อนกลับของนโยบายเป็นการพิจารณาการตอบสนองของกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางตรงและทางอ้อม หรือจะโดยตั้งใจหรือไม่ ตั้งใจจากนโยบาย ผลสะท้อนกลับจะนำไปสู่ทางเลือกของนโยบายใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ การเลือกตัดสินใจว่าจะยุตินโยบาย การดำเนินนโยบายต่อโดยมีการปรับปรุงแก้ไข หรือการมีนโยบายใหม่ กรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไก การดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

หากนโยบายสาธารณะนั้นไม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องหานโยบายสาธารณะอื่นเพื่อทดแทน หรือยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการย้อนกลับ (feedback)

#### 1.4 ลักษณะที่ดีของนโยบายสาธารณะ

วชิรวัชร งามละม่อม (ม.ป.ป.) อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดี คือ เป็นนโยบายที่มีกระบวนการสลับซับซ้อน มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยจะต้องไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้ปกครองประเทศ และไม่บั่นทอนความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยนโยบายสาธารณะที่ดีจะมีองค์ประกอบต่างๆ มากมาย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกัน มีลักษณะเป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่งที่น่าไปสู่แนวทางปฏิบัติที่สำคัญๆ และมีการกระทำต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมา การกระทำดังกล่าวนี้มุ่งที่จะกระทำในอนาคต เพื่อความสำเร็จของนโยบาย นั่นคือ ผลประโยชน์ของชาติ หรือของประชาชนจำนวนมากไม่ใช่เฉพาะเพียงเพื่อผลประโยชน์เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

นอกจากนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2551) ได้มีความเห็นว่า ลักษณะของนโยบายที่ดีต้องประกอบไปด้วย การมีองค์ความรู้สนับสนุนอย่างเพียงพอ โปร่งใส การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างเป็นธรรม และการมีกระบวนการประเมินนโยบาย

ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่ดี คือ ลักษณะของกระบวนการที่มีการจัดทำนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีกระบวนการศึกษาปัญหาต่างๆ อย่างมีระบบ เปิดกว้างให้ตอบรับและตอบสนองต่อความคิดและข้อเสนอแนะใดๆ ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หน่วยงานและองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทุกภาคส่วน โดยยึดโยงถึงผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และควรมีพัฒนาการการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายต่างๆ โดยตรงอีกด้วย ตลอดจนกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดีจะต้องครอบคลุมถึงการระบุหรือวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งนำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และความสุขของประชาชนทั้งหมด

#### 1.5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะมีผู้เกี่ยวข้องมากมายทั้งในส่วนที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ผู้ส่งเสริมสนับสนุนหรือคัดค้าน และผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ สามารถแจกแจงได้ ดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2556, น. 87)



**1.5.1 ผู้ริเริ่มนโยบาย** อาจเป็นตัวผู้กำหนดนโยบายซึ่งต้องการแก้ปัญหาหรือพัฒนาเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเป็นการริเริ่มส่วนตัว หรืออาจได้รับการกดดัน เรียกร้อง หรือแนะนำจากผู้อื่นซึ่งอาจเป็นผู้ประสบปัญหา ที่ปรึกษา คนใกล้ชิด หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

**1.5.2 ผู้กำหนดนโยบาย** ได้แก่ ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการหรือตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ผู้กำหนดนโยบายอาจเป็นผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา กรรมการ) หรือฝ่ายตุลาการ (ผู้พิพากษา) ระดับต่างๆ ก็ได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสังคม การกำหนดนโยบายมักแสดงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีการแถลงอย่างเป็นทางการ

**1.5.3 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้เกิดผล ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการ ซึ่งขึ้นกับระดับของนโยบายสาธารณะที่กำหนด ส่วนใหญ่หน่วยปฏิบัติมักเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งรับผิดชอบตามสายงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

**1.5.4 ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย** ได้แก่ ผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากนโยบาย เช่น นโยบายสร้างเขื่อนมีทั้งผู้ที่ต้องโยกย้ายถิ่นที่อยู่ออกจากบริเวณน้ำท่วม และผู้ได้รับประโยชน์จากไฟฟ้า

**1.5.5 ผู้ส่งเสริม สนับสนุน หรือคัดค้านนโยบาย** บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม ที่น่าสนใจคือแม้ไม่ได้รับผลกระทบแต่ก็อาจมีผู้เข้าร่วมสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายได้ เช่น กลุ่มองค์กรเอกชน รัฐบาลต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

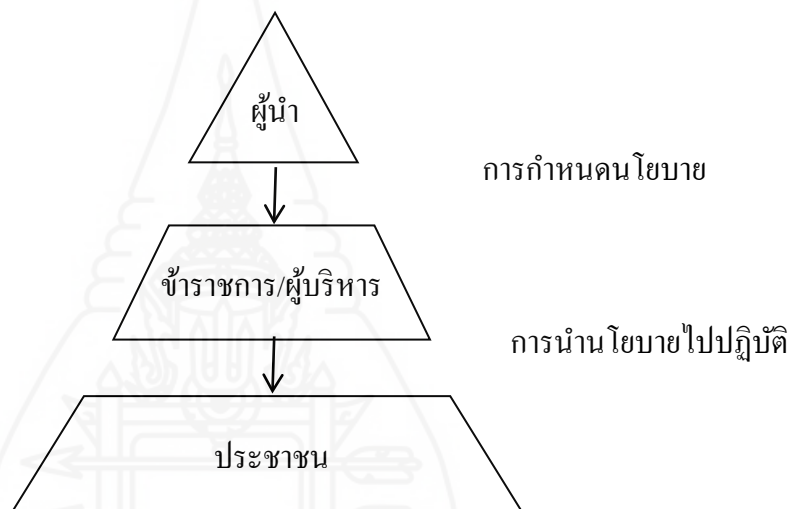
## 1.6 ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

การจัดทำนโยบายสาธารณะของแต่ละประเทศ สะท้อนค่านิยม วัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคม และสถาบันที่สำคัญของประเทศนั้นๆ โดยการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะจะมีแนวทางรูปแบบ (model) ที่หลากหลายเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการวิจัยนี้จะได้ยกตัวอย่างตัวแบบนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่สามารถนำมาอธิบายต่อการวิจัยการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย การเปิดสัมมนาปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ดังนี้

### 1.6.1 ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับบทบาทผู้นำที่มีอำนาจทางการเมืองและใช้อำนาจในทางการบริหารประเทศ โดยประชาชนจะเชื่อมั่นในการเป็นผู้นำและการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมของผู้นำ ซึ่งจะใช้ได้ดีกับการวิเคราะห์นโยบายของประเทศที่ปกครองระบอบอำนาจนิยม

ซึ่งประชาชนชั้นชอบในตัวผู้นำ ยกตัวอย่างเช่น เมียนมา กัมพูชา และประเทศคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยม ซึ่งผู้นำจะคิดแทนโดยไม่สนใจประชาชน โดยคนในสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ คนส่วนน้อยที่มีอำนาจ คือ ชนชั้นปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง และคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจ โดยคนส่วนน้อยจะมีอำนาจในการจัดสรรค่านิยม (value) ของสังคม และเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคม ส่วนคนชั้นต่ำกว่าจะเข้ามาถึงจุดนี้ต้องใช้เวลาานทั้งนี้ นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน หากแต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำเป็นสำคัญ (ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 48)



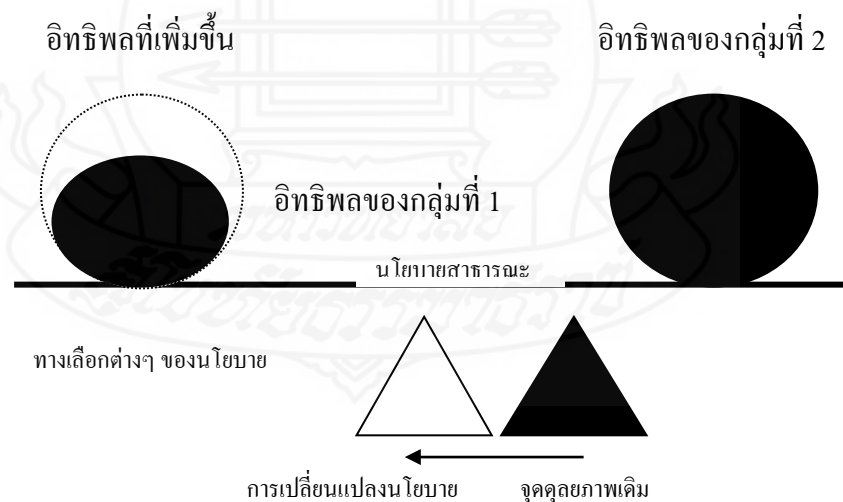
ภาพที่ 2.1 ตัวแบบผู้นำ

ที่มา: Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy* (5<sup>th</sup> ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall. p. 15. (อ้างใน ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 48)

**1.6.2 ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)**

ตามตัวแบบกลุ่ม นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สร้างคุณภาพสำหรับกลุ่มต่างๆ ในสังคม กลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากย่อมได้เปรียบ เนื่องจากนโยบายสาธารณะย่อมโน้มเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มดังกล่าว อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม (size) จำนวนสมาชิกในกลุ่ม (number) ความมั่งคั่ง (wealth) ความแข็งแกร่งขององค์การ (strength) ภาวะผู้นำ (leadership) ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใดๆ ขององค์ประกอบของกลุ่มจะส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย

ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย (pluralist society) ซึ่งกลุ่มต่างๆ ในสังคมมีหลากหลายและมากมาย เมื่อประชาชนแต่ละคนมุ่งหวังประโยชน์ร่วมกัน ก็เข้าไปรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และพยายามแสดงพลังหรืออิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตน ดังนั้น นโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากการต่อรอง (bargaining) การประนีประนอม (compromising) ระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ชินยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 50)



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกลุ่ม

ที่มา: Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy* (5<sup>th</sup> ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall. p. 27. (อ้างใน ชินยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 51)

จากภาพจะเห็นลักษณะสำคัญของตัวแบบกลุ่ม ซึ่งจากตัวแบบดังกล่าวมีกลุ่มอิทธิพลสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สอง ซึ่งได้พยายามต่อรองเพื่อให้กลุ่มตนได้รับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะมากที่สุด แต่เนื่องจากกลุ่มที่สองมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มที่หนึ่ง ดังนั้น กลุ่มที่สองจึงสามารถใช้อำนาจต่อรองเพื่อให้ได้ประโยชน์จากนโยบายสาธารณะมากกว่ากลุ่มที่หนึ่ง นโยบายสาธารณะจึงสร้างความสมดุลระหว่างกลุ่มทั้งสองได้ แต่ในกรณีที่กลุ่มที่หนึ่งมีอำนาจมากหรืออิทธิพลเพิ่มมากขึ้น นโยบายสาธารณะย่อมจะเปลี่ยนแปลงโน้มเอียงไปหากกลุ่มที่มีอิทธิพลเพิ่มขึ้น ดังนั้นจุดดุลยภาพจึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

### 1.6.3 ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

ตัวแบบนี้มุ่งพิจารณาว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลต่างๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร่องต่อระบบนั้น โดยถือว่าระบบการเมืองระบบหนึ่งๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะของระบบการเมืองนั้น (policy as system output) ซึ่งหากนโยบายนั้นเหมาะสม ก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองด้วย

สำหรับองค์ประกอบของตัวแบบเชิงระบบ มีทั้งหมด 6 องค์ประกอบ ได้แก่

1) *สภาพแวดล้อม (Environment)* หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่แยกจากระบบ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวิถีปฏิบัติทั้งหลายของรัฐบาลที่มีผลต่อสิ่งนำเข้ากระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และผลของการให้บริการ

2) *สิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ (Inputs)* หมายถึง ข้อเรียกร้อง (demand) หรือความต้องการในการรับบริการทรัพยากรด้านต่างๆ กับแรงสนับสนุน (support) จากนักการเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมวลชนต่างๆ

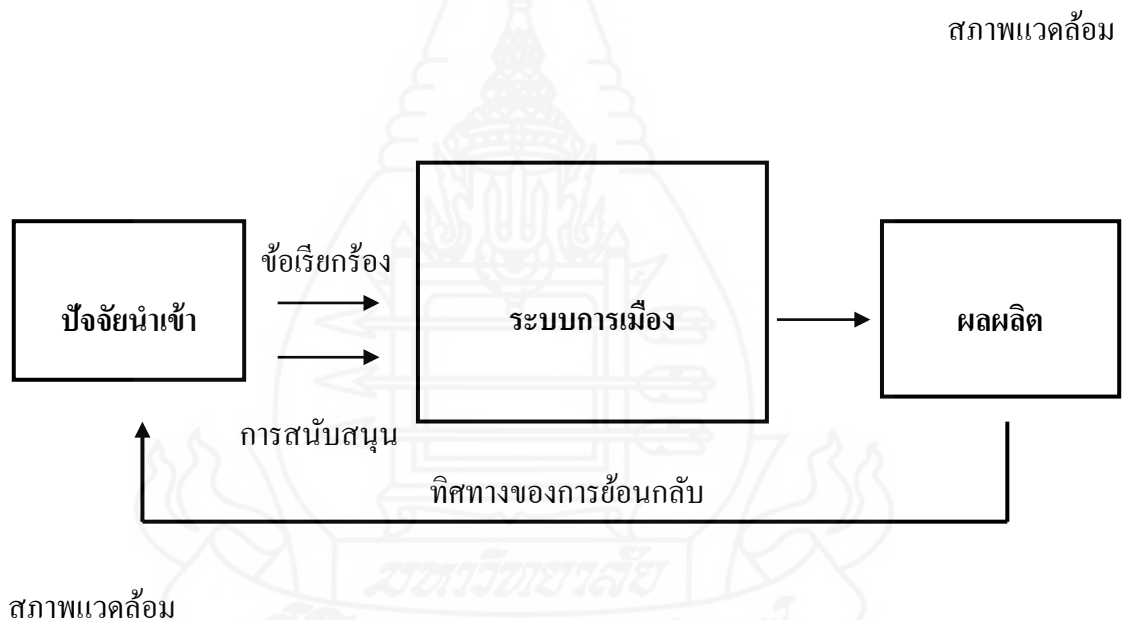
3) *กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process)* หมายถึง โครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยราชการทั้งหมด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิถีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการบริหารที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่นำเข้าให้เป็นนโยบาย ดังนั้นกระบวนการเปลี่ยนแปลงจึงได้แก่ วิธีการที่ระบบใช้ในการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้ออกมาเป็นปัจจัยนำออก โดยหากพิจารณาระบบการเมืองแล้วจะพบว่าปัจจัยนำเข้า คือ ข้อเรียกร้อง และพลังสนับสนุนจะถูกแปรรูปออกมาเป็นนโยบายสาธารณะซึ่งจะถูกนำไปปฏิบัติต่อไป

4) *นโยบายอันเป็นผลผลิต (Policy Outputs)* หมายถึง การตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตอำนาจ (ทั้งทางด้านกฎหมายและการเมือง) ของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

การตัดสินใจเหล่านั้นเกี่ยวกับเรื่องของตัวบุคคล ค่าใช้จ่าย รายละเอียดของโครงการ ตลอดจนกฎระเบียบ ข้อบังคับในการให้บริการต่างๆ

5) ผลของการใช้บริการ (Service Performance) หมายถึง ผลทั้งหลายอันเกิดจากปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างส่วนที่นำเข้านโยบายและอิทธิพลของสภาพแวดล้อม ผลของการให้บริการนี้วัดโดยเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่เป็นระบบผลิตรายการ ผลกระทบของสิ่งนั้น ตลอดจนประโยชน์จริงๆ ที่ได้รับเกิดขึ้นในสังคม

6) ทิศทางของการย้อนกลับ(Feedback) หมายถึง การยอมรับสภาพแวดล้อมความเป็นจริงว่านโยบายทั้งหลายย่อมมีผลกระทบทั้งที่ตั้งใจ และไม่ตั้งใจต่อองค์ประกอบภายในทั้งหมดของระบบซึ่งผลกระทบนี้แต่ละเรื่องอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและทางลบ (ชั้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 52-54)



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบเชิงระบบ

ที่มา: Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy* (5<sup>th</sup> ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall. p. 41. (อ้างใน ชั้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 55)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจวางแนวทางแบบกว้างๆ ในการแก้ไขปัญหา หรือการสนองความต้องการ โดยใช้กระบวนการทางการเมืองที่มีลำดับของกิจกรรมดำเนินไปตามขั้นตอนที่มีลักษณะเป็นพลวัต และส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ตลอดจนจะมีกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งหัวใจสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะอยู่ที่การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำ ตลอดจนมีวิธีการดำเนินงานในการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก เพื่อให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะนำไปใช้ประกอบในการสร้างความเข้าใจเพื่อการอธิบายถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21 ต่อไป

## 2. แนวคิดการเมืองภาคประชาชน

### 2.1 ความหมาย

การเมืองภาคประชาชน คือ การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง หรือมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเทศ โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานราชการ การเมืองภาคประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งย้าแนวคิดที่ว่า “การเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง” และได้มีนักวิชาการได้ให้คำนิยาม การเมืองภาคประชาชนไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

จุฬารัตน์ เดิมผล (2554, น. 11-12) ได้รวบรวมความหมายที่นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเมืองภาคประชาชน ดังนี้

นายแพทย์ประเวศ วะสี ให้ความหมาย การเมืองภาคประชาชนหรือการเมืองภาคพลเมือง หมายถึง พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การวางแผนและขับเคลื่อนการพัฒนา และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ ได้ให้นิยามคำว่า การเมืองภาคประชาชน หมายถึง การเมืองที่ภาคประชาชนส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เป็นการเมืองที่ประชาชนออกรัฐสภามีบทบาทและเข้าใจถึงอำนาจโดยตรงในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะต่างๆ และการเข้าถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยไม่ต้องผ่านการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งหมายถึงต้องสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยทางตรงให้เกิดขึ้น เพื่อกำกับ และกำหนด

ทิศทางการเคลื่อนไหวของประชาชนมากกว่าฝากความหวังและพึ่งพาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเพียงอย่างเดียว

สมคิด ศรีสังคม กล่าวถึง การเมืองภาคประชาชนว่า เป็นการเมืองที่ประชาชนทุกคนต้องตื่นตัวทางการเมือง ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม หรือคัดค้าน นักการเมืองที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ประชาชนควรจัดตั้งองค์กรให้เข้มแข็งให้ได้ ครอบคลุมที่องค์กรประชาชนเข้มแข็ง อำนาจทางการเมืองทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการก็จะลดลง ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

ชัยวัฒน์ สุรวิชัย กล่าวถึง การเมืองภาคประชาชนว่า แนวคิดการเมืองภาคประชาชนเป็นแนวคิดนอกระบบ ที่อาศัยระบบประชาธิปไตยโดยตรงเป็นแนวทาง ซึ่งแนวคิดการเมืองภาคประชาชน คือ การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ขององค์กรเอกชนขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เพราะการเมืองภาคประชาชนมีความหมายกว้างขวางและมากกว่าการเมืองแบบเลือกตั้งที่ถือเป็นประชาธิปไตยตัวแทน เพราะ หนึ่ง เป็นการใช้อำนาจของประชาชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศสอง เป็นการใช้อำนาจธิปไตยโดยตรงของประชาชน และสาม เป็นเรื่องของกระบวนการทั้งระบบ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ ซึ่งทำให้เป็นการยกระดับความคิดประชาธิปไตย และเป็นการพัฒนาสมาชิกของสังคมให้มีคุณภาพ และจะทำให้สังคมมีคุณภาพตามมา อันจะเป็นการเสริมฐานะและบทบาทของประชาธิปไตยให้มั่นคงถาวร

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2548, น. 36) การเมืองภาคประชาชน คือ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานของราชการ การเมืองภาคประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งยังเป็นแนวคิดที่ว่าการเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2552, น. 140) อธิบายว่า การเมืองภาคประชาชน หมายถึง การเมืองแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (participatory democracy) ซึ่งครอบคลุมถึงการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจการสาธารณะ และการเคลื่อนไหวของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เพื่อแสดงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนหรือเพื่อยับยั้งการกระทำของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา

โดยเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2552, น. 169) ยังได้ให้ประเด็นหลักทางความหมายของการเมืองภาคประชาชนที่พ้องหรือสัมพันธ์กับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน โดยสามารถนำมาอธิบายการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในคำนิยามที่ว่า การเมืองภาคประชาชน หมายถึง การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานะครอบงำของรัฐ รวมทั้ง

เพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง รวมถึงคำนิยามในกรอบที่กว้างขึ้นที่ว่า การเมืองภาคประชาชน คือ ปฏิบัติการโต้ตอบการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นกิจกรรมถ่วงดุลอิทธิพลการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน โดยการเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการใช้อำนาจโดยตรงโดยประชาชนหมู่เหล่าต่างๆ ที่มากกว่าการเลือกตั้ง และไม่น้อยไปกว่าการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ตลอดจนตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อตน

## 2.2 ลักษณะของการเมืองภาคประชาชน

ได้มีนักวิชาการสรุปแนวทางลักษณะของการอธิบายเรื่องเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชนไว้ ดังนี้ (บุญส่ง พิมเพ็ง, 2552, น. 77)

1. การเมืองภาคประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดอุดมการณ์การปกครองแบบประชาธิปไตย การอธิบายบนแนวทางนี้พยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ในทางตรง หรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เช่น การที่ประชาชนใช้สิทธิในการเสนอกฎหมายก็ดี หรือการใช้สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารระดับสูง ก็ถือว่าเป็นการเมืองภาคประชาชนที่เข้าไปเคลื่อนไหวในโครงสร้างทางการเมืองในภาคที่เป็นทางการ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังเป็นอุปสรรค อย่างไรก็ตามกระบวนการในการตัดสินใจสุดท้ายก็ยังอยู่ที่การเมืองในระบบ ซึ่งก็คือ พรรคการเมืองและนักการเมืองต่างๆ

2. การเมืองภาคประชาชน เป็นการที่ประชาชนเข้าร่วมหรือเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองที่เป็นทางการ คือ ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy) การที่ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การให้การสนับสนุนพรรคหรือผู้สมัคร การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นโครงสร้างของระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวทางการอธิบายระบบการปกครองของประเทศพัฒนาในตะวันตกที่มีอิทธิพลทางความคิดทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยจะเป็นบทบาทของประชาชนที่พึงมีในระบบการเมือง

3. การเมืองภาคประชาชนเป็นการที่ประชาชนเข้าร่วมหรือเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการชุมชนท้องถิ่น โดยการดึงเอากลุ่มที่ไม่เป็นทางการหรือกลุ่มที่อยู่นอกโครงสร้างองค์กรทางการเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามส่วนหนึ่งของแนวคิดในการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเป็นความพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่ได้เข้าไปในช่องทางการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความหมายของ “การเมือง” ที่ขยายออกไปจากกรอบการมองทางการเมืองแบบเดิมๆ ที่ครอบงำทางความคิดมาเป็นเวลานาน และลักษณะของการพัฒนาการเมืองในแนวทางนี้ เป็นการเข้า



ไปขยายพื้นที่สาธารณะ (พื้นที่ทางการเมือง) ที่อยู่ในการครอบครองของระบบราชการและระบบอุปถัมภ์มาเป็นเวลานาน

4. การเมืองภาคประชาชน มีลักษณะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ซึ่งการปรากฏตัวของการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดจากแรงกดดันในด้านต่างๆ และเป็นการเคลื่อนไหวที่เป็นปฏิริยาตอบสนองต่อสภาพที่ปัญหาเกิดขึ้นในการเมืองและวิถีชีวิต โดยพยายามที่จะพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งเป็นการขยายตัวภายในของกลุ่มต่างๆ ที่มีการเคลื่อนไหวมาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของโครงสร้างระบบราชการ และระบบการเมืองที่ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้ จึงทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันบ่อยครั้งมากขึ้น อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้มีนัยสำคัญในแง่ของการสร้างสำนึกทางการเมืองอย่างชัดเจนของภาคประชาชน ซึ่งได้กลายเป็นเงื่อนไขใหม่สำหรับการเมืองในระบบเดิม และสอดคล้องกับระบบโครงสร้างในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย โดยแนวคิด “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม” ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงแนวคิดดังกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว จุมพล หนิมพานิช (2550, น. 29-30) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะของการเมืองภาคประชาชน ดังต่อไปนี้

1. เป็นการเมืองแนวใหม่ โดยมีการย้ายศูนย์กลางไปที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งการเคลื่อนไหวนี้ภาคประชาชนจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งความต้องการที่จะกำหนดประเด็นต่างๆ ในสังคม โดยพื้นที่ของการเคลื่อนไหวจะอยู่นอกภาครัฐ (นอกรัฐสภา นอกทำเนียบรัฐบาล นอกศาล นอกองค์กรอิสระกลาง รวมทั้งนอกกฎหมายที่ไม่ชอบธรรม) ในลักษณะประชาชนล้อมรัฐ โดยจะเป็นการเมืองที่มุ่งตอบสนองผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่มีองค์ประกอบสำคัญสามส่วน คือ กลุ่มนักวิชาการเพื่อสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

2. เป็นการสร้างกลุ่ม หรือกระบวนการทางสังคมให้เป็นอำนาจที่สามขึ้นมาแทนที่พรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างรัฐ กับสังคม มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยจะเกิดเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ขัดแย้งใหม่ คือ ภาคสังคม กับรัฐ โดยปฏิเสธการต่อสู้ทางชนชั้น (การยุติการช่วงชิงทางอุดมการณ์ระหว่างชนชั้นกรรมาชีพกับนายทุนในระดับทุนนิยม) ซึ่งมุ่งหวังว่า ภาคสังคมที่อยู่นอกรัฐจะสามารถทำให้รัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ โดยการเมืองภาคประชาชนจะมีรูปแบบของการต่อสู้ที่แปรเปลี่ยนมาจากพลังการต่อสู้ขนาดใหญ่ (พลังปฏิวัติในอดีต) มาเป็นขบวนการแบบใหม่ที่มีการกระจายตัวแบบหลากหลายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือวิกฤตมากมายที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นพลังการต่อสู้ในเชิงปฏิรูป อนุรักษ์ และสังคมสงเคราะห์

โดยมุ่งแก้วิกฤตทางสังคมเป็นสำคัญ ซึ่งเรียกการเคลื่อนไหวใหม่นี้ว่า “การเคลื่อนไหวในปัญหาสังคม”

3. การเมืองภาคประชาชนไม่ใช่สิ่งที่จะมาหักล้างการเมืองของนักการเมือง และในทางกลับกันการเมืองแบบเลือกตั้งก็ไม่ใช่สิ่งที่จะมาทดแทนการเมืองภาคประชาชนได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสองส่วนล้วนเป็นองค์ประกอบถาวรของระบบใหญ่ที่เราเรียกว่า “ระบบประชาธิปไตยการเมืองภาคประชาชน” บทบาทที่สำคัญที่สุด คือ การรวบรวมปัญหาความทุกข์ร้อนต่างๆ ในส่วนของสังคมเสนอต่อผู้รับผิดชอบรัฐบาล ตลอดจนผลักดันให้มีการปรับปรุงประเทศในระดับโครงสร้างและนโยบายต่างๆ รวมทั้งกระบวนการใช้อำนาจของรัฐบาลให้ตั้งอยู่ในทำนองคลองธรรม

4. เป็นการเมืองที่จะต้องเลิกพึ่งพาประชาธิปไตยตัวแทน แต่เป็นการเมืองแนวใหม่ที่เคลื่อนย้ายไปสู่ตัวเป็นตัวแทนให้กับตัวเรา (ไม่ใช่คนอื่นมาแทนเรา) ซึ่งเรียกว่าประชาธิปไตยกึ่ง โดยตรงเป็นการผสมผสานประชาธิปไตยแบบตัวแทนกับประชาธิปไตยทางตรงมาอยู่ในระบบเดียวกัน โดยจะมีการใช้สิทธิเสรีภาพของพลเมือง (เน้นการใช้สิทธิ) ทำการเมืองให้เป็นเรื่องของพลเมือง โดยรัฐธรรมนูญจะต้องมีหลักสำคัญสองประการ คือ การรับรองสิทธิเสรีภาพ การกำหนดหน้าที่พลเมือง และการก่อตั้ง องค์กร กลไก และกระบวนการที่ใช้ในการควบคุม ตรวจสอบ ตัดสินใจในการกระทำขององค์กรทางการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นธรรม และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 2.3 บทบาทและความสำคัญของการเมืองภาคประชาชน

จุมพล หนิมพานิช (2550, น. 30-31) ได้แบ่งบทบาทของการเมืองภาคประชาชนโดยทั่วไปนั้นจะมีบทบาทด้วยกัน 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งจะช่วยจัดการปัญหาที่ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (representative democracy) ก่อขึ้นหรือรับผิดชอบได้ไม่ทั่วถึง ในกรณีนี้จะเท่ากับการโอนอำนาจธิปไตยที่ตกค้างอยู่กับรัฐบาลมาสู่ประชาชนมากขึ้น และเป็นการถ่วงดุลกลไกตลาดที่รับมอบธิปไตยจากรัฐบาลไทยไปแล้วบางส่วน ตลอดจนช่วยขยายระบอบประชาธิปไตยออกไปจากระบบชนชั้นนำไปเป็นระบบที่ประชาชนมีอำนาจจริงมากขึ้น

ประการที่ 2 การเมืองภาคประชาชนโดยธรรมชาติแล้วเป็นขบวนการพหุลักษณะ (pluralistic movement) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชาชนที่มีอัตลักษณ์ หรือเอกลักษณ์ (identity) วิถีชีวิต และผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย จึงไม่อาจยอมรับข้ออ้างความชอบธรรมที่เลื่อนลอย

โดยเฉพาะในนามของธรรมชาติที่เป็นนามธรรมได้ ด้วยเหตุนี้ การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนิยามผลประโยชน์ชาติขึ้นมาใหม่ในลักษณะการรวบรวมผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและไม่ทอดทิ้งผู้ใด สภาพดังกล่าวจะทำให้เกิดกระบวนการสร้างฉันทานุมัติ (consensus) แบบใหม่ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานความชอบธรรมใหม่ในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ และของรัฐบาล

ประการที่ 3 การเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการพัฒนาแบบทางเลือก (alternative development) ซึ่งไม่สามารถขึ้นต่อกลไกตลาดเสรีตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) โดยปราศจากเงื่อนไขและไม่สามารถเดินตามแนวทางบริโภคนิยมของระบบทุนโลกาภิวัตน์อย่างไร้ขอบเขต ด้วยเหตุนี้ จึงมีบทบาทสำคัญทั้งในส่วนของ การถ่วงดุลอิทธิพลของทุนข้ามชาติ พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างไปในเวลาเดียวกัน

สำหรับความสำคัญของการเมืองภาคประชาชน ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นว่า การเมืองรัฐสภา หรือ การเมืองแบบผู้แทน หรือการเมืองแบบตัวแทน กำลังลดบทบาทลง เพราะตัวมันเองไม่พอเพียงที่จะตอบปัญหาทุกเรื่องแก่ผู้คนได้ ดังนั้น การเมืองภาคประชาชนจึงทวีความสำคัญขึ้นด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2550, น. 31-32)

ประการที่ 1 นักคิดเสรีนิยมใหม่เคยมีคำอธิบายว่า การเชื่อมโยงทางการเงิน วัฒนธรรม การติดต่อข่าวสาร ทำให้เกิดความเป็นโลกเดียว หรือ โลกาภิวัตน์ แต่ในช่วงหลังเริ่มตระหนักกันว่าไม่มีทางเกิดโลกเดียว หรือวัฒนธรรมร่วมกันแบบตะวันตกครอบงำได้ โลกจะเป็นแบบหลังตะวันตกนิยม เป็นโลกาภิวัตน์หลายกระแสรวมกัน และท้องถิ่นนิยมหลายกระแสเคล้ากันบ่อยครั้งที่รัฐบาลของประเทศหรือแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อน หลากหลายได้ดีพอ จึงได้เกิดองค์กรนิรโทษกรรมสากล องค์กรการช่วยเหลือแพทย์และอาหารข้ามพรมแดน กรีนพีซ การต่อต้านวัฒนธรรมอเมริกันกีวทัศน์ เป็นเครือข่ายโลก ในอนาคตจะเกิดองค์กรสนับสนุนวัฒนธรรมศิลปะท้องถิ่นขึ้นอีกมาก ปัจจุบัน องค์กร NGO ระหว่างประเทศ หรือ INGO ก็ถือเป็นกระแสใหญ่ที่มีบทบาทมากขึ้น

ภายในแต่ละประเทศเกิดกลุ่มความเชื่อ กลุ่มความคิด กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายซับซ้อนต่างฝ่ายต่างแสวงหาประโยชน์และความชอบธรรมให้กับตน จนการเมืองแบบตัวแทน และระบบราชการไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมดต้องอาศัยการเมืองภาคประชาชนขับเคลื่อนให้ความขัดแย้งแตกต่างดังกล่าวลงตัวได้

ประการที่ 2 ยุคใหม่เกิดสิ่งที่เรียกว่า กระบวนการถอดถอย คือ โลกถอดจากความเชื่อเดิม และถอดจากกรอบอำนาจและปฏิบัติเดิมๆ เช่น ความเป็นรัฐเริ่มถูดออกจากความเป็นชาติ

ถอยออกจากอำนาจในการควบคุมอธิปไตยเหนือพรมแดนในบางเรื่อง เช่น รัฐในยุโรปเริ่มถอยออกจากความเป็นชาติตนและถอยอำนาจในการควบคุมสกุลเงินตราเดิม อำนาจในการตั้งภาษี การตรากฎหมายบางด้าน เช่น สิทธิมนุษยชน สภาพแวดล้อม จากอาณาเขตอธิปไตยเดิมของตนให้แก่สหภาพยุโรป (EU) ในส่วนของไทย รัฐบาลไทยที่กำลังถอยออกจากความเป็นรัฐของชาติไทยให้เป็นรัฐร่วมของความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมไทย ตลอดจนองค์กรของรัฐ เช่น สถาบันการศึกษา แพทย์ และสาธารณสุขก็กำลังตกอยู่ในกระบวนการนี้ เมื่อ รัฐ องค์กร สถาบันของรัฐถูกถอยออก สิ่งที่มาแทนมี 2 ส่วน คือ ตลาดหรือภาคเอกชน กับภาคประชาชน ตลาดต้องการให้ภาคธุรกิจเอกชนจัดการทุกๆ ด้าน ตั้งแต่การศึกษา แพทย์ พลังงาน สื่อสาร ส่วนภาคประชาชนต้องการให้ภาคสังคม ชุมชนจัดการกิจการเหล่านั้น โดยผู้ที่ต้องการให้ภาคสังคม ชุมชนมีบทบาท ซึ่งควรจะเข้าใจวัฒนธรรมของประเทศไทยเอื้ออาทรต่อคนไทยได้ดี ก็ควรสนับสนุนการเมืองภาคประชาชนให้เข้มแข็ง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเริ่มต้นด้วยเจตนารมณ์ที่ดียังถูกทำให้เป็นสามัญไปเกือบทุกองค์กร ซึ่งขัดแย้ง คือด้าน แข่งชิงอำนาจ ทั้งจากภายในตัวเองและแทรกแซงของภาคการเมือง ตั้งแต่ตัววุฒิสภาไปจนถึงกรรมการชุดต่างๆ

ประการที่ 3 การเมืองในโลกจะขยายจากการเมืองไปสู่การเมืองวัฒนธรรมและสังคมมากขึ้น การเมืองแบบผู้แทนเป็นการเมืองแนวเดิม หรือเป็นการเมืองแบบเก่าที่มุ่งเข้าสู่อำนาจซึ่งจะมีแรงกดดัน 2 ทาง ทางแรกเป็นกระแสหลัก คือ เอื้อผลประโยชน์แก่ตลาดหรือภาคเอกชน โดยผ่านข้ออ้าง การเสริมความเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทางคือแรงกดดันให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้น

โดยประชาชนจะเริ่มเพิกเฉยละทิ้งการเมืองแบบเดิม หรือการเมืองเก่าแบบผู้แทน และหันมาสนใจสิ่งที่เรียกว่า “การเมืองทางวัฒนธรรม” และ “การเมืองทางสังคม” มากขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากว่าตลาดมีความสามารถที่จะสนองความต้องการด้านแฟชั่น สุขภาพ บันเทิง วัฒนธรรมแก่คนได้กว้างขวาง และท่ามกลางกระบวนการโลกาภิวัตน์ รัฐเองก็ถูกมัดมือมัดเท้าจากทุนการเงินโลก โดยเพียงสามารถดำเนินนโยบายกว้างๆ ไม่สามารถสร้างระบบสวัสดิการหรือความสุขทางวัตถุแก่ประชาชนได้มาก คนจึงหันมาให้ความสำคัญกับการแสวงหาความหมาย ความต้องการของตัวเอง โดยผูกพันกับกลุ่มสัญลักษณ์หลายๆ กลุ่ม เพื่อสร้างตัวตน เพื่อการมีกลุ่มสังคม เพื่อการแข่งขันสถานะในสังคมหรือเศรษฐกิจมากขึ้นทุกที กลุ่มสัญลักษณ์นี้อาจเป็นชุมชนที่ใกล้ชิดหรือชุมชนที่ห่างไกลกัน เป็นเครือข่ายหลวมๆ โดยวิถีชีวิตของคนไทยในปัจจุบันก็ถูกผูกติดใช้เวลากับกลุ่มสัญลักษณ์ดังกล่าวหลากหลาย เช่น เป็นสมาชิกสนับสนุนการอนุรักษ์ป่า หรือการต่อสู้เพื่อสิทธิย่อยๆ ทางสังคม ชุมชน วิถีชีวิต เป็นต้น

กล่าวอีกนัยหนึ่งความผูกพันจะกระจายไปอยู่กับสิ่งต่างๆ ที่หลากหลายมากความเป็นชาติจะลดความสำคัญลงโดยธรรมชาติ นัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในอนาคตแม้การเมืองแบบตัวแทนจะยังมีอำนาจความชอบธรรมระดับประเทศอยู่ แต่พื้นที่เครือข่ายภายในและภายนอกประเทศของการเมืองทางสังคมวัฒนธรรมจะขยายตัวเพิ่มและกินพื้นที่ใหญ่กว่าการเมืองแบบตัวแทนในที่สุด

#### 2.4 รูปแบบการเมืองภาคประชาชน

รูปแบบของการเมืองภาคประชาชน คือ แนวทางของการเมืองภาคประชาชนที่เป็นส่วนหนึ่งในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ที่ประชาชนสามารถเข้าไปจัดการดูแลแก้ปัญหาของตนเองที่เป็นจริงในทางการเมืองภาคประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ ถ่วงดุลอำนาจรัฐด้วยประชาชนในสังคม โดยไม่มีการยึดอำนาจ พร้อมกันนั้นก็พยายามถ่วงดุลอำนาจของรัฐเพื่อลดทอนและกำกับบทบาทของรัฐ โดยพยายามโอนอำนาจบางส่วนที่เคยเป็นของรัฐมาเป็นของภาคประชาชนเพื่อใช้มันโดยตรง และไม่ต้องผ่านบทบาทของรัฐดังเช่นในอดีต และผลักดันให้รัฐใช้อำนาจที่เหลือสนองต่อเจตนารมณ์ประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนจะดำเนินการด้วยวิธีขยายสิทธิประชาธิปไตยออกไป และย้ายจุดเน้นจากการเมืองแบบเลือกตั้งผู้แทนมาเป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม ดังนั้น รูปแบบของการเมืองภาคประชาชนต่างๆ จึงมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องต่อสู้ที่หลากหลายมาก โดยการเมืองภาคประชาชนจะเป็นทางออกของภาคประชาชนที่คลี่คลายมาจากปัญหานั้นทานุมัติทางการเมือง และการใช้อำนาจรัฐที่ฝืนมติประชาชน แม้จะโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยก็ตาม ซึ่งนำไปสู่ความไม่ยอมรับ ไม่พอใจ ความตึงเครียด ความขัดแย้ง และการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับประชาชน รูปแบบต่างๆ ของการเมืองภาคประชาชนจึงเป็นการเพิ่มความสำคัญแก่บทบาทของการเมืองภาคประชาชนในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยผ่านรูปแบบแนวทางของการเมืองภาคประชาชนต่างๆ เพื่อลดลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้ง แล้วเพิ่มขยายประชาธิปไตยทางตรงแบบประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจด้วยตัวเองมากขึ้น โดยรูปแบบของการเมืองภาคประชาชน มีดังต่อไปนี้

##### 2.4.1 การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของการเมืองภาคประชาชนที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนลงคะแนนออกเสียงในกิจกรรมหรือประเด็นต่างๆ ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐในกิจกรรมหรือประเด็นนั้น

การออกเสียงประชามติได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นครั้งแรก และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็มีการบัญญัติไว้เช่นกัน ส่วนการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย คือ การออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2549 อันเป็นผลของการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยกำหนดให้รัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

#### 2.4.2 ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

ประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบการดำเนินการโดยราชการหรือรัฐที่ให้ประชาชนมาร่วม อาจจะมาจากความประสงค์ของราชการ หรือการที่ประชาชนเคลื่อนไหวเพื่อใช้เป็นพื้นที่ในการได้โอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้ง

ดังนั้น ประชาพิจารณ์จึงเป็นรูปแบบที่รัฐนำมาดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน และ/หรือรับประโยชน์ต่างกันจากโครงการพัฒนาของรัฐและเป็นกระบวนการที่บริหารจัดการโดยราชการหรือรัฐ (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2552, น. 59)

#### 2.4.3 การอภิปรายสาธารณะ (Public Dialogue)

การอภิปรายสาธารณะหรือการถกแถลงของประชาชนเป็นกลไกของการเมืองภาคประชาชน โดยการอภิปรายสาธารณะเป็นแนวทางของการปรึกษาหารือประเด็นต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นหรือสาธารณะ จนนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกัน จนได้มติสาธารณะที่ราชการหรือรัฐต้องผูกพันนำไปปฏิบัติต่อไป (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2552, น. 60-61)

#### 2.4.4 การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน (People Initiation)

การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน เป็นมาตรการที่สำคัญในการที่จะให้ระบบการเมืองรับผิดชอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด สามารถเสนอร่างกฎหมายที่เห็นสมควรเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสาธารณะ และโดยทั่วไปแล้วการริเริ่มร่างกฎหมายจะตามมาด้วยการลงประชามติ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน สามารถจำแนกประเภทได้เป็น 2 ประเภท คือ การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนโดยตรงอันเป็นกระบวนการที่ใช้การลงประชามติเมื่อมีการลงชื่อเสนอกฎหมาย และการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนโดยอ้อมเป็นกระบวนการลงประชามติหลังกฎหมายไม่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ (ณรงค์ บุญสวยขวัญ, 2552, น. 62-63)

#### 2.4.5 รูปแบบอื่นๆ

การนัดหยุดงาน และการชุมนุมประท้วงนั้น พบว่าการนัดหยุดงาน มักจะเป็นวิธีการที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ จึงทำการกดดันเพื่อผลประโยชน์

ของกลุ่มด้วยรูปแบบต่างๆ เช่น การครอบครองหรือการยึดโรงงาน การเดินขบวน ทำลายโรงงาน และอุทธรณ์ต่อการกระทำจากกฎหมาย เป็นต้น ส่วนการชุมนุมประท้วงนั้น เป็นการกระทำร่วมกันที่จะสัมพันธ์กับสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคม เริ่มจากฝูงชนมาร่วมประชุมกันอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ โดยอาจจะมีการอภิปรายโจมตีวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายตรงกันข้าม เช่น ข้าราชการหรือฝ่ายการเมือง มีการจัดตั้งองค์กรปฏิบัติการด้วย จากนั้นก็จะมีการเสนอข้อเรียกร้องหรือคำอุทธรณ์ต่างๆ หรืออาจจะมีการเคลื่อนย้ายสถานที่มากกว่าหนึ่งสถานที่ก็ได้

ดังนั้น การเมืองภาคประชาชน จึงเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนที่ได้รับการยอมรับและมีฐานะชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น ที่สามารถถ่วงดุลต่อรองกับอำนาจทางการเมืองของภาครัฐได้มากขึ้น เพราะลักษณะของการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนไม่ใช่เพียงแค่ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ยังรวมถึงการมีจุดมุ่งหมายในการเข้าถึงอำนาจรัฐ ในหลายครั้งพบว่า การริเริ่มหรือการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางการเมืองจะถูกกำหนดโดยประชาชน โดยการเมืองภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ จึงเป็นการชี้ให้ภาครัฐเห็นถึงความต้องการของภาคประชาชน รวมทั้งข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนาตามแนวทางที่รัฐกำหนด โดยในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน เพื่อให้สามารถอธิบายการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

### 3. แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

#### 3.1 ความหมาย

Turner and Killian (1957, p. 308) ได้ให้ความหมายของกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ พฤติกรรมรวมหมู่ (collective behavior) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยมีพัฒนาการเกิดมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอำนาจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่เคลื่อนไหว โดยส่วนใหญ่แล้วบรรทัดฐานของการเคลื่อนไหวทางสังคมเกิดมาจากการมีความรู้สึกถึงความไม่ยุติธรรม หรือแนวทางที่เป็นอยู่มีความผิดพลาดโดยพยายามที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบดังกล่าว

Lyman (1995, p. 115) อธิบายว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม หมายถึง กระบวนการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต บรรทัดฐานของสังคม เพื่อบรรลุเป้าหมายไม่เฉพาะการปฏิรูปทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น แต่ยังมุ่งหวังที่จะบรรลุเป้าหมายในส่วนที่

เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและสิทธิส่วนบุคคล แต่ไม่อาจเป็นไปได้ในขณะนี้ ภายใต้บริบทการบริหารบ้านเมืองตามทัศนคติและบรรทัดฐานแบบดั้งเดิม

ประกาศ ปิ่นดบแต่ง (2552, น. 19-21) ได้อธิบายการเคลื่อนไหวของทางสังคมว่าเป็นปรากฏการณ์ของขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ การเดินขบวนชุมนุม ประท้วง และการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อสร้างพลังทางการเมือง ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นตัวกระทำการหรือตัวแสดงในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของการเมืองภาคประชาชน โดยอธิบายว่าการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมีลักษณะแนวคิดสัมพันธ์กับแนวคิด “การเมืองภาคประชาชน”

เกษียร เตชะพีระ (อ้างใน อมรัน ระเด่นอาหมัด, 2556, น. 79-80) ได้ให้ความหมายที่พ้องหรือสัมพันธ์กับการเคลื่อนไหวทางสังคมในแนวคิดของประชาสังคมซึ่งสามารถนำมาอธิบายบางบริบทของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเรียกการแสดงสิทธิทางการเมือง (สิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนที่กระทำการโดยสันติ ซึ่งมีการยอมรับโดยชอบด้วยกฎหมาย) ว่าเป็นกระบวนการสร้างประชาสังคม โดยมีองค์ประกอบที่เป็นทั้งสถาบันของประชาชน ธรรมดาและนายทุน และกลไกการทำงานของตลาด

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2552, น.169) ได้มีการแบ่งทิศทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนออกได้เป็น 4 รูปแบบด้วยกัน คือ 1) การเคลื่อนไหวร้องทุกข์ หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล 2) การเคลื่อนไหวที่มุ่งตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐ 3) การประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจที่รัฐเคยมีมาเป็นของประชาชน และ 4) การร่วมมือเชิงวิพากษ์กับรัฐ (critical cooperation) หรือเกี่ยวข้องอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) เพื่อเบียดแย่งพื้นที่ในกระบวนการใช้อำนาจมาเป็นของประชาสังคม ทั้งนี้ ทิศทางการเคลื่อนไหวทั้ง 4 รูปแบบนี้สามารถมีแนวโน้มที่จะทับซ้อนกัน และในบางกรณีก็อาจมีการยกระดับจุดมุ่งหมายหรือแปรเปลี่ยนเข้าหากันได้

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (ชลธิรา สัตยวิวัฒนา, 2546, น. 138) ให้คำจำกัดความของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ว่าเป็นเรื่องของการรวมกลุ่มเพื่อกระทำการรวมหมู่ (collective action) ซึ่งอาจมีเป้าหมายแตกต่างกันไป และได้เสนอว่า การทำความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ “โลกที่สาม” (รวมทั้งประเทศไทย) โดยใช้แนวคิดที่พัฒนาจากตะวันตก ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบททางสังคมและเศรษฐกิจ กล่าวคือ

1. ขบวนการทางสังคมในประเทศตะวันตก เกิดจากการไม่พอใจต่อคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำไม่ใช่เรื่อง การทำมาหากิน และความอยู่รอดของคนระดับล่าง ดังที่เกิดในประเทศ “โลกที่สาม”



ซึ่งผู้เข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวจะเป็นประชาชนระดับล่าง เช่น คนจน ชาวไร่ชาวนา คนชายขอบ และผู้ด้อยโอกาส ไม่ใช่ชนชั้นกลางเช่นในตะวันตก

2. การเคลื่อนไหวทางสังคมหลายขบวนการในประเทศ “โลกที่สาม” มีฐานอยู่ที่ชุมชนไม่ใช่ชนชั้น เช่น ขบวนการทางเลือกการพัฒนา ขบวนการชนกลุ่มน้อย

3. ปัญหาประเทศ “โลกที่สาม” มีความซับซ้อนมากเพราะถูกรอบงำใน 2 ระดับ คือ การครอบงำของรัฐ และตลาดซึ่งเป็นปัญหาสังคมโลก

นอกจากนี้ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนิยมรูปแบบใหม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้สังคมนิยมอุตสาหกรรมก้าวหน้าและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า จึงทำให้ประเด็นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนิยมมุ่งไปที่ค่านิยมใหม่ๆ หรือประเด็นคุณภาพชีวิตที่มากกว่าปัจจัยการผลิต ค่าจ้าง สวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สิทธิพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่เป็นประเด็นเรื่องสิทธิที่เท่าเทียมและศักยภาพของบุคคล ดังนั้น การต่อสู้หรือพื้นที่ทางการเมืองของขบวนการทางสังคมนิยมจึงเป็นการต่อสู้ในอาณาบริเวณของ “อัตลักษณ์และวัฒนธรรม” หรืออยู่ในพื้นที่ทางสังคมมากกว่าเป็นการต่อสู้ในอาณาบริเวณของ “การเมืองและเศรษฐกิจ” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2545, น. 11-15)

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร (2545, น. 64) ได้สรุป “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่” ไว้ว่า

ประการที่ 1 ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านี้ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของชนชั้นเพียงอย่างเดียว

ประการที่ 2 ประเด็นการเรียกร้องไม่ใช่เรื่องเดิมๆ ที่เป็นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นเรื่องของคนจำนวนมากจากหลายกลุ่มหลายชนชั้น

ประการที่ 3 ผู้เรียกร้องมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวด้วยตัวเอง ไม่ใช่การเรียกร้องผ่านกลไกของรัฐ หรือกลไกทางการเมือง เนื่องจากไม่เชื่อมั่นไม่ศรัทธาความเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง และความจริงจังของรัฐ

ประการที่ 4 เป้าหมายของการเรียกร้องต้องการสร้าง “กติกาสัญญาหรือกฎเกณฑ์ชุดใหม่ในการดำรงชีวิต” ไม่ใช่การช่วงชิงอำนาจรัฐ ดังเช่น ขบวนการเคลื่อนไหวที่เป็นมาในอดีต

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม หมายถึง พฤติกรรมการรวมตัวกันในการเคลื่อนไหวของประชาชนที่มีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งดำเนินการต่อสู้ด้วยวิธีการขยายสิทธิในแนวทางประชาธิปไตยออกไป และปรับเปลี่ยนจากการพึ่งพาการเมืองแบบผู้แทน มาเป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม โดยไม่มีกรอบอุดมการณ์ตายตัว และไม่ต้องการยึดอำนาจรัฐด้วยการ โค่นอำนาจรัฐเก่าแล้วจัดตั้งอำนาจใหม่แต่ถือ

เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการแห่งสิทธิ ความเสมอภาค เสรีภาพ ตามอุดมการณ์แห่งประชาธิปไตย ส่วนแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ คือ การเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ต้องการสร้างนิยาม/ความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่เคลื่อนไหวเรียกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิยาม/ความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” และ “สังคมโลก” ให้กว้างไกลไปจากเดิมที่ดำรงอยู่ขยายไปสู่ความขัดแย้งใหม่ๆ ในสังคม แนวคิดนี้จะปฏิเสธวิธีการที่ใช้ความรุนแรงและเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องก็ไม่ใช่เพื่อการช่วงชิงอำนาจรัฐ โดยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่เรียกร้องเพื่อสร้างประชาธิปไตยแบบใหม่ หรือประชาธิปไตยแบบเข้มข้นที่มีที่ว่างให้กับความแตกต่างหลากหลาย

### 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน

การทำความเข้าใจถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถทำความเข้าใจผ่านแนวคิด 3 กระแสด้วยกัน คือ ทฤษฎีพฤติกรรมกรรวมหมู่ ทฤษฎีการระดมทรัพยากร และทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552)

#### 3.2.1 ทฤษฎีพฤติกรรมกรรวมหมู่ (Collective Behavior Theory)

ทฤษฎีพฤติกรรมกรรวมหมู่ หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ทางสังคมที่ไม่ปกติ ไม่มีแบบแผนแน่นอน ไม่ได้อยู่ภายใต้บรรทัดฐานทางสังคม เช่น ผุ่ชน การจลาจล โดยปรากฏการณ์ทางสังคมเหล่านี้เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างรวดเร็ว นำไปสู่สู่สภาวะความวุ่นวายทางการเมืองที่ผู้คนสะท้อนความขัดข้องใจ โดย “พฤติกรรมกรรวมหมู่” ได้แบ่งพฤติกรรมกรทางสังคมเป็น 2 แบบ คือ การกระทำที่เป็นไปตามสถานภาพบทบาท บรรทัดฐานทางสังคมที่มีอยู่ และพฤติกรรมกรรวมหมู่ที่ถูกมองว่าเป็นกิจกรรมพิเศษที่เกิดขึ้นชั่วคราวในสังคม โดยสามารถแบ่งทฤษฎีพฤติกรรมกรรวมหมู่ที่สำคัญได้ ดังนี้

##### 1) ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interaction Approach)

เป็นทฤษฎีที่ให้ความหมายพฤติกรรมกรรวมหมู่ว่าเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวชั่วคราว แต่ในทางปฏิบัติกิจกรรมของกลุ่มใดๆ ก็สามารถอธิบายในฐานะที่เป็นพฤติกรรมกรรวมหมู่ได้ทั้งสิ้น เพราะภายในกลุ่มปัจเจกบุคคลนั้นได้กระทำการร่วมกันในลักษณะบางอย่าง โดยได้จำแนกพฤติกรรมกรรวมหมู่ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก คือ พฤติกรรมกรรวมหมู่ปกติ เกิดขึ้นโดยผู้เข้าร่วมมีความเข้าใจและความคาดหวังร่วมกัน ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงตีความระหว่างผู้เข้าร่วม เช่น การร่วมกันของครูกับนักเรียนในชั้น

ลักษณะที่สอง คือ พฤติกรรมรวมหมู่ขั้นแรกเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ภายใต้พฤติกรรมรวมหมู่ปกติถูกทำให้สะดุดหยุดลงและทำลายความคาดหวังของปัจเจกบุคคลหรือในสถานการณ์ที่ปัจเจกบุคคลเกิดความคาดหวังใหม่ๆ แต่ขาดตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมสำหรับกระทำการให้ได้มาซึ่งความคาดหวังนั้น ปัจเจกบุคคลจึงอยู่ในสภาวะของความวุ่นใจจนแสดงพฤติกรรมในลักษณะแปรปรวน สุ่มเสี่ยง ไม่ประสานกันกับพฤติกรรมปกติอื่น และเกิดการลอกเลียนบุคลิก-ลักษณะและพฤติกรรม จากคนหนึ่ง ไปสู่อีกคนหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เรียกว่า “ปฏิกิริยาตอบโต้อย่างต่อเนื่อง” (Circular Reaction) ที่เกิดขึ้นภายในสถานการณ์วุ่นทางสังคม โดยถูกกระทำซ้ำเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากคนหนึ่ง ไปสู่อีกคนหนึ่ง โดยปฏิกิริยาตอบโต้อย่างต่อเนื่อง มีด้วยกัน 5 ขั้นตอน คือ เหตุการณ์ปลุกเร้า การเกาะกลุ่ม การเกิดเป้าหมายร่วมกัน การปลุกและเสริมแรงกระตุ้นร่วม และพฤติกรรมรวมหมู่ขั้นแรก (ฝูงชน)

## 2) ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ (Structural-Functional Approach)

เป็นทฤษฎีที่ได้อธิบายพฤติกรรมรวมหมู่จากปัจจัยด้านความตึงเครียดทางโครงสร้าง (structure strain) ในฐานะที่เป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการรวมหมู่ อันนำมาสู่ความไม่พึงพอใจของปัจเจกบุคคลและนำมาสู่การตอบโต้ด้วยพฤติกรรมที่ไร้ระเบียบที่เบี่ยงเบนไปจากโครงสร้างสังคมเดิม อันเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมร่วมที่มีลักษณะเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่ระดับที่กระทำการรวมหมู่ด้วยความตระหนกกลัวไปจนถึงระดับของการเคลื่อนไหวที่มีเข็มมุ่งสู่ค่านิยมบางอย่าง โดยต้องมีเงื่อนไขเพียงพอที่จะกลายเป็นปัจจัยก่อให้เกิดการกระทำหมู่

โดยความตึงเครียดทางโครงสร้าง หมายถึง ภาวะความสูญเสียบรรยากาศของสังคมที่อาจเกิดจากความขาดแคลน ความยากจน การถูกกดขี่ทางสังคมการเมือง ความขัดแย้ง เป็นต้น ดังนั้น พฤติกรรมรวมหมู่ ก็คือ การกระทำการทางสังคมที่เป็นการตอบโต้ต่อความตึงเครียดทางโครงสร้างที่ไม่ใช่การกระทำการทางสังคมผ่านความเป็นสถาบัน โดยการดำรงอยู่ของความตึงเครียดทางโครงสร้างจะมีส่วนต่อการเพิ่มโอกาสในการเกิดพฤติกรรมร่วมมากยิ่งขึ้น เพราะจะทำให้ผู้คนเกิดความเครียด ความรู้สึกไม่พอใจ จนนำไปสู่พฤติกรรมเบี่ยงเบนในท้ายที่สุด

## 3) ทฤษฎีการลิดรอนเชิงเปรียบเทียบ (The Relative Deprivation Approach)

ทฤษฎีการลิดรอนเชิงเปรียบเทียบให้ความสำคัญกับการลิดรอนเชิงเปรียบเทียบ ความขัดข้องใจ ความก้าวร้าว ซึ่งมีฐานคติอยู่ที่การถูกลิดรอนของปัจเจกบุคคล จนเกิดความต้องการที่จะทำลายล้างระเบียบของสังคมและเกิดการขยายตัวออกไป ซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยได้อธิบายว่า พฤติกรรมรวมหมู่ เกิดขึ้นหรือถูกกำหนดโดยความ

คับข้องใจหรือความโกรธร่วมกัน โดยการลิดรอนเชิงเปรียบเทียบเป็นมูลเหตุจูงใจที่ทำให้ผู้คนเข้าร่วมในพฤติกรรมรวมหมู่ โดยมีพื้นฐานในการอธิบายผ่าน “กลุ่มอ้างอิง” ซึ่งเป็นกลุ่มทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและแนวคิดของปัจเจกบุคคล การแสดงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลจะเป็นผลมาจากกลุ่มภายนอกซึ่งปัจเจกบุคคลใช้เปรียบเทียบเพื่อประเมินหรืออ้างอิงเปรียบเทียบตำแหน่งแห่งที่ของตน และการเปรียบเทียบดังกล่าวนี้มีผลต่อการแสดงออกของพฤติกรรม

### 3.2.2 ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Theory)

ทฤษฎีการระดมทรัพยากร มีที่มาจากงานที่นักสังคมศาสตร์และนักเคลื่อนไหวทางสังคมพยายามสร้างทฤษฎีเพื่ออธิบายปฏิบัติการทางสังคม โดยหัวใจสำคัญของทฤษฎีการระดมทรัพยากร คือ การให้ความสนใจกับปัญหาในการระดมมวลชน การอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มุ่งไปสู่ความเข้มแข็ง ตลอดจนความสำเร็จของขบวนการทางสังคมด้วย “เงื่อนไขที่เพียงพอ” นั่นคือ เงื่อนไขด้านองค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม กระบวนการระดมทรัพยากร และยุทธวิธีการเคลื่อนไหว ซึ่งเป็นจุดเน้นสำคัญของทฤษฎีการระดมทรัพยากร โดยมีเงื่อนไขที่ว่า การกระทำร่วมกันนั้นต้องการแรงกระตุ้นส่วนบุคคลและโครงสร้างหรือกลไกที่ทำให้เกิดการลดต้นทุน จึงเกี่ยวกับองค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement Organization) เพราะจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมทรัพยากร ได้แก่ เงิน แรงงาน ความสมานฉันท์ และสร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากร นอกจากนี้ ยังมีภารกิจสำคัญในการศึกษาค้นคว้าด้านวิธีการ อันได้แก่ ยุทธวิธีการระดมผู้สนับสนุน ยุทธวิธีดึงสาธารณชน และชนชั้นนำให้เปลี่ยนมาเป็นผู้เห็นใจ หรือทำให้ผู้ที่ขัดขวางต่อต้านกลายเป็นผู้ที่เป็นกลาง

วิธีหลักในการเคลื่อนไหวเพื่อบรรลุจุดหมาย เป้าประสงค์ขององค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การใช้การกระทำรวมหมู่ (collective action) ด้วยการขัดขวางระบบปกติ ได้แก่ การกระทำการระดมมวลชนและผู้สนับสนุน (mass mobilization) การสร้างอัตลักษณ์ร่วม (collective identity) ของผู้คนในองค์การ หรือการสร้างเหตุการณ์การชุมนุม ประท้วง ซึ่งการสร้างอำนาจและอิทธิพลผ่านวิธีการดังกล่าว เกิดขึ้นนอกพื้นที่และช่องทางการเมืองปกติ อันนำไปสู่การต่อต้านขัดขวางและปราบปราม โดยรัฐหรือฝ่ายต่อต้านขบวนการทางสังคม โดยการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคมเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ที่สำคัญของกลุ่มคนที่ถูกกีดกันออกนอกระบบการเมืองปกติ โดยทฤษฎีการระดมทรัพยากรมีองค์ประกอบหลักที่ใช้อธิบายการเข้าร่วมการกระทำหมู่ ดังนี้

1. การคำนวณผลได้เสียของการเข้าร่วมของปัจเจกบุคคล ความต้องการจากการกระทำรวมหมู่ ความชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และเหตุแห่งการกระทำรวมหมู่เท่ากับว่าขบวนการทางสังคมเกิดจากการมีเหตุมีผล

2. ในการเลือกใช้ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว ปัจเจกบุคคลมีความสามารถในการพิจารณาเลือกใช้ในการกระทำรวมหมู่ท่ามกลางโครงสร้างทางการเมืองที่ปรากฏอยู่

3. ความเดือดร้อนในสังคมเป็นสิ่งที่มิในสังคม โดยขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนรูปของมวลชนและความต้องการให้เกิดการสอดประสานเป็นจุดประสงค์เดียวกัน ซึ่งทฤษฎีระดมทรัพยากรให้ความสำคัญแก่องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมว่าเป็นกระดูกสันหลังของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

4. ความรู้ เงิน แรงงาน ความเป็นปึกแผ่น และความชอบธรรม เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะสร้างองค์กรและความมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุเป้าหมาย

5. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมกระทำภายใต้โครงสร้างโอกาสที่ไม่แน่นอน ซึ่งอาจจะเอื้ออำนวยหรืออุปสรรคต่อการระดมและความสำเร็จได้ ปัจจัยนี้เรียกว่า “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง”

6. ทฤษฎีระดมทรัพยากร ขอมรับลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำรวมหมู่ที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อ สิ่งที่ต้องการ รวมทั้งความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมโดยการกระทำรวมหมู่

### 3.2.3 ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบใหม่ (New Social Movement Theory)

จุดกำเนิดสำคัญของ “ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบใหม่” คือ การวิพากษ์ทฤษฎีการระดมทรัพยากร ว่า สนใจเฉพาะการตอบคำถามว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเกิดขึ้นอย่างไร ซึ่งได้ทำให้เกิดคำถามในหมู่นักทฤษฎีว่า เหตุใดจึงเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนใหม่ๆ เช่น ขบวนการสิ่งแวดล้อม ขบวนการสิทธิสตรีและอัตลักษณ์ทางเพศสภาพซึ่งไม่ได้มีฐานจากความขัดแย้งทางชนชั้นขึ้นมามีลักษณะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนแบบเก่า (Old Social Movement)

โดยมีนักวิชาการชี้ให้เห็นว่าการก่อตัวของปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางสังคมนหลังสมัยใหม่เหล่านี้ และเห็นว่าทฤษฎีทางสังคมนศาสตร์ที่ใช้อธิบาย คือ ทฤษฎีทางชนชั้นและทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ หรือทฤษฎีการระดมทรัพยากรนั้นมีข้อจำกัด เนื่องจาก สนใจแต่เพียงองค์กรการเคลื่อนไหว ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมน โดยการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมน ซึ่งอธิบายภายใต้ทฤษฎีสังคมนศาสตร์เท่าที่มีอยู่จึงให้คำตอบได้เพียงว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนเกิดขึ้น “อย่างไร” แต่ไม่อาจให้คำตอบได้ว่า “เหตุใด” หรือ “ทำไม” ขบวนการเคลื่อนไหวทาง

สังคมจึงเกิดขึ้น การตระหนักถึงความไม่เพียงพอในการอธิบายดังกล่าวได้เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของ “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่”

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ประเด็นในเรื่องชนชั้นเริ่มไม่ได้รับความสนใจหลังจากการมีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ๆ เกิดขึ้น เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองของชาวอเมริกัน ขบวนการสิ่งแวดล้อมในยุโรป ขบวนการศาสนาแบบยิวคัมมุน ในคัมภีร์ศาสนาอิสลามในตะวันออกกลาง ขบวนการผู้หญิง เป็นต้น ซึ่งขบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นโดยเชื่อมโยงกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย และได้เปลี่ยนจากความขัดแย้งเดิม คือ ระหว่างชนชั้นมาต่อสู้บนความต้องการผลประโยชน์และการจัดหาสวัสดิการการต่อสู้เพื่อให้รับรองความแตกต่างหลากหลาย เพื่อให้รับรองสิทธิทางการเมือง สิทธิในการปกป้องรูปแบบและวิถีการดำเนินชีวิต สิทธิในอัตลักษณ์ของปัจเจกบุคคล สิทธิในการดำรงอยู่ของชุมชน โดยใช้วิธีการต่อสู้ผ่านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ความขัดแย้งและปรากฏการณ์ทางสังคมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ได้นำมาซึ่ง “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่” ตลอดจนพื้นที่ที่กระทำไม่ได้อยู่ในการเมืองของสถาบันที่ลงรากปักฐานและไม่มีที่ทางอยู่ในประชาธิปไตย เสรีนิยม-รัฐสวัสดิการ พื้นที่ที่กระทำของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่จึงไม่ใช่ รัฐหรือเศรษฐกิจ แต่อยู่ใน สังคมและวัฒนธรรม อีกทั้งยังมีลักษณะที่กว้างขวางกว่าขอบเขตของประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากผลด้านลบของการพัฒนาสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมก้าวหน้านั้นมีลักษณะที่กว้างขวางและไม่ได้กระทบเพียงบางชนชั้นหรือบางกลุ่ม หากกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

โดยอาจสรุปลักษณะสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ออกเป็น 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของชนชั้นเดียว ดังเช่น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในอดีตแต่เป็นการตอบโต้กับปัญหาและความขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมซึ่งวางอยู่บนฐานหลากหลายชนชั้น

ประการที่ 2 ในขณะที่กรอบทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน การกระทำ การรวมหมู่อยู่ภายในระบบการเมือง แต่การปรากฏตัวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในสังคมหลังอุตสาหกรรมมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ไม่ผ่านกลไกทางการเมืองที่ดำรงอยู่ เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง หรือหวังพึ่งกลไกรัฐ เพราะความขัดแย้งใหม่ๆ เหล่านี้สลัดซับซ้อนเกินกว่าที่สถาบันทางการเมืองในระบบการเมืองปกติจะจัดการได้ ซึ่งขบวนการเหล่านี้ได้แสวงหากฎที่จะเปิดช่องทางทางการเมืองแบบใหม่ “ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น” ที่มากกว่าสถาบันและกลไกการเมืองปกติในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ประการที่ 3 ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ไม่ได้เรียกร้องเกี่ยวกับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มดังเช่น ในกรอบของทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ อีกทั้ง จุดหมายของขบวนการเหล่านี้ไม่ได้ต้องการช่วงชิงอำนาจรัฐ ดังเช่น ขบวนการชนชั้นที่มุ่งสู่การปฏิวัติ แต่ขบวนการทางสังคมใหม่นี้ต้องการสร้าง “กติกาหรือกฎเกณฑ์ชุดใหม่ในการดำรงชีวิต” อันเป็นการช่วงชิงการนำในการสร้างค่านิยมหรือความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่ต่อสู้ หรือเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างวาทกรรมชุดใหม่ในเรื่องนั้นๆ

### 3.3 แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคม

ประกาศ ป้นตบแต่ง (2546, น. 161) ได้แบ่งแนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคมไว้ ดังนี้

#### 3.3.1 ยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายระบบการเมือง (Disruptive)

ในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1970 วิธีการดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการเข้าไปขัดขวาง กดดัน กระบวนการตัดสินใจในรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากการใช้วิธีการผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และการยึดอำนาจโดยทหาร ดังเช่น การเคลื่อนไหวประท้วงขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิความเป็นพลเมือง ที่นำโดย มาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ ขบวนการต่อต้านสงครามเวียดนาม เป็นต้น โดยวิธีการนี้เป็นการเข้าไปขัดขวางการตัดสินใจทางการเมือง และฝ่ายที่เผชิญหน้า โดยเป็นวิธีการที่สะท้อนให้เห็นถึงการขอความเห็นอกเห็นใจ และการตั้งคำถามกับความชอบธรรมที่ดำรงอยู่ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่เป็นการกระทำแบบทำลาย (Direction) ที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ใช้ความกล้าหาญ กล้าได้กล้าเสียของผู้กระทำการ โดยมีต้นทุนความเสียหาย เช่น การบอยคอตรถเมล์โดยสารในการเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิความเป็นพลเมือง และระดับของกิจกรรมที่มีลักษณะผิดกฎหมาย แต่เป็นปฏิบัติการด้วยยุทธวิธีไร้ความรุนแรง เช่น การถือแฟ่ง เป็นต้น

ซึ่งมีรูปแบบของยุทธวิธีการขัดขวาง ดังต่อไปนี้

1) การถือแฟ่ง (Civil Disobedience) การถือแฟ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนและต่อต้านกฎหมายโดยสันติวิธี เป็นการกระทำในเชิงศีลธรรม เป็นการประท้วงหรือคัดค้านคำสั่งกฎหมายของผู้ปกครองที่ยุติธรรม หรือเป็นการต่อต้านการกระทำของรัฐบาลที่ประชาชนเห็นว่าไม่ชอบธรรม

2) การบอยคอต (Boycott) คือ การกระทำที่ไม่ผิดหรือละเมิดกฎหมาย แต่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนด้วยการสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ความสะดวกสบายของผู้ร่วมมือกระทำ การ ดังตัวอย่างการบอยคอตที่สำคัญที่เคยถูกนำมาใช้โดยขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิความเป็นพลเมืองในทศวรรษ 1960 โดยเป็นยุทธวิธีอย่างแรกที่ถูกเลือกใช้ที่ Montgomery มลรัฐ Alabama

ในช่วง 1995-1996 นำโดยมาร์ติน ลูเธอร์คิง จูเนียร์ และโบสถ์ของคนผิวดำซึ่งเป็นการบอยคอตรถเมล์โดยสารที่แบ่งแยกสีผิว

3) การนั่งประท้วง (Sit-ins) คือ รูปแบบในการบุกเข้าไปนั่งประท้วงในสถานที่เฉพาะ ซึ่งมักจะเป็นที่หวงห้ามสำหรับกลุ่มคนที่บุกเข้าไป หรือ ไม่มีสิทธิหน้าที่ที่ถูกระบุเอาไว้ในความสัมพันธ์ทางสังคมปกติ เช่น การห้ามคนผิวดำเข้าไปกินร้านอาหารร่วมกับคนขาวในยุคช่วงการเคลื่อนไหวสิทธิพลเมือง การบุกฝ่าเข้าไปนั่งในสถานที่ราชการ ห้องทำงานของผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อไม่ให้มีการเจรจา เป็นต้น

### 3.3.2 ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง (Violence)

ลักษณะสำคัญของยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง (violence) ที่สำคัญ คือ การทำให้เกิดการบาดเจ็บ ล้มตาย และความเสียหายทางด้านทรัพย์สิน โดยการใช้รุนแรงยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ความไม่มั่นคงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอีกด้วย ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในกฎเกณฑ์ และกติกาในทางการเมือง

ถึงแม้ว่าวิธีการใช้ความรุนแรงจะสามารถสร้างความดึงดูดแก่ผู้คนโดยทั่วไปแต่ก็ส่งผลที่น่าสะพรึงกลัว เพราะได้ทำให้คนขาดความเห็นอกเห็นใจ ผลของการใช้ความรุนแรงยังทำให้เกิดความขัดแย้ง เผชิญหน้า และการเมืองแบบแยกขั้ว เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบพันธมิตร รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ท้าทายระบบกับผู้มีอำนาจทางการเมือง

### 3.3.3 ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ (Convention)

ลักษณะสำคัญ คือ เป็นวิธีการที่ไม่ต้องการความเอาจริงเอาจังความทุ่มเทสูง แต่สามารถดึงดูดผู้เข้าร่วมจำนวนมากได้ สามารถสะท้อนถึงนัยแห่งความคาดหวังของผู้เข้าร่วมแต่เกิดขึ้นจนมีลักษณะกลายเป็นวิธีการสถาบัน ซึ่งทำให้ขาดการทำลายต่อระบบปกติที่เป็นอยู่ ดังเช่น การเดินขบวน (demonstration) และการนัดหยุดงาน (strike) ซึ่งทั้งสองวิธีการนี้ได้กลายเป็นการต่อรองเชิงสถาบันที่มีพิธีกรรมกฎเกณฑ์ที่ตายตัว และความคาดหวังที่ชัดเจนระหว่างผู้ที่ท้าทายและผู้เผชิญหน้าด้วยวิธีการดังกล่าวนี้อาจผนวกด้วยวิธีการรูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น การเดินขบวนเพื่อหาเสียงสนับสนุนจากชุมชนรอบข้าง สื่อมวลชน การปิดโรงงาน การยึดโรงงาน สถานที่ทำงาน เป็นต้น

จากแนวคิดการเมืองภาคประชาชน และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของภาคประชาชนในการแสดงออกทางการเมืองเพื่อพยายามเข้าไปมีบทบาท และอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบการแสดงออกทางการเมืองที่ให้เห็นถึงแนวทางที่ประชาชนได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และกิจกรรมของ



ภาครัฐมากขึ้น ตลอดจนการปกป้องและเรียกร้องสิทธิของภาคประชาชนที่ควรจะได้รับ รวมทั้งติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐในเรื่องที่กลุ่มเหล่านั้นมีความสนใจ

#### 4. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน

##### 4.1 ความหมาย

นักสังคมวิทยาได้แบ่งกลุ่มออกเป็น 3 ประเภท คือ (วีระ เลิศสมพร, 2543, น.11-12)

1. Categories คือ กลุ่มของคนที่มีลักษณะร่วมบางอย่างที่จัดอยู่ในประเภทหรือชนิดเดียวกัน ทั้งๆ ที่บุคคลในประเภทเดียวกันนี้ไม่ได้รู้จักกันหรือมีความสัมพันธ์กันเลย เช่น กลุ่มนักศึกษา กลุ่มเกษตรกร กลุ่มวัยรุ่น เป็นต้น

2. Aggregates คือ กลุ่มของคนที่รวมตัวกันอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง เช่น กลุ่มคนที่เข้าไปฟังคอนเสิร์ต กลุ่มคนที่ไปชมการแข่งขันฟุตบอล เป็นต้น

3. Groups คือ บุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างสม่ำเสมอ มีความรักดีร่วมกันและเข้าร่วมในกิจกรรมอันเดียวกัน กลุ่มในความหมายประเภทที่ 3 อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 กลุ่มปฐมภูมิ (Primary Groups) เป็นกลุ่มคนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของสังคม ความสัมพันธ์จะถูกกำหนดโดยอารมณ์ความรู้สึกมากกว่าผลประโยชน์พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ครอบครัว กลุ่มเพื่อน เป็นต้น

3.2 กลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Groups or Associations) เป็นกลุ่มคนที่เกิดจากวัตถุประสงค์เฉพาะบางอย่างเป็นจุดรวมของความสัมพันธ์ สมาชิกมีการติดต่อกันอย่างจำกัด มีความเกี่ยวข้องเพียงบางส่วนของชีวิตสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ก็คือ กลุ่มทุติยภูมินั่นเอง เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ เป็นต้น

David B. Truman (อ้างใน วีระ เลิศสมพร, 2543, น.12-13) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มที่ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ

1. คนในกลุ่มมีทัศนคติที่คล้ายคลึงกัน (Share Attitudes)
2. มีการติดต่อกันระหว่างคนในกลุ่มเดียวกันและกับกลุ่มอื่นๆ (Integrative Interaction)
3. มีการจัดรูปเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ (Formal Organization)
4. มีกิจกรรมในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม (Activities)

Truman มองว่าแต่ละกลุ่มต่างก็มีเป้าหมายของกลุ่มตนเอง จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม และบางกลุ่มก็พยายามแสดงอิทธิพลหรือพลังงานทางการเมืองออกมา เช่น การประท้วง การล็อบบี้ (lobby) เป็นต้น ซึ่ง Truman เรียกกลุ่มนี้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) หรือกลุ่มกดดัน (pressure groups)

Maurice Duverger (อ้างใน วีระ เลิศสมพร, 2543, น.12) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่มุ่งหวังการมีอิทธิพลต่อนโยบายของฝ่ายที่เป็นผู้ปกครอง ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มในทางเศรษฐกิจ โดยที่กลุ่มจะไม่เข้าไปร่วมแสวงหาอำนาจรัฐโดยตรงด้วยการจัดตั้งรัฐบาล

มิศรา สตะเวทิน (2519, น.45) อธิบายว่า กลุ่มกดดัน หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) หมายถึง กลุ่ม หรือองค์กร หรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์ หรือแนวทัศนคติในแนวกว้างๆ ทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างมารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนและต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยอ้อมเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน กล่าวคือ กลุ่มกดดันมีเจตนาที่จะแสวงหาอิทธิพลหรือมีอำนาจเหนือบรรดาบุคคลต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจ แต่ไม่ได้หมายความว่าส่งคนของกลุ่มเข้าไปใช้อำนาจเสียเอง โดยเป็นการเข้าไปอย่างไม่เป็นทางการตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) กับคำว่า กลุ่มกดดัน (pressure groups) เป็นคำที่มักจะใช้ปะปนกัน เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน การให้ความหมายที่แตกต่างกันเป็นผลมาจากนักวิชาการแต่ละท่านที่มอง คือตามทัศนะของการมองหรือการศึกษา โดยเมื่อพิจารณาความหมายระหว่าง “กลุ่มผลประโยชน์” และ “กลุ่มกดดัน” แล้ว พบว่ามีความหมายที่คล้ายคลึงกันมาก จะต่างกันตรงที่กลุ่มกดดันนั้นนอกจากจะเน้นประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลักแล้วยังมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรองกับรัฐบาลหรือกลุ่มอื่นๆ ในสังคม โดยเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมืองกลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มกดดัน ตลอดจนกลุ่มกดดันจะมีความผูกพันร่วมกันในเชิงอุดมการณ์ที่ปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัว จึงทำให้กลุ่มกดดันแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มกดดันเป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจใช้ทดแทนกันได้ โดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มก็อาจจะเป็นกลุ่มกดดันได้เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มมีความชัดเจน

#### 4.2 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดัน

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell Jr. (อ้างใน ประกายเพชร นิษานนท์, 2538, น.28) ได้แบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท คือ

**4.2.1 กลุ่มผลประโยชน์ในสถาบัน (Institutional Groups)** หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ที่แฝงอยู่ในสถาบันต่างๆ เช่น พรรคการเมือง สถานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง ทบวง กรม และองค์การศาสนา กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มของข้าราชการ หรือพนักงานอาชีพซึ่งมีหน้าที่อื่นๆ ที่นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ บางครั้งกลุ่มเหล่านี้ก็อาจจะแสดงออกซึ่งความต้องการ และเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่นๆ ในสังคมก็ได้ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ในประเทศด้อยพัฒนา เช่น ไทย และอินเดียมีอิทธิพลสูงมาก เพราะมีฐานะในองค์กรรองรับ และเนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ มีจำนวนน้อย หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งยังสามารถที่จะเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้โดยมีความชอบธรรมในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**4.2.2 กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งเป็นสมาคม (Associational Groups)** หมายถึง กลุ่มที่มีลักษณะสำคัญ คือ มีโครงสร้างองค์การเฉพาะเพื่อดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น จัดตั้งในรูปสหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม ตลอดจนสามารถจัดตั้งโดยนิคมศาสนาและกลุ่มพลเรือนอื่นๆ ในสังคม ลักษณะพิเศษของสมาคม คือ สามารถเป็นตัวแทนอย่างชัดเจนของผู้รวมกลุ่ม มีเจ้าหน้าที่มีอาชีพทำงานเต็มเวลา และมีกฎระเบียบการดำเนินงาน การถกเถียงปัญหา การวางนโยบาย และเสนอข้อเรียกร้อง กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ได้รับการยอมรับสูงในประเทศที่พัฒนาแล้ว และอาจเป็นแหล่งที่มาของนโยบายของรัฐบาลได้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย การจัดตั้งกลุ่มในรูปสมาคม ได้รับการรับรองทางกฎหมายบางสมาคมได้รับมอบหมายเป็นทางการให้คุ้มครองสมาชิก และเสนอนโยบาย ตลอดจนมีตัวแทนในคณะกรรมการของรัฐบาลด้วย เป็นต้น

**4.2.3 กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปสมาคม (Non-Associational Groups)** ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ เชื้อชาติ ภูมิภาค กลุ่มศาสนา และกลุ่มชนชั้นซึ่งแสดงออกถึงผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการและเป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคล กลุ่ม หัวหน้าครอบครัว ผู้นำศาสนา ลักษณะเด่นของกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในรูปสมาคม คือ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ที่มีลักษณะแฝงอยู่ในตัวและไม่เป็นทางการ บางครั้งเรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม (traditional groups)

**4.2.4 กลุ่มรวมตัวกันชั่วคราว (Anomic Groups)** คือ กลุ่มที่เกิดขึ้นอย่างกระตั้นหันเมื่อมีปัญหากระทบ แต่จะสลายตัวไปอย่างรวดเร็ว เช่น กลุ่มเดินขบวน กลุ่มก่อความไม่สงบ ส่วนมากเป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีฐานะด้อยทางสังคม ไม่มีองค์การของตนเองที่จะเป็นตัวแทน มักใช้กำลังรุนแรงหรือวิธีการนอกเหนือรัฐธรรมนูญ วิธีการประท้วง การดำเนินงานของกลุ่มประเภทนี้มีอยู่หลายวิธี เช่น ชุมนุม ดัดประกาศใบปลิว ยื่นข้อเสนอก่อน ออกแถลงการณ์ให้หนังสือพิมพ์รับรู้ ตั้งกลุ่มตามถนน เดินขบวน ชุมนุมใหญ่ นัดหยุดงาน อดอาหาร โคนหัวประท้วง ทำร้ายตัวเอง บุกร้างทำลาย ทรัพย์สินของสาธารณะ เป็นต้น กลุ่มนี้ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

ลักษณะใช้วิธีการประท้วงเพื่อใช้อิทธิพลบีบให้ผู้กำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการตัดสินใจบางประการ

#### 4.3 ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดัน

กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันมีความสำคัญในการถ่ายทอดความต้องการข้อเรียกร้องของประชาชนไปสู่ผู้บริหารและผู้วางนโยบาย รวมไปถึงเป็นกลไกที่สำคัญทางการปกครองและการพัฒนาการปกครองตามระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมโดยมีความสำคัญ ดังนี้ (ประกายเพชร นิษานนท์, 2538, น.30-31)

1. กลุ่มผลประโยชน์ช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มระดับชาติกับระดับท้องถิ่น สำหรับประชาชนในท้องถิ่นกลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งได้ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีหน้าที่และบทบาทการเมืองเลย

2. กลุ่มผลประโยชน์เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น การแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มผลประโยชน์ต่างเข้าไปช่วยป้องกันไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น หรือมีอิทธิพลต่อกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายจึงได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอหน้ากันมากขึ้น

3. กลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันทางการเมืองพื้นฐานที่สำคัญในการรวมกลุ่มเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันความต้องการของกลุ่มโดยไม่ปรารถนาและแสวงหาอำนาจรัฐ แต่หากกลุ่มผลประโยชน์มีความประสงค์ในการแสวงหาอำนาจรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีแนวทางเดียวกันอาจรวมกลุ่มจนกลายเป็นพรรคการเมือง และจัดส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน อาทิ พรรคแรงงานของอังกฤษ

4. กลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในระบบการเมืองตามกระบวนการทางการเมือง แม้ประเทศที่มีการปกครองในระบบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และระบบเผด็จการแบบอำนาจนิยม ก็มีการสนับสนุนการสร้างกลุ่มผลประโยชน์เช่นเดียวกัน แต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รัฐให้การสนับสนุน และมีอำนาจทางการเมืองในการควบคุม กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เป็นกลุ่มที่รัฐจัดตั้งขึ้น

โดย Gabriel A. Almond (อ้างใน วีระ เลิศสมพร, 2543, น.21) ได้กล่าวถึงปัจจัยชีวิตอิทธิพลของกลุ่ม (effective of interest groups) ว่ามีอยู่ 4 ข้อ คือ

1. ความสามารถในการระดมการสนับสนุน (support) พลังงาน (energy) และทรัพยากร (resources) จากสมาชิกของกลุ่ม สำหรับทรัพยากรนั้นประกอบไปด้วยความเข้มแข็งทาง

การเงิน ขนาดของกลุ่ม ความชำนาญในทางการเมือง ความเป็นปึกแผ่นขององค์กร บารมีของกลุ่มที่มีต่อสาธารณะทั่วไปหรือต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในรัฐบาล

2. นโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในช่วงเวลาขณะนั้น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีประเด็นเรื่องโปรแกรมค่าใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลมีนโยบายด้านค่าใช้จ่ายสาธารณะเน้นไปที่การพัฒนาแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มผลประโยชน์ที่มีความรู้เฉพาะด้าน และผลประโยชน์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะมีข้อได้เปรียบหากมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายหันไปเน้นโครงการบริการสังคม กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสังคมก็จะได้ประโยชน์แทน โดยมีข้อได้เปรียบหรืออิทธิพลในการเคลื่อนไหวมากกว่ากลุ่มอื่น เป็นต้น

3. โครงสร้างในการปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีโครงสร้างการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายกลุ่ม ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีโครงสร้างการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยวกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แสวงหาอิทธิพลจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในจำนวนที่น้อยกลุ่มกว่าและแคบกว่า แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในระบบของอังกฤษกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มอาจเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ค่อนข้างลำบากหรือยากกว่า เพราะกฎและข้อระเบียบวินัยของพรรคมีความเข้มงวดสูง เป็นต้น

4. ความเป็นอิสระของกลุ่ม ถ้ากลุ่มมีความเป็นอิสระน้อยก็จะทำให้อิทธิพลน้อยไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มสหภาพทางการค้าและองค์กรชาวไร่ชาวนาในประเทศฝรั่งเศส และอิตาลี (Trade Unions and Peasant Organizations) มีอิสระน้อย เนื่องจากถูกควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์หรือศาสนจักร โรมันแคทอลิก เป็นต้น การขาดความเป็นอิสระถือเป็นผลร้ายต่อกระบวนการทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดการจลาจลหรือความรุนแรงขึ้นได้

#### 4.4 หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันในระบบการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มกดดันได้ก็ต่อเมื่อพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการกระทำของรัฐโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง สำหรับหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ ก็คือ ทำให้ผลประโยชน์แสดงออกมาชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมองในแง่ของระบบการเมือง ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นข้อมูลที่ป้อนเข้าไปสู่ระบบการเมืองและเปลี่ยนเป็นนโยบายต่างๆ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของกลุ่มไม่ได้สิ้นสุดลงแต่เพียงการป้อนข้อมูลเกี่ยวกับข้อเรียกร้องหรือข้อสนับสนุนของกลุ่มเท่านั้น แต่ในเกือบทุกขั้นตอนของการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มอาจพยายามเข้าไปมีบทบาทได้เสมอเท่าที่ระบบและโอกาสจะเปิดให้

โดยกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันในระบบการเมืองมีหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และชโศธร ตู้ทองคำ, 2548, น.57-58)

ประการแรก สร้างความสมดุลของการเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับประชาชนในท้องถิ่นกลุ่มจะทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ผู้บริหารให้ความสำคัญต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีหน้าที่และบทบาททางด้านการเมืองเลย

ประการที่สอง เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงออกถึงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน เป็นเครื่องป้องกันไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น หรือการกำหนดกระบวนการทางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกกลุ่มจึงได้รับพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอหน้ากันมากขึ้น

ประการที่สาม ทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหา หรือนโยบายที่สำคัญของรัฐ ข้อมูลเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้ประชาชนรับรู้ความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมือง กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะใช้ข้อมูล และสถิติในการชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหาร และประชาชนเห็นคล้อยตามเหตุผลและจุดยืนของกลุ่ม

ประการที่สี่ ในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือขององค์การที่สำคัญของประชาชนในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย กลุ่มที่มีการจัดองค์การที่เป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงย่อมได้เปรียบกลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

ประการที่ห้า ระหว่างที่ไม่มีพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์สามารถทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการเป็นตัวแทนของกลุ่มที่ต้องการเรียกร้องต่อรัฐบาลได้ กรณีที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอกลุ่มผลประโยชน์อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่า

ประการที่หก สำหรับประเทศที่มีสถาบันนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เสมือนสถานิติบัญญัติด้วย ในลักษณะที่ว่า จะพยายามนำความรู้ ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการพิจารณาปัญหาที่ผ่านเข้ามาในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการชุดต่างๆ ของสภา กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือสมาชิกสถานิติบัญญัติด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และการรณรงค์เลือกตั้งด้านอื่นๆ บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มในสถานิติบัญญัติในแง่นี้มีมากในสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา

ประการที่เจ็ด กลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่ป้องกันไม่ให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลเรื่องต่างๆ ที่กระทบผลประโยชน์

ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันที่รัฐได้ขยายบทบาท และหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในกิจกรรม เศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ

ประการที่แปด กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขันจะทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการ ประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองไม่ให้ถูกครอบงำโดยอำนาจของกลุ่มทาง การเมืองที่มาจากรัฐเอง หรือจากระบบเศรษฐกิจ และสังคม

ประการที่เก้า ในแง่ของพัฒนาการทางการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะทำให้ ประชาชนมีบทบาท และส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็น ประชาธิปไตยเสรีนิยมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์มีหน้าที่สำคัญในการถ่ายทอดความต้องการ ข้อเรียกร้อง ของประชาชนไปสู่ผู้บริหาร และผู้วางนโยบาย และเป็นกลไกสำคัญทางการปกครอง และการ พัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม

#### 4.5 วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดัน

กลุ่มผลประโยชน์จัดเป็นองค์การ หรือสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทที่สำคัญ ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย วิธีการสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์แบ่งได้ ดังนี้ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และชโสธร ตูทองคำ, 2548, น.61-63)

ประการแรก การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่มีแนวทาง เดียวกันกับกลุ่มผลประโยชน์ให้ได้รับเลือกตั้งด้วยวิธีการในการรณรงค์หาเสียง การให้การ สนับสนุนทางการเงิน เป็นต้น เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาในการออก กฎหมาย หรือ การกำหนดนโยบาย และมีผลต่อการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ประการที่สอง การสร้างอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย ที่สำคัญคือ การจัดหาข้อมูล และข่าวสารทั้งหลายในการวางและกำหนดนโยบายเพื่อให้รัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลที่ เพียงพอในการนำเสนอต่อรัฐสภา หรือที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

ประการที่สาม การเข้าหาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย เช่น คณะกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น เพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอร่างกฎหมาย ก่อนนำเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการลงมติ

ประการที่สี่ การช่วยจัดวางร่างกฎหมายหรือจัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้สาระสำคัญของร่างกฎหมายตรงกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เพื่อให้กฎหมายที่ออกมา ตรงกับความต้องการ เพราะกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก ทำให้ต้องช่วยในการ ร่างให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด

ประการที่ห้า การสร้างมติมหาชนเพื่อสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มที่มีการดำเนินการทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ วารสาร คอมพิวเตอร์ เป็นต้น เพื่อเข้าถึงประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต้องเป็นพันธมิตรกับหนังสือพิมพ์และกลุ่มทุนที่ให้การสนับสนุน หรืออาจจะเป็นเจ้าของกิจการเสียเอง เช่น การเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ การเป็นเจ้าของบริษัทโฆษณา เป็นต้น

ประการที่หก การเป็นพันธมิตรกับขบวนการทางสังคม (social movement) เพื่อให้สามารถดำเนินการในการสร้างเครือข่ายเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่ม

ประการที่เจ็ด การเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองหนึ่ง หรือพรรคการเมืองหลายพรรค หรือความพยายามในการเข้าไปมีบทบาทในพรรค หากพรรคการเมืองนั้นเป็นรัฐบาล ทำให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถบรรลุเป้าหมายง่ายขึ้น

ประการที่แปด การใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การประท้วง การหยุดงาน การก่อการจลาจล การลอบสังหาร เป็นต้น เพื่อให้บรรลุผลที่อาจนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในที่สุด

ประการที่เก้า การเข้าหาบุคคลที่เป็นบุคคลทางการเมืองสำคัญในทางการเมือง หรือบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสูง หรือเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมือง เป็นต้น

ประการที่สิบ การใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายในการเข้าถึงบุคคล องค์กร และสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น การติดสินบน การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

ประการที่สิบเอ็ด วิธีการสำคัญที่สุดและได้รับการยอมรับในประเทศประชาธิปไตย คือ การล็อบบี้ (lobby) มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบสหรัฐอเมริกาเป็นการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาด จึงจำเป็นต้องใช้นักล็อบบี้เพื่อเชื่อมสถาบันทางการเมืองทั้งสองเข้าด้วยกันในการออกกฎหมาย การล็อบบี้จึงเป็นวิธีการใช้เทคนิคในการเข้าไปมีอิทธิพลในนโยบาย หรือกฎหมายด้วยการส่งตัวแทนเพื่อนำข้อเรียกร้องไปสู่สมาชิกของรัฐสภา นักล็อบบี้ (lobbyists) เป็นตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา กำหนดให้มีการจดทะเบียน และแจ้งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ ตลอดจนมีเงินเดือนประจำ และต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน ตัวแทนล็อบบี้ (lobby agents) คือ ตัวแทนทำหน้าที่แทนนักล็อบบี้ หรือช่วยเหลือ และทำงานให้กับนักล็อบบี้ ทำหน้าที่สามประการ คือ การถ่ายทอดข้อมูลที่มีการเตรียมการเป็นอย่างดี การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่จ้างนักล็อบบี้ในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ และการทำหน้าที่ในการตรวจร่างกฎหมายที่มีผลทางการเมืองต่อลูกจ้าง หรือลูกค้าของกลุ่มผลประโยชน์



นอกจากนี้ Gabriel A. Almond (อ้างใน วีระ เลิศสมพร, 2543, น.18-19) ได้กล่าวถึง ช่องทางการเข้าไปมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ 7 ช่องทาง คือ

1. Personal Connection เป็นกลวิธีที่ใช้ในการติดต่อส่วนตัวกับผู้นำทางการเมือง หรือชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งจะใช้ความสัมพันธ์ในครอบครัว โรงเรียน ท้องถิ่น หรือสังคม เป็น ช่องทางในการเข้าถึงผู้นำทางการเมือง

2. Direct Representative เป็นการใช้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในสภานิติ บัญญัติและระบบราชการในการแสดงออกโดยตรงซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม

3. Mass Media เป็นการใช้สื่อต่างๆ อาทิเช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร และอื่นๆ เพื่อให้ความต้องการทางการเมืองของกลุ่มไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

4. Political Parties เป็นการใช้ช่องทางโดยผ่านพรรคการเมืองโดยกลุ่ม ผลประโยชน์นำเอาข้อเรียกร้องของตนไปยื่นต่อพรรคการเมืองโดยตรงหรือต่อสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร แล้วผ่านไปยังพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่ จากนั้นพรรคการเมืองก็จะนำเอาข้อเรียกร้องของ กลุ่มต่างๆ มาคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญเพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมืองต่อไป

5. Legislature, Cabinets, Bureaucracies เป็นการใช้ช่องทางโดยการติดต่อของ กลุ่มผลประโยชน์กับสภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และข้าราชการในระดับต่างๆ เพื่อให้ข้อ ร้องเรียนของกลุ่มเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

6. Protest Demonstrations ใช้การเดินขบวนประท้วงเพื่อสร้างแรงกดดันต่อ รัฐบาล การใช้ยุทธวิธีประท้วงในสังคมระบอบประชาธิปไตย อาจถือเป็นความพยายามที่จะสร้าง หรือระดมแรงสนับสนุนจากมวลชนให้เข้าร่วมกับกลุ่ม และออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องในเรื่อง นั้นๆ

7. Coercive Tactics เป็นยุทธวิธีที่ใช้อำนาจบังคับโดยการก่อจลาจล (riot) การนัด หยุดงาน (strike) การกีดขวาง (obstruction) การก่อการร้าย (Terrorism) การใช้ความรุนแรงเหล่านี้ ถือเป็นทางเลือกหนึ่งของกลุ่มที่มีความรู้สึกว่าตนเองไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มได้ตาม วิธีทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จะใช้เทคนิคและวิธีการอย่างมากมายในการมีอิทธิพล เหนือนโยบายสาธารณะ วิธีการที่จะใช้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระบบการเมืองของแต่ละประเทศ หากเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมมากเท่าใด ก็ยังมีกลุ่ม ผลประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น ระบบเศรษฐกิจหากมีการพัฒนาเป็นทุนนิยมมากเท่าใดก็ยิ่งเป็นการ สร้างวิธีการในการมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับความเปลี่ยนแปลง ด้านสังคม หากสังคมประกอบด้วยบุคคลที่มีการศึกษาสูง อัตราการอ่านออกเขียนได้มากยิ่งขึ้นทำให้

กลุ่มผลประโยชน์นำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชนอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้วิธีการที่ไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม เช่น การนัดหยุดงาน การประท้วง การใช้ความรุนแรง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดัน หมายถึง กลุ่มหรือองค์กร หรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์หรือแนวทัศนคติในแนวทางกว้างๆ ทางการเมือง หรือเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน มารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือ ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนและต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยอ้อมเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน โดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มก็อาจจะเป็นกลุ่มกดดันได้เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มมีความชัดเจนในการเข้าไปมีอิทธิพลในการต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยกลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มของผู้ที่มีอาชีพเดียวกัน มีอุดมการณ์อันเดียวกัน มีจุดหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม แต่เมื่อใดที่กลุ่มไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ (public policy) ของรัฐบาล กลุ่มนั้นจะเริ่มมีลักษณะของการมีอิทธิพล และมักจะเรียกว่า กลุ่มกดดัน (pressure groups) โดยกลุ่มผลประโยชน์มีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ดังเช่นตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา และอีกหลายๆ ประเทศในยุโรป ในบางประเทศในช่วงที่ไม่มีพรรคการเมือง เช่น กรณีเกิดวิกฤตการณ์ต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ก็ทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการรักษาผลประโยชน์และเป็นปากเสียงแทนประชาชนพลเมืองในแต่ละกลุ่ม โดยในการวิจัยนี้จะนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันมาอธิบายเพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าวของกระทรวงพลังงาน โดยใช้ประกอบในการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบในประเด็นของรูปแบบการเคลื่อนไหว ข้อคัดค้าน และการเคลื่อนไหวที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ต่อไป

## 5. ระบบสัมปทานปิโตรเลียม

“การให้สัมปทาน” หมายถึง การที่รัฐอนุญาตเอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและเงื่อนไขตามที่รัฐกำหนด ในส่วนของการให้สัมปทานปิโตรเลียมก็เช่นกันรัฐได้มอบหมายอำนาจหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลงานด้านสัมปทานและการดำเนินงานของบริษัทที่ได้รับสัมปทาน ในการนำทรัพยากรธรรมชาติใต้พื้นดินที่เรียกว่า ปิโตรเลียม ซึ่งหมายรวมถึง

น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ และก๊าซธรรมชาติเหลวมาดำเนินการ อันได้แก่ สำรวจและผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขายหรือจัดจำหน่าย โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่าของทรัพยากรของชาติและผลประโยชน์ที่คนไทยพึงได้รับอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2558, น. 6-7) โดยในส่วนของผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงการให้สิทธิสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมของไทย และการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อที่ผู้วิจัยจะได้ทำความเข้าใจถึงรูปแบบ แนวทาง กฎเกณฑ์ของระบบสัมปทานปิโตรเลียมไทยเพื่อให้สามารถมองเห็นภาพ และสามารถวิเคราะห์ตอบโต้ของกรณีการวิจัยครั้งนี้ได้อย่างชัดเจน

### 5.1 การให้สิทธิสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม

การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการออกแบบการคลังปิโตรเลียม โดยสามารถแบ่งระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่ ระบบสัมปทาน (Concession System) และระบบสัญญา (Contractual System) ซึ่งภายใต้ระบบสัญญา ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) และระบบรับจ้างบริการ (Service Contract) อีกด้วย โดยแต่ละระบบมีลักษณะและรายละเอียด ดังนี้ (ภูรี สิริสุนทร และณพล สุกใส, 2555, น. 18-26)

#### 5.1.1 ระบบสัมปทาน (Concession System)

การให้สัมปทานเป็นระบบเก่าแก่ที่สุดที่รัฐบาลใช้เพื่อให้สิทธิในการสำรวจและการผลิตแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่หนึ่งภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเพื่อนำทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศขึ้นมาใช้ประโยชน์

ระบบสัมปทานในอดีตมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีเครื่องมือในการเรียกเก็บผลประโยชน์ของรัฐในรูปแบบที่ค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของค่าภาคหลวง (royalty) และในรูปของภาษีเงินได้จากผลการดำเนินงาน ซึ่งรัฐหรือผู้ให้สัมปทานมีอำนาจควบคุมรูปแบบการดำเนินการทั้งหมดตั้งแต่การสำรวจ การตัดสินใจให้พื้นที่สัมปทาน การกำหนดระดับของผลผลิต และการกำหนดราคาก่อนการขุดเจาะ แต่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของประเทศเจ้าของปิโตรเลียมมักจะถูกจำกัดเมื่อมีการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียมแล้ว โดยระยะแรกบริษัทที่ดำเนินการมักเป็นบริษัทต่างชาติ และได้รับสิทธิในการควบคุมการผลิตปิโตรเลียมอย่างสมบูรณ์ รัฐจะได้ผลตอบแทนในรูปค่าภาคหลวงและภาษีเท่านั้น

ภายใต้ระบบสัมปทานใหม่ (modern concession system) ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ โดยมักจะพบว่าพื้นที่การให้สัมปทานจะถูกจำกัดให้มีขนาดเล็กลง และมีระยะเวลาให้สัมปทานสั้นลงจากเดิม โดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรปิโตรเลียมมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนิน

กิจการมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ได้รับสัมปทานจะต้องนำเสนอโปรแกรมการทำงาน และข้อผูกมัดทางการเงิน ตามตารางเวลาที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และมีการกำหนดแผนงานในการคืนพื้นที่ อีกด้วย

ในด้านของการจัดสรรผลประโยชน์ รัฐบาลในฐานะของเจ้าของทรัพยากร จะได้รับผลประโยชน์ในรูปตัวเงินจากค่าภาคหลวงที่คำนวณตามสัดส่วนของมูลค่าผลผลิต โดยอัตราค่าภาคหลวงนี้อาจจะอยู่ในรูปของค่าคงที่ หรือขั้นบันไดซึ่งอัตราค่าภาคหลวงจะเปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณผลผลิต และมีการจัดเก็บภาษีเงินได้สุทธิ นอกจากนี้ ในบางครั้งรัฐบาลยังสามารถเรียกเก็บโบนัสเมื่อลงนามในสัญญาเมื่อพบแหล่งปิโตรเลียม หรือเมื่อผลิตได้ในปริมาณที่กำหนด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่รัฐกำหนดร่วมกับผู้ประกอบการ นอกจากนี้ รัฐยังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการตัดสินใจของบริษัทในบางกรณี เช่น แผนงานการสำรวจขั้นต่ำ รวมไปถึงการอนุมัติแผนพัฒนาพื้นที่และกำหนดราคาปิโตรเลียม

ประเทศที่ใช้ระบบสัมปทานในปัจจุบัน ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ไนจีเรีย แองโกลา และไทย (Chotipanvittayakul & Mantajit, 2011, p. 14)

### 5.1.2 ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract)

ระบบแบ่งปันผลผลิตเป็นระบบให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่รัฐอยู่ในฐานะของผู้จ้างและมีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ผลิตได้ และผู้ประกอบการอยู่ในฐานะผู้รับจ้าง ซึ่งเป็นผู้รับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการสำรวจขุดเจาะและผลิต รวมทั้งยังรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการสำรวจและผลิตอีกด้วย โดยรัฐและผู้ประกอบการจะตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการแบ่งมูลค่าผลผลิตออกเป็น 3 ส่วน (ในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน) ได้แก่

ส่วนแรก คือ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม (royalty) ซึ่งคำนวณเป็นสัดส่วนกับผลผลิตที่รัฐเป็นผู้กำหนด

ส่วนที่สอง ค่าใช้คืนต้นทุน หรือ การหักค่าต้นทุน (cost recovery) ซึ่งถูกกำหนดโดยผู้ประกอบการร่วมสัญญาเพื่อเป็นการใช้คืนต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการสำรวจและผลิต โดยจะถูกระบุไว้ในสัญญาอย่างละเอียด

ส่วนที่สาม เป็นส่วนของกำไร เรียกว่า กำไรส่วนกำไร (gas profit) หรือน้ำมันส่วนกำไร (oil profit) ซึ่งส่วนของกำไรที่กำหนดล่วงหน้านี้จะแบ่งออกเป็นสัดส่วนที่จัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์กันระหว่างผู้ประกอบการคู่สัญญากับรัฐบาล ซึ่งส่วนนี้เองที่เป็นที่มาของชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน” โดยหากผลผลิตปิโตรเลียมเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลก็จะได้รับส่วนแบ่งปิโตรเลียมส่วนกำไรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ระบบแบ่งปันผลผลิตมีแนวคิดพื้นฐานว่าทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าแทนประชาชน ดังนั้นภายใต้ระบบนี้การรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐ รวมไปถึงผู้ประกอบการคู่สัญญาจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐสามารถกระทำได้โดยกำหนดเงื่อนไขในสัญญาให้ยืดหยุ่น และสามารถเจรจากับคู่สัญญาเพื่อให้รัฐสามารถควบคุม และเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการและสำรวจและผลิตได้ และเนื่องจากระบบนี้ดำเนินการในรูปของสัญญา ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันได้ระหว่างคู่สัญญา ทำให้มีความยืดหยุ่นแก่รัฐในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดต่างๆ ที่เหมาะสม ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้รวดเร็วกว่าระบบสัมปทาน อีกทั้ง หากต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดต่างๆ ก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงมีความสามารถที่จะปรับเปลี่ยนได้ทันต่อการผลประโยชน์แก่รัฐได้ต่อไปในอนาคต

สำหรับการรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกอบการคู่สัญญา ผู้ประกอบการสามารถกำหนดเป้าหมายประโยชน์ในอนาคตจากการดำเนินธุรกิจได้ และจากลักษณะที่มีความยืดหยุ่นของระบบนี้ จึงทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดสรรผลประโยชน์ โดยเอกชนยังได้รับโอกาสและสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐได้มากกว่าการจัดสรรประโยชน์ภายใต้ระบบสัมปทาน

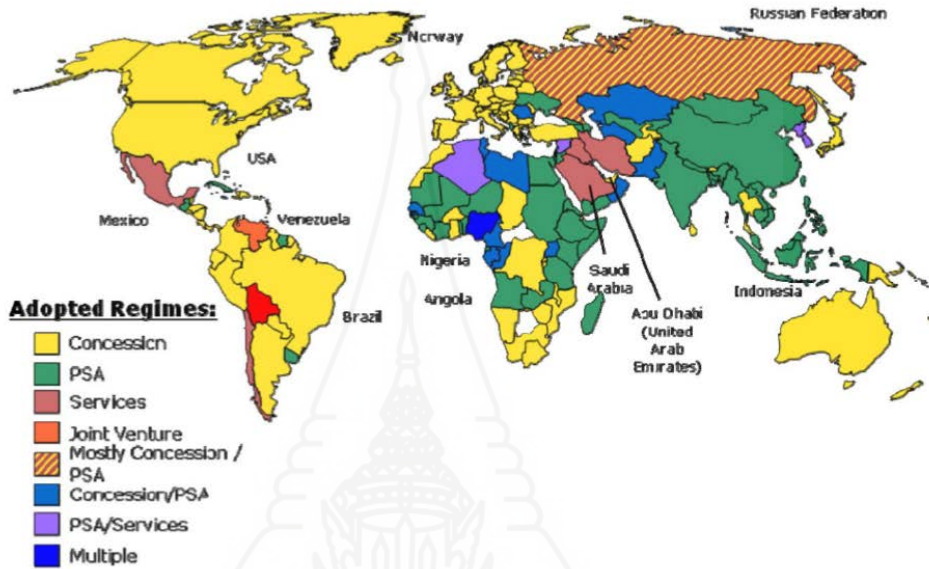
ประเทศที่ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในปัจจุบัน ได้แก่ อินโดนีเซีย อินเดีย จีน มาเลเซีย อิรัก เปรู ไนจีเรีย แองโกลา คาซัคสถาน และรัสเซีย เป็นต้น (Chotipanvittayakul & Mantajit, 2011, p. 14)

### 5.1.3 ระบบรับจ้างบริการ (Service Contract)

ระบบรับจ้างบริการเป็นระบบสัญญาประเภทหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในฐานะของ “ผู้รับจ้าง” ของรัฐที่ต้องทำตามหลักเกณฑ์และคำสั่งของรัฐ และผู้ประกอบการไม่มีกรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่ขุดเจาะขึ้นมาได้ เมื่อผู้ประกอบการเอกชนพบปิโตรเลียมแล้ว รัฐ (หรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติในฐานะตัวแทนของรัฐ) จะเป็นผู้จ่ายค่าจ้างดำเนินการให้แก่ผู้ประกอบการนั้นๆ แต่ในทางตรงข้ามหากไม่พบปิโตรเลียมในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อสัญญาจะสิ้นสุดลง อุปกรณ์เครื่องมือในการสำรวจและผลิตต่างๆ จะตกเป็นของรัฐเมื่อการสำรวจสิ้นสุดลง

ดังนั้น ภายใต้ระบบนี้รัฐหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติในฐานะตัวแทนของรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจในการดูแลพื้นที่สัญญาเพียงผู้เดียว ปิโตรเลียมเมื่อถูกนำขึ้นมาจากปากหลุมจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ขณะที่ผู้ประกอบการเอกชนจะเป็นเพียงผู้รับจ้างเท่านั้น สาเหตุที่รัฐใช้ระบบ

รับจ้างบริการก็มาจากความต้องการ และความจำเป็นที่จะต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยี และการจัดการ และทรัพยากรเงินทุนของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะบริษัทต่างชาติ



ภาพที่ 2.4 แผนที่แสดงการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศต่างๆ

ที่มา: คณะกรรมการการพลังงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2557, น. 50.

## 5.2 กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมของไทย

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (2558, น. 7-10) อธิบายระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย เกิดจากกฎหมายปิโตรเลียม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการ กำกับดูแล และจัดเก็บรายได้ จากการประกอบกิจการปิโตรเลียมในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงรวม 5 ครั้ง (พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2550) เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และแก้ไข ข้อขัดข้องในการดำเนินการประกอบกิจการปิโตรเลียม โดยการแก้ไขในปี พ.ศ. 2532 เป็นการแก้ไข ครั้งใหญ่ ทั้งในเรื่องส่วนแบ่งของผลประโยชน์ที่รัฐและผู้ประกอบการจะได้รับ เรื่องพื้นที่และ ระยะเวลาในการสำรวจและผลิต รวมทั้งกติกาและเงื่อนไขต่างๆ ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ โดยที่กฎหมายดังกล่าวไม่อาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือบังคับต่อผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทาน

ก่อนที่กฎหมายจะประกาศใช้ได้ ดังนั้น กฎหมายปีโตรเลียมที่ใช้ในปัจจุบันจึงอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่เรียกว่า กฎหมายเก่า หรือ Thailand I ซึ่งใช้กับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานก่อนปี พ.ศ. 2532 และพระราชบัญญัติปีโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ที่เรียกว่า กฎหมายใหม่ หรือ Thailand III ซึ่งใช้กับผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานหลังปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นไป สำหรับผู้รับสัมปทานที่ได้รับในช่วงปี พ.ศ. 2525-2528 ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องการยื่นคำขอสัมปทานปีโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบก ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2525 หรือเรียกว่า Thailand II นั้น ได้ขอเข้ามาอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติปีโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ทุกสายแล้ว ปัจจุบันจึงไม่มีผู้รับสัมปทานที่อยู่ภายใต้ Thailand II

การดำเนินกิจการปีโตรเลียมของประเทศไทยในช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติปีโตรเลียมเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464-2514 เกิดจากความต้องการสำรวจหาน้ำมันเพื่อเป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถไฟ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่อมาได้ให้สิทธิแก่เอกชนหรือนิติบุคคลที่เป็นคนไทยดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่ ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2507 ได้มีการให้สิทธิแก่บริษัทต่างชาติดำเนินการสำรวจปีโตรเลียมภายใต้กฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน โดยมีการสำรวจเฉพาะบนบก จนกระทั่งมีผู้ขอสำรวจในทะเลอันดามันและอ่าวไทยทำให้กฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่ครอบคลุมไม่ถึง จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตสำรวจหรือผลิตปีโตรเลียมเพื่อใช้บังคับสำหรับการดำเนินการดังกล่าวและได้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2509 และเป็นที่มาของพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่ใช้ในปัจจุบัน

การร่างกฎหมายว่าด้วยปีโตรเลียมดังกล่าวนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2514 เรียกว่าพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 หรือเรียกว่า “ระบบ Thailand I” โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้

1. การเก็บค่าภาคหลวงในอัตราร้อยละ 12.5 ของรายได้จากการขายหรือจำหน่ายปีโตรเลียม
2. การเก็บภาษีเงินได้ปีโตรเลียมในอัตราร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ
3. กำหนดให้ค่าภาคหลวงสำหรับปีโตรเลียมขายหรือจำหน่ายในประเทศสามารถนำมาเป็นเครดิตภาษีในแต่ละปีได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นปีที่มีเหตุการณ์สำคัญหลายอย่างเกิดขึ้น เช่น มีการผลิตก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้เป็นครั้งแรก (เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า) และการพบแหล่งน้ำมันดิบขนาดกลาง ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งน้ำมันดิบในเชิงพาณิชย์แหล่งแรกที่พบในประเทศไทย รัฐบาลจึงกำหนดให้ผู้ขายยื่นขอสัมปทาน (กำหนดเป็นเงื่อนไข

ให้ผู้รับสัมปทานต้องจ่ายผลประโยชน์ เช่น ผลประโยชน์รายปี โบนัสรายปี ให้แก่รัฐมากกว่าในระบบ Thailand I) เรียกว่า “ระบบ Thailand II” และได้ประกาศเป็นแนวนโยบายของรัฐครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2525 ในการออกประกาศเชิญชวนให้มีการยื่นขอสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่บนบก

อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจปิโตรเลียมนับแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา กลับมีข้อมูลที่บ่งชี้ว่า แหล่งน้ำมันดิบในประเทศไทยน่าจะเป็นแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็ก ซึ่งมีต้นทุนต่อหน่วยบาร์เรลค่อนข้างสูง หลายแหล่งที่สำรวจพบไม่สามารถผลิตได้คุ้มค่าเชิงพาณิชย์ภายใต้ระบบ Thailand II เนื่องจากหากผลิตแล้วผู้รับสัมปทานก็ต้องจ่ายเงินผลประโยชน์ให้แก่รัฐมากกว่าจนกระทั่งไม่อาจเกิดกำไรได้เลย ทำให้ไม่มีการพัฒนาแหล่งและผลิตน้ำมัน หรือเรียกเก็บผลประโยชน์ภายใต้ระบบ Thailand II ดังกล่าวได้แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมในปี พ.ศ. 2527 และในปี พ.ศ. 2532 กฎหมายดังกล่าวได้ออกเป็นพระราชบัญญัติปิโตรเลียมและพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2532 หรือเรียกว่า “ระบบ Thailand III” ที่มีการปรับแก้ไขทั้งในด้านหลักเกณฑ์และการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับผู้รับสัมปทาน (fiscal regime) โดยเอื้อประโยชน์ให้เหมาะกับการพัฒนาแหล่งที่มีขนาดเล็กให้สามารถนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ประโยชน์ได้ และหากเมื่อใดผู้รับสัมปทานมีกำไรเกิดขึ้นเกินกว่าที่ควรจะได้รับตามปกติ ก็ให้ผู้รับสัมปทานแบ่งผลกำไรที่เพิ่มขึ้นแก่รัฐ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของผู้รับสัมปทาน (land regime) ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนไป โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้

1. อัตราค่าภาคหลวง ปรับปรุงอัตราค่าภาคหลวงจากเดิมที่กำหนดในอัตราร้อยละ 12.5 ของมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่าย เป็นกำหนดในอัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันไดตามปริมาณการขายหรือจำหน่ายในรอบเดือนของการผลิต (คือเริ่มจากร้อยละ 5 ที่ระดับการผลิตต่ำๆ ในแหล่งขนาดเล็ก และเพิ่มขึ้นเป็นขั้นๆ จนถึงร้อยละ 15 ที่ระดับการผลิตสูงๆ ในแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่) ซึ่งจะทำให้ค่าภาคหลวงลดลงสำหรับแหล่งปิโตรเลียมขนาดเล็กซึ่งมีต้นทุนสูงอันจะเป็นการจูงใจให้มีการลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมากขึ้น

2. เพิ่มการเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษเข้ารัฐ (Special Remuneration Benefit หรือ SRB) โดยมีหลักการว่า เมื่อผู้ลงทุนมีกำไรมากเกินไปแล้ว รัฐก็ควรจะได้รับส่วนแบ่งเพิ่มเติมในสัดส่วนที่สูงขึ้น นอกเหนือไปจากค่าภาคหลวงและภาษีที่ได้รับอยู่ตามปกติ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวจะช่วยให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นในกรณีที่มีการพบแหล่งปิโตรเลียมขนาดใหญ่ หรือราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ซึ่งสำหรับอัตราเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ



(SRB) นี้ จะเรียกเก็บเป็นรายปีโดยอิงอัตราดังกล่าวให้ขึ้นอยู่กับรายได้รวมจากการขายปิโตรเลียมในปีหนึ่งๆ หากด้วย ความถี่รวมสะสมเป็นเมตรของหลุมเจาะปิโตรเลียม ที่ผู้ลงทุนได้เจาะสำรวจไปแล้วทั้งหมด การกำหนดอัตราดังกล่าวให้ยืดหยุ่นได้เป็นรายปีเช่นนี้ จะช่วยให้หลักประกันที่เป็นธรรมในการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐและผู้ลงทุน เพราะจะเห็นได้ว่ารายได้ในแต่ละปีย่อมขึ้นอยู่กับว่าในปีนั้นผลิตมากหรือน้อย และราคาน้ำมันสูงหรือต่ำ ถ้ามีรายได้มากก็ควรแบ่งกำไรให้รัฐในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น แต่ถ้ามีรายได้น้อยรัฐก็จะเก็บน้อยลงตามส่วนด้วย ขณะเดียวกันถ้ามีค่าใช้จ่ายในการลงทุนมาก (อันสะท้อนให้เห็นได้จากจำนวนความถี่รวมที่ได้เจาะหลุมปิโตรเลียมไปทั้งหมด) รัฐก็เก็บในอัตราที่น้อยลงตามสัดส่วนของการลงทุนที่เพิ่มขึ้นด้วย

3. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ยังคงไว้ในอัตราเดิม คือ ร้อยละ 50 ของกำไรสุทธิ แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถือค่าภาคหลวงเป็นค่าใช้จ่ายที่หักได้ในการคำนวณภาษีเงินได้แทนที่จะให้เป็นเครดิตดังเช่นในกฎหมายเดิม รวมทั้งให้ถือผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (SRB) นั้นเป็นค่าใช้จ่ายด้วย

ระบบการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับผู้รับสัมปทาน (fiscal regime) ตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 ได้รับการตราออกใช้เป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2532 และก็ยังใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ยังผลให้เกิดการค้นพบและพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมทั้งขนาดเล็กและขนาดกลางเพิ่มขึ้นอีกมากมายหลายแหล่ง ช่วยเพิ่มปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติและน้ำมันให้แก่ประเทศ และที่สำคัญกลไกการเก็บผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ (SRB) ได้ทำหน้าที่เรียกเก็บผลประโยชน์เพิ่มเติมเป็นรายได้แผ่นดินให้แก่รัฐ

ในปี พ.ศ. 2550 มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ครั้งที่ 4 เรียกว่า พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2550 โดยได้เพิ่มแรงจูงใจให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการลงทุนสูงหรือพื้นที่ที่มีอัตราการผลิตลดต่ำลง โดยปรับปรุงขั้นตอนการอนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง วัสดุ อุปกรณ์ที่หมดอายุการใช้งานออกจากพื้นที่ผลิตเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงกลไกการจัดเก็บรายได้ของระบบ Thailand I และ Thailand III

การจัดเก็บรายได้	Thailand I	Thailand III
ค่าภาคหลวง	12.5% (เมื่อขายในประเทศให้ เครดิตภาษีได้)	5-15% (คิดเป็นค่าใช้จ่ายในการคิด ภาษี)
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	50%	50%
ผลประโยชน์พิเศษจากกำไรที่ ได้รับมากกว่าปกติ (SRB)	ไม่มี	0-75%

ที่มา: คณะกรรมการการพลังงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2557, น. 36.

### 5.3 การเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (2558) ประเทศไทยได้มีการประกาศเชิญชวนการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 ด้วยเงื่อนไข Thailand III Plus โดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้มีมติเห็นชอบให้เปิดสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่ทั้งบนบกในทะเล รวม 29 แปลง ซึ่งจะเปิดให้เอกชนยื่นเรื่องภายใน 18 กุมภาพันธ์ 2558 โดยจะเป็นการเปิดสัมปทานเพื่อให้ผู้สนใจเข้ามาลงทุนสำรวจปิโตรเลียมเข้ามายื่นขอ ซึ่งกระบวนการในการเปิดให้ยื่นขอเป็นเพียงขั้นตอนแรกที่จะสรรหาผู้สนใจและมีคุณสมบัติถูกต้องตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2532 เพื่อเข้ามาลงทุน โดยต้องใช้เวลาดำเนินการคัดเลือกบริษัท 120 วัน ซึ่งในขั้นตอนการนำแปลงสำรวจลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นอำนาจตามกฎหมายของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน แต่ในขั้นตอนการประกาศเชิญชวนในยื่นขอสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และเมื่อสามารถคัดเลือกบริษัทที่เหมาะสมเพื่อรับสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแล้ว ก็จะสามารถดำเนินการสำรวจและพิสูจน์ปิโตรเลียมหรือไม่นั้นก็ต้องใช้เวลากว่า 7-9 ปี

ประเทศไทยได้เว้นว่างจากการเปิดสัมปทานใหม่มาเป็นเวลากว่า 7 ปี ซึ่งรอบที่ 20 เปิดไปเมื่อ พ.ศ. 2550 โดยการเปิดสัมปทานรอบใหม่จะได้ใช้ระบบ Thailand III Plus ที่จะแตกต่างจากระบบ Thailand III ซึ่งในระบบสัมปทาน Thailand III ของเดิมรัฐได้ผลประโยชน์ที่แบ่งจากกำไรของเอกชนผู้รับสัมปทานในสัดส่วนที่มากกว่า 70% ประกอบไปด้วย (1) ค่าภาคหลวง

ปีโตรเลียมในอัตรา 5-15% จากรายได้จากการขายปีโตรเลียม (2) ภาษีเงินได้ปีโตรเลียม 50% ของกำไรสุทธิ (3) ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ หรือ Special Remuneration Benefit (SRB) เมื่อราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับสูงตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยในระบบใหม่จะเรียกเก็บผลประโยชน์ให้กับรัฐเพิ่มเติม 2 ส่วน คือ

1. ค่าธรรมเนียม (โบนัสการลงนาม) เมื่อมีการลงนามกับเอกชนที่ได้รับสัมปทาน แม้ว่าจะสำรวจพบหรือไม่พบปีโตรเลียมก็ตาม

2. ผลประโยชน์เพิ่ม (โบนัสการผลิต) เมื่อบริษัทสามารถผลิตได้ตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีผลประโยชน์อื่นเพิ่มเติม เช่น

1. การสนับสนุนเงินเพื่อการพัฒนาการศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น (CSR) ประกอบด้วย ช่วงระยะเวลาสำรวจ ไม่น้อยกว่าปีละ 1,000,000 บาท และช่วงระยะเวลาผลิต ไม่น้อยกว่า 2,000,000 บาท

2. ข้อเสนอให้บริษัทไทยเข้าร่วมประกอบกิจการในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 5

3. ให้ใช้สินค้าไทยและบริการในประเทศไทยเป็นอันดับแรก

จากเงื่อนไขเพิ่มเติมที่มีการเรียกเก็บมีความเหมาะสมกับศักยภาพด้านปีโตรเลียมของประเทศไทย ซึ่งแปลงสัมปทานที่กำหนดเปิดในรอบที่ 21 ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่เคยเปิดหรือเคยมีการสำรวจแล้วไม่พบแล้วมีการคืนพื้นที่ ทั้งนี้ในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ก็ยังอยู่ในระดับที่สามารถดึงดูดให้เกิดการลงทุนได้ โดยรัฐจะมองควบคู่กันไประหว่างผลตอบแทนที่รัฐจะได้รับ และการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการสำรวจปีโตรเลียมให้ได้มากที่สุด

สิทธิที่เอกชนจะได้รับในฐานะผู้รับสัมปทาน คือ สิทธิในการสำรวจหาปีโตรเลียม และเมื่อหาพบในปริมาณคุ้มค่าเชิงพาณิชย์ ผู้รับสัมปทานก็มีสิทธิในการผลิตเก็บรักษา ขนส่งและขายปีโตรเลียมที่อยู่ในแปลงสัมปทานนั้นๆ ได้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 23 ซึ่งระบุชัดเจนว่า “ปีโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ได้สำรวจและผลิตปีโตรเลียมในที่ไม่ได้ไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน” การขอสัมปทานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยแบบสัมปทานหรือสัญญาสัมปทานให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จำนวนแปลงที่เปิดให้ยื่นขอและจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่แปลงที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิรวม 29 แปลง แบ่งเป็น ภาคเหนือ-ภาคกลาง 6 แปลง ภาคอีสาน 17 แปลง และอ่าวไทย 6 แปลงครอบคลุมพื้นที่รวม 26 จังหวัด ประกอบด้วย กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ขอนแก่น ชัยภูมิ ตาก นครพนม นครราชสีมา นครสวรรค์ บุรีรัมย์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด ลพบุรี

ศรีสะเกษ สกลนคร สุโขทัย สุพรรณบุรี หนองบัวลำภู อ่างนาจเจริญ อุตรธานี อุตรดิตถ์ และ อุบลราชธานี

## 6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เรื่อง “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” นั้น พบว่ามีงานวิจัยที่ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน และระบบการคลังปิโตรเลียมที่สามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่

วิระ เลิศสมพร (2543) จากการศึกษาเรื่อง “การเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ ต่อกรณีการร่างรัฐธรรมนูญในช่วงเดือนมกราคม-กันยายน 2540” พบว่าความตื่นตัวในทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ ตลอดจนการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน การก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์สาธารณะในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น การเคลื่อนไหวในลักษณะของเครือข่ายร่วมกันหลายองค์กรที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภาวะทางเศรษฐกิจในนั้นและอื่นๆ เป็นปัจจัยที่มีผลทำให้การเคลื่อนไหวของประชาชน และกลุ่มองค์กรต่างๆ (โดยเฉพาะฝ่ายที่ให้การสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ) ประสบความสำเร็จ ได้รับการตอบสนองในระดับที่น่าพอใจที่มีผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจขณะนั้น นำไปใช้ประกอบการพิจารณาในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรต่างๆ ต่อกรณีการร่างรัฐธรรมนูญมีนัยที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของความเป็นประชาสังคมในระดับหนึ่ง

ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ฉลาดชาย รมิดานนท์ (2546) จากการศึกษาเรื่อง “เอ็นจีโอ: ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามระบอบประชาธิปไตย” ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งมีเอ็นจีโอเป็นองค์กรทำงานเป็นผลผลิตของประชาธิปไตยและทุนนิยม เหมือนกับพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองสภาฯ และสถาบันการเมืองต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย การมีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งแต่ไม่พอ ต้องมีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งเงื่อนไขสำคัญ อันขาดไม่ได้ของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มากขึ้นในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ จำเป็นต้องมีสิ่งที่เรียกว่า “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม” (Social Movement) เกิดขึ้นคู่ขนานไปกับพรรคการเมือง และสถาบัน ตลอดจนกลไกการเมืองแบบต่างๆ ภายใต้บริบทเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. 2475

ถึงปัจจุบันเวลาผ่านไปถึง 71 ปี (พ.ศ. 2546) ความแตกต่างหลากหลายในสังคมไทยย่อมต้องมีความหลากหลายและลึกซึ้งมากขึ้นหลายเท่าตัว ดังนั้นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและเอ็นจีโอ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้นมา และแน่นอนว่ารัฐก็ต้องพยายามหาทางบ่อนทำลายเอ็นจีโอ ที่สำคัญสังคมไทยจะต้องเข้าใจเอ็นจีโอให้ดีกว่าภาพพระบายปลายสีฉาบฉวยที่ออกมา ประเด็นนี้เป็นเรื่องสำคัญพิเศษกับอนาคตการเมืองไทย อย่างไรก็ตาม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนอกจากจะเปิดโอกาสให้คนหลากหลาย กลุ่มแตกต่างทั้งทางความคิด ความเชื่อและปฏิบัติการได้มีโอกาสเคลื่อนไหวแล้วความสำคัญยังอยู่ที่การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นเรื่องดีสำหรับประชาธิปไตย เพราะการสกัดพรรคอาจหมายถึงการต้องอัดแน่นอยู่ภายใต้กฎและผลประโยชน์ของพรรคอย่างเคร่งครัด ขาดเสรีภาพทางความคิด ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่หลากหลายจึงเป็นทางออกสำหรับสังคมสมัยใหม่ที่แตกต่างและหลากหลาย เช่น สังคมไทยในยุคนี้

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ วิศิษฐ์ บุราณรักษ์ (2548) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ศึกษากรณี: กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี” พบว่าปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนกรณีกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานีเกิดจากปัจจัยด้านปัญหาเชิงโครงสร้างได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากโครงการของรัฐ ซึ่งมีที่มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดจนการปรับตัวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านบริบทส่งเสริมและเอื้ออำนวย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ วัฒนธรรมชุมชนการระดมทรัพยากร ปัจจัยภายนอก ได้แก่ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง โครงสร้างทางสังคม ฝ่ายต่อต้าน โดยแนวทางการเคลื่อนไหวของกลุ่มดังกล่าวมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การยึดพื้นที่ทางการเมือง การต่อสู้ทางการเมืองเชิงสัญลักษณ์ การสื่อสารทางการเมือง การต่อสู้ทางกฎหมายและนโยบายต่อภาครัฐ และการแสวงหาพันธมิตร เป็นต้น โดยการศึกษาดังกล่าวได้อธิบายถึงปัญหาอุปสรรคของขบวนการดังกล่าว ซึ่งมีทั้งปัจจัยทั้งภายในและภายนอก โดยอุปสรรคที่สำคัญ คือ การทำหน้าที่ของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่มีอำนาจที่จะปกป้องหรือเข้ามามีส่วนอย่างชัดเจนในการร่วมกับขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนที่จะสัมพันธ์ ปะทะสังสรรค์ แทรกซึม ตลอดจนแย่งพื้นที่สาธารณะช่วงชิงอำนาจ ผลประโยชน์ ทรัพยากร อุดมการณ์ ตลอดจนทางเลือกของการพัฒนา กับหน่วยงานทางสังคมภาคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคทุน

ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดวงฤทัย พันธุ์กาหลง (2549) จากการศึกษาเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อโครงการพัฒนาเหมืองเวียงแหง อำเภอเวียงแหง

จังหวัดเชียงใหม่” ที่พบว่า พัฒนาการในระยะแรกนั้น ก่อนช่วงปี พ.ศ. 2544 ชาวบ้านยังไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับ โครงการพัฒนาเมืองเวียงแหง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการที่ไม่ชัดเจน โดยยังเป็นข้อมูลเพียงด้านเดียวเน้นประโยชน์ของโครงการ ระยะที่ 2 ช่วงปลายปี พ.ศ. 2545-2548 เป็นช่วงที่เริ่มเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมขึ้น และมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการศึกษาอยู่ ชาวบ้านมีโอกาสรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการมากขึ้น จากเครือข่ายต่างๆ มีการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวอย่างไม่เป็นทางการของชาวบ้าน และเครือข่ายต่างๆ ที่ไม่เห็นด้วยต่อโครงการ ซึ่งมีวิธีการดำเนินงานโดยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อบรรลุดูวัตถุประสงค์ที่ทางกลุ่มต้องการ เน้นเรื่องการค้าค้านโครงการในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จนกระทั่งปัจจุบัน โครงการพัฒนาเมืองเวียงแหงได้ชะลอโครงการ ดังนั้น ภาครัฐควรมีข้อมูลอย่างรอบด้าน มีทางเลือกหลากหลายประกอบการตัดสินใจ ว่าโครงการนี้ควรพัฒนาหรือไม่ให้ชาวบ้านและผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยกระทบกับสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

รวมไปถึงของวิจัยของ ปรีดา นารีคำ (2552) จากการศึกษาเรื่อง “การก่อตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าภูถ้ำ ภูกระแต อำเภอน้อย จังหวัดขอนแก่น” พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าภูถ้ำ ภูกระแต อำเภอน้อย จังหวัดขอนแก่นมี 2 ปัจจัยประกอบไปด้วย ปัจจัยภายนอกชุมชน คือ การมีส่วนร่วมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และปัจจัยภายในชุมชน คือ การมีวัฒนธรรมชุมชนที่เข้มแข็งยาวนาน มีการสร้างเครือข่ายในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และสมาชิกของเครือข่ายชุมชนมีจิตสำนึกประชาสังคม ความสามารถของผู้นำในการกระตุ้นและผลักดันเครือข่าย โดยแนวทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองของเครือข่ายดังกล่าวมีแนวทางที่หลากหลาย เช่น การขยายพื้นที่ทางสังคมเพื่อสร้างแนวร่วม การรวมกลุ่มฝึกกำลังขยายเครือข่าย การเดินขบวน การใช้วิธีคือแพ่ง และการอบรมอาสาสมัครพิทักษ์ป่า ซึ่งผลกระทบจากการเคลื่อนไหวได้ส่งผลทำให้เครือข่ายมีความเข้มแข็ง และมีอำนาจต่อรองกับรัฐจนทำให้สามารถจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่าได้ ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวได้รับการยอมรับจากสังคม และสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับสมาชิกภายในกลุ่ม ทั้งนี้ในการศึกษาดังกล่าวได้มีการเสนอแนะให้มีการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ต่อกระแสโลกาภิวัตน์ โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มกันที่มีระบบการจัดการอย่างชัดเจน และการยกระดับประสิทธิภาพในการเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อีกด้วย

ตลอดจนงานวิจัยของ รุ่งทิภา นักพีเชอร์ (2556) จากการศึกษาเรื่อง “การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่านต่อโครงการโรงไฟฟ้าลิกไนต์หงสา” พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน

ต่อโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา คือ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการรับรู้เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา และได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศซึ่งส่งผลต่อสุขภาพอย่างมาก โดยได้แสดงการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบ การประชุม รวมตัวกัน และยื่นหนังสือเพื่อต่อต้านโครงการนี้ โดยจัดเป็นขบวนประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนกรณีพื้นที่ทำกินที่มีการให้กระแสไฟฟ้าพาดผ่าน ซึ่งเป็นเขตป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน โดยทางโครงการมีการทำการปักหมุด ปักเสา มีการถาง หัก ตัด กิ่งไม้ พืชผลของชาวบ้าน และป้ายสีตามต้นไม้ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของชาวบ้าน ในการศึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา คือ การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเปิดเผย โปร่งใส สามารถกำหนดอนาคตและร่วมตัดสินใจในการวางแผนจัดทำโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เนื่องจากก่อนหน้านี้ประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูลของโครงการ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนต้องไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันด้วย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนทางด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่รวบรวมมานี้ จะเห็นได้ว่า การเมืองภาคประชาชนได้เปิดพื้นที่ให้คนหลากหลายกลุ่มที่แตกต่างทั้งทางความคิดและความเชื่อได้มีโอกาสเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องปัญหาที่ตนมีความสนใจอยู่ในขณะนั้น โดยความสำคัญอยู่ที่การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง และยังเป็นการส่งเสริมการให้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการคัดค้าน หรือต่อต้านต่อประเด็นปัญหาที่กลุ่มสนใจ ด้วยการใช้นโยบายการเคลื่อนไหวของกลุ่มในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ผ่านกลไกทางการเมืองของภาครัฐ

นอกจากนี้ ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการคลังปีโตรเลียมนั้น งานวิจัยของ ภูรี ธีรสุนทร และณพล สุกใส (2555) จากการศึกษาเรื่อง “ระบบการคลังปีโตรเลียมของไทย” ได้พบว่า ระบบการคลังปีโตรเลียมของไทยในปัจจุบันมีการแบ่งส่วนรายได้ระหว่างรัฐและผู้ประกอบการอย่างเพียงพอ แต่การรับประกันรายได้ให้แก่รัฐยังไม่ดีนัก เนื่องจากรัฐพึ่งพาแต่รายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีเป็นหลัก และไม่ได้รับส่วนแบ่งกำไรแต่อย่างใดดังที่ประเทศเพื่อนบ้านได้รับ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐในประเทศไทยต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยเมื่อพิจารณาในมุมมองของผู้ประกอบการจะเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบการคลังปีโตรเลียมแบบ Thailand I และ Thailand III สามารถสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการเข้ามาดำเนินการสำรวจและผลิตปีโตรเลียมได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้สามารถเข้าถึงรายได้และมีโอกาสได้รับผลตอบแทนค่อนข้างสูง ซึ่งผลการศึกษายังพบว่า การจัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐภายใต้ระบบสัมปทานยังขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากหลักเกณฑ์และเครื่องมือทางการคลังในปัจจุบัน

มีชุดเดียว และไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามพื้นที่ที่ทำการสำรวจและผลิต ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่สำรวจพบ การเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ในตลาดปิโตรเลียม คู่สัญญา การลงทุน และการดำเนินงานซึ่งจะสร้างเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการจัดเก็บรายได้ และลดต้นทุนในการเจรจาต่อรอง หรือการเจรจาต่อรองใหม่ในอนาคต ตัวอย่างเช่น ส่วนผสมเครื่องมือทางการคลังควรจะยืดหยุ่นตามการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันในตลาดโลก นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังพบว่า หากรัฐพิจารณาเพิ่มเครื่องมือทางการคลังโดยใช้ภาษีเงินได้เพิ่มเติมมาใช้ควบคู่กับเครื่องมือทางการคลังที่มีอยู่แล้วภายใต้ระบบสัมปทานที่เป็นอยู่สามารถทำให้ส่วนแบ่งรายได้ของรัฐเพิ่มสูงขึ้นทัดเทียมกับส่วนแบ่งรายได้ของประเทศเพื่อนบ้านที่ให้สิทธิในการสำรวจ พัฒนา และผลิตภายใต้ระบบแบ่งปันผลผลิต โดยผู้ศึกษาเสนอให้รัฐสร้างกลไกเพื่อปรับเปลี่ยนส่วนผสมเครื่องมือทางการคลังให้คล่องตัวยิ่งขึ้น และเหมาะสมกับแต่ละโครงการมากยิ่งขึ้น

จากกรอบแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้สามารถเป็นแนวทางสำหรับการวิจัย “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” เนื่องจาก การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านในงานวิจัยที่นำมาศึกษานั้น เป็นปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของภาคประชาชนในการแสดงออกทางการเมืองเพื่อพยายามเข้าไปมีบทบาท และอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่กลุ่มเหล่านั้นมองว่าไม่มีความเป็นธรรม โดยในการวิจัยครั้งนี้ คือ นโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบการแสดงออกทางการเมืองที่ให้เห็นถึงแนวทางที่ประชาชนได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วม อิทธิพลในการกำหนดนโยบาย และกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้น ตลอดจนเป็นการปกป้องและเรียกร้องสิทธิของภาคประชาชนที่ควรจะได้รับ รวมไปถึงยังเป็นแนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอีกด้วย ซึ่งแนวทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้นสามารถมีได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับแนวทางและกลยุทธ์ของกลุ่ม โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมาประกอบกันเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงรูปแบบการเคลื่อนไหว และประเด็นข้อคัดค้าน ตลอดจนการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของภาครัฐ ซึ่งจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ในลำดับต่อไป



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้าน และประเด็นข้อคัดค้านเพื่อนำมาวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมแล้วนำมาวิเคราะห์ โดยในการวิจัยครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 11 คน ได้แก่ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน ประชาชนทั่วไป และสื่อมวลชน

ในบทนี้ผู้วิจัยจะขอเสนอลำดับขั้นตอนของการวิจัย โดยเริ่มจากประชากรในการวิจัย เครื่องมือในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับ ดังนี้

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

##### 1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อให้การศึกษาวิจัยได้ข้อมูลในรอบด้านทั้งในส่วนของมุมมองฐานะคนภายในและมุมมองในฐานะคนภายนอกต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยการศึกษาครั้งนี้มีทั้งหมด 3 กลุ่ม คือ

**1.1.1 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21** คือ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

**1.1.2 หน่วยงานภาครัฐ** คือ กระทรวงพลังงาน

**1.1.3 กลุ่มคนภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21** คือ ประชาชนทั่วไป และสื่อมวลชน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

มีการเลือกตัวอย่างจากประชากรโดยเลือกรูปแบบสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) เนื่องจาก มีข้อจำกัดในส่วนของเวลา และการเข้าถึงข้อมูลจำนวน 11 คน โดยกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วย

- |                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| 1. เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย | จำนวน 2 คน |
| 2. มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค            | จำนวน 2 คน |
| 3. เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน        | จำนวน 4 คน |
| 4. ประชาชนทั่วไป                    | จำนวน 2 คน |
| 5. สื่อมวลชน                        | จำนวน 1 คน |

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) แบบมีโครงสร้าง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์รายบุคคลตามกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดเอาไว้ เสริมด้วยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย และรายงานการสัมมนา ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ได้จำแนกข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

**3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)** คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสร้างแบบสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน ประชาชนทั่วไป และสื่อมวลชน รวมทั้งสิ้น 11 คน เพื่อใช้เป็นตัวแทนหรือตัวชี้วัดที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่ต้องการตอบโต้ตามวัตถุประสงค์ และขอบเขตของการวิจัย

**3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)** คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น หนังสือ บทความ งานวิจัย และรายงานการสัมมนา ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 นั้น ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) จากข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้เสริมด้วยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นก็จะทำการรวบรวมข้อมูลแล้วก็นำมาวิเคราะห์ และสรุปผลตามประเด็นที่ได้กำหนดเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ โดยการใช้พรรณนาพร้อมทั้งยกเหตุและผลประกอบจากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้า โดยจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัย “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการใช้เครื่องมือวิจัยที่ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก เสริมด้วยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัยและรายงานการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยได้แบ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยได้มีการแบ่งประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งได้มาจากการคัดเลือก เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยได้คำนึงถึงการมีข้อจำกัดในส่วนของเวลา ความเหมาะสม และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ประกอบไปด้วย

**1.1 กลุ่มที่ 1** กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 คือ

**1.1.1 เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย** จำนวน 2 คน

- 1) นายกฤษดาการ ทศพะรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหว
- 2) นายศิวะ ศรีชาย สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหว

**1.1.2 มุลนิธิเพื่อผู้บริโภค** จำนวน 2 คน

- 1) นางประนอม เฟิงลี สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหว
- 2) นายเปี่ยมศักดิ์ สัมชุนภู สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหว

## 1.2 กลุ่มที่ 2

1.2.1 **หน่วยงานภาครัฐ** คือ เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน จำนวน 4 คน

- 1) นางสาวเพ็ญแข ลิทธิพงศ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการ
- 2) นางนงลักษณ์ สดเจริญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
- 3) นางสาวนุชนาถ ปากพลีนอก นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
- 4) นางสาวศิริกาญจน์ ฐั้นประดับ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

## 1.3 กลุ่มที่ 3

1.3.1 **กลุ่มคนภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21** คือ ประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชน จำนวน 3 คน

- 1) นางสาวอัญชญา เลหาปราสาท พนักงานบริษัท
- 2) นางวันที อินทรฤทธิ์ พนักงานบริษัท
- 3) นางสาวเปรมวดี วราพันธ์ ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวทีวี อาซาฮี

## ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้แบ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยได้จำแนกผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ออกเป็น 3 ตอน ซึ่งจะได้วิเคราะห์แต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21

ตอนที่ 2 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21

ตอนที่ 3 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดคนนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

### 2.1 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์และจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ผู้วิจัยสรุปประเด็นรูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ดังต่อไปนี้

### 2.1.1 การใช้สื่อสังคมออนไลน์

ในบริบทความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน พื้นที่สื่อสังคมออนไลน์ ได้ถูกมองว่ากำลังเป็นส่วนขยายของการเคลื่อนไหวทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองได้หันมาใช้อินเทอร์เน็ต และสื่อสังคมออนไลน์ในการนำเสนอจุดยืนทางการเมืองของตนมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์ได้กลายมาเป็นพื้นที่ในการแสดงออก จุดยืนและระบายอารมณ์ของคนที่ไม่พอใจในสถานการณ์ทางการเมือง โดยสื่อสังคมออนไลน์เป็นการเพิ่มเสียงให้กับเสียงที่ไม่เคยถูกได้ยิน ในสังคมและเพิ่มพื้นที่ให้กับคนที่ไม่เคยมีพื้นที่ในการแสดงออกของตัวเองในสังคม เพื่อขับเคี่ยวประเด็นสาธารณะในทิศทางที่เขาสนับสนุน อีกทั้งเป็นเครื่องมืออันทรงพลังที่ทำให้การเมืองซึ่งอยู่ห่างไกลเข้ามาอยู่ตรงหน้าคุณ (คณะกรรมการนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์, 2554, น. 41-44)

ซึ่งนับตั้งแต่ช่วงต้นปี พ.ศ. 2557 หลังจากการที่กระทรวงพลังงานได้มีนโยบายในการวางแผนที่จะให้มีการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงานยืนยันว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องเปิดให้ยื่นขอสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรอบใหม่หลังปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติลดลงอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบันจำเป็นต้องนำเข้าพลังงานเกินกว่าร้อยละ 55 ของความต้องการใช้ในภาพรวมคิดเป็นมูลค่าปีละกว่า 1.44 ล้านล้านบาท โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นเชื้อเพลิงหลักที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า (ร้อยละ 71 ของไฟฟ้าผลิตได้จากโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง) นับวันจะมีความต้องการใช้เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ปริมาณสำรองที่มีอยู่กลับลดลงอย่างต่อเนื่องกว่า 50 ปีที่ผ่านมา (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2558, น. 2) ซึ่งจากการมีแผนในการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมในครั้งนี้ ได้ทำให้เกิดกระแสต่อต้านและเกิดการร่วมกลุ่มกันเกิดขึ้นของกลุ่มคนคัดค้านที่ไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการเปิดสัมปทานดังกล่าว โดยในช่วงแรกของการเคลื่อนไหวนั้น จะเป็นการก่อตัวกันในรูปแบบการรวมกลุ่มกันในสื่อสังคมออนไลน์เป็นหลัก โดยมีเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคถือเป็นแกนนำที่สำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยและมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ โดยเฉพาะ Facebook ของกลุ่ม คือ <https://www.facebook.com/> และ <https://www.facebook.com/fconsumerthai> เป็นช่องทางหลักในการสื่อสารติดต่อประสานงาน นัดหมาย บอกเล่าข้อมูลและข่าวสารเพื่อสนับสนุนอุดมการณ์ ความเชื่อของกลุ่ม ให้แก่สมาชิกของกลุ่มได้รับทราบ ตลอดจนมีการประสานงานร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่อต้านอย่างใกล้ชิด

รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านได้มีการดำเนินการผ่านสื่อสังคมออนไลน์ในการรณรงค์เพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยมุ่งหวังว่าจะเติมเต็มข่าวสาร

ข้อมูลที่ถูกหายไปในเรื่องกระแสหลักเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งนี้ ออกไปก่อน รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมและการเพิ่มระบบการให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียมแก่ประเทศนอกเหนือไปจากระบบการให้สัมปทาน โดยจะเชิญชวนให้ผู้ที่สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารใน Facebook ของกลุ่ม เพื่อรวมกลุ่มกันพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น การรายงานความเคลื่อนไหวของการชุมนุม ตลอดจนนัดหมายการไปชุมนุมประท้วง ในสถานที่ต่างๆ โดยรูปแบบดังกล่าวมีจุดเด่น คือ เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ อภิปราย และนำเสนอข้อมูลของระบบการให้สัมปทานปิโตรเลียมที่ทางกลุ่มต่อต้านมองว่า เป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่รัฐได้ผลประโยชน์น้อย ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลเชิงลบเพื่อพยายามโจมตีการดำเนินงานของภาครัฐ ในเรื่องการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอดีตที่ผ่านมาที่ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและชุมชนในบริเวณ โดยรอบ ซึ่งกิจกรรมที่กลุ่มต่อต้านได้ดำเนินการใน Facebook เช่น การร่วมกันลงรูปภาพที่เขียนว่า “ยกเลิกสัมปทาน ครั้งที่ 21” ระหว่างกลุ่มต่อต้านด้วยกันเอง การนำเสนอข้อมูลศักยภาพทางด้านพลังงานของประเทศไทย ข้อมูลการให้สัมปทานในครั้งที่ผ่านมาและผลกระทบที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าไปสำรวจและผลิตปิโตรเลียม รวมไปถึงกลุ่มต่อต้านยังได้มีการเชิญชวนให้สมาชิกที่ติดตาม Facebook ของกลุ่มได้ร่วมกันลงรายชื่อ เพื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีสั่งการยกเลิกประกาศเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยผู้ที่สนใจสามารถที่จะดาวน์โหลดแบบฟอร์มการลงรายชื่อได้จาก Facebook ของกลุ่มต่อต้านแล้วส่งกลับไปยังเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย เพื่อที่กลุ่มต่อต้านจะนำไปประกอบการยื่นจดหมายเสนอนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 ต่อไป

โดยในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าสื่อสังคมออนไลน์ถือได้ว่าเป็นสื่อใหม่ทางการเมืองที่ได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นในการเป็นช่องทางสื่อสารทางการเมืองระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองกับประชาชน ในการเชิญชวนเข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับกลุ่มต่อต้านและการใช้ส่งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ระหว่างกลุ่มต่อต้านและประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ จากกระแสของกลุ่มสังคมออนไลน์ในการรวมกลุ่มและแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งสื่อสังคมออนไลน์นั้น เป็นสื่อที่ทำให้คนทุกคนสามารถแสดงออกทางความคิดได้อย่างเสรีและเกิดปฏิสัมพันธ์กันในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งได้ทำให้คนทั่วไปมีความรู้สึกในการกล้าแสดงออกทางความคิดทางการเมือง เพราะสื่อสังคมออนไลน์นั้น ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ของการเมืองภาคประชาชนที่ทุกคน สามารถมีเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดทางการเมือง ทำให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเช่นกัน จึงส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในประเทศที่ทำให้เกิดการพัฒนาคู่วฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The Participant Political Culture) เพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศด้วยเช่นกัน (พรรณวษา แก้วกัน, 2556, น. 61)

นอกจากนี้ กลุ่มต่อต้านยังได้ส่งเสริมและพยายามในการสร้างความตระหนัก และเปิดช่องทางให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะที่เป็นพลังเงียบ (silent majority) กล่าวคือ กลุ่มคนที่ไม่แสดงออกว่าอยู่ฝ่ายใด หรือเห็นด้วยกับผู้ใด แต่เมื่อต้องแสดงออกก็สามารถรวมกำลังกัน จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (ราชบัณฑิตยสภา, 2554) โดยใช้วิธีรูปแบบของการส่งต่อข้อมูล รูปภาพและข่าวสารการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านระหว่างผู้ใช้ Facebook ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มต่อต้านยังเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการเคลื่อนไหวในสื่อสังคมออนไลน์ ระหว่างสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยและสนับสนุนต่อการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยผู้ติดตามข้อมูลข่าวสารจะมีการส่งต่อข้อมูล รูปภาพและข่าวสารการเคลื่อนไหวจาก Facebook ของกลุ่มต่อต้าน พร้อมไปกับการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการเปิดสัมปทานดังกล่าว เพื่อให้ข้อมูลเหล่านั้นได้ขยายออกไปในวงกว้างให้ประชาชนได้รับรู้และสามารถส่งไปถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งปรากฏการณ์รูปแบบการส่งต่อข้อมูลในสื่อสังคมออนไลน์ของกลุ่มต่อต้านนี้ เป็นการผลิตซ้ำของชุดข้อมูลเพื่อเปิดพื้นที่เสรีทางความคิด เพื่อให้เห็นนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้ถูกนำเสนอและตรวจสอบ อย่างไม่จำกัด ผู้วิจัยมองว่า เสรีภาพทางความคิดและการแสดงออกในสื่อสังคมออนไลน์ควรต้องใช้วิจารณญาณในการตรวจสอบเพื่อไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกเกลียดชัง แบ่งแยกด้วยอคติ โดยควรที่จะใช้พื้นที่ดังกล่าวสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างสร้างสรรค์เป็นสำคัญ



ภาพที่ 4.1 การนำเสนอข้อมูล บทความ และรูปภาพการต่อต้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของกลุ่มต่อต้านใน Facebook



โดยจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่า นายสิวะ ศรีชาย สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย ได้อธิบายว่า “เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยได้มีแนวคิดในการสร้าง Facebook ของกลุ่มขึ้นมาเพื่อเป็นช่องทางในการเคลื่อนไหว ซึ่งเราจะมีการใช้ Facebook เป็นรูปแบบเครื่องมือที่ทำหน้าที่ในการส่งข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนที่สนใจประเด็นพลังงานได้รับทราบข้อมูล” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

ด้านนายกฤษฎดาการ ทศพระรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย กล่าวเพิ่มเติมว่า “เราจะใช้ Facebook เป็นตัวกลางในการบอกกล่าวกิจกรรมของเครือข่าย เช่น การรณรงค์ร่วมกันลงรายชื่อเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีให้ยกเลิกการเปิดสัมปทานออกไปก่อน” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

ทางด้านเจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงานนางสาวนุชนาถ ปากพลีนอก นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการกล่าวว่า “กลุ่มต่อต้านได้มีการใช้ Facebook ในการนำเสนอข้อมูล เพื่อโจมตีกระทรวงพลังงานในเรื่องความน่าเชื่อถือในการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งก็ได้ทำให้เกิดกระแสต่อต้านต่างๆ ที่ทำให้กระทรวงพลังงานเองก็ต้องปรับตัวและพยายามที่จะชี้แจงข้อมูลให้กลุ่มต่างๆ ได้รับทราบและเข้าใจต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมมากยิ่งขึ้น” (บทสัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2558)

และนางนงลักษณ์ สดเจริญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ อธิบายว่า “กลุ่มต่อต้านพยายามที่จะเสนอข้อมูลโจมตีกระทรวงพลังงานผ่านการส่งต่อข้อมูลกันทาง Facebook ของกลุ่มต่อต้าน ซึ่งทำให้กระทรวงพลังงานจำเป็นต้องมีการดำเนินชี้แจงข้อมูลในประเด็นต่างๆ อยู่เป็นระยะๆ เพื่อให้ทั้งฝ่ายต่อต้านและประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริง” (บทสัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2558)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook ที่ได้มีการแสดงความคิดเห็นต่อต้านต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม โดยได้มีการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวในสื่อสังคมออนไลน์ รวมถึงการนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการสนับสนุนอุดมการณ์ ความเชื่อ และต่อต้านความน่าเชื่อถือข้อมูลของฝ่ายรัฐบาลเพื่อพยายามให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบข้อมูล ข่าวสาร เพื่อที่จะสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่อต้านมากยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะเป็นการระดมทรัพยากรในมิติของการรวมกลุ่มกัน ในสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวรูปแบบใหม่ที่ใช้ต้นทุนต่ำแต่สามารถที่จะระดมกำลังคนและขยายการเคลื่อนไหวไปในวงกว้างได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้วิจัยได้เห็นถึงรูปแบบของการสื่อสารทางการเมืองที่มีลักษณะของการตอบโต้

แบบสองทางมากขึ้น และเป็นการสื่อสารทางการเมืองจากรัฐเป็นผู้คุมอำนาจเพียงผู้เดียวมาสู่การที่ประชาชน มีส่วนร่วมในการสื่อสารมากยิ่งขึ้น ตลอดจนได้ชี้ให้เห็นถึงอำนาจของสื่อสังคมออนไลน์ ในการเข้ามามีบทบาทและพลังในการกำหนดความเป็นไปต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมผ่านการสื่อสาร โดยตรงไปยังประชาชนและผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งนับเป็นอีกมิติหนึ่งทางการเมือง คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

### 2.1.2 การชุมนุมประท้วง

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ใช้เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นยุทธวิธีประท้วงในสังคมระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นความพยายามที่จะสร้างหรือระดมแรงสนับสนุนจากมวลชนให้เข้าร่วมกลุ่ม และออกมาเคลื่อนไหวร่วมด้วย (วีระ เลิศสมพร, 2543, น. 19) โดยกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มีการชุมนุมตามสถานที่ต่างๆ พร้อมทั้งยื่นจดหมายเพื่อแสดงท่าทีที่จะต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทาน ครั้งที่ 21 โดยมีลักษณะของการใช้ช่องทางขัดขวางทำทายระบบการเมือง (Disruptive) ซึ่งเป็นช่องทางที่เข้าไปขัดขวาง กดดัน กระบวนการตัดสินใจในรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากการใช้วิธีการผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการยึดอำนาจโดยทหารและเป็นสิทธิที่สามารถกระทำได้ (ประภาส ปิ่นตอกแต่ง, 2546) โดยมีแกนนำในการเคลื่อนไหว คือ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยและมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค โดยจะมีการนัดหมายกันผ่านการใช้ Facebook ของกลุ่มในการแจ้งสถานที่ วันและเวลา นอกจากนี้ ยังมีการเชิญกลุ่มสื่อมวลชนให้เข้าร่วมติดตามการเคลื่อนไหวในการทำกิจกรรมต่างๆ ด้วย ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเข้าไปมีอิทธิพล โดยการใช้สื่อต่างๆ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มต่อต้าน ส่งไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายกฤษดาการ ทศพระรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย ว่า “ผู้สื่อข่าวจำนวนหนึ่งหันมาเสนอข่าวสารทำให้การเคลื่อนไหวต่อต้านการเปิดสัมปทานของกลุ่มเรา ได้ไปอยู่ในการนำเสนอของสื่อกระแสหลักอีกด้วย จึงเป็นการเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลที่สามารถส่งสารไปยังกระทรวงพลังงานต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานได้อย่างทันที” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

จากการศึกษาค้นคว้าผู้วิจัยพบว่า กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้เริ่มที่จะมีการรวมตัวกันชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่างๆ หลักจากที่กระทรวงพลังงานได้มีการออกประกาศ เรื่อง การยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกและในทะเลอ่าวไทย เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 ซึ่งจากเดิมก่อนหน้านี้ กลุ่มต่อต้านจะมีรูปแบบการเคลื่อนไหว ในการโจมตีข้อมูลของภาครัฐในการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมผ่านสื่อ

สังคมออนไลน์เป็นหลักเท่านั้น ตลอดจนยังมีบทบาทในการจัดและร่วมในเวทีสาธารณะเน้นการให้ข้อมูล และร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อสร้างความตระหนักในเรื่องของนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ยกตัวอย่างเช่น

1) 23 ตุลาคม 2557 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มาชุมนุมร่วมกันแถลงข่าวความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ณ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ต่อกรณีที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่มีนายรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557 เห็นชอบให้เปิดสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่ทั้งบนบกและในทะเล รวม 29 แปลง ซึ่งจะเปิดให้เอกชนยื่นเรื่องภายใน 18 กุมภาพันธ์ 2558 นั้น โดยมองว่า รัฐบาลมีความเร่งรีบเกินไป ในการพยายามให้มีการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในขณะที่ยังมีข้อสงสัยต่อระบบการให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จึงอยากจะขอให้รัฐบาลทบทวนและชะลอการเปิดสัมปทานออกไปก่อน (ผู้จัดการออนไลน์, 2557)

2) 8 มกราคม 2558 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย รวมทั้งภาคประชาชนด้านพลังงานจากทุกภูมิภาค ได้ร่วมกันจัดเวทีสัมมนาวิชาการ และรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการพลังงานปิโตรเลียมอย่างยั่งยืน” ณ โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ โดยมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวน 394 คน มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ คือ ไม่เห็นด้วยกับระบบสัมปทานปิโตรเลียม และการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ตลอดจนการเสนอทางเลือกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม มากยิ่งขึ้น (กรมประชาสัมพันธ์, 2558)

3) 20 มกราคม 2558 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 จำนวนประมาณ 20 คน ได้นำชุมนุมรวมตัวกัน ณ ศูนย์บริการประชาชน สำนักงาน กพ. ฟังตรงข้าม ทำเนียบรัฐบาล เพื่อยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในการสนับสนุนต่อมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2558 ที่ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วย 130 คน เห็นด้วย 79 คน และงดออกเสียง 21 คน) กับการเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยร้องขอให้รัฐบาลสนับสนุนและชะลอการเปิดการสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อนและพร้อมขอให้มีการปฏิรูปการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (คมชัดลึก, 2558)

4) 23 มกราคม 2558 เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ชุมนุมรวมตัวกันจัดเวที “เปิดหลักฐานสัมปทานปิโตรเลียมไทย” ณ มหาวิทยาลัยรังสิต เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็นต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 และได้เสนอให้ประเทศไทย

ต้องยกเลิก พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อสร้างกฎหมายใหม่ที่ให้ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2558)

5) 12 กุมภาพันธ์ 2558 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มาชุมนุมร่วมกันแถลงข่าว ณ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ว่า วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และภาคประชาชนจะเดินทางไปยังศูนย์บริการประชาชน เพื่อยื่นหนังสือทวงคำตอบจากรัฐบาลถึงความคืบหน้าที่ยื่นหนังสือที่ภาคประชาชนได้ยื่นหนังสือให้รัฐบาลชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ออกไป รวมถึงจะนำรายชื่อของประชาชนที่ร่วมลงนามคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม กว่า 5,000 รายชื่อส่งให้กับรัฐบาล (ผู้จัดการออนไลน์, 2558)

6) 16 กุมภาพันธ์ 2558 กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 นำโดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย ได้ชุมนุมรวมตัวกัน ณ ศูนย์บริการประชาชน สำนักงาน กพ. ฟังตรงข้ามทำเนียบรัฐบาล เพื่อประท้วงและยื่นจดหมายเปิดผนึกถึง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งร่วมกันลงรายชื่อเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเรียกร้องให้ยกเลิกประกาศของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ลงวันที่ 30 กันยายน 2557 เรื่องเขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมบนบกและในทะเลอ่าวไทยที่เปิดให้ยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และประกาศกระทรวงพลังงานที่เกี่ยวข้องกับการเปิดสัมปทาน เพื่อที่จะให้มีการพิจารณาสั่งการให้กระทรวงพลังงานยุติการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน เนื่องจากทางกลุ่มต่อต้านมองว่า กระทรวงพลังงานได้มีการละเลยถึงข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อต้าน ซึ่งได้มีการนำเสนอข้อปัญหาของระบบสัมปทานปิโตรเลียมที่ใช้ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 จนถึงปัจจุบันที่เป็นระบบยังไม่สร้างโอกาสในการแข่งขันและผลประโยชน์ต่อประเทศชาติได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากผลประโยชน์ส่วนใหญ่ได้ตกอยู่ที่กลุ่มทุนบางกลุ่มเท่านั้น จึงต้องการให้มีการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมให้แล้วเสร็จก่อน (นักข่าวพลเมือง, 2558)

7) 22 กุมภาพันธ์ 2558 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย ได้ร่วมกันแถลงข่าว ณ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ต่อประเด็นจากผลการรับฟังความเห็นบนเวทีกลางที่รัฐบาลได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 โดยผลสรุป คือ ภาครัฐและภาคประชาชนมีความเห็นไม่ตรงกัน โดยกระทรวงพลังงานเห็นว่า ต้องเดินหน้าต่อไป แต่ภาคประชาชนเห็นว่าไม่ควรเดินหน้าภายใต้เงื่อนไขในปัจจุบัน โดยภาคประชาชนได้เสนอให้รัฐบาลมีคำสั่งชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน เพื่อให้มีเวลาในการทบทวนกฎหมายปิโตรเลียม และศึกษาเพื่อหาทางเลือกในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เช่น ระบบแบ่งปันผลผลิต และระบบสัญญาจ้าง เป็นต้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 มีนัยสำคัญทางการเมืองเพื่อสร้างพลังและอำนาจต่อรอง โดยจะมุ่งเรียกร้องและตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของรัฐในการพิจารณากำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งทางกลุ่มต่อต้านไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐรีบร้อนในการประกาศเปิดสัมปทานดังกล่าว ในขณะที่ยังคงมีประเด็นถกเถียงกันในเรื่องรูปแบบและแนวทางที่จะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม จึงมีความต้องการที่จะเข้าไปเคลื่อนไหวเพื่อตรวจสอบกระบวนการในการกำหนดนโยบายดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อทรัพยากรทางธรรมชาติภายในประเทศและเพื่อผลประโยชน์ของคนในประเทศ

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนายเปี่ยมศักดิ์ สันชุมภู สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคว่า “กระทรวงพลังงาน ได้ละเลยที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม และมีความเร่งรีบที่จะให้เปิดสัมปทานรอบใหม่เกินไป จึงทำให้ต้องร่วมกันออกมาเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้าน และเพื่อมุ่งที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในเรื่องดังกล่าว โดยจะมีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม” (บทสัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2558)

และนายกฤษฎดาการ ทศพะรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยว่า “เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยและมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ร่วมมือกันในการออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านนโยบายดังกล่าว โดยพยายามที่จะให้ภาครัฐกลับไปพิจารณานโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมอีกครั้ง ซึ่งทางกลุ่มยังได้มีการรวบรวมรายชื่อคัดค้าน เพื่อยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีในการชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อนอีกด้วย” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

### 2.1.3 การร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐ

เป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่ได้เข้าไปร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อปรึกษาหารือกัน โดยพูดแสดงความรู้ ทักษะคิด ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อหาแนวทาง ข้อเสนอแนะ แก้ปัญหา หรือเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะคิดความคิดเห็นกันระหว่างกลุ่มต่อต้านและหน่วยงานภาครัฐที่มีความขัดแย้งกันต่อมุมมองนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และช่วยกันตัดสินใจตกลงกันว่าควรจะทำอย่างไร หรือแก้ปัญหายังไรต่อประเด็นการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในประเด็นหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้รัฐบาลจะได้มีโอกาสได้รับรู้ปัญหา ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อวิจารณ์ต่างๆ การทำงานของรัฐบาลจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจ

อธิปไตย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น (จันทนา สุทธิจารี, 2544, น. 412-414)

รูปแบบการร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ครั้งสำคัญ คือ การเข้าร่วมอภิปรายในเวทีเสวนาเรื่อง “คืนหน้าประเทศไทยเพื่อความมั่นคงทางพลังงานที่ยั่งยืน” ณ ดิคสันดิโมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 โดยมี ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธานในการอภิปราย เวทีดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ในการให้เป็นพื้นที่ชี้แจงประเด็นและหารือร่วมกัน เพื่อให้มีความเห็นตรงกันในการดำเนินนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ต่อไป ผ่านการอภิปรายให้ข้อมูลจากทั้ง 2 ฝ่าย คือ ภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งแกนนำของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ก็ได้มีส่วนร่วมในการเข้าไปอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐในเวทีดังกล่าว (ไทยพีบีเอส, 2558) อย่างไรก็ตาม ผลจากการอภิปรายดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะหาข้อยุติได้ระหว่างภาครัฐและกลุ่มต่อต้าน โดยทางกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ยังคงยืนยันท่าทีเดิม คือ รัฐบาลจะต้องเพิ่มทางเลือกให้ประเทศ ในเรื่องสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เช่น การนำระบบแบ่งปันผลผลิตเข้ามาเป็นทางเลือกและการเสนอให้แก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องทำก่อนการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในส่วนของกระทรวงพลังงานก็ยังคงมองว่า การเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ได้มีการศึกษามาแล้วว่าเป็นระบบที่เหมาะสม เพราะจะต้องลงทุนค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการลงทุนได้ ขณะเดียวกันระบบสัมปทานยังมีกฎหมายรองรับอยู่ ขณะที่ระบบแบ่งปันผลผลิตนั้นจะประเมินความเสี่ยงได้ยากกว่าและไม่มีกฎหมายรองรับ ที่ผ่านมาจึงพิจารณาแล้วว่าระบบสัมปทานมีความเหมาะสม และอดีตก็เห็นว่ารัฐก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่สูง โดยรูปแบบการร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐของกลุ่มต่อต้านดังกล่าวนี้ ชิริยุทธ บุญมี (2547) มองว่าเป็นลักษณะของการเปิดพื้นที่เปิดแห่งการช่วงชิง (open and contested space) ในหน่วยสังคมการเมืองที่จะมีพื้นที่เปิดเวทีโอกาสร่วมกันอยู่หนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งประเภท ซึ่งจะเป็นฝ่ายต่างๆ ในหน่วยหรือองค์กรรวมได้พบปะสนทนาหรือสื่อสารกัน ทั้งนี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ความต้องการอื่นๆ ของฝ่ายนั้นๆ หรือบรรลุการประนีประนอมเพื่อ “ผลประโยชน์” โดยรวมของหน่วยหรือองค์กรนั้นไม่ว่าจะในระดับชุมชน จังหวัด ประเทศ หรือประชาคมโลก โดยพื้นที่เปิดแห่งการช่วงชิงนี้ คือ การช่วงชิงบนพื้นที่ปริมาตรสาธารณะหรือประชาสังคม ซึ่งถึงที่สุดแล้วก็คือการช่วงชิงอำนาจ ผลประโยชน์ ทรัพยากร และความเชื่อของส่วนรวมหรือของกลุ่มตน (ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้บรรลุได้ทั้งหมด) หรือผลประโยชน์จากการประนีประนอมรวมยอมส่วนรวมแทนพื้นที่แห่งการช่วงชิง

โดยจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่า รูปแบบการการร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐเป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวในลักษณะที่ทั้งฝ่ายกลุ่มต่อต้านและภาครัฐได้พยายามที่จะแสวงหาพื้นที่ในการเป็นช่องทางที่จะปรึกษาหารือร่วมกัน โดยนางสาวศิริกาญจน์ นุ่นประดับ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ กล่าวว่า “ความขัดแย้งกัน ในด้านข้อมูลระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนที่มีการเผยแพร่ออกไปของแต่ละฝ่ายซึ่งบางครั้งตรงกันบ้างและไม่ตรงกันในบางเรื่องเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ภาครัฐต้องตัดสินใจดำเนินการชี้แจงข้อมูล และจัดเวทีเสวนา ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558” (บทสัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2558)

ตลอดจนนางนงลักษณ์ สดเจริญ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ อธิบายว่า “นับตั้งแต่กระทรวงพลังงานได้ประกาศเรื่องการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 กระทรวงพลังงานได้มีรูปแบบในการเชิญชวนกลุ่มต่อต้านเข้าร่วมการประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างกันอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ ตลอดจน รัฐบาลก็ยังได้มีการเชิญให้กระทรวงพลังงานเข้าไปชี้แจงข้อมูลให้แก่รัฐบาลได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทั้งตัวรัฐบาลเอง และกลุ่มต่อต้านได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและตรงกันระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย” (บทสัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2558)

ทางด้านนายศิวัช ศรีชาย สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย กล่าวว่า “รูปแบบของการจัดเสวนาเป็นการแลกเปลี่ยนมุมมองระหว่าง 2 ฝ่ายที่ขัดแย้งกัน คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยทางฝ่ายไม่เห็นด้วย กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมก็ยังคงมีท่าทีเดิม คือ ให้ชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน และให้มีการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยทางเราได้มีการนำเสนอรูปแบบของระบบการแบ่งปันผลผลิตเข้ามาเป็นตัวเลือกในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อให้ภาครัฐมีอำนาจต่อรองมากขึ้น” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้แสดงนัยสำคัญทางการเมืองเพื่อต้องการสร้างความเข้าใจระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มต่อต้าน รวมไปถึงประชาชนคนทั่วไป ให้มีความเข้าใจร่วมกันในการต่อต้านต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมือง ในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้ เป็นกระบวนการในการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ โดยผ่านการใช้ช่องทางต่างๆ ทั้งการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook ซึ่งทุกครั้งที่มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านก็จะมีการลงภาพและบทความ ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลเพื่อโจมตีความน่าเชื่อถือของภาครัฐ นอกจากนี้ กลุ่มต่อต้านยังได้มีการเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่าง ๆ รวมไปถึงการเข้าไปร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของ

ภาครัฐต่อประเด็นนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยกลุ่มต่อต้านได้มีการเสนอข้อเรียกร้อง เพื่อให้มีการชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมออกไปก่อน รวมไปถึงการเสนอข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ซึ่งจากรูปแบบดังกล่าวได้ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนั้น สามารถเข้าถึงมวลชนและกลายเป็นประเด็นสาธารณะ โดยได้ทำให้มีผู้เข้าร่วมอุดมการณ์เดียวกันกับกลุ่มต่อต้านเพิ่มมากขึ้น และยังเป็น การสร้างหรือระดมการสนับสนุนเชิงบวกจากประชาชนให้เข้าร่วมกลุ่มและออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน ในเรื่องการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21 ร่วมกับกลุ่มต่อต้านอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นช่องทางในการเข้าไปกดดันต่อรัฐบาลและทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มประชาชนทั่วไป ที่มองว่ารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจและมีทัศนคติเชิงบวกต่อรูปแบบการเคลื่อนไหวต่อต้าน เช่น นางสาวอัญญา เลาหปราสาท พนักงานบริษัท กล่าวว่า “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านเป็นเรื่องที่น่าสนใจทำให้คนตื่นตัวต่อการทำสัมปทานปิโตรเลียมมากขึ้น ซึ่งก่อนหน้านี้คนน่าจะไม่ค่อยได้เข้าใจหรือทราบเรื่องการให้สัมปทานปิโตรเลียมมากนัก ทำให้คนส่วนใหญ่หันมามองและสนใจประเด็นพลังงานมากขึ้น” (บทสัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558)

ด้านนางวันทนีย์ อินทรฤทธิ์ พนักงานบริษัท ก็มองว่า “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านเป็นการเคลื่อนไหวที่น่าสนใจ ทำให้คนตื่นตัวและรับรู้เกี่ยวกับกระบวนการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมมากขึ้นว่ามีผลได้ผลเสียอย่างไรบ้าง” (บทสัมภาษณ์, 6 สิงหาคม 2558)

รวมไปถึงนางสาวเปรมวดี วราพันธ์ ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวทีวี อาซาฮี ที่กล่าวว่า “รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านมีความน่าสนใจโดยช่วยให้ผู้เกี่ยวข้อง ในการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมได้ทบทวนตรวจสอบพิจารณาข้อตกลงและกฎหมายต่างๆ มากขึ้นอย่างรอบด้าน” (บทสัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนในฐานะองค์กรนอกภาครัฐได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวางมากขึ้น ทำให้ภาครัฐหรือระบบราชการไม่สามารถครอบครองอำนาจในกระบวนการนโยบายสาธารณะแต่เพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป ซึ่งปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมนี้ได้พัฒนาการเคลื่อนไหวต่อผู้ผ่านทั้งการชุมนุมประท้วง การใช้สื่อสังคมออนไลน์ และการวิพากษ์วิจารณ์ในช่องทางสื่อสารสาธารณะซึ่งนับเป็นพัฒนาการด้านเทคนิควิธีการเคลื่อนไหวที่มีความน่าสนใจ และมีผลทำให้เกิดอิทธิพลต่อการ



กำหนดนโยบายสาธารณะ การติดตาม ตรวจสอบ นโยบายสาธารณะที่รัฐพยายามผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น สังคมไทยจึงอาจจะกลายเป็นสังคมแห่งการเคลื่อนไหวที่ผู้คนในสังคมต่างลุกขึ้นมาจัดการกับชีวิตของตัวเองโดยมองว่าชีวิตส่วนตัว มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณะอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยมองการรวมตัวเพื่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองเหล่านั้นในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันที่ตนมีความสนใจและเป็นสมาชิกอยู่ และมองว่ากลุ่มคนมีพลังงานในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2.2 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นการเสนอประเด็นข้อคัดค้าน ข้อเรียกร้อง และความต้องการ (inputs) เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในการสร้างอิทธิพล หรือผลักดันให้ผู้ที่มิอำนาจหน้าที่หรือรัฐดำเนินการให้บรรลุจุดหมายและความต้องการของกลุ่มตน ตลอดจนเป็นการส่งสัญญาณ (feedback) ให้รัฐต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขนโยบายดังกล่าวเพื่อให้เกิดความพึงพอใจร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ต่อไป จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์และจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ผู้วิจัยสรุปประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 ประเด็นความบกพร่องของระบบการให้สัมปทาน

ระบบสัมปทานเป็นระบบเก่าแก่ที่สุดที่รัฐบาลใช้เพื่อให้สิทธิในการสำรวจ และการผลิตแก่ผู้ประกอบการในพื้นที่หนึ่งภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเพื่อนำทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศขึ้นมาใช้ประโยชน์ โดยการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มีการใช้ระบบการคลังปิโตรเลียมในรูปแบบ Thailand III Plus คือ รัฐจะได้ผลประโยชน์ที่แบ่งจากกำไรของเอกชนผู้รับสัมปทานในสัดส่วนที่มากกว่า 70 % ประกอบไปด้วย ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในอัตรา 5-15 % จากรายได้จากการขายปิโตรเลียม ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม 50 % ของกำไรสุทธิและผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ เมื่อราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับสูงตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด รวมไปถึงการเรียกเก็บผลประโยชน์ให้กับรัฐเพิ่มเติม 2 ส่วน คือ ค่าธรรมเนียม (โบนัสการลงทุน) และผลประโยชน์เพิ่ม (โบนัสการผลิต) เช่น การสนับสนุนเงินเพื่อการพัฒนาการศึกษาและพัฒนา การเสนอให้บริษัทไทยเข้าร่วมประกอบกิจการในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5 และการให้ใช้สินค้าไทยและบริการในประเทศไทยเป็นอันดับแรก (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, 2558)

กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้เสนอประเด็นข้อคัดค้านต่อการการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ที่ได้มีการใช้ระบบการคลังปิโตรเลียมในรูปแบบ Thailand III Plus ของกระทรวงพลังงานว่าเป็นระบบที่ยังมีข้อด้อยเมื่อ

เปรียบเทียบกับ ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) และการจ้างผลิต (Service Contract) โดยกลุ่มต่อต้านมองว่า ระบบการให้สัมปทานปิโตรเลียมได้ขัดต่อวัตถุประสงค์ ความมั่นคงทางพลังงาน เพราะกรรมสิทธิ์ปิโตรเลียมของชาติกลายเป็นของเอกชนทำให้รัฐจะต้องซื้อปิโตรเลียมจากผู้รับสัมปทานในราคาตลาดโลกจึงเสมือนประเทศไม่มีทรัพยากร และประเด็น ค่าภาคหลวงแบบขั้นบันได (Thailand III Plus) อาจทำให้ผู้รับสัมปทานไม่เร่งผลิตปิโตรเลียม เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าภาคหลวงในอัตราที่สูงขึ้น คือ 5-15% จากรายได้จากการขายปิโตรเลียม รวมไปถึง ระบบการคลังปิโตรเลียมในรูปแบบ Thailand III Plus ไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่เดิม และยังเป็น การกีดกันผู้รับสัมปทานรายใหม่ที่มีข้อมูลน้อยกว่าผู้รับสัมปทานที่ดำเนินการอยู่ รวมทั้งการ กำหนดให้บริษัทคนไทยเข้าร่วมประกอบกิจการในอัตราไม่น้อยกว่า 5% เมื่อได้รับพื้นที่ผลิตแล้ว ในช่วงที่มีความเสี่ยงต่ำอาจเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติที่อาจมีบริษัทของผู้มีอำนาจได้สิทธิพิเศษนี้ไป

กลุ่มต่อต้าน จึงได้มีการเสนอให้ควรที่จะเพิ่มทางเลือกเกี่ยวกับการให้สิทธิ สํารวจและผลิตปิโตรเลียมแก่ประเทศ เช่น ระบบแบ่งปันผลผลิต หรือระบบการจ้างผลิต พร้อมไป กับให้มีการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียม คือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ โดย กลุ่มต่อต้านมองว่า ระบบแบ่งปันผลผลิต (PSC) เป็นระบบที่รัฐมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ มากกว่า โดยเมื่อได้ผลผลิตปิโตรเลียมก็จะมาแบ่งปันกันตามสัญญา ซึ่งรัฐสามารถที่จะขายปิโตรเลียม เพื่อเปลี่ยนเป็นเงิน และยังมีกลไกปรับสมดุลเมื่ออัตรากำไรน้อยรัฐก็เก็บส่วนแบ่งน้อย เมื่ออัตรากำไรมาก รัฐก็สามารถเก็บส่วนแบ่งมากขึ้นตามสภาพการแข่งขันและสถานการณ์ราคาปิโตรเลียม รวมถึงการที่รัฐเข้าไปร่วมลงทุนรัฐจะสามารถทราบปริมาณของผลผลิตปิโตรเลียมที่มีการสำรวจใน ประเทศอีกด้วย

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างที่สนับสนุนต่อประเด็น ความบกพร่องของระบบการให้สัมปทาน โดยนายเปี่ยมศักดิ์ สันชุมภู สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหว กับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ได้อธิบายว่า “ระบบการให้สัมปทานเพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมยังไม่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชนและประเทศ และยังมีจุดอ่อนหรือมีความไม่เป็นธรรม ที่ดำรงอยู่” (บทสัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2558)

นายศิวะ ศรีชาย สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูป พลังงานไทย กล่าวว่า “กฎหมายปิโตรเลียมซึ่งร่างขึ้นมาและบังคับใช้เมื่อ 44 ปีที่แล้ว ทำขึ้นมาใน สถานการณ์ที่ประเทศไทยวันนั้นยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม จึงจำเป็นต้องให้ภาคเอกชนมาดำเนินการทั้งหมด โดยหวังผลเฉพาะเรื่องรายได้ ได้แก่ ระบบภาษีเงินได้ ปิโตรเลียม ค่าภาคหลวง และผลตอบแทนพิเศษเพื่อคืนกลับมาให้กลับประเทศ แต่ในวันนี้ เวลาผ่าน

ไปมากกว่า 44 ปี ประเทศไทยมีประสบการณ์ มีความรู้ ทั้งในเรื่องการสำรวจ ผลิต และส่งออก จึงเป็นเหตุผลง่าย ๆ ว่า การเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งนี้เราควรจะมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และมีวิธีในการจัดสรรผลประโยชน์ให้เกิดกับประชาชนและส่วนรวมมากยิ่งขึ้น” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

นายกฤษดาการ ทศพระรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย มองว่า “ระบบการให้สัมปทานมีการแข่งขันค่อนข้างน้อย โดยส่วนใหญ่ผู้ได้รับสัมปทานจะเป็นเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งมีความได้เปรียบ เอกชนขนาดเล็กไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ เมื่อมีการแข่งขันน้อยอำนาจต่อรองของรัฐก็น้อยตามไปด้วย ภาครัฐควรให้ทางเลือกแก่ประเทศในการบริหารทรัพยากรปิโตรเลียม” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

นางสาวเปรมวดี วราพันธ์ ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวทีวี อาซาฮี กล่าวว่า “โดยส่วนใหญ่ประเด็นข้อคัดค้านจะเป็นเรื่องของแนวคิดระบบการให้สัมปทาน ที่กลุ่มต่อต้านมองว่าไม่มีการแข่งขัน และผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับมีน้อย โดยกลุ่มต่อต้านเสนอให้มีการเลือกใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต และระบบสัญญาจ้างมาเป็นตัวเลือกเสริม” (บทสัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558)

นางวันทนี อินทรฤทธิ พนักงานบริษัท กล่าวว่า “ข้อคัดค้านส่วนใหญ่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของภาครัฐที่จะได้รับจากการให้ระบบสัมปทานมีค่อนข้างน้อย” (บทสัมภาษณ์, 6 สิงหาคม 2558)

### 2.2.2 ประเด็นผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน

กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มองว่า ปัญหาจากการขุดเจาะสัมปทานปิโตรเลียมในรอบที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในบริเวณโดยรอบจึงมีความไม่สบายใจในประเด็นดังกล่าวต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเฉพาะในกรณีบริเวณภาคอีสานที่ได้รับผลกระทบกับประชาชนในด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การเกษตร สัตว์เลี้ยง เนื่องจากแปลงสัมปทานปิโตรเลียมส่วนมากอยู่บนพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชน ตลอดจนการขออนุญาตสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่มักจะไม่ได้รับรู้ถึงขั้นตอนวิธีการ ไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ขาดการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพอนามัย รวมทั้งการที่บริษัทที่ขุดเจาะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นของต่างชาติจึงไม่มีความเข้าใจต่อสภาพวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ทำให้เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน โดยไม่มีผู้รับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ที่ป่าดงมูล บ้านนาคำน้อย ตำบลหนองใหญ่ อำเภอนางรองบุรีรัมย์ จังหวัดกาฬสินธุ์ที่ได้รับการให้สัมปทานปิโตรเลียมในครั้งที่ 18 พบว่าบริษัทที่ได้รับสัมปทานได้มีการขนย้ายเครื่องจักรและอุปกรณ์สำรวจ โดยไม่มีการแจ้งให้ชุมชนได้รับทราบ รวมถึงการทดลองเผากำ้าธรรมชาติได้ทำให้เกิดในโตรเจนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์

สารไฮโดรคาร์บอน หรือไฮโดรเจนซัลไฟด์ (ก๊าซไข่เน่า) ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนเจ็บป่วยด้านระบบประสาท ทางเดินหายใจ บางพื้นที่นี้จากบ่อบาดาลไม่สามารถใช้อุปโภค บริโภคได้

นอกจากนี้ กลุ่มต่อต้านได้ตั้งข้อสังเกตว่า 29 แปลงในสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 นี้ ได้ครอบคลุมพื้นที่บนบกในภาคอีสาน 16 จังหวัด ซึ่งการให้สัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในครั้งที่ผ่านมาก็ได้กินพื้นที่เกือบทั้งหมดของภาคอีสาน ประชาชนได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากแต่กลับไม่ได้รับการเยียวยา และปัจจุบันยังคงมีการฟ้องร้องกันอยู่ในศาลปกครอง ดังนั้นถ้ามีการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 การขุดเจาะสำรวจก็จะเพิ่มพื้นที่ในภาคอีสาน การละเมิดสิทธิที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพประชาชนก็จะทวีความรุนแรงขึ้นแล้วก็จะเกิดความวุ่นวายตามมาขึ้นอีกในบริเวณโดยรอบ ซึ่งทางกลุ่มต่อต้านได้มีการเรียกร้องให้มีกระบวนการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยต้องมีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) อย่างโปร่งใส โดยภาครัฐควรจะให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและรับทราบถึงข้อมูลผลการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมก่อนจะมีการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (นักข่าวพลเมือง, 2558)

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างที่สนับสนุนต่อประเด็นผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน นายศิระ ศรีชาย สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย มองว่า “ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเข้าไปขุดเจาะสัมปทานบนบกในภาคอีสาน ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติเอาไว้ก่อน ไม่ควรที่จะรีบร้อนเปิดสัมปทานปิโตรเลียมโดยที่ไม่มีการแก้ไขกฎหมายซึ่งประชาชนเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองแต่อย่างใด” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

นางประนอม เพ็งลี สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กล่าวว่า “ธุรกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมีกระบวนการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนเป็นอย่างมาก จึงอยากให้เห็นสิทธิของประชาชน และสิทธิของชุมชนได้รับการคุ้มครองและมีกลไกในการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม”

นายกฤษดาการ ทศพระรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย ได้กล่าวว่า “ในเมื่อมันยังมีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม เราก็ไม่ควรที่จะรีบร้อนเปิดสัมปทานปิโตรเลียม โดยต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มสิทธิชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และผลกระทบที่จะเกิดต่อพวกเขา ซึ่งก็ไม่เห็นจะมีความเสียหายแต่อย่างใดถ้าจะเริ่มแก้ไขกฎหมายก่อน” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

### 2.2.3 ประเด็นความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ

ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ที่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีความโปร่งใส โดยเฉพาะการส่งเสริมการรับรู้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการดำเนินการของภาครัฐ

โดยจากประเด็นเรื่องความบกพร่องของระบบการให้สัมปทาน และผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนนำมาซึ่งความไม่ไว้วางใจของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม โดยกลุ่มต่อต้านมองว่าภาครัฐยังไม่มี ความโปร่งใสในการให้ข้อมูลทางด้านพลังงาน ข้อมูลการผลิตและต้นทุนของทุกสัมปทาน สัดส่วนรายได้ที่รัฐได้รับเป็นรายแปลงสัมปทาน เปรียบเทียบข้อมูลกับประเทศอื่น โดยเฉพาะในกลุ่มอาเซียน ข้อมูลเงื่อนไขข้อผูกพันของแต่ละสัมปทานในรอบที่ผ่านมาต่อภาคประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อไม่ให้เกิดข้อถกเถียงในประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการเอื้อผลประโยชน์ต่อภาคเอกชนมากเกินไป

โดยจากการงานศึกษาของ กรกสิวัฒน์ เกษมศรี, ม.ล. (2557, น. 5) ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่วมเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย พบว่าข้อมูลในงานวิจัย “Comparative Assessment of the Federal Oil and Gas Fiscal System” โดย IHS Cambridge Energy Research Associates ร่วมกับ U.S. Department of the Interior ของรัฐบาลสหรัฐ ระบุว่า การวิเคราะห์การคลังปิโตรเลียมจะต้องพิจารณา 4 ด้าน ได้แก่ ส่วนแบ่งของรัฐ อัตรากำไรต่อการลงทุน (Profit to Investment Ratio: PI) อัตราผลตอบแทนโครงการ (Internal Rate of Return: IRR) และรายได้รัฐเป็นแบบก้าวหน้าหรือถดถอย (Progressivity/Regressivity) แต่ระบบสัมปทานไทยรัฐกลับไม่เคยที่จะเปิดเผยข้อมูลอัตรากำไรต่อการลงทุน (PI) อัตราผลตอบแทนโครงการ (IRR) และไม่เคยให้ข้อมูลว่ารายได้ของรัฐเป็นแบบก้าวหน้าหรือถดถอย ดังนั้น เมื่อรัฐไม่มีข้อมูลดังกล่าวจึงไม่อาจสรุปได้ว่า การจัดการมีความเหมาะสมแล้ว รัฐจึงควรที่จะเปิดเผยข้อมูลทั้ง 4 ด้านเป็นรายแปลงเพื่อกำหนดนโยบายที่เหมาะสม หากมีอัตรากำไรและผลตอบแทนต่ำ รัฐก็ควรมีนโยบายช่วยเหลือ แต่หากมีอัตรากำไรและผลตอบแทนสูง รัฐก็ควรเก็บผลประโยชน์มากขึ้นเพื่อความเป็นธรรมต่อประเทศ

นอกจากนี้ ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ได้รับรู้ถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งในกระบวนการจัดทำรายงานดังกล่าว ต้องมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการเปิดพื้นที่เจรจาถกเถียงข้อมูลระหว่างตัวแทนภาครัฐและประชาชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนตรวจสอบความ

ถูกต้อง ซึ่งรัฐบาลจะต้องนำข้อมูลรายละเอียดทั้งหมดมาเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบอย่างทั่วถึง ซึ่งกลุ่มต่อต้านมองว่า ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ โดยรอบ เช่น การสำรวจปิโตรเลียมชาวบ้านในพื้นที่ที่ไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ไม่มีการแจ้งหรือรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนก่อน แม้จะมีการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ก็ไม่ได้มีการให้ข้อมูลชาวบ้านอย่างเพียงพอ โดยจะมีเพียงกลุ่มผู้นำชาวบ้านผู้ใหญ่บ้าน กำนันท่านั้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และยังได้มีการจูงใจด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต โดยการให้ของกำนัลแก่ชาวบ้าน เช่น เสื้อ และกระเป๋า เป็นต้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับการลงชื่อรับทราบการดำเนินการสำรวจปิโตรเลียม

ประเด็นปัญหาความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบสัมปทานปิโตรเลียมของภาครัฐ มีความสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่าง โดยนายเปี่ยมศักดิ์ สันชุมภู สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กล่าวว่า “อยากให้การเปิดเผยข้อมูลปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ต้องมีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยต้องมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIA ซึ่งที่ผ่านมาชุมชนไม่เคยได้รับรู้รายงาน EIA เป็นอย่างไร และไม่เคยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมันทำให้เกิดการละเมิดสิทธิชุมชนขึ้นมา” (บทสัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2558) โดยนายเปี่ยมศักดิ์ ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า “ที่ผ่านกระทรวงพลังงานไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อผูกพันของแต่ละสัมปทานที่ชัดเจน โดยทางเราต้องการให้กระทรวงพลังงานมีการเปิดเผยข้อมูลหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประมูลในครั้งที่ผ่านมารวมทั้งรายชื่อบริษัทที่รับสัมปทานและผลประกอบการของบริษัทในการรับสัมปทานครั้งที่ 19-20 ให้ประชาชนได้รับทราบตลอดจนกระบวนการคัดเลือกผู้รับสัมปทานที่เป็นธรรม” (บทสัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2558)

รวมถึง นายกฤษดาการ ทศพระรินทร์ สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย กล่าวว่า “กระทรวงพลังงานต้องมีการแสดงข้อมูลทางด้านพลังงาน และข้อมูลการค้นพบปริมาณของแหล่งปิโตรเลียมในประเทศที่ชัดเจนและถูกต้อง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและต่อประชาชนในฐานะที่ทรัพยากรพลังงานเป็นของคนทั้งประเทศ” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

และนางประนอม เพ็งลี สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กล่าวว่า “การทำให้เกิดความโปร่งใสของข้อมูลต่างๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการแข่งขันและความไว้วางใจของประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้น ข้อมูลต่างๆ ที่จะแสดงออกมาก็เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับในระบบเดิม ตลอดจนการศึกษาต่างๆ ที่บ่งบอกถึงสิ่งที่จะต้องได้รับปรับปรุงจึงมีความจำเป็น” (บทสัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2558)

## 2.3 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

### 2.3.1 ผลกระทบต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยและมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ว่าเป็นแกนนำที่สำคัญ ในการดำเนินกิจกรรมการต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม โดยจากการที่กลุ่มต่อต้านได้มีรูปแบบการเคลื่อนไหวและมีประเด็นข้อคัดค้านที่ชัดเจน ตลอดจนการได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน รวมไปถึงสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่ได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2558 โดยเสียงข้างมากที่ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วย 130 คน เห็นด้วย 79 คน และงดออกเสียง 21 คน) ก่อให้เกิดการเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ด้วยเหตุนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านจึงได้ยังมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมหรือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยได้ทำให้กระทรวงพลังงานต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างต่อเนื่อง เพื่อลดกระแสการคัดค้านจากกลุ่มต่อต้าน โดยมีลำดับเหตุการณ์ ดังต่อไปนี้ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, ม.ป.ป.)

**14 มกราคม 2558** หลังจากการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้ลงมติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปพลังงาน ในการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบ 21 ในเรื่องข้อกังวลในความบกพร่องของระบบสัมปทาน ซึ่งได้เป็นการสนับสนุนต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้าน ทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงานได้มีการแถลงว่าพร้อมจะทำการศึกษาระบบอื่นคู่ขนานไปด้วย โดยเฉพาะระบบแบ่งปันผลผลิต โดยจะศึกษาต่อไปว่าในการเปิดสัมปทานครั้งที่ 21 นี้ ระบบใดจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ได้คุ้มค่ามากกว่า

**4 กุมภาพันธ์ 2558** กระแสการออกมาคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21 ของกลุ่มต่อต้านและการรวมตัวกันเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 ในการยื่นหนังสือสนับสนุนมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่ได้มีมติไปก่อนหน้านี้เสนอให้รัฐบาลชะลอการเปิดสัมปทานออกไปก่อนนั้น ได้สร้างแรงกดดันให้กับภาครัฐ กระทรวงพลังงานจึงได้มีการประกาศเชิญชวนเพื่อสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (เพิ่มเติม) เพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของกลุ่มต่อต้านและสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และเป็นการลดเสียงคัดค้านจากกลุ่มต่อต้าน คือ

1) ให้ผู้ยื่นขอทุกรายจะต้องยินยอมให้กระทรวงพลังงานเปิดเผยค่าขอพร้อมทั้งโครงการและข้อผูกพันด้านปริมาณเงินและปริมาณงานที่ยื่นประกอบคำขอเมื่อสิ้นสุดการพิจารณา

2) ในกรณีที่รัฐมีนโยบายให้นำระบบสัญญาแบ่งปันผลผลิตหรือระบบบริหารจัดการอื่นใดมาใช้สำหรับแปลงสำรวจในอ่าวไทยหมายเลข G3/57 G5/57 และ G6/57

เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับศักยภาพปีโตรเลียมของแปลงดังกล่าวยิ่งขึ้น รัฐบาลอาจใช้สิทธิแจ้งให้ ผู้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมมาเจรจาเพื่อตกลงและยินยอมเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับประโยชน์ สิทธิและหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้ โดยทั้งสองฝ่ายจะต้องเจรจา เพื่อให้บรรลุข้อตกลงอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับสัญญาที่มีระหว่างกันภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายจะได้กำหนดต่อไป โดยการแจ้งสิทธิแจ้งของรัฐบาลตามข้อนี้ จะต้องดำเนินการภายใน 4 ปีแรก ของช่วงระยะเวลาสำรวจ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่กระทรวงพลังงานได้มีการออกประกาศเชิญชวน เพื่อสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (เพิ่มเติม) เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558 ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว นั้น กลุ่มต่อต้านได้มองว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงแค่นโยบายของกระทรวงพลังงานที่จะต้องการ ลดกระแสต่อต้านเท่านั้น ซึ่งแท้จริงแล้วประกาศดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติได้จริงเพราะไม่มี กฎหมายรองรับ โดยควรที่จะชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งนี้ไปก่อนเพื่อมาปรับแก้ไข กฎหมายปิโตรเลียมให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากกฎหมายปิโตรเลียมในปัจจุบันให้ประโยชน์กับเอกชนผู้รับสัมปทานมากเกินไป เช่น เรื่องของการให้เอกชนเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียมที่สำรวจพบทั้งหมด

**16 กุมภาพันธ์ 2558** หลังจากที่กลุ่มต่อต้านได้มีการนำเสนอข้อมูลผ่านสื่อ สังคมออนไลน์ถึงการประกาศเชิญชวนเพื่อสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม (เพิ่มเติม) เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ว่าเป็นการทำให้รัฐเสียเปรียบและการให้สัมปทาน ไม่มีการแข่งขันนั้น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจึงได้มีมติเห็นชอบ ที่จะให้เลื่อนระยะเวลาเปิดให้เอกชนยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้สัมปทาน ปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ที่กำหนดสิ้นสุดวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 ออกไปเป็น 16 มีนาคม 2558 เพื่อให้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและสอดคล้องกับการปฏิรูปด้านพลังงานในการสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงด้านพลังงานบนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชน ตลอดจนเพื่อเปิดทางให้แก่การเปิดเวทีรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายของรัฐบาล ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558

ทั้งนี้ จากการที่กระทรวงพลังงานยังคงที่จะมีนโยบายเดินหน้าให้มีการเปิด สัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ต่อไป ตลอดจนการหารือในเวทีเสวนาเพื่ออภิปรายกันในประเด็น เรื่องการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 ไม่ได้ช้อยู่ร่วมกัน ส่งผลทำให้มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านอย่างต่อเนื่อง ทั้งในสื่อสังคมออนไลน์และการชุมนุมเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งชะลอการเปิดสัมปทาน ปิโตรเลียมออกไปก่อน



**26 กุมภาพันธ์ 2558** กระทรวงพลังงานได้ตัดสินใจประกาศชะลอการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกและอ่าวไทย ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน จนกว่ามีข้อยุติเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมและรูปแบบการให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียม

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบข้อมูลที่สอดคล้องว่า หลังจากที่มีการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างต่อเนื่อง ทั้งในสื่อสังคมออนไลน์ การชุมนุมประท้วงและการยื่นหนังสือคัดค้านการเปิดสัมปทานต่อ นายกรัฐมนตรีนั้น ได้ส่งผลให้กระทรวงพลังงานต้องมีการพิจารณาทบทวนนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยผลลัพธ์ของการทบทวนนโยบายดังกล่าว มีลักษณะเป็นไปตามข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อต้าน คือ ต้องการให้มีการชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน พร้อมทั้งให้มีการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ โดยในรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายและร่างสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 2/2558/480 (2558, น.3) เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558 กล่าวว่า “รัฐบาลได้จัดเวทีกลางรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อชี้แจงประเด็นที่ยังมีข้อสงสัยในวันศุกร์ที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล หลังจากนั้นก็มีข้อกังวลของภาคประชาชนที่ได้มีการยื่นเอกสารเพื่อขอให้ทบทวนการยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยต้องการให้เลื่อนการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และให้มีการแก้ไขกฎหมายก่อน แต่ทั้งนี้ต้องรอคำแถลงของนายกรัฐมนตรีเพื่อยืนยันในเรื่องนี้” ตลอดจนในรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายและร่างสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 3/2558/481 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 (2558, น.3) กล่าวว่า “รัฐบาลได้มีนโยบายให้เลื่อนการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ออกไปก่อน จนกว่าจะมีข้อยุติเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียม โดยกระทรวงพลังงานได้ดำเนินการจัดทำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรปิโตรเลียมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2558 กระทรวงพลังงานได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ”

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า ในรายงานผลงานรัฐบาลรอบ 6 เดือนของกระทรวงพลังงาน (2558, น.11) เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 รัฐบาลได้ให้กระทรวงพลังงานรอผลการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการต่อไปนั้น ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อยู่ระหว่างการศึกษาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว และมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ ได้แก่

1) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาแผนงานและโครงการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อำนาจหน้าที่ ศึกษากำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญ ให้สอดคล้องกับคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ตลอดจนพิจารณาแผนงานและโครงการในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน และภาคราชการ ที่เกิดจากปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และจัดทำสรุป รายงานความคิดเห็นของประชาชน และภาคราชการ รวมถึงประเด็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อนำเสนอผลการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อประกอบเป็นข้อมูลการพิจารณาต่อไป

2) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 อำนาจหน้าที่ ศึกษาศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 จัดทำสรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 นำเสนอประเด็นการพิจารณาต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อประกอบเป็นข้อมูลการพิจารณาต่อไป

3) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 อำนาจหน้าที่ ศึกษาศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ตลอดจนพิจารณาศึกษาข้อดี ข้อเสีย และประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษีปีโตรเลียมของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 และจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาประเด็นปัญหา อุปสรรค ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514

### **2.3.2 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลกับการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21**

สื่อสังคมออนไลน์มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งสามารถที่จะสร้างพื้นที่สาธารณะทางการเมืองให้เพิ่มมากขึ้น โดยได้เห็นถึงความสำคัญของสื่อสังคมออนไลน์ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในส่วนของการเป็นช่องทางแสดงความคิดเห็น และการสร้างแรงสนับสนุนในการคัดค้านการเปิดสัมปทานดังกล่าว และยังเป็นการสร้างพื้นที่สำคัญที่จะเป็นเครื่องมือในการนำเสนอข้อมูล ข่าวสารและประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ เกี่ยวกับการเปิดสัมปทาน

ปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ให้ประชาชนคนทั่วไปและผู้ที่สนใจได้รับทราบข้อมูลจากฝ่ายกลุ่มต่อต้าน และสามารถที่จะส่งถึงภาครัฐได้รับรู้โดยตรง โดยจะเห็นว่าในช่วงทศวรรษที่ 18 พื้นที่การสนทนาทางการเมืองส่วนใหญ่ จะเป็นที่ร้านอาหารและร้านทำผม ในช่วงทศวรรษที่ 19 เป็นสื่อสิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ยอดนิยม ทศวรรษที่ 20 เป็นสื่อโทรทัศน์และการสำรวจความคิดเห็นจากสำนักต่าง ๆ ขณะที่ในทศวรรษที่ 21 สื่ออินเทอร์เน็ตได้กลายเป็นสื่อที่สร้างพื้นที่สาธารณะทางการเมืองได้มากที่สุด นอกจากสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นตัวกลางสำคัญในการติดต่อสื่อสาร เพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ ระหว่างกลุ่มการเมืองกับประชาชนเป้าหมายของตนแล้ว ในปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์ยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กำลังได้รับความนิยมจากนักการเมืองและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นจำนวนมาก โดยการสื่อสารผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ในประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น ช่วงการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2554 ในสื่อสังคมออนไลน์ นักการเมือง รวมถึงพรรคการเมืองต่างเปิดเวทีสร้างฐานเสียงกันอย่างเข้มข้น โดยพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ต่างใช้สื่อใหม่ในการหาเสียง โดยพรรคเพื่อไทยใช้เทคโนโลยีเชื่อมต่อสัญญาณภาพจากต่างประเทศ ผ่านสื่อออนไลน์รวมถึงสื่อสังคมออนไลน์ ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ก็เปิดช่องทางถ่ายทอดสดการหาเสียงของพรรคผ่าน Facebook ของพรรคเช่นกัน (พรรณวษา แก้วกัน, 2556, น. 30-31) ตลอดจนในการศึกษาของสมพร อัจฉริยะ (2550, น. 112) เรื่อง การเคลื่อนไหวภาคประชาชนไทยบนอินเทอร์เน็ตกับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ได้อธิบายว่า การสื่อสารบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตกับสาธารณชน โดยตรงผ่านการนำเสนอข้อมูล ข่าวสาร ความคิด ความเคลื่อนไหว ผลได้ผลเสีย ในประเด็นต่างๆ จากกลุ่มเคลื่อนไหวไปสู่สาธารณชนโดยตรง ในรูปแบบของสื่อสังคมออนไลน์ และการเปิดประเด็นให้ผู้เข้าชมสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระได้ เป็นลักษณะการสื่อสารที่มีความชัดเจนและกลุ่มเคลื่อนไหวภาคประชาชนสามารถที่จะควบคุมประเด็นเนื้อหาที่จะนำเสนอได้ ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยสร้างความเข้าใจให้แก่สาธารณชนเท่านั้น ยังก่อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเกิดขึ้นจนสามารถพัฒนาสู่การเคลื่อนไหวในสังคมจริง (Real World)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพื่อศึกษาถึงมุมมองต่อรูปแบบการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยผู้วิจัยพบว่า รูปแบบการเคลื่อนไหวที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 คือ การเคลื่อนไหวโดยการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ควบคู่ไปกับไปกับการเคลื่อนไหวชุมนุม ประท้วงตามสถานที่ต่างๆ เพื่อให้การเคลื่อนไหวมีประสิทธิภาพและไปถึงภาครัฐให้ได้รับรู้ เช่น นายศิวะ ศรีชาย สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย มองว่า “การเคลื่อนไหวโดยใช้ Facebook มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการเคลื่อนไหว เพื่อต่อต้านการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเป็นพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น แล้วมันก็เชื่อม

คนที่คิดอะไรเหมือนๆ กันมารวมตัวกัน ผมได้เห็นว่า Facebook กลายเป็นพื้นที่ทางเลือกสำหรับหลายกลุ่มที่ไม่มีพื้นที่กระแสหลักที่จะสร้างกลุ่มเคลื่อนไหวของเขาได้ ได้พูดคุย ได้แลกเปลี่ยนข่าวสาร ช่วยกันคิดช่วยกันทำในหลายเรื่องร่วมกัน” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

นางสาวเพ็ญแข ลิทธิพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการก็มีความคิดเห็นว่า “การใช้ Facebook ของกลุ่มต่อต้านมีผลเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการใช้ปลุกกระดมส่งต่อข้อมูล หรือข้อความเพื่อแสดงถึงจุดยืนในการคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม แม้ในความเป็นจริงแล้ว ข้อมูลที่ถูกส่งต่อจะเป็นข้อมูลที่ถูกต้องหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ได้มีผลต่อการกำหนดนโยบายของกระทรวงพลังงานไปแล้ว เมื่อข้อความเหล่านั้นได้ส่งผ่านไปยังประชาชนคนทั่วไปได้รับทราบ” (บทสัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2558)

ตลอดจนนางประนอม เฟิงลี สมาชิกที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ได้กล่าวว่า “การเคลื่อนไหวของกลุ่มโดยใช้ Facebook ข้อดีคือมันเป็นการเพิ่มเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและแสดงความคิดเห็น ทำให้ได้ข้อมูลที่หลากหลาย และสามารถเพิ่มสมาชิกประชาชนที่สนับสนุนได้อย่างง่ายดายซึ่งการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนก็มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการเคลื่อนไหว แต่ข้อเสียของมันคือ สภาพที่จับต้องได้ยากของ Facebook เราจึงต้องทำควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวชุมนุม เรียกร้องตามสถานที่ต่างๆ เพื่อให้การเคลื่อนไหวของเรามีประสิทธิภาพและไปถึงภาครัฐให้ได้รับรู้” (บทสัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2558)

รวมถึง นางสาวนุชนาถ ปากพลีนอก นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ ก็ได้มองว่า “การใช้ Facebook มีส่วนสำคัญต่อการคัดค้านการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทาน แต่ขอย้ำว่ามันไม่สามารถเหมารวมได้ว่าเป็นรูปแบบเดียวที่สำคัญ เพราะบางคนก็ไม่สามารถเข้าถึง Facebook ได้” (บทสัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2558) โดยนางสาวนุชนาถแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า “การเคลื่อนไหวผ่าน Facebook ถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการเคลื่อนไหวต่อต้าน โดยมันมีพลังอย่างมากเมื่อมันดำเนินการควบคู่ไปกับการชุมนุมเรียกร้องในสถานที่ต่างๆ ซึ่งส่วนนี้ดิฉันมองว่าจะสร้างผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย การเปิดสัมปทานปิโตรเลียมของกระทรวงพลังงานอย่างมากเมื่อรวม 2 รูปแบบเข้าด้วยกัน” (บทสัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2558)

สอดคล้องกับนางสาวเปรมวดี วราพันธ์ ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวทีวี อาซาฮี กล่าวว่า “รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านโดยการใช้ Facebook มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการโจมตีการทำงานของภาครัฐ ในเรื่องการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม เนื่องจากมีความเร็วในการส่งต่อของข้อมูลในเครือข่ายกลุ่มต่อต้านกันเองออกไปสู่ประชาชนคนทั่วไปได้รับทราบ ดิฉันในฐานะสื่อมวลชนบางครั้งก็ได้มีการหยิบเอาข้อมูลเหล่านั้นออกไปนำเสนอ เพราะมันมีความเร็วและ

ประชาชนคนทั่วไป ก็อยากรับทราบข้อมูลซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งที่ไม่ได้ออกมาจากรัฐบาล” (บทสัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2558)

ดังนั้น จากการศึกษาพบว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนั้น ได้มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยการเคลื่อนไหวผ่านสื่อสังคมออนไลน์ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยสื่อสังคมออนไลน์กลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังงานอย่างมาก ในการแสดงออกทางการเมือง โดยจะมีการแสดงความคิดเห็นเพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ตลอดจนเป็นช่องทางในการบอกเล่าข้อมูล ข่าวสารเพื่อสนับสนุนอุดมการณ์ ความเชื่อของกลุ่ม โดยจะเป็นการรวมกลุ่มกันในเครือข่ายสังคมออนไลน์ เพื่อระดมแรงสนับสนุนจากมวลชนจนสามารถพัฒนาผู้การเคลื่อนไหวในสังคมจริง (Real World) กล่าวคือ เป็นการเคลื่อนไหวควบคู่ไปกับการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการเคลื่อนไหวทำกิจกรรมรณรงค์ ชุมนุมประท้วง และการแสดงพลังงานทางการเมืองร่วมกัน เพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อให้ประเด็นข้อคัดค้านสามารถส่งไปถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหรือตัดสินใจ ในนโยบายดังกล่าว ให้เป็นไปตามความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อต้านต่อไป

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยสามารถอธิบายปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ว่าเป็นความขัดแย้งกันระหว่างภาครัฐที่ต้องการเร่งรีบให้มีการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม เนื่องจากคำนึงถึงปัญหาความมั่นคงทางด้านพลังงานและมองว่าถ้าไม่รีบเปิดสัมปทานในอนาคต ประเทศจะขาดแคลนพลังงาน กับกลุ่มต่อต้านที่ต้องการให้ภาครัฐมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมและระบบการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมก่อนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และสามารถที่จะตอบข้อสงสัยในเรื่องดังกล่าวของภาคประชาชนได้ จึงนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ เพื่อต้องการนำเสนอข้อเรียกร้องและข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านไปถึงภาครัฐให้ได้มีการพิจารณาตัดสินใจในตัวนโยบายดังกล่าว ซึ่งสามารถอธิบายโดยใช้ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) กล่าวคือ กลุ่มต่อต้านได้มีการเสนอประเด็นข้อคัดค้าน (inputs) ผ่านการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ของกลุ่มต่อต้านที่มีทั้งการใช้สื่อสังคมออนไลน์ การชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่าง ๆ พร้อมทั้งการร่วมกันลงรายชื่อเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อที่จะนำไปประกอบยื่นจดหมายเปิดผนึก ถึงนายกรัฐมนตรีในการเรียกร้องให้กระทรวงพลังงานยุติการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 และการเข้าไปร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของภาครัฐต่อประเด็นนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อให้ประเด็นข้อคัดค้านเหล่านั้น ได้เข้าไปสู่ระบบการเมือง จากนั้นระบบการเมืองจะได้มีการพิจารณาตัดสินใจ ปรับปรุง แก้ไขในประเด็นนโยบายดังกล่าว เพื่อกำหนดออกมาเป็นผลผลิต (outputs) ซึ่ง

ภาครัฐได้นำเอาข้อเสนอและประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้าน นำไปพิจารณาอย่างต่อเนื่องเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย โดยท้ายที่สุดแล้วผลจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ภาครัฐจึงได้มีนโยบายออกมาในรูปแบบของประกาศกระทรวงพลังงานเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 ที่ให้มีการชะลอการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกและอ่าวไทย ครั้งที่ 21 ออกไปก่อนจนกว่าจะมีข้อยุติเกี่ยวกับรูปแบบการให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียมและกฎหมายปิโตรเลียมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของภาครัฐที่กลุ่มต่อต้านได้มีการเคลื่อนไหว เพื่อพยายามที่จะเข้าไปถ่วงดุลและสร้างอำนาจต่อรอง เพื่อให้การกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มต่อต้านมากที่สุดอีกด้วย



## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัย “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” ผู้วิจัยได้เสนอสรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. สรุปการวิจัย

##### 1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

1.1.2 เพื่อศึกษาประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

1.1.3 เพื่อศึกษาการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

##### 1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษารูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้าน และประเด็นข้อคัดค้านเพื่อนำมาวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อให้การศึกษาวิจัยได้ข้อมูลในรอบด้านทั้งในส่วน of มุมมองฐานะคนภายในและมุมมองในฐานะคนภายนอกต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยมีทั้งหมด 3 กลุ่มคือ

1) กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 คือ เครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

2) หน่วยงานภาครัฐ คือ กระทรวงพลังงาน

3) กลุ่มคนภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21 คือ ประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชน

### 1.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview)

แบบมีโครงสร้าง เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เจ้าหน้าที่กระทรวงพลังงาน ประชาชนทั่วไป และสื่อมวลชน รวมจำนวนทั้งสิ้น 11 คน เพื่อใช้เป็นตัวแทนหรือตัวชี้วัดที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่ต้องการตอบโจทยตามวัตถุประสงค์ เสริมด้วยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย และรายงานการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

1.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) จากข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ เสริมด้วยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นก็จะทำการรวบรวมข้อมูลแล้วก็นำมาวิเคราะห์ และสรุปผลตามประเด็นที่ได้กำหนดเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ โดยใช้การพรรณนาพร้อมทั้งยกเหตุและผลประกอบจากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้า

## 1.3 ผลการวิจัย

การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นความขัดแย้งกันระหว่างภาครัฐที่ต้องการเร่งรีบให้มีการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม เนื่องจากคำนึงถึงปัญหาความมั่นคงทางด้านพลังงาน และมองว่าถ้าไม่รีบเปิดสัมปทานในอนาคตประเทศจะขาดแคลนพลังงาน กับกลุ่มต่อต้านที่ต้องการให้ภาครัฐมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียม และระบบการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมก่อนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและสามารถที่จะตอบข้อสงสัยในเรื่องดังกล่าวของภาคประชาชนได้ จึงนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ เพื่อต้องการนำเสนอข้อเรียกร้องและข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านไปถึงภาครัฐให้ได้มีการพิจารณาตัดสินใจในตัวนโยบายดังกล่าว โดยสามารถสรุปผลวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ ดังนี้

### 1.3.1 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 คือ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ ควบคู่กันไปกับการเคลื่อนไหวในสภาพสังคมจริงทั้งในส่วนของการชุมนุมในสถานที่ต่างๆ และร่วมอภิปรายกับภาครัฐ โดยกลุ่มต่อต้านได้มีรูปแบบในการเคลื่อนไหว ดังนี้

1) การใช้สื่อสังคมออนไลน์ พบว่า กลุ่มต่อต้านได้มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการรณรงค์เพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเรียกร้องให้ภาครัฐชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งนี้ออกไปก่อน รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมและการเพิ่ม



ระบบการให้สำรวจและผลิตปีโตรเลียมแก่ประเทศนอกเหนือไปจากระบบการให้สัมปทาน โดยจะเชิญชวนให้ผู้ที่สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารใน Facebook ของกลุ่ม เพื่อรวมกลุ่มกันพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น การรายงานความเคลื่อนไหวของการชุมนุม นัดหมายกันไปชุมนุม ประทับในสถานที่ต่างๆ และการเชิญชวนให้สมาชิกและผู้สนใจร่วมกันลงรายชื่อเพื่อคัดค้าน การเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ตลอดจนการส่งเสริมและพยายามในการสร้างความตระหนัก และเปิดช่องทางให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะที่เป็นกลุ่มพลังเงียบในการส่งต่อข้อมูล รูปภาพ และข่าวสารการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านระหว่างผู้ใช้ Facebook ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มต่อต้าน ด้วยกัน เพื่อให้ข้อมูลเหล่านั้นได้ขยายออกไปในวงกว้างให้ประชาชนได้รับรู้ และสามารถส่งไปถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายดังกล่าวต่อไป ซึ่งมีลักษณะเป็นการระดมทรัพยากรในมิติของการ รวมกลุ่มกันในสื่อสังคมออนไลน์โดยเป็นการเคลื่อนไหวรูปแบบใหม่ที่ใช้ต้นทุนต่ำแต่สามารถที่จะ ระดมกำลังคนและขยายการเคลื่อนไหวไปในวงกว้างได้อย่างรวดเร็ว

2) การชุมนุมประท้วง พบว่า กลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มีการนัดชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่างๆ และการยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงท่าทีและจุดยืนของกลุ่มต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งมีนัยสำคัญ ทางการเมืองเพื่อสร้างพลังและอำนาจต่อรอง โดยจะมุ่งเรียกร้อง และตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจ ของรัฐในการพิจารณากำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งทางกลุ่มต่อต้าน ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐรีบร้อนในการประกาศเปิดสัมปทานดังกล่าว ในขณะที่ยังคงมีประเด็น ถกเถียงกันในเรื่องรูปแบบและแนวทางที่จะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม จึงมีความต้องการที่จะเข้าไปเคลื่อนไหวเพื่อตรวจสอบกระบวนการในการกำหนดนโยบายดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ทั้งนี้ กลุ่มต่อต้านจะได้การนัดหมายกันผ่านการ ใช้ Facebook ของกลุ่มในการแจ้งสถานที่ วันและเวลา นอกจากนี้ ยังมีการเชิญกลุ่มสื่อมวลชนให้เข้าร่วม ติดตามการเคลื่อนไหวในการทำกิจกรรมต่างๆ ด้วย ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเข้าไปมีอิทธิพล โดยการใช้สื่อต่างๆ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มต่อต้านส่งไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย

3) การร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐ พบว่า ได้หีบขบการที่รัฐบาลได้มีการจัดเวทีเสวนาเรื่อง “เดินหน้าประเทศไทย เพื่อความมั่นคงทางพลังงานที่ยั่งยืน” ณ ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 โดยเข้าไปร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อปรึกษาหารือกันโดยพูดแสดงความรู้ ทักษะคิด ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเปิดสัมปทาน ปีโตรเลียม ครั้งที่ 21 ระหว่างกลุ่มต่อต้านและหน่วยงานภาครัฐที่มีความขัดแย้งกันต่อมุมมอง นโยบายการเปิดสัมปทานปีโตรเลียม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และช่วยกันตัดสินใจตกลงกันว่าควร จะทำอย่างไร หรือแก้ปัญหาอย่างไรต่อประเด็นการเปิดสัมปทาน ครั้งที่ 21 ทั้งนี้ ผลจากการ

อภิปรายดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะหาข้อยุติร่วมกันได้ โดยทางกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ยังคงยืนยันท่าทีเดิม คือ รัฐบาลจะต้องเพิ่มทางเลือกให้ประเทศในเรื่องสิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เช่น การนำระบบแบ่งปันผลผลิตเข้ามาเป็นทางเลือก และการเสนอให้แก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องทำก่อนการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในส่วนของกระทรวงพลังงานก็ยังคงมองว่า การเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ได้มีการศึกษามาแล้วว่าเป็นระบบที่เหมาะสม และที่ผ่านมาพิจารณาแล้วว่าระบบสัมปทานมีความเหมาะสม และอดีตก็จะเห็นว่ารัฐก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่สูง

รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้าน ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านเข้าถึงมวลชนและกลายเป็นประเด็นสาธารณะ โดยทำให้ผู้ร่วมอุดมการณ์เดียวกันกับกลุ่มต่อต้านมีเพิ่มมากขึ้น และยังเป็นการสร้างหรือระดมการสนับสนุนเชิงบวกจากประชาชนให้เข้าร่วมกลุ่ม และออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านในเรื่องการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ร่วมกับกลุ่มต่อต้านด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้เป็นช่องทางในการกดดันต่อรัฐบาล และทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

### 1.3.2 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

ผลการวิจัยพบว่า ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1) ความบกพร่องของระบบการให้สัมปทาน กลุ่มต่อต้านได้เสนอประเด็นข้อคัดค้านต่อการการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ที่ได้มีการใช้ระบบการคลังปิโตรเลียมในรูปแบบ Thailand III Plus ของกระทรวงพลังงานว่าเป็นระบบที่ยังมีข้อด้อยในส่วนของระบบจัดการซึ่งกฎหมายปิโตรเลียมที่ใช้ยู่ขณะนี้ได้ร่างขึ้นและบังคับใช้เมื่อ 44 ปีที่แล้ว จึงไม่มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์พลังงานและเทคโนโลยีของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ช่วงเวลาที่ผ่านมามีไทยได้ผลตอบแทนในรูปแบบของ ระบบภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ค่าภาคหลวง และผลตอบแทนพิเศษเท่านั้น โดยการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 กลุ่มต่อต้านมองว่า ควรจะใช้ระบบที่ทำให้ไทยมีอำนาจต่อรอง และมีวิธีในการจัดสรรผลประโยชน์ให้เกิดกับประชาชน และส่วนรวมมากยิ่งขึ้น โดยเสนอให้ควรที่จะเพิ่มทางเลือกเกี่ยวกับการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแก่ประเทศ เช่น ระบบแบ่งปันผลผลิต หรือการจ้างผลิต รวมไปถึงให้มีการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียม คือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

2) ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน กลุ่มต่อต้านมองว่าปัญหาจากการขุดเจาะสัมปทานปิโตรเลียมในรอบที่ผ่านมา ได้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในบริเวณโดยรอบจึงมีความไม่สบายใจในประเด็นดังกล่าวต่อการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยเฉพาะในกรณีบริเวณภาคอีสานที่ได้รับผลกระทบกับประชาชนในด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การเกษตร สังคม เนื่องจากแปลงสัมปทานปิโตรเลียมส่วนมากอยู่บนพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชน โดยกลุ่มต่อต้านได้เรียกร้องให้ภาครัฐควรที่จะมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชนอย่างเป็นธรรม เช่น เสนอให้มีกระบวนการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยต้องมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือ EIA อย่างโปร่งใส ตลอดจน ภาครัฐควรจะให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และรับทราบถึงข้อมูลผลการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมก่อนจะมีการดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

3) ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ กลุ่มต่อต้านมองว่าภาครัฐยังไม่มี ความโปร่งใสในการให้ข้อมูลทางด้านพลังงานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบสัมปทานปิโตรเลียมต่อภาคประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงพลังงานไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อผูกพันของแต่ละสัมปทานที่ชัดเจน โดยทางกลุ่มต่อต้านต้องการให้กระทรวงพลังงานมีการเปิดเผยข้อมูลหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประมูลในครั้งที่ผ่านๆ มา รวมทั้งรายชื่อบริษัทที่รับสัมปทานและผลประกอบการของบริษัท ในการรับสัมปทานครั้งที่ 19-20 ให้ประชาชนได้รับทราบ ตลอดจนกระบวนการการคัดเลือกผู้รับสัมปทานที่เป็นธรรมเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และเกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและต่อประชาชน ในฐานะที่ทรัพยากรพลังงานเป็นของคนทั้งประเทศ รวมไปถึง การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ที่จะได้รับผลกระทบจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ได้รับรู้ถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งในกระบวนการจัดทำรายงานดังกล่าวต้องมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการเปิดพื้นที่เจรจากลี่ยข้อมูลระหว่างตัวแทนภาครัฐและประชาชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งรัฐบาลจะต้องนำข้อมูลรายละเอียดทั้งหมด มาเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบอย่างทั่วถึง

### 1.3.3 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

ผลการวิจัยพบว่า จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่กระทรวงพลังงาน ได้มีการประกาศเชิญชวนการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 โดยทางกลุ่มต่อต้านได้มีการ

เคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ทั้งการใช้สื่อสังคมออนไลน์ การชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่าง ๆ พร้อมทั้งการร่วมกันลงรายชื่อเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อที่จะนำไปประกอบยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีในการเรียกร้องให้กระทรวงพลังงานยุติการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 และการเข้าไปร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของภาครัฐต่อประเด็นนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อให้ประเด็นข้อคัดค้านเหล่านั้นเข้าไปสู่ระบบการเมือง ส่งผลทำให้กระทรวงพลังงานต้องการมีปรับนโยบายดังกล่าวเป็นระยะๆ เพื่อลดกระแสคัดค้านจากกลุ่มต่อต้าน จนท้ายที่สุดแล้ว ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 กระทรวงพลังงานจึงได้มีการตัดสินใจประกาศชะลอการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกและอ่าวไทย ครั้งที่ 21 ออกไปก่อนจนกว่ามีข้อยุติเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียม และรูปแบบการให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียม

โดยการเคลื่อนไหวผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ซึ่งสื่อสังคมออนไลน์ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังอย่างมากในการแสดงออกทางการเมือง โดยจะมีการแสดงความคิดเห็น เพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ตลอดจนเป็นช่องทางในการบอกเล่าข้อมูลข่าวสารเพื่อสนับสนุนอุดมการณ์ ความเชื่อของกลุ่ม โดยจะเป็นการรวมกลุ่มกันในเครือข่ายสังคมออนไลน์ก่อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันเกิดขึ้นจนสามารถพัฒนาสู่การเคลื่อนไหวในสังคมจริง (Real World) เพื่อทำกิจกรรมรณรงค์ ชุมนุมประท้วง และแสดงพลังงานทางการเมืองร่วมกันของกลุ่มต่อต้าน ดังนั้น รูปแบบการเคลื่อนไหวที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 คือ การเคลื่อนไหวโดยการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงตามสถานที่ต่างๆ เพื่อให้การเคลื่อนไหวมีประสิทธิภาพและไปถึงภาครัฐให้ได้รับรู้ ตลอดจนยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของภาครัฐที่กลุ่มต่อต้านได้พยายามที่จะเข้าไปถ่วงดุลและสร้างอำนาจต่อรอง เพื่อให้นโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มต่อต้านมากที่สุด

## 2. อภิปรายผล

จากการที่ได้ทำการวิจัย “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” พบว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนั้นมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยจะมีรูปแบบการรวมกลุ่มกันเคลื่อนไหว

ในสื่อสังคมออนไลน์เพื่อพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น การรายงานความเคลื่อนไหวของการชุมนุม นัดหมายกันไปชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่างๆ และการโจมตีข้อมูลของภาครัฐในประเด็นสัมปทานปิโตรเลียม ควบคู่ไปกับการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการเคลื่อนไหวทำกิจกรรมรณรงค์ ชุมนุมประท้วง และแสดงพลังงานทางการเมืองร่วมกันเพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อให้ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านสามารถส่งไปถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดหรือตัดสินใจในนโยบายดังกล่าว ให้เป็นไปตามความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อต้านต่อไป

รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นการเคลื่อนไหวโดยการใช้แนวทางการเคลื่อนไหวตามแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์ (2545, น. 64) ที่ได้กล่าวว่า ขบวนการเคลื่อนไหวแบบใหม่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการตอบโต้ปัญหาและความขัดแย้งชุดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม เพราะสถาบันหลักทางการเมืองและสังคมที่ดำรงอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเหล่านี้ได้ กล่าวคือ การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 มีเป้าหมายการเคลื่อนไหวที่มุ่งไปเพื่อเรียกร้องในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว รวมไปถึงการเรียกร้องให้ภาครัฐได้ทำการทบทวน แก้ไขระบบการให้สัมปทานปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ และส่งผลกระทบต่อทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนและชุมชนให้น้อยที่สุด โดยจะมีความน่าสนใจ คือ ได้มีการใช้พื้นที่รูปแบบใหม่เพิ่มเติม คือ การเคลื่อนไหวผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook เพื่อเข้าไปถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยการเคลื่อนไหวด้วยการใช้สื่อสังคมออนไลน์ได้มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น และด้วยบทบาทของสังคมออนไลน์ที่สามารถรวบรวมและแพร่ข่าวสารได้ในวงกว้างและใช้ต้นทุนที่ไม่สูงนัก จึงสนับสนุนการระดมความร่วมมือจากภาคประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์, 2554, น. 67)

ทั้งนี้ รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 มีการใช้แนวทางและยุทธวิธีตามที่ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2546, น. 161) เสนอไว้ 2 แนวทาง คือ

#### 1) การใช้ยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายระบบการเมือง (disruptive)

สำหรับแนวทางนี้ กลุ่มต่อต้านได้ดำเนินกิจกรรมชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่างๆ และเพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลให้มีการชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 และแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ดังนั้น การชุมนุมประท้วงนี้ จึงเป็นไปตามยุทธวิธีการขัดขวาง

ทำทลายระบบการเมือง (disruptive) ซึ่งเป็นวิธีการการเพื่อเข้าไปก่อกวนการตัดสินใจทางการเมืองและการตั้งคำถามกับความชอบธรรมที่ดำรงอยู่

## 2) ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ (convention)

การใช้ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ (convention) ของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 มีดังนี้

(1) การยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในการสนับสนุนมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ไม่เห็นด้วยกับการเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 ณ ศูนย์บริการประชาชน สำนักงาน กพ. และการร่วมกันลงรายชื่อเพื่อคัดค้านการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อประกอบการยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีในการเรียกร้องให้กระทรวงพลังงานยุติการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558

(2) การเข้าร่วมอภิปรายกับหน่วยงานของรัฐต่อประเด็นการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ในเวทีการเสวนาเรื่อง “เดินหน้าประเทศไทย เพื่อความมั่นคงทางพลังงานที่ยั่งยืน” ณ ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานรัฐและกลุ่มต่อต้าน ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ตลอดจนให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และช่วยกัน ตัดสินใจตกลงกันว่าควรจะทำอย่างไรหรือแก้ปัญหาอย่างไรต่อประเด็นการเปิดสัมปทาน ครั้งที่ 21

โดยประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านที่มองว่า การให้สัมปทานของไทยภายใต้ระบบ Thailand III Plus ยังมีข้อบกพร่องทั้งในเรื่องผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ และความเป็นเจ้าของในทรัพยากรทางธรรมชาติของคนไทย ได้มีความสอดคล้องกับผลงานการวิจัยของ กุรี สิริสุนทร และณพล สุขใส เรื่อง “ระบบการคลังปิโตรเลียมของไทย” (2555) ที่อธิบายระบบการคลังปิโตรเลียมของไทยว่า การจัดเก็บรายได้ของรัฐภายใต้ระบบสัมปทานยังขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากการใช้เครื่องมือทางการคลังเพียงชุดเดียวและไม่สามารถปรับเปลี่ยนตามลักษณะพื้นที่ของโครงการและผลิตภัณฑ์ที่สำรวจพบ ตลอดจนความไม่แน่นอนของราคาปิโตรเลียมและผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการ รวมถึงการรับประกันรายได้ให้แก่รัฐยังไม่ดีนัก เพราะรัฐพึ่งพาแต่รายได้จากค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเป็นหลัก ประเทศไทยจึงไม่ได้รับส่วนแบ่งกำไรมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่ใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต โดยหากรัฐยังคงใช้ระบบสัมปทานต่อไป รัฐควรพิจารณาเพิ่มเครื่องมือทางการคลังโดยการเก็บภาษีเงินได้เพิ่มเติมร่วมกับเครื่องมือเดิมที่ใช้อยู่ เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้น

การนำเสนอประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนั้น มีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มกดดัน (Pressure Groups) ซึ่งมีบทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อเข้าไปกำหนดและการดำเนิน

นโยบายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มตนและเป็นไปตามอุดมการณ์ของกลุ่มตน เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้กดดันให้รัฐบาลมีการชะลอการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม โดยเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายปิโตรเลียมก่อน เนื่องจากเป็นห่วงในเรื่องการเปิดสัมปทานในครั้งนี้ ทั้งในเรื่องระบบการให้สัมปทาน ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน และความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลจากภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของมิศรา สตะเวทินที่ได้อธิบายว่า กลุ่มกดดัน หมายถึง กลุ่ม หรือองค์กร หรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์ หรือแนวทัศนคติในแนวกว้าง ๆ ทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างมารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือ ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนและต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยอ้อม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน (มิศรา สตะเวทิน, 2519, น.45)

นอกจากนี้ จากการวิจัยที่พบว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 โดยกลุ่มต่อต้านได้มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ควบคู่ไปกับไปกับการเคลื่อนไหวชุมนุม ประท้วงตามสถานที่ต่างๆ โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มต่อต้านที่ต้องการจะเข้าไปถ่วงดุลและสร้างอำนาจต่อรอง เพื่อให้นโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มต่อต้านมากที่สุด โดยผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทผู้นำที่มีอำนาจทางการเมืองและใช้อำนาจในทางการบริหารประเทศ โดยประชาชนจะเชื่อมั่นในการเป็นผู้นำและการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมของผู้นำ ผู้นำจะคิดแทนโดยไม่สนใจประชาชน โดยนโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน หากแต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำเป็นสำคัญ (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, น. 48) ซึ่งตัวแบบดังกล่าว มีข้อเสียคือ ได้ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชน แม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหา นโยบาย แต่ก็มีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอแนะนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่ประชาชนเหล่านั้นได้รับผลกระทบหรือเป็นที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะ

ในทางตรงกันข้ามกับตัวแบบผู้นำนี้ ผู้วิจัยมองว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้เป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ภาคประชาชนซึ่งเป็นคนกลุ่มมากของสังคมได้พยายามเข้าไปมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายที่ตนสนใจและได้รับผลกระทบผ่านการเคลื่อนไหวในรูปแบบกิจกรรมต่างๆ ทั้งในสื่อสังคมออนไลน์และการชุมนุม ประท้วงตามสถานที่ต่างๆ แทนที่จะเพียงแค่อรับนโยบาย

เหล่านั้นมาจากชนชั้นผู้นำหรือรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ตลอดจนเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในลักษณะจากบนลงล่าง มาเป็น จากล่างสู่บน เพื่อให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านสามารถมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 รวมไปถึงสะท้อนหลักการที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะที่เป็นนโยบายเพื่อสนองต่อความต้องการของสังคมไม่ใช่แค่เพื่อสนองคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของเดวิด อีสตัน (David Easton) ที่ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ หรือการแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย (สุพิศรา มาศดิตถ์, 2549, น. 4)

### 3. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอแนะนำประสบการณ์และผลที่ได้จากการวิจัย “การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21” มาเป็นข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและเพื่อประโยชน์ในการศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมือง และการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ต่อไป ดังนี้

#### 3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1.1 ภาครัฐควรจะต้องให้การสนับสนุนการมีอยู่ของพื้นที่สาธารณะสำหรับการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน ระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ตลอดจนเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในแนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมต่อไป

3.1.2 ภาครัฐควรมีการกำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสัมปทานปิโตรเลียมต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยมีพันธะหน้าที่ต้องชี้แจงเหตุผลและตอบคำถามต่อสาธารณชนในกรณีที่ประชาชนมีข้อคัดค้านหรือความสงสัยต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ตลอดจนภาครัฐควรให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสัมปทานปิโตรเลียมโดยให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มนโยบายไปจนถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ



3.1.3 ภาครัฐควรจะมีการทบทวน ปรับปรุงและเสนอการแก้ไขระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดและความมั่นคงทางพลังงานของประเทศไทย โดยที่ต้องตระหนักว่าปิโตรเลียมนั้นเป็นทรัพยากรของชาติ

### 3.2 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.2.1 จากการวิจัยการเคลื่อนไหวของของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ทำให้ผู้วิจัยมองเห็นนัยยะความสำคัญของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการเป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางการเมืองและเป็นช่องทางในการรับส่งข่าวสารของกลุ่ม โดยเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทย และมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคควรมีรูปแบบการเคลื่อนไหวโดยใช้สื่อสังคมออนไลน์ควบคู่ไปกับการเคลื่อนไหวในสภาพสังคมจริง เพื่อเสนอข้อคิดเห็นต่อประเด็นการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง เพื่อร่วมกันระดมความคิดเห็นและมุมมองที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมของกระทรวงพลังงาน โดยต้องมีการใช้สื่อสังคมออนไลน์และการชุมนุมประท้วงตามสถานที่ต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์

3.2.2 กระทรวงพลังงานต้องมีการนำเอาประเด็นข้อคัดค้านจากการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ไปปรับปรุงในการดำเนินงานนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน

3.2.3 กระทรวงพลังงานควรมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม โดยให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมและจะต้องแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ตลอดจนจะเป็นสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันทั้งสองฝ่าย ในเรื่องดังกล่าว

### 3.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

3.3.1 จากที่การศึกษาพบว่ากลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ได้มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นรูปแบบหนึ่งในการเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น โดยในการศึกษาครั้งต่อไป อาจจะทำการศึกษาวิจัยเจาะลึกไปที่ประเด็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองกับการใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการศึกษาที่มีความน่าสนใจ โดยดูถึงปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ได้มีการใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือในการบอกเล่า ส่งต่อข้อมูลเพื่อปลุกระดม และการสนับสนุนหรือคัดค้านต่อประเด็นปัญหาที่กลุ่มเหล่านั้นมีความสนใจ

3.3.2 ในการศึกษาครั้งต่อไป ผู้ที่สนใจในประเด็นการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อาจจะทำการศึกษาปรากฏการณ์ภายหลังจากรัฐบาลได้

มีนโยบายให้เลื่อนการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม สำหรับแปลงสำรวจบนบกและอ่าวไทย ครั้งที่ 21 ออกไปก่อนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 โดยศึกษาถึงผลผลิตปิโตรเลียมที่จ่ายนำออก (output) ของนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมที่ได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขตามข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านไปแล้วนั้น สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่อต้านได้หรือไม่ หรือมีผลย้อนกลับเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองอย่างไร เป็นต้น





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กรกสิวัฒน์ เกษมศรี. ม.ล. (2557). ประเด็นการชี้แจงในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูป  
พลังงานสภาพัฒนาฯ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ. (2558). การประชุมคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายและร่างสัมปทาน  
ปิโตรเลียม ครั้งที่ 2/2558/480. กรุงเทพมหานคร: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2558). การประชุมคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายและร่างสัมปทาน  
ปิโตรเลียม ครั้งที่ 3/2558/481. กรุงเทพมหานคร: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2558). เชื้อเพลิงธรรมชาติพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร:  
กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2558). เอกสารชี้แจงการเปิดให้สิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมรอบที่ 21.  
กรุงเทพมหานคร: กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). คำชี้แจง. สืบค้นจาก [http://www.dmf.go.th/index.php?act=news&c\\_id=22](http://www.dmf.go.th/index.php?act=news&c_id=22).
- กรมประชาสัมพันธ์. (2558). ภาคประชาชนสุรินทร์ ยื่นหนังสือผ่านศูนย์ดำรงธรรม ด้านสัมปทาน  
ปิโตรเลียมรอบที่ 21. สืบค้นจาก [http://thainews.prd.go.th/website\\_th/news/print\\_news/TNSOC5801120010166](http://thainews.prd.go.th/website_th/news/print_news/TNSOC5801120010166).
- กระทรวงพลังงาน. (2558). ผลงานรัฐบาลรอบ 6 เดือนของกระทรวงพลังงาน. กรุงเทพมหานคร:  
กระทรวงพลังงาน.
- คมชัดลึก. (2558). ภาคปชช.ค้านเปิดสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21. สืบค้นจาก  
<http://www.komchadluek.net/detail/20150120/199821.html>.
- คณะกรรมการนักศึกษา คณะรัฐศาสตร์. (2554). การเมืองออนไลน์: เสี่ยง? จากปลายนิ้ว.  
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการการทหาร. (2555). สื่อสังคมออนไลน์ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ.  
กรุงเทพมหานคร: วุฒิสภา.
- จันทนา สุทธิจารี. (2544). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.  
กรุงเทพมหานคร: วิเจ พรีนติ้ง.

- จุมพล หนิมพานิช. (2550). การเมืองภาคประชาชน: ลักษณะ บทบาท ความสำคัญ และผลที่มีต่อการเมืองไทย. วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 9(1), 29-35.
- จุฬารัตน เดิมผล. (2554). การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์. (2546). เอ็นจีโอ: ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามระบอบประชาธิปไตย. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 49(35), 94.
- ชลธิรา ลัดยาวัฒนา. (2546). พลวัตสิทธิชุมชนกระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร. (2545). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิชาษา.
- ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2552). การเมืองภาคพลเมือง บทวิเคราะห์ แนวคิด และปฏิบัติการทำทนายอำนาจการเมืองในระบบตัวแทน. กรุงเทพมหานคร: เอคิสันเพรสโปรดักส์.
- ดวงฤทัย พันธุ์กาหลง. (2549). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อโครงการพัฒนาเหมืองเวียงแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- ทศพร สิริสัมพันธ์. (2544). เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2525). รัฐศาสตร์: ทฤษฎีแนวความคิดปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์.
- ไทยพีบีเอส. (2558). เปิดเวทีฟังความเห็นสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 วันนี้. สืบค้นจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/เปิดเวทีฟังความเห็นสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่-21-วันนี้>.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2546). นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คณิงนิการพิมพ์.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). ประชาสังคม. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- นักข่าวพลเมือง. (2558). ปชช.ปฏิรูปพลังงานเดินหน้า ทวงรัฐเลิกสัมปทานปิโตรเลียมรอบ 21. สืบค้นจาก <http://www.citizenthaipbs.net/node/4716>.
- \_\_\_\_\_. (2558). มองมุมต่าง: จากนาบูล-คุนสาด ถึงเวลาความเห็นสัมปทาน รอบ 21. สืบค้นจาก <http://www.citizenthaipbs.net/node/4763>.

- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2543). *บทบาทชนชั้นนำและการเมืองภาคประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: เจริญผล.
- บุญส่ง พิมพ์. (2552). *ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มคนรักอุดรและกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่จังหวัดอุดรธานี พ.ศ. 2549-2552* (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- ประกายเพชร นิชานนท์. (2538). *กลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการเมืองไทย: ศึกษากรณีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประสานนครหลวง* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2546). *แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคม. ฟ้าเดียวกัน*. 1(4). 161.
- \_\_\_\_\_. (2552). *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2556). “ประเด็นสาระของการศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 1-5 หน่วยที่ 2* (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปรีดา นาริคำ. (2552). *การก่อตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของเครือข่ายชุมชนอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าภูเก้า ภูกระแต อำเภอเวียงน้อย จังหวัดขอนแก่น* (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2545). *วิถีชีวิต วิถีผู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย*. เชียงใหม่: ตรีสวิน.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2557). *มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค-กลุ่มจับตาปฏิรูปพลังงาน นัดแถลงสัมมนา ปีไตรมาส*. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000121987>.
- \_\_\_\_\_. (2558). *ภาค ปชช.ยื่นคำนำสัมมนาพลังงานรอบ 21 อีก 16 ก.พ.*. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=958000017329>.
- พรรณวษา แก้วกัน. (2556). *ผลจากการหาเสียงเลือกตั้งผ่านเฟสบุ๊กและทวิตเตอร์ต่อนักศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

- ภูรี สิริสุนทร, และ ณพล สุกใส. (2555). *ระบบการคลังปีโตรเลียมของไทย: บทสำรวจและการวิเคราะห์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ.
- มิศรา สตะเวทิน. (2519). *การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (2558). *เผยหลักฐานเปิดสัมปทานปิโตรเลียม เอื้อเอกชนรายเดิม ต้องรู้เรื่อง*. สืบค้นจาก <http://www.consumerthai.org/web/index.php/news/general-consumers-news/41-public-service-news/138-2015-01-24-07-48-08>.
- ราชบัณฑิตยสภา. (2554.). *พลังเงียบ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9-กรกฎาคม-2554. สืบค้นจาก <http://www.royin.go.th/?knowledges=พลังเงียบ>
- รุ่งทิวา นักเกษียร. (2556). *การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่านต่อโครงการโรงไฟฟ้าลิกไนต์หงสา* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- วชิรวัชร งามละม่อม. (ม.ป.ป.). *นโยบายสาธารณะ*. สืบค้นจาก <http://trdm.co.th>.
- วิเชียร บุราณรักษ์. (2548). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ศึกษากรณี: กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และช โสธร ตู้อทองคำ. (2548). “พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย เล่มที่ 3* หน่วยที่ 12 (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- วีระ เลิศสมพร. (2543). *การเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ ต่อกรณีการร่างรัฐธรรมนูญในช่วงเดือนมกราคม-กันยายน 2540* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สมพร อัจฉปัญญา. (2550). *การเคลื่อนไหวภาคประชาชนไทยบนอินเทอร์เน็ตกับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2551). *การวิจัยนโยบายสาธารณะในประเทศไทย: ประเด็นที่ควรรู้และข้อคิด*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).

- สุพัตรา มาศดิตถ์. (2549). *บทบาทของผู้นำทางการเมืองกับความขัดแย้งจากนโยบายสาธารณะ* (ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2552). *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิชาษา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2543). *รายงานฉบับสมบูรณ์แนวทางการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย โครงการศึกษาวิจัยและติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- อมรัน ระเด่นอามัด. (2556). *การใช้สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2550* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- Chotipanvittayakul, Sirinuch and Mantajit, Jittima. (2011). "Comparison of Petroleum Arrangements; Concession, Production Sharing Contract and Service Contract" In *The 4<sup>th</sup> Petroleum Forum*. May 26-27, 2011. Organized by Department of Mineral Fuels, Ministry of Energy, Bangkok. pp. 13-17.
- Lyman, Stanford, M. (ed.). (1995). *Social Movements: Critiques, Concepts and Case Studies*. London: Macmillan.
- Turner, Ralph H. and Killian, Lewis. (1957). *Collective Behavior*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

ภาคผนวก ก  
แบบสอบถาม



## แนวสัมภาษณ์ ชุดที่ 1

ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21  
สำหรับกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

เรื่อง: การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21

- คำชี้แจง:**
1. แนวสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อประโยชน์ในการวิจัย ซึ่งข้อมูลของท่านจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ซึ่งคำตอบและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นี้จะถือเป็น ความลับ ผู้วิจัยจะนำคำตอบหรือความคิดเห็นของท่านไปประมวลและวิเคราะห์เพื่อการ ศึกษาวิจัยในภาพรวมเท่านั้น
  2. การวิจัยครั้งนี้เป็นไปเพื่อการศึกษาตามหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขารัฐศาสตร์ วิชาเอกการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยดีหากได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลจากท่าน ขอขอบพระคุณท่านมา ณ โอกาสนี้
  3. แนวสัมภาษณ์การวิจัยฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ
    - ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป เกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
    - ตอนที่ 2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
    - ตอนที่ 3 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้าน นโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
    - ตอนที่ 4 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

**ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์**

วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

ตำแหน่ง.....

สถานที่สัมภาษณ์.....เวลา.....น.

**ตอนที่ 2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21**

- ขอให้อธิบายถึงเหตุผลว่าทำไมหน่วยงาน/เครือข่ายของท่านถึงมีการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
- หน่วยงาน/เครือข่ายของท่านมีรูปแบบและการดำเนินการในการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างไรบ้าง จงอธิบาย

**ตอนที่ 3 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21**

- ประเด็นข้อคัดค้านที่มีต่อนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของหน่วยงาน/เครือข่ายท่านมีประเด็นเรื่องใดบ้าง

**ตอนที่ 4 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21**

- ท่านคิดว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านมีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หรือไม่ อย่างไร

\*\*\*\*\*

## แนวสัมภาษณ์ ชุดที่ 2

### ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 สำหรับหน่วยงานภาครัฐ

เรื่อง: การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

- คำชี้แจง:**
1. แนวสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อประโยชน์ในการวิจัย ซึ่งข้อมูลของท่านจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ซึ่งคำตอบและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นี้จะถือเป็น ความลับ ผู้วิจัยจะนำคำตอบหรือความคิดเห็นของท่านไปประมวลและวิเคราะห์เพื่อการ ศึกษาวิจัยในภาพรวมเท่านั้น
  2. การวิจัยครั้งนี้เป็นไปเพื่อการศึกษาตามหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขารัฐศาสตร์ วิชาเอกการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยดีหากได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลจากท่าน ขอขอบพระคุณท่านมา ณ โอกาสนี้
  3. แนวสัมภาษณ์การวิจัยฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ
    - ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป เกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
    - ตอนที่ 2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
    - ตอนที่ 3 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้าน นโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
    - ตอนที่ 4 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

**ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์**

วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....  
 ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....  
 ตำแหน่ง.....  
 สถานที่สัมภาษณ์.....เวลา.....น.

**ตอนที่ 2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21**

- ท่านทราบถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หรือไม่ ถ้าทราบหน่วยงาน/เครือข่ายเหล่านั้นมีรูปแบบการเคลื่อนไหวอย่างไร

**ตอนที่ 3 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21**

- ท่านทราบถึงประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หรือไม่ ถ้าทราบหน่วยงาน/เครือข่ายเหล่านั้นมีประเด็นข้อคัดค้านอะไรบ้าง

**ตอนที่ 4 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21**

- ท่านคิดว่าการเคลื่อนไหวของหน่วยงาน/เครือข่ายต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 ของหน่วยงานท่านหรือไม่ อย่างไร

\*\*\*\*\*

### แนวสัมภาษณ์ ชุดที่ 3

## ประชากรที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 สำหรับประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชน

เรื่อง: การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม  
ครั้งที่ 21

- คำชี้แจง:**
1. แนวสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 เพื่อประโยชน์ในการวิจัย ซึ่งข้อมูลของท่านจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ซึ่งคำตอบและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นี้จะถือเป็น ความลับ ผู้วิจัยจะนำคำตอบหรือความคิดเห็นของท่านไปประมวลและวิเคราะห์เพื่อการ ศึกษาวิจัยในภาพรวมเท่านั้น
  2. การวิจัยครั้งนี้เป็นไปเพื่อการศึกษาตามหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขารัฐศาสตร์ วิชาเอกการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยดีหากได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลจากท่าน ขอขอบพระคุณท่านมา ณ โอกาสนี้
  3. แนวสัมภาษณ์การวิจัยฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ
    - ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป เกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
    - ตอนที่ 2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
    - ตอนที่ 3 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21
    - ตอนที่ 4 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21

**ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์**

วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

ตำแหน่ง.....

สถานที่สัมภาษณ์.....เวลา.....น.

**ตอนที่ 2 รูปแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21**

- ท่านทราบถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หรือไม่ ถ้าทราบหน่วยงาน/เครือข่ายเหล่านั้นมีรูปแบบการเคลื่อนไหวอย่างไร
- ท่านมีมุมมองต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างไร

**ตอนที่ 3 ประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21**

- ท่านทราบถึงประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หรือไม่ ถ้าทราบหน่วยงาน/เครือข่ายเหล่านั้นมีประเด็นข้อคัดค้านอะไรบ้าง
- ท่านมีมุมมองต่อประเด็นข้อคัดค้านของกลุ่มต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 อย่างไร

**ตอนที่ 4 การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียมครั้งที่ 21**

- ท่านคิดว่าการเคลื่อนไหวของหน่วยงาน/เครือข่ายต่อต้านนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเปิดสัมปทานปิโตรเลียม ครั้งที่ 21 หรือไม่ อย่างไร (ด้านบวกและด้านลบ)

\*\*\*\*\*



ภาคผนวก ข  
ประกาศกระทรวงพลังงาน





ประกาศกระทรวงพลังงาน

เรื่อง การยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบก และในทะเลอ่าวไทย

.....

ด้วยกระทรวงพลังงานประสงค์จะให้มีการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในแปลงสำรวจต่างๆ เขตพื้นที่บนบก และในทะเลอ่าวไทย จำนวน ๒๙ แปลง ดังปรากฏรายละเอียดของเขตพื้นที่แปลงสำรวจที่เปิดให้ยื่นขอตามแผนที่ ป.๙๔/๒๕๕๗ ดังแสดงในเอกสารแนบที่ ๑ ท้ายประกาศฉบับนี้ โดยมีค่าคงที่แสดงสภาพทางธรณีวิทยา ค่าลดหย่อนพิเศษ และข้อผูกพันขั้นต่ำของแปลงสำรวจแต่ละแปลง ดังแสดงในเอกสารแนบที่ ๒ ท้ายประกาศฉบับนี้

ผู้สนใจที่จะยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

ข้อ ๑. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นขอ

ผู้ขอต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนี้

(๑) เป็นบริษัท และ

(๒) มีทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสำรวจ ผลิต ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียม

ในกรณีที่ผู้ขอไม่มีลักษณะครบถ้วนตาม (๒) ต้องมีบริษัทอื่นซึ่งรัฐบาลเชื่อถือ และมีลักษณะตาม (๒) และมีความสัมพันธ์ในด้านทุนหรือการจัดการกับผู้ขอรับรองที่จะให้ทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสำรวจ ผลิต ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียม

ข้อ ๒. วิธีการยื่นขอ

ผู้ที่ประสงค์จะขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต้องดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กำหนดเวลาในการยื่นขอ

ผู้ที่ประสงค์จะขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ต้องยื่นคำขอโดยชำระค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอและวางหลักประกันคำขอตาม ๒.๒ พร้อมยื่นเอกสารการขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตาม ๒.๓ ๒.๔ และ ๒.๕ เป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษต่อกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติภายในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ หรือจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยยื่น ณ ที่ทำการกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงานในวันและเวลาราชการ

๒.๒ ค่าธรรมเนียม...

๗๗

## ๒.๒ ค่าธรรมเนียมและการวางหลักประกันคำขอ

ผู้ที่ประสงค์จะขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต้องยื่นคำขอ พร้อมค่าธรรมเนียม และวางหลักประกันคำขอ ดังนี้

๒.๒.๑ ค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอฉบับละ ๑๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นบาทถ้วน) ต่อ ๑ คำขอ ๑ แปลงสำรวจโดยจ่ายเป็นเงินสดเท่านั้น และเงินค่าธรรมเนียมนี้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะไม่คืนให้ ไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น

๒.๒.๒ หลักประกันคำขอจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สามล้านบาทถ้วน) ต่อ ๑ คำขอ ๑ แปลงสำรวจ โดยใช้ชนิดของหลักประกันอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

(๑) แคมเซียร์เช็คที่ออกโดยธนาคารซึ่งมีสาขาในประเทศไทยส่งจ่าย กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

(๒) พันธบัตรรัฐบาลไทยที่มีการสลักหลังโอนให้แก่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

(๓) หนังสือค้ำประกันจากธนาคารซึ่งมีสาขาในประเทศไทยและมีระยะเวลา ค้ำประกันไม่น้อยกว่า ๑ ปีให้แก่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

ผู้ยื่นคำขอจะได้รับคืนหลักประกันคำขอเมื่อได้รับแจ้งว่าไม่ได้รับคัดเลือกให้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม หรือ ได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิและมาลงนามรับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแล้ว

ทั้งนี้ให้ผู้ยื่นคำขอมีหนังสือขอรับคืนหลักประกันคำขอดังกล่าว และกรมเชื้อเพลิง- ธรรมชาติจะคืนหลักประกันคำขอภายใน ๑๕ วันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอรับคืนหลักประกันคำขอนั้น

## ๒.๓ เอกสารการยื่นขอ

ผู้ที่ประสงค์จะขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต้องยื่นคำขอตามแบบ ขธ/ป๑ ที่ กำหนดโดยกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอสัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๕๕ ตาม เอกสารแนบที่ ๓ ท้ายประกาศฉบับนี้ พร้อมทั้งหลักฐาน ดังนี้

(๑) เอกสารแสดงการเป็นบริษัท

ก. หนังสือบริคณห์สนธิที่ขอคัดไว้ไม่เกิน ๓ เดือน

ข. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัท

ค. รายชื่อผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท

ง. หนังสือรับรองทุนจดทะเบียน

(๒) หลักฐานการเป็นผู้มีอำนาจลงชื่อแทนบริษัทผู้ขอ เช่น เอกสารรายชื่อกรรมการ ผู้มีอำนาจลงนามของบริษัท หรือหนังสือมอบอำนาจ เป็นต้น

(๓) หลักฐานแสดงว่ามีทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะ สำรวจ ผลิต ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียม เช่น รายงานประจำปี งบการเงินหรือผลประกอบการของบริษัท ย้อนหลัง ๓ ปี

ในกรณี...

Jim

ในกรณีที่ผู้ขอมีทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญไม่เพียงพอครบถ้วน แต่มีบริษัทอื่นซึ่งรัฐบาลเชื่อถือ รับรองที่จะให้ทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสำรวจ ผลิต ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ผู้ขอต้องมีหลักฐานแสดงการรับรองที่จะให้ทุน เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์หรือผู้เชี่ยวชาญ และหลักฐานแสดงความสัมพันธ์ในด้านทุน หรือการจัดการระหว่างบริษัทซึ่งรับรองกับผู้ขอ รวมทั้งหลักฐานตาม (๑) (๒) และ (๓) ของบริษัทซึ่งรับรอง

ในกรณีที่ผู้ขอและ/หรือบริษัทซึ่งรับรองเป็นบริษัทที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ หลักฐานตาม (๑) (๒) และ (๓) ต้องมีหนังสือรับรองของสถานเอกอัครราชทูต สถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศนั้น ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย หรือของโนตารีปับลิกหรือของบุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับโนตารีปับลิก ในกรณี ที่ประเทศที่เป็นที่ตั้งบริษัทผู้ขอและ/หรือบริษัทซึ่งรับรองไม่มีโนตารีปับลิก

#### ๒.๔ โครงการและข้อมูลพื้นฐานในด้านปริมาณเงินและปริมาณงานประกอบคำขอ

(๑) โครงการสำรวจปิโตรเลียมซึ่งระบุวิธีการ กำหนดเวลาที่จะดำเนินการ ตลอดจน ประมาณการค่าใช้จ่ายในการนั้น ๆ พร้อมทั้งรายงานการศึกษาทางธรณีวิทยาตามหัวข้อที่กำหนดในเอกสารแนบที่ ๔ ท้ายประกาศฉบับนี้ ซึ่งสนับสนุนโครงการสำรวจปิโตรเลียมของแปลงสำรวจที่ยื่นขอ และสำหรับแปลงสำรวจใน ทะเลอ่าวไทยหมายเลข G๓/๕๗ G๕/๕๗ และ G๖/๕๗ ให้เสนอแผนพัฒนาแหล่งด้วย

ทั้งนี้ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้จัดทำข้อมูลปิโตรเลียมพร้อมจำหน่าย ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลธรณีวิทยา ข้อมูลธรณีฟิสิกส์ และข้อมูลหลุมเจาะของพื้นที่บริเวณต่าง ๆ ที่ได้มีการ ดำเนินงานไปแล้ว ผู้ที่ประสงค์จะยื่นขอสามารถติดต่อขอตัวอย่างและชื่อข้อมูลปิโตรเลียมของพื้นที่บริเวณต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดโครงการสำรวจปิโตรเลียมและจัดทำรายงานการศึกษาทางธรณีวิทยาสำหรับแปลง สำรวจที่ยื่นขอ

(๒) ข้อมูลพื้นฐานในด้านปริมาณเงินและปริมาณงานสำหรับการสำรวจปิโตรเลียมใน แปลงสำรวจแต่ละแปลงให้เสนอตามแบบการเสนอข้อมูลพื้นฐานสำหรับการสำรวจปิโตรเลียม ดังแสดงในเอกสารแนบที่ ๕ ท้ายประกาศฉบับนี้ โดยสอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอ สัมปทานปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้ การเสนอข้อมูลพื้นฐานด้านปริมาณงานและปริมาณเงิน (๓ ปีแรก) ผู้ขอสัมปทาน ต้องเสนอไม่ต่ำกว่าข้อมูลพื้นฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในแต่ละแปลงตามเอกสารแนบที่ ๒ ท้ายประกาศฉบับนี้

(๓) หนังสือแสดงเจตจำนงในการวางหลักประกันการดำเนินงานเมื่อได้รับการ พิจารณาให้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมโดยมีระยะเวลาค้ำประกันตามข้อมูลพื้นฐานการสำรวจช่วงที่หนึ่ง (๓ ปีแรก) ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาลไทยและ/หรือหนังสือค้ำประกันจากธนาคารซึ่งมีสาขาในประเทศไทย โดยมีมูลค่า ไม่น้อยกว่าปริมาณเงินค่าใช้จ่ายขั้นต่ำของข้อมูลพื้นฐานการสำรวจช่วงที่หนึ่ง (๓ ปีแรก)

#### ๒.๕ การเสนอผลประโยชน์พิเศษ

ผู้ขอต้องเสนอให้ผลประโยชน์พิเศษเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากการชำระค่าภาคหลวง/ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมและผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษตามกฎหมายตลอดระยะเวลาที่ได้รับสิทธิสำรวจและผลิต

ปิโตรเลียม...

๗๗

ปิโตรเลียม โดยผู้ขออาจเสนอให้ผลประโยชน์พิเศษ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพองค์กรและการมีส่วนร่วม เงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศไทยด้วยก็ได้ แต่ต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษในแต่ละแปลงสำรวจ ดังนี้

(๑) ผู้ขอต้องเสนอให้การสนับสนุนเงินเพื่อการศึกษา และ/หรือการพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าปีละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านบาทถ้วน) ต่อแปลงตลอดระยะเวลาสำรวจ และในกรณีที่ได้รับพื้นที่ผลิตปิโตรเลียมต้องเสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าปีละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านบาทถ้วน) ต่อแปลงตลอดระยะเวลาผลิต โดยผู้ได้รับสิทธิจะต้องจัดทำโครงการและรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินเสนอให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง

(๒) ผู้ขอต้องเสนอเงินให้เปล่าในการลงนาม (Signature Bonus) แต่ละแปลงสำรวจไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สิบล้านบาทถ้วน) ต่อแปลง ยกเว้นแปลงสำรวจหมายเลข G๓/๕๗ G๕/๕๗ และ G๖/๕๗ ต้องเสนอไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งร้อยล้านบาทถ้วน) ต่อแปลง และสำหรับแปลงสำรวจหมายเลข L๖/๕๗ และ L๒๗/๕๗ ต้องเสนอไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านบาทถ้วน) ต่อแปลง

(๓) ผู้ขอต้องเสนอเงินให้เปล่าในการผลิต (Production Bonus) ในจำนวนแต่ละครั้งไม่น้อยกว่า ๔๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่ร้อยล้านบาทถ้วน) ต่อแปลงสำหรับแปลงสำรวจบนบก และไม่น้อยกว่า ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองร้อยล้านบาทถ้วน) ต่อแปลงสำหรับแปลงสำรวจในทะเล เมื่อมีปริมาณการขายหรือจำหน่ายปิโตรเลียมสะสมถึง ๑๐ ล้านบาร์เรล ๒๐ ล้านบาร์เรลและ ๓๐ ล้านบาร์เรลเทียบเท่าน้ำมันดิบตามลำดับ (เพื่อประโยชน์ในการกำหนดปริมาณปิโตรเลียม ให้ถือว่าปริมาณความร้อนของก๊าซธรรมชาติจำนวนสิบล้าน บี ที ยู มีค่าเทียบเท่าปริมาณปิโตรเลียมหนึ่งบาร์เรล)

(๔) ผู้ขอต้องเสนอที่จะให้นิติบุคคลไทย (จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศไทย และมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐) ที่คณะกรรมการปิโตรเลียมเห็นชอบ เข้าร่วมประกอบกิจการปิโตรเลียมในสัดส่วนอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของสิทธิประโยชน์ในแปลงสำรวจนั้น ๆ เมื่อได้รับอนุมัติกำหนดพื้นที่ผลิตในแปลงสำรวจเป็นครั้งแรก โดยนิติบุคคลดังกล่าวจะจ่ายคืนค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ได้รับสิทธิได้ใช้จ่ายไปในแปลงสำรวจแปลงนั้นก่อนวันเข้าร่วม และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตั้งแต่วันที่เข้าร่วมตามสัดส่วนของตน

(๕) ผู้ขอต้องเสนอที่จะใช้บริการด้านยานพาหนะ การก่อสร้าง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมจากผู้รับจ้างหรือวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ในประเทศไทยเป็นอันดับแรก

ข้อเสนอข้อผูกพันในด้านปริมาณเงินและปริมาณงานและหนังสือแสดงเจตจำนงในการวางหลักประกันการดำเนินงานตาม ๒.๔ และข้อเสนอผลประโยชน์พิเศษตาม ๒.๕ ให้ยื่นในซองปิดผนึกที่ระบุชัดเจนบนหน้าซองว่าเป็นซอง “ข้อผูกพันในด้านปริมาณเงินและปริมาณงานในการสำรวจปิโตรเลียม หนังสือแสดงเจตจำนงในการวางหลักประกันการดำเนินงาน และผลประโยชน์พิเศษ” แยกต่างหากจากคำขอและเอกสารหลักฐานอื่น ๆ

ข้อ ๓. หลักเกณฑ์...

ข้อ ๓. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม

๓.๑ คำขอที่ยื่นโดยถูกต้องตามวิธีการยื่นขอ ณ สถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดในประกาศฉบับนี้เท่านั้น จะเป็นคำขอที่สมบูรณ์และได้รับการพิจารณา

๓.๒ ทางราชการจะพิจารณาความน่าเชื่อถือของผู้ยื่นคำขอโดยพิจารณาจากชื่อเสียง ประสบการณ์ และความมั่นคงในทางการเงิน

๓.๓ ผู้ขอจะได้รับแจ้งจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติถึงผลการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของคุณสมบัติและเอกสารภายใน ๖๐ วันทำการนับจากวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๓.๔ ผู้ขอที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากทางราชการแล้ว และเสนอข้อผูกพันด้านปริมาณงานและปริมาณเงิน (๓ ปีแรก) ไม่ต่ำกว่าข้อผูกพันขั้นต่ำที่กำหนดในแต่ละแปลง และเสนอผลประโยชน์พิเศษไม่ต่ำกว่าที่กำหนด จึงจะมีสิทธิได้รับพิจารณาให้เป็นผู้เข้ารับการพิจารณาคัดเลือกโดยใช้หลักเกณฑ์ตาม ๓.๕ และ ๓.๖ ต่อไป

๓.๕ การพิจารณาคัดเลือกผู้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม จะใช้วิธีการให้คะแนนเปรียบเทียบของแต่ละคำขอในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(๑) โครงการสำรวจปิโตรเลียมและ ๘๐ คะแนน

ข้อผูกพันด้านปริมาณงานและปริมาณเงิน

(๒) ผลประโยชน์พิเศษที่เสนอให้แก่รัฐ ๒๐ คะแนน

๓.๖ ในการพิจารณาโครงการสำรวจปิโตรเลียมจะพิจารณาจากปริมาณงานที่เสนอ ว่ามีความสอดคล้องกับเหตุผลทางธรณีวิทยาของพื้นที่แปลงสำรวจ และปริมาณเงินที่เสนอมีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่จะกระทำหรือไม่ โดยผู้ขออาจได้รับเชิญให้ชี้แจงและให้เหตุผลประกอบคำขอแก่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

ข้อ ๔. ข้อสงวนสิทธิและอื่น ๆ

๔.๑ ทางราชการสงวนสิทธิที่จะไม่รับพิจารณาคำขอใด ๆ ของผู้ยื่นขอในกรณี

๔.๑.๑ ยื่นคำขอเมื่อพ้นจากกำหนดเวลาตาม ๒.๑

๔.๑.๒ ไม่ชำระค่าธรรมเนียมหรือไม่วางหลักประกันคำขอตาม ๒.๒

๔.๑.๓ ยื่นเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนตาม ๒.๓ ๒.๔ และ ๒.๕

โดยทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอจะไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายใด ๆ ต่อทางราชการทั้งสิ้น

๔.๒ ทางราชการสงวนสิทธิที่จะพิจารณายกเลิกประกาศฉบับนี้ หรือให้หรือไม่ให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามประกาศฉบับนี้แก่ผู้ขอรายหนึ่งรายใดก็ได้ และผู้ขอจะไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายหรืออื่นใดนอกเหนือจากเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดตามประกาศฉบับนี้เท่านั้น

๔.๓ คำขอถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และการคืนหลักประกันใดๆ เป็นการคืนเฉพาะหลักประกันโดยไม่ผิดข้อเบี่ยง

๔.๔ เมื่อกระทรวง...

๓๓

๔.๔ เมื่อกระทรวงพลังงานได้ประกาศผลการพิจารณาให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้ผู้ได้รับสิทธิมาลงลายมือชื่อ โดยแจ้งเป็นหนังสือไปยังที่อยู่ ตามที่ผู้ได้รับสิทธิจดแจ้งไว้กับทางราชการแล้ว ผู้ได้รับสิทธิต้องนำหลักประกันการดำเนินงานในจำนวนเงินไม่น้อย กว่าปริมาณค่าใช้จ่ายขั้นต่ำของข้อผูกพันการสำรวจช่วงที่หนึ่ง (๓ ปีแรก) ตามที่ได้แสดงเจตจำนงไว้ตาม ๒.๔ (๓) มายื่นให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๐ วันทำการก่อนกำหนดวันลงนามรับสิทธิสำรวจและผลิต ปิโตรเลียม

หากผู้ได้รับสิทธิมีได้นำหลักประกันการดำเนินงานมาขึ้นตามกำหนด และมีได้มาลง ลายมือชื่อรับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้ได้รับสิทธิ ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมต่อไปและยินยอมให้รับหลักประกันค่าขอ ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิจะไม่ เรียกหรือค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายหรือสิทธิใด ๆ จากทางราชการทั้งสิ้น

๔.๕ ข้อผูกพันการสำรวจในช่วงที่หนึ่ง (๓ ปีแรก) เป็นภาคบังคับตามข้อกำหนดของ กฎหมาย หากผู้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมปฏิบัติไม่ครบตามข้อผูกพันทั้งด้านปริมาณงานและปริมาณเงิน ในระยะเวลาที่กำหนด หรือคืนพื้นที่แปลงสำรวจทั้งแปลงก่อนสิ้นช่วงข้อผูกพันช่วงที่หนึ่งจะต้องจ่ายเงินส่วนที่ ไม่ได้ใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงข้อผูกพันช่วงที่หนึ่งให้แก่รัฐและรัฐมีสิทธิยึดหลักประกันการดำเนินงาน หากผู้ได้รับสิทธิไม่จ่ายเงินดังกล่าว

ทั้งนี้ หากผู้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมปฏิบัติตามข้อผูกพันช่วงที่หนึ่ง (๓ ปีแรก) ครบถ้วน จะได้รับคืนหลักประกันการดำเนินงานภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติตรวจสอบแล้วว่า ปฏิบัติงานครบถ้วนและผู้ได้รับสิทธิมีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอคืนหลักประกันการดำเนินงานดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอาจร้องขอให้มีการปรับลดวงเงินค้ำประกันเมื่อปฏิบัติครบถ้วน ตามข้อผูกพันที่ระบุในแต่ละปีด้วยก็ได้

๔.๖ ผู้ได้รับสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายปิโตรเลียมและ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม

๔.๗ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีสิทธิเรียกให้ผู้ยื่นคำขอชี้แจงหรือยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมใน รายละเอียด ทั้งนี้ต้องไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้ยื่นคำขอรายอื่น ๆ

ผู้สนใจสามารถสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากผู้อำนวยการสำนักบริหารสัมปทาน ปิโตรเลียม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เลขที่ ๕๕๕/๒ ศูนย์เอนเนอร์ยี คอมเพล็กซ์ อาคารบี ชั้น ๒๑ ถนนวิภาวดี รังสิต จตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐ โทรศัพท์ (๐๖๖๒) ๗๙๔-๓๔๗๑, (๐๖๖๒) ๗๙๔-๓๔๘๖ โทรสาร (๐๖๖๒) ๗๙๔-๓๔๗๐ ได้ในเวลาราชการ หรือเข้าสู่ข้อมูลได้ที่ [www.dmf.go.th](http://www.dmf.go.th)

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

(นายณรงค์ชัย อัครเศรณี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

๗๗๗

ภาคผนวก ค  
ประกาศกระทรวงพลังงาน







ประกาศกระทรวงพลังงาน  
เรื่อง ยกเลิกประกาศการยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม  
สำหรับแปลงสำรวจบนบก และในทะเลอ่าวไทย

ตามที่กระทรวงพลังงานได้ออกประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง การยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบก และในทะเลอ่าวไทย ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และออกประกาศเพิ่มเติม ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และประกาศการขยายกำหนดเวลาการยื่นขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เชิญชวนให้ผู้สนใจยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบก และในทะเลอ่าวไทยภายในกำหนดเวลา นั้น

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและสอดคล้องกับแนวทางในการปฏิรูปด้านพลังงาน กระทรวงพลังงานจึงอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงพลังงานดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับข้อสงวนสิทธิตามข้อ ๔.๒ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง การยื่นคำขอสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบก และในทะเลอ่าวไทย ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และประกาศที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดดังกล่าว นับแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายณรงค์ชัย อัครเศรณี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายชวลิต ปันทะรส
วัน เดือน ปีเกิด	6 ตุลาคม 2530
สถานที่เกิด	อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2553
สถานที่ทำงาน	สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน จตุจักร กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

