

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2557)

1. รองศาสตราจารย์ ดร. สุพจน์ บุญวิเศษ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
3. ดร. ศุภชัย เหลืองแสงทอง
ผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
4. ดร. ธนกฤต วรธนัชชากุล
สำนักงานอัยการสูงสุด
5. รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาพร
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
6. ดร. จักรี ไชยพินิจ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กนกพร ศรีญาณลักษณะณ์
ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิไล ลิ้มถาวรานันท์
ภาควิชาภาษาตะวันออก คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
9. ดร. อรรัมภา ไวยมุกข์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
10. ดร. อุษณีย์ เอมศิริวานันท์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

11. ดร. พจนา พิษิตปัจจา
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
12. ดร. ณัฐรพงศ์ สุวรรณพาณิชย์
สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ
13. พันเอก ดร. นเรศน์ วงศ์สุวรรณ
กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการ กองทัพบกไทย
14. ดร. สะติระ เผือกประพันธ์
นักวิชาการอิสระ
15. ดร. สกฤติ อิศรียานนท์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
17. ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บรรณาธิการแถลง

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย เล่มปีที่ 6 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2557 ยังเป็นวารสารวิชาการที่มีคุณภาพและได้นำบทความที่น่าสนใจมานำเสนอเช่นเคย เริ่มด้วย **บทความแรก** เรื่อง กระบวนการโบโลญญาและบทเรียนต่อการอุดมศึกษาอาเซียน โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ ซึ่งเกี่ยวกับการสะท้อนภาพและมุมมองของการบูรณาการที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป ที่ถือเป็นบทเรียนสำคัญในการใช้กลไกทางด้านการอุดมศึกษาผ่านกระบวนการโบโลญญา (Bologna Process) ซึ่งเป็นตัวจักรหลักในการผลักดันให้เกิดการบูรณาการทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยถูกใช้เป็นฐานในการสร้างศักยภาพของทุนมนุษย์ ที่จะทำให้กระบวนการบูรณาการเกิดขึ้นได้อย่างไร้รอยต่อและมีความเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาและสร้างความได้เปรียบทางเศรษฐกิจโดยมีต้องพึ่งพภาคส่วนทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

บทความที่สอง เป็นบทความวิชาการ เรื่อง การดำรงอยู่และบทบาทของวัฒนธรรมจีนในภาคตะวันออก โดย ดร.ประสิทธิ์ เงินชัย ซึ่งได้นำเสนอวิถีชีวิตของชาวจีนในสังคมไทยที่มีความผสมกลมกลืนกันทางวัฒนธรรมไทย อิทธิพลของวัฒนธรรมจีนในภาคตะวันออกสะท้อนผ่านพิธีกรรมและประเพณีที่ผู้คนยึดถือปฏิบัติและสืบทอดกัน อาทิ เทศกาลไหว้พระจันทร์ กินเจ แข็งเม็ง ตรุษจีน ฯลฯ ไม่ว่าจะเวลาจะเปลี่ยนไปอย่างไรวิถีชีวิตของชาวจีนที่ผูกพันกับครอบครัว เทศกาล และธรรมเนียมประเพณีแต่ดั้งเดิม ก็ยังคงดำรงเอกลักษณ์ของความเป็นคนจีนตลอดไป

บทความที่สาม เป็นบทความวิจัย เรื่อง บทสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลกับการพัฒนา โดย สรชัย ศรีนิศานต์สกุล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ธรรมาภิบาลเริ่มถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 เมื่อธนาคารโลกพยายามเผยแพร่ความคิดนี้ผ่านองค์กรระหว่างประเทศและประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลก จนทำให้

เป็นที่เชื่อว่า ธรรมชาติเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดคำถามที่ตามมาถึงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติกับการพัฒนาประเทศ ว่าแท้จริงแล้วธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศจริงหรือไม่ ถึงแม้จะไม่อาจพูดได้ว่าธรรมชาติเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนา แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าธรรมชาติมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ มิเพียงแต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย

บทความที่สี่ เรื่อง บทบาทของทัพอากาศไทยด้านความมั่นคงในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดย พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร บทบาทด้านความมั่นคงของกองทัพไทยตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นมีความหลากหลาย ทั้งการปฏิบัติการทางทหารโดยตรงและการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง โดยกองทัพต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วน เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 กองทัพไทยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความมั่นคงได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง เพียงแต่ว่าจะมีบทบาทหลักหรือผู้สนับสนุนขึ้นอยู่กับรูปแบบของภัยคุกคามและความชำนาญงานของแต่ละภาคส่วน นอกจากนี้ กองทัพไทยยังมีกลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงกับกองทัพชาติอาเซียน อาทิเช่น การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกลไกที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดชาติอาเซียนสามารถปรึกษาหารือและร่วมกันในการแก้ปัญหาความมั่นคงได้ทุกรูปแบบ ทั้งนี้ หากสามารถบูรณาการร่วมกับการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน กับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา จะทำให้บทบาทของกองทัพไทยด้านความมั่นคงในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย คือ การออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐอย่างบูรณาการ ด้วยการนำเป้าหมายทั้ง 3 ด้าน กำหนดเป็นยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในภาพรวมของประเทศ โดยมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติ

เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
ในลักษณะ single command และมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้าน
เศรษฐกิจ, ศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึง
ศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านการเมืองและความมั่นคง เป็นองค์กร
ในระดับรองเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านรองรับยุทธศาสตร์ในระดับชาติ

บทความที่ห้า เรื่อง การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของ
ป่าชุมชนจังหวัดระยอง โดย ปรีดา วานิชภูมิ มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึงการ
จัดการป่าชุมชนในรูปแบบภาคีสาธารณะแบบใหม่ ในจังหวัดระยอง ซึ่งพบว่า
ภาคีสำคัญประกอบด้วย 1) ชุมชนท้องถิ่น 2) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ของรัฐ 3) เครือข่าย
ป่าชุมชนภาคตะวันออก 4) องค์กรบริหารส่วนตำบล 5) องค์กรจัดตั้งของ
ชาวบ้าน 6) โรงเรียนและวัด และ 7) องค์กรธุรกิจเอกชน สำหรับลักษณะของ
ตัวแบบการจัดการภาคีสาธารณะที่เหมาะสมในการจัดการป่าชุมชน ได้แก่
การควบคุมทางอ้อมจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยผ่านการจัดการที่เน้นผลการ
ปฏิบัติงาน การใช้ KPI สำหรับประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ การใช้เครื่องมือ
แบบนุ่มในการปรึกษาหารือ การสร้างความไว้วางใจ และการยึดมั่นใน
คุณค่าร่วมกัน การใช้ระบบแบบละมุน และการพัฒนาผู้นำสาธารณะ

บทความที่หก เรื่อง The Efforts of Local Government in Achieving
Sustainable Agriculture and Community Empowerment in Malang
Regency, East Java, Indonesia โดย Ike Ami Noventi การพัฒนาการเกษตร
แบบยั่งยืน เป็นแนวทางที่จะพัฒนาการอย่างยั่งยืนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งม
ีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ ด้าน
สังคม และด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไป ซึ่ง
แนวทางนี้สามารถนำมาใช้ในการตอบคำถามเกี่ยวกับการเสื่อมถอยในบริบท
ด้านธรรมชาติและด้านสังคม โดยมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติเชิงว โดยแนวทาง
การพัฒนาการเกษตรที่มุ่งเน้นแต่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงการ
พัฒนาทางด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน ในแนวทางการพัฒนาการ
เกษตรแบบยั่งยืนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดถึงความสามารถ

ของเกษตรกร โดยเกษตรกรเป็นตัวหลักในภาคการเกษตรซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มสมรรถนะและพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงแผนงานด้านการพัฒนาการเกษตรของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองมาดิง ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งได้ให้การสนับสนุนในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในเขตนี้และยังนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกร

บทความที่เจ็ด เรื่อง แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดย ธนัชพร พาณิชย์กิจเจริญ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศในกฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบ่งชี้ดังกล่าวภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา (United States' FTAs) เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางเพื่อทบทวนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องและเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเจรจาจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

บทความที่แปด เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดย สุพร บัวทอง การศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ระเบียบ กฎหมาย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมากับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา โดยการนำเอาข้อดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศเข้ามาช่วยในการศึกษา เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับประเทศไทย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะให้

มีการออกกฎหมาย ระดับ “พระราชบัญญัติ” เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่ชัดเจน บัญญัติถึงหลักการ แนวทางที่เหมาะสม โดยนำหลักการปกครอง คือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) มาเป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนที่ชัดเจน และเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการ กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพทำให้มีมาตรการ บังคับใช้ทุกฝ่าย ตลอดจนทำให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลบังคับ (Self-executing) ตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

บทความที่เก่า เรื่อง ขอบเขตการใช้การตีความหลักความเสมอภาคของ ศาลปกครองไทย โดย ภิกษุณี เฟิงแจ่ม หลักความเสมอภาค คือหลักการที่เรียกร้อง ให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือในข้อเท็จจริงเดียวกัน ให้เป็น อย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริง ที่แตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้นๆ การเลือก ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้แตกต่างกัน ก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้เป็น อย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติ ที่แตกต่างกันในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หรือการปฏิบัติที่เหมือนกันในข้อ เท็จจริงที่แตกต่างกัน จะทำได้ต่อเมื่อกรณีนั้นถือได้ว่ามีเหตุผลอันหนักแน่นสมควร รับฟังได้เท่านั้น ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวย ความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์ สาธารณะ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ที่มีการยกหลักความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ กล่าวคือมีการกล่าวหาว่ามีการ กระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พบว่า มีการปรับใช้และตีความในการวินิจฉัยที่แตกต่างกันไป ตามแต่ละองค์คณะที่รับผิดชอบตัดสินคดีนั้นๆ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการ ปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันอยู่ บทความฉบับนี้จึง

วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเพื่อเสนอแนะบางประการในการแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยผู้เขียนได้เสนอแนะการปรับใช้การตีความ ซึ่งจะเป็นแนวคิดที่ใช้สำหรับการตีความกฎหมายปกครองที่จะก่อให้เกิดผลเป็นการตีความกฎหมายปกครองตามเจตนารมณ์ เพื่อประสานประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนให้เกิดดุลยภาพ และมีให้เกิดกรณีการตีความขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค

บทความที่สิบ เรื่อง ปัญหาในการประเมินภาษีท้องถิ่น โดย นุศรา สุภิส ปัจจุบันการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่กระจายอำนาจจากการปกครองส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้และทรัพย์สินเป็นของตนเอง ปัจจัยทางด้านกฎหมายการคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามกฎหมาย ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายการคลังในเรื่องการประเมินภาษีที่ใช้บังคับในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีและก่อให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับภาษีทั้ง ๓ ประเภท เป็นบทบัญญัติที่ตราและถูกใช้มานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น หลักเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน พบปัญหาความไม่แน่นอนของค่ารายปีในกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ ซึ่งมีหลายแนวทางก่อให้เกิดความสับสนของเจ้าหน้าที่ และปัญหาการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมินซึ่งอาศัยช่องว่างในการหลีกเลี่ยงหรือทุจริตก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพลดการพึ่งพิงจากรัฐบาล สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และสำเร็จตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

และสุดท้าย Book Review หนังสือ Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภัทรมน สาทร์รักษ์, ดร.สกฤติ อิศรียานนท์ และ อาจารย์ธีระพงษ์ ภูริปาณิก หนังสือเล่มนี้เป็นผลงานเขียนของศาสตราจารย์ Stephen Tierney แห่ง มหาวิทยาลัย Edinburgh ที่ได้นำเสนอแนวคิดในการจัดทำประชามติของประชาชน ในฐานะที่เป็นรูปแบบของการแสดงออกในลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงเพื่อกำหนดเจตจำนงในการปกครองตนเอง รวมถึงแนวคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญนิยมและความเป็นประชาธิปไตยในปัจจุบัน

ขอบคุณครับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

สารจากคณบดี

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย เป็นปีที่ 6 ฉบับที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นฉบับที่จัดทำออกมาพร้อมกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร โดย “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” (คสช.) คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ให้ความรู้ในด้านการเมือง การปกครอง การบริหารทั้งภาครัฐและเอกชน และด้านกฎหมายให้กับนิสิตทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไปทั้งด้านการผลิตบัณฑิต วิจัย การให้บริการวิชาการแก่สังคม ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดทำและเผยแพร่วารสารวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้นำความรู้ในภาคทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติและเปรียบเทียบเหตุการณ์จากอดีตจนถึงปัจจุบันนำไปเป็นแนวทางสู่ออนาคตให้กับนิสิตนักศึกษาตลอดจนประชาชนทั่วไปได้รับทราบ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตหน้าที่การงานและก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมต่อไปอย่างยั่งยืน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

สารบัญ

กระบวนการโบลญญาและบทเรียนต่อการอุดมศึกษาอาเซียน นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ	23
การดำรงอยู่และบทบาทของวัฒนธรรมจีนในภาคตะวันออก ประสิทธิ์ เงินชัย	63
แบบสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลกับการพัฒนา สรชัย ศรีนิตานต์สกุล	77
บทบาทกองทัพไทยด้านความมั่นคงในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ธนะศักดิ์ ปฎิมาประกร	105
การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง ปรีดา วานิชภูมิ	137
ความพยายามของรัฐบาลท้องถิ่นในการสร้างการเกษตรแบบยั่งยืน และการสร้างพลังของชุมชนในอำเภอมาลั้ง จังหวัดชวตตะวันออก ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย Ike Arni Noventi	165
แนวทางการจัดทำข้อบทนาด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบ กฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจา ความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา ธนัชพร พาณิชัยกิจเจริญ	191
หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน สุพร บัวทอง	217

ขอบเขตการใช้การตีความหลักความเสมอภาคของศาลปกครองไทย ภิกค์ดี เหิงแจ่ม	239
ปัญหาในการประเมินภาษีท้องถิ่น บุศรา สุกใส	269
Book Review Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation ภัทรมน สาทวีรักษ์ สกฤติ อีสริยานนท์ ธีระพงษ์ ฎริปาณิก	293

กระบวนการโบโลญญาและบทเรียนต่อการ อุดมศึกษาอาเซียน

The Bologna Process and Lessons Learned for ASEAN Higher Education

นภเรณู สัจจวิทย์ ธีระฐิติ*

บทคัดย่อ

ในขณะที่ภูมิภาคอาเซียนกำลังจะก้าวเข้าสู่การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ในปี ค.ศ. 2015 นี้ ประเด็นที่ยังคงมีการถกเถียงกันในช่วงเวลาที่ผ่านมา คือ อาเซียนจะใช้กลไกแบบดั้งเดิม หรือจะมีกลไกใหม่ๆ อันใดในการผลักดันให้เกิดการบูรณาการในการสร้างเป็นประชาคม (Community) ในอดีต การรวมตัวกันเป็นประชาคมมีตัวอย่างสำคัญที่หลายๆ ภูมิภาคมุ่งที่จะดำเนินรอยตาม นั่นคือ การรวมตัวกันของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นภูมิภาคที่มีการเคลื่อนไหวและมีกระบวนการในการบูรณาการในเชิงนโยบาย และกลไกต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลก อนึ่ง ในการรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรปนั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นปลายทาง (End) ที่ประเทศสมาชิกมุ่งหวัง หากแต่ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และมากไปกว่านั้น คือ การก่อให้เกิดความยั่งยืน (Sustainability) และความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) กับภูมิภาคอื่นๆ เช่นกัน จุดมุ่งหมายสำคัญของบทความนี้ คือ ความพยายามใน

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

การสะท้อนภาพและมุมมองของการบูรณาการที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปที่ถือเป็นบทเรียนสำคัญในการใช้กลไกทางการอุดมศึกษาผ่านกระบวนการโบโลญญา (Bologna Process) โดยกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นตัวจักรหลักในการผลักดันให้เกิดการบูรณาการทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยถูกใช้เป็นฐานในการสร้างศักยภาพของทุนมนุษย์ที่จะทำให้กระบวนการบูรณาการเกิดขึ้นได้อย่างไร้รอยต่อและมีความเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาและสร้างความได้เปรียบทางเศรษฐกิจโดยมีต้องพึ่งพาทิศทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ในบทความนี้ประกอบไปด้วยการอภิปรายและกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) กระบวนการโบโลญญากับสหภาพยุโรป 2) ที่มาและความสำคัญของกระบวนการโบโลญญา 3) ผลของกระบวนการโบโลญญากับการปฏิรูปและการบูรณาการทางด้านอุดมศึกษาของยุโรป และ 4) ภูมิภาคอาเซียนกับการบูรณาการทางการอุดมศึกษา

คำสำคัญ : กระบวนการโบโลญญา, การอุดมศึกษา, อาเซียน

Abstract

Upon entering the ASEAN Community in 2015, a controversy is still on whether a traditional mechanism would still be most effective in driving the region towards a full integration and what sort of other mechanisms can be alternatives. In the past, Europe has been cited as one of the most successful example of countries integrating into a single community. The European Union has become the epitome of regional integration both in terms of policy and mechanisms. The European Union is not only an ends in itself, but for member countries, it is also an economic, political and social stabilizer for the whole region. Moreover, the regional integration is also perceived as a means to maintain the regional sustainability and economic competitive advantage. The main argument of this article is to reflect the lessons learned from the European Union in its using of the harmonization of higher education sector through the Bologna Process as the key engine to accommodate the economic and social integration.

The harmonization of higher education has been employed in Europe to facilitate the seamless integration at all levels and, most importantly, to create a pool of resources on which the regional economic development and social cohesion are to be based. This article therefore reviews, firstly, Europe and the Bologna Process. Secondly, it looks at the background and essence of the Bologna Process. The third section discusses the impacts of the Bologna Process and the harmonization of higher education in Europe. Finally, this article examines the implication of the harmonization of higher education in the ASEAN context.

Keywords : Bologna Process, Higher Education, ASEAN

บทนำ

สหภาพยุโรปเกิดจากแนวคิดทางการเมืองที่จะสร้างสันติภาพอันถาวรให้กับภูมิภาคที่ในอดีตมีแต่การสู้รบและความขัดแย้ง แนวคิดในการสร้าง "สหรัฐยุโรป" หรือ United States of Europe เป็นแนวคิดที่นำเสนอโดยนักปรัชญาการเมืองคนสำคัญได้แก่ วิกเตอร์ ฮูโก อย่างไรก็ตาม ความคิดดังกล่าวก็ถูกจำกัดโดยสภาพความขัดแย้งทางการเมืองในระดับโลก อันนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง ความหวังใหม่ของยุโรปเกิดขึ้นเมื่อแนวคิดที่จะยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเริ่มเด่นชัดมากขึ้น ผู้นำประเทศต่างๆ ในยุโรปได้ร่วมกันนำแนวคิดดังกล่าวไปเผยแพร่ในประเทศของตน ทั้งในสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี และอิตาลี ในที่สุด ในปี ค.ศ.1950 ประเทศต่างๆ ในยุโรป จึงได้ผันแนวคิดนี้จนนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community) สำหรับประเทศที่ต่อสู้กันมาตลอดระยะเวลาหลายร้อยปีของประวัติศาสตร์สมัยใหม่ การร่วมกันผลิตทรัพยากรที่เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ เหล็กและถ่านหิน ภายใต้อการตัดสินใจร่วมกันของรัฐบาลหลายๆ ประเทศ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอันนำไปสู่ความร่วมมือทางด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้ดังต่อไปนี้

ความร่วมมือทางด้านความมั่นคง ความร่วมมือด้านนี้ มีทั้งที่ผ่านองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (NATO) การก่อตั้งตำรวจยุโรป (EUROPOL) และการตั้งศาลแห่งยุโรป (Eurojust) ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้พิพากษา อัยการ และเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายในประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามที่เห็นได้อย่างชัดเจนในความพยายามที่จะสร้างกลไกของการบูรณาการด้านนโยบายความมั่นคงในระดับภูมิภาค แม้ว่าความร่วมมือในด้านความมั่นคงนี้จะยังก้าวกระโดดไปไม่ถึงการบูรณาการในเชิงนโยบายด้านการทหาร แต่ในเชิงของความร่วมมือเพื่อรักษาสันติภาพในภูมิภาค ก็อาจจะนับได้ว่า ยุโรปเป็นตัวอย่างที่ได้สร้างกลไกที่มีความเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าในระยะแรกสหภาพยุโรปจะมีต้นกำเนิดมาจากความต้องการที่จะสร้างสันติภาพทางการเมืองและความมั่นคงให้กับประเทศในภูมิภาคนี้ แต่อันที่จริงแล้วความสำเร็จของสหภาพยุโรปเกิดมาจากความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน แนวความคิดที่ว่า ยุโรปมีจำนวนประชากรทั้งหมดน้อยกว่าเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรโลก ทำให้รัฐบาลต่างๆ ในยุโรปตระหนักดีว่า ยุโรปต้องรวมกันเพื่อเพิ่มความสามารถในการต่อรองและสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ทุกประเทศตระหนักดีว่า แต่ละประเทศมีขนาดเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ใหญ่พอที่จะอยู่ได้ด้วยตัวเอง การสร้างยุโรปตลาดเดียว (European Single Market) จึงเป็นการสร้างฐานที่จะสนับสนุนให้บริษัทหรือกลุ่มธุรกิจของยุโรปมีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้นในตลาดโลก

ความร่วมมือด้านสังคม การสร้างระบบการแข่งขันแบบเปิดเสรีระหว่างประเทศในยุโรปด้วยกัน นอกจากจะเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเศรษฐกิจแล้ว ยุโรปยังตระหนักดีว่า การเปิดการแข่งขันเสรีต้องทำควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภาคสังคมระหว่างประชาชนในยุโรป จะเห็นได้ว่า งบประมาณของสหภาพยุโรป ซึ่งบริหารโดยคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เป็นตัวจักรสำคัญในการสร้างความเป็นอันหนึ่ง

อันเดียวกันในประเทศต่างๆ เนื่องจากงบประมาณเหล่านี้จะถูกจัดสรรเพื่อเข้าไปช่วยเหลือและสร้างความเท่าเทียมกันในประเทศสมาชิก

แนวความคิดสามเสาหลักดังกล่าวข้างต้นนี้ ถือเป็น การสร้างความแข็งแกร่งทางภาคเศรษฐกิจผ่านการแข่งขันเสรี ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคมโดยผ่านโครงสร้างทางการเมืองทั้งระดับ ประเทศและภูมิภาค รวมทั้งผ่านกระบวนการของการบูรณาการผ่านกระบวนการ การการศึกษาและการเคลื่อนย้ายทุนมนุษย์ (Mobility) กระบวนการดังกล่าวนี้ ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ แม้ว่ากระบวนการทางการเมือง ในช่วงระยะเวลาที่ครั้งทศวรรษที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าการอยู่ร่วมกัน สร้างแรงตอรองทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้กับยุโรปได้มากกว่า การแยกกันอยู่ และในเวทีการตอรองและการแข่งขันเสียงที่เป็นอันหนึ่งเดียวแห่ง ยุโรปยอมสร้างความเข้มแข็งในการตอรองได้มากกว่านั่นเอง แต่วิถีทางที่จะนำมา ซึ่งความได้เปรียบและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ นอกจากจะใช้ภาคเศรษฐกิจ เป็นตัวขับเคลื่อนแล้ว ภาคการอุดมศึกษาและภาคการศึกษาโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาฐานการวิจัย จะเป็นตัวจักรที่สำคัญอีกส่วนในการช่วยเสริมสร้างศักยภาพของทุนมนุษย์ และ ทำให้ยุโรปกลายเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจบนสังคมฐานความรู้ อย่างแท้จริง (Knowledge-Based Economy)¹

กระบวนการโบลญญา: ที่มาและความสำคัญ

1. ปัจจัยภายนอก: กระแสโลกาภิวัตน์กับการเปลี่ยนแปลงในภาค การอุดมศึกษา

ในส่วนของปัจจัยภายนอก กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) มีบทบาทอย่างมากในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบของภาคอุดมศึกษาใน

¹ Ruth Keeling. "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's Expanding Role in Higher Education Discourse". *European Journal of Education*. 11.2(2006): 203.

หลายประเทศทั่วโลก กระแสโลกาภิวัตน์นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่การแปรสภาพของภาคส่วนการศึกษาให้หันมาให้ความสนใจกับประเด็นสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นนานาชาติของการอุดมศึกษา (Internationalisation) ซึ่งครอบคลุมแง่มุมต่างๆ ทางด้านการศึกษาไม่ว่าจะเป็น การเปิดเสรีทางการศึกษา การผนวกแง่มุมทางด้านวัฒนธรรมเข้าไปในระบบการศึกษา การถ่ายโอนเทคโนโลยี ภาวะสมองไหลหรือการนำเข้มนสมอง (Brain Drain/ Brain Gain) การสร้างศักยภาพทางการแข่งขันให้สถาบันการศึกษา การพัฒนาบุคลากรและการเคลื่อนย้ายบุคลากร การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการในการรับนักศึกษา รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการของการเรียนการสอน เป็นต้น

1.2 การศึกษาข้ามพรมแดน (Cross-Border Education) ซึ่งหมายถึง แง่มุมในเรื่อง ระดับและชนิดของการศึกษา การศึกษาในภาครัฐและภาคเอกชน การศึกษาในภาคการศึกษาปกติ และในภาคอุตสาหกรรม (New Corporate Universities) หรือลักษณะการร่วมทุนระหว่างภาคอุดมศึกษาและภาคเอกชน ในรูปแบบที่เป็นการลงทุนร่วม (Joint Venture) การศึกษาข้ามพรมแดนนี้ แสดงให้เห็นถึงรูปแบบในการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนไป กล่าวคือการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งอาจจะมีการบริหารจัดการอยู่ในประเทศอื่นโดยสิ้นเชิง ซึ่งแสดงให้เห็นผ่านการที่บุคลากร นักเรียน หลักสูตร หรือผู้ที่ให้บริการนั้นสามารถจัดการบริการหรือใช้บริการข้ามผ่านเขตแดนของรัฐ โดยผ่านข้อตกลงพิเศษระหว่างรัฐหรือสถาบัน

1.3 การเปลี่ยนแปลงของการศึกษา จากสินค้าสาธารณะมาเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ (Public Good to Commercial Good)

ผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ และข้อตกลงว่าด้วยการค้าและบริการ (General Agreement on Trade and Services)² ได้แปรสภาพการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอุดมศึกษาให้เป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ การค้าขายบริการทางการศึกษา ตามกฎเกณฑ์ของ GATS แบ่งออกเป็น

² World Trade Organization. *Basic Purpose and Concept*. Web. http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm. December 10, 2013.

ก) การข้ามแดนของกิจกรรมทางการศึกษา (Cross Border Supply): โดยตัวนักศึกษาไม่ต้องเคลื่อนย้ายไปไหน แต่กิจกรรมทางการศึกษาถูกจัดขึ้นโดยสถาบันการศึกษาจากต่างชาติ เช่น การเรียนทางไกล การเรียนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือการเรียนแบบเสมือน

ข) การเคลื่อนย้ายเพื่อการศึกษาในต่างแดน (Consumption Abroad) นักศึกษาเคลื่อนย้ายไปทำกิจกรรมทางการศึกษาในต่างแดน

ค) การเข้าไปก่อตั้งสาธารณูปโภคทางการศึกษาเพื่อการค้าในต่างแดน (Commercial Presence) บริการทางการศึกษาซึ่งสถาบันการศึกษาเข้าไปก่อตั้งสาธารณูปโภคทางการศึกษาเพื่อการค้าในประเทศอื่น เช่น การตั้งสาขาของสถาบันการศึกษา หรือการก่อตั้งเขตการศึกษาโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ หรือการทำสัญญา franchising ให้สถาบันการศึกษาท้องถิ่น

ง) การเคลื่อนย้ายบุคลากรทางด้านการศึกษาไปยังต่างแดน (Presence of Natural Persons) บริการทางการศึกษาเกิดขึ้นโดยการเคลื่อนย้ายบุคลากร เช่น นักวิจัย ผู้สอน ไปให้บริการเป็นการชั่วคราวในประเทศต่างๆ

2. ปัจจัยภายใน: การสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันสำหรับยุโรป

ในช่วงแรกของทศวรรษที่ 1990 ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจและภาคสังคมโดยรวมของภูมิภาคยุโรป คือ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้สภาพเศรษฐกิจและภาคส่วนต่างๆ มีความเกี่ยวเนื่องและพึ่งพากันในระดับระหว่างประเทศ ความเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกประการคือ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ ในเรื่องข้อมูลและการสื่อสาร ในปี ค.ศ. 2000 ผู้นำของสหภาพยุโรป ทราบดีว่า เศรษฐกิจยุโรปจะสามารถแข่งขันกับเศรษฐกิจสหรัฐและตัวแสดงหลักๆ อื่นๆ ในโลกได้ ก็ต่อเมื่อเศรษฐกิจและตลาดยุโรปมีการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ดังนั้น ในปีเดียวกันนี้เอง European Council ได้วางเป้าหมายไว้ว่า ภายในปี 2010 ยุโรปจะกลายเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการแข่งขัน และเป็นเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสังคมฐานความรู้ ที่มุ่งเน้นในการสร้างความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน โดยการเพิ่มอัตราการ

มีงานทำและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมของประเทศสมาชิก และนี่คือที่มาของ ยุทธศาสตร์ลิสบอน (Lisbon Strategy)³

ยุทธศาสตร์ลิสบอนนี้ครอบคลุมในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา การพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาการค้าผ่านระบบออนไลน์ และการพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ต ทุกหน้าฤดูใบไม้ผลิ European Council จะมาประชุมกันเพื่อประเมินความก้าวหน้าในการนำยุทธศาสตร์ต่างๆ นี้ไปใช้ และในปี ค.ศ. 2006 การประเมินหกปีให้หลังของการนำยุทธศาสตร์ลิสบอนมาใช้ในสหภาพยุโรป พบว่า มีผลลัพธ์ที่ออกมาทั้งดีและไม่ดี ดังนั้น European Council จึงตัดสินใจที่จะเน้นใช้ยุทธศาสตร์ลิสบอนในการแก้ปัญหาที่ค้างคานั้นคือ อัตราการว่างงานที่มากขึ้นในยุโรป ทั้งนี้ ได้มีการตั้งเป้าหมายของยุทธศาสตร์ลิสบอนใหม่เพื่อมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มงานและสร้างความเจริญเติบโต โดยผ่านมาตรการ เช่น การลงทุนในด้านการวิจัย การสร้างนวัตกรรมและการศึกษา การเพิ่มบทบาทของ European Parliament ในการเป็นผู้ประสานงานประเทศในยุโรปเพื่อกระจายแบบอย่างการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ในสหภาพยุโรป รวมถึงการเร่งให้มีการปฏิรูปในตลาดเงิน และในระบบความมั่นคงของยุโรป รวมทั้งเร่งให้มีการเปิดเสรีในภาคการสื่อสารโทรคมนาคมและด้านพลังงานมากยิ่งขึ้น

3. กำเนิดกระบวนการโบโลญญา

ในส่วหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการโบโลญญาเป็นหนึ่งในความพยายามของสหภาพยุโรปในการนำยุทธศาสตร์ลิสบอนมาปรับใช้ให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและการค้าให้กับประเทศสมาชิก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มาตรการสำคัญที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ลิสบอน คือ การลงทุนในด้านการวิจัย การสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ และด้านการศึกษา ประเด็นดังกล่าวนี้ เป็นการประเมินจากปัจจัยความต้องการภายในของสหภาพยุโรป ในส่วนของการอุดมศึกษา สหภาพยุโรปมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์ในการสร้างการบูรณาการทางด้านนโยบายและแนวทางปฏิบัติทางการอุดมศึกษาให้กับประเทศ

³ European Commission. *Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy Evaluation Document*. 2010. pp. 2-3.

สมาชิก ทั้งในประเด็นเรื่อง คุณภาพ การเรียนการสอนซึ่งรวมไปถึงการวิจัย และ การให้บริการทางการศึกษา ในความหมายของการบูรณาการ (Harmonization) ของยุโรปนั้น แม้จะไม่ได้มีการนิยามอย่างชัดเจน แต่อาจจะพออนุมานได้ว่า คือ กระบวนการที่นำไปสู่การสร้างมาตรฐานหรือรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใด แต่มิใช่การหลอมรวมเป็นสิ่งเดียวกัน (Standardization or Uniformity but not Unification) ในทางปฏิบัติ การบูรณาการในลักษณะนี้มุ่งที่จะเปิดทางเพื่อสร้างความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การอำนวยความสะดวกในการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคการศึกษา รวมไปถึงการแบ่งปันแบบอย่างการปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพื่อที่จะได้นำมาร่วมกันใช้พัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน เอื้อประโยชน์ในกิจกรรมการแลกเปลี่ยนและเคลื่อนย้ายนักศึกษา ระหว่างภูมิภาค และรวมไปถึงทรัพยากรทางการศึกษาอื่นๆ เช่นกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่ายุโรปในปัจจุบันเล็งเห็นว่า ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของยุโรปเกิดจากการความแข็งแกร่งในการสร้างสังคมฐานความรู้ ซึ่งบทบาทของภาคการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคการอุดมศึกษาจึงเป็นประเด็นหลัก

ปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ในการสร้างงานและความแข็งแกร่งมิใช่แค่เพียงการสร้างระบบเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของการผลิตเท่านั้น แต่การสร้าง ความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน เกิดจากการลงทุนในการพัฒนาองค์ความรู้และการศึกษา นี่คือการที่มาจาก “ยุโรปแห่งความรู้” (Europe of Knowledge) ซึ่งเกิดจากการร่วมมือกันพัฒนาการศึกษาทั้งในเชิงโครงสร้าง องค์ความรู้ และการแปรสภาพ การศึกษาให้เป็นสินค้าและบริการเพื่อแข่งขันกับตัวแสดงอื่นๆ ในโลก รวมไปถึง การมองว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในโลกปัจจุบัน คือ ฐานของการแข่งขันทาง เศรษฐกิจคือ สังคมฐานความรู้ (Knowledge-Based Society) ไม่ใช่สังคม ฐานการผลิต (Manufacture-Based Society) เช่นในอดีต

3.1 จุดเริ่มต้นกระบวนการโบโลญญา

หากจะลำดับเหตุการณ์ การถือกำเนิดขึ้นของกระบวนการโบโลญญา ในยุโรป อาจจะแบ่งได้เป็น 3 ระยะเวลาหลักๆ ได้แก่ ระยะเวลาก่อรูป (1998-1999) ระยะเวลาปร่าง (1999-2009) และการก่อตั้งเขตการอุดมศึกษายุโรป (European Higher Education Area – EHEA, 2010)

3.1.1 **ระยะก่อรูป (ค.ศ. 1998 – 1999)** เริ่มต้นจากการประกาศปฏิญญาซอร์บอนน์ (Sorbonne Declaration) ในปี ค.ศ. 1998 โดยถือเป็นการเจรจาในเรื่องกระบวนการโบโลญญาครั้งแรกที่เริ่มขึ้นที่เมืองซอร์บอนน์ ประเทศฝรั่งเศส โดยรัฐมนตรีศึกษาของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และอังกฤษ ได้ลงนามร่วมกันในปี ค.ศ. 1998 ที่จะร่วมมือกันหาทางนำยุโรปไปสู่การบูรณาการทางด้านการศึกษา ความพยายามดังกล่าวถือเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาการอุดมศึกษาของยุโรป เนื่องจากเดิม ประเด็นด้านการศึกษามักจะถูกผลักดันให้เป็นเรื่องของนักวิชาการมากกว่าผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจ ประเทศทั้งสี่ เล็งเห็นถึงระบบอุดมศึกษาในยุโรปที่มีความแตกต่างกันมากในเรื่องโครงสร้างและการจัดการ การที่ทั้งสี่เป็นผู้เริ่มต้นเป็นการจุดประกายความสำคัญของการสร้างการบูรณาการเพื่อการพัฒนาการศึกษาอย่างยั่งยืน ทำให้ประเทศอื่นๆ เริ่มต้นตัวกันมากขึ้น ในปีต่อมาการประกาศปฏิญญาโบโลญญา (Bologna Declaration) ในปี ค.ศ. 1999 ถือเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้าง “ยุโรปแห่งความรู้” (European of Knowledge) และเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ประเทศในยุโรป 29 ประเทศ ร่วมลงนามในปฏิญญาโบโลญญา

หัวใจความสำคัญของกระบวนการโบโลญญา ก็คือ ความพยายามที่จะสร้างเขตการอุดมศึกษายุโรป (European Higher Education Area) ภายใน ปี ค.ศ. 2010 โดยปัจจุบันมีประเทศที่เข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้กว่า 40 ประเทศ กระบวนการนี้เป็นความพยายามที่จะตอบปัญหาสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเจริญเติบโตและความหลากหลายในระบบการอุดมศึกษาของยุโรป ปัญหาในเรื่องการหางานของนักศึกษา ความขาดแคลนในบางสาขาวิชา และการพัฒนาการอุดมศึกษาของยุโรปให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก จุดเปลี่ยนของระบบการอุดมศึกษายุโรป คือ การสร้างกระบวนการที่เอื้อให้เกิดปรากฏการณ์ดังต่อไปนี้⁴

⁴ UK HE Europe Unit. *Guide to the Bologna Process*, London: UK HE Europe Unit. 2005. pp. 19-41. and UK HE Europe Unit. *Guide to the Bologna Process*, London: UK HE Europe Unit. 2006. pp. 14-36.

ก) กระบวนการที่ยึดความสมัครใจเป็นหลักในการเข้าร่วมของประเทศสมาชิก ในการปฏิรูประบบการศึกษาภายในประเทศด้วยตัวเอง เพื่อที่จะสร้างรูปแบบที่มีจุดร่วมใกล้เคียงกัน (Convergence) ของการอุดมศึกษาในระดับภูมิภาคแต่กระบวนการโบโลญญา

ข) กระบวนการโบโลญญามีได้มุ่งเน้นมิใช่กระบวนการปฏิรูปที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือการกำหนดมาตรฐานให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตาม (Standardization or Uniformisation) ของการอุดมศึกษาในยุโรป

ค) กระบวนการโบโลญญามีจุดประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนในการสร้างเขตการอุดมศึกษายุโรป เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและการเคลื่อนย้ายประชากร เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับภูมิภาคยุโรป

3.1.2 ระยะเวลาสร้าง (ค.ศ. 1999 – ค.ศ. 2010) จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวนี้ นำไปสู่การร่วมพูดคุยและกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการของประเทศสมาชิก ผ่านการกำหนดแนวทางปฏิบัติ (Action Lines) เรื่อยมาเป็นระยะๆ โดยทันทีที่มีการลงนามในปฏิญญาโบโลญญา ประเทศสมาชิกได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหลักๆ 4 ประการ ได้แก่

ก) การพัฒนาระบบการประสาทปริญญา ที่มหาวิทยาลัยทั่วยุโรปสามารถเปรียบเทียบกันได้และก่อให้เกิดความเข้าใจได้ทั่วถึง (Degree comparability) เพื่อง่ายต่อการศึกษาต่อและการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจ ทั้งนี้รวมถึงการพัฒนาระบบการออกเอกสารประกอบใบปริญญา (Degree Supplement) ซึ่งจะทำให้รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของปริญญานั้น เข้าใจได้ง่ายมากขึ้น

ข) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการอุดมศึกษาให้เป็น 2 ระบบ (Degree Structure) คือ ปริญญาบัณฑิตและมหาบัณฑิต โดยนักศึกษาในยุโรปจะสามารถก้าวเข้าสู่ชั้นมหาบัณฑิตได้ต่อเมื่อใช้เวลาอยู่ในชั้นปริญญาบัณฑิตไม่น้อยกว่า 3 ปี ชั้นมหาบัณฑิตควรประกอบไปด้วยการศึกษาในระดับปริญญาโทและเอกตามลำดับ

ค) การพัฒนาระบบการถ่ายโอนหน่วยกิตและคุณวุฒิการศึกษา (Degree Qualification) เพื่อกระตุ้นการเคลื่อนย้ายของนักศึกษาในระดับ

สถาบันอุดมศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ง่ายดายขึ้น การพัฒนาหน่วยกิตดังกล่าวครอบคลุมไปถึงกิจกรรมทางการศึกษาในรูปแบบการศึกษาลดข้อผิดพลาดด้วยการพัฒนากรอบคุณวุฒิการศึกษาจะทำทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค

ง) การสนับสนุนการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา (Mobility) โดยมุ่งเน้นที่การกำจัดอุปสรรคทางโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาในยุโรปให้หมดไป

จ) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) เพื่อสร้างและพัฒนาวิธีการในการประกันคุณภาพ และเป็นหลักอ้างอิงให้กับประเทศและสถาบันอุดมศึกษาในยุโรป

ฉ) การให้ความสำคัญกับแง่มุมด้าน “ความเป็นยุโรป” (European-ness) ในหลักสูตรการศึกษา และความร่วมมือด้านการวิจัยและกิจกรรมทางการอุดมศึกษาอื่นๆ

แนวทางการปฏิบัติที่ไม่ได้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย แต่เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดกรอบความเข้าใจร่วมกัน ได้มีการพัฒนาและเพิ่มเติมเป็นระยะในทุกช่วงการประชุมที่กำหนดให้มีทุกๆ 2 ปี ดังเช่น การประชุมในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติม (Prague Action Lines) ได้แก่

ก) การสนับสนุนการศึกษาลดข้อผิดพลาด (Lifelong Learning) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกระดับสามารถกลับเข้ามายังภาคการอุดมศึกษาได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมและเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย

ข) การดึงเอาตัวแสดงสำคัญ คือ สถาบันอุดมศึกษาและนักเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาในแต่ละประเทศ (HEIs as The Main Actor) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กระบวนการโบโลญญาเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นและดำเนินไปด้วยความสมัครใจและเป็นกระบวนการที่ขับเคลื่อนไปได้โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษา ประชาชน และนักเรียน ดังนั้นในข้อนี้ คือ การให้ความสำคัญกับภาคสังคม และการดึงเอาภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทั้งหมด

ค) การสร้างจุดดึงดูดของเขตการศึกษาของยุโรป (European Attractiveness) โดยการเปิดภูมิภาคเพื่อตอบรับกับความต้องการของนักเรียนที่จะเดินทางเข้ามาในยุโรป ทางหนึ่งคือการเพิ่มจำนวนทุนการศึกษา และการสนับสนุนความร่วมมือกับประเทศหรือภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก

ในระยะต่อมา การประชุมร่วมกันที่เมืองเบอร์ลิน (Berlin 2003) เบอร์เกน (Bergen 2005) และลอนดอน (London 2007) ถือว่าเป็นช่วงสุดท้ายของการกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันเพื่อนำไปสู่การสร้างเขตการอุดมศึกษาร่วมยุโรป ซึ่งแนวทางสำคัญเพิ่มเติมที่เป็นรากฐานของเขตการศึกษาร่วมยุโรป ประกอบไปด้วย

ก) การสนับสนุนให้เขตการอุดมศึกษาร่วมมีความเชื่อมโยงกับเขตการวิจัยร่วมยุโรป (European Research Area) ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานในการสร้างสังคมฐานความรู้แห่งยุโรป โดยทั้งนี้จะเป็นการผสมผสานพลังร่วม (Synergy) ระหว่างทั้งสองเขตการศึกษาและเขตการวิจัย รวมทั้งจะก่อให้เกิดความเกี่ยวเนื่องระหว่างการวิจัยและการเรียนการสอนปกติในสถาบันอุดมศึกษาให้มากขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการเพิ่มเงินทุนในการสนับสนุนการวิจัยและการสนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและนักวิจัยในระดับปริญญาเอกเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ทำให้โครงสร้างการอุดมศึกษาของยุโรปทั้งหมดแบ่งเป็นสามชั้นอย่างเห็นได้ชัด คือ ปริญญาบัณฑิต มหาบัณฑิต และดุษฎีบัณฑิต และในการประชุมที่เบอร์ลินนี้ ที่ประชุมได้กำหนดลำดับความสำคัญในการพัฒนาระบบปริญญาที่เปรียบเทียบกันได้ การประกันคุณภาพ และการพัฒนาระบบถ่ายโอนหน่วยกิต รวมไปถึงการสร้างกรอบมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษาที่เป็นรูปธรรม

ข) ในการประชุมที่เบอร์เกน ประเทศนอร์เวย์ ที่ประชุมเร่งให้เกิดความคืบหน้าในประเด็นที่เกี่ยวกับการนำเอาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประกันคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปปรับใช้ ซึ่งกรอบการประกันคุณภาพได้มีการพัฒนาให้แล้วเสร็จโดย European National Qualification Agency (ENQA) เพื่อนำไปเป็นตัวแบบในการปรับปรุงและพัฒนากรอบมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษาของแต่ละประเทศ (National Qualification Framework) ทั้งนี้ ยังรวมไปถึงการสร้างระบบการรับรองและให้ปริญญาร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ

ปริญญาเอก การสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาสร้างความยืดหยุ่นในการศึกษา โดยเฉพาะการรับรองการศึกษาที่ก่อนหน้านี้จะมาทำการศึกษาต่อในประเทศอื่นๆ ปร่วมๆ ไปกับการติดตามจำนวนนักศึกษาที่เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศและสนับสนุนให้มีมากขึ้น

ค) ในการประชุมครั้งสุดท้ายก่อนการก่อตั้งเขตการอุดมศึกษาร่วมยุโรป ในปี ค.ศ. 2009 ที่กรุงลอนดอนประเทศสหราชอาณาจักร นั้น ได้มีการประเมินความคืบหน้าการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 และที่ประชุมได้มุ่งเน้นความสำคัญของการพัฒนาเขตการอุดมศึกษาแห่งยุโรปให้เข้ากับบริบทโลก (The European Higher Education Area in a Global Setting) รวมไปถึงการมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ในประเด็นสำคัญ คือ การพัฒนาระบบข้อมูลด้านการอุดมศึกษา การสร้างแรงดึงดูดและความสามารถในการแข่งขันของเขตการอุดมศึกษาร่วมยุโรป รวมไปถึงการสนับสนุนระบบการรับรองวิทยฐานะและความร่วมมือทางด้านนโยบายด้านการศึกษา เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและความเกี่ยวเนื่องกับการทำงานในตลาดยุโรป ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การศึกษาตลอดชีวิตของยุโรป (Lifelong Learning Plan: 2007-2013) นั้นเอง⁵

3.1.3 การก่อตั้งเขตการอุดมศึกษาร่วมยุโรป (European Higher Education Area – EHEA, 2010)

เขตการอุดมศึกษาร่วมยุโรปได้ก่อตั้งเป็นรูปร่างขึ้น ในปี ค.ศ. 2009 โดยได้มีการต่อยอดถึงพันธกิจที่สำคัญในทศวรรษหน้า คือ การมุ่งเน้นการบูรณาการด้านสังคม ด้านการศึกษาตลอดชีวิต การจ้างงาน การให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง การเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา การทำวิจัย และผลิตนวัตกรรมร่วม เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า การรอบการสร้างกระบวนการบูรณาการ

⁵ European Commission. *The European Higher Education Area – Achieving the Goals, Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*. 2005. pp. 2-6 and EHEA. *European Higher Education in a Global Setting: a Strategy for the External Dimension of the Bologna Process*, n.d. pp. 2-4.

ด้านการอุดมศึกษาของยุโรปได้สำเร็จลุล่วงลง และยุโรปได้ก้าวสู่หน้าบทใหม่ด้านความร่วมมือในด้านอุดมศึกษา ความสำเร็จของกระบวนการโบลอยญาและการก่อเกิดของเขตการอุดมศึกษาร่วมยุโรปนี้ ได้ก่อให้เกิดความท้าทายใหม่ในเชิงของการนำไปปฏิบัติ (Operationalization Phase) ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปยุโรปและนำยุโรปกลับไปสู่สถานะของตัวแสดงหลักทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืน ผ่านการสร้างระบบการอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ การผลิตนักศึกษาที่มีทักษะในการทำงานเป็นเลิศ และการเคลื่อนย้ายนักศึกษาให้เพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบัน การดำเนินการในรูปแบบของกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultative Process) ยังคงดำเนินต่อไป ภายใต้รูปแบบของการจัดประชุมเชิงนโยบาย (Policy Forum) ซึ่งจะได้มีการกำหนดกลุ่มงานเร่งด่วน เพื่อการพัฒนาความร่วมมือด้านการอุดมศึกษาที่ยั่งยืนสำหรับภูมิภาคในอนาคต

ผลของกระบวนการโบลอยญากับการปฏิรูปและการบูรณาการทางด้านอุดมศึกษาของยุโรป

1. ประเด็นหลักของกระบวนการโบลอยญา

1.1 การใช้ภาคอุดมศึกษาเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างงาน

หัวใจสำคัญของกระบวนการโบลอยญา คือ การใช้การอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมที่มีความหลากหลายของยุโรป ในขณะเดียวกันก็มีจุดมุ่งหมายในการใช้ภาคอุดมศึกษาเป็นตัวจักรสำคัญในการสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้กับยุโรป ทั้งนี้ ผลลัพธ์สำคัญในเชิงนโยบาย คือ การสร้างและพัฒนาทรัพยากรหรือทุนมนุษย์ในภูมิภาคให้มีศักยภาพในการแข่งขัน ให้มีการเคลื่อนย้าย (Mobility) มากพอที่จะก่อให้เกิดการหลอมรวมและความเข้าใจในบริบทต่างๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การสร้างทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ภายใต้เงื่อนไขของโครงสร้างการอุดมศึกษาที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเคลื่อนย้ายทางการศึกษา อันจะเป็นฐานที่นำไปสู่การหมุนเวียนทรัพยากรมนุษย์ในภาคเศรษฐกิจได้อย่าง

ไว้รอยต่อ เช่น การพัฒนาระบบการเปรียบเทียบคุณวุฒิทางการศึกษาที่เป็นรูปธรรม (Degree Comparability) นอกจากจะช่วยขจัดปัญหาในการแลกเปลี่ยนนักศึกษา หรือการศึกษาต่อระหว่างประเทศต่างๆ แล้ว ยังจะนำไปสู่การจ้างงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยผู้จ้างงานจะมีความมั่นใจมากยิ่งขึ้นในวุฒิและปริญญาที่ได้รับการประกาศจากประเทศสมาชิกในภูมิภาค โดยสรุป กระบวนการโบโลญญาและการบูรณาการด้านการอุดมศึกษาของยุโรป มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ให้เหมาะสมกับตลาดแรงงาน การเตรียมความพร้อมของบุคลากรและทุนมนุษย์ให้เหมาะสมกับการเป็นประเทศประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยใหม่ และการพัฒนาสังคมฐานความรู้ของยุโรปเพื่อเพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขันของยุโรปในอนาคต⁶

1.2 การเพิ่มโอกาสในการศึกษา (เนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ประชากร)

ปรัชญาและจุดมุ่งหมายหลักประการหนึ่งของกระบวนการโบโลญญา คือ การตอบสนองปัญหาความต้องการทางการศึกษาของประชากรในยุโรป ประเด็นสำคัญ คือ การสร้างความเท่าเทียมกันและการเปิดกว้างทางการศึกษา แม้ยุโรปจะมีปัญหาในเรื่องความแตกต่างทางการศึกษาน้อยกว่าภูมิภาคอื่น แต่การสร้างความเท่าเทียมกันและการเปิดโอกาสทางการศึกษา มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือประเทศสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป หรือในประเทศที่เป็นอดีตสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก ยังมีความจำเป็นอยู่มากเพื่อให้นักศึกษาและประชาชนในประเทศเหล่านี้ ได้รับประโยชน์อันเกิดจากนวัตกรรมและนโยบายทางการศึกษาเท่าเทียมกับประเทศอดีตสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป มาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่นำมาใช้ในกระบวนการโบโลญญา และมีส่วนเกี่ยวข้องในการตอบสนองและแก้ไขในประเด็นทางด้านความเท่าเทียมกันและโอกาสทางการศึกษา ได้แก่ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายนักศึกษา การสร้างระบบการเปรียบเทียบ

⁶ Huag, G. and Christian Tauch. *Towards the European Higher Education Area: Survey of Main Reforms from Bologna to Prague*. n.d. p. 9.

ปริญญา การใช้ระบบการศึกษา 3 ระดับ (บัณฑิตศึกษา มหาบัณฑิต และดุษฎีบัณฑิต) การพัฒนาระบบการถ่ายโอนหน่วยกิตและการศึกษาตลอดชีวิต เป็นต้น

สิ่งที่สำคัญในการทำความเข้าใจกระบวนการโบลินญา ก็คือ การใช้มุมมองที่เรียกว่า มุมมองแบบองค์รวม (Holistic Approach) ในการเข้ามาแก้ไขประเด็นปัญหา โดยเชื่อว่าทุกมาตรการมีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันในลักษณะไขว้ไปมา ดังนั้น หากจะเริ่มมองกระบวนการนี้โดยแยกเป็นมาตรการเดี่ยวๆ แล้ว จะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่ากับการดำเนินมาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นไปพร้อมๆ กัน ตัวอย่างเช่น การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาอีกนัยหนึ่ง การสร้างโอกาสและความเท่าเทียมกันทางการศึกษาให้กับประเทศเกิดใหม่และประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าประเทศอดีต กลุ่มผู้ก่อตั้งประชาคมยุโรป มาตรการที่นำมาใช้ได้ตรงจุดที่สุด คือ การสนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายนักศึกษา ซึ่งทำโดยผ่านโปรแกรมแลกเปลี่ยนนักศึกษาต่างๆ ทั้งในระบบปกติ ในระบบการศึกษาตลอดชีพ และการฝึกฝนทักษะอาชีพกับภาคเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรม

ในการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยน และการเคลื่อนย้ายนักศึกษา มาตรการสำคัญที่ตามมา คือ การสร้างระบบที่ทำให้ปริญญาที่นิสิตนักศึกษาได้รับ สามารถที่จะนำมาเปรียบเทียบและเข้าใจได้ง่ายสำหรับสถาบันการศึกษาภายนอกประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันการศึกษาที่จะรับนักศึกษาทั้งในโครงการแลกเปลี่ยนและในกรณีการศึกษาต่อในขั้นที่สูงขึ้นไปสามารถประสบผลได้ สำหรับการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษายังจะต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบโครงสร้างการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกัน เพื่อสะดวกสำหรับนักศึกษาในการศึกษาต่อขั้นต่อไปในประเทศอื่นโดยไม่ต้องเรียนซ้ำ หรือสำหรับนักศึกษาที่ต้องการจะไปศึกษาในช่วงสั้นๆ ในประเทศอื่น ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2000 ยุโรปมีระบบการศึกษาที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ในสหราชอาณาจักร มีการเรียนการสอนปริญญาบัณฑิต 3 ปี มหาบัณฑิต 1 ปี และดุษฎีบัณฑิต ใช้ระยะเวลาประมาณ 3-5 ปี ในขณะที่บางประเทศในภาคพื้นทวีป เช่น ประเทศเยอรมนี มีระบบอุดมศึกษาแบบชั้นเดียว คือ แบ่งเป็นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ โดยการเรียนการสอนในระดับ

อุดมศึกษาทั้งสามสาขาใช้เวลา 4-6 ปี ข้อจำกัดของระบบการศึกษาดังกล่าวคือ ยาวนาน และไม่เอื้อต่อการศึกษาต่อของนักศึกษาจากชาติอื่น ภายหลังจากการเข้าร่วมในกระบวนการโบโลญญา การปรับเปลี่ยนเป็น 3 ลำดับชั้น ทำให้การแลกเปลี่ยนและการศึกษาต่อทำได้ง่ายขึ้น

หากหันมาวิเคราะห์กระบวนการแลกเปลี่ยนนักศึกษาจะพบว่า การแลกเปลี่ยนนักศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย หากมาตรการในการพัฒนาระบบการถ่ายโอนหน่วยกิตไม่เกิดขึ้น อันที่จริงยุโรปค่อนข้างจะได้เปรียบเนื่องจากระบบการถ่ายโอนหน่วยกิตของยุโรป มีการนำมาใช้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ผ่านโครงการอีรัสมุส (Erasmus) ภายใต้อะบบการโบโลญญา ยุโรปพยายามพัฒนาระบบที่มีอยู่ดั้งเดิมให้กลายเป็นระบบการถ่ายโอนหน่วยกิตของภูมิภาค (European Credit Transfer System - ECTS) เพื่อจุดประสงค์ในด้านอื่น นอกเหนือไปจากการเคลื่อนย้ายนักศึกษา คือ ประโยชน์ในด้านการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา การสร้างความยืดหยุ่นในระบบการอุดมศึกษา ทั้งในภาคปกติและการศึกษาตลอดชีวิต

ท้ายสุด การศึกษาตลอดชีวิตเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มปริมาณและเพิ่มโอกาสการเคลื่อนย้ายนักศึกษา นอกจากโครงการหลักๆ ซึ่งเคยมีมาในช่วงปี ค.ศ. 1980 ภายใต้อำนาจของโครงการ โซเครตีส (Socrates) ตั้งแต่การประชุมรัฐสภายุโรป ในปี ค.ศ. 2006 ยุโรปจะได้พัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้นโดยการนำเอาแผนการศึกษาตลอดชีพ ค.ศ. 2007-2013 (LLP 2007-2013) เข้ามากระตุ้นการเคลื่อนย้ายนักศึกษา โดยลักษณะสำคัญของโครงการนี้จะมุ่งเน้นความเชื่อมโยงของการศึกษาตั้งแต่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา อาชีวศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ให้มีความสอดคล้องในกรอบที่เอื้อประโยชน์ต่อกันมากขึ้น⁷

⁷ David Crosier, Lewis Purser & Hanne Smidt. *Trend V: Universities Shaping the Higher Education Area*. 2005. pp. 36.

1.3 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ อุดมศึกษา

การสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาและนักศึกษาเข้ามามีส่วนร่วม ในฐานะตัวจักรสำคัญในการพัฒนาระบบการอุดมศึกษาของยุโรป นับเป็น อีกรูปแบบหนึ่งที่สำคัญและเป็นหนึ่งในมาตรการหลายๆ อย่างในการปฏิรูปการ ศึกษาของยุโรป ความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษา และนักศึกษา เป็นตัวอย่างหนึ่งของการยอมรับของสหภาพยุโรปต่อกระแส โลกาภิวัตน์ที่เรียกร้องให้รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวเองในการจัดการเกี่ยวกับ ประเด็นด้านการอุดมศึกษา กระบวนการโบลอยญา เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็น ว่า กระบวนการในระดับระหว่างรัฐเช่นนี้ แม้จะได้รับการผลักดันเริ่มต้นโดยรัฐ ผ่านกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอุดมศึกษา ตัวแสดง ที่สำคัญที่สุดในการผลักดันให้กระบวนการปฏิรูปและการก่อตั้งเขตการศึกษาแห่ง ยุโรปให้เดินไปได้ คือ สถาบันอุดมศึกษา (Higher Education Institutions)

สิ่งที่รัฐต่างๆ ในยุโรปพยายามจะชี้ให้เห็นความสำคัญ คือ การ ผลักดันการปฏิรูปทางการอุดมศึกษา โดยมองว่ากระบวนการโบลอยญานี้จะ สำเร็จได้ ต่อเมื่อทัศนคติของสถาบันการศึกษาในยุโรปเองมีการเปลี่ยนแปลงไป ในทางที่สอดคล้องกัน ประเด็นดังกล่าว ในทางปฏิบัติ คือ การที่สถาบันการศึกษา เริ่มมองว่าการปฏิรูปภายใต้กระบวนการโบลอยญา เป็นแนวปฏิบัติเพื่อประโยชน์ ระยะยาวของสถาบันการศึกษาและมีใช่เป็นเพียงแค่การปฏิรูปที่พอมาน รวมทั้ง ความสัมพันธ์ของรัฐกับสถาบันการศึกษาเองก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้วย โดย รัฐส่วนใหญ่ในยุโรปยอมที่จะลดบทบาทในการควบคุมสถาบันการศึกษาลง โดยแลกกับการที่จะให้สถาบันการศึกษามีความเป็นเอกเทศมากขึ้น ทั้งในด้าน การบริหาร การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบภายใน อันจะนำไปสู่การริเริ่มปฏิบัติ ตามข้อเสนอแนะและกรอบเกณฑ์ต่างๆ ที่เสนอในกระบวนการโบลอยญา

นอกจากนี้ สถาบันการศึกษาในยุโรปเองก็ได้รับการสนับสนุน เต็มที่จากรัฐที่จะปรับเปลี่ยนระบบให้มุ่งเน้นที่ "ตัวผู้เรียน" มากกว่า "ตัวผู้สอน" โดยการให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ แปรเปลี่ยนไประหว่างสถาบันการศึกษาและนักเรียน ที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

โดยจะเห็นได้ว่า นักเรียนในสถาบันการศึกษาของยุโรปสามารถจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบ ระยะเวลา และสถานที่ในการศึกษาได้ด้วยตัวเอง โดยอาจจะใช้เวลาไปศึกษาหาความรู้ในมหาวิทยาลัยอื่น ในประเทศอื่น เพื่อเก็บหน่วยกิตได้ตามความสมัครใจและความสนใจของแต่ละบุคคล โดยที่โครงสร้างของระบบการแลกเปลี่ยนนักศึกษาที่มีการพัฒนาภายใต้กรอบกระบวนการโบโลญญาจะเอื้อให้นักศึกษาสามารถกำหนดทิศทางและองค์ประกอบทางการศึกษาของตนเองตามที่กล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ยังมุ่งที่จะพัฒนาระบบการบริการนักเรียนให้มีประสิทธิภาพทั้งในเรื่องหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างปริญญา การใช้อำนวยความสะดวกทางด้านภาษาต่างชาติ เป็นต้น

นอกจากในเรื่องเนื้อหาการเรียนการสอน บทบาทที่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งของนักศึกษา คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนระบบการศึกษาให้มุ่งเน้นที่ “ตัวผู้เรียน” (Student-Centred) สถาบันการศึกษาในยุโรปหลายแห่งได้มีการนำเอานักเรียนโดยผ่านสหภาพนักเรียน เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบันการศึกษา ทั้งในระดับภาควิชาและในระดับสถาบัน อังกฤษเป็นตัวอย่างสำคัญของการเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้

1.4 การประกันคุณภาพการอุดมศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นประเด็นต่อเนื่องอีกประเด็นหนึ่งในกระบวนการโบโลญญา โดยมีการพัฒนาอยู่บนฐานคิดที่ว่า การมุ่งเน้นที่จะสร้างเขตการศึกษาแห่งยุโรปที่มีประสิทธิภาพนั้น สิ่งที่จะดึงดูดนักศึกษาและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของสถาบันการศึกษาในภูมิภาค คือ คุณภาพทางการศึกษา (Quality of Education) ดังนั้น การสร้างระบบการประกันคุณภาพจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง แนวทางที่เกี่ยวกับเรื่องการประกันคุณภาพนั้นในยุโรปรวมไปถึงประเทศต่างๆ ในหลายๆ ภูมิภาค มีองค์ประกอบร่วมกันดังต่อไปนี้^๖

^๖ European National Qualification Agency, *Statement of the European Network of Quality Assurance in Higher Education (ENQA) to the Conference of European Ministers of Education in Berlin*, 2003, pp. 6-8.

ก) บทบาทในการทำหน้าที่ประกันคุณภาพตกมาอยู่ในมือของสถาบันการศึกษา ในประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่กล่าวมาข้างต้นในเรื่องการเพิ่มบทบาทของสถาบันการศึกษาในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของยุโรป ในประเด็นเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษานั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายการศึกษาประการหนึ่งของภูมิภาค เนื่องจากประเพณีในยุโรปนั้น “รัฐ” จะเข้าไปควบคุมระบบการประกันคุณภาพค่อนข้างมาก และส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นจะมีน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบภาคพื้นทวีป การถ่ายโอนความรับผิดชอบเรื่องการประกันคุณภาพภายในให้อยู่กับสถาบันการศึกษา แม้จะทำให้รูปแบบการประกันคุณภาพภายใน (Internal Quality Assurance) มีความแตกต่างกันไปในแต่ละที่ แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นจุดมุ่งหมายเหมือนกัน คือ การมุ่งเน้นที่สร้าง “วัฒนธรรมเรื่องคุณภาพภายใน” ซึ่งในการนี้จำเป็นที่จะต้องดึงเอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ในภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ข) การส่งเสริมให้มีหน่วยงานประกันคุณภาพภายนอก (External Quality Assurance Agencies) มากขึ้น ในส่วนนี้เป็นข้อเรียกร้องจากภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมที่จะให้รัฐลดบทบาทในการทำหน้าที่ประกันคุณภาพ และให้มีการสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานประกันคุณภาพภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องการประกันคุณภาพที่ไม่มีอคติและค้ำประกันกับการประกันคุณภาพภายในที่ทำโดยสถาบันการศึกษา ในยุโรป หน่วยงานการประกันคุณภาพนี้มุ่งเน้นให้เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยงานรัฐ และภายใต้กระบวนการโพลีอูญ่านี้จะมีวิธีปฏิบัติในเรื่องขั้นตอนการประกันคุณภาพคล้ายกัน คือ การประเมินผลรายงานจากการประกันคุณภาพภายใน การประเมินภายนอกโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การใช้หน่วยงานที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียทำการเข้าเยี่ยมสถาบันการศึกษา และการกระจายข้อมูลไปยังสาธารณะชน⁹

⁹ Timo Ala-Vahala and Taina Saarinen, *ENQA and the Challenge of the Bologna Process*, 2007, pp. 4-5.

ค) ระบบการประกันคุณภาพผสมผสานระหว่างการประกันหลักสูตรการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพของสถาบัน ในประเด็นนี้คือการสร้างระบบการประกันคุณภาพที่เป็นระบบคู่ขนานสองระบบ ยุโรปปัจจุบันเริ่มหันมาใช้ระบบนี้กันมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในฝรั่งเศสและสวีเดนมักจะใช้ระบบการประกันคุณภาพสถาบันโดยผ่านการประเมินและตรวจจุดจบ ในปัจจุบันได้เพิ่มระบบการประกันคุณภาพภายนอกในด้านหลักสูตรการเรียนเพิ่มขึ้นด้วย หรืออย่างในประเทศเนเธอร์แลนด์ ในอดีตให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพด้านหลักสูตรมากกว่า ปัจจุบันก็ทำการประกันคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาเป็นคู่ขนานควบคู่กันไปด้วย

ง) ระบบการประกันคุณภาพที่เน้นหนักไปทางด้าน "คุณภาพ" มากกว่า "ปริมาณ" ประเด็นนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากในยุโรปเริ่มมีการลงความเห็นกันว่า การใช้ระบบการประกันคุณภาพที่มุ่งเน้นปริมาณ หรือการวิ่งผ่านเกณฑ์การประเมินเชิงปริมาณนั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงคุณภาพแต่อย่างใด ตัวอย่างของการใช้ระบบการรับรองคุณภาพโดยตั้งมาตรฐานเบื้องต้นเป็นตัววัด จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการที่สถาบันพยายามที่จะทำให้สถาบันผ่านการประเมิน ไม่ได้หมายความว่าสถาบันนั้นจะมีการปรับปรุงหรือส่งเสริมคุณภาพของระบบการศึกษาแต่อย่างใด สิ่งที่จะเกิดตามมาคือ วัฒนธรรมที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Compliance Culture) หรือวัฒนธรรมที่ความพยายามของมหาวิทยาลัยจะไปอยู่ที่การทำคะแนนให้ได้มากๆ ตามเกณฑ์ แต่มิใช่การพัฒนาคุณภาพอย่างแท้จริง สถาบันในยุโรปส่วนใหญ่จึงเริ่มหันมาเน้นกระบวนการการประกันคุณภาพที่มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพในการพัฒนาและดำเนินนโยบายการบริหารการศึกษาและกลไกต่างๆ ที่ทำให้เกิดคุณภาพในการพัฒนาสถาบันมากกว่า

จ) การเพิ่มบทบาทของภาคสังคมและสาธารณะในกระบวนการประกันคุณภาพ ดังที่ได้กล่าวมาบ้างแล้วในส่วนของ การเพิ่มบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการอุดมศึกษาของยุโรป ในด้านที่เกี่ยวข้องกับระบบการประกันคุณภาพ เป็นอีกด้านที่สำคัญที่กระบวนการโบลินญาให้ความสำคัญ การเข้ามามีส่วนร่วมของนักเรียนโดย

ผ่านสหภาพนักเรียนนักศึกษา หรือสมาคมผู้จ้างงาน หรือสมาคมศิษย์เก่า และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญยังมีส่วนสำคัญในกระบวนการประเมินคุณภาพในสถาบัน ทั้งในบทบาทของการเป็นผู้ตรวจสอบ (Auditors) ในการประชุมเพื่อประเมินคุณภาพ และในส่วนของความเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมในกระบวนการประกันคุณภาพดังกล่าวนี้ ยังอาจทำได้ในรูปของการใช้การประเมินในห้องเรียนและภายหลังการเรียน กระบวนการดังกล่าวทั้งหมดนี้จะยิ่งมีส่วนสำคัญมากขึ้นหากสถาบันการศึกษามุ่งเน้นในการประเมินคุณภาพหลักสูตร มากกว่าคุณภาพของสถาบัน

2. กระบวนการโบโลญญากับการปฏิรูปการศึกษาในด้านต่างๆ

อาจมองได้ว่ากระบวนการโบโลญญาเป็นกระบวนการหนึ่งอันนำไปสู่การปฏิรูปการอุดมศึกษาในยุโรปอย่างเป็นระบบ เนื่องจากเป้าประสงค์หลักของกระบวนการโบโลญญาในด้านหนึ่ง คือ การเพิ่มบทบาทของสถาบันการศึกษาให้มีบริบททางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง คือ การเพิ่มคุณค่า (Value Added) ของ “ความรู้” ให้ประชาคมเศรษฐกิจและสังคมให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผ่านมา บทบาทของกระบวนการโบโลญญาอันนำไปสู่การปฏิรูปทางด้าน การเรียนการสอน การทำวิจัย และการให้บริการทางด้านการศึกษากับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม สามารถแบ่งออกได้เป็นการปฏิรูปในประเด็นเรื่องการปฏิรูปเชิงเนื้อหาและบทบาทของการอุดมศึกษาในยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วยบทบาทในด้านการเรียนการสอน การวิจัย และการให้บริการด้านการศึกษา

2.1 บทบาทด้านการเรียนการสอน

ในด้านการเรียนการสอน การปฏิรูปในเชิงเนื้อหากระทำโดยผ่านรูปแบบและวิธีการสอน ที่นอกเหนือจากการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้มีความทันสมัย ยังมีการปฏิรูปใหญ่ๆ คือ การให้ความสำคัญกับการเรียนตลอดชีพ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเรียนตลอดชีพภายใต้กระบวนการโบโลญญานี้ มุ่งเน้นที่จะสร้างความหลากหลายให้กับนักศึกษา และนำไปใช้เพื่อทำให้ช่องว่างระหว่างภาคการอุดมศึกษาและภาคเศรษฐกิจแคบลง โดยเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายของทรัพยากรมนุษย์จากภาคเศรษฐกิจกลับมายังภาคการศึกษา

ได้งายขึ้น โครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีพในยุคใหม่ ซึ่งเริ่มระยะแรกในปี ค.ศ. 2007-2013 นี้ มีลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากเดิม คือ เป็นโครงการเรียนรู้แบบบูรณาการ (Integrated Programme) โดยประกอบไปด้วยโปรแกรมย่อยที่เชื่อมโยงกันในทุกลำดับชั้น ตั้งแต่

ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ใช้โครงการ Comenius เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนในยุโรป และมีความร่วมมือในด้านบุคลากรทางด้านการศึกษา ทั้งในด้านการพัฒนาองค์ความรู้ และการพัฒนาวิธีการเรียนการสอน

ระดับการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีการดำเนินการภายใต้โครงการ Erasmus เพื่อเป็นการสานต่อโครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษาที่มีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยในเฟสใหม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มจำนวนนักศึกษาแลกเปลี่ยนให้มีถึง 3 ล้านคน ภายในปี ค.ศ. 2013

ระดับอาชีวศึกษา มีการดำเนินการภายใต้โครงการ Leonardo da Vinci ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะบูรณาการการศึกษา เข้ากับการฝึกทักษะทางวิชาชีพ โปรแกรมนี้มุ่งเน้นด้านวิชาชีพ โดยเฉพาะในการถ่ายโอนความรู้และการพัฒนาความเชี่ยวชาญของสถาบันการศึกษาในยุโรปและองค์กรธุรกิจในภูมิภาค

ระดับการศึกษาผู้ใหญ่ มีการพัฒนาผ่านโครงการ Grundvig เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการยกระดับการศึกษาผู้ใหญ่ให้มีสถานะเดียวกับการศึกษาในระบบปกติ โปรแกรมนี้มุ่งที่เปิดโอกาสให้การศึกษาเข้าถึงในทุกกลุ่มและโดยวิธีการต่างๆ เหมือนกับการศึกษาในระบบปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

โครงการย่อยๆ เหล่านี้ นอกจากจะมีคุณลักษณะจำเพาะของโครงการเองแล้ว ยังมีการเชื่อมประสานระหว่างโครงการด้วยกันเองโดยมุ่งเน้นทางด้าน การผสมผสานในด้านนโยบายทางด้านการศึกษา ภาษา เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารในทุกลำดับชั้นของโครงการ นอกจากนั้น นอกจากการพัฒนาในเชิงเนื้อหาและวิธีการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการศึกษาตลอดชีพแล้ว ยุโรปยังได้ให้ความสำคัญกับขั้นตอนในการสร้างความยืดหยุ่นให้เกิดขึ้นในระบบการศึกษาตลอดชีพ โดยมุ่งเน้นพัฒนาระบบการถ่ายโอนหน่วยกิต โดยการเพิ่ม

การพัฒนาเอกสารประกอบใบปริญญา และกรอบมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษา ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคแล้ว ในส่วนของการประกันคุณภาพนั้น สิ่งที่สำคัญ คือ การสร้างกรอบกว้างๆ เพื่อใช้เป็นหลักในการอ้างอิง และการมุ่งเน้นว่าในกระบวนการการประกันคุณภาพควรประกอบด้วยอะไรบ้าง มากกว่าจะกำหนดว่ากระบวนการดังกล่าวควรทำอย่างไร

2.2 การทำวิจัย

การปฏิรูปในเชิงเนื้อหาที่สำคัญในกระบวนการใบปริญญาในด้านของการทำวิจัย คือ การปรับเปลี่ยนแนวทางการทำวิจัยของยุโรป โดยหันมามุ่งเน้นความเชื่อมโยงระหว่างการทำวิจัยและการเรียนการสอนมากขึ้น ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเขตการอุดมศึกษาและเขตการวิจัยแห่งยุโรป ทั้งนี้ เพื่อสร้างความหลากหลายในเชิงเนื้อหา ให้มีความเป็นพหุสาขาและข้ามสาขา (Multi-Disciplinary and Tran-Disciplinary) มากขึ้น ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงเชิงเนื้อหาดังกล่าวทำโดยมาตรการต่างๆ อาทิเช่น

ก) การทำให้ช่องว่างของมหาวิทยาลัยที่เน้นด้านการสอนและการทำวิจัยมีน้อยลง โดยให้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงวิธีการเรียนการสอนให้เน้นการสร้าง การแสวงหาความรู้ และการนำความรู้ไปใช้ โดยให้มีกิจกรรมทางการศึกษาที่เน้นการสอนและการวิจัยที่สมดุลกัน

ข) การใช้การศึกษาในระดับดุษฎีบัณฑิตเป็นจุดเชื่อมระหว่างการมุ่งเน้นด้านการสอนและการทำวิจัย อีกนัยหนึ่งคือ การมุ่งเน้นให้การศึกษาในระดับดุษฎีบัณฑิตเป็นตัวเชื่อมระหว่างเขตการศึกษาและเขตการวิจัยผ่านการเคลื่อนย้ายนักศึกษาที่เป็นรูปธรรม

ค) การพัฒนาหลักสูตรให้มีความเป็นพหุสาขา กล่าวคือ เนื้อหาหรือประเด็นการทำวิจัยจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาที่ต้องเชื่อมโยงกันในหลายๆ ด้าน รวมทั้งวิธีการในการทำวิจัยเองก็จะต้องมีการมุ่งเน้นให้ผสมผสานการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง นักศึกษา นักวิจัย และภาคส่วนต่างๆ ในยุโรป

นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างการบูรณาการระหว่างภาคการอุดมศึกษาและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในภาคเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรม การสร้างความสำเร็จก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของยุโรปจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ ยุโรปพัฒนาไปพร้อมๆ กันในทุกภาคส่วน การพัฒนาความรู้โดยภาคการศึกษาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไป จำต้องมีความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจในรูปแบบของ "หุ้นส่วน" (Partnership) ทั้งในด้านการศึกษาและการวิจัยมากขึ้น โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ อาทิ การทำวิจัยร่วม การถ่ายโอนความรู้และเทคโนโลยี การแบ่งปันความรู้ที่ได้จากผลการวิจัย การแบ่งปันประโยชน์ในเรื่องของลิขสิทธิ์ และการร่วมมือกันในการจัดการ การลงทุนทางการศึกษา การพัฒนานวัตกรรมร่วม และการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการอุดมศึกษาให้มีความเป็นธุรกิจ (Entrepreneurial-Mind) มากขึ้น¹⁰

2.3 การให้บริการทางด้านการศึกษากับภาคส่วนอื่นๆ

การให้ความสำคัญกับบทบาทและหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปของการอุดมศึกษาที่ไม่ได้มีเพียงแต่ในเรื่องของการผลิตและกระจายความรู้ แต่ยังรวมไปถึงการให้บริการทางด้านความรู้ที่เกิดจากภาคอุดมศึกษาต่อภาคส่วนอื่นในสังคมด้วย ในการนี้สถาบันการศึกษาจะมีบทบาทสำคัญมาก ในการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางการศึกษาและโปรแกรมการศึกษาให้เอื้อต่อการแบ่งปันและความร่วมมือทางการศึกษา ทั้งกับสถาบันการศึกษาอื่นๆ ในยุโรปและภาคส่วนอื่นๆ การให้บริการทางด้านความรู้สามารถเกิดขึ้นได้ในรูปของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนและการวิจัย มีการส่งเสริมภายใต้โปรแกรมพิเศษที่ดำเนินควบคู่ไปกับโครงการการศึกษาตลอดชีวิต โครงการดังกล่าวนี้ จะมุ่งเน้นที่กลุ่มเป้าหมายที่อาจจะไม่ได้เข้าไปร่วมในโครงการปกติของการศึกษาตลอดชีวิต เช่น

ก) โครงการ Tempus เป็นโครงการที่มุ่งให้เกิดความร่วมมือข้ามชาติของสถาบันการศึกษาในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก รวมไปถึง

¹⁰ Department for Education and Skills, U.K. *Bologna Process: Excellence through Engagement*. 2007. pp. 7-8.

อดีตสหภาพโซเวียตและมองโกเลีย โครงการดังกล่าวมุ่งเน้นในการเสริมสร้าง และปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศเหล่านี้เพื่อให้กระบวนการบูรณาการทางการศึกษาเกิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข) โครงการ Erasmus Mondus เน้นการสนับสนุนการสร้าง ศูนย์แห่งความเป็นเลิศ (Centre of Excellence) ในยุโรป โดยการสนับสนุนความร่วมมือของสถาบันการศึกษาโดยเฉพาะในระดับมหบัณฑิต ทั้งนักศึกษาและนักวิจัยทั้งในและนอกยุโรป โครงการดังกล่าวมีทั้งการให้ทุนการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจในระบบการศึกษาของยุโรปมากขึ้น

ค) โครงการ Jean Monnet เป็นโครงการที่ให้ความสนับสนุนสถาบันการศึกษาและกิจกรรมในสาขาที่เกี่ยวกับการบูรณาการยุโรป

กิจกรรมและโครงการต่างๆ เหล่านี้ นอกจากจะมีเป้าหมายสำคัญ เพื่อสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างสถาบันการศึกษาในยุโรป และระหว่างยุโรปกับประเทศที่สามแล้ว โครงการเหล่านี้ยังมุ่งเน้นที่จะใช้ภาคการอุดมศึกษาเป็นตัวผลักดันให้เกิดการไหลเวียนของทุนมนุษย์ (Brain Circulation) ในสถาบันการศึกษาต่างๆ ทั้งในระดับนักศึกษา เจ้าหน้าที่ และบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งนักวิจัยด้วย ทั้งนี้ในด้านหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะใช้ภาคการอุดมศึกษา และสถาบันการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการกระจายความรู้ไปสู่ประชาคมในภาคส่วนอื่นๆ นอกเหนือจากภาคการอุดมศึกษา และประเทศอื่นๆ นอกเหนือยุโรป

ในส่วนของบริการทางด้านอุดมศึกษา บทบาทของสถาบัน การศึกษายิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความสัมพันธ์ และความร่วมมืออันดีระหว่างภาคอุดมศึกษาและภาคเศรษฐกิจ โดยผ่านการ เรียนการสอนและการทำวิจัย โดยดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการรวมเอาเขตการ ศึกษาและเขตการวิจัยเข้าด้วยกัน นอกจากโปรแกรมต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วที่ มีส่วนส่งเสริมกระบวนการสร้างความร่วมมือทางการศึกษาอย่างเป็นระบบและ ยั่งยืนกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม เช่น โครงการ Erasmus Mondus หรือโครงการ Leonardo da Vinci ประเด็นสำคัญของการพัฒนาการบริการทางการศึกษา

ให้กับสังคม คือ การสร้างมุมมองที่ว่า ภาคอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา จะต้องแบ่งปันความรู้กับภาคส่วนต่างๆ และพยายามสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย¹¹

ภูมิภาคอาเซียนกับการบูรณาการทางการอุดมศึกษา

1. ที่มาของภูมิภาคอาเซียนและความร่วมมือทางการอุดมศึกษา

ในส่วนของภูมิภาคอาเซียน ความร่วมมือทางการบูรณาการทางการศึกษานั้น หากเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ อาจจะดูเหมือนว่ายังมีความล่าช้าอยู่พอสมควร ในภูมิภาคอื่นๆ แม้แต่ในละตินอเมริกาหรือแอฟริกา ได้มีการริเริ่มพูดคุยในเรื่องความเป็นไปได้ในการร่วมมือในระดับชั้นการบูรณาการในหลายๆ รูปแบบ ในละตินอเมริกาและประเทศในกลุ่มแคริบเบียน ได้ริเริ่มที่จะประสานความร่วมมือกับยุโรปในการจัดตั้งพื้นที่การอุดมศึกษาร่วม (Common Space) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างเขตการศึกษาข้ามทวีปนี้ให้สำเร็จภายในปีค.ศ. 2015 จุดมุ่งหมายหลักๆ ก็ไม่ต่างจากกระบวนการโบโลญญามากนัก นั่นคือมุ่งให้มีความร่วมมือทางด้านวิชาการและประสบการณ์ทางการอุดมศึกษา กระบวนการในการสร้างระบบการเปรียบเทียบหลักสูตร การสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษาและนักวิจัย การพัฒนาหลักสูตรร่วม การประกันคุณภาพ และการพิจารณาหาแหล่งเงินทุนร่วม ความร่วมมือดังกล่าวนี้อาจจะมองได้ว่าเป็นภาพกว้างๆ มากกว่ากระบวนการโบโลญญา เนื่องจากเน้นให้ความร่วมมือดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเครือข่ายความร่วมมือที่มีระบบมากขึ้นมากกว่า จะมุ่งพัฒนากลไกที่ลึกซึ้งซับซ้อนเหมือนกระบวนการโบโลญญา

ในทวีปแอฟริกา ความพยายามในการสร้างกระบวนการบูรณาการทางการอุดมศึกษาเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้น โดยริเริ่มโดย สมาคมมหาวิทยาลัยแอฟริกา (Association of African Universities – AAU) โดยมีจุดมุ่งหมาย

¹¹ Sybille Reichert and Christian Tauch. Trend IV: European Universities Implementing Bologna, 2005. pp. 60-66.

คล้ายๆ กับกระบวนการโบโลญญา คือ มุ่งที่จะก่อตั้งเขตการศึกษาแห่งแอฟริกา และกลไกหลักๆ ประกอบด้วย การสร้างวัฒนธรรมทางคุณภาพของแอฟริกา การปฏิรูปหลักสูตรซึ่งตอบสนองต่อตลาดในประเทศและตลาดในระดับภูมิภาค การพัฒนาการเคลื่อนย้ายทรัพยากรทางการศึกษา การพัฒนากรอบความร่วมมือในระดับนโยบายทางการอุดมศึกษาในภูมิภาค การหากลไกในการตอบสนองของกระบวนการโลกาภิวัตน์ หรือกลไกที่จะตอบสนองระบบการค้าเสรีภายใต้ GATS การสร้างกลุ่มทรัพยากรทางการอุดมศึกษาและการวิจัยที่มุ่งเน้นการแอฟริกันศึกษา และท้ายสุด คือ การพัฒนากลไกดึงดูดและความได้เปรียบในการแข่งขันของภูมิภาคนี้¹²

ในส่วนของอาเซียน อาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือทางการอุดมศึกษาในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคี ระหว่างสถาบันอุดมศึกษานั้นมีให้เห็นอยู่มากโดยตลอด อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงกระบวนการบูรณาการทางด้านนโยบายการอุดมศึกษาของประเทศในอาเซียนนั้น ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนแม้ว่าอาเซียนจะค่อนข้างประสบความสำเร็จในการสร้างกระบวนการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ แนวความคิดที่คล้ายๆ จะนำไปสู่กระบวนการบูรณาการทางการอุดมศึกษานั้น ถูกจัดไว้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม ภายใต้เสาหลักด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community) อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน การตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันทางการอุดมศึกษานั้น สร้างคำถามสำคัญให้เกิดขึ้นสำหรับประเทศในภูมิภาคแถบนี้ อาทิเช่น ความร่วมมือที่เป็นไปในลักษณะเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว (One Off) หรือความร่วมมือเฉพาะด้าน (Functional Cooperation) ในกลุ่มย่อยเล็กๆ นั้นเพียงพอหรือไม่ การพัฒนาการอุดมศึกษา โดยแต่ละประเทศในภูมิภาคเลือกที่จะพัฒนาไปในแนวทางที่เห็นควร โดยปราศจากกรอบกว้างๆ ในภูมิภาคที่เปรียบเสมือนแผนที่เดินทาง (Roadmap) นั้นจะยังคงยังประโยชน์สูงสุดให้กับการพัฒนาศักยภาพ

¹² African Union. *Harmonization of Higher Education Programmes in Africa: A Strategy for the African Union*. 2007. pp. 2-3.

ทางด้านอุดมศึกษาให้กับประเทศต่างๆ ได้อย่างไร นอกจากนี้ในขณะที่ภูมิภาคอาเซียนกำลังก้าวเข้าสู่ระยะของการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ภาคส่วนอุดมศึกษาควรจะเข้าไปมีส่วนในการสร้างฐานที่มั่นคงในการพัฒนาและบูรณาการทางเศรษฐกิจอย่างไร และท้ายสุดการพัฒนาคุณภาพทางการอุดมศึกษาแบบเอกเทศหรือแบบไร้ทิศทางเช่นนี้ จะนำไปสู่ความได้เปรียบเรื่องศักยภาพทางการแข่งขันเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นได้อย่างไร

2. กรอบความร่วมมือทางการอุดมศึกษา

ถ้าหันกลับมามองในอาเซียนหรือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจะเห็นได้ว่า การพัฒนากรอบความร่วมมือด้านอุดมศึกษาของภูมิภาคนี้ มีให้เห็นเป็นรูปธรรมในหลากหลายระดับด้วยกัน ประกอบด้วย

2.1 กรอบอาเซียน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในกรอบของอาเซียน การพัฒนาทางการบูรณาการทางด้านการศึกษายังไม่เห็นเด่นชัดนัก ในสองสามปีที่ผ่านมา ความพยายามในการสร้างประชาคมทางสังคมและวัฒนธรรมแห่งอาเซียน ควบคู่ไปกับประชาคมทางความมั่นคงและเศรษฐกิจ ยังทำให้มองว่ามีช่องทางในการพัฒนาการศึกษาภายใต้การพัฒนาประชาคมทางสังคมและวัฒนธรรมแห่งอาเซียน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ปัจจุบันแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการตอบสนองต่อประเด็นการพัฒนาการศึกษาในภูมิภาคและการสร้างกระบวนการบูรณาการทางการอุดมศึกษาภายใต้กรอบของอาเซียนยังไม่เด่นชัด ยกเว้นในประเด็นที่จะสร้างความเป็นภูมิภาคในเชิงวัฒนธรรม (ASEAN Culture) หรือการส่งเสริมความตระหนักรู้ในด้านการสร้าง “ความเป็นอาเซียน” (ASEANness) เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาค

2.2 กรอบองค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAMEO)

สำหรับในกรอบของซีมีโอ ภายใต้กรอบใหญ่ของการประชุมรัฐมนตรีศึกษาธิการแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการประชุมรัฐมนตรีศึกษาอาเซียน (SEAMEC/ASED) การพัฒนาทางการอุดมศึกษามีประเด็นใกล้เคียง

กับกรอบของอาเซียน คือ การให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่อง อัตลักษณ์อาเซียน (ASEAN Identity) การพัฒนาภาษา และความเป็นผู้นำ เป็นเรื่องหลักๆ ที่พยายาม ให้ความสำคัญ ในส่วนอื่นๆ ความร่วมมือจะมุ่งเน้นเฉพาะทางตามโครงสร้าง ขององค์กรและหน่วยงาน เช่น เรื่องสอนภาษา เทคโนโลยี การศึกษาทางไกล เกษตรกรรม โรคเมืองร้อน ฯลฯ และไม่ใช้การมุ่งเน้นที่การสร้างกรอบการบูรณาการ หรือการสร้างแผนที่เส้นทางเพื่อการพัฒนาด้านการอุดมศึกษาโดยเฉพาะ ศูนย์ต่างๆ (Regional Centres) ทั้ง 19 แห่งขององค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ แม้จะได้มีการผสานความร่วมมือเฉพาะทางกับสถาบัน อุดมศึกษา อาชีวศึกษา และสถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วภูมิภาค แต่พันธกิจ เด่นชัดที่จะร่วมผลักดันให้ภาคอุดมศึกษาเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อน การบูรณาการด้านการศึกษาในรูปแบบเดียวกับกระบวนการโบโลญญาฯ ยังไม่มี ความเป็นรูปธรรม

2.3 กรอบบริสเบน (Brisbane Communique)

กรอบข้อตกลงบริสเบน เป็นความพยายามที่จะเลียนแบบ กระบวนการโบโลญญา ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2006 โดยประเทศออสเตรเลีย และเป็นความพยายามหลักในการพัฒนา กรอบความร่วมมือด้านการประกันคุณภาพ การพัฒนากรอบมาตรฐานคุณวุฒิ ทางการศึกษา และการพัฒนามาตรฐานการสอนของบุคลากรทางการศึกษา อย่างไรก็ดี กรอบความร่วมมือบริสเบนยังไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาอันจะนำ ไปสู่ความร่วมมือเพื่อการบูรณาการทางด้านอุดมศึกษาอย่างเต็มขั้น แต่ทั้งนี้ ทั้งนั้นนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เนื่องจากประเทศหลายๆ ประเทศในภูมิภาค เช่นนิวซีแลนด์ และจีน ได้ต่างแสดงความสนใจในการเข้าไปเป็นผู้สังเกตการณ์ ในการประชุมทุกๆ สองปีของกระบวนการโบโลญญา¹³

¹³ Department of Education, Science and Training, Australia. *The Bologna Process and Australia: Next Step*. 2006. p. 6.

2.4 ความร่วมมือระดับเครือข่ายสถาบัน (Institutional Cooperation and Networking)

ความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายหรือความร่วมมือระหว่างสถาบัน เป็นรูปแบบความร่วมมือพื้นฐานในด้านต่างๆ ที่สำคัญ เช่น เครือข่ายมหาวิทยาลัย อาเซียน (ASEAN University Network) สมาคมเครือข่ายมหาวิทยาลัยริมฝั่งแปซิฟิก (Association of Pacific Rim Universities) สมาคมสถาบันการศึกษาชั้นอุดมแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASAIHL) และเครือข่ายต่างๆ ที่มุ่งเน้นเฉพาะทาง อาทิ เครือข่ายทางการประกันคุณภาพแห่งเอเชียแปซิฟิก (APQN) เครือข่ายด้านการประกันคุณภาพแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (AQAN) เครือข่ายในเรื่องการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายนักศึกษาเป็นรูปแบบของความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย (Networking) ซึ่งสอดคล้องคู่ขนานไปกับความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่มีความสนใจในการสร้างความร่วมมือด้านการเรียนการสอนหรือการวิจัยร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบพหุภาคีหรือทวิภาคีที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ยังมิได้มีบทบาทในการวางแผนทางเพื่อส่งเสริมการบูรณาการด้านการอุดมศึกษา ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

3. แนวโน้มและความจำเป็นในการส่งเสริมการบูรณาการทางด้านการอุดมศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในระดับภูมิภาคทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิกนั้น เครือข่ายความร่วมมือในด้านต่างๆ มีอยู่และได้พัฒนาไปพอสมควร อย่างไรก็ตาม เครือข่ายดังกล่าวในบางแขนงยังจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่มหาวิทยาลัยสมาชิกเท่านั้น ประโยชน์ที่ควรจะเกิดขึ้นในระดับภูมิภาคจึงเกิดได้ยาก อีกประการหนึ่ง คือ การสร้างความยั่งยืนในความร่วมมือทางด้านการศึกษานั้น จะเกิดขึ้นมิได้เลย หากกระบวนการที่ก่อให้เกิดความร่วมมือทางนโยบายด้านการอุดมศึกษาในระดับรัฐหรือระหว่างรัฐบาล (Inter-Governmental Initiatives) ไม่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ และตัวแสดงสำคัญอันได้แก่ มหาวิทยาลัย มิได้เล็งเห็นประโยชน์ในระยะยาวของการสร้างศักยภาพ

การแข่งขันทางการอุดมศึกษา โดยใช้กลไกและกรอบในระดับภูมิภาคมาเป็นตัวขับเคลื่อน

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดบางประการที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ยังคงให้ความสำคัญก็คือ ความแตกต่างและความหลากหลาย (Diversity) ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภูมิภาค ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความยากลำบากในขั้นตอนต่างๆ ของการบูรณาการ ดังนั้น การดำเนินการก้าวแรกที่จะไม่ก่อให้เกิดความระแวง หรือไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันในภูมิภาคนี้อาจจะดำเนินการในรูปแบบของการสร้างหรือพัฒนากรอบความร่วมมืออันนำไปสู่กระบวนการบูรณาการเฉพาะทาง (Specific Areas) ในด้านที่สถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านอุดมศึกษาเล็งเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่ได้เกิดขึ้นอยู่อย่างแพร่หลายแล้ว และกรอบกว้างๆ ที่ใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงสามารถพัฒนาขึ้นได้ไม่ยากนัก

ในภูมิภาคนี้ กิจกรรมหรือแนวทางความร่วมมือหลักๆ ที่เห็นได้เด่นชัดคือ ด้านการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) และการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา (Mobility) กรอบกว้างๆ ที่อาจจะสามารถริเริ่มพัฒนาได้ อาจมีรูปแบบดังต่อไปนี้ คือ

3.1 การประกันคุณภาพทางการศึกษา

สามารถพัฒนาจากฐานที่มีอยู่เดิม โดยเครือข่ายที่มีอยู่ในภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นในกรอบของกรอบบริสเบน กรอบของ APQN หรือเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (AUN) ได้มีความพยายามที่จะพัฒนากรอบหรือหลักกว้างๆ ในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพในระดับหนึ่ง ในส่วนของการประกันคุณภาพภายนอก กรอบกว้างๆ ที่พัฒนาขึ้นโดยเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน ก็ได้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายนอกของสถาบันการศึกษาในหมู่มหาวิทยาลัยสมาชิกโดยผู้ประเมินจากทั่วภูมิภาคอาเซียน นับว่าเป็นก้าวแรกที่สำคัญของการร่วมบูรณาการในบางด้าน หากกรอบกว้างๆ ดังกล่าวนี้อาจได้รับการพัฒนาบนรากฐานความร่วมมือนี้และสามารถแพร่ขยายมากขึ้นไปสู่กลุ่มมหาวิทยาลัยอื่นๆ นอกเหนือไปจากมหาวิทยาลัยสมาชิก 26 แห่ง ก็อาจ

จะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนาแนวทางการร่วมมือทางด้านอุดมศึกษา
ด้านหนึ่งที่มีความเป็นรูปธรรมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ประโยชน์ของการพัฒนาเครือข่ายของระบบการประกัน
คุณภาพภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอนุภูมิภาค อีกประการหนึ่งคือ
เนื่องจากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เอง องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการ
ประกันคุณภาพส่วนใหญ่ยังเป็นองค์กรของรัฐเสียมาก หากจะพัฒนาระบบการ
ประกันคุณภาพให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้นในระดับสากล อาจจะต้องสนับสนุนให้
ประเทศต่างๆ มีความร่วมมือกันมากขึ้น โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนและถ่ายโอน
ความรู้ระหว่างประเทศที่มีระบบการประกันคุณภาพภายนอกที่ก้าวหน้า และการ
ร่วมกันแบ่งปันความเข้าใจในเรื่องการประกันคุณภาพ เทคนิค นิยาม และวิธีการ
ต่างๆ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการนำไปสู่การนิยามขั้นตอนและการปฏิบัติ
อันเป็นโครงสร้างที่ใกล้เคียงกันและนำไปสู่การบูรณาการทางการด้านการประกัน
คุณภาพในลำดับต่อไป

3.2 การเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา (Student and Staff Mobility)

เป็นอีกกิจกรรมความร่วมมือพื้นฐานทางการอุดมศึกษาของ
ทุกภูมิภาค และเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่ความร่วมมือทางด้านอื่นๆ ต่อไป การ
เคลื่อนย้ายนักศึกษาอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่ยั่งยืนนั้น ควรจะควบคู่ไป
กับการพัฒนากรอบความร่วมมือในด้านอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาระบบ
การถ่ายโอนหน่วยกิตและระบบการเปรียบเทียบปริญญา สิ่งที่เกิดขึ้นและเป็น
ปัญหาสำคัญในแทบจะทุกภูมิภาคในปัจจุบัน คือ สถาบันการศึกษาจะมีการ
มอบปริญญาที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป การพัฒนาระบบการเทียบ
เทียบปริญญาที่มีประสิทธิภาพและสามารถใช้งานเป็นที่เข้าใจได้ทั่วภูมิภาคจะ
เป็นการส่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายนักศึกษา รวมทั้งการศึกษาต่อในชั้นสูงขึ้น หรือ
แม้กระทั่งการเข้าสู่ตลาดแรงงานทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งเมื่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งมีการ
คาดหวังว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีจะเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

ใน 9 สาขาอาชีพหลักที่มีการยอมรับมาตรฐานวิชาชีพ (MRAs) ในส่วนนี้สามารถทำได้โดยการพัฒนากระบวนการจัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษา (Degree Qualification) ทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาค อันจะเป็นกรอบสำคัญที่ทำให้เกิดความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายนักศึกษา โดยหลักๆ เช่น

ก) การพัฒนาฐานข้อมูลที่ระบุจำนวนของระดับปริญญาที่มีการเปิดการเรียนการสอนในประเทศและในภูมิภาค ซึ่งในการนี้ต้องคำนึงถึงบริบทต่างๆ ในภูมิภาคด้วย

ข) การระบุหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถทางการเรียนรู้

ค) การพัฒนาคำจำกัดความ (Descriptor) ของมาตรฐานคุณวุฒิทางการศึกษาในแต่ละระดับ ซึ่งจะอธิบายที่มาของคุณวุฒิในแต่ละระดับ และระบุกรอบอ้างอิงที่สำคัญในการที่นักเรียนนักศึกษาจะก้าวผ่านจากการศึกษาระดับหนึ่งไปในระดับที่สูงขึ้นได้

ง) การพัฒนาและจัดทำเอกสารประกอบใบปริญญา (Degree Supplement) ซึ่งจะช่วยให้ประเทศหรือสถาบันการศึกษาเจ้าภาพผู้รับนักศึกษาและบุคลากรทางการวิจัย เข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดในปริญญาที่นักศึกษานั้นได้รับได้โดยง่าย เป็นกลไกอีกชิ้นหนึ่งของกระบวนการสร้างระบบการเปรียบเทียบปริญญาที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และยังคงเป็นส่วนประกอบสำคัญในการตัดสินใจจ้างงานของหน่วยงานต่างๆ ทั่วภูมิภาค อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีอย่างแท้จริง องค์ประกอบสำคัญของกลไกดังกล่าวนี้ ได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานระดับระหว่างประเทศมากมายและมีตัวแบบที่หลากหลาย เช่น องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ระบุตัวแบบของเอกสารประกอบปริญญาให้มีข้อมูลเบื้องต้น ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ได้รับปริญญา รายละเอียดเกี่ยวกับปริญญา ระดับของปริญญานั้น รายละเอียดและผลลัพธ์ที่ได้จากปริญญา หน้าที่ของปริญญานั้น สถานะทางวิชาชีพของปริญญา รายละเอียดเพิ่มเติม และรับรองโดยสถาบันใด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การบูรณาการด้านการอุดมศึกษาของยุโรป เป็นบทเรียนที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า การบูรณาการเพื่อนำไปสู่การเป็นประชาคมนั้น จำเป็นต้องใช้เครื่องมือที่เป็นภาคส่วนด้านการศึกษาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุดมศึกษาเป็นตัวนำในการขับเคลื่อน ในขณะที่การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนในปัจจุบันใช้กลไกด้านเศรษฐกิจ คือ **ภาคส่วนเศรษฐกิจ** เป็นตัวนำในการก่อให้เกิดการบูรณาการ ยุโรปกลับให้ความสำคัญกับจุดเริ่มต้นของการสร้าง "ทุนมนุษย์" ที่มีความสามารถและมีศักยภาพที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมที่หลากหลายของยุโรป การดำเนินการตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ผ่านกระบวนการโบลอยญา ที่มุ่งเน้นที่จะให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมด้านการอุดมศึกษา ได้มีการออกแบบเครื่องมือที่จะนำไปสู่การบรรลุผล คือ การสร้างเขตการอุดมศึกษาร่วม โดยการกำหนดแผนการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมและมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปการอุดมศึกษาของยุโรป ให้นั้นการบูรณาการด้านโครงสร้างการเรียนการสอน การให้ปริญญา การกำหนดกรอบมาตรฐานคุณวุฒิการศึกษา กรอบการประกันคุณภาพ และการสนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายของบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนักศึกษา คณาจารย์ และนักวิจัย กรอบความร่วมมือดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนยุโรป ก่อให้เกิดความสำเร็จด้านการศึกษาและวิทยาการ รวมไปถึงผลักดันให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจผ่านการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฐานการศึกษาที่เกิดจากการบูรณาการความร่วมมือร่วมกัน

สำหรับภูมิภาคอาเซียนนั้น ความร่วมมือในภูมิภาคนี้ในความร่วมมือด้านต่างๆ มีอยู่ให้เห็นบ้างแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน กรอบรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรอบความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายหรือในระดับสถาบันทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี แต่ที่สำคัญคือ การนำกลไกต่างๆ เหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งของภาพใหญ่ในการบูรณาการทางด้านอุดมศึกษาในภูมิภาค เพื่อผลประโยชน์ระยะยาวในด้านความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางด้าน

การแข่งขัน ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมและยังไม่ได้รับความสนใจในระดับรัฐหรือระดับระหว่างรัฐมากนัก กิจกรรมด้านการบูรณาการสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ส่วนใหญ่จึงเป็นกิจกรรมที่เน้นการพัฒนากรอบทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนภาคส่วนการอุดมศึกษาดูเหมือนยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวจักรในการขับเคลื่อนการบูรณาการอย่างที่ดีควรจะเป็น

รายการอ้างอิง

- African Union. *Harmonization of Higher Education Programmes in Africa: A Strategy for the African Union*. Addis Ababa: African Union, 2007.
- Ala-Vahala, T. and Sarrinen, T. *ENQA and the Challenge of the Bologna Process*. Paper presented to the 29th Annual EAIR Forum, 26-29 August 2007.
- Crosier, D., Pursur, L. and Smidt, H. *Trend V: Universities Shaping the Higher Education Area*. Brussels: European Union Association, 2005.
- Department for Education and Skills, U.K. *Bologna Process: Excellence through Engagement*. Nottingham: Department for Education and Skills, 2007.
- Department of Education, Science and Training, Australia. *The Bologna Process and Australia: Next Step*. Canberra: Department of Education, Science and Training, 2006.
- European Commission. *Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy Evaluation Document*. Austria: Brussels, 2010.
- _____. *The European Higher Education Area – Achieving the Goals, Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*. Bergen, 19-20 May 2005.
- European Higher Education Area. *European Higher Education in a Global Setting: a Strategy for the External Dimension of the Bologna Process*. Web. <http://www.ehea.info/Uploads/Global%20context/Strategy-for-EHEA-in-global-setting.pdf>. January 17, 2014.

- European National Qualification Agency. *Statement of the European Network of Quality Assurance in Higher Education (ENQA) to the Conference of European Ministers of Education in Berlin, 18-19 September 2003*. Web. http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/03091819STATEMENT_ENQA.pdf. January 17, 2014.
- Huag, G. and Tauch, C. *Towards the European Higher Education Area: Survey of Main Reforms from Bologna to Prague*. Web. <http://www.edis.sk/ekes/trends1.pdf>. January 17, 2014.
- Keeling, R. "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's Expanding Role in Higher Education Discourse". *European Journal of Education*.11.2(2006):203-223.
- Reichert, S. and Tauch, C. *Trend IV: European Universities Implementing Bologna*. Brussels: European Union Association, 2005.
- UK HE Europe Unit. *Guide to the Bologna Process*, London: UK HE Europe Unit, 2005.
- _____. *Guide to the Bologna Process*, London: UK HE Europe Unit, 2006.
- World Trade Organization World Trade Organization. GATS Training Module: Basic Purpose and Concepts. Web.http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm. December 10, 2013.

การดำรงอยู่และบทบาทของ วัฒนธรรมจีนในภาคตะวันออก

The Existence and Roles of Chinese Culture in Eastern Region

ประสิทธิ์ เงินชัย*

บทคัดย่อ

การอพยพมายังประเทศไทยตั้งแต่อดีตของคนจีน ได้ทำให้วิถีชีวิตของชาวจีนในสังคมไทยมีความผสมกลมกลืนกันทางวัฒนธรรมไทย ขณะเดียวกันก็ยิ่งพบว่า ชาวจีนส่วนใหญ่ยังรักษาประเพณีวัฒนธรรมของตนไว้อย่างเหนียวแน่น พื้นที่ภาคตะวันออกของไทยเป็นอีกภูมิภาคหนึ่งที่ชาวจีนอพยพเข้ามาตั้งหลักปักฐานเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นชาวจีนแต้จิ๋ว ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งถิ่นฐานตามชายฝั่งทะเลและลุ่มแม่น้ำ และอยู่อาศัยรวมกันเป็นกลุ่มที่มักเรียกว่าตลาด หรือ “ตึกลัก” แม้ตลาดบางแห่งไม่ใช่ชาวจีนที่เป็นเจ้าของ แต่คนจีนก็ยังคงเป็นคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในตลาด นอกจากนี้ชาวจีนจะมีความเชื่อว่าวิญญาณของบรรพบุรุษของตนมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกร่วมเย็น ดังนั้น คนจีนจึงต้องจงรักภักดีและเคารพต่อผู้อาวุโสในครอบครัว ทั้งเมื่อผู้อาวุโสยังมีชีวิตอยู่และเมื่อผู้อาวุโสถึงแก่กรรมไปเพราะผีหรือวิญญาณบรรพบุรุษก็มีความสามารถพิเศษที่คนเป็นไม่อาจกระทำได้ คือ สามารถนำความสุขหรือภัยพิบัติมาให้แก่คนที่มีชีวิตอยู่ได้

* อาจารย์ประจำบางส่วนเวลา คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อิทธิพลของวัฒนธรรมจีนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือผ่านพิธีกรรมและประเพณีที่ผู้คนยึดถือ ปฏิบัติ และสืบทอดกัน อาทิ เทศกาลไหว้พระจันทร์ กินเจ เช็งเม้ง ตรุษจีน ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมถึงประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติจีนโบราณ เช่น พิธีการแต่งงาน การถือปฏิบัติเรื่องการแต่งงานของเจ้าบ่าวและเจ้าสาว สิ่งที่ต้องทำและไม่ควรทำที่คุณแม่คนใหม่ต้องรู้ เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญ มีบทบาทและความหมายที่ถือได้ว่า เป็นการตกผลึกทางความรู้ของชาวจีนที่ไม่ว่าเวลาจะเปลี่ยนไปอย่างไรวิถีชีวิตของชาวจีนที่ผูกพันกับครอบครัว เทศกาล และธรรมเนียมประเพณีแต่ดั้งเดิม ก็ยังคงดำรงเอกลักษณ์ของความเป็นคนจีนตลอดไป

คำสำคัญ : วัฒนธรรมจีน, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ประเทศไทย

Abstract

The migration of Chinese to Thailand from the past caused the social life of Chinese to cultural assimilation. Meanwhile, it also found that Chinese still firmly preserve their cultural traditions. The Eastern region of Thailand was another region which a large number of Chinese migrants settled down and most of them were Chaozhou Chinese. Mostly, they settled down along the coast and the river basin and lived together in a group which were called "Tak-Lak" or fresh market. Though the owners of some of fresh markets were not Chinese, where in they still was most of group of people. Besides Chinese people in Thailand believes in roles of superstition or the spirits of their ancestors in protecting the well-being and facilitate peaceful to their families. Thus, they have loyalty and respect to the elders in family both when the elders are still alive and even when they die. Because ghosts or the spirits of ancestors have special abilities which human beings are not permitted which are to bring joy or disaster to the people who still alive.

The influences of Chinese culture in the east mirror via the rituals and traditions that people hold practice and inherit, for example, the Moon Festival, Nine Emperor Gods Festival or Vegetarian Festival, Qingming Festival, Chinese New Year etc. Furthermore, Chinese ancient traditions and practices, such as Chinese wedding ceremony, considerations in marriage of bride and groom and in pregnant of new mom, are also included because their importance, role and meaningfulness show crystalized intelligence of Chinese people. At anytime, ways of life of Chinese which tie with family, festivals and ancient traditions have maintained Chinese identity forever.

Keyword : Chinese Culture, East, Thailand

บทนำ

ในบรรดาดินแดนโพ้นทะเลที่ชาวจีนอพยพไปตั้งรกรากนั้น ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์หรือดินแดนที่ชาวจีนเรียกขานว่า “หนานหยาง” เป็นอาณานิคมที่ชาวจีนโพ้นทะเลอยู่อาศัยมากที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ และภูมิภาคแถบนี้ชาวจีนโพ้นทะเลได้เป็นชนกลุ่มน้อยที่สำคัญของหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย แม้ว่าชาวจีนที่อาศัยอยู่ในดินแดนโพ้นทะเลจะมีเอกลักษณ์ที่สะท้อนความเป็นจีนร่วมกัน อาทิ การใช้ภาษา อาหารจีนที่บริโภค ความเชื่อตามแนวคิด การไหว้เจ้า การกราบไหว้บรรพบุรุษ รวมทั้งประเพณีจีนต่างๆ จนกระทั่งสามารถสร้างชุมชนของชาวจีนในดินแดนนั้นๆ ได้ แต่ทว่าวิถีชีวิตและชะตากรรมของชาวจีนโพ้นทะเลที่ตั้งรกรากในแต่ละดินแดนก็แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมทางการเมืองของแต่ละประเทศและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ละยุคสมัย โดยชาวจีนอพยพต้องยอมรับเงื่อนไขและการกระทำโดยรัฐผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของดินแดนโพ้นทะเลนั้นๆ ซึ่งแต่ละรัฐก็มีนโยบายต่อชาวจีนในลักษณะต่างกันไป

ชาวจีนแต่จิวซึ่งเป็นกลุ่มภาษาที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทยและในภาคกลาง จะตั้งถิ่นฐานตามชายฝั่งทะเลตะวันออกเรื่อยมาตั้งแต่ จังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา จนถึงกรุงเทพฯ ต่อมาพวกแต่จิวได้ขยับขยายออกไปตั้งถิ่นฐานใหม่นอกเขตดังกล่าว ได้แก่ อุดรดิตถ์ ปากน้ำโพ (นครสวรรค์) ตลอดจน พิจิตร พิษณุโลก สวรรคโลก เด่นชัย เมื่อมีการสร้างทางรถไฟไปถึงแก่นคอยและขึ้นไปทางเหนือในปี พ.ศ. 2451 ชาวดแต่จิวเหล่านี้เดินทางมาทางเรือออกจากท่าเรือจางหลินที่เมืองเจียงไห่ (เท่งไฮ้) และท่าเรือซานโถว (ซัวเถา) ในเขตแต่จิวประเทศจีน แล่นผ่านทะเลจีนใต้ที่เรียกว่า หนานหยาง แล้วเข้าสู่อ่าวไทย

เหตุจูงใจการอพยพ

ประเทศไทยมีชาวจีนอพยพเข้ามาอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่าชาวจีนเหล่านี้ นับเป็นชาวต่างชาติที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สาเหตุที่เป็นเงื่อนไขการอพยพนั้นเป็นผลจากปัจจัยต่างๆ คือ

ประการแรก จากทศวรรษ 2420 อุปาทานของแรงงานในประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นผลให้ชนชั้นปกครองแก้ปัญหาแรงงานขาดแคลน โดยให้มีการนำเข้าแรงงานจีน เพื่อมาใช้ในการก่อสร้างถนน ทำนาก่อสร้างทางรถไฟ ทำนาก่อสร้างเรือ ฯลฯ ชนชั้นนำจึงส่งเสริมและยินยอมให้คนจีนเข้ามายังประเทศไทยได้โดยง่าย

ประการที่สอง ความล้มเหลวในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในประเทศจีน โดยเฉพาะการปลูกมันเทศในเฉาโจว (มันเทศเป็นอาหารหลักของชาวจีน) ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากน้ำค้างแข็งตกหนักโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2430 ประกอบกับพืชผลทางการเกษตรด้านอื่นๆ ก็มีผลผลิตน้อยลง จนนำไปสู่ปัญหาความอดอยากของประชากร

ประการที่สาม ปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศจีนจากทศวรรษ 2370 จนถึง ทศวรรษ 2400 โดยเฉพาะปัญหาทางการเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เป็นผลให้ชาวจีนเหล่านี้ตัดสินใจอพยพหนีจากประเทศของตนเอง

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. เอกลักษณะชาติพันธุ์ของคนไทยเชื้อสายจีน. 2546.

ประการที่สี่ การที่ประเทศไทยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติห้ามอพยพออก และกลับประเทศในช่วงทศวรรษ 2430 มีผลให้การเดินทางเข้าออกประเทศ สะดวกมากขึ้น

ประการที่ห้า ปัญหาโรคระบาด (กาฬโรค) ที่เกิดขึ้นในประเทศจีนช่วง ทศวรรษ 2430 ทำให้ชาวจีนบางส่วนอพยพหนีโรคภัยนี้

จากเงื่อนไขทั้งห้าประการ ประกอบกับค่าโดยสารในการเดินทางโดยเรือ กลไฟจากซัวเถา ประเทศจีน มายังประเทศไทยลดลงอย่างมากอันเป็นผลจากการ แข่งขันกันในบรรดาเจ้าของเรือพาณิชย์และการขยายตัวของการค้าที่พ่อค้าจีน มีกับไทยในเวลาต่อมา ทำให้เกิดการหลั่งไหลของชาวจีนเข้าสู่ประเทศไทยเป็น จำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ทำให้เกิดชุมชนชาวจีน ขึ้นในประเทศไทย² โดยที่ต่อมาได้มีการสร้างวัดและศาลเจ้าจีนขึ้นเป็นศูนย์รวม ของชุมชนจีนนั้นๆ และศาลเจ้าจีนจึงเป็นสัญลักษณ์ของชุมชนจีน ที่สืบทอด ศิลปวัฒนธรรมสัมพันธ์กับชาวไทยมาจวบจนถึงปัจจุบัน

การที่รัฐบาลไทยให้อิสระกับชาวจีนอพยพเหล่านี้ โดยเฉพาะไม่ต้อง ถูกเกณฑ์แรงงานหรือเกณฑ์มาช่วยราชการโดยขึ้นทะเบียนว่าเป็นไพร่ผู้ใดอยู่ ที่ไหนเหมือนคนไทย และการที่ไม่ต้องผูกติดกับมูลนายทำให้ชาวจีนค่อนข้างมี อิสระและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การเดินทาง และการตั้งหลักแหล่งใน ราชอาณาจักร ประกอบกับการเป็นคนขยันขันแข็ง ตั้งใจทำงานอดทน และทำงาน หนัก มีจุดมุ่งหมายที่มั่นคง มีความทะเยอทะยานต้องการความมั่งคั่งและความ ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อมาเจอแผ่นดินที่อุดมสมบูรณ์และเต็มไปด้วย ทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย จึงไม่ใช่เรื่องยากที่ชาวจีนเหล่านี้จะสามารถ สร้างเนื้อสร้างตัวได้อย่างรวดเร็ว³

ในบริบทของพื้นที่ภาคตะวันออก นับเป็นอีกภูมิภาคหนึ่งที่ชาวจีนอพยพ เข้ามาตั้งหลักปักฐานเป็นจำนวนมาก เนื่องจากภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคตั้ง อยู่บนเส้นทางการค้าและเส้นทางการติดต่อของอาณาจักรสำคัญมาตั้งแต่อดีต

² สกินเนอร์, จี วิลเลียม. สังคมจีนในประเทศไทย: ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์. 2548.

³ กมลลักษณ์ โตสกุล. เส้นทางแรงงานไทย. 2526

จนถึงปัจจุบัน ภาคตะวันออกจึงเป็นภาคที่รวมของประชาชนหลายเชื้อชาติหลายภาษา นอกจากประชากรไทย มีประชากรเชื้อสายเขมร ลาว ญวน จีน กลุ่มมุสลิมปากีสถาน และชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวซองและกะเหรี่ยง การเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในภาคตะวันออกของชนต่างวัฒนธรรมได้นำความเชื่อ ศาสนา แบบพุทธมหายาน ภาษา ภูมิปัญญา และศิลปวัฒนธรรม เข้ามาในภูมิภาคนี้ด้วย โดยเฉพาะ ชนชาติจีน ได้อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งตั้งแต่ประมาณตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา และเพิ่มมากขึ้นในสมัยกรุงธนบุรี ในช่วงตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินมหาราช เป็นต้นมา มีเขตพื้นที่ตั้งหลักแหล่งและประกอบอาชีพของชาวจีนมากในชุมชนเมืองของ 3 จังหวัด คือ ชลบุรี จันทบุรี และฉะเชิงเทรา ด้วยลักษณะของชาวจีนอพยพที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ภาคตะวันออก ระยะเวลาที่ใช้ชาวจีนประเภทเสื้อผืนหมอนใบ (ยากจน) ในทางตรงข้ามชาวจีนอพยพเหล่านี้ค่อนข้างมีฐานะ มีความรู้ทางด้านค้าขาย การต่อเรือ การประมง การแกะสลักหิน การเขียนการปั้น ชุมชนชาวจีนที่เข้ามาค้าขายอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยามักจะอดซ่อมเรือที่เมืองจันทบุรี เนื่องจากเป็นแหล่งป่าไม้สมบูรณ์ มีไม้ตะเคียนทองมากและมีช่างฝีมือ ดังนั้น เมื่อชาวจีนอพยพเข้ามาอาศัยในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงนำเอาความรู้ประสบการณ์ทักษะและวัฒนธรรมแบบผู้ประกอบการเข้ามาประยุกต์ใช้ในภาคเกษตรกรรม เช่น การประกอบการค้าด้านเกษตรกรรม ชาวจีนไม่นิยมทำเพื่อการยังชีพแต่เป็นการเกษตรเพื่อขาย ฉะนั้น จึงจะพบว่าชาวจีนเหล่านี้มักจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว (Monocrops) ดังกรณีการทำสวนพริกไทยก็จะทำสวนพริกไทยอย่างเดียว ไม่ปลูกข้าวหรือพืชชนิดอื่นๆไว้รับประทาน แต่จะใช้เงินที่ได้จากการค้าขายพริกไทยไปซื้อสินค้าเหล่านั้นแทน⁴

วัฒนธรรมของชาวจีน

ทางด้านวัฒนธรรมอิทธิพลของประเพณีและวัฒนธรรมแบบจีนก็ได้เข้ามามีบทบาทครอบงำวิถีคิดและวิถีการดำเนินชีวิตของคนในภาคตะวันออกเป็นอย่างมาก นอกจากนี้แล้วยังมีการยืมภาษาจีนใช้พูดจาสื่อสารกันเป็นจำนวนมาก

⁴ ธวัช ปุณโณทก. ประชาคมภาคตะวันออก. 2549.

อิทธิพลของวัฒนธรรมจีนในภาคตะวันออกเฉียงส่ตอนออกมาให้เห็นถึงพิธีกรรม ตลอดจนประเพณีต่างๆ ที่คนในภาคตะวันออกเฉียงส่ตอนยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมา จนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น เทศกาลไหว้พระจันทร์ เทศกาลกินเจที่ชาวจีนจะงดกินเนื้อสัตว์ต่างๆ เทศกาลเซ็งเม้งที่ไหว้บรรพบุรุษที่ล่วงลับ เทศกาลตรุษจีน ที่เช่นไหว้เจ้า รวมถึงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวจีนนับถือหรือบรรพบุรุษ รวมถึงการเซ่นไหว้แม่ย่านางรถยนต์ที่ขับขี่ หรือเรือประมงที่เป็นเครื่องมือหากิน ฯลฯ นอกจากนี้ ศาลเจ้าและวัดจีนในประเทศไทยยังเป็นแหล่งรวมความรู้ทั้งในศาสตร์และศิลป์ของคนจีน มีบทบาทในทางจิตวิญญาณแก่ชาวจีนมาจวบจนปัจจุบัน สำหรับวัฒนธรรมในด้านอาหารที่คนไทยแต่เดิมมักบริโภคผักสดเพื่อแก้ลมกับน้ำพริกเท่านั้น แต่เมื่อคนจีนนำวัฒนธรรมด้านการบริโภคผักสุก จึงทำให้เกิดอาหารประเภทผัดผัก ต้มจืดขึ้น ซึ่งเป็นอาหารที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย เช่น ก๋วยเตี๋ยว ขนมจ้่าง (บ๊ะจ่าง) กระจ่างปลา ซึ่งเป็นอาหารจีนแต่จิว ข้าวมันไก่ของคนไหหล่า ลูกชิ้นของจีนสกเกียน อาหารเหล่านี้ได้รับการยอมรับจากคนไทยและคนไทยเชื้อสายจีน โดยภายหลังกลมกลืนจนเป็นอาหารชนิดหนึ่งของไทย

ทุกวันนี้ ชาวจีนไม่ใช่เป็นเพียงชนกลุ่มใหญ่เท่านั้น แต่ยังเป็นชนชาติที่มีเอกลักษณ์และอารยธรรมที่ยาวนานหลายพันปี เป็นแหล่งกำเนิดเทศกาลสำคัญมากมาย เทศกาลต่างๆ ของชาวจีนก็คงเช่นเดียวกับเทศกาลทั่วไปของคนทุกชาติทุกภาษา คือประกอบด้วย ตำนาน เรื่องเล่าความเป็นมาของเทศกาล ชาวจีนให้ความสำคัญต่อการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันแบบหยินหยาง การใช้ชีวิตร่วมกับธรรมชาติอย่างกลมกลืน ยังให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการใช้ชีวิตร่วมกันของครอบครัว จะเห็นได้ว่าลูกชายเมื่อแต่งงานแล้วจะนำภรรยามาอยู่ร่วมกันในครอบครัว ไม่ว่าจะในครอบครัวนั้นจะมีลูกชายมากหรือน้อยเมื่อแต่งงานก็จะนำภรรยามาอยู่ร่วมกันในบ้านทุกคน หากพิจารณาจากลักษณะกิจกรรมของเทศกาลสำคัญของชาวจีน จะมีความหมายนัยถึงการประสานความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวหรือการเสริมสร้างความอบอุ่น ความผูกพันของสมาชิกเป็นสำคัญ โดยการสร้างความผูกพันของสมาชิกในครอบครัวที่ปรากฏจากกิจกรรมแต่ละเทศกาล รวมถึงการเชื่อมโยงความคิดเรื่องการให้ความเคารพต่อผู้อาวุโส ทั้งที่ยังมีชีวิตอยู่หรือที่ล่วงลับไปแล้ว ดังนั้นการสร้างความผูกพันในลักษณะนี้

ทำให้ชาวจีนไม่ลืมหักใคร่แห่งขาของตน ซึ่งยังผลให้เทศกาลสำคัญของจีนหลายเทศกาลยังคงเป็นที่นิยมแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน

คนจีนมีความเชื่อว่าวิญญาณของบรรพบุรุษของตนมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ล่วงลับ ทั้งยังเชื่อกันอีกด้วยว่าคนจีนต้องจงรักภักดีและเคารพต่อผู้อาวุโสในครอบครัวเมื่อผู้อาวุโสยังมีชีวิตอยู่ แม้เมื่อผู้อาวุโสถึงแก่กรรมไปแล้ว คนจีนมีความเชื่อว่าเมื่อคนตายไปแล้วจะกลายเป็นผีในหนังสือหลี่จี้ (ตำราเกี่ยวกับพิธีการต่างๆ) มีความกล่าวว่า “คนตายไปแล้วจะกลายเป็นผี” ผีมีความสามารถพิเศษที่คนเป็นไม่อาจกระทำได้ สามารถนำความสุขหรือภัยพิบัติมาให้แก่คนที่ยังมีชีวิตอยู่ ตั้งแต่สมัยโบราณมา คนจีนมีความยึดมั่นในความเชื่อที่ว่า วิญญาณมีอยู่ทุกหนทุกแห่งและวิญญาณมีอิทธิพลต่อทุกสิ่ง คนจีนจึงต้องรับใช้ รวมทั้งเอาใจด้วยการทำพิธีบวงสรวงดวงวิญญาณและประกอบพิธีต่างๆ เป็นการแสดงความเคารพต่อวิญญาณเพื่อให้ได้รับแต่สิ่งดีและได้รับการคุ้มครอง ในสมัยปัจจุบันการเคารพต่อวิญญาณบรรพบุรุษก็ยังเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในระบบครอบครัวจีน โดยทั่วไปคนจีนมักจัดธูปบูชาไว้ที่ศาลเจ้าเล็กๆ ตามสถานที่ต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อแสดงความเคารพต่อดวงวิญญาณนั่นเอง

คนจีนยังมีความเชื่อ เรื่อง สวรรค์ในความหมายของศาสนาอื่นๆ เช่น สวรรค์ของคริสต์ศาสนาที่พูดถึงวิญญาณสูงสุด คือ พระเจ้าซึ่งคุ้มครองจักรวาล แต่สวรรค์ตามแนวความคิดของจีนนั้น หมายถึง ฟ้าหรือเทียน คือ เทพเจ้าสูงสุดเหนือจักรวาลและมนุษย์ ชาวจีนเชื่อว่า ในขั้นสุดท้ายนั้นสิ่งทั้งมวลของโลกแห่งวิญญาณและโลกแห่งมนุษย์ มีสวรรค์ควบคุมอยู่ พายุก็ดี น้ำท่วมก็ดี แผ่นดินไหวก็ดี และการเก็บเกี่ยวซึ่งไม่ได้ผลก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นสัญญาณแห่งความไม่พอใจของสวรรค์ ส่วนการเก็บเกี่ยวซึ่งได้ผล การบรรลุความสำเร็จและความเจริญรุ่งเรือง เป็นสัญญาณแห่งการยอมรับและความพอใจของสวรรค์

การที่ชาวจีนได้อพยพถิ่นฐานมาอาศัยในประเทศไทย ต้องการที่จะได้รับการคุ้มครองจากเทพเจ้าที่จะดลบันดาลให้พวกเขามีชีวิตอย่างผาสุกสงบสุขในต่างแดน คนจีนเหล่านั้นจึงได้สร้างวัดจีนและศาลเจ้าจีนขึ้นมาให้เหมือนกับที่มีในบ้านเกิด เนื่องจากชาวจีนที่อพยพมาในช่วงต้นๆ ส่วนใหญ่เป็นชาวนา

ที่ยากจนและมีความรู้ต่ำ จึงไม่ทราบว่าจะอะไรเป็นศาสนาดั้งเดิมของตน ดังนั้น ไม่ว่าจะพุทธศาสนา ศาสนาเต๋า หรือศาสนาอื่นใด หากพบเห็นก็จะกราบไหว้โดยคิดว่า การไหว้ย่อมดีกว่าการไม่ไหว้ พวกเขาไหว้เทพเจ้าต่างๆ เพื่อความปลอดภัยของร่างกายและทรัพย์สิน เพื่อเป็นที่พึ่งทางใจและรู้สึกถึงความปลอดภัย ศาลเจ้าจึงสร้างขึ้นด้วยความสัมพันธ์ของท้องถิ่นซึ่งมักใช้สมาคมท้องถิ่นเดียวกันนั้นเป็นตัวกลางในการสร้าง ศาลเจ้าจึงมีลักษณะทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ อย่างเด่นชัด บางศาลเจ้ายังใช้เป็นสถานที่ตั้งของสมาคมท้องถิ่นเดียวกันเพื่อความปลอดภัยทางสังคม

สังคมชาวจีนในภาคตะวันออก

ในรัชกาลที่ 3 คนจีนที่อพยพเข้ามาส่วนใหญ่รับจ้างเป็นแรงงาน บางคนเป็นพ่อค้า การอพยพเข้าสู่ภาคตะวันออก คือ ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง และจันทบุรี ทำให้เกิดชุมชนที่เป็นตลาด ย่านค้าขายสิ่งของถาวร ซึ่งเป็นพื้นฐานของเมืองในปัจจุบัน การเข้ามาตั้งหลักแหล่งของคนจีนทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างเมืองและหมู่บ้านในชนบทอย่างแพร่หลาย เพราะคนจีนที่เป็นพวกพ่อค้า คือ ผู้ที่นำสินค้าจากเมืองไปแลกเปลี่ยนสินค้าทางเกษตรกับสินค้าป่าจากชาวบ้านในถิ่นต่างๆ เกิดมีเส้นทางคมนาคมทั้งทางน้ำ ทางบก รวมทั้งตลาดและแหล่งซื้อขายสินค้า ตามชุมชนของชนบทเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันคนจีนเหล่านั้นบางพวกก็เข้าไปตั้งหลักแหล่งแต่งงานปะปนกับชาวบ้าน

ตลาดหรือที่คนจีนเรียกว่า “ตึกลัก” จึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชาวจีนอพยพ แม้ตลาดบางแห่งคนที่เป็นเจ้าของไม่ใช่คนจีน แต่คนจีนยังเป็นคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในตลาดซึ่งเป็นชุมชนที่สำคัญของคนจีน ตลาดจึงเป็นศูนย์กลางเพราะมีคนจีนอาศัยและทำการค้าจำนวนมาก พื้นที่นอกตลาดจะมีคนจีนอาศัยลดน้อยลงไป คนจีนที่อยู่รอบนอกเมื่อมาที่ตลาดนิยมซื้อสินค้าจากคนที่เป็นกลุ่มภาษาเดียวกัน หรือคนที่มาจากบ้านเกิดเดียวกันเป็นหลัก ร้านค้าของคนจีนจึงนิยมใช้แซ่ตระกูลของตนเป็นชื่ออักษรตัวแรกของร้านตน สำหรับลูกหลานชาวจีนที่ยังพูดภาษาของตัวเองได้ ยังไหว้เจ้าเป็น ฐัรรมนิยมประเพณีต่างๆ ที่ปฏิบัติตาม

ความเชื่อของคนจีน ส่วนใหญ่จะเป็นเด็กที่เติบโตในตลาดที่เป็นชุมชนของชาวจีน เป็นส่วนใหญ่ ตลาดยังเป็นแหล่งรวมของคนจีนกลุ่มภาษาเดียวกัน สำหรับคนจีนแต่จิวหรือกลุ่มภาษาอื่นยังเลือกที่จะอยู่ร่วมกับคนบ้านเดียวกันภาษาเดียวกัน เพราะความเชื่อและประเพณีคล้ายเคียงกัน

วัฒนธรรมชุมชนของคนจีนที่อยู่กันใกล้ชิดในตลาด นอกจากกิจกรรมที่ทุกคนมีส่วนร่วมกัน เช่น งานประจำปีของศาลเจ้าในตลาด กรรมการที่ได้รับการคัดเลือกจากชุมชนจะจัดเตรียมงานโดยได้รับความร่วมมือจากชาวจีนในชุมชนตลาด ทุกคนจะแบ่งหน้าที่ไม่ว่าหญิงหรือชาย กลุ่มสตรีจะช่วยกันทำอาหารและพับกระดาษ “ค้อซี” กระดาษเงินกระดาษทองเพื่อใช้ในการประกอบพิธีไหว้เจ้า ส่วนกลุ่มผู้ชายจะช่วยกันจัดสถานที่เตรียมงาน การบริจาคสิ่งของให้ศาลเจ้า การประชาสัมพันธ์บอกกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงกำหนดการต่างๆ การเขียน (ตุ้ยเลี้ยง) วลีมงคลคู่หรือที่เรามักเรียกทับศัพท์ในภาษาจีนแต่จิวว่า “ตุ้ยเลี้ยง (雙聯)” นั้น จะมีลักษณะเป็นแผ่นกระดาษหรือเป็นผ้าพื้นสีแดงสดแล้วนำมาเขียนหรือพิมพ์อักษรจีนที่เป็นวลีมงคลคู่ลงไปโน้น ส่วนมากจะนิยมใช้หมึกสีทองในการเขียน บ้างก็ใช้พื้นสีทองตัวอักษรสีแดงก็มี ด้วยเชื่อกันว่าเมื่อสีแดงของกระดาษหรือผ้าซึ่งเป็นตัวแทนแห่งธาตุไฟ ถ้ามารวมกับตัวอักษรสีทอง ซึ่งเป็นตัวแทนแห่งธาตุทองแล้ว จะนำมาซึ่งโชคลาภและความร่ำรวยมาให้ได้ไว้บริเวณศาลเจ้า

ประเพณีการแต่งงาน

ประเพณีที่สำคัญของชาวจีนในภาคตะวันออกที่สำคัญอีกประเพณีหนึ่งที่กำลังถูกวัฒนธรรมต่างชาติเข้าครอบงำ ได้แก่ การแต่งงานตามประเพณีจีนในปัจจุบัน วัฒนธรรมของการแต่งงานของคนจีนในภาคตะวันออก ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเกือบจะสิ้นเชิง จะเห็นได้ว่าในสมัยก่อนแม่สื่อจะมีบทบาทอย่างมากในการเป็นผู้ชักจูงให้คู่บ่าวสาวแต่งงานกัน โดยแม่สื่อจะแนะนำหญิงสาวของตระกูลที่รู้จักให้กับฝ่ายชาย และจะเป็นผู้เจรจาพูดคุยหรือชักจูงให้ครอบครัวทั้งสองฝ่ายได้พบปะกัน เมื่อบิดามารดาของทั้งสองฝ่ายเห็นชอบก็จะตกลงจัดเตรียมการหมั้น และกำหนดวันแต่งงานให้กับบุตรของตน ซึ่งในอดีตเรามักจะ

เรียกว่าเป็นการ คลุมถุงชน แต่ในปัจจุบันหนุ่มสาวจะกำหนดชีวิตของตนเองมากกว่าให้พ่อแม่กำหนดให้ เมื่อทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสพบเจอกัน และได้เกิดความรักขึ้น ก็จะแต่งงานอยู่กินกันโดยฝ่ายชายจะมาสู่ขอและจัดพิธีแต่งงาน โดยจะจดทะเบียนสมรสและจัดเลี้ยงแขกที่เชิญมาในงาน ในพิธีการสู่ขอก็จะเป็นการรวบรัดตัดขั้นตอนประเพณีเก่าๆ ที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ยุ่งยากออกไป หากจะมีบางครอบครัวที่ยังยึดถือประเพณีเดิมอยู่ก็จะจัดงาน หรือเตรียมงานตามวิธีการเดิม การแต่งงานตามประเพณีจีนในสมัยก่อน การหมั้นและการแต่งงานให้เป็นคนละวันกัน บางคู่หมั้นแล้วอีกสามเดือนแต่งงานก็มี บางบ้านหมั้นนานเป็นปีก็มี แต่ในสมัยนี้นิยมหมั้นและแต่งงานในวันเดียวกัน

เมื่อแต่งงาน ในห้องหอเจ้าบ่าวจะต้องให้หญิงซึ่งมีลูกตกและคู่ชีวิตยังมีชีวิตอยู่ มาทำพิธีปูเตียงในห้องหอ โดยจะวางส้ม 4 ลูก ไว้บนเตียงทั้ง 4 มุม ส่วนเจ้าสาวในวันรับตัว ก็ต้องเตรียมกระเป๋าเดินทาง เสื้อผ้า เซฟไฟเครื่องประดับ หมอนปักรูปหงส์มังกร 1 คู่ กะละมังลายนกคู่ กระโถน ซึ่งข้าวของเครื่องใช้ต้องเป็นสีแดงหรือสีชมพูเท่านั้น และในวันแต่งงานเจ้าสาวต้องเสียบปักผม เพราะบนปลายปักมีคำว่า หยู่ ซึ่งหมายความว่า สมหวัง แต่แท้จริงแล้วเป็นเคล็ดลับของคนโบราณ เพราะในสมัยก่อนผู้ชายจะไม่มีประสบการณ์การเข้าห้องหอมาก่อน เมื่อมีเพศสัมพันธ์กับผู้หญิงเป็นครั้งแรก บางรายอาจเกิดการหลังไม่หยุด อาจทำให้เสียชีวิตได้ คนเฒ่าคนแก่จึงสอนเจ้าสาวว่า หากเจอเหตุการณ์เช่นนี้ให้เอาปักปักผมปักหลังเจ้าบ่าวเพื่อให้เกิดความรู้สึกตัว

ในการรับเจ้าสาว เจ้าบ่าวต้องนำหมุดิบมามอบให้แม่เจ้าสาว เพื่อตอบแทนที่แม่เจ้าสาวได้ตั้งท้องเจ้าสาวมา เมื่อเจ้าบ่าวมาถึงบ้านเจ้าสาวต้องผ่านด่านของผู้มาทักประตูที่เรียกว่า ประตูเงินประตูทอง โดยต้องแจกซองเป่าหรือซองใส่เงินสีแดงให้กับผู้มาทักประตู เมื่อถึงตอนนี้เจ้าบ่าวและเจ้าสาวจะต้องไหว้ฟ้าดิน ไหว้เจ้าที่ และไหว้บรรพบุรุษของเจ้าสาว ถ้าปู่ย่าตายายยังมีชีวิตอยู่ก็ต้องไหว้กับตัว เพื่อบอกกล่าวเจ้าสาวกำลังจะจากครอบครัวไปแล้ว จากนั้นก็ทำการคารวะน้ำชาพ่อแม่ หรือผู้ใหญ่ฝ่ายเจ้าสาว เมื่อสิ้นพิธี พ่อเจ้าสาวจะมาส่งโดยจูงมือเจ้าสาวมาขึ้นรถที่รอ โดยมีญาติที่ถือตะเกียงมาส่งด้วย

เมื่อถึงบ้านเจ้าบ่าว เจ้าสาวจะก้าวข้ามกระดานที่จุดไฟไว้ที่หน้าประตูบ้าน และทันทีที่เข้าบ้าน บ่าวสาวจะไหว้ฟ้าดิน เจ้าที่ และบรรพบุรุษ แบบเดียวกับที่บ้านเจ้าสาว จากนั้นก็จะคารวะน้ำชาพ่อแม่และญาติผู้ใหญ่ของเจ้าบ่าว พิธีนี้ถือเป็นการแนะนำให้ญาติๆ รู้จักสะใภ้หน้าใหม่ และท่านก็จะแจกอั่งเปาหรือเครื่องประดับทำด้วยทองคำพร้อมทั้งอวยพรให้เป็นการตอบแทน หลังจากนั้น บ่าวสาวจะทานบัวลอยไขหวานด้วยกัน เพื่อทั้งคู่จะได้รักใคร่ปรองดองกันและหวานชื่นเหมือนรสชาติและสีของขนมบัวลอยไขหวานที่ท่าน พอรุ่งเช้าหลังวันแต่งงาน เจ้าสาวต้องตื่นขึ้นมาทำหน้าที่ลูกสะใภ้ในการปรนนิบัติพ่อแม่สามี ด้วยการยกน้ำมาล้างหน้าให้ท่าน ในบางครั้งอาจปฏิบัติตามธรรมเนียมนี้เพียงวันเดียวหรืออาจหลายวันก็ได้

ต้นกำเนิดของชาวจีน ประเพณีจีน ประเพณีการเกิด พิธีกรรมการตาย พิธีการแต่งงาน การถือปฏิบัติเรื่องการแต่งงานของเจ้าบ่าวและเจ้าสาวที่ถูกกีดกันสิทธิหลายอย่าง สิ่งที่คุณควรทำและไม่ควรทำของคุณแม่คนใหม่ต้องรู้ คุณแม่ชาวจีนมีความเชื่อว่า ลูกเล็กของตนจะถูกปกป้องจาก “อาฟัว” ที่คนไทยรู้จักในนาม “แม่ซื่อ” ที่คอยคุ้มครอง เด็กที่หัวเราะหรือบางที่อาจตกจากที่สูง เช่น เตียง แต่ไม่เป็นอะไรนั้น ชาวจีนเชื่อว่าแม่อาฟัวคอยดูแลให้ แม่ชาวจีนอาจปกป้องลูกที่เกิดใหม่ด้วยกำไลข้อเท้าหรือน้ำเต้าใช้แขวนในท้องเด็ก เพราะเชื่อว่าหมอเทพได้มาอยู่ในท้องทำให้มีสุขภาพแข็งแรง เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นบทบาทที่มีความหมาย จนถือได้ว่าเป็นการตกลึกทางความรู้ของชาวจีน และแสดงถึงความอดกลั้นไม่ว่าเวลาจะเปลี่ยนไปเช่นใด วิถีชีวิตของชาวจีนที่ผูกพันกับครอบครัว กับเทศกาลต่างๆ ไม่ละทิ้งธรรมเนียมประเพณีแต่ดั้งเดิม ก่อให้เกิดวิถีวัฒนธรรมที่ดำรงเอกลักษณ์ของความเป็นคนจีนตลอดไป

รายการอ้างอิง

- กมลลักษณ์ โตสกุล. เส้นทางแรงงานไทย. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2526.
- จิตรา ก่อนนทเกียรติ. *ความรู้เรื่องจีนจากผู้เฒ่า*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรว, 2550.
- จี วิลเลียม สกินเนอร์. *สังคมจีนในประเทศไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548.
- ณรงค์ พวงพิศ. *นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาของคนจีนในประเทศไทยในสมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. ปรินซ์ตันนิพนธ์วิทยาลัย ประสานมิตร, 2514.
- ธวัช ปุณโณทก. *ประชาคมภาคตะวันออก*. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง เศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออก ตอนที่ 1. ชลบุรี: ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549.
- . *การพัฒนาภาคตะวันออกกับผลกระทบต่อประชาคมท้องถิ่น*. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง เศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออก ตอนที่ 2. ชลบุรี: ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. *เอกลักษณ์ชาติพันธุ์ของคนไทยเชื้อสายจีน*. วิทยานิพนธ์ ปรินซ์ตันมานุษยวิทยา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- แสงอรุณ กนกพงศ์ชัย. *วิถีจีน-ไทยในสังคมสยาม*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มติชนปากเกร็ด, 2550.

บทสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาล กับการพัฒนา Overviewing the Concept of Good Governance on Development

สรชัย ศรีนิศานต์สกุล*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ธรรมาภิบาลเริ่มถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 เมื่อธนาคารโลกพยายามเผยแพร่ความคิดนี้ผ่านองค์การระหว่างประเทศ และประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลก จนทำให้เป็นที่เชื่อว่า ธรรมาภิบาลเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดคำถามที่ตามมาถึงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับการพัฒนาประเทศว่าแท้จริงแล้วธรรมาภิบาลเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศจริงหรือไม่ ถึงแม้จะไม่อาจพูดได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนา แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ มิเพียงแต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล, ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา

* นักศึกษาระดับปริญญาตรีบัณฑิต คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

This Article aimed at survey about Good Governance ruled in development. Good Governance introduced and prevailed since 1989 by World Bank through International organizations and the developing countries. World Bank believed that Good Governance is a key to sustainable development. Nowadays, Have many question about Good Governance and Development discourse in many country, whether Good Governance is necessary for development in every country but it is important for development in many country, not only economic development but also political development and democratic environment.

Keywords: Good Governance, Good Governance and development

ความสำคัญของ ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวคิดในการปกครองที่ผ่านมามีความหมายที่ต่างมุ่งพยายามรักษา 'อำนาจ' และบริหารจัดการทรัพยากรด้วยเทคนิควิธีต่างๆ แต่กระนั้นก็ไม่อาจแก้ปัญหาที่นับวันจะก่อตัวเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของกิเลส ความอยากได้ใคร่รู้ของคนในสังคมที่นับวันจะมีการพัฒนาอย่างสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การตั้งข้อสงสัยของนักวิชาการทั่วโลก ที่มีต่อเทคนิควิธีในการบริหารการปกครองต่างๆ และพยายามเรียกร้องให้หันกลับมาให้ความสำคัญกับความดีงาม เพื่อหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคม อันนำไปสู่การเรียกร้องให้นานาประเทศหันกลับมาให้ความสำคัญกับการปกครองด้วยคุณธรรม หรือหลักธรรมาภิบาล และพยายามบูรณาการแนวคิดธรรมาภิบาลเข้าสู่กระบวนการเมืองการปกครอง ในบทนี้จึงมุ่งศึกษาถึงที่มาของแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อทำความเข้าใจถึงหลักการและเหตุผลของธรรมาภิบาล อันนำไปสู่ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับการนำมาปฏิบัติ

'ธรรมาภิบาล' มีบทบาททั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อบริหารจัดการกิจการและทรัพยากรของประเทศ อันประกอบด้วยกลไกและองค์กรหรือหน่วยงานผ่านภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมกลุ่ม

ต่างๆ ธรรมชาติของรัฐบาล จึงหมายถึงการบริหารจัดการทรัพยากรของชาติในลักษณะที่เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เท่าเทียม และรับผิดชอบต่อสังคม โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน¹

ความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ผ่านมา จากสังคมเกษตรกรรมสู่ยุคอุตสาหกรรม และเคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมยุคหลังสมัยใหม่ แสดงให้เห็นว่าระบบทางการเมืองที่ใช้ และกระบวนการที่ค้ำในการปกครองแบบเดิมๆ เริ่มไม่ได้ผลในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา

ทำให้แวดวงวิชาการเริ่มตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขยายตัวอย่างมหาศาลของภาคส่วนต่างๆ (ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) อันนำไปสู่การให้ความสนใจต่อการศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารการปกครอง (Governance) ที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์ในประเด็น เช่น การลดขนาดของรัฐ (Minimal State) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)² เป็นต้น

อย่างไรก็ตามความมุ่งหมายของรัฐในการปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทของตัวแสดงต่างๆ (ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน) ที่อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลง รัฐจึงควรปรับเปลี่ยนวิธีการใหม่ในการบริหารปกครองด้วย ตัวแสดงที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะลำดับชั้น (Hierarchy System) และการจัดองค์กรที่มีรูปแบบเป็นทางการแบบเดิมๆ อีกต่อไป

ทำให้การวิเคราะห์เริ่มเปลี่ยนไปจากเดิมที่ศูนย์กลางการวิเคราะห์อยู่ที่ 'รัฐ' อันประกอบด้วย องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นทางการ และความชอบธรรมในการใช้อำนาจ 'รัฐ' แบบด้านเดียว (Monopoly) 'อำนาจรัฐ' แบบเดิมถูกกัดกร่อนและกระจายสู่ภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคม

¹ Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID). *Good Governance: Guiding Principle for Implementation*. 2000.

² G. Bjork, Peder and Hans S.H., Johansson. *Toward Governance Theory: In search for a common ground*, dept. of Business and Public Administration. n.d.

แนวคิดธรรมาภิบาล

การศึกษา ธรรมาภิบาล (Good Governance) ณ ที่นี้เป็นแนวคิดเชิง มุมมองและทฤษฎี คำว่า 'ธรรมาภิบาล' ถูกใช้ในหลายมิติ ทั้งเศรษฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การศึกษาองค์กร การศึกษาการพัฒนา รัฐศาสตร์ การวิเคราะห์นโยบาย

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ส่งผลให้แนวคิดในการจัดการก้าวเข้าสู่จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ บทบาท ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จากเดิมที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นลักษณะแบบผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง แต่ในปัจจุบัน การมุ่งเน้นธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อ ทิศทางในการบริหารจัดการสมัยใหม่

รัฐจึงมีบทบาทในการวางรากฐานและรักษากฎระเบียบต่างๆ การสร้าง เสริมธรรมาภิบาลของรัฐนั้น จำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มี ประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบ ราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบ ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐ จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผลและหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพ และให้มีความโปร่งใส ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ส่วนบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ก็คือการมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบ ร่วมกันต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พร้อมกับการที่รัฐ ควรมีมาตรการกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ โรดส์ (Rhodes)³ ได้เสนอแนะคุณลักษณะเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาลอันประกอบด้วย

³ Rhodes R. A. W. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. 44 (1996).

- 1) การลดขนาดของรัฐ (Minimal State)
- 2) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)
- 3) การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management)
- 4) ระบบการควบคุมทางสังคม (Socio-Cybernetic System)
- 5) การส่งเสริมความร่วมมือ หรือการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Network)

การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 80 คือ การกระจายอำนาจ เป้าหมายอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ คือ การลดทอนบทบาทของรัฐ หรือที่ โรดส์ (Rhodes) เรียกว่า “การล้วงลูก” (Hollowing Out State) โรดส์ อธิบายว่ากระบวนการล้วงลูกนี้ คือ การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจจากที่กระจุกตัวกับรัฐเดี่ยวสู่ปริมาตรของอำนาจแตกต่างออกไป⁴ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จาก “รัฐ” ผู้ตัวแสดงอื่น นั่นคือการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานสู่ระดับล่าง การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดความหลากหลายในภาคประชาสังคมมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขใหม่เพื่อจัดระเบียบสังคม⁵

ในมิติทางด้านการปกครองบริหารราชการแผ่นดินนั้น ธรรมภิบาล (Good Governance) มักครอบคลุมถึงโครงสร้างการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากธนาคารโลกพยายามส่งเสริมแนวคิดธรรมภิบาลนี้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มาขอรับความช่วยเหลือ โดยเรียกร้องให้ปฏิรูปประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย และการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) อันประกอบด้วย

1. การลดบทบาทของรัฐ (The Minimal State) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ทำให้ระบบราชการกลายเป็นสิ่งที่

⁴ Rhodes R. A. W. *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. 1997. p. 19.

⁵ Peder G. Bjork and Hans S.H. Johansson. *Loc.cit.*

ล้ำสมัย และใหญ่เทอะทะ ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากร อีกทั้งระบบราชการ ยังแสดงถึงความไร้ศักยภาพในการปฏิรูปและให้บริการสาธารณะ แนวคิด เรื่องการลดบทบาทของรัฐมาจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ภาคเอกชนสามารถทำงาน ด้านบริการสาธารณะได้ดีกว่า กลไกทางการตลาดย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะกลไกทางการตลาดก่อให้เกิดการแข่งขันซึ่งภาครัฐไม่สามารถเข้าไปแข่งขัน ในกลไกทางการตลาดได้ ขณะที่สภาวะเศรษฐกิจโลกได้เข้าสู่ยุคของการค้าเสรี อันนำไปสู่การแข่งขันในภาคธุรกิจอย่างมากเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งใน สถานการณ์ดังกล่าว รัฐจึงควรสนับสนุนให้เกิดเสรีภาพมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ แบบตลาด⁶

2. บรรษัทภิบาล (Corporate governance) คำนี้เป็นคำสามัญที่ถูกใช้ในการ ศึกษาทั้งการปกครองและการบริหารจัดการ⁷ ระบบที่ถูกจัดการทั้งโดยตรง และถูกควบคุม หรือโครงสร้างและกระบวนการร่วมกับกระบวนการตัดสินใจและ การจัดการองค์กร⁸ บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ยังมีความหมาย ถึงความรับผิดชอบทางสังคมที่แสดงออกต่อลูกค้า พนักงาน ลูกค้า ผู้เช่า ผู้ผลิต และสังคมโดยรวม เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า บรรษัทภิบาล คือ ความสามารถ ตรวจสอบได้ การควบคุม การประเมิน และการควบคุมผู้นาองค์กรเพื่อแน่ใจว่า จะทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้น

3. การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) โดยทั่วไป หมายถึง การจัดการและควบคุมดูแล อีกทั้งยังมองได้ว่าเป็น รูปแบบของการ ปกครอง (ระบบบริหารราชการแผ่นดิน) การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ถูกนำมาใช้ ในหลายลักษณะ ดังนี้

3.1 มุมมองต่อนักการเมือง เพราะงานของนักการเมืองไม่ได้ถูก ควบคุมโดยตรง แต่เป็นการกำหนดเป้าหมายหรือกำหนดประสิทธิภาพ

⁶ Bidhya Bowornwathana, Ph. D. "Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm". *Public Administration Quarterly*. 21(1997).

⁷ Robert Ian Tricker. "The Board's Role in Strategy Formulation". *Futures*. 26(1994).

⁸ Ken Starkey. "Opening up Corporate Governance". *Human Relations*. 48 (1995): 838.

3.2 มุมมองต่อปัญหาในการตรวจสอบ ในมุมมองด้านการปกครอง ปัญหาของการตรวจสอบ หรือความโปร่งใส นั้นสามารถแก้ไขได้โดยผ่านช่องทางแบบเก่า นั่นคือ 'ตัวแทน' และการให้ผู้บริโภคเลือก หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นั้นให้ความสำคัญกับกลไกการตลาดซึ่งเป็นสิ่งที่จะสะท้อนความพึงพอใจของประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องใช้การเลือกตัวแทนเพื่อแสดงความคิดเห็น

3.3 ทั้งยอมรับและปฏิเสธการมองแบบแยกส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน ถึงแม้จะมีเหตุผลแตกต่างกัน ขณะที่แนวคิดแบบธรรมาภิบาลเห็นว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็สามารถทำงานร่วมกันได้ ในมุมมองของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ กลับมองว่ารัฐบาลและระบบราชการนั้นล้าสมัย และต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ

3.4 มีความคล้ายคลึงกันระหว่างทั้งการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และธรรมาภิบาล ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่าวิธีการ อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นทฤษฎีทางการเมืองการปกครองที่กล่าวถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ขณะที่การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ คือ ทฤษฎีในการบริหารองค์กร⁹

4. ระบบปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Socio-Cybernetic System) คูอิแมน (Kooiman)¹⁰ ซึ่งว่าผลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ในหลายรูปแบบระหว่างรัฐกับสังคม ทำให้โครงสร้างที่ควบคุมจัดการปัญหาสังคม และวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพในระบบประชาธิปไตยซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การขาดความเข้าใจต่อการพัฒนาอย่างส่งผลให้เกิดการความผิดพลาดภายใต้โครงสร้างแบบเก่า และก่อให้เกิดความไม่พอใจในสังคมตามมา ดังนั้น คูอิแมนจึงเห็นว่า ระบบโครงสร้างทางสังคมที่มีการแปรเปลี่ยนเป็นพลวัตอย่างซับซ้อน

⁹ B. Guy Peters and Jon Pierre. "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1998): 232.

¹⁰ Jan Kooiman. (ed.). *Modern Governance New Government-Society Interactions*. 1994. p. 35.

จำเป็นต้องอาศัยระบบบริหารการเมืองการปกครอง ซึ่งส่วนหนึ่งของปัญหาต่างๆ นั้นมาจากความล้มเหลวของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบเก่า ที่ใช้เครื่องมือและวิธีการแบบเดิมๆ

ความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตอย่างมากนำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ระดับสูงระหว่างตัวแสดงในภาคสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และปัจเจกชน เพราะฉะนั้น ความหมายของการปกครองจึงเปลี่ยนไปสู่ความร่วมมือ ทิศทาง อิทธิพล และความสมดุลของปฏิสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม รัฐคงไม่ถึงกับสูญเสียอำนาจในการควบคุมสังคมโดยสิ้นเชิง แต่น่าจะเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการมากกว่า

ระบบการบริหารการเมืองการปกครองที่จัดการสังคมจึงขึ้นอยู่กับระดับของความเข้าใจกัน ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การยอมรับหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยได้รับความสนับสนุนจากสังคมและการมีปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และสิ่งสำคัญก็คือ การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดงทางการเมืองและสังคม¹¹ ไม่มีตัวแสดงใดจะสามารถแก้ไขปัญหาคือได้ดีที่สุดเพียงลำพัง และไม่มีใครสามารถครอบงำหรือบังคับใครให้ทำตามใจได้ มิเช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมที่จะตามมา เช่น การกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล เป็นต้น

5. การส่งเสริมความร่วมมือ หรือการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Network) การปกครองในปัจจุบัน ควรมุ่งเน้นความร่วมมือของเครือข่ายต่างๆ ด้วยการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Networks) อันเป็นทางเลือกที่สำคัญ เพราะมีการบริหารจัดการ และปกครองตนเอง

การเปลี่ยนแปลงในการปกครองส่วนหนึ่งมาจากเครือข่ายเหล่านี้ อันมาจากการผสมผสานอย่างซับซ้อนของกลุ่มคน องค์กรต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคสาธารณะ เครือข่ายภาคประชาสังคมเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการแสวงหา

¹¹ Ibid. p. 259.

ทรัพยากร และการพยายามรักษาทรัพยากรโดยการแลกเปลี่ยนกับเครือข่ายต่างๆ การมีส่วนร่วมของตัวแสดงสามารถรับรู้เป้าหมายของตนเอง มีบทบาทมากขึ้นและพึ่งพาผู้อื่นน้อยลง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายคล้ายการเล่นเกมส์และมีการควบคุมโดยรัฐระดับหนึ่ง แต่รัฐใช้วิธีการเข้าควบคุมเครือข่ายต่างๆ โดยทางอ้อม

ในมุมมองของโรดส์ (Rhodes) ระบบการบริหารการปกครอง (Governance) จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสร้างและบริหารจัดการองค์กรเอง เครือข่ายระหว่างองค์กร ระบบการบริหารการปกครอง คือ เครือข่ายการบริหารองค์กรด้วยตนเอง ที่แยกออกจากโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะเป็น 'ตลาดและลำดับชั้น' ความท้าทายของรัฐ คือ ความสามารถของเครือข่ายเหล่านี้และการแสวงหาความร่วมมือใหม่ๆ

แนวคิดที่คล้ายกันถูกเสนอโดยคิกเคิร์ต (Kickert) เรียกว่า ระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ ที่อาศัยการสนับสนุนจากการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพื่อให้เทคนิคภาคสาธารณะได้รับการพัฒนา เพื่อภาคเอกชนที่ไม่เคยพบเจอมาก่อน เพราะงานและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันอย่างมาก เขาเชื่อว่าระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ เป็นอีกทางเลือกของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่ช่วยเพิ่มศักยภาพขององค์กร อีกทั้ง ยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพทางกฎหมาย ความชอบธรรม ขนบจารีต และค่านิยม

ในสมัยก่อน รัฐและสังคมถูกมองว่าแยกออกจากกัน รัฐ คือ ผู้ปกครองและสังคม คือ ผู้ถูกปกครอง ในมุมมองระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ ตัวแสดงทั้งหมดต่างก็มีบทบาทร่วมกัน เพราะฉะนั้น รัฐจึงไม่ควรมุ่งไปที่การวางแผนจัดระบบการบริหารการปกครอง แต่น่าจะมุ่งไปที่บทบาทหน้าที่

คิกเคิร์ต¹² เห็นว่าระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ คือ การบริหารจัดการเครือข่ายที่ซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน

¹² Kickert W. J .M. "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?". *Economy and Society*. 24.3(1997): 735.

ตัวแสดงมาจากภาคส่วนที่ต่างกัน และไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายเหมือนกัน ตัวแสดงเหล่านี้จึงมีปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายที่แตกต่าง และอาจจะพึ่งพากันหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น รัฐจึงควรมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ การเสริมสร้างและปฏิรูปองค์กรภาครัฐจึงมีนัยยะสำคัญต่อการพัฒนาธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและนำมาถกเถียงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมต่อไป

ธรรมาภิบาล กับการพัฒนาประเทศในสังคมประชาธิปไตย

การศึกษาบทบาทที่มาและพัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาล ก่อให้เกิดคำถามว่า ธรรมาภิบาลกับการพัฒนามีความสัมพันธ์กันอย่างไร เมื่อเริ่มทศวรรษที่ 90 ถึงปี 2000 นักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการต่างพยายามศึกษาองค์ประกอบธรรมาภิบาลอะไรที่ส่งผลต่อการพัฒนาบ้าง จะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับเป้าหมายสำคัญ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดความยากจน การให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ และจะควบคุมการคอร์รัปชันอย่างไร¹³

ในการศึกษาของ คอฟแมน แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาและธรรมาภิบาลที่มีนัยยะสัมพันธ์ ธรรมาภิบาลแสดงให้เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนา เมื่อทบทวนการศึกษา 40 ชิ้นของธนาคารโลกต่างชี้ว่า ธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาโดยวัดจากรายได้ต่อหัวที่สูงขึ้น รายได้ต่อหัวสะท้อนอัตราความยากจน อัตราการเสียชีวิตของทารก และการไม่รู้หนังสือ แสดงว่าธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาความอยู่ดีกินดี ธรรมาภิบาลไม่เพียงเป็นบทบาทของรัฐในการพัฒนา แต่ยังก้าวล้ำเข้าไปในมิติทางการเมือง มุมมองเชิงคุณภาพของการพัฒนา และเป็นเงื่อนไขสำคัญ ส่วนผสมของธรรมาภิบาลไม่เพียงแต่การพัฒนาเท่านั้น¹⁴ ธรรมาภิบาลยังเป็นแนวคิดกว้างๆ ที่ครอบคลุมถึงมิติความยุติธรรมและถูกต้องเหมาะสม เช่น นักสิ่งแวดล้อมมองว่า

¹³ Kaufmann Daniel. *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. 2003. p. 5.

¹⁴ Kaufmann Daniel and Kraay Aart. *Growth without Governance*. 2002.

ธรรมาภิบาลช่วยให้เกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน การจัดการป่าไม้ และการวางแผนจัดการพื้นที่ ประเทศที่มีธรรมาภิบาลย่อมเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและบทบาทสิทธิสตรี การตระหนักและแก้ปัญหาความยากจน การป้องกันการคอร์รัปชัน เป็นต้น ความเชื่อว่าธรรมาภิบาลจำเป็นต่อการพัฒนา ในความเป็นจริงเป็นเพียงการสร้างเงื่อนไขที่สอดคล้องกับธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลนั้นได้รับการยอมรับว่า เป็นเงื่อนไขสำคัญสู่การพัฒนา เพราะธรรมาภิบาลสร้างเหตุปัจจัยที่เอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การส่งเสริมหรือสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาลจึงเป็นเหตุผลที่ดูเหมาะสม แต่สิ่งสำคัญที่น่าเป็นห่วง คือ การทำให้ธรรมาภิบาลกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนา จนดูเหมือนจะเป็นที่เชื่อว่าการพัฒนาต้องประกอบด้วยธรรมาภิบาล เป็นความจำเป็นที่ประเทศต่างๆ ต้องมีก่อนจึงจะพัฒนาได้ พัฒนาการทางความคิด ความเชื่อ ดังกล่าวนำไปสู่ความคาดหวังระยะยาวต่อแนวคิดธรรมาภิบาล และกลายเป็นสิ่งที่ต้องทำโดยไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพของแต่ละประเทศ

แนวคิดธรรมาภิบาลจึงมักถูกใช้อ้างถึงในการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนาหน่วยงาน-องค์กร และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา โดยถูกระบุว่าจุดอ่อนสำคัญในการพัฒนามาจากการขาดธรรมาภิบาลทั้งองค์กรภายใน และระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การค้าอย่างเป็นธรรม ความเท่าเทียมทางเพศ เป็นต้น อันเป็นองค์ประกอบในการพัฒนา ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลกลายเป็นหัวใจของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ก็เกิดคำถามที่ตามมาเกี่ยวกับบทบาทธรรมาภิบาลในการพัฒนา

1. วาทกรรมการพัฒนาจากธรรมาภิบาล

ขณะที่นานาประเทศต่างเห็นว่าธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญในการพัฒนา แต่แนวคิดธรรมาภิบาลนั้นยากที่จะทำให้เป็นสากล ธรรมาภิบาลจึงเป็นเพียงแนวคิดกว้างๆ ซึ่งบางประเทศอาจนำมาปฏิบัติได้ดี โดยสอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละประเทศ

ตัวแปรที่มีความสำคัญประการหนึ่ง คือ หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรคุ้มครองสิทธิต่างๆ ที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิ ธนาคารกลาง หรือหน่วยงานส่งเสริมการค้าการลงทุน ควรดำเนินการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีบทบาทส่งเสริมการเลือกตั้งเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งต้องคำนึงถึงตัวแปรอิสระ เช่น สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน สิทธิในการพูดและแสดงออก และการลดอัตราภาษีอากร เป็นต้น

ขณะเดียวกันแทบทุกประเทศก็ควรปรับเปลี่ยนมาตรฐานตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ เช่น เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่จีนและเวียดนามอยู่ในระดับต่ำ แต่ทั้ง 2 ประเทศกลับมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงต่อเนื่อง กรณีประเทศจีน กว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา พัฒนาการทางเศรษฐกิจของจีนจนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราการพัฒนาสูงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจีนยังเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก จนนำไปสู่คำถามถึงความสอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติ ระหว่างธรรมาภิบาลกับการพัฒนา

กรณีที่คล้ายกันคือบังคลาเทศ¹⁵ ประเทศที่มีมาตรฐานทางธรรมาภิบาลต่ำ ดัชนีการคอร์รัปชัน และความโปร่งใส แต่อัตราการเติบโตสูงกว่าร้อยละ 5 ต่อปี เป็นเวลาหลายปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเติบโตที่สูงขึ้น นับตั้งแต่ประเทศได้รับเอกราช ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลจึงยังมีความซับซ้อนหลายประเทศในละตินอเมริกา มีองค์กรประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงอัตราการคอร์รัปชันที่ยังสูง ระดับความโปร่งใสที่ต่ำ และมิติอื่นๆ ที่ยังขาดธรรมาภิบาล ขณะที่ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย ที่มีธรรมาภิบาลในระดับสูง แต่ยังเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์

แต่กรณีสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับสูง มีการจัดการที่ดี การบริหารงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยประชาชน

¹⁵The World Bank. *Growth in Bangladesh*. Web. <http://go.worldbank.org/4HPB6A7P80>. March 26, 2013.

แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์วาทภัย พายุแคทรินา ในปี 2005 ปรากฏว่าการเข้าไปให้ความช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาลกลางล่าช้า ไม่เพียงแต่เกิดจากความผิดพลาดของผู้นำประเทศและผู้บริหารราชการตั้งแต่ระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับภูมิภาค แต่ยังเกิดจากความผิดพลาดในระบบการปกครอง ระบบการคุ้มครองปกป้องพลเรือนไม่อาจทำงานได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร สะท้อนถึงหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และสนับสนุนการดำเนินงานสาธารณะระดับต่างๆ ไม่ทำงาน และองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ทำงาน รวมถึงความล้มเหลวของระบบการเมือง การปกครองที่ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อธรรมาภิบาล

ขณะที่รัฐบาลปากีสถาน ถึงแม้จะถูกจัดอันดับธรรมาภิบาลในระดับต่ำ เมื่อต้องเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว ในปี 2005 รัฐบาลปากีสถานกลับดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ดีกว่าที่คาดคิด ถึงแม้ธรรมาภิบาลอาจก่อให้เกิดศักยภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ไม่ได้หมายความว่าธรรมาภิบาลจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

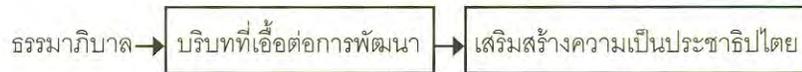
ข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล ระบบเศรษฐกิจ และประชาธิปไตย แท้จริงแล้วธรรมาภิบาลก่อให้เกิดศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเป็นประชาธิปไตย เพียงแต่ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนนั้นถูกทำให้เรียบง่าย ด้วยชุดความคิดที่ว่า ธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างประชาธิปไตย และพัฒนาเศรษฐกิจ

ธรรมาภิบาล =

การพัฒนา + ความเป็นประชาธิปไตย

ไม่ได้หมายความว่าความคิดดังกล่าวนั้นผิด เพียงแต่ตัวแบบหรือชุดความเชื่อดังกล่าวนั้นไม่สามารถใช้ได้กับทุกกรณี แล้วถ้าเช่นนั้น ประชาธิปไตย

กับเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ในเมื่อจีนมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องกว่า 3 ทศวรรษ โดยขาดธรรมาภิบาลและไม่เป็นประชาธิปไตย ขณะที่สหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานของรัฐ ทำให้ต้องทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวอาจคลาดเคลื่อนจากความจริงแต่ที่น่าจะเหมาะสม คือ **ธรรมาภิบาล มีส่วนเสริมสร้างบริบทสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย**



ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเห็นว่าธรรมาภิบาลถูกใช้เพื่อวิเคราะห์การพัฒนาและเป็นเสมือนพิมพ์เขียว ที่องค์กระระหว่างประเทศเสนอแนะตัวแบบประชาธิปไตย ที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพแก่ประเทศต่างๆ แนวคิดธรรมาภิบาลดังกล่าวถูกนำไปใช้ในการวางกฎระเบียบในแวดวงต่างๆ เช่น กระบวนการยุติธรรม หลักเกณฑ์และกระบวนการการจัดเก็บภาษี การบริหารจัดการระบบราชการและองค์กรสาธารณะ หรือแม้แต่การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวทางปฏิบัติอาจเข้าใจผิดทิศผิดทาง เพราะการวิเคราะห์ในแต่ละประเทศ หรือแต่ละภูมิภาคย่อมมีแนวทางในการพัฒนาแตกต่างกันออกไป การนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้จึงควรมีความสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อม และก่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนต่อการพัฒนา

เป้าหมายในการพัฒนาของแต่ละประเทศหรือภูมิภาค จึงย่อมขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์และประสบการณ์ เช่น นโยบาย หน่วยงานหรือองค์กร ภาวะผู้นำ หรือบริบทระหว่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม เพราะอาจไม่ใช่นักที่การนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้จนประสบความสำเร็จ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากบริบทหนึ่งไปอีกรูปหนึ่ง

กรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย แมทท์ แอนดริวส์ (Matt Andrews) ชี้ว่า สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ ต่างก็มีการจัดการองค์กรที่แตกต่างกัน¹⁶ ภายใต้บริบทกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ด้วยการจัดวางโครงสร้างองค์กรที่สัมพันธ์กับบริบทของแต่ละประเทศ

กรณีกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย จึงแสดงให้เห็นถึงการใช้ธรรมาภิบาลอย่างเหมาะสมเช่นเดียวกัน แนวคิดธรรมาภิบาลและแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด บางครั้งอาจต้องมองข้ามความคาดหวัง และหันมาพิจารณาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ อย่างสัมพันธ์กับบริบทและช่วงเวลา

ตัวอย่างที่ดีในการพัฒนาองค์กร คือ กรณีการพัฒนาธนาคารกลางรัสเซียให้เป็นอิสระ หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต รัสเซียให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจอันเป็นช่วงเวลาที่ธนาคารกลางยังคงถูกครอบงำโดยเจ้าหน้าที่พรรคคอมมิวนิสต์รุ่นเก่าที่ไม่สนใจบทบาทของธนาคารกลางในการปฏิรูปเศรษฐกิจ ขณะที่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องให้อิสระแก่ธนาคารกลางเล็กน้อย เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2. ธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตย

ขณะที่แนวคิดธรรมาภิบาลดูจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนา การสร้างธรรมาภิบาลส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจด้วยบทบาทของรัฐ และก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงความเหมาะสมในการจัดการภาคสาธารณะอย่างสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงบริบทพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ จึงนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของรัฐ

¹⁶ Matt Andrews. *Are Swedish Models of Effective Government Suitable in the Development Domain (Or) Do We Need a Theory of Government before We Measure Government Effectiveness?*. 2008.

ถึงแม้ว่า ธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรเพื่อการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNDP) ต่างก็สะท้อนองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล คือ (1) การมีส่วนร่วม (2) หลักธรรมรัฐ (3) ความโปร่งใส (4) ความรับผิดชอบ (5) ความมีฉันทามติ (6) ความเท่าเทียม (7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (8) ความสามารถตรวจสอบ (9) วิสัยทัศน์ ความสนใจในธรรมาภิบาลนี้มีที่มาจาก การคำนึงถึงประสิทธิภาพในการพัฒนา ณ ที่นี้ คือ การจัดการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และสำหรับธนาคารโลกภายใต้วัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ธนาคารโลกจึงเปลี่ยนแปลงแนวทางจากการเข้าไปแทรกแซงควบคุมนโยบายในแต่ละประเทศสู่การคำนึงถึงบริบทโดยรวมของประเทศ ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ (1) การจัดการภาคสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การตรวจสอบได้ (3) การกำหนดกรอบการพัฒนา และ (4) ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แนวคิดประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายและถูกเข้าใจว่าเป็นอุดมคติ แนวคิด หรือทฤษฎีอันประกอบด้วยชุดความคิดทางการเมือง ที่เชื่อว่าประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักเสรีภาพและความเป็นธรรม ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลที่มาจาก การให้ความสนใจต่อการพัฒนาถูกนำมาเชื่อมโยงกับการส่งเสริมประชาธิปไตย โกราน ไฮเดน (Goran Hyden) เห็นว่า “ธรรมาภิบาลไม่ใช่แนวคิดที่สร้างขึ้นมาอย่างลงตัวพอดี แต่เป็นกรอบกว้างๆ ที่ผู้ศึกษาวิจัยสามารถสำรวจประเด็นสำคัญทางการเมือง ปัญหาที่เราต้องเผชิญคือการไม่มีข้อจำกัดแนวคิดชัดเจน ตรงกันข้าม ความท้าทายจึงอยู่ที่การสร้างขอบข่ายการตีความทางระบบการบริหารการปกครอง”¹⁷

ประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาล กล่าวคือ ประชาธิปไตยมุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพ เกิดสันติสุข และจัดการบริหารราชการที่โปร่งใส

¹⁷ Hyden Goran & Olowu Dele (ed.), *African Perspective on Governance*. 2000. p. 6.

เพื่ออํารงไว้ซึ่งระบบการบริหารการปกครองที่มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้
ธรรมาภิบาลพัฒนาขึ้น ขณะที่ระบบอำนาจนิยมอาจสร้างธรรมาภิบาลที่สูงได้
เช่นกัน แต่ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่อยู่เหนือการควบคุม
เช่น ความคิดความเห็น ความเชื่อของประชาชน ที่อาจสั่นคลอนต่อระบบ
การบริหารการปกครอง ทำให้รัฐต้องปิดบังข้อมูลต่างๆ หรือใช้กำลังเข้าควบคุม
ย่อมขัดต่อหลักธรรมาภิบาล

อมาตยา เซ็น (Amartya Sen) ชี้ว่า ความเป็นประชาธิปไตยมี
ความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจ กล่าวคือมิติทางการเมืองนั้นเกี่ยวข้องกับ
ทั้งรัฐและตัวบุคคล ผู้ปกครองต้องรับฟังสิ่งที่ประชาชนต้องการ เพราะถ้ารัฐ
ต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ต่างๆ นโยบายของรัฐบาลที่ขาดธรรมาภิบาลนั้น
ย่อมมีต้นทุนสูงจากการขาดความชอบธรรมในทางการเมือง เช่นเดียวกับการ
ปกครองแบบอำนาจนิยม¹⁸

ในอีกด้านหนึ่ง น่าสังเกตว่าการพัฒนาประเทศสิงคโปร์อาจเป็นไปได้
ไม่ได้ ถ้าปราศจากความเข้มงวดด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ทำให้
ขาดความหลากหลายทางความคิดในการแสดงออกผ่านวิธีการประชาธิปไตย
ที่ส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม และก็ไม่อาจปฏิเสธความจริง
ที่ว่าชัยชนะในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถทำได้โดยอาศัยเงินทุน หรือ
พรรคการเมืองที่มีอิทธิพลด้วยความพยายามควบคุมกระบวนการเลือกตั้ง

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยด้วยการให้
สิทธิทางการเมือง เสรีภาพแก่ประชาชน และสื่อมวลชน ย่อมไม่อาจรับประกัน
ว่าจะช่วยพัฒนาระบบการบริหารการปกครองรวมถึงระบบเศรษฐกิจได้ แต่ขึ้น
อยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในโลกความเป็นจริง

ประชาธิปไตยจึงไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการสร้างธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับการ
ขาดธรรมาภิบาลย่อมเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

¹⁸ Sen Amartya. *Development as Freedom*. 2000. p. 152.

แต่ประชาธิปไตยย่อมสร้างปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อความเป็นธรรมาภิบาล การคำนึงถึงเสรีภาพ ความเป็นธรรม และการเลือกตั้ง อาจเป็นปัจจัยที่จะขับไล่ ผู้นำที่โกงกินและไม่มีธรรมาภิบาล ประชาธิปไตยยังมีความหมายอื่นนอกจากการเลือกตั้ง คือ ความร่วมมือการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อีกทั้ง ผู้นำในระบบประชาธิปไตยควรกระตุ้นการมีส่วนร่วม ด้วยส่งเสริมให้เกิดการถกเถียงและปรึกษาก่อนตัดสินใจ เพื่อให้สาธารณชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน อันจะทำให้นโยบายเกิดความยั่งยืน และรัฐมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

จากรายงานขององค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (USAID) ซึ่งว่าแรงผลักดันสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรเพื่อสาธารณะประโยชน์นั้น อยู่บนพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย นั่นคือ

- 1) การแสดงบทบาทขององค์กรสาธารณะ
- 2) การส่งเสริมฉันทามติทางสังคม และก่อให้เกิดเสถียรภาพต่อระบบรัฐบาล
- 3) การโต้เถียงโดยสันติ
- 4) การดึงดูดการลงทุนให้ไหลเข้ามาในประเทศโดยการลดต้นทุนการเคลื่อนย้ายและเพิ่มความโปร่งใสในภาครัฐ และปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ในขณะที่เศรษฐกิจเติบโต สวัสดิการมีการพัฒนา การค้าขายขยายตัว เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และรัฐมีศักยภาพมากขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้นในฐานะที่เป็นสมาชิกในประชาคมโลก¹⁹

ในทางตรงกันข้าม รัฐที่ขาดธรรมาภิบาลและไม่เป็นประชาธิปไตย ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อภูมิภาคและต่อโลกได้ เช่น

- 1) ความยากจน ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและเกิดการคอร์รัปชัน ด้วยการบิดเบือนข้ออิงด้านการลงทุน

¹⁹ USAID. *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. Web. <http://www.usaid.gov/fani>. January 22, 2012.

2) การขาดแคลนทางการเงิน การคลังเรื้อรัง และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น กรณีวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรป ทั้งกรีซและสเปน เป็นต้น

3) การไม่ยึดหลักนิติธรรม และความยากจน การทำลายสิ่งแวดล้อม และการสูญเสียของความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ย่อมคุกคามต่อสมดุลนิเวศน์โลก

3. ประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในมิติทางเศรษฐกิจ วาระสำคัญไม่ใช่เพียงแค่การเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ควรมุ่งพัฒนาความอยู่ดีกินดี และการแก้ปัญหาความยากจนทั่วโลก ในปี 2000 กว่า 60 ประเทศ มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวลดลงต่ำกว่าปี 1990 ซึ่งแสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นหนทางสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน หรือการขยายโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ความท้าทายในการพัฒนา คือการพัฒนาคุณภาพชีวิตอันจะทำให้ประชาชนในประเทศมีรายได้สูงขึ้น การศึกษาที่ดีขึ้น มาตรฐานด้านสุขอนามัยสูงขึ้น สิ่งแวดล้อมที่สะอาด โอกาสความเท่าเทียมมากขึ้น เสรีภาพส่วนบุคคลมากขึ้น และนำไปสู่ความกลมู่วัยทางวัฒนธรรม²⁰

จากรายงานการพัฒนามนุษย์ เมื่อปี 1990 โดยองค์การเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ระบุว่า “ประชาชนไม่สามารถลดระดับสู่มิติเดียวคือการเป็น “สัตว์เศรษฐกิจ” ข้อความนี้สะท้อนว่า ขณะที่ประเทศต่างๆ มุ่งหากการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ แต่สิ่งสำคัญของมนุษย์ คือ การศึกษาว่าการพัฒนามนุษย์ในสังคมที่หลากหลายต้องทำอย่างไร บางสังคมก็ประสบความสำเร็จในการพัฒนามนุษย์ ขณะที่บางสังคมอาจล้มเหลว การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจึงควรจะต้องควบคู่กับระดับการพัฒนามนุษย์²¹ การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็น

²⁰ The World Bank. *The World Development Report 1991: The Challenge of Development*. 1990. p. 4.

²¹ UNDP. *The Human Development Report 1990*. 1990. p. 3.

ต้องใส่ใจไม่ใช่แค่การเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย ไม่เช่นนั้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว คำถามที่ตามมาคือ ประชาธิปไตยจะมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร

ถึงแม้ความคิดธรรมาภิบาลจะเชื่อมโยงกับประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่หัวใจของความสำเร็จในธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่เริ่มจากองค์กรหรือหน่วยงาน ฉะนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจจึงต้องอาศัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในทุกกระดับ ประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นเหมือนหนทางของความสำเร็จด้วยวิถีทางแห่งความยั่งยืนจากกระบวนการธรรมาภิบาล

ในรายงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปี 2002²² ระบุว่า

- 1) การพัฒนาที่มั่นคงควรประกอบด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสะท้อนผ่านพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง
 - พัฒนาความเป็นธรรมาภิบาลในพรรคการเมือง
 - ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนกลุ่มน้อยและสตรี
 - เสริมสร้างระบบการเลือกตั้ง
 - จำกัดอิทธิพลของอำนาจเงินที่เข้ามาแทรกแซงและบิดเบือนทางการเมือง
- 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบตรวจสอบ ด้วยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างหลักบริหาร ตุลาการ รัฐสภา และสร้างองค์อธิสระที่มีประสิทธิภาพ
- 3) กระจายอำนาจตามแนวทางประชาธิปไตย ด้วยการลดทอนอำนาจรัฐบาลกลาง กระจายสู่ภาคท้องถิ่นตั้งแต่ในระดับจังหวัด จนถึงระดับหมู่บ้าน เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²² UNDP. Human Development Report 2002. "Deepening Democracy in a Fragmented World". Web. <http://hdr.undp.org>. January 22, 2012.

4) ส่งเสริมให้สื่อมีอิสระและเสรีภาพ ยิ่งกว่านั้น สิ่งสำคัญในโครงสร้างรัฐที่ยั่งยืน คือ การไม่ยึดมั่นกับรูปแบบของธรรมาภิบาลที่เป็นสากลในลักษณะเดียวกันทั่วทั้งโลก แต่ต้องคำนึงถึงบริบททางวัฒนธรรมและสังคม อันจะทำให้สามารถนำธรรมาภิบาลมาใช้งานได้เป็นอย่างดี นโยบายสำคัญของประชาธิปไตยจึงหมายถึง ความหลากหลายที่มีวิธีการแตกต่างกันไม่เพียงแต่ระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน แต่ยังมีสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งโครงสร้างและค่านิยม ฉะนั้น เราไม่ควรเสาะแสวงหาเอกภาพด้วยการสร้างตัวแบบธรรมาภิบาลที่เป็นสากล การนำไปใช้ในแต่ละสังคมจึงควรคำนึงถึงความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โดยไม่ละเลยต่อหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

บทสรุป

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารการปกครองในปัจจุบันที่เปลี่ยนไป เมื่อศูนย์กลางความสำคัญในการวิเคราะห์ทางการเมืองเริ่มเคลื่อนจากบทบาทของรัฐสู่ภาคส่วนต่างๆ มากขึ้นเรื่อย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมพร้อมๆ กับบทบาทของภาคประชาชน ที่เริ่มมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ

ทำให้การเมืองเริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าจากเดิม ที่เน้นการวิเคราะห์ที่รัฐกระจายสู่บทบาทของภาคประชาสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา เมื่อแนวคิดธรรมาภิบาลแพร่หลายไปในทุกภูมิภาคทั่วโลกผ่านธนาคารโลกและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลนี้มุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐ กระจายอำนาจและส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยมองว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ในงานชิ้นนี้จึงมุ่งสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และเมื่อสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลพบว่า ได้สอดแทรก

วาทกรรมการพัฒนาและแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยการผูกเอาหลัก
 ธรรมาภิบาลเข้ากับความสำเร็จที่มั่นว่าเสรีภาพเป็นหนทางนำไปสู่การพัฒนาอย่าง
 มีประสิทธิภาพ และเป็นหนทางหรือตัวแบบที่จะนำพาสังคมและประเทศชาติสู่การ
 พัฒนาที่ยั่งยืนโดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างทางบริบทแวดล้อมและวัฒนธรรม

ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการเติบโต และ
 ขยายโอกาสในการพัฒนา ดังเช่น ในยุโรปตะวันออกจะมีภาคประชาสังคมที่
 เข้มแข็ง เพราะในอดีตที่ผ่านมาภาคประชาสังคมถูกพิจารณาว่า เป็นยุทธศาสตร์
 ในการจัดการแบบสังคมนิยม ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย

บริบทที่แตกต่างกันอาจส่งผลต่อระบบการบริหารการปกครอง และ
 ธรรมาภิบาลมากน้อยแตกต่างกัน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศาสนา
 เชื้อชาติ ค่านิยม เครือข่าย และความรู้ เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญต่อรูปแบบการ
 เติบโต การพึ่งพาทางเศรษฐกิจและการแสวงหาเงินทุนจากแหล่งเงินทุนภายนอก
 ประเทศรวมทั้งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภาระหนี้สิน และระดับของการบูรณาการ
 เศรษฐกิจโลก ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการศึกษาถึงปัจจัย
 พื้นฐาน บทบาทสตรี และภาคประชาสังคม

ธรรมาภิบาลจึงอาจเป็นการพัฒนาในทุกแง่มุม ตั้งแต่การวางกฎ
 ระเบียบหรือกฏกติกาในการจัดการที่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติทางการเมือง
 และเศรษฐกิจ รวมทั้งโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจที่ให้ความสำคัญต่อ
 ปัญหาสาธารณะ การบริหารจัดการองค์กร และส่งมอบบริการที่ดีแก่ประชาชน
 การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการ จึงไม่น่าประหลาดใจที่การส่งเสริม
 แนวทางธรรมาภิบาลมักจะก่อให้เกิดคำถามว่า จำเป็นต้องทำอะไร เมื่อไหร่
 และอย่างไร

ขณะที่ธนาคารโลกตระหนักว่า การคอรัปชั่นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการ
 พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประเด็นอย่างการตรวจสอบและความโปร่งใสจึง
 ถูกนำมาใช้อย่างมีนัยยะสำคัญ อาวุธสำคัญในการต่อสู้กับการคอรัปชั่น คือ
 การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย บทบาทหน้าที่พลเมือง การจัดการเลือกตั้ง
 และการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อตรวจสอบธรรมาภิบาลในภาครัฐ

ฉะนั้นการแก้ปัญหาของธรรมาภิบาลที่แท้จริงโดยเฉพาะในประเทศที่เปราะบาง ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากสงครามหรือความขัดแย้งภายในประเทศ อันนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เช่น การจัดการองค์กร ระบบกฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องแก้ไขจึงมุ่งในมิติด้านการเงินการคลัง ทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารองค์กร

สิ่งสำคัญยิ่งกว่า คือ การขาดความเข้าใจถึงบริบทแวดล้อม รวมถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ซึ่งไม่มีพื้นฐานความเป็นธรรมาภิบาลมาก่อน ดังนั้น ทำอย่างไรจึงจะพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลให้นำมาใช้ได้ดีขึ้น นอกจากบริบทแวดล้อมก็คือจังหวะเวลา ในทุกองค์กรมีความสำคัญเท่ากันหรือไม่ เป็นอิสระต่อกันและพัฒนาได้โดยเสรีหรือไม่ ต้องใช้เวลานานเท่าไรที่จะพัฒนาสู่การเป็นธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาคาดธรรมาภิบาล ควรตระหนักถึงผลที่ตามมาของการนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้ ในช่วงแรก มักจะถูกตำหนิหรือมีกระแสต่อต้าน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะโน้มน้าวหรือสร้างความสำเร็จจนถึงความจำเป็นในการพัฒนาธรรมาภิบาล อีกทั้ง องค์กรหรือหน่วยงานในประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการตัดสินใจ การจัดการทรัพยากร และการส่งเสริมความปลอดภัยแก่ประชาชน ปัญหาที่ตามมาในการสร้างธรรมาภิบาล จึงกลายเป็นภาระของประเทศในระยะยาว ขณะที่ชนชั้นปกครองในแต่ละรัฐบาลมักไม่สนใจที่จะพัฒนาธรรมาภิบาล เพราะจะไปจำกัดอำนาจและการเข้าถึงแหล่งผลประโยชน์ต่างๆ

เมื่อธรรมาภิบาลถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาด้วยเหตุผลต่างๆ แล้วนั้น หมายความว่า การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาธรรมาภิบาล แต่การพัฒนาประชาธิปไตยหรือเศรษฐกิจอาจจะไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียวดังที่อภิปรายมาก่อนหน้านี้แล้ว หัวใจของธรรมาภิบาลควรเริ่มต้นจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยสอดคล้องกับบริบทแวดล้อม

คำถามคือแล้วเราจะมุ่งความสนใจไปที่ทิศทางไหน และต้องทำอย่างไรเพื่อบรรลุเป้าหมาย การดำเนินการที่ดีมีหลายวิธี อย่างไรก็ตามรัฐควรจัดลำดับ

ความสำคัญในการพัฒนาอย่างเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมด้วยเช่นกัน ดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อ 30 ปีที่แล้ว ประชาชนชาวจีนได้รับผลประโยชน์จากระบบการปกครองที่เสมอภาค แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ จนก่อให้เกิดคำถามว่า การพัฒนาเศรษฐกิจช่วยแก้ปัญหาความยากจนจริงหรือไม่ บางทีการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอาจเป็นการลดทอนศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนา ด้วยการถูกบังคับให้ปรับเปลี่ยนความคิดโดยไม่คำนึงถึงบริบทที่เหมาะสม รวมถึงเจตนาารมณ์ของรัฐที่ขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งอาจแตกต่างจากความคิดของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ²³

²³ Ha Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, 2002.

รายการอ้างอิง

- สมบุญศรีประชัย. "ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย".
วารสารรัฐศาสตร์สาร. 29.3(2551): 1-112.
- Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID). *Good Governance: Guiding Principle for Implementation*. Canberra: Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID). 2000.
- Bjork, G. P. and Hans S.H., Johansson . *Toward Governance Theory: In search for a common ground, dept. of Business and Public Administration*. Sweden: Mid Sweden University, n.d.
- Hye, H. A. "Good Governance: A Social Contract for the New Millennium"
In *Governance South Asian Perspective*. Hasnat Abdul Hye (ed.).
New Delhi: Manohar, 2001. p. 15.
- Jon, P. and Guy, B. P. *Governance Politics and the State*. London: Macmillan Press, Ltd., 2000.
- Kooiman, J.(ed.). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications, 1994.
- Peters B.G. and Pierre J., "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1998): 232.
- Rhodes R.A.W. *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- _____. "the New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. 44(1996).
- Starkey, K. "Opening up Corporate Governance". *Human Relations*. 48(1995): 838.

Tricker R.I. "The Board's Role in Strategy Formulation: Some cross-cultural comparisons". *Futures*. 26(1994).

UNDP. *Human Development Report 1996*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

บทบาทกองทัพไทยด้านความมั่นคง ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

The Role of Royal Thai Armed Forces' Security in Thailand's Entry into ASEAN Community

ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร*

บทคัดย่อ

บทบาทด้านความมั่นคงของกองทัพไทย ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นมีความหลากหลาย ทั้งการปฏิบัติการทางทหารโดยตรง และการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง โดยกองทัพต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วน เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 กองทัพไทยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความมั่นคงได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง เพียงแต่ว่าจะมีบทบาทหลักหรือผู้สนับสนุน ขึ้นอยู่กับรูปแบบของภัยคุกคามและความชำนาญงานของแต่ละภาคส่วน นอกจากนี้กองทัพไทยยังมีกลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงกับกองทัพชาติอาเซียน อาทิเช่น การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกลไกที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดชาติอาเซียนสามารถปรึกษาหารือและร่วมกันในการแก้ปัญหาความมั่นคงได้ทุกรูปแบบ ทั้งนี้หากสามารถบูรณาการร่วมกับการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน กับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา จะทำให้บทบาทของกองทัพไทยด้านความมั่นคงในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญในการเตรียม

* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

ความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย คือ การออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐอย่างบูรณาการ ด้วยการนำเป้าหมายทั้ง 3 ด้าน กำหนดเป็นยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในภาพรวมของประเทศ โดยมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในลักษณะ Single Command และมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านการเมืองและความมั่นคง เป็นองค์กรในระดับรองเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านรองรับยุทธศาสตร์ในระดับชาติ

คำสำคัญ : บทบาทกองทัพไทย, ความมั่นคง, ประชาคมอาเซียน

Abstract

Since the time of the Cold War there have been several roles for the Royal Thai Armed Forces' security both in direct military operations, and in development within the areas where security related problems exist which required the Royal Thai Armed Forces to cooperate with every other sector. The entry into the ASEAN Community in 2015 will enable the Royal Thai Armed Forces to contribute more to resolve security related issues whether it is the ASEAN Economic Community, the ASEAN Socio-cultural Community or the ASEAN Political-security. The form of threats and the expertise required will determine whether the role for the Royal Thai Armed Forces will be the key or supporting one. In addition, the Royal Thai Armed Forces already has mechanisms for security cooperation with the armed forces of other ASEAN member countries, such as the ASEAN Chief of Defence Forces Informal Meeting. This mechanism enables cooperation for security among the ASEAN Armed Forces members regarding peace and security. As such, if this forum can be integrated with the ASEAN Defence Ministers' Meetings and ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus

platforms, it will make the role of the Royal Thai Armed Forces' security in entering into the ASEAN Community more effective. The important factor in the preparation for entering into the ASEAN Community for Thailand is the development of the Government Sector in an integrated manner by using the three goals to formulate the overall national strategy for entering into the ASEAN Community by way of setting up a command and control center for the preparation toward entering the ASEAN Community with the Prime Minister as Chairman at the national Level to achieve single command, and a sub-command and control center on the entry preparation for the political-security, economic, and socio-cultural communities at a lower level to formulate each strategy required to further support the national strategy.

Keywords : Role of Royal Thai Armed Forces, Security, ASEAN Community

บทนำ

บทบาทด้านความมั่นคงของกองทัพไทยที่ผ่านมามีความหลากหลาย โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็นมีทั้งการปฏิบัติการทางทหารโดยตรง และการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน รวมถึงพื้นที่ภายในประเทศ การทำงานช่วงเวลาดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนราชการและประชาชน แนวคิดของการสร้างความร่วมมือได้นำไปสู่การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด ตลอดจนจัดตั้งหน่วยผสมพลเรือนตำรวจทหาร (พตท.) ในพื้นที่ที่มีความรุนแรงเพื่อบูรณาการการแก้ปัญหาความมั่นคงทั้งการป้องกันปราบปราม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนควบคู่กันไป พร้อมทั้งดำเนินการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงการพิทักษ์และรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์¹ ประเด็นนี้นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือ

¹ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. แผนเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน. เว็บไซต์ <http://www.center.isocthai.go.th>. 8 มกราคม 2557.

ด้านความมั่นคง (Security Cooperation) ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยเอง เมื่อพิจารณากรอบความร่วมมือที่ใหญ่ขึ้นระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้มีการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) เพื่อเป็นกลไกหลักในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของภูมิภาค แนวคิดนี้ริเริ่มโดยประเทศไทย และนำไปสู่การลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ที่วังสราญรมย์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของชาติสมาชิกก่อตั้ง 5 ชาติร่วมลงนาม² สำคัญในการลงนาม ครั้งนั้น เพื่อป้องกันภัยคุกคามทางทหารในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นความมั่นคงตามแบบ (Traditional Security) ทำให้กองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญกระบวนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของกองทัพไม่ได้มีเฉพาะมาตรการทางทหารแต่เพียงประการเดียว แต่ได้ใช้มาตรการที่มีใช้ทางทหารควบคู่กันไป อาทิเช่น การพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง การทูตฝ่ายทหาร เป็นต้น ผลลัพธ์จากการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในลักษณะผสมผสาน ได้ถูกสะสมเป็นองค์ความรู้ในการบริหารจัดการความมั่นคงของกองทัพในเวลาต่อมา ในขณะที่สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาความมั่นคงได้ทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีทั้งปัญหาความมั่นคงตามแบบและความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non-Traditional Security) ไม่ว่าจะเป็นปัญหายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย รวมถึงภัยพิบัติจากธรรมชาติ ซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น กองทัพของทุกชาติอาเซียน ต่างก็ให้ความสำคัญและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาภัยคุกคามที่สลับซับซ้อนดังกล่าวมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

จากสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ได้ทำให้ผู้นำอาเซียนในยุคต่อๆ มาให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม (Comprehensive Security) ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การทหาร รวมถึงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2546 ผู้นำอาเซียน

² ประวัติการก่อตั้งสมาคมอาเซียน. เว็บ <http://www.thaigoodview.com/node/125108>. 8 มกราคม 2557.

ได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ที่เรียกว่า ข้อตกลง บาหลี 2 เห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) ได้แก่ 1) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) 2) ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) และ 3) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community : APSC) โดยมีความต้องการให้อาเซียนรวมตัวเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกัน ให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2563 แต่ต่อมาการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ได้เห็นว่าสถานการณ์ความมั่นคงในขณะนั้นมีความสลับซับซ้อนเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ รวมถึงสังคมวัฒนธรรม จึงได้เห็นชอบร่วมกันให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเร็วขึ้นกว่าเดิม 5 ปี

เมื่อพิจารณาถึงความต้องการของชาติสมาชิกในการเร่งรัดให้เกิดประชาคมอาเซียนเร็วขึ้น ทำให้เห็นว่ากองทัพไทยจะต้องเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะความร่วมมือด้านความมั่นคงกับกลุ่มประเทศอาเซียนและมิตรประเทศ ทั้งนี้ ความร่วมมือที่กองทัพจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมจะมีมิติต่างๆ หลากหลายมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ต่างมีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศ เมื่อพิจารณาถึงความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะพบว่ามีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตั้งแต่ในระดับภูมิภาคจนถึงระดับโลก ซึ่งเกิดขึ้นไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ความมั่นคง จากความมั่นคงแบบเดิมไปสู่ความมั่นคงที่เป็นองค์รวม กองทัพไทยจึงกำลังเผชิญกับความท้าทายทั้งความมั่นคงตามแบบและความมั่นคงไม่ตามแบบไปพร้อมๆ กัน ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับกองทัพของชาติอาเซียนและมิตรประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาด้านความมั่นคงภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากประเด็นสำคัญต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นได้นำไปสู่การกำหนดสาระสำคัญในบทความนี้ โดยจะเริ่มต้นจากการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงภายใน ระหว่างฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน และภาคประชาสังคม ขึ้นเป็นลำดับแรก ซึ่งจะอธิบายผ่านแนวความคิดของการปฏิบัติการร่วม (Joint Operation) ทั้งนี้ ความร่วมมือภายในประเทศของไทยถือได้ว่าเป็นรากฐานในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งเป็นบทบาทที่กองทัพจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง และในฐานะผู้สนับสนุนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งในกรอบของทวิภาคีและพหุภาคี และเป็นบทบาทที่กองทัพได้ดำเนินการมาก่อนจะมีแนวคิดในการก่อตั้งประชาคมอาเซียน เมื่อเกิดประชาคมอาเซียนแล้ว กองทัพมีความจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งในกรอบของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers Meeting: ADMM) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers Meeting Plus: ADMM-Plus) 8 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย รวมถึงการประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting: ACDFIM) โดยในส่วนนี้จะอธิบายด้วยแนวคิดที่ว่า ด้วยกระบวนการที่สร้างความมั่นคงใหม่และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)³ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์เป็นหลัก และมีการวัดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูง มีระบบที่คล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก และในท้ายบทความนี้ผู้เขียนได้นำเสนอตัวแบบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐของไทยต่อการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อย่างมีเป้าหมายและให้เกิดการบูรณาการจากภาคส่วนต่างๆ มากที่สุด

³ อรรถัญญา วิฑูรย์. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. เว็บบ. <http://onkanya-npm.blogspot.com>. 8 มกราคม 2557.

ความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในระหว่าง กองทัพ ฝ่ายพลเรือน และภาคประชาสังคม

การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงซึ่งเป็นรากฐานในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ภายในประเทศให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นก่อน ทั้งนี้ ความมั่นคงในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน การแก้ไขปัญหาไม่สามารถใช้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เพื่อนำจุดแข็งของแต่ละฝ่ายเข้ามาบูรณาการร่วมกัน เมื่อพิจารณาจุดแข็งของกองทัพจะพบว่า เป็นองค์กรที่มีความพร้อมทั้งบุคลากรและยุทโธปกรณ์ ขณะที่ฝ่ายพลเรือนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่โดยตรง และภาคประชาสังคมเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดสามารถสื่อสารกับประชาชนและเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเห็นได้จากเหตุการณ์เกิดสึนามิ เมื่อปี พ.ศ. 2547 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขั้นต้นมีความสับสนและมีข้อบกพร่องอยู่พอสมควร แต่เมื่อฝ่ายต่างๆ ได้นำเอาจุดแข็งที่มีอยู่มาบูรณาการร่วมกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาทันเวลาและสามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว นับว่าเป็นบทเรียนที่ทุกฝ่ายจะได้ร่วมกันปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น จนกระทั่งเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2554 ฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือนและภาคประชาสังคมได้นำบทเรียนในอดีตมาเป็นแนวทางในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้างแต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การฝึก Cobra Gold ระหว่างกองทัพไทยกับมิตรประเทศ ได้จัดให้มีสถานการณ์ฝึกการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติร่วม ทำให้กองทัพไทยได้รับประสบการณ์ที่หลากหลายมากขึ้น และสามารถนำมาพัฒนาปรับปรุงเพื่อเตรียมการในด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และการจัดการฝึก เพื่อร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงได้ในทุกรูปแบบ โดยในเดือนพฤศจิกายน 2556 ที่ผ่านมา กองทัพไทยได้จัดให้มีการฝึกการบริหารจัดการสาธารณภัยร่วมกับฝ่ายพลเรือนและภาคประชาสังคม ตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกันดียิ่งขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้ทำให้

เห็นว่า หากนำหลักการของการปฏิบัติการร่วมเข้ามาใช้ก็จะเกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยมีแนวคิดของการปฏิบัติการร่วมที่สำคัญ ดังนี้

ร่วมคิด หน่วยงานต่างๆ ต้องตระหนักร่วมกันถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงที่ไม่ใช่เรื่องที่กองทัพมีส่วนรับผิดชอบเพียงลำพัง ภาคส่วนอื่นๆ ต่างก็มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงที่เป็นองค์รวม ดังนั้น การสร้างความรู้ความเข้าใจถึงความรับผิดชอบที่มีต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติโดยรวมจึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกภาคส่วน

ร่วมวางแผน การระดมความคิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการเป็นระบบ โดยมีหน่วยงานจากภาครัฐ กองทัพ รวมทั้งภาคประชาสังคมหรือประชาชนในพื้นที่เข้าร่วม จะทำให้การบริหารจัดการมีความสมบูรณ์ และตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง

ร่วมปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงตามกฎหมาย ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต้องให้ความร่วมมือภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนงานที่กำหนด

ร่วมตรวจสอบ ภาคส่วนต่างๆ จะต้องมีแผนงานในการติดตามประเมินผลความคืบหน้าในแต่ละด้านร่วมกันและต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ร่วมรับผลประโยชน์ การบริหารจัดการความมั่นคงต้องสามารถทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ จากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปฏิบัติการร่วมที่จะต้องดำเนินงานร่วมกันในอนาคต⁴

การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมภายใต้แนวคิดของการปฏิบัติการร่วม จะเห็นได้จากการฝึกซ้อมการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (C-MEX) ซึ่งจัดเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อทดสอบระบบบัญชาการ

⁴ นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, อารยา จุลานนท์ และนันทิยา ทองคนารักษ์. 3 *เส้า: การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม*. 2554. หน้า 133.

เหตุการณ์และการบูรณาการในการทำงานตามแผน และแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน ทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน⁵ การฝึกดังกล่าวนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเตรียมการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในของไทย ด้วยการบูรณาการจุดแข็งของภาคส่วนต่างๆ อย่างมีระบบและกำหนดวิธีบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดเอกภาพร่วมกัน ประสบการณ์ดังกล่าวกองทัพได้นำไปใช้เป็นบทเรียนในการเตรียมการร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นการเตรียมในการขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงไปสู่กรอบของประชาคมอาเซียนได้อย่างดีต่อไป

ประชาคมอาเซียนกับความร่วมมือด้านความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม

การเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียนนับได้ว่าเป็นสถาปัตยกรรมในการบริหารจัดการ ความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security Architecture) ที่ประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ได้ร่วมมือกันโดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมอาเซียน เมื่อ 40 กว่าปีที่ผ่านมา สิ่งสำคัญผู้นำอาเซียนยังเห็นว่าการเป็นประชาคมอาเซียนควรมีคำขวัญหรือ Motto เพื่อเป็นจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “One Vision, One Identity, One Community” หรือ “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม” คำขวัญดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการสร้างปรัชญาของการเป็นประชาคมอาเซียนร่วมกัน

ประการแรก เมื่อพิจารณาถึงความหมายของหนึ่งวิสัยทัศน์ (One Vision) ทำให้เห็นว่าอาเซียนต้องการมองอนาคตร่วมกัน หรือกล่าวได้ว่า หนึ่งวิสัยทัศน์คือ เป้าหมายที่ชาติสมาชิกอาเซียนจะเป็นผู้ร่วมกันนำพาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน แนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นโจทย์แรกของความร่วมมือด้านความมั่นคง สิ่งสำคัญปัญหาด้านความมั่นคงในอนาคตจะมีความสลับซับซ้อนเชื่อมโยงกับปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความมั่นคงแบบองค์รวม

⁵ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดระยอง. *เจ้ากรมสรรพกำลังกลาโหมตรวจเยี่ยมการฝึก C-MEX13*. เว็บบ. http://radio.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=1270&filename=Index_2012.9 มกราคม 2557.

(Comprehensive Security) ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากกองทัพชาติสมาชิกอาเซียนร่วมกันแก้ปัญหา ชาติใดเพียงชาติเดียวหรือกองทัพของชาติใดเพียงชาติเดียวไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ปัญหาความมั่นคงในยุคปัจจุบันเป็นปัญหาที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ (Transnational Security) ไม่ว่าจะ เป็น ปัญหา ยาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้นแนวคิดที่ว่าด้วยการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกองทัพของชาติสมาชิกในการแก้ปัญหาความมั่นคงร่วมกัน (Cooperative Security) จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่กองทัพของชาติสมาชิกจะวางกรอบในการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันได้

ประการที่สอง หนึ่งอัตลักษณ์ (One Identity) คำว่าอัตลักษณ์เป็นคำค่อนข้างใหม่สำหรับการสื่อสาร เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคำจะเห็นว่ามี ความเกี่ยวข้องกันระหว่างคำว่า “อัตตะ” ซึ่งหมายความว่าตัวตนและ “ลักษณะ” หมายถึงสมบัติเฉพาะตัว ในขณะที่คำว่า “เอกลักษณ์” มีคำว่า “เอก” หมายถึงหนึ่งเดียวหรือลักษณะหนึ่งเดียว⁶ กล่าวโดยสรุป อัตลักษณ์ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Identity จึงหมายถึงผลรวมของลักษณะเฉพาะของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งทำให้สิ่งนั้นเป็นที่รู้จักหรือจดจำได้⁷ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เป้าหมายที่สองของ ASEAN Motto ต้องการหล่อหลอมเอกลักษณ์ของชาติต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวหรือการสร้างความเป็นตัวตน (Self) ร่วมกันของชาติอาเซียนภายใต้การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน ทั้งนี้การร่วมมือของกองทัพของชาติสมาชิกอาเซียน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแลกเปลี่ยนเรียนรู้เอกลักษณ์ของแต่ละกองทัพชาติสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อหล่อหลอมความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ไปสู่การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันต่อไป และการมีอัตลักษณ์ร่วมจะส่งผลดีต่อการมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน โดยเฉพาะเข้าใจถึงความแตกต่างของแต่ละกองทัพชาติสมาชิกและผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จนมีอัตลักษณ์ร่วมกันแล้ว จะทำให้ความร่วมมือเพื่อนำพาทองทัพของชาติอาเซียนไปสู่เป้าหมายของการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันดียิ่งขึ้น

⁶ โชติกา ศรีประเสริฐ. การรวบรวมความหมายของอัตลักษณ์. เว็บ. <http://chotika51-thesis.blogspot.com/2011/07/blog-post.html>. 9 มกราคม 2557.

⁷ สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. อัตลักษณ์และเอกลักษณ์. เว็บ. <http://arit.chandra.ac.th>. 9 มกราคม 2557.

ประการที่สาม การเป็นประชาคมเดียวกัน (One Community) แนวคิดนี้ นับว่าเป็นความพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน ให้เข้ามาอยู่รวมกันอย่างเชื่อมโยง เพื่อร่วมกันทำกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน เช่น การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของภูมิภาค การวางแผนพัฒนา ภูมิภาค การกำหนดข้อตกลงร่วมกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชาติสมาชิกอาเซียนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน การเป็นประชาคมเดียวกันจึงเป็นการรวมตัวกันตามสถานการณ์หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครสั่ง สมาชิกในแต่ละชาติมีส่วนร่วมกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบอย่าง เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้ขอบเขตของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อย่างไรก็ตาม การดำเนินให้เป็นไปตาม Motto อาจมีข้อขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน เพื่อให้อาเซียนสามารถก้าวไปข้างหน้า ถึงแม้กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ตกลงร่วมกันอาจทำให้เกิดข้อจำกัดอยู่บ้าง นอกจากนี้การบริหารงานของแต่ละประเทศที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จะเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่ประชาคมเดียวกัน ประเด็นนี้ ความสัมพันธ์ของผู้นำของกองทัพในทุกระดับของชาติอาเซียน เป็นกลไกที่สำคัญต่อการนำไปสู่การสร้างประชาคมเดียวกัน โดยเฉพาะการสร้าง ความไว้วางใจในมิติของความมั่นคง ซึ่งกองทัพจะเข้าไปมีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงตามแบบหรือความมั่นคงไม่ตามแบบก็ตาม

นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อนำพาประเทศสมาชิกไปสู่การเป็นประชาคมเดียวกัน ชาติสมาชิกยังได้ร่วมกันจัดทำพิมพ์เขียว (Blueprint) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) ซึ่งในแต่ละเสาหลักมีแผนการดำเนินการเป็นการเฉพาะตามแนวทางของอาเซียน (ASEAN Way) ส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อประเทศสมาชิก

1. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC มีพัฒนาการได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต่างร่วมมือกันผลักดันอย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายและความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้สภาวะ

การแข่งขันที่รุนแรง โดยเฉพาะการก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ของ จีนและอินเดีย ทำให้อาเซียนต้องเร่งปรับความร่วมมือกันให้มากและเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของ AEC ที่ต้องการให้เศรษฐกิจเป็น ตลาดเดียว (Single Market) และเป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) เป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ถนัดนัก



ภาพที่ 1 ลำดับขั้นกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ในการพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียว ชาติอาเซียนต้องสร้างความร่วมมือในกรอบของสหภาพศุลกากร (Custom Union) ด้วยการจัดเก็บภาษีประเทศภายนอกภูมิภาคในอัตราเดียวกัน เมื่อทำสำเร็จแล้ว จึงจะพัฒนาต่อยอดไปสู่การเป็นตลาดร่วม (Common Market) ที่มีการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน และบริการได้อย่างเสรี จากนั้นจึงพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียวในที่สุด โดยจะต้องมีระบบมาตรฐานทางเทคนิค (Technical Standard) ร่วมกันทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังไม่มีเป้าหมายในการเป็นสหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) อย่างเช่น สหภาพยุโรปที่มีนโยบายการเงินการคลังร่วมกัน จะเห็นได้ว่าการพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียวของอาเซียนแม้จะมีลู่ทางที่ดีแต่ก็ยังมีอุปสรรคอยู่พอสมควร จำเป็นอย่างยิ่งที่ชาติสมาชิกต้องกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาไปสู่เป้าหมายของ AEC ให้ออย่างชัดเจนสอดคล้องกับพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียน

2. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน หรือ ASCC เมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือทางด้านสังคมและวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน จะพบว่า ความเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนยังไม่เกิดขึ้นภายในจิตใจของคนอาเซียน สาเหตุหนึ่ง เป็นเพราะแต่ละประเทศต่างมีภาษาและวัฒนธรรมประจำชาติ อีกทั้งยังมีประวัติศาสตร์และแนวคิดที่แตกต่างกัน ทำให้การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันเกิดขึ้นได้ไม่ง่าย ถึงแม้ว่าจะมีการรับรู้ในการเป็นประชาคมอาเซียนกันอย่างแพร่หลายก็ตาม ดังนั้นการจะพัฒนาไปสู่เป้าหมายของเสาหลักนี้ ระบบการศึกษาของแต่ละประเทศต้องให้ความสำคัญกับการเป็นประชาคมอาเซียนมากกว่าที่เป็นอยู่ และควรบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาของแต่ละประเทศ รวมถึงการสร้างความรู้สึกร่วมกันของการเป็นประชาคมอาเซียนด้วยการสื่อสารผ่านสังคมเครือข่าย (Social Network) ในรูปแบบต่างๆ

3. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ APSC การพัฒนามีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพราะแต่ละประเทศมีระบบการปกครองที่ต่างกันและยังมีนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลายประเทศยังมีปัญหาภายใน ปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศทั้งทางบกและทางทะเล ในส่วนการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาคมโลกก็ยังไม่ค่อยคล่องตัว รวมถึงบทบาทของประชาคมมหาอำนาจในภูมิภาคทั้งสหรัฐฯและจีนต่างมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ชาติสมาชิกอาเซียนหลายชาติยังคงดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งด้านการเมืองและด้านความมั่นคงในลักษณะทวิภาคี ทั้งกับประเทศนอกภูมิภาคและกับองค์การระหว่างประเทศ หากจะมีการดำเนินการในลักษณะพหุภาคี ก็ไม่ได้เป็นการดำเนินการในกรอบของประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตาม แนวทางความร่วมมือที่ชาติสมาชิกสามารถทำได้ตั้งแต่ปัจจุบัน คือ การร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงไม่ตามแบบ เช่น ภัยพิบัติ ยาเสพติด การก่อการร้าย หรือการกระทำอันเป็นโจรสลัด หากสามารถแก้ไขปัญหาความมั่นคงไม่ตามแบบได้ดี ก็สามารถขยายความร่วมมือไปสู่การแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแบบได้ง่ายขึ้น และจะทำให้การก้าวเข้าสู่ APSC มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ นอกจากนี้ ปัจจัยทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการพัฒนาต่างมีความเชื่อมโยงกัน หากปัจจัยใดได้รับผลกระทบ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลถึงปัจจัยอื่นตามไปด้วย ทำให้การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนมีความจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ทั้ง 3 เสาหลักให้มีความก้าวหน้าและพัฒนาไปพร้อมๆ กัน ซึ่งที่ผ่านมภาคส่วนต่างๆ มักจะให้ความสำคัญกับ AEC ในขณะที่ ASCC และ APSC ยังให้ความสำคัญไม่มากนัก ทั้งนี้ ความก้าวหน้าของเสาหลักใดเสาหลักหนึ่งจะส่งผลต่อความก้าวหน้าของเสาหลักอื่นๆ ด้วย เช่น ความก้าวหน้าของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ความมั่นคงไม่ตามแบบ อาทิเช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด หรือ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ จะช่วยให้การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายในการเคลื่อนย้ายแรงงาน สินค้า และทุนอย่างเสรี หรือการเป็นตลาดเดียวของอาเซียนให้ความสำคัญก้าวหน้าตามไปด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาบทบาทของกองทัพกับเสาหลักทั้ง 3 เสาจะเห็นว่ากองทัพมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเสาหลักการเมืองและความมั่นคง เมื่อวิเคราะห์ความมั่นคงของเป็นองค์รวม จะเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายของ AEC อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงได้ ในขณะที่การพัฒนาในกรอบของ ASCC โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความมั่นคง ก็มีความเกี่ยวข้องกับกองทัพเช่นกัน ดังนั้น ทุกเสาหลักของประชาคมอาเซียนกองทัพต่างมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งสิ้น เพียงแต่จะเป็นบทบาทหลักหรือบทบาทสนับสนุน ขึ้นอยู่ที่เป้าหมายของแต่ละประชาคม ที่สำคัญการทำงานจะต้องมีการบูรณาการภายใต้กรอบความมั่นคงที่เป็นองค์รวม⁸ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในกรอบอาเซียน ยังคงมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเห็นได้จากช่องว่างระหว่างรายได้ของแต่ละประเทศ เช่น สิงคโปร์ กับ ลาวและกัมพูชา เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน รวมถึงการศึกษา เทคโนโลยีสมัยใหม่ยังคงมีความแตกต่างกัน นับได้ว่าประเด็นความแตกต่างเป็นความท้าทาย (Challenge) ต่อการ

⁸ ประภัศร์ เทพชาติ. *ประชาคมอาเซียน*. 2555. หน้า 6.

รวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปีพ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างกองทัพของชาติอาเซียนในปัจจุบันค่อนข้างเข้มแข็ง และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากมีการนำจุดแข็งดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อช่วยลดความแตกต่างระหว่างกันก็นับว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

กองทัพไทยกับการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงในกรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

กองทัพของชาติสมาชิกอาเซียนเริ่มกำหนดบทบาทในการสนับสนุนงานความมั่นคงของภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการมีกลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกัน (Security Mechanism) กลไกความร่วมมือหนึ่งที่เป็นจุดเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting: ACDFIM) ซึ่งริเริ่มโดยประเทศอินโดนีเซีย และจัดให้มีการประชุมฯ ครั้งแรก ณ หมู่เกาะบินตัน (Bintan Islands) ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อตุลาคม 2544 ภายใต้ชื่อการประชุม ASEAN CDF's Get Together ประเด็นสำคัญของการประชุมครั้งนั้นก็เพื่อป้องกันสถานการณ์ก่อการร้าย 11 กันยายน (9/11) ในประเทศสหรัฐฯ ที่อาจมีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับได้ว่า ACDFIM เป็นรากฐานของการพัฒนาไปสู่ความร่วมมือในกรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน โดยมีการขยายผลมาอย่างต่อเนื่องจนถึงการประชุม ACDFIM ครั้งที่ 9 ณ กรุงพนมเปญ เมื่อ 29 มีนาคม 2555 มีการหารือในหัวข้อ Enhancing Force Interoperability toward the 2015 ASEAN Community โดยคำนึงถึงการเตรียมความพร้อมและพิจารณาขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมกัน (Force Interoperability) ระหว่างกองทัพอาเซียน เพื่อนำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในปี 2558 ทั้งนี้ที่ประชุมได้รับทราบถึงภัยคุกคามต่อภูมิภาคในหลายรูปแบบซึ่งซับซ้อนและคาดการณ์ได้ยาก ดังนั้น กองทัพอาเซียนจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการเผชิญภัยคุกคามดังกล่าว ด้วยการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือทางทหารระหว่างกัน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ประเด็นสำคัญที่ประชุมยังได้เห็นพ้องในการจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ (Standard Operating

Procedure: SOP) เพื่อใช้อุปกรณ์ทางทหาร (Military Assets) สำหรับภารกิจ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR) ซึ่งนับว่าเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของความร่วมมือ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ใช้งานได้ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีไปจนถึงระดับปฏิบัติงานและระดับยุทธการ โดยประเทศสิงคโปร์เสนอให้มีการจัดการฝึก Information Sharing Exercise (ISX) และจัดตั้ง ASEAN Information Portal (AIP) รวมทั้งได้มีการเสนอแผนงาน 2 ปี (ค.ศ.2012-2014) โดยมีสาระสำคัญว่า ประเทศอินโดนีเซียและสิงคโปร์จัดการ ฝึกการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism Table Top Exercise) ใน เดือนกรกฎาคม 2555 และประเทศไทยได้เสนอการจัดการสัมมนา/ การฝึกปฏิบัติการด้านการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและผลกระทบต่อความมั่นคง (Seminar/ Workshop on Climate Change and its Security Implications) ในปี 2556 และเสนอจัดการฝึกระดับพหุภาคีร่วมกับประเทศมาเลเซีย ด้านการช่วยเหลือด้าน มนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ในปี 2557 ณ ประเทศไทย โดยเชิญประเทศ สมาชิกอาเซียนเข้าร่วมการฝึกโดยพร้อมเพรียงกัน

การประชุม ACDFIM ครั้งที่ 10 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน เมื่อ 20 มีนาคม พ.ศ. 2556 ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนแต่ละประเทศ ได้นำเสนอข้อคิดเห็นภายใต้กรอบความร่วมมือ 5 ด้าน ซึ่งเป็นผลจากการประชุม ADMM และ ADMM-Plus ประกอบด้วย

1. ความมั่นคงทางทะเลโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด มาเลเซีย และ สิงคโปร์
2. การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเมียนมาร์ ลาว และฟิลิปปินส์
3. การรักษาสันติภาพโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดไทย และกัมพูชา
4. การต่อต้านการก่อการร้ายโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดอินโดนีเซีย
5. การแพทย์ทหารโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเวียดนาม

สำหรับผู้บัญชาการทหารสูงสุด บรูไน ซึ่งเป็นเจ้าภาพได้นำเสนอ เรื่อง บทบาทและความสำคัญของภูมิภาคอาเซียนด้านความมั่นคง เพื่อสะท้อนให้

เห็นถึงความก้าวหน้า รวมถึงความท้าทายปัญหา และข้อเสนอแนะในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกองทัพในอาเซียนให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น⁹

ต่อมาในการประชุม ACDFIM ครั้งที่ 11 ณ กรุงเนปิดอว์ ประเทศเมียนมาร์ เมื่อ 4-8 มีนาคม พ.ศ. 2557 ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนได้กล่าวถึงความสำคัญในการสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันประเทศระหว่างกัน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบด้านต่างๆ



ภาพที่ 2 การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 10 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน เมื่อ 20 มี.ค. 56

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ ACDFIM สนับสนุนประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น คือ เชื่อมโยงการประชุม ACDFIM ให้ประสานสอดคล้องกับการประชุม ADMM และ ADMM-Plus ซึ่งถ้าหากทำได้

⁹ กองความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานนโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร. บทสรุปผู้บริหารเรื่อง การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting: ACDFIM). 2556.

จะส่งผลดีต่อการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ทั้งนี้ภายใต้กฎบัตรอาเซียน ผลการประชุมจากรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนจะเชื่อมโยงไปยังคณะมนตรีความมั่นคงอาเซียนและเข้าไปสู่คณะมนตรีประสานงานอาเซียน เพื่อนำเข้าสู่การประชุมสุดยอดผู้นำสุดยอดอาเซียนต่อไป



ภาพที่ 3 โครงสร้างอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการเชื่อมโยงงานความมั่นคงของกองทัพแต่ละชาติอาเซียน ให้เข้าไปสู่เวทีการประชุม ADMM และ ADMM-Plus เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและจะนำไปสู่การทำงานร่วมกัน ทั้งในส่วนของกองทัพและกระทรวงกลาโหมของแต่ละชาติอาเซียนอย่างบูรณาการ สำหรับการประชุม ADMM และ ADMM-Plus จัดขึ้นครั้งแรกในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2553 ณ ประเทศเวียดนาม ที่ประชุมได้มีการหารือถึงแนวทางการร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา 5 ด้าน คือ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR) ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping

Operations) การแพทย์ทหาร (Military Medicine) และการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism) ทั้งนี้ เพื่อให้ความร่วมมือทั้ง 5 ด้านเป็นไปอย่างราบรื่น จึงกำหนดให้มีการสร้างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการดำเนินงานดังกล่าว เรียกว่า Expert's Working Groups (EWGs) ซึ่งได้ผลักดันให้ความร่วมมือทั้ง 5 ด้านเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ และการแพทย์ทหาร

ความร่วมมือในเรื่อง การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงการแพทย์ทหาร ในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus นับว่ามีความก้าวหน้ามากที่สุดในการร่วมมือ 5 ด้าน ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2556 บรูไนและสิงคโปร์ได้ร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัดการฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย ครั้งที่ 2 (ASEAN Militaries Humanitarian Assistance and Disaster Relief Exercise: AHX2) ณ ประเทศบรูไน มีประเทศในกลุ่มอาเซียนและคู่เจรจา เข้าร่วมจำนวน 18 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม ออสเตรเลีย จีน อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ รัสเซีย เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา มีผู้เข้าร่วมการฝึกทั้งสิ้น 2,120 คน การฝึก AHX2 ยังได้บรรจุการฝึกด้านการแพทย์ทหารรวมไว้ด้วย ซึ่งกองทัพไทยได้จัดกำลังพลจำนวน 149 นาย พร้อมยุทโธปกรณ์จากกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เข้าร่วมการฝึกในครั้งนี้ ซึ่งนับว่าเป็นความสำคัญของการสร้างความร่วมมือทางทหารที่มีใช้สงคราม ในกรอบของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ผลจากการฝึกนอกจากจะช่วยให้ทหารจากประเทศต่างๆ มีความคุ้นเคย สร้างความสัมพันธ์อันดี สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังได้ร่วมกันจัดทำร่างระเบียบปฏิบัติประจำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียน สำหรับใช้ปฏิบัติงานร่วมกันในสถานการณ์จริงอีกด้วย สิ่งสำคัญ การผลักดันในชาติสมาชิกให้ความร่วมมือในกรอบของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงการแพทย์ทหาร เป็นเรื่องที่ทำ

ได้ง่ายและเป็นเรื่องดีที่ทุกชาติจะพัฒนาความร่วมมือในด้านนี้ได้อย่างรวดเร็ว และเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ หากความร่วมมือในด้านนี้ประสบผลสำเร็จก็จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในด้านอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ประเทศสมาชิก ADMM และ ADMM-Plus มีพันธกรณีกับสหประชาชาติ ในการให้ความร่วมมือและสนับสนุนภารกิจด้านสันติภาพ และกองทัพไทยได้มีส่วนร่วมภารกิจรักษาสันติภาพโดยส่งกำลังพลและยุทโธปกรณ์เข้าร่วมกับนานาชาติ ทั้งในกรอบของสหประชาชาติและในกรอบของมิตรประเทศถึง 18 ภารกิจ อาทิเช่น การรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกและในอิรัก เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ร่วมผลักดันให้มีการจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพของอาเซียนขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ระหว่างกัน เพื่อมุ่งไปสู่การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียน และยังได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ครั้งที่ 1 ขึ้น ณ ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ กองบัญชาการกองทัพไทย ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2555 ผลจากการประชุมได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมมือแลกเปลี่ยนครุฝึกผู้เชี่ยวชาญระหว่างกัน รวมถึงจัดทำแนวทางในการจัดตั้งกองกำลังเตรียมพร้อมอาเซียน และศูนย์ปฏิบัติการเพื่อสันติภาพของอาเซียน ความร่วมมือจะปรากฏเป็นรูปธรรม ในปี พ.ศ. 2557 โดยไทยจะได้ส่งครุฝึกและผู้เชี่ยวชาญที่เคยปฏิบัติงานในกองกำลัง 980 ไทย/ดาร์ฟัวร์ และภารกิจรักษาสันติภาพภายใต้กรอบสหประชาชาติ ไปอบรมให้กับกำลังพลของอินโดนีเซียที่จะเข้าปฏิบัติการรักษาสันติภาพในเขตดาร์ฟัวร์ ประเทศซูดาน นอกจากนี้ไทยยังได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการรักษาสันติภาพเข้าร่วมการฝึกแบบ Table Top ที่ฟิลิปปินส์ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

การรักษาความมั่นคงทางทะเล

ประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศคู่เจรจาได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลเป็นอย่างมาก เพราะอาเซียนตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ทางทะเลที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ประกอบกับยัง

มีความขัดแย้งเรื่องอาณาเขตทางทะเลระหว่างชาติสมาชิกและประเทศคู่เจรจา บางประเทศในพื้นที่ซึ่งเต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาคทั้งหมดได้อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเลทั้งในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus ยังอยู่ในขั้นตอนการร่างข้อกำหนด (Term of Reference) ในส่วนของประเทศไทยได้พยายามผลักดันให้เกิดความไว้วางใจ ด้วยการสร้างเครือข่ายศูนย์ข้อมูลในภูมิภาคเพื่อส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและข่าวกรอง และเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายทางทะเล และการกระทำอันเป็นโจรสลัด กองทัพไทยโดยกองทัพเรือได้ส่งเรือไปลาดตระเวนร่วมในช่องแคบมะละกา และลาดตระเวนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลในแบบทวิภาคี รวมทั้งได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อมูลข่าวสารในเวทีความร่วมมือทางทะเลระดับภูมิภาคที่มีอยู่มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับว่าเป็นบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของไทยในการสร้างความร่วมมือในด้านความมั่นคงทางทะเล

การต่อต้านการก่อการร้าย

ความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในปีพ.ศ. 2554 แต่ก็นับว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากเนื่องจากชาติสมาชิกต่างเผชิญกับภัยคุกคามจากการก่อการร้ายร่วมกัน ที่ประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย ครั้งที่ 1 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 ณ ประเทศอินโดนีเซีย ได้ร่วมกันจัดทำกรอบความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาค โดยให้ความสำคัญเทียบเท่ากับกรอบความร่วมมือระดับสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังได้วางแนวทางและวิธีการในการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้ายอีกด้วย กองทัพไทยได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญและข้อมูลข่าวสารด้านการก่อการร้ายในภูมิภาคในที่ประชุมระดับต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง และในเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 ได้จัดกำลังพลจากศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายสากล เข้าร่วมการฝึกต่อต้านการก่อการร้าย ณ ประเทศอินโดนีเซีย

ในขณะที่การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ADMM ครั้งล่าสุดซึ่งจัดเป็น ครั้งที่ 7 ระหว่าง 6-8 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน บรูไน ดารุสซาลาม ได้รับทราบพัฒนาการและความคืบหน้าของความร่วมมือทางทหารของอาเซียนและประเทศคู่เจรจา ที่ดำเนินการผ่านกลไกการประชุมในกรอบ ADMM และ ADMM-Plus แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าและมีพัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรม โดยผ่านร่างเอกสารแนวความคิดและร่างปฏิญญาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนของกระทรวงกลาโหมในฐานะหน่วยนโยบายและกองทัพไทยในฐานะหน่วยปฏิบัติจะต้องร่วมกันวางแผนและเตรียมการเพื่อรองรับกิจกรรมต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการตามเอกสารแนวความคิดจะสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของการประชุม ADMM-Plus ได้จัดขึ้นเมื่อ สิงหาคม 2556 ได้เห็นชอบการเป็นประธานร่วมของคณะทำงาน ADMM-Plus ในวงรอบใหม่ ระหว่าง พ.ศ. 2557-2559 โดยคณะทำงานดังกล่าวได้แบ่งความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) ความมั่นคงทางทะเล มีบรูไนและนิวซีแลนด์
- 2) การแพทย์ทางทหาร มีไทยและสหพันธรัฐรัสเซีย
- 3) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มีกัมพูชาและสาธารณรัฐเกาหลี
- 4) การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและญี่ปุ่น
- 5) การต่อต้านการก่อการร้าย มีสิงคโปร์และออสเตรเลีย
- 6) การปฏิบัติการทุ่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรม มีสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและสาธารณรัฐอินเดียนี¹⁰

ภาพรวมของความร่วมมือในกรอบของ ADMM และ ADMM-Plus ได้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือด้านความมั่นคง ที่เริ่มให้ความสำคัญกับความมั่นคง

¹⁰ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. ผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN DEFENCE MINISTER MEETING: ADMM) ครั้งที่ 7. เว็บ. <http://lakmuangonline.com/asiandefensedetail.php?lcid=6&cid=5>. 9 มกราคม 2557.

ที่เป็นองค์รวมมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงไม่ตามแบบ นอกจากนี้ กลไกความร่วมมือดังกล่าวอยู่ในกรอบของพหุภาคี และมีพัฒนาการของการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชาติสมาชิกอาเซียนรวมถึงประเทศคู่เจรจาที่เป็นพันธมิตร ของอาเซียนมาเป็นลำดับ รวมถึงได้กำหนดงานความมั่นคงที่จะต้องร่วมมือกัน ให้มีความเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นเรื่องท้าทายต่อการเข้าร่วมในกลไก ความร่วมมือดังกล่าว ก็คือการนำแนวคิดนโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติให้ เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น (Policy Implementation) รวมถึงการวางกรอบแนวทาง ในการบริหารจัดการความมั่นคงที่ต้องอาศัยแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบาย และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างประสานสอดคล้อง และการบูรณาการ ทั้งหน่วยปฏิบัติและหน่วยนโยบายเข้าด้วยกัน ภายใต้แนวคิดดังกล่าวจึงมี ความจำเป็นที่จะต้องกระชับความเชื่อมโยงและบูรณาการกลไก ACDFIM ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงเข้ากับ ADDMM และ ADMM-Plus ที่เป็นกลไกใน ระดับนโยบายเข้าด้วยกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การให้ความสำคัญกับภาคส่วน ต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงการประเมินผลของการดำเนินนโยบายทั้ง 6 ด้าน ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามเป้าหมายและสามารถตรวจสอบวัดได้อย่างเป็น รูปธรรม ประเด็นต่างๆ เหล่านี้นับเป็นสิ่งท้าทายต่อการมีส่วนร่วมของกองทัพ ประเทศสมาชิกอาเซียน ต้องร่วมกันพิจารณาอย่างรอบด้าน¹¹

นอกจากความร่วมมือในกรอบของ ADMM และ ADMM-Plus แล้ว กลไกความร่วมมือที่กองทัพไทยกับเพื่อนบ้านที่มีอยู่เดิม ทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กองทัพให้ความสำคัญ ทั้งนี้ ความร่วมมือ อย่างไม่เป็นทางการจะเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความไว้วางใจระหว่าง

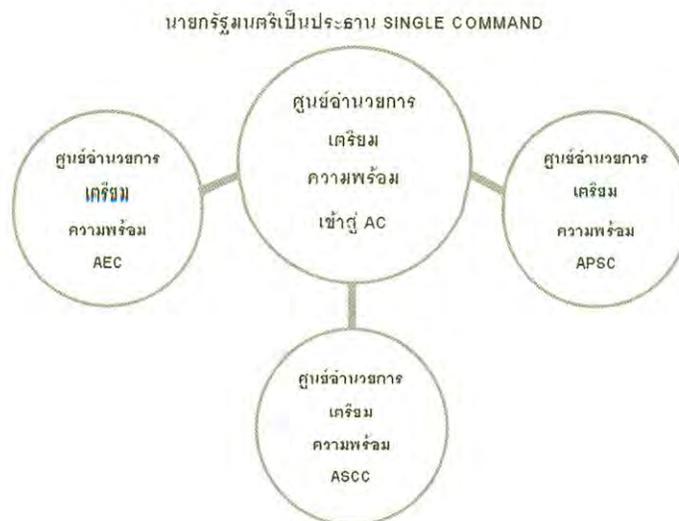
¹¹ กองอาเซียน สำนักนโยบายยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหม. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ความร่วมมือในกรอบความมั่นคงในกรอบการ ประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน. ม.ป.ป.

กัน ซึ่งสามารถริเริ่มได้ตั้งแต่ระดับล่างสุดไปสู่ระดับผู้นำของกองทัพจนถึงในระดับรัฐบาลได้ กรณีนี้กองทัพไทยได้ดำเนินการร่วมกับกองทัพประเทศอาเซียน มาตั้งแต่ก่อนมีแนวคิดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ทั้งในระดับ ทวิภาคี และพหุภาคี อาทิเช่น การแลกเปลี่ยนการศึกษาของโรงเรียนเสนาธิการทหารของแต่ละประเทศ ซึ่งได้ดำเนินการมาไม่ต่ำกว่า 30 ปี ปัจจุบันก็มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นในทุกระดับ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภาษาของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ภาษาเวียดนาม และภาษาพม่า เป็นต้น นอกจากนี้กองทัพไทยและกองทัพเวียดนามได้มีโครงการแลกเปลี่ยนการเยือนของคณะนายทหารและคู่สมรสเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในด้านยุทธการได้มีความร่วมมือในการลาดตระเวนบริเวณช่องแคบมะละกา (Malacca Strait) ระหว่างกองทัพเรือไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และ อินโดนีเซีย เพื่อป้องกันและป้องกันโจรสลัด ขณะที่กองทัพบกได้มีการลาดตระเวนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย และ สปป.ลาว เป็นต้น นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังได้มีการแลกเปลี่ยน การเยือน การประชุม และมีการพบปะในโอกาสสำคัญต่างๆ อาทิเช่น การประชุมคณะกรรมการระดับสูง (High Level Committee: HLC) ซึ่งเป็นการหารือในระดับผู้บัญชาการทหารสูงสุด และในระดับพื้นที่ตามแนวชายแดน ยังได้มีการพูดคุยหารือกันผ่านกลไกความร่วมมือคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee: RBC) โดยในส่วนของไทยมีแม่ทัพภาคเป็นหัวหน้าคณะ และกรณีของไทยกับมาเลเซีย จะได้มีการหารือกันเป็นครั้งที่ 100 ในปี พ.ศ. 2557 นอกจากนี้ยังมีการแข่งขันกีฬาเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ทำให้เกิดความใกล้ชิดผูกพันเสมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน ทำให้เกิดความต้องการด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการต่างประเทศ การค้า และสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนการแก้ปัญหาต่างๆ ทำได้ง่ายขึ้น วิถีทางดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมที่เป็นจุดแข็งหรือกล่าวได้ว่าเป็นจุดแข็งของ ASEAN Way

บทสรุป

ประชาคมอาเซียน ก่อกำเนิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับความมั่นคงแบบองค์รวม ดังจะเห็นได้จากเสาหลัก

ทั้ง 3 เสา ไม่ว่าจะ เป็นเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง ความมั่นคงนั้น ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านอาจเห็นว่าการดำเนินการของแต่ละเสาหลักนั้นแยกออกจากกัน ในความเป็นจริงแล้วหากเข้าใจถึงกระบวนการที่มั่นคงใหม่ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม จะพบว่าทั้ง 3 เสาหลักต่างเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกไม่ออก เพียงแต่วิธีการบริหารจัดการอาจแยกส่วนกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และงานด้านความมั่นคงจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกเสาหลักของประชาคมอาเซียน ดังนั้น บทบาทของกองทัพหรือหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต่างมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพียงแต่ว่าใครจะมีบทบาทหลักหรือใครจะมีบทบาทสนับสนุนขึ้นอยู่กับความชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละภาคส่วน ประเด็นสำคัญจึงมีได้ อยู่ที่ว่าบทบาทของกองทัพหรือภาคส่วนต่างๆ จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร แต่สิ่งที่สำคัญกว่าคือการออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภายใต้แนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันวางแผนและออกแบบการบริหารจัดการในภาพรวมทั้งประเทศอย่างบูรณาการ ดังนั้น การสร้างศักยภาพของประเทศไทยเพื่อการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอาเป้าหมายของทั้ง 3 เสา หลักมาบูรณาการร่วมกันให้เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ ในด้านการบริหารจัดการนั้น สามารถออกแบบเป็นศูนย์อำนาจการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติได้ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจะมีความเหมาะสมเพื่อให้เกิดศักยภาพในการบริหารงานภาครัฐ ในลักษณะ Single Command และเกิดเอกภาพในการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักการของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ผลลัพธ์ที่ได้จะทำให้การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยมีทิศทางร่วมกัน ไม่เกิดปัญหาขัดแย้งกันระหว่างเสาหลักทั้งสามประการ โดยมีโครงสร้างในการบริหารจัดการตามภาพ



ภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในการเตรียมความพร้อม
ของประเทศไทยในการเข้าประชาคมอาเซียน

จากภาพเป็นการแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการแผนงานต่างๆ ที่อยู่ใน 3 เสาหลักของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติเป็นองค์กรหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวม เพื่อกำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย ซึ่งยุทธศาสตร์ในภาพรวมเปรียบเสมือนพิมพ์เขียวของประเทศที่จะกำหนดเป้าหมายหรือทิศทางของนโยบายร่วมกัน ในส่วนนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถที่จะเป็นประธานของศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับชาติเพื่อให้เกิดเอกภาพ ส่วนรายละเอียดของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำยุทธศาสตร์ สามารถให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติเป็นคณะทำงานเพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวม โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเป็นนโยบายสาธารณะในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ในราย

ละเอียดนั้นจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ตลอดจนการเมืองและความมั่นคงอย่างเชื่อมโยงกัน เมื่อมีนโยบายสาธารณะ หรือมียุทธศาสตร์ที่เป็นพิมพ์เขียวในระดับชาติแล้ว ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะไปกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับรองลงไป เพื่อรองรับต่อยุทธศาสตร์ระดับชาติซึ่งครอบคลุมทั้ง 3 ประเด็นหลักได้ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ มีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ควรมอบให้กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ จะเป็นเจ้าภาพหลัก ในขณะที่หน่วยงานอื่นเช่นกองทัพอาจเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้ทราบถึงประเด็นสำคัญด้านความมั่นคงที่ควรเชื่อมโยงเข้ากับการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือหน่วยงานทางสังคม เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ เช่น กรณีของการค้าชายแดนหากเน้นเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว โดยเน้นตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อาจเกิดปัญหาในด้านอื่นๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดน หรือปัญหาด้านสาธารณสุขที่มากับแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรม มีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ควรมอบให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเป็นเจ้าภาพหลัก และมีหน่วยงานหรือองค์การด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นหน่วยงานสนับสนุน เช่น การสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนทางสังคมวัฒนธรรม การศึกษาระหว่างชาติสมาชิก หน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ก็จะสามารถให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนต่างๆ รวมถึงอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นทางเศรษฐกิจที่จะเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรม ในขณะที่หน่วยงานด้านความมั่นคงอย่างเช่น กองทัพ ก็จะสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นทางสังคมวัฒนธรรม ที่มีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงได้ด้วยกัน

3. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมด้านการเมืองและความมั่นคง มีศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ควรมีสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลัก และควรมอบให้กระทรวงต่างประเทศรับผิดชอบด้านการเมือง สำหรับความมั่นคงควรมอบให้กระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีกองทัพไทยเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติ และมีหน่วยงานหรือองค์การด้านเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานสนับสนุน ทั้งนี้ กองทัพไทยมีความพร้อมในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของภูมิภาค ผู้นำกองทัพแต่ละชาติมีความสนิทชิดเชื้อตามวัฒนธรรมแบบอาเซียน ความร่วมมือในลักษณะนี้มีมาก่อนจะเกิดแนวคิด APSC หากได้นำจุดแข็งของกองทัพมาปรับใช้ให้เกิดความเชื่อมโยงกับเสาหลักด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรมจะส่งผลให้เกิดความพร้อมและมีความเข้มแข็งได้อย่างเป็นองค์รวม

จากความร่วมมือต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้เห็นว่ากองทัพไทยจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับต่อการเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนอย่างมีวิสัยทัศน์ (Visionary) โดยเฉพาะเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการทัศน์ความมั่นคงใหม่ที่เป็นองค์รวม ที่สำคัญกองทัพก็ต้องสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) ได้อย่างประสานสอดคล้องกับภาคส่วนต่างๆ ซึ่งก็จะส่งผลดีต่อหน่วยงานในระดับรองของกองทัพ สามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) ได้อย่างชัดเจนและประสานสอดคล้องเช่นกัน รวมถึงจะสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ที่ได้นำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (Strategic Evaluation) แนวคิดดังกล่าวกองทัพไทยเองได้เริ่มดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ โดยใช้การเก็บข้อมูลอย่างเป็นวิชาการ อาทิเช่น การจัดประชุมสัมมนากลุ่ม (Focus Group) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนโดยตรง ทำให้ทราบว่าสถานการณ์ในปัจจุบันมีปัจจัยใดบ้างที่เป็นโอกาส และเป็นอุปสรรคหรือเป็นภัยคุกคาม รวมถึงได้มีการประเมินขีดความสามารถของกองทัพไทยในปัจจุบันว่า มีความพร้อมมากน้อยเพียงใด มีปัจจัยใดบ้างที่เป็น จุดแข็ง จุดอ่อนต่างๆ นอกจากนี้ยังได้มีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในระดับรัฐบาล เพื่อให้ทราบถึงทิศทางของนโยบายที่จะส่งผลต่อการบริหารจัดการชายแดนของกองทัพไทย ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการชายแดนอย่างเป็นองค์รวมและเกิดการบูรณาการ รวมถึงการออกแบบโครงสร้างการจัดหน่วยงานของกองทัพที่จะต้องเข้าไปบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนภายใต้บริบทประชาคมอาเซียนต่อไป ในสภาวะการณ์ปัจจุบันกองทัพไทยยังได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งเน้นไปสู่ประชาชนเพื่อสร้างความเป็นประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จะต้องกำหนดแนวทางไปสู่ “การบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service)”¹² ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการร่วมมือด้านความมั่นคงจากภาคส่วนต่างๆ (Security Cooperation) นอกจากนี้ การบริหารภาครัฐในตัวเองที่ได้กำหนดขึ้นจะต้องคำนึงถึงความโปร่งใสมีธรรมาภิบาล (New Public Governance)¹³ ด้วยเช่นกัน

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงแนวคิดหนึ่ง ที่ผู้เขียนเห็นถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างมีเป้าหมาย โดยเฉพาะด้านความมั่นคงซึ่งมีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับนโยบายและมีกองทัพเป็นผู้ปฏิบัติหลัก อย่างไรก็ตาม ตัวแบบที่ได้นำเสนอในบทความทางวิชาการฉบับนี้เป็นเพียงแนวคิดขั้นต้น เพื่อเปิดพื้นที่ให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาพัฒนาต่อยอดปรับปรุงต่อไป ทั้งนี้ มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นผลประโยชน์ของภูมิภาคโดยรวมอีกด้วย

¹² อเนก วัดแย้ม. การบริหารภาครัฐแนวใหม่ *New Public Management: NPM*. เว็บ. <http://mpa2011.blogspot.com/2011/03/new-public-management-npm.html>. 9 มกราคม 2557.

¹³ Victor Pestoff. *New Public Governance and Accountability Some Jewels in a Treasure Chest*. Web. http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo_i_edic_91.pdf. 9 January 2014.

รายการอ้างอิง

- กองความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร.
บทสรุปผู้บริหาร เรื่อง การประชุมผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาเซียนอย่างไม่
เป็นทางการ (ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting:
ACDFIM). 2556.
- กองอาเซียน สำนักนโยบายยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัด
กระทรวงกลาโหม. เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง ความร่วมมือในกรอบ
ความมั่นคงในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน. ม.ป.ป.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. แผนเตรียมความพร้อม
สู่ประชาคมอาเซียน. เว็บบ. <http://www.center.isocthai.go.th/>. 8 มกราคม
2557.
- โชติกา ศรีประเสริฐ. การรวบรวมความหมายของอัตลักษณ์. เว็บบ. [http://
chotika51-thesis.blogspot.com/2011/07/blog-post.html](http://chotika51-thesis.blogspot.com/2011/07/blog-post.html). 9 มกราคม
2557.
- นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, อารยา จุลานนท์ และนันทิยา ทองคนารักษ์. 3 ใต้: การ
บริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง
ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554.
- ประวัติการก่อตั้งสมาคมอาเซียน. เว็บบ. [http://www.thaigoodview.com/
node/125108](http://www.thaigoodview.com/node/125108). 8 มกราคม 2557.
- ประภัสสร เทพชาติวี. ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
2555. หน้า 6.
- สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดระยอง. เจ้ากรรมสรรพกำลัง
กลาโหมตรวจเยี่ยมการฝึก C-MEX13. เว็บบ. [http://radio.prd.go.th/
rayong/ewt_news.php?nid=1270&filename=Index_2012](http://radio.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=1270&filename=Index_2012).
9 มกราคม 2557.

- สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
อัตลักษณ์และเอกลักษณ์. เว็บไซต์ <http://arit.chandra.ac.th/>. 9 มกราคม
2557.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. ผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน
(ASEAN DEFENCE MINISTER MEETING: ADMM) ครั้งที่ 7. เว็บไซต์.
<http://lakmuangonline.com/asiandefensedetail.php?lcid=6&cid=5>.
9 มกราคม 2557.
- อรกัญญา วิฑูรย์. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. เว็บไซต์. <http://onkanya-npm.blogspot.com>. 8 มกราคม 2557.
- อเนก วัดแย้ม. การบริหารภาครัฐแนวใหม่ *New Public Management: NPM*.
เว็บไซต์. <http://mpa2011.blogspot.com/2011/03/new-public-management-npm.html>. 9 มกราคม 2557.
- Victor Pestoff. *New Public Governance and Accountability – Some Jewels in a Treasure Chest*. Web. http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo_i_edic_91.pdf.
9 January 2014.

การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ ในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง* (New Public Governance of Community Forests in Rayong Province)

ปรีดา วานิชภูมิ**

บทคัดย่อ

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึงการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบภาคีสาธารณะแบบใหม่ ในจังหวัดระยอง ซึ่งพบว่า ภาคีสำคัญประกอบด้วย 1) ชุมชนท้องถิ่น 2) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ของรัฐ 3) เครือข่ายป่าชุมชนภาคตะวันออก 4) องค์การบริหารส่วนตำบล 5) องค์การจัดตั้งของชาวบ้าน 6) โรงเรียนและวัด และ 7) องค์กรธุรกิจเอกชน สำหรับลักษณะของตัวแบบการจัดการภาคีสาธารณะที่เหมาะสมในการจัดการป่าชุมชน ได้แก่ การควบคุมทางอ้อมจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยผ่านการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน การใช้ KPI สำหรับประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ การใช้เครื่องมือแบบละมุนในการปรึกษาหารือ การสร้างความไว้วางใจและการยึดมั่นในคุณค่าร่วมกัน การใช้ระบบแบบละมุน และการพัฒนาผู้นำสาธารณะ

คำสำคัญ : การจัดการภาคีสาธารณะ, ป่าชุมชน, ระยอง

* บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ของผู้เขียน เรื่อง "ความสำเร็จของการจัดการภาคีสาธารณะในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง" หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2556. โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สัมศักดิ์ธรรม เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

** นิสิตระดับปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

Abstract

This article aims to analyze the new public governance of community forests in Rayong Province. It finds that the key partners are composed of 1) local communities, 2) forestry government officials, 3) networks of community forests in the East, 4) tambon administration organizations, 5) villagers' organizations, 6) schools and temples, and 7) business organizations. The characteristics of public governance of community forests includes indirect control of forestry officials through the technique of performance management, utilization of KPI for evaluation of outputs and outcomes, utilization of soft instruments of consultations, creation of mutual trust, commitment to common value, utilization of soft system, and development of public leaderships.

Keywords : Public Governance, Community Forests, Rayong Province

1. ความเป็นมาของแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่

นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญคนหนึ่ง คือ Stephen P. Osborne¹ มองว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปี ที่ผ่านมานี้ ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระบอบ ดังต่อไปนี้

ระบอบแรก การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration – TPA) กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบงำการจัดการภาครัฐมาจนถึงปลายทศวรรษ 1970 แนวคิดนี้มองว่างานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จัดโครงสร้างองค์การแบบรวมศูนย์ แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อยๆ บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด แยกการบริหารออก

¹ Osborne, Stephen P. "Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. 2010. p. 1-12.

จากการเมือง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ แนวคิด TPA ถูกท้าทายและเสื่อมถอยลงตามลำดับแต่ไม่ถึงกับดับสลายลงทั้งหมด เพียงแต่ถูกลดบทบาทลงและมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รวมทั้งเกิดระบอบใหม่ขึ้นมาเสริม (ดังจะได้กล่าวต่อไป)

ระบอบที่สอง การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management – NPM) กำเนิดในช่วงปลายทศวรรษ 1970 จากนั้นได้ขยายตัวจนครอบคลุมการบริหารจัดการสาธารณะในหลายประเทศ NPM มองว่าการบริหารภาครัฐ (ที่เต็มไปด้วยปัญหา) ควรนำความรู้และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง) มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐควรเน้นความสำเร็จในผลงาน (มากกว่าเน้นกระบวนการ) พร้อมกับมีการประเมินผลอย่างชัดเจน ในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน” (Key Performance Indicators – KPI) ส่งเสริมภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) กระจายอำนาจให้หน่วยงานย่อยมีอิสระ ซึ่งเทียบได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่เน้นให้บริการภายใต้การแข่งขัน เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้าและการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งนำระบบบริหารช่วงและการแปรรัฐวิสาหกิจมาใช้ แนวคิด NPM มีจุดอ่อนคือ 1) ละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน² 2) การเลียนแบบภาคเอกชนที่มุ่งสร้าง ความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ทำให้ขาดการมองเป้าหมายยาวในการพัฒนา และ 3) พลเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ มีได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐเท่านั้น แต่พวกเขาคาดหวังถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมองว่า ถ้าพึง ภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคประชาสังคม ก้าวขึ้นเป็น “ภาคี” (Partner) ที่เท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและ ให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคประชาสังคมดังกล่าว

² Pestoff Victor and Taco Brandsen, “Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?” in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. 2010. p. 229.

ระบอบสุดท้าย การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance – NPG) เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ แนวคิดนี้แม้มิได้มีฐานะครอบงำการบริหารจัดการงานสาธารณะในประเทศใดๆ ก็ตามแต่เป็นแนวคิดที่ท้าทายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของระบอบ TPA และ NPM ได้อย่างมาก จนกระทั่งได้รับความสนใจและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ต่อไปในอนาคต ตัวอย่างการจัดการแบบ NPG ได้แก่ ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม เข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา ร่วมรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ TPA และ NPM ได้ทั้งหมด แต่พบว่า NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา³

เงื่อนไขสำคัญของการเกิดและขยายตัวของ NPG มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาสังคมในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและกว้างขวางเกินกว่าความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ อาทิ ปัญหาภัยพิบัติต่างๆ นับวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้ภาคีต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยจัดการในรูปแบบภาคีสาธารณะขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ประชาชนไม่พึงพอใจในบริการที่รัฐจัดให้ ขณะเดียวกันภาคประชาสังคมมีความต้องการที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ เพื่อจัดบริการที่มีคุณภาพสูงด้วยตัวของพวกเขาเองสำหรับตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการ อันมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น เช่น การฟื้นฟูตลาดน้ำเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น

³ Bovaird Tony and Elke Löffler. "The Changing Context of Public Policy" in *Public Management and Governance*. 2005.; Cheema, G. Shabbir. *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*. 2005.

ประการที่สาม กระแสความคิดที่ปฏิเสธการจัดตั้ง “องค์การรูปนัยขนาดใหญ่” ภายใต้ความเชื่อเกี่ยวกับ “ความประหยัดในขนาด” (Economy of Scale) แต่ในยุคปัจจุบันกลับมองว่า องค์การขนาดใหญ่แบบราชการก่อให้เกิดความล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์การอย่างจริงจัง อาทิ การลดขนาดขององค์การ (Downsizing) การแปรรูปให้ภาคเอกชน (Privatization) การปรับโครงสร้างองค์การ (Restructuring) และการรับเหมาช่วง (Outsourcing) ซึ่งการลดขนาดขององค์การพร้อมๆ กับตัดงบประมาณลงดังกล่าวนั้น ย่อมทำให้พื้นที่ในการดำเนินงานสาธารณะของภาครัฐหดแคบลงตามไปด้วย อันก่อให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการสาธารณะ

ประการที่สี่ การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา⁴ ซึ่งภาคประชาสังคมเหล่านี้ต่างพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาด้านต่างๆ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค

ประการที่ห้า กระแสโลกาภิวัตน์ได้สร้างปัญหาระดับโลกขึ้น (อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาค่ามนุษย์ข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ วิกฤติเศรษฐกิจโลก การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงไปทั่วโลก ฯลฯ) ปัญหาเหล่านี้มีลักษณะข้ามชาติล้ำพหุชาติแต่ละแห่ง มิอาจแก้ไขได้ อันนำไปสู่การทำหายพร้อมๆ กับเกิดผู้กระทำการที่มีลักษณะข้ามพหุชาติก่อรูปเป็นภาคีข้ามชาติ เช่น องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เข้าไปทำงานพัฒนาในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนในระดับโลก เช่น เวทีทางสังคมโลก (World Social Forum) เป็นต้น ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องเพื่อให้กระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น พร้อมๆ กับเปิดกว้าง

⁴ Cheema, G. Shabbir. *Op.cit.* p. 19..

ต่อการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ในการบริหารจัดการงานสาธารณะในระดับ
เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

หัวใจสำคัญของการจัดการแบบ NPG ได้แก่ การกระจายอำนาจ เพื่อให้
ทำให้ภาคประชาสังคมมีอิสระและมีอำนาจตัดสินใจในงานสาธารณะมากขึ้น
อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับ
รากหญ้าที่เข้มแข็ง ในขณะที่ภาครัฐมีอาจผูกขาดงานสาธารณะไว้กับตนเองแต่เพียง
ผู้เดียวได้อีกต่อไป หากจะต้องเปิดกว้างต่อการเข้าร่วมของภาคประชาสังคม
อย่างแท้จริง กระนั้นก็ตามภาครัฐมีอาจผลักรับความรับผิดชอบไปให้แก่ภาคี
ต่างๆ ได้ทั้งหมด ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดก็ยังคงเป็นของรัฐ
อยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาเป็นผู้กำกับทิศทางโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัด
ทำงานสาธารณะเองโดยตรง (Steer, not Row)

ลักษณะสำคัญของ NPG คือ การบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่าย
อันประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย อาทิ หน่วยงานรัฐจากหลายๆ หน่วยงาน
หลายๆ ระดับ องค์การธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ
กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชนจากประเทศและองค์กรระหว่าง
ประเทศอันหลากหลาย⁵ โดยสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราว (เช่น ภาคี
ต่างๆ ที่ช่วยเหลือภัยพิบัติสึนามิ) หรือในรูปถาวร (เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำ
คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการตลาดน้ำ ฯลฯ) มีโครงสร้าง
องค์กรแบบแบนราบ (Flat) ไร้สายการบังคับบัญชาและไม่เป็นทางการ

สำหรับปัจจัยที่ยึดโยงเครือข่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการ
แบบ NPG สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่
1) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) ซึ่งยึดโยงภาคีต่างๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน
2) บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน (Norms of Social Exchange) ให้มีความสำคัญ
ต่อคุณค่าของการเสียสละเพื่อส่วนรวม การช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน และความรับ

⁵ Kennett Patricia. "Global Perspectives on Governance" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). 2010.

ผิดชอบต่อผู้อื่น ซึ่งจะเป็นพลังผลักดันให้ภาคีต่างๆ ร่วมมือกันอย่างมีพลัง 3) สารเสวนาและการสื่อสารอย่างเข้มข้น (Dialogue and Intensive Communication) อาทิ การประชุมร่วมกันระหว่างภาคีบ่อยๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ลดความขัดแย้ง และสร้างความร่วมมือระหว่างกัน 4) ภาวะผู้นำแบบกระจาย แต่มีบูรณาการ (Fragmented, but Integrated Leadership) เนื่องจาก NPG ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากภาคีต่างๆ ทำให้มีภาวะผู้นำกระจายหลายแกน ดังนั้น จะต้องสร้างภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ โดยใช้วิธีการประสานงานและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องและบ่อยๆ เพื่อเชื่อมโยงภาวะผู้นำแต่ละจุดให้สามารถประสานและเข้ากันได้อย่างมีบูรณาการ 5) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ในการจัดการแบบ NPG อันประกอบด้วยภาคีที่หลากหลาย ย่อมมีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งอย่างสูง อันทำให้ NPG หันมาเน้นการจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งก็คือ การอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย การเปิดใจกว้าง การเจรจาด้วยเหตุผล พยายามมองข้ามรายละเอียดที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องทำที่/ ส่วนตัว และพร้อมที่จะปรับความคิดโดยการหันหน้าเข้าหากัน

2. ความเป็นมาของแนวคิดป่าชุมชน

นับจากอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างมุ่งพัฒนาสู่ความทันสมัย ย่อมก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองจนเสื่อมโทรม และสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศอย่างรวดเร็ว ป่าไม้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 18,500 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20 ของพื้นโลกที่เป็นพื้นดิน

การทำลายป่าไม้และวิกฤตการณ์ของระบบนิเวศในห้วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำทนาย “การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีวิทยาศาสตร์” (Scientific forestry Management) ขึ้นอย่างกว้างขวาง การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีดังกล่าวได้ครอบงำโลกมาตั้งแต่การก่อตั้งรัฐชาติสมัยใหม่ โดยมีประเทศตะวันตกเป็นแม่แบบ และหลังจากนั้นได้แพร่หลายสู่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย

การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีวิทยาศาสตร์ มองว่า “ป่าไม้” จะต้องได้รับการจัดการตามหลักวิชาการ มีการรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่รัฐส่วนกลางอย่างเข้มงวด โดยเทคโนโลยีคนเป็นผู้ผูกขาดการตัดสินใจและการจัดการ พวกเขา มักมองว่าชาวบ้านเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และมักจะนำไปสู่การทำลายป่าอย่างร้ายกาจ ในทางตรงข้ามพวกเขา กลับสนับสนุนการให้สัมปทานตัดไม้แก่นายทุน เนื่องจากเชื่อว่า นายทุนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นวิธีการหารายได้เข้าสู่รัฐอย่างเป็นกอบเป็นกำ อย่างไรก็ตาม การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีวิทยาศาสตร์ดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่สามารถรักษาป่าเอาไว้ได้ เนื่องจากในห้วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำลายป่าไม้ลงเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่วิกฤติทางด้านนิเวศวิทยาตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁶

ในระหว่างที่มีการประชุมของ “สภาป่าไม้โลก” (The World Forest Congress) ในปี 1978 การประชุมครั้งนั้นได้แสดงให้เห็นว่า เวทีนานาชาติได้ให้การยอมรับแนวคิดใหม่ในการจัดการป่ามากขึ้น โดยมองว่า ไม่มีใครมีความรู้เกี่ยวกับป่าได้ดีไปกว่าชนพื้นเมือง เนื่องจากชนพื้นเมืองเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในป่า ป่าจึงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างสำหรับพวกเขา นับตั้งแต่เป็นแหล่งอาหาร เป็นบ้าน ที่อยู่ที่พักผ่อน เป็นห้องสมุดขนาดใหญ่สำหรับการเรียนรู้ ฯลฯ วิถีชีวิตของพวกเขาจึงผูกพันกับป่าอย่างแยกไม่ออก ส่งผลให้ชาวพื้นเมืองโดยทั่วไปมีความรักและหวงแหนป่า รวมทั้งมีประเพณี/ วิถีปฏิบัติที่สะท้อนถึงการอนุรักษ์ป่า แนวคิดดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองเป็นผู้จัดการป่า หรือเรียกว่า “การจัดการป่าไม้บนพื้นฐานของชุมชน” (Community-Based Forest Management) ในขณะที่แนวคิดการจัดการป่าด้วยวิธีวิทยาศาสตร์มองว่า การจัดการป่าเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐมีทรัพยากรและกำลังคนจำกัด (เมื่อเทียบกับพื้นที่ป่า ที่มีบริเวณกว้างขวางครอบคลุมทั่วทุกหนแห่ง) อันทำให้รัฐไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลป่าได้อย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงหันมาอาศัย

⁶ World Rainforest Movement. *Community-based Forest Management: Articles Published in the WRM Bulletin*. 2002.

ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในป่าหรือในบริเวณใกล้ๆ ป่า ให้ทำหน้าที่ปกป้องดูแลป่า และปลูกป่าเพิ่มเติมเพื่อแลกกับการเก็บเกี่ยวประโยชน์จากป่า ในประเทศอินเดีย เรียกวิธีดังกล่าวนี้ว่า “การจัดการป่าร่วมกัน” (Joint Forest Management) ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดการป่าไม้ในรูปแบบของภาคีระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าในปี 2005 ประเทศอินเดียมี “การจัดการป่าร่วมกัน” ถึง 63,000 โครงการ ใน 27 มลรัฐ ครอบคลุมพื้นที่ป่า 140,000 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันนี้ การจัดการป่าชุมชนได้ขยายไปทั่วโลก ทั้งในอาฟริกา เอเชีย ลาตินอเมริกา ยุโรป ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย ในอดีตมีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ การสำรวจในปี 2504 พบว่า มีเนื้อที่ป่าอยู่ร้อยละ 56.32 ของพื้นที่ทั้งประเทศ การพัฒนาสู่ความทันสมัยได้ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจในปี 2541 พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเหลืออยู่เพียงร้อยละ 25.28 เท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยที่สุดเท่าที่เคยสำรวจมา⁷ แม้รัฐบาลพยายามรณรงค์ให้มีการปลูกป่าในรูปแบบต่างๆ แต่ยังไม่สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าให้ถึงร้อยละ 40 ซึ่งเป็นระดับที่จะรักษาความสมดุลของระบบนิเวศไว้ได้

ในขณะที่ทั่วโลกต่างวิตกกังวลต่อวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว และแนวคิดที่ว่า “รัฐเป็นผู้ผูกขาดการจัดการป่า” กำลังถูกท้าทายอย่างหนัก พร้อมกับการเปิดกว้างให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากขึ้น ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ กระแสความคิดในการจัดการป่าที่เปลี่ยนจาก TPA ไปสู่ NPG ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังจะเห็นว่า ในช่วงประมาณสองทศวรรษที่ผ่านมา ป่าชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และแก้ปัญหาความยากจนของชาวบ้านในชนบท โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าของรัฐ กรมป่าไม้เองได้หันมาใช้นโยบายส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนมาตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา (แม้ว่ากระบวนการผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

⁷ Korn Manassrisuksri. *Forest Land Management Bureau, Royal Department*. 2012.

ในระหว่างทศวรรษ 2530-2540 จะประสบความล้มเหลว เนื่องจากภาคีต่างๆ มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์) แต่นับจาก ปี 2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ กรมป่าไม้ได้อนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนไปแล้วทั้งสิ้น 8,056 โครงการ ซึ่งดำเนินการโดย 8,640 หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมด 3,389,951 ไร่ และเมื่อพิจารณาเป็นภาคแล้ว พบว่าภาคที่จัดตั้งป่าชุมชนมากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3,756 โครงการ) และรองลงมา ได้แก่ ภาคเหนือ (2,606 โครงการ) ภาคกลาง (953 โครงการ) และภาคใต้ (741 โครงการ) ตามลำดับ

3. ความสำคัญของปัญหาวิจัยและวัตถุประสงค์

สำหรับพื้นที่ป่าชุมชนที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ จังหวัดระยอง ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น พบว่า ในจังหวัดระยองมีการก่อตั้งโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 87 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 10,135 ไร่ โดยจัดตั้งในอำเภอแกลง (35 โครงการ) อำเภอเมืองระยอง (15 โครงการ) เขาชะเมา (13 โครงการ) บ้านค่าย (9 โครงการ) วังจันทร์ (9 โครงการ) และปลวกแดง (6 โครงการ) ตามลำดับ

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การจัดการป่าแบบ TPA ที่รัฐเป็นผู้แบกรับภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว (เชกเชนในอดีต) นั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ในปัจจุบัน เนื่องจากภาครัฐขาดงบประมาณและกำลังคนที่จะดูแลป่าไม้ให้ทั่วถึงได้ รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ดำรงอยู่ไม่มากนัก้อย ในทางตรงข้ามหากสังคมมอบให้ “ชุมชน” เป็นผู้ดูแลป่าอย่างอิสระก็จะก่อให้เกิดข้อกังขาว่า “ชุมชนจำนวนมากนั้นจะสามารถจัดการ/รักษาป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกันทุกชุมชนหรือไม่” ชาวบ้านจะตัดไม้ขายหรือไม่ (เพราะปัจจุบันไม้เป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงยิ่ง) เมื่อเป็นเช่นนี้ การดูแลป่าจึงมีอาจปล่อยให้เป็นที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ อันนำไปสู่ข้อเสนอสําหรับการจัดการป่าในรูปแบบ NPG เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือ/รวมพลัง ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบระหว่างกันอีกด้วย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบของ NPG

จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นพบว่า โครงการป่าชุมชนในจังหวัดระยอง ส่วนใหญ่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากโครงการป่าชุมชนเป็นเรื่องใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดการแบบ NPG ซึ่งชาวบ้านยังไม่คุ้นเคยมากนัก โดยจะมีโครงการป่าชุมชนที่ดำเนินงานอย่างกระตือรือร้นและประสบความสำเร็จพอสมควรอยู่ประมาณ 10 ชุมชนเท่านั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาโครงการป่าชุมชนที่ถือว่าประสบความสำเร็จดังกล่าว เพื่อต้องการค้นหา “ตัวแบบที่เหมาะสม” สำหรับโครงการป่าชุมชนอื่นๆ จะได้นำไปพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาโครงการป่าชุมชนของตนต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงผลงานวิจัยเกี่ยวกับป่าชุมชนของนักวิชาการอื่นๆ ที่ผ่านมาพบว่า โดยทั่วไปมักจะศึกษาในประเด็นซ้ำๆ อาทิ 1) ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน 2) การประเมินประสิทธิผลของการจัดการป่าชุมชนที่ผ่านมา และ 3) ศึกษารูปแบบเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้าน นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยอีกหนึ่งชิ้นที่ศึกษาถึงป่าชุมชนในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมความคิดของชาวบ้าน แต่งานวิจัยที่ผ่านมาทั้งหมดนั้นยังไม่มีชิ้นใดที่ศึกษาป่าชุมชนภายใต้แนวคิดการจัดการแบบ NPG แต่ประการใด

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโมเดลที่เหมาะสมสำหรับการจัดการแบบ NPG ในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง โดยคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาถึงการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบ NPG รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปฏิบัติทั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้และชาวบ้านที่จัดทำโครงการป่าชุมชน เพื่อจะได้นำไปสู่การพัฒนา การจัดการในรูปแบบของ NPG ให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นต่อไป

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ โครงการป่าชุมชนจังหวัดระยอง ซึ่งมีทั้งหมด 87 โครงการ ผู้ศึกษาได้คัดเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง โดยเลือกกรณีศึกษาเพื่อมุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา และตอบสนองต่อการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเป็นสำคัญ^๖ การศึกษาครั้งนี้จึงเน้นคัดเลือกโครงการป่าชุมชนที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ กระตือรือร้น และประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด (เช่น มีการประชุมคณะกรรมการป่าชุมชนอย่างสม่ำเสมอ มีการประสานงานระหว่างผู้นำชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้อย่างใกล้ชิด มีความสามารถในการรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างยั่งยืน ชาวบ้านมีส่วนร่วม รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของพวกเขา) จำนวน 7 โครงการ ดังนี้ 1) ป่าชุมชนบ้านไทรเอน ตั้งอยู่ที่ ต.สองสลึง อ.แกลง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2552 มีพื้นที่ 2,500 ไร่ 2) ป่าชุมชนบ้านตะเกราทอง ตั้งอยู่ที่ ต.บ้านแกลง อ.เมือง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2551 มีพื้นที่ 2,500 ไร่ 3) ป่าชุมชนบ้านละลอก ตั้งอยู่ที่ ต.ทุ่งควายกิน อ.แกลง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2543 มีพื้นที่ 45 ไร่ 4) ป่าชุมชนบ้านตะพุนทอง ตั้งอยู่ที่ ต.กะเจ็ด อ.เมือง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งในปี 2549 มีพื้นที่ 25 ไร่ 5) ป่าชุมชนบ้านหนองหงส์ ตั้งอยู่ที่ ต.กะเจ็ด อ.เมือง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2549 มีพื้นที่ 120 ไร่ 6) ป่าชุมชนบ้านยางงาม ตั้งอยู่ที่ ต.กระแสบน อ.แกลง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2553 มีพื้นที่ 48 ไร่ 7) ป่าชุมชนบ้านสามแยกน้ำเป็น ตั้งอยู่ที่ ต.น้ำเป็น อ.เขาชะเมา ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2552 มีพื้นที่ 342 ไร่

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ใช้ทั้งหมด 3 วิธี ดังต่อไปนี้

1) การเก็บข้อมูลเอกสาร ได้แก่ สถิติและข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชน เอกสารเผยแพร่ นิตยสารเกี่ยวกับป่าชุมชนที่จัดพิมพ์โดยกรมป่าไม้ รายงานการประชุมของคณะกรรมการป่าชุมชน รายงานการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของโครงการป่าชุมชน รวมทั้งระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้าน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน เป็นต้น

^๖ Flyvbjerg Bent. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. 2001. Chapter 6.

2) สังเกตการณ์ ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในเชิงลึกโดยเข้าไปอาศัยอยู่ร่วมกับชาวบ้านภายในชุมชนเป้าหมาย ทั้ง 7 ชุมชนๆ ละ 3 วัน รวมทั้งสิ้น 21 วัน เพื่อสังเกตการณ์เกี่ยวกับสภาพการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของชาวบ้าน ความสัมพันธ์ของผู้คนภายในชุมชน การเข้าไปสำรวจป่าชุมชนเพื่อประเมินถึงสภาพความสมบูรณ์ของป่า การใช้ประโยชน์จากป่า การปลูกป่าเพิ่มเติม ประเพณีต่างๆ และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่า สังเกตการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานคณะกรรมการป่าชุมชน การแบ่งงานกันทำ และการป้องกันไฟป่า ฯลฯ

3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews) โดยดำเนินการกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการป่าชุมชนในจังหวัดระยอง 3 คน 2) คณะกรรมการโครงการป่าชุมชน โครงการละ 2 คน (รวม 14 คน) และ 3) ภาคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายป่าชุมชนในภาคตะวันออก 1 คน เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดระยอง 1 คน พระสงฆ์และครูที่อยู่ภายในเขตชุมชน เป็นต้น โดยในการสัมภาษณ์เชิงลึกแต่ละกรณีจะมีการนัดแนะก่อนล่วงหน้า และจะขออนุญาตบันทึกเทปการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

5. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาโครงการป่าชุมชนทั้ง 7 แห่ง คือ บ้านตะเกราทอง บ้านละโอก บ้านยางงาม บ้านหนองหงส์ บ้านตะพุนทอง บ้านไทรเอน และบ้านสามแยกน้ำเป็น พบว่าทั้ง 7 โครงการ ต่างกำเนิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ในยุคการพัฒนาแห่งทศวรรษ 2510 - 2530 ได้มีการบุกรุกป่าทั้งจากนายทุน นักการเมือง และชาวบ้าน เพื่อตัดไม้ขายและสร้างสวนผลไม้สวนยางพาราจนเกิดสภาพป่าเสื่อมโทรมและกระทบต่อชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งจะมีความแห้งแล้งยาวนานและอากาศร้อนกว่าปกติ จนกระทั่งทำให้ต้นผลไม้น้ำขาดน้ำเป็นเวลานานและเหี่ยวเฉา ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงนโยบายของกรมป่าไม้ในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา จากเดิมที่ถือว่าการจัดการป่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

แต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นนโยบายกระจายอำนาจพร้อมๆ กับส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าที่อยู่ในเขตชุมชน อันนำไปสู่การสนับสนุนให้ชาวบ้านมีการรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งและดำเนินโครงการป่าชุมชนขึ้น โดยกรมป่าไม้มีความเชื่อว่า ชุมชนสามารถป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า พร้อมๆ กับเป็นกำลังสำคัญในการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง ขณะเดียวกันชุมชนก็สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างยั่งยืน (เช่น เก็บเห็ด ขุดหน่อไม้ เก็บของป่า เก็บผลไม้ป่า สมุนไพร ฯลฯ) ประการที่สาม ภายในชุมชนมีผู้นำที่โดดเด่น มีวิสัยทัศน์ มีความเสียสละ และได้รับการยอมรับอย่างสูง ซึ่งผู้นำดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงชาวบ้านที่กำลังวิตกกังวลต่อวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของพวกเขา กับนโยบายของกรมป่าไม้ที่สนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่า โดยผู้นำดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อกรมป่าไม้ได้ ในแง่ที่จะเป็นแกนนำในการก่อตั้งโครงการป่าชุมชนเพื่อฟื้นฟูป่า ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อชาวบ้านได้ ในแง่ที่เป็นแกนนำในการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับมาเขียวขจีดังในอดีต

ชุมชนที่ศึกษาทั้ง 7 แห่ง นั้น สภาพโดยทั่วไปยังคงเป็นเขตชนบทซึ่งยังคงมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติค่อนข้างสูง ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งมีการปลูกทั้งยางพาราและผลไม้ แต่ในช่วงหลังนี้สวนผลไม้ถูกแทนที่ด้วยสวนยางพาราเป็นส่วนใหญ่ ส่วนสถานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้านพบว่า ในกรณีของบ้านตะเกราทองกับบ้านละโคนั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มีสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีไม่ค่อยมีคนยากจน ในขณะที่บ้านยางงาม บ้านตะพุนทอง บ้านสามแยกน้ำเป็น และบ้านไทรเอน ต่างมีช่องว่างทางรายได้ค่อนข้างสูง มีครอบครัวคนจนหลายครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บ้านสามแยกน้ำเป็น ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และบางส่วนเริ่มมีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้นก็จะมีช่องว่างระหว่างรายได้สูงขึ้น

สำหรับโครงการป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จระดับสูง 5 แห่ง ได้แก่ บ้านตะเกราทอง บ้านละโคน บ้านยางงาม บ้านตะพุนทอง และบ้านไทรเอน โดยทั้ง 5 แห่งนี้ ปัจจุบันสามารถป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าได้สำเร็จ จนไม่มีการตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มเติมอีก พร้อมกับฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์ได้

อย่างน่าภาคภูมิใจ ป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จ 3 แห่ง ปัจจุบันนี้กำลังดำเนินการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ภายในป่าชุมชนขึ้น ได้แก่ 1) บ้านตะเกราทองกำลังจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของป่าชุมชน 2) บ้านละอิกกำลังจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับสมุนไพร และ 3) บ้านไทรเอนกำลังจัดตั้งศูนย์เรียนรู้เกี่ยวกับป่าชุมชน ส่วนบ้านยางงาม มีการพัฒนา “ศาลเจ้าพ่อยางงาม” ที่ยื่นตระหง่านอยู่ตรงปากทางเข้าเขตป่าชุมชน โดยมีการปลูกต้นไม้เพื่อความร่มรื่น พร้อมกับสร้างศาลาพักร้อนและห้องน้ำไว้บริการแก่ชาวบ้านและคนทั่วไปที่เดินทางไปกราบไหว้ สักการะบูชาเจ้าพ่อ และสุดท้ายบ้านตะพุนทองมีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูป่าให้กลับมา มีความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม สำหรับเป็นมรดกแก่ลูกหลานของชุมชนต่อไป

ส่วนป่าชุมชนอีก 2 แห่ง คือ บ้านหนองหงส์ กับบ้านสามแยกน้ำเป็นพบว่า ในช่วงจัดตั้งป่าชุมชนใหม่ๆ ทั้ง 2 แห่ง ต่างมีการดำเนินกิจกรรมอย่างคึกคัก ทั้งกิจกรรมปลูกป่า การลาดตระเวนเพื่อตรวจตราผืนป่า และการทำแนวป้องกันไฟป่า ฯลฯ อย่างไรก็ตามในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา กิจกรรมต่างๆ ชบเซาลงอันทำให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น ในกรณีของบ้านหนองหงส์มีคนภายนอกเข้าไปลักลอบตัดไม้ อยู่บ่อยๆ อันทำให้ป่าไม่ค่อยมีความสมบูรณ์มากนัก และเกิดพื้นที่เตียนโล่งเป็นหย่อมๆ อยู่หลายแห่ง ส่วนบ้านสามแยกน้ำเป็น ปัจจุบันนี้ยังถูกคนในพื้นที่ซึ่งเป็นชาวบ้านยากจนที่ปลูกบ้านอยู่ติดกับเขตแนวป่า ได้บุกรุกเข้าไปตัดไม้และทำสวนยางพารา สวนผลไม้ในเขตป่าชุมชน อันทำให้ป่าชุมชนขาดความสมบูรณ์ไปบางส่วน นอกจากนี้ยังพบว่า โครงการป่าชุมชนทั้งสองแห่งดังกล่าวในปัจจุบันนี้ไม่ค่อยมีการดำเนินกิจกรรม และขาดความกระตือรือร้นที่จะพัฒนา หรือหาทางแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าที่กำลังประสบอยู่

สำหรับภาคีต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนต่อป่าชุมชนนั้น สามารถพิจารณาตามลำดับได้ ดังนี้ 1) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุนป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่ามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ชาวบ้านจัดตั้งป่าชุมชน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงาน การจัดอบรม การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมปลูกป่าและจัดทำแนวป้องกันไฟป่า

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังเข้าร่วมกิจกรรมปลูกป่าและร่วมเดินลาดตระเวน เพื่อตรวจป่าชุมชนในบางแห่งอีกด้วย 2) ชาวบ้านในชุมชน พบว่าโดยทั่วไปแล้ว ป่าชุมชนจะได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านในระดับสูง เนื่องจากชาวบ้านต่างตระหนักถึงวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อภัยแล้ง ดังนั้น ชาวบ้านจึงยินดีที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมปลูกป่าและช่วยเป็นหูเป็นตาเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า (ยกเว้นในกรณีของบ้านสามแยกน้ำเป็นที่ชาวบ้านยากจน บุกรุกป่าดังได้กล่าวมาแล้ว) 3) โรงเรียน มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนกิจกรรมป่าชุมชนอย่างสูง และช่วยเป็นหูเป็นตาในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า 4) วัด ผลการศึกษาพบว่า มีเพียงชุมชนเดียวที่ทำงานใกล้ชิดกับวัด คือ บ้านละออง เนื่องจากวัดตั้งอยู่ติดกับปากทางเข้าป่าชุมชนฯ ในขณะที่แกนนำของป่าชุมชนบ้านละอองมีความใกล้ชิดกับเจ้าอาวาส อันก่อให้เกิดความร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมป่าชุมชนมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันอย่างสูง 5) องค์การพัฒนาเอกชน พบว่า ไม่มีป่าชุมชนใดที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การพัฒนาเอกชน เนื่องจากเขตชนบทจังหวัดระยองชาวบ้านมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี อันทำให้ไม่เป็นที่น่าสนใจสำหรับนักพัฒนาเอกชนที่เน้นพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหารุนแรงมากกว่า และ 6) ภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งพบว่า บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ในปัจจุบันมีการจัดทำโครงการ “Corporate Social Responsibility” (CSR) เช่น บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตมาบตาพุดอีกหลายแห่ง เป็นต้น โดยบริษัทเอกชนเหล่านี้ได้มีการนำพนักงานมาร่วมปลูกป่า การบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของป่าชุมชน ส่งเสริมป่าชุมชนโดยการจัดประกวดป่าชุมชนในรูปแบบต่างๆ (อาทิ รางวัล “กล้าเยี่ยม” ที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมป่าไม้ ร่วมกับบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

สำหรับการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน พบว่า ป่าชุมชน 4 แห่ง คือ บ้านตะเกราทอง บ้านละออง บ้านยางงาม และบ้านหนองหงส์ ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนต่ำ เนื่องจากชาวบ้านประกอบอาชีพทำสวน และมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ดังนั้น พวกเขาจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงป่า

ในแง่ของแหล่งรายได้หรือแหล่งอาหารแต่ประการใด ส่วนชุมชนที่เหลืออีก 3 แห่ง คือ บ้านตะพุนทอง บ้านไทรเอน และบ้านสามแยกน้ำเป็น นั้น ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าในฐานะเป็นแหล่งรายได้ อาหาร ฯลฯ กันมากพอสมควร เนื่องจากชุมชนทั้ง 3 มีชาวบ้านยากจนซึ่งไม่มีที่ดินทำกินอยู่มากพอสมควร ชาวบ้านเหล่านี้จึงจำเป็นที่จะต้องยังชีพด้วยการพึ่งพิงป่าดังกล่าว

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน มีดังต่อไปนี้ ประการแรก “ภาวะผู้นำแบบบารมี” (Charismatic Leadership) ที่มีความเข้มแข็ง เนื่องจากโครงการป่าชุมชนเป็นงานแบบอาสาสมัครซึ่งไม่มีค่าตอบแทน ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจเป็นสำคัญ หากผู้นำมีความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างหนักแน่น มีวิสัยทัศน์ กระตือรือร้นในการทำงาน มีความกล้าหาญ เอาจริงเอาจังในการทำงาน เป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน และสามารถดึงภาคีต่างๆ จากภายนอกให้เข้าร่วมสนับสนุน ป่าชุมชนได้เป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลให้ป่าชุมชนแห่งนั้นประสบความสำเร็จอย่างสูง

ประการที่สอง ทูทางสังคม (Social Capital) ซึ่งประกอบด้วย บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Norms of Social Exchange) ความไวเนื้อเชื่อใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทูทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับภาคีต่างๆ ซึ่งพบว่า ป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ต่างมีทูทางสังคมอยู่ในระดับสูง เนื่องจากชาวบ้านมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติและการช่วยเหลือเกื้อกูล ถ้อยทีถ้อยอาศัย รวมทั้งยังมีการสะสมทูทางสังคมกับภาคีภายนอกอย่างกว้างขวางอีกด้วย

6. ตัวแบบที่เหมาะสม

สำหรับ “ตัวแบบที่เหมาะสม” ของการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบ NPG มีดังนี้

ประการแรก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

ในรูปของ NPG อย่างจริงจัง เนื่องจากปัญหาป่าไม้ในปัจจุบันมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนอย่างมาก รวมทั้งภาครัฐตามลำพังไม่สามารถที่จะปกป้องดูแลผืนป่าได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความมั่นใจว่าการจัดการแบบ TPA เป็นแนวทางที่ไม่สามารถใช้ในการจัดการป่าชุมชนได้อีกต่อไป

ประการต่อมา ภาคที่สำคัในการจัดการป่าชุมชนในจังหวัดระยอง ประกอบด้วย 7 ภาค คือ 1) ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับป่าชุมชนมากที่สุด เนื่องป่าชุมชนเป็นทรัพยากรที่อยู่ภายในหมู่บ้านของพวกเขา ดังนั้น ชาวบ้านจะต้องเข้ามารับผิดชอบในฐานะของผู้ครอบครองสิทธิชุมชนสำหรับการจัดการป่าชุมชนดังกล่าว 2) หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านป่าไม้ ซึ่งหมายถึง สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 (ประกอบด้วย ส่วนจัดการป่าชุมชน ส่วนส่งเสริมการปลูกป่า ส่วนป้องกันรักษาและควบคุมไฟป่า และศูนย์ประสานงานป่าไม้ระยอง) เป็นภาคที่มีความสำคัญมาก โดยจะทำหน้าที่ในการส่งเสริมการจัดตั้งโครงการป่าชุมชน เป็นที่ปรึกษา สนับสนุนงบประมาณ จัดฝึกอบรม ร่วมออกแรงปลูกป่าและลาดตระเวนตรวจป่า กำกับติดตามการดำเนินงานของป่าชุมชน รวมทั้งจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของป่าชุมชน 3) เครือข่ายป่าชุมชน (ทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และภาคตะวันออก) ซึ่งจัดตั้งในรูปของ “ศูนย์ประสานงาน” โดยมีบทบาทสำคัญทางด้านการจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทำงาน แก้ไขปัญหาที่ประสบ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาป่าชุมชนในอนาคต เครือข่ายดังกล่าวจึงถือว่าเป็นเวทีของภาคประชาชนที่มีความสำคัญ ซึ่งจะทำให้แกนนำต่างๆ ได้มีโอกาสรู้จักกัน และเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันให้เหนียวแน่นเพื่อก่อให้เกิดพลังสำหรับนำไปใช้ในการเคลื่อนไหวของป่าชุมชนต่อไปในอนาคต 4) องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีกฎหมายที่กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลป่าชุมชน ในแง่จึงถือว่า อบต. เป็นภาคที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อการจัดตั้งและการดำเนินงานของโครงการป่าชุมชนโดยตรงทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณและเข้าร่วมการปลูกป่าหรือร่วมลาดตระเวนพื้นที่ป่าเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ เป็นต้น 5) กลุ่มจัดตั้งของชาวบ้าน อาทิ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มกีฬา กลุ่มสวัสดิการชุมชน ฯลฯ ซึ่งถือเป็นภาค

สำคัญที่แกนนำป่าชุมชนจะต้องเชื่อมสายสัมพันธ์ด้วย พร้อมทั้งกับดึงให้เข้ามาร่วมในกิจกรรมของป่าชุมชน 6) โรงเรียนและวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับป่าชุมชนอีกกลุ่ม ดังนั้น จึงสามารถดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของป่าชุมชนได้ กระนั้นก็ตามแกนนำไม่ควรดึงโรงเรียนกับวัดเข้ามาร่วมเฉพาะการใช้แรงงานเท่านั้น แต่ควรแต่งตั้งครู ประธานนักเรียน หรือเจ้าอาวาสเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของโครงการป่าชุมชน พร้อมกับเชิญเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการฯ ด้วยทุกครั้ง เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับสูงมากขึ้น และ 7) ภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีการจัดทำ "Corporate Social Responsibility" (CSR) กันอย่างกว้างขวาง โดยบริษัทขนาดใหญ่เหล่านั้นสามารถดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทางการเงินรวมทั้งระดมพนักงานให้เข้าร่วมในกิจกรรมปลูกป่า การถางป่า ตัดเถาวัลย์ การทำแนวป้องกันไฟป่า ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการจัดการแบบ NPG ดังต่อไปนี้

1. บทบาทของกรมป่าไม้ กับการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของโครงการป่าชุมชน ซึ่งมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) กรมป่าไม้ไม่สามารถปล่อยให้โครงการป่าชุมชนดำเนินการอย่างเป็นอิสระอย่างสิ้นเชิงได้ เพราะโครงการป่าชุมชนดำเนินการขัดแย้งกับนโยบายใหญ่ของกรมป่าไม้ได้ แต่ในขณะเดียวกันกรมป่าไม้ก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมโครงการป่าชุมชนของชาวบ้านได้โดยตรง (เพราะจะก่อให้เกิดการต่อต้านและเสียกำลังใจ) 2) กรมป่าไม้ควรใช้วิธีการกำกับดูแลทางอ้อม โดยการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) พร้อมกับสร้าง KPI สำหรับการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ (เป็น KPI แบบง่ายๆ และเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำที่ชาวบ้านยอมรับและสามารถปฏิบัติให้บรรลุผลได้) ในขณะที่ให้โครงการป่าชุมชนมีอิสระที่จะเลือกวิธีการดำเนินงานของตนเอง 3) ใช้เครื่องมือแบบละมุน (Soft Instruments) ซึ่งก็คือ การปรึกษาหารือร่วมอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการประสานนโยบายของแต่ละภาคี เพื่อหลอมรวมให้เป็นเนื้อเดียวกัน 4) ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีด้วยความ

ไว้เนื้อเชื่อใจ (Mutual Trust) และยึดมั่นในคุณค่าร่วมกัน (Common Value) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าในการเสียสละเพื่อส่วนรวม คุณค่าในการเคารพสิทธิของชุมชน และคุณค่าในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. การทำงานที่เน้นระบบแบบละมุน (Soft System) ซึ่งวางอยู่บนฐานคติที่ว่า ปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันนี้มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง และสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ โดยการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าในตัวมันเอง ในแง่นี้จึงเห็นได้ว่า ระบบแบบละมุนมีท่าทีปฏิเสธวิธีการนำแบบจำลองสำเร็จรูปอันเฉพาะเจาะจงลงมาสวม พร้อมๆ กับเปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา (ชาวบ้าน) ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วย มิใช่ปล่อยให้ตกอยู่ในมือผู้เชี่ยวชาญเพียงฝ่ายเดียว กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ ทุกคน (ทั้งเจ้าของปัญหาและผู้แก้ปัญหา) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และสามารถก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นได้เสมอ ดังนั้น วิธีนี้จึงมีความเป็นมนุษย์และเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านมีพื้นที่อยู่ในระบบด้วยเช่นกัน ระบบแบบละมุนถือว่าไม่มีคำตอบเบ็ดเสร็จสำเร็จรูป จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ⁹

3. การพัฒนาผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการจัดการแบบ NPG อาศัยความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ ดังนั้นผู้นำจะต้องมีความสามารถในการสร้างความสนใจและจูงใจภาคีอื่นๆ ให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญและเข้าร่วมในกิจกรรมของป่าชุมชน ผู้นำสาธารณะจะต้องทำให้ภาคีอื่นๆ ที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกันรวมทั้งกลุ่มที่ขัดแย้งกัน ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน¹⁰ มีความอดกลั้นและเปิดใจกว้าง เพื่อการปรึกษาหารือกับความคิดที่แตกต่างหลากหลาย จนสามารถเชื่อมประสานนโยบายที่แตกต่างให้เป็นหนึ่งเดียวได้ ผู้นำสาธารณะจะต้องยอมรับบทบาทของผู้นำจากภาคีอื่นๆ สนับสนุนให้เกิดผู้นำหลายๆ คน โดยมองว่าผู้นำแต่ละคนย่อมมีความรู้ความ

⁹ สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. *สังคมวิทยาสีนามิ: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*. 2550. หน้า 9-10.

¹⁰ Broussine Mike. "Public Leadership" in *Public Management and Governance*. Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.). 2005.

สามารถแตกต่างกันพร้อมๆ กับทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับผู้นำคนอื่น ๆ เพื่อก่อให้เกิด “ภาวะการนำแบบรวมหมู่” (Collective Leaderships) อันจะสามารถนำพาเครือข่ายทั้งองค์คัพพไปสู่เป้าหมายได้ในที่สุด

7. คุณูปการทางวิชาการ

การศึกษาครั้งนี้ มีคุณูปการทางวิชาการที่สำคัญดังจะได้กล่าวตามลำดับต่อไป

1. “ภาวะผู้นำ” กับความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน (Leaderships and Achievement of the Community Forests) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน เนื่องจากป่าชุมชนในสังคมไทยเป็นเรื่องใหม่ และเป็นความคุ้นเคยของชาวบ้านที่มักจะใช้วิถีที่ไม่เป็นทางการไม่มีพิธีรีตอง อันส่งผลให้การจัดองค์การและการดำเนินโครงการป่าชุมชนมีลักษณะไม่เป็นทางการตามไปด้วย ซึ่งองค์การที่จัดตั้งใหม่และมีลักษณะดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมี “ภาวะผู้นำบารมีที่เข้มแข็ง” (Strong Charismatic Leaderships) อันเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อความสำเร็จของโครงการกล่าวคือหากผู้นำอ่อนแอ ท้อถอยสิ้นหวัง ขาดความสำนึกเพื่อส่วนรวม และไม่กระตือรือร้น ก็จะทำให้โครงการป่าชุมชนไม่สามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ และต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุด ในทางตรงข้ามหากผู้นำมีความเข้มแข็ง เสียสละ เพื่อส่วนรวม มีวิสัยทัศน์ กระตือรือร้นในการทำงาน รับผิดชอบ กล้าหาญ และเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านก็จะส่งผลให้สามารถนำพาโครงการป่าชุมชนเดินหน้าสู่ความสำเร็จได้ นอกจากนี้โครงการป่าชุมชนยังต้องการ “ภาวะผู้นำสาธารณะ” (Public Leadership) เนื่องจากการจัดการแบบ NPG ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีอันหลากหลาย ในแง่นี้จึงถือว่าผู้นำองค์การแบบเดิม (ที่นำเพียงองค์การของตนเพียงองค์การเดียว) จะไม่เพียงพอเสียแล้วภายใต้บริบทดังกล่าว ภาวะผู้นำสาธารณะกลายเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากภาวะผู้นำดังกล่าวนี้เน้นความสามารถในการสร้างความร่วมมือกับภาคีต่างๆ รวมทั้งสามารถจุดประกายให้เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกันในการแก้ปัญหา

อันซับซ้อนและพัฒนาป่าชุมชนให้ก้าวไปข้างหน้า การศึกษาคั้งนี้จึงสอดคล้องกับ Broussine¹¹ ที่มองว่า การจัดการแบบ NPG ต้องอาศัยภาวะผู้นำสาธารณะซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ 1) ออกล้นต่อสภาวะที่คลุมเครือและความไม่แน่นอนเนื่องจากการจัดการแบบ NPG นั้น จะประกอบด้วยแนวคิดที่แตกต่างหลากหลาย และหลายกรณีไม่สามารถค้นหาการตัดสินใจที่ชัดเจนเป็นเอกภาพได้ในแง่ผู้นำสาธารณะจะต้องมีความอดทน ออกล้นต่อสถานการณ์ที่คลุมเครือและไม่แน่นอนอย่างสูง 2) จะต้องตระหนักว่าเป็นไปไม่ได้ที่ผู้นำคนใดคนหนึ่งจะมีความรู้ไปเสียทุกอย่าง ดังนั้น ในการทำงานเครือข่ายจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่าผู้มีความรู้ความสามารถนั้นมีหลายคน และแต่ละคนต่างมีความรู้แตกต่างหลากหลาย ดังนั้น ผู้ที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสาธารณะจึงมีได้หลายๆ คน 3) สนับสนุนภาวะการนำแบบรวมหมู่ โดยผู้นำสาธารณะจะต้องรักษาทัศนะส่วนบุคคลและความรู้เกี่ยวกับตนเอง 4) ผู้นำสาธารณะจะต้องมีการไตร่ตรองสะท้อนความคิดในเชิงวิพากษ์ โดยการถามใจตัวเองตลอดเวลาว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการนำในขณะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง? 5) จัดให้มีการพัฒนาผู้นำและภาวะการนำแก่สมาชิกทั่วทั้งเครือข่าย 6) ในการทำงานกับชาวบ้านนั้น ข้อควรระวัง คือ อย่าบ่มเพาะวัฒนธรรมแห่งการพึ่งพิงขึ้น โดยจะต้องเน้นส่งเสริมให้ชาวบ้านยืนบนขาตัวเองเป็นสำคัญ และ 7) พึงตระหนักว่า "ภาวะผู้นำ" กับ "การเรียนรู้" จะต้องดำเนินไปด้วยกัน ดังนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นั้น จะต้องขยายไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ

2. ทูทางสังคมกับความสำเร็จของป่าชุมชน (Social Capital and Achievement of the Community Forests) ผลการศึกษาพบว่า ทูทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลให้โครงการป่าชุมชนประสบความสำเร็จเนื่องจากป่าชุมชนเป็นงานอาสาสมัครที่ไม่มีผลตอบแทนในรูปของค่าจ้าง ในแง่นี้ นอกจากอาสาสมัครจะต้องมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมแล้ว ทูทางสังคม

¹¹ Broussine Mike. *Ibid.* p. 185.

ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะยึดโยงพวกเขาให้หันมาร่วมมือกัน เพื่อดำเนินการป่าชุมชนให้บรรลุผล การศึกษาครั้งนี้จึงสนับสนุนแนวคิด “ทุนทางสังคม”¹² ที่มองว่า ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคม ความไว้วางใจ และเครือข่ายทางสังคม ต่างเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะผูกร้อยสมาชิกทั้งภายในและภายนอกให้หันหน้ามาร่วมมือกัน อันจะก่อให้เกิดพลังในการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และประชาธิปไตย

3. แนวคิดที่ว่าด้วยบทบาทของรัฐกับการกำกับติดตามโครงการป่าชุมชน (State's Roles in Steering of Community Forests) ในการจัดการป่าชุมชนแบบ NPG นั้น กรมป่าไม้ไม่ต้องเข้าไปดำเนินการด้วยตัวเอง แต่ใช้วิธีกระจายอำนาจแก่ชุมชน อันเป็นที่มาของ “สิทธิชุมชน” ในการจัดการป่าอย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ แต่กระนั้นก็ตาม กรมป่าไม้ไม่สามารถปล่อยให้ชุมชนแต่ละแห่งจัดการป่าตามใจชอบได้ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการป่าแบบ NPG นั้นแม้กรมป่าไม้ได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชน แต่กรมป่าไม้จะต้องมีกลไกในการกำกับดูแลผลการดำเนินงานของป่าชุมชนในทางอ้อม อันสอดคล้องกับแนวคิดของ Gay Peter¹³ ที่ได้เสนอรูปแบบการจัดการแบบ “Meta-Governance” โดยใช้วิธีผสมกันระหว่าง “การมอบอำนาจให้แก่ชุมชน” กับ “การตามไปกำกับดูแลทางอ้อม” ซึ่งในการบริหารจัดการนั้นจะต้องรักษาดุลยภาพระหว่างกลไกทั้งสอง หรือที่เรียกว่าการจัดการแบบ “Governance of Governance” อันมีแนวคิดสำคัญดังนี้

- 1) กรมป่าไม้ควรใช้วิธีการกำกับติดตามทางอ้อม โดยเน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้โครงการป่าชุมชนมีอิสระที่จะเลือกวิธีการดำเนินงานของตนเอง
- 2) ใช้เครื่องมือการปรึกษาหารือร่วมเพื่อให้เกิดการประสานระหว่างนโยบายของแต่ละภาคี และ
- 3) ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีด้วยความไว้วางใจและยึดมั่นในค่านิยมเพื่อสวนรวมร่วมกัน

¹² Putnam Robert. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. 2002.

¹³ Peter Gay. “Meta-governance and Public Management” in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. 2010.

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้าน (The Relationships Between Professionals and Common People) เนื่องจากการจัดการป่าแบบ NPG นั้น ผู้เชี่ยวชาญต้องทำงานร่วมกับชาวบ้านอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย เนื่องจากสังคมมักมีความเชื่อว่า องค์ความรู้ด้านป่าไม้ที่เชื่อถือได้ คือ องค์ความรู้ที่อยู่บนฐานของวิธีทางวิทยาศาสตร์ซึ่งนำเข้ามาจากตะวันตกและถูกครอบครองโดยผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการศึกษาระดับสูง ในขณะที่ชาวบ้านไม่ได้เรียนหนังสือ ดังนั้นจึงไม่รู้อะไรเลยทำให้ผู้เชี่ยวชาญไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ชาวบ้านจึงไม่มีโอกาสที่จะยื่นบนขาตัวเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับการทำงานที่เน้นระบบแบบกระด้าง (Hard System) ที่มองว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความรู้สูงและสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างดีเยี่ยม โดยใช้ตัวแบบจำลองสำเร็จรูปที่ออกแบบมาอย่างดีแล้ว จุดอ่อนของระบบแบบกระด้างก็คือ ก่อให้เกิดการพึ่งพิงผู้เชี่ยวชาญอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ถูกดูแลคนชาวบ้านรวมทั้งยึดติดกับแบบจำลองเบ็ดเสร็จอย่างไม่ยืดหยุ่น อันตรงข้ามกับระบบแบบละมุน (Soft System) ที่มองว่าปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันนี้มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง และสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ (เช่น แบบของชาวบ้าน แบบของผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ) ซึ่งการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าของตัวเอง ชาวบ้านมิใช่ผู้มีสมองอันว่างเปล่า แต่ชาวบ้านซึ่งมีวิถีชีวิตอยู่กับป่ามาอย่างยาวนาน ในแง่นี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับต้นไม้และมีการสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับป่าอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ระบบแบบละมุนจึงมีท่าทีปฏิเสธวิธีการนำแบบจำลองสำเร็จรูปลงมาสวม แต่จะเปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา (ชาวบ้าน) ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วย มิใช่ปล่อยให้ตกอยู่ในมือผู้เชี่ยวชาญเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นวิธีนี้จึงมีความเป็นมนุษย์และเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านมีพื้นที่อยู่ในระบบด้วยเช่นกัน ระบบแบบละมุนถือว่าไม่มีคำตอบเบ็ดเสร็จสำเร็จรูป จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ การศึกษาครั้งนี้จึงสอดคล้องกับแนวคิด “Transdisciplinary Approach”¹⁴ ที่มองว่า การทำงาน

¹⁴ Hoffmann Riem Holger and others. “Idea of the Handbook” in *Handbook of Transdisciplinary Research*. 2007.

เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งต้องร่วมมือกันระหว่างชาวบ้านกับผู้เชี่ยวชาญนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสลายเส้นแบ่งของสาขาวิชาระหว่างสังคมศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ หรือแม้ กับสลายเส้นแบ่งระหว่างศาสตร์สมัยใหม่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อก่อให้เกิดการเปิดกว้างอันจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคีที่แตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมได้อย่างแท้จริง ซึ่งการร่วมมือระหว่างภาคีที่แตกต่างหลากหลายดังกล่าว จะก่อให้เกิดความรู้ใหม่ที่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในแต่ละแห่งได้อย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

- กรมป่าไม้. *เครือข่ายป่าชุมชนกรมป่าไม้ระดับจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการป่าไม้ชุมชน กรมป่าไม้, 2555.
- สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. *สังคมวิทยาสีนามิ: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.), 2550.
- สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้. *รายละเอียดโครงการป่าชุมชนที่กรมป่าไม้อนุมัติ ของจังหวัดระยอง*. เอกสารอัดสำเนา, 2556.
- Bovaird, T. & E. Loffler. "The Changing Context of Public Policy" in *Public Management and Governance*. T. Bovaird & E. Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group, 2005.
- Broussine, M. "Public Leadership" in *Public Management and Governance*. T. Bovaird & E. Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group, 2005.
- Cheema, G. S. *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*, A paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea, 2005.
- Flyvbjerg, B. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Hoffmann-Riem, H. & the others. "Idea of the Handbook" in *Handbook of Transdisciplinary Research*. G. H. Hadorn & the others (eds.). Zurich: Springer, 2007.

- Kennett, P. "Global Perspectives on Governance" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, S. P. Osborne (ed.). London: Routledge, 2010.
- Manassrisuksri, K. *Director of Administration Division, Forest Land Management Bureau*. Web. <http://lcs-rnet.org/meetings>. October 1, 2012.
- Osborne, S. P. "Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, S. P. Osborne (ed.). London: Routledge, 2010.
- Pestoff, V. & T. Brandsen "Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, S. P. Osborne (ed.). London: Routledge, 2010.
- Putnam, R. D. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- World Rainforest Movement. *Community-based Forest Management: Articles Published in the WRM Bulletin 2002*. Web. <http://www.wrm.org/subjects/CBFM/book.html>. October 1, 2012.

ความพยายามของรัฐบาลท้องถิ่นในการ
สร้างการเกษตรแบบยั่งยืนและการสร้าง
พลังของชุมชนในอำเภอมาลัง จังหวัดชวา
ตะวันออก ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

The Efforts of Local Government
in Achieving Sustainable Agriculture and
Community Empowerment in Malang
Regency, East Java, Indonesia

*Ike Arni Noventi**

บทคัดย่อ

การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนเป็นแนวทางที่จะพัฒนาความอย่งยั่งยืน
ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันทาง
ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองความต้องการของ
คนรุ่นต่อไป ซึ่งแนวทางนี้สามารถนำมาใช้ในการตอบคำถามเกี่ยวกับการเสื่อม
ถอยในบริบทด้านธรรมชาติและด้านสังคม โดยมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติเพียง
โดยแนวทางการพัฒนาการเกษตรที่มุ่งเน้นแต่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยไม่
คำนึงถึงการพัฒนาทางด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน ในแนวทาง

* A student of Double Degree Master Program in University of Brawijaya, Indonesia,
and Burapha University, Thailand

การพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดถึงความสามารถของเกษตรกร โดยเกษตรกรเป็นตัวหลักในภาคการเกษตรซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่มสมรรถนะและพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงแผนงานด้านการพัฒนาการเกษตรของรัฐบาลท้องถิ่นเมืองมาดิง ซึ่งได้ให้การสนับสนุนในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในเขตนี้และยังนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรอีกด้วย

ผลจากการวิจัยนี้พบว่า การพัฒนาด้านการเกษตรที่ดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการดำเนินการพัฒนาการเกษตรแบบไม่ยั่งยืน นอกจากการปฏิบัติเขียวในเขตพื้นที่นี้ยังคงใช้สารเคมีมากขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรมากกว่าการใช้สารอินทรีย์ที่ช่วยรักษาธรรมชาติ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีแผนงานด้านการพัฒนาการเกษตรจำนวนมากที่ไม่ได้นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกร ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นมักจะมีกาให้ทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรมากกว่าการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกัน การพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนในเขตนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายปัจจัย เช่น การมีกรอบกติกากฎหมายที่ชัดเจน และโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามก็มีหลายปัจจัยที่เป็นอุปสรรคการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนในเขตนี้ เช่น การขาดความรู้และความมุ่งมั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความร่วมมือในหมู่เกษตรกรเอง รวมถึงด้านสังคม ด้านวัฒนธรรมของเกษตรกรอีกด้วย

คำสำคัญ: การพัฒนาที่ยั่งยืน, การพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืน, การสร้างพลังของชุมชน

Abstract

Sustainable agriculture development is a sustainable development approach in the field of agriculture sector which requires the economic, social, and environmental aspect to be considered equally in order to ensure the next generation's ability in fulfilling their needs. This

approach is implemented to answer the degradations both in terms of natural and social caused by the implementation of green revolution. The approach has a close relation to farmer empowerment where the farmer as the main actor in agriculture sector needs to be developed in order to increase human resource quality and also to be more independent. This research is conducted with the purpose to know whether the agriculture development programs that has been conducted by Local Government of Malang District has supported the practice of sustainable agriculture development in this district and also has led to farmer empowerment.

The result of this research showed that most of the agriculture development programs that conducted by this local government more emphasize on the implementation of non-sustainable agriculture development.

In addition, the green revolution is still implemented in this district by using more chemical input to increase agricultural production than using organic input that can preserve the nature. Furthermore, there are still many agriculture development programs that did not led to farmer empowerment, even had a high potential in increasing farmer's dependency toward local government by giving many grants than providing transfer of knowledge activities. The implementation of sustainable agriculture in this district has supported by several factors such as clear legal frameworks and sufficient infrastructures. However, there are also many factors that inhibit the implementation of sustainable agriculture development in this district such as lack of governmental employee's commitment and knowledge, also cooperation among them; and also socio-cultural of the farmers.

Keyword: Sustainable Development, Sustainable Agriculture Development, Community Empowerment.

INTRODUCTION

Development is a process toward prosperity and should always be done and also one manifestation of the willingness and ability of a state to be more developed to the more advanced. Development concept basically aims to improve the welfare of citizen. Development, according to several economic development literatures is, often defined as a continuous process of increase in real income per capita by increasing the number and productivity of resources. This view led to the concepts of development as economic growth. One of new economic growth theories argues that investment in human resources through education and training and improving health status have a major impact on improving productivity.¹ Economic development is aimed to improve the living conditions and welfare of the community. It is hoped to be able to achieve welfare better than before. One development in the economic field is carried out through development in the field of agriculture.

Along with the concept of economic development, an agriculture development has objectives to fulfill human necessities and to achieve welfare by increasing of productivity and using resources efficiently. To achieve these objectives, William Gaud, a former USAID director, introduced the Green Revolution in 1968. The Green Revolution is based on the four pillars: the provision of water through irrigation systems, an optimal use of chemical fertilizer, application of pesticides in accordance with the level of pests attack, and the use superior varieties for quality

¹ Jian Xiao. *Determinants of Salary Growth in Shenzhen, China: An Analysis of Formal Education, On the Job Training and Adult Education with A Three Level Model*. Web. http://www.t.columbia.edu/counters/coce/pdf_files/d4.pdf. 2001. March 14, 2012.

planting materials.² This concept was also applied in Indonesia and made this country as a food self sufficiency country. Furthermore, The Green Revolution brought Indonesia into big changes, included farmer characteristics that moved from anti-technology to used-technology.

However the implementation of green revolution which only focused on economic growth has caused many negative impacts. In Indonesia, the green revolution also brought negative impacts such as environmental degradation and dependency of the farmer on the government for further agricultural development .³ This negative impacts still occur up to present time. The farmers are dependence to the chemical fertilizer from the government. Moreover, the use of synthetic chemical fertilizers and pesticides through time has caused an extinction of hundreds of local variety of paddy, various soil fertility organism are destroyed, declining soil fertility, soil and agriculture product contain pesticide, water and soil pollution, balance of ecosystem are damage, and also explosion of attack and amount of pest, even new kind of pest.

The emergence of negative impacts caused by the practice of green revolution lead to the practice of sustainable agriculture development as the implementation of sustainable development in agriculture sector. The concept of Sustainable Agriculture Development has aimed

² Evagrowtiens. *Paradigma Revolusi Hijau (Green Revolution Paradigm)*. Web. <http://www.evagrowtiens.wordpress.com/2011/02/22/paradigma-revolusi-hijau>. March 14, 2012.

³ Aero Widiarta, Isa Rosyida, Rojib Gandi, and Hukmayra Secelia Muswar. Peasant Empowerment Through Social Capital Reinforcement: Road to Sustainable Organic Agriculture Development. *Asian Journal of Food and Agro Industry*. Special issue S297-S306 (2009): 297.

to increase agriculture productivity along with natural conservation and achieve the healthier life and environment. In Indonesia, this concept has been implemented by the government in national up to local level, including Malang Regency, and supports by several legal frameworks and the provision of infrastructure. agriculture conditions in Indonesia are still alarming.

However, agriculture conditions in Indonesia are still experiencing some problems, both in the terms of quality and quantity. Almost 75% of agriculture land in Indonesia is critical because of declining soil fertility which is caused by the usage of high concentration of chemical fertilizer in high doses and longtime period continuously.⁴ In the other hand, the dependence of farmers, as the main subject and implementer on the governments is still very high. This can be seen from the lack of initiative of farmers in the development of agriculture lands, as in the provision of fertilizer, an irrigation management, and a compliance with seeds. Therefore, the agricultural development in Indonesia should be more focused on empowerment as an alternative concept of development by emphasizing on acquiring of skills, knowledge, and power.⁵

Therefore, in this research, the writer aims to know about the efforts of local government in developing sustainable agricultural and whether those efforts have led to empowerment. In addition, the writer also wants

⁴ Sutan Eries Adlin. *Productive Land Crisis in Indonesia, 75% Agricultural land 'Dying'*. Web. <http://www.bisnis.com/articles/indonesia-krisis-lahan-produktif-75-percent-tanah-pertanian-sekarat>. January 17, 2012.

⁵ Edi Suharto. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat (Development and Empowerment of Community)*. 1997. p. 223.

to know about the factors that support and impede local governments to developing sustainable agricultural.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The approaches of development theory always move along with the displacement of human and nature needs, and can be classified based on the period of time. From the approach that focused only on increasing economic aspect which has been proven causes some degradations move to the approaches that focused not only on increasing economic aspect, but also environmental and social aspect, namely sustainable development. The definition of sustainable development was created for the first time by The World Commission on Environment and Development in 1987. The Brundtland Commission, The World Commission on Environment and Development that was initiated by the General Assembly of the United Nations in 1982 which was chaired by then Prime Minister of Norway Gro Harlem Brundtland, gives brief definition of sustainable development as the *“ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”*.⁶

Sustainable development concept emerges as a result of conflict between environment and developments. This concept aims to maintain ability of future generations to meet their own needs by sustaining the environment and ecological system along with the development of social and economic aspects.

⁶ Robert W. Kates, Thomas M. Parris, and Anthony A. Leiserowitz. What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practices. *Issue of Environment: Science and Policy for Sustainable Development*. 47.3(2005): 2.

1. Economic progress is evaluated in terms of welfare or utility. An economically sustainable system must be able to produce goods and services on a continuing basis, to maintain manageable levels of government and external debt, and to avoid extreme sectoral imbalances which damage agricultural or industrial production.

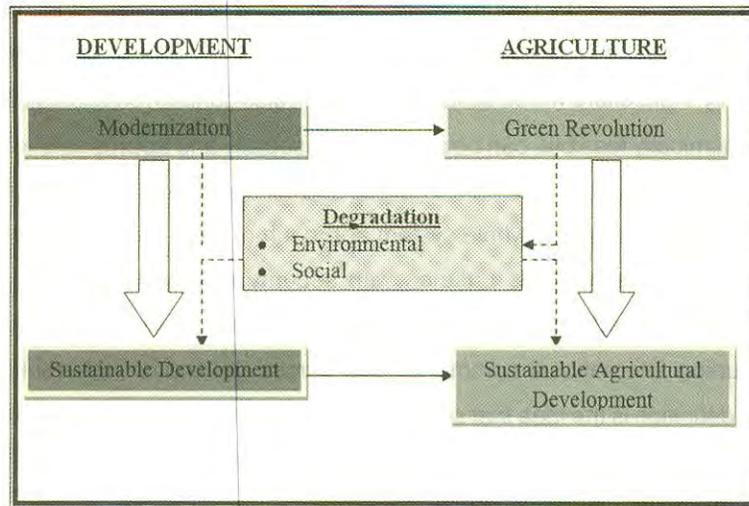
2. An environmentally sustainable system must maintain a stable resource base, avoiding over-exploitation of renewable resource systems or environmental sink functions, and depleting non-renewable resources only to the extent that investment is made in adequate substitutes. This includes maintenance of biodiversity, atmospheric stability, and other ecosystem functions not ordinarily classed as economic resources.

3. A socially sustainable system must achieve distributional equity, adequate provision of social services including health and education, gender equity, and political accountability and participation⁷

SUSTAINABLE AGRICULTURE DEVELOPMENT

Along with the shift of development approach, the agriculture development trend also shifted from green revolution which emphasized on increasing economic aspect to sustainable agriculture development which tries to balance economic, social, and environmental aspects, also considering the ability of the next generation to fulfill their needs.

⁷ Jonathan M. Haris. *Basic Principles of Sustainable Development*. 2000. pp. 5-6.

Agricultural Development Trend⁸

Sustainable agriculture development as a subordination of sustainable development is defined by the Bruntlant Commision for the first time in 1987. Based on the definition of sustainable development from the Bruntlant Commision, the World Food Organization defines the sustainable agriculture as follows: management and conservation of the natural resources base and the orientation of technological and institutional changes in order to ensure the attainment and satisfying human needs both current and future generations. Sustainable agriculture development aims to conserve land, water, plant, and animal genetic resources, does not damage the environment, technically appropriate, economically viable and socially acceptable.⁹

⁸ Analysis of the Writer.

⁹ Achmad Suryana. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Andalan Pembangunan Nasional (Sustainable Agriculture Development as Mainstay of National Development)*. Web. <http://www.pse.litbang.deptan.go.idind/pdf/files/Anjak2005IV05.pdf>. 2005. February 14, 2012.

Sustainable agriculture development is a model of social economic organization based on equitable and participatory vision, which confirms that the natural resources and environment is the basis of economic activity. Agriculture will be sustainable when it also concern on ecological, economically feasible, can be accountable socially and appropriate with the culture, which is based on a holistic scientific approach. Sustainable agriculture is one of a whole system approach of food, feed, and other fiber products which is balance with security environmental, social equality, and economic viability among all sectors in the community, including international community and across generation. Inherent in this definition is the idea that sustainability should be broadened not only at the global level but also in terms of time scales and towards all living organism (including human).¹⁰

According to Agung Hendriadi and Trip Alihamisyah, sustainable agriculture was addressed by Congress in the 1999 "Farm Bill" ¹¹ Under such law, sustainable agriculture is meant to an integrated system of plant and animal productions practices having a site-specific application that will, over the long term:

- a. Satisfying human foods and fiber needs
- b. Enhancing environmental quality and natural resources based upon which the agriculture economy depends;

¹⁰ Totok Mardikanto. *Membangun Pertanian Modern (Develop Modern Agriculture)*. 2009. pp. 22–23.

¹¹ Agung Hendriadi and Trip Aliamisyah. *Sustainable Agriculture Development in Indonesia*. Paper for the Third Session of TC and GC Meeting of UNAPCAEM in Beijing 20-23 Noverber 2007. 2007. p. 2.

- c. Making the most efficient use of nonrenewable resources and on-farm resources and integrate, where appropriate, natural biological cycles and control;
- d. Sustaining the economic viability of farms operation;
- e. Enhancing the quality of life for the farmers and society as a whole.

EMPOWERMENT

Empowerment is one of the most important factors that influence the success of development. This is because the empowerment activities are able to increase the people abilities and make them strong enough to participate in a variety of control over, and the influence of events and institutions that affect their lives by emphasizing on the acquiring of skills, knowledge, and power which is quite affecting their lives and the lives of others who become their concer.¹² Empowerment should not contain people into the trap of dependency (charity), but should deliver the community to the process or stage of independence.

Definition of empowerment can be seen from the objectives, process, and ways of empowerment¹³ :

1. Empowerment aims to increase the power of people who are weak or unlucky.
2. Empowerment is a process by which people become strong enough to participate in a variety of control over, and the influence of

¹² Edi Suharto. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Sosial (Social Policy as Social Policy)*. 2007. p. 223.

¹⁴ Edi Suharto. *op.cit.* pp. 221 – 224.

events and institutions that affect their lives. It emphasizes that people acquire skills, knowledge, and power which is quite affecting their lives and the lives of others who become their concern.

3. Empowerment refers to the re-allocation efforts of power in a changing social structure.

4. Empowerment is a way with the name of people, organizations, and community directed to be able to control or power over life.

THE EFFORTS OF LOCAL GOVERNMENT IN ACHIEVING SUSTAINABLE AGRICULTURE AND COMMUNITY EMPOWERMENT

Malang Regency promotes sustainable agriculture development as the implementation of sustainable development in agriculture sector. This is as stated in the Middle Term Development Planning of Malang Regency 2010-2015, which is in chapter VI point 6.3 section 8c number 1 of this document stated that the principles of sustainable development is mainstreamed into all areas of development. The requirement to promote and implement sustainable development also stated in other legal frameworks such as Local Regulation of Malang Regency Number 7 of 2010 on Control of Pollution and Environmental Damage, and also Local Regulation of Malang Regency Number 6 of 2008 concerning Long Term Development Planning 2005-2025. It means that this regency must implement sustainable development in all development sectors including agriculture.

Sustainable agriculture development requires integration of the three aspects, namely economic, social and environmental aspects. In practice of development which is conducted by local government this requirement automatically gives consequence that there must be a good

relationship and cooperation among all components of governmental structure, especially the components that has a main task related to certain matter of development, for example is in the matter of agriculture development. This relationship and cooperation is the most important thing in order to be able to run development and governmental affairs properly.

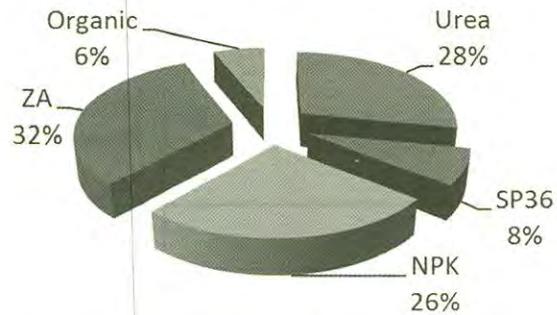
In Malang Regency, the agriculture sector development is the responsibility of 4 departments as a unity that cannot be separated namely Department of Agriculture and Plantation, Department of Animal Husbandry and Health, Department of Forestry, and Department of Marine and Fishery. In addition that sustainable agriculture development requires the integration and consideration of economic, social, and environmental aspect equally, so there are at least one more department and 2 agencies which have responsibility in promoting sustainable agriculture in this regency, namely Department of Irrigation, Environment Agency, and Food Security and Counseling Implementer Agency. Food Security and Counseling Implementer Agency is a local governmental working unit which has a main responsibility in empowering farmer community. This agency is established as the command of national government as mandated by National Government through National Regulation Number 16 of 2006 concerning the grouping of counselor into a certain local governmental working unit, with a consideration that farmer empowerment is one of very important factor that influences the success of sustainable agriculture, including in Malang Regency.

However, those departments and agencies do not cooperate well. Those related local governmental working unit concentrate more on their own job only. They formulate their own development program without

coordination among all related departments and agencies. This condition results many programs that are overlapping and sometimes the program that should be conducted by 2 departments while in fact only conducted by one department. With the reference to this condition, it can almost be ensured that the sustainable agriculture in Malang Regency cannot be implemented maximally so that the goal of sustainable agriculture development itself cannot be fully achieved.

In order to promote sustainable development in Malang Regency as stated in the document of Middle-Term Development Planning of this Regency, Local Government entrust the implementation of sustainable development in the field of agriculture toward several related departments and agencies which have responsibilities in this matters.

As the parties who are entrusted by the Local Government of Malang Regency to promote sustainable agriculture development in this Regency, those related departments and agencies made several efforts which contained in their development programs and activities. However, in the practice of agriculture activities in this district, chemical input still dominates, especially in the term of fertilizer. Chemical fertilizer usage in this regency is around 94% of the total chemical usage, while the rest of it, around 6% is organic fertilizer. It can be seen that the high input of chemical fertilizer in this district will cause soil fertility degradation. It is ironic when this district tries to achieve sustainable agriculture development while in fact the chemical input is still used in a high amount to increase the productivity and ignoring the environmental aspect.

Fertilizer Usage in Malang Regency in 2011¹⁴

In addition, during 2011, Local Government of Malang Regency through five departments and two agencies has implemented fifty one agriculture development programs. However, with the consideration that sustainable agriculture development requires the equal concern on economic, environmental, and social aspects; most of those programs do not support the implementation of sustainable agriculture in this regency. Most of those departments and agencies more emphasize on non-sustainable agriculture development programs.

¹⁴ Analysis of the Writer.

Sustainable and Non-Sustainable Agriculture Development Program
Conducted by Related Departments and Agencies¹⁵

No.	Department/ Agency	Sustainable Agriculture Programs	Non-Sustainable Agriculture Programs
1	Agriculture and Plantation	3	8
2	Forestry	9	3
3	Animal Husbandry and Health	3	9
4	Marine and Fisheries	2	4
5	Irrigation	2	1
6	Environment Agency	4	0
7	Food Security and Counseling Implementer Agency	0	3
	Total	23	28

From the table above, it can be seen that from fifty one agriculture development programs conducted by all related department and agencies, there are only 23 programs that support the practice of sustainable agriculture while the rest, namely 28 programs do not support sustainable agriculture development practice. Department of Forestry is a department which conducted many sustainable agriculture programs in the field of forestry.

Moreover, taking a consideration that farmer empowerment is the most important factor in achieving sustainable agriculture development,

¹⁵ *Ibid.*

where through empowerment process, the farmer's capacity can be increased by giving education and training so that they can address the development and environmental issues, there is only a little programs of this local government in achieving sustainable agriculture which leads to farmer empowerment. Most of those program even do not involves the farmers in their implementation. Local Government of Malang Regency is more concerned on giving capital assistance as a grant which has a potential in increasing the farmer's dependency toward the local government than giving education and training which can make the farmers to be more independent.

Empowerment and Un-empowerment Agriculture Development Programs
Created and Implemented by Related Departments and Agencies¹⁶

No.	Department/ Agency	Empowerment Programs	Un-Empowerment Programs
1	Agriculture and Plantation	5	6
2	Forestry	3	9
3	Animal Husbandry and Health	4	8
4	Marine and Fisheries	2	4
5	Irrigation	0	3
6	Environment Agency	1	3
7	Food Security and Counseling Implementer Agency	1	2
	Total	16	35

¹⁶ *Ibid.*

The table above shows that most of departments and agencies conducted un-empowerment programs. From the total fifty one agriculture development programs that is conducted by all related departments and agencies, there are only 16 programs that lead to farmer empowerment, while the rest of them tend to un-empowerment programs.

In addition, every agriculture development programs that conducted by Local Government of Malang Regency through its related departments and agencies can be determined whether it support the practice of sustainable agriculture development and lead to farmer empowerment or not. In another words, every program will have two categories as seen in the table below.

Categorization of Agriculture Development Programs conducted by All Related Departments and Agencies¹⁷

No.	Department/ Agency	S-E	S-UE	NS-E	NS-UE
1	Department of Agriculture and Plantation	1	2	4	4
2	Department of Forestry	3	6	0	3
3	Department of Animal Husbandry and Animal Health	3	0	1	8
4	Department of Marine and Fishery	0	2	3	1
5	Environment Agency	1	3	0	0
6	Department of Irrigation	0	2	0	2
7	Food Security and Counseling Implementer Agency	0	0	1	2
	Total	7	16	8	22

Note: S-E=Sustainable and Empowerment, S-UE=Sustainable and Un-Empowerment, NS-E=Non-sustainable and Empowerment, NS-UE=Non-sustainable and Un-empowerment

¹⁷ *Ibid.*

From the table above, it can be seen that Local Government of Malang Regency only conducted 7 programs that are appropriate with sustainable agriculture principles and also lead to farmer empowerment, while most of those programs, namely 22 programs are not appropriate with the requirement of sustainable agriculture and also do not lead to farmer empowerment. Furthermore, it can be concluded that the implementation of sustainable agriculture development in Malang Regency has not be able to be implemented well and does not lead to farmer empowerment

The practice of sustainable agriculture development as the implementation of sustainable development in agriculture sector in Malang Regency actually has been supported by several factors. The Local Government of Malang Regency has formulated clear legal framework in the form of Local Regulation as guidance for all related department and agencies in conducting their works and responsibilities. For example, Regent Regulation Number 7 of 2010 concerning Control of Pollution and Environmental Damage, and Local Regulation of Malang Regency Number 6 of 2008 concerning Long-Term Development Planning 2005-2025 which requires that sustainable development should be implemented in all development sectors, including agriculture sector. Even the government of this regency has provided appropriate and sufficient working infrastructure for all related departments and agencies. These two supporting factors are enough to make those related departments and agencies able to implement their work and responsibility safely and properly in developing sustainable agriculture in this regency.

However, there are still many factors that impede the practice of sustainable development in this regency. Those inhibiting factors are:

1. Lack of Commitment

The employees of those related departments and agencies have no strong commitment to implement the programs because they will receive the same amount of salary as before even though they try so hard to really implement those programs to be successful.

2. Separation of Counselor from Each Department

The separation of counselor from each departments make those departments, pass through long process and procedure for coordination with Food Security and Counseling Implementer Agency as the agency which has main responsibility in empowering the farmer community. This condition causes the implementation of programs, especially empowerment program difficult and late to be conducted.

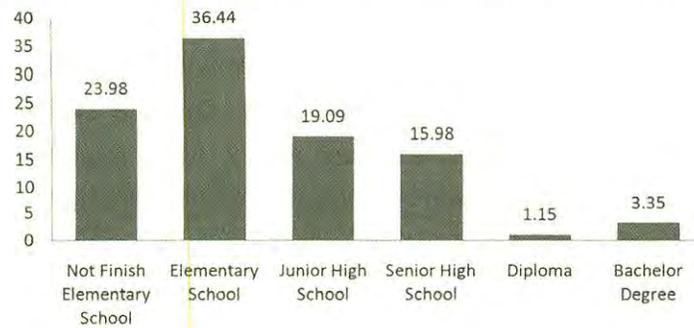
3. Lack of Cooperation

Every local governmental working unit is running their own program separately by themselves because they have made their own program and the have their own target that should be achieved in their work periods.

4. Socio-culture of the farmers

Good condition of Malang Regency for agriculture activities makes the farmers lazy to develop agricultural technology. The laziness of the farmers in developing agriculture technology makes the progress of agriculture sector very slow.

The Percentage of Educational Level of Malang Regency's Society



In addition, the human resources quality of the farmers is still low; this condition makes them only think about economy in the short term, not about environment and social development. Most of the society in Malang Regency only acquires education only in Elementary School, even 23,89% of the society do not finish their education in elementary school, while most of them has job in agriculture sectors.

5. Insufficient Number of the Employees

The number of employee in those departments and agencies are not appropriate with their work load and need more employees to help them in finishing their work.

6. Limited Budget and Inaccuracy of Data

The inaccuracy data is caused by the limited budget from the government for every local governmental working unit for updating the data, and also because every department uses different method in data collection process. It result different data even for the same kind of specification data.

CONCLUSION

The Local Government of Malang Regency through its local governmental working units that consist of five departments and agencies, namely Department of Agriculture and Plantation; Department of Forestry; Department of Animal Husbandry and Animal Health; Department of Marine and Fisheries; Department of Irrigation; Environment Agency; and Food Security and Counseling Implementer Agency has conducted fifty one agriculture development programs during the period of year 2011.

Sustainable agriculture development basically tries to increase economic aspect while preserving the nature so that the practice of agriculture activities can be sustainable up to the next generation and gives positive impacts toward social aspect of the community, especially farmer community. Moreover, education is very important in promoting sustainable agriculture development because education can increase the human capacity to be able to think better and address environment and development issues, while increasing the human capacity through education is the essence of empowerment approach.

Based on the argument above, the programs that have been conducted by all related departments and agencies in Malang Regency can be classified into sustainable and non-sustainable agriculture development, and also can be classified into empowerment and un-empowerment programs. However, most of those programs do not lead to sustainable agriculture development because chemical input still dominates the implementation of those programs. Moreover, there is only little concern on natural preservation. This condition can cause natural and social degradation that dangers the ability of the next generation in fulfilling their needs. Most of related departments and agencies

more emphasize on the implementation of non-sustainable agriculture development programs.

This condition is compounded of the implementation of programs that do not lead to empowerment in order to develop human resources quality of the farmers so that they can be more independent. The Local Government of Malang Regency through its related departments and agencies provides only little education and training programs, otherwise, this local government gives a lot of grants to the farmers. The lack of programs leading to the empowerment of the farmers increases the potential of dependency of the farmers toward local governments, and also they cannot understand the importance of sustainable agriculture practice for their life and their next generation's life.

The practice of sustainable agriculture development in Malang Regency as the implementation of sustainable development in agriculture sector has been supported by many clear legal frameworks, such as Regent Regulation Number 7 of 2010 concerning Control of Pollution and Environmental Damage, and also Local Regulation of Malang Regency Number 6 of 2008 concerning Long-Term Development Planning 2005-2025 which requires to implement sustainable development in all development sector, including agriculture sector.

However, all related department and agencies still face some **obstacles in implementing** sustainable development in this regency which comes from all related departments and agencies, and also from farmers themselves, such as lack of commitment of the related departments and agencies, lack of coordination among all related departments and agencies, and also low-human resources quality of the farmers.

References

- Adlin, S. E. *Productive Land Crisis in Indonesia, 75% of Agricultural Land 'Dying' (Indonesia Krisis Lahan Produktif, 75% Lahan Pertanian 'Sekarat')*. Web. <http://www.bisnis.com/articles/indonesia-krisis-lahan-produktif-75-percent-tanah-pertanian-sekarat>. January 17, 2012.
- Alihamsyah, T. and Hendriadi, A. *Sustainable Agriculture Development in Indonesia*. Paper for the Third Session of TC and GC Meeting of UNAPCAEM in Beijing 20-23 November 2007.
- Evagrowtiens. *Paradigma Revolusi Hijau (Green Revolution Paradigm)*. Web. <http://evagrowtiens.wordpress.com/2011/02/22/pradigma-revolusi-hijau/>. March 14, 2012
- Kates, R. W; Thomas , M. P. and Anthony A. L. "What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practices". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*. 47.3(2005).
- Malang, R. *Long-Term Development Planning 2005-2025*. Malang: Local Government of Malang Regency, 2008.
- Mardikanto, T. *Membangun Pertanian Modern (Develop Modern Agriculture)*. Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2009
- Suharto, E. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat (Development and Empowerment of Community)*. Malang: Refika Aditama Unmuh, 1997.
- Suryana, A. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Andalan Pembangunan Nasional (Sustainable Agricultural Development as Mainstay of National Development)*. Web. <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/Anjak2005IV05.pdf>. February 14, 2012.

- Widiarta, A.; Isma, R.; Rajib, G. and Hukmayra S. M. "Peasant Empowerment Through Social Capital Reinforcement: Road to Sustainable Organic Agriculture Development". *Asian Journal of Food and Agro-Industry*. S297-S306. (2009).
- Xiao, J. *Determinants of Salary Growth in Shenzhen, China: An Analysis of Formal Education, On-the-job training and Adult Education with A Three Level Model*. Web. www.t.columbia.edu/counters/coce/pdf_files//d4.pdf. March 14, 2012.

แนวทางการจัดทำข้อบพว่าด้วยการ
จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมาย
ระหว่างประเทศ: ศึกษาวิเคราะห์
เปรียบเทียบการเจรจาความตกลง
เขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา
“Outline for Government Procurement
Chapter Under the International Legal
Frameworks: A Comparative Analysis of
United States’ FTAs”*

ธัชพร พาณิชยกิจเจริญ**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวทางการจัดทำข้อบพว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ ในกฎหมาย

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวทางการจัดทำข้อบพว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

** นิสิตปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

แม่แบบของคณะกรรมการการการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อบทดังกล่าวภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา (United States' FTAs) เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางเพื่อทบทวนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง และเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเจรจาจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่า กรอบกฎหมายระหว่างประเทศตามกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีแนวทางพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่ หลักการทางเศรษฐกิจตามหลักความคุ้มค่า หลักความสามารถในการแข่งขัน หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน และหลักความซื่อตรง และพบว่าข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามความตกลงเขตการค้าเสรีมีแนวทางในการจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยใช้หลักการพื้นฐานในรูปแบบเดียวกัน ส่วนกฎระเบียบของประเทศไทยยังไม่มีสอดคล้องกับแนวทางพื้นฐานในการจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในบางประเด็น ได้แก่ 1) แนวทางการจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักการทางเศรษฐกิจตามหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในการพิจารณาข้อเสนอราคาต่ำผิดปกติ 2) หลักความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหรือตรวจสอบการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการ มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) และมาตรการสิทธิพิเศษ (Offset) ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการกำหนดรายละเอียดทางเทคนิค และเรื่องของการกำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในเอกสารประกวดราคาที่ยังไม่เพียงพอแก่ผู้ประกอบการในการเตรียมการและยื่นข้อเสนอราคา 3) หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในเรื่องของการขอบเขตและความครอบคลุมที่ยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงานของภาครัฐ ในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไปสำหรับให้ผู้ประกอบการเตรียมการและยื่นข้อเสนอราคา การตัดสิทธิของผู้ประกอบการที่มีลักษณะต้องห้ามที่ยังกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เพียงพอลักษณะ

อื่น ๆ และ 4) แนวทางตามหลักการปฏิบัติที่เป็นธรรม (Fairness) และเท่าเทียมกัน (Equitability) ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเรื่องการรักษาข้อมูลที่เป็นความลับ

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ 1) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติพิจารณาปฏิเสธข้อเสนอราคาที่ต่ำผิดปกติ เพื่อป้องกันปัญหาการทิ้งงานหรือไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ 2) แก้ไขบทบัญญัติในเรื่องวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อความเหมาะสมและเอื้อประโยชน์ในการแข่งขันทั้งผู้ประกอบการ 3) ให้แก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ข้อ 61 และ ข้อ 71 ให้สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ 4) เพิ่มเติมในเรื่องของรายละเอียดเงื่อนไขทางเทคนิค 5) เพิ่มเติมในเรื่องของรายละเอียดข้อมูลของเอกสารประกวดราคาที่เป็นสำหรับการเตรียมการและยื่นแบบตอบรับการเข้าร่วม 6) เพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น เพื่อความเป็นมาตรฐานเดียวกันและสะดวกต่อการบริหารจัดการ 7) แก้ไขในเรื่องของกำหนดระยะเวลา ให้ระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการเตรียมการและยื่นเอกสาร 8) ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติคุณลักษณะต้องห้ามเข้าประกวดราคาของผู้ประกอบการ และ 9) ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการเก็บรักษาข้อมูลที่เป็นความลับ โดยห้ามมิให้เปิดเผยข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอต่อผู้ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นหรือต่อผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเจรจาข้อบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต

คำสำคัญ : เขตการค้าเสรี, ภาครัฐ, การจัดซื้อจัดจ้าง, สหรัฐอเมริกา

Abstract

This dissertation has an objective to study the outline for Government Procurement Chapter under the international law framework, especially in the UNCITRAL Model Law on Public Procurement and the United States' FTAs agreement, in order to utilize it as an approach for the

revision of related Thai laws and to prepare Thailand for the negotiation regarding the preparation of the negotiate on Government Procurement Chapter.

The result of the study shows that the framework of international laws according to the UNCITRAL Model Law on public procurement has 7 essential fundamental principles, which are value for money, competitiveness, effectiveness, transparency, accountability, fairness and equitability as well as integrity. It has also been discovered that the public procurement chapter according to the United State' FTAs shares the same elemental principles as the public procurement chapter. However, regulations in Thailand are not yet in accordance with the fundamental approach for the preparation of public procurement chapter in some certain aspects, i.e. 1) the outline for the preparation of the public procurement chapter according to value for money since there is no ordinance concerning the consideration of Abnormally-low price offers, 2) the principle of competitiveness since there is no ordinance which determines or inspects the appropriate approach for the procurement method that does not benefit the entering into competition of entrepreneurs. On the other hand, an ordinance which is not in accordance with the non-discrimination principle and the offset measure still exists. Additionally, there is no ordinance regarding the technical specification conditions and essential details in tender documents which is not yet sufficient for the preparation and price offering of suppliers, 3) the principle of effectiveness in terms of extent and comprehensiveness which do not yet cover all public sectors, the time limit which is too tight for the preparation and price offer of suppliers, the disqualification of entrepreneurs with prohibited characteristics which still has insufficient conditions, and 4) the approach which is in accordance

with fairness and equitability since there is no ordinance concerning the non-disclosure of information.

Thus, it is suggested that there should be additional amendments as follow: 1) The ordinance regarding the consideration to decline offers which are abnormally-low price to prevent the problem of work abandonment or failure to follow the contract should be added, 2) The ordinance concerning the methods of procurement should be adjusted to make them appropriate and beneficial for supplier' entering into competition, 3) The Prime Minister's Office's regulation on procurement (1992) article 16, 61 and 71 should be amended so that they are in accordance with the principles of national treatment and non-discrimination, 4) There should be an addition regarding the details of technical specification conditions, 5) There should be an addition regarding the details of tendering documents which are essential for the preparation and submission of acceptance form, 6) There should be an addition in the Prime Minister's Office's regulation on procurement (1992) so that it covers state enterprises and local public sectors for equal standard and convenient administration, 7) The time limit for the preparation and submission of documents should be extended, 8) The ordinance regarding prohibited characteristics of supplier who wish to submit a tender should be added, 9) The ordinance concerning the non-disclosure of information which prohibits the disclosure of offers for those who are not related to such procurement or for other proposers should be added as a way to prepare Thailand for the negotiation regarding to public procurement chapter with the United States in the future.

Keywords : Free Trade Agreements, Government, Procurement, United State

บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรอย่างยิ่ง องค์กรที่มีการวางระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพมักเป็นองค์กรที่สามารถลดต้นทุนการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน¹ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก เพราะรัฐบาลต้องใช้งบประมาณในการซื้อวัตถุดิบสำหรับการผลิตสินค้าสาธารณะ เช่น การบริการการศึกษา ความมั่นคง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุข การบริการด้านความปลอดภัย เป็นต้น หากคิดเป็นสัดส่วนในประเทศพัฒนาแล้วการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 – 15 ของ GDP² และในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ยังต้องมีการพึ่งพางบประมาณภาครัฐเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการซื้อวัตถุดิบ ทั้งในด้านสินค้าและบริการ และการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ ซึ่งล้วนจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐแทบทั้งสิ้น การจัดซื้อจัดจ้างจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก การใช้จ่ายเงินที่มีอย่างจำกัดเพื่อซื้อวัตถุดิบที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งทีรัฐพึงต้องกระทำ และเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement Agreement : GPA) อาจเนื่องมาจากความไม่พร้อมในหลายๆ ด้าน และกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และในขณะเดียวกันนี้ ประเทศไทยเองได้มีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้า (FTAs) ในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ หลายประเทศ ก็ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นหัวข้อ

¹ นิธิภาพวรรณ คูวิเศษแสง. *จริยธรรมในการบริหารงานพัสดุ*. 2552. หน้า 38.

² World Bank. *Government Procurement Agreement*. Web. <http://econ.worldbank.org>. August 16, 2012.

หนึ่งในการเจรจาเช่นกัน จึงเกิดประเด็นคำถามขึ้นมาว่า หากประเทศไทยจะต้องเข้าเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาในกรอบความตกลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นแล้ว ควรที่จะมีการเตรียมพร้อมหรือแนวทางในการเจรจาในประเด็นนี้อย่างไร ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า จะต้องมีการเจรจาในประเด็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงแนวทางในการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเลือกศึกษาถึงกฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) เป็นกรอบใหญ่เพื่อเป็นแนวทางศึกษา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาแนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงรูปแบบในการจัดทำข้อบ่งชี้ในประเด็นดังกล่าวนี้ และประเทศไทยสามารถนำผลการศึกษามาทบทวนหรือเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ก็จะเป็นประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทยในการเจรจากับประเทศสหรัฐอเมริกา ในข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต่อไปในอนาคตที่จะเกิดขึ้นได้ หากการเจรจานั้นประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเสนอรูปแบบแนวทางในลักษณะเดียวกัน

แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ

1. ความเป็นมาของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คณะกรรมการสิทธิประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law : UNCITRAL) ทำหน้าที่สำคัญในการพัฒนาการทำกฎหมายระหว่างประเทศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศต่างๆ เพื่อให้รัฐใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อจัดซื้อหรือจัดจ้างทำพัสดุหรือบริการจึงต้อง

เป็นไปด้วยความรอบคอบ ประกอบกับในหลายประเทศยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือมีกฎหมายดังกล่าวแต่ยังไม่ครอบคลุม ดังนั้น คณะกรรมาธิการ UNCITRAL จึงจัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Model law on Public Procurement)³ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับประเทศต่างๆ ในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขึ้น⁴ ใช้บังคับแก่การจัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุหรือบริการของหน่วยงานของรัฐในประเทศตน และเพื่อพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นรูปแบบเดียวกัน

2. แนวทางพื้นฐานในการจัดทำข้อบัพว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการทางเศรษฐกิจตามหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ในการจัดซื้อจัดหาพัสดุ วัตถุประสงค์ของหลักความคุ้มค่า (Value for Money) นั้นสินค้าที่ได้รับควรคุ้มค่าเงินจึงไม่จำเป็นต้องมีราคาต่ำสุดเสมอไป แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงคุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้งาน และประโยชน์ที่จะได้รับในระยะยาวประกอบกันด้วย มีการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่า เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าแข่งขันกันในด้านราคา คุณภาพ และการส่งมอบสินค้าหรือบริการในจำนวนมากรายที่สุด ก็จะทำให้หน่วยงานที่จัดซื้อได้รับสินค้าหรือบริการที่คุ้มค่าเงินมากขึ้น⁵

2) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความสามารถในการเข้าแข่งขัน (Competitiveness) เป็นความสามารถของผู้ประกอบการธุรกิจในการเข้าแข่งขันประกวดราคา โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการในจำนวนที่มกรายทั้งผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ประกอบการต่างประเทศที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพ

³ United Nations General Assembly. *Revised Guide to Enactment to accompany the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. United Nations Commission on International Trade Law Working Group I (Procurement) Twenty-first session. New York. April 16-20, 2012 . p. 6-7.

⁴ Alan Herve and David Luff. *Trade Law Implications of Procurement Practices in Sustainable Energy Goods and Services* . ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. 2012. p. 6.

⁵ บัณฑิต วรศักดิ์โชติ. นายกสมาคมใหม่ไทย. สัมภาษณ์. 13 กุมภาพันธ์ 2556.

เข้าเสนอสินค้าหรือบริการแก่หน่วยงานที่จัดซื้อ โดยผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงกระบวนการทั้งหมดได้และเป็นระบบ สภาพการณ์ของการเสนอราคาสามารถที่จะคาดเดาได้⁶

3) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ผลการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการนั้นจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ และก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพด้วย⁷

4) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ความโปร่งใสให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างมากโดยครอบคลุมทั้งกฎระเบียบ แนวปฏิบัติและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด จะต้องสามารถเข้าถึงได้ (Accessible) และตรวจสอบได้ (Available) และการไม่ให้สิทธิพิเศษกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ⁸

5) แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง เป็นการรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจที่ได้กระทำในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น จะต้องดำเนินการไปในลักษณะที่สามารถรับผิดชอบได้ โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จัดซื้อจะต้องมีความรับผิดชอบและระมัดระวังต่อการกระทำของตน ทั้งในแง่ของความรับผิดชอบในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการเป็นผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถอธิบายและให้เหตุผลในการพิจารณา

⁶ ล.ด.

⁷ Sue Arrowsmith. *Public Procurement Regulation : An Introduction in Chapter 1*. Web. <http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>. September 8, 2012. p. 20.

⁸ บัณฑิต วงศ์สีลโชติ. นายกสุมาคมใหม่ไทย. สัมภาษณ์. 13 กุมภาพันธ์ 2556.

คัดเลือกได้อย่างโปร่งใส นอกจากนี้ ควรจะกำหนดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบ รวมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์⁹ และการเยียวยาความเสียหายที่มีการชดเชยที่เหมาะสมต่อกรณีการกระทำที่ผิดกฎหมาย (Unlawful Actions)

6) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติที่เป็นธรรม (Fairness) และเท่าเทียมกัน (Equitability) หมายถึง คนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน มีความยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติที่สมควรเหมาะสม และจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วย (Non-Discrimination) ทั้งนี้ ความเสมอภาค (Equality) ในการบริการสาธารณะ¹⁰ จะต้องไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ แก่บุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ และจะต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลางด้วย¹¹

7) แนวคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความซื่อตรง (Integrity) เพื่อการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน หน่วยงานของรัฐจะต้องดูแลไม่ให้เจ้าหน้าที่เรียกหรือรับสินบนและของกำนัลใด ๆ หรือให้ข้อมูลเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคา หรือผู้เสนองานรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะ และในขณะเดียวกันเอกชนผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานแต่ละราย จะต้องไม่มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือฮั้วกันอย่างเด็ดขาด

⁹ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. *ความตกลงภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค)*. เว็บ. http://www.dtn.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=7623:apec&catid=299:government-procurement. 25 มกราคม 2556.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. 2543. หน้า 35-45.

¹¹ โภคิน พลกุล. *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2*. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาคการศึกษาที่ 1/44.

แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการศึกษาครั้งนี้จะเลือกศึกษาแนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งหมด 8 ฉบับ ได้แก่ ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับออสเตรเลีย (U.S.-Australia FTA) ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับสิงคโปร์ (U.S.-Singapore FTA) ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีใต้ (U.S.-South Korea FTA) ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับชิลี (U.S.-Chile FTA) ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับโมร็อกโก (U.S.-Morocco FTA) ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับเปรู (U.S.-Peru FTA) และความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับปานามา (U.S.-Panama FTA) ซึ่งความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีรายละเอียดที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และมีแนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเช่นเดียวกับกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักการทางเศรษฐกิจตามหลักความคุ้มค่า (Value for Money) มีบทบัญญัติที่รับรองหลักการนี้ ได้แก่

วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Methods) มีวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและพัสดุภาครัฐได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ครบถ้วน และทั่วถึงกัน เป็นศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีระบบบริหารจัดการสินค้าและบริการ การเก็บข้อมูลของหน่วยงานจัดซื้อและข้อมูลผู้ประกอบการสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบต่างๆ มีการเชื่อมต่อข้อมูลกับแหล่งข้อมูลภายนอกที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานตามระเบียบ ลดความซ้ำซ้อนในการบันทึกข้อมูล ซึ่งหน่วยงานที่จัดซื้อสามารถติดตามข้อมูลได้ในรูปแบบ Online Real

Time ในระบบ รวมถึงเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลและช่วยทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้าง (Costs of the Subject of the Procurement) และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Costs of Process) และรวดเร็ว

และในประเด็นเรื่องของการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประกอบการ เนื่องจากว่า แนวปฏิบัติในหลายประเทศที่มีระบบการเก็บรวบรวมรายชื่อผู้ประกอบการ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือมีประสบการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐมาแล้ว หรือการกำหนดบัญชีรายชื่อของผู้ประกอบการที่ผ่านเงื่อนไขสำหรับการเข้าร่วมคัดเลือกมากกว่าหนึ่งครั้ง (Multi-Use Lists) เพื่อลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการประกาศเชิญชวนและยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วย ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศและต่างประเทศ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จัดซื้ออาจจะกำหนดรายชื่อที่ยังคงมีอยู่ของผู้ประกอบการที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยกำหนดรายชื่อผู้ประกอบการที่ผ่านคุณสมบัติเพื่อที่จะเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้ประกอบการที่ยังไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและรวมอยู่ในรายชื่อ ให้หน่วยงานที่จัดซื้อเริ่มดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติโดยทันทีแก่ผู้ประกอบการ และอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างหากมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศเชิญชวนหรือเอกสารการประกวดราคา

การพิจารณาตัดสินชี้ขาดเลือกคู่สัญญา โดยหน่วยงานที่จัดซื้อจะตัดสินชี้ขาดคัดเลือกผู้ประกอบการจะต้องให้สอดคล้องกับเงื่อนไขในการเข้าร่วมและความสามารถที่จะปฏิบัติตามสัญญา และการประกวดราคานั้นจะต้องกำหนดข้อเสนอนิราคาต่ำสุด คุ่มค่า หรือความได้เปรียบสุด เป็นไปตามเงื่อนไขที่จำเป็นและเกณฑ์ที่ใช้ประเมิน ตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศเชิญชวนและเอกสารการประกวดราคา

เพื่อเป็นการรับรองถึงหลักการทางเศรษฐกิจตามหลักความคุ้มค่า หากในกรณีที่มีการยื่นข้อเสนอราคาที่ต่ำมากผิดปกติ (Abnormally Lower in Price) กำหนดให้หน่วยงานที่จัดซื้อจะต้องสอบถาม (Inquire) ไปยังผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้นเพื่อยืนยันว่าสามารถดำเนินการตามข้อกำหนดเงื่อนไขของสัญญาได้ ทั้งนี้

เป็นการป้องกันปัญหาในทางปฏิบัติที่หากมีการเสนอราคาต่ำสุดที่ผิดปกติแล้ว ผู้ประกอบการรายที่เสนอราคารายนั้น อาจไม่สามารถดำเนินการตามสัญญา จัดซื้อจัดจ้างได้ และอาจกลายเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ซึ่งทำให้หน่วยงานที่ จัดซื้อเกิดความเสียหาย ไม่เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

2. แนวทางการจัดทำข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลัก ความสามารถในการเข้าแข่งขัน (Competitiveness) หลักการนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับในเรื่องของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในทุกวิธี ซึ่งกระบวนการประกวดราคาจะ แสดงถึงวิธีการเข้าแข่งขันสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้า การบริการ หรือการ รับเหมาก่อสร้าง ในเรื่องของวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Methods) นั้นแบ่งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 วิธี ได้แก่ วิธีการประกวดราคาแบบเปิด กว้าง (Open Tendering) เป็นวิธีการที่สนับสนุนให้ผู้ประกอบการทั้งในประเทศ และต่างประเทศที่สนใจทุกรายสามารถยื่นข้อเสนอราคาได้ และความตกลง เขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกาทุกความตกลง ได้กำหนดส่งเสริมให้มีการใช้วิธีการประกวดราคานี้เป็นวิธีแรก เพราะเห็นว่าวิธีนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุดในการ ดำเนินการจัดหาพัสดุและเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หากมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเข้าแข่งขันประกวดราคามากรายเท่าใด ก็จะทำให้หน่วยงานที่จัดซื้อนั้นได้สินค้าและบริการที่คุ้มค่าเงินมากขึ้น และวิธี การประกวดราคาแบบคัดเลือก (Selected Tendering) ที่จำกัดเฉพาะ ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานที่จัดซื้อ แต่ต้องไม่ปิดโอกาสผู้ประกอบการรายอื่นๆ ที่ไม่ได้ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงาน เข้าร่วมประกวดราคาด้วย และหากไม่สามารถใช้วิธีการประกวดราคาทั้งสองวิธี ที่กล่าวมาข้างต้น ก็สามารถใช้วิธีการประกวดราคาแบบจำกัด (Limited Tendering) ได้ แต่ต้องไม่เป็นการใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันหรือเพื่อคุ้มครอง ผู้ประกอบการภายในประเทศ

หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ที่เป็นการอนุญาต ให้ผู้ประกอบการทุกรายที่สนใจสามารถเข้าร่วมแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างได้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ ทั้งนี้ ประเทศภาคีจะต้องแต่ละฝ่ายและหน่วยงานที่จัด ซื้อจะต้องปฏิบัติโดยไม่มีเงื่อนไข (Unconditionally) ต่อสินค้าและบริการ และ

ผู้ประกอบการหรือผู้จัดหา โดยปฏิบัติไม่น้อยไปกว่าสินค้า บริการ และผู้ประกอบการ การหรือผู้จัดหาภายในประเทศตน ในประเด็นกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ามาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ เพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างในการส่งเสริมการเข้าแข่งขันของผู้ประกอบการ ประเทศภาคี จะต้องไม่ใช้กฎแหล่งกำเนิดสินค้า สำหรับการนำเข้าจากประเทศภาคีอื่นให้ แตกต่างไปจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าตามแนวทางการค้าปกติ (Normal Course of Trade) ในการนำเข้าสินค้าอย่างเดียวกันจากประเทศภาคีอื่น และในเรื่องมาตรการสิทธิพิเศษ (Offset) เพื่อไม่ให้หน่วยงานที่จัดซื้อกำหนด แสวงหา หรือพิจารณาการใช้มาตรการสิทธิพิเศษในเรื่องคุณสมบัติและการคัดเลือก ผู้ประกอบการ สินค้า การบริการ หรือใช้ในเรื่องของการประเมินผลการประกวด ราคาและการเผยแพร่ผลคำตัดสินชี้ขาด อันมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อกีดกัน ผู้ประกอบการในการเข้าร่วมแข่งขัน

หน่วยงานที่จัดซื้อจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารการประกวดราคา แก่ผู้ประกอบการในการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างโดยทันที หากมีการร้องขอ ซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดข้อมูลที่เป็นในการที่จะให้ผู้ประกอบการ เตรียมการและยื่นแบบตอบรับการประกวดราคา เพื่อเป็นการรับรองหลักความ สามารถในการเข้าแข่งขัน

ในเรื่องของรายละเอียดเงื่อนไขทางเทคนิคที่กำหนดว่าจะต้อง ไม่จัดเตรียม ยอมรับ หรือใช้ ในเชิงที่สร้างภาระหรืออุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อ การค้าระหว่างประเทศ โดยจะต้องเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานมากกว่า การออกแบบหรือลักษณะของสินค้า และประเทศภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องรับรองว่า หน่วยงานที่จัดซื้อของประเทศตนจะไม่แสวงหา หรือยอมรับการกระทำอันมี ลักษณะเป็นปฏิบัติต่อการแข่งขัน ที่จะใช้ในการจัดหาหรือใช้ซึ่งรายละเอียดทาง เทคนิคใดๆ สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะกับบุคคลที่อาจมีส่วนได้เสียทาง การค้าในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

และเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการรับรองหลักความสามารถในการเข้า แข่งขัน ให้หน่วยงานที่จัดซื้อจะกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างของ ผู้ประกอบการเพียงที่จำเป็น (Limit any Conditions) เพื่อการรับรองว่าผู้ประกอบ

การนั้นมีความสามารถทางกฎหมาย ทางเทคนิค และทางการเงินในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และไม่กำหนดเงื่อนไขเพื่อที่ว่าจะให้ผู้ประกอบการเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งผู้ประกอบการนั้นได้รับการตัดสินใจที่ขาดมาแล้วหนึ่งครั้ง หรือเคยทำสัญญากับหน่วยงานที่จัดซื้อของประเทศภาคี หรือผู้ประกอบการนั้นมีประสบการณ์ทำงานมาก่อนในอาณาเขตของประเทศภาคีนั้น และต้องอิงตามเงื่อนไขการเข้าร่วมที่ได้ประกาศไว้ในประกาศการจัดซื้อจัดจ้างหรือเอกสารการประกวดราคาเท่านั้น และอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขในการเข้าร่วมให้เข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วย

3. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในเรื่องของขอบเขตและความครอบคลุม (Scope and Coverage) นั้น เป็นการกำหนดให้ความตกลงมีขอบเขตการบังคับใช้กับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้ครอบคลุมหน่วยงานทั้งในระดับรัฐบาลกลาง หน่วยงานในระดับรัฐบาลภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ในการกำหนดให้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความครอบคลุมในทุกหน่วยงานของรัฐสะดวกต่อการบริหารจัดการ และทำให้ผู้ประกอบการนั้นสามารถเข้าถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างง่ายขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีประสิทธิผลมากขึ้น

เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง ในเรื่องของการกำหนดระยะเวลา หน่วยงานที่จัดซื้อจะต้องกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศมีเวลาเตรียมตัว และยื่นข้อเสนอประกวดราคา ซึ่งระยะเวลาที่ถือว่าเพียงพอจะต้องพิจารณาจากลักษณะและความซับซ้อนของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งระยะเวลาในการรับข้อเสนอต้องกำหนดไม่น้อยกว่า 40 วัน นับตั้งแต่วันประกาศเชิญชวน แต่ระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจสามารถลดลงได้ตามเงื่อนไขที่ความตกลงกำหนด

เพื่อความมั่นใจในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยงานที่จัดซื้อทำการเก็บสถิติ บันทึกที่รายงานการจัดซื้อจัดจ้างและจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) แก่ประเทศภาคีสมาชิกอื่น ให้สอดคล้องกับหลักการในการรายงานผล (Reporting Requirements) ด้วย และเก็บรักษาข้อมูลด้านผลการ

ประกวดราคาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี นับแต่วันประกาศผลการประกวดราคา

และเพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความมีประสิทธิภาพ ให้นำหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างผู้ประกอบการออกจากการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างหากผู้ประกอบการนั้นเป็นบุคคลล้มละลาย แดงการณ้เท็จ มีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงในเงื่อนไขที่สำคัญ ถูกคำพิพากษาตัดสินถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรงหรือความผิดร้ายแรงในกรณีอื่นๆ หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี เพราะอาจมีผลกระทบทำให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างเกิดความเสียหาย และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานและการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

ในการตัดสินชี้ขาดเพื่อเลือกคู่สัญญา หน่วยงานที่จัดซื้อจะต้องกำหนดเงื่อนไขเพื่อที่จะพิจารณาตัดสินชี้ขาด โดยให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคาจัดเตรียมเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรตรงตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศไว้แล้วในเอกสารประกวดราคา และผู้ประกอบการต้องมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้แล้วในเอกสารการประกวดราคาหรือประกาศเชิญชวนแล้วเท่านั้น กล่าวคือ หน่วยงานที่จัดซื้อของประเทศภาคีต้องตัดสินชี้ขาดการประกวดราคาตามเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้แล้ว ในเอกสารการประกวดราคาเท่านั้น และหน่วยงานที่จัดซื้อจะต้องไม่ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างหรือระงับ หรือเปลี่ยนแปลงผลการตัดสินประกวดราคาในลักษณะที่เป็นการหลบเลี่ยงเงื่อนไขของความตกลง

4. แนวทางการจัดทำข้อบัพเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความโปร่งใส (Transparency)

กำหนดให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง (Publication of Procurement Information) ทั้งหมดและการเปลี่ยนแปลงใดๆ หรือการเพิ่มเติมของข้อมูลเหล่านี้ และการเผยแพร่ประกาศเชิญชวนจัดซื้อจัดจ้าง (Publication of Notice of Intended Procurement) และมีการประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้าง (Notice of Planned Procurement) อย่างกว้างขวางและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน

ของภาครัฐได้ และให้เผยแพร่ผลการตัดสินใจเพื่อเลือกคู่สัญญา (Publication of Award Information) และเก็บรักษาข้อมูลและรายงานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและผลการประกวดราคาไว้ด้วย

5. แนวทางการจัดทำข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความรับผิดชอบ (Accountability) มีบทบัญญัติเรื่องการพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ประกอบการ (Domestic Review of Supplier Challenges) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างตามความตกลง ควรที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอปรึกษาหารือ (Consultation) ต่อหน่วยงานที่จัดซื้อ เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาจากการละเมิดบทบัญญัติ และกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความสูญเสียหรือเสียหายด้วย

6. แนวทางการจัดทำข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักการปฏิบัติที่เป็นธรรม (Fairness) และเท่าเทียมกัน (Equitability) ในการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานที่จัดซื้อนั้นจะต้องรักษาข้อมูลที่เป็นความลับของผู้ยื่นข้อเสนอราคาทุกราย โดยกำหนดให้ประเทศภาคี รวมถึงหน่วยงานที่จัดซื้อและผู้มีอำนาจจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นความลับของผู้เข้าประกวดราคา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลได้ หากการเปิดเผยนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือมีผลกระทบต่อการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ หรือมีผลต่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบการเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคล ซึ่งรวมถึงเป็นการคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญา หรือการขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะด้วย

ในกระบวนการรับข้อเสนอและการเปิดซองประกวดราคา กำหนดให้ว่าหน่วยงานที่จัดซื้อจะรับข้อเสนอราคา และการเปิดซองประมูลภายใต้กระบวนการที่รับประกันความยุติธรรม (Fairness) และการไม่ลำเอียงอคติเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Impartiality) ต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และจะต้องทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะไม่ให้ข้อมูลใดๆ แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่งโดยเฉพาะ อันจะเป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ และหากหน่วยงานที่จัดซื้อให้ออกาสผู้ยื่นข้อเสนอแก้ไขข้อผิดพลาดที่ไม่ได้ตั้งใจในระหว่างการเปิดซอง

ประมูลและการตัดสินใจคัดเลือกคู่สัญญา หน่วยงานที่จัดซื้อจะต้องให้โอกาส เช่นเดียวกันนี้แก่ผู้ยื่นเสนอราคารายอื่น ๆ ด้วยโดยเท่าเทียมกัน

7. แนวทางการจัดทำข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลัก ความซื่อตรง (Integrity) กำหนดให้ประเทศภาคีจำเป็นต้องมีมาตรการลงโทษทาง อาญาและการปกครอง ในการป้องกันการคอร์รัปชัน ซึ่งประเทศภาคีแต่ละฝ่าย จะนำมาใช้หรือป้องกันความไม่เหมาะสมในการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณี ของการให้สินบนหรือการสมยอมราคากันในระหว่างเจ้าหน้าที่พัสดุและผู้เข้าร่วม ประกวดราคาหรือเสนอราคา

วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการจัดทำข้อบทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

ในความสอดคล้องและความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง กับหลักกฎหมายทั้งกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ ข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศ สหรัฐอเมริกาที่ทำกับประเทศที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

1) แนวทางการจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม หลักการทางเศรษฐกิจตามหลักความคุ้มค่า (Value for Money) นั้น ระเบียบย ลำนำนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีความสอดคล้องในประเด็น เรื่องการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก พิจารณาข้อเสนอราคาต่ำสุดและยังต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำสิ่งนั้นมาใช้ประโยชน์เพื่อให้คุ้มค่าต่อเงินงบประมาณ ของหน่วยงานภาครัฐ แต่ยังไม่มียกข้อยกเว้นในการพิจารณาข้อเสนอราคาต่ำ ผิดปกติ (Abnormal Price Tender) โดยปฏิเสธข้อเสนออื่นเพื่อป้องกันปัญหา การละทิ้งงานหรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามสัญญาได้ และทั้งนี้กฎระเบียบของ ประเทศไทยมีการกำหนดเรื่องการขึ้นบัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นสำหรับการ ซื้อหรือการจ้างไว้เป็นประจำ ทำให้หน่วยงานที่จัดซื้อนั้นประหยัดเวลาและ ค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการใหม่ และ

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยยังมีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อความรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว

2. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ยังไม่สอดคล้องเพียงพอกับหลักความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ ในเรื่องของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหรือตรวจสอบการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมไม่เอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากกฎระเบียบของประเทศไทยกำหนดให้ส่งเสริมการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศหรือช่วยเหลือกิจการที่เป็นของคนไทย หรือการให้สิทธิพิเศษแก่องค์การมาตุภูมิและโรงงานมาตุภูมิในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ หรือการกำหนดให้จ้างที่ปรึกษาไทยเป็นที่ปรึกษาหลัก ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตหรือกิจการของคนไทย และไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดรายละเอียดทางเทคนิคเพื่อป้องกันปัญหาการล็อกสเปกสินค้าแก่ผู้ประกอบการเฉพาะราย หรือปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในราคาที่สูงกว่าปกติในการกำหนดคุณลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ และเรื่องการกำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในเอกสารประกวดราคาที่ยังไม่เพียงพอแก่ผู้ประกอบการในการเตรียมการและยื่นข้อเสนอราคา ทั้งนี้ มีเพียงเฉพาะในเรื่องเงื่อนไขในการเข้าร่วมที่สอดคล้องโดยกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นในการส่งเสริมการเข้าแข่งขันของผู้ประกอบการเท่านั้น

3. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) จากการศึกษาพบว่ากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในเรื่องของขอบเขตและความครอบคลุม เพราะยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน

ของภาครัฐ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดขอบเขตและความครอบคลุมที่ยังไม่รวมไปถึงหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ที่จะทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเกิดความมีประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและสะดวกแก่การบริหารจัดการ **อีกทั้งในเรื่องของกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอในการให้ผู้ประกอบการเตรียมการและยื่นข้อเสนอราคา และการตัดสินใจของผู้ประกอบการที่มีลักษณะต้องห้าม** ที่ยังกำหนดเงื่อนไขที่น้อยกว่ากฎหมายแม่แบบและความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น ห้ามผู้ประกอบการเป็นบุคคลล้มละลาย มีความผิดร้ายแรง หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี เป็นต้น ส่วนเรื่องการทำงานที่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประกอบการตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคานั้นมีความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพแล้ว

4. แนวทางการจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความโปร่งใส (Transparency) ที่มีหลักการสำคัญว่า ข้อมูลข่าวสารต่างๆ จะต้องสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ ซึ่งการศึกษาพบว่ากฎระเบียบของประเทศไทยที่สอดคล้องในเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบ แนวทางปฏิบัติ ประกาศ ข่าวสารจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ในทางปฏิบัติของประเทศไทยมีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวเหล่านี้ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง (www.gprocurement.go.th) ซึ่งการเผยแพร่ในลักษณะนี้ ผู้ประกอบการไม่ว่าทั้งภายในประเทศหรือผู้ประกอบการต่างประเทศนั้นสามารถเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลได้อย่างทั่วถึงและกว้างขวาง **อีกทั้งในประเด็นของการเผยแพร่เอกสารเชิญชวนและประกาศผลการตัดสินใจ ยังมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่กำหนดให้ประกาศประกวดราคา ประกาศสอบราคา และประกาศผลการพิจารณาคัดเลือกจัดซื้อจัดจ้างต้องกำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าถึงและตรวจสอบได้**

5. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งกฎระเบียบของประเทศไทยมีความสอดคล้องในประเด็นเรื่องการกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหรือหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หากเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานนั้นจะต้องรับผิดชอบและถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด และยังมีพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีบทบัญญัติรับรองให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องเรียนหรือฟ้องร้องกับหน่วยงานของภาครัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยกำหนดให้มีการเยียวยาถึงความเสียหายนั้นด้วย

6. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักการปฏิบัติที่เป็นธรรม (Fairness) และเท่าเทียมกัน (Equitability) จากการศึกษาพบว่า ไม่สอดคล้องเพราะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายหรือกฎระเบียบใดของประเทศไทยที่บัญญัติให้มีการรักษาข้อมูลที่เป็นความลับของผู้ยื่นข้อเสนอราคา ที่อาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการ โดยต้องไม่เปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง เว้นแต่ในเรื่องการรับข้อเสนอราคาและการเปิดซองประกวดราคาที่มีความสอดคล้อง เนื่องจากว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เพื่อให้กระบวนการรับและเปิดซองประกวดราคานั้นกระทำการโดยบุคคลผู้มีความเป็นกลาง ดำเนินการด้วยความยุติธรรม และปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

7. แนวทางการจัดทำข้อบ่งชี้ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามหลักความซื่อตรง (Integrity) กฎระเบียบของประเทศไทยมีความสอดคล้องแล้ว ซึ่งมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่รองรับการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ลงโทษบุคคลที่กระทำอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมรวมถึงการเสนองานต่อส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยสมยอมกันหรือโดยการให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน หรือทรัพย์สิน

หรือประโยชน์อื่นใด โดยการตัดรายชื่อออกจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 สำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการจัดทำข้อบัพทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ทราบว่าในการเจรจาจัดทำข้อบัพทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นมีแนวทางพื้นฐานสำคัญในการจัดทำข้อบัพทเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 7 หลักประการสำคัญ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยว่ามีความสอดคล้องเพียงใด ทั้งนี้ ประเทศไทยสามารถนำรูปแบบการเจรจามาเป็นแนวทางเพื่อศึกษา ทบทวน และเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเจรจาจัดทำข้อบัพทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีที่ประเทศไทยจะทำกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ซึ่งจากผลการศึกษานั้นพบว่า กฎระเบียบของประเทศไทยยังไม่มี ความสอดคล้องในบางประเด็น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาปฏิเสธข้อเสนอราคาที่ต่ำผิดปกติ เพื่อป้องกันปัญหาการทิ้งงานหรือไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้
2. แก้ไขบทบัญญัติในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 สำหรับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงและมีวงเงินเกินสองล้านบาท โดยจะต้องกำหนดให้ใช้วิธีการประกวดราคาเป็นวิธีแรก

เพื่อความเหมาะสมและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าร่วมการแข่งขันกันได้มากที่สุด และจะทำให้เอื้อประโยชน์ในการเข้าแข่งขันทั้งผู้ประกอบการและควรกำหนดเพิ่มเติมในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ให้ผู้ดำเนินการจัดหาและเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องซื้อ รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องซื้อโดยวิธีพิเศษเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้ความเห็นชอบให้จัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ให้มีความชัดเจนและจะต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเหมาะสมกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง อีกทั้งต้องชี้แจงเหตุผลในการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วย และการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษนั้นจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจำกัดการแข่งขันของผู้ประกอบการ

3. ให้แก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ข้อ 61 และข้อ 71 ให้สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นต้องดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

4. เพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในเรื่องของรายละเอียดเงื่อนไขทางเทคนิค โดยความว่า “ในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างให้ส่วนราชการคำนึงถึงคุณภาพเทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าร่วมการแข่งขันให้ได้มากที่สุด”

5. เพิ่มเติมในเรื่องของรายละเอียดข้อมูลของเอกสารประกวดราคา ที่จำเป็นสำหรับการเตรียมการและยื่นแบบตอบรับการเข้าร่วม ได้แก่ ประเด็นของเงื่อนไขทางเทคนิคของรายละเอียดที่จะจัดซื้อ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่จะใช้ภาษาและสกุลเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ หลักประกันทางการเงิน เกณฑ์ต่างๆ ที่จะใช้พิจารณาตัดสินชี้ขาดเพื่อเลือกคู่สัญญา และข้อมูลเอกสารอื่นๆ ที่ต้องยื่นให้หน่วยงานที่จัดซื้อ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการดำเนินการถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง

6. เพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น เพื่อความเป็นมาตรฐานเดียวกันและสะดวกต่อการบริหารจัดการ

7. แก้ไขในเรื่องของกำหนดระยะเวลา ให้ระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการเตรียมการและยื่นเอกสาร โดยผู้เขียนเห็นควรนำแนวทางในการจัดทำข้อบทว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามาพิจารณา โดยกำหนดกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการรับข้อเสนอต้องไม่น้อยกว่า 40 วัน นับจากวันประกาศเชิญชวนจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้เงื่อนไขทางด้านเวลาดังกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นๆ

8. ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติคุณลักษณะต้องห้ามเข้าประกวดราคาของผู้ประกอบการ โดยกำหนดให้ตัดรายชื่อผู้ประกอบการที่มีลักษณะเป็นบุคคลล้มละลาย การแถลงข้อมูลหรือเอกสารเท็จ ไม่มีคุณสมบัติในเงื่อนไขในข้อสำคัญ หรือมีการหลบเลี่ยงการเสียภาษี หรือกระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง หรือมีรายชื่อเป็นผู้ทำงานของหน่วยงานราชการ ออกจากการเข้าร่วมจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างนั้นเกิดความมีประสิทธิภาพมากขึ้น

9. ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการเก็บรักษาข้อมูลที่เป็นความลับ โดยกำหนดมีความว่า "ส่วนราชการต้องเก็บข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย เป็นความลับ ห้ามมิให้เปิดเผยข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอต่อผู้ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นหรือต่อผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น"

รายการอ้างอิง

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. *ความตกลงภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค)*. เว็บ. http://www.dtn.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=7623:apec&catid=299:government-procurement. 25 มกราคม 2556.
- ณิศภาพวรรณ คูิเศษแสง. *จริยธรรมในการบริหารงานพัสดุ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเมืองไทย, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- โศคิน พลกุล. *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 2. หลักสูตรินิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ภาคการศึกษาที่ 1/44*.
- Alan, H. and David, L. *Trade Law Implications of Procurement Practices in Sustainable Energy Goods and Services*. ICTSD Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. 2012.
- Sue, A. *Public Procurement Regulation: An Introduction in Chapter 1*. Web. <http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf>. September 8, 2012.
- United Nations General Assembly. *Revised Guide to Enactment to accompany the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. United Nations Commission on International Trade Law Working Group I (Procurement) Twenty-first session. New York . April 16-20, 2012 .
- World Bank. *Government Procurement Agreement*. Web. <http://econ.worldbank.org>. August 16, 2012.

หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสม ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน*

The Principles and Appropriate Modality for Public Consultation Process

สุพร บัวทอง**

บทคัดย่อ

การศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ระเบียบ กฎหมาย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา โดยการนำเอาข้อดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศเข้ามาช่วยในการศึกษา เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับประเทศไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

** นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยบูรพา

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะให้มีการออกกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่ชัดเจน บัญญัติถึงหลักการแนวทางที่เหมาะสม โดยนำหลักการปกครอง คือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) มาเป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการ ขั้นตอนที่ชัดเจน และเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพ ทำให้มีมาตรการบังคับใช้ทุกฝ่าย ตลอดจนทำให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลบังคับ (Self-Executing) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ : กระบวนการรับฟังความคิดเห็น, ประชาชน

Abstract

This research work is to analyze the principles and procedure for the public consultation appropriate by way study of the previous regulations, law, draft Bills relating to public consultation and the prevailing Rule of the Office of the Prime Minister on the hearing public opinion on public hearing B.E. 2539 (1996) and Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation, B.E. 2548 (2005), as well as a study of the problems and impediments in the public consultations in the past experience. The precedents and positive repercussions of the public consultation in foreign countries are cited in support of the critical analysis of the author with a view to The principles and Appropriate Modality for Public Consultation Process in Thailand.

So study to be aimed to have issuing law in level of have law in level of “act provided by Parliament and signed by the King” to have clearly central law which enacts an appropriate principle, Way by bringing the administrative principle namely “Principle of Proportionality” as a way of enactment of clearly and appropriate rule, procedure, step for using

the administrative power according to an opinion listening procedure of people to have efficiency and it makes to have a measure to be enforced to very sectors included it makes the right in expression one's opinion of people in accordance with provisions of law of Constitution to have self-executing as intention of Constitution.

Keywords : Consultation Process, Public

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) หลักการที่สำคัญคือ อำนาจอสูงสูสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน หรือเรียกว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นั้นด้วยตนเอง เรียกว่า ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

แนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ได้เข้ามามีบทบาทต่อการปกครองประเทศ ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ถือว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ตลอดจนช่วยให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบ สอดรับกับปัญหา และความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น¹

ประเทศไทยได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น กรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับประชาชน โดยในครั้งแรก รัฐได้เลือกใช้แนวทาง “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing)² ซึ่งแนวทางดังกล่าว

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). 2548. หน้า 27.

² โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. 2540.

รัฐมองว่าน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม ในการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชน

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เจตนารมณ์ก็เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ประกอบกับการเลือกใช้แนวทางดังกล่าว ก็เพื่อจะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐ หรือใช้อำนาจทางปกครอง (Administration)³ เข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชน ในการให้ความเห็นชอบต่อโครงการ กิจกรรมต่างๆ ของรัฐ โดยอ้างว่าเพื่อการพัฒนาประเทศ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถือว่าเป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญของประชาชน ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 แต่ปรากฏว่ายังมีได้มีการตราพระราชบัญญัติออกมารับรองสิทธิดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีแต่กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเท่านั้น คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ออกเป็นแนวทางให้ฝ่ายบริหารได้นำมาถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ จนกระทั่งทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นและเจตนารมณ์ ตามที่รัฐนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

³ ณัชชา คุณาทัณฑ์, เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายปกครอง, 2554, หน้า 18-19.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่รัฐนำมาเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในขณะนั้น จะเห็นได้ว่ามิได้ทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นลดลง แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาสะสมมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ดังเช่น กรณีเมื่อรัฐมีความเห็นว่าควรมีการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการลงทุน หรือโครงการอุตสาหกรรมของประเทศ แต่ประชาชนส่วนหนึ่งกลับมองว่า โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนและสร้างผลกระทบต่อประชาชน จึงออกมาต่อต้าน คัดค้าน หากคัดค้านไม่สำเร็จเนื่องจากการตัดสินใจของรัฐที่อ้างว่าเพื่อการพัฒนาประเทศและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนก็ออกมาเรียกร้องเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบ หากโครงการดังกล่าวเกิดผลกระทบต่อประชาชนในภายหลัง

เมื่อผู้เขียน พิจารณาทบทวนบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 และ ฉบับปัจจุบัน ปี 2550 จะเห็นได้ว่า มีการขยายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไว้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตามมาตรา 67 บัญญัติห้ามมิให้รัฐเข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสุขภาพอนามัย ชีวิตความเป็นอยู่ สิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การระบอบชาติ และการปกป้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น ก่อนที่รัฐจะใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตโครงการหรือกิจกรรม ที่มีผลกระทบต่อประชาชน โครงการดังกล่าวต้องดำเนินการตาม มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ

1. ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน
2. ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ

ผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และ

3. หากไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดดังกล่าว ประชาชนสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที ทั้งนี้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 67 บัญญัติไว้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 67 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนออกมาเพื่อบังคับใช้แต่ประการใด คงมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีปรึกษาหารือ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งปัจจุบันระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2539 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อบกพร่องหลายประการและก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก เมื่อรัฐนำแนวทางตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ คือ ความไม่ชัดเจนในเนื้อหาส่งผลต่อการตีความ มีลักษณะที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจ โดยมีได้มีหลักเกณฑ์ที่แสดงออกถึงหลักการปกครองที่เหมาะสม จากการที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชนในการออกคำสั่งทางปกครอง และประการสำคัญจะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับ

ปัญหาจากการดำเนินงานตามกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ พบว่าโครงการต่างๆ ของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม โครงการก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ เช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติ คือ อุทกภัย ภัยแล้ง ซึ่งปัจจุบัน

เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไข รวมทั้งโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเห็นได้ว่ามีประชาชนส่วนหนึ่งออกมาคัดค้าน ต่อต้าน บางโครงการถึงขั้นมีการทำร้ายกันอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งมองว่า โครงการต่างๆ ดังกล่าว เข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม มลภาวะ ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังกรณีหลายกรณีที่ผ่านมา อาทิ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก โรงไฟฟ้าถ่านหินกรูด และอีกหลายๆ โครงการที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน คือ การขนส่งสารเคมีที่จะนำไปกำจัดจากจังหวัดหนึ่งไปจังหวัดหนึ่ง โรงงานบรรจุก๊าซตาม พ.ร.บ. อุตสาหกรรม 2535 ที่ประชาชนออกมาคัดค้าน เนื่องจากกลัวปัญหาเรื่องมลภาวะ การเจ็บป่วย หวาดกลัว หากเกิดเหตุภัยอันตราย เช่น การระเบิดไฟไหม้ และอื่นๆ เป็นต้น

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยังถูกมองว่าเป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีแนวทางปฏิบัติและมีทางออกเพื่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามกรอบแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น และสุดท้ายผลเสียอีกประการหนึ่งที่กระทบต่อรัฐคือ หากรัฐใช้อำนาจหรือดุลพินิจตัดสินใจอนุมัติ หรือเห็นชอบตามโครงการนั้น รัฐจะถูกมองว่า มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ฟังเสียงคัดค้านจากประชาชน และถูกมองว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จนที่สุดมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บทความนี้ จึงมีมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมตามกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทั้ง 2 ฉบับ รวมทั้งเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อหาจุดพอเหมาะพอดี ในอันที่จะนำมาบัญญัติให้เป็นกฎหมายที่ผลบังคับใช้ทั่วไปทุกฝ่าย ตลอดจนมุ่งวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมดังกล่าว ก็เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด ในการที่ประเทศไทยจะบัญญัติให้มีกฎหมาย

ในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อส่งผลให้รัฐได้มีหลักเกณฑ์และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไป

ปัญหาจากกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวถึง ปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่อการนำแนวทางตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนขอเสนอสาเหตุของการเกิดปัญหาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ที่มีจุดบกพร่องขาดความชัดเจน และให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารโดยมิได้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ดังนี้

1) ปัญหาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการการใช้ระเบียบก็ยังมิได้ รับการแก้ไขแต่อย่างใด และปัญหาหลายปัญหายังคงส่งผลกระทบต่อประชาชนจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จาก นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ที่เป็นปัญหาระดับชาติโดยเฉพาะปัญหาด้านมลภาวะในระดับที่รุนแรง ดังนั้น ข้อบกพร่องที่ผู้เขียนพบจากระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2539 มีดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาจากการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง คือ ให้ดำเนินโครงการ "ก่อน" ทำประชาพิจารณ์

(2) หน่วยงานของรัฐ ไม่ให้ความสำคัญ ไม่จริงจัง ไม่ทำความเข้าใจ

(3) เนื้อหาของระเบียบให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่รัฐ ในการพิจารณาว่าโครงการใดที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

(4) ความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจฝ่ายรัฐ

(5) มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วม

ประชาพิจารณ์ไว้ ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้เข้ามาร่วมประชาพิจารณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ เป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือไม่ และบุคคลที่มีชื่อร่วมประชาพิจารณ์นั้นเป็นบุคคลที่มีตัวตนหรือไม่ และอื่นๆ อีกหลายประการ

(6) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจ ว่าเพราะเหตุใดจึงเลือกแนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าว

(7) ปัญหาความไม่มีสถานะทางกฎหมายหากวิเคราะห์ถึงลำดับศักดิ์และบ่อเกิดของกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหารโดยที่ฝ่ายบริหารได้มีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้ทราบและถือปฏิบัติ หากพิจารณาจากระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไม่มีคำบังคับหรือบทกำหนดโทษเหมือนพระราชบัญญัติ จึงทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในขณะนั้นเกิดปัญหา ไม่มีแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เกิดปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนตลอดเวลา

2) ปัญหาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าว ถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนพบว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ หากเปรียบเทียบกับระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2539 เนื่องจากได้มีการกำหนดระเบียบที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มีการกำหนดช่วงเวลาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ และมีการกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลก่อน

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาอย่างถ่องแท้แล้ว พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2548 ก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองเป็นอย่างยิ่ง จะเห็นได้จาก มีการต่อต้านคัดค้านจากประชาชน มีการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ แสดงความเห็นประกอบการตัดสินใจในการใช้อำนาจรัฐยังมีมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประชาชนมองว่าโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชน และรัฐไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติใน

มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โครงการหลายๆ โครงการก็ต้องหยุดชะงัก เนื่องจากมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน ซึ่งหากรัฐดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป รัฐก็อาจถูกฟ้องจากประชาชน ดังเช่น โครงการในนิคมมาบตาพุด จังหวัดระยอง จำนวน 76 โครงการ⁴ ที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งทางออกของรัฐ ก็คือ กระทรวงอุตสาหกรรม ประกาศรายชื่อลักษณะโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ที่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 67 วรรคสอง เพียง 11 โครงการเท่านั้น

ดังนั้น หากรัฐยังคงใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของรัฐหรืออำนาจทางปกครองหลายประการด้วยกัน รวมทั้งทำให้รัฐและนักลงทุนไม่มีทางออกที่จะดำเนินโครงการต่อไปได้ ดังนั้น ผู้เขียนขอสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าวได้ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) **ปัญหารูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปี 2540**
ซึ่งขณะนั้น มาตรา 59 ได้บัญญัติให้สิทธิจำนวนหนึ่งแก่ประชาชนโดยกำหนดไว้ในตอนท้ายของมาตราดังกล่าวว่า ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ แต่กลับปรากฏว่า รัฐก็ยังมีได้ตรากฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” ออกมาบังคับใช้ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยังมีได้มีการตรากฎหมายดังกล่าว

(2) **ปัญหาในเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พบว่า มีปัญหาหลายประการ** เช่น ในข้อ 5 กำหนดถึง “ลักษณะบังคับ” คือ “บังคับเฉพาะโครงการของรัฐ” เท่านั้น และคำว่า “มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” เนื่องจากเป็นคำที่กว้างและไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้เป็นแนวทางการลักษณะที่เป็นเพียงข้อความที่ให้ “ดุลพินิจ” แก่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่าโครงการใดมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม

⁴ ศักดิ์ณรงค์ มงคล. “ผลสะท้อนจากคำพิพากษาคดีมาบตาพุด” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจาก www.pub-law.net* เล่มที่ 10. 2553.

อีกทั้ง เนื้อหาของระเบียบฯ ดังกล่าว ก็ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย สำหรับข้อ 9 ได้กำหนดรูปแบบไว้หลากหลาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐได้มีโอกาสเลือกใช้ แต่กรณีดังกล่าวจะเห็นว่าการก่อให้เกิดปัญหาจากการให้อำนาจรัฐใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเลือกใช้ โดยกำหนดไว้ 2 กรณีหลัก คือ

1. การสำรวจความคิดเห็น ได้แก่ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางอื่นๆ เช่น ไปรษณีย์ เป็นต้น
2. การประชุมปรึกษาหารือ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ฯลฯ

จากรูปแบบที่หลากหลาย จะเห็นได้ว่าใน (3) ของระเบียบฯ ข้อ 9 “ให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี” ที่จะกำหนดวิธีการอื่นๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย รวมไปถึงระเบียบฯ ข้อ 10 ยัง “ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ” กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ

ถึงแม้ว่าระเบียบฯ จะกำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้หลายรูปแบบ แต่ก็มิได้กำหนดถึง “หลักเกณฑ์” ที่ใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาเมื่อหน่วยงานของรัฐ “เลือก” รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะการให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป จนอาจส่งผลให้เกิดการ “ไม่ยอมรับ” และปฏิบัติตาม

ข้อ 9 (2) (ก) ได้กำหนดให้ “การประชาพิจารณ์” เป็นรูปแบบหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในระเบียบฯ ดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดถึง “กระบวนการ” ในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้

ข้อ 11 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

ข้อ 14 กำหนดให้ “ไม่ใช้บังคับ” แก่โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งโครงการของรัฐที่ “เริ่ม” ดำเนินการไปแล้ว ก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ กรณีดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวยังมีได้มีเนื้อหาที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อเป็นทางออกในการบริหารให้แก่ฝ่ายบริหาร

(3) ปัญหาขัดต่อกฎหมายกลาง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว ไม่มีการกำหนดแนวทาง วิธีการ ขั้นตอน ในการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่ง ให้กับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย เนื่องจาก ระเบียบฯ ดังกล่าว เป็นกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อสอบถามความเห็นของประชาชนในการดำเนินการของรัฐ ไม่อาจกำหนดเป็นขั้นตอนการใช้อำนาจ ให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย

หากพิจารณาถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้หรือมีแต่หลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะดังกล่าว มีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการฯ ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมาย เฉพาะฉบับนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บังคับแก่กรณี⁵

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชน โดยมีได้มีกฎหมาย

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. 2554. หน้า 6.

เฉพาะให้อำนาจหรือกำหนดขั้นตอนวิธีการไว้ ซึ่งในข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่า รัฐมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เท่านั้น ที่นำมาเป็นแนวทางเพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนและนำผลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจในการใช้อำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดหรือข้อบัญญัติของระเบียบฉบับใดที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจหรือกำหนดขั้นตอนวิธีการดังกล่าวไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจทางปกครองที่ขัดต่อ “กฎหมายกลาง” คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปเพื่อความยุติธรรมตามหลักนิติรัฐ โดยที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์โดยชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

(4) **ปัญหาสถานะของกฎหมาย** ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าว ก็ยังคงเป็นเพียงกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งไม่อาจให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้เท่ากับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การใช้สิทธิในแสดงความคิดเห็นของประชาชนจึงยังไม่อาจเป็นไปได้สมดังเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการใช้อำนาจรัฐเป็นอย่างมาก ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนที่กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่ารัฐจะหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับนักลงทุนและผู้ประกอบการรายอื่น ที่ประสบปัญหาข้อจำกัด ตามมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ด้วยการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลักษณะโครงการที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อเป็นการช่วยเหลือเยียวยานักลงทุนในห้วงเวลาที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และเป็นทางออกให้กับนักลงทุนกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติให้ต้องดำเนินการดังกล่าวต่อไปก็ตาม

แต่หากพิจารณาการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในทรรศนะผู้เขียนมองว่าเป็นการแก้ไขที่ไม่มีแนวทางและบรรทัดฐานที่เหมาะสม ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สามารถตอบประชาชนได้ เป็นการใช้อำนาจที่รัฐมีเหนือประชาชนในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้นจึงนำมาซึ่งความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนว่ารัฐใช้แนวทางใดในการพิจารณาโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จนกระทั่งทำให้โครงการดังกล่าวดำเนินการต่อไปได้

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการรัฐนั้น ควรออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อบัญญัติถึงแนวทาง กระบวนการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยหาดุลยภาพระหว่างความจำเป็นกับความสมประโยชน์ของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) กับประโยชน์ของชุมชน (Community Interest) เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางมีมาตรการบังคับใช้ทุกฝ่าย ตลอดจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และครรลองของแนวทางประชาธิปไตยภายใต้ระบบนิติรัฐ ดังนั้น เพื่อให้ได้หลักเกณฑ์แนวทางที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม ในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐตามบทบัญญัติ มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้เขียนขอเสนอแนวทางตามหลักกฎหมายสากลและหลักกฎหมายไทย ดังต่อไปนี้

แนวทางที่เหมาะสมตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่างประเทศ

หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่างประเทศนั้น ผู้เขียนขอเสนอประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่มีกฎหมายให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินโครงการต่างๆ คือ

1) **ประเทศสหรัฐอเมริกา** กฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น

ไว้ในกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ ได้แก่⁶ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APS 1964 (Administrative Procedure Act 1946) และกฎหมายเฉพาะ (Specific Statutes) หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองครักษ์ตราขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐแต่กำหนดแนวทางไว้กว้างๆ และกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหากกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ NEPA

2) **ประเทศอังกฤษ** มีการตรากฎหมายการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไว้ในกฎหมายกลาง โดยมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ 4 รูปแบบ คือ รูปแบบการปรึกษาหารือ (Public Consultation) รูปแบบการประชุมพิจารณา (Public Hearing) รูปแบบคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Tribunal of Inquiry) และรูปแบบกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณี (Private Bill) แต่ละรูปแบบนั้นเป็นการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองอนุญาต อนุมัติโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน การออกกฎข้อบังคับ การไต่สวนข้อเท็จจริง การพิจารณาคดีในศาล

3) **ประเทศเยอรมัน** ประชาพิจารณ์เป็นสิทธิตามกฎหมาย หมายถึงกระบวนการพิจารณาวางแผน (Planfeststellungsverfahren) ที่มีลักษณะพิเศษ อันเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันต่อความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงการอันใดอันหนึ่ง ตามที่มีการเสนอแผนงานต่อเจ้าหน้าที่พิจารณาแผน (Die Planfeststellungsbehoerde) โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการ

⁶ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา". *วารสารกฎหมายปกครอง*. 21.3(2548).

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*. 2537.

ที่นำมาใช้แทนการอนุญาต การอนุมัติโดยทั่วไป⁸ ดังนั้น กระบวนการทำประชาพิจารณ์ในประเทศเยอรมัน จะเป็นการทำเฉพาะคำสั่งทางปกครองตามโครงการของรัฐเท่านั้น จะไม่รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองต่างๆ เหมือนเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

4) **ประเทศแคนาดา**⁹ การทำประชาพิจารณ์มีการกำหนดไว้ในกฎหมายประชาพิจารณ์ ทั้งในกฎหมายหลัก (The Federal Inquiries Act , 1970 R.S.C) และในกฎหมายระดับจังหวัด (The Provincial Inquires Act) ของแต่ละจังหวัด หรืออาจเรียกได้ว่า ประเทศแคนาดา มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเฉพาะในการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ มีบัญญัติไว้ในกฎหมายส่วนกลางของประเทศ และกฎหมายในระดับเฉพาะ

หลักเกณฑ์การปกครองที่เหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การตรากฎหมาย “พระราชบัญญัติกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” เป็นกฎหมายกลางเพื่อเป็นมาตรการบังคับใช้ทั่วไปเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนมีความเห็นต่อไปอีกว่า ในด้านของเนื้อหาและรูปแบบวิธีดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควรนำหลักเกณฑ์การปกครอง คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) มาเป็นแนวทางในการพิจารณาตาม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” ซึ่งประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้¹⁰

1) **หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense)** ซึ่งเป็นหลักที่มุ่งพิจารณา “ภาวะสมดุล”

⁸ Ferdinand O. Kopp, “Das Planfeststellungsverfahren”. *Verwaltungsver Fahrensge-setz*. 6.2 (1996): p. 1435.

⁹ ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณ์ในประเทศแคนาดา เสนอโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2545.

¹⁰ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางปกครอง. 2553.

ระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับ ทั้งนี้ เพื่อหาจุดที่พอเหมาะพอดีของดุลยภาพระหว่างความจำเป็นกับความสมประโยชน์ โดยหลักการดังกล่าวนี้ จึงห้ามไม่ให้รัฐใช้อำนาจทางปกครองที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อออกคำสั่งอนุมัติโครงการนั้นๆ แล้ว จะเกิดประโยชน์แก่สังคมและชุมชน น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่ประชาชน

2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นลักษณะ คำสั่งที่รัฐมีความจำเป็นต้องเลือกที่จะกระทำ คือ หากมีความจำเป็นต้องดำเนิน โครงการของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนปกป้องความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ โดยพิจารณาเลือกใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ก่อให้เกิดผล รวมทั้งเมื่อดำเนินการไปแล้ว จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

3) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักการ ใช้อำนาจที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่ง ที่สามารถ ดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายให้อำนาจกำหนดไว้เท่านั้น หากคำสั่งใดไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็ย่อมเป็น คำสั่งที่ไม่เหมาะสม

บทสรุป

หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นสำหรับประเทศไทย คือ การบัญญัติให้มีกฎหมายรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในระดับ “พระราชบัญญัติ” เช่นเดียวกับประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ เหล่านี้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรูปแบบของกฎหมายกลางและกฎหมาย เฉพาะอย่างชัดเจน ประกอบกับในด้านของเนื้อหาและรูปแบบวิธีดำเนินการ ที่เหมาะสม สำหรับกฎหมายดังกล่าว คือ การนำหลักเกณฑ์การปกครอง คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ตาม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” หากรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามหลักการ

ดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนที่ชัดเจน โดยมีความเหมาะสมตามความจำเป็นและสมเหตุสมผลแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจต่อการกระทำการของรัฐหรือฝ่ายปกครอง จนกลายเป็นความขัดแย้ง ต่อต้าน เคลือบแคลงสงสัย ไม่เชื่อมั่นต่อรัฐ และลดปัญหาการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในการเข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชน **รวมทั้งหาก** พิจารณาในด้านการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ถือว่า ถ้าเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายกลางแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมให้รัฐได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ ดังกล่าว

รายการอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.
- ณัชชา คุณาทัณฑ์. *เอกสารประกอบการสอนกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ต้นบุญ, 2544.
- ตุลารักษ์ อาจสมบุญ. *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาพิจารณ์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.
- ถวิล บุรีกุล และคณะ. *แนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ปัญหาอุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์. *ประชาพิจารณ์ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายอังกฤษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ". *วารสารกฎหมาย*. 19.1(2540).
- . "ข้อเสนอสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย", ใน *รวม บทความ* จาก www.pub-law.net เล่มที่ 3. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2546.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

- ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดย
ประชาพิจารณ์ใน ประเทศแคนาดา. กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการ
กฤษฎีกา, 2545.
- _____. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2537.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางปกครอง. ประกอบการศึกษา
วิชาหลักกฎหมายมหาชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
บูรพา, 2553.
- โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ, 2540.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย. "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมาย
สหรัฐอเมริกา". *วารสารกฎหมายปกครอง*. 21.3(2548).
- ศักดิ์ณรงค์ มงคล. "ผลสะท้อนจากคำพิพากษาคดีมาตาพุด" ใน *รวมบทความ
กฎหมายมหาชนจาก www.pub-law.net เล่มที่ 10*. นันทวัฒน์ บรมานันท์
(บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย,
2553.
- สมเกียรติ ชัยวีรสกุล. ปัญหาทางปกครองของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า
ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. สารนิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- Ferdinand O. K. "Das Planfeststellungsverfahren". *Verwaltungsver
ahrengesetz*. 6.2(1996): p. 1435.

ขอบเขตการใช้การตีความ หลักความเสมอภาคของศาลปกครองไทย

Scope of Application and Interpretation of the Equity Principle in Thai Administrative Court

ภิกค์กดี เพ็งแจ่ม^{*}

บทคัดย่อ

หลักความเสมอภาค คือ หลักการที่เรียกร้องให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือในข้อเท็จจริงเดียวกันให้เป็นอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้นๆ การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้แตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หรือการปฏิบัติที่เหมือนกันในข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน จะทำได้ต่อเมื่อกรณีนั้นถือได้ว่ามีเหตุผลอันหนักแน่นสมควรรับฟังได้เท่านั้น

ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิ

^{*} นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยบูรพา

เสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ที่มีการยกหลักความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ กล่าวคือ มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่ามีการปรับใช้และตีความในการวินิจฉัยที่แตกต่างกันไปตามแต่ละองค์คณะที่รับผิดชอบตัดสินคดีนั้นๆ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันอยู่

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเพื่อเสนอแนะบางประการในการแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยผู้เขียนได้เสนอแนะการปรับใช้การตีความ ซึ่งจะเป็นแนวคิดที่ใช้สำหรับการตีความกฎหมายปกครอง ที่จะก่อให้เกิดผลเป็นการตีความกฎหมายปกครองตามเจตนารมณ์ เพื่อประสานประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนให้เกิดดุลยภาพ และมีให้กรณีการตีความขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. เนื่องจากศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์มหาชน ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชน และควรมีการเพิ่มความรู้อโดยการจัดอบรมให้แก่ตุลาการศาลปกครอง เพื่อพัฒนาศักยภาพในการวินิจฉัยคดี

2. ในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับความเสมอภาค หากมีคดีพิพาทเรื่องการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ควรมีการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในคดีให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีหลักเรื่องความเสมอภาค ในอันที่จะมุ่งคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเพื่อการปรับใช้หลักความเสมอภาคของศาลเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ในการปรับใช้หรือตีความหลักความเสมอภาค ควรพิจารณาพื้นฐานของกฎหมายที่ปรับใช้แก่คดีนั้น โดยพิจารณาหลักกฎหมายหรือทฤษฎีรากฐานหรือสภาพปัญหาก่อนมีกฎหมายฉบับนั้นๆ หรือตัวบทนั้นๆ

4. ในกรณีที่เป็นกรกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีกรณีที่มีความแตกต่างกันหรือการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน จะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายวัตถุประสงค์ ความสัมฤทธิ์ผลดังนี้

4.1 โดยพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกฎหมาย หรือตัวบทกฎหมายนั้นๆ ว่า เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ หรือพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ มาตรการที่เลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้วสามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการได้ มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่แท้ มาตรการนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.2 พิจารณาโดยการนำหลักความจำเป็นมาเป็นเกณฑ์ โดยมาตรการที่นำมาปรับใช้นั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่บุคคลน้อยที่สุด และองค์ประกอบของรัฐต้องเลือกใช้นับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด

4.3 จะต้องพิจารณาผลรูปธรรมจากการตีความเมื่อตีความกฎหมายแล้วจะเกิดผลในทางรูปธรรมที่ก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์กฎหมาย มาตรการพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นมาตรการที่ต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะจะได้รับกับประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไป หรือกับภาระที่บุคคลจะได้รับหากผลกระทบจากบุคคลที่จะได้รับรุนแรงเกินกว่าที่คาดหมายและผลกระทบดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ แม้ว่าสาธารณะจะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวก็ไม่ควรใช้มาตรการนั้นบังคับซึ่งจะไม่ทำให้เกิดสภาวะสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย หลักการตีความดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลจากการที่ตีความทั้งไม่ขัดแย้งกับทฤษฎีกฎหมาย มีผลทำให้การบังคับเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

คำสำคัญ : ศาลปกครองไทย, หลักความเสมอภาค, การใช้การตีความหลักความเสมอภาค

Abstract

Equity is the principle demanding the same treatment against the person who has the same substance or same facts, and the different treatment against the person who has different substance or different facts, depending on the individual issues. The Discrimination by treating differently against the person who has the same substance or same facts, or by treating the same against the person who has different substance or different facts, thus contradicts the principle of equity. Therefore, the different treatment for the same substance or same facts, or the same treatment for different fact is permissible only in the solidly reasonable circumstance.

The Administrative Court is the main institution who exercises judicial power to render justice relating administrative dispute. It aims to create balance between the protection of citizen liberty and the state affairs for the public interest. From the examination of the decisions of Administrative Courts relating to the cases where the equity principle were raised as a issue, on the other words, the allegation that discrimination were made by state officials, it was found that there are variable applications and interpretations depending on the individual court chambers who are responsible for the given cases. This circumstance reflects the problem of the different application and interpretation of the equity principle.

This thesis will analyze the decisions of Administrative Court on the equity in order to suggest some solutions to deal with such problem. The author has suggested some application and interpretation which will be guidelines for the interpretation of administrative law which will effect the interpretation in pursuance of the spirit of administrative law. The suggestions will collaborate the balance of the protection of

public interest and the citizen liberty and prevent the contradicting or inconsistent interpretation on the principle of equity. They are the following 4 suggestions .

1. Due to the fact that Administrative Court is the main institution of the state in exercising judicial power to create the balance between the protection of citizen liberty and the state affairs for the public interest, it is recommend that the Administrative judges should have good knowledge of public law. The judges' knowledge should be enhanced by a training provided to the administrative judges to develop their competency of case deliberation.

2. In deliberation on the cases relating to equity principle, if there is a problem of unjustified discrimination, the principle of equity should be heavily regarded which will consistent with the theory of equity which aims to protect the person affected from unfair discrimination, so that the application of equity of the court goes in same direction.

3. In application or interpretation of equity, one should consider the foundation of the law to be applied to the given case. The principle of law or theoretical foundation, or the circumstances prior to the issuance of the given law or such provisions should be considered.

4. In the case where different or discriminating treatment is performed by administrative organs, one should consider to the spirit of law, objectives, and its achievement as follows :

4.1 Considering on the objectives or aims of the given law or statutes as to whether the measure can achieve it objective or not, or to consider on the principle of achievement. That is to say, the selected measures must be objectively able to achieve the desired result. Any

measure which is obviously unable to achieve the desired result is deemed to be illegitimate measure.

4.2 Considering on the principle of necessity as to whether the selected measure creates minimum affect to the individual liberty or not, whether it creates loss or burden to individuals. The state organs must select measures which cause minimum affect on liberty.

4.3 Considering to the tangible result from the interpretation ; When interpretation of law is made, it will create tangible achievement in pursuance with the goal of law. Reasonable measure is the measure of weighing the public interest against the loss of individual or against the burden that individual must suffer. If the affect on individual is heavier than ordinarily expected, and such affect is obviously outweigh the public interest, even the public can gain benefit form such measure, it should not be enforced anyway. Such principle will prevent the confusion in the enforcement of law. Such interpretation will create result to the consistency with legal theory, and will cause the law enforcement to comply with the spirit of law.

Keywords : Thai Administrative Court, The Equity Principl, The Application and Interpretation of the Equity Principle

บทนำ

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับทั่วไปในนานาอารยประเทศ ในรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศได้มีการยอมรับเอาหลักความเสมอภาคเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกิดจากการตีความ และการนำไปใช้ของศาลในฐานะของหลักกฎหมายทั่วไปเช่นเดียวกันในระบบกฎหมายของไทย ตามที่ปรากฏตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา

และรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก็ยอมรับหลักความเสมอภาคนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ดีฉบับหนึ่ง จึงมีคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลมากมาย ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2550) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ดีที่สุด ด้วยเหตุนี้องค์กรต่างๆ ของรัฐรวมถึงฝ่ายปกครองด้วยต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความเหมือนกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้แตกต่างกันก็ตี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญหรือในข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างเดียวกันก็ตี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้นหากมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยมีข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะ การศึกษา ฯลฯ โดยที่ไม่มีบทกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้อย่างชัดแจ้งให้กระทำได้แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่มีการยกหลักความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ กล่าวคือมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพบว่ามีบางคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีการเลือกปฏิบัติอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลจึงได้พิพากษาไปในทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เมื่อถึงชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่าไม่มีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด ศาลจึงพิพากษาไปในทางคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐแทน² หรือในทางตรงกันข้ามมีบางคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วไม่พบว่ามีการเลือกปฏิบัติอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลจึงได้พิพากษาไปในทางคุ้มครองการ

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.9/2546 (ระหว่างนายสวัสดิ์ สินุทธ ผู้ฟ้องคดี กับมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ถูกฟ้องคดี)

ดำเนินงานของรัฐ แต่เมื่อถึงชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษา กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่ามีกรกระทำที่เป็น การเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลจึงพิพากษาไปในทางคุ้มครอง ประชาชนแทน³ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายๆ คดีที่ศาลจะต้องนำหลักความ เสมอภาคมาใช้ในการวินิจฉัย ซึ่งก็มีกรให้เหตุผลที่ใช้ในการพิพากษาที่แตกต่าง กันไปตามแต่ละองค์คณะที่รับผิดชอบตัดสินคดีนั้นๆ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา การปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันอยู่

บทวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1. คำพิพากษาที่วินิจฉัยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

1.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 299/2551) คดีนี้ เป็นคดีพิพาทระหว่าง นายเซาวลิตร หรือเซาวลิต บุญญษิต (ผู้ฟ้องคดี) กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ 1 สำนักงาน ก.พ. ที่ 2 ปลัดกระทรวง การคลัง ที่ 3 (ผู้ถูกฟ้องคดี) **ประเด็นวินิจฉัย** ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาได้รับ ปริญญา Master of Communication Studies จาก University of Pune ประเทศอินเดีย ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังได้มีคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดี เข้ารับราชการตามที่พิจารณาเงินเดือนให้บรรจุได้ไม่สูงกว่าอันดับ ท.4 ชั้น 7,380 บาท โดยอัตราเงินเดือนดังกล่าวน้อยกว่าอัตราเงินเดือนของผู้จบการศึกษา ในระดับเดียวกันทั่วไปหนึ่งขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติ สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศอินเดีย เป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ หรือประเทศอันเป็นที่ตั้งของสถานศึกษาไม่ชอบธรรม การกำหนดอัตราเงินเดือน ตามคุณสมบัติขัดกับหลักความเสมอภาคและควมมีศักดิ์ศรีของมนุษย์จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาล

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2546 (ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี)

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วฟังได้ว่า การพิจารณาอัตราเงิน โดยกำหนดให้ผู้มีคุณวุฒิปริญญาโทจากประเทศอินเดีย ซึ่งมีระยะเวลาศึกษา ตามที่หลักสูตรกำหนดไว้น้อยกว่าประเทศไทยหนึ่งปี ได้รับเงินเดือนต่ำกว่า ผู้มีคุณวุฒิปริญญาโทจากประเทศไทยหนึ่งขั้น (อันดับ ท.4 ขั้น 7,380 บาท) ซึ่งเป็นการพิจารณากำหนดอัตราเงินเดือนตามอำนาจและเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้อง คดีย่อมรู้ก่อนการตัดสินใจไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอินเดีย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี ในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดี ใช้หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการศึกษาเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาอัตราเงิน เดือนตามหลักเกณฑ์ เมื่อระยะเวลาการศึกษาทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นมีความ แตกต่างกันได้พิจารณาผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากประเทศอินเดียใน สาขาวิชาที่หลักสูตรการศึกษากำหนดระยะเวลาไว้สี่ปี เช่น วิศวกรรมศาสตร์ หรือการเกษตรก็ได้รับการพิจารณาอัตราเงินเดือนเท่ากับผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรี จากประเทศไทย หากศึกษาต่อระดับปริญญาโทในสาขาเดิมหรือผู้ที่มีคุณวุฒิ ปริญญาตรีจากประเทศไทยแล้วไปศึกษาต่อระดับปริญญาโทในสาขาวิชา วิศวกรรมศาสตร์ หรือการเกษตร ก็จะได้รับอัตราเงินเดือนเท่ากับผู้มีคุณวุฒิ ปริญญาโทจากประเทศไทย ซึ่งเป็นการพิจารณาในสาระสำคัญของหลักสูตร ในภาพรวมโดยไม่ได้แยกเฉพาะปริญญาตรีและปริญญาโทตามหลักเกณฑ์ การพิจารณาคุณวุฒิของผู้ถูกฟ้องคดี ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีบรรจ ด้ไม่สูงกว่าอันดับ ท. 4 ขั้น 7,380 บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้ว เห็นการกำหนดหลักเกณฑ์การ พิจารณารับรองคุณวุฒิโดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักสูตร ซึ่งมีองค์ประกอบ ทั้งในเรื่องระบบการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ วัตถุประสงค์และเนื้อหาของ หลักสูตร คุณสมบัติของผู้เข้าศึกษา ระยะเวลาการศึกษา รวมทั้งระบบหรือวิธี การประเมินความรู้ไว้ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะไปศึกษา ต่อ จึงอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้ทราบก่อนตัดสินใจไปศึกษาต่อ ณ ประเทศ อินเดีย ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณา รับรองคุณวุฒิให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

มิได้นำหลักเกณฑ์ข้างต้นมาใช้กับผู้ฟ้องคดีซึ่งจบการศึกษาจากประเทศอินเดียเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีบรรจุได้ไม่สูงกว่าอันดับท.4 ชั้น 7,380 บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

มติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอัตราและเงินเดือนเท่ากับผู้จบการศึกษาในระดับเดียวกัน ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุดนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี ส่วนศาลปกครองชั้นต้นมิได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี โดยศาลได้ให้เหตุผลว่า “โดยการพิจารณาในสาระสำคัญของหลักสูตรในภาพรวม ดังนั้น จึงไม่ปรากฏการอธิบายหรือวิเคราะห์ทฤษฎีหรือหลักเรื่องความเสมอภาคในขั้นตอนการวินิจฉัยคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้น

2. คำพิพากษาที่วินิจฉัยขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งไม่เห็นชอบให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.25/2547) คดีนี้ เป็นคดีพิพาทระหว่าง นายจอร์จ บาคมานน์ (ผู้ฟ้องคดี) กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) **ประเด็นวินิจฉัย** การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้รวม 2 ข้อ คือ 1) หลักเกณฑ์ของประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองขัดกับหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ และ 2) การให้ความเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่

กรณีตาม 1) พิเคราะห์แล้วเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดการพิจารณาการนำ

เงินมาฝากประจำกับธนาคารภายในประเทศเป็นการทำให้เงินจำนวนนั้นเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากธนาคารผู้รับฝากเงินยอมนำเงินไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร และถือได้ว่าการฝากเงินประจำกับธนาคารในประเทศเป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเมื่อถือว่าการฝากเงินประจำกับธนาคารภายในประเทศเป็นการลงทุนแล้ว ประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงไม่ขัดกับประกาศกระทรวงมหาดไทย

กรณีตาม 2) พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองออกประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไว้ว่า จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองโดยความเห็นชอบรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การให้ความเห็นชอบจึงเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 276 กำหนดให้ศาลปกครองควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองได้มีมติอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษตามคำขอแล้ว และตั้งแต่มีการเริ่มโครงการดึงนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวและมีคำสั่งเห็นชอบให้คนต่างด้าวที่ขออนุญาตเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ โดยมีหลักฐานการลงทุนด้วยการฝากเงินประจำกับธนาคารภายในประเทศเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามามีถิ่นที่อยู่พระราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ จึงเป็นคำสั่งที่เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุด นำหลักความเสมอภาคมา

ปรับใช้แก่คดี แล้ววินิจฉัยว่าคำสั่งไม่เห็นชอบให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุน เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม **คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้น ไม่ได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี โดยให้เหตุผลอันเป็นเนื้อหาในการออกคำสั่ง**

2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.158/2550) คดีนี้ เป็นคดีพิพาทระหว่าง นายโลมิวัณตร์ บุตรจันทร์ (ผู้ฟ้องคดี) กับ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ 1 เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ 2 (ผู้ถูกฟ้องคดี) **คดีมีประเด็นวินิจฉัยว่า** สำนักงาน ก.พ. ได้มีมติกำหนดกรณีที่มีเหตุพิเศษซึ่งอาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร 3 ได้ระบุคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ว่า ผู้สมัครสอบคัดเลือกจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมไปยื่นใบสมัครสอบคัดเลือก เจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลางจึงไม่รับใบสมัครของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้จบปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี โดยศาลได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่ากรรับสมัครเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมย่อมเป็นการ "เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม" ต่อผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีที่ไม่ได้เกียรตินิยม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องการศึกษอบรมอันขัดกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังขัดต่อหลักความเสมอภาคในโอกาส ตามหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมด้วย จึงพิพากษาเพิกถอนมติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วพิเคราะห์ว่า การเปิดรับสมัครเฉพาะผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม เป็นการให้สิทธิเหนือกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกันแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมทั้งๆ ที่ได้รับวุฒิอย่างเดียวกัน ซึ่งมีศักดิ์และสิทธิที่สถาบันการศึกษารับรองเช่นเดียวกัน ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องที่ 1

จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่เหมือนกันให้แตกต่างกัน
ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความเสมอภาค
มาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี โดยศาลได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การรับสมัครเฉพาะ
ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมย่อมเป็นการ “เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม”
ต่อผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีที่ไม่ได้เกียรตินิยม เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง
ในเรื่องการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกับบทบัญญัติ มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
อีกทั้งยังขัดต่อหลักความเสมอภาคในโอกาส ตามหลักการบริหารงานบุคคล
ในระบบคุณธรรมด้วย จึงพิพากษาเพิกถอนมติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ
ที่ไม่เป็นธรรม

3. คดีที่ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎที่เป็นการเลือกปฏิบัติ
ที่ไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.9/2546) คดีนี้ เป็นคดี
พิพาทระหว่าง นายสร้อย ลิ้มธก กับพวก (ผู้ฟ้องคดี) กับ มหาวิทยาลัยมหิดล
(ผู้ถูกฟ้องคดี) **ประเด็นวินิจฉัย** ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการศึกษา
ระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543 ในส่วนที่กำหนดให้นักศึกษาต้องเขียนวิทยานิพนธ์
เป็นภาษาอังกฤษ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองชั้นต้น การที่เนื้อหาของข้อบังคับฯ มีข้อกำหนดดยกเว้น
ให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาไทยได้ในกรณีจำเป็นต้องใช้ภาษาไทย
โดยจะอนุโลมให้เป็นกรณีไปนั้น ก็แสดงว่า ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับตั้งแต่มีการ
ออกข้อบังคับฯ นี้แล้วว่าการให้นักศึกษาเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษนั้น
จะทำให้เกิดข้อจำกัดด้านการสื่อความหมาย ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง
ของการเขียนเอกสารทางวิชาการ อันเป็นสาเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องผ่อนปรน
อนุโลมให้นักศึกษาระดับปริญญาโทจำนวนมากเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาไทยได้
การผ่อนปรนดังกล่าวนี้ ยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อนักศึกษาที่ไม่ได้รับการ
ผ่อนปรน กล่าวคือ นักศึกษากลุ่มนี้กับนักศึกษากลุ่มที่ได้รับการผ่อนปรนต่างเรียนใน
หลักสูตรที่มีกระบวนการเรียนการสอนและการวัดผลเป็นภาษาไทยเช่นเดียวกัน
แต่เมื่อไม่ได้รับการผ่อนปรนให้เขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาไทยได้ นักศึกษา

กลุ่มนี้ก็ต้องเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ เพื่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่นักศึกษากลุ่มที่ไม่ได้รับการอนุโลม ดังนั้นข้อบังคับฯ ที่พิพาทซึ่งมีเนื้อหาในทางบังคับให้ผู้ฟ้องคดีเขียนวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษเป็นข้อบังคับที่มิชอบ พิพากษาให้เพิกถอนข้อ 34.5.2 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตาม มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญนั้น เกิดจากเหตุที่มีความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เป็นกฎที่ใช้กับนักศึกษาทุกคนที่สมัครเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีตามหลัก การและเงื่อนไขต่างๆ เสมอเหมือนกันทุกคน และไม่มีข้อกำหนดใดที่จะทำให้ มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยเกิดจากความแตกต่างตามเหตุที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2543 โดย ข้อ 34.5.2 กำหนดเรื่องภาษาที่ใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ซึ่งเป็น ส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาต้องทำวิทยานิพนธ์ เป็นภาษาอังกฤษ จึงไม่เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษากลับให้ยกฟ้อง

ในประเด็นพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ข้อบังคับ “ขัดต่อความเสมอภาคของบุคคลและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ” นั้น มีทั้งกรณีที่มีการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี และกรณีที่ไม่ได้นำหลักความเสมอภาค มาปรับใช้แก่คดี สำหรับกรณีที่ไม่ได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีนั้น เนื่องจากได้มีการเลือกพิจารณาในแง่มุมที่ว่า มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของ นักศึกษาโดยมิชอบหรือไม่ และสำหรับกรณีที่มีการนำหลักความเสมอภาคมา ปรับใช้แก่คดีนั้นก็ได้มีการให้เหตุผลที่แตกต่างกันไป รวมไปถึงความละเอียด ในการอธิบายหรือวิเคราะห์ทฤษฎีหรือหลักเรื่องความเสมอภาคที่แตกต่างกันไป และแม้แต่ผลของการวินิจฉัยคดีก็แตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งผลของคดีนี้ดังที่ได้ กล่าวมาแล้วว่า ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้อบังคับมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ

ที่ไม่เป็นธรรม ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อบังคับไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยทั้งสองศาลต่างก็ได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก้คดี แต่ก็มีการตีความที่ต่างกันไปถึงรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด

3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎย้อนหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.61/2548) คดีนี้เป็นคดีพิพาทระหว่าง นายอวยชัย องคิวิมลการ (ผู้ฟ้องคดี) กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ 1 อธิบดีกรมที่ดิน ที่ 2 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ 3 (ผู้ถูกฟ้องคดี)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำข้อ 14(3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาใช้บังคับเพื่อพิจารณาไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า ข้อ 14(3) ดังกล่าวได้บัญญัติจำกัดที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพิ่มเติมจากข้อ 8(2) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ฯลฯ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ซึ่งข้อ 8(2) ดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นสมควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ และข้อ 14(3) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ฯลฯ ได้เพิ่มเติมการห้ามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่เกาะไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อ 14(3) ดังกล่าว ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการครอบครองที่ดินของบุคคลดังกล่าว ส่วนที่ดินซึ่งมิได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้มีความเห็นในคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ พ.4/2544 คดีหมายเลขแดงที่ พ.10/2546 ว่า “การที่กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ฯลฯ กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินในที่เกาะใช้บังคับกับกรณีการครอบครองที่ดินในที่เกาะซึ่งผู้ครอบครองยังมิได้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองทุกแห่งเสมอกันมิได้มีการเลือกปฏิบัติ กฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค” กรณีจึงต้องถือว่า ข้อ 14(3) ดังกล่าวมีผล

ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับที่ดินที่เป็นเกาะทั่วประเทศโดยไม่มีข้อยกเว้นเป็นกรณีพิเศษสำหรับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีใด และต้องถือว่า ข้อ 14(3) ดังกล่าวใช้บังคับแก่ทุกกรณีเหมือนกันทั้งหมด รวมถึงกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งค้างดำเนินการอยู่ในวันที่กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ๗๔๗ มีผลใช้บังคับด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่า ที่ดินแปลงใดออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ต้องใช้กฎหมายและระเบียบในวันยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน ดังเช่น ภายหลังจากวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2537 บุคคลใดนำที่ดินที่มีสภาพดังเช่นที่ดินรายพิพาทมายื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิเสธการรับคำขอในทันที เพราะเป็นที่ดินที่ต้องห้ามการออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว การพิจารณาถึงคุณสมบัติและสภาพที่ดินแปลงพิพาทจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน เพราะกฎหมายและระเบียบที่กำหนดคุณสมบัติและสภาพที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เทียบเคียงได้กับกฎหมายสารบัญญัติที่จะต้องใช้กฎหมายในขณะเกิดเหตุมาบังคับใช้ จะนำกฎหมายสารบัญญัติในขณะพิจารณาคดีมาใช้บังคับย้อนหลังไม่ได้ ส่วนวิธีการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้น จะต้องใช้กฎหมายในขณะดำเนินการ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 และมีการตรวจสอบลักษณะและสภาพที่ดินไปแล้วว่า ไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดินแต่ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทไปแล้ว 9 ปีเศษ มาปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล และความเป็นธรรมตามกฎหมายและระเบียบจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่าในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพิจารณาไม่ออกโฉนดที่ดินที่เป็นที่เกาะนั้น มีทั้งกรณีที่มีการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี และกรณีที่ไม่ได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี สำหรับกรณีที่มีการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีนั้นได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ผ่านการเทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.10/2546 ที่ได้วางบรรทัดฐานไว้แล้วว่า “กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ใช้บังคับกรณีการครอบครองที่ดินในที่เกาะ ซึ่งผู้ครอบครองยังมีได้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองทุกแห่งเสมอ กัน มิได้มีการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค” ส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับแก่ทุกกรณีเหมือนกันทั้งหมดรวมถึงกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งยังคงดำเนินการอยู่ในวันที่กฎกระทรวงฉบับที่ 43 มีผลใช้บังคับด้วย ศาลปกครองชั้นต้นจึงได้พิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดีไป แต่เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมองว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ค้างดำเนินการอยู่และไม่ได้นำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.10/2546 มาเทียบเคียง แต่ได้วินิจฉัยไปตามหลักการบังคับใช้กฎหมายและเห็นว่า การนำกฎกระทรวงฉบับที่ 43 มาบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดีเป็นการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมตามกฎหมายและระเบียบ ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

3.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับประกาศที่รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการ (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ 379/2550) คดีนี้ เป็นคดีพิพาทระหว่าง นายรองรักษ์ พนาปวุฒิกุล (ผู้ฟ้องคดี) กับ ที่ 1 เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง ที่ 2 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดี) **ประเด็นวินิจฉัย** ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศ และปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2545 ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.

ที่ นร 0708.4/ว 9 ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ข้อ 1.2 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประกาศและมติรับสมัครปริญญาตรีเกียรตินิยม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าประกาศรับสมัครนั้นขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนศาลชั้นต้นเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ส่วนมตินั้นกำหนดเฉพาะผู้จบปริญญาตรีเกียรตินิยมนั้น ทั้งสองศาลเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ขอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี โดยศาลได้ให้เหตุผลว่า “ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศ และปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว 9 ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ข้อ 1.2 เป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทดังกล่าวศึกษาแล้วพบว่า ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศ และปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ศาลได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี โดยพิเคราะห์ว่า การสรรหาโดยวิธีการสอบแข่งขันและวิธีการคัดเลือก ประเมินว่าการกระทำโดยวิธีคัดเลือกจะประหยัดกว่า ใช้งบประมาณน้อยกว่า และใช้ระยะเวลาดำเนินการน้อยกว่า กล่าวคือการคัดเลือกใช้เวลาประมาณ 45 วัน ส่วนการสอบแข่งขันใช้เวลา 90 วัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้มีความจริงใจที่จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่ได้ยึดประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง ประกอบกับมีระเบียบกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังนั้นประกาศรับสมัครคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงขอบด้วยกฎหมาย ส่วนมติที่กำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ถือเป็นเหตุพิเศษที่จะได้รับสิทธิคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะผู้ที่ได้รับปริญญาตรีไม่ว่าจะได้รับการเกียรตินิยมหรือไม่

ได้รับเกียรตินิยม ถือได้ว่าได้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสาขานั้นๆ ตามหลักสูตรและเงื่อนไขที่สถาบันการศึกษากำหนด ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมในสาขาใดมิได้หมายความว่า เป็นผู้มีความรู้ในสาขาวิชานั้นๆ มากกว่าผู้ไม่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม เป็นแต่เพียงได้รับคะแนนหรือเกรดเฉลี่ยสูงกว่าผู้ไม่ได้รับเกียรตินิยม ดังนั้น มิได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาซึ่งมีลักษณะเป็นกฎ ถือเป็นเหตุพิเศษที่จะได้รับการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อาจกล่าวสรุปได้ว่า ในประเด็นประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศ และปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ศาลได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี แต่ศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอน ถือเป็น การเลือกปฏิบัติขัดต่อมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าประกาศรับสมัครดังกล่าว ไม่ได้มีความจริงใจที่จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่ได้ยึดประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง ประกอบกับมีระเบียบกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้อำนาจ ดังนั้น ประกาศรับสมัครคัดเลือกดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนมติที่กำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทั้งในประเทศและต่างประเทศถือเป็นเหตุพิเศษที่จะได้รับสิทธิคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน ศาลทั้งสองได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี แล้ววินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มิได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาซึ่งมีลักษณะเป็นกฎถือเป็นเหตุพิเศษที่จะได้รับการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับมติที่ไม่รับสมัครบุคคลผู้พิการในการสอบคัดเลือก เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 142/2547) คดีนี้ เป็นคดีพิพาทระหว่าง นายศิริมิตร บุญมูล (ผู้ฟ้องคดี) กับ คณะกรรมการอัยการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) **ประเด็นวินิจฉัย** การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีมติไม่รับสมัคร ผู้ฟ้องคดีผู้พิการ ในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการฝ่าย

อัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี พ.ศ.2544 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีพิพาทเดียวกันนี้ ศาลได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีรูปกายพิการตามรายงานของคณะกรรมการแพทย์ จึงเป็นความต่างที่ถึงขั้นเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการที่จะปฏิบัติหน้าที่อัยการเมื่อเทียบกับบุคคลปกติทั่วไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสภาพร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นธรรมและชอบด้วยเหตุผล ศาลจึงวินิจฉัยว่า มติ “ชอบด้วยกฎหมาย” และพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่การวินิจฉัยคดี โดยศาลได้อธิบายหลักเรื่องความเสมอภาค ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และมาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ รวมถึงได้วางหลักกฎหมายตามมาตรา 33 (11) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ ศาลจึงได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีเนื่องจากคณะกรรมการแพทย์ได้มีหนังสือรายงานว่า ผู้ฟ้องคดีรูปกายพิการและคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติได้สรุปทำความเข้าใจเห็นว่า ไม่ควรรับสมัครผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการฯ นั้น ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีมติโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีกายพิการจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่อัยการได้อย่างไร ศาลจึงวินิจฉัยว่า มติ “เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 33 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฯ” พิพากษากลับ

มติไม่รับสมัครผู้พิการในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม **คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้น** ไม่มีการปรับใช้หลักความเสมอภาค และเห็นว่ามติชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยวิเคราะห์ความชอบด้วย

มติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ จึงไม่จำเป็นต้องนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้

สรุป

ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้กล่าวมาแล้ว ศาลมักจะกล่าวถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งให้อำนาจสำหรับกรณีนั้นๆ แล้ววินิจฉัยว่าขัดแย้งหรือไม่ขัดแย้งต่อหลักความเสมอภาค โดยให้เหตุผลว่าบทบัญญัตินั้นๆ มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับผู้หนึ่งผู้ใด หรือมิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หนึ่งผู้ใดหรือกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะ จึงไม่ขัดแย้งต่อหลักความเสมอภาค ทั้งที่การแสดงเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยตามที่กล่าวมา มิได้พิจารณาตามหลักความเสมอภาค เพราะบทบัญญัติของกฎหมายนั้นต้องมีการบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงอยู่แล้ว แต่ทว่าหลักความเสมอภาคนั้นเป็นหลักการที่เรียกร้องมิให้มีการปฏิบัติให้แตกต่างกันสำหรับสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และต้องปฏิบัติให้แตกต่างกันสำหรับสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ย่อมต้องมีการปฏิบัติให้แตกต่างกันไปตามแต่สภาพของเรื่องและสถานการณ์แวดล้อมกรณีต่างๆ การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันจึงเกิดขึ้นได้หากมีเหตุผลอันสมควรสำหรับกรณีที่มีการเลือกปฏิบัตินั้น ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมหลักความชอบด้วยหลักแห่งความเสมอภาค จึงต้องพิจารณาว่าเหตุผลของการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในกรณีนั้นๆ มีอยู่อย่างไรจึงจะนำมาวินิจฉัยต่อไปได้ว่า เหตุผลอันเป็นที่มาของการปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้นหนักแน่นสมควรรับฟังได้หรือไม่ การปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นมีวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ กรณีจึงมีการวินิจฉัยได้ว่ากรณีนั้นขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่

การปรับใช้หลักความเสมอภาคแก่คดีแยกได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก เป็นการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในประเด็นหลัก โดยศาลให้เหตุผลว่าเป็นคดีที่ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี หรือเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกเรื่องความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจึงนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี กรณีที่สอง เป็นการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีในประเด็นรองโดยศาลมองว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกรณีนั้นๆ จึงนำบทบัญญัติในเรื่องนั้นมาพิจารณาก่อน แล้วนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในลำดับต่อมา เพื่อให้คดีมีเหตุผลหนักแน่นขึ้น หรือเพื่อประโยชน์ในการวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคหรือในแง่อื่น เช่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือหลักความได้สัดส่วนแก่คดีกรณีที่สาม เป็นการไม่ได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีเลย เนื่องจากศาลได้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติในเรื่องนั้นๆ แล้ววินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นๆ ทำให้ศาลยุติการวินิจฉัยคดีในประเด็นอื่นๆ

การปรับใช้กฎหมายปกครองเป็นปัญหาสำคัญในลำดับแรกของการบังคับใช้กฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการ เพราะการใช้กฎหมาย คือ การนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงหรือปรับบท ในการปรับบทกฎหมายปกครองนี้แบ่งเป็นสองส่วน คือ การปรับใช้กฎหมายปกครองโดยตรง และการปรับใช้กฎหมายปกครองโดยเทียบเคียงหรือการอุดช่องว่างกฎหมาย การใช้กฎหมายปกครองโดยตรงมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ การใช้กฎหมายปกครองในลำดับแรกคล้ายลักษณะอักษรก่อน โดยจะต้องใช้กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องก่อน หากกฎหมายเฉพาะเรื่องมีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ต่ำกว่า หรือเป็นธรรมน้อยกว่า ก็จะต้องใช้กฎหมายปกครองที่เป็นหลักทั่วไป และในการปรับใช้กฎหมายปกครองจะต้องคำนึงลำดับชั้นของกฎหมาย กฎหมายปกครองอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจฝ่ายปกครอง จะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในกรณีกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในอันที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน เกิดจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ จารีตประเพณี

หลักกฎหมายปกครองทั่วไป การใช้กฎหมายแพ่งมาเป็นบทเสริมในกรณีที่ไม่มีความหมายปกครองบัญญัติเฉพาะเรื่องเอาไว้ แต่การใช้กฎหมายแพ่งเป็นบทเสริมนั้นจะใช้ได้เพียงแต่เฉพาะเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และไม่ทำให้การบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะกระทบกระเทือนเท่านั้น⁴

การใช้กฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักที่จะคำนึงมากที่สุดคือ ลำดับชั้นของกฎหมาย เพราะตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในการทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ในการปรับใช้กฎหมายปกครองจะต้องคำนึงถึงลำดับชั้นของกฎหมายโดยที่กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ และกฎหมายแม่บทจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองลงมาขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองจะใช้บังคับไม่ได้ และไม่อาจที่จะใช้และตีความกฎหมายลำดับรองให้เกิดผลบังคับได้ โครงสร้างของวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองจะประกอบด้วยหลักการ 2 ประการเสมอ คือ ประการแรกมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ และประการที่สองมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁵ แต่กฎหมายปกครองฉบับใดจะมีความมุ่งหมายคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือกฎหมายปกครองฉบับใดมุ่งหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ามุ่งหมายคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ จะต้องพิจารณาแต่ฉบับและแต่ละตัวบทเป็นกรณีๆ ไป

การตีความกฎหมายปกครอง คือ การตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และให้การบริหารจัดการของรัฐมี

⁴ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. การตีความกฎหมายปกครอง. เว็บ. [www. Pub-Law.net/publaw/view_sapx?id.27](http://www.Pub-Law.net/publaw/view_sapx?id.27) ธันวาคม 2556.

⁵ ฤทัย หงส์ศิริ. "นิติกรรมทางปกครอง" ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. 2543. หน้า 235.

ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดังนั้น การตีความกฎหมายปกครองจึงเป็นการตีความตามเจตนารมณ์มากกว่าที่จะตีความตามตัวอักษร คือ จะต้องตีความให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพประชาชน โดยจะต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชน และไม่เป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการของรัฐด้วย ถ้าในกรณีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงอาจจะตีความอย่างแคบตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หรืออาจจะตีความอย่างขยายความได้ในกรณีเจตนารมณ์กฎหมายนั้น มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน และเพื่อเป็นการคุ้มครองในหลักความมั่นคง ในนิติฐานะของประชาชน⁶

การตีความสมัยใหม่ที่ศาลยุติธรรมสหภาพยุโรปนำมาใช้ในปัจจุบัน ที่ได้ใช้วิธีการตีความแบบมีพัฒนาการกฎหมาย (Dynamic Criteria) เพื่อตัดปัญหาการตีความตามตัวอักษร (เนื่องจากกฎหมายสหภาพยุโรปมีภาษาทางการถึง 23 ภาษา) ทำให้สามารถก้าวพ้นขีดจำกัดของภาษากายและการตีความในรูปแบบในอดีตซึ่งได้ผลดีกว่าการตีความแบบดั้งเดิม หรือตามประวัติศาสตร์ หรือการตีความตามตรรกวิทยา⁷ ในการตีความตามเจตนารมณ์แบบมีพัฒนาการ กฎหมายจะต้องมีเทคนิค 3 วิธี ประกอบกันทุกครั้งเสมอ คือ 1) Purposive nterpretation คือ การตีความให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรง หรือโดยทางอ้อม 2) Function Interpretation คือ จะต้องตีความไปในทางที่จะให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างสัมฤทธิ์ หรือการมองไปข้างหน้าจากผลของการตีความ และ 3) Consequentialist Interpretation การตีความไปในทางที่จะสามารถทำให้สิ่งที่กฎหมายประสงค์เกิดผลขึ้นได้จริง และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ไม่ใช่ตีความไปในทางเพ้อฝันหรือเกิดเป็นนามธรรมอย่างที่ไม่สิ้นสุด

ข้อเสนอแนะ

คำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค มีทั้งการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ และไม่นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ บางคดี

⁶ ส.ค.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น หรือแตกต่างกันในการตีความ สะท้อนให้เห็นถึงการปรับใช้การตีความหลักความเสมอภาคของศาลปกครอง ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่ต้องยกหลักความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลซึ่งกำหนดสิ่งสองสิ่งที่จะนำมาเปรียบเทียบ เพื่อพิจารณาว่าแตกต่างกันในสาระสำคัญอันจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันหรือไม่ หรือในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้น มีเหตุผลอันหนักแน่นสมควรที่จะสามารถยกเว้นหลักความเสมอภาคมาใช้เพื่อประโยชน์มหาชน ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดในการตีความกฎหมาย ซึ่งจะเป็แนวคิดที่ใช้สำหรับการตีความกฎหมายปกครองที่จะก่อให้เกิดผลเป็นการตีความกฎหมายปกครองตามเจตนารมณ์เพื่อประสานประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนให้เกิดดุลยภาพ และมีให้เกิดกรณีการตีความขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งข้อเสนอแนะนี้ควรกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของประธานศาลปกครองสูงสุด

1. เนื่องจากศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์มหาชน โดยเฉพาะตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเป็นผู้ปรับใช้และตีความกฎหมายควรมีการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง ที่มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชนและเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค และควรมีการเพิ่มความรุ้เกี่ยวกับหลักความเสมอภาคโดยการจัดอบรมให้แก่ตุลาการศาลปกครอง เพื่อพัฒนาศักยภาพในการวินิจฉัยคดี

2. ในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาค หากมีคดีพิพาทเรื่อง การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ควรมีการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในคดีให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีหลักเรื่องความเสมอภาค ในอันที่จะมุ่งคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และเพื่อให้

⁷ ปรีวิชย์ มะกรวัฒน์นะ. "การตีความของศาลประชาคมยุโรป : เทคนิคใหม่ในการตีความกฎหมาย". *วารสารอัยการ*. 2.252(2552): 59-66.

การปรับใช้หลักความเสมอภาคของศาลปกครอง เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ในการปรับใช้หรือตีความหลักความเสมอภาค ควรพิจารณาพื้นฐานของกฎหมายที่ปรับใช้แก้คดีนั้น โดยพิจารณาหลักกฎหมายหรือทฤษฎีรากฐาน หรือสภาพปัญหาก่อนมีกฎหมายฉบับนั้นๆ หรือตัวบทนั้นๆ

4. ในกรณีที่เป็นการทำกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีกรณีที่มีความแตกต่างกันหรือการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันจะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย วัตถุประสงค์ ความสัมฤทธิ์ผลดังนี้

4.1 โดยพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกฎหมายหรือตัวบทกฎหมายนั้นๆ เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ หรือพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ มาตรการที่เลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้วสามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการได้ มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่แท้ มาตรการนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.2 พิจารณาโดยการนำหลักความจำเป็นมาเป็นเกณฑ์ โดยมาตรการที่นำมาปรับใช้นั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่บุคคลน้อยที่สุด และองค์การของรัฐต้องเลือกใช้บังคับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด

4.3 จะต้องพิจารณาผลรูปธรรมจากการตีความ เมื่อตีความกฎหมายแล้วจะเกิดผลในทางรูปธรรมที่ก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์กฎหมาย ให้เกิดมาตรการพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นมาตรการที่ต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะจะได้รับจากมาตรการนั้น กับประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไปหรือกับภาระที่บุคคลจะได้รับ หากผลกระทบจากบุคคลที่จะได้รับรุนแรงเกินกว่าที่คาดหมายได้ และผลกระทบดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ แม้ว่าสาธารณะจะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว ก็ไม่ควรใช้มาตรการนั้นบังคับ ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดสภาวะสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย หลักการตีความดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลจากการตีความทั้งไม่ขัดแย้ง

กับทฤษฎีกฎหมาย มีผลทำให้การบังคับเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในอนาคตและเป็นรากฐานของการบังคับใช้กฎหมาย
ให้ได้ผลในอนาคต

รายการอ้างอิง

- ปณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. การตีความกฎหมายปกครอง. เว็บ. <http://www.Pub-Law.net>. 7 มิถุนายน 2555.
- ปรีชัช ะภกรวัฒน์นะ. "การตีความของศาลประชาคมยุโรป : เทคนิคใหม่ในการตีความ กฎหมาย". *วารสารอัยการ*. 2.252(2552).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.
- ฤทัย หงส์สิริ. "นิติกรรมทางปกครอง" ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.

ปัญหาในการประเมินภาษีท้องถิ่น*

Problems in the Local Tax Evaluation

บุศรา สุกลใส**

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวคิดที่กระจายอำนาจจากการปกครองส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการจัดหาบริการสาธารณะการเพิ่มรายได้และการบริหารงานภายในท้องถิ่น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะได้โดยอิสระและมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีรายได้และทรัพย์สินเป็นของตนเอง ปัจจัยทางด้านกฎหมายการคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกำหนดทิศทางการบริหารและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายมหาชนว่าด้วยการคลัง : ศึกษาการประเมินภาษีท้องถิ่น

** นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยบูรพา

ในด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นภาษีอากรที่นับว่ามีความสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดเก็บดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายการคลังในเรื่องการประเมินภาษี ที่ใช้บังคับในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย มักจะก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีและก่อให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับภาษีทั้ง 3 ประเภทเป็นบทบัญญัติที่ตราและถูกใช้มานานแล้วไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น หลักเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน พบปัญหาความไม่แน่นอนของค่ารายปีในกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ซึ่งมีหลายแนวทางก่อให้เกิดความสับสนของเจ้าหน้าที่ และปัญหาการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งอาศัยช่องว่างในการหลีกเลี่ยงหรือทุจริต ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม สำหรับหลักเกณฑ์การประเมินภาษีป้ายในเรื่องอัตราภาษีที่มีอัตราแตกต่างกันมากทั้ง 3 ประเภท ก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษี โดยการจัดทำป้ายภาษาไทยเล็กๆ ไว้ด้านหลังเพื่อหลีกเลี่ยงจากป้ายประเภทที่ 3 เป็นป้ายประเภทที่ 2 ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติขนาดหรืออัตราส่วนไว้ และในปัจจุบันมีการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจสูงทำให้มีการติดตั้งป้ายเป็นจำนวนมาก ยากแก่การตรวจสอบและวินิจฉัยป้าย สำหรับหลักเกณฑ์การประเมินภาษีบำรุงท้องที่ เป็นบทบัญญัติที่ใช้มาเป็นเวลานานซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยกำหนดให้คำนวณจากราคาปลานกลางที่ดินของปี พ.ศ. 2521 - 2544 เป็นฐานในการประเมินภาษีทำให้มูลค่าฐานภาษีต่ำเกินไป ซึ่งปัญหาการประเมินภาษีทั้ง 3 ประเภท นั้นทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าความเป็นจริงไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการบริหารเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท อันได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยการกำหนดค่ารายปีจากมูลค่าทรัพย์สินเพื่อลดปัญหาความไม่แน่นอนของค่ารายปีในกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้ และเป็นการลดการหลีกเลี่ยงและการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ ควรกำหนดราคาปานกลางที่ดินให้เป็นปัจจุบันเพื่อให้เหมาะสมกับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร สำหรับภาษีป้ายควรกำหนดอัตราภาษีทั้ง 3 ประเภท ให้เป็นอัตราแบบก้าวหน้าโดยใช้อัตราภาษีที่คิดจากขนาดของป้ายที่ติดตั้ง ถ้าป้ายมีขนาดใหญ่ฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณก็มากขึ้นเสียภาษีมากขึ้นซึ่งจะเป็นการลดช่องว่างระหว่างอัตราภาษีในปัจจุบันและลดการหลีกเลี่ยงภาษี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ลดการพึ่งพิงจากรัฐบาล สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และสำเร็จตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

คำสำคัญ : การคลังท้องถิ่น, ภาษีท้องถิ่น, การประเมินภาษี, ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย

Abstract

In present, the Government Sector's administration in new way it's an idea of decentralizing administrative power from the central part to local part for the objective of making local people can take care of themselves to be responded to local people's need by the Government issued the Act to fix a plan and procedure of decentralizing administrative power to local part B.E. 2542 (1999) and a plan of decentralizing administrative power to local governing organization to have increasing power to local part concerning providing any public services, increasing income and administration in local part, in event of local governing organization

can carry on to take care and provide public services by freedom and efficiency that it needs to have income and property belonging themselves. The factor of local financial law it therefore is important to be specified way of administration and development in local governing organization, especially about income from collection of local tax which have power to collect tax by law such as land and housing tax, local tax, sign tax, those taxes held that it's important to local governing organization, the mentioned collection to be proceeded according to the land and housing tax Act B.E. 2475 (1932), the local tax Act B.E. 2508(1965) and the sign tax B.E. 2510 (1967)

After studied it has found that Measure of Public Law relating to Financial Affairs of making a tax assessment which enforced collection a tax of local governing organization such as housing and land tax, local tax, sign tax and it often has avoiding of tax payment and it caused complication of complying with law and also 3 types of these taxes it is provisions of law to be used for long time, it's not appropriate with the condition changed such as the regulations of evaluation yearly of housing and land tax which it was appeared an uncertainly problem of yearly value in event of rental cannot be found and there is many way which caused complication to officer and using power and discretion of assessment officer by using these way to avoid or make dishonest it's unfair to the regulation of making assessment of sign tax and tax rate which is more different all 3 types, it caused avoiding tax payment by making a small sign in Thai at upside to avoid from sign in type no. 3 to a sign in type no. 2 which is not enacted size or ration by law and now there is high competition about business that it caused setting a lot of sign therefore it's difficult to check and decide a type of sign. The regulation of making local tax assessment it's provision of law be used for long time which

not to be line with the situation in present by having fixed to calculate from land central price B.E. 2521-2544(1978-2001) it based on making a tax assessment that it makes a value of tax base is lowest, problem of making a tax assessment all 3 types that it makes income of local governing organization is lower the fact which it cannot be responded to the objective of the administration to develop local governing organization to have efficient.

A learner has a proposal by having fixed the regulation of making a tax assessment of local governing organization all 3 types such as provisions of law of housing and land tax by having fixed yearly value from property value to reduce a uncertainly problem of yearly value in event of rental cannot be found and reduce avoiding and using power and discretion of officer. The Act of local tax, shall fix a land medium price to be in present as appropriate with a land price increased to increase income to local governing organization, to reduce a problem of land gathering together and being short of land for making a living of farmer, Sign tax it shall be fixed a tax rat in all 3 types to be as progressing type by using a tax rate calculated from a sign size to be installed if a sign has a big size then a base of tax payment will be used to more calculate which it's reduced a gap between tax rate in present and reduce avoiding a tax payment, this by this it's benefit for tax collection of local governing organization, to reduce a support from the Government Organization and can be responded to need of all local people to be proceeded according to the principle of decentralizing administrative power to local part and completed according to the Constitution of Kingdom of Thailand.

Keywords : Local of Finance, Local tax, Tax Evaluation, House and building tax, Local development tax, Signboard tax

บทนำ

สำหรับประเทศไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก การคลังท้องถิ่น (Local Financial law) จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นมีความหมายรวมถึง การจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่ายและรายได้ งบประมาณ การบริหารงานรายได้รายจ่าย และทรัพย์สินของท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น¹ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจของตนโดยเฉพาะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จัดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของภาครัฐ² ดังนั้น การที่รัฐบาลได้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2555 มาตรา 281

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2555 มาตรา 283

กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมีผลทำให้รายได้ท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้ เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดรูปแบบของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ สถานะทางการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น ดังนั้น การที่ท้องถิ่นจะมีรายได้ที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีระบบการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็งเพราะความเข้มแข็งทางด้านการเงินการคลังที่ดีนั้นจะนำไปสู่ความอิสระจากการควบคุมกำกับจากรัฐบาลมากขึ้น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักประสบปัญหาการหารายได้ของตนเอง เพื่อนำมาสนับสนุนการใช้จ่ายที่มีอยู่ไม่เพียงพอซึ่งแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รายได้ที่มาจากภาษีอากร

การใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่พื้นฐานในการรักษาความมั่นคงของประเทศ พัฒนาประเทศ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายการคลังและงบประมาณเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการเงิน ตั้งแต่การหาเงินมาใช้จ่ายและวิธีการใช้จ่ายเงินเหล่านั้น โดยรัฐจะต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับการคลังของรัฐ โดยอาศัยเครื่องมือทางการคลังภาครัฐทั้ง 3 ประเภท อันได้แก่ รายจ่ายสาธารณะ รายได้สาธารณะ และหนี้สาธารณะ เป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐในการวางแผนเพื่อการพัฒนาโดยการวางแผนนั้นจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการคลังของรัฐว่าจะใช้จ่ายงบประมาณเท่าใด จะหารายได้มาจากแหล่งใด และก่อนนี้สาธารณะอย่างไร เพื่อเกิดผลในทางเศรษฐกิจของประเทศการที่กฎหมายการคลัง (Public Financial law) เป็นตัวกำหนดแนวทางในการบริหารและพัฒนาประเทศทางด้านการเงินของรัฐบาล ซึ่งในทางปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐบาล (Government Revenue) ที่ได้มาจาก

ภาษีอากรและแหล่งรายได้อื่นๆ รายจ่ายรัฐบาล (Government Expenditure) หนี้ของรัฐบาล (Government Debt) หรือหนี้สาธารณะ (Public Debt) และนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ทำให้การคลังภาครัฐมีผลกระทบต่อระบบงบประมาณและระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายสำคัญทางเศรษฐกิจในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหาร³

ปัญหา

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากภาษีท้องถิ่น คือ ภาษีที่กฎหมายกำหนดให้แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และใช้ในการทำนุบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อกำหนด ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 4 ประเภทที่สำคัญ คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งตามกฎหมายรายได้ของท้องถิ่นได้กำหนดให้มีรายได้ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม และค่าปรับต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพเงินที่รัฐบาลจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลดการพึ่งพิงจากรัฐบาลได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเพิ่มภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเองให้มากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพิงจากรัฐบาล

กฎหมายการคลังที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี โดยวิธีการประเมินภาษีและการกำหนดอัตราภาษีที่เพื่บังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วน

³ อัมพิกา สระแก้ว. ความหมายการคลังภาครัฐ. เว็บ. http://puyampika.exteen.com/20090813/entry_22 พฤษภาคม 2555.

ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เพื่อเป็นรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนเกือบทุกคน โดยมีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องต้องเสียภาษีให้เป็นรายได้ของรัฐ ประชาชนผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องรู้กฎหมายฉบับนี้ แต่ยังมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ และหน้าที่ในการเสียภาษีดังกล่าว ทำให้ปรากฏว่าในทุกๆ ปีจะมีผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงการชำระภาษีและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นจำนวนมากทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ถูกต้องและได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ในทอรรถนะของผู้เขียนเห็นว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้น่าจะเกิดจากปัญหาของมาตรการการบังคับใช้กฎหมายการคลังเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเรื่องของการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ทรัพย์สินให้เช่าและค่าเช่าไม่สมควรหรือหาค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินประกอบกิจการเองก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินภาษี เนื่องจากความไม่แน่นอนของการหาค่ารายปีและการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมินทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเรื่องการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้เป็นเวลานานแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยกำหนดให้คำนวณจากราคาปานกลางของที่ดินในปี 2521-2524 เป็นฐานในการประเมินภาษีทำให้มูลค่าฐานภาษีต่ำเกินไป รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการบริหารเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเรื่องการประเมินภาษีป้ายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ทำายพระราชบัญญัติภาษีป้าย ซึ่งประเด็นปัญหาคือการวินิจฉัยประเภทป้าย เนื่องจากตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 5 ที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 มีการแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภทซึ่งแต่ละประเภทอัตราภาษีแตกต่างกันมาก ดังนั้น จึงทำให้มีความพยายามที่จะแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริงเพื่อให้เสียภาษีป้ายน้อยลง และในปัจจุบัน

มีการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่โดยทั่วไป และในอนาคตก็มีความโน้มเอียงว่า จะมีการติดตั้งเพิ่มมากขึ้นตามภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะมีการติดตั้งเป็นจำนวนมากแล้วยังมีขนาด รูปทรง ลักษณะที่หลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ยากต่อการตรวจวัดและคำนวณพื้นที่และก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยประเภทป้ายของเจ้าพนักงานประเมิน นอกจากนี้รูปร่าง ขนาด ลักษณะของป้ายมีความหลากหลายและติดตั้งในสถานที่ยากแก่การตรวจวัดและคำนวณพื้นที่

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาขึ้นภาษีในทุกปีที่ผ่านมา จะมีผู้กระทำผิด หรือพยายามกระทำผิด หรือพยายามหลีกเลี่ยงชัดเจนไม่ยอมชำระภาษีทั้งหมด หรือไม่ยอมชำระภาษีให้ครบตามจำนวน ซึ่งมีทั้งการกระทำด้วยตนเองหรือมีผู้อื่นร่วมมือในการกระทำดังกล่าวด้วย

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการทางกฎหมายการคลังในเรื่องการประเมินภาษีและการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้บังคับในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครอง อันได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย มักจะก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีและก่อให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับภาษีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ถูกรื้อถอนและใช้มาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดปัญหาในการประเมินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ที่น้อย ไม่สามารถตอบสนององวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทวิเคราะห์

การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2575 พบปัญหาในการประเมินภาษี ความไม่แน่นอนของค่ารายปี มักจะพบปัญหาว่าจำนวนใด คือ จำนวนที่จะนำมาคำนวณค่ารายปีในกรณีที่เขาเช่าไม่ได้ เมื่อทำการศึกษาแล้วพบว่า ค่ารายปีน่าจะหมายถึงค่าสมมุติที่เป็นจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าในปีหนึ่งๆ

ไม่ว่าตามข้อเท็จจริงเวลานั้นจะมีการให้เช่าทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม การใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมิน กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินในการประเมินค่ารายปีอย่างกว้างขวางในกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้แม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจะกำหนดให้ค่ารายปีเป็นค่าสมมุติ เนื่องจากแม้ทรัพย์สินมีการกำหนดค่าเช่าแต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีไม่เพียงพอเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจประเมินค่ารายปี โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อัตราภาษีที่กำหนดไว้ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงเกินไปขัดกับหลักความเสมอภาค อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นอัตราคงที่ซึ่งอัตราภาษีประเภทนี้จะมียู่อัตราเดียวไม่ว่าฐานภาษีจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นจำนวนเท่าใด อัตราภาษีแบบคงที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางภาษีในส่วนของความเสมอภาคในเชิงข้อเท็จจริงซึ่งพิจารณาตามหลักอรรถประโยชน์ ส่วนเพิ่มอัตราภาษีนี้ไม่สามารถกระจายภาระภาษีไปยังประชาชนตามหลักความเสมอภาคในการเสียภาษี ความเสมอภาค คือ การให้ผู้มีรายได้จำนวนมากซึ่งมีความสามารถในการจ่ายมากกว่าผู้มีรายได้น้อย ควรจะจ่ายมากกว่า เพราะจะทำให้ความมั่งคั่งไม่กระจุกตัวอยู่กับบุคคลผู้มั่งมีในระบบนายทุนและเป็นการจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

การประเมินภาษีบำรุงท้องที่ จากกรณีวิเคราะห์แล้วสามารถสรุปได้ว่าตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508 ที่กำหนดว่าให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินวันที่ 1 มกราคม ของปีใด มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางที่ดินตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508 พบปัญหาในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ราคาปานกลางที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีไม่เป็นปัจจุบันซึ่งปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินในปี 2521-2524 ในการประเมินภาษีทำให้

มูลค่าฐานภาษีต่ำไป เนื่องจากฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินไม่เป็นปัจจุบันส่งผลให้มีการชำระภาษีน้อยมากทำให้ผู้เสียภาษีสามารถถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อทำกำไร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนที่ดินทำกิน อัตราภาษีบำรุงท้องที่เป็นอัตราภาษีที่ต่ำ และเป็นอัตราถดถอย ทำให้มีการชำระภาษีน้อย ก่อให้เกิดมีการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก การใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ปล่อยให้ที่ดินรกร้าง โดยเฉพาะที่ดินทางการเกษตรที่ถูกกว้านซื้อไปทำให้เกิดมีการถือครองที่ดินอย่างกระจุกตัวของนายทุน ปัญหาอัตราการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันที่อ้างอิงกับราคาประเมินที่ล้าสมัยตั้งแต่ปี 2521-2524 ทำให้เจ้าของที่ดินมีการชำระภาษีที่ต้องชำระน้อยมาก ซึ่งทำให้นายทุนที่ดินสามารถกว้านซื้อและถือครองที่ดินจำนวนมากเพื่อทำกำไรเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ไม่มีการกระจายการถือครองที่ดิน และที่สำคัญเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อนำไปใช้ในการสร้างรายได้ลดลง ซึ่งสุดท้ายแล้วทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และโอกาสของคนในสังคม ความเหลื่อมล้ำนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอื่นๆ ตามมา

การประเมินภาษีป้าย ประเมินจากอัตราภาษีป้ายตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พุทธศักราช 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 จากการวิเคราะห์แล้วพบปัญหาในการประเมินภาษี อัตราภาษีป้ายทั้ง 3 ประเภทแตกต่างกันมาก ซึ่งอัตราภาษีป้ายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้ง 3 อัตราเป็นอัตราที่แตกต่างกันอย่างมาก ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีพยายามหลีกเลี่ยงเพื่อจะได้เสียภาษีได้น้อยลง โดยการหลบเลี่ยงประเภทป้ายจากประเภทที่ 3 เป็นประเภทที่ 2 โดยการจัดทำป้ายภาษาไทยเล็ก ๆ ไว้ด้านป้ายภาษาอังกฤษ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดขนาดของป้ายข้อความภาษาไทยที่อยู่บนป้ายภาษาอังกฤษว่าจะต้องมีขนาดกว้างเท่าใด จึงควรมีกฎหมายกำหนดขนาดของป้ายภาษาไทยว่าควรมีอัตราส่วนเท่าใด การวินิจฉัยประเภทป้าย พบว่าในปัจจุบันลักษณะป้ายมีความหลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ยากต่อการตรวจวัดและคำนวณพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยประเภทป้ายของเจ้าพนักงานประเมิน ประกอบ

กับอัตราภาษีป้ายทั้ง 3 ประเภทแตกต่างกันมาก ดังนั้นจึงทำให้มีความพยายามที่จะแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริงเพื่อให้เสียภาษีป้ายน้อยลง

บทสรุป

จากปัญหาการประเมินภาษีทั้ง 3 ประเภทจะเห็นได้ว่าเกิดจากบทบัญญัติของภาษีทั้ง 3 ประเภท เป็นพระราชบัญญัติที่ถูกรตราและใช้มานานไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งถือเป็นรายได้หลักที่ทำรายได้สูงสุดของท้องถิ่นในบรรดาภาษีทั้ง 3 ประเภท ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเอง มักจะพบปัญหาในการประเมินภาษีจากค่ารายปีตามมาตรา 8 ซึ่งมีความไม่แน่นอน เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เป็นช่องทางให้เกิดทุจริตได้และทำให้การจัดเก็บภาษีไม่เป็นธรรม ส่วนภาษีบำรุงท้องที่เกิดจากการประเมินภาษีตามราคาปานกลางที่ดินซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ มาตรา 7 กำหนดให้ใช้อัตราภาษีตามบัญชีแนบท้าย 34 อัตรา ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมากเพราะใช้บังคับมาตั้งแต่ปี 2521-2524 ในการประเมินภาษีทำให้มูลค่าฐานภาษีต่ำไปและไม่เป็นปัจจุบัน ส่งผลให้มีการชำระภาษีน้อยมากทำให้ผู้เสียภาษีสามารถถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อทำกำไร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนที่ดินทำกิน ซึ่งในปัจจุบันราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากแต่ยังคงใช้ฐานภาษีในปี 2521-2524 มาใช้ในการประเมิน ซึ่งฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ก็คือมูลค่าของที่ดิน ซึ่งปัจจุบันราคาปานกลางที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และอัตราที่ใช้เป็นอัตราถดถอยไม่สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน สำหรับภาษีป้าย ปัญหาที่พบ คือ ปัญหาการกำหนดอัตราภาษีป้ายซึ่งกำหนดตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน ทั้ง 3 อัตรา เป็นอัตราที่แตกต่างกันอย่างมาก ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีพยายามหลีกเลี่ยงเพื่อจะได้เสียภาษีได้น้อยลง โดยการหลบเลี่ยงประเภทป้ายจากประเภทที่ 3 เป็นประเภทที่ 2 โดยการจัดทำป้ายภาษาไทยเล็กๆ ไว้ด้านป้ายภาษาอังกฤษ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดขนาดของป้ายข้อความภาษาไทยที่อยู่บนป้ายภาษาอังกฤษว่าจะ

ต้องมีขนาดกว้างเท่าใด บางป้ายที่หลีกเลี่ยงให้มีภาษาไทยอยู่ด้านบนบางครั้งมองแทบไม่เห็นข้อความภาษาไทย ทำให้ท้องถิ่นสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไปเป็นอย่างมาก และปัญหาการวินิจฉัยประเภทป้าย เนื่องจากในปัจจุบันลักษณะของป้ายมีความหลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ยากแก่การตรวจวัดและ **การคำนวณพื้นที่ในการประเมิน**

ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคลังท้องถิ่น

มาตรการทางด้านกฎหมายมหาชน ว่าด้วยการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นจะต้องทำให้การคลังท้องถิ่นมีเสถียรภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งจะต้องมีความพร้อมทางด้านการคลังโดยจะต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการใช้จ่าย การจัดหารายได้ของท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ โดยมีข้อเสนอแนะทางด้านมาตรการทางกฎหมายการคลังท้องถิ่น ดังนี้

1. ต้องมีมาตรการทางด้านกฎหมายคลังท้องถิ่นเพื่อให้ระบบการคลังเข้มแข็ง โดยการมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนเป็นธรรมเข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติงาน

2. มาตรการทางด้านคลังท้องถิ่นจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระโดยเพิ่มประสิทธิภาพการคลังของท้องถิ่น โดยการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และท้องถิ่นควรมีอิสระในการจัดสรรเงินรายได้ที่เกิดจากรายได้ของท้องถิ่นเอง โดยพิจารณาควบคู่กับภารกิจของท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยสามารถจะกำหนดอัตราภาษีและค่าบริการที่เหมาะสมเพราะการที่ท้องถิ่นจะมีอิสระได้นั้น ระบบการคลังท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความเข้มแข็งเพราะความเข้มแข็งทางการเงินการคลังที่ดีนั้นจะนำไปสู่ความอิสระจากการควบคุมกำกับจากรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้และทรัพย์สินเป็นของตนเอง การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร

อย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้รายได้ภาษีอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาล

3. การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี ปัจจุบันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 4 ประเภทที่สำคัญ คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ร่องลงมา คือ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ (Sharing tax) ภาษีท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นมีส่วนสัดส่วนน้อยมาก หรือไม่ได้เป็นที่มาสำคัญของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเลย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีเพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาล ดังนั้น การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาการพึ่งตนเองในการรายรับให้มากที่สุด เพราะรายรับของตนเองที่เพิ่มขึ้นย่อมหมายถึงความสามารถในการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน พร้อมกับความสามารถในการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้นยังทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอิสระทางการคลังจากการอาศัยเงินโอนจากรัฐบาลทั้งที่เป็นภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ

4. ฐานะทางการคลังท้องถิ่นแต่ละประเภทจะต้องไม่แตกต่างกันมากนัก ความแตกต่างหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีสูง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ควรปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มี 2 ระดับแบบประเทศเกาหลีใต้ คือ ระดับบน และระดับล่าง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของท้องถิ่น

5. การแก้ไขปัญหาทางการคลังของท้องถิ่น จะต้องมีการแก้ไขโดยภาพรวมอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะปัญหาทางด้านรายได้ของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเอง การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบันก่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก โดยได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้หลายฉบับให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษี แต่เนื่องจากการได้มาซึ่งอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและรายได้ได้มากขึ้น แต่ก็ได้อำนาจในการจัดเก็บภาษีแบบไม่เป็นระบบและบางกรณีก็เกิดปัญหาในเชิงปฏิบัติมาก เพราะเป็นการได้มาทีละเรื่อง ทีละกรณี ทีละภาษี โดยมีได้มีการดูโดยภาพรวมอย่างเป็นระบบ ความสามารถในการเสียภาษี (Taxable Capacity) ของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงและมีฐานภาษีจำนวนมาก แต่ท้องถิ่นบางแห่งระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำมาก รวมทั้งมีฐานภาษีน้อย แม้จะมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นก็ตาม

ข้อเสนอแนะในการประเมินภาษี

การประเมินภาษีทั้ง 3 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ซึ่งอยู่ในอำนาจการจัดเก็บของท้องถิ่นและถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ยังต้องพึ่งพารายได้ส่วนใหญ่จากภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งปัญหาเกิดจากการที่บทบัญญัติของภาษีทั้ง 3 ประเภท คือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 เป็นบทบัญญัติที่ถูกตราและบังคับใช้มานานไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายให้มีความชัดเจนเป็นธรรมมากขึ้น โดยการพิจารณาองค์ประกอบของระบบภาษีว่าเก็บอย่างไร จึงจะยุติธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุด โดยจะต้องคำนึงถึง⁴

1.1 ภาระหรือค่าใช้จ่ายของรัฐจะต้องกระจายแก่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนอย่างยุติธรรม กล่าวคือ แต่ละคนจะแบกรับภาระภาษีตามฐานะของตนอย่างยุติธรรม

⁴ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. 2553. หน้า 142.

1.2 การเลือกเก็บภาษีแต่ละชนิดที่จัดเก็บนั้น จะต้องพยายามให้มีผลกระทบหรือผลเสียต่อการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจหรือการทำงานของกลไกตลาดน้อยที่สุด นอกจากนี้ภาษีอากรต่างๆ ที่จัดเก็บนั้นควรจะทำให้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขการใช้ทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพของภาคเอกชนด้วย

1.3 โครงสร้างของภาษีที่ใช้นั้นควรจะต้องอำนวยความสะดวกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

1.4 ระบบของภาษีต่างๆ ที่ใช้จัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แจ้งชัดต่อผู้เสียภาษี และการบริหารการจัดเก็บจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและภาระของผู้เสียภาษีควรจะอยู่ในอัตราต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายต่างๆ ในการจัดเก็บภาษีนั้น กล่าวคือ การใช้ภาษีเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั้น และภาระหรือความเดือดร้อนของผู้เสียภาษีนั้นด้วย

2. หาแนวทางในการประเมินภาษีที่เหมาะสมในการประเมินภาษีทั้ง 3 ประเภท โดยจะต้องกำหนดแนวทางในการประเมินภาษี ดังนี้⁵

2.1 การเลือกใช้อัตราภาษี แต่ละประเภทจะต้องเป็นการสร้างความ เป็นธรรม ถ้าหากต้องการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้หรือสร้างความเป็นธรรมในสังคมแล้ว ควรเลือกใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าในการจัดเก็บ ภาษีประเภทต่างๆ ซึ่งอัตราแบบก้าวหน้านั้นจะทำให้รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้ ส่วนสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคน เช่น คนที่มีรายได้สูงจะต้องเสียภาษีในอัตราสูง ส่วนคนที่มีรายได้ต่ำควรเสียภาษีในอัตราต่ำ เป็นต้น

2.2 การพิจารณาโครงสร้างอัตราภาษี โดยการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของฐานภาษีกับอัตราภาษี การพิจารณาโครงสร้างภาษีวิธีนี้จะศึกษาความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงระหว่างฐานภาษี (Tax Base)

⁵ ล.ด. หน้า 135.

กับอัตราภาษี (Tax Rate) ของภาษีแต่ละประเภทที่จัดเก็บ ซึ่งโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า นั้น จะมีลักษณะที่ว่าเมื่อฐานของภาษีขยายใหญ่ขึ้น อัตราภาษีส่วนที่เพิ่มจะมีค่าสูงกว่าอัตราภาษีโดยเฉลี่ย

2.3 ฐานภาษี (Tax Base) คือสิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินเก็บภาษีอากรแต่ละชนิดตามอัตราของภาษีที่ได้กำหนดไว้ สิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอาจจะได้แก่ รายได้ ความมั่งคั่ง มูลค่าของสินค้า หรือบริการที่ทำกาซื้อขายกัน หรือสิ่งอื่นๆ ที่กำหนดขึ้น โดยปกติแล้วสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษีนั้ มักจะถูกใช้เป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีทั้ง 3 ประเภท ที่ถือเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเอง คือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พระราชบัญญัติภาษีป้าย ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ถูกใช้มานานโดยการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตรา 8 ในเรื่องกำหนดค่ารายปี ซึ่งเกิดจากความไม่แน่นอนการหาค่ารายปีและการให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมินกว้างขวางในกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้ เห็นควรมีการปรับปรุงให้มีการกำหนดค่ารายปีที่แน่นอนเพื่อลดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตรา 8 กำหนดว่า ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน ซึ่งค่ารายปี คือ จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าในปีหนึ่งๆ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้ กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเล ที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ซึ่งตามหลักเกณฑ์การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินจากค่ารายปี จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินภาษี ความไม่แน่นอนของค่ารายปี มักจะพบปัญหาว่าจำนวนใดคือจำนวนที่จะนำมาคำนวณค่ารายปี ในกรณีที่เช่าไม่ได้ เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงาน

ประเมิน มีอำนาจตามกฎหมายในการประเมินค่ารายปีอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดความความไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา 8 ในเรื่องความไม่แน่นอนของค่ารายปี และในการให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมิน ในการประเมินค่ารายปีของโรงเรือนและที่ดิน ในกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้

2. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตรา 8 ในเรื่องอัตราภาษี ที่อัตราภาษีสูงในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งเป็นอัตราที่คงที่ขัดกับหลักความเสมอภาค จึงควรปรับอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการเสียภาษีของแต่ละคน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางภาษี และการกระจายภาระภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ควรปรับอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นแบบก้าวหน้า เมื่อฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้นอัตราภาษีส่วนที่เพิ่มจะมีค่าสูงกว่าอัตราภาษีโดยเฉลี่ย ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีส่วนสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคน

3. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ มาตรา 7 ในเรื่องการกำหนดราคาปานกลางที่ดินพบว่า การกำหนดราคาปานกลางที่ดินไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินในปี 2521-2524 ในการประเมินภาษีทำให้มูลค่าฐานภาษีต่ำไปเนื่องจากฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินไม่เป็นปัจจุบันส่งผลให้มีการชำระภาษีน้อยมาก ทำให้ผู้เสียภาษีสามารถถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อทำกำไรซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนที่ดินทำกิน ในปัจจุบันราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แต่ยังคงใช้ฐานภาษีในปี 2521-2524 มาใช้ในการประเมิน ซึ่งฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ก็คือมูลค่าของที่ดิน ซึ่งปัจจุบันราคาปานกลางที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก อีกทั้งหลักเกณฑ์การประเมินภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถอธิบายที่มาที่ไปของการกำหนดเกณฑ์การประเมินได้ ทำให้การประเมินค่าภาษีคลาดเคลื่อนก่อให้เกิดการจัดเก็บภาษีไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินภาษีบำรุงท้องที่ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจในปัจจุบัน ราคาปานกลางที่ดินต่ำทำให้มูลค่า

ฐานภาษีต่ำไป ทำให้ท้องถิ่นได้รับภาษีบำรุงท้องถิ่นน้อยกว่าที่สมควรจะเป็น มีผลทำให้สถานการณ์คลังไม่เข้มแข็ง

4. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่มาตรา 7 ในเรื่องอัตราภาษีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่อยู่ในปัจจุบัน พบว่าอัตราภาษีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่เป็นอัตราภาษีแบบถดถอย กล่าวคือ อัตราภาษีจะลดลงตามส่วนเมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้น อัตราแบบถดถอยนี้อาจจะคงที่ เพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ และในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ภาษีใดก็ตามเมื่อมีการจัดเก็บแล้วมีผลทำให้ผู้มีรายได้ต่ำต้องเสียภาษีเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้ของผู้ที่มีรายได้สูง กรณีเช่นนี้ก็ถือว่าภาษีชนิดนั้นมีลักษณะเป็นอัตราภาษีแบบถดถอยด้วยแม้ว่าจะมีอัตราเดียวกัน ซึ่งอัตราภาษีนี้นั้นเป็นไปตามราคาปานกลางที่ดิน ซึ่งปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินในปี 2521-2524 ซึ่งราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้วแต่ยังคงใช้อัตราภาษีเดิมโดยอัตราภาษีบำรุงท้องที่เป็นอัตราภาษีถดถอย ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน

5. พระราชบัญญัติภาษีป้ายในเรื่อง การกำหนดอัตราภาษีป้าย ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2535 ที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายซึ่งเป็นอัตราภาษีป้ายที่อยู่ในปัจจุบันทั้ง 3 อัตราเป็นอัตราที่แตกต่างกันอย่างมากทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีพยายามหลีกเลี่ยง เพื่อจะได้เสียภาษีได้น้อยลงโดยการหลบเลี่ยงประเภทป้ายจากประเภทที่ 3 เป็นประเภทที่ 2 โดยการจัดทำป้ายภาษาไทยเล็กๆ ไว้ด้านป้ายภาษาอังกฤษ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดขนาดของป้ายข้อความภาษาไทยที่อยู่บนป้ายภาษาอังกฤษว่าจะต้องมีขนาดกว้างเท่าใด บางป้ายที่หลีกเลี่ยงให้มีภาษาไทยอยู่ด้านบนบางครั้งมองแทบไม่เห็นข้อความภาษาไทย ดังนั้น จึงเห็นควรปรับปรุงอัตราภาษีป้ายทั้ง 3 ประเภทไม่ให้เกิดความแตกต่างกันมากนัก และปัญหาการวินิจฉัยในเรื่องประเภทป้ายว่าเป็นป้ายประเภทใด เนื่องจากอัตราภาษีป้ายตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 เป็นอัตราที่ใช้ในปัจจุบันเป็นอัตราที่แตกต่างกันมากระหว่างป้ายทั้ง 3 ประเภท ดังนั้นจึงเห็นควรปรับปรุงอัตราภาษีป้ายทั้ง 3 อัตรา เป็นอัตราที่คิดเฉพาะขนาดเท่านั้น และควรกำหนดอัตราภาษีป้ายเป็นอัตราแบบก้าวหน้า

ถ้าป่ามีขนาดใหญ่ฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษีก็มากขึ้น เสียภาษีมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันมีการติดตั้งป่ามากขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันกันสูง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีป่าให้เป็นอัตราแบบก้าวหน้า จะเป็นการลดช่องว่างระหว่างอัตราภาษีป่าในปัจจุบัน ซึ่งทั้ง 3 อัตราเป็นอัตราที่แตกต่างกันมาก และลดการหลีกเลี่ยงการแจ้งประเภทป่าของผู้เสียภาษี โดยเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้กับคลังท้องถิ่นต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าหากมีการแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภาษีทั้ง 3 ฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ และพระราชบัญญัติภาษีป่า จะทำให้ลดการหลีกเลี่ยงภาษี รายได้หลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง มีสัดส่วนมากขึ้น ลดการพึ่งพิงจากรัฐบาล สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น สำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รายการอ้างอิง

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์. “จุดบกพร่องของภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บจากทรัพย์สินในปัจจุบัน”. *สรรพากรสาส์น*. 39(2539): 58-59.
- ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์. “ปฏิรูปทางการคลังเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550”. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*. 2.1(2551): 55.
- ไตรรงค์ สุวรรณศิริ. “การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น”. *สรรพากรสาส์น*. 41.9(2537).
- ประชา เตรรัตน์. “ภาษีทรัพย์สิน: รายได้หลักของท้องถิ่น”. *สรรพากรสาส์น*. 6(2541): 81.
- ประเสริฐ โหล่งประดิษฐ์. “ปัญหาในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและความพร้อมในการจัดเก็บภาษี ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตอน 1”. *จุลสารศาลภาษีอากรกลาง*. 2.6(2548): 2-8.
- ปรีชา สุวรรณทัต. *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. *กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น สำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2544.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- ศาลภาษีอากรกลาง. *รวมคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น ปี 2477 – ปัจจุบัน*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2550.
- ศุภลักษณ์ พิณีจิวอดล. *คำอธิบายภาษีท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

สกนธ์ วัลัญญวัฒน์. การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท ครีเอชั่น, 2551.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. "ภาษีคืออะไร". วารสารนิติศาสตร์. 22(2535): 85-92.

Book Review :
Constitutional Referendums: The Theory
and Practice of Republican Deliberation

ภัทรมน สาทรรักษ์^{*}
สกฤติ อิศริยานนท์^{**}
ธีระพงษ์ ฎิริปาณิก^{***}

หนังสือเล่มนี้เป็นผลงานเขียนของศาสตราจารย์ Stephen Tierney แห่งมหาวิทยาลัย Edinburgh ที่ได้นำเสนอแนวคิดในการจัดทำประชามติของประชาชนในฐานะที่เป็นรูปแบบของการแสดงออกในลักษณะของประชาธิปไตยโดยตรง เพื่อนำไปสู่การกำหนดเจตจำนงในการปกครองตนเอง รวมถึงแนวคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญนิยมและความเป็นประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยเนื้อหาของหนังสือแบ่งออกเป็น 10 บท มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

บทที่ 1 กล่าวถึงการกลับคืนมาของการจัดทำประชามติในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา โดยกระบวนกรรัฐธรรมนูญนิยมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติที่เคยนำมาใช้จะปรากฏให้เห็นใน 4 รูปแบบ กล่าวคือ 1) การเกิดขึ้นของรัฐใหม่ ดังเช่น ประเทศมอนเตเนโกร ใน ค.ศ. 2006 และประเทศชูดานใต้ ใน ค.ศ. 2011

^{*} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

^{**} อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

^{***} อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

2) การแก้ไขและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีของประเทศอิตาลี ใน ค.ศ. 2005 3) การจัดรูปแบบของดินแดนแบบใหม่ในลักษณะของการให้สิทธิ ในการปกครองตนเองภายในรัฐ (Sub-State Autonomy) อาทิ สหราชอาณาจักร และสเปน และ 4) การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปยังองค์การระหว่างประเทศ ดังกรณีของการให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมสนธิสัญญาแห่งสหภาพยุโรป

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและการ เพิ่มขึ้นของการจัดทำประชามติ พิจารณาได้ 2 แนวคิด คือ แนวคิดทางการเมือง และแนวคิดทฤษฎีแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ การจัดทำประชามติวางอยู่บนพื้นฐานแนวคิด แห่งประชาธิปไตยในรูปแบบที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไตร่ตรอง (Deliberative Democracy) ผ่านกระบวนการตัดสินใจในการสรรหาตัวแทนของประชาชน

การเพิ่มขึ้นของการจัดทำประชามติ เป็นผลผลิตของการล่มสลาย ของประเทศอดีตสมาชิกพันธมิตรรัฐ ที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ในทวีปยุโรป การจัดทำประชามติแสดงให้เห็นถึงตัวแสดงทางการเมืองในการเข้ามาแทรกแซง โดยตรงของประชาชน โดยเฉพาะกรณีของการจัดทำประชามติได้นำมาใช้ เพื่อสร้างรัฐใหม่ การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติพิจารณาได้ 2 ด้าน กล่าวคือ บริบทภายใน (Internal) ในรูปแบบที่ประชาชนเข้ามามีบทบาท ภายใต้อำนาจของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ยังมีข้อถกเถียงในเรื่องของ การให้อำนาจประชาชนอย่างแท้จริง และบริบทภายนอก (External) ในรูปแบบ ของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ หรือการสร้างรัฐใหม่โดยประชามติของประชาชน

บทที่ 2 ผู้เขียนกล่าวถึงรูปแบบและความเหมาะสมของการจัดทำ ประชามติ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนตามกระบวนการ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการวางรูปแบบ รัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ที่ได้นำมาใช้เพื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการ วางรูปแบบ การจัดทำประชามติมีทั้งสิ้น 4 ประการ กล่าวคือ การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกัน การรับฟังเหตุผลของคนส่วนใหญ่ และการยอมรับในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน

อย่างไรก็ตามเนื้อหาได้มีการวิจารณ์และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำประชามติไว้ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การทำประชามติเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของกลุ่มชนชั้นนำ (Elite) โดยอาศัยกลไกทางประชาธิปไตย เพื่อกำหนดผลลัพธ์ที่ตนเองต้องการ นับตั้งแต่การตัดสินใจเลือกใช้วิธีการลงประชามติ การกำหนดประเด็นคำถาม รวมถึงกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การควบคุมโครงสร้างของสถาบันยังสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องผลประโยชน์ รวมถึงการสร้างความเท่าเทียมกัน เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในกลุ่มของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำประชามติ

ประการที่สอง ข้อบกพร่องที่มาจากความคลาดเคลื่อนภายใต้กระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะการกำหนดกลุ่มประชากรที่มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้ นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทตัวแทนที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในการตัดสินใจ ยิ่งไปกว่านั้น การเคลื่อนไหวของกลุ่มสังคมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของสถาบันการเมืองต่างๆ

ประการที่สาม อันตรายของการใช้หลักเสียงข้างมากซึ่งเกี่ยวข้องกับผลข้างเคียงของการใช้แนวทางประชาธิปไตยทางตรง กล่าวคือ การคุ้มครองผลประโยชน์ของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

บทที่ 3 มุ่งเน้นไปที่การกำหนดกลุ่มประชากรที่เข้ามามีสิทธิในการลงประชามติ โดยเริ่มจากประเด็นปัญหา การให้คำนิยาม “ใครคือประชาชนที่มีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” ในส่วนของการจัดทำประชามติ การกล่าวถึงประชากรที่มีสิทธิในการแสดงออกถึงการกำหนดเจตจำนงของตนเอง จำแนกได้ 2 แนวทาง คือ แนวคิดทางกายภาพ โดยใช้ดินแดนมาเป็นเงื่อนไขในการแบ่งกลุ่มของประชากร (Territory Based) กำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่นกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีรัฐ (Sub-State Nationalism) และแนวคิดที่เกี่ยวกับตัวบุคคล คือ ในกรณีที่ปัญหามีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การสร้าง

เครื่องมือขึ้นเพื่อรองรับกลุ่มประชากรจึงมีความสำคัญ (People Based) เช่น การใช้หลักถิ่นที่อยู่ สัญชาติ ความเป็นพลเมืองของประเทศ เป็นต้น

การให้สิทธิประชาชนในการออกเสียง หากใช้หลักความเป็นพลเมืองของรัฐและหลักถิ่นที่อยู่ ทำให้เกิดคำถามในเรื่องการจำแนกประเภทบุคคลว่า หากไม่ได้มีถิ่นที่อยู่จะมีสิทธิออกเสียงหรือไม่ เช่น กรณีการทำประชามติของสกอตแลนด์ที่ประชาชนผู้มีถิ่นที่อยู่ในอังกฤษไม่สามารถออกเสียงได้ ในขณะที่ความเป็นพลเมืองได้สะท้อนในเรื่องของการกำหนดเอกลักษณ์ของชาติ (National Identity) และอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคในเรื่องการแยกตัวของรัฐที่ให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิในการแสดงออก

หลังจากการล่มสลายของอดีตสหภาพรัฐรัสเซียและอดีตยูโกสลาเวีย ในยุคหลังสงครามเย็น การทำประชามติเพื่อประกาศอิสรภาพของโครเอเชีย ได้สะท้อนให้เห็นถึงการล่มสลายของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับการรวมกลุ่มชาติพันธุ์ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้การตกลงในเรื่องดินแดนที่แน่นอน สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของการจัดทำประชามติ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือและกลไกของระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการแสดงออก จากกรณีของการจัดทำประชามติของโครเอเชีย ส่งผลให้การทำประชามติแพร่ขยายเข้าไปยังกลุ่มที่พยายามหาข้ออ้างในการเคลื่อนไหวเพื่อนำไปสู่การเกิดรัฐใหม่

ตัวอย่างที่น่าสนใจที่ได้มีการนำเสนอในบทนี้ คือ กรณีของ New Caledonia อดีตอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสที่จะมีการจัดทำประชามติ ใน ค.ศ. 2019 เพื่อให้เกิดการยอมรับในระหว่างประเทศต่อการกำหนดเจตจำนงของตนเองและความไม่ชอบธรรมทางประวัติศาสตร์ รวมถึงการใช้ประชามติเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในเรื่องดินแดนในอนาคต โดยใช้หลักความยินยอมร่วมกัน โดยกำหนดให้เฉพาะประชาชนที่อยู่ในดินแดนนั้น (Territory-Based) เป็นผู้มีสิทธิในการแสดงออกผ่านทางประชามติ

บทที่ 4 กล่าวถึงรายละเอียดของการควบคุมกระบวนการจัดทำประชามติ โดยกลุ่มชนชั้นนำ โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการ

จัดทำประชามติ การเข้ามาควบคุมและวางกฎเกณฑ์จำแนกได้ 3 กรณี กล่าวคือ 1) การตั้งกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นตัดสินใจว่าจะกำหนดให้มีหรือไม่มี การลงประชามติ การลงประชามติทั้งในการกำหนดคำถาม กรอบเวลา ค่าใช้จ่ายต่างๆ ผลที่เกิดจากการลงประชามติ 2) ปัจจัยทางการเมืองและการลงประชามติ ประกอบด้วย การแบ่งอำนาจ บทบาทของฝ่ายตรงข้าม ระบบพรรคการเมือง การไม่สามารถคาดการณ์การเลือกตั้ง และการเข้าแทรกแซงของสื่อ 3) แรงจูงใจทางการเมือง นักการเมืองส่วนมากต้องการให้ผลการลงประชามติเป็น “ใช่” แม้ว่าผลของประชามติไม่ได้แสดงให้เห็นถึงชัยชนะ แต่ทางฝ่ายรัฐบาลอาจจะนำมาใช้เป็นข้อแก้ตัวเมื่อเกิดข้อผิดพลาดได้

บทที่ 5-6 วิเคราะห์ในเรื่องข้อท้าทายและปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการจัดทำประชามติ การพิจารณาแบ่งได้ 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับภายในรัฐและระดับภายนอกรัฐ ที่มุ่งเน้นในมิติระหว่างรัฐ ในกรณีของมิติภายในรัฐ ข้อท้าทายอาจเกิดจากความขัดแย้งทางแนวคิดของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีชีรัฐ ดังกรณีของ Quebec ที่ศาลสูงของแคนาดาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนว่า “หากผลของประชามติปรากฏออกมาว่าประชาชนเห็นด้วยกับการแบ่งแยกรัฐ รัฐบาลแคนาดาไม่มีสิทธิปฏิเสธสิทธิดังกล่าวและต้องเริ่มเดินทางในการเจรจาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว” การจัดทำประชามติในมิติระหว่างรัฐพิจารณาได้จากการถ่ายโอนอำนาจในองค์การระหว่างประเทศ ดังเช่น กรณีของสหภาพยุโรปที่มีลักษณะเป็นองค์กรเหนือรัฐ (Supranational) ในการให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาของรัฐสมาชิก และการเกิดขึ้นของรัฐใหม่โดยเฉพาะกรณีของการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตและอดีตยูโกสลาเวีย

บทที่ 7-9 ขยายความในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มคนขนาดเล็ก (Micro-level) และกลุ่มคนในระดับมหภาค (Macro-level) ที่ต้องมีการกำหนดรูปแบบในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชามติที่แตกต่างกัน นอกจากการ

วางแนวทางในการกำหนดกลุ่มประชากรที่มีสิทธิในการลงประชามติ สิ่งที่ต้องตระหนักอย่างหนึ่งในการจัดทำประชามติ คือ ผลลัพธ์ในลักษณะ Zero-Sum Game ที่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสมประโยชน์ เช่น ฝ่ายเสียงข้างมากอาจจะกล่าวอ้างได้ถึงความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญในการเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจ เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making) โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการจึงมีความสำคัญ

บทที่ 10 ได้มีการเน้นย้ำว่าการทำประชามติเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้เกิดการเข้ามามี ส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมตามครรลองแห่งประชาธิปไตย หน้าที่สำคัญของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คือ แนวทางที่ควรกำหนดในการทำให้ประชาธิปไตยที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการไตร่ตรองนี้สอดคล้องกับการจัดทำประชามติ

การจัดทำประชามติถือเป็นกลไกที่ได้รับการรับรองสถานะโดยกฎหมายภายใต้กฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ในประเด็นเรื่องกระบวนการและผลลัพธ์ของการจัดทำประชามติ มักจะเป็นผลสะท้อนมาจากปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนให้การจัดทำประชามติของประชาชนเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ แม้ว่าการจัดทำประชามติเป็นรูปแบบการแสดงออกแห่งประชาธิปไตยทางตรงโดยประชาชนแต่ปัญหาที่ยังมีข้อถกเถียง ก็คือ การเข้ามาชี้นำของฝ่ายการเมืองโดยอ้างเหตุความชอบธรรมจากการลงประชามติของประชาชนและการกำหนดขอบเขตในเรื่องดินแดนหลังจากที่มีการลงประชามติแล้ว โดยเฉพาะดินแดนที่มีลักษณะเป็นพหุสังคมที่มีความหลากหลายของประชากร

คำแนะนำสำหรับการเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษาและผู้ที่มีสนใจ ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ ในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากรและผู้ที่มีสนใจส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทัศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสารราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือน เมษายน สิงหาคม และธันวาคม ของทุกปี และมีข้อกำหนดดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15-20 หน้ากระดาษ A4
2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ Codia New ขนาด 16 พอยท์
3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการ
 - ประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทคัดย่อภาษาไทย ภาษาอังกฤษ
 - โดยเนื้อหาบทคัดย่อภาษาไทยต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาอังกฤษ และรวมกันต้องไม่เกิน 10 - 25 บรรทัด
 - บทนำ
 - เนื้อหา
 - บทสรุป
 - รายการอ้างอิง

4. รูปแบบการนำเสนอบทความวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- โดยเนื้อหาบทคัดย่อภาษาไทยต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาอังกฤษ และรวมกันต้องไม่เกิน 10 - 25 บรรทัด

- บทนำ
- วิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
- รายการอ้างอิง

5. การอ้างอิงเนื้อหาใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถ (Footnote) ดังนี้

ตัวอย่าง. Ronald H. Chicote. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. 1981. pp. 218-225.

The Search for a Paradigm. 1981. pp. 218-225.

กรองแก้ว อยู่สุข. *พฤติกรรมองค์การ*. 2542. หน้า 35.

รูปแบบการอ้างอิงดังกล่าวสามารถติดต่อมายัง E-mail : polscilaw_journal@hotmail.com เพื่อให้ทางกองบรรณาธิการจัดส่งไฟล์ข้อมูล วิธีการอ้างอิงบทความสำหรับลงวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายหรือสามารถดูได้ในเว็บไซต์ของวารสาร

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ได้มาก่อนและต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น

สำหรับการจัดส่งบทความนั้น กรุณาส่ง

- ต้นฉบับที่จัดพิมพ์ในกระดาษ A4 จำนวน 3 ชุด มายังกองบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

- แผ่น CD บันทึกข้อมูลหรือส่งไฟล์ข้อมูลมาที่

E-mail: polscilaw_journal@hotmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความและ
แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/บทความวิจัยทราบ สำหรับ
บทความที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงใน
วารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป