

สุขภาพและสังคมภายใต้การนำทางของผู้เชี่ยวชาญ ด้านสาธารณสุข: การประสานกันของชุดความคิดและเครือข่าย ตัวแสดงเพื่อกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการระบาด ของไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์¹

บทคัดย่อ

ภายใต้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลไทยกำหนดนโยบายที่เข้มงวดเพื่อยับยั้งการติดเชื้อ เนื้อหาหลักของนโยบายมุ่งควบคุมคน สถานที่ และสินค้า นโยบายที่ควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ย่อมมีผลกระทบข้างเคียงและกลุ่มผู้ต่อต้าน รัฐบาลไทยเลือกใช้ชุดความคิดและเหตุผลอะไร และอย่างไร สำหรับการสร้างวาทกรรมเชิงนโยบายเพื่อกำกับการตัดสินใจและชักจูงโน้มน้าวให้ผู้คนยอมรับและเชื่อฟังมาตรการเหล่านั้น ใครมีบทบาทสำคัญในการกำกับและสร้างวาทกรรมเชิงนโยบาย และความคิดในวาทกรรมเชิงนโยบายมีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไร เพื่อจะตอบคำถาม 3 ข้อดังกล่าว บทความชิ้นนี้ใช้การสำรวจเอกสาร เพื่อค้นหาข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ ประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนดที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัด และรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 10 มิถุนายน พ.ศ. 2563 การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการตามวิธีการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการอ่านตัวบทอย่างละเอียดตั้งแต่ต้นจนจบและวิเคราะห์รูปแบบของคำ ภาษา และความคิดที่อยู่ในตัวบท

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมที่รัฐบาลไทยใช้สำหรับกำกับการกำหนดนโยบายและชักจูงโน้มน้าวประชาชนประกอบไปด้วยความคิดและเหตุผล 3 ชุด อันได้แก่ 1) การทำให้ประเด็นด้านสุขภาพกลายเป็นวาระสำคัญสูงสุดสำหรับ

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
<Email: Chumphol.aun@hotmail.com>

การตัดสินใจทางการเมือง 2) การใช้กรอบวาทศิลป์เพื่อเน้นความสำคัญของการสู้รบและสงคราม 3) ความคิดแนวการเมืองเชิงศีลธรรม ตัวแสดงหลักผู้ผลิตวาทกรรมประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์และสาธารณสุขสายวิชาการ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการจากหน่วยงานด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ กฎหมาย และสาธารณสุข นอกจากนี้อุดมการณ์ความคิด 2 ชุดแรกยังถูกใช้เป็นกรอบเพื่อการออกแบบเครื่องมือทางนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ข้อค้นพบยังสามารถสะท้อนให้เห็นการเลือกใช้และจัดเรียงความคิด และเหตุผลเพื่อกำกับการตัดสินใจและการปฏิบัตินโยบายจากประเทศไทย ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถจำกัดอัตราการเสียชีวิตของผู้ป่วยให้อยู่ในระดับต่ำ

คำสำคัญ: วาทกรรมเชิงนโยบาย ไวรัสโควิด-19 ชุดความคิด เครือข่ายตัวแสดงรัฐบาลไทย

Health and Militarization under the Public Health Experts' Guideline: The Intertwinement of Ideas and Actor Coalitions for Policy Making–decision in Coping with the Outbreak of Coronavirus 2019 in Thailand

Chumphol Aunphattanasilp²

ABSTRACT

Since the outbreak of Coronavirus 2019, the Thai government has formulated the stringent policies to suppress the infection. The main policy content aims to control people, places, and products. The policies that strictly control socio-economic activities would have side effects and counter-coalitions. How and what sets of ideas and reasons do the Thai government select for creating the policy discourse to control the decision-making and persuade people to accept and obey the measures? Who plays a leading role to control and create the policy discourse? And how the sets of ideas and reasons generate an impact on the policy-making process? This research set out to address these 3 primary questions by conducting documentary analysis to seek data from the public agencies such as announcements, orders, and rules issued by the Prime Minister and governors and newspaper coverage during January 1 – June 10, 2020. Data analysis is run following the method of qualitative discourse analysis which bases on reading the policy texts through and analyzes the patterns of wording, language-used and thought in the texts.

² Lecturer at Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration. <Email: Chumphol.aun@hotmail.com>

The findings indicated that the discourse established by the Thai government for controlling policy decision-making and persuading people composed of 3 sets of ideas and reasons: 1) politicization of health issue, 2) rhetorical theme of militarization and 3) moral politics. A number of actors emerge to the discourse, particularly the academic public health experts, persons holding political position and authority groups from security, economic, legal and public health agencies. Furthermore, the first two sets of ideas and reasons were also employed as the frame to design the policy instruments for solving the spread of Coronavirus 2019. The research was cognizant of how different ideas and reasons were selected and arranged to influence policy decision-making and implementation in Thailand as a developing country that would be able to control the low Coronavirus deaths.

Keywords: Policy Discourse, COVID-19, Sets of Ideas, Actor Networks, Thai Government

บทนำ

เมื่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Coronavirus 2019 หรือ COVID-19) เริ่มระบาดในประเทศไทย ผู้แทนองค์การอนามัยโลกประจำประเทศไทยประกาศเตือนรัฐบาลไทยให้เฝ้าระวังการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าวอย่างเข้มงวด เพราะประเทศไทยเป็นพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงสูงที่เชื้อไวรัสจะแพร่ระบาด (Bangkok Biznews, 2020) อันเนื่องมาจากมีนักท่องเที่ยวจากเมืองอู่ฮั่น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการระบาดของเชื้อเดินทางมายังประเทศไทยมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชีย การคาดการณ์ของสื่อจีนพบว่า ระหว่าง 30 ธันวาคม พ.ศ.2562-22 มกราคม พ.ศ.2563 มีชาวจีนเดินทางจากเมืองอู่ฮั่นมายังประเทศไทย จำนวน 20,000 คน ขณะที่ 10,680 คน เดินทางไปยังสิงคโปร์ 7,000 คน เดินทางไปยังฮ่องกง และ 3,080 คน เดินทางไปยังญี่ปุ่น (Prachachat, 2020a)

รัฐบาลไทยกำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยเนื้อหาและเป้าหมายของนโยบายอาจจำแนกอย่างคร่าวๆ ได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การคุมคน มาตรการด้านนี้มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์เพื่อห้ามคนเคลื่อนย้าย ห้ามคนใกล้ชิดกัน ห้ามคนเดินทาง จำกัดให้คนอยู่กับบ้าน ห้ามการรวมกลุ่ม ห้ามผู้คนไปยังสถานที่บางแห่ง และกำหนดให้ผู้คนปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐบาล อาทิ การแนะนำให้กินร้อน ใช้ช้อนกลาง และล้างมือเป็นประจำ

2. การคุมสถานที่ มาตรการด้านนี้สร้างข้อกำหนดให้เกิดการปิดด่าน การปิดเมือง การปิดห้างสรรพสินค้า การปิดสถานที่เสี่ยง อาทิ สถานบันเทิง โรงมหรสพ สนามกีฬา สนามมวย ร้านตัดผม และตลาดสด

3. การคุมสินค้า มาตรการด้านนี้เข้าไปควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ควบคุมการขายสินค้าที่ไม่จำเป็นในห้างสรรพสินค้า ควบคุมการขายอาหารให้ร้านอาหารขายอาหารได้เฉพาะนำกลับไปรับประทานที่บ้าน และควบคุมสินค้าจำเป็น อาทิ หน้ากากอนามัย แอลกอฮอล์ และเจลล้างมือ

ประสิทธิภาพของมาตรการและนโยบายเหล่านี้ย่อมสามารถควบคุมและทุเลาการระบาดของไวรัสได้ในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้เสียชีวิตจากไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทยมีจำนวนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความพร้อมและศักยภาพสูงที่จะตอบสนองและบรรเทาผลกระทบจากโรคระบาด 5 อันดับแรกของโลก (ประเทศที่มีความพร้อมและศักยภาพสูงที่สุด 5 อันดับแรกประกอบด้วย 1) สหราชอาณาจักร 2) สหรัฐอเมริกา 3) สวิสเซอร์แลนด์ 4) เนเธอร์แลนด์ และ 5) ประเทศไทย) (Johns Hopkins Center for Health Security, 2019, p. 20) ข้อมูล

จากองค์การอนามัยโลก (ณ วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2563) รายงานว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศสหราชอาณาจักร มีจำนวน 4,059 ราย สหรัฐอเมริกา จำนวน 110,220 ราย สวิสเซอร์แลนด์ จำนวน 1,660 ราย เนเธอร์แลนด์ จำนวน 6,016 ราย และประเทศไทย จำนวน 58 ราย (World Health Organization, 2020) หากพิจารณาจากข้อมูลทางสถิติดังกล่าว การใช้ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา จึงสะท้อนการวิเคราะห์นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จากประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถจำกัดจำนวนผู้เสียชีวิตให้อยู่ในระดับต่ำได้

อย่างไรก็ตามผลข้างเคียงจากนโยบายที่เน้นกำกับและควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้คนโดยตรงเช่นนี้ ย่อมหนีไม่พ้นการต่อต้านและเสียงวิจารณ์ทั้งจากฝ่ายการเมือง ประชาชน และกลุ่มธุรกิจ อาทิ พรรคเพื่อไทยในฐานะแกนนำพรรคฝ่ายค้านออกมาคัดค้านมาตรการที่ควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจที่เข้มงวดเพราะจะทำให้ผู้คนตกงาน และการล้มตายของธุรกิจจำนวนมาก (Thaipost, 2020a) รวมถึงเสียงสะท้อนจากกลุ่มประชาชนที่เดินทางไปประท้วงหน้ากระทรวงการคลัง พวกเขาเหล่านั้นบอกเล่าถึงผลกระทบที่พวกเขาได้รับจากมาตรการของรัฐบาล (Siamrath, 2020, p. 8) และการร้องขอจากภาคธุรกิจให้รัฐบาลกล้าตัดสินใจยกเลิกมาตรการบางด้านที่เข้มงวดเพื่อให้ภาคธุรกิจเดินต่อไปได้ (Prachachat, 2020c)

แม้รัฐบาลจะต้องเผชิญกับเสียงวิจารณ์ การต่อต้าน และต้องแบกรับผลกระทบจากมาตรการอันเข้มงวดที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดเอง แต่นโยบายและมาตรการเพื่อรับมือการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก็ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเห็นผล ประชาชนจำนวนมากดูเหมือนจะยอมรับและปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างยอมรับและเห็นด้วยต่อมาตรการของรัฐบาล เช่น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 80 เห็นด้วยที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างมีทัศนะว่า แม้จะเป็นมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชน แต่ในภาวะวิกฤติด้านสุขภาพเช่นนี้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 61 เห็นว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายได้ถูกทางแล้ว ที่ให้ความสำคัญกับปัญหาสุขภาพมากกว่าปัญหาปากท้อง ผลการสำรวจความคิดเห็นได้ข้อสรุปว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 64.9 มีความพึงพอใจต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในห้วงวิกฤติสุขภาพครั้งนี้ (Burikul, Walaiiporn, & Chatchawanthipakorn, 2020, pp. 1–10) ข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะดังกล่าวนำไปสู่คำถามว่า รัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายประกอบสร้างชุดเหตุผลและคำอธิบายอย่างไรเพื่อลดทอน

และสกัดกั้นคำวิจารณ์และกลุ่มผู้ต่อต้าน ไม่ให้มีอำนาจขึ้นมาท้าทายและขัดขวางการปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลเลือกผลิตชุดคำอธิบายและประกอบสร้างเหตุผลอย่างไรเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ชุดนโยบายที่ควบคุมและกำกับชีวิตผู้คนอย่างเข้มงวดในห้วงวิกฤติสุขภาพ

สถาบันวิจัย นักวิชาการ และนักวิเคราะห์ทั้งในไทยและต่างประเทศจำนวนหนึ่งได้ผลิตคำอธิบายเพื่อขยายความเข้าใจต่อนโยบายและมาตรการของรัฐที่ใช้รับมือกับการระบาด แต่คำอธิบายที่ผ่านมาให้เจ้าหน้าที่กับการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายโดยแสดงให้เห็นผลกระทบ หรือผลสำเร็จที่เกิดจากการบังคับใช้นโยบาย รวมถึงการนำเสนอข้อเสนอนะเพื่อการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายที่รัฐใช้แก้ไขปัญหา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (Thailand Development Research Institute, 2020) กล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานแรก ๆ ที่นำเสนอบทวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นักวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยต่างออกมาผลิตคำอธิบายโดยเริ่มจากการประเมินผลกระทบจากวิกฤติเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีต่อชีวิตผู้คน และระบบเศรษฐกิจ ต่อด้วยการประเมินผลลัพธ์จากนโยบายของภาครัฐที่ใช้แก้ไขปัญหา และในที่สุดท้ายของคำอธิบายมักสรุปด้วยการให้ข้อเสนอนะ เพื่อการปรับปรุงนโยบายให้ครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการคาดการณ์เพื่อการออกแบบนโยบายในอนาคต ประเด็นที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยเลือกมาผลิตคำอธิบายมักเป็นประเด็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ แรงงาน และพฤติกรรมทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นในช่วงการระบาดของไวรัส รวมถึงนำเสนอมุมมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรการของรัฐในประเทศต่าง ๆ การใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยี และการบริหารจัดการเศรษฐกิจของเมือง เพื่อลดผลกระทบจากการระบาดของไวรัส

Satayanuruk et al. (2020) ได้ประเมินผลกระทบของนโยบายที่รัฐบาลใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยใช้ให้เห็นความตึงเครียดทางสังคมและเศรษฐกิจจากนโยบายที่นำไปสู่ความพยายามฆ่าตัวตายของผู้คนในสังคม คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลการฆ่าตัวตายจากรายงานของสื่อมวลชนในช่วงวันที่ 1-21 เมษายน 2563³ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่จำนวนผู้ติดเชื้อในประเทศไทยอยู่ในระดับสูง

³ แม้มีการถกเถียงอย่างเป็นวงกว้างว่าวิธีการเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลของคณะผู้วิจัยอาจยังมีข้อสงสัย และความผิดพลาดทางสถิติ แต่ผู้เขียนเห็นว่าคำอธิบายชุดนี้ถูกผลิตและเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมผู้เขียนจึงถือว่าเป็นคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ชุดหนึ่งที่ต้องสำรวจเพื่อทำความเข้าใจ

ข้อค้นพบชี้ว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากการติดเชื้อไวรัส และจำนวนผู้พยายามฆ่าตัวตาย มีจำนวนเท่ากันที่ 38 ราย คณะผู้วิจัยจัดทำข้อเสนอแนะต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้า โดยให้รัฐบาลออกแบบนโยบายให้ครอบคลุมผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนทุกกลุ่ม มีมาตรการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจถ้วนหน้า และยกเลิกมาตรการบางประเภทที่เป็นภาระต่อประชาชนมากเกินไป

Chamber (2020) วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยผลิตคำอธิบายเชื่อมโยงไปยังประเด็นการเมืองของนโยบาย แซมเบอร์สชี้ให้เห็นว่ามาตรการและเครื่องมือทางนโยบายที่รัฐบาลใช้ โดยเฉพาะการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนำไปสู่การฟื้นคืนอำนาจของกองทัพ ดังที่เคยเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวมอบอำนาจให้ทหารเพื่อช่วยเหลือตำรวจควบคุมกิจกรรมที่รัฐบาลมองว่าก่อให้เกิดความไม่สงบ และห้ามเผยแพร่ข้อมูลที่รัฐบาลพิจารณาว่าเป็นข้อมูลเท็จ แซมเบอร์สประเมินว่ามาตรการเหล่านี้เปิดช่องให้อำนาจของกองทัพเข้าไปควบคุมพลเรือนได้มากขึ้น

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลที่ใช้รับมือกับการระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ผ่านบทความที่เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ คำอธิบายของพิชญ์วางอยู่ใน 4 กรอบการวิเคราะห์หลักคือ

1. การเมืองของการกำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับการระบาดของเชื้อไวรัสที่ทำให้ประเด็นทางด้านสาธารณสุขกลายเป็นวาระทางนโยบายที่มีความสำคัญสูงสุด และลดถอนความสำคัญของประเด็นวาระอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการระบาดของไวรัสให้ถูกมองไม่เห็นหรือไม่ถูกพูดถึงบนเวทีการกำหนดนโยบาย (Pongsawat, 2020d, p. 15)

2. การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันที่ใช้กำกับ ควบคุม และตัดสินใจต่อเหตุการณ์การระบาด พิชญ์ประเมินว่า โครงสร้างของหน่วยงานที่รัฐบาลออกแบบมาเพื่อบัญชาการเหตุการณ์การระบาดของไวรัสปราศจากตัวแทนจากภาคธุรกิจ ตัวแทนของผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย ตัวแทนภาคแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการในหลายด้านมาร่วมกันใช้อำนาจ การออกแบบสถาบันเพื่อบริหารจัดการวิกฤติสุขภาพที่ปราศจากการมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบที่หลากหลายย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจกำหนดการตัดสินใจที่ไม่รอบด้าน (Pongsawat, 2020c, p. 15)

3. อุดมการณ์และความรู้ที่ใช้อธิบายรับรองความชอบธรรมต่อต้นนโยบายโดยพิชัญชี้ให้เห็นว่า เมื่อผู้กำหนดนโยบายมีอุดมการณ์และความรู้คนละชุดกับผู้ที่ได้รับผลกระทบที่หลากหลาย ย่อมทำให้ผู้กำหนดนโยบายคิดไม่ถึง หรือคิดไม่ได้ว่าสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นหรือเผชิญอยู่เป็นปัญหา จนท้ายที่สุดนำไปสู่การไม่ตัดสินใจอะไรเลย (Pongsawat, 2020a, p. 15)

4. อารมณ์กับการกำหนดนโยบาย บทความชิ้นหนึ่งของพิชัญชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างอารมณ์กับการกำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับการระบาดของเชื้อไวรัส พิชัญประเมินว่าทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายมักมองแต่การส่งเสริมความเห็นใจที่นำไปสู่การส่งผลกระทบระหว่างผู้คนในสังคม แต่ไม่ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจว่า มีผู้เดือนร้อนที่แตกต่างหลากหลายในสังคม ผู้เดือนร้อนเหล่านั้นไม่ได้ต้องการแค่เพียงของบริจาค แต่ต้องการนโยบายที่ลดความทุกข์ยากในการใช้ชีวิต (Pongsawat, 2020b, p. 15)

อย่างไรก็ตาม คำอธิบายข้างต้นไม่สามารถช่วยขยายความเข้าใจว่า รัฐบาลใช้ชุดเหตุผลอะไร และประกอบสร้างอำนาจทางความคิด (Ideational power) อย่างไรเพื่อชักจูงและโน้มน้าวให้ผู้คนในสังคมยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อจะตอบคำถามดังกล่าว บทความชิ้นนี้พยายามเข้าไปพิจารณาวิถีคิดของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อสะท้อนให้เห็นการประกอบสร้างความคิด ชุดเหตุผล และตรรกะเพื่อผลักดันการตัดสินใจทางนโยบายและขับเคลื่อนการปฏิบัติตนนโยบายเหล่านั้น อย่างไรก็ตามวิถีคิดในการกำหนดนโยบายไม่ได้เกิดขึ้นในอากาศ วิถีคิดถูกกำหนดจากประสบการณ์ ความรู้ ความชอบ และการมองโลกของกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ใครกำหนดวิถีคิดดังกล่าว หรือใครคือตัวแสดงนำที่ทำการผลิตชุดเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นคำถามย่อมอีกประเด็นที่บทความชิ้นนี้ให้ความสนใจ นอกจากนี้ เครื่องมือในการปฏิบัติตนนโยบายก็เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ เพราะสามารถสะท้อนให้เห็นว่าชุดความคิดและเหตุผลของผู้กำหนดนโยบายถูกแปรสภาพไปสู่การสร้างกลไกเชิงโครงสร้างเพื่อจัดการกับการระบาดของไวรัสอย่างไร

บทความชิ้นนี้เริ่มต้นจากการอธิบายแนวคิดหลักของการวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผล (Argumentative discourse analysis) ซึ่งเป็นกรอบการวิเคราะห์หลักของบทความชิ้นนี้ เนื้อหาในส่วนถัดไปอธิบายแหล่งข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูล ตลอดจนแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอคำอธิบายต่อโจทย์ที่ได้ตั้งไว้ ผู้เขียนนำเสนอข้อค้นพบในหัวข้อต่อมา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนย่อยตามคำถามที่ผู้เขียนตั้งไว้คือ การประกอบสร้างชุดเหตุผลและความคิด ตัวแสดงที่ทำหน้าที่หลัก

เพื่อควบคุมและกำกับวิธีคิด และเครื่องมือทางนโยบายที่สะท้อนวิธีคิดดังกล่าว ส่วนสุดท้ายของบทความ ผู้เขียนนำเสนอข้อถกเถียงเกี่ยวกับการก่อรูปทางความคิด เพื่อการกำหนดนโยบายสำหรับการจัดการวิกฤติด้านสาธารณสุขจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการเสียชีวิตอยู่ในระดับต่ำ

แนวคิดและการอภิปรายวิเคราะห์

การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลถูกเลือกให้เป็นกรอบการวิเคราะห์หลักของบทความชิ้นนี้ด้วยเหตุว่า กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวให้แนวคิดที่สามารถตอบคำถามทั้ง 3 ข้อ ของบทความ โดยประกอบไปด้วยการวิเคราะห์อุดมการณ์ความคิด และตรรกะที่ใช้เพื่อกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์การสร้างพันธมิตรของตัวแสดง เพื่อผลิตวาทกรรมเชิงนโยบาย และการอ่านปฏิบัติการของวาทกรรมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลเป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาหรือการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse studies/ analysis) งานศึกษาวาทกรรมจำนวนมากยกย่องให้มิเชล ฟูกูต์ (Michel Foucault) คือผู้บุกเบิกและผลักดันให้การศึกษาวาทกรรมขยายตัวในชุมชนวิชาการ สำหรับฟูกูต์ วาทกรรมไม่ใช่เพียงถ้อยคำหรือสัญญาอันบริสุทธ์ที่ปราศจากอำนาจ แต่ภายในวาทกรรมประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อกำหนด ที่ทำหน้าที่เหมือนโครงสร้างกำกับพฤติกรรม หรือทำหน้าที่เป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดรูปแบบพฤติกรรมหนึ่ง ๆ ในสังคม วาทกรรมสามารถกำหนดอำนาจของสถาบันและตัวแสดงต่าง ๆ ได้ เพราะในวาทกรรมบรรจุชุดความคิดที่มีความหมายต่อมนุษย์ และความหมายนั้นสามารถเข้าไปกำหนดบทบาท หน้าที่หรืออำนาจของสถาบันและตัวแสดงที่สัมพันธ์กับวาทกรรมนั้น ๆ (Foucault, 1978, pp. 93–101) สามชาย ศรีสันต์ ศึกษาวิธีการวิเคราะห์วาทกรรมแนววิพากษ์และชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมไม่เพียงปรากฏในรูปของถ้อยคำ แต่ยังรวมถึงเทคนิค วิธีการ เครื่องมือ ประกอบการพูด และการเขียนซึ่งสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ และวิธีคิด ที่เข้าไปกำกับการปฏิบัติทางสังคม การศึกษาวาทกรรมตามแนวทางของฟูกูต์ไม่ใช่เพียงการศึกษาถ้อยคำ โครงสร้างประโยค กลวิธีในการเขียน การพูด หรือเป้าหมายของผู้เขียนหรือผู้พูด แต่เป็นการวิเคราะห์เพื่อเปิดเผยให้เห็นว่า มีอำนาจที่แฝงฝังไว้ในถ้อยคำอย่างไร และอำนาจในวาทกรรมปฏิบัติการเพื่อกำกับความคิด วิธีปฏิบัติของผู้คน และความจริงในสังคมอย่างไร (Sresunt, 2018, pp. 94–95)

แม้แนวคิดเรื่องวาทกรรมของฟูโกต์จะทรงคุณค่าต่อการศึกษาทางสังคมศาสตร์มาก แต่แนวคิดดังกล่าวก็มีข้อจำกัดบางประการ มาร์ติน ไฮเออร์ วิพากษ์ว่า แนวคิดวาทกรรมของฟูโกต์ละเลยการวิเคราะห์การคงอยู่และการเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม (Hajer, 1995, pp. 51–52) วาทกรรมหนึ่ง ๆ ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองตลอดไป จำเป็นต้องอาศัยการกระทำของตัวแสดงที่คอยผลิตซ้ำวาทกรรมเพื่อชักชวนให้คนในสังคมเห็นความสำคัญและยอมรับความคิดที่แฝงฝังในวาทกรรมนั้นอยู่เสมอ และในหลาย ๆ กรณีวาทกรรมที่ครอบงำสังคมอยู่ก็เสื่อมคลาย เกิดวาทกรรมใหม่ ๆ เข้ามาแทนที่ การเข้ามาแทนที่ของวาทกรรมใหม่และเบียดขับวาทกรรมเก่าให้หมดอำนาจลงต้องอาศัยปฏิบัติการเชิงยุทธวิธี (Strategic action) ของตัวแสดงที่ขบถ (Stubbornly resisting actor) หรือไม่เชื่อฟังต่ออำนาจของวาทกรรมชุดเก่า คอยท้าทายความน่าเชื่อถือของวาทกรรมชุดเก่า ไฮเออร์จึงเสนอกรอบการวิเคราะห์เพิ่มเติมจากฟูโกต์โดยผนวกการวิเคราะห์ตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมกรอบคิดดังกล่าวไฮเออร์เรียกว่า “การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผล”

ไฮเออร์อธิบายว่า การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลเป็นการวิเคราะห์ที่ก้าวไปไกลกว่าการสำรวจความแตกต่างของการตีความข้อเท็จจริง การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลมุ่งค้นหาความเข้าใจ 2 ส่วน ส่วนแรก การผลิตวาทกรรมหนึ่ง ๆ เข้าไปสร้างความจริงอย่างไร และส่วนที่สอง ตัวแสดงเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างวาทกรรมอย่างไร และวาทกรรมนั้นวางแผนปฏิบัติทางสังคมและการเมืองในฐานะโครงสร้างทางสังคมอย่างไร การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลยังสืบค้นไปถึงแนวทางที่ผู้คนจัดวางตนเองให้เหนือกว่าผู้อื่นผ่านการใช้ภาษาหรือผ่านวาทกรรมอย่างไร อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นของการวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลคือ การทำความเข้าใจการเมืองของการสร้างข้ออ้างที่มีอำนาจครอบงำ (Hegemonic claim) กระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ข้ออ้างใดมีความเป็นเหตุเป็นผลสามารถชักจูงให้ผู้คนจำนวนมากในสังคมยอมรับและเชื่อได้ ข้ออ้างนั้นก็จะเป็นประเด็นวาระหลักทางนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสนใจและตอบสนอง (Hajer, 2002, pp. 61–65)

การวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลให้ความสำคัญกับ 3 กรอบการวิเคราะห์ย่อยกล่าวคือ

1. ความหมายที่ถูกจัดเรียงในวาทกรรมเชิงนโยบาย (Terms of policy discourse) ไฮเออร์ชี้ให้เห็นว่า การอ่านความหมายในวาทกรรมเชิงนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นวิธีคิดอุดมการณ์ และตรรกะที่ใช้ต่อสู้เพื่อกำหนดนโยบาย สามารถทำได้ผ่านการพิจารณา

3 องค์ประกอบ (Hajer, 2003, pp. 103–106) อันได้แก่ เส้นเรื่อง (Story lines) คือ เรื่องเล่าที่สะท้อนปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในสังคม โดยเรื่องเล่าประกอบขึ้นจากความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญจากหลากหลายองค์ความรู้ แต่ส่วนประกอบของ เรื่องเล่าที่แตกต่างเหล่านั้นต้องถูกผสมผสานเข้าด้วยกันเพื่อสร้างโครงเรื่องที่ผู้คน จำนวนมากเข้าใจตรงกัน กลุ่มคำทางนโยบาย (Policy vocabularies) เป็นอีกแหล่ง ข้อมูลหนึ่งที่สามารถสะท้อนวิธีคิด อุดมการณ์ และตรรกะที่บรรจุอยู่ในวาทกรรม เชิงนโยบาย การวิเคราะห์กลุ่มคำทางนโยบายคือ การค้นหาแนวคิดและทฤษฎีที่ ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างวาทกรรม และความเชื่อที่มีต่อความรู้ (Epistemic notions) การอ่านความหมายในวาทกรรมเชิงนโยบายรูปแบบสุดท้ายคือ การวิเคราะห์ระบบ ความคิด หรือระบบความเข้าใจที่มีต่อความจริงในห้วงเวลาหนึ่ง

2. พันธมิตรของตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรม (Discourse coalitions) ดังที่กล่าวไปแล้ว ก่อนหน้านี้ วาทกรรมเกิดขึ้นเองไม่ได้ ถ้าไม่มีตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรม แต่ตัวแสดง เพียงลำพังก็ไม่มีพลังมากพอที่จะสถาปनावาทกรรมให้ผู้คนยอมรับในวงกว้าง การสร้างพันธมิตรของตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยกระจาย หรือส่งต่อความหมายในวาทกรรมให้ออกไปสู่สังคมในวงกว้าง ใครคือผู้ผลิตวาทกรรม คือคำถามหลักของกรอบการวิเคราะห์นี้ กลุ่มตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมคือ กลุ่มก่อน ของบุคคลที่อธิบายความจริงด้วยความเชื่อชุดเดียวกัน และแบ่งปันความเชื่อชุด เดียวกันเพื่อเข้าใจความจริง กลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังส่งผ่านความเชื่อ หรือกระจายความเชื่อ ของตนเองไปสู่ผู้อื่น ในแง่ของการทำให้ผู้อื่นเชื่อตามที่ตนเองเชื่อผ่านการสนทนาถกเถียง การชักจูงโน้มน้าว การครอบงำ และการใช้อำนาจบังคับ เมื่อผู้อื่นเชื่อในความจริง ชุดเดียวกันกับกลุ่มตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรม พันธมิตรของกลุ่มผู้ผลิตวาทกรรมก็จะ ยิ่งขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เกิดแรงสนับสนุนในสังคมต่อวาทกรรมเชิงนโยบายนั้น ๆ (Hajer, 1993, pp. 45–47)

3. วิถีปฏิบัติเชิงสถาบัน (Institutional practices) เมื่อค้นพบความหมายในวาทกรรม เชิงนโยบาย และสามารถระบุได้ว่าใครแสดงบทบาทหน้า เพื่อผลิตวาทกรรม การวิเคราะห์ในระดับต่อมาคือ การค้นหาปฏิบัติการของวาทกรรมในกระบวนการทาง นโยบายกล่าวคือ การพิจารณาว่าความหมายต่าง ๆ ในวาทกรรมสามารถขึ้นำความคิด ของผู้คนในสังคมได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้คนในสังคมเริ่มมองความจริงและ เข้าใจความจริงตามอุดมการณ์ ความคิด และตรรกะที่อยู่ในวาทกรรมแล้วหรือยัง ไฮเออร์เรียกกระบวนการนี้ว่า การประกอบสร้างโครงสร้างของวาทกรรม (Discourse structuration) หากจะอธิบายในมุมมองของการวิเคราะห์นโยบาย กระบวนการนี้

มุ่งสนใจวิเคราะห์ว่า ผู้กำหนดนโยบายยอมรับว่าอุดมการณ์ความคิดในวาทกรรม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญแล้วหรือยัง และเมื่อผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับ อุดมการณ์ความคิดในวาทกรรม และนำชุดความคิดนั้นไปกำหนดเป็นประเด็นวาระ เพื่อเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย และผลิตนโยบายออกมาเพื่อตอบสนองกับ อุดมการณ์ความคิดนั้น ผลลัพธ์ดังกล่าวจึงจะยืนยันได้ว่าปฏิบัติการของวาทกรรม ประสบความสำเร็จ ไฮเออร์นิยามกระบวนการในขั้นนี้ว่า การกลายเป็นสถาบันของ วาทกรรม (Discourse institutionalization) (Hajer, 1993, pp. 44–47)

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผล ประกอบไปด้วย 3 กลุ่มคำถามหลักที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันกล่าวคือ 1) อุดมการณ์ ความเชื่อ ความคิด หรือความหมายแบบใดถูกบรรจุไว้ในวาทกรรม 2) ใครคัดเลือก ป่าวร้อง และเผยแพร่ อุดมการณ์ ความเชื่อ ความคิด หรือความหมาย ในวาทกรรม 3) อุดมการณ์ ความเชื่อ ความคิด หรือความหมายในวาทกรรมนั้น ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดในกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายสนใจ และนำอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ และความหมายเหล่านั้น ไปเป็นประเด็นวาระเพื่อกำหนดนโยบายหรือไม่ บทความชิ้นนี้ไม่เพียงนำกรอบ การวิเคราะห์ทั้ง 3 ไปพัฒนาเป็นคำถามหลักของการศึกษา หากแต่ยังประยุกต์ใช้ แนวคิดแรกเพื่อวิเคราะห์หามุมมอง และความคิดที่บรรจุอยู่ในวาทกรรมทางนโยบาย สำหรับแนวคิดที่สองให้มุมมองสำหรับการระบุว่าตัวแสดงกลุ่มใดมีอำนาจนำในการ ผลิตชุดความรู้และเหตุผลที่ทำให้ผู้คนเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามมาตรการ ของนโยบาย และแนวคิดสุดท้ายให้แนวทางสำหรับการค้นหาว่าแนวคิดที่บรรจุอยู่ใน วาทกรรมนโยบายมีอำนาจกำกับกระบวนการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด

วิธีการศึกษา

แหล่งข้อมูลหลักของการศึกษาค้นครั้งนี้คือ เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ อาทิ ประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อมูลที่ได้จาก แหล่งข้อมูลภาครัฐสามารถช่วยตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับวิธีคิดและชุดเหตุผล ที่รัฐบาลใช้เพื่อกำหนดนโยบาย รวมถึงการชี้ให้เห็นอำนาจของวิธีคิดและ ชุดเหตุผลที่กำกับการตัดสินใจทางนโยบาย นอกจากนี้ รายงานข่าวของสื่อมวลชน ยังเป็นแหล่งข้อมูลหลักอีกแหล่งหนึ่งของบทความชิ้นนี้ โดยเฉพาะรายงานข่าว ของหนังสือพิมพ์ซึ่งมีการเก็บรวบรวมหลักฐานอย่างชัดเจน และสืบค้นแหล่งที่มาได้ ข้อมูลจากการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ช่วยให้ผู้เขียนปะติดปะต่อภาพของกลุ่ม

ตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมได้ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมสมัย ทำให้บทความจากนักวิชาการและนักวิเคราะห์มักอยู่ในรูปแบบของเอกสารออนไลน์เป็นส่วนใหญ่ ยังไม่มีการตีพิมพ์ในรูปแบบของหนังสือ หรือวารสาร ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงได้เก็บข้อมูลเชิงทัศนะวิจารณ์ของบรรดานักวิชาการจากบทความออนไลน์ ที่สามารถระบุแหล่งที่มาและระบุตัวตนของผู้เขียนได้

การศึกษาครั้งนี้ใช้การสำรวจเอกสาร (Documentary survey) เพื่อสำรวจข้อมูลในเอกสารชั้นต้นและชั้นรองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เนื่องด้วยเอกสารของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันถูกทำให้เป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Digitalization) ที่สามารถสืบค้นผ่านอินเทอร์เน็ตได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้สำรวจเอกสารผ่านฐานข้อมูลออนไลน์ที่เก็บรวบรวมเอกสารของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา” สำหรับข้อมูลที่เป็นรายงานข่าว การศึกษาค้นคว้าสืบค้นรายงานข่าวจากฐานข้อมูลของสำนักพิมพ์มติชน ซึ่งเก็บรวบรวมรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ 27 ฉบับ โดยกำหนดช่วงเวลาการสืบค้นในช่วงเวลาเดียวกันกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส กล่าวคือ นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม – 10 มิถุนายน พ.ศ. 2563 ในส่วนของบทความทางวิชาการที่นำเสนอทัศนะวิจารณ์ต่อนโยบายแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผู้เขียนยังคงใช้การสำรวจเอกสารโดยเก็บข้อมูลจากบทความที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ที่เป็นทางการของหน่วยงานหรือองค์กรที่ผู้เขียนบทความสังกัดอยู่เท่านั้น

บทความชิ้นนี้ เลือกใช้การวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงคุณภาพ (Qualitative discourse analysis) (Benites-Lazaro, Giatti, & Giarolla, 2018, p. 321) โดยกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบไปด้วย

1. ขั้นตอนแรกสุดคือ การอ่านตัวบทในเอกสาร (Document analysis) ทุกชิ้นที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างการอ่านเอกสาร ผู้เขียนได้บันทึกอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ และตรรกะที่ถูกระบุอธิบายอยู่ในตัวบท รวมถึงจดบันทึกตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมคนสำคัญซึ่งถูกรายงานชื่อและตำแหน่งไว้ในเอกสาร

2. หลังจากที่ได้สกัดอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ และตรรกะที่บรรจุไว้ในตัวบทแล้ว ผู้เขียนพยายามจัดกลุ่ม แบ่งประเภทชุดอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ และตรรกะ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือเหมือนกัน เพื่อสร้างกลุ่มความคิดที่เป็นระบบ (Ideational cluster) การจัดจำแนกตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมก็ดำเนินไปในลักษณะเดียวกัน ผู้เขียนจัดกลุ่ม แบ่งประเภทตัวแสดงโดยพิจารณาจากประสบการณ์ด้าน

อาชีพ ตำแหน่งที่ตัวแสดงสังกัดหรือเป็นตัวแทน รวมถึงบทบาทที่ตัวแสดงได้แสดงออกมาว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือตรงกันข้ามกับตัวแสดงกลุ่มอื่น ๆ

3. ขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์คือ การเชื่อมโยงชุดอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ และตรรกะ กับกลุ่มตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรม และผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบาย ในขั้นตอนนี้ผู้เชี่ยวชาญชี้ให้เห็นว่าชุดอุดมการณ์ ความคิดหนึ่ง ๆ นั้นมาจากกลุ่มตัวแสดงใด กลุ่มตัวแสดงนั้นประกอบไปด้วยใคร และชุดอุดมการณ์ ความคิดนั้น ถูกแปลงไปสู่นโยบายอย่างไร

เมื่อดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามขั้นตอนที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น เนื้อหาในส่วนต่อจะได้อธิบายข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนคือ เนื้อหาในส่วนแรกนำเสนอชุดอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ และตรรกะที่ถูกใช้เป็นวาทกรรมหลักเพื่อกำกับข้อถกเถียงและการตัดสินใจทางนโยบาย ส่วนที่สองนำเสนอโครงสร้าง และกลุ่มตัวแสดงผู้ผลิตวาทกรรมดังกล่าว และในส่วนสุดท้ายนำเสนออิทธิพลและอำนาจของวาทกรรมในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย

ชุดเหตุผลและการประกอบสร้างวิธีคิดเพื่อกำหนดนโยบายแก้ปัญหาไวรัสโคโรนา 2019

ชุดอุดมการณ์ ความคิด และเหตุผล ที่ถูกนำมาใช้ประกอบสร้างวาทกรรมเพื่อกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบไปด้วย 3 ชุดความคิดหลักกล่าวคือ การทำให้ประเด็นด้านสุขภาพกลายเป็นวาระสำคัญสูงสุดสำหรับการตัดสินใจทางการเมือง (Politicization of health issue) การใช้กรอบวาทศิลป์เพื่อเน้นความสำคัญของการสู้รบและสงคราม (Rhetorical theme of militarization) และความคิดแนวการเมืองเชิงศีลธรรม (Moral politics)

ชุดอุดมการณ์ความคิดแรกคือ การเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสุขภาพ สาธารณสุข การป้องกันและรักษาโรคระบาด จนกลายเป็นประเด็นวาระหลักที่ผู้มีอำนาจ หรือตัวแสดงทางนโยบายที่มีอำนาจตัดสินใจต้องให้ความสนใจ และกำหนดนโยบายที่มุ่งตอบสนองต่อประเด็นด้านสุขภาพ และสาธารณสุขเป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการกำหนดนโยบายวางอยู่บนประเด็นสุขภาพ และสาธารณสุข โดยจัดวางประเด็นแวดล้อมอื่น ๆ ให้มีความสำคัญในอันดับรองลงไป การนำเสนอชุดอุดมการณ์ความคิดในลักษณะนี้มักพบได้จากการแถลงข่าวประจำวันของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

(ต่อไปนี้จะใช้คำว่า ศูนย์บริหารโควิด-19) อาทิ การสื่อสารว่า “ต้องกอดตัวเลขของผู้ติดเชื้อสะสมให้ต่ำลงมาให้ได้” (Thansettakij, 2020) “เราต้องรักษาสุขภาพร่างกายให้แข็งแรง รักษาชีวิต เราก็จะมีแรงออกไปทำงาน มีเงินทองได้แน่นอน” (Siamrath Online, 2020b) “ในต่างประเทศตายเป็นไปไม่ร่วง เราไม่อยากเห็นคนตายแบบนั้นในประเทศไทย...พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ให้ความสำคัญไล่เรียงตั้งแต่สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งสุขภาพต้องมาก่อน และขึ้นอยู่กับตัวเลขผู้ป่วย” (Thaipost, 2020b)

นอกจากการสื่อสารของหน่วยงานภาครัฐแล้ว การจัดวางความคิดเกี่ยวกับประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขให้เป็นความสำคัญอันดับแรกสำหรับการตัดสินใจทางการเมือง ยังพบเห็นได้ในคำสั่งของจังหวัดที่ห้ามการเดินทางเข้า-ออกในพื้นที่หรือที่มักเรียกกันในภาษาของสื่อมวลชนว่า “ปิดเมือง” ตามการรายงานของศูนย์บริหารโควิด-19 (ณ วันที่ 10 เมษายน 2563) พบว่า มี 15 จังหวัด⁴ ที่ประกาศปิดเมืองภายหลังรัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Siamrath Online, 2020a) จากการพิจารณาคำสั่งห้ามการเดินทางเข้า-ออกพื้นที่ซึ่งลงนามโดยผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 15 จังหวัด พบว่า ประเด็นสุขภาพและสาธารณสุขถูกบรรยายไว้ในประโยคแรก ๆ ของคำสั่งเพื่ออ้างความชอบธรรมสำหรับการบังคับใช้อำนาจทางการปกครอง อย่างไรก็ตามรูปแบบการอ้างอิงประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขของแต่ละจังหวัดก็มีลักษณะที่ต่างกันออกไป โดยอาจจำแนกอย่างคร่าว ๆ ได้เป็น 5 รูปแบบ

รูปแบบแรก การอ้างความสำคัญของประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขโดยทั่วไป มีลักษณะของการชี้ให้เห็นความรุนแรงของสถานการณ์ที่เพิ่มมากขึ้น หรือแนวโน้มของการระบาดที่ขยายตัวมากขึ้น อาทิ ขณะนี้ก็มีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตจากเชื้อไวรัส

⁴ รายชื่อจังหวัดและวันที่ ซึ่งมีคำสั่งห้ามการเดินทางเข้า-ออกในพื้นที่ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส (วันที่ 26 มีนาคม 2563) จังหวัดปัตตานี (วันที่ 27 มีนาคม 2563) จังหวัดภูเก็ต (วันที่ 29 มีนาคม 2563) จังหวัดยะลา (วันที่ 29 มีนาคม 2563) จังหวัดสตูล (วันที่ 2 เมษายน 2563) จังหวัดตราด (วันที่ 4 เมษายน 2563) จังหวัดพัทลุง (วันที่ 4 เมษายน 2563) จังหวัดน่าน (วันที่ 4 เมษายน 2563) จังหวัดสงขลา (วันที่ 4 เมษายน 2563) จังหวัดบึงกาฬ (วันที่ 6 เมษายน 2563) จังหวัดนครพนม (วันที่ 8 เมษายน 2563) จังหวัดระนอง (วันที่ 8 เมษายน 2563) จังหวัดร้อยเอ็ด (วันที่ 8 เมษายน 2563) จังหวัดตรัง (วันที่ 8 เมษายน 2563) และจังหวัดมุกดาหาร (วันที่ 9 เมษายน 2563)

โคโรนา 2019 เป็นจำนวนมาก (Narathiwat Province, 2020) การติดเชื้อและการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังไม่มีแนวโน้มลดลง (Phuket Province, 2020) สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น (Nan Province, 2020) และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังมีการแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่องและรุนแรง (Ranong Province, 2020)

รูปแบบที่สอง การอ้างความสำคัญของประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขกับบริบทของพื้นที่ มีลักษณะของการอธิบายให้เห็นปัญหา และความรุนแรงของปัญหาด้านสุขภาพและสาธารณสุขที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่นั้น อาทิ “จังหวัดปัตตานีพบว่า มีการระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในหลายอำเภอ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ป่วยอย่างรวดเร็ว” (Pattani Communicable Disease Committee, 2020) และ “ปัจจุบันจังหวัดยะลา มีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในหลายอำเภอ และพบการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ป่วยอย่างรวดเร็ว” (Yala Center for COVID-19 Situation Administration, 2020)

รูปแบบที่สาม การอ้างความสำคัญของประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขกับบริบทของประเทศ เนื้อหาของการอ้างในลักษณะนี้ชี้ให้เห็นปัญหา และความรุนแรงของปัญหาด้านสุขภาพและสาธารณสุขเช่นเดียวกับรูปแบบที่สอง หากแต่เปลี่ยนพื้นที่มาให้ความสำคัญกับประเทศแทนที่พื้นที่ย่อย ตัวอย่างของการอ้างเหตุผลในลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในคำสั่งคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา (Songkhla Communicable Disease Committee, 2020) และประกาศจังหวัดพัทลุง (Phatthalung Province, 2020) ที่ชี้แจงว่า “ในปัจจุบันสถานการณ์การติดเชื้อและการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย ผู้ติดเชื้อรายใหม่ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง”

รูปแบบที่สี่ การอ้างความสำคัญของประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขกับบริบทของประเทศและพื้นที่ การอ้างเหตุผลในลักษณะนี้เริ่มจากการชี้ให้เห็นปัญหาและความรุนแรงของการระบาดของเชื้อไวรัสในระดับประเทศ และเชื่อมโยงปัญหาและความรุนแรงดังกล่าวมาสู่พื้นที่ในระดับจังหวัด เช่น “สถานการณ์ปัจจุบันซึ่งมีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อย่างรุนแรงในประเทศไทย และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนครพนม ซึ่งมีจำนวนผู้ป่วยติดเชื้ออยู่เป็นจำนวนมาก โดยในขณะนี้จังหวัดนครพนมมีผู้ป่วย จำนวน 1 ราย” (Nakhon Phanom Province, 2020) หรือ “สถานการณ์ปัจจุบันซึ่งมีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อย่างรุนแรงในประเทศไทย และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดตราด ซึ่งมีจำนวนผู้ป่วย

ติดเชื้อมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยในขณะนี้จังหวัดตราดยังไม่มีผู้ป่วย” (Trat Province, 2020) ทั้งนี้ การอ้างเหตุผลในลักษณะนี้ยังพบได้ในคำสั่งจังหวัดสตูลเช่นกัน (Satun Province, 2020)

รูปแบบที่ห้า การอ้างความสำคัญของประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขกับบริบทของโลก ประเทศ และพื้นที่ ลักษณะสำคัญของการอ้างเหตุผลรูปแบบนี้ คือ การเชื่อมโยงสถานการณ์ความรุนแรงของการระบาดของไวรัสใน 3 ระดับ คือ สถานการณ์ในระดับโลก ระดับประเทศ และระดับพื้นที่ เข้าด้วยกัน การอ้างเหตุผลในลักษณะนี้พบได้จากประกาศ หรือคำสั่งของ 4 จังหวัด อันได้แก่ ประกาศจังหวัดมุกดาหาร ที่กล่าวว่า “สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีการแพร่ระบาดในหลายประเทศทั่วโลก ทำให้มีผู้ติดเชื้อจำนวนมาก รวมถึงประเทศไทย ซึ่งพบผู้ติดเชื้อมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น สำหรับจังหวัดมุกดาหาร มีรายงานผู้ป่วยยืนยันจำนวน 4 ราย” (Mukdahan Province, 2020) ประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด อธิบายว่า “สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีการแพร่ระบาดในหลายประเทศทั่วโลก ทำให้มีผู้ติดเชื้อจำนวนมาก รวมถึงประเทศไทย ซึ่งพบผู้ติดเชื้อมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น สำหรับจังหวัดร้อยเอ็ด มีรายงานผู้ป่วยยืนยันจำนวน 3 ราย” (Roi Et Province, 2020) คำสั่งจังหวัดตรัง ชี้ให้เห็นว่า “สถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้แพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและกว้างขวางไปหลายประเทศทั่วโลก... นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่... สำหรับพื้นที่จังหวัดตรังพบผู้ป่วยยืนยันเพิ่มมากขึ้น” (Trang Province, 2020) และคำสั่งจังหวัดบึงกาฬ อธิบายว่า “สถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้แพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางไปหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย และจังหวัดบึงกาฬ” (Buengkan Province, 2020)

ชุดอุดมการณ์ ความคิด และตรรกะที่ขับเคลื่อนให้ประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขเป็นวาระที่สำคัญสูงสุดสำหรับการตัดสินใจทางการเมือง ไม่ได้ทำงานเพื่อกำกับการกำหนดนโยบายเพียงลำพัง หากแต่มีอุดมการณ์ความคิดอีกชุดหนึ่งที่ทำงานร่วมกันเพื่อเน้นย้ำความชอบธรรมซึ่งได้แก่ ความคิดที่เปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาสุขภาพกับการสู้รบและสงคราม การใช้วาทศิลป์ของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสื่อสารกับประชาชนสะท้อนให้เห็นกรอบคิดที่เชื่อมโยงว่า สถานการณ์การระบาดของไวรัส

คือ สถานการณ์สงครามที่ผู้คนในสังคมต้องช่วยกันสู้รบเพื่อเอาชนะ คำว่า “การดอยาตก”⁵ เป็นคำยอคนิยมที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อยู่บ่อยครั้งเพื่อรณรงค์ และย้ำเตือนให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการของรัฐ ราชบัณฑิตสถาน อธิบายความหมายของคำว่าการ์ดคือ “หมดทั้งสองที่ยกขึ้นอยู่ระดับใบหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้คู่ต่อสู้ชกบริเวณใบหน้าได้” (Royal Institute, 2010, p. 10) ราชบัณฑิตสถานอธิบายความหมายของคำดังกล่าวในลักษณะของคำกริยา ในขณะที่สำนักพิมพ์มติชนนิยามคำว่าการ์ดในลักษณะของคำนาม โดยชี้ว่าเป็นการตั้งท่า ผู้ป้องกัน หรือผู้รักษา (Matichon, 2004, p. 80) เมื่อประมวลความหมายของคำว่าการ์ดเข้ากับบริบทของคำขวัญที่หน่วยงานภาครัฐใช้จะพบว่า ความหมายของเชื้อไวรัสหรือการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ถูกเปรียบเทียบให้เป็นคู่ต่อสู้หรือศัตรู ที่จะประมาทไม่ได้ ต้องดูแลหรือป้องกันไม่ให้ไวรัสดังกล่าวมาทำร้ายได้ เพราะการประมาทแม้เพียงเล็กน้อยจะมีความเสียหายเกิดขึ้นมากมาย ทำให้เจ็บป่วยและเสียชีวิต (Naewna, 2020a)

คำว่าการ์ดอยาตกถูกหยิบยืมนำไปใช้เพื่อการควบคุมสถานการณ์การระบาดของไวรัสในระดับพื้นที่หรือในระดับจังหวัดด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการสื่อสารของผู้นำในพื้นที่กับประชาชน อาทิ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา กล่าวว่า “เราเกือบผ่านพ้นวิกฤต แต่เราก็อยาประมาท ไม่เช่นนั้นจะเหมือนสิงคโปร์ ญี่ปุ่น ที่การ์ดตก” (Naewna, 2020b) หรือการให้แนวทางการผ่อนปรนการบังคับใช้มาตรการของภาครัฐโดยผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ชี้แจงต่อประชาชนว่า “อยากฝากถึงผู้ประกอบการ ร้านค้าต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนทุกคน แม้จะได้รับการผ่อนปรน และสถานการณ์จะดีขึ้น แต่ทุกคนก็ไม่ควรที่จะประมาท จะต้องตั้งการ์ดสูงเพื่อป้องกันโควิด-19 อย่างเข้มข้นเหมือนเดิม” (Naewna, 2020c) ปฏิกริยาต่อเนื่องจากการใช้คำว่าการ์ดอยาตกทำให้บุคลากรทางการแพทย์ได้รับฉายาจากสื่อมวลชนและผู้คนในสังคมออนไลน์ว่านักรบ ซึ่งทำการต่อสู้กับศัตรูที่มาในรูปของไวรัส คำว่า “นักรบชุดขาว” หรือ “นักรบเสื้อกาวน” กลายเป็นคำที่ได้รับความนิยมเพื่อยกย่องการทำงานของบุคลากรทางการแพทย์ ศิลปินจำนวนหนึ่งได้ซึมซับวาทศิลป์ชุดนี้และผลิตงานทางวัฒนธรรมเพื่อช่วยส่งผ่านอุดมการณ์ความคิดนี้ให้กว้างขวางขึ้น ตัวอย่างของงานวัฒนธรรมชิ้นหนึ่งคือ บทเพลงของ ศุ บุญเลี้ยง ที่ชื่อว่า “นักรบเสื้อกาวน”

⁵ คำว่าการ์ดอยาตกถูกใช้ครั้งแรกในการแถลงรายงานประจำวันของนายแพทย์ทวีศิลป์ วิษณุโยธิน โฆษกศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2563 โดยนายแพทย์ทวีศิลป์ประกอบคำดังกล่าวเข้ากับอีกคำหนึ่งเพื่อสร้างวลีที่คล้องจองกันว่า “ไม่ประมาท การ์ดอยาตก” (Naewna, 2020a)

เนื้อหาของบทเพลงหลายส่วนสะท้อนการมองเชื้อไวรัสว่าเป็นศัตรู การระบาดของไวรัสคือสงคราม ที่มีบุคลากรทางการแพทย์เป็นนักรบแนวหน้าคอยต่อสู้ปกป้องประชาชน ตัวอย่างของคำที่สะท้อนความคิดดังกล่าวประกอบด้วย

...มีแต่เธอเท่านั้น ที่ยังสู้ยืนย่น แม้ไม่เห็นหน้าตา... อาวุธคือความรู้
ความรักคือการให้ ยืนหยัดต้านภัยร้าย ปกป้องประชาชน...ฝากความหวังดี
ไปกับสายลม ส่งความชื่นชมไปถึงพวกเขา เหล่าผู้กล้าหาญ...นักรู้
ชุดขาว นักรบเสื้อกาวน์

(Matichon Online, 2020)

แถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรีเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นหลักฐานชิ้นสำคัญอีกชิ้นซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองรับเอาความคิด ซึ่งเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาการระบาดของไวรัสกับการสู้รบและสงคราม มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย เนื้อหาบางส่วนของแถลงการณ์ฉบับดังกล่าวอธิบายว่า “ในยามนี้เรากำลังต่อสู้กับมหันตภัยที่มองไม่เห็นตัวคือเชื้อโรค และอาจจู่โจมมาถึงเราทุกคนในทุกพื้นที่ได้ทุกเมื่อ จึงจำเป็นต้องควบคุมสถานการณ์และบังคับใช้มาตรการขั้นสูงสุดเพื่อความอยู่รอดร่วมกัน” (Prime Minister Office, 2020a)

ความคิดเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอีกชุดอุดมการณ์ความคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายและมาตรการที่ใช้แก้ไขปัญหาการระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 แนวคิดเชิงคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวมักมุ่งไปที่การห้ามปรามพฤติกรรมของผู้คนไม่ให้ละเมิดต่อขนบทางศีลธรรมหรือมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกตั้งไว้ อาทิ ห้ามการมั่วสุมดื่มสุรา เพราะการละเมิดมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมดังกล่าวจะเป็นตัวเร่งทำให้การระบาดของไวรัสเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง การให้สัมภาษณ์ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สะท้อนให้เห็นว่า พฤติกรรมที่จะละเมิดต่อขนบทางศีลธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องที่ต้องถูกดำเนินและอาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบาย อาทิ “สำหรับการรุมเพื่อแย่งซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผสม (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา--เพิ่มเติมโดยผู้เขียน) ขอดำเนินและได้สั่งการไปแล้วว่าจะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนในการซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์...อย่าให้มีภาพการแย่งชิงกันซื้ออย่างที่ปรากฏขึ้นมาอีก...ไม่เช่นนั้นจะต้องถูกปิดไม่ให้ขายอีกต่อไป” (Matichon, 2020a)

นอกจากนั้นศูนย์บริหารโควิด-19 ยังได้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนออกนอกเคหสถานในช่วงที่รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า มวลเหตุที่ผู้คนออกนอกเคหสถานโดยไม่มีเหตุอันควรประกอบด้วย การมั่วสุมดื่มสุรา การลักลอบเล่นการพนัน และการมั่วสุมเสพยาเสพติด อาจกล่าวได้ว่า กิจกรรมที่ศูนย์บริหารโควิด-19 รายงานว่าฝ่าฝืนมาตรการของรัฐ ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่ไม่ลงรอยกับขนบทางศีลธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย ทั้งนี้ศูนย์บริหารโควิด-19 ได้สรุปว่า กิจกรรมที่ฝ่าฝืนมาตรการของรัฐดังกล่าวล้วนเสี่ยงต่อการแพร่และระบาดของเชื้อไวรัส (Naewna, 2020d, p. 10) ประเด็นการห้ามขาย และงดการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถูกนำมาถกเถียงเพิ่มเติมโดยกลุ่มแพทย์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถือเป็นมาตรการที่ช่วยยับยั้งการแพร่ระบาดของไวรัสได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากยกเลิกมาตรการนี้เร็วเกินไปอาจทำให้เกิดผลลัพธ์ที่เลวร้ายขึ้นได้ นายแพทย์พงศ์เทพ วงศ์วัชรไพบูลย์ เลขาธิการมูลนิธิแพทย์ชนบท ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า “เมื่อห้ามขายสุราก็ลดคนตั้งวงดื่มได้ เพราะร้านค้าไม่กล้าขายกลัวถูกยึดใบอนุญาต แต่เมื่อมีการปลดล็อคให้ขายสุราได้...ถ้าใครไปแอบตั้งวงก็ไม่มีผลความผิด อย่างนี้เป็นมาตรการที่บังคับใช้ไม่ได้จริง” นอกจากนี้การให้สัมภาษณ์ของนายแพทย์แท้จริง ศิริพานิช เลขาธิการมูลนิธิเมาไม่ขับ ได้เปรียบเทียบให้เห็นว่า มาตรการห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีความสำคัญเทียบเท่ากับมาตรการการสวมหน้ากากอนามัย เพราะ “การให้ขายสุราได้เหมือนกับการผ่อนผันว่าไม่ต้องใส่หน้ากากอนามัยได้แล้ว เป็นการลดการ์ดลง แล้วเปิดโอกาสให้คู่ต่อสู้หนีออกได้ตลอดเวลา ก็ต้องยอมรับผลที่จะตามมาในอนาคต” นายแพทย์วิทยาชาติบัญชาชัย ผู้อำนวยการศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์การอนามัยโลกด้านวิกฤติบำบัดและอุบัติเหตุ เน้นย้ำในประเด็นที่ใกล้เคียงกับนายแพทย์แท้จริง โดยอธิบายถึงความสำคัญของการห้ามขายเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ในฐานะปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จกับการรับมือการระบาดของไวรัส นายแพทย์วิทยาให้ทัศนะว่า “การผ่อนคลายให้ขายสุราได้ควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่ผ่อนคลาย ไม่ควรเป็นเวลานี้ ไม่เช่นนั้นความพยายามที่ทำมาทั้งหมดอาจจะพังลงได้” (NEW18, 2020)

อุดมการณ์ ความคิด และตรรกะทั้ง 3 ชุดซึ่งทำงานเพื่อรับรองความชอบธรรมให้นโยบายของภาครัฐสามารถบังคับใช้อย่างได้ผล และลดแรงต่อต้านจากกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยนั้น จำเป็นต้องมีกลุ่มตัวแสดงที่ทำการตัดสินใจว่าอุดมการณ์ความคิดใดควรถูกหยิบมาใช้ และใช้เมื่อใด เพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนยอมรับและคล้อยตามคำสั่งของภาครัฐ เนื้อหาในส่วนต่อไปนำเสนอกลุ่มตัวแสดงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

การผลิตวาทกรรมเชิงนโยบายดังกล่าว

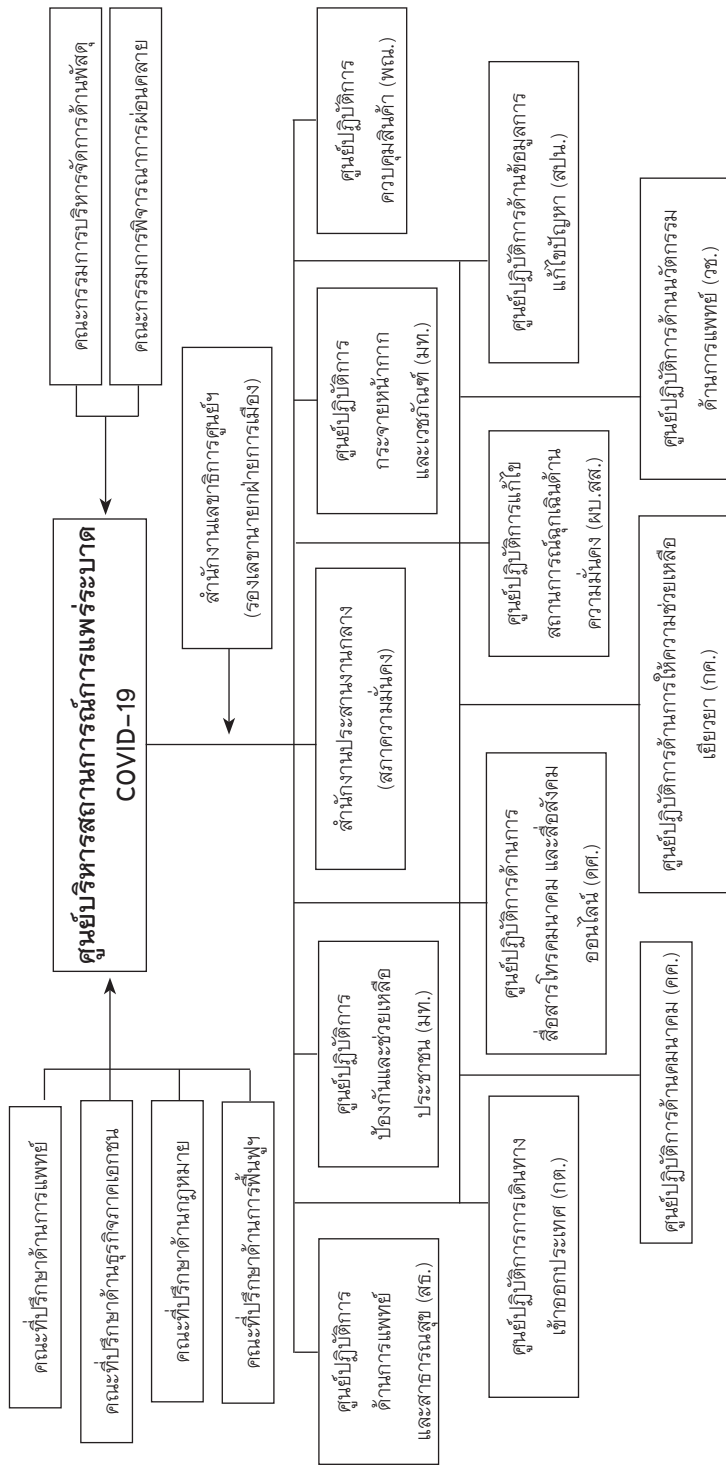
ชุมชนของตัวแสดงผู้กำหนดวาทกรรม (Discourse coalitions/ communities)

นับตั้งแต่เกิดการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการแก้ไขสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัส การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจดังกล่าวไม่เพียงเพิ่มกลไกการทำงานให้กับหน่วยงานภาครัฐ หากแต่ยังเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้เข้ามาอยู่ในเวทีของการกำหนดวาทกรรมเชิงนโยบายอีกด้วย จากการสำรวจโครงสร้างของหน่วยงานเฉพาะกิจ และตัวแสดงที่ถูกคัดเลือกให้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ พบว่า มีตัวแสดง 3 กลุ่ม อันได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข นักการเมือง และข้าราชการประจำ

โครงสร้างของหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 กลุ่ม (พิจารณาภาพ 1) กล่าวคือ

1. ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือศูนย์บริหารโควิด-19 คือ หน่วยงานศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงนโยบายโดยมีสำนักงานเลขาธิการศูนย์บริหารโควิด-19 สนับสนุนการทำงานของศูนย์ในระยะแรกเมื่อเชื้อไวรัสเริ่มระบาด รัฐบาลไทยรับมือต่อสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลมาตรการแก้ไขปัญหามาจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับไวรัส อาทิ ติดตาม ประมวลผลข้อมูลข่าวสาร รับเรื่องราวร้องทุกข์ รวมถึงนำเสนอข้อมูลเพื่อสื่อสารกับประชาชน (Prime Minister Office, 2020b) เมื่อการระบาดของเชื้อไวรัสมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเป็นวงกว้าง รัฐบาลจึงปรับโครงสร้างของหน่วยงานเดิม และจัดตั้งศูนย์บริหารโควิด-19 ซึ่งมีการขยายอำนาจหน้าที่ให้สามารถกำหนดนโยบาย มาตรการ และสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาจากการระบาดของไวรัส (Prime Minister Office, 2020c) ภายหลังที่รัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้นโยบายและมาตรการให้เข้มงวดมากขึ้น ศูนย์บริหารโควิด-19 กลายเป็นหน่วยงานที่รับมอบอำนาจพิเศษจากการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินให้ศูนย์บริหารโควิด-19 เป็นหน่วยงานพิเศษ ซึ่งมีมติจากที่ประชุมของศูนย์บริหารโควิด-19 สามารถนำไปบังคับใช้แทนมติของคณะรัฐมนตรีได้ (Prime Minister, 2020a)

ภาพ 1 โครงสร้างหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019



ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ก่อนการยกสถานะให้ศูนย์บริหารโควิด-19 เป็นหน่วยงานพิเศษ คณะกรรมการบริหารศูนย์มีจำนวน 28 คน โดยกรรมการจำนวน 22 คน มาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และกรรมการอีก 6 คน เป็นข้าราชการประจำจากหน่วยงานด้านความมั่นคง (เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รองปลัดกระทรวงมหาดไทย) ด้านเศรษฐกิจ (อธิบดีกรมการค้าภายใน) และด้านสาธารณสุข (อธิบดีกรมควบคุมโรค) (Prime Minister Office, 2020b) ภายหลังศูนย์บริหารโควิด-19 ถูกยกสถานะเป็นหน่วยงานพิเศษแล้ว จำนวนคณะกรรมการศูนย์เพิ่มขึ้นเป็น 34 คน โดยจำนวน 26 คนมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเดิมที่ยังคงเป็นคณะกรรมการศูนย์แล้ว รัฐมนตรีจากกระทรวงด้านสังคม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงวัฒนธรรม) และกระทรวงด้านเศรษฐกิจ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพลังงาน) ถูกคัดเลือกให้เข้ามาเป็นกรรมการของศูนย์เพิ่มเติม สำหรับกรรมการศูนย์ที่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำมีจำนวน 8 คน โดยจำนวนที่เพิ่มขึ้น 2 คน มาจากหน่วยงานด้านกฎหมาย (เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) และความมั่นคง (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) (Prime Minister Office, 2020c)

2. คณะที่ปรึกษาทางด้านการแพทย์ ด้านธุรกิจ ด้านกฎหมาย และด้านการฟื้นฟูภายหลังการระบาดของไวรัส หน่วยงานกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในแง่ของการให้คำแนะนำ หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของศูนย์บริหารโควิด-19 คณะที่ปรึกษาด้านการแพทย์มีบทบาทสำคัญมากสำหรับการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก่ผู้กำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้จากภายหลังการประชุมหารือร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะ กับทีมที่ปรึกษาด้านการแพทย์ ซึ่งประกอบไปด้วยศาสตราจารย์นายแพทย์ปิยะสกล สกลสัตยาทร ศาสตราจารย์นายแพทย์อุดม คชินทร ศาสตราจารย์นายแพทย์ยง ภู่วรวรรณ ศาสตราจารย์นายแพทย์อมร ลิลารัตน์ และศาสตราจารย์แพทย์หญิงสมศรี เผ่าสวัสดิ์ รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการที่ใช้รับมือกับการระบาดของไวรัสให้มีความเข้มงวด และควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใกล้ชิดมากขึ้น (Prachachat, 2020b, p. 8)

เมื่อมาตรการที่เข้มงวดของรัฐบาลเกิดผลกระทบข้างเคียงต่อระบบเศรษฐกิจ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาด้านธุรกิจภาคเอกชนจำนวน 16 คน

ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจาก 2 กลุ่มหลัก กลุ่มแรกจำนวน 8 คน มาจากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบกิจการด้านเศรษฐกิจ (เลขาธิการ รองเลขาธิการ และที่ปรึกษาด้านนโยบาย ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม) กลุ่มที่สองจำนวน 8 คน มาจากสมาคมธุรกิจการค้าของภาคเอกชน (ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการสภาธุรกิจตลาดทุนไทย ประธานสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ประธานเกษตรกรแห่งชาติ และประธานสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย) (Prime Minister, 2020d)

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมายเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจัดตั้งเพื่อให้คำแนะนำการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดขึ้นตามแนวนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการชุดนี้มีจำนวน 15 คน โดยกรรมการมากกว่า 2 ใน 3 มาจากหน่วยงานด้านกฎหมายและความมั่นคง อาทิ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอธิบดีกรมบังคับคดี เป็นต้น กรรมการในส่วนที่เหลือมาจากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ การต่างประเทศ และสาธารณสุข (Prime Minister, 2020i) เมื่อความรุนแรงจากสถานการณ์การระบาดของไวรัสเริ่มลดลงแล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดล่าสุดที่มีชื่อว่า คณะที่ปรึกษาด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีกรรมการทั้งสิ้นจำนวน 13 คน สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 10 คน อาทิ ศาสตราจารย์เทียนฉาย กีระนันท์ รองศาสตราจารย์สมชาย ภาณุวัฒน์ รองศาสตราจารย์วรการณ สามโกเศศ นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล และนายวีระ ชีระภัทรานนท์ เป็นต้น กรรมการอีกกลุ่มเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์และสาธารณสุข จำนวน 3 คน อันได้แก่ ศาสตราจารย์นายแพทย์จรัส สุวรรณเวลา ศาสตราจารย์นายแพทย์นิติ มหานนท์ และนายแพทย์เหรียญทอง แนนหนา (Prime Minister, 2020k)

3. คณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมารับผิดชอบภาระงานเฉพาะกิจตามที่นายกรัฐมนตรี หรือศูนย์บริหารโควิด-19 มอบหมาย ที่ผ่านมามีคณะกรรมการเฉพาะกิจ 2 ชุดได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการชุดแรกรับผิดชอบการตรวจสอบราคา การนำเข้า การส่งออก ต้นทุนการผลิต และการจัดหาวัสดุสำหรับการป้องกัน ควบคุม หรือรักษาโรคติดต่อจากเชื้อไวรัส อาทิ หน้ากากอนามัย และเวชภัณฑ์ คณะกรรมการมีจำนวนทั้งสิ้น 33 คน โดยทั้งหมดเป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมการค้าภายใน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์การเภสัช และผู้แทนกรมการปกครอง เป็นต้น (Prime Minister, 2020e) เมื่อความรุนแรงจากการระบาดของไวรัสเริ่มคลี่คลายลง นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจชุดที่ 2 ขึ้น เพื่อรับผิดชอบหาแนวทางการผ่อนคลายการบังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดของรัฐบาล คณะกรรมการชุดนี้มีสมาชิกทั้งหมด 25 คน โดย 21 คน เป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์ จำนวน 2 คน (ศาสตราจารย์ นายแพทย์ อุดม คชินทร และศาสตราจารย์นายแพทย์ปิยะสกล สกลสัตยาทร) และผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวน 2 คน (นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์ และนายสันติธาร เสถียรไทย) (Prime Minister, 2020l)

4. ศูนย์ปฏิบัติการกิจการด้านต่าง ๆ กล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการ (Street-level bureaucrats) ซึ่งมีหน้าที่หลักคือ การรับนโยบายจากศูนย์บริหารโควิด-19 ไปปฏิบัติ เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์บริหารโควิด-19 โครงสร้างของศูนย์ปฏิบัติการมีเพียง 9 ศูนย์ (Prime Minister, 2020c) กล่าวคือ

- 1) สำนักงานประสานงานกลาง ที่มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติกำกับดูแล
- 2) ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินด้านการแพทย์และสาธารณสุข ที่มีปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำกับดูแล
- 3) ศูนย์ปฏิบัติการด้านมาตรการป้องกันและช่วยเหลือประชาชน ที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล
- 4) ศูนย์ปฏิบัติการกระจายหน้ากากและเวชภัณฑ์สำหรับประชาชน ที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล
- 5) ศูนย์ปฏิบัติการด้านการควบคุมสินค้า ที่มีปลัดกระทรวงพาณิชย์กำกับดูแล
- 6) ศูนย์ปฏิบัติการมาตรการการเดินทางเข้าออกประเทศ และการดูแลคนไทยในต่างประเทศ ที่มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้กำกับดูแล

7) ศูนย์ปฏิบัติการด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และสื่อสังคมออนไลน์ ที่มีปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำกับดูแล

8) ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง ที่มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดกำกับดูแล

9) ศูนย์ปฏิบัติการด้านข้อมูลมาตรการแก้ไขปัญหาจากโรคติดเชื้อโควิด-19 ที่มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับดูแล

ในระยะต่อมา ศูนย์บริหารโควิด-19 ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเพิ่มเติมอีก 3 ศูนย์ ซึ่งประกอบไปด้วย

1) ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านคมนาคมและการขนส่งทั่วราชอาณาจักร ที่มีปลัดกระทรวงคมนาคมกำกับดูแล (Prime Minister, 2020f)

2) ศูนย์ปฏิบัติการด้านมาตรการให้ความช่วยเหลือเยียวยา ที่มีปลัดกระทรวงการคลังกำกับดูแล (Prime Minister, 2020g)

3) ศูนย์ปฏิบัติการด้านนวัตกรรมทางการแพทย์ การวิจัย และการพัฒนา ที่มีผู้อำนวยการสำนักงานการวิจัยแห่งชาติกำกับดูแล (Prime Minister, 2020h)

จากการสำรวจโครงสร้างหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขสถานการณ์การระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 พบว่า ศูนย์บริหารโควิด-19 ที่มีฐานะเป็นศูนย์กลางอำนาจการตัดสินใจ ถูกควบคุมด้วยตัวแสดง 2 กลุ่มคือ ฝ่ายการเมืองซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากเกือบทุกกระทรวง และฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่หน่วยงานด้านความมั่นคง กฎหมาย เศรษฐกิจ และสาธารณสุข ส่วนคณะที่ปรึกษาซึ่งมีอำนาจให้ข้อมูลและความคิดเห็นขึ้นำการตัดสินใจ ตัวแสดงหลักประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์และสาธารณสุขสายวิชาการ ตัวแทนสมาคมธุรกิจในระดับชาติ และข้าราชการประจำ สำหรับหน่วยงานเฉพาะกิจ ตัวแสดงที่สำคัญคือ ข้าราชการระดับปฏิบัติการจากหลากหลายหน่วยงาน อาทิ หน่วยงานด้านความมั่นคง สาธารณสุข เศรษฐกิจ และกฎหมาย ในส่วนของศูนย์ปฏิบัติงานในกิจการต่าง ๆ ตามคำสั่งของศูนย์บริหารโควิด-19 เป็นพื้นที่ของตัวแสดงที่เป็นข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง สาธารณสุข เศรษฐกิจ และการค้า กฎหมาย และคมนาคม ตัวแสดงเหล่านี้คือสมาชิกในเครือข่ายผู้มีอำนาจนำในการกำหนดนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อีกทั้งตัวแสดงเหล่านี้ยังมีบทบาทในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการผลิตวาทกรรมเชิงนโยบาย การสื่อสาร และป่าวร้องส่งต่อความหมายที่บรรจุไว้ในวาทกรรมเพื่อชักจูงให้ผู้คนในสังคมทั้งกลุ่มที่มีทัศนคติขึ้นชอบรัฐบาล รวมถึงกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาล

ให้คล้อยตาม และเชื่อฟังต่อมาตรการของรัฐ ควรตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมเอาไว้ว่า ตัวแสดงจากหน่วยงานด้านสังคม สหภาพแรงงาน แรงงานนอกระบบ กลุ่มธุรกิจ ขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการระบาดของเชื้อไวรัส ไม่ปรากฏว่ามีพื้นที่ในโครงสร้างอำนาจนี้

เครื่องมือเพื่อการปฏิบัตินโยบายแก้ไขปัญหาเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

เนื้อหาในส่วนนี้คือการวิเคราะห์เครื่องมือทางนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐใช้ เพื่อยับยั้งการระบาดของเชื้อไวรัส ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ไม่เพียงชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลใช้เครื่องมือแบบใดเพื่อการปฏิบัตินโยบาย แต่ยังสามารถสะท้อนให้เห็นว่า ยุทธการณความคิดในวาทกรรมเชิงนโยบายที่ถูกผลิตขึ้นมานั้น สามารถกำกับการตัดสินใจทางนโยบายได้มากน้อยเพียงใด

ผลจากการศึกษาพบว่า เครื่องมือที่รัฐบาลมักใช้เพื่อควบคุมการระบาดของเชื้อไวรัสคือ เครื่องมือในรูปแบบของคำสั่งทางปกครองหรือข้อกำหนดทางปกครอง ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่รัฐบาลใช้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลให้ดำเนินการ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ให้ประชาชนดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้งดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ยอมให้บุคคลอื่นกระทำการ (Phetrit, 2020) เครื่องมือทางนโยบายที่มักพบเห็นจนชินตาท่ามกลางการระบาดของเชื้อไวรัส ประกอบไปด้วย ประกาศที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี คำสั่งนายกรัฐมนตรี ข้อกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี คำสั่งจังหวัด และประกาศจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด จากการวิเคราะห์เครื่องมือทางนโยบายดังกล่าวทำให้พบว่า ยุทธการณ ความคิด และตรรกะที่บรรจุอยู่ในวาทกรรมเชิงนโยบายตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำงานเพื่อออกแบบเครื่องมือทางนโยบายเหล่านี้ด้วย

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยนายกรัฐมนตรีตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นเครื่องมือทางนโยบายแรก ๆ ที่รัฐบาลหยิบมาใช้เพื่อยับยั้งการระบาดของไวรัส รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2563 และขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีก 2 ครั้ง (Prime Minister, 2020m) ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2563 และ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 เป็นผลให้บางมาตรการที่รัฐประกาศให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามในสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงอยู่ไปจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2563 อาทิ การห้ามประชาชนออกนอกเคหะสถานตามระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนด หรือห้ามทำกิจกรรมบางอย่างในบางสถานที่ หากมองให้ลึกลงไปก็แนวคิดเพื่อการออกแบบเครื่องมือทางนโยบายชนิดนี้

จะพบว่า แนวคิดการทำให้ประเด็นด้านสุขภาพกลายเป็นวาระสำคัญสูงสุดสำหรับการตัดสินใจทางการเมือง คืออุดมการณ์ความคิดหลักที่ถูกใช้เพื่อการออกแบบประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั้ง 3 ฉบับล้วนกล่าวถึงสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสที่จะเป็นอันตรายต่อชีวิต มีผลต่อผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน อีกทั้งยังเป็นโรคที่ยังไม่สามารถผลิตยาขึ้นมารักษาได้โดยตรง (Prime Minister Office, 2020a) นอกจากนี้ในประกาศการขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินคราวที่ 1 และ 2 ได้อธิบายการระบาดของเชื้อไวรัสที่มีความรุนแรงในต่างประเทศหรือในระดับโลกเพื่อชี้ชวนให้เห็นความจำเป็นของเครื่องมือทางนโยบายขึ้นนี้ ดังจะเห็นได้จากประกาศการขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินคราวที่ 1 ซึ่งอธิบายว่า “โรคนี้ยังคงระบาดรุนแรงอยู่ในหลายประเทศ...สถานการณ์ในบางประเทศได้กลับมารุนแรงขึ้นใหม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปอีกระยะหนึ่ง” (Prime Minister, 2020b) การให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาสุขภาพในบริบทโลกยังคงดำเนินต่อเนื่องเพื่ออธิบายความจำเป็นที่รัฐบาลต้องขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในคราวที่ 2 ข้อความในประกาศบรรยายว่า

...สถานการณ์การระบาดของโรคดังกล่าวทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยยังไม่สิ้นสุด โดยปรากฏข้อมูลเป็นที่ประจักษ์ว่าหลายประเทศยังคงมีการระบาดและมีจำนวนผู้ติดเชื้อในระดับสูง และเมื่อได้ผ่อนคลายหรือยกเลิกมาตรการควบคุมแล้ว กลับพบการระบาดของโรคระลอกใหม่ ในระดับรุนแรง...จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปอีกระยะหนึ่ง (Prime Minister, 2020j)

คำสั่งและประกาศจังหวัดเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ถูกใช้อย่างแพร่หลายเพื่อการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสในระดับพื้นที่ การออกแบบเครื่องมือทางนโยบายชนิดนี้ถูกกำกับด้วยการประสานกันของอุดมการณ์ความคิดเรื่องสุขภาพกับความมั่นคงในมิติสงครามและการสู้รบ

นับตั้งแต่มีผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นรายแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2563 (Matichon, 2020b, p. 3) จังหวัดบุรีรัมย์เป็นจังหวัดแรกที่มีประกาศปิดเมือง ในคำแถลงของผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์เพื่อดำเนินการปิดเมือง เน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของประเด็นปัญหาสุขภาพและโรคภัยที่เกิดขึ้นแล้วในระดับโลก และประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มข้นเพื่อให้คนบุรีรัมย์ปลอดภัย (Buriram Governor, 2020) จังหวัดอุทัยธานีเป็นจังหวัดที่สอง ซึ่งประกาศปิดเมืองเช่นเดียวกับ จังหวัดบุรีรัมย์ ประกาศปิดเมืองของจังหวัดอุทัยธานีไม่เพียงเน้นย้ำให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาสุขภาพจากเชื้อไวรัส แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอหรือความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐานในโรงพยาบาลที่จะใช้รักษาผู้ป่วยจากเชื้อไวรัส อาทิ เตียงนอนผู้ป่วย และห้องแยกกักผู้ติดเชื้อ (Uthaitхани Province, 2020)

นอกจากประกาศปิดเมืองของจังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดอุทัยธานีแล้ว คำสั่งปิดเมืองโดยผู้ว่าราชการอีก 15 จังหวัด เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการทำงานร่วมกันของความคิดเรื่องสุขภาพและความมั่นคงในมิติสงครามและการสู้รบ คำสั่งหรือประกาศปิดเมืองของทั้ง 15 จังหวัด⁶ ได้อ้างอิงอำนาจเพื่อการออกคำสั่งจากกฎหมาย 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2558 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กฎหมายทั้งสองฉบับมีฐานคิดในการตรากฎหมายที่ต่างกัน กฎหมายฉบับแรกเกี่ยวข้องกับ การป้องกันโรคที่อาจติดต่อหรือระบาดอย่างรุนแรงในวงกว้าง การกำหนดผู้รับผิดชอบ ในสถานการณ์การระบาดของเชื้อโรค และการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อจัดการกับโรคระบาด (พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2558) กฎหมายฉบับที่สองเกี่ยวข้องกับการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยนิยามของคำว่า ฉุกเฉินตามที่ระบุไว้ในกฎหมายคือ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านการสงคราม การสู้รบเพื่อรักษาดินแดน การก่อการร้าย และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548)

⁶ โดยข้อเท็จจริงแล้วทุกจังหวัดที่ออกคำสั่งหรือมีประกาศมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ล้วนอ้างอิงอำนาจเพื่อการออกคำสั่ง และประกาศจากพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2558 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ทั้งสิ้น แต่บทความชิ้นนี้เลือกเก็บข้อมูลจาก 15 จังหวัดที่ดำเนินการปิดเมือง เพราะเป็นมาตรการที่เข้มงวดและส่งผลกระทบต่อผู้คนในพื้นที่อย่างกว้างขวางที่สุด

หากพิจารณาคำสั่งและประกาศปิดเมืองข้างต้นจากหลักนิติศาสตร์ หรือการบริหารระบบราชการ อาจมองได้ว่าไม่มีความผิดปกติไปจากหลักการและขั้นตอนการออกคำสั่งโดยหน่วยงานของรัฐ แต่หากเปลี่ยนมุมมองและทำความเข้าใจคำสั่งและประกาศปิดเมืองด้วยการวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผลจะพบว่า

ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจวางกรอบให้ผู้คนมองปรากฏการณ์การระบาดของไวรัสครั้งนี้ในฐานะการต่อสู้กับสงครามที่มีเชื้อไวรัสเป็นศัตรู เครื่องมือทางนโยบายต่าง ๆ คือแผนการรบที่จะปกป้องผู้คนให้ปลอดภัยจากสงครามไวรัสครั้งนี้ แม้ว่าการวางกรอบเพื่อสร้างความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ในลักษณะนี้ จะสามารถปลุกเร้าอารมณ์ร่วมของผู้คนในสังคมให้หันมาสนใจและติดตามสถานการณ์การระบาดของไวรัสได้เป็นอย่างดี แต่กรอบการมองปรากฏการณ์ที่ผูกโยงเรื่องราวไว้กับประเด็นสุขภาพและสงครามส่งผลให้เกิดการมองผู้ติดเชื้อในฐานะศัตรู อาทิ การต่อต้านผู้ติดเชื้อไวรัสที่จะเข้ามาพักหรือกักตัวในพื้นที่ของตนเอง (Manager Online, 2020a, 2020b) หรือการมองคนไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศในฐานะภาระปัญหาที่จะทำให้เกิดแนวรบเพื่อการป้องกันเชื้อโรคพังทลายลง (Posttoday, 2020; Khaosod Online, 2020)

บทสรุป

บทความชิ้นนี้นำเสนอการวิเคราะห์นโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยใช้มุมมองการวิเคราะห์วาทกรรมผ่านการอ้างเหตุผล ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมที่ถูกผลิตขึ้นมาเพื่อกำกับการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วย 3 ชุดความคิด อันได้แก่ การทำให้ประเด็นด้านสุขภาพกลายเป็นวาระสำคัญสูงสุดสำหรับการตัดสินใจทางการเมือง การประสานประเด็นปัญหาสุขภาพเข้ากับแนวคิดความมั่นคงในมิติสงครามและการสู้รบ และความคิดเชิงศีลธรรม ตัวแสดงผู้ทำหน้าที่ผลิตและกำกับวาทกรรมเชิงนโยบายชุดนี้ประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์และสาธารณสุขสายวิชาการ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจากกระทรวงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสาธารณสุข ตัวแสดงอีกกลุ่มที่มีบทบาทส่งต่อวาทกรรมเชิงนโยบายชุดนี้คือ กลุ่มข้าราชการประจำที่มาจากหน่วยงานด้านความมั่นคง สาธารณสุข กฎหมาย และเศรษฐกิจ อุดมการณ์ความคิด 2 ชุด กล่าวคือ การทำให้ประเด็นด้านสุขภาพกลายเป็นวาระสำคัญสูงสุดสำหรับการตัดสินใจทางการเมือง และการประสานประเด็นปัญหาสุขภาพเข้ากับแนวคิดความมั่นคงในมิติสงครามและ

การสู้รบ กล่าวได้ว่าสามารถกำกับการตัดสินใจทางนโยบายได้อย่างประสบความสำเร็จ เพราะแนวคิดดังกล่าวกลายเป็นกรอบคิดหลักที่ผู้กำหนดนโยบายใช้สำหรับการออกแบบเครื่องมือทางนโยบายอันได้แก่ คำสั่งและประกาศทางปกครอง ซึ่งถูกนำไปปฏิบัติและบังคับใช้กับประชาชน

การทำงานร่วมกันของปัจจัยทั้ง 3 ประการที่บทความชิ้นนี้ได้นำเสนอ ทั้งชุดอุดมการณ์ความคิดในวาทกรรมเชิงนโยบาย การทำหน้าที่ของตัวแสดงเพื่อเลือกสรรชุดความคิดและเหตุผลสำหรับการผลิตวาทกรรมเชิงนโยบาย และการทำงานของชุดความคิดและตรรกะในวาทกรรมเชิงนโยบาย เพื่อออกแบบเครื่องมือสำหรับการปฏิบัตินโยบายแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สะท้อนให้เห็นว่าผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมองวิกฤติด้านสุขภาพครั้งนี้ด้วยมุมมองความมั่นคงด้านสาธารณสุขเป็นสำคัญ และลดทอนมุมมองด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นประเด็นรอง ด้วยมุมมองที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับความมั่นคงด้านสาธารณสุขนี้เองที่นำไปสู่การกำหนดและนิยามการแก้ไขปัญหาเชื้อไวรัสให้เหมือนกับการทำสงครามที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานด้านความมั่นคง การทหาร กฎหมาย และการแพทย์เป็นตัวแสดงสำคัญในสมรภูมิแห่งการตัดสินใจ เจื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้รัฐตัดสินใจเลือกใช้อำนาจจากกฎหมายความมั่นคง อย่างพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อกำกับควบคุมประชาชน ภายใต้สภาวะสงครามไวรัส จำนวนตัวเลขผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตถูกเน้นย้ำอยู่เสมอให้ประชาชนตระหนักถึงการรักษาดตนเองให้รอดพ้นจากความตาย รวมถึงต้องเสียสละแบกรับต้นทุนทางเศรษฐกิจ (การไม่มีงานทำ) สละสิทธิทางการเมือง และจำกัดวงจรชีวิตทางสังคมเพื่อไม่ให้ตนเองเป็นเงื่อนไขในการแพร่เชื้อไวรัส การทำงานร่วมกันของเงื่อนไขที่ดังต้นจากมุมมองความมั่นคงด้านสาธารณสุขนี้เอง ส่งผลให้เหตุผลทางเศรษฐกิจ ที่เน้นการเติบโตของการค้าขาย การผลิต และการบริโภค รวมถึงเหตุผลทางการเมืองตามแนวคิดประชาธิปไตยที่ส่งเสริมเสรีภาพของผู้คน ต้องเสื่อมอำนาจลง

การศึกษา ข้อคิดเห็น และทัศนะวิจารณ์ที่ผ่านมาเกี่ยวกับนโยบายที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อยับยั้งและแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นั้น ล้วนมุ่งศึกษาและอธิบายผลลัพธ์หรือผลกระทบจากมาตรการและนโยบายที่รัฐบาลเลือกใช้ ซึ่งเป็นกระบวนการขึ้นปลายของการวิเคราะห์นโยบาย (Thailand Development Research Institute, 2020; Satayanuruk et al., 2020; Chamber, 2020; Pongsawat, 2020 a, b, c, d) ในทางกลับกัน บทความชิ้นนี้ตั้งต้นที่การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดและตัดสินใจทางนโยบาย โดยวิเคราะห์การประกอบสร้างชุดความคิดและเหตุผล

ที่สามารถผลักดันให้เกิดการกำหนดและตัดสินใจนโยบายในรูปแบบดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง บทความชิ้นนี้ต้องการตอบคำถามที่ว่า อุดมการณ์ ความคิด และตรรกะแบบใดที่มีอำนาจพอจะสร้างนโยบายที่มั่นคงให้เกิดผลลัพธ์เช่นนี้ขึ้นมาได้ ในขณะที่ชุมชนนักวิชาการต่างประเทศให้ความสนใจกับการศึกษาโยบายที่ประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศมหาอำนาจตามภูมิภาคต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อยับยั้ง และแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัส อาทิ บทความของเวียเบิล (Weible et al., 2020) ที่พยายามวิเคราะห์ลักษณะของนโยบายที่ถูกนำมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ อิตาลี นิวซีแลนด์ บราซิล อิหร่าน จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และไต้หวัน บทความชิ้นนี้เลือกประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำเสนอการวิเคราะห์นโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสในประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถลดอัตราการเสียชีวิตของผู้ติดเชื้อให้อยู่ในระดับต่ำ

นัยสำคัญทางนโยบายที่บทความชิ้นนี้พยายามนำเสนอคือ การเลือกสรร และจัดเรียงอุดมการณ์ ความคิด และเหตุผล เพื่อนำมาประกอบสร้างเป็นอำนาจทางความคิด ที่ใช้กำกับกระบวนการกำหนดและการปฏิบัตินโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางด้านสุขภาพและสาธารณสุข อำนาจทางความคิดไม่เพียงสามารถกำหนดว่า อะไรคือปัญหา อะไรไม่ใช่ปัญหา อะไรควรเป็นวาระหลัก อะไรควรเป็นวาระรอง สำหรับการตัดสินใจ แต่ยังสามารถกำหนดได้ว่านโยบายควรถูกออกแบบตามเสียง หรือความคิดเห็นของใคร ข้อค้นพบจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมเชิงนโยบายที่ถูกผลิตขึ้นได้เข้าไปกำหนดให้ประเด็นด้านสุขภาพและสาธารณสุขควรเป็นวาระหลัก ส่วนประเด็นผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมควรเป็นวาระรอง เมื่อปัญหาสุขภาพ และสาธารณสุขกลายเป็นวาระหลัก เสียงและความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์และสาธารณสุขจึงกลายเป็นเสียงที่ทรงพลังที่จะบอกว่่านโยบายควรเป็นอย่างไร นอกจากนั้นอำนาจทางความคิดที่ถูกสถาปนาขึ้นจาวาทกรรมเชิงนโยบาย ยังส่งผลต่อการปฏิบัตินโยบายอีกด้วย ยิ่งอำนาจทางความคิดสามารถชักจูงโน้มน้าวผู้คนในสังคมให้เชื่อฟังและคล้อยตามต่อนโยบายได้มากเท่าไร ย่อมลดอุปสรรคที่จะส่งผลต่อการปฏิบัตินโยบายให้น้อยลง ดังจะเห็นได้จากการที่คนไทยยอมปฏิบัติตามมาตรการของรัฐบาล จนส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นชาติที่ผู้คนสวมหน้ากากอนามัยและล้างมือด้วยเจลแอลกอฮอล์มากที่สุดในภูมิภาคอาเซียน (Thaipost, 2020c)

จากแหล่งข้อมูลที่บทความชิ้นนี้สืบค้นและอ้างอิง ผู้อ่านคงทราบได้ว่าการศึกษารั้วนี้ให้ความสำคัญกับอุดมการณ์ความคิด และตัวตนของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อย่างไรก็ดีตาม อุดมการณ์ความคิด และเสียงจากผู้คัดค้าน หรือผู้ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของภาครัฐย่อมมีความสำคัญในฐานะวาทกรรมทางเลือก ซึ่งถูกผลิตขึ้นมาท้าทายวาทกรรมหลัก ดังนั้น การศึกษาอุดมการณ์ความคิด และตัวตนผู้ผลิตวาทกรรมทางเลือกที่ต่อต้านคัดค้านวาทกรรมของรัฐบาลควรศึกษาต่อไปในอนาคต เพื่อพัฒนาความเข้าใจว่า การต่อสู้ของชุดอุดมการณ์ความคิดที่แตกต่างกันบนเวทีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤติปัญหาสุขภาพและสาธารณสุขเป็นอย่างไร

กิตติกรรมประกาศ

บทความชิ้นนี้เป็นผลผลิตจากการเสวนาอย่างไม่เป็นทางการของ “เครือข่ายนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์” (Thai Critical Policy Studies Network)” ผู้เขียนขอขอบคุณบทสนทนาอันเพลิดเพลินตลอดระยะเวลา 4 ชั่วโมงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะพงษ์ บุษบงก์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระ หวังสัจจะโชค อาจารย์ ดร.พบสุข ชำซอง อาจารย์ ดร.ดวงแก้ว เขียวสวัสดิ์กิจ และอาจารย์ ดร.ธีรพัฒน์ อังคสุวรรณ

References

- Bangkok Biznews. (2020, January 16). WHO warns Thailand to be careful with Corona Virus. *Bangkok Biznews*, p. 14. [in Thai].
- Benites-Lazaro, L. L., Giatti, L., & Giarolla, A. (2018). Topic modeling method for analyzing social actor discourse on climate change, energy and food security. *Energy Research & Social Science*, 45, 318–330.
- Buengkan Province. (2020, April 6). *Order No.800/2563 on measures for surveillance, protection and controlling of dangerous communicable diseases and maintaining peace in Buengkan Province*. [in Thai].
- Burikul, T., Walaiporn, U., & Chatchawanthipakorn, W. (2020). *Findings of opinion survey regarding socio-economic situation and people lives under the spread of COVID-19*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. [in Thai].

- Buriram Governor. (2020, March 14). *Press statement by Tatchakorn Hattatayakul*. [in Thai].
- Chamber, P. (2020, May 12). *Political plague: Thailand's COVID-19 state of emergency as a mere footnote in an historical tragedy of authoritarianism*. Retrieved June 5, 2020, from <https://covid-19chronicles.cseas.kyoto-u.ac.jp/post-026.html/>
- Foucault, M. (1978). *The history of sexuality: An introduction*. New York: Pantheon Books.
- Hajer, M. A. (1993). Discourse coalition and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 43–71). London: Duke University Press.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. New York: Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2002). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science*, 2(1), 61–65.
- Hajer, M. A. (2003). A frame in the fields: Policymaking and the reinvention of politics. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society* (pp. 88–110). Cambridge: Cambridge University Press.
- Johns Hopkins Center for Health Security, The Economist Intelligence Unit and Nuclear Threat Initiative. (2019). *Global health security index 2019*. Maryland: Johns Hopkins Center for Health Security.
- Khaosod Online. (2020, April 18). Protesters block the street! local people do not welcome Thai labors from Malaysia because they are afraid of the virus. *Khaosod Online*. Retrieved from <https://bit.ly/3jo1NH> [in Thai].
- Manager Online. (2020a, April 10). Phatthalung people strongly oppose and occupy the street behind Hadthong resort and hotel as a place of state quarantine because they are afraid of Thai workers from Malaysia. *Manager Online*. Retrieved from <https://mgronline.com/south/detail/9630000040663> [in Thai].

Manager Online. (2020b, April 18). Phatthalung people go to the governor office to oppose using Irrawaddy hotel as a state quarantine of Thai workers from abroad. *Manager Online*. Retrieved from <https://bit.ly/34pSarN> [in Thai].

Matichon. (2004). *Matichon dictionary*. Bangkok: Matichon. [in Thai].

Matichon. (2020a, May 6). General Prayuth criticizes people scramble for alcoholic beverages--- warns closure of 351 stores. *Matichon*, p. 7. [in Thai].

Matichon. (2020b, January 14). The Ministry of Public Health prevents Coronavirus after finding 1 recovered case. *Matichon*, p. 3. [in Thai].

Matichon Online. (2020, March 26). Su Boonlieng Su Launches a song---the white gown warriors to encourage public health staffs, many people cry when they listen to. *Matichon Online*. Retrieved from https://www.matichon.co.th/entertainment/news_2090259 [in Thai].

Mukdahan Province. (2020, April 9). *Announcement of urgent measures in preventing and controlling the spread of Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].

Naewna. (2020a, April 17). Doctors-patients are not enemy, Thaweelilp requests patients reveal information and warns people do not careless and setting high guard. *Naewna*. Retrieved from <https://www.naewna.com/local/487130> [in Thai].

Naewna. (2020b, April 19). Yala sets a strong guard and strongly investigate people who enter and leave from Yala for preventing the spread of COVID-19. *Naewna*. Retrieved from <https://www.naewna.com/local/487527> [in Thai].

Naewna. (2020c, May 4). Setting high guard, Kalasin Governor reminds of the 6 businesses for relaxing Anti-COVID rules. *Naewna*. Retrieved from <https://www.naewna.com/local/490797> [in Thai].

Naewna. (2020d, May 5). Center for COVID-19 situation administration warns scrambling for alcoholic beverages is in the risk of COVID-19 outbreak. *Naewna*, p. 10. [in Thai].

Nakhon Phanom Province. (2020, April 8). *Order No.778/2563 on prohibition of people to enter and leave from Nakhon Phanom Province*. [in Thai].

- Nan Province. (2020, April 4). *Order No.6384/2563 on temporary closure of travelling to Nan Province*. [in Thai].
- Narathiwat Province. (2020, March 26). *Order No. NT 0038.1/ V 138*. [in Thai].
- NEW18. (2020, May 2). Doctors criticize selling alcoholic beverages would be possible but it should be sold in the middle of may. *NEW18*. Retrieved from [https://: www.newtv.co.th/news/55105](https://www.newtv.co.th/news/55105) [in Thai].
- Pattani Communicable Disease Committee. (2020, March 27). *Order No.2/2563 on measures for surveillance, protection and controlling of dangerous communicable diseases and maintaining peace in Pattani Province*. [in Thai].
- Phatthalung Province. (2020, April 4) *Announcement of measures for prevention of the spread of coronavirus disease 2019 (Issue 6)*. [in Thai].
- Phetrit, N. (2018). *Types of administrative order with suspending the administrative enforcement in accordance with the article 56 of administrative procedure act, B.E. 2539*. Retrieved May 31, 2020, from [http:// public-law.net/publaw/view.aspx?id=2004](http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=2004) [in Thai].
- Phuket Province. (2020, March 29). *Announcement No.11/2563 of closure of entrances and exits of Phuket Province*. [in Thai].
- Pongsawat, P. (2020a, March 17). Politics of public health. *Matichon*, p. 15. [in Thai].
- Pongsawat, P. (2020b, April 28). Empathy and sympathy in the complex COVID-19 situation. *Matichon*, p. 15. [in Thai].
- Pongsawat, P. (2020c, April 7). New type of sharing power in urban level under the crisis/new disaster of public health. *Matichon*, p. 15. [in Thai].
- Pongsawat, P. (2020d, April 14). When health leads freedom: Medicalization of politics in the urgent situation. *Matichon*, p. 15. [in Thai].
- Posttoday. (2020, March 10). Local people oppose Ayutthaya Governor because he allows a dhamma retreat place to be state quarantine for Thai workers from abroad. *Posttoday*. Retrieved from <https://www.posttoday.com/social/local/ 617179> [in Thai].

- Prachachat. (2020a, January 30). 5 million Wuhan people went to Thailand is misunderstanding, Chinese media pointed that only ten thousand. *Prachachat*. Retrieved from <https://www.prachachat.net/world-news/news-416215> [in Thai].
- Prachachat. (2020b, March 27). Digging into warn room, doctor-led politics to secure the government for fighting with COVID-19 war. *Prachachat*, p. 8. [in Thai].
- Prachachat. (2020c, May 25). Supaluck Umpujh requests the government please dare to relax Anti-COVID-19 rules for recovering economy. *Prachachat*, p. 1-2. [in Thai].
- Prime Minister. (2020a, March 25). *Order No.5/2563 on establishment of a special unit for performing duties in accordance with The Emergency Decree of Administrative Affairs in 2005*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020b, March 25). *Statement of the Prime Minister Office on The Announcement of State of Emergency in accordance with the state of emergency decree B.E. 2548*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020c, March 27). *Order No.6/2563 on the center for COVID-19 situation administration*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020d, April 8). *Order No.8/2563 on the appointment of private business consulting committee in the centre for COVID-19 situation administration*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020e, April 10). *Order No.9/2563 on the appointment of ad-hoc committee on management of materials for prevention, controlling and treating of Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020f, April 10). *Order No.11/2563 on restructuring the center for COVID-19 situation administration*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020g, April 15). *Order No.15/2563 on restructuring the center for COVID-19 situation administration (2nd Amendment)*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020h, April 21). *Order No.17/2563 on restructuring the center for COVID-19 situation administration (3rd Amendment)*. [in Thai].

- Prime Minister. (2020i, April 21). *Order No.18/2563 on the appointment of ad-hoc committee for legal affairs*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020j, April 28). *Announcement of extension of nationwide state of emergency (1st Round)*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020k, April 30). *Order No.21/2563 on the appointment of socio-economic impact consultants in the center for COVID-19 situation administration*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020l, May 12). *Order on appointment of ac hoc committee for relaxing the enforcement of measures in preventing and controlling the spread of Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Prime Minister. (2020m, May 26). *Announcement of extension of nationwide state of emergency (2nd round)*. [in Thai].
- Prime Minister Office. (2020a, March 4). *Order No.72/2563 on setting the information center for solving Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Prime Minister Office. (2020b, March 12). *Order No.76/2563 on setting the administration center for the spread of Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Ranong Province. (2020, April 8). *Order No.741/2563 on urgent measure in preventing the spread of the Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Roi Et Province. (2020, April 8). *Announcement of urgent measures in preventing and controlling the spread of Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Royal Institute. (2010). *Dictionary of new words vol.1 by royal institute*. Bangkok: Thana Press. [in Thai].
- Sresunt, S. (2018). *On critical discourse analysis: A study of development/post-development discourse*. Bangkok: Sommadhi. [in Thai].
- Satayanuruk, A., Preechasinlapakun, S., Pintobtang, P., Visetpricha, B., Chitniratna, N., Toaditthep, T., ...Chamaratana, T. (2020). *Statement on the numbers of dead and suicidal deaths from COVID-19 and recommendations*. Retrieved May 21, 2020, from <https://bit.ly/3ktMcf9> [in Thai].

- Satun Province. (2020, April 2). *Order No.720/2563 on measure for surveillance, protection and controlling of the spread of Coronavirus Disease 2019*. [in Thai].
- Siamrath. (2020, April 15). Protesters go to The Ministry of Finance to ask for the compensation at 5,000 baht. *Siamrath*, p. 8. [in Thai].
- Siamrath Online. (2020a, April 10). COVID Center reveals 15 provinces announce closure of their provinces for fighting with COVID-19. *Siamrath Online*. Retrieved from <https://siamrath.co.th/n/146116> [in Thai].
- Siamrath Online. (2020b, April 22). Doctor Thaweessilp points people should be waiting for resolution of cabinet and COVID center regarding relaxing Anti-COVID rules and warns rescuing your lives before working. *Siamrath Online*. Retrieved from <https://siamrath.co.th/n/149413> [in Thai].
- Songkhla Communicable Disease Committee. (2020, April 4). *Order No.12/2563 on measures for surveillance, protection and controlling of dangerous communicable diseases and maintaining peace in Songkhla Province*. [in Thai].
- Thailand Development Research Institute. (2020). *TDRI policy series on fighting COVID-19*. Retrieved May 27, 2020, from <https://tdri.or.th/tag/tdri-policy-series-on-fighting-COVID-19/> [in Thai].
- Thaipost. (2020a, March 27). Pheu Thai party opposes the government for the announcement nationwide state of emergency because of the concern of side effects. *Thaipost*. Retrieved from <https://www.thaipost.net/main/detail/61093> [in Thai].
- Thaipost. (2020b, April 16). Doctor Theweessilp reveals the decline of Coronavirus cases but do not be careless Japan, for example, is careless, it leads to the increase of Coronavirus cases the world is in crisis. *Thaipost*. Retrieved from <https://www.thaipost.net/main/detail/63342> [in Thai].
- Thaipost. (2020c, May 20). Thailand is the ASEAN champion in wearing mask and washing hands. *Thaipost*. Retrieved from <https://www.thaipost.net/main/detail/66426> [in Thai].

- Thansettakij. (2020, April 13). Doctor Thaweessilp reveals Phuket can handle with COVID. *Thansettakij*. Retrieved from <https://www.thansettakij.com/content/429569> [in Thai].
- Trang Province. (2020, April 8). *Order No.1063/ 2563 on closure of high-risk venues to curb of dangerous communicable diseases and measures to control the spread of dangerous communicable diseases in Trang Province*. [in Thai].
- Trat Province. (2020, April 4). *Order No.698/2563 on measures for surveillance, protection and controlling of the spread of Corona Virus 2019*. [in Thai].
- Uthaithani Province. (2020, March 18). *Announcement of closure of high-risk venues to curb of Coronavirus Diseases 2019 in Uthaithani Province*. [in Thai].
- Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D. P., Crow, D. A., Durnova, A. P., ...Stone, D. (2020). COVID-19 and the policy science: Initial reactions and perspectives. *Policy Science*, 53, 225–241.
- World Health Organization. (2020). *COVID-19*. Retrieved June 10, 2020, from <https://covid19.who.int/>
- Yala Center for COVID-19 Situation Administration. (2020, March 29). *Order No.5/2563 on prohibition of people to enter and leave from Yala Province*. [in Thai].