

วิกฤตการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในสหรัฐอเมริกา: ความแตกแยกทางกฎหมายและการรวมศูนย์อำนาจ

กชกร เจื้อยแจ้ว¹

Received: April 1, 2026; Revised: June 13, 2026; Accepted: June 18, 2026

บทคัดย่อ

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านนโยบายการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 2023–2025 จากแนวทางที่เน้นความปลอดภัยและการกำกับดูแลแบบยืดหยุ่น ไปสู่แนวทางที่ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดนวัตกรรมและการแข่งขันทางเทคโนโลยีเชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิเคราะห์เอกสารนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนผ่านดังกล่าว ถูกขับเคลื่อนผ่านสามมิติที่ส่งผลซึ่งกันและกัน ได้แก่ 1) มิติเชิงโครงสร้าง ภาวะชะงักงันทางนิติบัญญัติของสภาองเกรสและความแตกแยกของกฎระเบียบระดับมลรัฐบั่นทอนเอกภาพของชาติ 2) มิติเศรษฐกิจ การเมือง การปรับความสัมพันธ์ของรัฐ-กลุ่มทุนสู่รูปแบบรัฐ

¹ สำนักวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Email: kotchakornjueayjeaw@gmail.com

หุ้นส่วนเทคโนโลยีที่พัฒนิกผลประโยชน์ของรัฐบาลกลางและกลุ่มทุนเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน และ 3) มิติภูมิรัฐศาสตร์ การยกระดับปัญญาประดิษฐ์สู่ภาวะความมั่นคงแห่งชาติในบริบทของการแข่งขันกับสาธารณรัฐประชาชนจีน บทสรุปของงานวิจัยชี้ให้เห็นว่า กระบวนทัศน์กฎเกณฑ์เดียว คือ ยุทธศาสตร์โต้ตอบเชิงอำนาจของรัฐบาลกลางในการกอบกู้สถานะ ผู้นำหนดกติกาท่ามกลางความผันผวนเชิงสถาบันและการแข่งขันเทคโนโลยีระดับโลก งานวิจัยนี้สร้างคุณูปการ ทางวิชาการโดยการบูรณาการกรอบทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบัน ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ และสัญญาณทางเทคโนโลยีเข้าด้วยกันเพื่ออธิบายการเปลี่ยนผ่านนโยบายปัญญาประดิษฐ์อย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: ปัญญาประดิษฐ์, การกำกับดูแล AI, นโยบายสาธารณะ, สหรัฐอเมริกา, การเมืองสหรัฐอเมริกา

The Crisis of Artificial Intelligence Governance in the United States: Regulatory Fragmentation and the Centralization of Power

Kotchakorn Jueayjaew²

Abstract

This research aims to analyze the driving factors behind the transformation of United States artificial intelligence (AI) governance policy between 2023 and 2025, from an approach emphasizing safety and flexible regulation toward one prioritizing accelerated innovation and strategic technological competition. Employing a qualitative research methodology and policy document analysis, the study finds that this transition was driven by three mutually reinforcing dimensions. First, in the structural dimension, legislative gridlock within Congress and

² Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Email: kotchakornjueayjeaw@gmail.com

regulatory fragmentation across states undermined national coherence. Second, in the political economy dimension, the reconfiguration of state–capital relations evolved toward a “technology-partnership state” model that consolidated the interests of the federal government and major technology corporations. Third, in the geopolitical dimension, AI was elevated to the level of a national security agenda within the context of strategic competition with the People’s Republic of China. The study concludes that the paradigm of a One-Rule Paradigm represents a federal counter-power strategy aimed at reclaiming rule-setting authority amid institutional volatility and intensifying global technological rivalry. This research contributes academically by integrating institutional failure theory, regulatory capture theory, and technological realist theory to systematically explain the transformation of AI policy.

Keywords: Artificial Intelligence, AI regulation, Public Policy, United States, US Politics

บทนำ (Introduction)

ในทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาอย่างรวดเร็วของปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence หรือ AI) โดยเฉพาะโมเดลภาษาขนาดใหญ่ (Large Language Models) และปัญญาประดิษฐ์เชิงสร้างสรรค์ (Generative AI) ได้ก้าวข้ามจากการเป็นเครื่องมือทางเทคนิคสู่ปัจจัยที่กำหนดอนาคตทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ พัฒนาการนี้สร้างความท้าทายต่อระบบกฎหมายและกลไกการกำกับดูแลในลักษณะที่นักวิชาการเรียกว่า “ปัญหาความไม่สอดคล้องต่อความเร็วในการพัฒนา” (Pacing Problem) (Thierer, 2018) กล่าวคือ กระบวนการออกกฎหมายของรัฐมีลักษณะดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยการกำกับดูแลมักตามหลังการพัฒนาเทคโนโลยีและต้องผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ส่งผลให้ความไม่สมดุลนี้ได้สร้างช่องว่างทางกฎหมายที่กว้างขึ้น ทำให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคมตามมา

สหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้นำด้านปัญญาประดิษฐ์ระดับโลก รับมือกับความท้าทายนี้ในยุครัฐบาลไบเดนผ่านกฎหมายอ่อน (soft law) ได้แก่ คำสั่งบริหาร กรอบแนวทางความสมัครใจ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและไม่ขัดขวางการเติบโตของนวัตกรรม อย่างไรก็ตาม กฎหมายอ่อนของยุคไบเดนเผชิญกับความล้มเหลวหลักสองประการ คือ ภาวะชะงักงันของสภาองเกรส ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างพรรค ทำให้ไม่สามารถผ่านกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ที่ครอบคลุมได้ และการที่มลรัฐต่าง ๆ มีการออกกฎหมายและระเบียบ

ข้อบังคับเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ของตนเองจนเกิดความแตกแยก
ทางการกำกับดูแล (Regulatory Fragmentation) ระหว่างระดับรัฐบาลกลาง
และมลรัฐ

ความล้มเหลวของแนวทางกฎหมายอ่อนและภาวะแตกแยก
ทางการกำกับดูแลได้นำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการที่ปรากฏให้
เห็นผ่านสัญญาณสำคัญ เช่น ในปี ค.ศ. 2025 เมื่อฝ่ายบริหารผลักดัน
บทบัญญัติห้ามมลรัฐออกกฎหมายปัญญาประดิษฐ์เป็นเวลาสิบปีในร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณฉบับยิ่งใหญ่ (One Big Beautiful Bill Act)
แต่วุฒิสภาลงมติตัดออกด้วยคะแนน 99 ต่อ 1 (McDermott Will &
Emery, 2025) อีกทั้งในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2025 รัฐบาลเผยแพร่
แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์ (AI Action Plan) ที่เน้นกรอบการ
สร้างความยั่งยืนน้อยที่สุด และเตือนว่ากฎระเบียบของมลรัฐสร้างความ
แตกแยกต่อการแข่งขันทางเทคโนโลยี (Brown and et al., 2025) อีกทั้ง
เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2025 ประธานาธิบดีทรัมป์ลงนามในคำสั่งฝ่าย
บริหาร ว่าด้วยการสถาปนารอบนโยบายแห่งชาติด้านปัญญาประดิษฐ์ ซึ่ง
เป็นกรอบกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ระดับชาติที่สร้างความยั่งยืนน้อย
ที่สุด มีการตั้งคณะกรรมการฟ้องร้องคดีปัญญาประดิษฐ์ (AI
Litigation Task Force) ภายในกระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจสอบกฎหมาย
มลรัฐที่ขัดแย้ง (WilmerHale, 2025) สัญญาณเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า
สหรัฐฯ กำลังปรับตัวขึ้นในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในหลายมิติ ทั้ง
ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ ความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐกับภาคเอกชน และตำแหน่งของสหรัฐฯ ในการแข่งขันด้าน
ปัญญาประดิษฐ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน

แม้ว่าวรรณกรรมด้านการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์จะเพิ่มขึ้น
อย่างรวดเร็ว แต่งานวิจัยที่มีอยู่ยังคงมีข้อจำกัดสำคัญอย่างน้อยสาม
ประการ ประการแรก งานวิจัยส่วนใหญ่ยังศึกษาธรรมชาติของ
ปัญญาประดิษฐ์ จากมุมมองเชิงกฎหมายหรือเทคนิคเพียงมิติเดียวเท่านั้น
ประการที่สอง แม้จะมีงานวิจัยที่เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแล
ปัญญาประดิษฐ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพยุโรปอยู่พอสมควร (Roberts
et al., 2021) แต่ยังมีช่องว่างในการศึกษาพลวัตการเปลี่ยนผ่านเชิง
กระบวนทัศน์ในช่วงปี ค.ศ. 2023–2025 โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจ
ภายใต้รัฐบาลทรัมป์ชุดที่สอง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่มีงานวิชาการใด
ครอบคลุมได้อย่างครบถ้วน

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างด้วยการพัฒนา
กรอบการวิเคราะห์บูรณาการที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การเปลี่ยน
ผ่านนโยบายปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2023–2025 ได้
อย่างครอบคลุมและเป็นระบบ ทั้งในเชิงทฤษฎี ด้วยการเชื่อมกรอบทฤษฎี
ความล้มเหลวเชิงสถาบัน ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ และสัจนิยมทาง
เทคโนโลยีเข้าด้วยกัน รวมถึงในเชิงนโยบาย ด้วยการชี้ให้เห็นว่ากระบวน
ทัศน์กฎเกณฑ์เดียวเป็นปรากฏการณ์ที่มีเบื้องหลังมากกว่าการเปลี่ยนผ่าน
ทางการเมืองระหว่างรัฐบาล

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

- เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐอเมริกา
- เพื่อศึกษาบทบาทของบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่และพลวัตทางเศรษฐศาสตร์การเมืองต่อการกำหนดนโยบายปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐอเมริกา
- เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อทิศทางการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

นิยามของปัญญาประดิษฐ์

การทบทวนวรรณกรรมพบว่าการนิยามปัญญาประดิษฐ์ เป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญต่อการออกแบบกลไกกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพในระดับชาติและสากล ปัญหาหลักเกิดจากธรรมชาติที่กว้างและพลวัตของแนวคิดความฉลาดที่เปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การนิยามที่ได้รับการยอมรับในฐานะผู้บุกเบิกโดยจอห์น แมคคาร์ธี (John McCarthy) (McCarthy, 2007) เสนอว่า ปัญญาประดิษฐ์คือวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมในการสร้างเครื่องจักรที่ฉลาด ซึ่งนิยามความฉลาดว่าเป็นกระบวนการประมวลผลที่ทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายในโลกได้ อย่างไรก็ตาม คำนิยามนี้มีลักษณะที่กว้างเกินไปและขาดขอบเขตเชิงปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการกำหนดขอบเขตทางกฎหมาย

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการได้เสนอแนวทางการนิยามที่หลากหลาย ริชเสนอว่า “ปัญญาประดิษฐ์คือการศึกษาวิธีทำให้คอมพิวเตอร์สามารถทำสิ่งที่ ในขณะนี้ มนุษย์ทำได้ดีกว่า” (Rich, 1983: 1) โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างความฉลาดและความสามารถในการปฏิบัติงานที่เดิมเป็นคุณลักษณะเฉพาะของมนุษย์ ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนว่าสิ่งที่ถือเป็นงานซับซ้อนสำหรับเครื่องจักรย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (Wilkenfeld, 2019)

กฎหมายอ่อนและกฎหมายแข็งในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์

วรรณกรรมด้านการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์แบ่งออกเป็นสองกระแสหลักตามลักษณะของเครื่องมือกำกับดูแล กระแสแรกคืองานที่ศึกษากฎหมายอ่อน (soft law) ซึ่งหมายถึงแนวทาง หลักการ และมาตรฐานความสมัครใจที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แอ็บบอตต์และสไนดัล (Abbott and Snidal, 2000) อธิบายว่ากฎหมายอ่อนมีประสิทธิภาพสูงสุดในบริบทที่ผู้มีส่วนได้เสียมีแรงจูงใจร่วมกัน แต่มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในบริบทที่ผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ มาร์แชนท์ (Marchant, 2011) ขยายแนวคิดนี้ด้วยการชี้ว่าในบริบทเทคโนโลยีที่พัฒนาเร็ว กฎหมายอ่อนมักเป็นเพียงทางออกชั่วคราวที่ไม่สามารถแก้ไขช่องว่างระหว่างเทคโนโลยีกับกลไกกำกับดูแลได้อย่างยั่งยืน งานของโจบินและคณะ (Jobin et al., 2019) ซึ่งวิเคราะห์แนวทางจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์จาก 84 เอกสารจาก ทั่วโลก พบว่าหลักการต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก แต่การนำไปปฏิบัติยังขาดกลไกการ

บังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของแนวทางกฎหมายอ่อน กระแสที่สองคืองานที่ศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่กฎหมายแข็ง (hard law) ซึ่งมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ยังมีช่องว่างการขาดความเข้าใจร่วมกันในนิยามของธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายแข็งในระดับนานาชาติ

ทฤษฎีรากฐานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

1. ทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบัน

คาโลและซิตรอน (Calo and Citron, 2021) เสนอว่าระบบบริหารอัตโนมัติที่ขาดความชอบธรรมเชิงสถาบันก่อให้เกิดวิกฤตสองระดับ คือ วิกฤตด้านความรับผิดชอบ (accountability crisis) เมื่อไม่มีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่รับผิดชอบต่อผลของระบบโดยตรง และวิกฤตด้านความชอบธรรม (legitimacy crisis) เมื่อประชาชนไม่สามารถโต้แย้งหรือมีส่วนร่วมในการออกแบบระบบที่ส่งผลต่อชีวิตของตนได้ เธียร์เรอร์ (Thierer, 2018) เสริมด้วยแนวคิดปัญหาความไม่สอดคล้องต่อความเร็วในการพัฒนา (Pacing Problem) ซึ่งอธิบายว่าความเร็วของนวัตกรรมเทคโนโลยียังคงนำหน้ากระบวนการออกกฎหมายมาโดยตลอด และมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ วรรณกรรมในกลุ่มนี้สอดคล้องกับภาวะชะงักงันทางนิติบัญญัติในสภาองเกรสสหรัฐอเมริกา (Brennan Center for Justice, n.d.) เป็นหนึ่งในอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดต่อการพัฒนารอบกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ระดับชาติ

2. ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ

สติกลอร์ (Stigler, 1971) เสนอว่ากระบวนการออกกฎหมายในระบบประชาธิปไตยมีแนวโน้มตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์กรดีและมีทรัพยากร ส่งผลให้กฎหมายมักสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ฮิลเดอบรันด์ (Hildebrandt, 2018) ขยายกรอบนี้สู่บริบทดิจิทัลด้วยการอธิบายว่าความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลเป็นกลไกพื้นฐานของการยึดครองกฎระเบียบในยุคปัญญาประดิษฐ์ เนื่องจากความซับซ้อนทางเทคนิคทำให้ผู้กำกับดูแลต้องพึ่งพาข้อมูลจากผู้ถูกกำกับดูแล เราะห์มาน (Rahman, 2018) เพิ่มมิติของ New Utilities ซึ่งอธิบายว่าเมื่ออำนาจเอกชนขนาดใหญ่เข้าไปควบคุมโครงสร้างพื้นฐานสังคม บทบาทของรัฐอาจเปลี่ยนจากผู้กำกับดูแลไปสู่หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกับภาคเอกชน

3. สัญนิยมทางเทคโนโลยีในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

วอลซ์ (Waltz, 1979) วางรากฐานทฤษฎีสัญนิยมเชิงโครงสร้างโดยเสนอว่าในระบบระหว่างประเทศที่ปราศจากอำนาจกลาง รัฐต่าง ๆ แสวงหาความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์อย่างต่อเนื่อง ไน (Nye, 2011) ประยุกต์กรอบนี้สู่ยุคดิจิทัลด้วยแนวคิดเรื่องแสนยานุภาพทางไซเบอร์ (Cyber Power) ซึ่งชี้ว่าความสามารถทางเทคโนโลยีได้กลายเป็นมิติสำคัญของอำนาจรัฐในศตวรรษที่ 21 ดิง (Ding, 2018) วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ปัญญาประดิษฐ์ของจีนและชี้ให้เห็นว่าการแข่งขันทางเทคโนโลยีระหว่างสหรัฐฯ และจีนมีลักษณะที่แตกต่างจากการแข่งขันทางเทคโนโลยีในอดีต

เนื่องจากเส้นแบ่งระหว่างภาคเอกชนและรัฐในจีนมีความไม่ชัดเจน แบรดฟอร์ด (Bradford, 2020) เสริมมิตินี้ด้วยการอธิบายปรากฏการณ์บรัสเซลส์ที่มาตรฐานของผู้นำทางกฎระเบียบมีแนวโน้มกลายเป็นมาตรฐานโดยพฤตินัยในระดับโลก

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

การวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดบูรณาการสามมิติในการวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านนโยบายกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2023–2025 โดยการบูรณาการจากสามสาขาวิชาเข้าด้วยกัน ได้แก่ ทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบัน ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบและ สัจนิยมทางเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถอธิบายพลวัตของนโยบายปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างถ่องแท้

ทฤษฎีรากฐานทั้งสามมิติ

มิติที่หนึ่ง ทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบัน (Institutional Failure Theory) กรอบแนวคิดนี้อาศัยทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบันของคาโลและชิตรอน ซึ่งอธิบายว่าเมื่อโครงสร้างสถาบันที่มีอยู่ ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ รัฐบาลมีแนวโน้มแสวงหากลไกทดแทนที่อยู่นอกกรอบนิติบัญญัติปกติ (Calo and Citron, 2021) สอดคล้องกับแนวคิดปัญหาความไม่สอดคล้องต่อความเร็วในการพัฒนาของเอียร์เรอร์ที่อธิบายว่าเทคโนโลยีพัฒนาเร็วกฎหมาย (Thierer, 2018) และงานของมาร์แซนท์ที่ชี้ให้เห็นช่องว่างที่เพิ่มขึ้นระหว่างเทคโนโลยีใหม่กับกลไกกำกับ

คูแลที่มีอยู่ (Marchant, 2011) ในบริบทของการวิจัยนี้ กรอบแนวคิดดังกล่าวอธิบายว่าเหตุใดความชะงักงันของสภาองค์กรและการล่มสลายของกฎหมายอ่อนยุคไบเดน จึงผลักดันให้รัฐบาลกลางหันใช้คำสั่งบริหารสถาปนากระบวนการที่ศรัทธาแก่นักกฎหมายเพียง

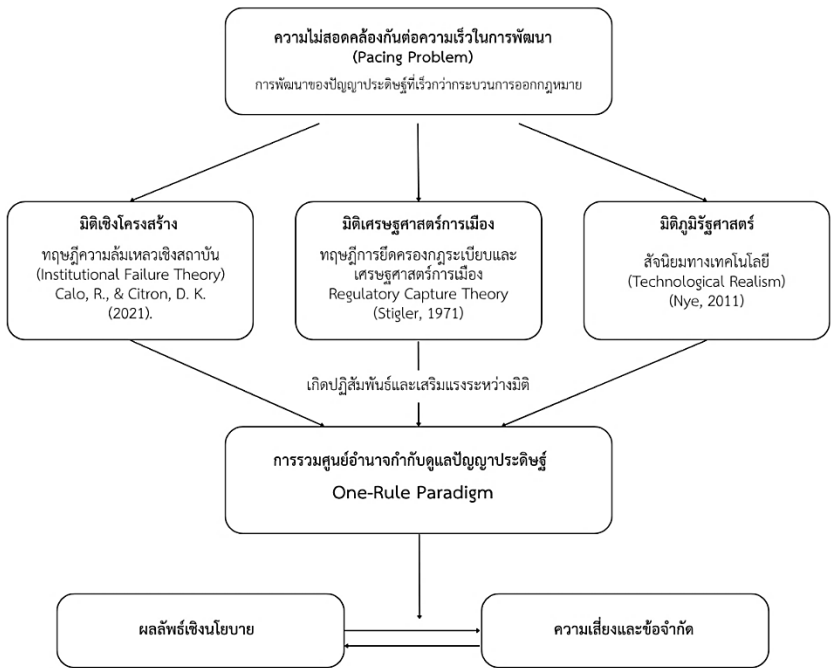
มิติที่สอง ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ (Regulatory Capture Theory) กรอบแนวคิดนี้อาศัยทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบของสตีกเลอร์ ซึ่งเสนอว่าผู้มีส่วนได้เสียในอุตสาหกรรมมีแรงจูงใจและศักยภาพในการมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดกฎระเบียบที่ควบคุมตนเอง ส่งผลให้กระบวนการออกกฎหมายมักสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ (Stigler, 1971) แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาโดยเรอะห์มาน ในแนวคิดเรื่อง New Utilities ที่อธิบาย การเติบโตของอำนาจเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานสังคม (Rahman, 2018) และฮิลเดบรันด์ที่ชี้ให้เห็นปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลระหว่างผู้กำกับดูแลกับผู้ถูกกำกับดูแลในบริบทเทคโนโลยี (Hildebrandt, 2018) ในการวิจัยนี้ กรอบแนวคิดดังกล่าวอธิบายพลวัตของการล๊อบบี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดของกลุ่มเทคโนโลยีและบทบาทของโครงการสตาร์เกต (Stargate) ในฐานะกลไกผูกผลประโยชน์รัฐ-กลุ่มทุน

มิติที่สาม สัจนิยมทางเทคโนโลยี (Technological Realism) กรอบแนวคิดนี้พัฒนาต่อยอดจากทฤษฎีสัจนิยมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Waltz, 1979) โดยนำมาประยุกต์ใช้กับการแข่งขัน ด้านเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล ตามแนวคิดของไนย์ เรื่องแสนยานุภาพทางเทคโนโลยี (Cyber Power) (Nye, 2011) และงานของดิง เรื่องยุทธศาสตร์

ปัญญาประดิษฐ์ของจีน กรอบนี้มองว่าในระบบระหว่างประเทศที่ปราศจากอำนาจกลาง ชาติที่ครอบครองและกำหนดมาตรฐานเทคโนโลยีสำคัญก่อนย่อมได้เปรียบทางยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ (Ding, 2018) แนวคิดนี้มีความเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์บรัสเซลส์ (Brussels Effect) ของแบรดฟอร์ดที่อธิบายว่ามาตรฐานของผู้นำทางกฎระเบียบมีแนวโน้มกลายเป็นมาตรฐานสากลโดยพฤตินัย (Bradford, 2020) ในงานวิจัยนี้ กรอบดังกล่าวอธิบายการยกระดับปัญญาประดิษฐ์สู่ความมั่นคงแห่งชาติ การใช้วาทกรรมภัยคุกคามจีน และยุทธศาสตร์สถาปนามาตรฐานปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ให้กลายเป็นมาตรฐานโลก

ความสัมพันธ์เชิงแนวคิดระหว่างสามมิติ

ความสำคัญของกรอบแนวคิดบูรณาการนี้คือการอธิบายความสัมพันธ์เชิงเสริมแรงระหว่างทั้งสามมิติ กล่าวคือ ความล้มเหลวเชิงสถาบัน (มิติที่ 1) สร้างสัญญาณทางนโยบายที่เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเทคโนโลยีเข้ามามีอิทธิพลต่อการออกแบบกฎระเบียบ (มิติที่ 2) ในขณะที่ภัยคุกคามทางภูมิรัฐศาสตร์ (มิติที่ 3) ทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการรวมศูนย์อำนาจโดยเบี่ยงเบนความสนใจจากคำถามเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล นอกจากนี้ มิติที่ 2 และ 3 ยังเสริมแรงกันผ่านการที่กลุ่มทุนเทคโนโลยีใช้วาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการผลักดันนโยบายที่เอื้อต่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของตนเอง ความสัมพันธ์เหล่านี้ก่อให้เกิดแรงผลักดันที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของกระบวนการทัศนัฏภวณต์เดียวในฐานะจุดสมดุลของระบบ ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์เชิงแนวคิดระหว่างสามมิติ

ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่ากระบวนการทัศน์กฎเกณฑ์เดียวไม่ได้เป็นผลผลิตของปัจจัยเดียว แต่เกิดจากการบรรจบกันและเสริมแรงกันของทั้งสามมิติ โดยมีบริบทกดดันภายนอก ได้แก่ ความเร็วของการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ที่นำหน้ากลไกกำกับดูแล และภาวะสุญญากาศทางนิติบัญญัติของสภาองเกรส เป็นเงื่อนไขพื้นฐาน ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ข้อมูลตลอดทั้งงานวิจัยนี้ โดยมีขอบเขตครอบคลุมนโยบายปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ในระดับรัฐบาลกลางในช่วงปี ค.ศ. 2023–2025

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

1. ระเบียบวิธีวิจัย

1.1 ประเภทการวิจัย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามกระบวนการวิเคราะห์เชิงธีม 6 ขั้นตอนของเบรอันและคลาร์ก (Braun and Clarke, 2006) ดังนี้ ขั้นที่ 1 การทำความคุ้นเคยกับข้อมูล (Familiarisation) โดย การอ่านทบทวนเอกสารทั้งหมดและบันทึกข้อสังเกตเบื้องต้น ขั้นที่ 2 การ สร้างรหัสเบื้องต้น (Initial Coding) โดยใช้รหัสเชิงพรรณนาและเชิงตีความ ครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ ความล้มเหลวทางนิติบัญญัติ ความแตกแยก ของกฎระเบียบ พฤติกรรมลอบบี้ เศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงสร้าง พื้นฐานปัญญาประดิษฐ์ วาทกรรมความมั่นคงแห่งชาติ และการแข่งขัน ปัญญาประดิษฐ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ขั้นที่ 3 การค้นหาธีม (Searching for Themes) โดยรวมรหัสที่เชื่อมโยงกันเป็นธีมเบื้องต้น โดยใช้กรอบ แนวคิดบูรณาการสามมิติเป็นตัวนำ ขั้นที่ 4 การทบทวนธีม (Reviewing Themes) โดยตรวจสอบความสอดคล้องภายในและความแตกต่างระหว่าง ธีม ขั้นที่ 5 การนิยามและตั้งชื่อธีม (Defining and Naming Themes) ซึ่ง ได้ธีมสุดท้ายสามธีม ได้แก่ มิติเชิงโครงสร้าง มิติเศรษฐศาสตร์การเมือง มิติ ภูมิรัฐศาสตร์ และขั้นที่ 6 การเขียนรายงาน (Writing Up) โดยนำเสนอผล การวิเคราะห์เชื่อมโยงกับทฤษฎีรากฐานในแต่ละมิติ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิที่น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับในแวดวงวิชาการและแวดวงนโยบาย ในช่วงปี ค.ศ. 2023–2025 ได้แก่ 1) เอกสารนโยบายและกฎหมาย 2) เอกสารทางวิชาการ 3) รายงานจากองค์กรระหว่างประเทศ 4) เอกสารจากภาคเอกชน 5) สื่อมวลชนและบทวิเคราะห์ และ 6) ข้อมูลการลือบปี่ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยอ่านและตรวจสอบเอกสารทั้งหมดอย่างละเอียด จากนั้นจัดกลุ่มตามธีมที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิด ได้แก่ ปัจจัยเชิงโครงสร้างและบริบท กลไกการกำกับดูแลและอุปสรรคในการกำกับดูแล แล้วจึงวิเคราะห์รูปแบบและประเด็นย่อยในแต่ละชุดเอกสาร ท้ายที่สุด ผู้วิจัยนำเสนอข้อค้นพบตามธีมหลักตามกรอบแนวคิดที่วางไว้

3. ความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย (Credibility and Trustworthiness)

ผู้วิจัยใช้กลยุทธ์สามประการตามแนวทางของลินคอล์น และ กูบา (Lincoln and Guba, 1985) ประการแรก การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า โดยใช้แหล่งข้อมูลหลายประเภทสำหรับแต่ละข้อค้นพบ เช่น ตัวเลขค่าใช้จ่ายลือบปี่ของโอเพนเอไอ ได้รับการยืนยันจากทั้งรายงานขององค์กรอิชชู วัน (Issue One, 2025) และฐานข้อมูลโอเพน ซีเครตส์ (Open Secrets) และข้อมูลโครงการสตาร์เกตมาจากการประกาศอย่างเป็นทางการจากทำเนียบขาว (Marshall, 2025) และเอกสารนโยบายของโอเพนเอไอ ประการที่สอง การตรวจสอบความสอดคล้องภายใน โดยตรวจสอบว่าข้อค้นพบในแต่ละมิติสอดคล้องกับทฤษฎีรากฐานในกรอบ

แนวคิดหรือไม่ หากมีความขัดแย้ง ผู้วิจัยบันทึกและอธิบายแทนที่จะละเว้น ประการที่สาม การอ้างอิงแหล่งที่มาอย่างครบถ้วน โดยตัวเลขและสถิติทุกรายการมีการอ้างอิงโดยตรง ทั้งนี้ ผู้วิจัยยอมรับว่าการวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสารมีข้อจำกัดด้านความเป็นกลางของผู้วิจัย ซึ่งบริหารจัดการผ่านการบันทึกกระบวนการตัดสินใจในการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน

4. ข้อจำกัดของการวิจัย (Limitations)

การวิจัยนี้มีข้อจำกัด ได้แก่ ข้อจำกัดที่หนึ่ง ขอบเขตข้อมูลและเวลา การวิจัยนี้ครอบคลุมช่วงเวลา ค.ศ. 2023–2025 เท่านั้น ข้อค้นพบจึงอาจไม่สามารถอธิบายพลวัตก่อนหน้าหรือหลังจากช่วงเวลาดังกล่าวได้นอกจากนั้น เหตุการณ์บางอย่างใน ค.ศ. 2025 ยังอยู่ในระหว่างพัฒนาการ ขณะที่งานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ และข้อจำกัดที่สอง การพึ่งพาแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ โดยการวิจัยนี้ไม่ได้มีการสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายโดยตรง ทำให้ไม่อาจเข้าถึงมุมมองจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

ผลการวิจัย (Results)

ผลการศึกษาพบว่าปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านนโยบายการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ไม่ใช่เพียงการปรับเปลี่ยนระเบียบตามวงจรการเมืองปกติ แต่เป็นจุดตัดทางนโยบายที่สะท้อนถึงการปะทะกันและประสานกันของปัจจัยเชิงโครงสร้าง เศรษฐศาสตร์การเมือง และภูมิรัฐศาสตร์อย่างมีนัยสำคัญ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนหลักตามกรอบแนวคิดที่วางไว้ เพื่อชี้ให้เห็นว่าเหตุใดสหรัฐอเมริกา จึงเลือกก้าวเข้าสู่แนวทางการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ โดยผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางจากการกำกับดูแลที่เน้นความปลอดภัยสู่แนวทางการเร่งรัดนวัตกรรมและการแข่งขันทางเทคโนโลยีเชิงรุกนั้น เป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยหลายมิติ จนสร้างแรงผลักดันไปสู่ทิศทางของการรวมศูนย์อำนาจและการควบคุมที่เข้มงวดขึ้น

มิติเชิงโครงสร้าง ความล้มเหลวเชิงสถาบันและสัญญาณทางกฎระเบียบ

ผลการวิจัยในมิตินี้วิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบันของคาโลและซิตรอน (Calo and Citron, 2021) ซึ่งตั้งสมมติฐานว่าเมื่อโครงสร้างสถาบันไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ รัฐบาลจะแสวงหากฎเกณฑ์นอกกรอบนิติบัญญัติปกติ ผลการวิจัยยืนยันสมมติฐานนี้ผ่านสองกลไกที่เชื่อมโยงกัน

กลไกแรกคือภาวะชะงักงันของสภาองเกรส ตามกรอบแนวคิดของธีเยร์เรอร์ (Thierer, 2018) กระบวนการออกกฎหมายมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปและตามหลังเทคโนโลยีเสมอ ซึ่งสอดคล้องกับที่ในช่วงสภาองเกรสชุดที่ 118 (ค.ศ. 2023–2024) มีการเสนอร่างกฎหมายปัญญาประดิษฐ์มากกว่า 150 ฉบับ แต่ไม่มีฉบับใดผ่านการตรากฎหมาย (Brennan Center for Justice, n.d.) ความล้มเหลวนี้เกิดจากการบรรจบกันของปัจจัยสามประการตามที่มาร์แซนท์ (Marchant, 2011) ระบุไว้ ได้แก่ การ

แบ่งชี้ทางการเมืองที่ทำให้การอภิปรายพระราชบัญญัติปัญญาประดิษฐ์ (AI in Government Act) กลายเป็นการโต้เถียงเชิงอุดมการณ์มากกว่า การหาทางออก ความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลที่บังคับให้สมาชิกสภา พังพาข้อมูลจากกลุ่มทุนเทคโนโลยีและเปิดพื้นที่ให้เกิดการยึดครอง กฎระเบียบตามมิติที่สองของกรอบแนวคิด (Hildebrandt, 2018) และการ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการที่ต่างอ้างสิทธิ์เหนือ นโยบายปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งสะท้อนความล้มเหลวเชิงโครงสร้างเมื่อ เทคโนโลยีข้ามสาขาแต่สถาบันกำกับดูแลออกแบบตามแนวเส้นแบ่งแบบ ดั้งเดิม

กลไกที่สองคือความแตกแยกทางกฎระเบียบในระดับมลรัฐ สัญญากาศที่เกิดจากความล้มเหลวข้างต้นถูกเติมเต็มโดยมลรัฐในลักษณะที่ ที่ผู้วิจัยเรียกว่า “ห้องปฏิบัติการประชาธิปไตยที่ขาดการประสานงาน” ซึ่ง ดัดแปลงจากแนวคิดสหพันธรัฐในฐานะห้องปฏิบัติการนโยบาย (Grumbach, 2023) โดยมีสองกรณีศึกษาที่มีนัยสำคัญ กรณีแรกคือ กฎหมายว่าด้วยนวัตกรรมที่ปลอดภัยและมั่นคงสำหรับแบบจำลอง ปัญญาประดิษฐ์ขั้นสูง (SB 1047) ของรัฐแคลิฟอร์เนีย แม้จะได้รับการ สนับสนุนจากนักวิชาการชั้นนำอย่างโยชัว เบนจิโอ (Yoshua Bengio) และ เจฟฟรีย์ ฮินตัน (Geoffrey Hinton) ที่ระบุว่าร่างกฎหมายนี้คือกฎหมาย ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์อย่างมี ประสิทธิภาพ (Pillay and Booth, 2024) แต่ถูกคัดค้านโดยบริษัทที่ พัฒนาโมเดลเหล่านั้นและถูกยับยั้งโดยผู้ว่าการรัฐ ส่งผลให้เกิดสัญญากาศ ทางกฎหมายในรัฐที่เป็นศูนย์กลางนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์ระดับโลก

กรณีที่สองคือร่างกฎหมายวุฒิสภาแห่งรัฐโคโลราโด (SB 24-205) ที่ผู้ว่าการจาเร็ด โพลิส (Jared Polis) ลงนามเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 2024 พร้อมข้อสงวน พร้อมระบุในแถลงการณ์ว่า “งานปกป้องผู้บริโภค ควรได้รับการพิจารณาและบังคับใช้โดยรัฐบาลกลาง เพื่อจำกัดและยกเลิกภาระการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่หลากหลายต่อผู้สร้างนวัตกรรม” (Polis, 2024 as cited in See and Tyman, 2024) ปรากฏการณ์นี้บ่งชี้ว่าแม้แต่ผู้ออกกฎหมายระดับมลรัฐยังตระหนักถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างการกำกับดูแลแบบแยกส่วน

ความแตกแยกทางกฎระเบียบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างสามประการ ได้แก่ ความไม่แน่นอนทางกฎหมายข้ามพรมแดนจากการที่ 45 มลรัฐต่างออกกฎหมายที่นิยามคำสำคัญแตกต่างกัน (BSA, 2024) ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายที่สูงอย่างไม่สมส่วนสำหรับบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก (U.S. Chamber of Commerce, 2025) และปัญหาการบังคับใช้นอกอาณาเขต (Extraterritorial Enforcement) เมื่อกฎหมายมลรัฐครอบคลุมบริษัทนอกรัฐ (White & Case, 2026) ปัจจัยทั้งสามยืนยันข้อเสนอของมาร์แชนท์ (Marchant, 2011) ว่าช่องว่างระหว่างเทคโนโลยีกับกลไกกำกับดูแลยังซับซ้อนขึ้นตามระยะเวลาที่ปล่อยทิ้งไว้โดยไม่มีการแก้ไข

มิติเศรษฐศาสตร์การเมือง การยึดครองกฎระเบียบและพันธมิตรรัฐ-กลุ่มทุน

ผลการวิจัยในมิติที่สองวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบของสติกลอร์ (Stigler, 1971) ซึ่งเสนอว่าผู้มีส่วนได้เสียใน

อุตสาหกรรมมีแรงจูงใจและศักยภาพในการมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดกฎระเบียบ ส่งผลให้กฎหมายมักสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ สหประชาชาติทางนโยบายที่เกิดจากความล้มเหลวเชิงสถาบัน (มิติที่ 1) ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเทคโนโลยีเข้ามาผลักดันรูปแบบกฎระเบียบที่เอื้อต่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ผลการวิจัยพบกลไกสำคัญสามประการที่แสดงให้เห็นพลวัตนี้อย่างเป็นระบบ

กลไกที่หนึ่ง คือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานยุทธศาสตร์และการผูกผลประโยชน์รัฐ-ทุน โครงการสตาร์เกตที่ประกาศเมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2025 ณ ทำเนียบขาว ระหว่างประธานาธิบดีทรัมป์ นายแซม อัลต์แมน (Sam Altman) จากบริษัทโอเพนเอไอ (OpenAI) นายแลร์รี เอลลิสัน (Larry Ellison) จากบริษัทออร์ACLE (Oracle) และนายมาซาโยชิ ซัน (Masayoshi Son) จากบริษัทซอฟต์แบงก์ (SoftBank) (Marshall, 2025) ถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของกรอบทฤษฎีดังกล่าว การวิเคราะห์ผ่านแนวคิดของเราห์มาน (Rahman, 2018) เรื่อง New Utilities พบว่าโครงการมูลค่า 500,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐนี้ไม่ใช่เพียงการลงทุนทางธุรกิจ หากแต่เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานสังคมใหม่ที่อยู่ในมือของภาคเอกชน โครงการที่มีกำลังการผลิตตามแผนเกือบ 7 กิกะวัตต์และก่อสร้างศูนย์ข้อมูลในหลายมลรัฐพร้อมกัน (Marshall, 2025) ไม่สามารถดำเนินไปได้ราบรื่นภายใต้สภาพแวดล้อมกฎระเบียบที่กระจัดกระจาย ผู้วิจัยเสนอว่ากระบวนการทัศน์กฎเกณฑ์เดียวจึงทำหน้าที่เป็นหลักประกันทางนโยบายที่รัฐบาลมอบให้กับนักลงทุน ซึ่งผนึกผลประโยชน์ของรัฐบาลกลางและกลุ่มทุนเทคโนโลยีเข้าด้วยกันในลักษณะที่เสริมแรงซึ่งกันและกัน

กลไกที่สอง คือ การล๊อบบี้ที่ก้าวกระโดด หากโครงการสตาร์ทอัพสะท้อนพันธมิตรรัฐ-ทุนในเชิงโครงสร้าง การล๊อบบี้สะท้อนพลวัตดังกล่าวในเชิงกระบวนการ บริษัทโอเพนเอไอ (OpenAI) ใช้จ่ายเงิน ล๊อบบี้ 1.76 ล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. 2024 เพิ่มขึ้น 577% จาก 260,000 ดอลลาร์ในปี ค.ศ. 2023 บริษัทเอ็นวีเดีย (NVIDIA) ใช้จ่าย 1.6 ล้านดอลลาร์ในครั้งแรกของปี ค.ศ. 2025 เพิ่มขึ้น 388% จากช่วงเดียวกันของปีก่อน และบริษัทเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์รายใหญ่แปดบริษัทใช้จ่ายรวมกัน 36 ล้านดอลลาร์ในครั้งแรกของปี ค.ศ. 2025 หรือเฉลี่ย 320,000 ดอลลาร์ต่อวันที่สภาองค์กรสเปิดประชุม (Issue One, 2025) ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าจังหวะเวลาของการเพิ่มค่าใช้จ่ายล๊อบบี้ในช่วงที่สภาองค์กรยังไม่สามารถออกกฎหมายได้นั้นสอดคล้องกับข้อเสนอของฮิลเดบรันด์ (Hildebrandt, 2018) ว่าความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลทำให้กลุ่มทุนสร้างความได้เปรียบเชิงโครงสร้างในกระบวนการร่างนโยบายได้ แรงจูงใจที่แท้จริงจึงลึกกว่าเหตุผลด้านประสิทธิภาพที่ประกาศต่อสาธารณะ เนื่องจากกรอบกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางเพียงชุดเดียวมีแนวโน้มสร้างมาตรฐานที่บริษัทที่มีอิทธิพลในกระบวนการร่างนโยบายสามารถรับมือได้ดีกว่าคู่แข่งรายเล็ก อันเป็นลักษณะของการยึดครองกฎระเบียบที่ผู้เล่นรายใหญ่ได้ประโยชน์เชิงโครงสร้างในระยะยาว

กลไกที่สาม คือ การเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์รัฐ-ทุนในเชิงสถาบัน การดำเนินงานของทบวงประสิทธิภาพรัฐบาล (Department of Government Efficiency) เชื่อมโยงกับกระบวนการทัศน์กฎเกณฑ์เดียวผ่านวาทกรรมการลดภาระกฎระเบียบ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้มีผลกระทบที่

ขัดแย้งกัน เนื่องจากการตั้งงบประมาณสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (National Institute of Standards and Technology) และมูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (National Science Foundation) ทำลายศักยภาพทางวิทยาศาสตร์รากฐานของความเป็นผู้นำด้านปัญญาประดิษฐ์อย่างขัดแย้งกับเป้าหมายที่ประกาศ สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายที่แท้จริงคือการเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนจากผู้กำกับดูแลไปสู่หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ตามที่เราะห์มาน (Rahman, 2018) อธิบายว่าอำนาจเอกชนขนาดใหญ่มีแนวโน้มผูกผลประโยชน์กับรัฐจนทำให้การแยกแยะระหว่างนโยบายสาธารณะกับผลประโยชน์ทางพาณิชย์ยากขึ้น

กลไกทั้งสามแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ (Stigler, 1971) ยังคงเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่เหมาะสมในการอธิบายการกำกับดูแลในยุคปัญญาประดิษฐ์ แต่ปรากฏในรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น กล่าวคือ กลุ่มทุนเทคโนโลยีมีได้ต่อต้านกฎระเบียบโดยตรง หากแต่ผลักดันกฎระเบียบแบบรวมศูนย์ที่ตนสามารถกำหนดเงื่อนไขได้ นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐหุ้นส่วนเทคโนโลยี ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ทับซ้อนกันมากขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับมิติที่สาม เนื่องจากวาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมแก่ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของกลุ่มทุนเทคโนโลยี

มติภูมิรัฐศาสตร์ สัจนิยมทางเทคโนโลยีและการสร้างความชอบธรรมผ่านภัยคุกคาม

ผลการวิจัยในมิติที่สามวิเคราะห์ผ่านกรอบสัจนิยมทางเทคโนโลยี (Technological Realism) ที่พัฒนาต่อยอดจากทฤษฎีสัจนิยมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Waltz, 1979) โดยประยุกต์ใช้กับการแข่งขันด้านเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล ตามแนวคิดของไนย์ (Nye, 2011) เรื่องแสนยานุภาพทางเทคโนโลยี กรอบนี้มองว่าชาติที่ครอบครองและกำหนดมาตรฐานเทคโนโลยีสำคัญก่อน ย่อมได้เปรียบทางยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยพิสูจน์กรอบนี้ผ่านสามกระบวนการที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ การทำให้ปัญญาประดิษฐ์กลายเป็นวาระความมั่นคง การแลกเปลี่ยนความเร็วกับความปลอดภัย และการแสวงหาอธิปไตยทางเทคโนโลยีในระดับโลก

กระบวนการแรก การทำให้ปัญญาประดิษฐ์กลายเป็นวาระความมั่นคง จุดเปลี่ยนสำคัญคือการเปิดตัวโมเดลดีปซีก-อาร์วัน (DeepSeek-R1) ของสตาร์ทอัพจีนในเดือนมกราคม ค.ศ. 2025 (Skopeliti, 2025) ที่แข่งขันกับโมเดลชั้นนำของสหรัฐฯ ได้ในราคาต่ำกว่ามาก ส่งผลให้ความกังวลด้านความมั่นคงแห่งชาติถูกนำมาใช้ทันทีเพื่อกระตุ้นให้เร่งพัฒนาโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ซึ่งยืนยันกรอบสัจนิยมทางเทคโนโลยี กระบวนการทำให้ปัญญาประดิษฐ์กลายเป็นวาระความมั่นคง (Securitization) ปรากฏผ่านหลายช่องทาง สมาชิกสภาเจย์ โอเบิร์นอลต์ (Jay Obernolte) ยืนยันในการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการว่า “การรักษาความเป็นผู้นำด้านปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ไม่ใช่เพียงความ

จำเป็นทางเศรษฐกิจ หากแต่ยังเป็นข้อกำหนดด้านความมั่นคงแห่งชาติ” (House Committee on Science, Space, and Technology, 2025) การวางกรอบนี้ทำให้ผู้คัดค้านนโยบายต้องแบกรับภาระการพิสูจน์ว่าการชะลอพัฒนาปัญญาประดิษฐ์จะไม่ทำลายผลประโยชน์แห่งชาติ ยิ่งกว่านั้น กลุ่มทุนเทคโนโลยียังนำวาทกรรมดังกล่าวมาสร้างความชอบธรรมให้กับผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ดังที่เอกสารแผนพัฒนาเศรษฐกิจของโอเพนเอไอ (OpenAI's Economic Blueprint) ระบุว่า “หากสหรัฐฯ ไม่ดึงดูดเงินทุนโลกประมาณ 175,000 ล้านดอลลาร์ที่รอลงทุนด้านปัญญาประดิษฐ์ เงินทุนจะไหลไปสู่โครงการที่จีนหนุนหลัง” (OpenAI, 2025) ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับกลไกการยึดครองกฎระเบียบในมิติที่ 2

กระบวนการที่สอง การแลกเปลี่ยนความเร็วกับความปลอดภัย โดยผลจากกระบวนการทำให้ ปัญญาประดิษฐ์เป็นวาระความมั่นคงนำไปสู่ประเด็นที่น่ากังวลในเชิงนโยบาย กล่าวคือ วาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์สร้างกรอบความคิดที่ทำให้การพิจารณาด้านจริยธรรมและความปลอดภัยถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน การวิเคราะห์เอกสารนโยบายพบหลักฐานว่านโยบายในยุคหลังผ่อนคลายนข้อกำหนดด้านการทดสอบความปลอดภัยโดยอ้างว่าทำให้วงจรการพัฒนาล่าช้าเกินไป ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนกรอบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่น่าตั้งคำถามสองประการ คือ สมมติฐานที่ว่าการแข่งขันปัญญาประดิษฐ์เป็นการแข่งขันระยะสั้นที่มีผู้ชนะเพียงรายเดียว ทั้งที่การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ไม่มีเส้นชัยชัดเจน และสมมติฐานที่ว่าความปลอดภัยกับนวัตกรรมอยู่คนละขั้วของการแลกเปลี่ยน ทั้งที่หลักฐานจากอุตสาหกรรม

การบินพลเรือน ยา และพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งว่ามาตรฐานความปลอดภัยที่เข้มแข็งสามารถสร้างความไว้วางใจและส่งเสริมการยอมรับเทคโนโลยีในวงกว้างได้

กระบวนการสุดท้าย การแสวงหาอธิปไตยทางเทคโนโลยีและปรากฏการณ์บรัสเซลส์ นอกเหนือจากการแข่งขันระยะสั้น ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายประเด็นภูมิรัฐศาสตร์นั้นมีนัยสำคัญที่น่าสนใจ กล่าวคือ การสถาปนามาตรฐานปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ให้กลายเป็นมาตรฐานโดยพฤตินัย ในระดับนานาชาติ ตามกลไกที่แบรดฟอร์ด (Bradford, 2020) อธิบายผ่านปรากฏการณ์บรัสเซลส์ว่ามาตรฐานของผู้นำทางกฎระเบียบมีแนวโน้มกลายเป็นมาตรฐานสากลโดยพฤตินัย กลยุทธ์ที่ฝ่ายบริหารใช้คือการผนวกมาตรฐานปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ กับพันธมิตรในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ (G7) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเผชิญกับข้อจำกัดที่ทำนาย เนื่องจากการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์เป็นกระบวนการเชิงสะสมที่ขับเคลื่อนผ่านการสั่งสมองค์ความรู้ ข้อมูล และขีดความสามารถทางเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง มิใช่การแข่งขันที่มีผู้ชนะขาดและผู้แพ้ขาดเหมือนกับโครงการอวกาศในยุคสงครามเย็น นอกจากนี้ แนวทางที่ก้าวร้าวต่อจีนมีความเสี่ยงที่จะขัดขวางความคืบหน้าสู่กรอบความปลอดภัยด้านปัญญาประดิษฐ์ระดับโลก ซึ่งขัดแย้งกับตรรกะของปรากฏการณ์บรัสเซลส์เองที่แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานที่ยั่งยืนต้องอาศัยความร่วมมือมากกว่าการครอบงำ

สรุปผลการวิจัย

การวิเคราะห์ผ่านกรอบบูรณาการสามมิติพบว่าความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจ กำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2023–2025 ไม่ได้เป็นเพียงการปรับเปลี่ยน ทางเทคนิคหรือการบริหารราชการธรรมดา หากแต่เป็นยุทธศาสตร์โต้ตอบเชิงอำนาจที่ถูกขับเคลื่อนโดย ปัจจัยในสามมิติที่ประสานและเสริมแรงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ โดยกรอบบูรณาการสามมิติ สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนได้ดีกว่ากรอบเดี่ยว กล่าวคือ ทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบันเพียงอย่างเดียว อาจอธิบายได้ เพียงว่าทำไมรัฐบาลจึงแสวงหากลไกทดแทน แต่ไม่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมกลไกนั้นจึงมีรูปแบบเฉพาะที่เอื้อต่อกลุ่มทุนเทคโนโลยี ในทำนองเดียวกัน ทฤษฎีการยึดครอง กฎระเบียบเพียงอย่างเดียว อาจอธิบายได้แค่ว่าทำไมกลุ่มทุนจึงมีอิทธิพล แต่ไม่สามารถอธิบาย ความเร่งด่วนและความชอบธรรมที่ วาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์มอบให้กับ กระบวนการนี้

ความสัมพันธ์เชิงเสริมแรงที่ผู้วิจัยค้นพบสามารถสรุปได้ดังนี้ ประการแรก ความล้มเหลว เชิงสถาบัน (มิติที่ 1) สร้างสัญญาณทางนโยบายที่เปิดช่องให้กลุ่มทุนเทคโนโลยี เข้ามามีอิทธิพลใน การออกแบบ กฎระเบียบผ่านการล็อบบี้ (มิติที่ 2) ประการที่สอง ภัยคุกคามทางภูมิรัฐศาสตร์ (มิติที่ 3) ทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการรวมศูนย์อำนาจโดยเบี่ยงเบนความสนใจ จากคำถามเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล และประการที่สาม กลุ่มทุนเทคโนโลยีใช้วาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์ (การเชื่อมโยงมิติที่ 2 และ 3) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการผลักดัน

นโยบายที่เอื้อต่อ ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของตนเอง ความสัมพันธ์เชิงเสริมแรงสามประการนี้ก่อให้เกิดแรงผลักดัน ที่นำไปสู่กระบวนการทัศน์กฎเกณฑ์เดียวในฐานะจุดสมดุลของระบบ

นัยทางทฤษฎีที่สำคัญของข้อค้นพบนี้คือการชี้ให้เห็นว่าในการศึกษาการเปลี่ยนผ่านนโยบาย เทคโนโลยีในประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว การใช้กรอบทฤษฎีเดียวอาจนำไปสู่การประเมิน ต่ำเกินไปต่อความซับซ้อนของพลวัตที่เกิดขึ้น กรอบแนวคิดบูรณาการที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นในการวิจัยนี้ จึงเป็นกรอบทางเลือกที่มีศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้กับการศึกษาการเปลี่ยนผ่านนโยบาย เทคโนโลยีในประเทศอื่น ๆ ที่กำลังเผชิญกับปัญหาค้ำค้ำคลึงกัน ทั้งในแง่ของภาวะชะงักงัน ทางนิติบัญญัติ แรงกดดันจากกลุ่มทุนเทคโนโลยี และการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์

อภิปรายผล (Discussion)

ผลการวิจัยทั้งสามมิติ เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดบูรณาการสะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงเสริมแรงระหว่างทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบัน ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ และสังคมนิยมทางเทคโนโลยี อธิบายการเปลี่ยนผ่านสู่กระบวนการทัศน์กฎเกณฑ์เดียว (One-Rule Paradigm) ได้อย่างครอบคลุมกว่ากรอบทฤษฎีเดียว การวิเคราะห์บูรณาการนำไปสู่ประเด็นอภิปรายสำคัญ 4 ประการดังนี้

ประการแรก ความย้อนแย้งเชิงสถาบันของอำนาจฝ่ายบริหาร ผลการวิจัยในมิติเชิงโครงสร้างสะท้อนให้เห็นว่ากรอบทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบันของคาลอและซิตรอน (Calo and Citron, 2021) สามารถ

อธิบายพลวัตที่เกิดขึ้นในบริบทดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อกลไกนิติบัญญัติไม่สามารถผลิตกฎระเบียบที่เพียงพอได้ รัฐบาลจะแสวงหากลไกทดแทนนอกกรอบปกติ ซึ่งในกรณีสหรัฐฯ คือการพึ่งพาคำสั่งฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดนโยบายปฎิบัติของรัฐ อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวก่อให้เกิดความย้อนแย้งเชิงสถาบัน กล่าวคือ นโยบายที่กำหนดทิศทางของเทคโนโลยีที่จะส่งผลต่อชีวิตของพลเมืองทุกคน กลับถูกกำหนดโดยอำนาจฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งอาจเป็นการถ่วงอ้อมภาระจากฝ่ายนิติบัญญัติไปยังฝ่ายบริหารอย่างไม่สมดุล ประเด็นนี้มีความเชื่อมโยงกับงานของมาร์แชนท์ (Marchant, 2011) ที่อธิบายว่ากลไกกำกับดูแลโดยใช้กฎหมายอ่อนมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการรับมือกับเทคโนโลยีที่พัฒนาเร็ว และภาวะสุญญากาศทางนิติบัญญัติในสภาองเกรสเป็นหนึ่งในอุปสรรคหลักต่อการกำกับดูแลปฎิบัติของรัฐของสหรัฐฯ (Brennan Center for Justice, n.d.) ความย้อนแย้งนี้ควรได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้อาณาจักรเทคโนโลยีกลายเป็นข้ออ้างในการลดทอนกระบวนการประชาธิปไตยในระยะยาว

ประการที่สอง การแลกเปลี่ยนยุทธศาสตร์ระหว่างความเร็วและความปลอดภัยในบริบทการยึดครองกฎระเบียบ ข้อค้นพบสำคัญของการวิจัยนี้คือนโยบายกฎเกณฑ์เดียวสะท้อนให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับความสามารถในการแข่งขันมากกว่ามาตรฐานความปลอดภัยเชิงป้องกัน ซึ่งอาจส่งผลต่อความสมดุลระหว่างนวัตกรรมและการบริหารความเสี่ยงในระยะยาว ผู้วิจัยเสนอว่าการเปลี่ยนลำดับความสำคัญ

นี้เป็นผลที่คาดได้จากกรอบทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบ (Stigler, 1971) กล่าวคือ เมื่อกลุ่มอุตสาหกรรมมีอิทธิพลต่อกระบวนการออกนโยบายมากขึ้น มาตรฐานที่เกิดขึ้นมักสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนมากกว่าการคุ้มครองสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงนี้มีรากฐานจากวาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์ที่กำหนดให้ความซ้ำเท่ากับความพ่ายแพ้ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบที่ไนย์ (Nye, 2011) วางไว้เรื่องแสนยานุภาพทางเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล กรอบความคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ควรตั้งคำถามอย่างน้อยสองประการ ได้แก่ 1) สมมติฐานที่ว่าการแข่งขันปัญญาประดิษฐ์เป็นการแข่งขันระยะสั้นที่มีผู้ชนะเพียงรายเดียว ทั้งที่การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ไม่มีเส้นชัยที่ชัดเจน และ 2) สมมติฐานที่ว่าความปลอดภัยและนวัตกรรมอยู่คนละขั้วของการแลกเปลี่ยนเสมอ ทั้งที่หลักฐานจากอุตสาหกรรมการบินพลเรือน ยา และพลังงานนิวเคลียร์ ชี้ว่ามาตรฐานความปลอดภัยที่เข้มแข็งสามารถเป็นแหล่งสร้างความไว้วางใจในระยะยาว และส่งเสริมการยอมรับเทคโนโลยีในวงกว้างได้ นอกจากนี้ การที่กลุ่มทุนเทคโนโลยีไม่ได้ต่อต้านกฎระเบียบโดยตรง แต่ผลักดันให้เกิดกฎระเบียบแบบรวมศูนย์ที่ตนสามารถกำหนดเงื่อนไขได้ สอดคล้องกับที่ฮิลเดบรันด์ (Hildebrandt, 2018) อธิบายว่าความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้กำกับดูแลกับผู้ถูกกำกับดูแลในบริบทเทคโนโลยีเป็นพื้นฐานของการยึดครองกฎระเบียบ ซึ่งเป็นลักษณะที่ผู้เล่นรายใหญ่ได้ประโยชน์เชิงโครงสร้างในระยะยาว (Stigler, 1971) ผลกระทบที่น่าวิตกกังวลที่สุดคือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยบริษัทโอเพนเอไอ (OpenAI) เพิ่มงบจาก 260,000 ดอลลาร์ในปี ค.ศ. 2023 เป็น 1.76 ล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ.

2024 และบริษัทเอ็นวีดียา (NVIDIA) เพิ่มขึ้น 388% ในครึ่งแรกของปี ค.ศ. 2025 (Issue One, 2025) เกิดขึ้นพร้อมกับการผ่อนคลายมาตรฐานความปลอดภัยที่เป็นระบบ ซึ่งอาจบ่งชี้ถึงความเชื่อมโยงเชิงเหตุผลระหว่างการลืมนับ และการกำหนดนโยบายตามที่ทฤษฎีการยึดครองกฎระเบียบคาดการณ์ไว้

ประการที่สาม บทเรียนจากจุดสิ้นสุดของกฎหมายอ่อนและข้อเสนอแนวทางที่สาม ผลการวิจัยยืนยันทฤษฎีความล้มเหลวเชิงสถาบัน ในอีกมิติหนึ่ง กล่าวคือ ในอุตสาหกรรมที่มีผลเดิมพันสูงระดับความมั่นคงแห่งชาติ กลไกของกฎหมายอ่อนไม่สามารถดำรงอยู่เป็นเครื่องมือกำกับดูแลหลักได้อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะมาตรฐานความสมัครใจมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนสามประการ ได้แก่ การขาดอำนาจบังคับ การขาดกลไกการตรวจสอบที่เป็นอิสระ และการขาดบทลงโทษที่มีความหมาย สอดคล้องกับที่มาร์แชนท์ (Marchant, 2011) และแอ็บบอตต์และสไนดัล (Abbott and Snidal, 2000) อธิบายว่ากฎหมายอ่อนมีประสิทธิภาพสูงสุดในบริบทที่ผู้มีส่วนได้เสียมีแรงจูงใจร่วมกัน แต่มีข้อจำกัดในบริบทที่ผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม การก้าวข้ามกฎหมายอ่อนไม่ได้หมายความว่าต้องเดินไปสู่การรวมศูนย์อำนาจที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล หากแต่ควรแสวงหาแนวทางที่สามที่ผสมผสานสภาพบังคับกับกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลากหลายกลุ่ม แนวทางดังกล่าวอาจอาศัยประสบการณ์จากปรากฏการณ์บรัสเซลส์ (Brussels Effect) ของสหภาพยุโรป (Bradford, 2020) ที่แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานที่เข้มแข็งและมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายสามารถ

กลายเป็นมาตรฐานโดยพลตินักระดับโลกได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการ
รวมศูนย์อำนาจที่ขาดความชอบธรรมเชิงประชาธิปไตย ข้อเสนอเชิง
นโยบายที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดบูรณาการนี้ประกอบด้วย 1) การ
พัฒนากลไกนิติบัญญัติที่สามารถผ่านความชะงักงันของสภากองเกรสได้
เช่น การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์เฉพาะที่มีอำนาจตาม
กฎหมาย 2) การสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่จำกัดอิทธิพลของกลุ่มทุนใน
กระบวนการออกนโยบายผ่านการเปิดเผยข้อมูลการล็อบบี้และการมีส่วนร่วม
ร่วมของภาคประชาสังคม และ 3) การสร้างกรอบความร่วมมือระหว่าง
ประเทศด้านความปลอดภัยปัญญาประดิษฐ์ที่ไม่เป็นปฏิปักษ์กับจีนโดยตรง
เพื่อให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยระดับโลกที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

ประการสุดท้าย สัญนิยมทางเทคโนโลยีในฐานะกระบวนทัศน์ที่มี
พลวัตและข้อจำกัด ผลการวิจัยในมิติภูมิรัฐศาสตร์ยืนยันว่าสัญนิยมทาง
เทคโนโลยีเป็นกรอบความคิดที่เหมาะสมในการอธิบายพลวัตของการแข่งขัน
ระหว่างมหาอำนาจในยุคปัญญาประดิษฐ์ โดยเฉพาะในการอธิบายว่าเหตุใด
รัฐบาลสหรัฐฯ จึงใช้มาตรการกักกันเงินทุนเพื่อสร้างฉันทมติทางการเมืองที่
ข้ามพรรคในประเด็นปัญญาประดิษฐ์ ตามที่วอลซ์ (Waltz, 1979) อธิบาย
ว่ารัฐแสวงหาความอยู่รอดและความมั่นคงเป็นเป้าหมายหลักภายใต้ระบบ
ระหว่างประเทศที่ไร้อำนาจกลาง และรัฐมีแนวโน้มแสวงหาความได้เปรียบ
เชิงสัมพัทธ์ (relative gains) อย่างต่อเนื่องเพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่
ประโยชน์จากความร่วมมือตกไปอยู่กับฝ่ายอื่นมากกว่า และไน (Nye,
2011) ขยายว่าในยุคดิจิทัล ความได้เปรียบทางเทคโนโลยีคือรูปแบบหนึ่ง
ของอำนาจอ่อน (soft power) ที่มีน้ำหนักทางยุทธศาสตร์

อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดนี้มีข้อจำกัดสำคัญสามประการที่ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นกรอบนำทางนโยบายเพียงอย่างเดียวได้ ข้อจำกัดที่หนึ่ง สัจนิยมทางเทคโนโลยีมีแนวโน้มที่จะมองข้ามผลกระทบเชิงระบบจากการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์อย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับที่โจนส์และคณะ (Jones et al., 2025) วิจารณ์แนวทางการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์แบบอิงความเสี่ยง (risk-based regulation) ว่าเป็นการมองข้ามผลกระทบเชิงซ้อนของปัญญาประดิษฐ์ ข้อจำกัดในการวัดความเสี่ยง การให้น้ำหนักมากเกินไปกับการจัดประเภทความเสี่ยงสูง และความไม่สมดุลเชิงอำนาจทางภูมิรัฐศาสตร์ ข้อจำกัดที่สอง กรอบแนวคิดนี้ให้น้ำหนักกับความสามารถได้เปรียบของชาติมากกว่าสวัสดิการของปัจเจกบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญญาประดิษฐ์ในชีวิตประจำวัน ซึ่งขัดกับหลักการกำกับดูแลที่เน้นผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง (human-centric AI governance) ตามที่โจบินและคณะ (Jobin et al., 2019) ระบุว่าเป็นหนึ่งในหลักการที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดในแนวทางจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ระดับโลก ข้อจำกัดที่สาม สัจนิยมทางเทคโนโลยีอาจกลายเป็นคำทำนายที่ส่งผลให้เกิดสิ่งที่ทำนายขึ้นเองได้ กล่าวคือ เมื่อการแข่งขันที่เน้นความเร็วระหว่างสหรัฐฯ และจีนยิ่งทวีความรุนแรง ก็ยิ่งลดพื้นที่สำหรับการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยปัญญาประดิษฐ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในระยะยาว ซึ่งขัดกับตรรกะของปรากฏการณ์บรัสเซลส์ (Brussels Effect) (Bradford, 2020) ที่ชี้ว่าความร่วมมือด้านมาตรฐานระหว่างประเทศสามารถสร้างผลประโยชน์ร่วมกันได้มากกว่าการแข่งขันแบบผลรวมเป็นศูนย์

เอกสารอ้างอิง

- Abbott, K. W., and Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance [Electronic version]. *International Organization*, 54(3), 421–456.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. New York: Oxford University Press.
- Braun, V., and Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology [Electronic version]. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Brennan Center for Justice. (n.d.). *Artificial intelligence legislation tracker*. [Website]. Retrieve 2025, December 9 from <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/artificial-intelligence-legislation-tracker>
- Brown, C. T. and et al. (2025, July 30). *The Trump administration's 2025 AI action plan – Winning the race: America's AI action plan – and related executive orders*. [Client alert]. Retrieve 2025, December 9 from <https://datamatters.sidley.com/2025/07/30/the-trump-administrations-2025-ai-action-plan-winning-the-race-americas-ai-action-plan-and-related-executive-orders/>

- BSA | The Software Alliance. (2024, October 22). *2025 state AI wave building after 700 bills in 2024*. [Report]. Retrieve 2025, December 9 from <https://www.bsa.org/news-events/news/2025-state-ai-wave-building-after-700-bills-in-2024>
- Calo, R., and Citron, D. K. (2021). The automated administrative state: A crisis of legitimacy [Electronic version]. *Emory Law Journal*, 70(4), 797–845.
- Ding, J. (2018). *Deciphering China's AI dream: The context, components, capabilities, and consequences of China's strategy to lead the world in AI*. Oxford: Future of Humanity Institute, University of Oxford.
- Grumbach, J. M. (2023). Laboratories of democratic backsliding. *American Political Science Review*, 117(3), 967–984.
- Hildebrandt, M. (2018). Law as computation in the era of artificial legal intelligence: Speaking law to the power of statistics [Electronic version]. *University of Toronto Law Journal*, 68(Supplement 1), 12–35.
- House Committee on Science, Space, and Technology. (2025, April 8). *Opening statement of Research and Technology Subcommittee Chairman Jay Obernolte at DeepSeek: A Deep Dive*. [Press release]. Retrieve 2025, November 15 from <https://science.house.gov/2025/4/opening-statement-of-research>

- Issue One. (2025, January 22). *Big tech cozies up to new administration after spending record sums on lobbying last year*. [Report]. Retrieve 2026, January 28 from <https://issueone.org/articles/big-tech-spent-record-sums-on-lobbying-last-year/>
- Jobin, A., Ienca, M., and Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines [Electronic version]. *Nature Machine Intelligence*, 1(9), 389–399.
- Jones, L. B. et al. (2025). Limitations of risk-based artificial intelligence regulation: a structuration theory approach. *Discover Artificial Intelligence*, 5(1). Retrieve 2025, November 14 from <https://doi.org/10.1007/s44163-025-00233-9>
- Lincoln, Y. S., and Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Newbury Park: Sage.
- Marchant, G. E. (2011). The growing gap between emerging technologies and the law. In G. E. Marchant, B. Allenby and J. R. Herkert (Eds.), *The growing gap between emerging technologies and legal-ethical oversight: The pacing problem*, (pp. 19–33). Dordrecht: Springer Netherlands.

- Marshall, C. (2025, January 22). Here's what's in 'Stargate,' the \$500-billion Trump-endorsed plan to power U.S. AI. *Scientific American*. [News article]. Retrieve 2026, January 29 from <https://www.scientificamerican.com/article/heres-whats-in-stargate-the-usd500-billion-trump-endorsed-plan-to-power-u-s/>
- McCarthy, J. (2007, November 12). *What is artificial intelligence?*. [Website]. Retrieve 2025, November 14 from <https://www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf>
- McDermott Will & Emery. (2025, July 8). *No state AI law moratorium in One Big Beautiful Bill Act*. [Client alert]. Retrieve 2025, December 12 from <https://www.mwe.com/insights/no-state-ai-law-moratorium-in-one-big-beautiful-bill-act/>
- Nye, J. S. (2011). *The future of power*. New York: PublicAffairs.
- OpenAI. (2025, January 13). *OpenAI's economic blueprint*. [Report]. Retrieve 2026, January 27 from <https://openai.com/global-affairs/openais-economic-blueprint/>
- Pillay, T. and Booth, H. (2024, August 7). *EXCLUSIVE: Renowned experts pen support for California's landmark AI safety bill*. [News article]. Retrieve 2025, November 15 from <https://time.com/7008947/california-ai-bill-letter/>

- Rahman, K. S. (2018). The new utilities: Private power, social infrastructure, and the revival of the public utility concept [Electronic version]. *Cardozo Law Review*, 39(5), 1621–1690.
- Rich, E. (1983). *Artificial intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Roberts, H. and et al. (2021). Achieving a ‘good AI society’: Comparing the aims and progress of the EU and the US. [Electronic version]. *Science and Engineering Ethics*, 27(6), 68.
- See, R. V. and Tyman, A. (2024, May 17). *Colorado governor signs broad AI bill regulating employment decisions*. [Client alert]. Retrieve 2025, November 15 from <https://www.seyfarth.com/news-insights/colorado-governor-signs-broad-ai-bill-regulating-employment-decisions.html>
- Skopeliti, C. (2025, January 28). Donald Trump calls China's DeepSeek AI chatbot a ‘wake-up call.’ *The Guardian*. [News article]. Retrieve 2025, December 10 from <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jan/28/first-thing-donald-trump-calls-chinas-deepseek-ai-chatbot-a-wake-up-call>

- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation [Electronic version]. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.
- Thierer, A. (2018). *The pacing problem and the future of technology regulation*. Mercatus Center, George Mason University. [Expert commentary]. Retrieve 2025, November 15 from <https://www.mercatus.org/economic-insights/expert-commentary/pacing-problem-and-future-technology-regulation>
- U.S. Chamber of Commerce. (2025, November 18). *The hidden cost of 50 state AI laws: A data-driven breakdown*. [Report]. Retrieve 2025, November 20 from <https://www.uschamber.com/technology/the-hidden-cost-of-50-state-ai-laws-a-data-driven-breakdown>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- White & Case LLP. (2026, January 15). *State AI laws under federal scrutiny: Key takeaways from the executive order establishing federal AI policy framework*. [Client alert]. Retrieve 2026, January 28 from <https://www.whitecase.com/insight-alert/state-ai-laws-under-federal-scrutiny-key-takeaways-executive-order-establishing>

Wilkenfeld, D. A. (2019). Understanding representation in systems that act [Electronic version]. *Synthese*, 196, 2585–2608.

WilmerHale. (2025, December 12). *White House issues “One Rule” executive order to curb state AI regulation*. [Client alert]. Retrieve 2026, January 28 from <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20251212-white-house-issues-one-rule-executive-order-to-curb-state-ai-regulation>