



ISSN 0125-0957

รัฐสภา



ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๕



ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ
นางสาวโสมอุษา บุระะเหตุ

บรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยเนยง

ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอรทัย แส่นบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์ศรีชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภักท
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี

เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒

e-mail: sapasarn2019@gmail.com

rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា



บทบรรณาธิการ

ในปี ๒๕๖๕ ประเทศไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเปกตลอดทั้งปี รวมถึงการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๒๙ ระหว่างวันที่ ๑๘ – ๑๙ พฤศจิกายนนี้ ภายใต้หัวข้อหลัก “เปิดกว้างสร้างสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน สู่สมดุล” เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากโควิด-๑๙ ท่ามกลางความท้าทายจากภาวะเงินเฟ้อ ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน พร้อมสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรับมือวิกฤตต่าง ๆ ในอนาคต โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยซูโมเตลเศรษฐกิจ BCG เป็นตัวเร่งการปรับมุมมองและพฤติกรรมไปสู่โมเดลธุรกิจที่สามารถสร้างผลกำไรควบคู่ไปกับการรักษาสິงแวดล้อม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจของทุกภาคส่วน พร้อมส่งต่อภารกิจการเป็นเจ้าภาพเอเปกครั้งต่อไปในปี ๒๕๖๖ ให้แก่สหรัฐอเมริกาต่อไป

รัฐสภาสารณั้บเดือนกันยายน - ตุลาคมนี้ ขอนำเสนอบทความที่น่าสนใจ เรื่องแรกของฉบับนี้ **เรื่อง จาก APEC สู่ APPF: ภาพสะท้อนกลไกความร่วมมือการดำเนินการในบริบทงานนิติบัญญัติในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก** กล่าวถึง APEC และ APPF กับการเป็นสถาบันในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ในบริบทการดำเนินการร่วมกันในเชิงนิติบัญญัติของประเทศสมาชิก APPF ในมิติด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค และด้านสมาชิก รัฐสภาสตรี รวมถึงความเชื่อมโยงของการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ที่มีต่อการประชุม APEC 2022

บทความ เรื่อง บทบาทของเกาหลีใต้กับการประชุม APEC และ APPF ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการดำเนินนโยบายทางการทูตของเกาหลีใต้ อันเกิดจากบทบาทด้านต่างประเทศของรัฐบาลที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายด้านต่างประเทศของรัฐบาล รวมทั้งมีการจัดตั้งเวทีการทูตรัฐสภาร่วมกับต่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทความ **เรื่อง แนวทางป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณรายจ่ายจากการทุจริต** ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาความรุนแรงของการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ยั่งยืน ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ๒ ส่วน คือ เจตจำนงของผู้บริหารระดับสูง และค่านิยมของประชาชนที่ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ พร้อม ๆ กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และเร่งสร้างการตระหนักรู้ถึงความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตงบประมาณรายจ่ายให้กับประชาชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้ร่วมกันติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายที่รั่วไหลจากการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

ส่วนบทความ **เรื่อง การสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขปประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน** ผู้เขียนได้กล่าวถึงระบบการกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพของประเทศญี่ปุ่นและเยอรมัน ตลอดจนความสัมพันธ์อย่างสมดุลในการตรวจสอบและกำกับดูแล

การสอบสวนคดีอาญาระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยการฟ้องคดีอาญาของญี่ปุ่นนั้น พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเท่านั้น ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของเยอรมัน เป็นของพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี สอบสวนฟ้องร้องคือ พนักงานอัยการ โดยมีตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนในเบื้องต้นเท่านั้น แต่ในภายหลังได้มีการเรียกร้องให้มีการยื่นฟ้องคดีอาญาโดยเอกชนในฐานะที่เป็นผู้เสียหายได้ด้วย แต่สิทธิดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่เฉพาะคดี ความผิดบางประเภทที่ไม่ร้ายแรงเท่านั้น

บทความ เรื่อง ปัญหาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับให้กระทำการ ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาล ปกครองไทยที่ไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครอง โดยศาลสามารถพิพากษาได้เพียงเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากฝ่ายปกครอง ภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีกลับมาสู่ การพิจารณาของศาลอีกครั้ง ขณะที่ศาลปกครองเยอรมันมีขอบเขตอำนาจในการพิพากษาคดีในประเด็น ดังกล่าวที่แตกต่างไปจากศาลปกครองของไทย โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของประชาชน จากการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมาย

ส่วน**บทความ เรื่อง ประชาธิปไตย** กล่าวถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในแ่งมุมที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย รวมไปถึงความขัดแย้งทางความคิดที่มีต่อคณะราษฎรและ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์และตีความจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาฉบับนี้ ขอเสนอ**บทความ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษา กับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูง** ผู้เขียนได้สะท้อนมุมมองเกี่ยวกับการศึกษาที่มีต่อความสำเร็จ ในการพัฒนาประเทศที่มีผลิตภาพสูงอย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานการศึกษาในระดับสากล โดยเฉพาะมาตรฐานสากลว่าด้วยการจำแนกการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๔ (ISCED 2011) รวมไปถึงการเชื่อมโยง ระหว่างการศึกษากับการมีงานทำในตลาดแรงงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกับแนวคิด ผลิตภาพแรงงาน รวมทั้งการบริหารทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างผลิตภาพแรงงานระดับสูง เป็นต้น

ทางกองบรรณาธิการรัฐสภาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความที่บรรจงคัดสรรมาทั้งหมดนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางปัญญาแก่ผู้อ่าน พร้อมเปิดโลกทัศน์ทางความคิดในมุมมองใหม่ ๆ แล้วกลับมาพบกับ บทความที่มีคุณค่าและสร้างสรรค์สังคมได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

Vol. 70 No. 5 September - October 2022

สารบัญ

จาก APEC สู่ APPF: ภาพสะท้อนกลไกความร่วมมือการดำเนินการในบริบทงานนิติบัญญัติ
ในระดับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

ดร.ภาควินิจ มิ่งมิตร

๗

บทบาทของเกาหลีใต้กับการประชุม APEC และ APPF

สมใจ กองกุล

นิศาพร สุทธิมาร

๕๓

แนวทางป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณรายจ่ายจากการทุจริต

นพรัตน์ ทวี

ปิยวรรณ เงินคล้าย

วีรวัฒน์ พิลากุล

๖๙

การสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขปประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน

ปรานพจน์ ตีลภัทร

๙๒

ปัญหาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับให้กระทำการ

ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(Problems of Administrative Court jurisdiction in determining the decree
for a lawsuit requesting revocation of an administrative order)

วิชญ์วิสิฐ ภูวนารถศิริราษฎร์

๑๑๓

ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย

รองศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์พยุทธิฐาน ชุมพล

๑๔๑

การปฏิรูปการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูง

ดร.โชคชัย สุทธาเวช

๑๖๘



จาก APEC สู่ APPF: ภาพสะท้อนกลไกความร่วมมือการดำเนินการ ในบริบทงานนิติบัญญัติในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก



ดร.ภาคภูมิ มิ่งมิตร

ที่มา: <https://thainews.prd.go.th>

*ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน
ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, e-mail: ohmmingmitr@gmail.com

ส่วนที่ ๑: เกริ่นนำ

ภายหลังจากที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เสร็จสิ้นภารกิจจากการเข้าร่วมการประชุมเอเปก (Asia - Pacific Economic Cooperation - APEC 2021) ในเดือนพฤศจิกายน ปี ๒๕๖๔ ที่นิวซีแลนด์ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กล่าวถ้อยแถลงกับประชาชนชาวไทยเพื่อแจ้งให้ทราบถึงภารกิจสำคัญในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APEC 2022 ความเป็นที่ **“ประเทศไทยได้รับมอบการดำรงตำแหน่งเจ้าภาพเอเปกในปี ๒๕๖๕ และจะปฏิบัติหน้าที่ตลอด ๑ ปี ต่อจากนี้ ถือเป็นโอกาสสำคัญอย่างยิ่งที่ไทยจะเปิดตัว และขับเคลื่อนการฟื้นประเทศจากโควิดไปสู่อนาคต และแสดงความพร้อมในการต้อนรับชาวต่างชาติ ตั้งแต่ระดับผู้นำ นักธุรกิจระดับสูง สื่อชั้นนำ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่จะเดินทางมาประเทศไทยตลอดปี ๒๕๖๕”**^๑ ถ้อยแถลงดังกล่าวถือเป็นหมุดหมายสำคัญของประเทศไทยและคนไทยทุกคนในการที่จะร่วมกันรับผิดชอบการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APEC 2022 ในครั้งนี้

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ร่วมก่อตั้งเวทีการประชุมเอเปก ซึ่งเป็นเวทีส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกมหาสมุทรแปซิฟิก ทิ้งเอเชียแปซิฟิกและอเมริกาแปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วย ๒๑ เขตเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือร่วมกันเปิดเสรีทางการค้า (trade liberalization) จากการลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีศุลกากร โดยมีผลพลอยได้ที่สำคัญ คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจและความช่วยเหลือในด้านเทคนิคหลาย ๆ ด้าน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗: หน้า ๒๒๗) โดยตลอดปี ๒๕๖๕ มีการประชุมต่าง ๆ ในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งจะเริ่มต้นจากการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอย่างไม่เป็นทางการ (ISOM) ระหว่างวันที่ ๑ - ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ดำเนินการต่อเนื่องไปเกือบ ๒๐ การประชุม จนถึงการประชุมสุดท้ายคือ การประชุม APEC 2022 ซึ่งจะจัดขึ้นในวันที่ ๑๘ - ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕^๒

^๑ดูเพิ่มเติมใน <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/48176>

^๒สืบค้นลำดับการประชุมเพิ่มเติมได้จาก <https://www.thansettakij.com/world/517610>

“

**เอเปก (APEC) คือเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก** ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๒
โดยมีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าการลงทุน
รวมถึงความร่วมมือในด้านมิติสังคมและการพัฒนาอื่น ๆ

”

โดยภาพรวมการประชุม APEC สามารถจำแนกเป็นการประชุมระดับนโยบายและการประชุมระดับปฏิบัติ ซึ่งเมื่อก้าวถึงการประชุม APEC ในระดับนโยบาย จะพบว่ามีคุณสมบัติสอดคล้องกับการประชุมในวาระงานนิติบัญญัติรายการหนึ่งที่มีชื่อเรียกการประชุมว่า “การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Parliamentary Forum – APPF)” ซึ่งถือเป็นการประชุมในบริบทของนิติบัญญัติในระดับนโยบายที่สำคัญที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งครอบคลุมมิติด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม ความร่วมมือในระดับภูมิภาค ซึ่งในปี ๒๕๖๕ นี้ รัฐสภาไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ ณ กรุงเทพมหานคร

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ข้อ คือ ประการแรก เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นสถาบัน (Institution) ของ APEC และ APPF ประการที่สอง เพื่อแสดงให้เห็นถึงบริบทการดำเนินการร่วมกันในเชิงนิติบัญญัติของประเทศสมาชิก APPF ในมิติด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters) ด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Trade Matters) ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional Cooperation in the Asia-Pacific Region) และด้านสมาชิกรัฐสภาสตรี (Women Parliamentarians) และประการสุดท้าย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ กับการประชุม APEC 2022 โดยเน้นย้ำให้เห็นว่า APPF มีส่วนสนับสนุน APEC อย่างไร

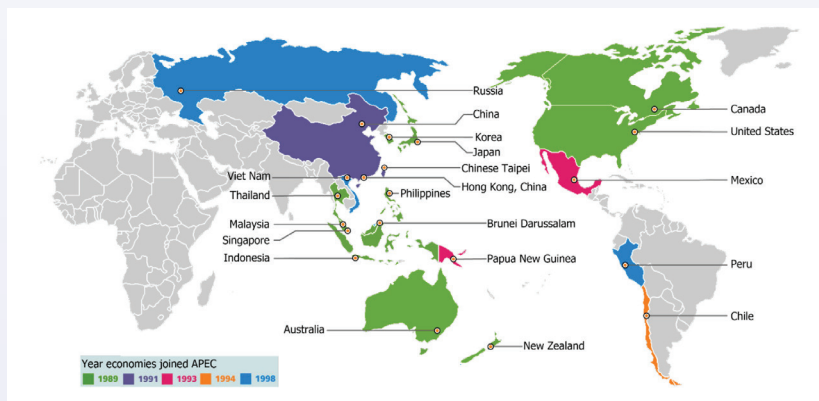
ส่วนที่ ๒: จาก APEC สู่ APPF

๒.๑ APEC: ภูมิหลัง การประชุมระดับนโยบาย (Policy) และระดับปฏิบัติ (Practice)

เอเปก (APEC) คือเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๒ โดยมีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าการลงทุน รวมถึงความร่วมมือในด้านมิติสังคมและการพัฒนาอื่น ๆ อาทิ ความร่วมมือด้านการเกษตร การส่งเสริมบทบาทสตรีในเศรษฐกิจ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการพัฒนาด้านการสาธารณสุข เพื่อนำไปสู่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุม ยั่งยืน และความมั่งคั่งของประชาชนในภูมิภาค

จุลชีพ ชินวรรณ (๒๕๔๔: หน้า ๒๐๙ - ๒๑๐) ตั้งข้อสังเกตว่า เอเชีย-แปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่เต็มไปด้วยความแตกต่าง มีประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุด (จีน) และมีประเทศที่มีขนาดเล็กแต่รวย (บรูไน) มีระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (ในด้านขนาดและระดับการพัฒนา) มีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของโลก ๓ เศรษฐกิจตั้งอยู่ริมขอบมหาสมุทรแปซิฟิก (สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และจีน) ยังมีเศรษฐกิจที่พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมแล้ว (สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น) เศรษฐกิจที่เพิ่งเป็นอุตสาหกรรมใหม่ (เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฮองกง) เศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา (มาเลเซีย อินโดนีเซีย ไทย) และเศรษฐกิจแบบผสมสังคมนิยมที่อยู่ในระหว่างการปฏิรูปโดยใช้กลไกตลาด (จีน เวียดนาม) โดยภายใต้ความหลากหลายทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทำให้เอเชีย-แปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพที่อาจกลายเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ ๒๑ เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย เชื้อเพลิง พลังงาน แร่ธาตุ หลายประเทศมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และบางประเทศมีผลผลิตที่สามารถส่งออกเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก

ปัจจุบันเอเปกประกอบด้วยมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น แคนาดา เกาหลีใต้ และรัสเซีย โดยไทยเป็นหนึ่งใน ๑๒ เขตเศรษฐกิจผู้ร่วมก่อตั้ง^๓ ทั้งนี้ เอเปกมีสมาชิกประกอบด้วย ๒๑ เขตเศรษฐกิจ ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ ไทย จีน จีนไทเป ฮองกง ปาปัวนิวกินี เม็กซิโก ชิลี เปรู เวียดนาม สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย (ดูรูปภาพที่ ๑) มีประชากรรวมกว่า ๒,๙๐๐ ล้านคน หรือประมาณ ๑ ใน ๓ ของโลก มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) รวมกันเกินครึ่งของ GDP โลก และมีมูลค่าการค้ารวมกันเกือบครึ่งหนึ่งของการค้าโลก



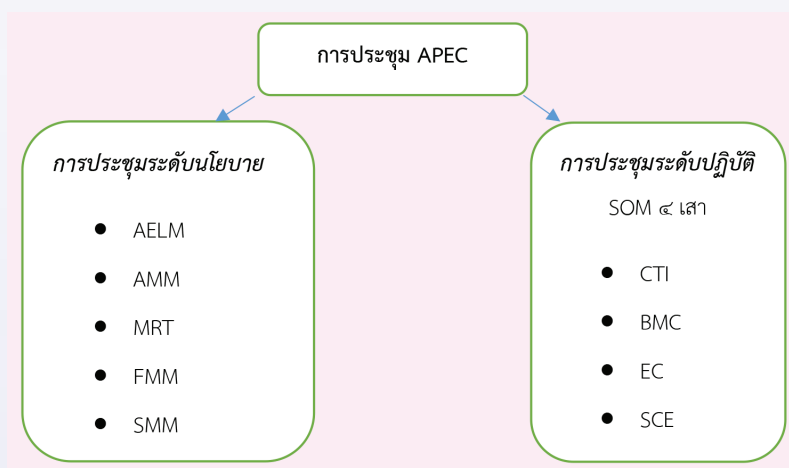
รูปภาพที่ ๑: แสดงประเทศสมาชิก APEC^๔

ที่มา: <https://www.thinglink.com/scene/976321624254971906>

^๓๑๒ ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา แคนาดา โดยมีอาเซียน ๖ ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาภูมิหลังการรวมตัวกันของ APEC เพิ่มเติมได้จาก จุลชีพ ชินวรรณ, ๒๕๔๔, หน้า ๒๑๒ - ๒๑๓.

^๔ดูเพิ่มเติมใน <https://www.thinglink.com/scene/976321624254971906>

กลไกการทำงานของเอเปกจะดำเนินการผ่านการประชุมในระดับต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกการดำเนินงานออกเป็น ๒ ระดับ คือ การประชุมระดับนโยบาย (policy) และการประชุมระดับปฏิบัติ (practice)^๕ โดยการประชุมระดับนโยบาย ประกอบด้วย ๕ การประชุม คือ (๑) การประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปก (APEC Economic Leaders' Meeting หรือ AELM) (๒) การประชุมรัฐมนตรีเอเปก (APEC Ministerial Meeting หรือ AMM) (๓) การประชุมรัฐมนตรีการค้าเอเปก (APEC Ministers Responsible for Trade Meeting หรือ MRT)^๖ (๔) การประชุมรัฐมนตรีคลังเอเปก (APEC Finance Ministerial Meeting หรือ FMM)^๗ และ (๕) การประชุมรัฐมนตรีสาขาต่าง ๆ (Sectoral Ministerial Meetings หรือ SMM) และการประชุมระดับปฏิบัติ ประกอบด้วยการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials' Meeting หรือ SOM) ซึ่งกำกับดูแลผลการประชุมของคณะกรรมการหลัก ๔ เสา คือ (๑) คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการลงทุน (Committee on Trade and Investment หรือ CTI) (๒) คณะกรรมการด้านงบประมาณและการบริหาร (Budget and Management Committee หรือ BMC) (๓) คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ (Economic Committee หรือ EC) และ (๔) คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Steering Committee on Economic and Technical Cooperation หรือ SCE) และมีการประชุมระดับคณะทำงานอีกจำนวนมากภายใต้คณะกรรมการทั้งสี่คณะ



แผนภาพที่ ๑: แสดงการประชุม APEC ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

^๕ดูเพิ่มเติมใน <https://www.apec2022.go.th/th/what-is-apec-th/>

^๖ดูรายละเอียดการประชุม MRT ทั้งหมด (FTAAP Symposium, BCG & MSMEs, APEC APP Challenge และ MRT Meeting) ที่ดำเนินการในเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๕ ได้จาก <https://www.bcg.in.th/apec-2022-what-meetings/>

^๗ดูการดำเนินการเรื่อง FMM ของกระทรวงการคลัง ได้จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/51766>

๒.๒ APPF: ภูมิภาคและการประชุมระดับนโยบายในบริบทนิติบัญญัติ

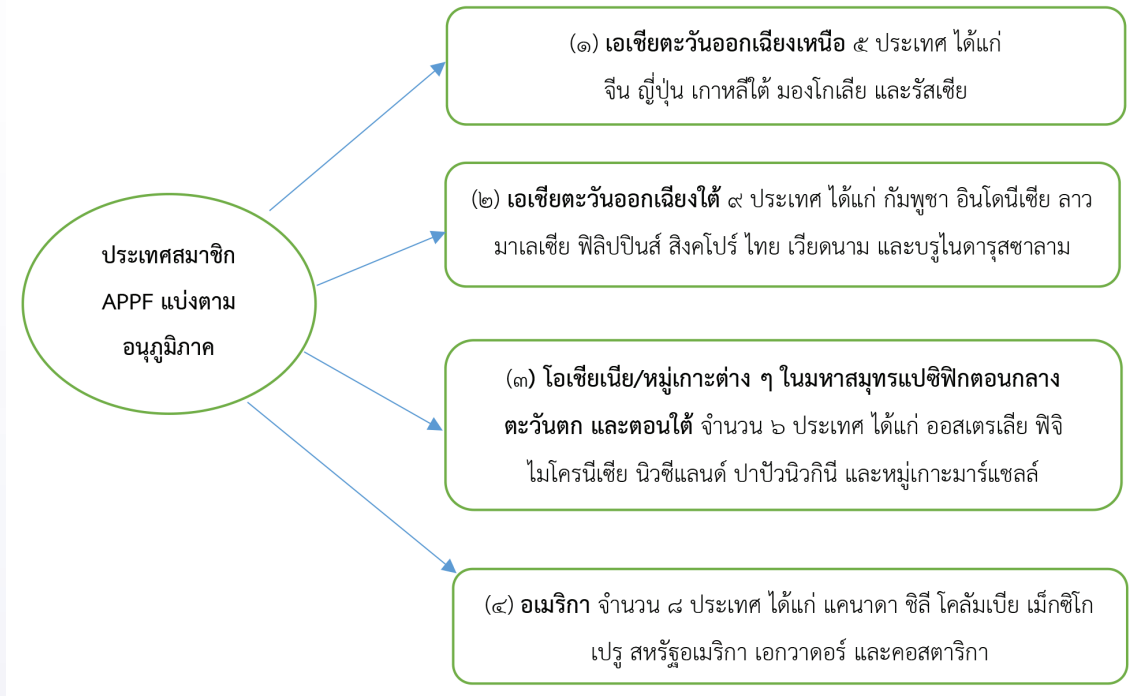
การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia Pacific Parliamentary Forum - APPF) เป็นองค์การการประชุมของสมาชิกรัฐสภาในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยการริเริ่มของนาย ยาซูฮิโระ นากาโซเนะ^{๙๙} สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ร่วมกับสมาชิกรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกรัฐสภาได้หารือร่วมกันในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น และที่เป็นผลจากการเติบโตและการรวมตัวทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคกับส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมือง และสันติภาพภายในภูมิภาค ในช่วงปลายปี ๒๕๓๔ ประเทศผู้ร่วมก่อตั้ง APPF ได้ทาบทามให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งของ APPF ด้วย เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญทั้งในอาเซียนและองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (APEC) ดังนั้น เมื่อปี ๒๕๓๔ รัฐสภาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ส่งคณะผู้แทนระดับสูงเดินทางไปร่วมการประชุม เตรียมการก่อตั้ง APPF ณ ประเทศออสเตรเลีย โดยประเทศไทยได้ร่วมลงนามในปฏิญญาโตเกียว (Tokyo Declaration) เพื่อการจัดตั้ง APPF อย่างเป็นทางการในปี ๒๕๓๖^{๑๐๐}

APPF ประกอบด้วย ๒๘ ประเทศสมาชิก^{๑๐๑} จาก ๔ อนุภูมิภาค คือ (๑) เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มองโกเลีย และรัสเซีย (๒) เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จำนวน ๙ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม และบรูไนดารุสซาลาม (๓) โอเชียเนีย/หมู่เกาะต่าง ๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนกลาง ตะวันตก และตอนใต้ จำนวน ๖ ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ฟิจิ ไมโครนีเซีย นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี และหมู่เกาะมาร์แชลล์ และ (๔) อเมริกา จำนวน ๘ ประเทศ ได้แก่ แคนาดา ชิลี โคลัมเบีย เม็กซิโก เปรู สหรัฐอเมริกา เอกวาดอร์ และคอสตาริกา

^{๙๙}นาวาโท ยาซูฮิโระ นากาโซเนะ (๒๗ พฤษภาคม ๒๔๖๑ – ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๓๐) ร่วมสมัยกับโรนัลด์ เรแกน, มาร์กาเรต แทตเชอร์, เติ้ง เสี่ยวผิง และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เขาเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดีในการผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อช่วยฟื้นฟูชาตินิยมญี่ปุ่น เขาถึงแก่อสัญกรรมในปี ๒๕๖๒ รวมอายุได้ ๑๐๑ ปี

^{๑๐๐}ดูเพิ่มเติมใน https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=2035259&filename

^{๑๐๑}ดูเพิ่มเติมใน https://web.parliament.go.th/assets/portals/63/slideshow/50/3_TH-TH.jpg

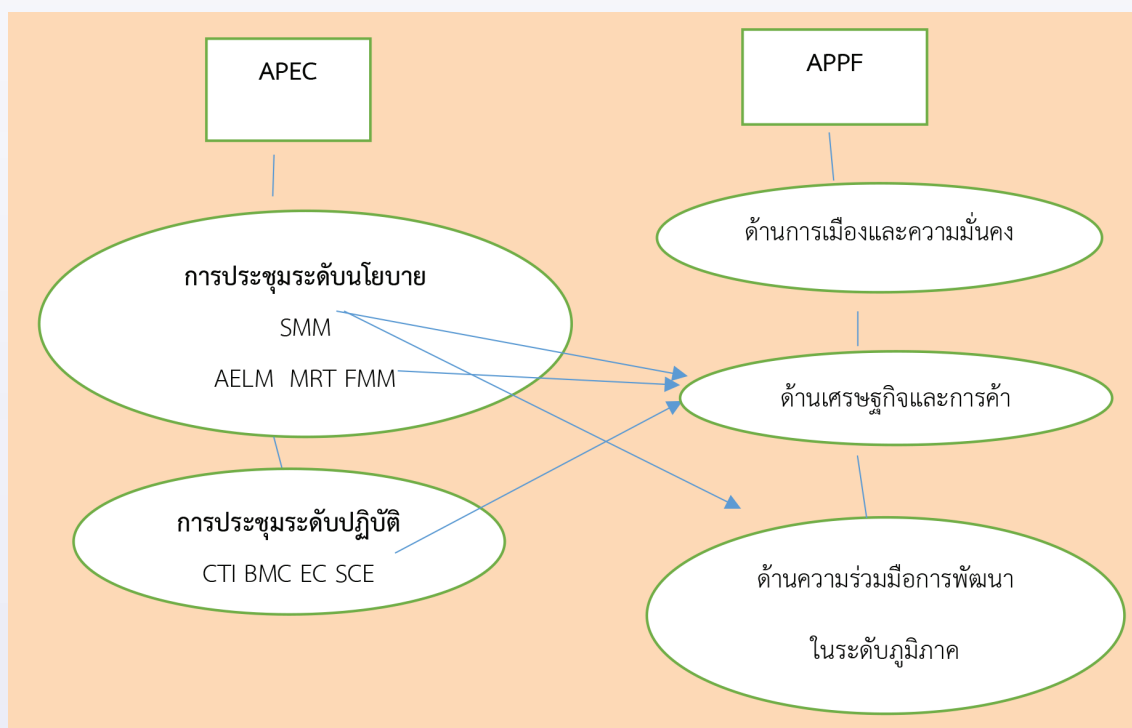


แผนภาพที่ ๒: แสดงประเทศสมาชิก APPF แบ่งตามอนุภูมิภาค

APPF มีรูปแบบการประชุม คือจัดให้มีการประจำปี ปีละ ๑ ครั้ง ประกอบด้วย การประชุมประจำปี (Annual Meeting) การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee Meeting) และการประชุมคณะทำงาน (Working Group) อธิบายโดยสังเขปได้ ดังนี้ (๑) การประชุมประจำปี ที่ประชุมประจำปีจะทำการอภิปรายและพิจารณาร่างข้อมติ (Resolutions) ที่เสนอโดยประเทศสมาชิก และลงมติรับรองร่างข้อมติดังกล่าวให้มีผลเป็นข้อมติที่แสดงท่าทีของ APPF ต่อเรื่องหรือปัญหาสำคัญของภูมิภาคและของโลก ซึ่งสมาชิกผู้เข้าร่วมการประชุมมีสิทธิอภิปรายได้โดยอิสระและแต่ละประเทศมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ ๑ เสียง ทั้งนี้ ที่ประชุมจะมีมติให้ตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะและรายงานผลต่อที่ประชุมก็ได้ (๒) การประชุมคณะกรรมการบริหาร จะจัดขึ้นก่อนการประชุมประจำปี ๑ วัน เพื่อพิจารณาเรื่องที่จะบรรจุในระเบียบวาระการประชุมประจำปีของ APPF และการดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงสถานะสมาชิกภาพขององค์กร และ (๓) การประชุมคณะทำงาน อาจจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมประจำปีเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คณะทำงานจะต้องรายงานมติของที่ประชุมคณะทำงานนั้นต่อที่ประชุมประจำปีไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร

๒.๓ จุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่าง APEC กับ APPF

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าจุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่าง APEC กับ APPF คือ ความสอดคล้องกัน (cohesion) ของประเด็นในการพิจารณา โดยเฉพาะประเด็นด้านเศรษฐกิจ (Economic Matter) ดังจะเห็นได้จาก APEC ที่ครอบคลุมสาระตงด้านเศรษฐกิจ (ผ่านการประชุม AELM) ด้านการค้า (ผ่านการประชุม MRT) ด้านการคลัง (ผ่านการประชุม FMM) และในสาขาต่าง ๆ (ผ่านการประชุม SMM) ซึ่งในบริบทของ APPF สามารถนำมาเทียบเคียงได้ กล่าวคือ AELM MRT และ FMM ก็คือ มิติด้านเศรษฐกิจและการค้า ในการประชุม APPF ขณะที่ SMM ของ APEC จะครอบคลุมมิติด้านอื่น ๆ ใน APPF ซึ่งก็คือมิติด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค รวมถึง AMM ของ APEC ที่เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี ก็สามารถเทียบเคียงได้กับการประชุมคณะกรรมการบริหารของ APPF ทั้งนี้ การประชุม ๔ สาขา (ผ่านการประชุม SOM) คือ CTI BMC EC และ SCE ล้วนเป็นการประชุมระดับปฏิบัติของ APEC ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้กับการประชุมของคณะทำงานใน APPF ล้วนมีสาระที่สนับสนุนประเด็นต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจและการค้าของการประชุม APPF ทั้งสิ้น



แผนภาพที่ ๓: แสดงความสอดคล้องด้านสาระตงของการประชุม APEC และ APPF

ส่วนที่ ๓: APEC และ APPF กับการเป็น “สถาบัน” ในระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

การทำความเข้าใจถึงการเป็น “สถาบัน” (institution) ต้องเข้าใจความสำคัญของความคิด ความเชื่อขององค์กรที่อยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมแบบสถาบัน ตามทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) มองว่าองค์กรถูกจำกัดจากสิ่งแวดล้อมภายนอก จึงจำเป็นต้องยอมปฏิบัติตามธรรมเนียมและความคาดหวังของสิ่งแวดล้อมแบบสถาบัน เพื่อให้ได้รับการยอมรับและเพื่อความอยู่รอด (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977 อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๓๙๖) ในการพิจารณาถึงความเป็น “สถาบัน” ของ APPF จะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามสิ่งแวดล้อมภายนอก (ซึ่งก็คือ APEC) เพื่อให้ได้รับการยอมรับและเกิดความอยู่รอดในบริบทของการเป็นสถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institution) ที่เป็น “สถาบัน” ซึ่งเมื่อ APPF ถูกทำให้เป็นสถาบัน (institutionalization) ก็จะเกิดการปฏิบัติตามสิ่งแวดล้อมขององค์กร (ซึ่งก็คือ APEC) อันเป็นการยอมปฏิบัติตามสิ่งแวดล้อมขององค์กร (organizational conformity) กล่าวโดยสรุป APPF มีแนวคิดสำคัญจาก APEC^{๑๑} โดยเฉพาะการตระหนักถึงความสำคัญในประเด็นปัญหาด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อม (environment) สำคัญร่วมกันของทั้งองค์กรภาครัฐและภาคนิติบัญญัติ

สำหรับ APEC มีการตระหนักถึงการสร้างความเป็นสถาบัน (Institution Building) มาระยะหนึ่งแล้ว โดยประเด็นดังกล่าวปรากฏในรายงานใน APEC Strategy for Strengthening Quality Growth: Final Assessment Report (APEC Policy Support Unit, 2020, pp. 23 - 37) ซึ่งประเด็นความก้าวหน้าในการสร้างความเป็นสถาบัน (Progress on Institution Building) ถือเป็นหนึ่งในประเด็นหลัก^{๑๒} ที่ต้องนำเสนอรายงานในฐานะที่เป็นบริบทหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบ (key accountability areas) ซึ่ง APEC กำลังเผชิญกับปัญหาท้าทายในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นสถาบัน ทั้งจากประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) คุณภาพและการบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ (regulatory quality and enforcement) และความสามารถในการจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (building capacity for preventing Covid-19)^{๑๓}

^{๑๑}ดูการก่อร่างความเป็น “สถาบัน” ของ APEC จาก จุลชีพ ชินวรรณ. ๒๕๔๔, หน้า ๒๐๙ - ๒๑๐.

^{๑๒}ประเด็นหลักอื่น ๆ คือ การทำงานร่วมกันทางสังคม (social coherence) และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (environmental impact)

^{๑๓}ความก้าวหน้าในการสร้างความเป็นสถาบันของ APEC (Progress on Institution Building) ใน APEC Strategy for Strengthening Quality Growth: Final Assessment Report (APEC Policy Support Unit, 2020) สืบค้นได้จาก https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2020/11/apec-strategy-for-strengthening-quality-growth-final-assessment/220_psu_assqg-final-assessment-report.pdf?sfvrsn=ffb67418_1

สำหรับ APPF มีกระบวนการทำให้ APPF เป็น “สถาบัน” ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่มีข้อผูกพันในการทำงานที่มีอยู่นั้น เป็นสิ่งที่มีสถานะเหมือนเป็นกฎระเบียบที่ควบคุมความคิดและการกระทำของสังคมได้ (Meyer & Rowan, 1977, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๔๐๗) นั้นหมายถึงการยอมรับการดำเนินการของ APPF ในฐานะองค์การที่สามารถดำเนินการเชิงนโยบายในการจัดการปัญหาด้านเศรษฐกิจ (และด้านอื่น ๆ) ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า โครงสร้างการดำเนินงานของ APPF (ตามแผนภาพที่ ๓) นั้น มีกระบวนการทำงานที่ล่อมาจากโครงสร้างของ APEC ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การดำเนินงานของ APPF ในบริบทของนิติบัญญัติ (เชิงนโยบาย) นั้น เป็นสิ่งจำเป็นและได้รับการยอมรับเช่นเดียวกับ APEC ซึ่งในแง่นี้สอดคล้องกับกระบวนการทำให้เป็นสถาบันตามทัศนะของ Tolbert & Zucker (1983, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๔๐๗)

ยิ่งไปกว่านั้น อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการทำให้ APPF เป็น “สถาบัน” นั้น มองได้ ๒ ลักษณะ คือ ๑) เป็นกระบวนการปลูกฝังค่านิยม (institutionalization as a process of instilling value) ซึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำคัญคือ APPF นั้นมีการดำเนินงานที่ยาวนานและต่อเนื่องมาเป็นปีที่ ๓๐ ในปี ๒๕๖๕ ซึ่งรัฐสภาไทยได้รับเกียรติเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ในบริบทนี้ การปลูกฝังค่านิยมของ APPF จะถูกใส่ไว้ในโครงสร้าง (คือด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและการค้า และด้านความร่วมมือการพัฒนาในภูมิภาค) และกระบวนการทำงาน (ผ่านคณะกรรมการบริหารและคณะทำงาน) โดยวิธีการทำเช่นนี้ทำให้องค์การ (APPF) เกิดความเป็นเสถียรภาพ (stability) และการคงอยู่ (persistence) (Selznick, 1957, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๔๐๗) และ ๒) เป็นกระบวนการสร้างความเป็นจริง (institutionalization as a process of creating reality) ที่มองว่าระเบียบสังคมเกิดขึ้นจากพฤติกรรมของมนุษย์ โดยบุคคลมีการกระทำ ดีความการกระทำ และแบ่งปันการกระทำนั้นกับคนอื่น ๆ ซึ่งการดีความดังกล่าวเป็นการพยายามแบ่งแยกประเภท ซึ่งจะช่วยให้บุคคลมีการตอบสนองในลักษณะแบบเดียวกัน (Scott, 1987, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๔๐๘) อธิบายได้ว่าเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ (สมาชิกรัฐสภา) มารวมตัวกัน ดำเนินการต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจในการประชุม APPF ซึ่งจะมีการตีความ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านการอภิปราย และแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน ซึ่งช่วยให้บุคคลตอบสนองการดำเนินการไปในลักษณะเดียวกัน แนวคิดนี้มองกระบวนการทำให้เป็นสถาบันว่ามีการกระทำซ้ำเป็นระยะเวลานาน ซึ่ง APPF ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ และมีการประชุมต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน^{๑๔} และมีแนวโน้มการให้ความหมายโดยตนเอง ซึ่งก็คือ APPF และคนอื่น ซึ่งก็คือ APEC (Berger & Luckmann,^{๑๕} 1967, อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๔๐๘)

^{๑๔} ดูเกร็ดความรู้เกี่ยวกับ APPF ได้จาก https://web.parliament.go.th/assets/portals/63/slideshow/50/1_TH-TH.jpg

^{๑๕} ควรอธิบายด้วยว่า Berger & Luckmann เสนอว่า สังคมเป็นผลผลิตของมนุษย์ สังคมเป็นความจริงทางวัตถุ และมนุษย์เป็นผลผลิตของสังคม ซึ่งแนวคิดนี้ ทั้ง Zucker และ Meyer & Rowan นำไปเป็นฐานวิเคราะห์รูปแบบองค์การ (รวมถึงความเป็น “สถาบัน” ที่ผู้เขียนพยายามอธิบายในที่นี้ด้วย)

ในความเป็น “สถาบัน” มีเสาหลัก (pillar) ที่ควรพิจารณาอยู่ ๓ ด้าน คือ ๑) ด้านกฎระเบียบ (regulative pillar) ๒) ด้านธรรมเนียมปฏิบัติ (normative pillar) และ ๓) ด้านวัฒนธรรมและความคิด (cultural cognitive pillar) (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ๒๕๕๖: หน้า ๔๐๙; Scott, W. R., 2013: p. 59 - 69) ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในบรรดา ๓ เสาหลัก เสาหลักด้านธรรมเนียมปฏิบัติสามารถอธิบายความเป็น “สถาบัน” ของ APPF ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กล่าวตามเกณฑ์ที่ Richard W. Scott กำหนดไว้ คือ ๑) พื้นฐานการยอมปฏิบัติตาม (Basic of Compliance) ๒) กลไก (Mechanism) ๓) หลักเหตุผล (Logic) ๔) หลักความชอบธรรม (Basic of Legitimacy) และ ๕) โครงสร้างทางสังคม (Social Structure) อธิบายผ่านการดำเนินงานของ APPF ได้ตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑: APPF กับการเป็น “สถาบัน” ตามหลักเกณฑ์ธรรมเนียมปฏิบัติของ Richard W. Scott

หลักเกณฑ์	เสาหลักด้านธรรมเนียมปฏิบัติ	APPF
พื้นฐานการยอมปฏิบัติตาม	ข้อผูกพันทางสังคม (social obligation)	เป็นการทำงานที่สอดคล้องกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคนิติบัญญัติ
กลไก	พึงปฏิบัติ (normative)	พึงดำเนินการในฐานะสมาชิกรัฐสภาที่จะต้องแก้ปัญหาเศรษฐกิจเชิงนโยบาย เช่น การออกกฎหมาย
หลักเหตุผล	ความเหมาะสม (appropriateness)	เป็นการดำเนินการที่ลื้อมาจาก APEC ซึ่งมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ (และเรื่องอื่น ๆ) ในภูมิภาคในบริบทของนิติบัญญัติ (เชิงนโยบาย)
หลักความชอบธรรม	การบริหารอย่างมีศีลธรรม (morally governed)	มีแบบแผนการดำเนินการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ผ่านคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกรัฐสภาผู้ทรงเกียรติ
โครงสร้างทางสังคม	อำนาจหน้าที่ (authority)	เป็นการดำเนินการผ่านตัวแทนปวงชน (สมาชิกรัฐสภา)

ส่วนที่ ๔: การดำเนินการใน APEC และ APPF

๔.๑ หัวข้อหลักและประเด็นการพิจารณาในการประชุม APEC 2022 และ APPF ครั้งที่ ๓๐

๔.๑.๑ หัวข้อหลัก (Theme) การประชุม

การประชุม APEC 2022 ที่รัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพนี้ มีหัวข้อการประชุม คือ **เปิดกว้าง สร้างสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน สู่สมดุล (Open, Connect, Balance)** เพื่อเปิดกว้างสู่ทุกโอกาสด้านการค้าและการลงทุน การส่งเสริมการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคผ่านมุมมองใหม่ที่ได้เรียนรู้จากสถานการณ์

“

ไทยได้นำโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน
และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy Model)
หรือ BCG Economy มาเป็นแนวคิดหลักเพื่อขับเคลื่อน
ประเด็นที่จะผลักดันการเป็นเจ้าภาพ APEC 2022

”



การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเอเปก ครั้งที่ ๒ กับการขับเคลื่อน
แนวคิดเศรษฐกิจ BCG เพื่อสร้างสมดุลในทุกด้าน

ที่มา: <https://www.apec2022.go.th>

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ทุกภาคส่วนในสังคม เชื่อมโยงในทุกมิติ เพื่อฟื้นฟูการเดินทางระหว่างกันที่สะดวกรวดและปลอดภัย รวมทั้งเพิ่มความเชื่อมโยงทางดิจิทัล และส่งเสริม การเจริญเติบโตที่เน้นสร้างสมดุลในทุกด้านมากกว่าสร้างกำไร ผ่านการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อ คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม การสร้างความมั่นคงทางอาหารและการเกษตรเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ทั้งนี้ ไทยได้นำโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy Model) หรือ BCG Economy มาเป็นแนวคิดหลักเพื่อขับเคลื่อนประเด็นที่จะผลักดันการเป็นเจ้าภาพ APEC 2022^{๑๖}

^{๑๖}ดูเพิ่มเติมใน <https://www.apec2022.go.th/th/what-is-apec-th/>

ในลักษณะเดียวกัน ในการประชุม APPE ก็มีหัวข้อหลักในการประชุมทุกปีเช่นกัน ตามที่ปรากฏในตารางที่ ๒ ด้านล่าง จะเห็นได้ว่า คำสำคัญ (key words) ของการประชุม APPE ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔) ได้แก่ คำว่า “ความเป็นหุ้นส่วน” (partnership) “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (sustainable development) ซึ่งเป็นคำสำคัญที่สะท้อนถึงเป้าหมายของประชาคมโลกในการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Sustainable Development Goals - SDGs) ซึ่งปรากฏให้เห็นในหัวข้อหลัก (theme) ในสภาวะปกติของประชาคมโลกที่ยังไม่เผชิญกับวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-19) สะท้อนผ่านทั้งในการประชุม APPE ครั้งที่ ๒๖ - ๒๘ (เวียดนาม กัมพูชา และออสเตรเลีย) และ “การกลับคืนสู่สภาวะปกติหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙” (Post-Covid-19 Resilience) ซึ่งเป็นหัวข้อที่ริเริ่มโดยที่ประชุม APPE ครั้งที่ ๒๙ ณ เกาหลีใต้ ที่ตอบสนองกับสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงประเด็นปัญหาในแต่ละด้านให้ลึกลงไป จะพบว่าประเด็นร่วมสมัยถูกบรรจุอยู่ในวาระการพิจารณา อาทิ บทบาทของรัฐบาลในการสร้างสมดุลการควบคุมโรคภัย (Goal 3) การศึกษา (Goal 4) ความเท่าเทียมทางเพศ (Goal 5) การสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Goal 13) และการปกป้องเกียรติภูมิของสถาบันรัฐบาลและรัฐบาล (Goal 16) ซึ่งล้วนสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ตารางที่ ๒: หัวข้อหลักในการประชุม APPE ปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔

ปี/เจ้าภาพ/หัวข้อ	APPE ครั้งที่ ๒๙	APPE ครั้งที่ ๒๘	APPE ครั้งที่ ๒๗	APPE ครั้งที่ ๒๖
ปี	พ.ศ. ๒๕๖๔	พ.ศ. ๒๕๖๓	พ.ศ. ๒๕๖๒	พ.ศ. ๒๕๖๑
ประเทศเจ้าภาพ	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย	กัมพูชา	เวียดนาม
หัวข้อ (Theme)	บทบาทของรัฐบาลในการเสริมสร้างการกลับคืนสู่สภาวะปกติหลังยุคโควิด-๑๙	ความเป็นหุ้นส่วนทางรัฐบาล สู่ปี ๒๕๖๓ และหลังจากนั้น	การเสริมสร้างความเข้มแข็งความเป็นหุ้นส่วนทางรัฐบาลเพื่อสันติภาพ ความมั่นคง และการพัฒนาที่ยั่งยืน	ความเป็นหุ้นส่วนทางรัฐบาล: สันติภาพ นวัตกรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นสำคัญดังกล่าว จึงได้กำหนดหัวข้อหลัก (theme) ในการประชุม APPE ครั้งที่ ๓๐ ณ กรุงเทพมหานคร คือ บทบาทของรัฐบาลในการเร่งรัดการพัฒนาที่ยั่งยืนภายหลังการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Parliaments and the Post-Covid-19 Sustainable Development) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการสานต่อความพยายามของ APPE ที่มีร่วมกันในการรับมือกับความท้าทายของประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่โลกเผชิญร่วมกันอย่างโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และประเด็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ประเทศสมาชิก APPE ต่างก็ให้ความสำคัญกับความเป็นหุ้นส่วน ซึ่งเป็น ๑ ใน ๑๗ เป้าหมายสำคัญของ SDGs นั่นคือ เป้าหมายที่ ๑๗ ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnership for the Goals)



แผนภาพที่ ๔: ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดหัวข้อการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐

๔.๑.๒ ประเด็นการพิจารณาใน APEC 2022 และ APPF ครั้งที่ ๓๐

๔.๑.๒.๑ ประเด็นที่ APEC 2022 ให้ความสนใจ

ก) ความร่วมมือด้านการค้าการลงทุน

ไทยผลักดันการส่งเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการ MSMEs^{๓๗} ตามแนวคิด BCG Economy^{๓๘} เพื่อขยายโอกาสทางธุรกิจผ่านการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการเพิ่มมูลค่า

^{๓๗}ไทยได้จัดกิจกรรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการหัวข้อ “การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับ MSMEs” ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไทยขับเคลื่อนภายใต้ยุทธศาสตร์เอเปกว่าด้วย MSMEs ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ยั่งยืน และมีนวัตกรรม และสอดคล้องกับแนวคิด BCG Economy

^{๓๘}โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวคิดการนำวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมไปยกระดับความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืนให้กับ ๔ อุตสาหกรรมเป้าหมาย (S-curves) ได้แก่ อุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร อุตสาหกรรมพลังงานและวัสดุ อุตสาหกรรมสุขภาพและการแพทย์ และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ โดยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมจะเข้าไปช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้กับผู้ผลิต (เช่น เกษตรกรและชุมชน) ที่เป็นฐานการผลิตเดิม

ของผลิตภัณฑ์ และการส่งเสริมการหารือเชิงนโยบายการค้าระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดและข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการจัดทำ FTAAP หลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ รวมถึงการสานต่อการดำเนินงานตามปฏิญญาเรื่องการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มีความจำเป็นปี ๒๕๖๓ (Declaration on Facilitating the Movement of Essential Goods)^{๑๙} แถลงการณ์ห่วงโซ่อุปทานวัคซีนโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Statement on COVID-19 Vaccine Supply Chains) และแถลงการณ์การบริการเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มีความจำเป็น (Statement on Services to Support the Movement of Essential Goods)

ข) ความร่วมมือด้านการคลัง

ไทยส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Finance) เพื่อให้สอดคล้องกับการผลักดัน BCG Economy ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐบาลในการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับทุกภาคส่วนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ โดยเฉพาะการจัดหาแหล่งเงินทุนผ่านตลาดทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการเป็นสังคมดิจิทัล (Digitalization for Digital Economy) โดยนำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายในหลาย ๆ ด้าน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ การเชื่อมโยงการชำระเงินในภาคการเงิน การระดมทุน และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการในตลาดทุนเพื่อมุ่งสู่การเป็นสังคมเศรษฐกิจดิจิทัลร่วมกันในภูมิภาค^{๒๐}

ค) ความร่วมมือด้านการเกษตร

ไทยผลักดันแนวคิด BCG Economy ควบคู่กับนโยบาย “3S” ได้แก่ (๑) Safety ความปลอดภัยของอาหาร (๒) Security ความมั่นคงของภาคการเกษตรและอาหาร และ (๓) Sustainability ความยั่งยืนของภาคการเกษตร เพื่อส่งเสริมความมั่นคงอาหารในภูมิภาค นอกจากนี้ ไทยในฐานะประธานหุ้นส่วนเชิงนโยบายความมั่นคงอาหารเอเปก (APEC Policy Partnership on Food Security - PPFS)^{๒๑} จะมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนปฏิบัติการของแผนงานความมั่นคงอาหารเอเปก มุ่งสู่ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (APEC Food Security Roadmap Towards 2030 Implementation Plan) เพื่อให้เขตเศรษฐกิจสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านความมั่นคงอาหารในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกร่วมกัน

^{๑๙} ดูปฏิญญาดังกล่าวจากการประชุม MRT ของ APEC 2020 ได้จาก https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/trade/2020_mrt/annex-a

^{๒๐} ดู APEC Framework for Securing Digital Economy (APEC 2019) ได้จาก https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2019/11/apec-framework-for-securing-the-digital-economy/219_tel_apec-framework-for-securing-the-digital-economy.pdf?sfvrsn=a7ae9f31_1

^{๒๑} ดูรายละเอียด PPFS ได้จาก https://www.apec.org/docs/default-source/groups/ppfs/ppfs-work-plan-2022-28-july-2022-final.pdf?sfvrsn=7781a81c_2

ง) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว

ไทยนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อฟื้นฟูการท่องเที่ยวในภูมิภาค ให้มีอนาคตที่ดีกว่าเดิม: การท่องเที่ยวฟื้นฟูสร้างอย่างยั่งยืน (APEC Policy Recommendation on Tourism of the Future: Regenerative Tourism)^{๒๒} โดยแนวคิดนี้สืบเนื่องมาจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ซึ่งส่งผลกระทบรุนแรงต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั่วโลกทั้งระบบ ทำให้เกิดการท้าทายแนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (sustainable tourism) ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักด้านการท่องเที่ยวของโลก

จ) ความร่วมมือด้านป่าไม้

ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีเอเปกด้านป่าไม้ ครั้งที่ ๕ (The Fifth APEC Meeting of Ministers Responsible for Forestry - MMRF5)^{๒๓} เพื่อเป็นเวทีให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านป่าไม้ของเขตเศรษฐกิจเอเปกได้ร่วมหารือและกำหนดทิศทางการส่งเสริมการดำเนินงานด้านป่าไม้ในภูมิภาค โดยไทยจะผลักดันการใช้นวัตกรรมเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเปลี่ยนข้อได้เปรียบให้เป็นความสามารถในการแข่งขัน กระจ่ายรายได้สู่ชุมชนที่พึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างชุมชนเข้มแข็งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลัก *BCG Economy*

ฉ) ความร่วมมือด้านกิจการสตรี

ไทยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างพลังทางเศรษฐกิจของสตรีในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และยุคดิจิทัล โดยจะนำแนวคิด *BCG Economy* มาปรับใช้เพื่อสร้างการเจริญเติบโตที่สมดุลและครอบคลุม มุ่งเน้นการดำเนินงานด้านสตรีที่ยึดโยงกับแนวทางขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการลา เซเรนาเพื่อสตรีและการเจริญเติบโตที่ครอบคลุม (*La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth*)^{๒๔} รวมถึงมุ่งผลักดันการสร้างเครือข่ายสตรีผู้ประกอบการ BCG ไทยไปขยายผลในเอเปก เพื่อส่งเสริมบทบาทและสร้างโอกาสให้กับสตรีผู้ประกอบการ BCG ของไทยในระดับภูมิภาค

ช) ความร่วมมือด้านการส่งเสริม MSMEs

ไทยจะจัดกิจกรรมภายใต้โครงการ “เตรียมพร้อมเพื่อเข้าสู่วิถีปกติใหม่: แนวทางการปรับตัวของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อยและขนาดเล็กเข้าสู่ภูมิทัศน์ของโลกธุรกิจ (*Ready for*

^{๒๒}สืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/tourism/11th-apec-tourism-ministerial-meeting/policy-recommendations-for-tourism-of-the-future-regenerative-tourism>

^{๒๓}ดูสรุปผลการประชุมฯ แลงโดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ได้จาก <http://www.mnre.go.th/th/news/detail/131171>

^{๒๔}ศึกษาข้อมูลแผนปฏิบัติการลา เซเรนาเพื่อสตรีและการเจริญเติบโตที่ครอบคลุมในการประชุม APEC 2019 ได้จาก https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019_amm/annex-a

the ‘Next Normal’: How MSMEs should adapt to an evolving market landscape)^{๒๕} เพื่อหาหรือข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับตลาดสำหรับ MSMEs ในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่ผู้บริโภคมักมีพฤติกรรมเปลี่ยนไป โดยจะแสวงหากลไกสนับสนุน MSMEs ให้ฟื้นตัวได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุม

ข) ความร่วมมือด้านสาธารณสุข

ไทยเสนอหัวข้อหลักของการประชุมคณะทำงานด้านสุขภาพของเอเปก (APEC Health Working Group: HWG) ในปี ๒๕๖๕ คือ “Open to Partnership. Connect with the World. Balance Health and the Economy” โดยมีผลลัพธ์ ๓ ด้าน คือ (๑) ขยายการสร้างสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อพัฒนาความร่วมมือในประเด็นด้านการแพทย์และสาธารณสุข (๒) จัดทำเว็บไซต์รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดการเดินทางข้ามพรมแดนในภูมิภาค และหลักฐานการได้รับวัคซีน รวมถึงการพัฒนามาตรฐานการใช้งานร่วมของระบบแสดงหลักฐานการได้รับวัคซีนโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ระหว่างเขตเศรษฐกิจสมาชิกเอเปก และ (๓) จัดทำแถลงการณ์ร่วมของการประชุม The 12th High-Level Meeting on Health and the Economy ซึ่งไทยผลักดันแนวคิด BCG Economy ควบคู่กับการส่งเสริมประเด็นการเพิ่มการลงทุนด้านความมั่นคงทางสุขภาพ และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อลดผลกระทบของภัยคุกคามทางสุขภาพต่อเศรษฐกิจ^{๒๖}

ตารางที่ ๓: ประเด็นที่ APEC 2022 ให้ความสนใจ

ความร่วมมือ	ประเด็นที่สนใจ	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
ความร่วมมือด้านการค้าการลงทุน	- การส่งเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการ MSMEs ตามแนวคิด BCG Economy - การส่งเสริมการหารือเชิงนโยบายการค้าระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน	- ขยายโอกาสทางธุรกิจผ่านการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ - แลกเปลี่ยนแนวคิดและข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการจัดทำ FTAAP หลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙

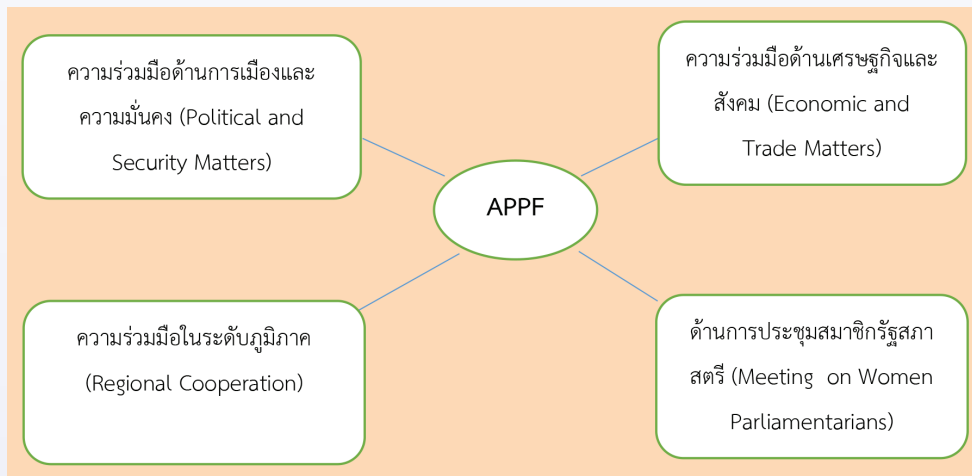
^{๒๕}ผู้สนใจประเด็นดังกล่าว สามารถศึกษาตัวอย่างกรณีฟิลิปปินส์ดำเนินการฟื้นฟู MSMEs จำนวน ๖๗๗ ราย เข้าสู่วิถีปกติใหม่ ได้จาก https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3963541 (๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, ๗๓ หน้า)

^{๒๖}ดูแถลงการณ์ภาพรวมของการประชุม The 12th High-Level Meeting on Health and the Economy โดยนายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/58453> (๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕)

ความร่วมมือ	ประเด็นที่สนใจ	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
ความร่วมมือด้านการคลัง	- การส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Finance) - การส่งเสริมการเป็นสังคมดิจิทัลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	- ทุกภาคส่วนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ โดยเฉพาะการจัดหาแหล่งเงินทุนผ่านตลาดทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
ความร่วมมือด้านการเกษตร	- การผลักดันแนวคิด <i>BCG Economy</i> ควบคู่กับนโยบาย “3S”	- ส่งเสริมความมั่นคงอาหารในภูมิภาค
ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว	- การฟื้นฟูการท่องเที่ยวในภูมิภาคให้มือนาคตที่ดีกว่าเดิม	- เกิดการทำนายแนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
ความร่วมมือด้านป่าไม้	- กำหนดทิศทางการส่งเสริมการดำเนินงานด้านป่าไม้ในภูมิภาค	- การใช้นวัตกรรมเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเปลี่ยนข้อได้เปรียบให้เป็นความสามารถในการแข่งขัน - สร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลัก <i>BCG Economy</i>
ความร่วมมือด้านกิจการสตรี	- การเสริมสร้างพลังทางเศรษฐกิจของสตรีในยุคหลังโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และยุคดิจิทัล	- สร้างการเจริญเติบโตที่สมดุลและครอบคลุม มุ่งเน้นการดำเนินงานด้านสตรีที่ยึดโยงกับแนวทางขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการลา เซเรนาเพื่อสตรี และการเจริญเติบโตที่ครอบคลุม
ความร่วมมือด้านการส่งเสริม MSMEs	- การหารือข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับตลาดสำหรับ MSMEs ในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙	- สนับสนุน MSMEs ให้ฟื้นตัวได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุม
ความร่วมมือด้านสาธารณสุข	- การสร้างสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาความร่วมมือในประเด็นด้านการแพทย์และการสาธารณสุข	- จัดทำเว็บไซต์รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดการเดินทางข้ามพรมแดนในภูมิภาค - การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อลดผลกระทบของภัยคุกคามทางสุขภาพต่อเศรษฐกิจ

๔.๑.๒.๒ ประเด็นพิจารณาในการประชุม APPF

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อปี ๒๕๓๔ รัฐสภาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งคณะผู้แทนระดับสูงเดินทางไปร่วมการประชุมเตรียมการก่อตั้ง APPF ณ ออสเตรเลีย โดยประเทศไทยได้ร่วมลงนามในปฏิญญาโตเกียวเพื่อการจัดตั้ง APPF อย่างเป็นทางการในปี ๒๕๓๖ นับจากปี ๒๕๓๖ รัฐสภาไทยจัดส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมอย่างแข็งขันเสมอมา โดยได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นหลักคือ ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม และความร่วมมือด้านการพัฒนาในภูมิภาค ซึ่งเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาในการประชุม APPF มาอย่างยาวนาน โดยพัฒนาการที่น่าสนใจประการหนึ่งของ APPF คือการบรรจุวาระเรื่องสตรี (women affairs) เข้ามาในระเบียบวาระการประชุม^{๒๗} ทำให้การประชุม APPF มีวาระการประชุม รวม ๔ ด้านหลัก ซึ่งรวมการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี (Meeting on Women Parliamentarians) เข้าไปด้วย



แผนภาพที่ ๕: ประเด็นการพิจารณา ๔ ด้านในการประชุม APPF

เมื่อพิจารณาประเด็นการพิจารณาทั้ง ๔ ด้าน คือ (ก) การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี (ข) ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง (ค) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม และ (ง) ความร่วมมือในระดับภูมิภาค ในการประชุม APPF ๔ ครั้งที่ผ่านมาระหว่างปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ สามารถนำเสนอจำแนกตามประเด็นการพิจารณาโดยสังเขปได้ ดังนี้

^{๒๗}จากการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาการสนับสนุนบทบาทของผู้แทนรัฐสภาไทยในการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (APPF)” ระหว่างปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๖ ไม่ปรากฏการเตรียมการเข้าร่วมประชุมในส่วนของการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี (Women Parliamentarians Meeting) แต่อย่างใด ซึ่งหมายถึงประเด็นเรื่องสตรีนี้เป็นประเด็นใหม่ในการประชุม APPF ดูได้จาก <https://image.mfa.go.th/mfa/0/yZ0EO327fd/nbt/nbt5/IS/IS5036.pdf> (ศมนฤทัย อักษรมัต, ๒๕๕๖)

ก) การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี

การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีเป็นการริเริ่มขึ้นใหม่ (new initiative) ในการประชุม APPF ไม่ถึงหนึ่งทศวรรษมานี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะนำประเด็นเกี่ยวกับกิจการด้านสตรีมาพิจารณาในระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก^{๒๘} ซึ่งในภาพรวม สามารถจำแนกได้ ๒ ประเด็นย่อย คือ (๑) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality) ขึ้น ดังที่สะท้อนในหัวข้อการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๖ - ๒๘ ซึ่งเชื่อมโยงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ มีการพัฒนาประเด็นความเสมอภาคระหว่างเพศให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่กำลังเผชิญอยู่ร่วมกัน นั่นคือ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ จึงมีการกำหนดหัวข้อ คือ กำหนดหนทาง การวิฤตความเท่าเทียมทางเพศหลังสิ้นสุดการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ซึ่งเป็นการเรียกทรง (recall) บทบาทของสตรีให้กลับมามีความเท่าเทียมกันอีกครั้งหลังวิกฤตการณ์ผ่านพ้นไป และ (๒) สร้างเสริมความเข้มแข็งให้ผู้หญิงในกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับ ดังที่สะท้อนในหัวข้อการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๗ - ๒๘ ซึ่งเชื่อมโยงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในเป้าหมายที่ ๕ โดยในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ มีการพัฒนาประเด็นดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ การมุ่งเป้าหมายไปที่การบรรลุผลสำเร็จในการส่งเสริมให้ผู้หญิงเป็นผู้แทนและเข้ามามีส่วนร่วม (ดูตารางที่ ๔)

ข) ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง

การประชุมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง เป็นหนึ่งในสามด้านหลักของการพิจารณาในการประชุม APPF โดยในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๖ - ๒๗ ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการทูตเพื่อสันติภาพ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ และอาชญากรรมข้ามชาติ การพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาค และการใช้พื้นที่ทางไซเบอร์เพื่อสร้างความก้าวหน้าทางสังคม ซึ่งประเด็นทางไซเบอร์นี้เป็นประเด็นที่ถูกพัฒนาไปเป็นหัวข้อการพิจารณาในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๘ คือ การป้องกันการก่ออาชญากรรมทางไซเบอร์ และยังเน้นประเด็นความเป็นสถาบันของรัฐสภาในการส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคง และความมั่นคงในภูมิภาคด้วย อย่างไรก็ตาม พัฒนาการสำคัญของการพิจารณาในด้านการเมืองและความมั่นคงคือมีประเด็นที่มีความเฉพาะตัวมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ ได้มีการผลักดัน ๓ ส่วนสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค คือ (๑) ภาวะผู้นำ (Leadership) (๒) ให้ความสำคัญด้านพหุภาคี (Multilateralism) ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ และ (๓) ให้ความสำคัญเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ (ดูตารางที่ ๔)

^{๒๘} ผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นความพยายามของ APPF ที่จะสนองตอบประเด็น gender - responsive parliament แบบที่สหภาพรัฐสภา (Inter - parliamentary union - IPU) ได้มีการดำเนินการเป็นตัวอย่างอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในมุมมองที่ตระหนักถึงเรื่องความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality) มากยิ่งขึ้น เช่น บทบาทของผู้สตรีในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The role of women's leadership and gender - responsive parliaments in climate action) เป็นต้น

ค) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม

การประชุมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม ถือเป็นการประชุมหลักในการพิจารณาประเด็นด้านเศรษฐกิจและการค้า ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายและการปฏิบัติของการประชุม APEC มากที่สุด โดยประเด็นสำคัญในการพิจารณา คือ (๑) ความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาที่ยั่งยืนทางการเกษตร (๒) บทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (๓) ส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงินและการฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และ (๔) การมีส่วนร่วมในเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ดังจะเห็นได้จากประเด็นพิจารณาในการประชุม APPE ครั้งที่ ๒๖ - ๒๘ โดยประเด็นเศรษฐกิจดิจิทัลได้รับการพัฒนาเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาในการประชุม APPE ครั้งที่ ๒๙ คือ การให้การรับรองเศรษฐกิจดิจิทัล และส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมโยง (Connectivity) (ดูตารางที่ ๔)

ง) ความร่วมมือด้านการพัฒนาในภูมิภาค

การประชุมความร่วมมือด้านการพัฒนาในภูมิภาค นับเป็นการประชุมที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะครอบคลุมในหลายประเด็นสำคัญ อาทิ การศึกษา สิทธิมนุษยชน การท่องเที่ยว วัฒนธรรม โรคภัยไข้เจ็บ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ โดยในการประชุม APPE ครั้งที่ ๒๖ - ๒๙ มีประเด็นพิจารณาที่สำคัญ คือ (๑) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (๒) ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวในภูมิภาค และ (๓) การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน (ดูตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔: ประเด็นการพิจารณาในการประชุม APPE ปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔

ประเด็นการพิจารณา	APPE ครั้งที่ ๒๙ ^{๒๙}	APPE ครั้งที่ ๒๘ ^{๓๐}	APPE ครั้งที่ ๒๗ ^{๓๑}	APPE ครั้งที่ ๒๖ ^{๓๒}
ด้านการประชุม สมาชิกรัฐสภาสตรี	(๑) กำหนดหนทาง การก้าวไกลด้านความ เสมอภาคระหว่างเพศ หลังสิ้นสุดการระบาด ของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา (covid-19) (๒) การบรรลุผล สำเร็จในการส่งเสริม ให้ผู้หญิงเป็นผู้แทน และเข้ามามีส่วนร่วม	(๑) ส่งเสริมความ เสมอภาคระหว่างเพศ เพื่อการพัฒนา ที่ยั่งยืนและแบ่งปัน ความมั่งคั่ง โดยการ ตระหนักถึงวาระ การพัฒนาที่ยั่งยืน ปี ๒๐๓๐ (๒) ปรับปรุงวิถีทาง ที่เด็กผู้หญิงและสตรี	(๑) เสริมสร้างความ เข้มแข็งความเป็น หุ้นส่วนในภูมิภาค เพื่อความเสมอภาค ระหว่างเพศ และ สร้างเสริมความ เข้มแข็งให้สตรีและ เด็กผู้หญิง เพื่อสันติภาพและ การพัฒนาที่ยั่งยืน	- ส่งเสริมความ เสมอภาคระหว่างเพศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

^{๒๙}ดูเพิ่มเติมใน <http://appf29.org/documents/01.php>

^{๓๐}ดูเพิ่มเติมใน <https://appf28.org/agenda/>

^{๓๑}ดูเพิ่มเติมใน http://appf27.org.kh/FrontEnd/pages/views_documents.aspx?id=4

^{๓๒}ดูเพิ่มเติมใน <http://www.appf.org.pe/meeting/Twenty-six/AGENDA-OF-THE-APPE-26.pdf>

ประเด็นการพิจารณา	APPF ครั้งที่ ๒๙	APPF ครั้งที่ ๒๘	APPF ครั้งที่ ๒๗	APPF ครั้งที่ ๒๖
		จะสามารถเข้าถึง การศึกษา นวัตกรรม และเทคโนโลยี (๓) ส่งเสริมความ เสมอภาคระหว่างเพศ และเสริมสร้างความ เข้มแข็งของผู้หญิง ในกระบวนการ ตัดสินใจในทุกระดับ	(๒) สร้างความ เสมอภาคให้เกิดขึ้น แก่ผู้ชายและผู้หญิง ในการที่จะสามารถ เข้าถึงการศึกษา การฝึกอบรม ทางเทคนิคและ เทคโนโลยี เพื่อสันติภาพที่ยั่งยืน และการบรรลุ เป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืน (๓) ส่งเสริมความ เสมอภาคระหว่างเพศ และสร้างเสริม ความเข้มแข็งให้ ผู้หญิงในกระบวนการ ตัดสินใจในทุกระดับ	
ความร่วมมือ ด้านการเมืองและ ความมั่นคง	(๑) ภาวะผู้นำทาง รัฐสภาเพื่อสันติภาพ และความมั่นคง ในภูมิภาค (๒) การเสริมสร้าง ความเข้มแข็งใน ภูมิภาคด้านพหุภาค และการแก้ปัญหา ในประเด็นต่าง ๆ บนพื้นฐาน ของกฎระเบียบ (๓) ส่งเสริมความ ร่วมมือที่มีประชาชน เป็นศูนย์กลาง โดยการรับรอง ด้านความมั่นคง ของมนุษยชาติ	(๑) ปกป้องเกียรติภูมิ ของสถาบันรัฐสภา และรัฐบาล (๒) เสริมสร้าง บทบาทรัฐสภา ในการส่งเสริม สันติภาพ ความมั่นคง และความมั่งคั่ง ในภูมิภาค (๓) การแก้ปัญหา การใช้ความรุนแรง อย่างสุดโต่ง (๔) ส่งเสริมความ ร่วมมือในการป้องกัน การก่ออาชญากรรม ทางไซเบอร์	(๑) การสร้างความ เชื่อใจเพื่อสันติภาพ ความมั่นคง และ การพัฒนาที่ยั่งยืน ในภูมิภาค (๒) การต่อต้าน การก่อการร้ายและ อาชญากรรมข้ามชาติ ในภูมิภาค (๓) การเสริมสร้าง ความร่วมมือระหว่าง รัฐสภาในการส่งเสริม ความรับผิดชอบ การใช้พื้นที่ ทางไซเบอร์ ในการสร้าง ความก้าวหน้า ทางสังคม	(๑) ส่งเสริมรัฐสภา การทูตเพื่อสันติภาพ ความมั่นคง และ ความมั่งคั่งในภูมิภาค และโลก (๒) ต่อต้านการก่อ การร้ายระหว่าง ประเทศ และ อาชญากรรมข้ามชาติ

ประเด็นการพิจารณา	APPF ครั้งที่ ๒๙	APPF ครั้งที่ ๒๘	APPF ครั้งที่ ๒๗	APPF ครั้งที่ ๒๖
ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม	(๑) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการฟื้นกลับคืนสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าเดิมและการฟื้นคืนทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุม (๒) ให้การรับรองเศรษฐกิจดิจิทัล และส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมโยง (๓) บทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและสนับสนุนการค้าในภูมิภาค	(๑) เสริมสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันเพื่อการค้า (๒) ความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทางการเกษตร (๓) ปรับปรุงให้เกิดการมีส่วนร่วมในเศรษฐกิจดิจิทัล และการขยายขอบข่ายความเชื่อมโยงทั่วทั้งภูมิภาค	(๑) ขยายความร่วมมือในประเทศสมาชิกเพื่อสร้างสถาบันที่เข้มแข็งสำหรับการส่งเสริมการค้าและการเติบโตโดยรวม (๒) ส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงินและการฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางขนาดย่อม (SMEs) เพื่อการจ้างงานและสันติภาพ (๓) เสริมสร้างความเชื่อมโยงในภูมิภาคผ่านอีคอมเมิร์ซ ^{๓๓}	(๑) นำเสนอรายงาน APEC 2017 (๒) บทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแบบไร้รอยต่อ (๓) ความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการเกษตร (๔) สนับสนุนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางขนาดย่อม และรายย่อย (MSMEs) ในยุคดิจิทัล
ความร่วมมือในระดับภูมิภาค	(๑) บทบาทของรัฐสภาในการสร้างสมดุลการควบคุมโรคภัย เศรษฐกิจสิทธิมนุษยชน และความคิดเห็นต่าง ๆ สำหรับความร่วมมือระหว่างรัฐสภา (๒) ความร่วมมือระหว่างกันในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนา	(๑) เสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการสนองตอบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (๒) ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวในภูมิภาค (๓) ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน	(๑) เสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการสนองตอบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (๒) ส่งเสริมความร่วมมือในการลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ (เสนอโดยญี่ปุ่น) (๓) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสภาในการส่งเสริมเรื่องความหลากหลาย	(๑) ขยายขอบเขตความร่วมมือในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (๒) แหล่งทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (๓) การส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคด้านการท่องเที่ยวและด้านวัฒนธรรม

^{๓๓} การขายสินค้าหรือบริการบนอินเทอร์เน็ตผ่านการนำข้อมูลมหาศาลมาแปลงโฉมให้เป็นย่านค้าขายกลางเมืองหรือร้านค้าปลีกบนโลกอินเทอร์เน็ต

ประเด็นการพิจารณา	APPF ครั้งที่ ๒๙	APPF ครั้งที่ ๒๘	APPF ครั้งที่ ๒๗	APPF ครั้งที่ ๒๖
	ที่ยั่งยืน (๓) ปรับปรุงให้เกิด ความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องความ หลากหลาย ทางวัฒนธรรม ในภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิก		ทางวัฒนธรรมและ การท่องเที่ยว ในภูมิภาค	

ส่วนที่ ๕: การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ โดยรัฐสภาไทย

ดังที่ได้กล่าวแล้ว รัฐสภาไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ในปี ๒๕๖๕ นี้ โดยมีกำหนดการจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งหัวข้อการประชุม (theme) คือ บทบาทของรัฐสภาในการเร่งรัดการพัฒนาที่ยั่งยืนภายหลังการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Parliaments and the Post-COVID-19 Sustainable Development) โดยมีประเด็นการพิจารณาหลัก คือ การประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม และความร่วมมือด้านการพัฒนาในภูมิภาค ซึ่งประธานรัฐสภา (นายชวน หลีกภัย) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภา และข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบการดำเนินการต่าง ๆ จำแนกตามประเด็นการพิจารณาในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐^{๓๔} โดยในบทความนี้จะกล่าวถึงการดำเนินการด้านสารัตถะ (substantive matter) ของคณะอนุกรรมการ ๔ ด้าน ดังนี้

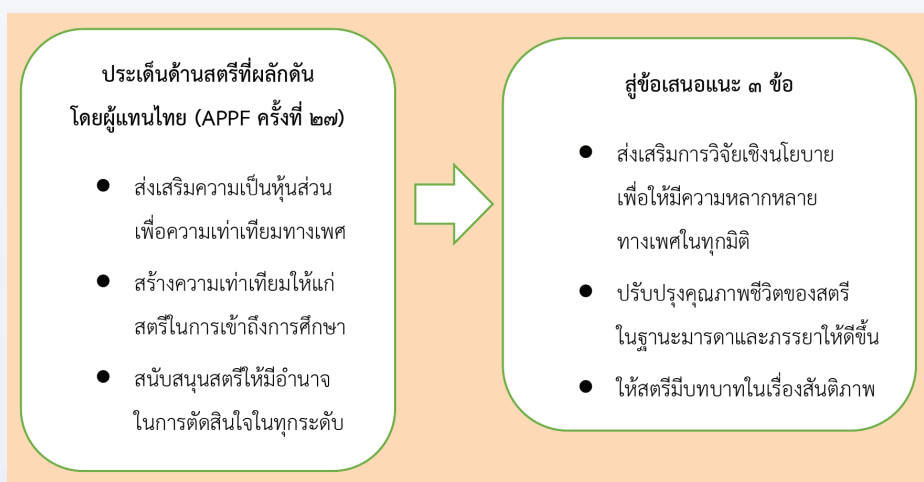
๕.๑ คณะอนุกรรมการด้านสมาชิกรัฐสภาสตรี

หัวข้อหลักในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ จะมี ๒ หัวข้อ คือ (๑) การเสริมสร้างศักยภาพของสตรีเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์ในอนาคต (Empowering women to cope with future crises) และ (๒) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Strengthening women's participation in Post-COVID-19 recovery economy)

ขณะที่เขียนบทความนี้ (สิงหาคม ๒๕๖๕) คณะอนุกรรมการฯ กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอร่างข้อมติ (draft resolution) เพื่อเสนอต่อที่ประชุมฯ ดังนั้น นับเป็นโอกาสดีที่จะย้อนกลับไปพิจารณาประเด็นที่ผู้แทนไทยได้นำเสนอต่อที่ประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีในการประชุม APPF ก่อนหน้านั้น

^{๓๔} คำสั่งคณะกรรมการอำนวยการจัดการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๓๐ ที่ ๒/๒๕๖๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๓๐ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕

โดยในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างประเด็นที่ผู้แทนไทยนำเสนอในที่ประชุม APPF ครั้งที่ ๒๗ ที่กัมพูชา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญต่อการพัฒนาการดำเนินงานด้านสตรีใน APPF ซึ่งมีอยู่ ๓ ประเด็น คือ (๑) การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเป็นหุ้นส่วนในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก เพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศและสร้างพลังอำนาจให้สตรีและเด็กเพื่อสันติภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืน (๒) การสร้างความมั่นใจในความเสมอภาคแก่สตรีและบุรุษในการเข้าถึงการศึกษา การฝึกอบรมทางวิชาการและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนและการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน และ (๓) การสนับสนุนความเสมอภาคระหว่างเพศและสร้างพลังอำนาจสตรีในการตัดสินใจในทุกระดับ โดยได้นำเสนอข้อเสนอแนะไว้ ๓ ประการ ซึ่งจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ใน ๓ ประเด็นข้างต้น ได้แก่ (๑) สมาชิกรัฐสภาสตรีเอเชีย - แปซิฟิกต้องส่งเสริมให้มีการนำวาระการวิจัยเชิงนโยบายหลากหลายมิติมาใช้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศในทุกมิติ (๒) ดำเนินการเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของสตรีในฐานะมารดาและภรรยาให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้บุตรและครอบครัวดีขึ้น และ (๓) ส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในเรื่องการสร้างสันติภาพและความมั่นคงในฐานะตัวแทนแห่งการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐสภาและความเป็นหุ้นส่วนของรัฐสภาและความร่วมมืออย่างจริงจังจากผู้นำในภูมิภาค ผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินการจะทำให้สตรีทุกหมู่เหล่าได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพและให้เกียรติ เด็กชายและเด็กหญิงทุกคนได้รับความรักและการดูแลเพื่อสังคมที่เป็นสุขและมั่นคงอย่างยั่งยืน^{๓๕}



แผนภาพที่ ๖: ประเด็นหลักดันในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ด้านสมาชิกรัฐสภาสตรี

เมื่อพิจารณาประเด็นหลักที่ผู้แทนไทยเคยนำเสนอไว้ข้างต้น จะเห็นว่ามีความสอดคล้องกับหัวข้อการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ทั้ง ๒ ข้อ คือ การเสริมสร้างศักยภาพของสตรีเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์ในอนาคต และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรีในการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ดังนั้น คณะผู้แทนไทยสามารถผลักดันประเด็น

^{๓๕}ดูเพิ่มเติมใน <https://gnews.apps.go.th/news?news=33977>

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสตรี (women participation) ในทุกมิติ โดยอาจจะพิจารณาผลักดันผ่านเรื่องการศึกษา หรือกระบวนการตัดสินใจ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศ (gender equality) ให้เกิดขึ้นในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙

๕.๒ คณะอนุกรรมการด้านการเมืองและความมั่นคง

หัวข้อหลักในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ด้านการเมืองและความมั่นคงจะมี ๓ หัวข้อ คือ (๑) บทบาทการทูตเชิงรัฐสภาในการส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค (Promoting Parliamentary Diplomacy for Regional Security) (๒) การส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Strengthening Cyber Security in the Asia - Pacific Region) และ (๓) รัฐสภาและการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนภายหลังการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย สันติภาพ และความมั่นคง (Parliaments and Post-COVID-19 Sustainable Recovery to Promote Democracy, Peace, and Security)

คณะอนุกรรมการฯ จะเสนอร่างข้อมติ จำนวน ๒ เรื่อง คือ (๑) การส่งเสริมรัฐสภาการทูตเพื่อความมั่นคงในภูมิภาค และ (๒) การสร้างเสริมความปลอดภัยทางไซเบอร์ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยมีการยกร่างสารัตถะโดยสังเขปปรากฏตามตารางที่ ๕ ด้านล่างนี้

ตารางที่ ๕: หัวข้อและร่างข้อมติเสนอโดยคณะผู้แทนไทยในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐
ด้านการเมืองและความมั่นคง

ด้านการเมืองและความมั่นคง		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
(๑) บทบาทการทูตเชิงรัฐสภาในการส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค	(๑) บทบาทการทูตเชิงรัฐสภาในการส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค	วรรคอารัมภบท (Preamble Paragraph)^{๓๖} - เน้นย้ำวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง APPF ที่มุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างสันติภาพ เสรีภาพ ประชาธิปไตยและความมั่นคงในภูมิภาค - เรียกร้องให้มีการดำเนินการในเรื่องสันติภาพ ความมั่นคง และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงข้อมติด้านการเมืองและความ

^{๓๖} ในการยกร่างข้อมติ (Draft Resolution) ตามรูปแบบของ APPF จะประกอบด้วยสาระสำคัญ ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นวรรคอารัมภบท (Preamble Paragraph) และส่วนที่ ๒ เป็นวรรคปฏิบัติการ (Operative Paragraph)

ด้านการเมืองและความมั่นคง		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		มั่นคงในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ - ให้ความสำคัญกับด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมายที่ ๑๖^{๓๗} ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมสังคมให้มีสันติภาพและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน - ตระหนักถึงความสำคัญของรัฐสภาเชิงการทูต วรรคปฏิบัติการ (Operative Paragraph) - ย้ำถึงความสำคัญของรัฐสภาเชิงการทูตในฐานะที่เป็นเครื่องมือ (tool) ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของประเทศสมาชิก โดยยึดหลักไม่ก้าวล่วงกิจการภายในของประเทศนั้น - ส่งเสริมความร่วมมือ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีผ่านกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาระหว่างประเทศ (Parliamentary Friendship Group) และเวทีการประชุมระหว่างประเทศ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในภูมิภาค

^{๓๗} เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมี ๑๗ เป้าหมาย โดยเป้าหมายที่ ๑๖ คือ สังคมสงบสุขและยุติธรรม สถาบันอันเป็นที่พึงของส่วนรวม ผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก What are Sustainable Development Goals? ที่เว็บไซต์ https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=CjoKCQjwooyYBhDGARIsAMZEuMvqLaaNyE2bVDAieWeyFYQgTufwGzWmj2KoOSbey9-MXOcP3KdYKPEaAqj3EALw_wcB

ด้านการเมืองและความมั่นคง		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		- กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับรัฐบาล องค์การภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายในประเทศไม่ได้มีผลบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะทำให้สามารถจัดตั้งสังคมสันติสุขภายในภูมิภาคนี้ได้
(๒) การส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก	(๒) การส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก	วรรคอารัมภบท - ย้ำถึงข้อมติของการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาในบริบทการสื่อสารโทรคมนาคมเพื่อความมั่นคงระหว่างประเทศ (A/RES/73/27) และความรับผิดชอบของรัฐในการดำเนินการด้านไซเบอร์สเปซเพื่อความมั่นคงระหว่างประเทศ (A/RES/73/266) และข้อมติในการประชุมสหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union - IPU) ครั้งที่ ๑๓๒ เรื่องสงครามไซเบอร์ (Cyber Warfare) รวมถึงข้อมติต่าง ๆ ในการประชุม APPF ที่เกี่ยวกับไซเบอร์สเปซ อาทิจ APPF28/RES/18 ที่ออสเตรเลีย และ APPF27/RES/13 ที่กัมพูชา

ด้านการเมืองและความมั่นคง		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		- ให้ตระหนักถึงวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีและกระบวนการทำให้กลายเป็นดิจิทัล (digitalization) ที่ช่วยสร้างสังคมเศรษฐกิจให้เติบโต - ตระหนักว่าธรรมาภิบาลทางไซเบอร์เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลในการแสดงออก วาระปฏิบัติการ - ย้ำเตือนให้ประเทศสมาชิก APPF ใช้เทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารในการทำให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนบรรลุผลสำเร็จ - กระตุ้นให้มีความร่วมมือกับภาครัฐและภาคเอกชนในการที่จะทำให้เกิดการส่งเสริมความเสมอภาคในการเข้าถึงระบบดิจิทัล รวมไปถึงการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้ ความสามารถ และทักษะด้านดิจิทัลเพื่อให้เกิดทักษะในการจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการใช้พื้นที่ทางไซเบอร์
(๓) รัฐสภาและการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนภายหลังการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย สันติภาพ และความมั่นคง	-	-

๕.๓ คณะอนุกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม

หัวข้อหลักในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ด้านเศรษฐกิจและสังคมจะมี ๒ หัวข้อ คือ (๑) การส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและเศรษฐกิจสีเขียวเพื่อการพัฒนาที่ครอบคลุม (Promoting Biodiversity and Green Economy for Inclusive Development) และ (๒) การเพิ่มความเชื่อมโยงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Strengthening Connectivity and Enhancing Digital Economy in the Asia - Pacific Region)

คณะอนุกรรมการฯ จะเสนอร่างข้อมติ จำนวน ๒ เรื่อง คือ (๑) การส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและเศรษฐกิจสีเขียวเพื่อการพัฒนาที่ครอบคลุม และ (๒) การเพิ่มความเชื่อมโยงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยมีการยกย่องสรรเสริญโดยสังเขปปรากฏตามตารางที่ ๖ ด้านล่างนี้

ตารางที่ ๖: หัวข้อและร่างข้อมติเสนอโดยคณะผู้แทนไทยในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐
ด้านเศรษฐกิจและสังคม

ด้านเศรษฐกิจและสังคม		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
(๑) การส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและเศรษฐกิจสีเขียวเพื่อการพัฒนาที่ครอบคลุม	(๑) การส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพและเศรษฐกิจสีเขียวเพื่อการพัฒนาที่ครอบคลุม	วรรณกรรมภท - ระลึกถึงข้อมติในการประชุม APPF คือ APPF29/RES/06 ที่เกาหลีใต้ เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และ APPF26/RES/06 ที่เวียดนาม เรื่องบทบาทของ APPF ในการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเติบโตอย่างครอบคลุมในภูมิภาค รวมถึงปฏิญญาคุนหมิง (Kunming Declaration) ที่ให้แนวทางในการดำเนินงานเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพในระดับโลก

ด้านเศรษฐกิจและสังคม		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		- ตระหนักถึงบทบาทของความหลากหลายทางชีวภาพ และเศรษฐกิจสีเขียว ในการพัฒนาเศรษฐกิจและปกป้องสิ่งแวดล้อม - ย้ำถึงโอกาสใหม่ในทางเศรษฐกิจที่เกิดจากนวัตกรรมเทคโนโลยี เพื่อที่จะเติมเต็มแนวคิดระยะยาวด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมความไว้วางใจและโอกาสที่เท่าเทียมกัน - ตระหนักถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐสภากับภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ วาระปฏิบัติการ - เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกมีการดำเนินการทางกฎหมาย รวมถึงให้แก้ไข ทบทวน และมีผลบังคับใช้ ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่จะบัญญัติขึ้นในอนาคต เพื่อลดอุปสรรคทางกฎหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความเติบโตจากความหลากหลายทางชีวภาพและเศรษฐกิจสีเขียว

ด้านเศรษฐกิจและสังคม		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		- กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณในการสนับสนุนการอำนวยความสะดวกเชิงโครงสร้างและระบบสนับสนุนต่าง ๆ ในการสร้างผลกำไรและประโยชน์ที่จะเกิดจากความหลากหลายทางชีวภาพและเศรษฐกิจสีเขียว - ย้ำถึงบทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
(๒) การเพิ่มความเชื่อมโยงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก	(๒) การเพิ่มความเชื่อมโยงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก	วรรณกรรมภพ - เน้นย้ำถึงข้อมติ APPF ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล และความเชื่อมโยง (APPF29/Res/07) ที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างการบูรณาการทางเศรษฐกิจในการส่งเสริมการค้าในภูมิภาค (APPF29/RES/08) ที่ได้รับการรับรองที่เกาหลีใต้ และข้อมติเกี่ยวกับการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในภูมิภาคผ่านเศรษฐกิจดิจิทัล (APPF25/RES/08) ที่ได้รับการรับรองที่ฟิจิ และข้อมติว่าด้วยการเสริมสร้างความเชื่อมโยงการบูรณาการทางเศรษฐกิจและ

ด้านเศรษฐกิจและสังคม		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		ความมั่งคั่งร่วมกันในภูมิภาค (APPF/RES/09) ที่ได้รับการรับรองที่แคนาดา - ตระหนักถึงผลกระทบเชิงลบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่แพร่กระจายจนก่อให้เกิดความตึงเครียดเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งส่งผลทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจประสบความยุ่งยากและส่งผลให้ราคาสินค้ามีราคาสูงขึ้น - ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการค้าการลงทุน พัฒนานวัตกรรม การศึกษา และกระตุ้นการพัฒนาสังคมเพื่อเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม - รับรู้ถึงวิกฤตสาธารณสุขที่เน้นถึงบทบาทของกระบวนการทำให้เป็นดิจิทัลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืน วรรณคดีปฏิบัติกร - เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก APPF สร้างเศรษฐกิจดิจิทัลในการแก้ปัญหาและเสริมสร้างให้ประชาชนมีศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี ๒๕๗๓ (ค.ศ. ๒๐๓๐)

ด้านเศรษฐกิจและสังคม		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		- กระตุ้นให้ประเทศสมาชิก APPF ทำงานร่วมกับภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างระบบที่อยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบที่สร้างโอกาสที่เท่าเทียมสำหรับประชาชนที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากเศรษฐกิจดิจิทัล - เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก APPF พัฒนากลยุทธ์ และนโยบาย เศรษฐกิจดิจิทัลระดับประเทศ ในการขับเคลื่อนประเทศให้มุ่งสู่ เศรษฐกิจดิจิทัลและกระบวนการ กลายเป็นดิจิทัล

๕.๔ คณะอนุกรรมการด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค

หัวข้อหลักในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาคจะมี ๓ หัวข้อ คือ (๑) บทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน/การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Parliaments and the Promotion of the Use Renewable Energy to Achieve Carbon Neutrality/Net Zero Emissions) (๒) การพัฒนาและการขยายการเข้าถึงสาธารณสุขมูลฐานอย่างเท่าเทียม (Developing Health Care Services and Facilitating Equal Access to Primary Health Care) และ (๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับภูมิภาคและการสนับสนุนความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Promoting Regional Tourism and Understanding Cultural Diversity)

คณะอนุกรรมการฯ จะเสนอร่างข้อมติ จำนวน ๓ เรื่อง คือ (๑) บทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน/การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (๒) การพัฒนาและการขยายการเข้าถึงสาธารณสุขมูลฐานอย่างเท่าเทียม และ (๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับภูมิภาคและการสนับสนุนความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรม โดยมีการยกย่องสรรเสริญโดยสังเขปปรากฏตามตารางที่ ๗

ตารางที่ ๗: หัวข้อและร่างข้อมติเสนอโดยคณะผู้แทนไทยในการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐
ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค

ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
(๑) บทบาทของรัฐสภา ในการส่งเสริมการใช้ พลังงานหมุนเวียน เพื่อบรรลุเป้าหมาย ความเป็นกลาง ทางคาร์บอน/การปล่อย ก๊าซเรือนกระจก สุทธิเป็นศูนย์	(๑) บทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริม การใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อบรรลุ เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน/ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็น ศูนย์	วรรคอารั่มภท - ย้ำถึงข้อมติที่ APPF29/RES/10 ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ ที่เกาหลีใต้ เรื่องการตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน - ตระหนักว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศมีผลกระทบ ต่อสันติภาพและความมั่นคง - รับรองความสำคัญของความร่วมมือ ระหว่างประเทศในการแก้ปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศในบริบท การพัฒนาที่ยั่งยืนและการจัดความ ยากจน - ยืนยันว่าอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) มีความสำคัญในฐานะเป็นหลักการที่ “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับ ที่แตกต่าง โดยคำนึงถึงขีดความ สามารถของแต่ละภาคีตาม สถานการณ์ของประเทศที่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibility and respective

ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		capability)” และความสำคัญของความตกลงปารีส (Paris Agreement) ในการเสริมสร้างปฏิบัติการเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศของโลก วรรณคดี - เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก APPF บัญญัติกฎหมายที่ดีที่สุด เพื่อให้เกิดพันธกิจในการดำเนินการแก้ไขปัญห การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนผ่านที่ราบรื่นไปสู่การเป็นสังคมพลังงานสะอาด - กระตุ้นให้ประเทศสมาชิก APPF สนับสนุนอย่างแข็งขันและแสดงความตั้งใจอย่างเป็นรูปธรรมต่อความตกลงปารีส รวมถึงสนับสนุนกลไกอื่น ๆ อันเกิดจากข้อตกลง อาทิ กองทุนภูมิอากาศสีเขียว (Green Climate Fund - GCF) - สร้างแรงจูงใจให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกสนับสนุนคณะทำงานด้านพลังงานของเอเปก (APEC’s Energy Working Group) ในการช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
(๒) การพัฒนาและการขยายการเข้าถึง สาธารณสุขมูลฐาน อย่างเท่าเทียม	(๒) การพัฒนาและการขยายการเข้าถึง สาธารณสุขมูลฐานอย่างเท่าเทียม	วรรณกรรมภาพ - ระลึกว่าโรคติดต่อและโรคระบาดส่งผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์และเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจทั่วโลก - ย้ำว่าประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับบริการทางการแพทย์ที่จำเป็นจากรัฐบาลโดยไม่กระทบกับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาแต่อย่างใด - ย้ำเตือนถึงพันธกิจที่มีต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๓^{๓๘} การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี โดยเฉพาะเป้าหมายย่อยที่ ๓.๘ ส่งเสริมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมถึงการป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน และการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นและมีคุณภาพ วรรณคดีปฏิบัติ - เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก APPF บัญญัติกฎหมายให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการได้รับบริการสาธารณสุขอย่างมีคุณภาพ - ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสาธารณสุข เทคโนโลยี และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ

^{๓๘} ดูเป้าหมายที่ ๓ และกรณีศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <https://sdgs.nesdc.go.th/%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A-sdgs/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-3-%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%9B/>

ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		- เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก APPF สนับสนุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ให้มีผลในทางปฏิบัติ รวมถึงจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการดังกล่าว
(๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับภูมิภาคและการสนับสนุนความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรม	(๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับภูมิภาคและการสนับสนุนความเข้าใจในความหลากหลายทางวัฒนธรรม	วรรคอรัมภบท - ระลึกถึงการประชุมรัฐมนตรีกระทรวงการท่องเที่ยว (TMM)^{๓๙} ของ APEC ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งสะท้อนถึงความสำเร็จ พันธกิจ และทักษะที่แตกต่างของประเทศสมาชิก APEC - ตระหนักถึงหัวข้อการประชุม APEC คือ “เปิดกว้างสร้างสรรค์ เชื่อมสัมพันธ์ สู่สมดุล” ซึ่ง APEC มุ่งสู่ความยั่งยืนและความสมดุลหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ผ่านแนวคิด BCG Economy วรรคปฏิบัติกร - แนะนำให้ประเทศสมาชิก APPF นำ BCG Economy ของประเทศไทยไปเป็นพื้นฐานในการจัดทำนโยบายเพื่อสร้างความเชื่อมโยงขององค์กรรวมด้านการท่องเที่ยว - แนะนำให้ประเทศสมาชิก APPF นำแนวคิดด้านความหลากหลายทางชีวภาพของแต่ละประเทศเพื่อที่จะสร้างสรรค์เศรษฐกิจ

^{๓๙}ดูรายละเอียดการประชุม TMM โดยสังเขป ได้จาก <https://www.apec2022.go.th/events/tourism-ministers-meeting/>

ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค		
หัวข้อหลักในการประชุม	ร่างข้อมติที่ผู้แทนไทยเสนอ	สาระสำคัญที่จะนำเสนอ โดยสังเขป
		หมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน ๓ ประการ คือ ๑) ลดและกำจัดของเสียและมลพิษ ๒) รักษาผลิตภัณท์และวัสดุอุปกรณ์ ให้พร้อมใช้เสมอ และ ๓) สร้างระบบ ธรรมชาติให้คงอยู่ - แนะนำให้ประเทศสมาชิก APPF ร่วมกันส่งเสริมการท่องเที่ยว แบบปลอดภัย เข้าถึง และครอบคลุม - ย้ำว่านโยบายด้านการท่องเที่ยว เป็นการเชื่อมโยงกันในหลายประเด็น อาทิ เพศสภาพ สิทธิแรงงาน วัฒนธรรม ความหลากหลายทางเพศ การเกษตร และการเสริมสร้างความ เข้มแข็งให้สตรี

ส่วนที่ ๖: จาก APPF สู่ APEC

จากหัวข้อในส่วนที่ ๔ การดำเนินงานใน APEC และ APPF และส่วนที่ ๕ การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ จะเห็นว่า ทั้ง APPF และ APEC มีส่วนที่ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน แต่ก็มีบางส่วนที่แตกต่างกัน (sameness but difference) อธิบายได้ ดังนี้

๖.๑ ประเด็นที่ APPF และ APEC ให้ความสำคัญร่วมกัน

ดังที่กล่าวแล้วว่า ทั้ง APPF และ APEC เป็นการประชุมในระดับนโยบายที่มีประเด็นความสนใจร่วมกันในการดำเนินการ ซึ่งตารางที่ ๘ ได้อธิบายถึงประเด็นที่ APPF ครั้งที่ ๓๐ และ APEC 2022 ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน คือ (๑) *ประเด็นด้านสตรี* ให้ความสำคัญกับสตรี โดยเน้นการเป็นหุ้นส่วน (partnership) และการมีส่วนร่วม (participation) ในทุกมิติ รวมถึงให้มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในการประชุม APEC (๒) *ประเด็นด้านเศรษฐกิจ* ให้ความสำคัญกับแนวคิด BCG Economy และการเพิ่มความเชื่อมโยงและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาค

รวมถึงการส่งเสริมการเป็นสังคมดิจิทัลเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการท้องถิ่น โดยเฉพาะ “คนเล็กคนน้อย” ที่ประกอบการอยู่ใน MSMEs และ (๓) ประเด็นด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเรื่องการท่องเที่ยว และความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการสาธารณสุข เป็นประเด็นหลักร่วมกันที่ต้องการจะผลักดันให้เกิดการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดย APEC ขยายบริบทออกไปยังการเกษตร และการป่าไม้ ซึ่งตั้งอยู่บนการผลักดันแนวคิด BCG Economy และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตารางที่ ๘: ประเด็นที่ APPF ครั้งที่ ๓๐ กับ APEC 2022 ให้ความสำคัญ

APPF ครั้งที่ ๓๐: ประเด็นที่ รัฐสภาไทยให้ความสำคัญ		APEC 2022: สาขาความร่วมมือ ที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญ		ประเด็นที่ให้ความสำคัญ ร่วมกัน
ด้านสตรี	- การเสริมสร้างศักยภาพ ของสตรีเพื่อรับมือกับ วิกฤตการณ์ในอนาคต	- ความร่วมมือ ด้านกิจการสตรี	- การเสริมสร้าง พลังทางเศรษฐกิจ ของสตรีในยุคหลัง การแพร่ระบาด โรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา ๒๐๑๙ และยุคดิจิทัล	- ให้ความสำคัญกับสตรี โดยเน้นการเป็นหุ้นส่วนและ การมีส่วนร่วมในทุกมิติ รวมถึงให้มีอำนาจ ในการตัดสินใจ (เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ)
	- การส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของสตรี ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ หลังการแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙			
ด้าน การเมือง และความ มั่นคง	- บทบาทการทูต เชิงรัฐสภาในการส่งเสริม ความมั่นคงในภูมิภาค	-	-	-
	- การส่งเสริมความมั่นคง ปลอดภัยทางไซเบอร์ ในภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิก			
	- การฟื้นฟูอย่างยั่งยืน ภายหลังการระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพื่อส่งเสริม ประชาธิปไตย สันติภาพ และความมั่นคง			

APPF ครั้งที่ ๓๐: ประเด็นที่ รัฐสภาไทยให้ความสำคัญ		APEC 2022: สาขาความร่วมมือ ที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญ		ประเด็นที่ให้ความสำคัญ ร่วมกัน
ด้าน เศรษฐกิจ และการค้า	- การส่งเสริมความ หลากหลายทางชีวภาพ และเศรษฐกิจสีเขียว เพื่อการพัฒนา ที่ครอบคลุม	- ความร่วมมือ ด้านการค้าการลงทุน	- การส่งเสริม ศักยภาพของ ผู้ประกอบการ MSMEs ตามแนวคิด BCG Economy	- เน้นแนวคิด BCG Economy และการส่งเสริม การเป็นสังคมดิจิทัลเพื่อเพิ่ม ศักยภาพในการแข่งขัน ของผู้ประกอบการท้องถิ่น
	- การเพิ่มความเชื่อมโยง และการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจดิจิทัล ในภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิก	- ความร่วมมือ ด้านการคลัง	- ส่งเสริมการเข้าถึง แหล่งทุนเพื่อการ พัฒนาที่ยั่งยืน และ การส่งเสริมการเป็น สังคมดิจิทัล	
		- ความร่วมมือ ด้านการส่งเสริม MSMEs	- หารื้อข้อมูลเชิงลึก เกี่ยวกับตลาดสำหรับ MSMEs	
ด้านความ ร่วมมือ ในภูมิภาค	- ส่งเสริมการใช้พลังงาน หมุนเวียนเพื่อบรรลุ เป้าหมายความเป็นกลาง ทางคาร์บอน/การปล่อย ก๊าซเรือนกระจก สุทธิเป็นศูนย์	- ความร่วมมือ ด้านการเกษตร	- การผลักดันแนวคิด BCG Economy ควบคู่กับนโยบาย 3S	- เน้นการดำเนินการเรื่อง การท่องเที่ยว และความ หลากหลายทางวัฒนธรรม และการสาธารณสุข เป็นประเด็นหลักร่วมกัน ที่ต้องการให้มีการดำเนินการ อย่างเป็นรูปธรรม โดย APEC ขยายบริบท ออกไปยังการเกษตรและ การป่าไม้ ซึ่งตั้งอยู่บน การผลักดันแนวคิด BCG Economy และการพัฒนา ที่ยั่งยืน
	- พัฒนาและการขยาย การเข้าถึงสาธารณสุข มูลฐานอย่างเท่าเทียม	- ความร่วมมือ ด้านการท่องเที่ยว	- พินิจการท่องเที่ยว ในภูมิภาคให้มี อนาคตที่ดีกว่าเดิม	
	- ส่งเสริมการท่องเที่ยว ระดับภูมิภาคและ การสนับสนุนความเข้าใจ ในความหลากหลาย ทางวัฒนธรรม	- ความร่วมมือ ด้านการป่าไม้	- กำหนดทิศทาง การส่งเสริม การดำเนินงาน ด้านการป่าไม้ ในภูมิภาค	
		- ความร่วมมือ ด้านการสาธารณสุข	- สร้างสัมพันธภาพ องค์การระหว่าง ประเทศเพื่อพัฒนา ความร่วมมือใน ประเด็นด้านการแพทย์ และการสาธารณสุข	

๖.๒ APPF กับบริบทที่ไปไกลกว่า APEC (ความแตกต่างในความเหมือน)

แม้การประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ และ APEC 2022 จะมีความสอดคล้องในการดำเนินงานร่วมกันอยู่หลายประเด็น แต่ก็มีบางประเด็นที่เห็นได้ชัดว่า APPF เป็นเวทีที่ไปไกลกว่าเรื่องเศรษฐกิจ (go beyond economic matter) กล่าวคือ APPF ยังให้ความสนใจในประเด็นเรื่องการเมืองและความมั่นคงด้วย โดยมุ่งเน้นประเด็นด้านการทูตเชิงรัฐสภาเพื่อสันติภาพ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ และอาชญากรรมข้ามชาติ การพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาค การใช้พื้นที่ทางไซเบอร์เพื่อสร้างความก้าวหน้าทางสังคม และการป้องกันการก่ออาชญากรรมทางไซเบอร์ ซึ่งเป็นการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของ APPF ที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวที (Forum) ให้สมาชิกรัฐสภาได้หารือร่วมกันในประเด็นปัญหาของภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น และปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นผลจากการเติบโตและการรวมตัวทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค รวมถึงการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมืองและสันติภาพภายในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

ส่วนที่ ๗: บทสรุป

บทความนี้เริ่มต้นด้วย “จาก APEC สู่ APPF” (ในส่วนที่ ๒) คือความตั้งใจที่จะเริ่มนำเสนอจากการที่ประเทศไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APEC 2022 ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๕ ซึ่งมีหัวข้อการประชุม คือ เปิดกว้างสร้างสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน สู่สมดุล (Open, Connect, Balance) โดยเชื่อมโยงกับการที่รัฐสภาไทยได้ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐบาลด้วยการรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐ ขึ้นในระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยบทความนี้ (ในส่วนที่ ๓) ได้อธิบายถึง “ความเป็นสถาบัน (Institution)” ของ APPF ซึ่งมีความชอบธรรมในการดำเนินงานในฐานะ “สถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institution)” ที่เป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย กอปรกับการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการดำเนินงานที่แสดงถึงความสอดคล้อง (cohesion) ในการดำเนินการที่สนับสนุนรัฐบาล ซึ่งถือเป็นข้อผูกพันทางสังคม (social obligation) ที่สะท้อนถึงความเป็น “สถาบัน” ขององค์กรทั้งสอง

ในเชิงกายภาพ APEC มีจำนวนสมาชิกประกอบด้วย ๒๑ เขตเศรษฐกิจ (ซึ่งมี ๑๙ ประเทศ แต่นับรวมเขตเศรษฐกิจจีนไทเป และฮ่องกง เข้าไปด้วย) ซึ่งในเชิงปริมาณ APPF มีจำนวนสมาชิกมากกว่า (เพิ่มเติมจาก ๑๙ ประเทศ อีก ๗ ประเทศ คือ มองโกเลีย กัมพูชา ลาว ฟิจิ ไมโครนีเซีย หมู่เกาะมาร์แชลล์ โคลัมเบีย เอกวาดอร์ และคอซตาริกา) แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ APEC และ APPF ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันไม่ได้ ในทางกลับกัน ทั้ง APEC และ APPF ต่างก็มีการดำเนินงานที่สำคัญในการเป็นกลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนพลวัตด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเหมือนกัน (sameness) ผ่าน

การดำเนินงานในด้านสตรี ด้านเศรษฐกิจและการค้า และด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค (ในส่วนที่ ๔ - ๕) อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อแตกต่าง (difference) ที่สำคัญ คือ APPF ขับเคลื่อนโดยบริบทงานนิติบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ไปไกลกว่า APEC ด้วยการผลักดันตัวเองในฐานะที่เป็นเวทีการประชุม (Forum) ในระดับนโยบาย ที่มุ่งแก้ปัญหาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกมากกว่าเรื่องเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

บทความนี้เลือกที่จะจบลงด้วย “จาก APPF สู่ APEC” (ในส่วนที่ ๖) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนของ APPF สำหรับ APEC ผ่านมุมมองในทางย้อนกลับ โดยนัยหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของ “การเชื่อมโยง” สารัตถะของประเด็นต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอในการประชุมทั้งสอง คือ APEC และ APPF อย่าง “เปิดกว้างเพื่อสร้างสัมพันธ์” (Open) และอีกนัยหนึ่งคือการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการเชื่อมโยง (Connect) ดังกล่าวในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญที่จะนำพาภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกให้เกิด “ความสมดุล” (Balance) ซึ่งทั้งหมดล้วนสนับสนุนหัวข้อหลัก (Theme) ของการประชุม APEC 2022

การเป็นเจ้าภาพ APEC 2022 และ APPF ครั้งที่ ๓๐ ของไทยในครั้งนี้ จะเป็นโอกาสสำคัญที่จะส่งเสริมนโยบายและทิศทางการพัฒนาที่จะเป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในหลายมิติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุคหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ให้เติบโตอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ในโอกาสนี้ จึงขอเชิญชวนประชาชนชาวไทยร่วมเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุม APEC 2022 และ APPF ครั้งที่ ๓๐ นี้ ให้ประสบความสำเร็จด้วยความภาคภูมิใจร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

จุลชีพ ชินวรรณ. (๒๕๔๔). *สู่สหัสวรรษที่ ๓: กระแสเศรษฐกิจการเมืองไทยที่ไร้พรมแดน*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

_____. (2557). *โลกในศตวรรษที่ ๒๑: กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (๒๕๕๖). *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนทัศน์*. กรุงเทพฯ: ดีเคปรีนติ้งเวิลด์.

Scott, W. Richard. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. London: Sage.

เอกสารอัดสำเนา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๕). “คำสั่งคณะกรรมการอำนวยการจัดการประชุมประจำปี รัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๓๐ ที่ ๒/๒๕๖๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ ด้านต่าง ๆ ในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๓๐ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕.” กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการรัฐสภาระหว่างประเทศ.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕). “สรุปผลการประชุมรัฐมนตรีป่าไม้ เอเชีย ครั้งที่ ๕.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <http://www.mnre.go.th/th/news/detail/131171>

“ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อฟื้นฟูการท่องเที่ยวในภูมิภาค ให้มีอนาคตที่ดีกว่าเดิม: การท่องเที่ยวพื้นสร้างอย่างยั่งยืน.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/tourism/11th-apec-tourism-ministerial-meeting/policy-recommendations-for-tourism-of-the-future-regenerative-tourism>

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. “What are Sustainable Development Goals?.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=CjoKCQjwooyYBhDGArlsAMZEuMvqLaaNyE2bVDAieWeyFYQgTufwGzWmj2K0OSbey9-MXOcP3KdYKPEaAqj3EALw_wcB

จินิกส์. (๕ มกราคม ๒๕๖๒). “คณะผู้แทนสถานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรีใน APPF ครั้งที่ ๒๗.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=33977>

ฐานเศรษฐกิจ มัลดีมีเดีย. (๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕). “เปิดใหม่! โลกการประชุม APEC 2022 ไทยเป็นเจ้าภาพ จัดเมื่อไหร่ ที่ไหนบ้าง.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.thansettakij.com/world/517610>

“ปฏิญญาเรื่องการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มีความจำเป็นปี ๒๕๖๓ (Declaration on Facilitating the Movement of Essential Goods).” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/trade/2020_mrt/annex-a

“แผนปฏิบัติการลา เซเรนาเพื่อสตรีและการเจริญเติบโตที่ครอบคลุม (La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth).” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019_amm/annex-a

ศมนฤทัย อักษรมัต. (สิงหาคม ๒๕๕๖). “การพัฒนาการสนับสนุนบทบาทของผู้แทนรัฐสภาไทยในการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://image.mfa.go.th/mfa/0/yZ0EO327fd/nbt/nbt5/IS/IS5036.pdf>

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดปัตตานี. “หัวข้อการประชุม APPF ครั้งที่ ๓๐.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จาก <http://www.mnre.go.th/pattani/th/news/detail/123680>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “เกร็ดความรู้เกี่ยวกับ APPF.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก https://web.parliament.go.th/assets/portals/63/slideshow/50/1_TH-TH.jpg

_____. “ประเทศสมาชิก APPF.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก https://web.parliament.go.th/assets/portals/63/slideshow/50/3_TH-TH.jpg

_____. “ภูมิหลังการประชุม APPF.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=%2035259&filename

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. “การดำเนินการเรื่อง FMM.” ข่าวทำเนียบรัฐบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/51766>

_____. (๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕). “การประชุม The 12th High - Level Meeting on Health and the Economy.” ข่าวทำเนียบรัฐบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/58453>

_____. “นายกฯ ประกาศการเป็นเจ้าภาพการประชุมเอเปก ปี ๒๕๖๕ (APEC 2022) สร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง พลิกฟื้นประเทศจากโควิดไปสู่อนาคต พร้อมเชิญคนไทยเป็นเจ้าภาพร่วมกัน.” ข่าวทำเนียบรัฐบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/48176>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ ๓.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จาก <https://sdgs.nesdc.go.th/%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A-sdgs/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-3-%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%9B/>

“หัวข้อหลักการประชุม APEC 2022.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.apec2022.go.th/th/what-is-apec-th/>

“หุ้นส่วนเชิงนโยบายความมั่นคงอาหารเอเปก (APEC Policy Partnership on Food Security - PPFS).” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.apec.org/docs/default-source/groups/ppfs/ppfs-work-plan-2022-28-july-2022-final.pdf?sfvrsn=7781a81c_2

“เอเปกคืออะไร?” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก <https://www.apec2022.go.th/th/what-is-apec-th/>

“Agenda of the APPF 26.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก <http://www.appf.org.pe/meeting/Twenty-six/AGENDA-OF-THE-APPF-26.pdf>

“Agenda of the APPF 27.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก http://appf27.org.kh/FrontEnd/pages/views_documents.aspx?id=4

“Agenda of the APPF 28.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก <https://appf28.org/agenda/>

“Agenda of the APPF 29.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก <http://appf29.org/documents/01.php>

“APEC Framework for Securing Digital Economy.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2019/11/apec-framework-for-securing-the-digital-economy/219_tel_apec-framework-for-securing-the-digital-economy.pdf?sfvrsn=a7ae9f31_1

APEC Policy Support Unit. (November, 2020). “ความก้าวหน้าในการสร้างความเป็นสถาบันของเอเปก.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2020/11/apec-strategy-for-strengthening-quality-growth-final-assessment/220_psu_assqg-final-assessment-report.pdf?sfvrsn=ffb67418_1

“MRT Meetings.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จาก <https://www.bcg.in.th/apec-2022-what-meetings/>

“TMM ใน APEC 2022.” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.apec2022.go.th/events/tourism-ministers-meeting/>



บทบาทของเกาหลีใต้กับการประชุม APEC และ APPF

สมใจ ทองกุล*

นิศพร สุทธิมาร**

*นักวิเคราะห์สัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานภาษาญี่ปุ่นและเกาหลี สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**นักวิเคราะห์สัมพันธ์ชำนาญการ กลุ่มงานภาษาญี่ปุ่นและเกาหลี สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทนำ

หลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมาได้เกิดการรวมตัวของกลุ่มในภูมิภาคของโลกเป็นสังคมระหว่างประเทศที่เป็นลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ทั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) ความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) โดยองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญทำหน้าที่เชื่อมโยงเกี่ยวกับข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศให้เกิดการค้าอย่างเสรี องค์การเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกสำคัญในระดับภูมิภาคหรือระหว่างภูมิภาคของโลกที่มุ่งสร้างความสัมพันธ์พหุภาคีและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ สร้างการมีส่วนร่วมในเขตเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางให้เกิดการเติบโตในประเทศและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลก พร้อมทั้งขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันในลักษณะต่าง ๆ เพื่อตระหนักถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมของประเทศ ตลอดจนการขยายโอกาสการจ้างงานให้เพิ่มขึ้น

แม้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ประกอบด้วยจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และเกาหลีเหนือ จะมีความพยายามสร้างประชาคมเศรษฐกิจขึ้นในภูมิภาคของตน แต่ด้วยบริบททางประวัติศาสตร์และแนวทางยึดถือผลประโยชน์ของประเทศของตนเป็นหลัก จึงทำให้ยังขาดการดำเนินการอย่างบูรณาการที่จริงจัง ในขณะที่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Economic Cooperation: APEC) ได้ก่อตั้งขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๒ เพื่อตอบสนองต่อภาวะการพึ่งพาซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก แต่หากมองย้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้นจากการหารือกันครั้งแรก ณ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย ด้วยสมาชิกเพียง ๑๒ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และประเทศในอาเซียน ๖ ประเทศ จนกระทั่งบัดนี้มีสมาชิกรวมกันเพิ่มเป็น ๒๑ เขตเศรษฐกิจ^๑ โดยมีสำนักเลขาธิการเอเปก (APEC Secretariat) ตั้งอยู่ ณ ประเทศสิงคโปร์ เอเปกจึงเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ทรงพลังและพลวัตของการเจริญเติบโตสูงสุดของโลก เนื่องจากกลุ่มสมาชิกเอเปกมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) คิดเป็นร้อยละ ๖๑ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ของโลก มีสัดส่วนการค้ากว่าร้อยละ ๕๐.๕ ของมูลค่าการค้าโลก จึงถือเป็นการประชุมภายใต้กรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุน และความร่วมมือในมิติด้านอื่น ๆ อันนำมาซึ่งการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนการร่วมมือและประเด็นแลกเปลี่ยนในลักษณะต่าง ๆ

^๑ประกอบด้วยออสเตรเลีย แคนาดา เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน ฮังการี นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ ไทย จีนไทเป ซิลี เม็กซิโก ปาปัวนิวกินี เปรู รัสเซีย และเวียดนาม

“

การประชุมเอเปก นับเป็นเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ที่เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๒ โดยมีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน รวมถึงความร่วมมือในด้านสังคมและการพัฒนาด้านต่าง ๆ

”

เกาหลีใต้ นับเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของเอเปก และเคยรับบทบาทเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปก ครั้งที่ ๓ ณ กรุงโซล ในปี ๒๕๓๔ และการประชุมสุดยอดผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๑๓ ณ เมืองปูซาน ในปี ๒๕๔๘ ทั้งมีกำหนดเป็นเจ้าภาพการประชุมเอเปกขึ้นในปี ๒๕๖๘ อีกด้วย ในขณะที่ประเทศไทยรับหน้าที่เป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปก ครั้งที่ ๒๙ ในปี ๒๕๖๕ โดยในอดีตไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมเอเปก ณ กรุงเทพฯ ครั้งที่ ๔ ปี ๒๕๓๕ และครั้งที่ ๑๑ ปี ๒๕๔๖ ตามลำดับ

สำหรับบริบทงานด้านต่างประเทศในฝ่ายนิติบัญญัติ หากกล่าวถึงการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia – Pacific Parliamentary Forum: APPF) ซึ่งเป็นองค์กรการประชุมของสมาชิกรัฐสภาในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก รัฐสภาเกาหลีใต้รับหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ครั้งที่ ๖ ณ กรุงโซล ปี ๒๕๔๑ และครั้งที่ ๒๙ ปี ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา และสำหรับรัฐสภาไทยเคยทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ ครั้งที่ ๔ ในปี ๒๕๓๙ ณ จังหวัดเพชรบุรี และครั้งที่ ๓๐ ในปี ๒๕๖๕ ณ อาคารรัฐสภา เกียกกาย กรุงเทพฯ

บทความฉบับนี้ผู้เขียนได้รวบรวมและศึกษาข้อมูลบทบาทในเวทีด้านต่างประเทศของเกาหลีใต้ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมเอเปก การเป็นเจ้าภาพการประชุมและมีส่วนร่วมผลักดันแนวทางความร่วมมือระดับพหุภาคีในประเด็นสำคัญต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงแนวนโยบายต่างประเทศที่เกาหลีใต้พยายามขับเคลื่อน เพื่อยกระดับสถานภาพและภาพลักษณ์ของประเทศให้สูงขึ้น จนสามารถก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจขนาดกลางที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ และการเล็งเห็นถึงความสำคัญของการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จนมีความเจริญก้าวหน้าแบบก้าวกระโดดในหลายด้าน อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในองค์กรระหว่างประเทศเพื่อมุ่งแสวงหาแนวทางความร่วมมือกับนานาประเทศ ส่งเสริมให้เกิดสันติภาพในภูมิภาคอย่างยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่เมื่อมองไปยังบริบทงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา พบว่ามีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันกับนโยบายด้านต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งส่งผลเชิงบวกต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในภาพรวมทั้งระบบให้เกิดผลสำเร็จและเป็นประโยชน์ต่อชาติและประชาชน

สาระสำคัญของ APEC และ APPF

การประชุมเอเปกนับเป็นเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ที่เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๒ โดยมีเป้าหมายหลัก คือการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน รวมถึงความร่วมมือในด้านสังคมและการพัฒนาต่าง ๆ อาทิ ความร่วมมือด้านการเกษตร การส่งเสริมบทบาทสตรีในเศรษฐกิจ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการพัฒนาด้านสาธารณสุข เพื่อนำไปสู่การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุม ยั่งยืน และเกิดความมั่นคงของประชาชนในภูมิภาค



สมาชิกความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (เอเปก)

ที่มา: APEC at a Glance

จุดเริ่มต้นและพัฒนาการ

การทูตแบบใหม่หลังยุคสงครามเย็นในช่วงระหว่างปี ๒๕๒๓ - ๒๕๓๓ มีการจัดระเบียบโลกโดยเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ (globalism) และภูมิภาคนิยม (regionalism) เป็นสำคัญ โดยในปี ๒๕๑๐ มีการรวมกลุ่มกันในภูมิภาคอาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ในปี ๒๕๒๘ สมาคมเอเชียใต้เพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาค (South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) ความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนเนื่องจากภาวะความยากลำบากทางเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศเผชิญในขณะนั้น



การประชุมเอเปคครั้งแรก ในปี ๒๕๓๒ ณ กรุงแคนเบอร์รา ออสเตรเลีย

ที่มา: https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3908/down.do?brd_id=9478&seq=366381&data_tp=A&file_seq=1

การประชุมระดับรัฐมนตรีเอเปกเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๓๒ ที่กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย โดยมีสมาชิกแรกเริ่ม ๑๒ ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย บรูไน แคนาดา อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia – Pacific Parliamentary Forum: APPF) เป็นองค์กรการประชุมของสมาชิกรัฐสภาในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ตั้งขึ้นโดยการริเริ่มของนายยาซูอิโร นากาโซเน่ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ร่วมกับสมาชิกรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจำนวนหนึ่งรวมทั้งไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกรัฐสภาได้หารือร่วมกันในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น และเป็นผลจากการเติบโตและการรวมตัวทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ตลอดจนส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของพลเมือง และสันติภาพภายในภูมิภาค^๒

^๒ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ประเทศผู้ร่วมก่อตั้ง APPF ได้ทาบทามให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งของ APPF ด้วย เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญทั้งในอาเซียนและองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (APEC) ดังนั้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐสภาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้ส่งคณะผู้แทนระดับสูงเดินทางไปร่วมการประชุมเตรียมการก่อตั้ง APPF ณ ประเทศออสเตรเลีย โดยประเทศไทยได้ร่วมลงนามในปฏิญญาโตเกียว (Tokyo Declaration) เพื่อการจัดตั้ง APPF อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. ๒๕๓๖



การประชุมรัฐมนตรีเอเปก ครั้งที่ ๓ ในปี ๒๕๓๔ ณ กรุงโซล เกาหลีใต้

ที่มา: https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3908/down.do?brd_id=9478&seq=366381&data_tp=A&file_seq=1

บทบาทของเกาหลีใต้

การเป็นเจ้าภาพการประชุมรัฐมนตรีเอเปกในเกาหลีใต้ จัดขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ตรงกับสมัยประธานาธิบดีโนร์ แทอู มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓๓๐ คน ตลอดจนตัวแทนองค์กรระหว่างประเทศอีกจำนวน ๔๐๐ คน มีสมาชิกเขตเศรษฐกิจเข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา จีน ไต้หวัน ฮองกง เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน จำนวนทั้งสิ้น ๑๕ ประเทศ

การประชุมในครั้งนั้นมีการหยิบยกประเด็นการหารือในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เพื่อผลักดันให้มีการเปิดตลาดการค้าข้าวและสินค้าเกษตรในเขตเศรษฐกิจ รวมไปถึงการขยายความร่วมมือด้านการค้าการลงทุนให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น โดยในช่วงเตรียมการจัดประชุม รัฐบาลเกาหลีใต้ นำโดยนายเซ กัก-กยู รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการวางแผน ได้ประชุมกำหนดยุทธศาสตร์และทิศทางความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศในศตวรรษที่ ๒๑ เพื่อแสวงหาความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนในภูมิภาค สะท้อนให้เห็นบทบาทด้านต่างประเทศของรัฐบาลเกาหลีใต้ในฐานะประเทศเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีเอเปกในสมัยนั้น ซึ่งเวทีดังกล่าวยังได้ถูกใช้เป็นโอกาสในการหารือถึงความร่วมมือและสร้างสัมพันธ์กับแต่ละประเทศในภูมิภาค ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ ความพยายามในการจัดเวทีการเจรจาร่วมกันของตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างทางการจีน ไต้หวัน และฮ่องกง ที่มีอย่างต่อเนื่อง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการตลอดระยะเวลากว่า ๘ เดือน ในช่วงระหว่างปี ๒๕๓๓ - ๒๕๓๔ เพื่อกระชับความสัมพันธ์และแสวงหาแนวทางความร่วมมือท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งในขณะนั้น



หอประชุมสุดยอดผู้นำเอเปก (นูริมารู Nurimaru APEC House) ครั้งที่ ๑๓ ณ เมืองปูซาน เกาหลีใต้

ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

ที่มา: <https://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=148682379>

สำหรับการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปก ครั้งที่ ๑๓ ณ เมืองปูซาน ในปี ๒๕๔๘ นับเป็นโอกาสครั้งสำคัญของเกาหลีใต้ในการนำอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยยกสถานะภาพของประเทศได้ตามที่วางเป้าหมายไว้ กลายเป็นประเทศมหาอำนาจด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจในประเทศ โดยเฉพาะการเน้นการเติบโตในภาคอุตสาหกรรมบริการจัดการประชุม อีกทั้งยังเป็นเวทีระหว่างประเทศในการเปิดการเจรจา ๖ ฝ่าย ระหว่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีเหนือ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และรัสเซีย เพื่อส่งเสริมให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลี

การจัดประชุมสุดยอดผู้นำเอเปก ครั้งที่ ๑๓ ของเกาหลีใต้ในครั้งนั้น จึงเป็นโอกาสสำคัญในการส่งเสริมบทบาทด้านต่างประเทศของประเทศให้มีความโดดเด่น โดยการนำของประธานาธิบดีโน มู-ฮยอน ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมผู้นำเอเปกที่มีผู้นำประเทศเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๑ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย ญี่ปุ่น และจีน ฯลฯ ทั้งนี้ ข้อมูลจากสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของเกาหลีใต้ได้ประเมินผลกระทบเชิงบวกทางเศรษฐกิจที่เป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงสำหรับการเตรียมการของเมืองปูซานที่ถูกใช้เป็นที่จัดการประชุมเอเปก ซึ่งมีมูลค่า ๒.๓๖ แสนล้านวอน (ประมาณ ๗ พันล้านบาท) รวมไปถึงค่าใช้จ่ายทางอ้อมจากการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อาทิ ถนน รางรถไฟ ท่าเรือ และสนามบิน มีมูลค่า ๒๘.๓ ล้านล้านวอน (ประมาณ ๗.๖๔ แสนล้านบาท) ทำให้สามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจบนฐานการใช้จ่ายจำนวน ๖.๗ ล้านล้านวอน (ประมาณ ๑.๘ แสนล้านบาท) ในขณะที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาเมืองปูซานชี้ให้เห็นว่าการจัดประชุมเอเปกในครั้งนั้นส่งผลให้เกิดการกระตุ้นทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ที่มีมูลค่าจำนวนมหาศาล เกิดการจ้างงานหลายพันตำแหน่งในหลากหลายสาขา เช่น การก่อสร้าง การขนส่ง และอุตสาหกรรมบริการ ฯลฯ

การประชุมสุดยอดผู้นำเอเปก ณ เมืองปูซาน มีผู้นำประเทศมหาอำนาจเข้าร่วมประชุมกันอย่างพร้อมเพรียง ได้แก่ นายจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นายหู จิ่นเทา ประธานาธิบดีจีน นายวลาดิมีร์ ปูติน ประธานาธิบดีรัสเซีย นายจุนอิจิโร โคอิซูมิ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น และผู้นำหรือผู้แทนประเทศอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น ๒๑ เขตเศรษฐกิจ มีการหารือในประเด็นเศรษฐกิจและการค้าในสาขาต่าง ๆ ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา มีการประชุมและรับทราบข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาทางธุรกิจเอเปก (APEC Business Advisory Council: ABAC) องค์การการค้าโลก (WTO) และวาระการพัฒนาโรดโดฮา (Doha Development Agenda: DDA) นอกจากนี้ ผู้นำเกาหลีใต้กับญี่ปุ่นยังได้มีการประชุมทวิภาคีระหว่างกันด้วย^๓

ตลอดจนมีการหารือร่วมกันป้องกันการก่อการร้าย การรับมือกับโรคติดต่อ ปัญหาภัยพิบัติ ความมั่นคงด้านพลังงาน และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการเจรจา ๔ ฝ่าย ระหว่างสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย เกี่ยวกับสถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือมาอย่างยาวนาน และเกาหลีใต้ในฐานะประเทศเจ้าภาพจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงและประเทศมหาอำนาจอย่างใกล้ชิดมานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



การประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปก (APEC Economic Leaders' Meeting) ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

โดยมีนายโน มู-ฮยอน ประธานาธิบดีเกาหลีใต้ ทำหน้าที่ประธานการประชุม

ที่มา: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/34492>

^๓เอเปก ณ เมืองปูซาน มีผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นตัวแทนภาครัฐจำนวน ๓,๐๐๐ คน ภาคธุรกิจ ๑,๕๐๐ คน และสื่อมวลชน รวมทั้งสิ้นกว่า ๖,๐๐๐ คน

ก่อนเริ่มวันประชุมอย่างเป็นทางการ นายโน มู-ฮยอน ประธานาธิบดีเกาหลีใต้ ได้หารือกับนายจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่เมืองคยองจู จังหวัดคยองซังเหนือ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ และแสวงหาแนวทางเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ ตลอดจนมาตรการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ โดยภายหลังเสร็จสิ้นการหารือได้ออกแถลงการณ์ร่วมเพื่อส่งสัญญาณถึงความร่วมมือของสองประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ สันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลี

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช แห่งสหรัฐอเมริกา กับประธานาธิบดีโน มู-ฮยอน แห่งเกาหลีใต้ ทั้งสองได้พบปะหารือกันอย่างเป็นทางการจำนวนมากถึง ๘ ครั้ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันว่า สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ควรส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด โดยความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้นับเป็นเสาหลักของความสัมพันธ์ทวิภาคี อันนำมาซึ่งความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าที่ก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและเสถียรภาพของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะการบรรลุข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย - แปซิฟิก (APEC) และการปฏิบัติตามภายใต้ความตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความร่วมมือในมิติต่าง ๆ ในภาคประชาชนให้เป็นไปอย่างแน่นแฟ้นตราบจนถึงปัจจุบัน

จุดเด่นในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเปก ณ เมืองปูซาน ในครั้งนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดนิทรรศการที่เน้นถึงการส่งเสริมและเสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้อให้เกิดการกระตุ้นทางเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน เห็นได้จากภายในงานมีการจัดนิทรรศการส่งเสริมการลงทุน นิทรรศการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) อีกทั้งยังมีการจัดการประชุมความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้า และการท่องเที่ยวระหว่างเดือนเมษายนถึงพฤษภาคมด้วย โดยเฉพาะการจัดนิทรรศการด้านเทคโนโลยีฯ (IT EXPO KOREA 2005) ในช่วงระหว่างการประชุมเอเปกนั้นเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งนับเป็นจุดหมายสำคัญในการขยายตลาดส่งออกธุรกิจด้านไอทีและอุตสาหกรรมยานยนต์เพื่อเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้สัมผัสและรับรู้ถึงคุณลักษณะสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่โดดเด่นของเกาหลีได้อย่างกว้างมากขึ้น จนนำไปสู่การวางแผนเพื่อผลักดันและขยายธุรกิจสาขาต่าง ๆ ไปสู่ตลาดต่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเปกในครั้งนี้อย่างคุ้มค่า ส่งผลเชิงบวกต่อการสร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์สินค้าและช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศผ่านการเป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรมนานาชาติอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีต เช่น มหกรรมกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อน ครั้งที่ ๒๔ ในปี ๒๕๓๑ และเจ้าภาพจัดแข่งขันฟุตบอลโลกในปี ๒๕๔๕ เป็นต้นมา

สำหรับการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia - Pacific Parliamentary Forum: APPF) ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งการประชุมสำคัญในบริบทความร่วมมือด้านต่างประเทศของฝ่ายนิติบัญญัติ มีประเทศสมาชิกทั้งสิ้นจำนวน ๒๘ ประเทศ โดยเกาหลีใต้เข้าร่วมการประชุมมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ ต่อมาได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๖ ณ กรุงโซล เมื่อปี ๒๕๔๑ และล่าสุด ครั้งที่ ๒๙ ปี ๒๕๖๔ ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี การประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ ที่ผ่านมาที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๔ ณ รัฐสภาเกาหลีใต้ นั้น รัฐสภาเกาหลีใต้ในฐานะประเทศเจ้าภาพนับเป็นเจ้าภาพการประชุมในรอบ ๒๓ ปี โดยการประชุมครั้งนี้จัดขึ้นแบบไฮบริด (Hybrid) กล่าวคือ ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเข้าร่วม ณ สถานที่จัดประชุมจริงในเกาหลีใต้ และเข้าร่วมผ่านระบบออนไลน์ มีประเทศเข้าร่วมการประชุมทั้งสิ้น ๒๒ ประเทศ จากประเทศสมาชิกทั้งหมดจำนวน ๒๘ ประเทศ สำหรับการประชุมในครั้งนี้มีนายอี จุนซอก เลขาธิการรัฐสภาเกาหลี ในฐานะประธานคณะกรรมการเตรียมความพร้อมในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม และรองเลขาธิการรัฐสภา เลขานุการประธานรัฐสภา ตลอดจนผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการฯ จำนวนทั้งสิ้น ๑๔ คน

การประชุม APPF ณ กรุงโซล จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๔ มีนายพัก บยอง-ชอก ประธานรัฐสภาเกาหลีใต้ ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมฯ รัฐสภาเกาหลีใต้ในฐานะเจ้าภาพได้มุ่งให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลีผ่านการอภิปรายในที่ประชุม ซึ่งสอดคล้องกับคำประกาศยุทธศาสตร์ตามที่เป็นประธานาธิบดีมุน แจ-อิน ผู้นำรัฐบาลเกาหลีใต้ในขณะนั้น เคยประกาศไว้ พร้อมยินดีเข้าร่วมพบปะกันระหว่างประธานรัฐสภาของสองเกาหลี สำหรับในพิธีเปิดการประชุม มีนายพัก บยอง-ชอก ประธานรัฐสภาเกาหลี นายมุน แจ-อิน ประธานาธิบดีในขณะนั้น นายบัน กี-มุน ประธานสถาบันการเติบโตสีเขียวระดับโลก (Global Green Growth Institute: GGGI) และนายอี จุนซอก เลขาธิการรัฐสภาเกาหลี พร้อมทั้งสมาชิกรัฐสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้องจากรัฐสภาประเทศสมาชิกเข้าร่วมในการประชุมจำนวนทั้งสิ้น ๒๑๑ คน โดยมีประเด็นสำคัญของคำกล่าวในพิธีเปิดการประชุมที่ต้องการเน้นย้ำถึงบทบาทของรัฐสภาในการเสริมสร้างการฟื้นฟูหลังยุคโควิด



นายพัก บยอง-ชอก ประธานรัฐสภาเกาหลีใต้ กล่าวเปิดการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ ณ กรุงโซล เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔

ที่มา: <https://www.assembly.go.kr/portal/main/main.do>

จากประเด็นการประชุมในครั้งนั้น เห็นได้ว่าเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับประเด็นความเสมอภาคทางเพศ การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของสตรี และสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลี โดยประธานรัฐสภาเกาหลีใต้ยังได้ถึงบทบาทการทำงานของรัฐบาลเกาหลีใต้ที่ต้องการประสานการทำงานร่วมกับนานาชาติประเทศเพื่อรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาที่ยั่งยืน สังคมผู้สูงอายุ ปัญหาผู้อพยพ ประชากรกลุ่มเปราะบางทางสังคม การสร้างอาชีพ ความมั่นคงทางพลังงาน การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนหรือพลังงานสีเขียวเพื่อลดวิกฤติสภาพภูมิอากาศ

สำหรับประเด็นการส่งเสริมสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลี เกาหลีใต้ต้องการสนับสนุนและผลักดันให้เกิดการเจรจาระดับตัวแทนรัฐสภา ๓ ฝ่าย ได้แก่ เกาหลีใต้ เกาหลีเหนือ และสหรัฐอเมริกา และการเจรจา ๔ ฝ่าย ได้แก่ เกาหลีใต้ เกาหลีเหนือ สหรัฐอเมริกา และจีน เพื่อให้สอดคล้องกับคำประกาศยุติสงครามเกาหลีที่ผู้นำประเทศได้แสดงเจตนารมณ์ไว้และต้องการแสวงหาแนวทางการร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค รวมถึงกับประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาค เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการประชุมในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ สมาชิกรัฐสภาเกาหลีใต้มักจะใช้โอกาสนี้ในการหยิบยกประเด็นดังกล่าวเข้าไปหารือและผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดสันติภาพในภูมิภาค ก่อให้เกิดบรรยากาศอันดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองเกาหลี และระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงการหารือความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและการค้า ด้านความร่วมมือระดับภูมิภาคภายในเอเชียและแปซิฟิกระหว่างสมาชิกรัฐสภาในประเทศสมาชิก

ความสำเร็จตามนโยบายการทูต

บทบาทของเกาหลีใต้ในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ส่งผลให้เกิดการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน เกิดการขยายตัวสู่ตลาดใหม่ไปยังต่างประเทศ ซึ่งสามารถเห็นได้ว่าจำนวน ๘ ใน ๑๐ ประเทศส่งออกหลักของเกาหลีใต้ ล้วนเป็นประเทศสมาชิกเอเปกทั้งสิ้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๕ ของมูลค่าการค้าทั้งหมด และสัดส่วนร้อยละ ๖๐ ของการลงทุนของเกาหลีใต้ ในขณะเดียวกันยังมีการแลกเปลี่ยนความร่วมมือเชิงนโยบายกับประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลี สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรงนั้นคงเห็นได้จากนโยบายทางการทูตที่สำคัญ เช่น นโยบายมุ่งใต้ใหม่ (New Southern Policy) ที่ให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน ประกอบด้วย สิงคโปร์ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน และเวียดนาม โดยเฉพาะการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเกาหลีไปสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นนโยบายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของไทยและประเทศในอาเซียนทั้งหลาย ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ และความต้องการในการแสวงหาความร่วมมือจากพันธมิตรเพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกัน โดยให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนของทั้งสองฝ่าย รวมถึงนโยบายมุ่งเหนือใหม่ (New Northern Policy) ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งยกระดับความสัมพันธ์กับรัสเซียและเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับทวิภาคี

“

เกาหลีใต้ประกาศชัดเจนว่าพร้อมให้การสนับสนุน**วิสัยทัศน์
เรื่องเศรษฐกิจดิจิทัล**ของเอเปกในอนาคต เพื่อนำไปสู่การเติบโต
ของการพัฒนาทางเทคโนโลยี ธุรกิจภาคบริการ
และความร่วมมือด้านต่าง ๆ กับประเทศสมาชิก

”

ที่ผ่านมาเกาหลีใต้มีการผลักดันความร่วมมือกับประเทศสมาชิกเอเปกอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างความสามารถตามความต้องการ (Capacity Building Needs Initiative: CBNI) ซึ่งตั้งเป้าหมายเป็น ๓ ระยะ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ กับหลายประเทศสมาชิกเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องประเภทต่าง ๆ และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน สร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับความตกลงการค้าเสรี (FTA) โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีมุน แจ-อิน ได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปก ที่จัดขึ้นที่ประเทศปาปัวนิวกินี ในปี ๒๕๖๑ ผู้นำเกาหลีใต้ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกเพื่อเศรษฐกิจดิจิทัล หรือเรียกว่ากองทุนนวัตกรรม ดิจิทัล เพื่อช่วยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันในกลุ่มภูมิภาค และสร้างเสริมศักยภาพแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเกาหลีใต้ประกาศชัดเจนว่าพร้อมให้การสนับสนุนวิสัยทัศน์เรื่องเศรษฐกิจดิจิทัลของเอเปกในอนาคต เพื่อนำไปสู่การเติบโตของการพัฒนาทางเทคโนโลยี ธุรกิจภาคบริการ และความร่วมมือด้านต่าง ๆ กับ ประเทศสมาชิก ทั้งนี้ เกาหลีใต้ได้เล็งเห็นถึงช่องว่างด้านดิจิทัลซึ่งอาจนำไปสู่ช่องว่างทางเศรษฐกิจได้ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม จึงเน้นย้ำถึงความสำคัญในการปกป้องธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การศึกษา และคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก

นอกจากนั้น เกาหลีใต้ยังได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการลดปริมาณขยะ พลาสติกที่ปนเปื้อนลงในทะเล พร้อมแสวงหาความร่วมมืออย่างจริงจังกับนานาประเทศผ่านกลไกองค์กร ความร่วมมือระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่น เอเปก อาเซียน และจี ๒๐ โดยกำหนดแผนการจัดการขยะพลาสติก ในทะเลตามห่วงโซ่เวลาที่กำหนด ตั้งเป้าลดปริมาณขยะพลาสติก และเพิ่มอัตราส่วนการหมุนเวียน การนำกลับมาใช้ใหม่ ในขณะเดียวกันยังได้จัดตั้งศูนย์ภูมิภาคเอเปก (APEC Climate Center: APCC) ขึ้นที่เมืองปูซาน เมื่อปี ๒๕๔๘ สำหรับใช้เป็นสถาบันพยากรณ์อากาศและดำเนินการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และเสริมสร้างความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับประเทศ สมาชิกเอเปก ตลอดจนการรับหน้าที่เป็นเจ้าภาพการประชุมผู้นำเอเปกอีกครั้งในรอบ ๒๐ ปี ในปี ๒๕๖๘

ในขณะเดียวกันสำหรับบทบาทด้านต่างประเทศของรัฐบาลก็มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการทำงานไว้ค่อนข้างชัดเจนและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะมุ่งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกเพื่อร่วมกันหาแนวทางการรักษาสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีให้เกิดความมั่นคง เน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

นโยบาย “การทูตรัฐสภา” ของเกาหลีใต้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง มีการปรับเปลี่ยนให้เกิดความสอดคล้องกันตามยุคสมัยผ่านการจัดตั้งกลไกการทำงานในรูปแบบหรือลักษณะต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการ คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการทำงานที่เหมาะสม การกำหนดมาตรการตรวจสอบประสิทธิภาพและประเมินผลความคุ้มค่าในการทำงานอย่างชัดเจน พร้อมเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานด้านต่างประเทศ และการใช้จ่ายงบประมาณที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณะ เพื่อสะท้อนถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้

นับตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เริ่มทบทวนยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ มีการจัดตั้ง **เวทีการทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy Forum)** เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และแสวงหาความร่วมมือกับแต่ละประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ ทั้งสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย ฯลฯ มีการหารือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นร่วมกันระหว่างสมาชิกรัฐสภา เอกอัครราชทูตประเทศต่าง ๆ ประจำกรุงโซล อดีตเอกอัครราชทูตเกาหลีประจำประเทศที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการด้านต่างประเทศ นักธุรกิจ ตลอดจนภาคประชาสังคมกันอย่างต่อเนื่อง พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดทิศทางนโยบายด้านต่างประเทศและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเชิงประสบการณ์ที่สอดคล้องหรือกำหนดเป็นแนวนโยบายการทำงานเพื่อมุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหากับต่างประเทศผ่านกลไกการทูตรัฐสภา โดยนายมน ฮี-ซัง ประธานรัฐสภาในสมัยนั้น ได้เห็นถึงความสำคัญต่อนโยบายและกลยุทธ์ด้านต่างประเทศของรัฐบาลจึงได้ส่งเสริมและสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนสอดคล้องกับแนวนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารที่มุ่งส่งเสริมการดำเนินนโยบายการทูตเชิงพาณิชย์ เพื่อยกระดับความร่วมมือกับต่างประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและภาคธุรกิจต่าง ๆ ให้สามารถขยายหรือเปิดตลาดการค้าการลงทุน เพิ่มการส่งออกไปยังต่างประเทศให้มีปริมาณมากขึ้น ดังนั้น บริบทการดำเนินงานด้านต่างประเทศของสมาชิกรัฐสภาจึงนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ สะท้อนสภาพปัญหาการดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติ รวมถึงการกำหนดนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับต่างประเทศ จึงได้จัดตั้งเวทีการทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy Forum) กับต่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้นจำนวน ๑๒ คณะ ดังนี้

๑. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – ญี่ปุ่น
๒. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีเหนือ – เกาหลีใต้

๓. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – สหรัฐอเมริกา
๔. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – อาเซียน
๕. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – ลาตินอเมริกา
๖. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – ตะวันออกกลาง
๗. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – แอฟริกา
๘. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – เอเชียใต้
๙. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – จีน
๑๐. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – สหภาพยุโรป
๑๑. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – อังกฤษและเครือจักรภพแห่งประชาชาติ
๑๒. การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเกาหลีใต้ – รัสเซียและเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States)

เวทีการประชุมที่จัดตั้งขึ้นนี้มีสมาชิกรัฐสภาเป็นคณะกรรมการ พร้อมกับผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ประสบการณ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอกผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย อันส่งผลต่อการกำหนดนโยบายหรือแผนส่งเสริมความสัมพันธ์กับต่างประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้ที่ใช้ในการดำเนินงานแก่รัฐสภาและหน่วยงานที่สนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายการดำเนินงานด้านต่างประเทศให้เกิดประสิทธิภาพและผลสำเร็จยิ่งขึ้น

unสรุป

การรวมกลุ่มของแต่ละประเทศจนเกิดเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศดูเหมือนจะกลายเป็นกลไกที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในโลกปัจจุบัน รัฐเพียงรัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยว โดยปราศจากความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ อาจกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มในยุคปัจจุบันส่วนใหญ่แล้ว มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาและคงไว้ซึ่งอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติผ่านความร่วมมืออย่างรอบด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจที่มีกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และ “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกหรือเอเปก (Asia – Pacific Economic Cooperation: APEC)” เป็นหนึ่งในหลาย ๆ กลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ เป็นกรอบความร่วมมือพหุภาคีที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) รวมกันเกินหนึ่งในสี่ของโลก ถือเป็นการรวมตัวระหว่างเขตเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของโลก เพื่อส่งเสริมระบบการค้าพหุภาคี การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ผ่านการลดอุปสรรคและอำนวยความสะดวกทางการค้า

เกาหลีใต้ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่สี่ของเอเชีย ถือเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก และยังเป็น ๑ ใน ๑๒ ประเทศแรกเริ่มของเอเปก อันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ และไทย ก่อนข้างเล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก เนื่องจากเอเปกเป็นองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่มีประเทศรวมกลุ่มมากถึง ๒๑ ประเทศ รวมถึงประเทศรอบ ๆ คาบสมุทรมหาสมุทรแปซิฟิก ๓ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย) ที่เข้าร่วมกลุ่มอย่างพร้อมเพรียงกัน ทั้งนี้ รูปแบบการประชุมเอเปกประกอบด้วยการหารือกันในหลากหลายระดับ นอกจากการประชุมสุดยอดระดับผู้นำประเทศแล้ว ยังประกอบด้วยการหารือร่วมกันระดับทวิภาคีและไตรภาคีต่าง ๆ เป็นโอกาสที่ดีในการหารือประเด็นสำคัญระหว่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนการกระชับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

หากกล่าวว่า “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกหรือเอเปก” เป็นการรวมกลุ่มที่สำคัญที่มีฝ่ายบริหารของแต่ละเขตเศรษฐกิจเป็นผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญแล้ว ในบริบทของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความร่วมมือในมิติของด้านนิติบัญญัติที่สำคัญที่ขับเคลื่อนโดยรัฐสภาของแต่ละเขตเศรษฐกิจเช่นกัน กลไกดังกล่าวเรียกว่า “การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia – Pacific Parliamentary Forum: APPF)” เป็นการประชุมหารือร่วมกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหารือร่วมกันในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น การรวมตัวทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพของพลเมืองและสันติภาพภายในภูมิภาค

รัฐสภาเกาหลีใต้รับหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๙ ครั้งล่าสุดเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ภายใต้หัวข้อการประชุมหลัก เรื่อง “บทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการเสริมสร้างความยืดหยุ่นในยุคหลังโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (The role of parliamentarians in strengthening resilience in the post – Covid era)” โดยรัฐสภาเกาหลีใต้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการทูตรัฐสภา และเห็นว่า การประชุม APPF จะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือระหว่างกัน

จากความสำคัญของการรวมกลุ่มในข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกและการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ต่างก็เป็นช่องทางที่สำคัญที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ส่งเสริม และกระชับความร่วมมือระหว่างกันตามขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ. *กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก* (เอเปก)

Asia – Pacific Economic Cooperation (APEC). สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://tica-thaigov.mfa.go.th/th/content/38078-apec?cate=5d7da8d015e39c3fbc0074a5>

การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (*Asia Pacific Parliamentary Forum – APPF*). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=35259&filename

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (*APEC*). สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/InternationalCooperation/Pages/APEC.aspx>

สมใจ ทองกุล. *การปฏิรูปกระบวนการทำงานของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ตอนที่ ๓ บทบาทด้านต่างประเทศของรัฐสภา*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=73394&filename=article_translate

เอเปกคืออะไร. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.apec2022.go.th/th/what-is-apec-th/>
APEC 정상회의 개최 (การเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเอเปก ๒๕๔๘). สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?cidx=4913>

APEC 2005 KOREA 세계정상들이 물려온다 (ผู้นำโลกกำลังมาประชุมเอเปก ๒๕๔๘). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=148682379>

1991 년 서울 APEC 정상회담 (การประชุมเอเปก ๒๕๓๔ ณ กรุงโซล). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://blog.naver.com/philatelia/222567405882>

2005 년 부산 APEC 정상회담 (การประชุมเอเปกที่ปูซาน ปี ๒๕๔๘). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://blog.naver.com/philatelia/222567378692>

노대통령 APEC 기조 연설 (คำกล่าวประธานาธิบดีโนร แทอู ในการประชุม APEC). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.mk.co.kr/news/home/view/1991/11/21043/>

부산 APEC 회의 (การประชุมเอเปกที่ปูซาน). สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003515&pageFlag=C&sitePage=1-2-2>

제 29 차 아시아-태평양 의회포럼 (APPF) 총회 개최 (การประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๙). สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.assembly.go.kr/portal/main/main.do>



แนวทางป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณรายจ่ายจากการทุจริต

นพรัตน์ ทวี*
ปิยวรรณ เงินคล้าย**
วีรวัฒน์ พิลากุล***

*อดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา และประธานชมรม STRONG สผ. องค์กรพอเพียง
ด้านทุจริต สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงบประมาณของรัฐสภา

***นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงบประมาณของรัฐสภา

“

การยุติการทุจริต ต้องส่งเสริมความโปร่งใส สร้างการรับผิดชอบ
และความซื่อสัตย์ในทุกระดับและทั่วทุกภาคส่วนของสังคม

”

เกริ่นนำ

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ประชาคมโลกตกลงร่วมกันใช้เป็นกรอบในการพัฒนาต้องเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนแม่บทฉบับต่าง ๆ โดยภาครัฐจะต้องจัดทำนโยบายสาธารณะและจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและประเทศ ทั้งนี้งบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นกลไกสำคัญที่จะเชื่อมต่อระหว่างนโยบายสาธารณะกับประชาชน ที่ผ่านมามีการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับความสูญเสียงบประมาณ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) ความสูญเสียจากการใช้งบประมาณที่ไม่เหมาะสม ไม่เกิดประโยชน์ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากไม่ได้มีกระบวนการสำรวจความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนอย่างเพียงพอ เช่น โครงการฝึกอบรมต่าง ๆ ที่ไม่ตรงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และโครงการก่อสร้างที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม (๒) ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต ทำให้คุณภาพของผลลัพธ์ที่ได้ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่จ่ายไป ซึ่งการทุจริตมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป ในบทความนี้จะเน้นเกี่ยวกับแนวทางป้องกันและลดความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต เนื่องจากมีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ สามารถติดตาม ตรวจสอบ และจับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการสูญเสียงบประมาณประเภทแรก โดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้กล่าวว่า “การยุติการทุจริต ต้องส่งเสริมความโปร่งใส สร้างการรับผิดชอบ และความซื่อสัตย์ในทุกระดับและทั่วทุกภาคส่วนของสังคม” หรือ “To end corruption, we promote transparency, accountability and integrity at all levels and across all sectors of society.” นอกจากนี้หน่วยงานระดับสากลอีกหลายแห่งและนานาชาติก็ได้ให้ความสำคัญ และแนวทางการปฏิบัติที่สามารถนำมาเป็นแนวปฏิบัติที่ดีโดยมีจุดเน้นเกี่ยวกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารต้องมีเจตจำนง และประชาชนต้องไม่เพิกเฉยต่อปัญหาการทุจริต

ความหมายและความสำคัญของการป้องกันการทุจริต

องค์กรโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) เป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ได้ให้คำจำกัดความ “การทุจริต (Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนตัว หรือการทุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจและอิทธิพลที่ตนมีอยู่ เพื่อประโยชน์แก่ตนเองและหรือผู้อื่น” โดยได้จำแนกรูปแบบของการทุจริตไว้ ๗ ประเภท ได้แก่

(๑) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง เพื่อบิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ

(๒) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ

(๓) การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี

(๔) การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

(๕) การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

(๖) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

(๗) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่า ๑ สถานะ

อย่างไรก็ตาม การทุจริตในประเทศไทยอาจจำแนกออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ การทุจริตในระดับชาติ และการทุจริตในระดับท้องถิ่น

(๑) การทุจริตระดับชาติ การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติที่ได้มาจากความไว้วางใจของประชาชนเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย การแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบาย โดยใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และการตีความกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

(๒) การทุจริตในระดับท้องถิ่น จำแนกได้เป็นลักษณะต่าง ๆ เช่น การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง การขาดการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ การใช้อำนาจ บารมีและอิทธิพล (คณะกรรมการ ป.ป.ช., ๒๕๕๙: น. ๗ - ๙)

ปัจจุบันการต่อต้านการทุจริตถือเป็นวาระสำคัญของนานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างสมบูรณ์ และติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตกลับคืนที่ผ่านมามีความพยายามแก้ไขปัญหการทุจริตทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จำนวนการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งในระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ การหาหลักฐานเพื่อลงโทษเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้กระทำความผิดดำเนินการอย่างแยบยล และอาจมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งระดับประเทศหรือข้ามชาติ ทำให้ยากต่อการติดตามตรวจสอบ ซึ่งความเสียหายเกิดขึ้นจากการทุจริตในกระบวนการงบประมาณทำให้ผลผลิตและผลลัพธ์ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ใช้จ่าย และส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและประเทศ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการลดการสูญเสียงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากการทุจริต โดยศึกษาแนวคิด วิธีการแก้ไขปัญหการทุจริตของหน่วยงานในต่างประเทศเชื่อมโยงกับสถานการณ์ และผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหการทุจริตในประเทศไทย นำมาวิเคราะห์ปัจจัย การประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ นำไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับสำหรับป้องกันและแก้ไขปัญหการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ



กรอบแนวคิดการศึกษา

“

การทุจริตคอร์รัปชันทำให้เกิดความไม่เสมอภาค
และความยากจน ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม
การกระจายรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางสังคม

”

แนวคิดการป้องกันการทุจริตงบประมาณรายจ่ายประจำปี

OECD ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับงบประมาณตามผลงาน (Good Practices for Performance Budgeting) ซึ่งสำรวจจากประเทศสมาชิก โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีเนื้อหาสาระที่สำคัญประกอบด้วยวัตถุประสงค์และเหตุผลการใช้จ่าย เป็นไปตามกฎหมาย ระบุรายละเอียดไว้ในเอกสารเผยแพร่ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและอยู่ในรูปที่สามารถนำไปประมวลผลต่อได้ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ มีกรอบงบประมาณที่คำนวณตามความเป็นจริง และน่าเชื่อถือ กำหนดผู้รับผิดชอบชัดเจน การจัดทำและบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเผยแพร่ข้อมูลตลอดกระบวนการงบประมาณ การวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ผลงานมีคุณภาพ การกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันตรวจสอบ และภาคประชาสังคมเกี่ยวกับระดับความสำเร็จและเป้าหมายที่กำหนด รัฐสภามีข้อมูลสนับสนุนจากหน่วยตรวจสอบอย่างเพียงพอ เพื่อให้การใช้จ่ายมีความน่าเชื่อถือตามความเป็นจริง ไม่มีการบิดเบือน (OECD, 2019: pp. 9 - 11) นอกจากนี้ยังได้สรุปว่า **การทุจริตคอร์รัปชันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความยากจน ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม การกระจายรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางสังคม** และยังเป็นปัญหาที่ประชาชนมีความกังวลสูงที่สุด และมีคำแนะนำเกี่ยวกับการสร้างความเชื่อมั่นในภาครัฐให้มีการต่อต้านการทุจริต และสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน การส่งเสริมจรรยาบรรณให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำให้บริการอย่างโปร่งใส ยึดมั่นในหลักการ ค่านิยมทางจริยธรรม และบรรทัดฐานที่มีร่วมกัน การส่งเสริมแนวคิดการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว โดยแนวทางหรือยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่ยั่งยืน ประกอบด้วย

(๑) การสร้างระบบที่มีความน่าเชื่อถือ ประกอบด้วย

(๑.๑) ข้อตกลงของผู้บริหารระดับสูงที่มีความจริงจังที่จะพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความรับผิดชอบต่องบประมาณหน้าที่ของสถาบันตรวจสอบที่มีความชัดเจน

(๑.๒) กลยุทธ์การประเมินความเชื่อถือ การจัดการข้อมูลและตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อประเมิน

(๑.๓) การสื่อสารภายในองค์กรระหว่างผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) วัฒนธรรม

(๒.๑) ประชาชน ภาคเอกชน หน่วยงานจะต้องไม่เพิกเฉยต่อปัญหาคอร์รัปชัน

(๒.๒) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปอย่างมีอาชีพ ยึดมั่นความซื่อตรง

(๒.๓) การปรึกษาหารือกับหน่วยงาน หรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นที่ควรสงสัยและเปิดเผยต่อสาธารณะ

(๓) การรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหาร ต้องมี

(๓.๑) การบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพและกำกับดูแลการดำเนินงาน

(๓.๒) การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน ลงโทษอย่างจริงจัง

(๓.๓) การเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอให้กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน เปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ข้อมูลการจัดการงบประมาณทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๖๐)

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ได้กล่าวถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลจะต้องประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม ความโปร่งใสที่ประชาชนต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอต่อสถานการณ์ การรับผิดชอบต่อผู้ที่มีอำนาจต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.) และยังได้ระบุปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่ผ่านมาว่า เกิดจากการขาดความโปร่งใส ไม่มีหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ มีการบิดเบือนข้อมูล ผู้บริหารไม่สนใจตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอเกินไป โดยได้จำแนกวิธีการวัดการคอร์รัปชันออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ การวัดโดยใช้ข้อมูลทางการ (เช่น จำนวนคดีคอร์รัปชัน) การประเมินจากภายนอก (เช่น การประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ) การสำรวจประสบการณ์ (เช่น การสำรวจเหยื่ออาชญากรรม) และการสำรวจความเห็นของบุคคลทั่วไป โดยให้คำแนะนำการจัดการด้านการเงินเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ปรับบทบาทและสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ภาคเอกชนมีแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับภาครัฐ การระดมทรัพยากรต่าง ๆ จะต้องสร้างความเท่าเทียมกับทุกกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง การใช้จ่ายเงินจะต้องสร้างผลบวกแก่ประเทศ โดยกรอบงาน (Framework) เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จจะเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ลดการบิดเบือน การทุจริต จะต้องมีการกำหนดนโยบาย มาตรฐาน และการใช้เครื่องมือที่เหมาะสม สร้างฉันทามติเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยกรอบงานดังกล่าว ประกอบด้วย

(๑) นโยบาย : ต้องมองอนาคตและมีกลไกการกำกับดูแลและสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม

(๒) มาตรฐาน : กิจกรรมจะต้องมีการประเมินผลลัพธ์ทั้งที่เป็นผลลัพธ์ทางการเงินและไม่ใช่งานอย่างโปร่งใส พัฒนาข้อมูลระดับชาติ และเข้าถึงผ่านเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้อย่างสะดวก

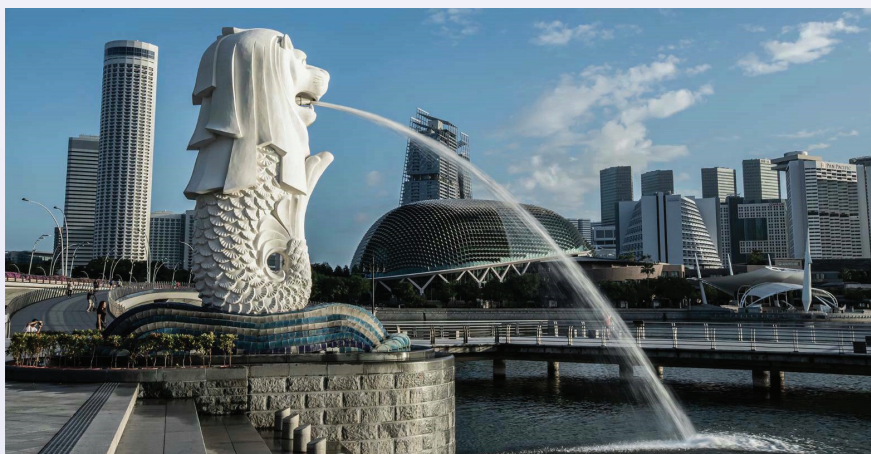
(๓) เครื่องมือ : ต้องมีเครื่องมือที่ผสานประโยชน์ระหว่างภาครัฐและเอกชน และอุดช่องโหว่ของการรั่วไหลของทรัพยากร เพิ่มการสนับสนุนด้านภาษี ต่อต้านการเงินที่ผิดกฎหมาย (UNDP., 2020 pp. 9 - 12)

แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงถือเป็นประเทศในเอเชียที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เป็นอย่างดี มีคะแนนความโปร่งใสอยู่ในลำดับต้นของโลก นอกจากนี้ ในช่วงก่อนปี ๒๕๕๒ ประเทศเกาหลีใต้มีพื้นฐานด้านการทุจริตที่คล้ายคลึงกับไทย โดยมีคะแนน CPI ใกล้เคียงกับประเทศไทย แต่มีพัฒนาการด้านการทุจริตที่พัฒนาเป็นอย่างมาก สามารถแก้ปัญหาได้ค่อนข้างดี แม้ว่าจะยังไม่ได้มีคะแนน CPI อยู่ในลำดับต้น ซึ่งหากนำปัจจัยแห่งความสำเร็จของทั้ง ๓ ประเทศปรับอย่างเหมาะสมจะทำให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ โดยแนวทางที่แต่ละประเทศดำเนินการ ประกอบด้วย

สิงคโปร์

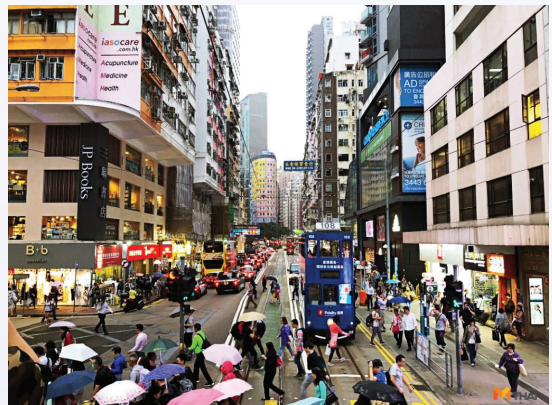
Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีการทำงานที่เป็นอิสระ มีอำนาจครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน มีโครงสร้างการทำงาน ๓ ด้าน คือ ด้านกิจการองค์กร ด้านการสืบสวนสอบสวน และด้านการปฏิบัติการ CPIB มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอยู่เสมอ ออกกฎหมายเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจ หรือการตีความของเจ้าหน้าที่รัฐ เพิ่มบทลงโทษผู้รับสินบน การรับเรื่องร้องเรียนมีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ให้ความสำคัญกับคดีเล็กและคดีใหญ่ มีแผนกรับเรื่องร้องเรียนและจะพิจารณาให้เสร็จภายใน ๑๔ วัน ด้านการสอบสวนมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่ชัดเจน มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเน้นการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส



ที่มา: <https://singapore.mol.go.th>

ฮ่องกง

Independent Commission Against Corruption: ICAC ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ครอบคลุมภาครัฐและเอกชน โดยมีโครงสร้าง ๓ ด้าน คือ ด้านการปราบปราม ด้านการป้องกันการทุจริต และด้านการประชาสัมพันธ์ มีกฎหมายเพิ่มบทลงโทษผู้รับสินบน การรับเรื่องร้องเรียนมีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ให้ความสำคัญกับคดีเล็กและคดีใหญ่ รับเรื่องร้องเรียนตลอด ๒๔ ชั่วโมง เจ้าหน้าที่จะเชิญผู้ให้เบาะแสมาพบภายใน ๔๘ ชั่วโมงหลังได้รับข้อร้องเรียน และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินงาน ด้านการสอบสวนมี Quick Response Team พิจารณาคดีทุจริตขนาดเล็ก ไม่ยุ่งยาก มีการใช้สารสนเทศจากหน่วยสืบราชการลับ มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสนั้นการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส ด้านการป้องกันมีการปลูกฝังแนวคิด ผลประโยชน์สาธารณะผ่านสื่อต่าง ๆ ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นแก่รัฐบาลเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจนำมาสู่การทุจริต



ที่มา: <https://www.nationtv.tv/news/foreign/378842098>

ที่มา: <https://travel.mthai.com/world-travel/212081.html>

เกาหลีใต้

“คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองแห่งเกาหลีใต้” (Anti - Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC) เกิดจากการควมรวม ๓ หน่วยงาน ประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเกาหลีใต้ คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันแห่งเกาหลีใต้ และคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีแผนกรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะ one - stop service ผ่านทางออนไลน์โดยให้บริการ ๑๒ ภาษา ผู้ร้องเรียนอาจเป็นทั้งคนเกาหลีใต้และคนต่างชาติที่อาศัยในเกาหลีใต้ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสนั้นการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส และอาจมีรางวัลให้สูงสุด ๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐหากนำไปสู่การติดตามทรัพย์สินคืนได้ ด้านการป้องกันมีการปลูกฝังแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะผ่านสื่อต่าง ๆ ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นแก่รัฐบาลเกี่ยวกับขั้นตอนที่อาจนำมาสู่การทุจริต มีการจัดทำโครงการประเมินความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐโดยประชาชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, ๒๕๖๒)



ที่มา: <https://www.dplusguide.com>



ที่มา: <https://today.line.me/th>

นอกจากนี้ ยังมีระบบรายงานความสูญเสียงบประมาณ โดยประชาชนไม่ว่าจะเป็นคนเกาหลีใต้ คนต่างชาติ หรือคนเกาหลีใต้ที่พำนักอยู่ในต่างประเทศสามารถรายงานความผิดปกติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือความเสี่ยงที่จะสูญเสียงบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยสามารถรายงานการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเสี่ยงที่งบประมาณจะเกิดการสูญเสียหรือสูญเปล่า ทำให้ลดงบประมาณที่ไม่จำเป็น ลดโอกาสการทุจริตงบประมาณ หรือสามารถรายงานช่องทางที่หน่วยงานของรัฐจะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น ทั้งที่เป็นรายได้ที่เป็นรายได้ภาษีและไม่ใช่อำนาจ แนวคิดนี้เริ่มจากในสมัยโบราณจะมีกล่องของประชาชนแขวนไว้หน้าพระราชวัง เพื่อร้องเรียนกับหัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แก้ไขปัญหา ซึ่งได้พัฒนามาสู่ระบบ “e - People” คือกล่องยุคใหม่ที่อิงกับมุมมองที่ว่า ชาติต้องปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน มีการเปิดเว็บไซต์และแอปพลิเคชันเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการปรับปรุงนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคำร้องด้านสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอ การมีส่วนร่วม การรายงานการใช้งบประมาณอย่างสูญเปล่า หรือการทุจริตงบประมาณผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (เว็บไซต์ www.epeople.go.th) แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขวิกฤติการเงิน และการจัดการงบประมาณที่ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายทางการคลังเพิ่มขึ้น และรัฐบาลถูกกล่าวหาว่าใช้งบประมาณอย่างสูญเปล่าจากกลุ่มประชาชนและรัฐสภา ดังนั้นระหว่างปี ๒๕๔๖ - ๒๕๕๑ รัฐบาลจึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงสร้างระบบเพื่อรายงานความสูญเปล่าของงบประมาณ โดยการสร้างความโปร่งใสของนโยบายการคลังไว้ในรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า พลเมืองมีสิทธิที่จะกำกับการใช้งบประมาณในทางที่ผิด โดยกำหนดให้มีการดำเนินการการรายงานความสูญเสียงบประมาณขึ้นตามแผนการจัดการการคลังแห่งชาติ (NFMP)

ศูนย์รายงานความสูญเสียงบประมาณ (Waste Budget Center) จัดตั้งขึ้นมากกว่า ๓๐๐ แห่งทั้งในหน่วยงานกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหลัก และบริษัทอื่น ๆ ของเกาหลี รวมถึงยังมีเว็บไซต์เพื่อให้เข้าถึงประชาชน ศูนย์รายงานความสูญเสียงบประมาณจะตรวจสอบรายงานภายใน ๓๐ วัน หลังจากได้รับข้อร้องเรียน หากพิสูจน์ว่าจริง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสืบสวนการทุจริต และหากมีความเสี่ยง

ต่อการทุจริต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการแก้ไข และผู้แจ้งผลจะแจ้งให้ทราบตามระบบงบประมาณ การมีส่วนร่วมของรัฐบาลกรุงโซล นอกจากนี้ หากรายงานได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นความจริงนำไปสู่ การลดความสูญเสียงบประมาณได้ ผู้ให้ข้อมูลจะได้รับโบนัส ๒๐๐,๐๐๐ วอน จำนวนโบนัสขึ้นอยู่กับระเบียบ ข้อบังคับของรัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในกรุงโซล ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับใบรับรองการแลกเปลี่ยนมูลค่า ๑๐,๐๐๐ วอน เป็นโบนัส เมื่อข้อร้องเรียนของประชาชนสามารถนำสืบนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือ สามารถทำให้เพิ่มรายได้ให้รัฐได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประชาชนตื่นตัวที่จะปกป้องงบประมาณรายจ่าย และรัฐบาลเกาหลีใต้ยังคงเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ ผ่านตัวแทนและเว็บไซต์ เพื่อให้เกิดการใช้ภาษีอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด (Eun-Young Nam, Eun-Hye Lee, Guang-Jian Xu , 2018: pp. 67 - 81)

ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายการต่อต้านการคอร์รัปชันของกรุงโซล เกิดขึ้นจากปัจจัย สำคัญ ประกอบด้วย (๑) การมีผู้นำที่เข้มแข็งและให้ความสำคัญกับการปราบปรามทุจริตอย่างจริงจังและ ต่อเนื่อง (๒) แรงกดดันจากภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ และกำหนดบทลงโทษ ที่เด็ดขาด บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง (๓) ความต้องการยกระดับความโปร่งใสในการบริหาร โดยจัดทำ ดัชนีประเมินที่มีการประเมินจากหน่วยงานระดับสากล และให้ประชาชนประเมินด้วย ทั้งนี้มาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย (๑) มาตรการป้องกัน โดยการทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อลดการใช้ อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ การโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่และการโยกย้ายสลับพื้นที่ (๒) มาตรการ ปราบปราม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนการทุจริตผ่านช่องทางต่าง ๆ (๓) การยกระดับความโปร่งใส โดยสร้างช่องทางการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐและเอกชน ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ตามแนวคิด Open Government ประชาชนยังมีสิทธิรับรู้รับทราบข้อมูลซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนสามารถ สืบค้น ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานผ่านระบบออนไลน์ และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารของกรุงโซลได้ร่วมมือกับประชาชนและภาคเอกชน ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผ่าน “คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” (Citizen Ombudsman) ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการหลายคณะ ส่วนใหญ่มาจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และสมาคม โดยมีวิธี การตรวจสอบคือ การเรียกดูข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างอย่างละเอียด และจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ในพื้นที่หากโครงการก่อสร้างมีมูลค่ามากกว่า ๕ พันล้านวอน หรือจัดซื้อจัดจ้างมูลค่ามากกว่า ๒๐๐ ล้านวอน (ชินชญา ฮงประยูร และคณะ, ๒๕๖๐)

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยความสำเร็จของประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้ ประกอบด้วย (๑) การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด จริงจัง รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ (๒) โครงสร้างองค์กรของหน่วย ป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องมีความเข้มแข็ง ปกป้อง และคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และมีความร่วมมือ กับต่างประเทศ (๓) นโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้นำต้องชัดเจน เอาจริง เน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม และให้ประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบ (๔) ระบบสารสนเทศ ที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศไทย

ประเทศไทยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตมาโดยตลอด มีหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง โดยมีการตรากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งสาระสำคัญเพื่อการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาล เช่น

๑. พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดประโยชน์ที่จะได้รับไว้ ๓ ประการ คือ รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

๒. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยกำหนดวิสัยทัศน์คือ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance and Clean Thailand)” มีพันธกิจหลักเพื่อสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริต ยกกระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วน และปฏิรูปกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระบบ ให้มีมาตรฐานเทียบเท่าสากลผ่านยุทธศาสตร์ ๖ ด้าน ได้แก่

- (๑) สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต
- (๒) ยกกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต
- (๓) สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย
- (๔) พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก
- (๕) ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริต
- (๖) ยกกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย

โดยเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ ๓ คือ ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สูงกว่าร้อยละ ๕๐ (แผนปฏิรูปฯ ระยะที่ ๓) การวิเคราะห์อุปสรรคของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิติต่าง ๆ พบว่า ด้านมิติการเมืองมีการมุ่งหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง มิติด้านกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนและมากเกินไป มิติด้านนโยบายรัฐบาลและระบบราชการที่ประชาชนมองว่าไม่มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาจึงไม่ให้ความร่วมมือ และมิติทางสังคมที่ยังมีวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ อย่างไรก็ตาม การทุจริตในกระบวนการงบประมาณอาจเกิดขึ้นได้ในหลายมิติทุกระดับทั้งจากข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

กระบวนการงบประมาณและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้นโยบายต่าง ๆ ที่แถลงไว้กับรัฐสภาประสบความสำเร็จ โดยมาตรา ๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดว่า “งบประมาณรายจ่ายหมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” โดยกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย

๑. การจัดทำงบประมาณ หมายถึง การทบทวนและวางแผน การจัดทำโครงสร้างแผนงาน การจัดทำและพิจารณาคำขอ การจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๒. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการตราพระราชบัญญัติ

๓. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนปฏิบัติงาน การจัดทำแผนใช้จ่ายงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ

๔. การติดตามและประเมินผล หมายถึง การติดตามการดำเนินการทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำเนินการ

จากการที่งบประมาณรายจ่ายแต่ละปีมีวงเงินสูง กระบวนการงบประมาณมีหลายขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดจำนวนมาก มีบุคคลเกี่ยวข้องจำนวนมาก เอกสารงบประมาณมีจำนวนมาก มีศัพท์เฉพาะ ภาคประชาสังคมและประชาชนไม่เข้าใจ แม้เข้าใจก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นรายละเอียดที่เพียงพอต่อสถานการณ์ จึงมีโอกาที่จะสูญเสียจากการทุจริตค่อนข้างสูง เพราะประชาชนเพิกเฉย ละเลย ไม่เข้าร่วมตรวจสอบโครงการสำคัญ หรือโครงการในพื้นที่ รายงานการศึกษาการค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินกล่าวว่ากระบวนการงบประมาณมีความเสี่ยง และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตได้ ตัวอย่างเช่น

กระบวนการงบประมาณ	ความเสี่ยง/พฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้น
๑. การจัดทำงบประมาณ	๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักธุรกิจผลักดันให้หน่วยงานจัดทำคำขอของงบประมาณแล้วจัดทำรายงานศึกษาความเป็นไปได้เพื่อสร้างความชอบธรรม ๒. โครงการที่ให้ผลประโยชน์ต่ำ ประเมินเนื้องานยาก เป็นรายการราชการลับ หรือเป็นภารกิจเร่งด่วน มีโอกาที่จะทุจริตมากกว่าโครงการที่มีรายละเอียด ๓. กฎหมายให้อำนาจส่วนราชการใช้ดุลยพินิจในการสำรวจและพิจารณาความต้องการ เหตุผลความจำเป็นมากเกินไป ๔. พฤติกรรมเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และภาคราชการ ๕. กำหนดราคากลางไว้สูงเกินจริงให้อื้อประโยชน์ในขั้นตอนจัดซื้อจัดจ้าง

กระบวนการงบประมาณ	ความเสี่ยง/พฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้น
๒. การอนุมัติงบประมาณ	๑. จำนวนหน่วยงานมาก มีเอกสารจำนวนมาก มีศัพท์และข้อมูลทางเทคนิค การพิจารณาของคณะกรรมการไม่ได้อ่านรายละเอียดการใช้จ่ายอย่างครบถ้วน ๒. กรรมการและรัฐสภาไม่มีรายงานผลการพิจารณาประจำวันฉบับประชาชน เข้าใจว่าโครงการสำคัญใดบ้างที่ควรติดตามเมื่อผ่านการพิจารณา
๓. การบริหารงบประมาณ	๑. การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การล็อกสเปกจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางสูงเกินความเป็นจริง การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้าง การกีดกันผู้เสนอราคาต่ำสุด
๔. การติดตามและประเมินผล	๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เผยแพร่ผลการดำเนินงาน หรือผลการตรวจสอบให้ประชาชนเข้าถึงโดยง่าย ทำให้ขาดความโปร่งใสในโครงการหรือหน่วยงาน

ที่มา: สรุปรายงานการศึกษา “การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน: การพัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ กรณีประยุกต์ใช้กับการทุจริตโรงพยาบาลน้ำเสียคลองด่าน” โดย ปณณ อนันอภิบุตร, วิธรี พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์. ๒๕๕๖, น. ๑๔ - ๑๕.

จะเห็นว่า แต่ละขั้นตอนมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตได้ เช่น ขั้นตอนเตรียมงบประมาณ มีขั้นตอนย่อยหลายขั้นตอน มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตผ่านการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง ขั้นตอนการบริหารงบประมาณก็มีความเสี่ยงในการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ จึงมีความพยายามวัดความเสี่ยงในการทุจริตในกระบวนการงบประมาณเพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ติดตามตรวจสอบทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น โดยนัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากำหนดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นไว้ ๓ ระดับ คือ สูง ปานกลาง และต่ำ ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีที่มีการชี้มูลความผิดส่วนใหญ่จะอยู่ในขั้นการบริหารงบประมาณผ่านการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ (ล็อกสเปก) พัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางไว้สูงเกินจริง เจ้าหน้าที่รัฐตรวจรับงานเป็นเท็จ สำหรับขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณยังไม่ปรากฏว่ามีการร้องเรียนผ่านหน่วยงานตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นจัดทำจะอยู่ในระดับปานกลาง แต่ผลกระทบสามารถสร้างความเสียหายมูลค่าสูงให้กับสังคม เช่น โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ไม่มีความคุ้มค่า งบประมาณถูกใช้ในทางที่ผิด สำหรับการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้มีการพัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ (Corruption Risk Index: CRI) มาประเมินความเสี่ยงของการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ แต่ละขั้น โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ลักษณะโครงการ ความซับซ้อน วงเงินงบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ การศึกษาความเป็นไปได้ ผลการดำเนินการกำหนดเป็นรายการตรวจสอบ (Checklist) อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสะดวกกับผู้ใช้งาน

ตัวอย่าง แบบประเมินค่าสัญญาณเตือนภัยในกระบวนการงบประมาณ (Checklist) ที่อาจมีความผิดปกติในโครงการรัฐ โดยใช้หลักเกณฑ์อยู่ระหว่าง ๐ - ๓ คะแนน (ปิ่นผิ่น อนันอภิบุตร, วิจิตร พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, ๒๕๕๖)

สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
๑. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (RF1)			
๑.๑ โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณนั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ เช่น ควรต้องทำประชาพิจารณ์ แต่ไม่ทำ			
๑.๒ โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณไม่มีการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการหลายระดับ หรือมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีการผลักดันจากผู้มีอิทธิพล/นักการเมือง			
๑.๓ มีกระแสคัดค้าน หรือต่อต้านโครงการดังกล่าว ทั้งในเรื่องความโปร่งใสของโครงการ การเวนคืนที่ดิน หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม			
๒. ขั้นตอนอนุมัติงบประมาณ (RF2)			
๒.๑ การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เปิดเผยต่อสื่อมวลชน			
๒.๒ โครงการที่ขอรับจัดสรรงบประมาณไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในคณะกรรมการฯ หรือไม่ถูกยกขึ้นมาอภิปรายในรัฐสภา			
๓. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (RF3)			
๓.๑ การจัดทำรายงานขอซื้อจ้าง และการกำหนดเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้าง (TOR) เช่น โครงการไม่อยู่ในแผนปฏิบัติราชการ มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิคไม่ชัดเจน หรือมีเงื่อนไขมาก			
๓.๒ การกำหนดราคามาตรฐานหรือราคากลาง (กรณีการจ้างก่อสร้าง) เช่น มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับราคากลาง มีการขอเพิ่มวงเงินค่าก่อสร้างโดยไม่มีเหตุผลสมควร			
๓.๓ การเผยแพร่ข่าวสารการประมูลหรือการประกาศเชิญชวนให้เข้าเสนอราคา เช่น ไม่ประกาศในสื่อที่เหมาะสม มีข้อมูลรั่วไหลไปยังผู้ขายบางราย มีความล่าช้าระหว่างการปิดรับซองกับเวลาเปิดซอง			
๓.๔ การพิจารณาผลการประกวดราคา/E-auction หรือคัดเลือกผู้รับจ้าง/ผู้ขาย เช่น ผู้เข้าประมูลถอนตัวโดยไม่มีเหตุผลสมควร ล้มประมูล หรือยกเลิกการประกวดราคาหลายครั้ง			

สัญญาณเตือนภัยเบื้องต้นในกระบวนการงบประมาณ (Red Flags)	ใช่	ไม่ใช่	หมายเหตุ
๓.๕ การลงนามในสัญญาและบริหารสัญญา เช่น มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาหลังจากลงนาม มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารสัญญา แก้ไขแบบรูปรายการโดยไม่มีเหตุผล			
๔. ขั้นตอนการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณ (RF4)			
๔.๑ มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพของงานจ้างก่อสร้างหรือพัสดุที่ซื้อว่าใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ หรือคุณภาพต่ำ ชำรุดเร็วกว่าที่กำหนดไว้ในระยะเวลารับประกันตามสัญญา			
๔.๒ ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือมีแต่ไม่เพียงพอ หรือดำเนินการล่าช้า			
๔.๓ ไม่มีระบบติดตามและดำเนินการเมื่อพบพฤติกรรมทุจริต			
๕. ความผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับโครงการ (RF5)			
๕.๑ มีเรื่องร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีวิถีชีวิตที่ฟุ้งเฟ้อ โดยไม่สอดคล้องกับรายได้ของตน เช่น รัฐมนตรี อธิบดี หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เกี่ยวข้องกับโครงการ			
๕.๒ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีไปจนถึงคณะกรรมการตรวจการจ้าง ส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มบุคคลชุดเดิมที่เคยใช้ดุลยพินิจตัดสินโครงการที่มีผู้ขาย/ผู้ประมูลรายเดิมเป็นผู้ชนะประมูล/ผู้รับจ้าง			

ที่มา: สรุปจากรายงานการศึกษา “การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน: การพัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ กรณีประยุกต์ใช้กับการทุจริตโรงพยาบาลน้ำเสียคลองด่าน” โดย ปณณ อนันนภิบุตร, วิริทธิ์ พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, ๒๕๕๖, น. ๑๔ - ๑๕.

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการได้ข้อมูลอาจเป็นอุปสรรคต่อการประเมินความเสี่ยง แต่ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมให้ประชาชนนำไปเป็นแนวทาง (Guideline) ที่จะติดตามขั้นตอนงบประมาณที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตได้” (ปณณ อนันนภิบุตร, วิริทธิ์ พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, ๒๕๕๖, น. ๑ - ๙)

สถานการณ์และผลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑. องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยกำหนดค่าคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน โดยมีความหมาย

*ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก รายงานการศึกษา “การค้นหาสัญญาณเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน: การพัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ กรณีประยุกต์ใช้กับการทุจริตโรงพยาบาลน้ำเสียคลองด่าน”

- ค่า CPI สูง แสดงให้เห็นว่า ประเทศมีความโปร่งใสมาก ระดับการคอร์รัปชันต่ำ
- ค่า CPI ต่ำ แสดงให้เห็นว่า ประเทศมีความโปร่งใสน้อย ระดับการคอร์รัปชันสูง

CPI: Corruption Perception Index ของประเทศไทย ปี ๒๕๖๔ ได้ ๓๕ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่ในอันดับที่ ๑๑๐ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลกที่เข้าร่วมการประเมิน อยู่ในอันดับที่ ๑๕ จาก ๒๙ ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่เข้าร่วมการประเมิน และอยู่ในอันดับที่ ๕ จาก ๙ ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมการประเมิน โดยมีตัวอย่างคะแนนดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ดังนี้

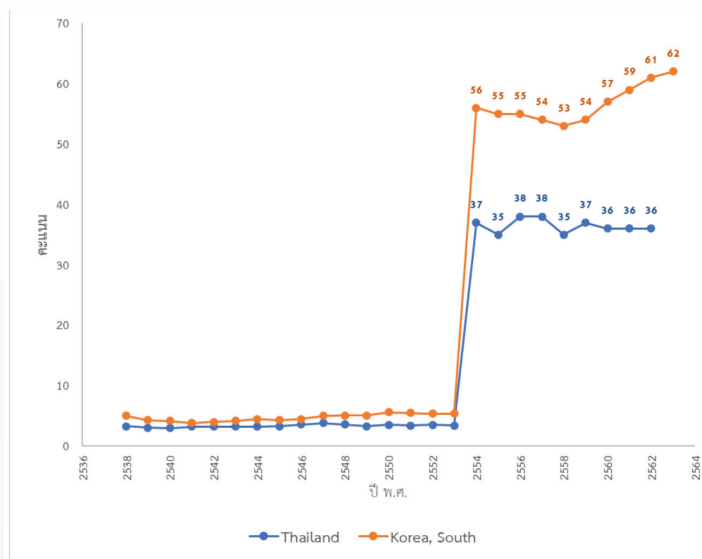
ประเทศ	พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒	พ.ศ. ๒๕๖๓	พ.ศ. ๒๕๖๔
นิวซีแลนด์	๘๙	๘๗	๘๗	๘๘	๘๘
สิงคโปร์	๘๔	๘๕	๘๕	๘๕	๘๕
ฮ่องกง	๗๗	๗๖	๗๖	๗๗	๗๖
เกาหลีใต้	๕๔	๕๗	๕๙	๖๑	๖๒
มาเลเซีย	๔๗	๔๗	๕๓	๕๑	๔๘
อินเดีย	๔๐	๔๑	๔๑	๔๐	๔๐
ศรีลังกา	๓๘	๓๘	๓๘	๓๘	๓๗
อินโดนีเซีย	๓๗	๓๘	๔๐	๓๗	๓๘
เวียดนาม	๓๕	๓๓	๓๗	๓๖	๓๙
ไทย	๓๗	๓๖	๓๖	๓๖	๓๕
โซมาเลีย	๙	๑๐	๙	๑๒	๑๓

หมายเหตุ: 100 is very clean และ 0 is highly corrupt

ที่มา: Transparency International

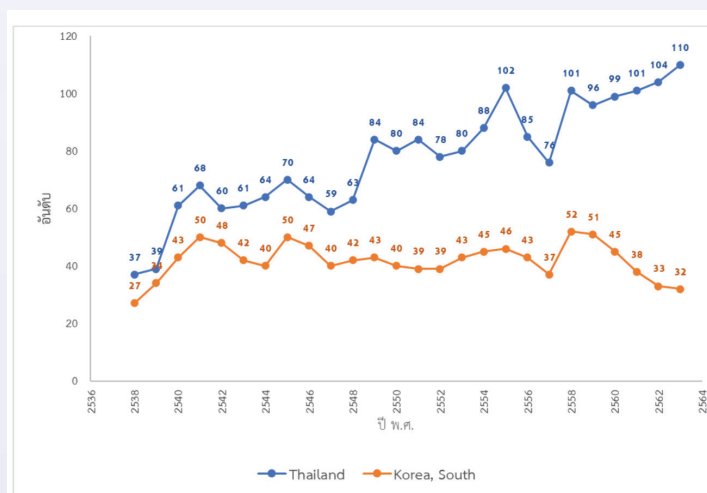
อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาข้อมูลคะแนนและอันดับการวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๖๔ กับประเทศเกาหลีใต้ จะพบว่า ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๕๐ มีคะแนนและอันดับไม่แตกต่างจากไทยมาก แต่หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เกาหลีใต้มีคะแนนและอันดับดีขึ้นอย่างชัดเจน (ภาพที่ ๑ และ ๒)

ภาพที่ ๑ คะแนน CPI ของไทยและเกาหลีใต้ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๖๔



หมายเหตุ: ปี ๒๕๓๘ - ๒๕๕๔ คะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน และตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ คะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน
ที่มา: Transparency International

ภาพที่ ๒ อันดับ CPI ของไทยและเกาหลีใต้



ที่มา: Transparency International

๒. สถิติของหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนผู้กระทำความผิดแตกต่างกัน ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ แต่ละหน่วยงานมีเรื่องร้องเรียนมากกว่าปีละ ๓,๐๐๐ เรื่อง พฤติกรรมของการทุจริตเกี่ยวกับงบประมาณส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ การยกยอกทรัพย์สินของราชการ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่าความเสียหายจากการทุจริตงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ สูงมากกว่าปีละ ๑ แสนล้านบาท การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาข้อกล่าวหาต่าง ๆ เสร็จทันภายในปีงบประมาณนั้น ๆ คงเหลือเป็นเรื่องตกค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทำให้ล่าช้าไม่ทัน ไม่สามารถหาหลักฐานและนำบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ประมวลปัจจัยที่เอื้อต่อการทุจริตระดับท้องถิ่นไว้ เช่น ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ การตรวจสอบของภาคประชาสังคมไม่เข้มแข็ง กลุ่มการเมืองและกลุ่มอิทธิพลใช้อำนาจเพื่อปกปิดหลักฐาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ผ่านมา ได้มีการตรากฎหมาย ระเบียบ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ไม่ทันต่อสถานการณ์การทุจริตที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อปรับปรุงให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ

สรุป

การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกกำลังเผชิญโดยมีรูปแบบและแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตจากระดับประเทศ หรือทุจริตจากระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่ผ่านมามีความพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ เห็นได้จากระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็แสดงให้เห็นว่ายังมีปัญหาด้านการทุจริต ทั้งนี้ ปี ๒๕๖๔ ประเทศไทยมีคะแนนเท่ากับ ๓๕ คะแนน จาก ๑๐๐ คะแนน นอกจากนี้ความรุนแรงของปัญหาการทุจริตในกระบวนการงบประมาณยังคงสร้างความเสียหายอย่างมาก ซึ่งสิ่งที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ได้แก่ การเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ การจัดซื้อจัดจ้าง และการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ อย่างไรก็ตาม การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ หากเป็นขั้นตอนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณมักจะหาหลักฐานการตรวจสอบได้ยาก แต่เป็นขั้นตอนที่สร้างความเสียหายกับสังคมอย่างมาก ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตที่สำคัญ ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอก เช่น การใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารระดับสูง การบังคับใช้กฎหมาย ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ ปัจจัยภายใน เช่น ทัศนคติและค่านิยมส่วนบุคคล โอกาสและแรงจูงใจ พฤติกรรมเลียนแบบ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ยั่งยืนจะต้องประกอบไปด้วย ๒ ส่วนสำคัญ คือ เจตจำนงของผู้บริหารระดับสูง และค่านิยมของประชาชนที่ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่วนประกอบสำคัญทั้งสองประการจะต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยผู้บริหารระดับสูงจะต้องจริงจังต่อการบังคับใช้กฎหมาย ดำเนินการทันต่อสถานการณ์ไม่ล่าช้า และภาคประชาชนจะต้องร่วมสร้างแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะกระทำความผิด หรือติดตามผลการสืบสวนสอบสวนคดีต่าง ๆ

ข้อเสนอการป้องกันการสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการงบประมาณที่สำคัญควรเริ่มต้นด้วยเจตจำนงของผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริต จะทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างละเอียด และเร่งสร้างการตระหนักถึงความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตงบประมาณรายจ่ายให้กับประชาชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้ร่วมติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายที่รั่วไหลจากการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ทั้งนี้ ได้ประมวลแนวคิดต่าง ๆ ข้างต้น และกำหนดบทบาทของหน่วยงานทุกระดับ เพื่อลดความสูญเสียงบประมาณรายจ่ายจากการทุจริต ได้แก่

ระดับรัฐบาล

(๑) ผู้บริหารระดับสูงสุดต้องมีเจตจำนงให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการบังคับใช้กฎหมายการปราบปรามทุจริตอย่างจริงจัง ลงโทษผู้กระทำความผิดรวมถึงผู้บริหารระดับสูงอย่างหนัก

(๒) ทบทวน ยกเลิก กฎหมายที่ไม่จำเป็น หรือกฎหมายที่ใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐสูง

(๓) จัดตั้ง “ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ” ให้ประชาชนสามารถแจ้งหรือร้องเรียนหากพบเห็นการใช้งบประมาณที่ทุจริต อาจเกิดการทุจริต หรืออาจเกิดความสูญเสียเปล่า ทั้งในระดับรัฐบาลและท้องถิ่น

(๔) กำหนดแนวทางการร้องเรียนผ่านช่องทางเดียวในลักษณะ one - stop service ผ่านหลายช่องทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องทางออนไลน์ โดยให้บริการหลายภาษา รวมถึงชาวต่างชาติที่พำนักในประเทศไทย และส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันความสับสนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตรวจสอบที่มีหลายหน่วยงานในปัจจุบัน

(๕) มีการประเมินหน่วยงานที่มีกระบวนการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน มีความโปร่งใสตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ควรประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญและภาคประชาชนด้วย หากหน่วยงานผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนดควรติดตราสัญลักษณ์ “หน่วยงานโปร่งใส” หรือตรา “การจัดการที่ดี” และมีการประเมินตามรอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ทุจริต

(๖) พัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็น Open Government ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย นำข้อมูลไปวิเคราะห์ต่อได้ โดยเฉพาะข้อมูลรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย

(๗) กำหนดแนวทางที่ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับขั้นตอนการป้องกันการทุจริต หรือมีการคุ้มครองประชาชนที่เสนอความเห็นหรือร้องเรียน นอกจากนี้ควรหาแนวทางลดความกลัวของภาคประชาชนที่จะร้องเรียนการทุจริต

หน่วยงานกลาง

(๑) สำนักงบประมาณ เปิดเผยหลักเกณฑ์ รายละเอียดการพิจารณาทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะรายละเอียดโครงการที่มีวงเงินดำเนินการสูงหลังจากที่งบประมาณผ่านการอนุมัติ สรุปผลการดำเนินการและการเบิกจ่าย พร้อมทั้งการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค

(๒) กรมบัญชีกลาง กำหนดมาตรฐานบัญชีภาครัฐให้มีความรัดกุม เปิดเผยรายงานเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการ สัญญา การเบิกจ่ายให้ประชาชนเข้าถึงง่าย ทันเวลา เปิดเผยสัญญาการจัดซื้อจัดจ้าง

หน่วยรับงบประมาณ

ดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างรัดกุม เปิดเผยข้อมูลที่มาโครงการสำคัญ การจัดทำประชาพิจารณ์ต้องให้ประชาชนเข้าร่วมและปรับปรุงโครงการอย่างเหมาะสม เผยแพร่ผลประชาพิจารณ์เปิดเผยผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ เปิดช่องทางการเข้าร่วมติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยตรวจสอบภายใน ส่งเสริมการแข่งขันโดยการเปิดกว้างการประมูล ไม่ผูกขาด ระบบการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการทำงาน ข้อกำหนดและผังการทำงานที่ชัดเจน กำหนดแผนที่จุดความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริต ใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าถึงง่ายและเป็นธรรม เช่น ระบบประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น เผยแพร่รายงานและผลการดำเนินงานตามแผนงานและแผนงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดตลอดกระบวนการงบประมาณ ควรดำเนินการให้สูงกว่าที่มาตรฐานกำหนดไว้ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยตรวจสอบภายในให้มีความรู้เท่าทันการทุจริตรูปแบบใหม่ ๆ

รัฐสภา

(๑) เปิดเผยข้อมูลการพิจารณาทุกวาระที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณให้ประชาชนทราบ รวมถึงแนวทางการพิจารณาและข้อสังเกตต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการที่อาจมีความเสี่ยงต่อการทุจริตให้ประชาชนช่วยติดตาม

(๒) ประเมินความเสี่ยงการทุจริตและสร้างกลไกการตรวจสอบนโยบาย/โครงการสำคัญของรัฐบาลที่มีวงเงินสูง โครงการผูกพันงบประมาณ

(๓) การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาและกรรมาธิการควรประเมินความคุ้มค่าต้นทุนของโครงการที่ใช้งบประมาณสูง เช่น โครงการนโยบาย โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

(๔) กำหนดให้มีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณโครงการสำคัญ หรือโครงการที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และเผยแพร่รายงานการติดตามให้ประชาชนรับทราบ โดยอาจจัดทำรายงานฉบับประชาชนที่เข้าใจง่าย

(๕) พิจารณารายงานการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระอย่างละเอียดถี่ถ้วน ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความรั่วไหลจากการดำเนินงาน

(๖) สร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ให้ตื่นตัว และไม่เพิกเฉย มีการประชาสัมพันธ์แนวทางการเป็น “ประชาชนตื่นตัว” ที่พร้อมติดตามการทำงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หน่วยงานตรวจสอบ (สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และ สตง.)

(๑) มีแนวทางและเครื่องมือการตรวจสอบที่ทันสมัย อาจใช้ AI ช่วยตรวจสอบ การพิจารณาไม่ล่าช้า เพื่อให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดให้เป็นตัวอย่าง คนที่คิดจะทำทุจริตไม่กล้าทำ

(๒) สร้างกลไกที่เป็นทางการให้ประชาชน ภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ ร่วมตรวจสอบการทุจริต

(๓) มี Quick Response Team พิจารณาคดีทุจริตขนาดเล็ก ไม่ยุ่งยากภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๔) เผยแพร่รายงานการตรวจสอบในวงกว้าง สรุปแนวทางการทุจริตต่าง ๆ เพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับประชาชนติดตามตรวจสอบในโอกาสต่อไป

ประชาชนและภาคประชาสังคม

(๑) มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการป้องกันและตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย โดยตระหนักว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปกป้องภาษีของตนเอง

(๒) ภาครัฐควรให้ช่องทางที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกระบวนการงบประมาณโดยง่าย และข้อมูลต้องไม่ซับซ้อนเข้าใจยาก มีการจัดทำแผนที่จุดที่มีความเสี่ยงที่จะมีการทุจริตให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ

(๓) มีแนวทางพิจารณาความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริตในกระบวนการงบประมาณ เช่น ลักษณะโครงการและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ศึกษารายการตรวจสอบ (Checklist) ที่จะป็นข้อแนะนำเบื้องต้นเกี่ยวกับการสังเกตโครงการ/รายการที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตตลอดกระบวนการงบประมาณ

(๔) ประชาชนและภาคประชาสังคมควรให้ความสนใจกับนโยบายและโครงการของรัฐ โดยร่วมติดตาม ตรวจสอบ ตัวอย่างของลักษณะโครงการและพฤติกรรมที่อาจมีความเสี่ยงต่อการทุจริต และประชาชนสามารถร่วมตรวจสอบนโยบายและโครงการต่าง ๆ ทั้งระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่น เช่น

(๔.๑) ลักษณะโครงการ เช่น โครงการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขกำกับบางประการ โครงการความมั่นคงหรือความลับของทางราชการ โครงการเฉพาะกิจ โครงการซ่อมบำรุง การจัดซื้อวัสดุที่ใช้แล้วหมดไป โครงการวงเงินสูงและผูกพันข้ามปี โครงการว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่น

(๔.๒) ตัวอย่างพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่พบบ่อย เช่น

- การกำหนดคุณสมบัติพัสดุ คุณสมบัติผู้ขาย/ผู้รับจ้างไว้ล่วงหน้า เพื่อไม่ให้มีรายอื่นเข้าร่วมประมูล

อย่างแพร่หลาย

- การกำหนดราคากลางไว้สูงเกินความเป็นจริง
- การจัดซื้อโดยใช้วิธีพิเศษ สำหรับสินค้าที่มีจำหน่ายทั่วไป
- การกีดกันไม่เผยแพร่ประกาศประกวดราคา สอบราคา หรือ E - auction

โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับคุณสมบัติ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐกีดกันไม่พิจารณาผู้เสนอราคาราคาที่ต่ำที่สุดให้เป็นคู่สัญญา

ควบคุมงานไม่เคร่งครัด ขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ภาคเอกชน

(๑) กำหนดให้การป้องกันการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนโยบายสำคัญของบริษัท มีการประเมินความเสี่ยงของการให้สินบน

(๒) มีมาตรการ บทลงโทษ หากพบผู้บริหารและพนักงานที่รับหรือให้สินบนที่ชัดเจน

(๓) มีระบบบัญชี และมีระบบตรวจสอบภายในที่ดี สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) สร้างเครือข่ายการต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่น การจัดตั้งชมรม STRONG องค์กรต้านทุจริต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการ ป.ป.ช. (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)*. สืบค้นจาก https://www.nacc.go.th/article_attach/corruption.pdf
- คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). *ธรรมาภิบาล*. สืบค้นจาก https://www.soc.go.th/?page_id=5398
- ปิ่น ณันธนิกบุตร, วิจิตร พานิชวงศ์ และสุทธิ สุนทรานุรักษ์. (๒๕๕๖). *การค้นหาลัญญาเตือนภัยคอร์รัปชันในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน : การพัฒนาดัชนีชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตในโครงการของรัฐ กรณีประยุกต์ใช้กับการทุจริตโรงพยาบาลน้ำเสียคลองด่าน*. สืบค้นจาก <http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/parinyvi/inter/research.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๖๐). *การเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย*. สืบค้นจาก <https://opdc.go.th/file/reader/UXx8MTEzODd8fGZpbGVfY21z>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (๒๕๖๒). *เกาหลีใต้กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=55696&filename=index
- องประยูร ขนิษฐา, นิคมบริรักษ์ เตือนเด่น และแสงวงศ์ จิปาถะ. (๒๕๖๐). รายงานเรื่อง “คอร์รัปชันในกรุงโซลและกรุงเทพฯ บทสำรวจองค์ความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล เกาหลีใต้ และแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพมหานคร”. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2018/02/corruption-in-seoul-and-bangkok/>

ภาษาอังกฤษ

- Eun-Young Nam, Eun-Hye Lee and Guang-Jian Xu. (2018). “South Korea’s Budget Waste Reporting System: A Case Study for China.” *Journal of International Trade & Commerce*, 14(2) April 2018: pp. 67 - 81, Retrieved from <http://dx.doi.org/10.16980/jitc.14.2.201804.67>
- OECD. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>
- UNDP. (2020). *Framework for SDG aligned finance*. Retrieved from <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/Framework-for-SDG-Aligned-Finance-OECD-UNDP.pdf>



การสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบ โดยสังเขปประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน*



*ข้อเขียนและความคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ
ของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิจำต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

**อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ ปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้ช่วย
เลขานุการผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด, น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (รป.ม), น.ม., ประกาศนียบัตร
นักปกครองระดับสูง (น.ป.ส.)

“ อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียงหรืออคติ ”

๑. บทนำ

สภายุโรปได้วางหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้โดยมีชื่อเรียกว่า “ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (Recommendation on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ (กุลาวา พลวัน, ๒๕๔๗: หน้า ๑๑๓ – ๑๓๔) ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายของประเทศนั้นให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งคดีตามดุลพินิจได้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวพึงกระทำโดยอิสระและโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง” โดย “อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างปราศจากความหวั่นกลัวความลำเอียงหรืออคติ” โดยสหประชาชาติได้วางหลักการใช้ดุลพินิจของอัยการไว้ใน Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐสา จิตรไพฑูรย์, ๒๕๕๐: หน้า ๑๕ – ๑๙) ว่า “ในประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจ จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผย กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมทั้งการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วยทางเลือกที่อาจใช้แทนการฟ้องคดี” โดย “หน่วยงานของอัยการจะต้องแยกขาดจากองค์กรศาลโดยเด็ดขาด”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” อันเป็นการวางหลักรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการของประเทศไทยไว้อย่างชัดเจน และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” อันเป็นการวางหลักการในการพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนคดีอาญาและกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่พนักงาน

สอบสวนเสนอมายังพนักงานอัยการ เป็นหลักการในระบบไต่สวน (หยุด แสงอุทัย, ๒๕๔๙: หน้า ๓๓๙) ซึ่งหลักการดังกล่าวแสดงว่าการพิจารณาสิ่งคดีอาญาที่ส่งมายังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการใช้ระบบการไต่สวนโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานทุกชนิด ทั้งที่เป็นพยานหลักฐานของฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้ต้องหา และพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมาในสำนวนการสอบสวน การพิจารณาสิ่งสำนวนคดีอาญาของพนักงานอัยการมิได้ใช้หลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัย แต่ใช้หลักการมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาล ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสิ่งคดีอาญาจึงต้องพิจารณาว่าสำนวนคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานและเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาในสำนวนการสอบสวนคดีอาญานั้นยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นที่พนักงานอัยการมีคำสั่งกำหนด โดยอำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ และเมื่อทำการสอบสวนจนเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ทว่าหากยังมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจจะกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ พนักงานอัยการก็จะใช้หลักการยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่รัฐ (ประเสริฐ สิทธิินवल, ๒๕๖๓: หน้า ๖๔) โดยพนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดีนั้นต่อศาลเพื่อพิสูจน์การทำความผิดของผู้ต้องหาต่อศาล เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลตามกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ดังนั้น การพิจารณาสำนวนคดีอาญาของพนักงานอัยการและการมีคำสั่งฟ้องหรือการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ยังไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเป็นแต่เพียงขั้นตอนของการวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ มีความน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลหรือไม่เพียงใดเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่เป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ต้องหา ตามมาตรา ๑๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติว่าเมื่อศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดหรือมิได้กระทำความผิด อันมีผลให้คำพิพากษาของศาลยุติธรรมมีผลเสร็จเด็ดขาด และสิทธิในคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) (กุลพล พลวัน, ๒๕๖๐: หน้า ๑๐) ดังนั้น การพิจารณาสำนวนคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมไว้ในสำนวนคดีเป็นสำคัญ โดยพนักงานอัยการมิได้ทราบถึงลักษณะการสอบสวนคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวนคดี อันอาจทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ในชั้นการสอบสวนคดีอาญาและอาจไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านการกระบวนการยุติธรรมไว้ในข้อ ๑. (ด้านการกระบวนการยุติธรรม) ว่า “(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม” ซึ่งความจริงแนวความคิดที่จะให้พนักงานอัยการเข้ากำกับและร่วมสอบสวนคดีอาญานี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙ โดยระบุให้พัฒนางานอัยการไปสู่ระบบอัยการสากล โดยปรากฏจากคำกล่าวของพลเอก สิทธิ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นกล่าวไว้ว่า “สำหรับโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมนั้น ยังไม่พัฒนาไปถึงระบบสากลอารยประเทศ จึงจำเป็นจะต้องเร่งรีบแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามกระบวนการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙) ซึ่งมีปรากฏอยู่ในข้อ ๒.๕.๑ (๓) ได้ระบุไว้ว่าการดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการให้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากลเพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง เพราะฉะนั้นอันนี้ก็จะเห็นว่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวแล้วได้เน้นเรื่องการปรับปรุงและเรื่องการพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับระบบอัยการนั้นก็มีความหมายที่จะปรับปรุงและพัฒนาให้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากล มีบทบาทรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องเยี่ยงสากลอารยประเทศ นอกจากนี้ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ ๓ พุทธศักราช ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙ ข้อ ๖.๓ แนวทางการดำเนินคดี (๓) ก็ได้ระบุให้ปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีการควบคุมการสอบสวน นอกจากการควบคุมโดยสายงานของผู้บังคับบัญชาสายตรงของผู้สอบสวน ทั้งนี้โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี และจะมอบหมายหน้าที่การสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ และกำหนดระยะเวลาการควบคุมและการฝากขังของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการให้แน่ชัด ก็จะเห็นว่าแผนมหาดไทยแม่บทดังกล่าวนี้ก็ได้ดำเนินการที่จะให้ระบบอัยการไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากลอันสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาลนั่นเอง”

จะเห็นได้ชัดว่าบทบาทของอัยการที่จะเข้าควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้นนี้เป็นความต้องการของประเทศชาติโดยตรงที่ได้กำหนดแผนขึ้น หากเกิดจากความคิดของหน่วยงานอัยการเองไม่

อย่างไรเรียกว่าระบบมาตรฐานอัยการสากลนั้น ๗๗๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวเน้นไว้อย่างชัดเจนว่า “เพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง...ให้ปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีการควบคุมการสอบสวน...โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดี และจะมอบหมายหน้าที่การสอบสวนให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้” จึงไม่ต้องค้นหาอีกว่าระบบมาตรฐานอัยการสากลที่ประเทศไทยต้องการนั้นคืออะไร เพราะอะไรเป็นระบบมาตรฐานอัยการสากลมีกล่าวขยายความถึงชัดเจนดีอยู่แล้ว และไม่ต้องเทียบระบบมาตรฐานสากลของต่างประเทศใด ไม่ว่าจะเป็นระบบของอังกฤษ เยอรมัน สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศส หรือระบบของกาฬทวีป ทั้งนี้เพราะประเทศไทยเป็นเอกลักษณ์ของตนเองมาตลอด การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคม เมื่อสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นไป ระบบงานต่าง ๆ

ก็ต้องเปลี่ยนไป หากจะยังยึดหลักเดิมอยู่ประเทศก็ไม่ว่าจะก้าวหน้าต่อไปได้ และอาชญากรรมก็จะเกิดขึ้นมาก ดังที่เห็นกันอยู่ทุกวันนี้ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของประเทศไทยย่อมเป็นเอกลักษณ์ของประเทศโดยเฉพาะ (จิตติ เจริญจำ, ๒๕๒๐: หน้า ๑๐๔ – ๑๑๒)

ตราบจณสมัยรัฐบาลของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบาย ในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการรักษาความ สงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เป็นไปตามหลักนิติธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้น จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงระบบงานตำรวจให้มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาอาชญากรรม เศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป อันนำไปสู่การพัฒนา รูปแบบและแนวทางป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการบังคับใช้ กฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนที่จะทำให้องค์กรตำรวจมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ มีความเชื่อมั่น และ มีความทันสมัยที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประชาชนต่อไป

จากนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและบุคคล เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขึ้น ๕ คณะ เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง และจัดทำแผน การดำเนินงาน ปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและการบริหารจัดการระบบงานตำรวจ ระบบการบริหารงานบุคคล และวิชาชีพตำรวจ กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรวบรวม ประมวลข้อมูลทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงานตำรวจทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อช่วยและสนับสนุนการปฏิบัติ ภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจให้สำเร็จลุล่วงไปสมดังนโยบายของรัฐบาล ตราบจณได้มี การตั้งพลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ เป็นประธานปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม หรือที่เรียกกัน ว่า คณะปฏิรูปตำรวจ โดยได้มีการเสนอปรับปรุงในเรื่องการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่และภารกิจ ของตำรวจ และการบังคับใช้กฎหมายและการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้พนักงานอัยการ เข้ากำกับและร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน

ดังนั้น ระบบการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจึงมีความสำคัญ เป็นอย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นงานหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในบทความนี้ผู้เขียนจึงเสนอระบบ การกำกับดูแลการสอบสวนโดยการศึกษาเปรียบเทียบกับสังเขปในระบบการกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญา ของประเทศที่มีความก้าวหน้าและเป็นแบบฉบับหรือเป็นแม่แบบในด้านการสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน เพื่อเป็นตัวอย่างทางวิชาการสำหรับความพยายามของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาระบบงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๒) ต่อไป

๒. การสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น

ระบบกฎหมายและการดำเนินคดีของประเทศญี่ปุ่น เดิมได้รับอิทธิพลด้านกฎหมายจากประเทศจีน เนื่องจากได้ทำการค้ากับประเทศจีน ดังนั้น จึงทำให้กฎหมายญี่ปุ่นมีลักษณะกฎหมายของประเทศจีนปะปนอยู่ด้วย (Moriyama T., 2009) โดยเริ่มต้นคดีจากการร้องทุกข์ของผู้เสียหาย การดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา อาศัยคำรับสารภาพของจำเลยหรือคำให้การของพยาน การทรมานเพื่อให้รับสารภาพ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะการบังคับใช้และการตีความกฎหมายขึ้นอยู่กับการบริหารและการปฏิบัติตามอำเภอใจของเจ้าพนักงาน ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงขึ้นอยู่กับฐานะของผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย ต่อมาใน ค.ศ. ๑๘๖๘ (พ.ศ. ๒๔๑๑) สมัยราชวงศ์เมจิ ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป โดยถือหลักว่า “คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน” (*All crime shall be adjudicated on the basis of evidence*) จึงได้ยกเลิกวิธีการทรมานโดยสิ้นเชิงในปี ค.ศ. ๑๘๗๙ (พ.ศ. ๒๔๒๒) แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการยอมรับในระบบกล่าวหา (adversarial system) และนำแนวคิดเรื่อง Due Process มาใช้ โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ปัจจุบันกฎหมายญี่ปุ่นจึงมีลักษณะผสมระหว่างกฎหมายสามลักษณะ คือ กฎหมายภาคพื้นยุโรป กฎหมายแองโกลอเมริกัน และกฎหมายดั้งเดิม (กฎหมายจีน) (สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๖: หน้า ๑๐๕ – ๑๐๖)

โครงสร้างพื้นฐานของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial) ไม่ใช่ระบบไต่สวน (Inquisitorial) กล่าวคือ ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นกรรมการ ด้วยเหตุนี้สำนักงานอัยการจึงเป็นหน่วยงานที่แยกต่างหากจากศาล (พงศกร จันทรศัพท์ และนารี ตันตเสถียร, ๒๕๓๓: หน้า ๑๐๑) ดังนั้น บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น จึงอยู่ภายใต้ “หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (The Code of Criminal Procedure) (Act No. 131 of 1948) Article 247 กำหนดให้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา (Prosecution shall be instituted by a public prosecutor) ผู้เสียหายหรือตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา จึงเรียกระบบนี้ว่า ระบบผูกขาดอำนาจการฟ้องคดี (monopolization of prosecution) (ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, ๒๕๔๐: หน้า ๑๙)

การสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น โดยปกติเจ้าพนักงานตำรวจของญี่ปุ่นสามารถเริ่มการสอบสวนคดีอาญาได้ทุกประเภท และในทางปฏิบัติจะเป็นภาระหน้าที่ของตำรวจในการสอบสวนเสมอ ตั้งแต่คดีบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับความปลอดภัยทางทะเล คดียาเสพติด คดีคุ้มครองแรงงาน เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นมีอำนาจสืบสวนสอบสวนส่งสำนวนโดยตรงต่อพนักงานอัยการได้ โดยไม่ต้องส่งให้ตำรวจแต่อย่างใด เพราะถือว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ มีความเชี่ยวชาญและชำนาญในกฎหมายนั้น ๆ กว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นไม่ได้บัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนทุกคดี แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่ามีความจำเป็นพนักงานอัยการสามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองในความผิดทุกประเภท กล่าวได้ว่าพนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอยู่อย่างไม่จำกัด แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะสอบสวนคดีสำคัญ เช่น คดีฉ้อราษฎร์บังหลวง คดีภาษีอากร และคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการ (Public prosecutor's assistant officer) สามารถทำการสอบสวนได้เมื่อได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่สอบสวนจากพนักงานอัยการ และเนื่องจากพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเอง คดีจึงสามารถเข้าสู่การดำเนินการของพนักงานอัยการได้ทั้งจากการส่งสำนวนการสอบสวนคดีอาญาจากพนักงานสอบสวนและจากการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยตรงจากผู้เสียหาย หรือจากที่พนักงานอัยการรับทราบถึงการกระทำความผิดทางอาญาด้วยตนเอง ทั้งนี้ เมื่อมีความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งเพื่อให้ตำรวจให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนได้ ซึ่งตำรวจจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเช่นนั้น

เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานสอบสวนอื่น ๆ จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการภายใน ๔๘ ชั่วโมงหลังจากมีการจับตัวผู้ต้องหา หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนการสอบสวนสมบูรณ์ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดีภายใน ๑๐ วัน แต่หากเห็นว่าสำนวนการสอบสวนยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการจะสั่งให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นทำการสอบสวนต่อไป ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีความจำเป็นจะต้องสอบปากคำผู้ต้องหาหรือพยานหรือตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วยตนเอง พนักงานอัยการสามารถดำเนินการได้ก่อนที่จะมีคำสั่งในทางคดีต่อไป (The code of Criminal Procedure of Japan Article 208 “When a public prosecutor has not instituted prosecution against a suspect regarding a case in which the suspect was detained pursuant to the provisions of the preceding Article within ten days of the request for detention, he/she shall immediately release of the suspect...” and Article 214 “When any person other than a public prosecutor, a public prosecutor’s assistant officer or a judicial police official has arrester shall immediately deliver him/her to a public prosecutor of a district or local public prosecutor’s office or to a judicial police official.”)

ทั้งนี้ การฟ้องคดีอาญาของญี่ปุ่น พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่มีการใช้ระบบลูกขุน (Grand Jury) หรือการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Hearing) นอกจากนี้พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งชะลอการฟ้องคดีแม้ว่าคดีจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษได้ (พงศกร จันทรศัพท์ และนารี ตันตเสถียร, ๒๕๓๓: หน้า ๑๐๒)

ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายญี่ปุ่นโดยภาพรวม มีดังนี้

๑) การดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวน ผู้เสียหายหรือผู้ที่พบการกระทำความผิดอาจเริ่มคดีด้วยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ได้ หากร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องส่งเอกสารหรือพยานไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว

๒) ตำรวจฝ่ายคดีจะเป็นผู้ทำการสืบสวนและสอบสวนเบื้องต้น พนักงานอัยการนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแล สั่งการและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ยังมีอำนาจซักถามและถามคำให้การผู้ต้องหา และพยานสำคัญในคดีนั้นได้ด้วย

๓) เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะมีอำนาจเฉพาะ (exclusive power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระอย่างเต็มที่ในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อจะมีความสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งชะลอฟ้องไว้โดยมีกำหนดเวลา ซึ่งอำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเด็ดขาด เมื่อมีคำสั่งแล้วไม่ต้องรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก

๔) กรณีสั่งฟ้อง พนักงานอัยการจะฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลให้มีการพิจารณาคดีหรือร้องขอให้พิจารณาโดยรวบรัด (The Code of Criminal Procedure Article 350 – 2 (1)) หรือร้องขอให้พิจารณาโดยรวดเร็วในกรณีความผิดจรรยา และเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้วก็อาจถอนฟ้องคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งก่อนศาลชั้นต้นพิพากษา กล่าวอีกนัยหนึ่งจะเห็นได้ว่า ในคดีอาญาพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจโดยสมบูรณ์ตั้งแต่สอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท ฟ้องร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง ไปจนถึงควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา (สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๖: หน้า ๑๐๖ – ๑๐๗)

๕) เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา ๒๐๔ ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจทำการจับกุมผู้ต้องหาได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการออกหมายจับของศาล แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ได้จับกุมเอง เพราะเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีความคล่องตัวและสั่งการชัดเจนในการนี้มากกว่า (ทวิศศักดิ์ ภู ตะกั่วทุ่ง, ๒๕๒๖: หน้า ๑๐๕)

ในทางปฏิบัติคดีอาญาทั่วไปส่วนใหญ่ เจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองจนเสร็จ จึงส่งสำนวนคดีอาญาให้พนักงานอัยการพิจารณา และการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่ออัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใด เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำเช่นนั้น การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ (collect evidence in crude form) เท่านั้น อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่ (refine and reinforce it from a legal standpoint) (Criminal Justice in Japan, 1975: p. 10)

แต่ในกรณีที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องดูแล โดยใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป เช่น อาจจะมีเรียกให้ส่งสำนวนการสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ ๆ หรือ อาจให้ส่งยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือผู้เสียหายมาเพื่อซักถามก็ได้ และในคดีซึ่งเป็นที่น่าสนใจของประชาชน หรือที่เป็นข่าวเกรียวกราวอื้อฉาว (scandal) เช่น คดีที่ข้าราชการฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการประจำ ระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในตำแหน่งนั้น อัยการมักจะเป็นผู้ทำการจับกุมและสอบสวน คดีนั้นเสียเอง เพราะคดีเช่นนี้อธิบดีอัยการ (The Prosecutor - General) จะต้องรายงาน ให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทู้ถามในรัฐสภาได้ นอกจากนี้ ฐานะและหลักประกันในตำแหน่งของอัยการเป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเชื่อมั่นว่า อัยการสามารถจะดำเนินการในคดีเช่นนี้ได้โดยไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใด ๆ (Criminal Justice in Japan, 1975: p. 13)

เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นได้ให้อัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวน คดีอาญานั้น เนื่องมาจากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่าอำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจ แยกแยกได้ (inseparable authority) ซึ่งมีความหมายว่าการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง จึงเป็นเพียงอุปกรณ์หรือเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องคดี และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้อง ดำเนินคดีในศาล ควรมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้

๓. การสอบสวนคดีอาญาของประเทศเยอรมัน

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๕ (พ.ศ. ๒๔๘๘) ประเทศเยอรมันเดิม ได้ถูกยึดครองโดยสี่ประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซีย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ (พ.ศ. ๒๔๙๒) เขตยึดครองของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้รับการปลดปล่อยและรวมตัวกันก่อตั้งขึ้น เป็นประเทศ เรียกตามทางการว่า “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” (Bundesrepublik Deutschland) หรือ ที่รู้จักกันทั่วไปว่า “เยอรมันตะวันตก” มีรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ (พ.ศ. ๒๔๙๒) เป็นหลักปกครองประเทศ โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ต่อไป ในบทความนี้จะเรียกว่า “เยอรมัน”) ไม่เป็นรัฐเดี่ยว (คณิต ณ นคร, ๒๕๒๖: หน้า ๘๖) แต่เป็นประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (กมลชัย รัตนสากวรงค์, ๒๕๔๔: หน้า ๒) มีการแบ่งการปกครองแบบสหพันธรัฐ นี้ออกเป็น ๑๖ มลรัฐ (Lord) โดยแต่ละรัฐมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง การบัญญัติกฎหมาย การจัดตั้งศาลของรัฐนั้นและกำหนดวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตามกฎหมายของสหพันธรัฐ ยังคงมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในสหพันธรัฐ หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายของสหพันธรัฐมีลำดับขั้นที่สูง หรือเหนือกว่ากฎหมายของมลรัฐ (Bundersrecht Bricht Landesrecht) (สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๖: หน้า ๑๕๐ - ๑๕๙)

ประเทศเยอรมันจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือระบบซีวิลลอว์ (Civil law) โดยมีที่มาแห่งกฎหมาย (Source of law) สองประการ คือ กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Gesetz) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศเยอรมัน ประมวลกฎหมาย รวมถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ที่บัญญัติโดยสหพันธรัฐและรัฐต่าง ๆ ด้วย ส่วนที่มาของกฎหมายอีกประเภทหนึ่งก็คือ จารีตประเพณี (Gewohnheitsrecht) นอกเหนือจากที่มาแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว หลักกฎหมายจากคำพิพากษาของศาล ความเห็นของนักนิติศาสตร์ และกฎหมายของสหภาพยุโรปก็มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันเช่นเดียวกัน แต่ไม่ถือว่าเป็นที่มาแห่งกฎหมายของประเทศเยอรมันแต่ประการใด (Nigel G. Foster and Satish Sule, 2002: pp. 3 - 6)

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของเยอรมันได้รับอิทธิพลจากภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของเยอรมันเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการของกระบวนการพิจารณาคดีแบบไต่สวนกับหลักการของกระบวนการพิจารณาคดีแบบกล่าวหาโดยแท้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีแบบกล่าวหาโดยแท้อยู่ตรงที่การดำเนินการฟ้องร้องกับการตัดสินคดีถูกแบ่งให้กับสององค์กรที่เป็นอิสระต่อกัน คือ อัยการและศาล (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ - ๘)

คู่ความในกระบวนการพิจารณาคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันประกอบด้วยผู้ถูกกล่าวหา ทนายความของผู้ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และผู้เสียหาย ซึ่งคู่ความในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวล้วนแต่เป็นประธานแห่งสิทธิ เนื่องจากคู่ความในกระบวนการพิจารณาแต่ละคนมีสิทธิในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นของตนเอง แยกต่างหากจากบุคคลอื่น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖)

การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมนีนั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือรัฐจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยองค์กรทุกฝ่ายของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาล ต่างร่วมมือประสานงานกันและค้นหาความจริงแห่งคดีได้โดยไม่จำกัดรูปแบบ ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีสอบสวนฟ้องร้องคือพนักงานอัยการ โดยมีตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น (อรุณี แสงกระจ่าง, ๒๕๓๓: หน้า ๖๑ - ๖๒) ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างจำกัด กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Code หรือ Strafprozessordnung, StPO) มาตรา ๓๗๔ ในความผิดบางประเภท ได้แก่ ความผิดฐานบุกรุก ความผิดฐานดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับการเปิดเผยความลับ ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ชูเกียรติผู้อื่น ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับสินบนในการดำเนินธุรกิจและความผิดอาญาบางฐาน เช่น ตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า กฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งในความผิดที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้เหล่านี้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พนักงานอัยการก็อาจดำเนินการฟ้องคดีได้เช่นกัน

ส่วนระบบการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินคดีอาญาได้มีการแยกการดำเนินคดีออกเป็นขั้นตอนสำคัญ ๆ โดยแยกอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องออกจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนภายหลังการฟ้อง โดยแยกกระบวนการดำเนินคดีและหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

๑) กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Vorverfahren)

อันเป็นกระบวนการในการหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีอาญา ในขั้นนี้เป็นหน้าที่ขององค์กรอัยการที่มีอำนาจในการชี้ขาดคดีในชั้นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ แม้ที่จริงเป็นดำเนินการขั้นนี้จะเป็นไปเพื่อยืนยันข้อกล่าวหาอันเป็นการชี้ขาดเรื่องที่มีการกล่าวหา การที่จะชี้ขาดได้จะต้องมีการพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริงที่ได้มาจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาโดยชอบด้วย การชี้ขาดในขั้นนี้จึงเป็นการชี้ขาดคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน หากข้อเท็จจริงที่ได้มาพอฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง อัยการก็จะดำเนินการฟ้องศาลเพื่อให้ศาลทำการชี้ขาดคดีอาญา ซึ่งก็คือขั้นตอนการพิจารณาพิพากษานั้นเอง

๒) กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง (Zwischenverfahren)

เมื่ออัยการสอบสวนเสร็จและสั่งให้มีการดำเนินคดีแล้ว ก่อนที่จะถึงขั้นตอนสุดท้ายเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี จะต้องมีการดำเนินกระบวนการในชั้นไต่สวนมูลฟ้องก่อน โดยศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดุลพินิจในการสั่งให้ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยศาลอาจสั่งประทับฟ้องเมื่อคดีมีมูล หรือศาลไม่ประทับฟ้องเมื่อคดีไม่มีมูลก็ได้ ทั้งนี้ตามพยานหลักฐานที่นำมาแสดง

๓) กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นพิจารณาพิพากษา (Hauptverfahren)

การดำเนินคดีอาญาในขั้นนี้เป็นกระบวนการชี้ขาดคดีโดยศาล ซึ่งก็คือการพิจารณาและพิพากษาคดีนั่นเอง โดยกฎหมายเยอรมันได้แยกออกเป็นสองขั้นตอนด้วยกันคือ กระบวนพิจารณาในขั้นเตรียมคดีก่อนพิจารณาพิพากษา (die Vorbereitung der Hauptverhandlung) และกระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี (die Hauptverhandlung)

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมันจะเริ่มจากตำรวจทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและจับกุม เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นความจริงแท้เบื้องต้นแล้วจะส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ อัยการจะดำเนินการค้นหาความจริงเพิ่มเติมเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงแห่งคดีและเพื่อเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานให้เพียงพอต่อการเสนอฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องส่งผลการสอบสวนในคดีอาญาทุกเรื่องไปยังพนักงานอัยการ ส่วนพนักงานอัยการนั้นอาจสอบสวนด้วยตนเองหรืออาจให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้สอบสวนแทน แต่โดยทั่วไปพนักงานอัยการจะให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสอบสวนในนามของพนักงานอัยการ

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมัน มาตรา ๑๖๓ กำหนดหน้าที่ของตำรวจเยอรมันให้เป็นผู้มีหน้าที่ติดตามการกระทำความผิดอาญาและต้องกระทำการทุกอย่างโดยไม่ชักช้าเพื่อป้องกันมิให้คดีเงียบหายไปก็ตาม แต่ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจได้กระทำไปนั้นจะเป็นการต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมาย หรือทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ในกรณีที่กระทำไปก่อน ตำรวจต้องส่งรายงานให้พนักงานอัยการโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๑๖๓ (๒)) ดังนั้น กระบวนการต่าง ๆ ในประเทศเยอรมัน ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มคดี การดำเนินคดีต่อไปและการวินิจฉัยสั่งคดี จะมีพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองทั้งสิ้น

จึงกล่าวได้ว่า ตำรวจมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาสองบทบาท คือ การป้องกันสังคมจากการกระทำความผิดอาญา และการสอบสวนการกระทำความผิดอาญา ซึ่งรวมไปถึงการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาและจับตัวผู้กระทำความผิดตามฟ้องมาลงโทษ โดยที่ตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการอย่างเคร่งครัด (Otto Triffterer, 1981: p. 36)

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน พนักงานอัยการจะมีตำรวจเป็นผู้ช่วย โดยตำรวจจะต้องเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเองทันทีหากว่าตนได้รู้ถึงการกระทำความผิดอาญา หลังจากนั้นจะต้องส่งมอบผลการสืบสวนสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการโดยทันที ถึงแม้ตำรวจจะมีอำนาจสอบสวนคดีได้ แต่ฐานะของตำรวจในทางคดีเป็นเพียง “องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของพนักงานอัยการ” โดยที่ตำรวจไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการเองโดยลำพังจนเสร็จสิ้นการสอบสวน ทั้งนี้การที่กฎหมายของเยอรมันไม่ต้องการให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนคดีเองโดยลำพัง เพราะเห็นว่ามีความเสี่ยงสูงต่อที่จะเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายของตำรวจ (คณิต ณ นคร, ๒๕๔๕: หน้า ๑๓๐ – ๑๓๑)

อนึ่ง โดยหลักการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้การสืบสวนสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเป็นหลัก พนักงานอัยการจะมอบหมายหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพียงบางประการให้แก่ตำรวจ แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวนกลับมากอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจเกือบทั้งหมด โดยตำรวจจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเองตั้งแต่ต้น และหลังจากที่สืบสวนสอบสวนเสร็จจึงส่งสำนวนไปที่พนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะทำการพิจารณาสำนวนแล้วมีคำสั่งต่อไปว่าจะให้ยุติกระบวนการพิจารณาไว้หรือสั่งฟ้องเท่านั้น แต่กรณีในคดีความผิดอาญาที่สำคัญ เช่น กรณีความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยมีเหตุฉกรรจ์และความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ พนักงานอัยการจะทำการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเอง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ – ๒๓)

ดังนั้นจึงสามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับพนักงานอัยการในประการที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑) ตำรวจมีหน้าที่ที่จะต้องทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

๒) ตำรวจไม่ต้องรอให้พนักงานอัยการเรียกให้ตนเองทำการสอบสวน แต่สามารถที่จะเริ่มต้นทำการสืบสวนสอบสวนได้ด้วยตนเอง

๓) ตำรวจมีหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันการกระทำความผิด

๔) สิทธิของพนักงานอัยการในการที่จะสั่งการตำรวจนั้นจำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของการกิจในการปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น

ในประเทศเยอรมัน สำนักงานอัยการ (The public prosecution offices) เป็นองค์กรบริหารงานยุติธรรมทางอาญาที่มีสถานะเทียบเท่าองค์กรศาล (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ – ๒๔)

ในประเทศเยอรมัน อำนาจในการฟ้องคดีอาญาเป็นของพนักงานอัยการ กล่าวคือ เจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี สอบสวนฟ้องร้องคือพนักงานอัยการ โดยมีตำรวจเป็นผู้ทำการสอบสวนในเบื้องต้นเท่านั้น (อรุณี กระจำแสง, ๒๕๓๓: หน้า ๖๑ – ๖๒) อย่างไรก็ตาม แม้ในตอนแรกอำนาจยื่นคำฟ้องจะจำกัดอยู่ที่พนักงานอัยการเท่านั้น แต่ภายหลังมีการเรียกร้องให้มีการยื่นฟ้องคดีอาญาโดยเอกชนในฐานะที่เป็นผู้เสียหายได้ด้วย แต่สิทธิการฟ้องคดีอาญาของเอกชนยังคงจำกัดอยู่เฉพาะคดีความผิดบางประเภทเท่านั้น ซึ่งมักเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดฐานบุกรุก ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานเปิดเผยความลับของจดหมาย เป็นต้น (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, ๒๕๕๔: หน้า ๙ – ๙๒) ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรอัยการที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลที่ต้องทราบข้อเท็จจริง โดยกำหนดให้องค์กรนั้นมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ซึ่งกระบวนการในการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ (คณิต ณ นคร, ๒๕๔๕: หน้า ๑๓๐)

พนักงานอัยการของเยอรมันมีอำนาจเริ่มคดีได้เองหรือให้ตำรวจดำเนินการให้ แต่ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของพนักงานอัยการเท่านั้น และตำรวจต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับคดี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตำรวจเป็นผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ โดยที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาดำรวจมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการและต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นอันดับแรก ฐานะของตำรวจในทางคดีจึงมีเพียง “องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของพนักงานอัยการ” พนักงานอัยการจึงมีอำนาจควบคุมหรือเริ่มต้นคดีได้เอง แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะมีได้ทำการสอบสวนด้วยตนเองทุกคดี พนักงานอัยการจะเข้ามาสอบสวนต่อเมื่อคดีนั้นมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน หรือการสอบสวนของตำรวจอาจมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง (อรุณี กระจำแสง, ๒๕๓๓: หน้า ๖๒)

การที่พนักงานอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาทำให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องร้องการกระทำที่เป็นความผิดอาญาในทุกกรณีตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ในการเริ่มต้นการสืบสวนสอบสวนเมื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการได้ทราบว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจากคำแจ้งความเท่านั้น แต่รวมไปถึงการที่ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวในทางอื่น ๆ ด้วย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ – ๓๐)

ในการสืบสวนสอบสวนโดยการยื่นคำฟ้องหรือการร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญา พนักงานอัยการแต่ผู้เดียวจะเป็นผู้ตัดสินว่าการสืบสวนสอบสวนคดีที่ได้ดำเนินการมาพิสูจน์ให้เห็นได้เพียงพอ

หรือไม่ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง เพื่อที่จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลหรือมีคำสั่งยุติคดี ทั้งนี้ในกรณีที่เป็นการผิดเล็กน้อยแทนที่จะใช้วิธียื่นฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้คำสั่งลงโทษทางอาญา โดยในกระบวนการพิจารณาคำสั่งให้ลงโทษทางอาญา (Das Strafbefehlsverfahren) พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรขอให้ลงโทษปรับ หรือจำคุกไม่เกินกว่าหนึ่งปี แต่รวมถึงผลในทางกฎหมายอื่น ๆ (Rechtsfolgen) ที่มีความสำคัญ เช่น การห้ามขับชี่ยานพาหนะ และการเพิกถอนใบอนุญาตขับชี่ยานพาหนะเป็นเวลาไม่เกินกว่าสองปี เป็นต้น

อนึ่ง มีคดีอาญาจำนวนมากที่ไม่ได้นำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลโดยพนักงานอัยการ เพราะผลของการสืบสวนสอบสวนพิสูจน์ไม่ได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีกรณีที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องเพราะเห็นว่าการลงโทษจำเลยเป็นสิ่งไม่จำเป็น เนื่องจากจำเลยมีความชั่วร้ายแต่เพียงเล็กน้อย หรือได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หรือได้ดำเนินการอื่น ๆ ให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ – ๓๑)

นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของเยอรมันมิใช่เป็นกระบวนการที่เน้นการค้นหาความจริงโดยคู่ความที่ขัดแย้ง (kontradiktorisches Parteiverfahren) เพราะพนักงานอัยการของเยอรมันไม่ได้จำกัดบทบาทอยู่แต่เฉพาะการเป็นโจทก์ที่มุ่งแต่จะเอาตัวจำเลยมารับโทษเพียงประการเดียว แต่พนักงานอัยการของเยอรมันจะมีความเป็นกลางและมีหน้าที่ในการค้นหาความจริง แม้ว่าความจริงดังกล่าวจะทำให้จำเลยพ้นผิดก็ตาม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ – ๘)

ดังนั้นโดยสรุปแล้วพนักงานอัยการเยอรมันมีภารกิจในประการสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังต่อไปนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, ๒๕๕๕: หน้า ๖ – ๓๓)

๑. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล
๒. มีหน้าที่ในการเริ่มต้นกระบวนการสืบสวนสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการทราบว่ามีกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น
๓. หน้าที่ในการวางตัวเป็นกลางในการสืบสวนสอบสวน
๔. หน้าที่ในกระบวนการพิจารณาชั้นสืบสวนสอบสวนโดยการยื่นคำฟ้อง หรือคำร้องขอให้ใช้คำสั่งลงโทษในทางอาญาในกรณีที่เป็นการผิดเล็กน้อยแทนการยื่นฟ้องคดีต่อศาล
๕. การยุติกระบวนการพิจารณาคดี
๖. การกลั่นกรองคดีเพื่อลดภาระคดีแก่ศาล
๗. การใช้อำนาจต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้คล่องไปได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
๘. การชั้นสูตรพลิกศพ
๙. การกำกับดูแลข้อเท็จจริงในคดีเพื่อให้กระบวนการพิจารณาชั้นสืบสวนสอบสวนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๑๐. การสืบพยานในชั้นศาล

๑๑. การบังคับโทษทางอาญา

๑๒. การกักขังในด้านอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในชั้นสอบสวน โดยหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ ประกอบมาตรา ๑๓๑ กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดประเภท ไม่แต่เฉพาะเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดเท่านั้น แต่เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น การทำงานของพนักงานสอบสวนจึงต้องมีความเป็นกลางหรือที่เรียกว่าภววิสัยอยู่ด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนซึ่งมีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาแล้ว เห็นได้ว่าหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจของไทยอาจมีความโปร่งใสอยู่บ้างตรงที่กฎหมายได้ให้ผู้ต้องหาหมิ่นความในชั้นสอบสวนปากคำผู้ต้องหาในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต โทษจำคุกหรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่เกินสิบแปดปี ในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑ แต่ยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา ทั้งในกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑ มีวัตถุประสงค์เพียงคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาเพื่อให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้อ้างได้ว่าการสอบสวนไม่ชอบเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือ ความศรัทธา และความโปร่งใส ในกระบวนการยุติธรรมชั้นพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอย่างแท้จริง

การตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนของไทย อาจกล่าวได้ว่ามีเฉพาะการตรวจสอบภายในองค์กรโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเท่านั้น ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวย่อมมีความสงสัยจากสาธารณชนในบางกรณี ส่วนการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกหรือองค์กรภายนอกนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานอัยการซึ่งห่างไกลจากการทำงานของพนักงานสอบสวน จึงเป็นการตรวจสอบที่คาดหวังประสิทธิภาพของกระบวนการและความถูกต้องในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ยาก และมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการสืบพยานในชั้นการพิจารณาคดีของศาลที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์จนเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

มาตรการกำกับกำกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีเพียงการกำกับกำกับการสอบสวนโดยองค์กรอัยการ ซึ่งกระทำได้เพียงตรวจสอบกลั่นกรองการสอบสวนจากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน แต่ไม่ได้มีกฎหมายให้อำนาจอัยการเข้ากำกับดูแลการสอบสวนหรือเข้าร่วมการสอบสวนแต่อย่างใด กฎหมายบัญญัติให้การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นจนกระทั่ง “เห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้น” จากนั้นพนักงานสอบสวนจึงสรุปสำนวนเสนอความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการ เช่น เห็นควรตรวจการสอบสวน เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง เสนอพนักงานอัยการ ดังนั้น พนักงานอัยการจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงกลั่นกรองตรวจสอบสำนวนคดีอาญาว่าพยาน

หลักฐานในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์พอที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือไม่เท่านั้น หากเห็นว่า พยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการจะใช้อำนาจสำคัญประการเดียวตาม มาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ให้ตามประเด็นที่พนักงานอัยการกำหนด หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสังคดีต่อไป แต่พนักงานอัยการ ไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด (กุลพล พลวัน, ๒๕๖๐) ดังนั้น สาเหตุที่ทำให้ระบบ ยุติธรรมในชั้นสอบสวนของไทยยังขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส ไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากระบบของไทยแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี จึงทำให้ขาดการทำงานในลักษณะร่วมกันของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการค้นหาความจริง (อุทัย อาทิวะช, ๒๕๔๙: หน้า ๕๕)

ทฤษฎีที่ตั้งอัยการขึ้นมานั้นก็โดยที่เห็นกันว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม จะต้องรวมหมู่ รวมกลุ่ม กันอยู่ เมื่อรวมกันเช่นนี้ สังคมย่อมมีการเคลื่อนไหว เกิดพฤติกรรมของสังคมขึ้น มนุษย์จึงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่จะต้องเป็นไปตามพฤติกรรมของสังคม เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น ต้องถือว่าผู้นั้น กระทำขัดต่อพฤติกรรมของสังคม สังคมจะต้องจัดการกับบุคคลนั้น ถึงแม้จะกระทำต่อมนุษย์ด้วยกันก็ตาม ต้องถือว่ากระทำต่อสังคม ทำให้สังคมได้รับความเจ็บปวด สังคมจึงต้องเป็นผู้ลงโทษบุคคลนั้น มิใช่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นผู้ลงโทษเอง เมื่อสังคมกลายเป็นรัฐ การกระทำผิดต่อบุคคลของรัฐ ต้องถือว่ารัฐเป็นผู้ได้รับความกระทบกระเทือนและเสียหาย รัฐจึงต้องจัดการต่อบุคคลที่เป็นภัยของรัฐเช่นนี้กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการสอบสวนฟ้องร้องและลงโทษ ระบบการสอบสวนและฟ้องร้องนี้ตามหลักที่ตั้งขึ้นมานั้นเป็นงานของอัยการทั้งสิ้น เพราะอัยการเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดี ดังนั้นอำนาจการสอบสวนจึงต้องอยู่ในความควบคุมของอัยการ จะปล่อยให้พนักงานสอบสวนกระทำไปฝ่ายเดียวนั้นไม่ถูกต้อง เนื่องจากขาดเครื่องถ่วงดุล จึงทำให้เกิดอาญาเกิดขึ้นมากมายในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะกระบวนการยุติธรรมซึ่งได้แก่ศาลและอัยการไม่มีอำนาจที่จะควบคุมอาชญากรรมแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงมีอำนาจฟ้องและตัดสินความเท่านั้น เมื่อความสัมพันธ์ในกระบวนการยุติธรรมไม่มี ก็ไม่สามารถที่จะรักษาผลประโยชน์ของสังคมได้ ซึ่งในทัศนะแนวทางผลประโยชน์ของสังคมนี้ต้องยึดถ้อยคำของ Rodolph Von Ihering มาใช้ โดยเขาให้ทัศนะว่า ในสังคมย่อมมีความขัดแย้งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ระหว่างผลประโยชน์ของสังคมกับผลประโยชน์ของปัจเจกชน ความสำเร็จของกระบวนการทางกฎหมายวัดได้จากความสำเร็จในการสมดุลผลประโยชน์ของสังคมกับผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่อย่างไรก็ตาม Ihering มีความเห็นว่า ผลประโยชน์ของสังคมมีอยู่เหนือกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชน และเพื่อหาทางที่จะให้ไปสู่เป้าหมายของสังคมได้แล้ว Roscoe Pound ได้ฝากถ้อยคำที่เลื่องลือในวงการกฎหมายไว้วลีหนึ่ง คือ วิศวกรรมสังคม Social Engineering นั่นคือ สังคมจะต้องมีการควบคุมนั่นเอง ในหลักนี้ ก็เช่นเดียวกัน การสอบสวนจะต้องทำการควบคุม และหลักการทั่วโลกในขณะนี้ผู้ที่ควบคุมการสอบสวนได้ดีที่สุดคือ อัยการทำการควบคุมการสอบสวนทั้งสิ้น วิธีการควบคุมนั้นได้แก่ กำหนดให้อัยการมีอำนาจสอบสวน และเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อตำรวจหรือต่ออัยการก็ได้ แต่ถ้าร้องทุกข์ต่อตำรวจ ตำรวจต้องส่งให้พนักงานอัยการตรวจสอบ ในระหว่างรอคำสั่งของพนักงานอัยการ ตำรวจมีอำนาจสอบสวนจนกว่าพนักงานอัยการจะมอบหมายให้ทำการสอบสวนต่อไป

หรือเข้าทำการสอบสวนเอง แต่โดยปกติพนักงานอัยการไม่เข้าทำการสอบสวนเอง เพราะมีงานอื่นอยู่มากแล้ว นอกจากในความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้พนักงานอัยการเข้าสอบสวนหรือเมื่อมีผู้ร้องเรียน หรือเมื่อเห็นสมควร เพราะเป็นคดีที่อื้อฉาว คดีสำคัญ คดีที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือตำรวจขอให้อัยการเข้าช่วยในการสอบสวนเท่านั้น (โกเมน ภัทรภิรมย์, ๒๕๑๙: หน้า ๗๕) เช่นตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าเป็นต้นฉบับของระบบอัยการที่พัฒนามาจากระบบของกรุงโรมแล้ว ในปัจจุบันนี้อัยการของฝรั่งเศสมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ อัยการจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะทำการสอบสวนเอง หรือจะมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวนก็ได้ การควบคุมการสอบสวนเป็นความรับผิดชอบของอัยการควบคุมตามหลักสากล กล่าวได้ว่าในนานาอารยประเทศอัยการมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งจะได้ยินจากข่าวต่างประเทศเสมอ เช่น ข่าวเกี่ยวกับคดีวอเตอร์เกต คดีอดีตรองประธานาธิบดีสไปร์วอด แอกนิว ของสหรัฐอเมริกา กระทำการทุจริต หรือคดีอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะของญี่ปุ่น ต้องหาว่ารับสินบนจากบริษัทค้าเครื่องบินอเมริกัน เป็นต้น อัยการของประเทศนั้น ๆ ได้เข้าไปสอบสวนคดีเองเลยทีเดียว มิใช่เพียงแค่ควบคุมการสอบสวนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีอดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นดังกล่าวนี้ อัยการเป็นผู้เข้าไปทำการจับกุมเองเสียด้วยซ้ำ เพราะตำรวจไม่ยอมทำการจับกุม และผลของคดีถูกลงโทษไปตามข่าวที่เคยมีมาแล้วนั้น และล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๕ ได้มีการเสนอข่าวในสื่อว่า สองคดีทุจริตโลก: ‘อัยการเบอร์ลิน’ สอบผู้บริหารพรรคกรีนส์ - รมต. อนุมัติโบนัสโควิดไม่โปร่งใส โดยนิตยสารชาวเดอร์ สปีเกลของเยอรมันว่า สำนักงานอัยการกรุงเบอร์ลินได้ดำเนินการสืบสวนผู้บริหารรัฐบาลกลางที่เป็นสมาชิกระดับบริหารของพรรคกรีนส์จำนวน ๖ คน อันเนื่องมาจากสงสัยเรื่องการใช้จ่ายอันไม่สุจริต โดยการอนุมัติเพื่อจะจ่ายเงินโบนัสสนับสนุนให้ทำงานที่บ้านช่วงโควิด (www.isranews.org)

ครั้นเมื่อจะมองดูประวัติศาสตร์ของกระบวนการยุติธรรมของไทย เดิมทีเดียวเมื่อครั้งอัยการเป็นยกบัตรตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาหรือกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยกบัตรก็ทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีอาญา พนักงานตำรวจเป็นแต่เพียงผู้จับกุมผู้กระทำความผิด และนำตัวผู้ต้องหามาส่งให้แก่ยกบัตรเท่านั้น และเมื่อเริ่มตั้งกระทรวงยุติธรรม และเริ่มมีอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีนั้น ถือกันว่าการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีนั้นเป็นการดำเนินคดีแทนแผ่นดิน ศาลย่อมมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้แม้ไม่มีคู่ความ เช่น ในชั้นฎีกาโจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหายตายโดยไม่มีผู้ขอเข้ามารับมรดกความ ศาลฎีกาก็มีอำนาจตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีนั้นได้ (ฎีกาที่ ๑๒๔๔/๒๕๐๔ ๒๐ บพ. ๑๙๖) โดยถือว่าศาลมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกันควบคุมอาชญากรรมด้วย เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ ให้อำนาจศาลทำการไต่สวนคดีอาญาร่วมกันแล้วส่งสำนวนไต่สวนนั้นให้อัยการฟ้องดำเนินคดี ซึ่งเท่ากับศาลทำการสอบสวนคดีอาญานั้นเอง ดังนั้นเมื่อความปรากฏขึ้นจากคดีในศาลว่าผู้ใดกระทำความผิด ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้ไต่สวนเพื่อฟ้องร้องผู้นั้นได้ เช่น ในสำนวนที่มีคำมูลว่า “โจทก์ฟ้องเป็นอั้งยี่ ยี่แป้ และจำเลยในคดีกับพวกเป็นอั้งยี่เฝ้าท่าหวายเล่ากงซี ก็ควรให้อัยการเป็นอรรถระตรวจดู ถ้าเห็นสำนวนพอก็ให้ฟ้องให้ศาลลงโทษตามกระบิลเมือง” (ฎีกาที่ ๘๑๘/๒๔๕๓ ๔ ม.ส. ๕๒๖) ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าศาลก็สามารถแจ้งความร้องทุกข์เรื่องราวที่ได้พบเห็นต่ออัยการได้ และอัยการก็มีอำนาจสอบสวนแล้วฟ้องให้ศาลลงโทษไปตาม

กระบิลเมือง นับว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องศาลยกฟ้องแล้วปล่อยผู้กระทำความผิดไปได้ เพราะเมื่อศาลยกฟ้องเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงก็จะทำการไต่สวนส่งเรื่องให้อัยการสั่งฟ้องได้ ไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นคดีอาญาไปเพราะกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นหลักในการควบคุมอาชญากรรมอันหนึ่งด้วย โดยเป็นไปตามแนวความคิดเห็นสมัยใหม่ว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องได้มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ กลไกของรัฐจะต้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (จิตติ เจริญฉ่ำ, ๒๕๒๐: หน้า ๑๐๔ – ๑๑๒)

ตามหลักทฤษฎี “อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้” (inseparable authority) ซึ่งมีความหมายว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง จึงเป็นอุปกรณ์หรือเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี และอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือระบบอัยการสากลหรือระบบอัยการที่สมบูรณ์ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเยอรมัน ตามที่ในบทความนี้ได้กล่าวถึง รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ในยุโรป จะถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ และการดำเนินคดีอาญาขึ้นการสอบสวนฟ้องร้องต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ ทั้งนี้ เพราะท้ายที่สุดแล้วผู้ที่พิจารณาใช้ดุลพินิจจะนำตัวบุคคลขึ้นสู่การพิจารณาของศาลหรือไม่คือพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจึงเหมาะสมที่สุดในการเป็นผู้รับผิดชอบในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง และสมควรที่จะสามารถเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาถือเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น (อรุณี กระจำแสง, ๒๕๓๓: หน้า ๑๓๐ – ๑๓๑)

๔. บทสรุป

ระบบการสอบสวนคดีอาญาทั้งของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมันมีลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีอาญามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง นั่นคือ ความสัมพันธ์อย่างสมดุลในการตรวจสอบและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ซึ่งการตรวจสอบและกำกับดูแลในการสอบสวนคดีอาญาจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธา ความโปร่งใสในการสอบสวนคดีอาญา และทำให้เกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นน้อย ทั้งยังทำให้เกิดความยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้อย่างเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้ปฏิบัติงานและกำกับดูแลการสอบสวน ทั้งเป็นไปในแนวทางตามหลักอารยประเทศที่ให้การสอบสวนและการค้นหาความจริงเป็นเอกภาพเดียวกัน เนื่องจากเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาล ตามหลักทฤษฎีว่า “อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้” โดยการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและ

รวบรวมข้อเท็จจริง จึงเป็นอุปกรณ์หรือเครื่องมือของการฟ้องร้องดำเนินคดี และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเอง ตั้งแต่ต้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มิใช่พิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนเสนอขึ้นมาเท่านั้น อันเป็นการให้ความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้อย่างจริงแท้ โดยพนักงานอัยการสามารถมีอำนาจเข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยได้ตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวน อันเป็นแนวทางของประเทศที่ยึดถือระบบอัยการสากล โดยสำหรับประเทศไทย อาจกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถมีอำนาจหน้าที่เข้าไปกำกับดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นการสอบสวนในคดีที่มีอัตราโทษสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป อันเป็นคดีอุกฉกรรจ์ในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการมีอำนาจเรียกให้พนักงานสอบสวนนำพยานมาให้ซักถาม โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้บันทึกคำให้การของพยานและถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญานั้น รวมทั้งให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลพินิจในการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดในการตั้งข้อกล่าวหา เพราะการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาในปัจจุบันเป็นการตั้งข้อหาโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายเดียวโดยมิได้มีการตรวจสอบแต่ประการใด หรือตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเช่นกัน มิได้มีองค์กรภายนอกตรวจสอบแต่ประการใด เพื่อให้พนักงานอัยการได้มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้อง ความละเอียดรอบคอบ และความน่าเชื่อถือของสำนวนการสอบสวน อันทำให้การปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของพนักงานตำรวจเป็นไปอย่างสมบูรณ์ เพราะพนักงานอัยการมิใช่มีบทบาทในการเป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจอิสระในการพิจารณาสำนวนคดีอาญาตามหลักอัยการสากลเท่านั้น แต่ยังต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ คัมครองสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายผู้เสียหาย และผู้ต้องหาในคดีอาญาอีกด้วย อันเป็นหลักการของระบบอัยการสากลและสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (๒๕๔๔). *หลักการปกครองกฎหมายเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ขาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (๒๕๕๑). *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐาน การปฏิบัติงานของอัยการในนานาอารยประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด.
- กุลพล พลวัน. (๒๕๔๖). “การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบ ต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ๕(๑๓) มกราคม – เมษายน ๒๕๔๖.
- _____. (๒๕๔๗). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (๒๕๖๐). *อัยการจะร่วมสอบสวนคดีอาญาด้วยวิธีใด*. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓, จาก http://www.matichon.co.th/news_716897
- _____. (๒๕๖๑). *อัยการกับการสังคดีโดยเที่ยงธรรม*. สืบค้นเมื่อ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑, จาก www.stat.ago.go.th
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (๒๕๑๙). “การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวน.” *วารสารมหาดไทย*, (๑๔) ๒๕๑๙.
- คณิต ณ นคร. (๒๕๒๖). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ็อง.” *ระบบอัยการสากล*. กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.
- _____. (๒๕๔๕). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน.” *วารสารธุรกิจบัณฑิต*, กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๔๕.
- จิตติ เจริญฉำ. (๒๕๒๐). “บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา.” *บทบัณฑิตย*, เล่ม ๔๐ ตอน ๑ – ๒, ๒๕๒๐.
- ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ. (๒๕๔๐). *เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิด และทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย*.
- ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (๒๕๒๖). “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น.” *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวน คดีอาญาในนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- ประเทือง กิรติบุตร. (๒๕๑๖). *ความเป็นธรรมในการฟ้องคดีอาญา*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ประเสริฐ สิทธิฉนวล. (๒๕๖๓). “การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอก : ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง.” *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, ๒(๓) มกราคม – มิถุนายน ๒๕๖๓.

พงศกร จันททรัพย์ และนารี ตัณฑเสถียร. (๒๕๓๓). “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและฟ้องร้องคดี.” ใน *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ชูติมาการพิมพ์.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. (๒๕๕๕). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงาน ยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ส่องคดีทุจริตโลก: ‘อัยการเบอร์ลิน’ สอบผู้บริหารพรรคกรีนส์ - รมต. *อนุมติโบนส์โควิดไม่โปร่งใส*. สืบค้นเมื่อ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๕, จาก www.isranews.org

สัตยา อรุณธรี. (๒๕๒๐). *อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (๒๕๕๖). *การนำระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษาเปรียบเทียบ นานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการทางวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (๒๕๕๔). “การมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน.” *ดุสิตพาห*, ๕๘(๒) พฤษภาคม – สิงหาคม ๒๕๕๔.

หยุด แสงอุทัย. (๒๕๔๙). “บทความเกี่ยวกับระบบกล่าวหา ระบบไต่สวน.” *บทบัญญัติ*, (๑๒) ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙.

อรุณี กระจ่างแสง. (๒๕๓๓). “บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย.” *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ๒๐(๓) กันยายน ๒๕๓๓.

อุททิศ แสนโกศิก. (๒๕๐๓). *อัยการบ้านนอก*. พระนคร: อักษรสารการพิมพ์.

อุทัย อาทิวา. (๒๕๔๙). “ตำรวจกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส.” *บทบัญญัติ*, ๖๒(๔) ธันวาคม ๒๕๔๙.

Criminal Justice in Japan. (1975). Tokyo: Supreme Court of Japan.

Moriyama T. (2009). *World Factbook of Criminal Justice System Japan*. Retrieved July 7, 2022, from <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/ascii/wfbcjjap.txt>

Nigel G. Foster and Satish Sule. (2002). *German Legal System and Laws*. Wiltshire: Antong Rows.

Otto Triffterer. (1981). “The Pre-trial Phase (The Police and Prosecution).” *The Criminal Justice System of the Federal Republic of Germany*. Toulouse: Association Internationale Droit Peral.



ศาลปกครอง

ปัญหาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับให้กระทำการ
ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง*
(Problems of Administrative Court jurisdiction in determining the decree
for a lawsuit requesting revocation of an administrative order)



วิชญ์วิสิฐ ภูวนารถศิริราษฎร์**

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา ๒๕๖๔ เรื่อง ปัญหาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับให้กระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

**พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง

บทนำ

การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับสำหรับคดีประเภทนี้ไว้เพียงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการไว้ด้วย การที่ศาลปกครองมีอำนาจอยู่อย่างจำกัดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสภาพปัญหาบางประการ โดยเฉพาะการที่ผู้ฟ้องคดียังคงกล่าวอ้างว่า ตนเองยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองซึ่งแม้จะถูกเพิกถอนไปโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลแล้วก็ตาม โดยมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้า หรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีกลับมาสู่ศาลอีกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอให้มีการบังคับคดีในคดีเดิมที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือการยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดการเรียกร้องว่า อำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงประการเดียว โดยไม่มีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการไว้ด้วยนั้น ยังอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เท่าที่ควร บทความนี้จะมุ่งที่จะศึกษาว่า ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองควรมีขอบเขตอำนาจในการกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้หรือไม่ อย่างไร

Introduction

Bringing cases to the Administrative Court to request a ruling or order rescinding an administrative order involves a dispute about an administrative agency or state official issuing an illegal administrative order under Section 9, paragraph one (1) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999; The Act). Section 72, paragraph one (1) of the Act provides that the Administrative Court is empowered to prescribe a decree for this type of case only to revoke an administrative order, without empowering the Administrative Court to prescribe a decree mandating administrative agency action. The Administrative Court's limited jurisdiction has caused some problems, such as plaintiff claims that they were not yet compensated for pain or damage caused by an administrative order, although the order was overturned by the court's final judgment. This is due to administrative agency negligence, failure to act,

delays, or improper compliance with authorities after the court revoked the administrative order. The plaintiff subsequently returned the case to the court, whether a new lawsuit or request for execution in the original case filed to revoke the administrative order. These findings suggest that authorization to prescribe Administrative Court decrees solely revoking administrative orders without also empowerment to order an administrative agency to act may remain insufficient for remedying trouble or damage to plaintiffs. Therefore, this research studies whether, in a lawsuit requesting revocation of an administrative order under Section 9, paragraph one (1) of the Act, the Administrative Court should possess the scope of power to determine administrative agency decrees for action, and to what extent.

๑. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคำพิพากษาและคำบังคับ

๑.๑ หลักที่ศาลต้องพิพากษาคดีตามคำขอ

หลักการที่ศาลต้องพิพากษาคดีตามคำขอเป็นส่วนหนึ่งของหลักความประสงค์ของคู่ความ (principle of party disposition) ซึ่งเป็นหลักดั้งเดิมของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเนื่องมาจากแนวคิดของคดีแพ่งซึ่งเป็นเรื่องประโยชน์ทางแพ่งของคู่ความ ทำให้ขอบเขตและเนื้อหาสาระของข้อพิพาทจึงเป็นเรื่องที่คู่ความจะกำหนดตกลงกัน และศาลจะถูกจำกัดกรอบในการพิจารณาพิพากษาเฉพาะที่คู่ความนำเสนอ^๑ สำหรับ “คำขอ” ตามหลักนี้มีความหมายอย่างกว้าง สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ความหมาย ดังนี้^๒ ความหมายแรก คือ คำขอท้ายคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดคำบังคับ ความหมายที่สอง คือ ข้อหาและความหมายที่สาม คือ ข้ออ้างสนับสนุนข้อหา ทั้งนี้ หลักการที่ศาลต้องพิพากษาคดีตามคำขอนั้นได้ก่อให้เกิดข้อห้ามไม่ให้ศาลกระทำอยู่ด้วยกัน ๒ ประการ ดังนี้

(๑) การห้ามศาลมีคำพิพากษาน้อยกว่าคำขอ (infra petita) หมายถึง ศาลต้องพิพากษาคดีทุกข้อหา ต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอท้ายคำฟ้องทุกคำขอ และต้องพิจารณาข้ออ้าง หรือข้อสนับสนุนข้อหาทุกข้ออ้างหรือข้อสนับสนุน^๓ โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ซึ่งจะต้องวินิจฉัยคำขอให้ครบถ้วนเสมอ

(๒) การห้ามมีคำพิพากษาเกินกว่าคำขอ (ultra petita) เป็นหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีที่ใช้กับคดีทุกประเภท โดยศาลจะพิพากษาเกินกว่าคำขอหรือเกินกว่าข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

^๑วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, วิญญูชน ๒๕๕๕) ๓๗๗ – ๓๗๘.

^๒วรพจน์ วิศวพิชญ์, ‘คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป’ (โครงการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗) ๕ – ๖.

^๓เพ็ญอ้าง ๗ – ๑๐.

๑.๒ หลักที่ห้ามศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำการ

เป็นหลักที่เกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองฝรั่งเศสยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการเท่านั้น จะไม่ก้าวล่วงไปใช้อำนาจที่เป็นของฝ่ายปกครอง หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ มิฉะนั้นจะเท่ากับว่าศาลได้กลายเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง หรือเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการมาด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลก็ไม่อาจพิพากษาให้ได้ การจำกัดอำนาจตนเองอย่างเคร่งครัดของศาลดังกล่าว ปรากฏให้เห็นตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ยกตัวอย่างเช่น^๔ ศาลไม่อาจสั่งให้รับบุคคลเข้าเรียนต่อในสถานศึกษาได้ ตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Collado ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๑๙๕๓ สั่งให้รับข้าราชการซึ่งถูกให้ออกจากที่พักที่ทางราชการจัดไว้ให้กลับเข้าอาศัยอยู่ในที่พักดังกล่าว ตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Talase ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๑๙๖๘ สั่งให้รัฐมนตรีตรวจสอบคำสั่งทางปกครองหรือแก้ไขกฎ ตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Camlong ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๑๙๘๐ สั่งให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งให้บุคคลใดตรวจสอบสุขภาพ ตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Dme Dhamelincourt ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๑๙๕๘ สั่งให้นายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ในคดี Jardin ลงวันที่ ๓ เมษายน ๑๙๖๘ เป็นต้น

๑.๓ หลักการห้ามศาลเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง

เป็นหลักการที่สำคัญอีกหลักการหนึ่งที่ศาลปกครองใช้ยึดถือปฏิบัติมาอย่างยาวนาน เมื่อศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจึงไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจที่เป็นของฝ่ายปกครองได้



^๔เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง ๒๕๔๙) ๑๙๙ – ๒๐๐.

“

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องกระทำภายใต้ขอบเขต
อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

”

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องกระทำภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น การที่ศาลจะใช้อำนาจที่เป็นของฝ่ายปกครองหรือสั่งการให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำหรือไม่กระทำการใด ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ สำหรับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) แม้ว่าจะได้รับการพัฒนา ขึ้นจากฝ่ายบริหาร แต่ถึงอย่างนั้นก็ยังยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด และ จะระมัดระวังการใช้อำนาจที่เป็นของฝ่ายปกครองหรือแม้กระทั่งการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือ ละเว้นกระทำการ

๑.๕ หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาหรือหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (Res Judicata)^๔ เป็นหลักการที่สำคัญของคำพิพากษา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการยอมรับนับถือการตัดสินคดีของศาล เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ รวมทั้งป้องกันการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ซ้ำซ้อน หลักการนี้ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปและถือเป็นหลักกฎหมาย ปิดปาก กล่าวคือ ห้ามโต้แย้งคำพิพากษานั้นถึงที่สุดนั้นอีก เพื่อมิให้มีการฟ้องร้องในประเด็นเดียวกัน ไม่จบสิ้น สำหรับการพิจารณาว่าคำพิพากษาใดจะเป็นคำพิพากษาที่เป็นไปตามหลัก res judicata หรือไม่นั้น จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้^๕

(๑) ต้องเป็นคำพิพากษาที่เด็ดขาด หมายความว่า คำพิพากษาซึ่งศาลที่มีคำพิพากษานั้นเอง ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้อีก แม้จะมีการอุทธรณ์ ฎีกา หรือคำพิพากษานั้น เกิดจากกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้คำพิพากษานั้นมีผลเมื่อใด หรือคำพิพากษาได้ถูกกลับ แก้ไข หรือยกเลิกเพิกถอน ทำให้คำพิพากษาดังกล่าวเดิมไม่มีความเด็ดขาดตามหลัก res judicata อีกต่อไป

^๔ดู ชาคกริต ชันนาโพธิ์, ‘หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาในคดีแพ่ง’ (๒๕๕๔) ๔ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๘๖๙, ๘๖๙ – ๘๘๓.

^๕เพ็ญอ้าง ๘๗๕ – ๘๗๗.

(๒) ต้องเป็นคำพิพากษาที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นแห่งคดี ซึ่งหมายถึง คำพิพากษาที่ได้มีการตัดสินในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีแล้ว

(๓) ข้อเรียกร้องในคดีแรกและคดีหลังต้องเป็นเรื่องเดียวกัน โดยจะต้องพิจารณาว่าการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาในคดีหลังเป็นเรื่องเดียวกันกับคดีแรกหรือไม่ หากไม่ใช่เรื่องเดียวกันแล้ว คดีหลังย่อมไม่ถูกจำกัดด้วยหลัก res judicata

(๔) คู่ความในคดีแรกและคดีหลังต้องเป็นคู่ความเดียวกัน

๒. คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง

๒.๑ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการพิจารณาว่าคดีที่นำมาฟ้องเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ดังนี้ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)” จากบทบัญญัติดังกล่าว การกระทำทางปกครองที่สามารถฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) มีอยู่ด้วยกัน ๓ การกระทำ ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎ คำสั่งทางปกครอง และการกระทำอื่นใด ซึ่งการกระทำทั้งสามดังกล่าวต่างสามารถถูกฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกัน แต่เมื่อกล่าวถึงเฉพาะลักษณะของคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว คำฟ้องนั้นต้องเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งทางปกครอง และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

๒.๒ การกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง

อำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๒^๗ ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับประเภทคดีที่ฟ้อง หากศาลได้กำหนดให้ค่าฟ้องเป็นคดีประเภทใดแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้เฉพาะที่ตรงกับประเภทคดีนั้นเท่านั้น ไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้นอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติได้ หากคดีนั้นมีการกำหนดประเภทคดีที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในกรณีที่ค่าฟ้องนั้นมีหลายประเภทคดีหรือหลายข้อหา ก็อาจทำให้อำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่นอกเหนือไปจากการขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลปกครองไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ เช่น ศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่งใหม่แทนที่คำสั่งพิพากษา^๘ ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งคณะบดีได้^๙ ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำนาญตามคำขอได้^{๑๐} หรือกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าบังคับให้กระทำการ แต่ศาลปกครอง

“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้”

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี”

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕/๒๕๕๕.

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๑/๒๕๖๓.

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๙/๒๕๖๐.

สูงสุดเห็นว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ เช่น ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ นาย ช. พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้^{๑๑} ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการประเมินเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ได้^{๑๒} เป็นต้น

๒.๒.๑ ประเภทและผลของคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

๒.๒.๑.๑ คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการสร้างภาระหรือเป็นโทษ หรือจำกัดสิทธิของบุคคล

คำสั่งทางปกครองที่ศาลพิพากษาเพิกถอนในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิของบุคคล คำสั่งที่ห้ามบุคคลกระทำการ หรือคำสั่งที่ให้บุคคลต้องรับผิดชอบหรือรับโทษ ซึ่งโดยสภาพแล้วคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องมีการยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายหรือเป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคล โดยสามารถแบ่งประเภทและผลของคำสั่งได้ ดังนี้

(๑) คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล หรือให้บุคคลต้องรับผิดชอบหรือรับโทษ ลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล หรือให้บุคคลต้องรับผิดชอบหรือรับโทษ เช่น คำสั่งลงโทษโดยให้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษา^{๑๓} คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดหางาน^{๑๔} คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน^{๑๕} คำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง^{๑๖} คำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน^{๑๗} คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ^{๑๘} คำสั่งให้ระงับการขุดดิน^{๑๙} เป็นต้น และมีตัวอย่างคำสั่งที่ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามโครงการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคาร^{๒๐} เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี^{๒๑} เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษให้ออกจากการเป็นนักศึกษา^{๒๒} เพิกถอนคำสั่งอายัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ที่ให้

^{๑๑}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๙/๒๕๕๘.

^{๑๒}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๖/๒๕๖๒.

^{๑๓}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗/๒๕๖๓.

^{๑๔}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๖/๒๕๖๓.

^{๑๕}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๓/๒๕๖๓.

^{๑๖}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๙/๒๕๖๒.

^{๑๗}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓.

^{๑๘}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๕/๒๕๖๒.

^{๑๙}คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๖๒.

^{๒๐}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๙๐/๒๕๕๙.

^{๒๑}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๒/๒๕๖๒.

^{๒๒}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๓.

อายุสิทธิเรียกร้องในเงินเดือน เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง และเงินค่าตอบแทนพิเศษ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี^{๒๓} เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลาสองเดือน^{๒๔} เพิกถอนคำสั่งที่ให้ลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี^{๒๕} เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ^{๒๖} เพิกถอนคำสั่งที่ให้ไล่ออกจากราชการ^{๒๗} เพิกถอนหนังสือที่ว่าการว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี^{๒๘} เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน^{๒๙} เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ต้องชั่งกระทำความผิดทางวินัย^{๓๐} สำหรับผลของการที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครอง อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

– กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิ หรือห้ามกระทำการ กล่าวคือ เมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพิพาทแล้วก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับมามีสิทธิหรือสามารถกระทำการต่อไปได้โดยถือเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งทางปกครองนั้นมาก่อน เช่น การเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคาร ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรื้อถอนอาคารอีกต่อไป หรือการเพิกถอนคำสั่งที่ห้ามผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ข้อความในชื่อของโรงแรมและในการประกอบกิจการโรงแรม ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ข้อความดังกล่าวเป็นชื่อของโรงแรมและใช้ในการประกอบกิจการโรงแรมต่อไปได้

– กรณีคำสั่งที่ได้รับผิดหรือรับโทษ ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากความรับผิดหรือรับโทษ ทำให้ไม่ต้องรับผิดหรือรับโทษอีกต่อไป ถ้าหากเป็นการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ เช่น การเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยและได้กลับคืนสู่สถานะเดิม รวมถึงการได้รับคืนสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้ที่มีอยู่ในขณะที่มีคำสั่งทางปกครองและที่จะมีต่อไปหากไม่มีคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่โดยสภาพไม่อาจให้กลับคืนได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ย่อมไม่อาจให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อีก

(๒) ค่าบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในกรณีนี้ศาลเป็นผู้เพิกถอน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ใช่คู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง

^{๒๓}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓.

^{๒๔}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๐/๒๕๖๓.

^{๒๕}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘/๒๕๖๒.

^{๒๖}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๑/๒๕๖๒.

^{๒๗}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๑๒/๒๕๖๒.

^{๒๘}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๒/๒๕๖๒.

^{๒๙}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑๓/๒๕๕๙.

^{๓๐}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓๕/๒๕๖๑.

แต่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง ซึ่งได้ออกให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง (คู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง) ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องในกรณีนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในรูปของใบอนุญาต เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการเขตได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร ให้แก่นาย ช. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว^{๓๑} สำหรับผลของการที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองข้างต้น คือ ทำให้คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์สิ้นสุดลง และทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเคยได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่สามารถที่จะถือเอาประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นได้อีกต่อไป โดยต้องกลับไปเป็นผู้ไม่มีสิทธิดังเช่นที่เป็นอยู่เดิมก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ส่วนผลที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ก็อาจจะไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองพิพาทนั้นอีก อย่างไรก็ตาม เหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีอาจยังไม่หมดไป เช่น คำสั่งที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนแล้วก็ตาม แต่ตัวอาคารยังคงอยู่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องให้มีการดำเนินการเพื่อรื้อถอนอาคารดังกล่าวต่อไป

(๓) คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ศาลเพิกถอนในกรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งไปยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ โดยคำสั่งที่ไปยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้รับคำสั่งซึ่งเคยได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง เห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์) มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวเช่นเดิม^{๓๒} สำหรับผลของการที่ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเดิมต่อไป โดยถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนมาก่อน และถ้ามีกรณีที่ต้องคืนสิทธิต่าง ๆ ที่เพิ่งมีพึงได้หากไม่มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ก็ต้องมีการคืนสิทธิดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

^{๓๑}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๕/๒๕๖๑.

^{๓๒}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๘๑/๒๕๕๙.

๒.๒.๑.๒ คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ

หรือปฏิเสธคำขอ

การยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือที่เป็นคุณให้แก่คู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาต ขออนุมัติ ขอรับรอง ขอให้รับพุทธธรรม หรือขอให้รับจดทะเบียน หากเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับหรือปฏิเสธคำขอ คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ที่ถูกปฏิเสธเช่นกัน เมื่อผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วย ผู้ยื่นก็มีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวได้ โดยเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ยกตัวอย่างคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำขอซึ่งได้มีการยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอน เช่น คำสั่งที่ไม่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา^{๓๓} คำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ^{๓๔} คำสั่งที่ไม่รับจดทะเบียนตั้งผู้ชำระบัญชี^{๓๕} คำสั่งที่ไม่รับอายัดที่ดินตามคำขอ^{๓๖} คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงาน^{๓๗} คำสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน^{๓๘} คำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดิน^{๓๙} คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนชื่อตัว^{๔๐} คำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินค่าเช่าบ้าน^{๔๑} มติที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำ^{๔๒} คำสั่งไม่รับคำขอออกใบแทนหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด^{๔๓} คำสั่งไม่รับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการ^{๔๔} คำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอด^{๔๕} คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร^{๔๖} คำสั่งปฏิเสธไม่จดทะเบียนตามคำขอจดทะเบียนแต่งตั้ง

^{๓๓}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๐/๒๕๖๒.

^{๓๔}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๕๐/๒๕๖๒.

^{๓๕}คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๖/๒๕๖๒.

^{๓๖}คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๖๒.

^{๓๗}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕/๒๕๖๒.

^{๓๘}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖๔/๒๕๖๑.

^{๓๙}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๐/๒๕๖๐.

^{๔๐}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๕/๒๕๖๑.

^{๔๑}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๓ - ๒๑๔/๒๕๖๒.

^{๔๒}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙๓/๒๕๖๐.

^{๔๓}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๗/๒๕๖๐.

^{๔๔}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๘๐/๒๕๖๐.

^{๔๕}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๐/๒๕๖๐.

^{๔๖}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๖๐/๒๕๕๙.

กรรมการของสมาคม^{๔๗} เป็นต้น สำหรับผลของคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธคำขอ คือ คำสั่งที่ปฏิเสธคำขอได้ถูกเพิกถอนไปเท่านั้น ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้ที่ไม่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือที่เป็นคุณอยู่เช่นเดิม และโดยที่คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองไปออกคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ชนะคดี แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเป็นผู้ที่ไม่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามที่ได้มีการยื่นขอไป อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งที่ปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลได้เพิกถอนแล้ว ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องไปพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เป็นสองประการ คือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครอง และประการที่สอง การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งก็คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อครบองค์ประกอบหรือเงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี กล่าวเฉพาะเงื่อนไขของความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีประการแรก โดยอาจแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ช่วงก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง และภายหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองในขณะนั้นย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

^{๔๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๐๖/๒๕๕๙.

ถ้าหากพิจารณาตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาในอดีตจะพบว่า ไม่ได้มีการแบ่งแยกคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นคดีปกครองออกจากคดีแพ่งทั่วไปที่ใช้กฎหมายเอกชนเป็นหลัก ดังนั้นหากประชาชนมีความประสงค์ที่จะฟ้องคดีปกครอง กรณีจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม และศาลจะพิจารณาสีทธิการฟ้องคดีปกครองในฐานะที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทางแพ่ง ตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ พิจารณาว่าการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเป็นการได้แย่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่^{๔๘} ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ทำให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เมื่อพิจารณาคำของบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองใช้เกณฑ์ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้าง กล่าวคือ เป็นการนำเอาเกณฑ์ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” มาใช้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งเกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าวน่าจะเทียบเคียงมาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๔) ก่อนมีการยกเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๒) มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้...” จะเห็นได้ว่า เกณฑ์ในการพิจารณารับเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับเกณฑ์ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีลักษณะในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ พิจารณาโดยใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย สำหรับเหตุผลที่สำคัญในการบัญญัติให้ศาลปกครองใช้เกณฑ์ความเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียมาใช้พิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้น ก็เพื่อไม่ให้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองถูกจำกัดมากเกินไป เนื่องจากหากใช้เกณฑ์การถูกได้แย่งสิทธิหรือกระทบสิทธิเช่นเดียวกับคดีแพ่งมาใช้ในคดีปกครองอาจจะทำให้สิทธิของประชาชนที่จะฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแคบลงไป^{๔๙} อย่างไรก็ดี

^{๔๘} กมลชัย รัตนสากวรงค์, ‘อำนาจฟ้องคดีปกครอง’ (๒๕๓๐) ๓ วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๗๒, ๘๐.

^{๔๙} บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท’ ใน รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๓ : กฎหมายปกครอง ภาควิธีลบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ (สำนักงานศาลปกครอง, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๘) ๑, ๔๒.

การพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตหรือระดับของประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียก็มีความยืดหยุ่นตามแต่ลักษณะของคดีในแต่ละประเภทคดีที่นำมาฟ้องต่อศาล^{๕๐} แต่จะต้องไม่ถึงขนาดเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ (action popularis) แม้บุคคลนั้นจะมีได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียเลยก็ตาม ซึ่งจะทำให้เกิดการฟ้องคดีมากจนเกินความจำเป็นและเป็นการสร้างภาระให้แก่ศาล อย่างไรก็ตาม การพิจารณาสิทธิการฟ้องคดีโดยใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าวไม่ได้ใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาในคดีปกครองทุกประเภท เนื่องจากมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งได้บัญญัติต่อไปว่า “หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” แสดงว่าในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองยังคงใช้เกณฑ์การถูกโต้แย้งสิทธิในลักษณะเดียวกันกับการถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง นอกจากนี้ ยังรวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วย เนื่องจากคดีประเภทนี้จะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ให้ส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กรณีจึงต้องพิจารณาจากสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เช่นกัน

๔. อำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองต่างประเทศในคดีฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๔.๑ ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส หรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในแง่ของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ จะพบว่า Conseil d'Etat เริ่มต้นขึ้นจากการเป็นองค์กรภายในฝ่ายบริหาร จากนั้นได้มีการพัฒนาจนกระทั่งมาเป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบที่ใช้อำนาจตุลาการแยกต่างหากจากฝ่ายบริหาร^{๕๑} อย่างไรก็ตาม Conseil d'Etat กลับไม่ได้แยกตัวออกจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด แต่ยังคงมีบทบาทอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งในการเป็นที่ปรึกษาให้แก่ฝ่ายบริหาร^{๕๒} และแม้ว่า Conseil d'Etat จะมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารอยู่ด้วยก็ตาม แต่ Conseil d'Etat ยังคงจำกัดอำนาจตนเองอย่างเคร่งครัดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยจะไม่กระทำการใดที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือแม้กระทั่งการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ สำหรับในแง่ของอำนาจในการพิพากษาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ก็มีคดีประเภทที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ) หรือที่เรียกว่า recours pour excès de pouvoir เช่นเดียวกับคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (และกฎ) ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ของศาลปกครองไทย ซึ่งในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสได้ใช้เกณฑ์ความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ เป็นการพิจารณาโดยใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย

^{๕๐} เฟื่องอ้าง ๔๒.

^{๕๑} ดู ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล, ‘ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๗).

^{๕๒} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน’ (๒๕๓๘) ๔ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๗๐๘, ๗๑๐.

ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองฝรั่งเศสจะให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างกว้างในการที่จะยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่อำนาจในการพิพากษาคดีกลับมีความจำกัดอย่างยิ่ง โดยศาลมีอำนาจเพียงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาหรือคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีจากผลของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีค่าฟ้องประเภทที่ฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง อำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดดังกล่าวของศาลปกครองฝรั่งเศสถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในแง่ที่ว่าศาลไม่อาจคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๕๓} เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเวลาต่อมา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลปกครองในการกำหนดมาตรการโดยการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (injonction) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือออกคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ รัฐบัญญัติ เลขที่ ๙๕ - ๑๒๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๕ (loi n°95-125 du 8 fevrier 1995) ซึ่งต่อมาได้ถูกผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายศาลปกครองของฝรั่งเศส (code de justice administrative) มาตรา L ๙๑๑ - ๑^{๕๔} และมาตรา L ๙๑๑ - ๒^{๕๕} จึงทำให้ศาลปกครองทุกชั้นศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่ง

^{๕๓}ปิยบุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์เดือนตุลา ๒๕๕๖) ๑๘๙.

^{๕๔}มาตรา L ๙๑๑ - ๑ (Article L 911 - 1) แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de justice administrative) บัญญัติว่า “Lorsque sa decision implique necessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit prive charge de la gestion d’un service public prenne une mesure d’execution dans un sens determine, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la meme decision, cette mesure assortie, le cas echeant, d’un delai d’execution.” <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006449408/2016-12-11> สืบค้นเมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๕. แปลได้ว่า “ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลจะมีผลให้นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่นอน หากมีคำขอให้สั่งการ ศาลมีอำนาจกำหนดในคำพิพากษาให้มีการดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จได้” เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง ๒๕๕๙) ๒๗๒.

^{๕๕}มาตรา L ๙๑๑ - ๒ (Article L 911 - 2) แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de justice administrative) บัญญัติว่า “Lorsque sa decision implique necessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit prive charge de la gestion d’un service public prenne a nouveau une decision apres une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la meme decision juridictionnelle, que cette nouvelle decision doit intervenir dans un delai determine.” <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038311371> สืบค้นเมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๕. แปลได้ว่า “ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลจะมีผลทำให้นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะ ต้องออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใหม่โดยดำเนินการพิจารณาทางปกครองใหม่ หากมีคำขอให้สั่งการ ศาลมีอำนาจกำหนดในคำพิพากษาให้การออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใหม่นั้นต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้” เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง ๒๕๕๙) ๒๗๒.

ให้ฝ่ายปกครองกระทำการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้^{๕๖} สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ศาลจะสามารถกำหนดมาตรการโดยการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (injunction) มีดังนี้^{๕๗}

๑. ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้กระทำการ

๒. ศาลมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อบังคับการตามคำพิพากษา โดยผลของคำพิพากษาทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันที่จะต้องกระทำการ และไม่มีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นนอกจากต้องกระทำการ

๓. กรณีที่คำพิพากษาแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายปกครองผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่ แต่ฝ่ายปกครองยังคงมีดุลพินิจในการกำหนดเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองได้ตามผลของการพิจารณาทางปกครอง กรณีนี้ศาลสามารถกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองทำการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ได้

การกำหนดมาตรการโดยการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการข้างต้นมีลักษณะเป็นคำบังคับของศาล ทั้งนี้ ศาลสามารถกำหนดการสั่งการไว้ในส่วนของคำบังคับในคำพิพากษานั้นได้ รวมทั้งสามารถกำหนดได้ด้วยว่า หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกปรับเป็นเงินจำนวนเท่าใด และศาลอาจกำหนดเนื้อหาหรือลักษณะของคำสั่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติได้ด้วย จะเห็นได้ว่า การสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการในฐานะที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำโดยไม่มีดุลพินิจที่จะเลือกไม่กระทำการ อันเป็นอำนาจผูกพันของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ศาลจึงสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ โดยไม่ถือเป็นการก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือไม่อาจถือได้ว่าศาลได้ทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง การให้อำนาจแก่ศาลปกครองดังกล่าวย่อมเป็นผลดีต่อประชาชนมากกว่า เนื่องจากภายหลังที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเยียวยาหรือคุ้มครองสิทธิโดยคำสั่งศาลไม่ปล่อยให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจที่จะไม่กระทำการอีก มิฉะนั้นจะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นใหม่และทำให้ ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลอีกครั้ง ทำให้ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไป

๔.๒ ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในแง่ของความเป็นมาของศาลปกครองของเยอรมันก็มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานเช่นเดียวกัน^{๕๘} โดยศาลปกครองของเยอรมันที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้รับการพัฒนาขึ้นจากองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

^{๕๖} เอกสิทธิ์ จันตะมา, ‘ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา : การสั่งให้กระทำการและการสั่งปรับ’ ใน คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และคณะ (บรรณาธิการ) รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี ๒๕๕๖ : วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ๒๕๕๖) ๑๘๒, ๑๘๕.

^{๕๗} ปิยบุตร แสงกนกกุล (เชิงอรรถ ๕๓) ๑๘๘ – ๑๙๐.

^{๕๘} ดู กมลชัย รัตนสากวรงค์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๔) ๓๑.

คดีปกครองซึ่งเป็นการวินิจฉัยโดยเจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายปกครองเอง เรียกว่า Kameraljustiz จนกระทั่งประสบความสำเร็จในการจัดตั้งศาลปกครองในเวลาต่อมา อำนาจของศาลปกครองของเยอรมันได้แยกออกจากฝ่ายปกครองโดยเด็ดขาด ถือเป็นศาลเต็มรูปแบบ และเป็นศาลในระบบศาลคู่ที่เคียงคู่ไปกับศาลยุติธรรม สำหรับภารกิจหลักของศาลปกครองเยอรมันนั้น ไม่ได้มุ่งไปที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่จะมุ่งไปที่การคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ภายใต้ข้อความคิดว่าด้วย “สิทธิเรียกร้องในทางมหาชน”^{๕๙} กล่าวคือ ลำพังการที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงประการเดียวนั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้นั้นกลายเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่จะต้องปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวได้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนด้วย ความแตกต่างทางข้อความคิดดังกล่าวทำให้ศาลปกครองของเยอรมันมีขอบเขตอำนาจในการพิพากษาคดีที่แตกต่างไปจากศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยข้อความคิดว่าด้วยสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนทำให้ศาลปกครองเยอรมันไม่ได้ใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี แต่จะพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการละเมิดสิทธิเรียกร้องในทางมหาชน (Subjektives öffentliches Recht) ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และทำให้ศาลปกครองเยอรมันมีขอบเขตอำนาจในการพิพากษาคดีโดยคุ้มครองสิทธิในทางมหาชนของผู้ฟ้องคดีได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับประเภทคดีของศาลปกครองเยอรมันได้รองรับหลักการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยจะเห็นได้จากในคดีฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมี ๒ ประเภทคดี คือ คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) แม้คำฟ้องทั้งสองประเภดังกล่าวจะเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันในแง่ของวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ที่จะให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ส่วนคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ หรือการที่เจ้าหน้าที่ละเลยเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาอันสมควร เป็นการกระทบสิทธิทางมหาชนของผู้ฟ้องคดี โดยในส่วนของ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความประสงค์เพียงแต่การขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธคำขอเท่านั้น แต่ยังประสงค์ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณให้ด้วย (begünstigender Verwaltungsakt)

^{๕๙}“สิทธิทางมหาชนเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองให้เช่นเดียวกับสิทธิในทางเอกชน เป็นสิทธิที่จะเรียกร้องต่อบุคคลอื่นให้เคารพและต้องกระทำ ละเว้นการกระทำ หรือยอมให้ตนกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ สำหรับสิทธิทางมหาชนมีได้ทั้งที่ประชาชนเรียกร้องเอจากรัฐ หรือรัฐเรียกร้องจากประชาชน หรือแม้กระทั่งรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคลมหาชนเรียกร้องจากกันเอง วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘กฎหมายปกครองชั้นสูง’ (การบรรยาย ภาคการศึกษาที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๖๐ ชุดที่ ๑ อัดสำเนา, บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐) ๒๘.

สำหรับอำนาจในการพิพากษาคดีและกำหนดคำบังคับของศาลปกครองเยอรมันในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) นั้น เมื่อศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองทำการฟื้นฟูสถานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่เคยมีอยู่ก่อนที่คำสั่งทางปกครองพิพาทจะมีผลใช้บังคับให้กลับคืนมาใหม่ได้ ภายใต้เงื่อนไข ๓ ประการ คือ^{๖๐} การฟื้นฟูสถานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีสามารถเป็นไปได้ และศาลได้พิจารณาทุกปัจจัยอันเป็นเงื่อนไขของคำพิพากษาแล้ว รวมทั้งมาตรการที่ศาลจะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้นั้นต้องไม่ใช่มาตรการที่เป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ส่วนคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง (Versagungsgegenklage) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องโดยใช้รูปแบบคำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ (Verpflichtungsklage) ศาลจึงมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ และ (๒) กรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง (Untätigkeitsklage) เมื่อศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอได้^{๖๑}

๕. ปัญหาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไทยในการกำหนดคำบังคับให้กระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ตนเองยังคงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองที่แม้จะถูกศาลเพิกถอนไปแล้วก็ตาม ซึ่งความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวเกิดจากการไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้า หรือดำเนินการไม่ถูกต้องของฝ่ายปกครอง เช่น การไม่รับกลับเข้ารับราชการ การไม่คืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับหากไม่มีคำสั่งทางปกครองที่จำกัดสิทธิ อาทิ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน เป็นต้น และพบว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายกลับมาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอีกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอให้มีการบังคับคดีในคดีเดิม^{๖๒} หรือการยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่^{๖๓}

^{๖๐}ปิยบุตร แสงกนกกุล (เชิงอรรถ ๕๓) ๒๐๘.

^{๖๑}เพ็ญอ้าง ๒๐๘ - ๒๐๙.

^{๖๒}เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๒/๒๕๕๑, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๙/๒๕๕๓ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้นำเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายมายื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นคำร้องขอให้มีการบังคับคดี เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๕/๒๕๕๒.

^{๖๓}เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. ๑๔๓/๒๕๕๙, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๒๘๔/๒๕๖๑.

เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของศาลปกครองไทยที่มุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลัก และศาลได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยศาลจะไม่ก้าวล่วงไปใช้อำนาจที่เป็นของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการทั้งสองนั้นปรากฏให้เห็นเด่นชัดจากบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง และอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เห็นว่า ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจไม่ได้ใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียเสมอไป เนื่องจากเมื่อพิจารณาความหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าทางหนึ่งทางใดและเป็นผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งทางปกครอง จึงสามารถใช้เกณฑ์การถูกระทบสิทธิได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียอีกหรือไม่ อย่างไรก็ตาม คำว่า “ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่ถูกระทบสิทธิด้วย จึงทำให้ผู้ที่ถูกระทบสิทธิดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เช่นกัน ส่วนคำว่า “อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น เห็นว่า เป็นเกณฑ์การพิจารณาของประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ผู้นั้นมิใช่คู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่เป็นบุคคลภายนอกซึ่งได้มีการกล่าวอ้างว่าสิทธิหน้าที่ของตนอาจได้รับความเสียหายหรือมีส่วนได้เสียจากคำสั่งทางปกครองอื่น การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้างในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าว แม้จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้มากขึ้น แต่ผลที่ได้จากการฟ้องคดีกลับไม่สามารถตอบสนองความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้เท่าที่ควร เนื่องจากทำให้อำนาจของศาลปกครองจำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น และหากพบว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ทำได้เพียงเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย ไม่อาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเป็นการเยียวยาหรือคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

สำหรับศาลปกครองไทยซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นในด้านของอำนาจหน้าที่หรือวิธีพิจารณาคดี อีกทั้งภารกิจของศาลปกครองไทยก็มุ่งที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับศาลปกครองฝรั่งเศส ส่วนการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ศาลปกครองไทยได้ใช้เกณฑ์ความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างโดยใช้เกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย นอกจากนี้ อำนาจในการพิพากษาและกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็มีขอบเขตที่จำกัดเช่นเดียวกับอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสก่อนจะมีการออกกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ

เลขที่ ๙๕ - ๑๒๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๕ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับศาลปกครองเยอรมันแล้ว เห็นได้ว่า ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยยังไม่มีข้อความคิดว่าด้วย “สิทธิเรียกร้องทางมหาชน” อีกทั้งไม่มีคำฟ้องประเภทที่ฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ (Verpflichtungsklage) ในรูปแบบของศาลปกครองเยอรมันที่ศาลสามารถพิพากษาโดยสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้เขียนเห็นว่า สภาพปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไทยที่ไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เคยเกิดขึ้นกับศาลปกครองของฝรั่งเศสก่อนมีการตรารัฐบัญญัติ เลขที่ ๙๕ - ๑๒๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๕ มาก่อนแล้ว ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้อำนาจแก่ศาลปกครองฝรั่งเศสในการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้ จึงถือเป็นการแก้ไขปัญหโดยมุ่งที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น แม้จะไม่ถึงขนาดที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิในลักษณะเดียวกันกับการฟ้องคดีของศาลปกครองเยอรมันก็ตาม แต่ศาลปกครองของฝรั่งเศสก็ได้มีการพัฒนาจนใกล้เคียงกับศาลปกครองเยอรมันมากขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า หากจะให้คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้เช่นเดียวกับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ของศาลปกครองเยอรมัน ที่เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองทำการฟื้นฟูสถานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่เคยมีอยู่ก่อนที่คำสั่งทางปกครองพิพาทจะมีผลใช้บังคับให้กลับคืนมาใหม่ได้ หรือในคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ที่ศาลสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น อาจจะต้องมีการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยสิทธิเรียกร้องทางมหาชนของปัจเจกบุคคลขึ้นในระบบกฎหมายปกครองไทย ซึ่งจะต้องมีการปรับรูปแบบและโครงสร้างของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยเป็นอย่างมาก และจะมีผลต่อเนื่องถึงภารกิจของศาลปกครองที่ไม่เพียงแต่มุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่ยังมุ่งถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของปัจเจกบุคคลด้วย นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจากเดิมที่ใช้เกณฑ์ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องมาเป็นเกณฑ์การถูกระทบสิทธิซึ่งจะมีผลต่อขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิพากษาคดีที่ฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองด้วย แต่ถ้าหากพิจารณาตามแนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ให้อำนาจแก่ศาลในการกำหนดมาตรการโดยการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (injonction) โดยเฉพาะในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) แม้จะเป็นการผ่อนคลายหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดลงไปบ้าง แต่ก็เป็นการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจทางปกครองมากขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ใช้วิธีการออกกฎหมายโดยการให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดมาตรการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเสนอแนะการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไทยในการกำหนดคำสั่งบังคับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ สำหรับปัญหาว่าการให้อำนาจแก่

ศาลปกครองไทยในการกำหนดค่าบังคับให้กระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยศาลได้ก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือศาลได้ทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเองหรือไม่นั้น เห็นว่าการให้อำนาจแก่ศาลดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และผลของการเพิกถอนได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการ ดังนั้น การกำหนดค่าบังคับให้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งฝ่ายปกครองมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าศาลได้ก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือศาลได้ทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง อย่างไรก็ดี สามารถเปรียบเทียบอำนาจในการสั่งให้กระทำการดังกล่าวได้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ซึ่งคดีพิพาทประเภทนี้ยังคงเป็นหนึ่งในประเภทคดีของศาลปกครองในปัจจุบัน ทั้งนี้ การให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะแนวทางเบื้องต้นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ ดังต่อไปนี้

๑. เป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะกำหนดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง

๒. ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องไปกระทำการ โดยไม่มีดุลพินิจที่จะเลือกไม่กระทำการ ทั้งนี้ อาจพิจารณาตามผลของค่าบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

๒.๑) ค่าบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล หรือให้บุคคลต้องรับผิดชอบหรือรับโทษ แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิ หรือห้ามกระทำการย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาเป็นผู้มีสิทธิหรือสามารถกระทำการต่อไปได้โดยถือเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งทางปกครองที่จำกัดสิทธิ หรือห้ามกระทำการนั้นมาก่อน เช่น การเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคาร ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรื้อถอนอาคารอีกต่อไป การเพิกถอนคำสั่งที่ห้ามผู้ฟ้องคดีใช้ชื่อความเป็นชื่อของโรงแรมและในการโฆษณา ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ชื่อความดังกล่าวเป็นชื่อของโรงแรมและใช้ในการประกอบกิจการโรงแรมต่อไปได้ เป็นต้น สำหรับผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้ โดยหลักแล้วไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือห้ามกระทำการได้สิ้นสุดไปแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับมามีสิทธิหรือสามารถกระทำการต่อไปได้ อย่างไรก็ดี ในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจจะต้องไปดำเนินการบางอย่าง เช่น ไปพิจารณาจ่ายเงินค่าตอบแทนที่ถูกระงับไว้ การให้รื้อถอนป้ายประกาศคำสั่งห้ามใช้อาคาร หรือให้ขนย้ายสิ่งกีดขวางออกจากพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้กระทำการในกรณีนี้ได้

(๒) กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ทำให้บุคคลต้องรับผิดชอบหรือรับโทษ ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากความรับผิดชอบหรือรับโทษ ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบหรือรับโทษอีกต่อไป แต่ถ้าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับคืนสู่สถานะเดิม ซึ่งจะต้องมีการเยียวยาหรือคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับหากไม่มีคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลก็สามารถกำหนดคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการเยียวยาหรือคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ได้ หรือแม้ไม่มีกรณีที่ต้องเยียวยาหรือคืนสิทธิประโยชน์ย้อนหลัง แต่มีกรณีที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่อไปภายหลังจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็จะต้องมีการกำหนดคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามอำนาจหน้าที่นั้นต่อไป

๒.๒) คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์

สำหรับผลของการที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ คือ ทำให้คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสิ้นสุดลง ทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเคยได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่สามารถที่จะถือเอาประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นได้อีกต่อไป โดยต้องกลับไปเป็นผู้ไม่มีสิทธิดังเช่นที่เป็นอยู่เดิมก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ส่วนผลที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ก็อาจไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองพิพาทนั้นอีก อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเมื่อคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้ได้ถูกเพิกถอนไปแล้ว เหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายก็หมดไปด้วย เนื่องจากอาจยังมีผลที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ เช่น คำสั่งที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนแล้ว ก็จะต้องให้มีการดำเนินการเพื่อยื้อถอนอาคารดังกล่าวต่อไป กรณีเช่นนี้ศาลอาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้

๒.๓) คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ผลของการที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ คือ ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเดิมต่อไป โดยถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนมาก่อน และถ้าหากมีกรณีที่ต้องคืนสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีพึงได้หากไม่มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น หรือมีกรณีที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อฟื้นฟูสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้กลับมามีเดิม ศาลก็สามารถมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการคืนสิทธิหรือเยียวยาสิทธิดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

๒.๔) คำบังคับที่เพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิหรือปฏิเสธคำขอ

ผลของการที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิหรือปฏิเสธคำขอ คือ ทำให้คำสั่งที่ปฏิเสธได้ถูกเพิกถอนไปเท่านั้น ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้ที่ไม่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามที่ไต่ยื่นคำขอไปอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีในลักษณะนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความประสงค์เพียงแต่การฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้ง

สิทธิหรือปฏิเสธคำขอ โดยการขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธดังกล่าวเท่านั้น หากแต่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่แท้จริงที่จะได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือที่เป็นคุณด้วย สำหรับปัญหาว่า เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิหรือปฏิเสธคำขอแล้ว ศาลจะสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ กรณีนี้ผู้เขียนขอแยกพิจารณาเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า โดยที่ระบบกฎหมายของศาลปกครองไทยยังไม่มีข้อความคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของปัจเจกบุคคล ซึ่งข้อความคิดดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของคำฟ้องประเภทที่ขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ในระบบกฎหมายของศาลปกครองเยอรมัน ที่เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องคดีโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธดังกล่าว และขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งกรณีนี้หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งที่ปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการกระทบต่อสิทธิทางมหาชนของผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ ซึ่งความแตกต่างทางข้อความคิดพื้นฐานของศาลปกครองไทยและศาลปกครองเยอรมันดังกล่าว จึงทำให้การเสนอแนะให้ศาลปกครองไทยมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของศาลปกครองเยอรมัน อาจยังไม่เหมาะสมกับบริบทของระบบกฎหมายของศาลปกครองไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม อาจมีการศึกษาและพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของปัจเจกบุคคลขึ้นในระบบกฎหมายปกครองของไทยเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อไป

แนวทางที่สอง ด้วยบริบทของระบบกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะแนวคิดพื้นฐานและวิธีพิจารณาคดีที่ใกล้เคียงกับระบบกฎหมายของศาลปกครองฝรั่งเศส จึงอาจนำแนวทางการแก้ไขปัญหของศาลปกครองฝรั่งเศสมาพิจารณาได้ และดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ผลของการออกกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองของฝรั่งเศสในการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการซึ่งทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองไปพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่จะเสนอแนะให้ศาลปกครองไทยมีอำนาจในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิหรือปฏิเสธคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยสามารถกระทำได้ใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ หากศาลได้พิจารณาในเนื้อหาของคดีแล้วเห็นโดยชัดแจ้งว่า ฝ่ายปกครองผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีดุลพินิจเป็นอย่างอื่น และไม่มีกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประการอื่นอีก กรณีเช่นว่านี้

ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ เช่น เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งที่ปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสมรสไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ปรากฏเหตุอื่นตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสมรสอีก ศาลก็สามารถเพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธคำขอและกำหนดค่าบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจดทะเบียนสมรสให้ผู้ฟ้องคดีได้ เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้ ควรกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งศาลอาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หรือจะกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองไปพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการบังคับศาลว่าจะต้องสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในทุกกรณีเสมอไป อีกทั้งยังต้องเชื่อมั่นว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจของตนเองที่มีอยู่ให้ชอบด้วยกฎหมาย

ลักษณะที่สอง ถ้าเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจเห็นได้โดยชัดแจ้งว่า ฝ่ายปกครองผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือมีกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประการอื่นอีก กรณีเช่นว่านี้ ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้เพียงสั่งให้ฝ่ายปกครองไปพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ และภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ส่วนเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะเป็นประการใดนั้น ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองได้ แต่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งที่ศาลได้พิพากษาเพิกถอน

๓. ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามอำนาจหน้าที่มาด้วย ไม่ว่าจะมีความขอมาในคำฟ้อง หรือยื่นในภายหลังโดยคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

การสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการในรูปแบบของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ศาลสามารถสั่งได้ ๒ วิธี คือ การสั่งไปในคำพิพากษาโดยถือเป็นคำบังคับอย่างหนึ่งของศาล กับการมีคำสั่งในชั้นบังคับคดี แต่ถ้ามีการนำแนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสมาปรับใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อให้อำนาจแก่ศาลปกครองไทยในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ศาลจะกำหนดค่าบังคับไปพร้อมกับคำพิพากษา โดยผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้ชนะคดีหรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ต้องยื่นคำขอให้ศาลออกค่าบังคับอีกครั้งหนึ่งดังเช่นในคดีแพ่งของศาลยุติธรรม ดังนั้น การกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในกรณีนี้จึงควรจำกัดเฉพาะการกำหนดให้เป็นค่าบังคับในคำพิพากษานั้น อีกทั้งการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการในชั้นบังคับคดีควรเป็นคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล มิใช่เป็นการออกค่าบังคับใหม่เพื่อใช้เป็นฐานในการบังคับคดีอีก ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับแนวทางการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้น จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวนอกจากจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้อำนาจแก่ศาลปกครองแล้ว อาจจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อกำหนดรายละเอียดในการกำหนด

ค่าบังคับ เพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน มีขอบเขตและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อาจมีการนำแนวทางในการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองได้ใช้ในการให้คำแนะนำแก่ฝ่ายปกครองเพื่อไปกระทำการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งนำแนวทางการกำหนดค่าบังคับในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้พิจารณาประกอบได้

๖. สรุป

ขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยศาลสามารถพิพากษาได้เพียงเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการที่ผู้ฟ้องคดียังอาจไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากฝ่ายปกครองภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีกลับมาสู่การพิจารณาของศาลอีกครั้ง สำหรับการที่จะเสนอให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับเพื่อเป็นการเยียวยาและปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นนั้น หากจะให้ศาลปกครองไทยสามารถกำหนดค่าบังคับได้เช่นเดียวกับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) หรือในคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ของศาลปกครองเยอรมัน จะต้องมีการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยสิทธิในทางมหาชนของปัจเจกบุคคลขึ้นในระบบกฎหมายปกครองของไทย ซึ่งจะต้องมีการปรับรูปแบบและโครงสร้างของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยเป็นอย่างมาก แต่ถ้าหากพิจารณาตามแนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่ศาลในการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะนำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไทย โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ว่าด้วยอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ รวมทั้งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อกำหนดขอบเขตและรายละเอียดในการกำหนดค่าบังคับของศาลดังกล่าวต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๔).

ปิยบุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์เดือนตุลา ๒๕๕๖).

วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ ๕, วิญญูชน ๒๕๕๕).

รายงานผลการวิจัย

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, *‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’* (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง ๒๕๔๙).

บทความ

กมลชัย รัตนสกววงศ์, ‘อำนาจฟ้องคดีปกครอง’ (๒๕๓๐) ๓ *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ๗๒.
 ชาคกริต ชันนาโพธิ์, ‘หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาในคดีแพ่ง’ (๒๕๕๔) ๔ *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ๘๖๙.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท’ ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๓ : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ* (สำนักงานศาลปกครอง, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๘) ๑.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์การวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน’ (๒๕๓๘) ๔ *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ๗๐๘.

เอกสิทธิ์ จันตะมา, ‘ศาลปกครองฝรั่งเศสกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา : การสั่งให้กระทำการ และการสั่งปรับ’ ใน คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และคณะ (บรรณาธิการ) *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี ๒๕๕๖ : วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ๒๕๕๖) ๑๘๒.

วิทยานิพนธ์

ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล, *‘ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย’* (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๗).

เอกสารประกอบการประชุม สัมมนา

วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ‘กฎหมายปกครองชั้นสูง’ (การบรรยาย ภาคการศึกษาที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๖๐ ชุดที่ ๑
อัดสำเนา, บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐).
วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป’ (โครงการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ
การปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

‘มาตรา L ๙๑๑ - ๑ (Article L 911 - 1) แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de justice administrative)’
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006449408/2016-12-11>
สืบค้นเมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๕.

‘มาตรา L ๙๑๑ - ๒ (Article L 911 - 2) แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de justice administrative)’
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038311371>
สืบค้นเมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๕.

พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำพิพากษาและคำสั่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕/๒๕๕๕.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๙/๒๕๕๘.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๘๑/๒๕๕๙.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๙๐/๒๕๕๙.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๐๖/๒๕๕๙.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๖๐/๒๕๕๙.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑๓/๒๕๕๙.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๙/๒๕๖๐.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๐/๒๕๖๐.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙๓/๒๕๖๐.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๗/๒๕๖๐.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๐/๒๕๖๐.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๘๐/๒๕๖๐.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๕/๒๕๖๑.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๕/๒๕๖๑.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖๔/๒๕๖๑.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓๕/๒๕๖๑.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๑/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๕/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๑๒/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๓ - ๒๑๔/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๙/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๐/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๖/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๒/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๕๐/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๕๒/๒๕๖๒.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗/๒๕๖๓.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐/๒๕๖๓.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๓.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๖/๒๕๖๓.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๓/๒๕๖๓.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๐/๒๕๖๓.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๖๒.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๖๒.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๑๖๖/๒๕๖๒.
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๒๑/๒๕๖๓.

A sepia-toned portrait of a man in a military uniform, facing right. He has dark hair and a mustache. The uniform is ornate, with a high collar, epaulettes, and several medals on his chest. The background is a light, textured yellow.

ประชาธิปไตย

รองศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล*

ที่มา: <https://www.facebook.com/kpi.ac.th>

*อดีตรองศาสตราจารย์ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกษียณอายุ
เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑) ปัจจุบันศึกษาเรื่องราวในสมัยรัชกาลที่ ๗ ในฐานะ “นักประวัติศาสตร์สมัครเล่น”

e-mail: pjsan713@gmail.com

เกริ่นนำ

ในปัจจุบันกำลังมีความพยายามที่จะ “เปลี่ยนผ่าน” สู่ประชาธิปไตยกันอีกครั้งหนึ่งในประเทศไทย การเหลียวมองอดีต คือ ก้าวแรก ๆ สู่ประชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ ๗ น่าจะไม่เสียหลายเพราะอาจช่วยให้เราเข้าใจได้ดีขึ้นบ้างว่า เหตุใดการเปลี่ยนผ่านตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จึงสะเทือนน้ำสะเทือนบก มีหัวเลี้ยวหัวต่อ และการต่อให้ติดยากมากครั้ง

ความไม่พร้อมของประชาชน การเกรงว่าผู้มีเงินจะครอบงำการปกครอง ทำอย่างไรให้ข้าราชการทหารและพลเรือนเป็นกลางทางการเมือง ประชาธิปไตยยังไม่ต้องมีเพราะเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัว เหล่านี้เป็นประเด็นที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๗ แล้วทั้งสิ้น และปัจจุบันก็ยังเป็นข้อกังวลหรือข้อกังขาที่ถกกันอยู่ในรูปแบบที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น

ข้อความทำนองนี้ผู้เขียนใช้เป็นคำนำหนังสือ “ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย” ซึ่งตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๐^๑ แต่สาระหลักของเรื่องได้ตีพิมพ์เป็นบทความขนาดยาวภาษาอังกฤษมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว^๒

บทความปัจจุบันนี้เป็นการนำบทที่ ๑๖ ซึ่งเป็นบทสรุปของหนังสือเล่มนั้น (ซึ่งย่อมไม่มีการอ้างอิง) มาเพิ่มข้อมูลเชิงอรรถอ้างอิงพร้อมคำอธิบายเพิ่มเติม เพื่อให้เป็นแนวทางในการทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยตลอดสมัยรัชกาลที่ ๗ แต่หากต้องการจะทราบรายละเอียดมากขึ้นเพื่อความกระจ่าง ขอแนะนำให้อ่านหนังสือเล่มนั้น

บทความนี้ใช้ชื่อว่า “ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย” เช่นกัน ก็เพราะมีความมุ่งหมายที่จะ “เข้าใจ เข้าถึง” องค์ประชาธิปไตยให้มากที่สุด องค์ประชาธิปไตยในฐานะบุคคล ผู้ซึ่งต้องมาเป็นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ (ครองราชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๗) ในช่วง “หัวเลี้ยวหัวต่อ” ระหว่างระบอบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” กับระบอบ “ประชาธิปไตย” ในสยามประเทศ ทั้งนี้โดยหลีกเลี่ยงการที่จะบอกว่าทรงเป็น “กษัตริย์นักประชาธิปไตย” เพราะนั่นจะเป็นการบดบังความซับซ้อนของข้อเท็จจริงข้อนี้เสียแต่เพียงว่า องค์ประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับอะไรกับประชาธิปไตย หรือในมุมนักกลับว่าประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับอะไรกับองค์ประชาธิปไตย

คำถามวิจัยมีว่า องค์ประชาธิปไตยทรงมีอะไรเป็นฐานคิด จึงรับสั่ง / ไม่รับสั่งอะไร และจึงทรงทำอะไร / ไม่ทำอะไร โดยวิธีการวิจัยคือ จากมุมมองของพระองค์ เท่าที่มีหลักฐานที่เอื้อต่อการอนุมานได้ เรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เป็นแบบ inside out (มองจากข้างในออกมา) หรือแบบ empathetic (เข้าใจ และเข้าถึง) อันเป็นวิธีการ ซึ่งเท่าที่ทราบน้อยคนนักที่ได้ตั้งอกตั้งใจใช้มาก่อนในกรณีองค์ประชาธิปไตย

^๑พลฤทธิสาณ ชุมพล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๐). *ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

^๒Prudhisana Jumbala. (2012). “Prajadhipok: The King at the transition to constitutional monarchy in Siam,” in *Monarchy and Constitutional Rule in Democratizing Thailand*. Edited by Suchit Bunbongkarn and Prudhisana Jumbala. Bangkok: Institute of Thai Studies, Chulalongkorn University, pp. 106 - 202.



ทัฬหะไฉน ปวงระบคที่ระบง งามย่นหนึ่งย่นใด
ในปณ ธรรมบถิ สัจจ สันตติยวส ๗๐/๗ งามย่น
ทัฬหะไฉน สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น
สันตติยวส

อหัง ทัฬหะไฉน งามย่น ปวงระบคที่ระบง งามย่น
ก่อง งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น
ก่อง งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น
งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น

ทัฬหะไฉน งามย่น ปวงระบคที่ระบง งามย่น
งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น
งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น
งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น
งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น สักขะระ ๗๐/๗ งามย่น

ปณ ธรรมบถิ . ๗๐/๗

อหัง ๗๐/๗ งามย่น ๗๐/๗

งามย่น ๗๐/๗ งามย่น ๗๐/๗

พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ที่มา: <https://parliamentmuseum.go.th/2564/royal-writing-06.jpg>

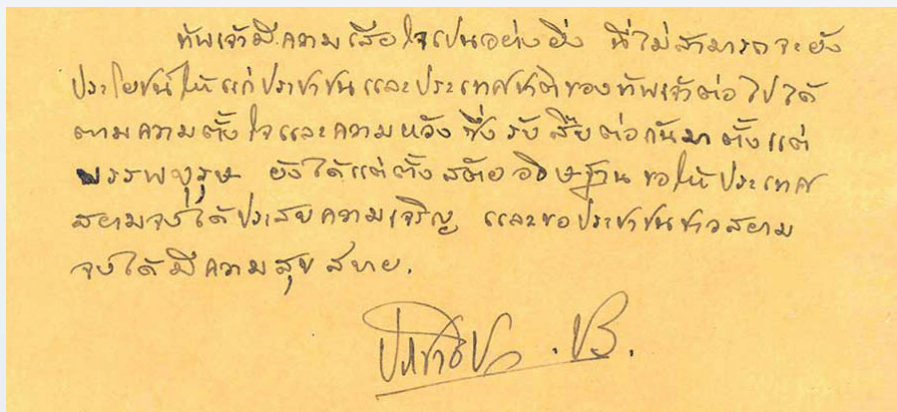
“

สัญญาฉบับหนึ่งกาลเวลาได้ให้เห็นเด่นชัดว่า**สมบูรณาญาสิทธิราชย์** หรือ **อัตตาริปไตย** (autocracy) นับวันจะล้าสมัย และ**ประชาธิปไตย** กำลังเป็นที่ใฝ่หาของผู้คน

”

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการถือว่า พระองค์ทรงเป็นเสมือน “ตัวเอก” ของเรื่อง โดยที่ไม่จำเป็นต้องทรงเป็น “พระเอก” กล่าวคือ มุ่งไปที่การอธิบายพระองค์ ส่วนผู้อื่น “ตัวละคร” อื่นถือเป็น “ตัวรอง” หรือ “ตัวประกอบ” ซึ่งได้รับการวิเคราะห์เท่าที่จำเป็นแก่การอธิบายท่าทีหรือการกระทำของ “ตัวเอก”

ข้อมูลที่ใช้ในการนี้มีทั้งพระราชกระแส พระราชดำรัส พระราชหัตถเลขาของพระองค์ และเอกสารราชการ รวมทั้งคำบอกเล่าของบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในเหตุการณ์ในรัชสมัย โดยส่วนใหญ่มีผู้อื่นอ้างถึงและวิเคราะห์มาแล้ว แต่มีบางชิ้นบางอย่างที่ผู้เขียนตีความแตกต่างออกไป เพราะมุ่งที่จะเข้าใจและเข้าถึงพระองค์มากกว่าที่จะใช้มุมมองอื่น



องค์ประชาธิปไตยทรงมุ่งสู่ประชาธิปไตยประเภทใด?

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ครองราชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๗) ทรงมีพระราชปณิธานมาตั้งแต่ทรงรับราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วว่า จะทรงสถาปนาระบบพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ขึ้นในสยาม และได้ทรงวางพระองค์มั่นในพระราชปณิธานนี้ตลอดรัชกาลของพระองค์ด้วยพระราชมานะอดทนท่ามกลางอุปสรรคและสภาพการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยต่าง ๆ

แม้ว่าในฐานะปัญญาชน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีความสงสัยตามแบบฉบับที่ดีของปัญญาชนว่า ประชาธิปไตยนั้นเป็นของดีจริงหรือไม่และเหมาะสมสำหรับที่จะใช้ในสยามหรือไม่ก็ตาม แต่พระองค์ได้สรุปว่า สัญญาณแห่งกาลเวลามีให้เห็นเด่นชัดว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรืออิตาลีปไตย (autocracy) นับวันจะล้าสมัย และประชาธิปไตยกำลังเป็นที่ใฝ่หาของผู้คน^๓ ดังนั้น ในฐานะที่ต้องทรงเป็นผู้ปฏิบัติ จึงทรงกำหนดเป็นพระราชพันธกิจที่จะต้องทรงอำนวยให้ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ได้วิวัฒน์ขึ้นในสยาม เพื่อที่จะได้เป็นหนทางหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างการมีสถาบันพระมหากษัตริย์กับการมีระบอบประชาธิปไตยและในการนั้นรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่คู่มากับสยามแต่โบราณกาล (ซึ่งก็ไม่แปลกในเมื่อทรงเป็นพระมหากษัตริย์ผู้สืบราชสันตติวงศ์)

ในพระราชสถานะพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระองค์ได้ทรงจัดวางยุทธศาสตร์การปฏิรูปการปกครอง ซึ่งมีลักษณะของการผสมผสานสิ่งที่มีมาแต่ก่อนกับสิ่งใหม่ด้วยกระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อที่จะได้หลีกเลี่ยงความระส่ำระสายจนเกินจำเป็น และการเสียเลือดเนื้อ^๔

ยุทธศาสตร์ของพระองค์ค่อย ๆ ปรากฏขึ้นเป็นระบบ ซึ่งพอจะประมวลได้ ๕ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ในอันที่จะจำกัดการที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจกระทำการตามอำเภอพระราชหฤทัยหรือที่ไม่ฉลาดสุขุมรอบคอบ องค์ประชาธิปกผู้ทรงยอมรับว่าพระองค์เองทรงขาดประสบการณ์ได้ทรงตั้ง**อภิรัฐมนตรีสภา**ขึ้น ประกอบด้วยเจ้านายชั้นบรมวงศ์ผู้ทรงประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ จะได้เป็นองค์กรทดแทนการใช้อำนาจในทางที่ผิดส่วนหนึ่งเพื่อเรียกความไว้วางใจจากประชาชนกลับคืนมา ซึ่งในระยะแรก ๆ ได้ผล แต่ต่อมาไม่นานก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า อภิรัฐมนตรีสภามีบทบาทหน้าที่มากเกินไป เช่น ร่วมประชุมกับเสนาบดีสภาได้ ในเรื่องนอกรีตประชาธิปกทรงอธิบายว่า เป็นจริงในบางครั้งเพื่อความสะดวก แต่ “ความเห็น

^๓พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระยาภักดีฉัตร (Francis B. Sayre) (๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๙) ใน สนธิ เชนานันท์ (รวบรวม). (๒๕๔๕). *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. ๒๔๖๙ - ๒๔๗๕). (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๑๗๐.

^๔พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไว้ในพระราชนิพนธ์ คำนำหนังสือพระราชดำรัสของรัชกาลที่ ๕ ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน ซึ่งองค์ประชาธิปกได้โปรดเกล้าฯ ให้ตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ ว่า ทรงนิยมชมชอบวิธีการของรัชกาลที่ ๕ ในการดำริตรองโดยรอบคอบ การเลือกประเพณีการปกครองของไทยเราและของต่างประเทศมาประกอบกัน แล้วจัดการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองเป็นลำดับมา เหมาะกับเหตุการณ์และกาลเวลา จึงทรงชักชวนให้ดำเนินรอยตามเบื้องพระยุคลบาทของรัชกาลที่ ๕ โดยทรงเห็นว่า “ยากอยู่เพียงจะเลือกเวลาให้เหมาะ อย่าให้ช้าเกินไป อย่าให้เร็วเกินไป ข้อนี้แหละยากยิ่งนัก นอกจากมีสติปัญญาแล้ว ยังต้องมีโชคดีประกอบด้วย แต่ถ้าเราทำการใด ๆ ไปโดยมีความสุจริตในใจและโดยเต็มกำลังความสามารถแล้ว ก็ต้องนับว่าได้พยายามทำการงานตามหน้าที่จนสุดกำลังแล้ว” (ธานีนีวัต, พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. “พระราชประวัติ,” ใน *คณะวัดราชพิพิธสถิตมหาสีมาราม พิมพ์โดยเสด็จพระราชกุศล ในการพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ ๗*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาภูมิราชวิทยาลัย, ๒๕๒๘, หน้า ๗ - ๘.)

ของอภิรัฐมนตรีสภาจะเกิดผลในทางการบริหารได้ก็โดยผ่านพระมหากษัตริย์เท่านั้น”^๕ เท่ากับว่าทรงพร้อมที่จะรับผิดชอบ

๒. ในอันที่จะให้สภานิติบัญญัติได้วิวัฒน์ขึ้นไป พระองค์ได้ทรงปรับปรุงองค์กรที่มีมาแต่ในอดีต แต่บัดนั้นมีบทบาทน้อย เป็น **สภากรรมการองคมนตรี** มีสมาชิกจำนวน ๔๐ คนที่คัดสรรจากบรรดาองคมนตรีที่มีอยู่เดิม เพื่อให้บรรดาชนชั้นนำได้ฝึกหัดวิธีการของการปรึกษาหารือในประเด็นนโยบายและกฎหมายในแบบของรัฐสภา (Parliament) และเป็นองค์กรที่ทดแทนการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิดอีกโสดหนึ่งด้วย^๖ โดยองค์ประชาธิปทรงถือโอกาสที่คณะกรรมการจัดทำระเบียบ องคมนตรีนำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ (ถามความประสงค์) พระราชทานพระราชบันทึก “Democracy in Siam” (ระบอบประชาธิปไตยในสยามประเทศ) ลงมาถึงที่ประชุมคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๐ เป็นคำอธิบายถึงแผนการของพระองค์ในการเคลื่อนไปสู่การปกครองในระบบรัฐสภาและประชาธิปไตยอย่างเป็นขั้นเป็นตอน พระราชบันทึกนี้ควรค่าแก่การทำความเข้าใจและเข้าถึงอย่างยิ่ง จึงตีพิมพ์คำแปลเป็นภาษาไทยไว้เป็นภาคผนวกของบทความนี้ พร้อมเชิงอรรถอธิบายขยายความ

๓. ควบคู่กับการปฏิรูปจากเบื้องบนสู่ระบอบประชาธิปไตย ทรงดำเนินการให้มีการปฏิรูปจากเบื้องล่างด้วยพร้อมกันไปเพื่อให้สอดคล้องกัน ในที่สุดด้วยการให้มีการศึกษาเกี่ยวกับ**วิธีการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล** แล้วกราบบังคมทูลขอพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองได้เรียนรู้วิธีการปกครองตนเองและบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น จะได้เป็นการเตรียมตัวให้พร้อมที่จะใช้สิทธิของตนในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่มีความเหมาะสมเป็นประโยชน์แก่ตนเองเข้าสู่รัฐสภาในระดับชาติต่อไป ทั้งนี้เพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยที่จะมีขึ้น” ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำโดยมีรายละเอียดทุกด้านแล้วนี้ แม้ว่าจะยังไม่ได้ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่สมาชิกสภา

^๕ วัลย์วิภา จรุงญโรจน์, หม่อมหลวง. (๒๕๔๘). *แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว: การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๑๓๙. และดู ชาญชัย รัตนวิบูลย์. (๒๕๔๘). *บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพมหานคร: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า.

^๖ สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม). (๒๕๔๕). อ้างแล้ว, หน้า ๒๐๘ - ๒๘๐. แต่เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของสภา นี้ พบว่า แม้ว่าจะมีผลงานสำคัญ ๆ ปรากฏอยู่บ้าง แต่ยังไม่คุ้นกับข้อบังคับและวิธีการประชุม ประชุมกันน้อยครั้งลงเรื่อย ๆ อีกทั้งมิได้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓ ที่เปิดโอกาสให้กรรมการเพียง ๕ คน ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเรียกประชุมในเรื่องราวที่ตนเองเห็นสำคัญได้แต่อย่างใด. ดู Batson, Benjamin A. (1984). *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Singapore: Oxford University Press. p. 137; วัลย์วิภา จรุงญโรจน์, หม่อมหลวง. (๒๕๔๘). อ้างแล้ว, หน้า ๗๔ - ๗๖; ชาญชัย รัตนวิบูลย์. (๒๕๔๘). อ้างแล้ว, หน้า ๑๔๖ - ๑๔๙.

^๗ ดูรายละเอียดเอกสารเรื่องนี้ใน สนธิ เตชานันท์. (๒๕๔๕). อ้างแล้ว, บทที่ ๑.

โดยการแต่งตั้งนั้นต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากทางราชการ แต่เป็นผู้เสียภาษีท้องถิ่น มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี และมีความรู้ภาษาไทยระดับอ่านออกเขียนได้ ส่วนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นคือ ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่สมาชิกสภาอาจมีผู้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติสยามได้บ้าง หากจำเป็น เสนาบดีสภามีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ให้กรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมตรวจสอบ แต่เมื่อมีความล่าช้าในการตอบกลับมา องค์ประชาธิปกได้ทรงทวงถามไปหลายครั้งด้วยความร้อนพระทัย ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ (เดือนสุดท้ายของปีในสมัยนั้น) แต่แล้ว ๓ เดือนต่อมาได้เกิดการยึดอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ องค์ประชาธิปกจึงทรงหมดโอกาสในพระราชสถานะพระมหากษัตริย์ “สมบูรณ์ญาสิทธิราชย์” ที่จะทรงทำให้แผนการของพระองค์ในการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยจากล่างสู่บนได้รับการปฏิบัติ หลังจากนั้นได้มีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้มาแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ สำคัญสำคัญเป็นการเร่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

อนึ่ง ขอเสริมไว้ตรงนี้ด้วยว่า รัฐบาลที่องค์ประชาธิปกทรงเป็นหัวหน้าได้ดำเนินการเร่งขยายการประถมศึกษาออกไปจนครอบคลุมถึงร้อยละ ๗๗ ของจำนวนตำบลในประเทศ และได้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี นับเป็นการที่รัฐถือแต่นั้นมาว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่ราษฎรโดยไม่คิดมูลค่า ทั้งได้มุ่งปรับปรุงคุณภาพของเนื้อหาและของบุคคลากรทางการศึกษา^๔ นอกจากนี้ในด้านสื่อมวลชน โดยที่ทรงมีพระราชทัศนะว่า “หนังสือพิมพ์เป็นหลักสำคัญของบ้านเมืองในปัจจุบัน” จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสมุด เอกสาร และหนังสือพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๗๐ ขึ้น เพื่อวางกรอบมาตรฐานวิชาชีพและให้กำกับดูแลตนเอง ทั้งนี้ ในสมัยที่พระองค์ทรงเป็นหัวหน้าไม่มีการที่รัฐบาลตรวจสอบข่าวก่อนตีพิมพ์ ทั้งยังสั่งปิดหนังสือพิมพ์เพียงสองฉบับเท่านั้น โดยเป็นเพียงชั่วคราว^๕ ทั้งหมดสอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมประชาธิปไตย

๔. อีกสิ่งหนึ่งที่ได้ทรงดำเนินการ แต่มักไม่ได้รับการผูกโยงเข้ากับเรื่องของการปฏิรูปการปกครองสู่ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ก็คือ การเริ่มนำระบบคุณธรรม (merit system) มาใช้ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ เพื่อที่จะให้ผู้มีความรู้ความสามารถได้เข้าสู่ระบบราชการและ

^๔ดูเพิ่มเติมใน เปรมา สัตยาวิฑูรังค์. (๒๕๕๙). *การศึกษาในสมัยรัชกาลที่ ๗: ขยายโอกาส มุ่งคุณภาพ พร้อมคุณธรรม*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิประชาธิปก - ราไพบรณีย์, บทที่ ๒ และบทที่ ๔.

^๕ดูเพิ่มเติมใน พรทิพย์ ตีสมนิช. (๒๕๕๓). *แนวคิดและวิธีการสื่อสารการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๗*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๑๕๖ – ๑๗๑ และหน้า ๑๙๔ – ๒๓๘.

มีความเจริญก้าวหน้าในระบบราชการ แทนที่จะเป็นผู้ที่มีเส้นมีสายมีผู้อุปถัมภ์ (patronage system) และเพื่อที่ระบบราชการจะได้เป็นองค์กรของนักวิชาชีพผู้มีเกียรติภูมิทำหน้าที่นานโยบายไปปฏิบัติ โดยไม่ห่วงหน้าพะวงหลังว่าจะถูกใจผู้อุปถัมภ์ของตนหรือไม่ ปรากฏเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ทั้งนี้ ระบบราชการเช่นที่ว่าเป็นกลไกที่สำคัญไม่น้อยในระบอบรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้น^{๑๐}

๕. คำโครงการหรือแผนการปฏิรูปการปกครองของพระองค์ยังรวมถึงการวางกรอบกติกาของการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อพิจารณา ๒ ฉบับ (เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๙ ฉบับหนึ่ง และเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ อีกฉบับหนึ่ง) โดยฉบับหลังได้วางโครงสร้างการปกครองแบบหลอมอำนาจ (Fusion of powers) คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมีอำนาจซ้อนทับกันบางส่วน คล้ายของอังกฤษซึ่งมีระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาไว้ เพื่อให้สยามมีรัฐสภาจากการเลือกตั้งในอนาคต แต่ยังไม่ได้ประกาศใช้ เพราะทั้งผู้ร่างและอภิรัฐมนตรีอย่างน้อยบางพระองค์เห็นและทรงเห็นว่ายังไม่ใช่จังหวะเวลาที่ควร หรือยังมีสาระบางประการไม่เหมาะสม ทั้งนี้ แม้ว่าองค์ประชาธิปกจะมีพระราชประสงค์จะประกาศใช้ก่อนวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ วันที่ระลึก ๑๕๐ ปีพระราชวงศ์จักรี ก็ตาม^{๑๑}

^{๑๐}ดูรายละเอียดเอกสารใน ประวิณ ณ นคร, ทิพาดี เมฆสวรรค์, ศุภรัชต์ โชติกาญจน์, อุดล จันทศักดิ์ และเกริกเกียรติ เอกพจน์ (บรรณาธิการ). (๒๕๓๖). พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.. และสรุปความใน พุทธิสถาน ชุมพล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๐). อ้างแล้ว, บทที่ ๗.

^{๑๑}ดูรายละเอียดของทั้ง ๒ ร่าง ใน สนธิ เดชานันท์ (รวบรวม). (๒๕๔๕). อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๑ - ๒๐๖. สำหรับร่างที่ ๒ ของนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาศรีสวัสดิราช ชื่อว่า An Outline of Changes in the Form of Government (เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง) นั้น เกริ่นนำว่า ทูลเกล้าฯ ถวาย “ตามพระราชประสงค์” เพื่อ “เป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา” มีสาระโดยสรุปว่าพระมหากษัตริย์จะทรงเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีผู้จักเลือกรัฐมนตรีของเขาเองเป็นคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร แต่ก็โดยมีสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกประเภทแต่งตั้งและประเภทเลือกตั้งจำนวนเท่ากัน แต่ประเภทแต่งตั้งจะมีข้าราชการประจำเกินกึ่งหนึ่งไม่ได้ เท่ากับว่ามีไว้ให้เป็น “พี่เลี้ยง” สมาชิกประเภทเลือกตั้ง แต่ที่ต้องการจะป้องกันมิให้ข้าราชการครอบงำสภา การเลือกตั้งจะเป็นโดยทางอ้อมสองชั้น สภามีอำนาจออกกฎหมาย ตรวจสอบการบริหาร และออกเสียงลงคะแนนไว้วางใจรัฐบาล หากสองในสามลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีต้องลาออก นอกจากนั้นร่างนี้จำกัดขอบเขตหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภาไว้เพียงการถวายคำปรึกษาเท่านั้น เห็นได้ว่าร่างนี้มุ่งจะปูทางไปสู่ระบอบประชาธิปไตยประเภทระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ หากแต่ยังไม่ให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยสภานิติบัญญัติ (ดูบทวิเคราะห์ของผู้เขียน ใน พุทธิสถาน ชุมพล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๐). อ้างแล้ว, บทที่ ๘. และ Batson, Benjamin A. (1984). อ้างแล้ว, pp. 150 - 151.

รวมความว่า ในช่วง ๗ ปี ที่ทรงดำรงพระราชสถานะพระมหากษัตริย์ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” นั้น ยุทธศาสตร์ของพระองค์ได้ดำเนินไปอย่างที่ไม่ทันพระทัยองค์ประชาธิปไตยประชาชนเอง ด้วยพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่ทันสมัยกว่า และทรงกังวลพระราชหฤทัยเกี่ยวกับความเหมาะสมแก่กาล (timeliness) ยิ่งกว่าบรรดาที่ปรึกษาของพระองค์ผู้เป็นเจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ รวมทั้งชาวต่างประเทศ ผู้ซึ่งมีความระมัดระวัง ละเอียดถี่ถ้วนและอนุรักษ์นิยม ทั้งนี้ เพราะแม้ว่าองค์ประชาธิปไตยจะทรงตระหนักดีว่าพระองค์ทรงอยู่ในฐานะต้องรับผิดชอบแต่พระองค์เดียวโดยแท้ พระองค์ทรงมีพระราชหฤทัยกว้างหรือ “liberal อย่างเออก” จึงทรงมีแนวโน้มที่จะทรงยอมตามความเห็นข้างมากในอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา แทนที่จะทรงใช้พระราชอำนาจสิทธิขาดให้เป็นไปตามพระราชหฤทัย จึงพึงตั้งข้อสังเกตว่า ดูเหมือนว่าพระองค์มิได้ทรงพิจารณาใช้วิธีการทางเลือกของการทรงเป็น “นายกรัฐมนตรีที่แข็งแกร่ง” (Strong Prime Minister) ดำเนินการขึ้นที่ประชุมองค์กรทั้งสอง

และแล้ววิกฤตการณ์การคลังในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างยิ่งทั่วโลก (The Great Depression) ได้นำมาซึ่งความไม่ลงรอยกันไม่น้อยในคณะรัฐบาลของพระองค์ อันเป็นปรากฏการณ์ซึ่งเป็นที่ทราบกันแพร่หลายในหมู่สาธารณชนผู้มีการศึกษา พร้อม ๆ กันไปกับการที่รัฐบาลได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหางบประมาณขาดดุลโดยการปลดข้าราชการออก ปรับลดงบประมาณรายจ่ายอีกครั้ง รวมทั้งนำภาษีประเภทใหม่ ๆ มาใช้ ยังความไม่พอใจแก่คนชั้นกลางซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยแต่ส่วนใหญ่เป็น ‘มนุษย์เงินเดือน’ กล่าวคือข้าราชการ และจึงมีบางส่วนของบรรดาคนชั้นกลางผู้เสียประโยชน์นี้แสดงความเสื่อมศรัทธาในรัฐบาล โดยการเน้นย้ำถึงความทุกข์ยากของประชาชนพลเมืองทั่วไปเป็นเหตุผลสนับสนุนความเสื่อมศรัทธาของตน ในภวณัณนั้นร่างพระราชบัญญัติเทศบาลได้ไปติดอยู่ที่กรมร่างกฎหมาย (ปัจจุบันคือคณะกรรมการกฤษฎีกา) เป็นเวลาหนึ่งปีกว่า และร่างรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้ประกาศใช้ เป็นอันว่าทรงปฏิรูปได้ไม่ทันกาล

องค์ประชาธิปไตยกับคณะราษฎร

คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือนจำนวนหนึ่ง ได้เข้ายึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

ดังที่ได้ทรงคาดไว้ตั้งแต่ปีแรก ๆ ของรัชกาลว่า ความเหมาะสมแก่กาลหรือจังหวะเวลาเป็นสิ่งที่ยากแก่การคาดคะเนจริง ๆ แม้ว่าจะองค์ประชาธิปไตยอาจทรงเป็นบุคคลที่สามารถคาดคะเนได้ดีที่สุดในขณะนั้น

โดยที่ในเบื้องต้นแรกสุด ก่อนที่จะได้ทอดพระเนตรร่างธรรมนูญการปกครอง “ชั่วคราว” ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ เข้าพระราชหฤทัยว่า ความประสงค์ของคณะราษฎรเป็นไปในทิศทางของระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งเป็นประชาธิปไตยประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับของพระองค์ และด้วยพระราชหฤทัยใฝ่ที่จะหลีกเลี่ยงความรุนแรงและการเสียเลือดเนื้อ อีกทั้งที่สำคัญจะรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ในการนั้นทรงหวังว่าจะทรงมีโอกาสที่จะช่วยให้ระบบ

พระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยอันเป็นเป้าหมายนั้นมีเนื้อหาสาระดังที่ถูกต้องควร จึงทรงยินยอมเป็น “พระเจ้าแผ่นดินปกครองตามพระธรรมนูญ” ทั้งนี้พึงสังเกตว่าพระองค์และคณะราษฎร เห็นต้องกันอยู่แน่ ๆ อย่างหนึ่งว่า **ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง จำเป็นต้องมีช่วงเวลาของการเรียนรู้**

หากแต่สำหรับคณะราษฎรและตามนัยของรัฐธรรมนูญฉบับ ‘ถาวร’ พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่ง สถาปนาพระราชอำนาจที่คณะราษฎรเป็นผู้คัดสรรได้พิจารณาผ่านออกมาบังคับใช้ กระบวนการทั้งหมดจะถูกกำกับ โดยคณะราษฎรเป็นเวลา ๑๐ ปี โดยที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนเสียงเพียงน้อยนิด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พระมหากษัตริย์จักทรงเป็นเพียง ‘ตัวเซต’ (ออกโรงแทน) โดยมีคณะราษฎรเป็นผู้ที่ทำการปกครองจริง ๆ ในนามของ ‘ราษฎร’ หรือประชาชน^{๑๖}

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวคิดเกี่ยวกับว่าอะไรคือระบบกษัตริย์ในระบอบ รัฐธรรมนูญอยู่ในพระราชหฤทัยเป็นอีกลักษณะหนึ่ง ด้วยเหตุที่ทรงคุ้นเคยกับระบอบประชาธิปไตยในระบบ รัฐสภา (Parliamentary democracy) ในอังกฤษ พระองค์จึงทรงถือว่าโดยหลักการแล้ว พระมหากษัตริย์ ในระบอบรัฐธรรมนูญทรงมีสิ่งที่ในอังกฤษเรียกว่า “พระราชสิทธิสามประการ” (the trinity of rights) กล่าวคือ ที่จะทรงรับปรึกษา ที่จะทรงแนะนำหรือพระราชทานกำลังใจ และที่จะทรงเตือนสติ เพื่อที่จะได้ ทรงมีอิทธิพลต่อผู้ที่ทำการปกครองจริง ๆ นอกจากนั้น ในระบบของอังกฤษ ประมุขของรัฐผู้เป็นกษัตริย์นั้น ยังทรงมีพระราชอำนาจเผื่อไว้ (reserve powers) ใช้ในฐานะคล้าย ‘กรรมการ’ ในการแข่งขันทางการเมือง ในภาวะการณ์ที่ติดขัดไม่ชัดเจนว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายชนะ คือในการที่จะทรงอนุญาตให้รัฐบาลยุบสภาหรือไม่ ซึ่งหากไม่ ย่อมเป็นการบีบให้นายกรัฐมนตรีลาออกและทรงแต่งตั้งผู้อื่นที่จะสามารถตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน หรือในกรณีที่ผลการเลือกตั้งและสภาฯ ไม่ชัดเจนว่าจะให้ผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี อีกทั้งยังมีพระราชอำนาจที่จะทรงยับยั้งร่างกฎหมาย (legislative veto) เพื่อเป็นการเตือนสติรัฐสภาและ รัฐบาลอย่างจริงจังให้ถุกคิดพิจารณาใหม่ว่าร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมแก่ประเทศหรือไม่ เหล่านี้นับเป็นภารกิจ หน้าที่เชิงรัฐธรรมนูญขององค์พระประมุขตามธรรมเนียมปฏิบัติในระบบและระบอบนั้น แม้ว่าอาจมีความ จำเป็นต้องทรงใช้ไม่บ่อยนัก^{๑๗}

ดังนั้นเอง จุดยืนแบบปฏิบัตินิยมของคณะราษฎรเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจการปกครองที่ตนได้มา กับความเข้าพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับว่าอะไรคือระบบกษัตริย์

^{๑๖}ดูบทวิเคราะห์ใน พททิสาน ชุมพล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๐). อ้างแล้ว, บทที่ ๑๐ ประกอบ ทั้งนี้ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่องค์ประชาธิปไตยเดิมข้อความว่า “ชั่วคราว” ลงไปนั้น มีความคล้ายคลึงในสาระกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสตีเวนส์ - ศรีวิสารวาจา หากแต่พลิกให้สภาผู้แทนราษฎร ของคณะราษฎรมีอำนาจสูงสุดแทนพระมหากษัตริย์อยู่แล้วด้วย ซึ่งน่าจะเป็นเหตุให้ทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” ลงไป

^{๑๗}ดูคำอธิบายรัฐธรรมนูญอังกฤษ ใน พททิสาน ชุมพล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๓). “การปฏิรูป รัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร,” *รัฐสภาสาร*, ๖๘(๖) เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๓: ๓๑ - ๓๔.

ในระบอบรัฐธรรมนูญ จึงแตกต่างกันอย่างชัดเจน หากแต่ได้มีการถกเถียงกันให้เห็นตรงกัน จึงได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่หนักหน่วงในกาลต่อมาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

ในขณะที่ยวกันองค์ประชาธิปไตยทรงตระหนักดีถึงการทรงศึกษาประวัติศาสตร์โลกว่า ในฐานะที่ทรงเป็นพระราชผู้ถูกลดอำนาจลงโดยการยึดอำนาจไปจากพระองค์ พระองค์เองจะรอดพ้นไปได้ยากยิ่งจากความเคลือบแคลงสงสัยว่าต้องพระราชประสงค์จะกลับไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือว่าทรงลำเอียงทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงทรงยกประเด็นของการสละราชสมบัติขึ้นมารับสั่งภายใน ๖ วันของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และโดยที่ทรงถือว่าการยอมรับในเกียรติคุณของสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการที่สถาบันนั้นจักทำหน้าที่เชิงรัฐธรรมนูญ (แบบที่กล่าวไว้ข้างต้น) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงรับสั่งไว้ด้วยว่า หากปรากฏว่าคณะราษฎรยังคงนำความเสื่อมความนิยามมาสู่พระองค์แล้ว พระองค์ก็จะสละราชสมบัติ^{๑๔}

ในการทรงมีพระราชมานะพยายามอย่างทรง “รู้หน้าที่” ต่อไป เพื่อที่จะปกปักรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ และเพื่ออำนวยให้เป็นประชาธิปไตยได้วิวัฒนาการขึ้นนั้น องค์ประชาธิปไตยทรงมีความระมัดระวังเป็นส่วนมากในการทรงประกอบกิจการหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในช่วงที่พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี พระองค์ได้ทรงใช้พระราชสิทธิสามประการที่จะทรงมีอิทธิพลต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งรับสั่งไว้เองในภายหลังว่าไม่ได้สำเร็จทุกครั้งไป ไม่มีแม้แต่ครั้งเดียวที่ทรงแพร่พรายให้ทราบกันโดยทั่วไปว่า พระองค์กับพระยามโนปกรณนิติธาดามีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างไรบ้าง จนกระทั่งหลังจากที่พระยามโนฯ ได้ถูกรัฐประหารและพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว



พระยามโนปกรณนิติธาดา

ที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki/>

^{๑๔}ดู “บันทึกลับ” ของ เจ้าพระยามหิธร (ละอ อภิรฤกษ์) ราชเลขานุการ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เกี่ยวกับเมื่อพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร พระยาพลพลพยุหเสนา และหลวงประดิษฐมนูธรรม เข้าเฝ้าฯ ในวันนั้น ตีพิมพ์ซ้ำใน สนธิ เตะขานันท์. (๒๕๔๕). อ้างแล้ว, หน้า ๓๑๔ - ๓๒๓.

ส่วนในเรื่องของรัฐธรรมนูญฉบับ “ถาวร” แม้ว่ามีผู้เสนอว่าพระองค์เจ้าพระราชหฤทัยผิดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดี (โดยไม่ทรงละเอียดยึดถ่วงพ้อหรือเพราะไม่เข้าพระราชหฤทัย) ก็ตาม^{๑๕} แต่ก็อาจมองอีกแบบหนึ่งได้ว่าพระองค์ทรงระมัดระวังวางพระองค์อยู่ในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ “เข้าด้ายเข้าเข็ม” นั้น จึงมิได้ทรงยืนยันให้มีการแก้ไขแก่นสาระของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์แทบจะไม่มีพระราชอำนาจใด ๆ ในความเป็นจริง

การมองเช่นนี้สอดคล้องกับพระอรรถาธิบายของพระองค์เองดังที่ได้ทรงไว้ภายหลัง (เมื่อใกล้จะทรงสละราชสมบัติ) ว่าได้ตัดสินใจพระราชหฤทัยที่จะไม่ให้เกิดความขัดแย้งจนแตกหักในวาระนั้น (ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕) ซึ่งยังเป็นช่วงแรก ๆ ของการเปลี่ยนผ่านระบอบ^{๑๖} นอกจากนั้น ยังอาจกล่าวได้ด้วยว่าอาจทรงวางพระราชหฤทัยว่ายังทรงมีพระราชสิทธิสามประการที่จะอำนาจให้ทรงมีอิทธิพลได้บ้าง

ต่อมา หลังจากที่ได้ “พระราชทาน” รัฐธรรมนูญฉบับ “ถาวร” เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว พระองค์ได้ทรงใช้พระราชสิทธิสามประการในประเด็นการขอตั้งพรรคการเมืองและประเด็นเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ในเรื่องแรกดูจะเป็นว่าพระองค์และพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ยังไม่ถึงเวลาที่จะมีการแข่งขันทางการเมืองในระบบพรรคและไม่ควรมีพรรคการเมืองที่มีข้าราชการประจำ ทหารและพลเรือน เป็นสมาชิก^{๑๗} ดังนั้น พระองค์ในฐานะพระประมุขจึงสามารถแสดงและได้ทรงแสดงความคิดเห็นของพระองค์ได้ตามระบอบรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการพระราชทานกำลังใจแก่นายกรัฐมนตรีตามที่ทรง (คิดว่าทรง) มีพระราชสิทธิ แต่กระนั้นก็ยังมิเสียใจวิพากษ์วิจารณ์ว่าทรงลำเอียงเข้าข้างนายกรัฐมนตรี

ส่วนในประเด็นปัญหาเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้น พระองค์และพระยามโนฯ ก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่าเค้าโครงการฯ นั้นไม่เหมาะสมที่จะเป็นนโยบายของรัฐบาล หากแต่ว่าการที่ได้พระราชทานบทพระราชวินิจฉัยเค้าโครงการฯ นั้นแก่พระยามโนฯ ได้ทำให้ทรงตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะทรงถูกใช้ให้เป็นประโยชน์ในการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งก็เป็นเช่นนั้นเมื่อพระยามโนฯ ได้ใช้พระราชวินิจฉัย (ซึ่งทรงเน้นย้ำว่าเป็นความคิดเห็นส่วนพระองค์) ไปในทางที่ทำให้ตนได้เปรียบทางการเมือง อีกทั้งในพระราชบันทึกในภายหลัง

^{๑๕}Kobkua Suwannathat-Pian. (2003). *Kings, Country and Constitution: Thailand's Political Development, 1932 – 2000*. London and New York: Routledge Curzon, pp. 34 - 38.

^{๑๖}เน้นในพระราชบันทึก ข้อ ๓ ที่องค์ประชาติปกทรวงในช่วงของการติดต่อดระหว่างพระองค์กับรัฐบาลก่อนที่จะทรงสละราชสมบัติ ใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๓๖). *พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๓๖.

^{๑๗}ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรที่มีสมาชิกเป็นข้าราชการประจำมาก่อนหน้าที่ “คณะชาติ” จะขอตั้งพรรคการเมืองแล้ว

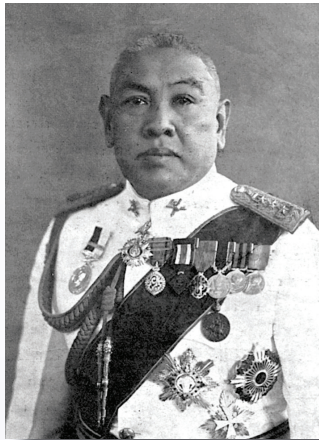
ทรงอ้างว่าพระยามโนฯ ยังได้ดำเนินการไปไกลกว่าที่พระราชทานคำแนะนำและทรงเตือนสติแก่เขาไว้ในกรณีของการออกพระราชกฤษฎีกา “ปิดสภา” และคงใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทางอ้อมสู่กึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แต่ในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญก็ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อนายกรัฐมนตรียื่นยัน^{๑๘}

กล่าวเฉพาะเรื่องของการที่ได้ทรงวิจารณ์เค้าโครงการเศรษฐกิจอย่างแข็งขันนั้น ข้อความต่อท้ายบทพระราชวิจารณ์ที่ว่า หากเค้าโครงการฯ นี้ได้นำมาใช้ “จะนำมาซึ่งความเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้าจนกลายเป็นความหายนะถึงแก่ความพินาศแห่งประเทศและชาติบ้านเมือง” พร้อมกับคำทรงแนะนำว่าหากคิดจะนำมาใช้ ให้จัดการให้ประชาชนออกความเห็นอย่างเป็นอิสระจริง ๆ เสียก่อน^{๑๙} จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าทรงเห็นว่าเรื่องนี้ได้กลายเป็นเรื่องการเมืองยิ่งกว่าการเมือง จึงเป็นเรื่องที่ประมุขของชาติจะต้องกระทำการบางอย่าง อีกทั้งหากอนุโลมตามอังกฤษ ก็วิเคราะห์ได้ว่ากำลังทรงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” คือตัวระบอบนั้น^{๒๐} ในสภาพการณ์ที่สยามในเวลานั้นยังไม่มีรัฐสภาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด หากแต่สำหรับภาคส่วนของคณะราษฎรที่หวงแหนความได้เปรียบทางการเมืองของเขาอยู่ ย่อมไม่สามารถที่จะเข้าใจได้ว่าพระองค์กำลังทรงใช้สิทธิเชิงรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ แต่เชื่อว่าทรงลำเอียงทางการเมืองอย่างชัดแจ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระราชวิจารณ์ได้รับการเผยแพร่ อีกทั้งอย่างไรเสียตัวบทรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ระบุถึงพระราชสิทธิไว้

^{๑๘}องค์ประชาธิปกรัับสั่งพระราชทานเซอร์โรเบิร์ต ฮอลแลนด์กับนายเจมส์ แบกเซเตอร์ ที่ปรึกษา
ราชการ เมื่อปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ใน วลัยวิภา จรุงโรจน์, หม่อมหลวง. (๒๕๔๘). อ้างแล้ว, หน้า ๑๙๒.

^{๑๙}ดูฉบับตีพิมพ์ซ้ำคู่กับเค้าโครงการเศรษฐกิจ ใน นายสุจินดา (นามแฝง). (๒๕๑๙). *พระปกเกล้าฯ*
กษัตริย์นักประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, หน้า ๓๓๘ – ๔๔๗ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความ
ที่หน้า ๔๔๓).

^{๒๐}เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ นี้เอง Vernon Bogdanor นักวิชาการชาวอังกฤษยังคงวิเคราะห์ไว้ใน
กรณีของอังกฤษที่มีสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งเป็นสภาหลักของรัฐสภา ว่า “กษัตริย์ทรงมีสิทธิที่จะทรงใช้
พระวิจารณ์ญาณของพระองค์เองในการทรงประกอบพระราชภารกิจของ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (guardian of
the constitution) เพื่อที่จะทรงทำให้แน่ใจได้ว่าค่านิยมต่าง ๆ ซึ่งเป็นรากฐานแห่งระบอบรัฐธรรมนูญได้รับการอนุรักษ์ไว้”
ดู Bogdanor, Vernon. (1995). *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Clarendon, p. 65.



พระยาพลพลพยุหเสนา

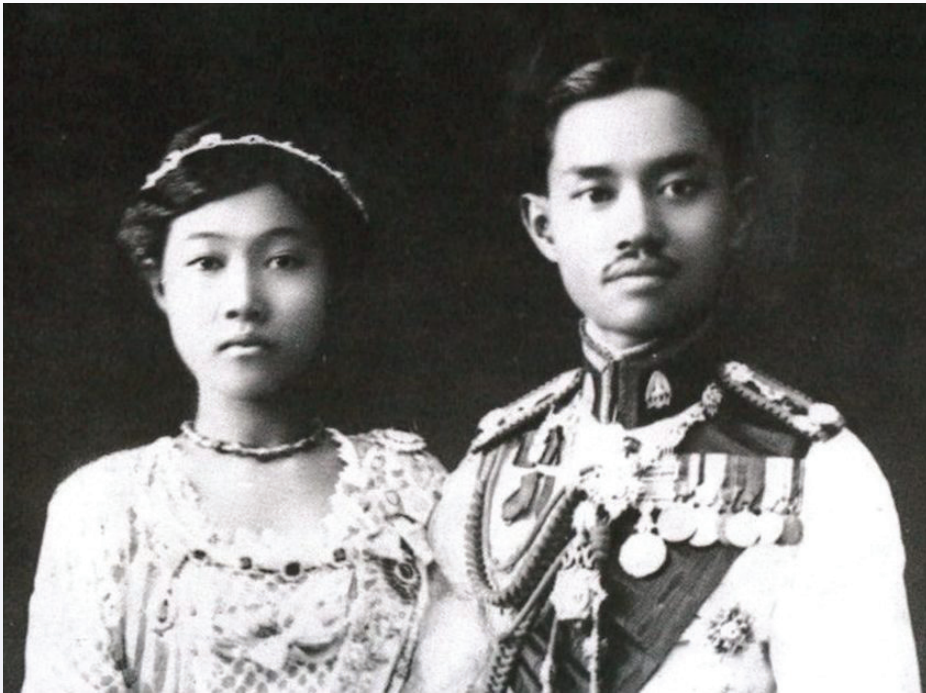
ที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki/>

ในกาลต่อมา ในวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖ พระยาพลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ฝ่ายทหารได้ทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลพระยามโนฯ ยังผลเป็นภาวะการณ์ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่อาจทรงมีทางเลือก นอกจากจะทรงยอมต่อการที่ได้มีการใช้กำลังทหารเข้าเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อีกทั้งเมื่อพระยาพหลฯ วางหมากโดยขอลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่าตนเป็นผู้บัญชาการทหารบกอยู่ด้วย อันอาจนำมาซึ่งความเสื่อมพระเกียรติยศ ก็ไม่ทรงกล่าวถึงหลักการของระบอบรัฐธรรมนูญ ที่ว่าทหารไม่พึงมีตำแหน่งทางการเมือง และทรงต้องยอมให้พระยาพหลฯ ยังคงควบ ๒ ตำแหน่งต่อไป

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตกอยู่ในภาวะคับขันยิ่งขึ้นอีกในเดือนตุลาคมถัดมา เมื่อพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดชได้ทรงฝ่าฝืนคำทรงตักเตือนโดยได้ทรงนำกำลังทหารมาประชิดพระนคร เพื่อขอให้รัฐบาลพระยาพหลฯ ลาออก แต่เมื่อฝ่ายรัฐบาลต่อสู้จิ้งรบกัน ยังความสูญเสียแก่ทั้งสองฝ่าย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเกรงและทรงตักเตือนอยู่แล้วว่า หากมีเจ้านายพระองค์ใดทำเช่นนั้นย่อมจะนำมาซึ่งความหายนะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ได้ทรงเลือกที่จะเน้นสาระของบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ แทนที่จะทรงแสดงความสนับสนุนรัฐบาลพระยาพหลฯ โดยอัตโนมัติตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีพระราชกระแสขอให้ทั้งสองฝ่ายไปเฝ้าฯ ที่วังไกลกังวล หัวหิน ที่ประทับในขณะนั้น เพื่อที่พระองค์จะได้ทรงเป็น ‘คนกลาง’ ในการที่จะได้เจรจากันเพื่อให้เกิดความสงบในแผ่นดิน หากแต่ไม่ทรงได้รับการตอบสนองแต่อย่างใด จากนั้นองค์พระชาติปกิจจึงได้ตัดสินใจพระราชหฤทัยวางพระองค์อยู่เหนือการเมืองด้วยการเสด็จฯ เสด็จพระราชดำเนินด้วยเรือเล็กใช้เวลาสองวันครึ่งจากหัวหินไปประทับที่สงขลา เพื่อให้องค์พระมหากษัตริย์ห่างไกลและเป็นต่างหากจากความขัดแย้งรุนแรงนั้น แม้กระนั้นก็มีอาจทรงหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาจากทั้งสองฝ่ายว่าไม่ทรงเข้าข้างฝ่ายตนได้^{๒๑}

^{๒๑}ดูรายละเอียดใน พงศัตถนิพนธ์ ชุมพล, หม่อมมราขวงศ์. (๒๕๖๐). อ้างแล้ว, หน้า ๑๙๕ - ๒๐๖.

หลังจากนั้น ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยทางอ้อมสู่กึ่งหนึ่งของสภาประเภทเลือกตั้งกึ่งหนึ่ง แต่งตั้งกึ่งหนึ่งแล้ว รัฐบาลได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายนามของผู้ที่ตนเห็นควรเป็นสมาชิกประเภทแต่งตั้งจำนวนเท่ากันกับที่จะต้องแต่งตั้งให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสมิให้พระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนเสียงใด ๆ ในกระบวนการนั้น เว้นแต่การทรงลงพระปรมาภิไธย แม้จะไม่พอพระราชหฤทัยมาก องค์ประชาธิปกก็ยังทรงดำรงพระองค์ต่อไปในเส้นทางแห่งพระราชปณิธานของพระองค์แม้ว่าหนทางจะตีบตันเพียงใดก็ตาม เพราะยังไม่ถึงที่สุด



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี
ที่มา: https://www.silpa-mag.com/history/article_53984

ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ...ความหวังยังมี ?

ครั้นวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๖ คือหนึ่งเดือนต่อมา (นับศักราชตามเดิม) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนิน พร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี คู่พระบารมี ไปประพาสประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ๙ ประเทศ ซึ่งมีส่วนที่เป็นทางการในพระราชสถานะประมุขของสยามใน ๘ ประเทศ และเพื่อที่จะทรงเข้ารับการผ่าตัดต่อกระดูกในพระเนตรซ้ายอีกครั้ง หลังจากนั้นได้ประทับอยู่ที่ประเทศอังกฤษต่อไป และทรงเปิดการเจรจากับรัฐบาลที่กรุงเทพฯ เกี่ยวกับเงื่อนไขของการที่จะทรงอยู่ในราชสมบัติต่อไป

เมื่อประทับอยู่ห่างไกลจากความเสี่ยงที่จะทรงตกเป็น “องค์ประกัน” ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ที่ต่อสู้แย่งชิงอำนาจกัน จึงทรงมีอิสรภาพพอที่จะทรงตัดสินพระราชหฤทัยได้ ในวาระนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงชัดเจนในพระราชหฤทัยแล้วว่ารัฐบาลไม่ได้ยอมรับว่าทรงมีพระราชสิทธิสามประการ นอกจากนั้น ทรงทราบว่ารัฐบาลกำลังมีมาตรการต่าง ๆ เชิงอำนาจนิยมซึ่งขัดต่อวิธีการปกครองโดยหลักนิติธรรม (the rule of law) เช่น ได้ตั้งอัยการพิเศษและศาลพิเศษพิจารณาคดี “กบฏบวรเดช” แทนศาลยุติธรรม อีกทั้งกำลังมีแนวโน้มของการเป็นคณะราษฎร (oligarchy) หรือเผด็จการโดยคณะบุคคล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงทรงท้วงติงตรง ๆ และพร้อมกันนั้น ทรงแสดงพระราชดำริอย่างแข็งขันว่าจะทรงสละราชสมบัติ เพื่อที่จะทรงทดสอบสถานการณ์เป็นขั้นสุดท้ายว่าควรหรือไม่ที่จะทรงสละราชสมบัติจริง ๆ^{๒๒}

ในเมื่อพระราชสิทธิไม่ได้รับการยอมรับและด้วยความเข้าใจพระราชหฤทัยเช่นที่ทรงมีเกี่ยวกับระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ องค์ประชาธิปจึงต้องพระราชประสงค์ที่จะทรงทดสอบว่า**พระราชอำนาจ**ที่พระมหากษัตริย์**ต้องทรงมี**เมื่อไว้นั้น คณะราษฎรและรัฐบาลจะให้ทรงมีหรือไม่ ดังนั้นเอง พระองค์จึงได้ทรงตั้งข้อเรียกร้องที่จะให้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายมีความเป็นจริงเป็นจังขึ้นกว่าที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และในเมื่อ**ปวงชนยังไม่มีอำนาจยับยั้งเต็มที่** พระมหากษัตริย์จึงควรที่จะได้มีอำนาจ ‘รักษาการ’ แทนปวงชนในการมีส่วนเสี่ยงในการเลือกสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้ง อีกทั้งหากจะทรงเป็น**พระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญจริง ๆ** แล้ว ก็ชอบที่จะมีการปกครองโดยหลักนิติธรรม สถิตอยู่เป็นมั่นเหมาะพร้อมกันไป เพราะหลักนิติธรรมคือรากฐานของระบอบรัฐธรรมนูญ และประชากรราษฎร

^{๒๒}ดูรายละเอียดพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึกจากรัฐบาล ใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๓๖). อ้างแล้ว. และข้อวิเคราะห์เพิ่มเติม ใน พลฤทธิสาณ ชุมพล. หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๐). บทที่ ๑๔.

ก็ควรที่จะยังคงมีสิทธิของเขาตามจารีตประเพณีในอันที่จะถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้โดยตรง อันอาจนำมาซึ่งความเป็นธรรมเหนือความยุติธรรมตามกฎหมาย (ที่อาจมิได้เป็นไปโดยหลักนิติธรรม) ด้วย นอกจากนั้น ได้พระราชทานคำแนะนำเป็นมั่นเหมาะให้ดำเนินการลดโทษ “นักโทษการเมือง” และ (ในเมื่อชัดเจนแล้วว่าคณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองโดยพฤตินัย) ให้เปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อที่จะได้กลับเข้าสู่บรรยากาศของการแข่งขันทางการเมืองโดยสันติ ประชาธิปไตยจะได้มีโอกาสวิวัฒน์ขึ้นไป

เมื่อ “คำขอร้อง” แทบทุกข้อของพระองค์ได้รับการปฏิเสธ องค์ประชาธิปกจึงตัดสินใจพระราชหฤทัยสละราชสมบัติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ (เดือนสุดท้ายของปี พ.ศ. ในสมัยนั้น) โดยมีพระราชหัตถเลขาจากประเทศอังกฤษ

ข้อความในพระราชหัตถเลขาที่น่าสนใจมาก แต่มักจะอ่านผ่าน ๆ กันไป อยู่ที่หน้า ๕ ดังนี้

*“บัดนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียง
ในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่ บัดนี้
เป็นอันหมดหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว
ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติและออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป...”*
(ตัวสะกดตามต้นฉบับ)

วิเคราะห์ได้ว่า องค์ประชาธิปกทรงย้อนไปอ้างอิงพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ตาม คติธรรมราชาที่จะต้องทรง “ปกป้องปวงประชา” ดังที่ได้ทรงสัญญาไว้ในพระปฐมบรมราชโองการที่ทรง เปล่งเมื่อทรงบรมราชาภิเษกเป็นพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๘ ความสำคัญตอนหนึ่งว่า จักทรง “เป็นที่พึ่ง จัดการปกครองรักษาป้องกัน อันเป็นธรรมสืบไป”

แต่เมื่อได้ทรง “เต็มใจ” สละพระราชอำนาจแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๗๗ ขณะที่ทรงสละราชสมบัติ จึงไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการ “จัดการปกครอง” แล้ว ทั้งได้ทรงทดสอบ จนแนพระราชหฤทัยแล้วว่า พระราชสิทธิก็มิได้รับการยอมรับว่าทรงมี เท่ากับว่าพระองค์ได้ทรงตรวจสอบ พระองค์เองแล้วพบว่า พระองค์ไม่อาจทำหน้าที่ของธรรมราชาในการปกป้องปวงประชาได้แล้ว องค์ประชาธิปก จึงทรงสำนึกว่าต้องทรงรับผิดชอบด้วยการลาออก

เอกสารอีกชิ้นหนึ่งที่สนับสนุนการตีความเช่นนี้ คือ สำเนาคำแปลโทรเลขที่อัญเชิญพระราช กระแสมายัง “บรรดาข้าราชการในพระราชสำนัก” ในวาระเดียวกันกับพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติ ความตอนหนึ่งว่า

“

สถาบันพระมหากษัตริย์ ไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย แต่สามารถที่จะมีคุณูปการต่อระบอบนั้นได้หลายประการ

”

“ข้าพเจ้าขอให้ทุกคนจงให้อภัยแก่ข้าพเจ้า ถ้าให้อภัยได้ ในการที่ได้ละทิ้งไปเสียในเวลานี้ แต่ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะจำเป็นต้องต่อสู้เพื่อสิ่งที่ข้าพเจ้าคิดเห็นว่า ถูกและเป็นความยุติธรรม ข้าพเจ้าไม่สามารถจะทำตนให้ต่ำลง และครองชีวิตอยู่ได้ตลอดไปด้วยความอับปรียศ เพื่อว่าจะได้ครองราชย์สมบัติสืบไป...”^{๒๓} (ตัวสะกดตามต้นฉบับ)

ทั้งนี้ ในการทรงปลีกพระองค์จากราชบัลลังก์ องค์ประชาธิปไตยมีพระราชหฤทัยหวังอยู่บ้างว่า สถาบันพระมหากษัตริย์จักได้ยังคงอยู่และในภายหน้ามีโอกาสหล่อหลอมระบบพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญให้เป็นหนทางแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างแนวคิดสถาบันพระมหากษัตริย์กับแนวคิดประชาธิปไตย เพราะเป็นที่พิสูจน์แล้วในประเทศจำนวนไม่น้อยว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย แต่สามารถที่จะมีคุณูปการต่อระบอบนั้นได้หลายประการ^{๒๔}

ความส่งท้าย

สุดท้ายนี้ หวังว่าบทความนี้ได้ช่วยให้ท่านผู้อ่านเข้าใจและเข้าถึงองค์ประชาธิปไตยตามสมควร รวมทั้งว่าพระองค์ทรงเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยอย่างไร และประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับพระองค์เป็นบทเรียนจากประวัติศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในประเทศของเรา

^{๒๓}เอกสารส่วนบุคคลในครอบครัวของผู้เขียน

^{๒๔}Bogdanor, Vernon. (1995). อ้างแล้ว, p. 309. และ Bogdanor ยังตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อได้เปรียบตรงที่กษัตริย์ไม่มี “ประวัติทางการเมือง” คือไม่ได้ขึ้นสู่ตำแหน่งประมุขโดยวิถีทางการเมือง จึงมีโอกาสที่จะมีความไม่เป็นฝักฝ่ายฝ่ายใด เช่น พรรคการเมือง ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยระบบอื่น ประมุขต่างมีที่มาจากการเมือง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม (p. 307)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชาญชัย รัตนวิบูลย์. (๒๕๔๘). *บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพมหานคร: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า.
- ธำนิวัต, พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. (๒๕๒๘). “พระราชประวัติ.” ใน *คณะวัตรราชบัณฑิตยสถาน* พิมพ์โดยเสด็จพระราชกุศล ในการพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ ๗. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย.
- นายสุจินดา (นามแฝง). (๒๕๑๙). *พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม.
- ประวิณ ณ นคร, ทิพาดี เมฆสุวรรณ, ศุภรัชต์ โชติปัญญา, อุดล จันทศักดิ์ และเกริกเกียรติ เอกพจน์ (บรรณาธิการ). (๒๕๓๖). *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..
- เปรมมา สัตยาภูมิพงศ์. (๒๕๕๙). *การศึกษาในสมัยรัชกาลที่ ๗: ขยายโอกาส มุ่งคุณภาพ พร้อมคุณธรรม*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิประชาธิปไตย - รำไพพรรณี.
- พรทิพย์ ดีสมโชค. (๒๕๕๓). *แนวคิดและวิธีการสื่อสารการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๗*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พฤทธิสถาน ชุมพล, หม่อมราชวงศ์. (๒๕๖๐). *ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (๒๕๖๓). “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญในสหราชอาณาจักร.” *รัฐสภาสาร*, ๖๘(๖) เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๓: ๓๑ - ๓๔.
- วัลย์วิภา จรุงโรจน์, หม่อมหลวง. (๒๕๔๘). *แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว: การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า.
- สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม). (๒๕๔๕). “พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) (๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๙).” ใน *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙ - ๒๔๗๕)*. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๓๖). *พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

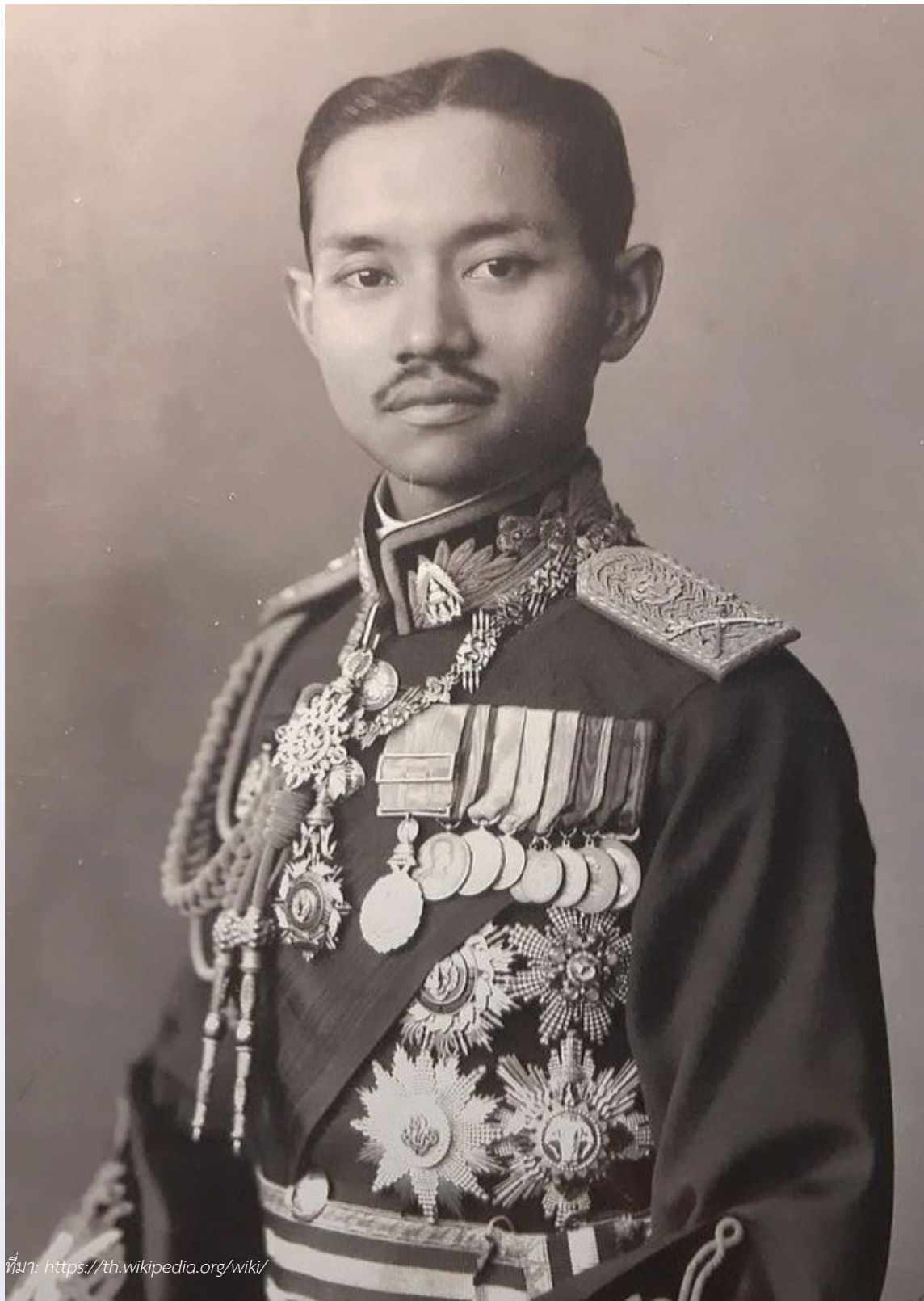
ภาษาอังกฤษ

Batson, Benjamin A. (1984). *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Singapore: Oxford University Press.

Bogdanor, Vernon. (1995). *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Clarendon.

Kobkua Suwannathat-Pian. (2003). *Kings, Country and Constitution: Thailand's Political Development, 1932 – 2000*. London and New York: Routledge Curzon.

Prudhisarn Jumbala. (2012). “Prajadhipok: The King at the transition to constitutional monarchy in Siam.” in *Monarchy and Constitutional Rule in Democratizing Thailand*. Edited by Suchit Bunbongkarn and Prudhisarn Jumbala. Bangkok: Institute of Thai Studies, Chulalongkorn University.



ภาคผนวก

คำแปลพระราชบัญญัติ

“ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย” (Democracy in Siam) พ.ศ. ๒๔๗๐^๑

คำถามที่ว่ารูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมาะสม หรือมีทางที่จะเหมาะสมกับสยามหรือไม่ เป็นคำถามที่ได้มีการถกกันในหมู่ปัญญาชนสยามมานานแล้ว และแม้ปัจจุบันนี้ก็กำลังมีการถกกันอยู่ในหมู่ผู้ที่มีการศึกษาครั้ง ๆ กลาง ๆ โดยบางคนได้แสดงความคิดเห็นของเขาออกมาแพร่หลายในหนังสือพิมพ์ของสยาม มีความเห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไปว่า สยามในปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อาจจะต้องรับมันมาใช้ในกาลข้างหน้าอันยาวไกล บางคนแสดงความเชื่อมั่นว่าการปกครองในระบบรัฐสภาไม่มีทางที่จะเหมาะสมแก่ประชาชนชาวสยาม โดยให้เหตุผลว่า มีแต่เพียงชาวแองโกล - แซ็กซัน เท่านั้นที่สามารถทำให้รูปแบบการปกครองแบบนั้นสำเร็จได้

ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่ารูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องพึงระดับการพัฒนาที่สูงของชาวประชาจึงจะสำเร็จได้จริง ทั้งยังอาจเป็นไปได้ว่า จะต้องมีความลักษณะเชิงเผ่าพันธุ์บางประการ (ซึ่งชาวแองโกล - แซ็กซันมีในระดับสูง) สถาบันประชาธิปไตยจึงจะยังประโยชน์แก่มวลประชาได้ และเป็นประชาธิปไตยจริง ๆ และจริงแท้ได้ ไม่ใช่เป็นแต่เพียงในรูปแบบ แต่ในความเป็นจริงประชาธิปไตยในหลาย ๆ แห่งเหลือเกินที่เป็นแต่เพียงประชาธิปไตยในรูปแบบ

มาถึงตรงนี้ ข้าพเจ้าเองก็คิดโน้มไปในทางที่ว่าเป็นไปได้ยากที่ประชาธิปไตยจริง ๆ จะเกิดขึ้นสำเร็จในสยาม ประชาธิปไตยอาจจะเป็นอันตรายด้วยซ้ำต่อประโยชน์แท้ของประชาชน เราอาจจินตนาการได้โดยง่ายว่ารูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาจะเป็นเช่นใดในสยาม ไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงรายละเอียดให้มากมาย ข้าพเจ้าจะเพียงแต่กล่าวถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่ง ซึ่งก็คือว่า รัฐสภานั้นจะถูกครอบงำอย่างสิ้นเชิงโดยพรรคของคนจีน แม้ว่าเราอาจจะไม่ให้คนจีนมีสิทธิทางการเมืองใด ๆ เลยก็ย่อมได้ แต่กระนั้นเขาเหล่านั้นก็จะยังคงครอบงำสถานการณ์อยู่ดี เพราะว่าเขามีเงินสดอันทรงพลังอยู่ในมือ

^๑ซึ่งเป็นการทรงตอบหนังสือของคณะกรรมการจัดทำระเบียบของมนตรี กราบบังคมทูลฯ เเรียนพระราชปฏิบัติ (สอบถามความประสงค์) บางประการ คณะกรรมการนั้นได้รับในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ คำแปลนี้ใช้คำแปลโดยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “ข่าวไกลนา” ใน *สยามรัฐรายวัน*, ๒๗(๙๑๔๖) วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ ตีพิมพ์ซ้ำใน สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม). ๒๕๔๕, หน้า ๒๑ - ๒๓ เป็นหลัก แต่ผู้เขียนบทความนี้ได้ปรับคำแปลบางตอนให้ชัดเจนขึ้นและได้เพิ่มเชิงอธิบายความ

พรรคการเมืองใดก็ตามที่ไม่ได้พึ่งความสนับสนุนทางการเงินจากคนจีนจะไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้นการเมืองในสยามจะถูกครอบงำและสั่งการโดยพ่อค้าคนจีน นี่เป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้มากจริง ๆ เราอาจหาเหตุผลสนับสนุนความคิดที่ว่าสยามไม่ควรที่จะมีการปกครองในระบบรัฐสภาได้ง่ายและหลายประการ ดังนั้นเราอาจตั้งคำถามว่า “แล้วจะคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยไปทำไม?” คำตอบก็คือว่า เราต้องคำนึงว่าคนส่วนใหญ่ไม่ได้คิดด้วยเหตุด้วยผล แต่คิดด้วยอารมณ์ความรู้สึกเท่านั้น ความข้อนี้ยังเป็นจริงในกรณีของฝูงชน อาจมีวันใดวันหนึ่งข้างหน้าที่ชาวสยามจะส่งเสียงอีกทีก็เรียกร้องหารัฐสภาจะไม่เป็นประโยชน์อันใดเลยที่จะอธิบาย แม้ด้วยเหตุผลที่ดีที่สุด ว่าการปกครองในระบบรัฐสภาไม่เหมาะสมแก่คุณลักษณะเชิงเผ่าพันธุ์ของชาวสยาม!” เขาเหล่านั้นย่อมโห่ร้องดังขึ้นอย่างแน่นอน ว่าเขากำลังถูกกดขี่โดยชนชั้นปกครองที่โหดร้าย และก็อาจเกิดความยุ่งยากบางอย่างตามมา

บางทีประเทศบางประเทศได้นำประชาธิปไตยมาใช้เพียงเพราะเป็นความจำเป็น โดยรู้อยู่แก่ใจว่าไม่เหมาะสมแก่ลักษณะของประชาชน ดังนั้นจึงมีประเทศที่มีรัฐสภากันเป็นการเล่น ๆ สำหรับข้าพเจ้าแล้วเห็นว่าไฟกำลังบอกว่าเราอาจต้องเล่นเกมชนิดนั้นในสยามในกาลใดกาลหนึ่ง^๓ ด้วยข้อพิจารณาเหล่านี้อยู่ในใจ ข้าพเจ้าจึงกำลังคิดคำนึงถึงการปฏิรูปบางอย่างบางประการอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับข้าพเจ้าแล้ว ดูจะเป็นว่า หากยอมรับกันว่าวันใดวันหนึ่งเราอาจถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราให้พร้อมที่จะมีมันอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และเราจะต้องให้การศึกษาตัวเราเอง เราจะต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อที่เราจะได้มีแนวคิดว่าการปกครองในระบบรัฐสภาจะดำเนินไปอย่างไรในสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เขามีสำนึกทางการเมือง ให้เขารู้ซึ่งซึ่งผลประโยชน์ที่แท้จริงของเขา เพื่อที่เขาจะได้ไม่หลง

^๓ตรงนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวน่าจะกำลังทรง ‘สนทนารธรรม’ กับพระองค์เจ้าธรรมาภินิวัติ ผู้ได้รับสั่งในเรื่องนี้ไว้ในการประชุมคณะกรรมการจัดระเบียบสภากรรมการองคมนตรี (ซึ่งกำลังยกร่างพระราชบัญญัติองคมนตรีอยู่) เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ทั้งนี้ เพื่อให้พระองค์เจ้าธรรมาฯ และกรรมการท่านอื่น ๆ ได้มีความชัดเจนถึงเหตุผลแห่งพระราชดำริเรื่องการมุ่งสู่ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

วลี “play at” กับ “to play that sort of game” ในที่นี้อาจมีนัยต่างกัน กล่าวคือ “play at” มีความหมายว่าเป็นการเล่นแบบไม่จริงจัง ส่วน “to play... game” อาจมีความหมายว่าเล่นเกม (เหมือนเกมกีฬา) ตามกติกา (ที่จะต้อง ‘เรียนรู้’) การแปลในที่นี้จึงไม่ง่าย จะต้องตีความตามบริบท และหากทำได้ ให้สอดคล้องกับอุปนิสัยของผู้เขียนข้อความนั้นด้วย โดยพึงสังเกตว่า ในพระบรมราโชวาทซึ่งพระราชทานในงานประจำปีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕ รัชกาลที่ ๗ ระบุว่า “วิธีเล่นเกมก็มีขนบธรรมเนียมต่าง ๆ เหมือนกัน” อย่างเชื่อมโยงกับวิธีการเล่นเกมกีฬาและในปาลิเมนต์หรือรัฐสภา

“

หากเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนให้รู้ว่าจะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไร จึงจะได้มาซึ่งผู้แทนที่มีผลประโยชน์ของเหล่าประชาชนอยู่ในหัวใจ

”

เข้าใจผิดไปตามบรรดานักปลุกระดมหรือผู้ที่ฝันใฝ่แต่จะหาโลกพระศรีอารีย์ **หากเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนให้รู้ว่าจะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไร จึงจะได้มาซึ่งผู้แทนที่มีผลประโยชน์ของเหล่าประชาชนอยู่ในหัวใจ**

การปรับองค์กรสภาองคมนตรีเป็นความพยายามที่จะดำเนินการก้าวแรกซึ่งมีที่มาจากความคิดเหล่านี้ ย่อมจะมีการกล่าวว่า สภากรรมการองคมนตรีที่จะตั้งขึ้นโดยการปรับนี้จะยังไม่เป็นตัวแทนความคิดเห็นสาธารณะโดยทั่วไปจริง ๆ และในฐานะองค์กรจะยังไม่ได้มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชนจริง ๆ ความจริงก็เป็นเช่นนั้น การตั้งองค์กรนี้ขึ้นในประการแรกเป็นไปเพื่อที่จะเป็นการทดลองและการเรียนรู้การถกแถลงอภิปรายแบบรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่อว่าประสบการณ์ในการนั้นจะเป็นประโยชน์อาจเป็นไปได้ที่องค์กรดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นบ้างถึงความคิดเห็นที่สาธารณชนมีอยู่เป็นการทั่วไป ข้าพเจ้าจึงคิดว่าจะไม่ไร้ประโยชน์เสียทีเดียว หากแต่ว่าย่อมคาดได้ว่าการตั้งองค์กรนี้ขึ้นจะไม่ทำให้ทุกคนพอใจ และคงจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันต่าง ๆ นานา (ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะทำอะไร หรือจัดการอะไรได้โดยไม่ถูกวิจารณ์อย่างเสีย ๆ หาย ๆ โดยคนจำพวกหนึ่งในสยาม)

ขั้นตอนต่อไปของการเรียนรู้สู่ประชาธิปไตยของเรา จะเป็นการจัดตั้งเทศบาล (municipalities) นี่จะเป็นวิธีการสอนประชาชนให้รู้ว่าจะใช้สิทธิลงคะแนนเสียงอย่างไร และการทดลองเช่นนี้ก็จะพิสูจน์ได้ว่ามีประโยชน์และเป็นบทเรียน จะเป็นการดีกว่าแน่ ๆ ที่จะให้ประชาชนได้ควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่เขาจะพยายามควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าหากการปฏิรูปเหล่านี้ดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นที่ว่านี้ มีโอกาสที่จะนำรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภามาใช้ได้โดยไม่เกิดอันตรายมากนัก แต่ว่ากระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปมากและรอบคอบเหมือนกับการกำหนดปริมาณของยาที่แพทย์ให้ในแต่ละครั้ง ถ้าหากการทดลองเหล่านี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอน เมื่อนั้นอาจเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ผู้คนเห็นว่าประชาธิปไตยไม่เหมาะสมแก่สยาม อันตรายอยู่ที่ความใจร้อนรีบทำ

คำถามอีกคำถามหนึ่งซึ่งอยู่ในห้วงความคิดคำนึงของผู้ใช้ปัญญาในสยามด้วย ก็คือ อันตรายอันเกิดจากการใช้อำนาจเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดินโดยปราศจากการทัดทาน สมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกับประชาธิปไตย อาจกลายเป็นอันตรายเมื่อใดก็ได้ ด้วยเหตุที่ว่า ทั้งสองหลักการตั้งอยู่บนความเชื่อในความดีเลิศประเสริฐศรีของธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งนับเป็นฐานที่อ่อนเปลี้ยยิ่ง จึงพึ่งไม่ได้ ประชาธิปไตยที่เป็นปีกแผ่นต้องพึ่งการที่ประชาชนยึดมั่นในการใช้เหตุผลอันใด สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เอื้ออาทรจะมีได้ก็แต่โดยอาศัยคุณสมบัติที่เหมาะสมของพระราชอำนาจนั้น^๔ น่าเสียดายที่ข้อเท็จจริงมีว่า ราชนวงศ์ทุกราชวงศ์ไม่ว่ายุคสมัยเพียงใด จะเสื่อมลงไม่ช้าก็เร็ว และอันตรายของการที่วันหนึ่งอาจมีพระราชินีที่ไม่ดีเป็นสิ่งที่เกือบจะเป็นไปได้อย่างแน่นอน ข้าพเจ้าเชื่อว่าจะได้มีการทดลองใช้วิธีการทุกอย่างแล้ว เพื่อที่จะได้มาซึ่งพระราชินีที่ดีทุกครั้งไป แต่วิธีการทุกอย่างที่พัฒนาขึ้นมาก็มีข้อบกพร่องบางประการทั้งสิ้น วิธีการให้มีพระราชินีจากการเลือกตั้งอาจจะดูมีหลักการที่ดี หากแต่ว่าได้ผลิตพระราชินีเลวร้ายมากมาบ้างแล้ว นั่นคือจักรพรรดิแห่งกรุงโรมบางองค์^๕

ทางเลือกอย่างหนึ่งที่ใช้กัน ก็คือ การยอมเสี่ยงที่จะมีพระราชินีที่ไม่ดีและสร้างสถาบันบางอย่างขึ้นมาเพื่อหาทางควบคุมพระราชินี

วิธีการนี้ก็ประสบความสำเร็จเป็นบางครั้ง ดังในกรณีของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ แห่งอังกฤษ^๖ แต่โดยทั่วไปวิธีการนี้ใช้การได้ดีพอสมควร

“ในการแปลพระราชนิพนธ์ที่ก่อกำเนิดตั้งแต่ “Absolute Monarchy, like democracy” ถึง “The King” นี้ ได้ปรับคำแปลวลีที่ว่า “soundness of the people” ว่า “การที่ประชาชนยึดมั่นในการใช้เหตุผล” เพื่อให้เข้าใจสาระสำคัญของพระราชดำริ ว่า ความมีสติปัญญาใช้เหตุผลเป็น คือ ธรรมชาติของมนุษย์ส่วนที่ได้รับการใช้เป็นฐานของแนวคิดประชาธิปไตย ดังนั้นจึงอ้างกันต่อไปว่า ‘เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์’ ด้วยธรรมชาติของมนุษย์นั้น ‘ดีเลิศประเสริฐศรี’ (“perfection of human nature”)

“ในพระราชนิพนธ์ ‘Problems of Siam’ ซึ่งทรงไว้เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ “ประกอบพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ภักดี” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังต้องพระราชประสงค์จะหาวิธีการให้ได้มาซึ่งพระราชินีที่ดี โดยได้ทรงเอยถึงวิธีการเลือกตั้งไว้ด้วย (คำถามข้อ ๑ และ ๒ ใน “Problems of Siam”) จึงน่าจะสังเกตว่า เมื่อทรงมีพระราชนิพนธ์ ‘Democracy in Siam’ นี้ขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ประมาณหนึ่งปีให้หลังได้ทรงเบนพระราชหฤทัยไปเพื่อการหาวิธีการควบคุมพระราชินีที่ไม่ดีแทน เป็นที่มาของการทรงตั้งสภากรรมการองคมนตรี

^๖พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (Charles I) ทรงครองราชย์ที่อังกฤษระหว่าง ค.ศ. ๑๖๒๕ และ ค.ศ. ๑๖๔๙ ทรงมีความขัดแย้งกับรัฐสภาในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เจริญรัฐธรรมนูญ มีประเด็นเรื่องสิทธิของพระองค์ที่จะทรงขึ้นภาษีโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐสภา เป็นต้น จนกระทั่งนำไปสู่สงครามกลางเมือง (The English Civil War) และสงครามอื่น ๆ ยืดเยื้อ ในที่สุดพระองค์ถูกจับได้และถูกพิพากษาว่าเป็นกบฏต่อแผ่นดินและทรงถูกประหารชีวิตในเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๖๔๙

ข้าพเจ้ามีความประสงค์อย่างแน่วแน่ที่จะจัดให้มีสถาบันบางอย่าง ที่จะทำการเหนี่ยวรั้งการกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์สยามที่เป็นไปตามอำเภอพระราชหฤทัยหรือไม่เป็นการเฉลียวฉลาด (ข้าพเจ้าเข้าใจว่าคงไม่มีผู้ใดที่จะต้องการเหนี่ยวรั้งการกระทำที่ดีของพระองค์?) ข้าพเจ้ารู้สำนึกว่าหากข้าพเจ้าประสบความสำเร็จในการที่จะให้บางสิ่งบางอย่างที่เป็นประโยชน์จริงได้วิวัฒน์ขึ้นแล้ว ข้าพเจ้าก็จะได้ทำประโยชน์ใหญ่หลวงตามหน้าที่ให้แก่ประเทศชาติของข้าพเจ้าและต่อพระบรมราชวงศ์

คำถามก็คือว่า สถาบันใดเล่าที่เราจะจัดให้มีขึ้นในปัจจุบัน ภายใต้เงื่อนไขที่ยอมรับกันว่าระบบรัฐสภายังเป็นไปไม่ได้ในขณะนี้?

บางทีสภากรรมการองคมนตรีที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้ จะได้รับการโน้มนำให้สนองวัตถุประสงค์นั้นได้บ้างเล็กน้อย? นี่คือเหตุผลว่าเหตุใดข้าพเจ้าจึงคิดว่า ความคิดเห็นของหม่อมเจ้าสิทธิพรน่าสนใจอยู่ หากแต่ข้าพเจ้าใคร่ที่จะเสนอข้อปรับแก้เล็กน้อย อาจเพิ่มข้อความในหรือหลังมาตรา ๑๓ ดังนี้ “หากสภากรรมการองคมนตรีจำนวน ๑๕ คน เสนอคำขอเป็นลายลักษณ์ต่อสภานายก ให้สภานายกทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินว่า มีประเด็นปัญหาบางอย่างที่มีนัยสำคัญต่อสวัสดิภาพทั่วไปของประเทศและประชาชน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินควรจักทรงพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานพระราชานุญาตให้ได้ยกแถลงกันในสภากรรมการฯ แล้วไซ้ ให้สภานายกทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้นแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประชุมกันในประเด็นปัญหานั้น ๆ ได้” เป็นที่เข้าใจกันว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมนั้น ๆ หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัย (นี่เป็นสิทธิที่จะทรงยับยั้ง ซึ่งระบอบประชาธิปไตยทุกแบบให้การยอมรับพระราชายังทรงยุบสภาได้ด้วย) ข้าพเจ้าคิดว่ารูปการนี้พอยอมรับได้และจะดีกว่าการที่จะให้สิทธิทั่วไปแก่องค์กรที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจัดประชุมเมื่อใดก็ได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่ารูปการนี้จะสนองวัตถุประสงค์ของการป้องกันมิให้บรรดาผู้อยู่ในอำนาจกระทำการตามอำเภอใจ หรือที่เป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐผู้ใดก็ตามที่อยู่ในอำนาจย่อมจะยับยั้งซึ่งใจที่จะปฏิเสธคำขอเช่นนั้น ๆ เว้นเสียแต่ว่าเขาจะมีเหตุผลที่ดีจริง ๆ แน่จนบุคคลที่ไม่มีความกระดากใจแต่อย่างใดเลยอาจปฏิเสธคำขอนั้นก็ได้ แต่ถ้าเช่นนั้นย่อมไม่มีสถาบันใดเลยที่จะสามารถขัดขวางมิให้บุคคลเช่นนั้นกระทำการสิ่งใด แม้แต่รัฐสภา也不能 (ดังในกรณีของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑) และเมื่อนั้นสิ่งเดียวที่จะทำได้ก็คือ ตัดหัวเขาเสีย!

“หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ทรงเป็นกรรมการท่านหนึ่งในการยกร่างพระราชบัญญัติองคมนตรีและทรงเสนอประเด็นที่ว่าสภากรรมการองคมนตรีที่จะตั้งขึ้นนั้นควรเป็น advisory body ที่ตั้งประเด็นปรึกษาหารือกันเองได้มากกว่าที่จะเป็น consultative body ที่จะต้องให้พระราชทานเรื่องลงมาจึงจะปรึกษาหารือกันได้

ฉะนั้น การสถาปนาสภากรรมการองคมนตรีนี้ขึ้นอาจเป็นการสนองวัตถุประสงค์สองประการที่เป็นประโยชน์ได้ (แม้ยังไม่บริบูรณ์ก็ตาม) :-

๑. เป็นวิธีการของการทดลองและเรียนรู้วิธีการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา
๒. เป็นอิทธิพลเหนี่ยวนำการใช้อำนาจในทางที่ผิด

หมายเหตุ พึงสังเกตว่าการแปลคำว่า องคมนตรีเป็นภาษาอังกฤษว่า Privy Councillors นั้นสร้างความไขว้เขวอยู่บ้าง เพราะว่า Privy Council ของเรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบที่จัดใหม่นี้คล้ายคลึงกับ Privy Council ของอังกฤษก็แต่ในนาม^๕ เราจะต้องพยายามวิวัฒน์สถาบันทางการเมืองของเราเองขึ้นและไม่เพียงแต่คัดลอกจากคนอื่น นี่คือเหตุผลว่าทำไมข้าพเจ้าจึงเชื่อว่าจะต้องทำการทดลอง

^๕The Privy Council ของอังกฤษ (คำว่า ‘privy’ มีความหมายคล้ายคำว่า ‘private’ คือ ส่วนตัว) มีที่มาจากกลุ่มวงในที่เป็นพระสหายและที่ปรึกษาของพระราชาและจึงทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารจนกระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จากนั้นจึงมีอำนาจลดลงเนื่องจากการวิวัฒน์ขึ้นของฝ่ายบริหารที่มาจากรัฐสภา Privy Council จึงเหลือแต่หน้าที่หลักเชิงพิธีการและเป็นสัญลักษณ์แห่งความชอบธรรมมากกว่าอย่างอื่น บรรดาผู้มีตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง (เช่น รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี) ทางราชการและทางศาลเป็นสมาชิก Privy Council โดยอัตโนมัติ (โดยตำแหน่ง)



การปฏิรูปการศึกษา กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มีประสิทธิภาพสูง

ดร.โชคชัย สุทธาเวศ*

*นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา และการพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ)

“การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชน
ที่มีพลังมหาศาลในการเปลี่ยนแปลง
บนรากฐานของเสรีภาพ ประชาธิปไตย
และการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืน”

โคฟี อันนัน

“Education is a human right
with immense power to transform.

On its foundation rest
the cornerstones of freedom, democracy
and sustainable human development.”

Kofi Annan



บทนำ

การปฏิรูปการศึกษา โดยหลักการพื้นฐานแล้วไม่ต่างกับการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพราะหมายถึงการกระทำการอย่างใหม่ที่มีเหตุผลผลเพื่อไปให้พ้นจากการกระทำแบบเดิม ๆ ที่ไม่ได้ผลดีต่อการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมีนัยของการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติและค่อยเป็นค่อยไป ฉะนั้น ประเทศไทยจะปฏิรูปการศึกษากันอย่างไร จึงจะพบกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูง ย่อมเป็นเรื่องที่ท้าทายทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาตลอดมา

การศึกษาแห่งชาติเป็นเรื่องที่รับรู้กันดีว่าเป็นสิทธิมนุษยชนข้อหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ สหประชาชาติก็ประกาศ “เป้าหมายที่ ๔ ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs): “**ให้มีหลักประกันถึงการศึกษาที่ครอบคลุม มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน และส่งเสริมโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน**” เมื่อปีที่แล้ว วันที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้าพเจ้าเองก็ได้ติดตามฟังการประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เรียกกันว่าการประชุมรัฐสภาในประเด็นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งเน้นการศึกษาระดับพื้นฐาน รัฐบาลเป็นฝ่ายนำเสนอเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญ

ในภาพรวมของการประชุมพบว่าความเห็นจากท่านสมาชิกรัฐสภาในคราวนั้นมุ่งให้มีการแก้ไขปัญหาสะสมโนอดีต จัดจุดอ่อนในระบบการศึกษาไทย และเสนอประเด็นที่ควรปรับปรุงกฎหมายให้ดีกว่าปัจจุบันในหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐ เพื่อช่วยกันทำให้การจัดการศึกษาของชาติทั่วถึงในพื้นที่ต่าง ๆ มีมาตรฐานสูงขึ้น การประกันคุณภาพการศึกษา และได้ผลจริง อันสะท้อนถึงความจำเป็นประโยชน์ของการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาประเทศที่พึงจะทำให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีต และในที่สุดเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ รัฐสภาก็มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยผลการลงมติ คือ รับหลักการด้วยเสียงข้างมาก ๔๓๕ เสียง ต่อ ๓๐ เสียง และงดออกเสียง ๒ เสียง*

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. มีความมุ่งหมายในการพัฒนาเด็กแต่ละช่วงวัย ให้มีความรู้ ทักษะความเชี่ยวชาญและความจำเป็นตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น มีการปรับเปลี่ยนหลักสูตรในเรื่องของฐานสมรรถนะที่เหมาะสมของแต่ละช่วงวัย โดยให้เด็กมีแนวคิดในเรื่องของการปรับตัว ซึ่งนอกจากจะมีองค์ความรู้แล้ว ยังสามารถปรับตัวตามความยืดหยุ่นของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการปรับกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับผู้เรียนในสถานศึกษา โดยพัฒนาเทคโนโลยีตามการเปลี่ยนแปลงของสภาวะโลก ต้องมีกระบวนการวัดและประเมินผลที่สอดคล้องตามสมรรถนะแต่ละ

*ดูเพิ่มใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๔). *สรุปข่าวรัฐสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)*. วันอังคารที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา. สืบค้นเมื่อ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕, จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

ช่วงวัย โดยจะต้องไม่ใช่วิธีการทดสอบที่เน้นวิชาการอย่างเดียว อีกทั้งยังมีการปรับวิธีการเรียนการสอนให้เกิดการเรียนรู้ในเชิงรุก เน้นกระบวนการตั้งคำถามและกระบวนการหาคำตอบให้เด็กได้มีโอกาสมือทำ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับครู โดยคืนครูสู่ห้องเรียน ให้ครูได้มีเวลาในการจัดสรรกระบวนการเรียนการสอน พร้อมมีมาตรการสร้างแรงจูงใจ ให้ครูที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารได้มีขวัญกำลังใจในการทำงาน ตลอดจนการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง^๒

บทความชิ้นนี้จึงต้องการสนับสนุนคุณค่าของการศึกษาของคนในชาติ โดยคิดต่อไปถึงการศึกษาในภาพรวมของประเทศที่จะมีต่อความสำเร็จผลในการพัฒนาประเทศที่มีผลิตภาพสูง ข้าพเจ้าจึงประสงค์นำเสนอให้เห็นว่า การศึกษาในระดับสากลมีมุมมองเชิงมาตรฐานอย่างไร แนวคิดที่ว่าด้วยเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงและผลิตภาพแรงงานที่สำคัญ ๆ มีอะไรบ้าง การได้รับการศึกษามีผลต่อการเข้าร่วมในตลาดแรงงานอย่างไร ประสบการณ์ในต่างประเทศอันเกี่ยวโยงกันระหว่างการศึกษา การมีงานทำ ผลิตภาพแรงงาน และผลิตภาพของประเทศเป็นอย่างไร และประเทศไทยควรดำเนินการเช่นไร จึงจะช่วยเสริมสร้างความเป็นประเทศที่มีผลิตภาพสูงเข้ากับการปฏิรูปการศึกษาของชาติ

มาตรฐานสากลทางการศึกษา การจำแนก และคุณลักษณะหลัก

ในระดับสากล ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติพยายามพัฒนามาตรฐานการศึกษาด้วยความสนใจตรงสถิติที่ควรใช้ร่วมกัน และขยายมุมมองให้กว้างขึ้น จนประสบความสำเร็จในเชิงมาตรฐานร่วมครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ และแก้ไขในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ และในที่สุดก็ได้รับการปรับปรุงใหม่และรับรองโดยการประชุมสามัญของยูเนสโกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเรียกว่า มาตรฐานสากลของการจัดจำแนกการศึกษา (International Standard Classification of Education 2011: ISCED 2011)^๓ ครอบคลุมการจัดโปรแกรมการศึกษาและวุฒิการศึกษา โดยใช้คำจำกัดความที่เป็นเอกเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเปรียบเทียบระบบการศึกษาข้ามประเทศ

การศึกษาในระดับสากลมีมุมมองเชิงมาตรฐานอย่างไร? ตัวแทนมาตรฐานสากลด้านการศึกษาในภาพรวมที่ดีที่สุดคือ ISCED โดยเป็นมาตรฐานการศึกษาที่มีการจำแนกประเภทของการศึกษา และใช้อ้างอิงกันทั่วโลกอย่างแพร่หลาย สำหรับระบบและระดับการศึกษาต่าง ๆ ได้รับการดูแลและแก้ไขเป็นระยะ ๆ โดยสถาบันสถิติแห่งองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO Institute for Statistics: UIS) ด้วยการปรึกษารวบรวมกับประเทศสมาชิก และองค์การระหว่างประเทศ และในระดับภูมิภาคต่าง ๆ

^๒ดูเพิ่มใน *สภาผู้แทนฯ รับหลักการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.* สืบค้นเมื่อ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.kroobannok.com/89512>

^๓ดูประกอบใน UNESCO Institute for Statistics. (2011). *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*. Retrieved on July 10, 2022, from <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>



ที่มา: <https://teen.mthai.com/education/108419.htm>



ที่มา: <https://www.winnews.tv/news/18406>



ระดับมาตรฐานทางการศึกษาของ ISCED 2011 (แทนฉบับ ๑๙๙๗) มี ๙ ระดับ คือ^๔

ระดับ	ISCED 2011	คำอธิบาย
๐	การศึกษาปฐมวัย (๐๑ การพัฒนาการศึกษาปฐมวัย) (Early childhood education - 01)	การศึกษาได้รับการออกแบบเพื่อรองรับการพัฒนาในช่วงต้นในการเตรียมความพร้อมสำหรับการมีส่วนร่วมในโรงเรียนและสังคม โปรแกรมที่ออกแบบมาสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๓ ปี
	การศึกษาปฐมวัย (๐๒ การศึกษาก่อนประถมศึกษา) (Early childhood education - 02)	การศึกษาได้รับการออกแบบเพื่อรองรับการพัฒนาในช่วงต้นในการเตรียมความพร้อมสำหรับการมีส่วนร่วมในโรงเรียนและสังคม โปรแกรมที่ออกแบบมาสำหรับเด็กอายุตั้งแต่ ๓ ขวบจนถึงระดับประถมศึกษา
๑	ประถมศึกษา (Primary education)	โดยทั่วไปแล้ว โปรแกรมที่ออกแบบมาเพื่อให้นักเรียนมีทักษะพื้นฐานในด้านการอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์ และเพื่อสร้างรากฐานที่มั่นคงสำหรับการเรียนรู้
๒	มัธยมศึกษาตอนต้น (Lower secondary education)	ขั้นแรกของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยปกติจะมีหลักสูตรที่เน้นรายวิชามากกว่า
๓	มัธยมศึกษาตอนปลาย (Upper secondary education)	ขั้นที่สองขั้นสุดท้ายของมัธยมศึกษาเตรียมเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาและ/หรือการจัดหาทักษะที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน โดยปกติแล้วจะมีตัวเลือกหัวเรื่องและทางเลือก (- ผู้เขียน) ที่หลากหลายขึ้น
๔	ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและยังไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา (Post-secondary non-tertiary education)	แผนการศึกษาที่ให้ประสบการณ์การเรียนรู้ที่สร้างจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงานและ/หรือการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากกว้างกว่าระดับมัธยมศึกษา แต่ไม่ซับซ้อนเท่าการศึกษาระดับอุดมศึกษา

^๔ดูประกอบใน UNESCO Institute for Statistics. (2011). *International Standard Classification of Education: ISCED 2011*. Retrieved on July 10, 2022, from <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>

ระดับ	ISCED 2011	คำอธิบาย
๕	การศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะสั้น (Short - cycle tertiary education)	หลักสูตรระดับอุดมศึกษาระยะสั้นที่โดยทั่วไปแล้วเป็นหลักสูตร เชิงปฏิบัติเฉพาะด้านอาชีพ และเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่ ตลาดแรงงาน แผนการศึกษาเหล่านี้อาจเป็นเส้นทางสู่แผนการศึกษา ระดับอุดมศึกษาอื่นๆ
๖	ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (Bachelor's or equivalent level)	แผนการศึกษาที่ออกแบบมาเพื่อให้ความรู้ ทักษะ และ ความสามารถทางวิชาการระดับกลางและ/หรือทางวิชาชีพ ที่นำไปสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษาขั้นแรกหรือคุณวุฒิ เทียบเท่า
๗	ปริญญาโทหรือเทียบเท่า (Master's or equivalent level)	แผนการศึกษาที่ออกแบบมาเพื่อให้ความรู้ ทักษะ และความสามารถ ทางวิชาการขั้นสูงและ/หรือทางวิชาชีพ นำไปสู่การศึกษาระดับ อุดมศึกษาที่สองหรือคุณวุฒิเทียบเท่า
๘	ปริญญาเอกหรือเทียบเท่า (Doctoral or equivalent level)	แผนการศึกษาที่ออกแบบมาเพื่อนำไปสู่คุณสมบัติการวิจัยขั้นสูง มักจะจบลงด้วยการส่งและการป้องกันวิทยานิพนธ์ที่สำคัญ ด้านคุณภาพที่เผยแพร่ได้บนพื้นฐานของการวิจัยดั้งเดิม

มาตรฐานสากลว่าด้วยการจำแนกการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๔ (ISCED 2011) (ทศวรรษฉบับปี ๑๙๙๗) ได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับสากลไว้หลายประเด็น ครอบคลุมดังต่อไปนี้: มาตรฐานสากลว่าด้วยการจำแนกการศึกษาคืออะไร (What is ISCED?) หน่วยการจำแนกระดับการศึกษา (UNIT OF CLASSIFICATION) การขยายแผนการศึกษาตามระดับของ ISCED แผนการศึกษาตามลำดับและแผนการศึกษาแบบโมดูล (PROGRAMMES SPANNING ISCED LEVELS, SEQUENTIAL PROGRAMMES AND MODULAR PROGRAMMES) ขอบเขตการศึกษาใน ISCED (SCOPE OF EDUCATION IN ISCED) ตัวแปรการจำแนกแผนการศึกษาข้ามประเภท (CROSS-CLASSIFICATION VARIABLES) ประเภทของข้อมูล (TYPES OF DATA) แบบแผนการเขียนรหัส (CODING SCHEMES) ธรรมาภิบาล (GOVERNANCE) ระดับการศึกษาของ ISCED (ISCED LEVELS) การให้รหัสแผนการศึกษา (CODING OF EDUCATION PROGRAMMES) การประมวลผลการศึกษา (CODING OF EDUCATIONAL ATTAINMENT) กลุ่มที่ครอบคลุมและสาขาการศึกษา (BROAD GROUPS AND FIELDS OF EDUCATION) และการศึกษานอกระบบใน ISCED (NON - FORMAL EDUCATION IN ISCED)

มาตรฐานข้างต้นเหล่านี้ พิจารณาแล้วถือเป็นมาตรฐานที่เป็นหลักการเชิงกรอบของการจัดการศึกษาตามระดับต่าง ๆ โดยประเทศและสถาบันการศึกษาสามารถนำไปประยุกต์ในกฎหมายหรือกติกาของการศึกษาแต่ละระดับได้โดยไม่ยุ่งยาก อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าเห็นว่ามาตรฐานเชิงคุณลักษณะหลัก (Principle characteristics) ที่อยู่ในแผนการศึกษาระดับต่าง ๆ ทั้ง ๙ ระดับ เป็นคุณลักษณะการศึกษาที่สังคมควรรับรู้ร่วมกัน ดังที่แสดงในภาคผนวกท้ายบทความ: คุณลักษณะหลัก (Principle Characteristics) ของแผนการศึกษาตามมาตรฐานสากลของการจัดจำแนกการศึกษา ISCED 2011 (International Standard Classification of Education 2011)

ถัดจากการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่ควรอิงมาตรฐานสากลแล้ว การวัดความสำเร็จทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ย่อมจำเป็น และมีได้หลายเครื่องมือ เพื่อประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้และทักษะของผู้เรียน อันจะนำไปสู่การทำให้ประเทศต่าง ๆ สามารถเข้าใจประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษาของตนมากขึ้น และสามารถบอกการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต่อนโยบายและแผนงานการศึกษาได้ดีขึ้น เช่น การประเมินการเรียนรู้ระดับชาติของตนเองเข้ากับการมีส่วนร่วมในการประเมินระดับนานาชาติในวงกว้าง เช่น PISA และ TIMSS รวมทั้งโครงการริเริ่มต่าง ๆ เช่น แนวทางเชิงระบบสำหรับผลที่ดีขึ้นของการศึกษา (Systems Approach for Better Education Results: SABER) ของธนาคารโลก และตัวบ่งชี้การส่งมอบบริการ ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ มีตัวชี้วัดเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการในโรงเรียน^๕ ในระดับอุดมศึกษาก็มีการวัดสมรรถนะและในเชิงจัดอันดับ เช่น โดย Times Higher Education World University Rankings, QS World University Rankings^๖ และ Webometrics Ranking of World Universities

อย่างไรก็ตาม ในทางเศรษฐกิจแล้ว ผู้ที่จบการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ประถมศึกษาสามารถทำงานในตลาดแรงงานได้ แต่สำหรับประเทศไทยมีการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ ประชากรไทยต้องจบการศึกษาอย่างน้อยมัธยมศึกษาตอนต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่ากำลังแรงงานไทยจะต้องมีการศึกษาขั้นต่ำมัธยมศึกษาตอนต้น (และอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี) จึงจะสามารถเข้าทำงานในตลาดแรงงานได้

^๕PISA (Program for International Student Assessment: PISA) เป็นการประเมินนักเรียนระหว่างประเทศ ประสานงานโดย OECD เป็นการประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับนานาชาติที่เป็นที่รู้จักมากที่สุด การศึกษา PISA ครั้งแรกดำเนินการในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ และทำซ้ำทุก ๆ ๓ ปี ตั้งแต่นั้นมา ส่วนแนวโน้มในการศึกษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ (Trends in International Mathematics and Science Study: TIMSS) เป็นการประเมินความรู้ด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของนักเรียน ดำเนินการโดยสมาคมระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (IEA) ในขณะที่ PISA จะเลือกนักเรียนที่ประเมินตามอายุและเน้นที่เด็กอายุ ๑๕ ปี TIMSS จะเลือกนักเรียนตามเกรดที่เข้าเรียนและทดสอบนักเรียนในเกรด ๔, ๘ และในที่สุดท้าย ดูประกอบ Max Roser, Mohamed Nagdy and Esteban Ortiz-Ospina. “Quality of Education.” retrieved from <https://ourworldindata.org/quality-of-education>

^๖QS = Quacquarelli Symonds

“ การศึกษาเป็นการเตรียมความพร้อมของกำลังคนในการทำงาน ในระบบเศรษฐกิจ ”

การศึกษากับการฝึกอบรมและพัฒนาแรงงานกับผลิตภาพแรงงาน

การศึกษาเป็นการเตรียมความพร้อมของกำลังคนในการทำงานในระบบเศรษฐกิจ แต่การศึกษาก็มีหลายระดับที่จะใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังที่กล่าวแล้ว

กระนั้นหลังผ่านระบบการศึกษาที่รัฐกำกับดูแลโดยรัฐจัดให้หรือเอกชนจะดำเนินการก็ตาม การฝึกอบรมเป็นสิ่งที่ตามมา และมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มผลิตภาพแรงงานด้วยเช่นกัน แนวคิดที่ควรใส่ใจสำหรับการฝึกอบรมและผลิตภาพแรงงาน มีดังนี้^๗

(๑) ทางเลือกการฝึกอบรมสามารถกระทำได้หลายระดับ อาทิ (๑.๑) ระดับภาพรวมทั้งองค์กร (๑.๒) ระดับภาพเฉพาะสาขา พื้นที่ หรือหน่วยงานย่อย (๑.๓) ระดับเฉพาะกลุ่มหรือประเภทบุคคล หรือทีมงาน และ (๑.๔) ระดับรายบุคคล

(๒) ผลิตภาพแรงงานอาจเกิดขึ้นจากความสามารถขององค์กรหรือสถานประกอบการในการแสวงหาปัจจัยนำเข้าที่เอื้อต่อความสามารถในการทำงานของพนักงานที่สูงขึ้น เช่น ระบบการบริหาร และควบคุมจากสำนักงานใหญ่ มาตรฐานของระบบงานทั้งในภาพรวมและเฉพาะด้าน การเปลี่ยนผู้บริหาร การใช้เทคโนโลยีเข้าช่วย การใช้บุคลากรที่มีสมรรถนะหรือศักยภาพ การใช้วิธีการและการดำเนินการ กระบวนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ อันล้วนแต่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ทั้งสิ้น ((Asian Productivity Organization 1998)

(๓) สาขาการผลิตที่ต่างกันย่อมมีผลิตภาพแรงงานไม่เท่ากัน อันอาจเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การขยายตัวของความเป็นเมือง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปริมาณและคุณภาพของทักษะของนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

^๗ประมวลจาก Asian Productivity Organization. (1998); Jac Fitz-enz. (1987): pp. 187 - 210 และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ใน http://www.ftpi.or.th/th/knownf_glossary_index.htm

(๔) แนวโน้มของการพัฒนาประเทศจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว จะพบว่า เศรษฐกิจจะเติบโตในภาคบริการมากกว่าภาคอุตสาหกรรม

(๕) การฝึกอบรมพนักงานจะช่วยเสริมสร้างผลิตภาพแรงงาน และส่งผลต่อการเพิ่มสมรรถนะและผลการดำเนินงานขององค์กร หน่วยงาน และบุคคล แต่การวัดว่าการฝึกอบรมและการพัฒนาพนักงานจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของบุคคล การลดต้นทุนการผลิต การลดการสูญเสีย หรือทำให้สถานประกอบการมีกำไรขึ้นจริงหรือไม่นั้น อาจไม่สามารถวัดได้ชัดเจน เว้นแต่จะควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่นอกเหนือการฝึกอบรมได้อย่างแน่ชัดเพื่อวัดอิทธิพลของปัจจัยด้านการฝึกอบรมเท่านั้น

(๖) ปัญหาการวัดความเชื่อมโยงระหว่างการฝึกอบรมกับผลิตภาพแรงงานจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เมื่อการฝึกอบรมมีหลากหลายวิธีการ เช่น การปฐมนิเทศ การฝึกอบรมในงาน การฝึกอบรมนอกการทำงาน และการพัฒนาบุคคลในระยะยาว

(๗) การเทียบเคียง (Bench Marking) เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นความแตกต่างในศักยภาพและผลิตภาพของหน่วยงานและแรงงาน ประเด็นของการเทียบเคียงจึงควรเชื่อมโยงไปถึงดัชนีวัดการฝึกอบรมและพัฒนา กับผลิตภาพแรงงาน

(๘) การฝึกอบรมถือเป็นวิธีการเพิ่มพูนศักยภาพแรงงานในระยะสั้น แต่การพัฒนาพนักงานจะสื่อถึงการเตรียมการใช้ประโยชน์จากความสามารถของแรงงานในระยะยาว ฉะนั้นการศึกษาผลิตภาพแรงงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งการฝึกอบรมและการพัฒนา

(๙) การวัดความสัมพันธ์ระหว่างการฝึกอบรมหรือการพัฒนา กับผลิตภาพแรงงานจึงสามารถวัดจากผลผลิตกับต้นทุนการฝึกอบรมที่ใช้ลงไปว่ามีสัดส่วนเป็นอย่างไร โดยอาจวัดตามระยะเวลา เช่น ในรอบปี เดือน สัปดาห์ หรือรายวัน

(๑๐) การประเมินว่าการฝึกอบรมมีผลต่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงานหรือไม่เพียงใด สมควรกระทำทั้งก่อนการฝึก (Pre - test) และหลังการรับการฝึกอบรม (Post - test)

สถานประกอบการที่ประสบความสำเร็จจึงต้องสามารถได้คนมาทำงานตามคุณสมบัติของการจบการศึกษาและประสบการณ์ที่ต้องการ แต่เมื่อเวลาผ่านไป พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตและการให้บริการ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่เป็นพลวัตอยู่เสมอ นั้น แรงงานจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะเพิ่มเติม (Up - skilling) อันเป็นกระบวนการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ หรือการสอนทักษะใหม่ ๆ หรือการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ (Re - skilling) อันเป็นกระบวนการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานอื่นได้ หรือฝึกคนให้ทำงานที่ต่างออกไปจากงานเดิมได้ด้วย^๔

^๔ดูเพิ่มเติมใน *The Differences between Reskilling and Upskilling*. retrieved on July 17, 2022, from <https://www.hrinasia.com/general/the-differences-between-reskilling-and-upskilling/>

“

การศึกษาคือองค์ประกอบหลักในการมีชีวิตที่ดี ซึ่งสามารถนำไปพิจารณาประกอบการวัดผลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้ ดัชนีการศึกษาจึงเป็นหนึ่งในดัชนีสำคัญของการวัดศักยภาพของการพัฒนาประเทศ

”

ประเทศที่มีระบบการศึกษาดีของโลก

การศึกษาคือองค์ประกอบหลักในการมีชีวิตที่ดี ซึ่งสามารถนำไปพิจารณาประกอบการวัดผลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้ ดัชนีการศึกษาจึงเป็นหนึ่งในดัชนีสำคัญของการวัดศักยภาพของการพัฒนาประเทศ และการศึกษายังเป็นส่วนหนึ่งของดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) ที่สหประชาชาติเผยแพร่เป็นประจำทุกปี ประกอบไปด้วยดัชนีคาดการณ์อายุขัย (Life Expectancy Index) ดัชนีการศึกษา และดัชนีรายได้ โดยดัชนีการศึกษาคำนวณมาจากข้อมูลในดัชนีค่าเฉลี่ยจำนวนปีในโรงเรียน (Mean years of schooling index) และดัชนีคาดการณ์จำนวนปีในโรงเรียน (Expected years of schooling index)

เมื่อปีที่แล้ว พ.ศ. ๒๕๖๔ รายงานจาก World Population Review พบว่า ๑๐ ประเทศที่มีระบบการศึกษาดีที่สุด^๔ คือ ๑) สหรัฐอเมริกา ๒) สหราชอาณาจักร ๓) เยอรมนี ๔) แคนาดา ๕) ฝรั่งเศส ๖) สวิตเซอร์แลนด์ ๗) ญี่ปุ่น ๘) ออสเตรเลีย ๙) สวีเดน ๑๐) เนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศในตะวันตกเกือบทั้งหมด ยกเว้นในเอเชีย คือ ประเทศญี่ปุ่น

สำหรับประเทศไทยติดอันดับที่ ๔๖ ของโลก

การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลผลิตสูงกับแนวคิดผลผลิตแรงงาน

เศรษฐกิจที่มีผลผลิตสูงย่อมอาศัยการเกื้อกูลกันของปัจจัยการผลิตพื้นฐาน ๔ ประการ คือ ที่ดิน แรงงาน ทุน (เงินทุนและเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี) และการจัดการ ประเทศที่มีระดับความก้าวหน้าของการพัฒนาเศรษฐกิจจะสามารถใช้ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตสูงในระบบเศรษฐกิจ โดยกำลังคนซึ่งผ่านระบบการศึกษามีความสำคัญมาก และ

^๔ดูเพิ่มเติมใน *Education Rankings by Country 2022*. retrieved on June 10, 2022, from <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/education-rankings-by-country>

ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในลำดับต้น ๆ ในการทำให้การใช้ปัจจัยอื่น ๆ เกิดศักยภาพ และสามารถทำหน้าที่ในกระบวนการผลิตในระบบเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่^{๑๐}

เราควรกระจ่างกันพอสมควรว่าเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงนั้น ผลิตภาพแรงงานเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร และต้องคำนึงถึงประเด็นหลัก ๆ อะไรบ้าง?

ผลิตภาพ หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตกับจำนวนปัจจัยการผลิตในหน่วยการผลิตหรือในระบบเศรษฐกิจ การวัดผลิตภาพมักจะวัดที่แรงงานและทุน คือ ผลิตภาพแรงงาน (Labour productivity) และผลิตภาพทุน (Capital productivity)

การวัดผลิตภาพแรงงาน อาจหาค่าผลิตภาพแรงงานต่อคน (Labour Productivity per Employed Person) หรือผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยต่อชั่วโมง (Labour Productivity per Hour Worked)^{๑๑} รวมทั้งมูลค่าเพิ่ม (Value added) ที่แรงงานต่อคนทำได้ ซึ่งโดยปกติสมการคำนวณผลิตภาพแรงงานคือ

$$\text{ผลิตภาพแรงงาน} = \text{ผลผลิต/ปัจจัยนำเข้าหรือผลผลิต/ทรัพยากรที่ใช้}$$

ทั้งนี้ ผลผลิตอาจเป็นปริมาณสิ่งของหรือบริการ หรือมูลค่าเชิงการเงิน และปัจจัยนำเข้าก็คือทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต ซึ่งปกติมักจะหมายถึงแรงงาน (ทุกประเภท) และทุน (เช่น เครื่องจักรและเครื่องมือ (ซึ่งก็คือเทคโนโลยีทั้งหลาย) ที่ดิน พลังงาน และวัตถุดิบในการผลิต)^{๑๒}

ควบคู่กับการวัดผลิตภาพแรงงาน คือการวัดผลิตภาพทุน โดยจะวัดจากประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของทุนในการสร้างผลผลิต ซึ่งสามารถวัดในรูปมูลค่าเพิ่ม (Value added) ต่อหนึ่งหน่วยเงินตราของทุน (เช่น value added per dollar of capital) ฉะนั้น การปรับปรุงเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ และทักษะของแรงงานย่อมจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของผลิตภาพทุนได้

^{๑๐}ดูประกอบใน โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๖๔); อนันท์ พุทธาธิ ปุณฺณชริก ศุภอมรกุล และพรสวรรค์ รักเป็นธรรม. *ดัชนีผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity Index)*. Stat-Horizon, Data Management Department. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า ๒ - ๑๒.

^{๑๑}ดูเพิ่มใน Bureau of Labor Statistics (BLS). *BLS Handbook of Methods: Chapter 11: Industry Productivity Measure*. in <https://www.bls.gov/opub/hom/pdf/homch11.pdf> - ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

^{๑๒}ดูเพิ่มใน SPRING Singapore. (2011). *A Guide to Productivity Measurement*. ISBN 978-981-4150-27-9 และสูตรการหาค่าผลิตภาพแรงงานในระดับประเทศ จึงอาจเป็นได้ดังนี้ (ใช้โดยกลุ่มประเทศ OECD) คือ ๑) ดัชนีผลผลิตมวลรวม ÷ ดัชนีปัจจัยแรงงาน ๒) ดัชนีมูลค่าเพิ่ม ÷ ดัชนีปัจจัยแรงงาน หรือ ๓) ดัชนีมูลค่าเพิ่ม ÷ ดัชนีปัจจัยแรงงาน+เงินทุน (มูลค่าเพิ่มในที่นี้คือมูลค่าเพิ่มของผลผลิตอุตสาหกรรมทั่วประเทศ) ดูประกอบใน <https://www.oecd.org/std/productivity-stats/2352458.pdf>



ที่มา: <https://www.posttoday.com/politic/analysis/191762>

ในปัจจุบัน “ผลิตภาพ” ยังได้รับการขยายความสนใจจากเรื่องปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต (input & output) ไปสู่ทุกปัจจัยที่ทำให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้คนด้วย กล่าวคือ “ความหมายของผลิตภาพ ได้วิวัฒนาการไปตามยุคสมัยจากความหมายแบบง่าย ๆ ว่าการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพด้วยต้นทุนที่ต่ำสุดไปสู่การรวมถึงการปรับปรุงปัจจัยทั้งหมดของการพัฒนาเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน” (The meaning of productivity has evolved over the years from simply producing quality products at minimum cost to include the improvement of all the factors of development for a better quality of life for the people.)^{๓๓}

นอกจากนี้ ผลิตภาพแรงงานอาจเกิดขึ้นจากความสามารถขององค์การหรือสถานประกอบการในการแสวงหาปัจจัยนำเข้าที่เอื้อต่อความสามารถในการทำงานของพนักงานที่สูงขึ้น เช่น ระบบการบริหารและควบคุมจากสำนักงานใหญ่ มาตรฐานของระบบงานทั้งในภาพรวมและเฉพาะด้าน การเปลี่ยนผู้บริหาร การใช้เทคโนโลยีเข้าช่วย การใช้บุคลากรที่มีสมรรถนะหรือศักยภาพ การใช้วิธีการและการดำเนินกระบวนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ อันล้วนแต่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ทั้งสิ้น (Asian Productivity Organization 1998)^{๓๔}

ในประเทศไทย สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้แปลผลิตภาพในความหมายทั่วไปว่าหมายถึง การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้ผลผลิตมีปริมาณและ/หรือมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น โดยคำนึงถึงการใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการปรับปรุงคุณภาพปัจจัยการผลิต ได้แก่ วัตถุดิบ อุปกรณ์ การผลิต ตลอดจนบุคลากรที่มีส่วนร่วมในการผลิต

การเพิ่มผลผลิตมักได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่มีความหมายเฉพาะทั้งในเชิงปรัชญาและเชิงเศรษฐศาสตร์โดยหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ อาทิ International Labor Organization (ILO), European Productivity Agency (EPA), Asian Productivity Organization (APO) แต่เพื่อให้เป็นที่เข้าใจร่วมกัน การเพิ่มผลผลิตในที่นี้ หมายถึง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) หรือการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) ด้วยจิตสำนึกอย่างมุ่งมั่นที่เป็นแรงผลักดัน และการใช้เทคนิคและเครื่องมือใหม่ ๆ ในการเพิ่มผลผลิต/ผลิตภาพ (Productivity Techniques and Tools) เป็นตัวช่วยให้ประสบความสำเร็จ^{๓๕}

^{๓๓}ดูเพิ่มเติมใน http://www.psb.gov.sg/news/releases/01_02_13.html

^{๓๔}ดูเพิ่มเติมใน Asian Productivity Organization. (1998). “Improving Productivity in Service Sector.” *Report of the APO Workshop on Productivity in Service Sector (SYP-02-97) held in Singapore from 22 - 25 July 1997*. Tokyo: Asian Productivity Organization.

^{๓๕}ดูเพิ่มเติมใน http://www.ftpi.or.th/th/KNWINF_glossary_index.htm

การปรับปรุงผลิตภาพแรงงานที่เชื่อมโยงจากระบบการศึกษาและการพัฒนากักขังใจพนักงานและความสำเร็จของบริษัท

เมื่อเร็ว ๆ นี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๓ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้อาศัยผลวิจัยที่น่าเชื่อถือหลายชิ้น มาประมวลและเน้นย้ำถึงการปรับปรุงผลิตภาพแรงงานว่า ประเทศต่าง ๆ สมควรให้ความสำคัญในเรื่องต่อไปนี้^{๑๖}

๑) การลงทุนพัฒนาทักษะด้านทุนมนุษย์ไม่เพียงแต่พัฒนาด้านสมรรถภาพแรงงาน แต่ยังรวมถึงแรงจูงใจของคนงานในการสนับสนุนเศรษฐกิจ ส่งเสริมผลิตภาพของประเทศโดยรวม ตัวอย่างเช่น พนักงานที่สามารถพูดได้หลายภาษาสามารถเพิ่มความสามารถของบริษัทในการส่งออกไปยังประเทศต่าง ๆ และเพิ่มผลผลิตของบริษัท ในทางกลับกันพนักงานกับทักษะการสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ดีที่สามารถช่วยให้บริษัทสามารถส่งข้อความได้ดีขึ้นให้กับลูกค้าและผู้รับบริการ

๒) การสร้างทักษะทางวิชาชีพเป็นหัวข้อที่มักกล่าวถึงในการเพิ่มผลผลิตโดยคณะกรรมการดูแลการเพิ่มผลผลิตของประเทศต่าง ๆ

๓) การปรับนโยบายการศึกษาและอาชีวศึกษาและระบบธรรมาภิบาลให้เป็นความต้องการขององค์การที่มุ่งสร้างชุดทักษะที่เหมาะสม และเป็นสิ่งสำคัญแห่งพื้นที่โอกาสสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและเศรษฐกิจเกิดใหม่ทั้งหลาย

๔) ระบบการศึกษาที่ส่งเสริมผลิตภาพจะเป็นการศึกษาที่มีการฝึกอบรมด้านเทคนิคแก่นักศึกษา เพื่อเตรียมความพร้อมด้วยทักษะที่อุตสาหกรรมในท้องถิ่นต้องการ การรวมกลยุทธ์การพัฒนาทักษะไว้ในวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้เกิดรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

๕) การตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต ต้องการความพร้อมของข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเนื้อหาทั่วโลกที่มีอยู่ในอินเทอร์เน็ต ประกอบกับเศรษฐกิจดิจิทัลรูปแบบใหม่ก็ต้องการบุคคลที่มีทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณ ทำให้สามารถกรอง วิเคราะห์ และสร้างความหมายจากข้อมูลออนไลน์ที่มีอยู่มากมาย

๖) การลงทุนในการพัฒนาทักษะด้านทุนมนุษย์และการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับการฝึกงานเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและจำเป็น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงความสำคัญของการเพิ่มทักษะและการปรับทักษะใหม่ เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเทคโนโลยีมาใช้กับพนักงานและบริษัท และจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะโดยตรงและการแทรกแซงนโยบายของรัฐบาล

^{๑๖}ดูเพิ่มเติมใน Deborah France-Massin. (2020). “Driving Up Productivity.” *A Guide for Employer and Business Membership organizations*. Bureau for Employers’ Activities (ACT/EMP) ILO: Geneva, pp. 50 - 53 and 91 - 92.

๗) การพัฒนาทักษะในสามด้านหลักที่สำคัญ คือ ประการแรก โดยการเชื่อมโยงการฝึกอบรมกับความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบัน ตลอดจนการคาดการณ์และสร้างสมรรถนะสำหรับงานในอนาคต ประการที่สอง โดยการสร้างระบบการฝึกงานที่มีคุณภาพและผสมผสานทักษะหลักเข้ากับการฝึกอบรมสำหรับเยาวชน ประการที่สาม โดยการขยายการเข้าถึงการฝึกอบรมเกี่ยวกับการจ้างงานในชุมชนชนบท

๘) สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของบริษัท โดยสามารถจัดโครงสร้างได้ในสองรูปแบบกว้าง ๆ คือ การจ่ายเงินแบบกลุ่มหรือรายบุคคลตามประสิทธิภาพ เมื่อใดก็ตามที่พวกเขาบรรลุเป้าหมายบางประการ เช่น การเสริมเงินเดือนพนักงานส่วนหนึ่งเข้ากับผลงานของบริษัท หรือกับผลงานของทีม

๙) คุณภาพการศึกษาในปัจจุบันเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพการทำงานส่วนใหญ่ของคนรุ่นต่อไปในตลาดแรงงาน ระบบการศึกษาจึงต้องพัฒนา เพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรและความต้องการการเรียนรู้ของคนรุ่นใหม่ ตลอดจนสามารถแข่งขันกับเครื่องมือการศึกษานอกแบบแผนอื่น ๆ ด้วย

๑๐) บทเรียนที่ควรค่าแก่การเรียนรู้ ได้แก่ (๑) การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการพยายามดำเนินการเป็นระยะเวลาที่ยั่งยืน อย่างน้อยก็ในระยะกลาง (๒) การสื่อสารระหว่างครูของโรงเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดมีผลในเชิงบวกที่สำคัญ คือจำเป็นต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในช่วงเริ่มต้นของกลยุทธ์การศึกษา (๓) การค้นหาการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในระดับภูมิภาคมีประโยชน์อย่างมาก แม้ว่าแต่ละโรงเรียนจะมีความต้องการเฉพาะก็ตาม

การจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศที่มีผลิตภาพทางเศรษฐกิจสูง

การวัดความสำเร็จของการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน หากไม่เอาเรื่องความสุขมวลรวมประชาชาติ (National Gross Happiness) มาพิจารณา ซึ่งเป็นการวัดด้านจิตใจแล้ว ก็คือการวัดกันที่ผลสำเร็จทางวัตถุ นั่นก็คือ มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) และโดยดูกันตรงความสามารถในการสร้างรายได้ต่อชั่วโมงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตของประเทศนั้น ๆ โดยพิจารณาจาก GDP ต่อหัวประชากร [GDP (PPP)] ต่อชั่วโมงของการทำงาน หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่ปรับตามความเท่าเทียมกันของกำลังซื้อ (purchasing power parity: PPP)^{๑๗} ต่อชั่วโมง (คิดจากมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อจำนวนชั่วโมงทำงานทั้งหมดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต รวมกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิต เทียบกับมูลค่าที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ)

^{๑๗} การดูมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติจาก PPP เน้นที่การใช้ง่าย และอาจมีจุดอ่อนตรงที่ไม่ได้พิจารณาถึงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งอาจทำให้มูลค่า GDP ที่แท้จริงแกว่งไกวคือ สูงกว่าหรือน้อยกว่าความเป็นจริงตามค่าเงินได้

ณ ปัจจุบันนี้ พ.ศ. ๒๕๖๕ ประเทศที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงสุด ๑๐ ประเทศ ในเชิงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อชั่วโมงการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต (ดังที่กล่าวแล้ว) (ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) เรียงตามลำดับ ดังต่อไปนี้^{๑๘}

๑) ไอร์แลนด์

ผลผลิตต่อชั่วโมงของไอร์แลนด์สูงที่สุดมากกว่าประเทศใด ๆ ที่ ๙๙.๑๓ ดอลลาร์ พนักงานไอร์แลนด์ทำงานเต็มเวลาทำงานประมาณ ๓๙.๗ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ บริษัทข้ามชาติที่มีศักยภาพสูงในไอร์แลนด์ผลักดันให้เกิดผลิตภาพเพิ่มขึ้นมากที่สุด โดยผลิตภาพแรงงานเติบโตเฉลี่ย ๔.๕% ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ถึง ๒๐๑๖

๒) นอร์เวย์

ผลผลิตของนอร์เวย์ต่อชั่วโมงคือ ๘๐.๘๓ ดอลลาร์ นอร์เวย์มีสัปดาห์ทำงานเฉลี่ยต่ำสุดเป็นอันดับสามของโลกที่ ๓๘.๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกจากนี้ ความสมดุลระหว่างงานและชีวิตยังมีคุณค่าสูง และครอบครัวมีความสำคัญมากกว่างาน พ่อแม่มักได้รับอนุญาตให้ออกจากงานแต่เช้าเพื่อไปรับลูกที่โรงเรียน ขาวนอร์เวย์ขึ้นชื่อในด้านการงานที่มีประสิทธิภาพและมุ่งมั่นงานอย่างมาก และสามารถจบงานในแต่ละวันเมื่อเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา (เวลาเลิกงานโดยทั่วไปของวันทำงานในนอร์เวย์)

๓) สวิตเซอร์แลนด์

สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีผลผลิตมากเป็นอันดับสามต่อชั่วโมงที่ทำงาน คนงานชาวสวิสเพิ่มเงิน ๖๙.๒๖ ดอลลาร์ให้กับเศรษฐกิจ ในหนึ่งสัปดาห์ชั่วโมงทำงานเฉลี่ยของพนักงานเต็มเวลาคือ ๔๐.๕ ชั่วโมง และพนักงานเพียง ๐.๔% เท่านั้นที่ทำงานมากกว่า ๕๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์

๔) ลักเซมเบิร์ก

ผลผลิตของลักเซมเบิร์กต่อชั่วโมงคือ ๖๘.๓๖ ดอลลาร์ สัปดาห์ทำงานเฉลี่ยในลักเซมเบิร์กประมาณ ๔๐ ชั่วโมง เหตุผลหลักที่ทำให้ระดับผลิตภาพสูงของลักเซมเบิร์กคือ ภาคการเงิน แต่หากลักเซมเบิร์กนำความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและการใช้ชีวิตแบบของสแกนดิเนเวียมาใช้ ก็เป็นที่เชื่อกันว่าผลผลิตจะเพิ่มขึ้นอีกมาก

๕) เยอรมนี

เยอรมนีเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก และเป็นประเทศที่มีประสิทธิผลมากที่สุดเป็นอันดับห้า ผลผลิตของเยอรมนีอยู่ที่ ๖๖.๗๑ ดอลลาร์ต่อชั่วโมง ผลผลิตในเยอรมนีตะวันตกสูงกว่าในเยอรมนีตะวันออกอย่างมีนัยสำคัญ แม้กระทั่งหลังจากการรวมตัวกันเมื่อสามทศวรรษที่แล้วก็ตาม เยอรมนีตะวันออกมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นหลักที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำ และเยอรมนีตะวันตกมีบริษัทที่แข่งขันได้ใหญ่กว่า

^{๑๘}ดูเพิ่มเติมใน World population review. “Most Productive Countries 2022.” retrieved on July 10, 2022, from <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/most-productive-countries>

๖) สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นที่หกสำหรับผลิตภาพการผลิตด้วย ๖๕.๕๑ ดอลลาร์ พนักงานเต็มเวลาชาวอเมริกันทำงาน ๔๑.๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และพนักงานประมาณ ๑๑.๑% ทำงานมากกว่า ๕๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แม้ว่าสหรัฐอเมริกายังคงเป็นประเทศที่มีประสิทธิผลสูงสุดเป็นอันดับที่ ๖ ต่อชั่วโมง แต่ก็แสดงให้เห็นว่าคนอเมริกันจำนวนมากใช้ชีวิตเพื่อทำงานแทนการทำงานเพื่อดำรงชีวิต

๗) เดนมาร์ก

เดนมาร์กเป็นประเทศที่มีผลผลิตมากเป็นอันดับที่เจ็ดของโลก โดยผลผลิตการทำงานอยู่ที่ ๖๔.๗๑ ดอลลาร์ต่อชั่วโมง เดนมาร์กมีสัปดาห์การทำงานเฉลี่ยสั้นที่สุดเพียง ๓๗.๒ ชั่วโมง สำหรับพนักงานเต็มเวลา ทั้งนี้ เดนมาร์กจะต้องเพิ่มผลิตภาพของพนักงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันกับระบบสวัสดิการและประชากรสูงอายุ

๘) ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสอยู่ในอันดับที่แปดของโลก คนงานชาวฝรั่งเศสสามารถสร้างผลผลิต จำนวน ๖๒.๗๙ ดอลลาร์ให้กับ GDP (PPP) ต่อชั่วโมงที่ทำงาน โดยในหนึ่งสัปดาห์การทำงานของฝรั่งเศสถือว่าแรงงานทำงานสั้นที่สุดเป็นอันดับห้าในกลุ่มประเทศ OECD คือที่ ๓๘.๙ ชั่วโมง ผลผลิตของฝรั่งเศสสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD และสหภาพยุโรปประมาณ ๒๕%

๙) เนเธอร์แลนด์

ผลผลิตต่อชั่วโมงที่ทำงานอยู่ที่ ๖๑.๔๓ ดอลลาร์ ในเนเธอร์แลนด์ คนมีชั่วโมงทำงานต่ำสุดในหนึ่งสัปดาห์เป็นอันดับสองในกลุ่มประเทศ OECD โดยเฉลี่ยที่ ๓๗.๓ ชั่วโมง ผลผลิตในเนเธอร์แลนด์สูงมาก และมีพนักงานเพียง ๐.๔% เท่านั้นที่ทำงานมากกว่า ๕๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ชาวดัตช์ยังมีสมดุลชีวิตการทำงานและชีวิตที่ดีที่สุดในโลกแห่งหนึ่งอีกด้วย

๑๐) เบลเยียม

คนงานชาวเบลเยียมสร้างผลผลิต ๕๙.๖๕ ดอลลาร์สหรัฐให้กับ GDP (PPP) ต่อชั่วโมงที่ทำงาน ทำให้เบลเยียมเป็นประเทศที่มีประสิทธิผลมากเป็นอันดับที่สิบของโลก สัปดาห์การทำงานโดยเฉลี่ยสำหรับพนักงานเต็มเวลาในเบลเยียมคือประมาณ ๓๘.๘ ชั่วโมง พนักงานมีทักษะที่แข็งแกร่งและมีการศึกษาสูง จึงทำให้ได้รับค่าจ้างสูง ความไม่เท่าเทียมกันค่อนข้างต่ำ และมีความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานที่ยอดเยี่ยม

อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีระบบการศึกษาดีมาก ๆ ก็อาจไม่ได้มีผลิตภาพการผลิตในทางเศรษฐกิจสูงในระดับที่ใกล้เคียงกันกับความสำเร็จทางการศึกษาเสมอไป ด้วยเหตุที่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้ผลของการศึกษาหรือความรู้และความสามารถของประชาชนใช้ได้ผลดีอย่างไรด้วย ดังที่จะเปรียบเทียบได้โดยพอประมาณ (เนื่องจากแตกต่างกันในช่วงเวลา และหน่วยงานจัดลำดับต่างหน่วยงานกัน) ตามตารางข้างล่าง แต่กระนั้นก็พบว่ามีความซ้ำกันครั้งหนึ่งคือ ๕ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์

ตารางที่ ๑ ประเทศที่มีการศึกษาดีที่สุดในรอบปี ๑๐ ประเทศ

ประเทศที่มีการศึกษาดีที่สุดในรอบปี ๑๐ ประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๔)	ประเทศที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงสุดในรอบปี ๑๐ ประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๕)
๑) สหรัฐอเมริกา	๑) ไอร์แลนด์
๒) สหราชอาณาจักร	๒) นอร์เวย์
๓) เยอรมนี	๓) สวิตเซอร์แลนด์
๔) แคนาดา	๔) ลักเซมเบิร์ก
๕) ฝรั่งเศส	๕) เยอรมนี
๖) สวิตเซอร์แลนด์	๖) สหรัฐอเมริกา
๗) ญี่ปุ่น	๗) เดนมาร์ก
๘) ออสเตรเลีย	๘) ฝรั่งเศส
๙) สวีเดน	๙) เนเธอร์แลนด์
๑๐) เนเธอร์แลนด์	๑๐) เบลเยียม



ที่มา: https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_22Dec2020.aspx

สำหรับประเทศไทยผลิตภาพการผลิตรวมของประเทศโดยทั่วไปในรอบหลายปีที่ผ่านมา ยังไม่สูง นอกจากนี้สถิติข้อมูลในรอบ ๓ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ บ่งชี้ปัญหาการหดตัวหรือลดลง ในปี ๒๕๖๒ และปี ๒๕๖๓ ของมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรม ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภาพทุน และผลิตภาพ การผลิตของอุตสาหกรรม จากตัวเลขที่ไม่ติดลบในปี ๒๕๖๑ กลายเป็นติดลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภาพ การผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP) ที่ติดลบในปี ๒๕๖๓ ในขณะที่ก่อนหน้านี้ยังเป็นบวก เนื่องจาก ประเทศทั่วโลกและประเทศไทยประสบปัญหาโรคโควิด-๑๙ ระบาด อันมีผลต่อการผลิตและการส่งออกและ นำเข้าระหว่างประเทศ ดังนี้

ตารางที่ ๒ สถิติผลิตภาพและผลประกอบการอุตสาหกรรมรายปี

พ.ศ. ๒๕๖๑	มูลค่าเพิ่ม	๒.๔๘
พ.ศ. ๒๕๖๑	แรงงาน	๐.๖๕
พ.ศ. ๒๕๖๑	ทุน	๐.๒๒
พ.ศ. ๒๕๖๑	ผลิตภาพการผลิต	๑.๖
พ.ศ. ๒๕๖๒	มูลค่าเพิ่ม	-๒.๙๔
พ.ศ. ๒๕๖๒	แรงงาน	-๐.๕๙
พ.ศ. ๒๕๖๒	ทุน	-๒.๔๗
พ.ศ. ๒๕๖๒	ผลิตภาพการผลิต	๐.๑๒
พ.ศ. ๒๕๖๓	มูลค่าเพิ่ม	-๙.๔๙
พ.ศ. ๒๕๖๓	แรงงาน	-๕.๗๗
พ.ศ. ๒๕๖๓	ทุน	-๑.๖๘
พ.ศ. ๒๕๖๓	ผลิตภาพการผลิต	-๒.๐๔

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (๒๕๖๓). สืบค้นจาก [https://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/TFP/Productivity_2020\(TFP\).pdf](https://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/TFP/Productivity_2020(TFP).pdf)

ความสำเร็จทางการศึกษากับการเข้าร่วมในตลาดแรงงานที่มีผลิตภาพสูง: ตัวอย่างการเรียนรู้จากกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)

คำถามสำคัญเพื่อการควรเรียนรู้คือ การได้รับการศึกษามีผลต่อการเข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานอย่างไร? ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจต่อการเรียนรู้ อันจะโยงไปถึงการเป็นประเทศที่มีผลิตภาพสูงมีดังนี้^{๑๙}

๑) ระบบเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่ม OECD ขึ้นอยู่กับอุปทานของแรงงานที่มีทักษะสูง โอกาสทางการศึกษาที่ขยายออกไปได้เพิ่มกลุ่มคนเก่งขึ้นทั่วประเทศ และผู้ที่มีคุณวุฒิสูงกว่ามีแนวโน้มที่จะ

^{๑๙}ดูเพิ่มเติมใน The Secretary - General of the OECD. “Indicator A3. How does educational attainment affect participation in the labour market?.” *Education at a Glance 2021 OECD INDICATORS*. retrieved on July 20, 2022, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5-en.pdf?expires=1657610069&id=id&accname=guest&checksum=C82DDBE6B6914B3400FD34CC38F5DDBF>, p. 64 - 80.

หางานทำได้ง่ายกว่า ในทางตรงกันข้าม โอกาสในการจ้างงานยังคงมีอยู่สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติต่ำกว่า แต่ก็จะมีรายได้ต่ำกว่า และมักจะได้งานประจำที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นงานแบบอัตโนมัติมากขึ้น ดังนั้นโอกาสในการตกงานจึงมีสูง

๒) ความเหลื่อมล้ำที่พบในตลาดแรงงาน อาจทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมรุนแรงขึ้น วิกฤตสุขภาพที่กำลังประสบอยู่เชื่อมโยงกับการแพร่กระจายของ COVID-19 มีผลกระทบต่อการว่างงาน และผู้ที่มีการศึกษาดำเนินความเสี่ยงมากที่สุด โดยคาดการณ์ว่าผลกระทบจะต้องได้รับการตรวจสอบในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

๓) การเปรียบเทียบตัวบ่งชี้ตลาดแรงงานในประเทศต่าง ๆ สามารถช่วยให้รัฐบาลเข้าใจแนวโน้มของโลกได้ดีขึ้น และคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจจะพัฒนาไปในทิศทางใดในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ข้อมูลเชิงลึกเหล่านี้สามารถใช้ออกแบบนโยบายการศึกษาได้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แน่ใจว่านักเรียนในปัจจุบันสามารถเตรียมพร้อมสำหรับตลาดแรงงานในอนาคตได้ดี

๔) การย้ายถิ่นที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องในกลุ่มประเทศ OECD เกิดขึ้นกับตลาดแรงงานของแรงงานผู้ใหญ่ จากรายงานของ International Migration Outlook 2020 ระบุว่า ๑๔% ของประชากรทั้งหมดในกลุ่มประเทศ OECD มาจากต่างประเทศ และการเพิ่มขึ้นที่สำคัญในการย้ายถิ่นเพื่อมนุษยธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการไหลของประชากรทั้งหมด โดยสนับสนุนให้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลในการทำงาน และมีหลักฐานว่าเกิดผลตอบแทนทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีจากการย้ายถิ่นฐานโดยในภาพรวมแล้ว แรงงานผู้ใหญ่ที่เกิดในต่างประเทศส่วนใหญ่มีส่วนช่วยในการเพิ่มกำลังคนของประเทศปลายทาง และโดยทั่วไปแล้วคนเหล่านี้ก็มีส่วนในการจ่ายภาษีและเงินช่วยเหลือทางสังคมมากกว่าที่ได้รับผลประโยชน์

๕) ประเทศในกลุ่ม OECD ในปี ๒๐๒๐ มีอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าสำหรับผู้ที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เช่นเดียวกับผู้ที่มีคุณวุฒิสูงกว่า โดย ๑๕% ของคนหนุ่มสาว (อายุ ๒๕ - ๓๔ ปี) ที่ไม่สำเร็จระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและว่างงาน เมื่อเทียบกับประมาณ ๘% สำหรับผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า (เช่น ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) และในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการว่างงานลดลงตามเวลานับตั้งแต่สำเร็จการศึกษา ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ โดยเฉลี่ยคนหนุ่มสาว ๑ ใน ๕ (๒๑%) ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตกงานในช่วงสองปีแรกหลังสำเร็จการศึกษา แต่อัตราการว่างงานก็ลดลงเหลือ ๑๔% สองถึงสามปีหลังจากสำเร็จการศึกษา และ ๑๒% สี่ถึงห้าปีหลังจากสำเร็จการศึกษา

๖) การได้รับการศึกษามีผลต่อการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานอย่างไร? ในภาพรวมของการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ประเทศในกลุ่ม OECD เมื่อพิจารณาถึงการบรรลุผลการศึกษาและผลลัพธ์ของตลาดแรงงานแล้ว การบรรลุผลในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมักถือกันว่าเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับการบูรณาการตลาดแรงงานที่ประสบความสำเร็จ แรงงานผู้ใหญ่ที่ไม่มีการศึกษาระดับนี้จะมียานทำน้อยกว่าโดยไม่คำนึงถึงว่าอายุจะเป็นเท่าใด

๗) โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการจ้างงานคือ ๕๘% สำหรับผู้ใหญ่ (อายุ ๒๕ - ๖๔ ปี) ที่ไม่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และ ๗๕% สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือระดับหลังมัธยมศึกษาตอนปลาย ถือว่าเป็นความสำเร็จมาก ๆ กล่าวคือต่างกัน ๑๗% โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการจ้างงานสำหรับผู้ใหญ่ระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอีก ๑๐ เปอร์เซ็นต์ (๘๔%) เมื่อเทียบกับผู้ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษาตอนปลาย ก็ถือว่าเป็นความสำเร็จมากเช่นกัน

๘) ระบุว่าได้ตามหลักประกันการจ้างงานของการศึกษานอกระบบมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษาตอนปลาย เมื่อเปรียบเทียบกับระดับการศึกษาที่ต่ำกว่านั้นสูงที่สุดและเกิน ๒๐% ในออสเตรีย เบลเยียม สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฮังการี อิสราเอล โปแลนด์ สาธารณรัฐสโลวัก สโลวีเนีย และสวีเดน ในทางกลับกันอัตราการว่างงานลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการว่างงานอยู่ที่ ๑๐.๖% สำหรับผู้ใหญ่ที่ไม่มียุติบัตรมัธยมศึกษาตอนปลาย ๖.๖% สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และ ๔.๗% สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในประเทศออสเตรีย เบลเยียม สาธารณรัฐเช็ก เยอรมนี ฮังการี ลิทัวเนีย นอร์เวย์ โปแลนด์ สาธารณรัฐสโลวัก และสวีเดน อัตราการว่างงานของผู้ใหญ่ที่ไม่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสูงกว่าสองเท่าของผู้ใหญ่ที่มีระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

๙) ผลกระทบของการระบาดใหญ่ของ COVID-19 ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งเริ่มขึ้นในหลายประเทศในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ในช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๒๐ การกักตัวหรือการเจ็บป่วยของแรงงานและมาตรการล็อกดาวน์ได้ขัดจังหวะห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ โดยพบว่าการแพร่กระจายของไวรัสทำให้เกิด “การซื้อของอุปทาน” อย่างรุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในเวลาเดียวกันทำให้เศรษฐกิจได้รับผลกระทบจาก “การซื้อของอุปสงค์” เนื่องจากผู้คนในหลายประเทศถูกบังคับให้ล็อกดาวน์ และรายได้ของแรงงานจำนวนมากลดลงเพราะชั่วโมงทำงานน้อยลงหรือถูกเลิกจ้าง ความสั่นสะเทือนทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ในช่วงนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศที่รัฐบาลตอบโต้ด้วยมาตรการการจำกัดการเคลื่อนไหว (เช่น การปิดเมือง) และยังรวมถึงประเทศต่าง ๆ ที่พึ่งพาทุนทางสังคมมากกว่าการบังคับใช้การกักตัว

๑๐) ในหลายประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ถึง ๒๐๒๐ สำหรับการศึกษาแต่ละระดับ ต่างจากวิกฤตฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ที่ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนว่าระดับการศึกษาใดได้รับผลกระทบมากที่สุดจากวิกฤตในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๒๐๑๙ โดยทั่วไป ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือระดับอุดมศึกษาจะได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่มักจะเท่าเทียมกันโดยการเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙ และ ๒๐๒๐ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น ออสเตรีย ลัตเวีย ลิทัวเนีย และสวีเดน อัตราการว่างงานสำหรับแรงงานผู้ใหญ่อายุ ๒๕ - ๓๔ ปีที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อย ๕% ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ถึง

๒๐๒๐ ในขณะที่ยังคงมีเสถียรภาพในช่วงเวลานี้สำหรับระดับการศึกษาอื่น ๆ (การเพิ่มขึ้นไม่เกิน ๓%) โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการว่างงานของคนหนุ่มสาวที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้น ๒% ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ถึง ๒๐๒๐ และอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น ๑% ในกลุ่มผู้สำเร็จระดับอุดมศึกษา

๑๑) การได้รับการศึกษามีผลต่อการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานอย่างไร? ก็พบว่า การได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษาช่วยลดความเสี่ยงของการว่างงานในกลุ่มประเทศ OECD ผู้ใหญ่ที่อายุน้อยกว่าในระดับอุดมศึกษามีโอกาสว่างงานน้อยกว่าเมื่อเทียบกับผู้ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษาตอนปลายที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษาเป็นความสำเร็จสูงสุด ผลในเชิงบวกของการบรรลุระดับอุดมศึกษาต่ออัตราการว่างงานนั้นสูงเป็นพิเศษในลิทัวเนียและสหรัฐอเมริกา หญิงสาวที่สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลายมักได้รับผลกระทบจากการว่างงานสูง โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการว่างงานของหญิงสาวที่ไม่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ที่ ๑๗.๘% เทียบกับ ๑๓.๖% ในกลุ่มชายหนุ่ม ในบางประเทศ เช่น โคลอมเบีย คอสตาริกา เอสโตเนีย กรีซ และสเปน ช่องว่างทางเพศของอัตราการว่างงานเกิน ๑๐% ขณะที่ในออสเตรเลีย ออสเตรีย อิสราเอล เม็กซิโก นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ผู้ชายและผู้หญิงได้รับผลกระทบจากการว่างงานเช่นเดียวกัน ความแตกต่างของอัตราการว่างงานสำหรับผู้ชายและผู้หญิงน้อยกว่า ๒% ด้วยระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ระดับการว่างงานมีแนวโน้มที่จะไม่เพียงแค่น้อยกว่าเท่านั้น แต่ยังมีความคล้ายคลึงกันระหว่างชายและหญิง คือโดยเฉลี่ยในประเทศ OECD ความแตกต่างของอัตราการว่างงานอยู่ที่ ๒.๖%

๑๒) การบรรลุทางการศึกษาที่สูงขึ้นนั้นสัมพันธ์กับอัตราการจ้างงานที่สูงขึ้นสำหรับแต่ละกลุ่มอายุ ในกลุ่มคนหนุ่มสาว (อายุ ๒๕ - ๓๔ ปี) อัตราการจ้างงานโดยเฉลี่ยคือ ๕๘% สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ๗๖% สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษาตอนปลายและไม่ในระดับอุดมศึกษา และ ๘๓% สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา เมื่อเทียบกับกลุ่มอายุอื่นๆ อัตราการจ้างงานต่ำที่สุดสำหรับเด็กอายุ ๕๕ - ๖๔ ปี โดยไม่คำนึงถึงระดับการศึกษาที่บรรลุผล สาเหตุหลักมาจากการเกษียณอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ออกจากตลาดแรงงานไปแล้ว

๑๓) ใน OECD และประเทศหุ้นส่วนทั้งหมด ยกเว้นนอร์เวย์ ผู้หญิงมีอัตราการจ้างงานต่ำกว่าผู้ชาย โดยไม่คำนึงถึงการจบการศึกษา แต่ความเหลื่อมล้ำทางเพศในสัดส่วนการจ้างงานจะแคบลงเมื่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการจ้างงานระหว่างคนอายุ ๒๕ - ๖๔ ปีที่ไม่ผ่านระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีความแตกต่างกันทางเพศอยู่ที่ ๒๑% (๖๘% สำหรับผู้ชายและ ๔๗% สำหรับผู้หญิง) ความแตกต่างลดลงเหลือ ๑๕ คะแนนในผู้ใหญ่ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นระดับที่บรรลุผลสูงสุด (๘๒% สำหรับผู้ชายและ ๖๗% สำหรับผู้หญิง) และ ๘% ในผู้ใหญ่ที่อายุน้อยกว่าในระดับอุดมศึกษา (๘๙% สำหรับผู้ชายและ ๘๑% สำหรับผู้หญิง อัตราการจ้างงานต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสตรีที่อายุน้อยกว่าซึ่งไม่ได้สำเร็จการศึกษาระดับ

มัธยมศึกษาตอนปลาย โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการจ้างงานของผู้หญิงอายุ ๒๕ - ๓๔ ปีที่ไม่มีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ที่ ๔๓% เทียบกับ ๖๙% สำหรับผู้ชาย ซึ่งมีช่องว่างทางเพศ ๒๖ เปอร์เซ็นต์ และประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศกลุ่ม OECD อัตราการจ้างงานของชายหนุ่มที่ไม่มีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเกิน ๗๐%

๑๔) การได้รับการศึกษามีผลต่อการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานอย่างไร? ในอินโดนีเซีย เม็กซิโก และไอซ์แลนด์ ผู้ชายอายุน้อยที่ไม่จบมัธยมศึกษาตอนปลายมีอัตราการจ้างงานค่อนข้างสูง (๗๙%) และมีอัตราการจ้างงานสูงสำหรับผู้หญิง (๗๓%) แต่ความเหลื่อมล้ำตามเพศในอัตราการจ้างงานจะแคบลงเมื่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นและต่ำที่สุดในบรรดาผู้ใหญ่ระดับอุดมศึกษา โดยเฉลี่ยในทุกประเทศในกลุ่ม OECD อัตราการจ้างงานระหว่างอายุ ๒๕ - ๓๔ ปีที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีความแตกต่างทางเพศอยู่ที่ร้อยละ ๗ ในกลุ่มชายและหญิงที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา (๘๗% สำหรับผู้ชายและ ๘๐% สำหรับผู้หญิง) อัตราการจ้างงานที่แตกต่างกันต่ำสุด (ไม่เกิน ๒% คะแนน) พบได้ในเบลเยียม ไอซ์แลนด์ ลิทัวเนีย เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และสโลวีเนีย อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ ความแตกต่างทางเพศในหมู่คนหนุ่มสาวที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษายังคงมีขนาดใหญ่มากและเกินร้อยละ ๒๐ ในสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี สาธารณรัฐสโลวัก และตุรกี อัตราการจ้างงานของผู้หญิงที่สูงขึ้นซ่อนไว้ซึ่งโอกาสที่ผู้หญิงจะได้ทำงานนอกเวลาหรือทำงานนอกเวลามากกว่าผู้ชาย โดยเฉลี่ยในประเทศต่าง ๆ ของ OECD ผู้หญิงมีโอกาสเป็นสองเท่าของผู้ชายที่ทำงานนอกเวลาหรือนอกเวลา โดยไม่คำนึงถึงความสำเร็จทางการศึกษา

๑๕) ในประเทศในกลุ่ม OECD แรงงานผู้ใหญ่ที่เกิดในต่างแดนที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีโอกาสในการจ้างงานต่ำกว่าเพื่อนที่เกิดในประเทศโดยส่วนใหญ่ ในประเทศออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส กรีซ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สเปน และสวีเดน อัตราการจ้างงานระหว่างแรงงานผู้ใหญ่ที่เกิดในประเทศและต่างแดนที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา และแรงงานผู้ใหญ่ที่เกิดในต่างประเทศมีมากกว่าร้อยละ ๑๐ โดยเป็นระบบเพื่อสนับสนุนระดับอุดมศึกษา เนื่องจากผู้ใหญ่ที่เกิดในต่างแดนที่มาถึงประเทศตั้งแต่อายุยังน้อยได้ใช้เวลาหลายปีในระบบการศึกษาของประเทศเจ้าบ้าน และได้รับการรับรองโดยประเทศเจ้าบ้าน ผลลัพธ์ของตลาดแรงงานจึงดีกว่าผู้ที่มาถึงภายหลัง แม้ว่าแรงงานผู้ใหญ่ที่เกิดในต่างแดนมักจะประสบปัญหาในการรับการศึกษาและประสบการณ์ในประเทศเจ้าบ้านก็ตาม ดังนั้น ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศจำนวนมากขึ้นได้ดำเนินมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการรับรองคุณสมบัติและการตรวจสอบทักษะแรงงานผู้ใหญ่ที่เกิดโดยกำเนิดในต่างประเทศ

๑๖) คนหนุ่มสาวที่ออกจากระบบการศึกษามักเผชิญกับความท้าทายในการหางานที่แตกต่างกัน วิฤตสุขภาพที่เราากำลังประสบซึ่งเชื่อมโยงกับการแพร่กระจายของ COVID-19 จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของคนอย่างไม่ต้องสงสัย ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบในปีต่อ ๆ ไป

การบริหารทุนมนุษย์เพื่อการเสริมสร้างผลิตภาพแรงงานระดับสูง

ในฐานะที่ทุนมนุษย์เป็นรูปแบบหนึ่งของ “ทุน” ที่ไม่ใช่ทุนที่ตายแล้ว แต่เป็นทุนที่มีชีวิตสามารถสร้างมูลค่าแก่เศรษฐกิจเพิ่มเติมได้อย่างไม่จบสิ้น ดังนั้น การเพิ่มมูลค่าทุนมนุษย์จึงสามารถเพิ่มมูลค่าของสถานประกอบการและระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งในระยะกลางและระยะยาว ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การนำกลยุทธ์ทุนมนุษย์ไปปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและกลยุทธ์การจัดการธุรกิจ ดังตัวอย่าง เมื่อเร็ว ๆ นี้ (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕) ในสามประเทศ คือ นอร์เวย์ ญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นดังต่อไปนี้

ประเทศนอร์เวย์

ในฐานะประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศในรอบ ๗๕ ปีที่ผ่านมา และในระยะหลังในช่วง ๑๐ - ๑๕ ปี ที่ผ่านมา นอร์เวย์สามารถเพิ่มระดับผลิตภาพทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น ข้อมูลที่น่าสนใจพบโดยสังเขป ดังนี้^{๒๐}

๑) เศรษฐกิจแบบเปิดมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความเจริญรุ่งเรืองในนอร์เวย์ โดยการมีส่วนร่วมของแรงงานที่มีทักษะสูงและในระดับสูงช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความสำเร็จทางเศรษฐกิจทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการสังคมมีขนาดใหญ่

๒) การลงทุนในคนและการเพิ่มการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานเป็นกลยุทธ์หลักของรัฐบาลในการรับมือกับความท้าทายในระยะยาว นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่มั่นคง ได้รับการสนับสนุนจากอัตราค่าจ้างงานที่สูง การลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ อัตราการว่างงานต่ำ และการมีชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยที่ต้องรักษาไว้ให้มียู่ในระดับที่ยั่งยืนต่อไป

๓) กลยุทธ์ระยะยาวเพื่อสังคมที่ยั่งยืน คือการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และการปรับปรุงสวัสดิการส่วนบุคคลและโครงการสวัสดิการสังคมที่พึ่งพัฒนาต่อไป และการส่งเสริมที่มีให้ได้เมื่อจำเป็น พร้อมกับความเป็นไปได้อย่างเทคโนโลยีและการแพทย์ใหม่ ๆ จากหลักฐานที่ชี้ได้ผลดีในปัจจุบันไปสู่อนาคตจากการเปลี่ยนแปลงที่ละน้อย

^{๒๐}ดูประกอบ Norwegian Ministry of Finance. (2021). *Long-term Perspectives on the Norwegian Economy 2021, Meld. St. 14 (2020 - 2021), Report to the Storting (white paper), Chapter 1. Recommendations of the Ministry of Finance of 12 February 2021, approved by the Council of State on the same day. (Government Solberg), pp. 1 - 45; Ola Honningdal Grytten. “The Economic History of Norway. Norwegian School of Economics and Business Administration.” Retrieved on July 17, 2022, from <https://eh.net/encyclopedia/the-economic-history-of-norway/>*



กรุงออสโล เมืองหลวงประเทศนอร์เวย์

ที่มา: <http://www.tongteao.com/destination/norway/oslo/>

๔) การดูแลให้ระบบภาษียังส่งเสริมการทำงานโดยภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อมุ่งสู่อนาคต การปรับโครงสร้างภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการเติบโตของผลิตภาพ แต่การปรับโครงสร้างใหม่ในสังคมนอร์เวย์เพื่อให้ภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเอื้อต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน โดยจัดให้มีการป้องกันทางกฎหมาย การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานโดยไม่ต้องมีภาระภาษีมากเกินไป และหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีใหม่และทำงานอย่างชาญฉลาด สิ่งนี้ต้องการองค์กรที่เหมาะสม การจัดการอย่างมืออาชีพและความเป็นผู้นำ ความร่วมมือข้ามภาคส่วน และความพยายามอย่างแข็งขันเพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ซึ่งหมายความว่าภาครัฐต้องมีความกล้าหาญและความสามารถในการถ่ายโอนทรัพยากร รวมถึงการแนะนำกระบวนการทำงานที่ชาญฉลาดขึ้นและการเพิ่มแรงงานให้กับภาคส่วนอื่น ๆ ตามความเหมาะสมเพื่อไปยังสิ่งที่สร้างผลตอบแทนสูงสุด

๕) บริการสวัสดิการส่วนใหญ่ในนอร์เวย์อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของภาครัฐที่จ้างพนักงานหนึ่งในสามในนอร์เวย์ และควบคุมเศรษฐกิจมากกว่า ๖๐ เปอร์เซ็นต์ของ GDP การใช้ทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของเศรษฐกิจนอร์เวย์ โดยบริการสาธารณะจำเป็นต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคม และโครงการสวัสดิการที่ยั่งยืนต้องใช้ความพยายามในการปกป้องระบบการจัดลำดับความสำคัญและบริการบนฐานความรู้ ลำดับความสำคัญในการยกระดับบริการสาธารณะต้องมีความชัดเจนและอิงตามความรู้ ต้องแสดงให้เห็นว่าบริการและการรักษาที่ได้รับความสำคัญเป็นบริการที่ให้ประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการมากที่สุด ในบางกรณีการจ่ายเงินของผู้ใช้อาจมีได้เพื่อจัดการกับลำดับความสำคัญที่เหมาะสมและทางเลือกระหว่างมาตรการต่าง ๆ

๖) รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในรัฐสวัสดิการของนอร์เวย์ โดยรับผิดชอบบริการสวัสดิการที่สำคัญ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐานและการดูแลผู้สูงอายุ โดยสัดส่วนของเด็กเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น และผู้คนจำนวนมากขึ้นต้องการการพยาบาลอย่างสำคัญที่สุดในเขตเทศบาลขนาดเล็ก แต่ก็มีจำนวนคนในวัยทำงานน้อยลงเมื่อเทียบกับจำนวนผู้เกษียณอายุ ดังนั้นโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นที่เหมาะสม ความร่วมมือด้านบริการหลัก และการแบ่งความรับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการบริการดูแลที่เพิ่มขึ้น จำเป็นต้องมีการอำนวยความสะดวกในการควมรวมเทศบาลอย่างต่อเนื่อง อาทิ มาตรการพัฒนาด้านสาธารณสุขและการเน้นให้ผู้คนสามารถอยู่อาศัยในบ้านของตนเองได้นานขึ้น อาจเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ รวมทั้งลดความจำเป็นในการจัดหาสถานรับเลี้ยงเด็ก แต่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอาจเสนอโอกาสใหม่ ๆ ในการประหยัทรัพยากรและเป็นมิตรกับผู้ใช้นมากขึ้นในการแก้ไขข้อผูกพันด้านสวัสดิการ

๗) ระดับการลงทุนภาครัฐในนอร์เวย์สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเป็นพิเศษ การลงทุนด้านถนนและทางรถไฟรวมประเทศเข้าด้วยกันและอาจเพิ่มขีดความสามารถในการเติบโตของเศรษฐกิจ การลงทุนของรัฐบาลจำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มผลประโยชน์สูงสุดให้กับประชากรด้วยต้นทุนขั้นต่ำ ซึ่งจะช่วยให้สามารถให้บริการสาธารณะที่สำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งโครงการที่ดีที่สุดจะต้องได้รับความสำคัญสูงสุด

๘) นอร์เวย์จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสภาพอากาศและถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาความท้าทายด้านสภาพอากาศโลก ความสามารถในการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของนอร์เวย์ในการเปลี่ยนแปลงการผลิตและการบริโภคไปในทิศทางที่ยั่งยืนมากขึ้น และสิ่งนี้ต้องการการตัดสินใจทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดถึงสภาพอากาศและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลได้ให้คำมั่นสัญญาด้านสภาพอากาศที่เพิ่มขึ้นสำหรับปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ภายใต้ข้อตกลงปารีส และรัฐบาลตั้งเป้าให้นอร์เวย์กลายเป็นสังคมที่ปล่อยมลพิษต่ำด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง งานใหม่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นพร้อมกับการปรับโครงสร้างดังกล่าว และอาจมีส่วนช่วยให้ นอร์เวย์พัฒนาธุรกิจใหม่ ๆ ที่สามารถเติบโตในระดับสากลได้ ความพยายามของนอร์เวย์ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจส่งผลให้นอร์เวย์สามารถพัฒนาธุรกิจใหม่ ๆ ที่สามารถเติบโตได้ทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ

๙) คาดว่าระบบดิจิทัลและระบบอัตโนมัติจะดำเนินต่อไปในอนาคต เทคโนโลยีใหม่ปูทางไปสู่การเติบโตและผลผลิตที่สูงขึ้น ในบางกรณีเทคโนโลยีอาจเข้ามาแทนที่งานที่ดำเนินการโดยแรงงานมนุษย์ แต่ยังคงก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ๆ รวมทั้งงานใหม่ด้วย โดยรวมแล้วระบบอัตโนมัติและระบบดิจิทัลจะไม่ทำให้เกิดการว่างงานมากนักในนอร์เวย์ (ตัวอย่างเช่น คาดว่าความต้องการบุคลากรในภาคสุขภาพและการดูแลสุขภาพจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีต่อ ๆ ไป)

๑๐) กลยุทธ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลในการตอบสนองต่อความท้าทายในอนาคตอันใกล้สรุปได้ ดังนี้

๑๐.๑) การเติบโตทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างความสามารถนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ จากทั้งในส่วนของธุรกิจและพนักงานแต่ละคน กำลัง แรงงาน ที่มีทักษะสูงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรับนวัตกรรมระดับนานาชาติ และสำหรับการสร้างนวัตกรรมของตนเอง

๑๐.๒) การสร้างงานมากขึ้น การมีภาคธุรกิจที่แข็งแกร่งและหลากหลาย พร้อมความสามารถในการปรับโครงสร้างใหม่สูงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสามารถในการเติบโตของนอร์เวย์

๑๐.๓) กลยุทธ์ของรัฐบาลในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจากวิกฤตโรคระบาดโควิด-๑๙ มุ่งเน้นไปที่การป้องกันการว่างงานในระดับสูง เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้คนออกจากกำลังแรงงานอย่างถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผลกระทบอย่างไม่สมดุลต่อตลาดแรงงานจากปัญหาการมีงานทำของเยาวชนและผู้ที่มีการศึกษาในระบบน้อยลง

๑๐.๔) สำหรับสวัสดิการระดับสูงในอนาคต จำเป็นต้องการการกระจายเศรษฐกิจของนอร์เวย์และเพื่อรักษาการเติบโตของสวัสดิการ จึงจำเป็นต้องสร้างงานมากขึ้นในอุตสาหกรรมมากขึ้นทั่วประเทศ โดยธุรกิจส่วนตัวต้องเติบโต

๑๐.๕) ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูงและการมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนาจะสนับสนุนนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ โดยอาศัยการปรับโครงสร้างและการพัฒนาเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกด้วยการค้าและการลงทุน

๑๐.๖) แนวโน้มการกีดกันระหว่างประเทศก็สะท้อนความสำคัญของการส่งเสริมการค้าโลกเสรี นโยบายอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงสุดที่มุ่งเน้นไปที่การแข่งขันที่ดี การมีกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ และการใช้มาตรการนโยบายที่ตรงเป้าหมายมากขึ้น ระบบภาษีที่มีประสิทธิภาพ และนโยบายเศรษฐกิจที่รับผิดชอบจะเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

๑๐.๗) แม้ว่ากิจการน้ำมันเป็นแหล่งรายได้สำคัญในอดีต แต่การประสบความสำเร็จในการถ่ายทอดทักษะจากกิจกรรมปิโตรเลียมไปสู่อุตสาหกรรมอื่น ๆ จะมีความสำคัญเป็นพิเศษในอนาคต นอร์เวย์จึงจำเป็นต้องลงทุนเพื่ออนาคต โดยปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และปรับการใช้จ่ายรายรับจากปิโตรเลียมให้เข้ากับความผันผวนของวงจรธุรกิจภายในขอบเขตที่กำหนด

๑๐.๘) กฎการคลัง ความถูกต้องทางการคลัง และการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลจำเป็นต้องสะท้อนถึงรายได้ที่เพิ่มขึ้น โดยต้องการความคิดริเริ่มใหม่ในการใช้งบประมาณการคลังที่ต้องมาพร้อมกับการใช้ทรัพยากรที่ดีขึ้น

๑๐.๙) นอร์เวย์ยังคงเป็นสังคมที่มีความแตกต่างกันเล็กน้อย และสิ่งนี้ต้องการสภาพแวดล้อมที่เด็กและเยาวชนเติบโตขึ้นเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาของพวกเขา เช่นเดียวกับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง

๑๐.๑๐) เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่นอร์เวย์จะรักษาการประสบความสำเร็จในการลดจำนวนผู้คนในด้านปัญหาสุขภาพ และการลาป่วยที่ต้องลดลง การช่วยปรับปรุงสุขภาพของคนจำนวนมาก และการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับบุคคล โดยแผนสวัสดิการจะต้องจัดให้มีเครือข่ายการประกันสังคม ในขณะเดียวกันก็ไม่ขัดขวางการเข้าร่วมของกำลังแรงงาน

นอกจากนี้ สหภาพแรงงานก็มีส่วนทำให้ผลิตภาพแรงงานในนอร์เวย์มีสูง กล่าวคือ^{๒๑} มีผลการศึกษาถึงผลกระทบของความหนาแน่นในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (เปอร์เซ็นต์ของจำนวนพนักงานที่เป็นสหภาพแรงงานต่อจำนวนพนักงานทั้งหมด) พบว่ามาตรการทางภาษีสำหรับสหภาพแรงงานนอร์เวย์ทำให้เกิด “การเพิ่มขึ้นอย่างมาก” ในด้านผลิตภาพและค่าแรงของบริษัท โดยบริษัทที่มีประสิทธิภาพสูงมีอำนาจต่อรองมากกว่าที่สหภาพแรงงานมี

^{๒๑}ดูเพิ่มเติมใน Edward Ongweso Jr. “Study Finds Unions Make Companies More Productive.”

Retrieved on July 10, 2022, from <https://www.etuc.org/en/trade-unions-make-norwegian-companies-more-productive>; <https://www.vice.com/en/article/z3bjn9/study-finds-unions-make-companies-more-productive>; Erling Barth, Alex Bryson and Harald Dale-Olsen. (October 2020). *The Economic Journal*, 130(631): 1898 - 1936, retrieved on July 17, 2022, from <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa048>

การศึกษาที่อาจขัดต่อสามัญสำนึกแต่่าประหลาดใจนี้ ได้ตรวจสอบจากประชากรแรงงาน สถานที่ทำงาน และบริษัทของนอร์เวย์ทั้งหมดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง ๒๕๕๕ ประกอบการคำนวณผลิตภาพ นักวิจัยได้อาศัยฐานข้อมูลทางสถิติในนอร์เวย์เกี่ยวกับมูลค่าเพิ่มต่อคนงานและรายได้ของบริษัท พร้อมกับปัจจัยการผลิต การลงทุน และราคาอื่น ๆ โดยนักวิจัยได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเงินเกื้อกูลทางภาษี ราคาและความน่าจะเป็นของการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ความหนาแน่นของสหภาพแรงงาน และค่าจ้างเฉลี่ยที่บริษัทจ่ายและผลิตภาพ โดยผลวิจัยพบว่ายิ่งอัตราภาษีเกื้อกูลทางภาษีสูงขึ้น (ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพแรงงานสามารถนำไปลดหย่อนภาษีรายได้ได้) อัตราการรวมตัวของสหภาพก็จะยิ่งสูงขึ้น และทำให้ความหนาแน่นของสหภาพแรงงานสูงขึ้น ยิ่งความหนาแน่นของสหภาพแรงงานสูงขึ้น ผลผลิตของบริษัทก็จะสูงขึ้น และค่าแรงของคนงานก็จะสูงขึ้น ผลการศึกษายังพบว่า ไม่เพียงแต่อัตราภาษีเกื้อกูลทางภาษีจะ “ชัดเจน” เท่านั้นว่าส่งผลต่ออัตราการรวมสหภาพ แต่หากระดับการรวมตัวเป็นสมาชิกภาพสหภาพแรงงานลดลง ประสิทธิภาพการทำงานของบริษัทก็จะลดลงไปด้วย

เรื่องเช่นนี้เป็นไปได้ว่าสาเหตุที่ความหนาแน่นของสหภาพแรงงานสัมพันธ์กับการเกื้อกูลทางภาษีช่วยเพิ่มผลผลิตของสถานประกอบการนั้น นักวิจัยได้เน้นถึงเหตุผลที่เป็นไปได้บางประการ เช่น สหภาพแรงงานเป็นกระบอกเสียงแก่คนงานเพื่อส่งผลให้อายุงานยาวนานขึ้น กลไกการตอบรับที่ดีขึ้น และจูงใจให้บริษัทลงทุนเพิ่มในคนงานและสถานที่ทำงาน และหน่วยเจรจาในระดับท้องถิ่นสามารถควบคุมทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกประการหนึ่งคือเงินเกื้อกูลทางภาษียังมีผลกระทบต่อความต้องการของสหภาพแรงงานในบริษัทขนาดเล็กที่มีการรวมกันเป็นสหภาพมากกว่าที่บริษัทขนาดใหญ่ เงินอุดหนุนภาษีอาจช่วยผลักดันความพยายามของสหภาพแรงงานให้เกินเกณฑ์ที่จำเป็นในการเรียกร้องข้อตกลงสหภาพแรงงานในนอร์เวย์ (๑๐ ถึง ๒๕ เปอร์เซ็นต์) ข้อตกลงดังกล่าวสามารถมี “อิทธิพลอย่างลึกซึ้ง” ต่อนโยบายของบริษัทและการจัดระเบียบงานในลักษณะที่ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน เพราะความหนาแน่นของสหภาพแรงงานที่สูงขึ้น หมายถึงความสามารถในการต่อรองค่าแรงที่มากขึ้น และผลกระทบเช่นนี้สังเกตพบได้มากที่สุดที่สุดในบริษัทที่มีผลิตภาพสูง และมีอำนาจการต่อรองสูงกับสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง และมีอำนาจการต่อรองสูงเช่นกัน

ข้อพิจารณาเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ในประเทศแถบสแกนดิเนเวียที่อัตราความหนาแน่นในการรวมตัวเป็นสมาชิกมีสูงในระดับร้อยละ ๖๐ - ๘๐ และมีการเก็บค่าบำรุงสหภาพแรงงานกันสูง ๆ หากนำมาปรับใช้ในประเทศไทยยังคงทำได้ยากในขณะนี้ เพราะอัตราค่าจ้างค่าบำรุงสมาชิกสหภาพแรงงานในประเทศไทยมีต่ำมาก ๆ และมีน้อยแห่งที่เก็บค่าบำรุงเป็นอัตราส่วนหรือร้อยละของเงินเดือน โดยส่วนใหญ่เก็บเป็นอัตราตายตัว แม้แต่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่หลายแห่งที่อำนาจการต่อรองสูง เงินเดือนพนักงานสูงหลายหมื่นบาทถึงกว่าหนึ่งแสนบาทหรือหลายแสนบาทต่อปี แต่ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพแรงงานก็ยังเก็บกันปีละ ๑๕๐ - ๒๕๐ บาท



ย่านธุรกิจในประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: shutterstock

ประเทศญี่ปุ่น

เมื่อเร็ว ๆ นี้คณะรัฐมนตรีประเทศญี่ปุ่นได้สร้างกรอบ “มุมมองสามประการ” และ “ปัจจัยร่วมห้าประการ” เพื่อกำหนดกลยุทธ์ด้านทุนมนุษย์ พร้อมกับแนะนำข้อควรพิจารณาหลักในทางนวัตกรรมและแบบอย่างเชิงปฏิบัติของบริษัทต่าง ๆ ที่จะดำเนินการผ่านกลยุทธ์ด้านทุนมนุษย์ขั้นสูง ดังนี้

- (๑) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์การจัดการธุรกิจกับกลยุทธ์ด้านทุนมนุษย์
- (๒) ทำการประเมินเชิงปริมาณของช่องว่างตามที่เป็นและที่จะเป็น
- (๓) วางกลยุทธ์ไว้ตรงวัฒนธรรมองค์กร

ปัจจัยทั่วไป ๕ ประการ คือ

- (๑) พอร์ตทุนมนุษย์แบบพลวัต
- (๒) ความหลากหลายและการบูรณาการความรู้และประสบการณ์
- (๓) การพัฒนาทักษะและการเรียนรู้ใหม่
- (๔) การมีส่วนร่วมของพนักงาน และ
- (๕) รูปแบบการทำงานที่ไม่ถูกจำกัดด้วยเวลาหรือสถานที่

การลงทุนและการบริหารตลาดแรงงานแบบเปิดเป็นสิ่งจำเป็น และยังต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทุนมนุษย์กับตลาดทุนหรือการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายที่สังคมปฏิบัติร่วมกัน อาทิ การเปิดเผยข้อมูลทุนมนุษย์สู่สาธารณะเป็นสิ่งสำคัญในการอำนวยความสะดวกในการจัดการทุนมนุษย์ ฉะนั้น ในการเปิดเผยข้อมูลทุนมนุษย์ บริษัทต่าง ๆ จำเป็นต้องตรวจสอบความเสี่ยงทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางปฏิบัติของตลาดทุนด้วย

นอกจากนี้ การจัดการทุนมนุษย์สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบพลวัตจากการจัดการแรงงานแบบเดิม ๆ ไปสู่การตรวจสอบขั้นตอนการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านแรงงานที่ก้าวหน้า อาทิ กฎหมายแรงงาน และมาตรฐานแรงงาน ที่มีอยู่เพื่อเป็นพื้นฐานใหม่ ๆ สำหรับการกำหนดกลยุทธ์ด้านทุนมนุษย์แบบใหม่ ๆ

ฉะนั้นสำหรับตลาดทุนที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงแล้ว การเปิดเผยข้อมูลทุนมนุษย์และข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อการมีงานทำและการจ้างงานจะครอบคลุมถึงมาตรฐานของการเปิดเผยข้อมูลและกรอบการทำงานในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ลงทุนทั่วไปว่าจะต้องเป็นเช่นไรด้วย

การเตรียมข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ลงทุนเกี่ยวกับข้อมูลทุนมนุษย์ จำเป็นต้องเข้าใจมาตรฐานและกรอบการเปิดเผยข้อมูลที่มีความเป็นสาธารณะปฏิบัติเสมอ ดังที่อย่างน้อยก็มีการกำหนดมาตรฐานและกรอบการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยเองก็มีการประกาศใช้กฎหมายปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลด้วยแล้ว

การกำหนดและแก้ไขมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลในระดับตลาดหลักทรัพย์ จึงต้องอาศัยกฎหมายกำกับ เช่น พระราชบัญญัติที่เป็นเครื่องมือทางการเงินและการแลกเปลี่ยน ซึ่งรวมถึงทุนมนุษย์และความหลากหลายข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานเสนอว่าเรื่องความยั่งยืน ซึ่งรวมถึงทุนมนุษย์และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายควรได้รับการเปิดเผยภายใต้กรอบการทำงานที่ประกอบด้วยธรรมาภิบาล กลยุทธ์ การบริหารความเสี่ยง เป้าหมาย และมาตรวัดต่าง ๆ ดังนั้นข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลทางการเงิน โดยเฉพาะข้อมูลทุนมนุษย์ในหลากหลายแง่มุม จึงสำคัญมากขึ้น ๆ ในการจัดการเศรษฐกิจที่มีผลผลิตสูงของประเทศ^{๒๒}



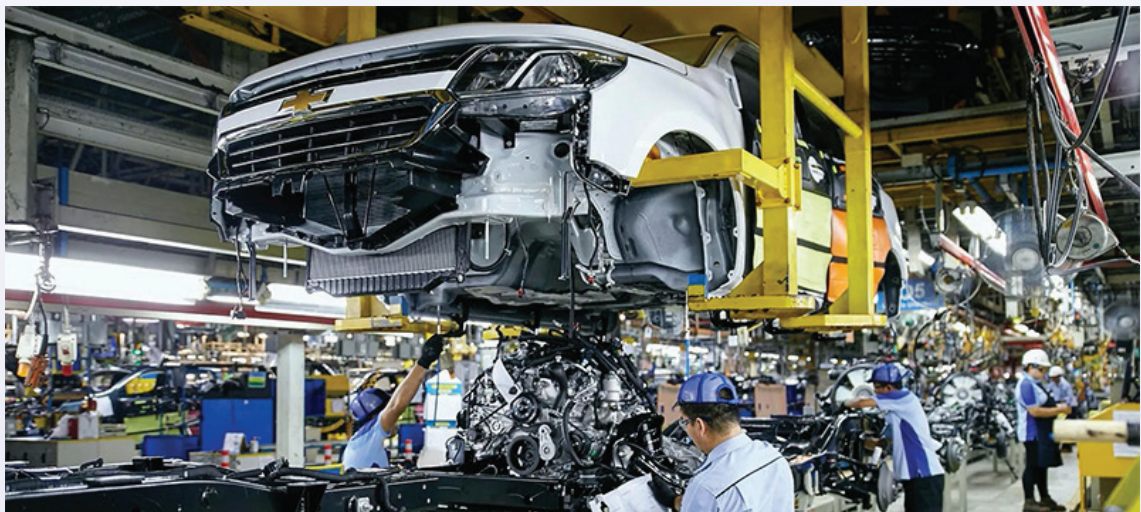
ที่มา: <https://blog.wakuwaku.world/th/2018/07/02/>

^{๒๒}ดูประกอบใน Eriko Ogata, Yuichi Miyashita and Misae Shimizu. “Labour compliance considerations regarding human capital management practices.”; Nagashima Ohno & Tsunematsu, Japan, retrieved on July 10, 2022, from https://www.lexology.com/commentary/employment-immigration/3e2fd704-170e-4bc7-b206-32096c5d907e?utm_source=ilo+newsletter&utm_medium=email&utm_content=newsletter+2022-07-13&utm_campaign=employment+%26+immigration+newsletter

ประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการเคลื่อนไหวล่าสุดบางประการที่ควรจับตามองสำหรับการพยายามไปสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนจากเป็นประเทศที่ดำเนินบนเส้นทางของการมีผลิตภาพทางเศรษฐกิจต่ำไปสู่การมีผลิตภาพสูง ดังเช่น

๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกตั้งข้อสังเกตว่าคุณภาพแรงงานไทยปรับลดลงจากปัญหาความไม่สอดคล้องของทักษะของแรงงานที่ป้อนสู่ตลาดแรงงานกับความต้องการของสถานประกอบการในการทำงานจริง (Skills Mismatch) ทั้งในด้านคุณวุฒิการศึกษาและสาขาการเรียน แนวทางการแก้ไขคือ (๑) การบูรณาการความร่วมมือเชิงสถาบัน สร้างระบบการศึกษาที่เชื่อมโยงกับตลาดแรงงาน ผสานบทบาทระหว่างภาครัฐและเอกชนในฐานะผู้ร่วมคิดและลงมือทำ (๒) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานแบบครบวงจร วิเคราะห์จุดอ่อนด้านทักษะ แรงงาน ออกแบบนโยบาย พัฒนาทักษะให้ตรงจุด มีเครื่องชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน (๓) การออกแบบแรงจูงใจให้เกิดการยกระดับทักษะพร้อมรับมือกับโลกในอนาคตมุ่งสู่การเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิต ตอบโจทย์รองรับการผลิตภาคธุรกิจ กล่าวโดยรวบยอดก็คือ การให้ความสำคัญสามปัจจัยหลักของตลาดแรงงานที่จะนำไปสู่การมีผลิตภาพสูงของระบบเศรษฐกิจก็คือ ปัจจัยเชิงสถาบัน ระบบฐานข้อมูล และแรงจูงใจ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการผลิตกำลังแรงงานจากแรงผลักดันจากฝ่ายผู้ผลิตเป็นหลักไปสู่การผลิตจากแรงผลักดันของความต้องการ (Supply push to demand driven)



ที่มา: <https://carvariety.com/gm-to-lay-off-1500-in-thailand-following-sale-to-great-wall/>

การดำเนินการข้างต้นต้องการ (๑) การสร้างความร่วมมือ (๒) การพัฒนาหลักสูตรใหม่ (๓) การยกระดับสายอาชีพ (๔) ชุดความคิด (Mindset) และแรงจูงใจ ดังนี้

ตารางที่ ๓ ต้นแบบพัฒนาแรงงานเชิงพื้นที่ ผลิตรองตรงความต้องการ มีงานทำ รายได้สูง

EEC Demand - Driven Education ต้นแบบพัฒนาแรงงานเชิงพื้นที่ ผลิตรองตรงความต้องการ มีงานทำ รายได้สูง		
(๑) การสร้างความร่วมมือ	ระบบการศึกษาผลิตบุคลากรไม่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ ส่งผลให้เกิดปัญหาว่างงานและทักษะไม่ตรงความต้องการ (Skills Mismatch)	การสร้างความร่วมมือแบบเข้มข้นระหว่างสถานศึกษา สถานประกอบการเอกชน และภาครัฐ (Co - Endorsement/Co - Funding/ Job Guarantee)
(๒) การพัฒนาหลักสูตรใหม่	รูปแบบและเนื้อหาของหลักสูตรที่ล้าสมัยอิงกับตำรา Textbook เป็นหลัก ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ไม่เห็นหน้างานจริง	ปรับรูปแบบการเรียนการสอนให้ทันสมัย ร่วมฝึกงานกับสถานประกอบการ เห็นหน้างานจริง เปิดให้เอกชนร่วมออกแบบหลักสูตร เพื่อตอบโจทย์ความต้องการตลาด
(๓) การยกระดับสายอาชีพ	การเป็นตัวเลือกรองจากสายสามัญ และมีรูปแบบการสอนที่ล้าสมัย ครูไม่เก่ง ขณะที่นายจ้างยังมีความต้องการสูง แต่หาคนไม่ได้	ปรับโรงเรียนอาชีวะให้แข่งขันได้และมีความยืดหยุ่น โดยเอกชนร่วมลงทุนในเครื่องจักรและอุปกรณ์การสอน ขณะเดียวกันพัฒนาครูผู้สอนจากองค์ความรู้จากเอกชน
(๔) ชุดความคิด (Mindset) และแรงจูงใจ	แรงงานมองว่าการเรียนรู้หยุดแค่ในระบบการศึกษา ขณะที่นายจ้างมองว่าการฝึกอบรมลูกจ้างเป็นค่าใช้จ่ายมากกว่าเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ (Human Capital)	- ทางตรง > ช่วยเหลือค่าฝึกอบรมแก่เอกชนไม่เกินครึ่งหนึ่ง (ผ่านสถาบันการศึกษาที่ผ่านการอนุมัติหลักสูตร) - ทางอ้อม > ค่าฝึกอบรมสามารถลดหย่อนภาษีได้ ๒.๕ เท่า

ที่มา: Thailand Labor Market Restructuring. แนวทางการปรับโครงสร้างตลาดแรงงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย. White Paper, September 2021, หน้า ๒ - ๗.

ในรายงานชิ้นนี้จัดทำขึ้นจากความร่วมมือของธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มีความเห็นว่า “บทบาทของการพัฒนาตลาดแรงงานต่อการพัฒนาประเทศจะมีความชัดเจนมากขึ้นหลัง COVID-19 คลี่คลาย เนื่องจากไทยจำเป็นต้องเร่งพลิกฟื้นเศรษฐกิจเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น การปรับโครงสร้างตลาดแรงงานโดยเฉพาะการต่อยอดและขยายผลแนวทางการพัฒนาทักษะบุคลากรของ EEC ให้เกิดขึ้นในวงกว้างบนโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลตลาดแรงงานที่ดำเนินการมาในช่วงก่อนหน้าจะเป็นกุญแจสำคัญในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ให้ไทยหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลางและสร้างอนาคตให้เด็กไทยและคนไทยทุกคน”

การจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกับคุณภาพชีวิตแรงงาน

ผลประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงย่อมตกเป็นของสถานประกอบการ หรือหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร และแรงงานรวมทั้งสมาชิกในครอบครัว แต่ไม่เพียงเท่านั้น ประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น สังคม และประเทศ ก็มีด้วย โดยช่องทางของการค้าขาย ระบบการจัดเก็บภาษี กิจกรรมในสังคม และอื่น ๆ

รัฐสวัสดิการ (หรือรัฐสวัสดิภาพ) ที่หลายคนใฝ่ฝัน จึงเป็นสถานะที่สะท้อนของความสำเร็จของการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกับคุณภาพชีวิตแรงงานให้ดำเนินไปควบคู่กันอย่างยั่งยืน

อภิปราย

เมื่อให้การใส่ใจต่อมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติแล้ว ความเป็นจริงทั้งหมดจึงไม่เพียงเฉพาะในระดับการศึกษาของโรงเรียนเท่านั้น แต่เราจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องนี้อย่างครอบคลุมทุกระดับชั้น และการศึกษาแห่งชาติในระดับที่สามารถทำงานทำการหรือประกอบอาชีพได้ และในระดับที่สูงขึ้นจึงต้องเชื่อมโยงไปถึงการเอาความรู้ความสามารถจากการบ่มเพาะในสถาบันการศึกษาไปประยุกต์ในการทำงานในระบบเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังต้องฝึกอบรมและพัฒนาต่อไปในขณะทำงานอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

การปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้ประเทศมีผลิตภาพสูงนั้น การศึกษาในทุกระดับชั้นต้องสอดคล้องกันตามโครงสร้างของการศึกษาภายในชาติที่เป็นสากล จุดสนใจทั้ง ๙ ระดับของการศึกษา และตัวหลักการจัดการศึกษาอีก ๒๓ ข้อ จึงเป็นสิ่งท้าทายที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้มีผลิตภาพสูงได้มากขึ้นได้อย่างไร

แต่กระนั้นข้าพเจ้าก็มีข้อสังเกตว่า การจัดการศึกษาทั้ง ๙ ระดับข้างต้น ประเทศต่าง ๆ ก็ย่อมมีความสามารถในการประยุกต์แนวคิดของ ISDEC 2011 ทั้ง ๒๓ ข้อเหล่านั้นแตกต่างกันไป แต่ก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่ทำลายมากต่อหลักการข้อ ๑๓ ที่ว่า “*ISCED 2011 ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อประเมินความสามารถของบุคคลโดยตรง เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างโปรแกรมการศึกษา หรือคุณวุฒิกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่แท้จริง โปรแกรมการศึกษาที่บุคคลเข้าร่วมหรือสำเร็จลุล่วงเป็นเพียงการประมาณของทักษะความรู้ และความสามารถที่เชี่ยวชาญในขณะสำเร็จ*” เพราะนี่คือข้อความแห่งความยากประการหนึ่งระหว่างการบริหารปัจจัยนำเข้าและกระบวนการปฏิบัติเพื่อไปสู่ผลลัพธ์ที่แม่นยำตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

แม้จะมีข้อสังเกตว่า ในฐานะที่การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการเติบโตของผลิตภาพเศรษฐกิจ ประเทศที่การศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ ความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรในระดับนี้ซึ่งค่อนข้างสูง จึงเป็นประเด็นสำคัญว่า การบริการการศึกษาที่ประกอบด้วย การสอน การวิจัย และ “ภารกิจที่สาม” คือ การเผยแพร่ความรู้สู่สังคมจึงพึงให้ได้ผลลัพธ์รวมอันพึงประสงค์ คือ

ทำให้สถาบันส่วนใหญ่มีการเติบโตของผลิตภาพในเชิงบวกตลอดระยะเวลา แต่กระนั้นเมื่อเพ่งพินิจในการทำงานของแรงงานที่ผลิตได้ในทางที่เป็นจริงแล้ว มันก็แตกต่างกันอย่างมาก!^{๒๓}

แต่ในการปฏิรูปการศึกษาให้ได้ผลจริง เราจะต้องไม่ยอมแพ้กับปัญหานี้ และในอนาคตอันใกล้อาจต้องแก้ไขหลักการข้อ ๑๓ ของ ISCED 2011 ในบทความนี้ (ข้อ ๒๔ ใน SECTION 2. Unit of classification) เพื่อเอาชนะรอยต่อของความไม่แนบแน่นระหว่างการให้การศึกษากับการมีความรู้และความสามารถที่เป็นจริงในการทำงานที่มีผลิตภาพสูงให้ได้ในที่สุด

นอกจากนี้ ตัวอย่างประสบการณ์ในกลุ่มประเทศ OECD ก็ดี ในการพิจารณาข้อมูลประเทศที่มีผลิตภาพสูงสุดในระดับโลกก็ดี รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศนอร์เวย์ ญี่ปุ่น และประเทศไทย สะท้อนว่าประเทศที่มีสมรรถนะทางเศรษฐกิจสูงล้วนอาศัยระบบการศึกษาที่จัดการอย่างได้ผลเป็นพื้นฐาน แต่การจัดการกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่ท้าทายเพื่อรักษาให้ประเทศมีผลิตภาพสูงไว้ต่อไปในระยะยาวก็เป็นเรื่องความสามารถของรัฐบาลในแต่ละประเทศที่ต้องมีความสามารถของตนเองด้วย และองค์การต่าง ๆ ในประเทศไทยก็กำลังหาทางดำเนินการให้ได้ผลมากขึ้น นอกจากนี้ บทบาทสหภาพแรงงานก็มีส่วนช่วยนำไปสู่การมีผลิตภาพสูงของประเทศ (ดังเช่นในประเทศนอร์เวย์) จึงไม่ควรมองข้ามประเด็นนี้

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ได้พยายามตอบคำถามที่ตั้งไว้ในตอนต้นด้วยการโยงถึงสาระสำคัญ ๆ อาทิ มาตรฐานการศึกษาในระดับสากล การเชื่อมโยงระหว่างการศึกษากับการมีงานทำ ตลาดแรงงาน การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกับแนวคิดผลิตภาพแรงงาน ประสบการณ์และบทเรียนในระดับระหว่างประเทศ และความพยายามส่วนหนึ่งในประเทศไทย สำหรับการเป็นตัวอย่างในการทำให้การศึกษาสนองต่อการเป็นประเทศที่มีผลิตภาพสูง

ก้าวต่อไปเพื่อการประสบความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาไทยสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูง เราควรพิจารณา ดังนี้

๑) การปฏิรูปการศึกษาของชาติเพื่อเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูง เป็นสิ่งที่ต้องกระทำอย่างเป็นนวัตกรรรมและมีประสิทธิภาพระหว่างสถาบันการศึกษากับภาคปฏิบัติในตลาดแรงงานอย่างต่อเนื่อง และอาศัยการแก้ไขกฎหมายที่มีคุณภาพสูงประกอบ ดังที่จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๒๓}ดูเพิ่มเติมใน Edvardsen, D. F., Førsund, F. R. & Kittelsen, S. A. C. (2017). “Productivity development of Norwegian institutions of higher education 2004 - 2013.” *Journal of the Operational Research Society*, 68(4): 399 - 415. retrieved from <https://doi.org/10.1057/s41274-017-0183-x>

ได้รับการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ และขณะนี้กำลังแก้ไขให้เป็นฉบับใหม่ที่ทันสมัยที่สุด การมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการสากลย่อมช่วยให้การศึกษาไทยมีความเป็นสากลและแข็งแกร่งมากขึ้น แต่ความเป็นสากลก็มีไว้จะทั้งจุดแข็งของประเทศไทยในทางการศึกษาเรียนรู้อื่น ๆ ที่หลักการสากลไม่ได้กล่าวถึง ดังที่ปรากฏในวิถีวัฒนธรรมและการรองรับโดยกฎหมายฉบับต่าง ๆ แต่การประมวลกฎหมายทางการศึกษา เข้าหากันเพื่อให้กฎหมายมีการสนับสนุนกันและกันทั้งในทางเป้าหมาย บทบัญญัติ และการบังคับใช้ ก็เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนให้มีการกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่มีแผนการที่ชัดเจน

๒) การประชุมสมัชชาการศึกษาที่กระทรวงศึกษาเป็นเจ้าภาพในปัจจุบัน (แต่ยังไม่แข็งแกร่งนัก เมื่อเปรียบเทียบกับสมัชชาสุขภาพ) สมควรได้รับการสนับสนุนอย่างจริง ๆ จัง ๆ ทั้งในส่วนกลางและตามจังหวัดต่าง ๆ โดยการประชุมดังกล่าวนี้ควรขยายมิติการเชื่อมโยงความต้องการแรงงานและการนำผลของการจัดการศึกษาที่มีแก่ตัวบุคคลไปประกอบอาชีพและการมีงานทำให้มากขึ้น ไม่เพียงสนใจการเข้าร่วมในกระบวนการผลิตการศึกษาเท่านั้น และรัฐควรพัฒนากลไกกลางที่จะช่วยประสานการร่วมประชุมประจำปีระหว่างสถาบันการศึกษาในทุกระดับระหว่างกระทรวงและกรมกับผู้ใช้ประโยชน์จากการศึกษา ซึ่งได้แก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นนิวเคลียสของผลิตภาพของประเทศ

๓) การขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ประเทศที่มีผลิตภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ทิศทางที่ท้าทายของการเป็นประเทศเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีและเพื่อสังคม/เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (Social and Solidarity Economy) ต้องการการบริหารอย่างบูรณาการเพื่อให้ทุกภาคส่วนเสริมพลังกัน อันจะนำไปสู่การได้กำลังคนที่มีคุณภาพสูง มีปริมาณของแรงงานเพียงพอ และในเวลาที่ต้องตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ตื่นตัวหรือกระฉับกระเฉงตลอดเวลา และขณะทำงานก็มีการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานกลาง (เช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ) และการร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรอื่น ๆ (เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานวิจัยแห่งชาติ และกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สภาอุตสาหกรรม และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยที่ชำนาญการวิจัยในด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม) และภาคสังคม ในลักษณะจุดภาคีหรือเบญจภาคีนั้น จึงต้องมีอนาคตภาพร่วมกัน และมีประสิทธิภาพโดยรวมสูงในการประสานและทำความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นธรรมาภิบาลแห่งความร่วมมือเชิงเครือข่าย (Governance of collaborative networking) ที่ต่อเนื่องในระยะยาว

๔) การวิจัยล่วงหน้าเพื่อจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์กำลังคน และการจัดเตรียมกำลังคนในระดับและสาขาต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ทุก ๆ ๓ - ๕ ปี ก็เป็นกิจกรรมสำคัญ ซึ่งต้องการมาตรฐานทางการศึกษาไทยที่ผู้ผลิตและผู้ใช้กำลังคนเห็นสอดคล้องกันและครอบคลุมทั่วถึงในทุกระดับและแขนง

การศึกษา แต่การวิจัยดังกล่าวควรเป็นการวิจัยเชิงนโยบายที่ทุกภาคส่วนที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง (Users) ได้เข้ามามีส่วนร่วมกัน และยังต้องการหน่วยงานวิจัยที่มีสมรรถนะสูงอีกด้วย โดยไม่ควรเป็นงานวิจัยแบบสมัครเล่นที่อาจนำงบประมาณการวิจัยไปใช้อย่างสะเปะสะปะ และไม่ได้ผลงานที่นำไปใช้ได้จริง ดังตัวอย่างงานวิจัยมากมายที่เรียกกันว่างานวิจัยขึ้นหิ้งทั้งหลาย

๕) การที่ประเทศไทยกำลังให้ความสำคัญกับสิบอุตสาหกรรมแห่งอนาคตที่มีศักยภาพคือ กลุ่ม First S-Curve ได้แก่ (๑) อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next - Generation Automotive) (๒) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) (๓) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดี และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) (๔) อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology) และ (๕) อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the Future) และ กลุ่ม New S-Curve ได้แก่ (๑) อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ (Robotics) (๒) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistic) (๓) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemicals) (๔) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) และ (๕) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

เราจึงต้องประเมินสถานการณ์อย่างสม่ำเสมอว่าตั้งแต่ระบบการศึกษาในระดับชั้นที่จะออกสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะหลังจบมัธยมปลายตามแบบของ ISCED จะเตรียมกำลังคน การเรียนควบคู่กับการฝึกงานของนักศึกษา ให้แม่นยำทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อเพิ่มกำลังแรงงานรุ่นใหม่ให้มากขึ้นได้อย่างไร และการหาทางทำให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ของกำลังแรงงานทั้งหญิง-ชายและผู้สูงอายุที่ต้องออกแบบให้เข้ากับระบบการทำงานแบบเดิมที่ต้องปรับตัว และระบบงานที่เป็นจริงใหม่ ๆ ในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อให้เกิดกับผลิตภาพที่สูงของอุตสาหกรรมเหล่านี้ โดยการจัดการความร่วมมืออย่างเป็นนวัตกรรมและแข่งขันระหว่างภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษาและวิจัย และภาคสังคม (รวมผู้บริโภครวม)

๖) ความร่วมมือจำเป็นต้องเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาล แรงงาน และผู้ประกอบการ และองค์การของแรงงานและผู้ประกอบการที่ควรเข้มแข็งด้วยกันทุกฝ่าย ในฐานะของหุ้นส่วนทางสังคมและเศรษฐกิจที่ส่งเสริมความเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และเพื่อการเสริมสร้างผลผลิตให้แก่สถานประกอบการและประเทศ สมควรเกิดขึ้นในช่องทางและรูปแบบต่าง ๆ โดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็ควรแบ่งปันกันอย่างยุติธรรม มีวัฒนธรรมและกฎหมายสนับสนุนให้เกิดขึ้น อาทิเช่น วัฒนธรรมแห่งความร่วมมือ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ควรมีโครงสร้างที่พิจารณาได้ว่าเป็นความร่วมมือของหุ้นส่วนทางสังคมและเศรษฐกิจดังกล่าว

บรรณานุกรม

เอกสาร/บทความ/รายงานวิจัย

- โชคชัย สุทธาเวช. (๒๕๖๔). “ทุนมนุษย์และการลงทุน: ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการลงทุนทางสังคม เพื่อการเสริมสร้างความยั่งยืนของรัฐสวัสดิการไทย.” *รัฐสภาสาร*, ๖๙(๖) พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๔: ๖๕ - ๑๑๔.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๔). *แนวทางการปรับโครงสร้างตลาดแรงงาน เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย Thailand Labor Market Restructuring*. White Paper, September 2021. กรุงเทพฯ: สุนทรพิสัย, หน้า ๒ - ๗.
- สภาผู้แทนฯ รับหลักการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. สืบค้นเมื่อ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.kroobannok.com/89512>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๔). *สรุปข่าวรัฐสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)*. วันอังคารที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา. สืบค้นเมื่อ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕, จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (๒๕๖๓). *รายงานผลิตภาพ และผลประกอบการอุตสาหกรรมปี ๒๕๖๓ (Productivity and Performance of Thai Industry Report 2020)*. สืบค้นเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕, จาก [https://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/TFP/Productivity_2020\(TFP\).pdf](https://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/TFP/Productivity_2020(TFP).pdf)
- อโนทัย พุทธาริ, ปุณพริก ศุภอมรกุล และพรสวรรค์ รักเป็นธรรม. (๒๕๕๓). *ดัชนีผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity Index)*. Stat-Horizon, Data Management Department. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า ๒ - ๑๒.
- Barth, Erling, Bryson, Alex and Dale-Olsen, Harald. (October 2020). *The Economic Journal*, 130(631): 1898 - 1936, retrieved on July 17, 2022, from <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa048>
- Beurureau of Labor Statistics (BLS). *BLS Handbook of Methods: Chapter 11: Industry Productivity Measure*. retrieved on July 25, 2022, from <https://www.bls.gov/opub/hom/pdf/homch11.pdf>
- Education Rankings by Country 2022*. retrieved on June 10, 2022, from <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/education-rankings-by-country>

- Edvardsen, D. F., Førsund, F. R. & Kittelsen, S. A. C. (2017). “Productivity development of Norwegian institutions of higher education 2004 – 2013.” *Journal of the Operational Research Society*, 68(4): 399 - 415, Retrieved from <https://doi.org/20.1057/s41274-017-0183-x>
- France-Massin, Deborah. (2020). “Driving Up Productivity.” *A Guide for Employer and Business Membership organizations*. Bureau for Employers’ Activities (ACT/EMP) ILO: Geneva.
- Grytten, Ola Honningdal. “*The Economic History of Norway. Norwegian School of Economics and Business Administration.*” retrieved on July 17, 2022, from <https://eh.net/encyclopedia/the-economic-history-of-norway/>
- Norwegian Ministry of Finance. (2021). *Long - term Perspectives on the Norwegian Economy 2021, Meld. St. 14 (2020 - 2021), Report to the Storting (white paper), Chapter 1.* Recommendations of the Ministry of Finance of 12 February 2021, approved by the Council of State on the same day. (Government Solberg), pp. 1 - 45.
- Ogata, Eriko, Miyashita, Yuichi and Shimizu, Misae. “*Labour compliance considerations regarding human capital management practices.*”; Nagashima Ohno & Tsunematsu, Japan. retrieved on July 10, 2022, from https://www.lexology.com/commentary/employment-immigration/3e2fd704-170e-4bc7-b206-2096c5d907e?utm_source=ilo+newsletter&utm_medium=email&utm_content=newsletter+2022-07-13&utm_campaign=employment+%26+immigration+newsletter
- Ongweso Jr., Edward. “*Study Finds Unions Make Companies More Productive.*” retrieved on July 10, 2022, from <https://www.etuc.org/en/trade-unions-make-norwegian-companies-more-productive>; <https://www.vice.com/en/article/z3bjn9/study-finds-unions-make-companies-more-productive>
- SPRING Singapore. (2011). “*A Guide to Productivity Measurement.*” ISBN 978-981-4150-27-9 *The Differences between Reskilling and Upskilling.* retrieved on July 17, 2022, from <https://www.hrinasia.com/general/the-differences-between-reskilling-and-upskilling/>
- The Secretary - General of the OECD. “Indicator A3 How does educational attainment affect participation in the labour market?.” *Education at a Glance 2021 OECD INDICATORS.* retrieved on July 20, 2022, from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5-en.pdf?expires=1657610069&id=id&accname=guest&checksum=C82DDBE6B6914B3400FD34CC38F5DDBF>, p. 64 - 80

UNESCO Institute for Statistics. (2011). *International Standard Classification of Education. ISCED 2011*. retrieved on July 10, 2022, from <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>

UNESCO Institute for Statistics. (2011). “*SECTION 2 Unit of classification and SECTION 3 Programmes spanning ISCED levels, sequential programmes and modular programmes.*” *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. pp. 7 - 10.

World population review. “*Most Productive Countries 2022.*” retrieved on July 10, 2022, from <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/most-productive-countries>

เอกสารอ่านประกอบ

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. ใน http://www.ftpi.or.th/th/knownf_glossary_index.htm

Asian Productivity Organization. (1998). “Improving Productivity in Service Sector.”

Report of the APO Workshop on Productivity in Service Sector (SYP-02-97) held in Singapore from 22 - 25 July 1997. Tokyo: Asian Productivity Organization.

Bureau of Labor Statistics (BLS). (n.d.). *BLS Handbook of Methods: Chapter 11: Industry Productivity Measure.* in <https://www.bls.gov/opub/hom/pdf/homch11.pdf>

Fitz-enz., Jac. (1987). *How to Measure Human Resource Management.* New York: McGraw-Hill.

Measuring Productivity OECD Manual Measurement of Aggregate and Industry - Level Productivity Growth. in <https://www.oecd.org/std/productivity-stats/2352458.pdf>

Public Service Broadcasting, Singapore. in http://www.psb.gov.sg/news/releases/01_02_13.html

SPRING Singapore. (2011). *A Guide to Productivity Measurement.* ISBN 978-981-4150-27-9

ภาคผนวก:

คุณลักษณะหลัก (Principle Characteristics) ของแผนการศึกษาตามมาตรฐานสากล

ของการจัดจำแนกการศึกษา ISCED 2011

(International Standard Classification of Education 2011)^{๒๔}

0) แผนการศึกษา ISCED ระดับ 0 (Early Childhood Education)

การศึกษาปฐมวัย โดยทั่วไปแล้วจะมีแนวทางการออกแบบที่เป็นองค์รวม เพื่อการสนับสนุนพัฒนาการทางสติปัญญา ร่างกาย สังคม และอารมณ์ของเด็กในระยะเริ่มต้น และแนะนำเด็กเล็กให้รู้จักการจัดการเรียนการสอนนอกบริบทของครอบครัว

ISCED ระดับ 0 หมายถึงแผนการศึกษาที่มีองค์ประกอบของการศึกษาโดยเจตนา แผนการศึกษาเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาทักษะทางสังคมและอารมณ์ที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมในโรงเรียนและสังคม พวกเขายังพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับความพร้อมทางวิชาการและการเตรียมความพร้อมให้เด็กเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา

๐.๑) ในระดับนี้ แผนการศึกษาไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างขั้นสูง แต่ได้รับการออกแบบมาเพื่อให้มีชุดกิจกรรมการเรียนรู้ที่จัดและมีเป้าหมายในสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ปลอดภัย อนุญาตให้เด็กเรียนรู้ผ่านการปฏิสัมพันธ์กับเด็กคนอื่น ๆ ภายใต้การแนะนำของเจ้าหน้าที่/นักการศึกษา โดยทั่วไปแล้วจะผ่านกิจกรรมที่สร้างสรรค์และอิงตามการเล่น

๐.๒) แผนการศึกษา ISCED ระดับ 0 กำหนดเป้าหมายเด็กที่อายุต่ำกว่าที่จะเข้าสู่ระดับ ๑ ของ ISCED ซึ่งแผนการศึกษา ISCED ระดับ 0 มีสองประเภท: (๑) การพัฒนาการศึกษาปฐมวัยและระดับเตรียมอนุบาล การศึกษามีเนื้อหาการศึกษาที่ออกแบบมาสำหรับเด็กเล็ก (ในวัยช่วง 0 ถึง ๒ ปี) ในขณะที่ (๒) ได้รับการออกแบบสำหรับเด็กอายุตั้งแต่ ๓ ปี ถึงจุดเริ่มต้นของการศึกษาระดับประถมศึกษา

๐.๓) แผนการศึกษาที่จัดในระดับ ISCED 0 อาจอ้างอิงถึงได้หลายช่องทาง เช่น: การศึกษาและพัฒนาการเด็กเริ่มต้น โรงเรียนเด็กเล่น ศูนย์อนุบาลเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์เลี้ยงเด็ก แผนการศึกษาที่จัดให้ในศูนย์รับเลี้ยงเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก หรือผู้พิทักษ์เด็ก สิ่งสำคัญต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าตรงตามเกณฑ์การจัดหมวดหมู่ ISCED ระดับ 0 ที่ระดับด้านล่าง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า 'การศึกษาปฐมวัย' ใช้เพื่อระบุ ISCED ระดับ 0

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 100 - 103, p. 26)

^{๒๔}ดูเพิ่มเติมใน UNESCO Institute for Statistics. (2011). *International Standard Classification of Education ISCED 2011*, retrieved on July 10, 2022, from <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>

๑) ISCED ระดับ ๑ ประถมศึกษา (Primary Education)

๑.๑) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๑ หรือระดับประถมศึกษา มักได้รับการออกแบบมาเพื่อให้เด็กเรียนมีพื้นฐานด้านการอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์ (เช่น การรู้หนังสือและการคิดเลข) และสร้างรากฐานที่มั่นคงสำหรับการเรียนรู้และทำความเข้าใจประเด็นหลักของความรู้ การพัฒนาส่วนบุคคลและสังคม ในการเตรียมความพร้อมสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เน้นการเรียนรู้ในระดับพื้นฐานของความซับซ้อน โดยพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญเพียงเล็กน้อย หากจะมี

๑.๒) กิจกรรมการศึกษาที่ ISCED ระดับ ๑ (โดยเฉพาะในชั้นประถมศึกษาตอนต้น) มักถูกจัดตามหน่วย โครงการ หรือพื้นที่การเรียนรู้ในวงกว้าง ซึ่งมักใช้วิธีการแบบบูรณาการมากกว่าการสอนในวิชาเฉพาะ โดยปกติจะมีครูหลักคนหนึ่งรับผิดชอบกลุ่มนักเรียนที่จัดกระบวนการเรียนรู้ แม้ว่าชั้นเรียนอาจมีครูมากกว่าหนึ่งคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางวิชาหรือหน่วยการเรียนรู้

๑.๓) โดยทั่วไปอายุเป็นเพียงข้อกำหนดในการเข้าศึกษาในระดับนี้ โดยปกติอายุตามประเพณีหรืออายุที่กฎหมายกำหนดนั้นต้องไม่ต่ำกว่า ๕ ปี หรือสูงกว่า ๗ ปี โดยทั่วไประดับนี้จะใช้เวลาหกปี แม้ว่าระยะเวลาจะอยู่ในช่วงระหว่างสี่ถึงเจ็ดปี โดยทั่วไปแล้ว การศึกษาระดับประถมศึกษาจะมีอายุจนถึงอายุ ๑๐ ถึง ๑๒ ปี (ดูย่อหน้าที่ ๑๓๒ ถึง ๑๓๔) เมื่อสำเร็จหลักสูตรประถมศึกษา เด็ก ๆ ก็สามารถศึกษาต่อที่ ISCED ระดับ ๒ (ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น)

๑.๔) แผนการศึกษาที่จัดจำแนกตรง ISCED ระดับ ๑ อาจอ้างถึงได้หลายวิธี เช่น การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษา หรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับที่ ๑ หรือระดับต่ำกว่า หากระบบการศึกษามีหนึ่งแผนการศึกษาที่ครอบคลุมระดับ ISCED 1 และ 2) ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘ประถมศึกษา’ ใช้เพื่อระบุ ISCED ระดับ ๑

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 120 - 123, p. 30)

๒) ISCED ระดับ ๒ มัธยมศึกษาตอนต้น (Lower Secondary Education)

๒.๑) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๒ หรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มักได้รับการออกแบบเพื่อสร้างผลการเรียนรู้จากระดับ ๑ ของ ISCED โดยมีจุดมุ่งหมาย คือการวางรากฐานสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการพัฒนามนุษย์ ซึ่งระบบการศึกษาอาจขยายออกไปอีก โอกาสทางการศึกษา ระบบการศึกษาบางระบบอาจเสนอแผนการศึกษาอาชีวศึกษาตรง ISCED ระดับ ๒ เพื่อให้บุคคลมีทักษะที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

๒.๒) โปรแกรมในระดับนี้มักจะจัดตามหลักสูตรที่เน้นรายวิชามากขึ้น โดยแนะนำแนวคิดเชิงทฤษฎีในหลากหลายสาขาวิชา ครูจะมีการฝึกอบรมการสอนในวิชาเฉพาะ และบ่อยครั้งกว่าที่ ISCED ระดับ ๑ นักเรียนในชั้นเรียนอาจมีครูหลายคนที่มีความรู้เฉพาะด้านในวิชาที่พวกเขาสอน

๒.๓) ISCED ระดับ ๒ เริ่มต้นหลังจากสี่ถึงเจ็ดปีของการศึกษาตรงที่ ISCED ระดับ ๑ โดยที่หกปีของ ISCED ระดับ ๑ เป็นช่วงเวลาที่พบบ่อยที่สุด ส่วนนักเรียนเข้าสู่ ISCED ระดับ ๒ โดยทั่วไปอายุระหว่าง ๑๐ ถึง ๑๓ ปี (อายุ ๑๒ ปีเป็นส่วนใหญ่)

๒.๔) แผนการศึกษาที่จัดในระดับ ISCED ๒ อาจอ้างอิงถึงได้หลายทาง เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษา (ระดับที่หนึ่ง/เกรดต่ำกว่า หากมีแผนการศึกษาเดียวที่ครอบคลุมระดับ ISCED 2 และ 3) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในช่วงต้น (junior secondary school) โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในระดับกลาง (middle school) หรือโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายช่วงต้น (junior high school) แต่หากแผนการศึกษาขยายจากระดับ ISCED 1 และ 2 ก็มักใช้คำว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือโรงเรียนขั้นพื้นฐาน (ระดับที่สอง/ระดับสูงกว่า) เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนล่าง’ ใช้เพื่อระบุระดับ ISCED ระดับ ๒

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 139 - 142, p. 33)

๓) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๓ มัธยมศึกษาตอนต้นขั้นสูง (Upper Secondary Education)

๓.๑) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๓ หรือมัธยมศึกษาตอนต้นขั้นสูงได้รับการออกแบบมาเพื่อให้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือให้ทักษะที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน หรือทั้งสองอย่าง

๓.๒) แผนการศึกษาในระดับนี้จะช่วยให้นักเรียนมีการสอนที่หลากหลาย เชี่ยวชาญ และเจาะลึก มากกว่าหลักสูตรที่ ISCED ระดับ ๒ มีความแตกต่างกันมากขึ้น โดยมีตัวเลือกและช่องทางที่หลากหลายขึ้น ครูมักจะมีคุณสมบัติสูงในสาขาวิชาหรือสาขาวิชาเฉพาะที่สอน โดยเฉพาะในระดับที่สูงขึ้น

๓.๓) ISCED ระดับ ๓ เริ่มต้นหลังจาก ๘ ถึง ๑๑ ปีของการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นระดับ ISCED 1 นักเรียนจะเข้าสู่ระดับนี้โดยทั่วไประหว่างอายุ ๑๔ ถึง ๑๖ ปี โปรแกรม ISCED ระดับ ๓ มักจะสิ้นสุด ๑๒ หรือ ๑๓ ปีหลังจากเริ่มระดับ ISCED 1 (หรืออายุประมาณ ๑๗ หรือ ๑๘ ปี) โดยระยะเวลา ๑๒ ปีเป็นช่วงเวลาสะสมที่แพร่หลายที่สุด อย่างไรก็ตาม การออกจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอาจครอบคลุมทั่วทั้งระบบการศึกษาตั้งแต่ปกติ ๑๑ ถึง ๑๓ ปี ของการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นระดับ ISCED 1

๓.๔) แผนการศึกษาที่จัดในระดับ ISCED 3 อาจมีการอ้างอิงได้หลายวิธี เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษา (ชั้นมัธยมศึกษาชั้นที่สอง/ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย) มัธยมศึกษาระดับสูง/อาวุโส หรือมัธยมศึกษาตอนปลาย (ระดับสูง/อาวุโส) เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย’ ใช้เพื่อระบุ ISCED ระดับ ๓

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 162 - 165, p. 38)

๔) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๔ หลังมัธยมศึกษาตอนปลายที่ยังไม่ใช่อุดมศึกษา (Post - Secondary Non - Tertiary Education)

๔.๑) การศึกษาระดับนี้ให้ประสบการณ์การเรียนรู้ที่สร้างจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตลอดจนการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ ทักษะ และความสามารถส่วนบุคคลที่ต่ำกว่าระดับของลักษณะความซับซ้อน

ของการศึกษาระดับอุดมศึกษา โปรแกรมที่ ISCED ระดับ ๔ หรือระดับหลังมัธยมศึกษาที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา ได้รับการออกแบบมาเพื่อให้บุคคลที่สำเร็จ ISCED ระดับ ๓ มีคุณสมบัติยังไม่ถึงระดับอุดมศึกษา (nontertiary qualification) ที่จำเป็นสำหรับการก้าวหน้าไปสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษา (tertiary qualification) หรือสำหรับการจ้างงาน เมื่อคุณสมบัติ ISCED ระดับ ๓ ของนักเรียนยังไม่ให้สิทธิ์การเข้าถึงโอกาสดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตร ISCED ระดับ ๓ ทั่วไป อาจเลือกที่จะสำเร็จคุณวุฒิระดับอาชีวศึกษาที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา หรือผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรอาชีวศึกษา ISCED ระดับ ๓ อาจเลือกที่จะเพิ่มระดับคุณวุฒิหรือความเชี่ยวชาญเพิ่มเติม เนื้อหาของแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๔ นั้น ไม่ซับซ้อนพอที่จะถือเป็นการศึกษาระดับอุดมศึกษา แม้ว่าจะชัดเจนในระดับหลังมัธยมศึกษาก็ตาม

๔.๒) สำเร็จแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๓ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเข้าสู่แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๔ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดในการสมัครเข้าศึกษาเหล่านี้อาจต่ำกว่าสำหรับแผนการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ ISCED ระดับ ๕, ๖ หรือ ๗

๔.๓) โดยปกติแผนการศึกษาในระดับนี้ได้รับการออกแบบมาสำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยตรง ในระบบการศึกษาบางระบบมีแผนการศึกษาทั่วไป ในระดับนี้แผนการศึกษาดังกล่าวมักมุ่งเป้าไปที่นักเรียนที่สำเร็จ ISCED ระดับ ๓ ผู้ต้องการเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษา

๔.๔) แผนการศึกษาที่จัดในระดับ ISCED 4 อาจมีการอ้างอิงได้หลายช่องทาง เช่น ประกาศนียบัตรช่างเทคนิค การศึกษาระดับประถมศึกษาวิชาชีพ หรือการบริหารการศึกษาหลังมัธยมศึกษาที่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา (préparation aux carrières) เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘หลังมัธยมศึกษาตอนปลายแต่ไม่ใช่ระดับอุดมศึกษา’ (Post - Secondary Non - Tertiary Education) ใช้เพื่อระบุ ISCED ระดับ ๔

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 185 - 188, 43)

๕) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๕ การศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะสั้น (Short - Cycle Tertiary Education)

๕.๑) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๕ หรือการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะสั้นมักได้รับการออกแบบมาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้ ทักษะ และความสามารถทางวิชาชีพ โดยปกติแล้วจะเป็นแบบฝึกปฏิบัติเฉพาะด้านอาชีพ และเตรียมนักเรียนให้พร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม แผนการศึกษาเหล่านี้ อาจเป็นเส้นทางสู่แผนการศึกษาระดับอุดมศึกษาอื่น ๆ แผนการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่ายังจัดอยู่ในประเภท ISCED ระดับ ๕

๕.๒) การเข้าสู่โปรแกรมระดับ ๕ ของ ISCED จะต้องสำเร็จ ISCED ระดับ ๓ หรือ ๔ พร้อมการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๕ มีเนื้อหาที่ซับซ้อนกว่าแผนการศึกษาที่ ISCED ระดับ ๓ และ ๔ แต่สั้นกว่าและมักจะเน้นทางทฤษฎีน้อยกว่าแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๖

๕.๓) แม้ว่าแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๕ มักจะได้รับการออกแบบมาเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการจ้างงาน แต่อาจให้เครดิตสำหรับการโอนไปยังโปรแกรม ISCED ระดับ ๖ หรือ ๗ เมื่อเสร็จสิ้น

โปรแกรม ISCED ระดับ ๕ เหล่านี้ บุคคลในระบบการศึกษาบางระบบอาจศึกษาต่อในระดับ ISCED ระดับ ๖ (ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า) หรือหลักสูตร ISCED ระดับ ๗ ระดับแรกที่ยาวนาน (ปริญญาโทหรือเทียบเท่า)

๕.๔) แผนการศึกษาที่จัดอยู่ใน ISCED ระดับ ๕ อาจถูกอ้างถึงได้หลายวิธี เช่น: (สูงกว่า) การศึกษาด้านเทคนิค การศึกษาในวิทยาลัยชุมชน ช่างเทคนิคหรือการฝึกอบรมวิชาชีพขั้นสูง/สูงกว่าอนุปริญญา หรือการศึกษาสองปี (bac+2) เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘การศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะสั้น’ (shortcycle tertiary education) ใช้เพื่อระบุ ISCED ระดับ ๕

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 207 - 210, p. 48)

๖) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๖ ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (ISCED LEVEL 6 Bachelor's or Equivalent Level)

๖.๑) หลักสูตรที่ ISCED ระดับ ๖ หรือระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มักได้รับการออกแบบมาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมที่มีความรู้ ทักษะ และความสามารถทางวิชาการระดับกลางและ/หรือวิชาชีพนำไปสู่การศึกษาระดับปริญญาใบแรกหรือเทียบเท่า แผนการศึกษาในระดับนี้โดยทั่วไปตามทฤษฎีอาจรวมถึงองค์ประกอบที่ใช้งานได้จริงและได้รับเรียนรู้จากความทันสมัยของการวิจัยและ/หรือแนวปฏิบัติทางวิชาชีพที่ดีที่สุดตามธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเทียบเท่า

๖.๒) การสอนในระดับนี้มักจะอยู่ในรูปแบบของการบรรยายโดยอาจารย์ผู้สอน ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องมีการจบการศึกษา ISCED ระดับ ๗ หรือ ๘ หรือได้รับประสบการณ์ในฐานะผู้เชี่ยวชาญอาวุโสในสาขานั้น ๆ แผนการศึกษาในระดับนี้ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการสำเร็จโครงการวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ แต่หากทำก็อาจสั้นกว่า เป็นอิสระน้อยลง หรือดำเนินการด้วยแนวทางที่ได้รับการกำกับมากกว่าที่ระดับ ISCED 7 หรือ 8

๖.๓) การเข้าสู่แผนการศึกษาเหล่านี้โดยปกติต้องสำเร็จ ISCED ระดับ ๓ หรือ ๔ แผนการศึกษาที่สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น ในการสมัครเข้าเรียนอาจขึ้นอยู่กับทางเลือกวิชาและ/หรือได้เกรดที่ ISCED ระดับ ๓ และ/หรือ ๔ นอกจากนี้ อาจจำเป็นต้องสมัครและสอบผ่านการสอบเข้า การเข้าหรือโอนไปยัง ISCED ระดับ ๖ ก็เป็นไปได้เช่นกันหลังจากการสำเร็จ ISCED ระดับ ๕ และเมื่อสำเร็จเสร็จสิ้นแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๖ บุคคลอาจศึกษาต่อในระดับ ISCED 7 (ระดับปริญญาโทหรือเทียบเท่า) แม้ว่าไม่ใช่ทุกแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๖ ที่จะให้การเข้าเรียน ISCED ระดับ ๗ ได้ และแผนการศึกษาโปรแกรม ISCED ระดับ ๖ มักจะไม่ให้การเข้าถึงแผนการศึกษาโดยตรงที่ ISCED ระดับ ๘ (ระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า)

๖.๔) แผนการศึกษาที่จัดอยู่ใน ISCED ระดับ ๖ อาจกล่าวอ้างอิงได้หลายช่องทาง เช่น: หลักสูตรปริญญาตรี ประกาศนียบัตร หรือการเรียนมหาวิทยาลัยรอบแรก อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ควรทราบคือ แผนการศึกษาที่มีชื่อคล้ายกับ “ปริญญาตรี” ควรรวมอยู่ใน ISCED ระดับ ๖ เท่านั้นหากเป็นไป

ตามเกณฑ์ที่กำหนด และเพื่อวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า’ ใช้เพื่อระบุ ISCED ระดับ ๖

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 224 - 247, p. 51)

๗) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๗ ปริญญาโทหรือเทียบเท่า (ISCED LEVEL 7 Master's or Equivalent Level)

๗.๑) แผนการศึกษาที่ ISCED ระดับ ๗ หรือปริญญาโทหรือเทียบเท่า มักได้รับการออกแบบมาเพื่อให้ผู้เข้าร่วมมีความรู้ ทักษะ และความสามารถทางวิชาการขั้นสูงและ/หรือทางวิชาชีพ นำไปสู่ระดับที่สองหรือคุณสมบัติเทียบเท่า แผนการศึกษาในระดับนี้อาจมีองค์ประกอบการวิจัยที่สำคัญ แต่ยังไม่นำไปสู่การได้รับวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก โดยปกติแผนการศึกษาในระดับนี้จะอิงตามทฤษฎี แต่อาจรวมถึงองค์ประกอบที่ใช้งานได้จริง และได้รับแจ้งจากการวิจัยที่ทันสมัยและ/หรือแนวปฏิบัติทางวิชาชีพที่ดีที่สุด ตามธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาอื่น ๆ

๗.๒) การสอนในระดับนี้มักจะอยู่ในรูปแบบของการบรรยายโดยอาจารย์ ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องสำเร็จการศึกษา ISCED ระดับ ๗ หรือ ๘ แผนการศึกษาในระดับนี้อาจเกี่ยวข้องกับการสำเร็จโครงการวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่ก้าวหน้ากว่าที่คาดไว้ใน ISCED ระดับ ๖ แต่ขั้นสูงน้อยกว่าที่คาดไว้ที่ ISCED ระดับ ๘

๗.๓) การเข้าสู่แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๗ ที่เตรียมไว้สำหรับระดับการศึกษาที่สองหรือระดับต่อไปนั้น โดยปกติแล้วต้องการผู้ที่สำเร็จแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๖ หรือ ๗ มาแล้ว ในกรณีของแผนการศึกษาระยะยาวที่เตรียมไว้สำหรับการศึกษาระดับปริญญาใบแรกที่เทียบเท่ากับปริญญาโท การเข้าศึกษาได้ต้องสำเร็จหลักสูตร ISCED ระดับ ๓ หรือ ๔ จึงจะมีสิทธิ์เข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา การเข้าสู่แผนการศึกษาดังกล่าวอาจขึ้นอยู่กับ การเลือกวิชาและ/หรือเกรดที่สำเร็จในระดับ ISCED 3 และ/หรือ 4 นอกจากนี้ อาจจำเป็นต้องสอบและสอบผ่านแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๗ มีเนื้อหาที่ซับซ้อนกว่าแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๖ อย่างมาก และมักจะมีความเชี่ยวชาญมากกว่า เมื่อเสร็จสิ้นการศึกษามุคผลสามารถศึกษาต่อที่ ISCED ระดับ ๘ (การศึกษาระดับปริญญาเอก) ได้ แม้ว่าแผนการศึกษา ISCED ระดับ ๗ ทั้งหมดจะไม่สามารถเข้าถึง ISCED ระดับ ๘ ได้โดยตรง

๗.๔) แผนการศึกษาที่จำแนกแบบ ISCED ระดับ ๗ อาจถูกอ้างอิงได้หลายช่องทาง ตัวอย่าง: แผนการศึกษาปริญญาโทหรือماجิสเตอร์ อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ควรทราบคือ แผนการศึกษาที่มีชื่อคล้ายกับ ‘ปริญญาโท’ ควรรวมไว้ใน ISCED ระดับ ๗ เท่านั้น หากเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด สำหรับวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ คำว่า ‘ระดับปริญญาโทหรือเทียบเท่า’ จะใช้เพื่อบ่งบอก ISCED ระดับ ๗

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 241 - 244, p. 55)

๘) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๘ ปริญญาเอกหรือเทียบเท่า (ISCED LEVEL 8 Doctoral or Equivalent Level)

๘.๑) แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๘ หรือระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า ได้รับการออกแบบมาเป็นหลักพื้นฐานเพื่อนำไปสู่คุณสมบัติการวิจัยขั้นสูง แผนการศึกษาในระดับนี้มีไว้สำหรับการศึกษาระดับสูงและการวิจัยที่เป็นการค้นพบแบบต้นทาง และโดยทั่วไปแล้วจะเปิดสอนโดยสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เน้นการวิจัย เช่น มหาวิทยาลัยเท่านั้นมีหลักสูตรปริญญาเอก ทั้งในสาขาวิชาการและวิชาชีพ

๘.๒) ISCED ระดับ ๘ มักจะจบลงด้วยการส่งและสอบปกป้องวิทยานิพนธ์ วิทยานิพนธ์ หรืองานเขียนที่เทียบเท่าความมีคุณภาพที่เผยแพร่ได้ ซึ่งแสดงถึงการสนับสนุนที่สำคัญต่อความรู้ในสาขาการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นแผนการศึกษาเหล่านี้จึงมักใช้การวิจัยและไม่ใช่ว่าเฉพาะในหลักสูตรเท่านั้น ในบางระบบการศึกษา แผนการศึกษา ISCED ระดับ ๘ มีหลักสูตรที่จำกัดมาก หรือไม่มีเลย และบุคคลที่ทำงานในระดับปริญญาเอกจะมีส่วนร่วมในการวิจัยส่วนใหญ่อย่างอิสระหรือในกลุ่มย่อยที่มีระดับการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ในระบบการศึกษาบางระบบ การวิจัยระดับปริญญาเอกดำเนินการโดยบุคคลที่มหาวิทยาลัยว่าจ้างให้เป็นนักวิจัยรุ่นเยาว์หรือผู้ช่วยวิจัย นอกเหนือจากการลงทะเบียนเป็นนักศึกษาปริญญาเอก

๘.๓) การเข้าสู่แผนการศึกษาระดับ ๘ หรือตำแหน่งการวิจัยระดับจูเนียร์ โดยปกติแล้วจะต้องสำเร็จหลักสูตร ISCED ระดับ ๗ ที่เฉพาะเจาะจง คุณวุฒิระดับ ๘ ของ ISCED ให้สิทธิ์เข้าถึงอาชีพที่มีความต้องการทักษะทางวิชาการสูงและตำแหน่งงานวิจัยในภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนตำแหน่งการวิจัยและการสอนในสถาบันการศึกษาที่เปิดสอนในระดับ ISCED 6, 7 และ 8 ๒๖๒ หลักสูตร ที่จำแนกที่ ISCED ระดับ ๘ อาจกล่าวอ้างอิงได้หลายช่องทาง เช่น: PhD, DPhil, D.Lit, D.Sc, LL.D, ปริญญาเอก หรือ คำศัพท์ที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ควรทราบคือ แผนการศึกษาที่มีชื่อคล้ายกับ ‘ด็อกเตอร์’ (Doctor) ควรรวมไว้ใน ISCED ระดับ ๘ เท่านั้น หากเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด สำหรับวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ จะใช้คำว่า ‘ระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า’ เพื่อติดบ่งบอก ISCED ระดับ ๘

(อ้างอิง International Standard Classification of Education 2011, No. 259 - 262, p. 59)

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษา สาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป
๒. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิงในเนื้อหาให้ใช้อ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใช้เชิงอรรถอธิบายได้
๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความสามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒



ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th



สถาบันวิทยฐานะ: จานเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา

TPchannel.org



หนังสือและสื่อเผยแพร่

e-book



สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรม
กลุ่มงาน
เผยแพร่ฯ



สภาสาร



รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com