



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓





# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางสิวภาพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโย  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์  
นางสาวจรรย์ภาพร ดีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
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

## บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางสถานการณ์การระบาดระลอกใหม่ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่มีการแพร่กระจายเป็นวงกว้างและเร็วกว่าการระบาดรอบแรก แต่ความรุนแรงของโรคน้อยกว่า คาดการณ์กันว่าเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศจะยังคงไม่ฟื้นตัวในระยะเวลาอันใกล้แน่นอน แม้ว่ารัฐบาลจะผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคให้มีความเข้มงวดน้อยลง เพื่อให้ธุรกิจต่าง ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่ผ่อนปรนแต่ทว่าวิกฤตที่ผ่านมามีหลายประเทศทั่วโลกต่างประสบภาวะเศรษฐกิจชะงักงันอย่างถาวร ส่งผลกระทบสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นมูลค่ามหาศาลอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน สำหรับภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงมาตั้งแต่การแพร่ระบาดในระยะแรก ๆ อันเนื่องมาจากการประกาศมาตรการล็อกดาวน์ของรัฐบาล เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว คงหนีไม่พ้นภาคธุรกิจการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นโรงแรม ร้านอาหาร การขนส่งผู้โดยสาร และสายการบินต่าง ๆ เป็นต้น ขณะที่ธุรกิจการขนส่งสินค้าได้รับผลกระทบไม่มากนัก ดังนั้น จากนี้ไปเชื่อว่าทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ตลอดจนผู้ประกอบการรายย่อยต่าง ๆ ควรจะต้องร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการปฏิบัติตามมาตรการแนวทางปฏิบัติ ประกาศ และคำสั่งป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

รัฐสภาสารฉบับเดือนกันยายน - ตุลาคมนี้ ขอนำเสนอบทความเรื่องแรกของฉบับนี้ **เรื่อง ความรู้ความเข้าใจต่อพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism): จากอดีตสู่ปัจจุบัน จากท้องถิ่นสู่ทั่วโลก** ซึ่งเป็นบทความแปลเชิงสรุปจากงานเขียนของศาสตราจารย์ Brian Z. Tamanaha ซึ่งเป็นนักวิชาการชั้นนำทางนิติศาสตร์ร่วมสมัย โดยเนื้อหาบทความจะกล่าวถึงพัฒนาการของพหุนิยมทางกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนกรอบคิดสำคัญและแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีปัญหายุ่งยากของพหุนิยมทางกฎหมาย พร้อมนำเสนอข้อคิดข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับทฤษฎีกฎหมายเชิงสังคมของผู้เขียนบทความต้นฉบับ และบทบาทความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้ไขปัญหาความอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพในกฎหมายของรัฐ หรือการใช้บังคับกฎหมายของรัฐ

**บทความ เรื่อง การศึกษารอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)** ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์กระแสของแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งส่งผลให้องค์กรธุรกิจชั้นนำต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศต่างได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ประยุกต์ในการประกอบการธุรกิจของตน เพื่อสร้างความยั่งยืนทางธุรกิจในระยะยาว สำหรับการดำเนินการในส่วน of ภาครัฐ กรณีศึกษาของต่างประเทศภายใต้กรอบกฎหมายในสหภาพยุโรปและสาธารณรัฐประชาชนจีน แสดงให้เห็นว่ากระแสดังกล่าวมีผลครอบคลุมการออกกฎหมายหรือจัดทำแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับแนวคิด

เศรษฐกิจหมุนเวียนแล้ว นอกจากนี้ ยังพบว่าชุมชนต่างประเทศในบางประเทศโดยรัฐบาลท้องถิ่น ได้มีการริเริ่มการใช้ประโยชน์จากแนวคิดดังกล่าวอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดผลกระทบและภาระในการกำจัดขยะและของเสียได้เป็นอย่างมาก สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น หากต้องการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรม ควรกำหนดให้มีกรอบกฎหมาย มาตรการ หรือข้อบังคับที่สนับสนุนแนวคิดนี้อย่างจริงจังภายใต้การพิจารณาอย่างรอบด้านของรัฐสภา

สำหรับบทความ เรื่อง การปรับตัวขององค์กรในกระแสฐานวิถีชีวิตใหม่ ผู้เขียนได้นำเสนอ มุมมองความเห็นเกี่ยวกับการปรับตัวขององค์กรในกระแส New normal เพื่อรองรับการบริหารในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อหรือเปลี่ยนผ่านทั้งในส่วนขององค์กรและคนในองค์กร พร้อมหลักคิดที่เกิดจากประสบการณ์ตรงในการทำงานในองค์กรของผู้เขียน เพื่อจะได้นำไปต่อยอดความรู้ ปรับใช้เป็นแนวทางการทำงานและการปรับตัวของคนในองค์กรในสังคมวิถีชีวิตใหม่ต่อไป

ส่วนบทความ เรื่อง การบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤต ซึ่งให้เห็นบทบาทความสำคัญของการสื่อสารในสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะวิกฤตที่เกิดขึ้นในโลกออนไลน์ที่มีการแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ดังนั้น การสื่อสารในภาวะวิกฤต จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ อีกทั้งเป็นกลยุทธ์และนโยบายที่องค์กรควรตระหนักถึง เนื่องจากส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร ทั้งนี้ การสื่อสารที่ดีจะช่วยลดความขัดแย้ง และสร้างความเข้าใจให้กับผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อีกทั้งป้องกันความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจขยายวงกว้างออกไป ขณะเดียวกันผู้นำที่มีประสิทธิภาพก็จะช่วยนำพาส่งผ่านพ้นวิกฤตที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาฉบับนี้ ขอแนะนำบทความ เรื่อง หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัญหา อุบัติเหตุ และข้อจำกัดในการดำเนินงานตามนโยบายตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อเพื่อขับเคลื่อนงานด้านความปลอดภัยทางถนนที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะ ๒๐ ปี ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจที่จะช่วยเปิดมุมมองใหม่ ๆ ทางความคิดของคนในสังคมได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓  
Vol. 68 No. 5 September - October 2020

ความรู้ความเข้าใจต่อพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism):  
จากอดีตสู่ปัจจุบัน จากท้องถิ่นสู่ทั่วโลก

ศาสตราจารย์จรัญ โฆษณานันท์

๕

การศึกษากรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน  
(Circular Economy)

จุลทรรศน์ ไส้กระจ่าง

๓๗

การปรับตัวขององค์การในกระแสนวัตกรรมชีวิตใหม่

ผศ.ดร.นพปฎล สุนทรนนท์

๓๖

การบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤต

บุศรา เฟื่องนุ่ม

๙๙

หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อนโยบายการป้องกันและ  
ลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข

มงคล เกษสุนทร

๑๑๓





ความรู้ความเข้าใจต่อพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism): จากอดีตสู่ปัจจุบัน  
จากท้องถิ่นสู่ทั่วโลก\*

Brian Z. Tamanaha (ผู้เขียน)\*\*  
จรัญ โฆษณานันท์ (แปล/สรุปความ)\*\*\*

๑. บทนำ

**พหุนิยมทางกฎหมาย** หรือความหลากหลายของระเบียบแห่งกฎหมายมีปรากฏอยู่ในทุกหนแห่งทั้งในระดับท้องถิ่นต่ำสุดจนถึงระดับโลก ดังปรากฏให้เห็นนับแต่กฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายพื้นเมือง กฎหมายศาสนาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ วัฒนธรรมภายในสังคม รวมทั้งการกระทำแบบกึ่งกฎหมาย (Quasi-legal activities) จากการรักษาความสงบ

\* "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global", *Sydney Law Review*, Vol. 30: 375, 2008.

\*\* ศาสตราจารย์ด้านนิติปรัชญาและกฎหมาย-สังคม, คณะนิติศาสตร์ Washington University in St. Louis, USA.

\*\*\* ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เรียบง่ายและการวินิจฉัยชี้ขาดโดยเอกชน (Private policing and judging) สู่เรือนจำเอกชน รวมทั้งการกำเนิดอย่างต่อเนื่องในกฎหมายของพ่อค้าพาณิชย์ใหม่ (New lex mercatoria) ในลักษณะกฎหมายพาณิชย์ข้ามชาติซึ่งเป็นผลผลิตเกือบทั้งหมดจากกิจกรรมเชิงบัญญัติกฎหมายของเอกชน สิ่งที่ทำให้พหุนิยมแห่งกฎหมายเป็นเรื่องน่าสนใจไม่ใช่เพียงเพราะข้อเท็จจริงแห่งการมีตัวตนของกฎหมายอันหลากหลายที่ไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดำรงอยู่ร่วมกันหรือเหลื่อมซ้อนกัน แต่ยังปรากฏจากความหลากหลายในสิ่งเหล่านี้ที่ต่างเคียงแข่งข้ออ้างความชอบธรรมทางอำนาจตนหรือสร้างความต้องการหรือบรรทัดฐานที่ขัดแย้งกัน จนอาจสร้างความไม่แน่นอนหรืออันตรายต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมที่ไม่มีคามมั่นใจได้ว่าจะปรับใช้ระบบกฎหมายใดต่อปัญหาของตน สภาวะความขัดแย้งดังกล่าวสะท้อนปัญหาความแตกต่างขัดแย้งของกฎหมายอันหลากหลายและการทำลายของพหุนิยมทางกฎหมายต่อกฎหมายของรัฐอันเป็นทางการ การปรากฏของพหุนิยมทางกฎหมายในทุกหนแห่งยังสะท้อนออกจากปรากฏการณ์ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา พหุนิยมทางกฎหมายกลายเป็นหัวข้อใหญ่ในเรื่องมานุษยวิทยาทางกฎหมาย สังคมวิทยากฎหมาย กฎหมายเปรียบเทียบ กฎหมายระหว่างประเทศ และการศึกษากฎหมายเชิงสังคม ซึ่งทั้งหมดย่อมสะท้อนความนิยมสนใจต่อการศึกษามหาพหุนิยมทางกฎหมาย

## ๒. พหุนิยมทางกฎหมายในอดีตและปัจจุบัน

พัฒนาการของพหุนิยมทางกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ช่วง คือ ๑. พหุนิยมทางกฎหมายในยุคกลาง (Medieval Period) ๒. พหุนิยมทางกฎหมายในยุคอาณานิคม-การขยายตัวของระบบกฎหมายยุโรป และ ๓. พหุนิยมทางกฎหมายในยุคร่วมสมัยซึ่งเชื่อมโยงกับกระบวนการโลกาภิวัตน์

๑. พหุนิยมทางกฎหมายในยุคกลาง (ศตวรรษที่ ๕-๑๕) ปรากฏจากการมีกฎหมาย/สถาบันอันแตกต่างทั้งในรูปประเพณีท้องถิ่น กฎหมายจารีตประเพณีเยอรมัน กฎหมายศักดิ์นา กฎหมายการค้าที่ถือปฏิบัติโดยพ่อค้า กฎ/วินัยศาสนา (Canon law) ของพวกโรมันคาทอลิก และกฎหมายโรมันซึ่งได้รับการพัฒนาหรือฟื้นฟูขึ้นมาในมหาวิทยาลัย รวมทั้งรูปแบบของศาลอันหลากหลาย อาทิศาลเทศบาล ศาลพ่อค้า ศาลสมาคมอาชีพ ศาลศาสนาหรือศาลราชตระกูล/ราชสำนัก ข้อพิพาทขัดแย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างกฎหมายและศาลเหล่านี้มีปรากฏมากมาย โดยเฉพาะความขัดแย้งที่มักเกิดขึ้นเสมอกับศาลของศาสนจักร ซึ่งมักกล่าวอ้างสิทธิอำนาจในการชี้ขาดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสมรส การสืบทรัพย์สินมรดก และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบุคลากรในศาสนจักร โดยหลักการความผิดจำนวนมาก



อาจได้รับการพิจารณาตัดสินทั้งในศาลของฆราวาสหรือในศาลของฝ่ายสงฆ์ นับจากช่วงกลางจนถึงปลายยุคกลาง พหุนิยมทางกฎหมายแสดงออกอย่างน้อยในสามลักษณะสำคัญ นับตั้งแต่การดำรงอยู่ร่วม (Coexisting) หรือเหลื่อมซ้อน (Overlapping) ของตัวตนแห่งกฎหมายซึ่งมีการเข้าถึงเชิงภูมิศาสตร์แตกต่างกัน การดำรงอยู่ร่วมกันของระบบที่มีความเป็นสถาบัน และบรรทัดฐานทางกฎหมายอันขัดแย้งที่ปรากฏอยู่ภายในระบบ ความจริงที่ว่าเรามีแนวโน้ม(ปัจจุบัน)ที่จะมองกฎหมายในลักษณะผูกขาดโดยรัฐเป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความสำเร็จในโครงการสร้างรัฐ (สมัยใหม่) และแนวคิดเชิงอุดมการณ์ซึ่งสนับสนุนการสร้างรัฐเช่นนั้น อันเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยปรากฏในช่วงปลายยุคสมัยกลาง ขณะที่การเริ่มระบบรวมศูนย์อำนาจในอังกฤษปรากฏในศตวรรษที่ ๑๒ ภายหลังจากชัยชนะต่อพวกนอร์แมน (Norman) และเมื่อเริ่มสู่ยุคการปฏิรูป (Reformation) จึงเกิดการทำลายอำนาจนำของคณะสงฆ์โรมันคาทอลิก ทำให้อำนาจของฝ่ายโปรเตสแตนต์เข้ายึดครองทรัพย์สินสมบัติของฝ่ายสงฆ์ สนธิสัญญาเวสฟาเลีย (Westphalia) ในปี ค.ศ. ๑๖๔๘ ทำให้เกิดการแบ่งแยกยุโรปออกเป็นอาณาเขตปกครองทางฆราวาสซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐชาติปิตัย ซึ่งมีอำนาจควบคุมกิจการภายในอาณาเขตและปกป้องดินแดนตน การผนึกรวมความมั่นคงของกฎหมายให้อยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐกลายเป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการสร้างรัฐฆราวาสสมัยใหม่ ในช่วงระหว่างการสร้างระบบกฎหมายของรัฐซึ่งผูกขาดอำนาจทางกฎหมาย กฎหมายจารีตประเพณีซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกฎหมายในยุคกลางต้องเผชิญการเปลี่ยนผ่านสำคัญจากกระบวนการหลอมรวมเข้าอยู่ในระบบกฎหมายของรัฐ นักวิชาชีปกฎหมาย/ผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ทางกฎหมาย-การเมืองเข้าควบคุมยึดครองกฎหมายจารีตประเพณี ด้วยข้ออ้างว่าเป็นผู้ตีความกฎหมายดีที่สุดในกรณีที่เกิดการใช้จารีตประเพณีตีความกฎหมาย ดังนั้นเองเมื่อนักวิชาชีปกฎหมายเข้าควบคุมการใช้และการพัฒนามกฎหมายจารีตประเพณี สิ่งที่เรียกว่ากฎหมายจารีตประเพณีโดยบรรดาเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับจารีตประเพณีที่เป็นจริง กฎหมายจารีตประเพณีที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการดังกล่าวจึงพัฒนาขึ้นมาอย่างสอดคล้องกับวิธีการ กลไก ความต้องการและผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายและระบบกฎหมาย

นับจากศตวรรษที่ ๑๗-๑๘ การแบ่งแยกระหว่างพรมแดนสาธารณะและพรมแดนส่วนตัว (Public-private realms) เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจน กฎหมายของรัฐกลายเป็นรูปแบบของกฎหมายที่มีอิทธิพลโดดเด่น แม้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายธรรมชาติจะได้รับการยอมรับเช่นกัน แต่โดยหลักแล้วก็เป็นไปเพราะการกำหนดจากกฎหมายของรัฐ ขณะที่บรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณีและกฎหมายศาสนาในทางปฏิบัติถูกผลักไสให้อยู่ในพรมแดน

ส่วนตัว โดยแม้จะไม่หายสาบสูญแต่ก็ถูกเปลี่ยนสถานะ ลักษณะสำคัญที่เสื่อมหายไปคือ การสูญเสียสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียม-อิสระของบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณีต่าง ๆ

๒. การยึดครองอาณานิคมและพหุนิยมทางกฎหมายอันเป็นผลลัพธ์ตามมา การยึดครองอาณานิคมของตะวันตก (เริ่มเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๕ โดยมีจุดสูงสุดในปลายศตวรรษที่ ๑๙ และส่วนใหญ่สิ้นสุดลงในทศวรรษ ๑๙๗๐) นำไปสู่ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายอาณานิคมที่ถูกสร้างขึ้นใหม่และกฎหมายจารีตประเพณีของท้องถิ่น เมื่ออำนาจที่ยึดครองอาณานิคมเริ่มใช้อำนาจทางกฎหมายที่ยิ่งใหญ่กว่าของตนต่อดินแดนต่าง ๆ ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ จนถึงปลายศตวรรษที่ ๑๙ โดยปกติจะกระทำสำเร็จผ่านกฎเกณฑ์ทางอ้อม (Indirect rule) ซึ่งตั้งอยู่บนแหล่งกำเนิดของอำนาจชอบธรรมทางการเมืองดั้งเดิมโดยการใช้ผู้นำชนพื้นเมือง หรือเกี่ยวข้องกับการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ศาลท้องถิ่นพื้นเมือง” (Native courts) ซึ่งบังคับใช้กฎหมายศาสนาหรือกฎหมายจารีตประเพณี ผลที่เกิดขึ้นคือการผสมปนเป (Hodgepodge) ของสถาบันทางกฎหมายและบรรทัดฐานที่ดำรงอยู่ร่วมกันและต่างทำงานเคียงข้างกัน โดยที่ในหลาย ๆ กรณีมีความเหลื่อมซ้อน ขัดแย้งและต่างมีอิทธิพลต่อกันและกัน เมื่ออำนาจที่ยึดครองอาณานิคมต้องการขยายการเข้าถึงกฎหมาย ยุทธศาสตร์สำคัญ ๓ ประการ จะถูกนำมาปรับใช้เพื่อผนวกรวมกฎหมายศาสนาหรือกฎหมายจารีตประเพณี นับตั้งแต่การทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นประมวลกฎหมาย การปรับใช้โดยศาลของรัฐต่อกฎหมายศาสนาหรือกฎหมายจารีตประเพณีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) และการสร้างหรือยอมรับศาลจารีตประเพณีหรือศาลที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำเนินการโดยผู้นำท้องถิ่น กฎหมายจารีตประเพณีที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการโดยระบบกฎหมายของรัฐโดยปกติจะจำกัดขอบเขตเฉพาะประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว อาชญากรรมที่ไม่รุนแรง ประเด็นอันมีลักษณะเฉพาะในกฎหมายศาสนาหรือกฎหมายจารีตประเพณี รวมทั้งปัญหาขัดแย้งในเรื่องเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์เหล่านี้มักมีข้อบกพร่องต่าง ๆ และไม่มีแนวทางใดประสบความสำเร็จสมบูรณ์ในการใช้แทนที่กฎหมายศาสนาหรือกฎหมายจารีตประเพณี ปัญหาพื้นฐานคือบรรดาบรรทัดฐานและกระบวนการท้องถิ่นเหล่านี้โดยเนื้อแท้ไม่สามารถถูกเคลื่อนย้าย/แยกออกจากสิ่งแวดล้อมดั้งเดิมโดยปราศจากการสูญเสียสภาพดั้งเดิมอันสมบูรณ์ ผลศึกษาทางวิชาการยังชี้ให้เห็นว่า หลาย ๆ สิ่งที่ถูกเรียกว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีแท้จริงไม่ใช่เป็นจารีตประเพณีโดยสิ้นเชิง หากกลับเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีการตีความอย่างเลือกสรรเฉพาะบางเรื่อง (Selective interpretation) โดยอำนาจที่ยึดครองอาณานิคมหรือโดยชนชั้นนำพื้นเมืองสมัยใหม่ที่ชั่วของโลก ผู้สร้างกฎหมายจารีตประเพณีขึ้นมาเพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์หรือธุรกิจของตน

ภายหลังการหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคม ในหลาย ๆ ดินแดนสถานะแห่งกฎหมายจารีตประเพณีได้รับการส่งเสริมสนับสนุน ในประเทศมุสลิมจำนวนมากระบบกฎหมายของศาสนาอิสลาม (Sharia) ได้รับการยอมรับอย่างยิ่งใหญ่มากขึ้นจากทางการในบางกรณีกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายศาสนาอิสลามกลับอยู่ในสถานะสำคัญสูงสุดที่อยู่เหนือกฎหมายของรัฐที่เป็นทางการ ทว่าในกรณีส่วนใหญ่แล้วไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะมากนัก และเช่นเดียวกับที่กล่าวผ่านมา กฎหมายศาสนาหรือจารีตประเพณีโดยทั่วไปมักบังคับใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสมรส การสืบมรดก สิทธิในทรัพย์สินครอบครัว และความผิดอันเกี่ยวกับศาสนาหรือประเพณี อย่างไรก็ตามในหลาย ๆ พื้นที่ของโลก สถาบันทางกฎหมายของรัฐทั้งในระหว่างและภายหลังการยึดครองอาณานิคมมักมีความอ่อนแอเมื่อเปรียบเทียบกับระบบบรรทัดฐานอื่น ๆ เนื่องจากไม่ค่อยได้รับการพัฒนา รั้งทุนอุดหนุนน้อยหรือขาดแคลนบุคลากร และมักจำกัดใช้ได้เฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ๆ

ในช่วงเริ่มต้นศตวรรษที่ ๒๐ แนวทางสร้างรัฐโดยใช้กฎหมายที่ขยายไปทั่วโลก ส่งผลลัพท์ที่ผสมผสานและแตกต่างกัน ในยุโรปตะวันตกพหุนิยมทางกฎหมายในยุคสมัยกลางที่ดำรงอยู่ก่อนหน้าได้รับการจัดระเบียบให้อยู่ภายในระบบกฎหมายที่เป็นเอกภาพ แม้ว่าความหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรมจะคงอยู่อย่างสืบเนื่องภายนอกขอบข่ายของระบบกฎหมาย โดยมักเป็นไปโดยปราศจากสถานะทางกฎหมายที่เป็นทางการและบทลงโทษพ้นจากยุโรปออกไปโดยเฉพาะในดินแดนที่ตกเป็นอาณานิคมหรือผ่านพ้นการเป็นอาณานิคมระบบกฎหมาย(สมัยใหม่)ที่แพร่หลายได้เข้ามาแทนที่โดยผนวกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งและยอมรับความหลากหลายของบรรทัดฐานและสถาบันต่าง ๆ แม้ว่ารัฐมักอ้างอำนาจผูกขาดเหนือกฎหมายและการบังคับใช้ระเบียบทางสังคมต่าง ๆ ความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจดังกล่าวกลับมีความแตกต่างกัน ในหลายพื้นที่กฎหมายของรัฐกลับอ่อนแอไร้สมรรถภาพโดยทั่วไปแล้วบรรทัดฐานต่าง ๆ และสถาบันซึ่งเคียงข้างกับรัฐในการควบคุมและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของประชาชนยังมีความเติบโตอย่างต่อเนื่อง

๓. พหุนิยมทางกฎหมายช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ สัมพันธ์กับกระแสโลกาภิวัตน์ที่นำไปสู่การเติบโตของพหุนิยมทางกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดลักษณะการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่าง ๆ นับตั้งแต่การเคลื่อนย้ายประชากร เครือข่ายการสื่อสารระดับโลก ระบบการเงินโลก ตลาดการเงินโลก องค์กรทางการเมืองข้ามชาติ ระบบการค้าโลก การปรากฏตัวขององค์กรพัฒนาเอกชน การสร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมข้ามชาติและการก่อการร้ายทั่วโลก ท่ามกลางโลกที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันเพิ่มมากขึ้นได้ส่ง

ผลกระทบต่อการสูญเสียอำนาจอธิปไตยในหลาย ๆ ทางจากตัวอย่างรัฐชาติในยุโรปที่ต้องแบ่งปันอำนาจอธิปไตยบางส่วนแก่สหภาพยุโรป (EU) ขณะเดียวกันยังมีการแตกย่อยอำนาจอธิปไตยในรัฐหลาย ๆ แบบ ดังมีการเกิดขบวนการเรียกร้องอิสรภาพเพิ่มมากขึ้นทั้งในสกอตแลนด์ (Scotland) ควิเบก (Quebec) เคอร์ดิสถาน (Kurdistan) หรือแคว้นบาสก์ (Basque) ของฝรั่งเศส-สเปน ฯลฯ รวมทั้งการยอมรับให้มีระบบการรักษาความปลอดภัยโดยเอกชนต่าง ๆ หรือเกิดการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยไม่ใช้ระบบศาลของรัฐ ซึ่งถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพ ไม่น่าเชื่อถือ มีราคาแพง เปิดเผยต่อสาธารณะมากเกินไป โดยหันมาใช้ระบบการตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการหรือศาลเอกชน (Private court) แทน

พัฒนาการของพหุนิยมทางกฎหมายยังปรากฏในลักษณะของพหุนิยมทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International legal pluralism) ที่สะท้อนความหลากหลายภายในของระบบกฎหมายระหว่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับการค้า สิทธิมนุษยชน ทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายทะเล มลภาวะแวดล้อม หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และนำไปสู่การใช้อำนาจอธิปไตยข้ามรัฐ ดังตัวอย่างกรณีขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) สหภาพยุโรป หรือศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ประเด็นสำคัญยังเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องให้ยึดถือบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนซึ่งมักกระทำโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในลักษณะท้าทายต่อกฎหมายของรัฐ กฎหมายจารีตประเพณีหรือการปฏิบัติตามวัฒนธรรม โดยมีการฟ้องร้องรัฐต่อศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปหรือทวีปอเมริกา ในสถานการณ์ดังกล่าวบรรทัดฐานและสถาบันของระบบกฎหมายหนึ่งกลับต่อสู้เป็นปรปักษ์ต่อกัน พหุนิยมทางกฎหมายระดับโลกยังปรากฏจากการเติบโตของระเบียบแห่งกฎหมายที่ไม่เป็นทางการซึ่งถูกสร้างขึ้นมาจากในลักษณะเอกชน ดังเห็นได้จากเรื่องธุรกิจการค้า เครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Internet) และองค์การกีฬาสากล ซึ่งสร้างระเบียบกฎหมายของตนเอง ดังอาทิ กฎเกณฑ์อันมีผลผูกพันที่เกิดขึ้นจากการประชุมระหว่างประเทศในเรื่องสัญญาการค้า กฎเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในการทำสัญญา และประเพณีหรือธรรมเนียมการปฏิบัติทางธุรกิจ โดยที่ข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาได้รับการแก้ไขผ่านระบบอนุญาโตตุลาการเอกชน ขณะเดียวกันการเคลื่อนย้ายประชาชนในระดับโลก ทั้งที่เป็นการเคลื่อนย้ายประชาชนภายในรัฐและการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามรัฐเพื่อแสวงหางานทำหรือชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้เกิดการนำบรรทัดฐานทางศาสนา/วัฒนธรรมของตนมาใช้ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับกฎเกณฑ์อันเป็นทางการของรัฐ อาทิ กรณีชุมชนมุสลิมในอังกฤษจำนวนมากที่ยึดแนวปฏิบัติการมีภรรยาหลายคน (Polygamy) ตามศาสนาตนซึ่งขัดแย้งกับกฎหมายอังกฤษ

### ๓. แนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีปัญหายุ่งยากของพหุนิยมทางกฎหมาย

พหุนิยมทางกฎหมายได้รับความสนใจในแวดวงวิชาการด้านมานุษยวิทยาทางกฎหมายอย่างมากในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ ผ่านการศึกษากฎหมายของรัฐต่างๆ ในช่วงที่ตกเป็นอาณานิคมและช่วงหลังอาณานิคม ดังมีนิยามความหมายถึงการหลอมรวมหรือการยอมรับบรรทัดฐานเชิงกฎหมายจารีตประเพณีหรือสถาบันภายในกฎหมายของรัฐ หรือการยอมรับต่อการดำรงอยู่อย่างอิสระของบรรทัดฐาน/สถาบันพื้นเมือง (Indigenous norms) ควบขนานกับกฎหมายอันเป็นทางการของรัฐ

ในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๘๐ พหุนิยมทางกฎหมายเคลื่อนสู่การเป็นศูนย์กลางของการศึกษาเรื่องกฎหมายและสังคม (Socio-legal studies) และถือเป็นแนวคิดสำคัญหนึ่งในคติความคิดทางกฎหมายแบบหลังสมัยใหม่ (Post-modern) หลังจากนั้นความนิยมในพหุนิยมทางกฎหมายก็แผ่ขยายอย่างรวดเร็วสู่เรื่องกฎหมายเปรียบเทียบ รัฐศาสตร์ กฎหมายระหว่างประเทศและนิติปรัชญา แต่ขณะเดียวกันพหุนิยมทางกฎหมายยังถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่สับสนและขัดแย้งกันรุนแรง ปัจจัยหนึ่งเป็นเพราะผู้เข้าร่วมสนับสนุนพหุนิยมทางกฎหมายมาจากหลากหลายสาขาวิชาที่พกพาแนวคิดอันแตกต่างกันมาสนับสนุน หรือต่างมีแรงจูงใจและจุดหมายแตกต่างกัน เช่น พวกนักทฤษฎีกฎหมายแนวสังคมวิทยาสนใจพัฒนาแนววิเคราะห์ที่ซับซ้อนละเอียดอ่อนของรูปแบบกฎหมายสมัยใหม่ หรือนักทฤษฎีแนววิพากษ์ต่างหยิบแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำลายความชอบธรรม (Delegitimise) หรือกระจายความเป็นศูนย์กลาง(อำนาจ)ของกฎหมายรัฐ พหุนิยมทางกฎหมายจึงกลายเป็นหัวข้อกว้างขวางครอบคลุมทั้งแนวคิดแบบหลังสมัยใหม่ สิทธิมนุษยชนสตรีนิยมกฎหมายจารีตประเพณี การค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ

นักสังคมศาสตร์ที่สนับสนุนพหุนิยมทางกฎหมายประกาศว่า กฎหมายไม่ได้จำกัดเฉพาะสถาบันทางกฎหมายของรัฐและกฎหมายค้นพบได้ในระเบียบแห่งกลุ่มสังคมทุกประเภท ในแง่นี้พหุนิยมทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยรากฐานบางอย่างในการกำหนดว่าอะไรคือกฎหมายหรือไม่ใช่กฎหมาย แต่ทว่าคำถามว่ากฎหมายคืออะไร แท้จริงเป็นสิ่งที่ไม่เคยแก้ได้สำเร็จทั้งที่มีความพยายามนับไม่ถ้วนจากบรรดานักทฤษฎีกฎหมายและนักสังคมศาสตร์มาโดยตลอด ที่แล้วมาความพยายามในการนิยามกฎหมายเพื่อจุดหมายทางสังคมศาสตร์อาจแบ่งได้เป็นสองแนว แนวทางหนึ่งเป็นการนิยามในแง่การคงไว้ซึ่งความมีระเบียบเชิงบรรทัดฐาน (Normative order) ภายในกลุ่มสังคม ทำให้เกิดข้อบังคับเชิงบรรทัดฐาน (Normative regulation) ซึ่งมีอยู่ในทุกๆ สังคม ทุกสังคมจึงมีกฎหมายในแง่นี้โดยไม่จำเป็นว่าจะมี

สถาบันทางกฎหมายของรัฐหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้มีนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย (Sally Falk Moore) ตั้งข้อสังเกตว่ากว้างมากเกินไปจนไม่อาจแบ่งแยกความแตกต่างออกจากการศึกษาเรื่องพันธะหน้าที่ของความสัมพันธ์ทางสังคมทุกรูปแบบ แนวทางที่สองปรากฏในงานเขียนของเวเบอร์ (Max Weber) และโฮเบล (Adamson Hoebel) ซึ่งนิยามกฎหมายแก่การบังคับใช้บรรทัดฐานอันเป็นสถาบันสาธารณะ ดังอาจปรากฏการอ้างอิงมากที่สุด ในแนวคิดทางกฎหมายของฮาร์ท (H. L. A. Hart) ที่มองกฎหมายในแง่การหลอมรวมกฎเกณฑ์ปฐมภูมิ (Primary Rule) และกฎเกณฑ์ทุติยภูมิ (Secondary Rule) (กฎเกณฑ์ปฐมภูมิปรับใช้กับการกระทำของบุคคล และกฎเกณฑ์ทุติยภูมิใช้เป็นตัวกำหนดชี้ความสมบูรณ์ของกฎเกณฑ์ปฐมภูมิและวิธีการบัญญัติและปรับใช้กฎเกณฑ์) โดยเป็นแนวคิดที่ต่างถือเอากฎหมายของรัฐเป็นแก่นแกนของความเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามแนวทางที่สองต่างตกอยู่ได้ข้อวิจารณ์เช่นกัน ดังมีผู้เห็นว่าสถาบันจำนวนมากมีการบังคับใช้บรรทัดฐานต่างๆ โดยเป็นปัญหาได้เพียงว่าสิ่งใดเป็นสถาบันสาธารณะสิ่งใดมิใช่ ซึ่งถือเป็นอันตรายในการรวมบรรทัดฐานที่มีการบังคับการเชิงสถาบันทั้งหมดให้กลายเป็นกฎหมายหมด ขณะที่ในทางประวัติศาสตร์บางสังคมไม่มีการบังคับใช้โดยบรรทัดฐานเชิงสถาบันดังกล่าวจนกลายเป็นว่าสังคมดังกล่าวอยู่กันอย่างไม่มีกฎหมาย ทำนองเดียวกับที่ฮาร์ท (H. L. A. Hart) ยืนยันว่าสังคมบุพกาลดั้งเดิม (Primitive society) ไม่มีกฎหมาย แต่ก็เป็นบทสรุปที่ไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการอื่นซึ่งยืนยันว่าทุกสังคมล้วนมีกฎหมาย

พหุนิยมทางกฎหมายไม่เห็นด้วยกับการถกเถียงประเด็นพื้นฐานที่ว่ากฎหมายคืออะไร ดังที่ประเด็นนี้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ในทางนิติปรัชญาและจริง ๆ แล้วก็มีเหตุผลหนักแน่นในการคิดว่ามันเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พหุนิยมทางกฎหมายจึงไม่อาจถูกตำหนิในเรื่องนี้ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าฝ่ายพหุนิยมทางกฎหมายก็ไม่สามารถจะกำหนดเส้นแบ่งชัดเจนในการแยกกฎหมายออกจากระเบียบเชิงบรรทัดฐานอื่นที่มีใช้กฎหมาย ดังที่กริฟฟิธส์ (John Griffiths) (นักวิชาการคนสำคัญผู้บุกเบิกเรื่องพหุนิยมทางกฎหมาย) ยืนยันว่าการควบคุมทางสังคมทุกรูปแบบมีลักษณะเป็นกฎหมายไม่มากก็น้อยในตัวเอง (All social control is more or less legal) อันนำไปสู่ข้อวิจารณ์จากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าเรากำลังว่ายน้ำหรือกำลังจะจมน้ำกันแน่กับพวกพหุนิยมทางกฎหมาย คล้ายกับสะท้อนความสับสนของพหุนิยมทางกฎหมายต่อนิยามความเป็นกฎหมาย ขณะที่กริฟฟิธส์ประกาศเปิดเผยว่าพหุนิยมทางกฎหมายคือข้อเท็จจริง พหุนิยมทางกฎหมายเป็นชื่อของสภาวะแห่งการกระทำทางสังคมและเป็นลักษณะเฉพาะซึ่งสามารถยืนยันได้ในกลุ่มสังคม ไม่ใช่ชื่อเรียกลัทธิ ทฤษฎีหรืออุดมการณ์แบบหนึ่ง อย่างไรก็ตามในภายหลัง (ค.ศ. ๒๐๐๕) ดูเหมือนกริฟฟิธส์ได้เปลี่ยนแปลงความคิด

ของเขาอย่างมีนัยสำคัญ จากการยืนยันว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาภายหลังจากไรต์รตรงเพิ่มมากขึ้นต่อแนวความคิด/ทฤษฎีกฎหมาย ทำให้เขาเกิดข้อสรุปใหม่ว่าเป็นสิ่งดีมากกว่าในการละทิ้งถ้อยคำว่า “กฎหมาย” ไปเสียเพื่อจุดหมายในการสถาปนาทฤษฎีในสังคมวิทยากฎหมาย สิ่งก็ตามมาจากแง่มุมการพิจารณาเช่นนี้คือ มันสามารถทำให้การแสดงออกของพหุนิยมทางกฎหมายได้รับการอธิบายแนวความคิดใหม่ (Reconceptualized) ให้กลายเป็น “พหุนิยมเชิงบรรทัดฐาน” (Normative pluralism) หรือ “พหุนิยมในการควบคุมทางสังคม” (Pluralism in social control) (แทนที่พหุนิยมทางกฎหมาย)

บทสรุปใหม่ของกริฟฟิธส์ข้างต้นจัดเป็นความขัดแย้งกับแนวคิดดั้งเดิมของเขาที่เคยกล่าวว่า “โดยพื้นฐานแล้วกฎหมายในทุก ๆ แห่งมีคุณสมบัติแห่งความเป็นพหุนิยม” และใครก็ตามที่ไม่ยอมรับความจริงนี้ย่อมเป็นคนล้าสมัยและไม่ควรได้รับความใส่ใจ ในแง่นี้จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นความผิดพลาดในความคิดของกริฟฟิธส์จากการยืนยันว่า พหุนิยมทางกฎหมายแท้จริงเป็นเรื่อง “พหุนิยมเชิงบรรทัดฐาน” จนคล้ายกับว่ากริฟฟิธส์ซึ่งเป็นบุคคลที่ส่งเสริมสนับสนุนแนวคิดเรื่องพหุนิยมทางกฎหมายอย่างแข็งขันมากที่สุดมามากกว่าสองทศวรรษ ปัจจุบันได้ละทิ้งพหุนิยมทางกฎหมายไปเสียแล้ว กระนั้นก็ตามกระแสความเคลื่อนไหว/ความสนใจต่อพหุนิยมทางกฎหมายยังคงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องอยู่ สิ่งที่ทำให้แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายเป็นเรื่องไม่อาจปฏิเสธ ทั้ง ๆ ที่มีปัญหาทางแนวคิด/ทฤษฎีซึ่งไม่อาจแก้ได้คือความเป็นจริงที่ระเบียบทางกฎหมายอันหลากหลาย เคียงข้าง และเหลื่อมซ้อนในรูปแบบอันแตกต่างปรากฏให้เห็นในทุก ๆ แห่งและเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กริฟฟิธส์กล่าวถูกต้องที่ว่าพหุนิยมทางกฎหมายคือความเป็นจริงที่ปรากฏให้เห็น แต่ความผิดพลาดซึ่งเขายอมรับในปัจจุบันคือการคิดว่ากฎหมายสามารถแสดงตัวออกได้อย่างชัดเจนแน่นอนราวกับเป็นหมวดหมู่หนึ่งทางวิทยาศาสตร์ แท้จริงแล้ว (ในทรรศนะของผู้เขียน) กฎหมายคือแนวคิดชาวบ้านแบบหนึ่ง (Law is a “folk concept”) กล่าวคือกฎหมายคือสิ่งที่ประชาชนภายในกลุ่มสังคมค้นพบและเรียกชื่อว่ากฎหมาย กฎหมายไม่สามารถแสดงตัวออกชัดเจนในเชิงวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะเนื่องจากตลอดเวลาและในสถานที่อันแตกต่าง ผู้คนต่างมองกฎหมายในภาษาถ้อยคำอันแตกต่างกัน ดังเห็นได้จากถ้อยคำอันหลากหลายที่ใช้เรียกนับแต่กฎหมายของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายศาสนา กฎหมายพ่อค้า กฎหมายชุมชน (lus commune) กฎหมายธรรมชาติ ฯลฯ

#### ๔. กรอบคิดสำคัญเกี่ยวกับพหุนิยมทางกฎหมาย

โดยภาพรวมประกอบด้วยประเด็นศึกษาหลาย ๆ เรื่องเกี่ยวกับรูปแบบของระบบบรรทัดฐานในสังคมอันหลากหลาย การปะทะขัดแย้งในระหว่างระบบบรรทัดฐานต่าง ๆ ความแตกต่างเชิงอำนาจระหว่างระบบบรรทัดฐาน รูปแบบความแตกต่างทางสังคม-การเมือง ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาขัดแย้งระหว่างระบบบรรทัดฐาน และรูปแบบของความขัดแย้งพื้นฐานในพหุนิยมทางกฎหมาย

รูปแบบต่าง ๆ ของระเบียบแห่งบรรทัดฐานซึ่งเป็นที่ถกเถียงทั่วไปในการศึกษาพหุนิยมทางกฎหมายสามารถแบ่งออกได้หลาย ๆ เป็น ๖ จำพวก หรือระบบบรรทัดฐาน ๖ แบบอันหลากหลายในพื้นที่ทางสังคมต่าง ๆ อันประกอบด้วย

๑. ระบบกฎหมายที่เป็นทางการ/บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (Official legal system) ปรากฏให้เห็นชัดเจนในยุคสมัยใหม่

๒. ระบบบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณี/วัฒนธรรม (Customary/cultural normative system)

๓. ระบบบรรทัดฐานเชิงศาสนา/วัฒนธรรม (Religious/cultural normative system)

๔. ระบบบรรทัดฐานทางเศรษฐกิจ/ทุนนิยม (Economic/capitalist normative system)

๕. ระบบบรรทัดฐานเชิงปฏิบัติการ (Functional normative system)

๖. ระบบบรรทัดฐานของชุมชน/วัฒนธรรม (Community/cultural normative system)

ระบบบรรทัดฐาน ๓ แบบแรกข้างต้นมีความหมายตามที่เข้าใจได้ตามปกติ ส่วนที่เหลือค่อนข้างมีความหมายเฉพาะ ซึ่งสมควรอธิบายเพิ่มเติม กล่าวคือ

ระบบกฎหมายอันเป็นทางการมีลักษณะเชื่อมโยงกับกลไกทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน โดยแสดงออกในสถานะบัญญัติ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ศาลยุติธรรม ซึ่งทำให้เกิดอำนาจ สิทธิ ข้อตกลง การลงโทษทางอาญาและการแก้ไขเยียวยา

ระบบบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณีครอบคลุมถึงกฎเกณฑ์สังคมที่ยึดถือร่วมกัน จารีตประเพณี รวมทั้งสถาบันทางสังคมและกลไกต่าง ๆ นับแต่เรื่องการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน จนถึงเรื่องศาลที่ใช้แก้ปัญหาความขัดแย้ง และสภาผู้นำเชิงจารีต

ระบบบรรทัดฐานเชิงศาสนาในบางสังคมถือเป็นลักษณะหนึ่งซึ่งไม่อาจแยกออกได้จากระบบบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณี ดังที่ทั้งสองระบบนี้อาจเน้นความสำคัญในแง่วัฒนธรรมร่วมกัน แม้กระนั้นระบบบรรทัดฐานเชิงศาสนาสมควรกล่าวแยกออกเป็นการเฉพาะ เนื่องจากประชาชนมักมองศาสนาเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของการดำรงอยู่ ศาสนามีลักษณะโน้มเอียงสู่พรมแดนทางอภิปรัชญาและหลักธรรมทางศาสนามักมีน้ำหนักความสำคัญยิ่งใหญ่สำหรับผู้ศรัทธาเชื่อถือในสังคม ถึงแม้ว่าระเบียบแห่งบรรทัดฐานที่เกิดจากจารีตประเพณีและ



ศาสนาจะถูกมองว่าแตกต่างและกว้างขวางกว่าระบบกฎหมายที่เป็นทางการ แต่ระเบียบดังกล่าวก็อาจประกอบด้วยบรรทัดฐานระดับรอง (Subset of norms) ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะได้โดยผ่านการยอมรับของระบบกฎหมายอันเป็นทางการ ดังระบบกฎหมายในรัฐที่ผ่านสภาพอาณานิคมจำนวนมากให้การยอมรับและบังคับใช้กฎเกณฑ์เชิงจารีตประเพณี และการปฏิบัติอันเกี่ยวข้องกับการสมรส การหย่าร้าง การรับมรดกและประเด็นอันเกี่ยวข้องกับครอบครัวอื่น ๆ

ระบบบรรทัดฐานทางเศรษฐกิจ/ทุนนิยม จะประกอบด้วยบรรทัดฐานและสถาบันต่าง ๆ ซึ่งก่อตัวขึ้นและสัมพันธ์กับการผลิตแบบทุนนิยมและการแลกเปลี่ยนแบบตลาดภายในสังคม ครอบคลุมถึงบรรทัดฐานอันไม่เป็นทางการซึ่งกำกับควบคุมความสัมพันธ์อันต่อเนื่องในชุมชนธุรกิจ บรรทัดฐานที่ควบคุมความสัมพันธ์เชิงเครื่องมือ หรือบรรทัดฐานการทำสัญญา และการปฏิบัติอันเป็นมาตรฐาน

ระบบบรรทัดฐานเชิงปฏิบัติการ ถูกสร้างขึ้นในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบทบาทเฉพาะเรื่อง หรือเกี่ยวกับจุดหมาย-กิจกรรมซึ่งอยู่นอกเหนืองานที่มีจุดหมายเชิงธุรกิจล้วน ๆ ระบบบรรทัดฐานนี้ปรากฏอยู่ในมหาวิทยาลัย โรงเรียน โรงพยาบาล พิพิธภัณฑสถาน พิพิธภัณฑ์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยต่างมีความเป็นอิสระระดับหนึ่งและมีลักษณะเป็นระบบควบคุมจัดการตนเองที่มีจุดหมายในการบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งระบบและบ่อยครั้งมีลักษณะเชิงพาณิชย์ ขณะที่ปฏิสัมพันธ์กับระบบกฎหมายที่เป็นทางการในหลาย ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกัน

ระบบบรรทัดฐานของชุมชน/วัฒนธรรม เป็นบรรทัดฐานอันคลุมเครือมากที่สุดเมื่อเทียบกับบรรทัดฐานก่อนหน้า โดยถูกกำหนดขึ้นตามจินตนาการของกลุ่มคนในฐานะเป็นวิถีทางร่วมของการใช้ชีวิต (Common way of life) โดยปกติจะเชื่อมโยงกับภาษาและประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ร่วมกัน และปรากฏอยู่ภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์บางแห่ง แต่ขณะเดียวกันก็สามารถมีชุมชนแห่งปฏิสัมพันธ์ซึ่งดำรงอยู่ล้วน ๆ ในโลกอินเทอร์เน็ต (สังคมออนไลน์) ซึ่งประกอบด้วยผู้คนต่าง ๆ ทั่วโลก ขณะที่กระบวนการโลกาภิวัตน์ได้สลายพรมแดนเก่าในหลายวิถีทาง เงื่อนไขเดียวกันที่ทำให้เกิดโลกาภิวัตน์นี้กลับปลุกกระตุ้นความรู้สึกกังวลในหมู่ประชากรเกี่ยวกับภัยคุกคามสำคัญต่ออัตลักษณ์ การปกครองตัวเองและโอกาสทางเศรษฐกิจ พร้อม ๆ กับเพิ่มระดับความเข้มแข็งของกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลซึ่งสังกัดอยู่กับชุมชนแต่ละแห่ง กรณีตัวอย่างของยุโรปที่เกิดการล่องลำของกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ จากสหภาพยุโรป ตลอดจนการปรากฏของชุมชนผู้อพยพขนาดใหญ่ภายในเมือง ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวในด้านศาสนา

ภาษา ประเพณี แนวคิดทางศีลธรรม วิถีชีวิตและอาหารการกิน ทั้งหมดนี้ได้สร้างความโดดเด่นสำคัญขึ้นมาใหม่ให้แก่อัตลักษณ์ของชาติหรือท้องถิ่นต่างๆ ในการเป็นคนอังกฤษ ชาวสกอต ฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ หรืออื่นๆ

### **การปะทะขัดแย้งระหว่างระบบบรรทัดฐานต่างๆ**

ระบบบรรทัดฐานทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้เกิดการกล่าวเอ่ยอ้างหลายๆ สิ่งตั้งแต่เรื่องอำนาจผูกพัน ความชอบธรรม ความเป็นใหญ่สุดเชิงบรรทัดฐาน และการมีอำนาจควบคุมเหนือสิ่งที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตน ระบบบรรทัดฐานต่างๆ ที่ดำรงอยู่ร่วมกันเหล่านี้ทำให้เกิดการปะทะขัดแย้งโดยเฉพาะเมื่อบรรทัดฐานและกระบวนการที่ต่างให้ความสำคัญเกิดไม่ลงรอยกัน การปะทะขัดแย้งอาจขยายตัวใหญ่โตเนื่องจากประชาชนมักมีความผูกมัดจริงจังต่อบรรทัดฐาน จุดหมายหรืออัตลักษณ์ของระบบบรรทัดฐานตน ความขัดแย้งดังกล่าวจัดเป็นประเด็นที่มีลักษณะพลวัตมากที่สุดของพหุนิยมทางกฎหมาย โดยปรากฏในสองลักษณะสำคัญคือ **การปะทะภายในระบบบรรทัดฐานที่เคียงแข่งกัน** เช่น บรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการยอมรับในกฎหมายที่เป็นทางการหนึ่งๆ เกิดไม่ลงรอยกับบรรทัดฐานอื่นภายในกฎหมายของรัฐเอง และ**การปะทะในระหว่างระบบบรรทัดฐานต่างๆ** ที่ดำรงอยู่ร่วมกัน เช่น บรรทัดฐานในกฎหมายของรัฐขัดแย้งกับบรรทัดฐานจารีตประเพณี/ศาสนา ดังอาจเห็นได้จากตัวอย่างสตรีที่มุ่งหาทางแก้ไขเยียวยาหรือการปกป้องคุ้มครองจากบรรทัดฐานแห่งกฎหมายที่เป็นทางการเพื่อต่อสู้หรือหลบหนีจากระบบบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณีที่(ถูกมองว่า)มีลักษณะกดขี่ ดังอาทิ จารีตประเพณีคลิบอวัยวะเพศหญิง (Female circumcision) การเผาทั้งเป็นต่อเจ้าสาวที่ไม่จ่ายค่าสินสอด (Bride burning) หรือกรณีนักธุรกิจที่สร้างหรือพึ่งพาสถาบันที่ชาญดิ้อพิพาทของตนเองในรูปอนุญาโตตุลาการเอกชน (แทนที่ระบบกฎหมายของรัฐ) เมื่อพวกเขาเห็นว่าสถาบันกฎหมายที่เป็นทางการขาดความน่าเชื่อถือ เชื่องช้า ต่อสู้แข่งขัน หรือสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเกินไป

### **ความแตกต่างเชิงอำนาจระหว่างระบบบรรทัดฐาน**

สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปะทะระหว่างระบบบรรทัดฐานทำให้เห็นถึงความแตกต่างในอำนาจอิทธิพลของแต่ละระบบบรรทัดฐาน ซึ่งผันแปรไปตามกรณีปัญหา ดินแดน และสถานการณ์ โดยปรกติระบบกฎหมายของรัฐอันเป็นทางการมักกล่าวอ้างการผูกขาดครอบครองอำนาจข่มขู่บังคับอันชอบธรรมภายในรัฐ มิเพียงเมื่ออำนาจเด็ดขาดของระบบนี้ถูกเพิกเฉยหรือถูกท้าทายอย่างเปิดเผยจากผู้กระทำที่ยึดถือระบบบรรทัดฐานอื่น อำนาจอันจำกัดของระบบกฎหมายของรัฐจึงจะเผยตัวให้เห็น ผลลัพธ์ของความขัดแย้งในระบบ

บรรทัดฐานต่าง ๆ อาจนำไปสู่การยืนยันหยัดในบรรทัดฐานที่เหนือกว่า(เช่นกฎหมายของรัฐ) การยินยอม หรือในทางตรงข้ามอาจมีการขัดขืนต่อสู้โดยใช้กำลัง หรือมิฉะนั้นบรรทัดฐานของรัฐ/กฎหมายอันเป็นทางการอาจกลายเป็นตัวอักษรที่ไร้ชีวิตเมื่อบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณี/ศาสนามีอำนาจอิทธิพลเหนือกว่า อำนาจของระบบกฎหมายของรัฐที่เป็นทางการอาจผันแปรตามระดับการพัฒนาประเทศ ดังในประเทศที่พัฒนาแล้วอำนาจของระบบกฎหมายอันเป็นทางการจะปรากฏให้เห็นสูงโดยสัมพันธ์กับการมีสถาบันทางกฎหมายอันมั่นคงและได้รับการสนับสนุนจากความก้าวหน้าทางวิชาชีพกฎหมาย จารีตทางกฎหมายอันยาวนาน รวมทั้งวัฒนธรรมเคารพยึดมั่นต่อกฎหมายของทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและส่วนรวม ในทางตรงข้ามระบบกฎหมายของรัฐในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากจะมีความอ่อนแอมากกว่า อันสัมพันธ์กับสถาบันทางกฎหมายที่มีความมั่นคงน้อยกว่า วิชาชีพกฎหมายที่อ่อนการฝึกฝนอบรม และจารีต/วัฒนธรรมทางกฎหมายของทางการที่ผิวเผินมากกว่า ในสถานการณ์ดังกล่าวจารีตประเพณี ระบบศาสนาและชุมชนอาจมีความมั่นคงมากและมีบทบาทมากกว่าในชีวิตประจำวันของสังคม ความแตกต่างเชิงอำนาจยังอาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างสถาบันทางกฎหมายของรัฐและสถาบันทางกฎหมายระหว่างประเทศ/ข้ามชาติ ดังคำวินิจฉัยทางกฎหมายระหว่างประเทศอาจถูกต่อต้านหรือเพิกเฉยจากรัฐที่มีระบบกฎหมายที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งจากระบบกฎหมายในรัฐซึ่งมีการพัฒนาน้อยกว่า แม้ว่าในกรณีหลังอาจมีจุดอ่อนที่รัฐดังกล่าวจะถูกข่มขู่บังคับให้ต้องปฏิบัติตามมากกว่าก็ตาม

### **รูปแบบพื้นฐานสองประการของความแตกต่างทางสังคม-การเมือง (กลุ่มและปัจเจกบุคคล)**

ความแตกต่างไม่เป็นหนึ่งเดียวกันทางสังคม-การเมือง ซึ่งมักเกี่ยวพันกับพหุนิยมทางกฎหมาย ปรากฏอยู่ในสองรูปแบบหลักในแง่ของกลุ่มและในแง่ของปัจเจกบุคคล ความแตกต่างที่ตั้งอยู่บนกลุ่มบุคคลเกิดขึ้นเมื่อมีพื้นที่ทางสังคมหนึ่งที่ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่แยกตัวออกจากกันจำนวนมาก ซึ่งมักมีความแตกต่างกันในด้านภาษา ศาสนา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ วัฒนธรรมหรือวงศ์ตระกูลในบางครั้ง โดยที่กลุ่มคนเหล่านี้มักจะสร้างชุมชนที่เป็นเอกเทศของตนเองขึ้นมา ส่วนความแตกต่างในระดับปัจเจกบุคคลจะดำรงอยู่ในพื้นที่ทางสังคมที่ประกอบด้วยปัจเจกบุคคลที่มีแนวโน้มความนิยมต่อบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมตะวันตก และปัจเจกบุคคลที่มีความนิยมโน้มเอียงไปที่จารีตประเพณีซึ่งไม่ใช่ตะวันตกหรือยึดในบรรทัดฐานทางศาสนาตนเอง การรวมตัวของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกันเช่นนี้เห็นได้จากผู้คนในเขตเมืองใหญ่ต่าง ๆ ทั้งในตะวันตกและประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก ในพื้นที่ทางสังคม

จำนวนมากมีการผสมผสานของรูปแบบความแตกต่างทั้งสองแบบ ดังในเขตชนบทจะมีความแตกต่างในรูปของกลุ่มบุคคล ขณะที่ในเขตเมืองอาจมีความแตกต่างแบบใดแบบหนึ่งหรือทั้งสองแบบผสมผสานพร้อมกัน ความแตกต่างทั้งสองแบบจัดเป็นที่มาของลักษณะพหุนิยมและแสดงออกในแนวทางต่าง ๆ ในพหุนิยมทางกฎหมาย ขณะเดียวกันสิ่งสำคัญที่สมควรยอมรับเพิ่มเติมคือลักษณะผสมผสานพันทาง (Hybridity) และความลื่นไหลแปรเปลี่ยน (Fluidity) ของทั้งกลุ่มบุคคลและปัจเจกบุคคลอันเกี่ยวพันกับปฏิสัมพันธ์หรือการดูกลืนของสภาพแวดล้อมต่ออัตลักษณ์ที่ยึดถือของพวกเขาเอง

### **ความสัมพันธ์และยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาระหว่างระบบบรรทัดฐาน ในสถานการณ์ความขัดแย้ง**

ในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างระบบบรรทัดฐาน การจัดการโดยทั่วไปในระบบเสรีนิยม ระบบกฎหมายของรัฐมักใช้จุดยืนที่เป็นกลางโดยยอมปล่อยให้บรรทัดฐานของชุมชน/ศาสนามีอิทธิพลระดับหนึ่ง แต่ในบางกรณีระบบกฎหมายของรัฐกลับไม่ใส่ใจต่อระบบบรรทัดฐานที่เคียงแข่งและจะยอมรับความสำคัญอย่างไม่คาดถึงเมื่อการใช้กฎหมายของรัฐล้มเหลว อันสะท้อนการใช้ยุทธศาสตร์หลาย ๆ แบบทั้งอนุญาตยินยอมและห้ามปราม บางครั้งรัฐอาจประณามหรือห้ามปรามระบบบรรทัดฐานอื่นแต่ก็ไม่ลงมือกระทำการใด ๆ ในแง่ใช้กำลังปราบปราม ซึ่งอาจเป็นเพราะขาดอำนาจหรือเกิดความเห็นอกเห็นใจ ในอีกทางหนึ่งระบบกฎหมายของรัฐอาจสนับสนุนอย่างเป็นทางการต่อระบบที่เคียงแข่งด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ขณะเดียวกันกลับมิได้กระทำการใด ๆ เชิงรูปธรรมในการสนับสนุนหรือกระทั่งทำสิ่งตรงข้ามที่เป็นการบ่อนทำลายระบบดังกล่าว ยุทธศาสตร์ที่มักใช้ทั่วไปอีกแบบคือระบบกฎหมายของรัฐพยายามดูดกลืน (Absorb) ระบบที่แข่งขัน (บรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณี ศาสนา...) ในรูปการหลอมรวมหรือการยอมรับการดำรงอยู่ของจารีตประเพณี ศาสนา หรือบรรทัดฐานทางเศรษฐกิจ-ชุมชน และให้การสนับสนุนบางส่วนทางการเงินหรือการบังคับควบคุม ในบริบททางเศรษฐกิจ ระบบกฎหมายอาจให้การยอมรับความถูกต้องสมบูรณ์ของคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการเอกชน ขณะที่ยุทธศาสตร์ทางเลือกอีกประการคือระบบกฎหมายของรัฐพยายามใช้ความรุนแรงก้าวร้าวทำลายบรรทัดฐาน/สถาบันที่ขัดแย้งตน หรือประกาศให้เป็นสิ่งผิดกฎหมายและพยายามกำจัดทิ้ง สถานการณ์เช่นนี้จึงเป็นการทดสอบอำนาจเชิงสัมพัทธ์ของระบบบรรทัดฐานที่ต่อสู้แข่งขัน โดยหากระบบดังกล่าวสามารถยืนหยัดต่อสู้ได้ยาวนาน ระบบกฎหมายของรัฐก็จะเผชิญกับภารกิจยากลำบากซึ่งยากต่อการประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันการปะทะขัดแย้งระหว่างระบบกฎหมายอันเป็นทางการที่ดำรงอยู่

ร่วมกันยังอาจเกิดขึ้นหรือแสดงออกในหลาย ๆ รูปแบบ ตัวอย่างความขัดแย้งในลักษณะนี้ที่เกิดขึ้นให้เห็นทั่วไปเพิ่มมากขึ้นคือ กรณีที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มทำการฟ้องร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนสากลโดยความพยายามที่จะทำให้บรรทัดฐานทางกฎหมายของรัฐหรือการปฏิบัติใช้บังคับมิได้มีการปะทะขัดแย้งยังอาจแก้ไขผ่านการประนีประนอมทางการเมืองซึ่งจัดการโดยผู้มีอำนาจเชิงสถาบันที่ได้รับการยอมรับนับถือ

### ภาพรวมของการปฏิบัติระหว่างกันและยุทธศาสตร์ ๔ ประการเบื้องต้น ความขัดแย้งของระบบบรรทัดฐานที่เคียงข้างกัน

๑. ท่ามกลางกระแสคลื่นโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจอันนำมาซึ่งการรุกกล้าของบรรทัดฐานใหม่ๆ ที่เกิดจากระบบบรรทัดฐานทางเศรษฐกิจทุนนิยม บรรจบกับการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของผู้คนทั่วโลกจำนวนมหาศาล ระบบทุนนิยมและตลาดกำลังสร้างพื้นที่ใหม่อันกว้างขวางของชีวิตทางสังคม ซึ่งมักได้รับการสนับสนุนจากระบบกฎหมายของรัฐอันเป็นทางการ

๒. การยืนยันสนับสนุนระบบกฎหมายที่เป็นทางการในกรณีที่เกิดการปะทะขัดแย้งของบรรทัดฐาน ดังตัวอย่างการยืนยันสิทธิสตรี/สิทธิมนุษยชน (ตามระบบกฎหมายของรัฐ) เหนือบรรทัดฐานเชิงจารีตประเพณี/ศาสนา ขณะที่อาจถูกต่อต้านกลับจากคู่ขัดแย้งทั้งโดยอาศัยอ้างอิงกฎหมายของรัฐที่ให้การยอมรับคุณค่าของบรรทัดฐานเชิงศาสนา-จารีตประเพณี หรือในกรณียกเว้นอาจเกิดการต่อสู้คัดค้านอำนาจชอบธรรมของกฎหมายรัฐ กระทั่งเกิดการจัดตั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่อสู้กับรัฐ

๓. เงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อเอกชน/กลุ่มในการเลือกยุทธศาสตร์เพื่อจัดการความขัดแย้ง เกี่ยวพันกับ “ระยะห่าง” (ทางภูมิศาสตร์-วัฒนธรรม) และอุปสรรคอื่น ๆ (ข้อมูลข่าวสาร ค่าใช้จ่าย ความล่าช้า) ซึ่งสัมพันธ์กับแต่ละระบบบรรทัดฐาน ดังการพึงพาระบบกฎหมายของทางการมักจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลความรู้และการเข้าถึงวิชาที่กฎหมาย ซึ่งอาจมีอุปสรรคต่างๆ ในแง่ค่าใช้จ่ายที่สูง ความล่าช้าหรือระยะทางห่างไกล รวมทั้งอาจมีความไม่แน่ใจเชื่อถือ หรือมีอคติ ปัญหาไม่เพียงกรรม/คอร์รัปชัน ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจึงไม่สนใจกฎหมายของรัฐและเลือกใช้ระบบอนุญาโตตุลาการเอกชน ประนีประนอมส่วนตัว หรือการยุติข้อพิพาทอันไม่เป็นทางการ

๔. ในสถานการณ์ของพหุนิยมทางกฎหมายอันหลากหลายและขัดแย้ง ผู้กำหนดยุทธศาสตร์จะไม่ยึดถือ/อ้างอิงสนับสนุนระบบกฎหมายของรัฐหรือระบบบรรทัดฐานอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งอันตายตัว การต่อสู้โดยอ้างอิงกฎหมายรัฐหรืออ้างอิงจารีตประเพณี ฯลฯ จะมีลักษณะสลับสับเปลี่ยนยืดหยุ่น ผันแปรตามผลประโยชน์โดยรวมที่ฝ่ายตนจะได้รับ

นอกจากนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดต่อการปฏิบัติ/ยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้สมควรเน้นย้ำว่าบรรดาผู้กระทำในสถานการณ์เหล่านี้มิได้ถูกขับเค็ลื่อนเพียงเพราะการคิดคำนวณทางยุทธศาสตร์เท่านั้น ข้อพิจารณาต่อเรื่องความซื่อสัตย์จงรักภักดี หลักการความใกล้ชิดสนิทสนม ความคงเส้นคงวา การสร้างสถาบัน อัตลักษณ์ จารีตประเพณีและเงื่อนไขอื่น ๆ ล้วนมีอิทธิพลเช่นกันต่อการตัดสินใจและการกระทำของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลในสถานการณ์ของการเกิดพหุนิยมทางกฎหมาย

### รูปแบบทั่วไปของแนวโน้มความขัดแย้งพื้นฐาน

การปะทะขัดแย้งสำคัญในระบบบรรทัดฐานต่าง ๆ สามารถจำแนกออกได้เป็น ๔ รูปแบบสำคัญ ดังนี้

๑. เสรีนิยม/ปัจเจกชนนิยมขัดแย้งกับบรรทัดฐานเชิงวัฒนธรรมที่ไม่เสรีนิยม/ไม่ปัจเจกชนนิยม จัดเป็นรูปแบบความขัดแย้งที่เกิดมากที่สุดหนึ่งในโลกของพหุนิยมทางกฎหมาย ดังเห็นได้จากกรณีตัวอย่างของบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนปะทะกับศาสนา/วัฒนธรรมในเรื่องสถานภาพของสตรี ปัญหาเกี่ยวกับครอบครัว ระบบวรรณะ การแต่งงานของเด็ก การแต่งงานแบบคลุมถุงชน สิทธิในการหย่า-รับมรดก สิทธิในทรัพย์สิน การปฏิบัติต่อคนวรรณะที่ต่ำ หรือการลงโทษ(ที่รุนแรงโหดร้าย)ตามหลักศาสนา การปะทะขัดแย้งยังอาจแสดงออกในบริบททางกฎหมายอาญาในลักษณะที่ระบบกฎหมายของทางการซึ่งโอนเอียงไปทางเสรีนิยมกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบทางอาญาในแง่ความผิดและบทลงโทษต่อปัจเจกบุคคล ในขณะที่ระบบจารีตประเพณีจำนวนมากกำหนดความรับผิดชอบในแง่หมู่คณะมากกว่า โดยให้ความสำคัญในการพิจารณาต่อบริบทอันกว้างขวางกว่าในการประเมินความถูกต้องของการกระทำ อันรวมทั้งสายสัมพันธ์ทางครอบครัวและความรับผิดชอบ ดังหากมองแบบเสรีนิยมการก่ออาชญากรรมของปัจเจกบุคคลถือเป็นการกระทำร้ายต่อสังคม ขณะที่ในสังคมซึ่งมิใช่เสรีนิยม บ่อยครั้งการกระทำผิดของบุคคลจะถูกมองว่าเป็นเสมือน(ผลพวงของ)การแตกสลายสายสัมพันธ์ภายในชุมชนหรือภายในครอบครัว/วงศ์ตระกูล

๒. บรรทัดฐานหรือข้อบังคับของระบบตลาด/ทุนนิยม ขัดแย้งกับบรรทัดฐานชุมชน ศาสนา จารีตประเพณี เช่น กรณีการห้ามคิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมอย่างชูดริตตามหลักศาสนา (อิสลาม) ปะทะกับบรรทัดฐานการปฏิบัติของธนาคาร(ในการคิดดอกเบี้ย) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอกชนปะทะขัดแย้งกับจารีตประเพณีดั้งเดิมที่เน้นความสำคัญของทรัพย์สินส่วนรวมหรือเน้นความสำคัญของสิทธิในการใช้ทรัพยากรของชุมชน (สิทธิชุมชน) (Collective ownership or community use rights) มากกว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยตัวเอง

๓. ระบบเสรีนิยมซึ่งยอมรับเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างอาณาบริเวณส่วนตัว-ส่วนรวม ชัดแย้งกับฝ่ายที่ไม่ยอมรับหลักคิดนี้ โดยทั่วไปรัฐบาลและกฎหมายในระบบเสรีนิยมถูกสร้างขึ้นบนความแตกต่างชัดเจนระหว่างอาณาบริเวณส่วนตัว-ส่วนรวม การยอมรับว่าเป้าหมาย (ของชีวิต) ส่วนตัวแตกต่างจากส่วนรวม ดังบุคคลไม่อาจใช้อำนาจสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตน อาทิ การเรียกรับสินบนหรือการให้สิทธิพิเศษแก่ครอบครัวและเพื่อนฝูง ทว่าในสังคมซึ่งรัฐบาลและกฎหมายถือเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจเพื่อการใช้ประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือเป็นการขยายชุมชน หรือในกรณีที่มีรัฐ-กฎหมายแยกไม่ออกจากศาสนาดังกรณีระบบเทวธิปไตย (Theocracies) รัฐเหล่านี้จะไม่ยอมรับการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างอาณาบริเวณส่วนตัวและส่วนรวม ผลลัพธ์ของความแตกต่างดังกล่าวทำให้เกิดสิ่งต่างๆ มากมายในแง่การกำหนดทิศทางความถูกต้องของการกระทำ

๔. ระบบกฎเกณฑ์ซึ่งต้องมีผู้ชนะ-ผู้แพ้ชัดเจน ชัดแย้งกับระบบฉันทามติที่มุ่งสู่ข้อยุติความขัดแย้งที่ทุกฝ่ายต่างล้วนพึงพอใจ ดังปรากฏจากการปะทะระหว่างระบบกฎหมายที่เป็นทางการ (มีผู้ชนะ-ผู้แพ้เด็ดขาด) กับระบบจารีตประเพณีท้องถิ่น หรือการปะทะกันระหว่างระบบกฎหมายของทางการและชุมชนทางธุรกิจซึ่งปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดซ้ำซากในเชิงประนีประนอมจากความต้องการคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้ อย่างไรก็ตามจากที่กล่าวมา ก่อนหน้าโลกาภิวัตน์ที่ขับเคลื่อนจากระบบทุนนิยมและการเคลื่อนย้ายประชากรมหาศาลทั่วโลกจากประเทศที่มีโชติตะวันตสู่ประเทศตะวันตกและจากชนบทสู่เขตเมือง กำลังทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนสังคมร่วมสมัยและวัฒนธรรมอย่างมากมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความถี่ ความสำคัญและการเผชิญหน้าต่อการปะทะขัดแย้งดังกล่าวมา โดยท้ายสุดความแตกต่างหลากหลายและลักษณะผสมผสานพันทาง (Hybridity) ของระบบบรรทัดฐานกำลังจะกลายเป็นสิ่งปรกติสามัญและทำให้เกิดการปะทะขัดแย้งใหม่ๆ อย่างไม่หยุดนิ่ง

## ๕. ข้อสังเกตส่งท้าย

เราได้เห็นความล้าสมัยชัดเจนของแนวคิดยาวนานที่มองกฎหมายอย่างเป็นทางการหนึ่งเดียว/ผูกขาดแบบเดียวในการปกครองสังคม พหุนิยมทางกฎหมายไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่กำลังจะผ่านพ้นไป (หลังสิ้นยุคอาณานิคม) ในท่ามกลางการขยายตัวของทุนนิยมโลกาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายของประชาชน-ความคิดทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศได้นำไปสู่การต่อสู้ของประชาชนที่ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างหลากหลายแตกต่างหรือมีระบบบรรทัดฐานอันขัดแย้ง เพื่อปกป้องอำนาจและสถานะของตนโดยอาศัยระบบบรรทัดฐานที่ตน

เชื่อมั่น อันอาจนำไปสู่ทั้งการขัดแย้ง-เสริมแต่งซึ่งกันและกัน-การประนีประนอม หรือละทิ้ง บรรทัดฐานที่เคียงข้างกันได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาปฏิสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐาน ปฏิกริยา-วิธีการจัดการ/ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากระบบบรรทัดฐาน ที่เคียงข้างกัน พหุนิยมทางกฎหมายจัดเป็นปรากฏการณ์ปกติในยุคสมัยกลาง และลดน้อยลง ในยุโรปตะวันตกเมื่อเปลี่ยนเป็นรัฐสมัยใหม่ภายหลังจากกฎหมายถูกลดรวมเข้ากับ โครงสร้างของรัฐ ทว่ากลับเพิ่มขยายขึ้นในดินแดนอื่น ๆ ช่วงการยึดครองอาณานิคมของชาติ ตะวันตก และขยายตัวอีกครั้งในยุคที่มีการเคลื่อนย้ายของอำนาจรัฐจากกระแสโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ดีตามจากการพิจารณาพหุนิยมทางกฎหมายร่วมสมัยในบริบททางประวัติศาสตร์ มีแนวโน้มที่จะทำให้เห็นภาพรวมของการเติบโตตลอดเวลาของระบบกฎหมายที่เป็นทางการ ในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้เห็นเกิดความเข้าใจลึกซึ้งต่อลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกฎหมาย ของทางการและระบบบรรทัดฐานอื่น ๆ ที่แพร่กระจายภายในสังคม รวมทั้งความเข้าใจ ต่อวิธีการที่บรรดาผู้ปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์ดำเนินการเจรจาต่อรองในปัญหาซับซ้อนของระบบ บรรทัดฐานต่าง ๆ ที่ต้องดำรงอยู่ร่วมกัน ตัวอย่างสำคัญหนึ่งปรากฏจากข้อเท็จจริงที่ ทั้งนักวิชาการในยุคกลางและนักวิชาการด้านกฎหมายและการยึดครองอาณานิคมต่างให้ ข้อสังเกตอิสระคล้ายคลึงกันว่า กฎหมายจารีตประเพณีที่ได้รับการยอมรับจากระบบกฎหมาย ที่เป็นทางการไม่จำเป็นที่จะต้องเท่าเทียม/เหมือนกับประเพณีที่เคยปฏิบัติกันอยู่อย่างแท้จริง

ข้อพึงสังวรสำหรับผู้ศึกษาพหุนิยมทางกฎหมายในฐานะเป็นปรากฏการณ์สังคม คือการต้องหลีกเลี่ยงไม่พลัดตกสู่ความบกพร่องที่เป็นข้อตรงข้ามสองประการ กล่าวคือ

๑. ความผิดพลาดในการคิดว่ากฎหมายของรัฐมีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด
๒. ความผิดพลาดในการคิดว่าระบบบรรทัดฐานหรือระบบกฎหมายแบบอื่นเป็นสิ่งคู่ขนาน/ เท่าเทียมกับกฎหมายของรัฐตามที่พวกนักสังคมวิทยา-นักมานุษยวิทยาชอบทักท้วงกันในบางคราว

ระบบกฎหมายที่เป็นทางการและระบบบรรทัดฐานอื่น ๆ จะต้องถูกตรวจสอบจากความหมาย ของตัวมันเองเพื่อค้นหาว่าอะไรคือความสัมพันธ์ของมันกับระบบบรรทัดฐานอื่น การสังเกต ความสามารถของระบบบรรทัดฐานในการใช้อำนาจ โดยดูว่ามันถูกใช้อย่างไรหรือมีปฏิกริยา ตอบสนองอย่างไรจากทั้งเอกชนและกลุ่มบุคคล กฎหมายของรัฐบางคราวมีอำนาจมาก บางครั้งกลับอ่อนแอ แต่น้อยครั้งที่มันจะไร้คุณค่า/ประโยชน์อย่างสิ้นเชิงหรือสูญเสียลักษณะ สำคัญในตัว กฎหมายของรัฐอยู่ในตำแหน่งฐานะเชิงสัญลักษณ์และเชิงสถาบันที่มีลักษณะ พิเศษในแง่ที่มันเกิดจากข้อเท็จจริงแห่งการเป็นกฎหมายที่มาจากรัฐ รัฐซึ่งมีสถานะเฉพาะตัว (ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ) ในระเบียบทางการเมืองร่วมสมัย ระบบกฎหมายของรัฐ



อันเป็นทางการซึ่งทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจะมีความสามารถเชิงเครื่องมือโดดเด่นในการทำประโยชน์อย่างมากและบรรลุเป้าหมาย/โครงการ อันเป็นไปได้อย่างกว้างขวาง/กว้างไกลกว่าข้อบังคับเชิงบรรทัดฐานรูปแบบอื่นๆ กรอบความคิดที่ถกเถียงผ่านมาปรากฏคล้ายคลึงกันอย่างมากในหมู่นักวิชาการด้านพหุนิยมทางกฎหมาย อันรวมทั้งนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย-สังคมวิทยา นักศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ นักทฤษฎีด้านกฎหมาย-สังคมและนักกฎหมายระหว่างประเทศ ความสำเร็จเช่นกล่าวปรากฏขึ้นได้จากการไม่ก้าวถล่มล้มพลาตลงสู่ปัญหาเชิงแนวความคิด/ทฤษฎีที่สร้างปัญหายุ่งยากอย่างสืบเนื่องต่อพหุนิยมทางกฎหมาย ข้อถกเถียงเชิงแนวความคิดซึ่งสร้างรอยมลทินต่อพหุนิยมทางกฎหมายมาหลายทศวรรษก่อตัวขึ้นบนหลายประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยเฉพาะประเด็นคำถามเรื่อง “กฎหมายคืออะไร” บทเรียนทางทฤษฎีพื้นฐานจากข้อเขียนนี้คือ มันไม่ใช่สิ่งจำเป็นต่อการต้องหาข้อยุติในประเด็นปัญหาถกเถียงเหล่านี้ในความสามารถเข้าใจต่อพหุนิยมทางกฎหมาย สำหรับผู้สนใจศึกษาเรื่องกฎหมายและสังคม สิ่งสำคัญมากที่สุดคือการวางกรอบสถานการณ์ (แห่งปัญหาขัดแย้ง) ในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการสังเกตและการวิเคราะห์ในสิ่งที่ดูน่าสนใจและมีความสำคัญ

### ข้อคิดข้อสังเกตเพิ่มเติมท้ายบทความแปล

๑. บทความแปลเชิงสรุปความข้างต้นจากงานเขียนของศาสตราจารย์ทามานาฮา (Brian Z. Tamanaha: ๑๙๕๗ - ปัจจุบัน) มุ่งเพิ่มการรับรู้-เรียนรู้ต่อเรื่องพหุนิยมทางกฎหมายให้แมื่กว้างมากขึ้นในแวดวงกรรับรู้-อันจำกัดของนิติศาสตร์ไทย บทความสำคัญของทามานาฮาชิ้นนี้ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสาร **Sydney Law Review** ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ โดยสถานะของการเป็นศาสตราจารย์ด้านนิติปรัชญา/ทฤษฎีกฎหมายและกฎหมาย-สังคม ในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวอร์ชิงตัน ณ เซ็นหลุยส์ (Washington University in St. Louis) ทามานาฮาซึ่งมีถิ่นกำเนิดในฮาวายได้รับการยอมรับอย่างสูงในความเป็นนักวิชาการชั้นนำทางนิติศาสตร์ร่วมสมัย ผลงานเขียนสำคัญของเขา: **On the Rule of Law History, Politics, Theory** (Cambridge University Press, 2004) ได้รับการยอมรับอย่างสูงและมีการอ้างอิงทางวิชาการอย่างกว้างขวางรวมทั้งได้รับแปลถ่ายทอดเป็นภาษาต่างๆ ๘ ภาษา ในขณะที่หนังสือด้านนิติปรัชญาเล่มล่าสุดของเขา: **A Realistic Theory of Law** (Cambridge University Press, 2017) ได้รับรางวัลในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ จากสมาคมนิติปรัชญาและปรัชญาสังคมระหว่างประเทศ (International Association of the Philosophy of Law and Social Philosophy) ในฐานะเป็นหนังสือด้านนิติปรัชญาที่ดีที่สุดในรอบปี ค.ศ. ๒๐๑๖-๒๐๑๘

นับจากการเผยแพร่บทความ “ความรู้ความเข้าใจต่อพหุนิยมทางกฎหมาย” (๒๐๐๘) การเกาะติดความสนใจต่อเรื่องพหุนิยมทางกฎหมายของทามาฮาฮ่ายังปรากฏให้เห็นในงานเขียนต่างๆ ของเขาอย่างต่อเนื่อง ดังอาทิ “The Rule of Law and Legal Pluralism in Development” *Hague Journal of the Rule of Law*, Vol. 3 Issue 1 March 2011; *Legal Pluralism and Development Scholars and Practitioners in Dialogue* (บรรณาธิการร่วม) (Cambridge University Press, 2012); “The Turn to Pluralist Jurisprudence” *Jotwell*, May 30, 2018; “The Promise and Conundrums of Pluralist Jurisprudence,” *Modern Law Review*, Vol. 82, Issue 1, 2019 รวมทั้งเป็นหัวข้อสำคัญหนึ่งในหนังสืออันโดดเด่นล่าสุดของเขา: *A Realistic Theory of Law* อย่างไรก็ตามสมควรเข้าใจจริงจังกด้วยว่าความสนใจอย่างมากของทามาฮาฮ่าต่อพหุนิยมทางกฎหมาย ลึกๆ แล้วดูเหมือนสัมพันธ์กับแนวคิดสำคัญทางกฎหมายของเขาซึ่งมองกฎหมายในแง่เป็นผลผลิตของบริบททางสังคม (Social Context) อันแตกต่างหลากหลาย มีใช่มาจากรัฐแห่งเดียว (ไม่ใช่เพียงคำสั่งรัฐสภาธิปไตย?) ในแง่นี้เขาจึงยืนยันความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายของบรรดาประเทศที่มีใช้ตะวันตกทั้งหลายว่าสมควรลดทอนการรวมศูนย์ความสำคัญของรัฐหรือลักษณะกฎหมายตะวันตก และให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นต่อแนวคิดแบบพหุนิยมและความหลากหลายโดยมุ่งแสวงหาทฤษฎีกฎหมายที่มีใช้ทั้งที่มุ่งเน้นแนวคิดเชิงวิเคราะห์ (แบบทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย) หรือแนวคิดแบบกฎหมายธรรมชาติ หากสมควรเป็นทฤษฎีกฎหมายที่เน้นความสำคัญมากขึ้นต่อการสังเกตความจริงเชิงประจักษ์ (More empirical) ในกฎหมายทั้งในแง่สังคมวิทยา มานุษยวิทยาหรือประวัติศาสตร์ รวมทั้งการให้ความสำคัญโดยพื้นฐานต่อคุณค่าสากลของหลักนิติธรรมในฐานะเป็นตัวเหนี่ยวรั้งควบคุมอำนาจรัฐ การมีความคิดทางกฎหมายแบบสัจนิยมที่เหมาะสมสมดุล (Balanced realism) ต่อการปฏิบัติทางกฎหมายซึ่งด้านหนึ่งจำเป็นต้องยึดมั่นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายและหลักการ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเปิดพื้นที่หรือใส่ใจต่อการตีความกฎหมายที่คำนึงถึงจุดมุ่งหมายหรือผลลัพธ์ที่จะเกิดตามมา<sup>๑</sup> ความคิดทางกฎหมายของทามาฮาฮ่าซึ่งมีการเปรียบเป็นเสมือนแนวทางที่สามในทฤษฎีกฎหมาย (นอกเหนือจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย)

---

<sup>๑</sup>Kosuke Nasu, *Doubling Doubts, Rescuing Beliefs Brian Z. Tamanaha and Reflections on Philosophy of Law*, pp. 8-9, <https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/bitstream...>

ได้รับการเรียกขานต่อมาว่าเป็นทฤษฎีกฎหมายเชิงสังคม (Social Legal Theory) ดังอาจึบสาวที่มาจากความคิดแรกเริ่มในความคิดเชิงสังคมวิทยาของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งได้รับการพัฒนาต่อมาโดยสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์เยอรมันและสืบสายการพัฒนาต่อโดยทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา สัจนิยมทางกฎหมายสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ ๒๐ แนวคิดที่สามทางกฎหมายนี้จะให้ความสำคัญต่อพลวัตทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมหรือลักษณะความผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ (Variability) ของกฎหมาย โดยมุ่งแสวงหาแหล่งกำเนิดของกฎหมายในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังทางสังคมอันหลากหลาย (มากกว่าการมองที่เจตจำนงของผู้บัญญัติกฎหมาย) พร้อม ๆ กับที่มองสังคมในฐานะเป็นสิ่งที่มียุ่อยู่จริงเชิงอินทรีย์ภาพ (Organic entity) ซึ่งมีโครงสร้างอันซับซ้อนซึ่งยากต่อการถูกควบคุมดัดแปลงได้จากภายนอก<sup>๓</sup> ภายใต้ทฤษฎีกฎหมายเชิงสังคมดังกล่าว ความเป็นกฎหมายจึงไม่ได้ถูกจำกัดแคบเฉพาะเพียงกฎหมายของรัฐตามแบบที่เคยเชื่อถือเดิม ๆ ทว่ากลับเต็มไปด้วยความหลากหลายหรือกระทั่งความคลุมเครือในตัวเอง ยิ่งจำเพาะในโลกยุคสมัยโลกาภิวัตน์ที่เต็มไปด้วยการเคลื่อนย้าย-แผ่กว้างของทั้งประชากรในดินแดนต่าง ๆ และแนวคิดอันหลากหลายในลักษณะข้ามชาติข้ามพรมแดน เราจะยิ่งเห็นได้ถึงความหลากหลายซับซ้อนของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เชิงบรรทัดฐานต่าง ๆ ทั้งที่เชื่อมต่อกัน ผสมผสานหรือมีความตึงเครียดขัดแย้งกัน ไม่ใช่สิ่งแปลกที่จากพลวัตของโลกและกฎหมายดังกล่าวจักนำไปสู่การเคลื่อนไหวพัฒนาของทฤษฎีกฎหมายที่มุ่งอธิบายความเป็นจริง-ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อหน้า นอกเหนือจากทฤษฎีกฎหมายเชิงสังคมของทามาฮาฮาดังกล่าวแล้ว เรายังได้เห็นงานเขียนทางนิติปรัชญาใหม่ในนามของนิติปรัชญา/ทฤษฎีกฎหมายแนวพหุนิยม (Pluralist Jurisprudence)<sup>๔</sup> ที่มุ่งเปลี่ยนย้ายความสนใจความสำคัญของนิติปรัชญาแบบดั้งเดิมซึ่งมักถือเอารัฐเป็นศูนย์กลางสำคัญของกฎหมายไปสู่นิติปรัชญาแนวพหุนิยมที่ยอมรับความสำคัญและการดำรงอยู่ร่วมกันของกฎหมายที่ไม่ได้มาจากรัฐ (Non-state law) ในลักษณะที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ โดยที่กฎหมายดังกล่าวครอบคลุมทั้งกฎหมายจารีตประเพณี/พื้นเมือง กฎหมายศาสนา กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายข้ามชาติ (Transnational law) และกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน สมควรเน้นด้วยว่าการให้ความสำคัญ

<sup>๓</sup>Ibid., p. 2.

<sup>๔</sup>Nicole Roughan & Andrew Halpin (Eds.), *In Pursuit of Pluralist Jurisprudence*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

สำคัญต่อนิติปรัชญาแนวพหุนิยมยังปรากฏแม้ในข้อเขียนร่วมสมัยของนักทฤษฎีสำคัญของฝ่ายปฏิฐานนิยมทางกฎหมายสมัยใหม่อย่างโจเซฟ ราช (Joseph Raz) (ซึ่งจากเดิมปฏิฐานนิยมมักถูกตีตราว่าเป็นทฤษฎีที่เน้นแต่ความสำคัญในกฎหมายของรัฐ) ที่ยอมรับชัดเจนต่อกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ อันรวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายจัดตั้งองค์การ เช่น สหภาพยุโรป กฎหมายของสงฆ์ กฎหมายชาร์อะฮ์ (Sharia law) ของอิสลาม กฎหมายของชาวพื้นเมือง... ราชยอมรับว่านิติปรัชญาที่ก่อนหน้านี้เน้นความสำคัญอย่างยิ่งต่อกฎหมายของรัฐ เนื่องจากก่อนหน้านี้รัฐเป็นระบบที่เหมือนกับกฎหมายอย่างมาก (Extensive law-like system) ซึ่งเป็นอิสระจากอำนาจเหนือรั้งภายนอก อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกฎหมายของรัฐกลับต้องอยู่ใต้การจำกัดเหนือรั้งทางกฎหมายภายนอกเพิ่มมากขึ้นจากการรุกร้าของกฎหมายข้ามชาติ กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชน ในทฤษฎีโดยสรุปของราช การรวมศูนย์ความสำคัญต่อกฎหมายของรัฐอย่างเดียวได้เปลี่ยนไปแล้ว หรือกลายเป็นเรื่องไร้เหตุผล-มีเหตุผลน้อยลงในยุคปัจจุบัน<sup>๕</sup>

๒. จะอย่างไรก็ตามแม้ทามานาฮาจะเน้นย้ำความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมายทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติอันสัมพันธ์กับจุดยืนแห่งทฤษฎีกฎหมายเชิงสังคมของเขา บนรากฐานความคิดทางกฎหมายที่เน้นความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูล/ความเป็นจริงเชิงประจักษ์มากกว่าการยึดมั่นในทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งอย่างตายตัว และจากจุดยืนทางความคิดแบบวิมตินิยม (Skepticism) ของเขาที่ไม่วางใจหรือตั้งข้อสงสัยแบบย้อนกลับทบทวนอยู่เสมอ (Reflexive skepticism) ต่อสิ่งที่เป็นความรู้หรือความเชื่อใดๆ ทามานาฮาจึงชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายแบบแข็งกร้าว (Strong legal pluralism) ซึ่งปฏิเสธบทบาทเชิงบวกในกฎหมายของรัฐ ขณะที่มองข้ามอิทธิพลต่อกันและกันระหว่างกฎหมายของรัฐและบรรทัดฐานทางสังคมที่ไม่เป็นทางการหรืออิทธิพลในระหว่างบรรทัดฐานทางสังคมอันหลากหลาย<sup>๕</sup> ข้อสังเกตดังกล่าวดูไม่ขัดแย้งกับข้อสังเกตส่งท้ายในบทความแปลนี้ที่ดูเหมือน

<sup>๕</sup>Cited in, Brian Tamanaha, "The Turn to Pluralist Jurisprudence", *Jotwell* (May 30, 2018), <https://juris.jotwell.com/the-turn-to-pluralist-jurisprudence> นำสังเกตที่งานเขียนก่อนหน้านี้ของทามานาฮาเคยกล่าวถึงการประสานเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและพหุนิยมทางกฎหมายหรือการอธิบายพหุนิยมทางกฎหมายบนพื้นฐานของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย, Brian Z. Tamanaha, "Socio-Legal Positivism and a General Jurisprudence", *Oxford Journal of Legal Studies*, 21(1), 2001.

<sup>๕</sup>Kosuke Nasu, *Doubling Doubts, Rescuing Beliefs Brian Z. Tamanaha and Reflections on Philosophy of Law*, Op.cit., p. 9. (footnote 26)

ทามานายายังคงให้ความสำคัญอย่างสูงต่อกฎหมายของรัฐซึ่งมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา แม้จะว่าในที่สุดแล้วทั้งกฎหมายของรัฐและกฎหมายที่มีได้เกิดจากรัฐล้วนต้องอยู่ใต้การตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมอย่างต่อเนื่องคล้ายคลึงกัน ทว่าสิ่งสำคัญต้องไม่ลืมว่าเหตุใดเราจึงต้องยอมรับการดำรงอยู่และความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมาย ใช่หรือไม่ที่พหุนิยมทางกฎหมายเกิดขึ้นเพราะมันคือความเป็นจริงเชิงบรรทัดฐาน/กฎหมายที่มักถูกมองข้ามการดำรงอยู่ เป็นผลผลิตส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงโลกทั้งก่อนและหลังโลกาภิวัตน์ ข้อสำคัญมันสะท้อนความบกพร่อง ไม่เพียงพอหรือกระทั่งความไม่เป็นธรรมในกฎหมายของรัฐหรือการใช้บังคับกฎหมายของรัฐในการจัดระบบความสัมพันธ์ในชีวิต ปัญหาหรือความขัดแย้งในสังคมที่หลากหลายซับซ้อน การศึกษาพหุนิยมทางกฎหมายจึงมีความสำคัญพื้นฐานในแง่การเปิดกว้าง (เชิงอำนาจ) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการสร้างหลักการและสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยของตนเอง อันสอดคล้องกับหลักการเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public sphere) ในการถกเถียงของฮาเบอร์มาส (Jurgen Habermas: ๑๙๒๙-ปัจจุบัน) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย<sup>๖</sup> สมควรกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่าในทฤษฎีของฮาเบอร์มาส เขาไม่เห็นด้วยกับการมองกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐ แต่สมควรมองกฎหมายในแง่เป็นสถาบันหนึ่งซึ่งเป็นการแสดงออกหรือเป็นกรอบของโครงสร้างชีวิตทางสังคมที่ดำรงอยู่บนบริบททางสังคมและวัฒนธรรมอันหลากหลาย เราสมควรคิดถึงกฎหมายในแง่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความหลากหลาย มิใช่เพียงในความหมายของสิ่งที่ถูกกำหนดจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top down term) ในแง่ของการเป็นแนวคิด จุดหมายและถ้อยคำที่มาจากผู้วางนโยบายของรัฐ แต่ต้องพิจารณาควบคู่กับการมองกฎหมายในแง่เป็นความต้องการของท้องถิ่นหรือของกลุ่มประชากรเฉพาะส่วนที่มุ่งหมายให้มีกฎเกณฑ์ทางสังคมที่เหมาะสม ละเอียดอ่อนและมีเหตุผล อันเปิดกว้างต่อประชากรเฉพาะกลุ่มในการแสดงออกซึ่งความต้องการในการบัญญัติ ติความและปรับใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของพวกเขาเอง<sup>๗</sup> ลึก ๆ แล้วแนวคิดดังกล่าวของฮาเบอร์มาสไม่แตกต่างจากทฤษฎีของนักทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์หรือนิติศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่ (Postmodern Jurisprudence) ที่ต่างสนับสนุนแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายโดยเสนอบทวิพากษ์ในเชิงรื้อถอนระบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ

<sup>๖</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, “พรมแดนความรู้เรื่อง Legal Pluralism”, *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑, ๒๕๔๘, หน้า ๑๔-๑๕.

<sup>๗</sup> Roger Cotterel, *Law's Community*, (Oxford: Clarendon Press, 1996), pp. 305-307.

ในการกำหนดความเป็นกฎหมายและหันมาสนับสนุนการสร้างความเป็นไปได้ในการมอง “ความเป็นอิสระแห่งกฎหมายในแง่เป็นระบบแห่งระเบียบข้อบังคับทางสังคม” (Autonomy of law as a system of social regulation) โดยทำลายหรือลดทอนอำนาจที่รวมศูนย์ของรัฐด้วยการหันมายอมรับความหลากหลายของระเบียบแห่งกฎหมาย ทำให้รัฐและสิ่งที่มีใช้รัฐต่างดำรงอยู่บนพื้นที่ทางการเมืองเดียวกันจากการยอมรับความหลากหลายของกฎหมายและกลไกทางกฎหมาย ซึ่งท้ายสุดจักตอบสนองต่อจุดหมายของระบบประชาธิปไตยแบบเข้มข้นที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย (Radical & Plural Democracy)<sup>๙</sup>

จะอย่างไรก็ตามกำเนิดและพัฒนาการของพหุนิยมทางกฎหมายทั้งในรูปแบบดั้งเดิม (ที่เน้นความสำคัญของกฎหมายจารีตประเพณี/ศาสนา) รูปแบบที่เน้นกฎหมายเชิงสังคมวิทยาและรูปแบบพหุนิยมทางกฎหมายแบบข้ามชาติหรือพหุนิยมทางกฎหมายใหม่/ระดับโลก นอกจากจะก่อคุณูปการเชิงการพัฒนาความคิดทฤษฎีกฎหมายที่ครอบคลุมความเป็นจริงมากขึ้น สิ่งสำคัญมากกว่าคงอยู่ที่จุดหมายสำคัญที่ต้องการเห็นความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมมากขึ้นของอำนาจในการใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กฎหมายของรัฐหรือกฎหมายจารีตประเพณี/ศาสนา ซึ่งต่างอาจมีทั้งข้อดีและข้อบกพร่องล้าหลังได้ทั้งสิ้น เช่นเดียวกับที่พหุนิยมทางกฎหมายอาจเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาความอ่อนแอหรือไร้ประสิทธิภาพในกฎหมายของรัฐซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีชีวิตหรือกฎหมายในชีวิตจริงของสังคม (Living law)<sup>๑๐</sup> น่าสังเกตว่าในแง่นี้พหุนิยมทางกฎหมายยังได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมหรือการปกครองโดยกฎหมาย ความเช่นนี้ปรากฏตัวอย่างจากประสบการณ์ความบกพร่องล้มเหลวในการพัฒนาหลักนิติธรรมหรือการปฏิรูปกฎหมายในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีการค้นพบว่าส่วนสำคัญหนึ่งเกิดจากการที่มุ่งแต่เน้นการสร้างความเข้มแข็งต่อระบบกฎหมายของรัฐ(แบบตะวันตก) โดยมองข้ามความจริงสำคัญที่ว่าระบบกฎหมายสมัยใหม่ของรัฐจำนวนมากไม่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาที่ข้อพิพาทขัดแย้งจำนวนมากได้รับการยุติปัญหาโดยระบบความยุติธรรมที่มีใช้รัฐ ซึ่งในหลาย ๆ กรณี(ดูเหมือน)มีความชอบธรรมมากกว่าและเข้าถึง

<sup>๙</sup>M. D. A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell, 1996), pp. 1152-1153.

<sup>๑๐</sup>อ่านรายละเอียดเรื่อง “กฎหมายที่มีชีวิต” (คู่ขนานกับกฎหมายของรัฐ) ของเอียลลิช (Eugene Ehrlich) ใน จรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๑), หน้า ๒๙๙-๓๐๐.

ได้ง่ายกว่าระบบกฎหมายของรัฐ คำตอบสำคัญหนึ่งคือการยอมรับหรือเชื่อมต่อระบบความยุติธรรมที่มีใช้รัฐให้ดำรงอยู่ร่วมกับระบบกฎหมายของรัฐ อย่างไรก็ตามคำตอบที่คล้ายเป็นสูตรสำเร็จรูปทางความคิดนี้ จริงๆ แล้วก็มีใช้สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ง่ายๆ หรือไม่มีปัญหาขัดแย้งอยู่ในตัวเองอันเกี่ยวพันกับปัญหาสำคัญหลายๆ ประการ อาทิ ความเป็นจริงด้านลบของพหุนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิมที่สะท้อนจากกฎหมายจารีตประเพณีหลาย ๆ ส่วนซึ่งไม่ได้ตอบสนองผลประโยชน์ของชุมชนทั้งหมด มีลักษณะป่าเถื่อนโหดร้ายในการลงโทษหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน และโดยนัยยังเป็นการสะท้อนความขัดแย้งในตัวพหุนิยมทางกฎหมายด้วยกันเองระหว่างพหุนิยมทางกฎหมายแบบดั้งเดิมและพหุนิยมทางกฎหมายใหม่ซึ่งมีลักษณะข้ามชาติหรือเน้นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังอาจเผชิญปัญหาการกำหนด/เลือกนิยามความหมายของหลักนิติธรรมอันแตกต่าง(หลักนิติธรรมอย่างกว้างหรืออย่างแคบ) รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งเชิงอำนาจ-การเมืองในความพยายามเชื่อมต่อระบบกฎหมายทั้งสองแบบ ดังอาจต้องยอมรับ(มากหรือน้อย)ด้วยว่าระบบกฎหมาย/ความยุติธรรมที่มีใช้รัฐโดยตัวเองย่อมจัดเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมืองในสังคมที่ต่างต่อสู้แข่งขันกับรัฐในการใช้อำนาจชอบธรรมควบคุมเหนือประชาชนเช่นกัน อย่างไรก็ตามการส่งเสริมพัฒนาหลักนิติธรรมอันยั่งยืนในท้ายสุดอย่างน้อยโดยหลักการจำต้องคำนึงถึงหรือผนวกรวมความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมายพร้อมๆ กับการตระหนักรู้ต่อข้อจำกัด/ความบกพร่องที่มีอยู่ทั้งในระบบกฎหมาย/กฎหมายของรัฐและระบบกฎหมายที่อยู่นอกรัฐ จนแม้กระทั่งหลักนิติธรรมเองในทฤษฎีของทามานาฮ่าก็อาจมีความบกพร่องและส่งผลลัพธ์เสียหายอันตรายได้เช่นกันหากมีการปรับใช้อย่างบิดเบือนในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ที่ซึ่งผู้พิพากษาและนักกฎหมายมีที่มาโดยจำเพาะจากชนชั้นนำจนเกิดการแปรเปลี่ยนกลายเป็นการปกครองโดยผู้พิพากษา (Rule by judges) และนักกฎหมายแทน<sup>๑๑</sup> ความสำคัญ

---

<sup>๑๑</sup>Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 5. น่าสังเกตว่าการปกครองโดยผู้พิพากษาดังกล่าวยังอาจจัดเป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกสมัยใหม่ที่เน้นการแผ่ขยายอำนาจ/บทบาทของตุลาการ (Global expansion of judicial power/โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ) ในการตัดสินชี้ขาดปัญหาสำคัญทางสังคมการเมืองในนามของ “ตุลาการกำหนดนำการเมือง-สังคม” (Judicialization of politics) ซึ่งทามานาฮ่าเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการที่อาจก่ออันตรายหรือภัยคุกคามร้ายแรงต่อหลักนิติธรรมเองได้ หากเกิดในสังคมที่สูญเสียสถาบันประชาธิปไตย หรือเมื่อตุลาการที่ใช้อำนาจมีสัดส่วนข้างมากมาจากชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ-สังคม รวมทั้งเมื่อตุลาการใช้อำนาจในลักษณะเลือกข้างทางการเมืองอย่างสูง (Highly politicized/ตุลาการภิวัตน์?) หรือถูกข่มขู่จากแรงกดดันภายนอก ข้อฉลหรือใช้อำนาจอย่างขาดประสพการณ์, Ibid., p. 110.

ของการถกเถียงต่อรองอย่างมีใจกว้างหรือขันติธรรมต่อความแตกต่างหรือความไม่สุดโต่งในความคิดหนึ่ง ๆ ที่ยึดถือ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างระบบกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสาน (Hybrid) และมีความยุติธรรมมากขึ้น<sup>๑๐</sup>

๓. สมควรกล่าวเป็นประเด็นท้ายสุดด้วยว่าในกรณีของสังคมไทย การปรับใช้พหุนิยมทางกฎหมายแรกเริ่มโดยทั่วไปมักอ้างอิงไปถึงการยอมรับ/ปรับใช้กฎหมายอิสลามใน ๔ จังหวัดภาคใต้ในความแพ่งที่เกี่ยวกับเรื่องครอบครัว-มรดก ดังปรากฏชัดเจนนับแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่มีพระบรมราชโองการประกาศ “ข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณจังหวัดเมือง ร.ศ. ๑๒๐” (พ.ศ. ๒๔๔๔) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๕-๖) ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ข้อสังเกตเบื้องต้นต่อความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมาย(แบบดั้งเดิม) ในกรณีนี้อาจพิจารณาจากตัวอย่างการ(พยายาม)ยกเลิกแนวคิด-กฎหมายที่รับรองการใช้กฎหมายศาสนาอิสลามใน ๔ จังหวัดภาคใต้ในยุคสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. ๒๔๘๖) ซึ่งพยายามเชิดชูแนวคิดชาตินิยม/รัฐนิยม จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งรุนแรงและการเรียกร้องต่อสู้เพื่อขอแยกตัวออกจากการปกครองของไทย จนท้ายสุดรัฐบาลต่อมาของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องใช้นโยบายผ่อนปรนประนีประนอมตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล พ.ศ. ๒๔๘๙<sup>๑๑</sup> ตัวอย่างความสำคัญ(ระดับหนึ่ง)ในการยอมรับ/ปรับใช้กฎหมายอิสลามใน ๔ จังหวัดภาคใต้

---

<sup>๑๐</sup>ศึกษาข้อถกเถียงเพิ่มเติมเรื่องการส่งเสริมหลักนิติธรรมและพหุนิยมทางกฎหมายได้ ใน อาทิ Brian Z. Tamanaha, “The Rule of Law and Legal Pluralism in Development”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 3, 2011, pp. 1-17; Laura Grenfell, *Promoting the Rule of Law in Post-Conflict States*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013); Dr. Mr Ronald Janse, “A Turn to Legal Pluralism in Rule of Law Promotion?”, *Erasmus Law Review*, 3/4 (2013), pp. 181-190; Berihun Adugna Gebeye, *The Janus Face of Legal Pluralism for the Rule of Law Promotion in Sub-Saharan Africa*, 2019, <https://doi.org/10.1080/00083968.2019.1598452> หรือ Peer Zumbansen, *The Rule of Law, Legal Pluralism and Challenges to a Western-Centric View : Some Very Preliminary Observations*, 2017, <https://ssrn.com/abstract=2869190>

<sup>๑๑</sup>ศึกษารายละเอียด ใน นางลักษณ ชูการกิจ, *นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน ๔ จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๘๙*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๓๔; สมบูรณ์ พุทธจักร, *การใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙; หรืออุสตาซอับดุลชะกูร์ บิน ซาฟิอีย์ (อับดุลสุโก ดินอะ), *ข้อเสนอแนะการใช้กฎหมายอิสลามของชาวมุสลิม*, <https://prachatai.com>>2009/12



ในรูปแบบการตรากฎหมายรับรองอาจเรียกอีกแบบว่าเป็นพหุนิยมทางกฎหมายโดยรัฐ (State legal pluralism) ซึ่งสะท้อนการประนีประนอมจากรัฐ/กฎหมายของรัฐต่อกฎหมายศาสนา เพื่อป้องกัน/หลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจขยายตัวรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นทำสงครามขอแบ่งแยกดินแดนและเกิดการไร้คำสั่ง/ข้อบังคับ(ที่ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ/กฎหมายของรัฐ)ของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในการทำสงครามกับรัฐ ดังมีการเรียกคำสั่ง(หรือกฎเกณฑ์ทางสังคมที่ไม่ได้รับการรับรอง/กำกับควบคุมจากรัฐ)ว่าเป็นพหุนิยมทางกฎหมายเชิงลึก (Deep legal pluralism)<sup>๑๓</sup>

อย่างไรก็ตามประสบการณ์หรือการยอมรับต่อสภาพพหุนิยมทางกฎหมายในสังคมไทย จริงๆ แล้วไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเกิดในกรณีกฎหมายอิสลามใน ๔ จังหวัดภาคใต้ดังกล่าว หากศึกษาเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ความคิดพหุนิยมทางกฎหมายสากลซึ่งมักปรากฏเด่นชัดในยุคสมัยการยึดครองอาณานิคมของตะวันตก ในกรณีของประเทศไทยแม้จะมีได้ตกเป็นดินแดนอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก แต่ลึกๆ แล้วรัฐไทยก็ตกอยู่ใน**ภาวะกึ่งอาณานิคมของชาติตะวันตกภายใต้หลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritoriality)** (พร้อมๆ กับการถูกบีบบังคับจากชาติตะวันตกให้ยกเลิกสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจ/การค้าหลายๆ ประการ) นับหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ (และสนธิสัญญานานองเดียวกันกับชาติตะวันตกอื่นๆ รวมทั้งญี่ปุ่น) ในสมัยรัชกาลที่ ๔ โดยอาศัยข้ออ้าง(ที่มีความเป็นจริงอยู่มาก)ว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยมีลักษณะล้าหลังและป่าเถื่อน หลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกำหนดให้คนในบังคับ (Subject) ของชาติตะวันตกที่กระทำผิด/ตกเป็นจำเลยในประเทศไทยไม่ต้องขึ้นศาลไทยแต่ขึ้นกับศาลกงสุล (Consular court) ตะวันตกแทน โดยที่ศาลกงสุลดังกล่าวจะตัดสินหรือลงโทษตามกฎหมายของประเทศตน

---

<sup>๑๓</sup>สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)”, *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑, ๒๕๔๘, หน้า ๒๘. สมควรเข้าใจเพิ่มเติมด้วยว่าพหุนิยมทางกฎหมายเชิงลึกหรือพหุนิยมทางกฎหมายแบบเข้มข้นเน้นการปรากฏของคำสั่ง/กฎเกณฑ์หรือระเบียบบรรทัดฐานที่อยู่นอกเหนือการยอมรับรับรองจากระบบกฎหมายของรัฐแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องผิดกฎหมายของรัฐเสมอไป ดังตัวอย่างในออสเตรเลียที่รัฐแถบตะวันตกก็มีพหุนิยมทางกฎหมายเชิงลึก เนื่องจากกลุ่มชนพื้นเมืองจำนวนมากยังคงสืบต่อการปฏิบัติตามกฎหมายของพวกเขา ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับหรือถูกกำกับควบคุมโดยรัฐ, Laura Grenfell, *Promoting the Rule of Law in Post-Conflict States*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 61; ดูเพิ่มเติม วิชัย ปะดูกา, *บทบาทของพหุนิยมทางกฎหมายในฐานะเครื่องมือทางการบริหารกรณีการใช้กฎหมายอิสลามในประเทศไทย*, [www.gspa.ru.ac.th/downloads/doc/d010.doc](http://www.gspa.ru.ac.th/downloads/doc/d010.doc)

(ส่วนคดีที่คนในบังคับเป็นโจทก์ฟ้องคนไทยเป็นจำเลยให้ขึ้นศาลไทยและตัดสินกันตามกฎหมายไทย)<sup>๙๔</sup> บรรทัดฐานหรือระเบียบแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับนอกอาณาเขต (Extraterritorial legal order) ต่อคนในบังคับของชาติตะวันตก ตลอดจนการตัดสินคดีที่แตกต่างหรือยกเว้นจากกฎหมายไทยทั่วไปที่ดำรงอยู่เคียงข้างภายใต้หลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขตดังกล่าว โดยเนื้อห้าย่อมสะท้อนการปรากฏของระเบียบแห่งกฎหมายที่มีลักษณะอภิสิทธิ์-แยกตัวออกและเคียงแข่งกับระบบกฎหมายไทยดั้งเดิม สะท้อนความแตกต่างเชิงอำนาจระหว่างระบบบรรทัดฐานทางกฎหมายของรัฐไทย(ที่ถูกบังคับให้ต้องนิ่งเฉย) และบรรทัดฐานทางกฎหมายอีกแบบที่ใช้เฉพาะกับบางกลุ่มบุคคล/คนในบังคับของตะวันตกจนเกิดเป็นลักษณะพหุนิยมทางกฎหมาย (แบบจ่ายอม) ในสภาวะกึ่งอาณานิคมของรัฐไทย<sup>๙๕</sup> โดยดำรงอยู่ยาวนานเกือบหนึ่งศตวรรษกว่าจะประสบความสำเร็จสมบูรณ์ในการเพิกถอนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ภายหลังจากความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายสมัยใหม่และการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อนึ่งพึงเข้าใจเพิ่มเติมด้วยว่าการตกอยู่ภายใต้หลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของไทยและพหุนิยมทางกฎหมายแบบจ่ายอมเช่นกล่าวมามิใช่เพิ่งจะปรากฏในสมัยรัตนโกสินทร์ แต่แท้จริงเคยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยอยุธยาช่วงเวลาดั้งนั้น ๆ ในยุคสมัยพระนารายณ์ที่ไทยทำสนธิสัญญากับฮอลันดาและฝรั่งเศส ซึ่งให้สิทธิพิเศษอยู่นอกอำนาจกฎหมายและศาลไทยทำนองเดียวกันกับคนในบังคับชาติตะวันตกดังกล่าว แต่สนธิสัญญาดังกล่าวถูกล้มเลิกไปหลังสิ้นแผ่นดินพระนารายณ์ที่เกิดการจลาจลจวนวาย/รัฐประหาร และเกิดนโยบายแบบปิดประเทศในยุคสมัยต่อมาของพระเพทราชา<sup>๙๖</sup>

<sup>๙๔</sup>รายละเอียดปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของไทย อาจดู ใน อาทิ น้ำเงิน บุญเยี่ยม (บรรณาธิการ), *ศาลไทย ประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกราช*, (กรุงเทพฯ: สมาคมประวัติศาสตร์, ๒๕๓๐), หน้า ๒๕-๔๑ และ ๑๐๓-๑๓๑ หรือธงทอง จันทรางศุ, “ความเสมอภาค” อำนาจอธิปไตยกับศาล, สถาบันพระปกเกล้า, [<sup>๙๕</sup>ผู้สนใจประเด็นวิเคราะห์เรื่องพหุนิยมทางกฎหมายในกรณีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตขอให้ศึกษาเพิ่มเติม ใน Par Kristoffer Cassel, \*Grounds of Judgement: Extraterritoriality and Imperial Power in Nineteenth-Century China and Japan\*, \(Oxford: Oxford University Press\), 2012 \(Chapter 1: Excavating Extraterritoriality the Legacies of Legal Pluralism, Subjecthood and State-Building in China and Japan\).](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=“ความเสมอภาค”-%3A_อำนาจอธิปไตยกับการศาล; ประเด็นข้อถกเถียง(ในทางวิชาการสากล) เรื่องสภาพ “กึ่งอาณานิคม” ของรัฐไทยและสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ขอให้ท่าน สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ, ผัวเดียว...เมียเดียว อาณานิคมครอบครัวในสยาม, (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๖๑), หน้า ๖-๘, ๑๓๖-๑๔๓.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>๙๖</sup>ดูบทความของหลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ, “เอกราชในการศาล” และ มนุ อุดมเวช, “วิกฤตการณ์ทางการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, ใน น้ำเงิน บุญเยี่ยม (บรรณาธิการ), *ศาลไทย ประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกราช*, อ้างแล้ว, หน้า ๒๗-๒๙ และ ๑๐๕-๑๑๐.

พ้นจากบทบาทความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมายในกรณีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการปรับใช้กฎหมายอิสลามใน ๔ จังหวัดภาคใต้ กระแสความคิดและการปรับใช้/อ้างอิงพหุนิยมทางกฎหมายในสังคมไทยร่วมสมัยมักปรากฏให้รับรู้ในอีกหลาย ๆ ประเด็น ปัญหาอันเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายป่าชุมชน สิทธิชุมชนในการจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิของชนพื้นเมืองหรือกระทั่งเรื่องความยุติธรรมชุมชน (Community justice) อย่างไรก็ตาม บทบาทความสำคัญของพหุนิยมทางกฎหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของฐานคิดสนับสนุนต่อประเด็นปัญหาสำคัญเหล่านี้ โดยภาพรวมยังปรากฏไม่ชัดเจนหรือเป็นเพียงกระแสคิดทางเลือกที่ยังไม่ได้รับการยอมรับหรือเห็นถึงความสำคัญอย่างเข้มแข็งหรือกว้างขวาง ขณะที่ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหรือการมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าว อาทิ เรื่องป่าชุมชนหรือสิทธิชุมชนยังคงดูเหมือนเป็นเพียงตัวอักษรส่วนใหญ่นักที่ได้รับการยอมรับจากรัฐ(อย่างไม่เชื่อใจลึก ๆ) พร้อม ๆ กับอำนาจรัฐ-รัฐราชการที่เข้มข้นในการจำกัดควบคุมการกำหนดนิยามความหมายและการบริหารจัดการแทนที่ชุมชน ซ้ำร้ายยังปรากฏการละเมิดสิทธิชุมชนต่าง ๆ อย่างแพร่หลายในรูปแบบต่างๆ จากรัฐเองโดยเฉพาะภายหลังรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗<sup>๑๓</sup> ความจำกัด/อ่อนแอที่ปรากฏดังกล่าวย่อมไม่ใช่สิ่งแปลกประหลาดหากเราตระหนักถึงความเป็นจริงของประเทศไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้มข้นมาโดยตลอดภายใต้การเมืองแบบกึ่งเผด็จการที่อยู่ใต้วงจรอุบาทว์ของการทำรัฐประหารอันต่อเนื่องซ้ำซาก ขณะที่นักกฎหมายไทยโดยทั่วไปมีแนวโน้มการยึดมั่นหรือคล้อยตามอุดมการณ์แบบศูนย์กลางนิยมทางกฎหมาย (Ideology of legal centralism) ซึ่งถือว่ารัฐ ระบบกฎหมาย ศาลและเรือนจำเป็นรูปแบบเดียวของการจัดระเบียบทางสังคม ในความเป็นรัฐอำนาจนิยมรวมศูนย์ของไทยร่วมสมัย ซึ่งบางสถานการณ์พร้อมใช้กำลังความรุนแรงในการกระชับอำนาจหรือทำลายปรปักษ์ทางการเมืองในรูปการทำรัฐประหารและในสถานการณ์ทั่วไปมักอำพรางการใช้อำนาจของตนเองในนามของกฎหมายหรือพลิกแพลงการใช้กฎหมายอย่างซื่อฉลาดบังหน้าอำนาจของตน/นิติธรรม (Rule by law) ในลักษณะที่เรียกว่า

<sup>๑๓</sup>ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน อาทิ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW), สถานการณ์สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้รัฐบาล คสช. (มีนาคม ๒๕๖๒), <http://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/5years-NCPO-EnvilawPolicy.pdf>; กฤษฎา บุญชัย, ๒๖ ปี พรบ.ป่าชุมชน บทสะท้อนความวอกแวกของประชาธิปไตยไทย, <https://thaipublica.org>2019/04>kritsada-boonchai-04>; ชัยพงษ์ สำเนียง, กฎหมายที่แย่มากไม่มีเสียดีกว่า: พรบ.ป่าชุมชน ๒๕๖๒ อำนาจของประชาชนหรือวาทกรรมอำพรางของรัฐ, <https://prachatai.com/journal/2019/12/85449> (2019-12-07) หรือสุรชัย(ตรงงาม)วิจารณ์คดีปู่คออี้ สิทธิชุมชนมีอยู่แต่ประชาชนยืนยันสิทธิไม่ได้, <https://prachatai.com/journal/2016/09/67942> (2016-09-16)

**อำนาจนิยมอำพราง (Stealth Authoritarianism)**<sup>๑๔</sup> ภายใต้บริบททางสังคมการเมืองเช่นกล่าว สังคมไทยจำต้องอยู่กับกฎหมายในหลายรูปแบบนับแต่กฎหมายของรัฐประหาร (ในรูปกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ ฯลฯ) กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมาย จารีตประเพณี/กฎหมายศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายของรัฐที่ไม่ปกติในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งถูกเขียนขึ้นในสภาวะยกเว้น (State of exception) หรือสถานการณ์ผิดปกติทางการเมือง ในรูปประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารต่าง ๆ หากละหรือก้าวข้ามประเด็นปัญหาเชิงทฤษฎีเดิม ๆ เรื่องความเป็น(หรือไม่เป็น)กฎหมายของประกาศ-คำสั่งคณะรัฐประหาร และ ยอมรับต่อความเป็นระบบบรรทัดฐาน(ไม่ปกติ)หรือระเบียบทางสังคม (Social order) แบบหนึ่งที่ประกาศใช้กับผู้คนในสังคม (แม้อาจเป็นบรรทัดฐาน/ระเบียบสังคมเชิงลบที่กดขี่ ลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน) เราย่อมเห็นได้ถึงความเป็นกฎหมายของรัฐอันผิดปกติ ดังกล่าวซึ่งมีกำเนิดที่มาจากอำนาจรัฐ/รัฐสภาธิปไตย ทว่ามีใช่อำนาจรัฐปกติซึ่งมีที่มา อันชอบธรรมทางกฎหมาย มีใช่กฎหมายของนิติรัฐประชาธิปไตยที่มีความชอบธรรม หรือมีใช่ เป็นกฎหมายที่มาจากรัฐสภาธิปไตยที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดแท้จริง นำสังเกต ที่ในหลาย ๆ กรณีกฎหมายของรัฐที่ผิดปกติเหล่านี้ดำรงอยู่โดยเนื้อหาและบังคับใช้ในลักษณะ ที่มักขัดแย้งกับบรรทัดฐานทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ความสามารถดำรง ตัวมันเองได้อย่างมั่นคงของบรรดาประกาศ-คำสั่งคณะรัฐประหารต่าง ๆ ในสังคมไทย ท่ามกลางการรับรองความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) จากอำนาจตุลาการในทุกระดับอย่าง ยาวนาน(นับเนื่องจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๔๖) รวมทั้งได้รับการแปรเปลี่ยนสถานะ ให้เป็นสถาบันอันมั่นคง (Institutionalization) ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐, มาตรา ๒๗๙) ในด้านหนึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความจำกัดอ่อนแอของการยอมรับต่อพหุนิยมทางกฎหมาย ระหว่างประเทศ/พหุนิยมทางกฎหมายใหม่ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย แม้รัฐไทย จะประกาศเปิดเผยยอมรับต่อกฎหมายในรูปแบบดังกล่าวจากการลงนาม-ให้สัตยาบันต่อกติกา ระหว่างประเทศฯ หรืออนุสัญญาสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ หรือกระทั่งบัญญัติรับรองความสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗, มาตรา ๔) แต่เหนือสิ่งอื่นใดมันบ่งบอกถึงความจำกัด

<sup>๑๔</sup> ศึกษารายละเอียดของระบบอำนาจนิยมอำพรางหรือระบอบเผด็จการพันทาง (Hybrid regime) ที่ใช้กฎหมายและตุลาการ (ในลักษณะ Judicial Review แบบที่มีการเลือกข้างทางการเมือง/Politicization of the judiciary/ตุลาการวิวัฒน์) เป็นเครื่องมือข้อฉลในการรักษาอำนาจและปราบปรามฝ่ายตรงข้าม, ใน Ozan O. Varol, “Stealth Authoritarianism”, *Iowa Law Review*, 100(1673), (2015).

คับแคบของอำนาจรัฐไทยที่มีการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจอย่างเข้มข้น โดยไม่เชื่อมั่นศรัทธาจริงจังในประชาชน ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์อันเท่าเทียมกัน หรือห่างไกลจากการเป็นพหุสังคมอันเป็นธรรมชาติสมควรมีการกระจายศูนย์อำนาจอันหลากหลายในสังคม

ทั้งหมดนี้ในที่สุดย่อมเป็นที่มาสำคัญแห่งความอ่อนแอของทั้งพหุนิยมทางกฎหมายแบบจารีตดั้งเดิมที่พยายามดิ้นรนแทรกตัวขึ้นมาในพื้นที่แห่งความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากร-สิ่งแวดล้อม สิทธิของคนชายขอบในสังคม รวมทั้งพหุนิยมทางกฎหมายใหม่/ระหว่างประเทศ/สิทธิมนุษยชน ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นสิ่งแปลกแยกแปลกปลอมจาก “ความเป็นไทย” ที่ชนชั้นนำจารีต-อำนาจนิยมผูกขาดการนิยามตีความในลักษณะทวนกระแสการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงสู่พหุสังคมอันเป็นธรรมชาติแท้จริงมาโดยตลอด

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กฤษฎา บุญชัย. ๒๖ ปี พรบ.ป่าชุมชน บทสะท้อนความวอกแวกของประชาธิปไตยไทย.

<https://thaipublica.org/2019/04/kritsada-boonchai-04>

นงลักษณ์ ชูการกิจ. นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน ๔ จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๓๔.

น้ำเงิน บุญเยี่ยม (บรรณาธิการ). ศาลไทย ประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกราช. กรุงเทพฯ: สมาคมประวัติศาสตร์, ๒๕๓๐.

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW). สถานการณ์สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้รัฐบาล คสช. (มีนาคม ๒๕๖๒) <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/15years-NCPO-EnvLawPolicy.pdf>

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. “พหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism)”. *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑, ๒๕๔๘.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. “พรมแดนความรู้เรื่อง Legal Pluralism”. *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑, ๒๕๔๘.

### ภาษาอังกฤษ

Cotterel, Roger. *Law's Community*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Freeman, M. D. A. *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*. London: Sweet & Maxwell, 1996.

Nasu, Kosuke. *Doubling Doubts, Rescuing Beliefs Brian Z. Tamanaha and Reflections on Philosophy of Law*. <https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/bitstream>

Roughan, Nicole & Andrew Halpin (Eds.). *In Pursuit of Pluralist Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Tamanaha, Brian Z. *On the Rule of Law History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. “Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global”. *Sydney Law Review*, Vol. 30: 375, 2008.

\_\_\_\_\_. “The Rule of Law and Legal Pluralism in Development”. *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 3, 2011.

\_\_\_\_\_. “The Turn to Pluralist Jurisprudence”. *Jotwell*, (May 30, 2018). <https://juris.jotwell.com/the-turn-to-pluralist-jurisprudence>

Varol, Ozan O. “Stealth Authoritarianism”. *Iowa Law Review*, 100(1673), 2015.



## การศึกษารอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)<sup>\*</sup>

จุลทรรศน์ ไส้กระจ่าง<sup>\*\*</sup>

### บทนำ

**U** นุษย์ผู้มีสมองเหนือสัตว์เดรัจฉานดำรงชีพท่ามกลางความท้าทายต่าง ๆ ด้วยระบบความคิดที่ฉลาดหลักแหลมนำมาสู่ปัญญาประดิษฐ์และการคิดค้นสิ่งต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อเป้าหมายในการดำรงชีพ เช่นกันที่ระบบเศรษฐกิจอันเกิดจากความคิดของมนุษย์ในยุคสมัยต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ทั้งเพื่อความเหมาะสมกิติ หรือ เพื่อให้การกระจายสินค้าและการค้าขายบนโลกที่สลับซับซ้อนเป็นห่วงโซ่มีประสิทธิภาพ

---

<sup>\*</sup> บทความนี้ได้ผ่านการพิชญพิจารณา (Peer review) ภายในทีมงานด้านเศรษฐกิจ ในคณะทำงานจัดทำเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันนิติบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการรัฐสภาระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย (๑) นายกิตติ เสร้ประยูร (หัวหน้าทีม) (๒) นายสถฤษฏ์พล สตะเวทิน (๓) นางสาวสมสกุล ลิขนะจุล (๔) นายจุลทรรศน์ ไส้กระจ่าง (ผู้เขียน) และ (๕) นางสาวพิมพ์พา ไชยหาญ

<sup>\*\*</sup> นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ กลุ่มงานสหภาพรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการรัฐสภาระหว่างประเทศ

หรือเพียงเพื่ออาจเป็นเครื่องมือที่มีผู้นำมาใช้อธิบายทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ แต่ไม่ว่าด้วยวาระหรือเหตุผลใด ระบบเศรษฐกิจล้วนมีไว้เพื่อสนองความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ ผู้ซึ่งประกอบกิจกรรมในห่วงโซ่การผลิต

แต่เมื่อสถานการณ์ที่โลกกำลังเผชิญอยู่ ณ วันที่เริ่มต้นลงมือเขียนเอกสารวิชาการชิ้นนี้ เป็นช่วงแห่งความยากลำบากของทุกฝ่าย เนื่องจากมีการขอความร่วมมือให้ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง (เมษายน ๒๕๖๓) ในภาวะที่การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ (COVID-19) ได้บ่อนทำลายความมั่นคงของมนุษย์และส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งยังไม่รวมถึงปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม สมดุลของระบบนิเวศน์ และอื่น ๆ ที่ล้วนแล้วแต่เป็นภัยคุกคามอันเกิดจากเงื้อมมือของมนุษย์ แนวคิดการรักษาระยะห่างทางสังคม (Social distancing) ที่เคยไกลตัวกลับเป็นสิ่งที่มนุษย์ผู้เป็นสัตว์สังคมต้องปรับตัวเข้าหา แม้ว่าธุรกิจต่าง ๆ จะยังดำเนินต่อไปได้แต่ย่อมเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากผู้ประกอบการเกิดความวิตกกังวลทั้งในด้านรายได้ที่อาจลดลงตามการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ ภาวะการว่างงาน โดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓ ได้คาดการณ์ไว้ว่าจะมีแรงงานในธุรกิจต่าง ๆ ว่างงานกว่า ๗ ล้านคน และในด้านภัยคุกคามจาก COVID-19 ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพทั้งของตนเองและบุคคลในครอบครัว อีกทั้งขณะนี้ไม่มีสิ่งใดที่เป็นหลักประกันว่าโลกของเราจะกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และอาจถึงเวลาที่มนุษย์ต้องปรับตัวเข้ากับการใช้ชีวิตในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม การมุ่งเน้นทำความเข้าใจกิจกรรม/แนวคิดทางเศรษฐกิจแบบทางเลือก และตัดสินใจพลิกสถานการณ์ ปรับเปลี่ยนการดำรงชีวิตด้วยเป้าประสงค์สูงสุดเพื่อการฟื้นฟู และการอนุรักษ์โลกของเราให้ดำรงอยู่ตราบชั่วลูกชั่วหลานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายใต้คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมด้วยแนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว [Bio-Circular-Green (BCG) Economy]<sup>๑</sup> เนื่องจากแนวคิดเศรษฐกิจเดิมได้สร้างและสะสมปัญหาการผลิตเชิงอุตสาหกรรม

<sup>๑</sup>รัฐบาลไทย, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๒), ๘, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓, [https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc\\_20190725085640000000.pdf](https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf).



โดยละทิ้งความจำเป็นของการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า จนกลายเป็นปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ รัฐบาลมีวิสัยทัศน์ให้ BCG Economy เป็นระบบเศรษฐกิจแบบองค์รวม นำหลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังสร้างความเข้มแข็งให้กับทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ประเทศไทยไปสู่โมเดลไทยแลนด์ ๔.๐ ได้อย่างแท้จริง<sup>๒</sup> ทั้งยังสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) และสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy : SEP) ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วย BCG Economy รัฐบาลจะผนึกกำลังในการทำงานรูปแบบ “จตุรภาคี (Quadruple Helix)” ได้แก่ ภาครัฐ/เอกชน/มหาวิทยาลัย-สถาบันวิจัย/หน่วยงานต่างประเทศ เพื่อดึงความรู้ ความสามารถและวิทยาการเข้ามาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทในประเทศ<sup>๓</sup>

จากแนวคิดเศรษฐกิจที่กล่าวมา “เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)” ถือเป็นแนวคิดเศรษฐกิจหนึ่งที่ได้รับกรกล่าวถึงในเอกสารวิชาการต่าง ๆ อยู่ไม่น้อย และได้รับการผลักดันมากยิ่งขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ เนื่องจากโลกได้ใช้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear Economy) อันเป็นกระบวนการผลิตสินค้า โดยเมื่อมีการใช้แล้วจะทิ้งไปโดยไม่นำกลับมาใช้อีก จึงส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อคุณภาพชีวิตของผู้คน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนจึงเป็นหนึ่งในทางออกของปัญหาเหล่านี้ เพราะแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นรูปแบบของการผลิตและการบริโภคซึ่งเกี่ยวข้องกับการแบ่งปัน การให้เช่า การใช้ซ้ำ การซ่อมแซม การทำใหม่ และการนำกลับมาใช้ใหม่<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup>สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, *โมเดลเศรษฐกิจใหม่ BCG* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.nstda.or.th/th/news/12887>.

<sup>๓</sup>กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, *ข้อเสนอ BCG in Action: The New Sustainable Growth Engine โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน* (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, ๒๕๖๒), ๖, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.nstda.or.th/images/file-pdf/20200306-bcg-in-action.pdf>.

<sup>๔</sup>European Parliament, *Circular Economy: Definitions, Importance and Benefits* (n.p.: European Parliament, 2015), under “Economy,” accessed April 21, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits>.

ทั้งนี้ ความเคลื่อนไหวในภาครัฐสภาได้บ่งบอกว่าแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนอยู่ในกระแสของการอภิปรายหารือในเวทีต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ภาคธุรกิจหรือภาครัฐเท่านั้น โดยในกรอบการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศที่รัฐสภาไทยเป็นภาคีสมาชิก ได้กล่าวถึงการสนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือแนวคิดเศรษฐกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ในการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐ (The 40<sup>th</sup> General Assembly of the Inter-Parliamentary Assembly : AIPA) ที่รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพ เมื่อปี ๒๕๖๒ ที่ผ่านมา ที่ประชุมได้สนับสนุนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัล และเศรษฐกิจแบบแบ่งปันเพื่อให้บรรลุการเติบโตทางเศรษฐกิจสีเขียว (Green Growth) สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน และในการประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๔๙ (The 49<sup>th</sup> General Assembly of Asian Pacific Parliamentarians' Union : APPU) ได้กล่าวถึงการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (The Circular Economy Promotion Plan) ของไต้หวัน เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประกอบการดำเนินงานในด้านการต่างประเทศของรัฐสภา เอกสารวิชาการชิ้นนี้จะให้ความสำคัญกับการศึกษาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและกรอบกฎหมายที่สนับสนุน ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบภายใต้หัวข้อ “การศึกษากรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)” โดยมุ่งหมายที่จะนำไปใช้สนับสนุนการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศในหัวข้อที่สอดคล้องกันนี้ ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนพันธกรณีและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีต่อแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีข้างต้น และข้อมูลกรณีศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้สาธารณชนใช้ในการศึกษาและอภิปราย อันจะช่วยสร้างความตระหนักรู้ต่อแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ต่อไป

### ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย

นักนิติศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความ “กฎหมาย” ในหลายแง่มุม โดยการนิยามความหมายของกฎหมายจะแปรเปลี่ยนไปตามแนวความคิดและความเชื่อที่แตกต่างกันตามลักษณะของสังคมและสถานการณ์ รวมทั้งความต้องการของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ สามารถจำแนกลักษณะของกฎหมายออกเป็น ๔ ประการ คือ

๑. กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ หมายความว่า กฎหมายต้องเป็นข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานที่ใช้วัดและใช้กำหนดความประพฤติของประชาชนในสังคมได้ว่าถูกหรือผิด ทำได้หรือทำไม่ได้

๒. กฎหมายต้องกำหนดความประพฤติของบุคคล ความประพฤติในที่นี้ ได้แก่ การเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายภายใต้การควบคุมของจิตใจ

๓. กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ กฎหมายจะมีสภาพบังคับทั้งที่เป็นผลร้ายและที่เป็นผลดีเพื่อให้ประชาชนในสังคมจำต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น

๔. กฎหมายต้องมีกระบวนการที่แน่นอน เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายกระทำการผ่านรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านองค์กรต่าง ๆ เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์

ในประเทศไทยซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) จึงมีที่มาของกฎหมาย ๓ ประการ คือ

๑. กฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ กฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นไว้เป็นข้อบังคับ กำหนดความประพฤติของบุคคล และประกาศให้ราษฎรทราบในราชกิจจานุเบกษา

๒. จารีตประเพณี หมายถึง ทางปฏิบัติที่ประพฤติสืบต่อกันมาในสังคมหนึ่ง จนกลุ่มคนในสังคมนั้นมีความรู้สึกร่วมกันว่าจำเป็นต้องปฏิบัติตาม เพราะมีผลผูกพันในฐานะเป็นกฎหมาย ในระบบกฎหมายไทยจารีตประเพณีมีทั้งที่บัญญัติไว้และมีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร

๓. หลักกฎหมายทั่วไป หมายถึง หลักกฎหมายที่ยอมรับนับถือกันอยู่ทั่วไป ไม่เฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

โดยที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบการปกครอง และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนนิติวิธีต่าง ๆ ของประชาชนทั้งประเทศ ทั้งยังเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทุกฉบับ ดังนั้น กฎหมายฉบับอื่นที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นจะถือว่าไม่มีผลบังคับ\*

### เศรษฐกิจแบบเดิม : หนทางอีกยาวไกลสู่การเปลี่ยนผ่าน?

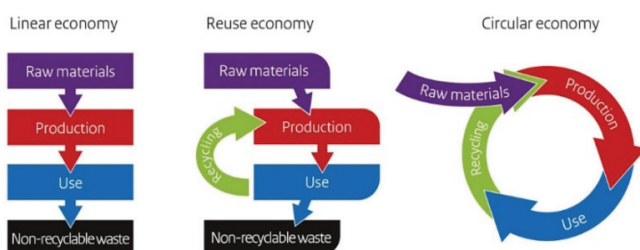
เดิมทีโลกมนุษย์นำทรัพยากรมาใช้ในกระบวนการทางเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear Economy) ซึ่งอธิบายอย่างง่ายว่าเป็นการนำทรัพยากรมาใช้ (Take) ผลิตสินค้าเพื่อจำหน่าย (Make) จากนั้นเมื่อผู้บริโภคเลิกใช้สินค้าแล้ว สินค้าชิ้นดังกล่าว

\*รติกร เจือกวั้น, *กฎหมาย* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กฎหมาย>.

จะได้รับการกำจัดโดยการทิ้งและไม่นำมาใช้อีก (Dispose) มูลค่าเพิ่มจึงเกิดขึ้นจากการผลิตและการจำหน่ายสินค้าในปริมาณมาก เมื่อเวลาผ่านไป โลกทั้งใบขยายตัวทั้งในด้านจำนวนประชากร ความต้องการใช้ทรัพยากรอันเกิดจากระบบการผลิตเป็นสินค้า และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อุตสาหกรรมมุ่งไปที่การผลิตเพื่อมูลค่าเพิ่มและให้เพียงพอต่อการจำหน่ายในท้องตลาด โดยไม่คำนึงว่าการผลิตในรูปแบบนี้กระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากหนทางสุดท้ายของสินค้าที่ไม่ได้ใช้งานแล้ว คือ ในถังขยะ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ปริมาณขยะบนโลกจึงเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจแบบเส้นตรงยังส่งผลให้ปริมาณวัตถุดิบซึ่งเป็นทรัพยากรการผลิตลดลง เนื่องจากผู้ผลิตไม่ได้คำนึงถึงการสร้างวงจรเพื่อนำวัตถุดิบหมุนเวียนมาใช้ในการผลิตหรือการบริโภค เป็นปัญหาทั้งรูปแบบเศรษฐกิจ

แม้จะมีความพยายามในการออกแบบให้โลกได้รู้จักกับเศรษฐกิจแบบนำกลับมาใช้ซ้ำอีกครั้ง (Reuse Economy) อย่างไรก็ตามจะมีสินค้าที่ไม่ได้ใช้งานแล้วเป็นขยะอีกจำนวนมากอยู่ดี เพื่อให้ทรัพยากรมีเพียงพอ และไม่เป็นการทำร้ายโลกของเราด้วยการเพิ่มปริมาณขยะโดยไม่จำเป็น หรืออย่างน้อยต้องมั่นใจว่าจะใช้พลังงานในกระบวนการรีไซเคิล (Recycle) ขยะให้น้อยที่สุด จึงได้มีการเรียกร้องการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบเศรษฐกิจเดิมมาสู่ระบบที่ยั่งยืนกว่า ซึ่งผสมผสานระหว่างพฤติกรรมทางสังคมกับความรู้ทางเทคนิคเพื่อให้ระบบทำงานได้อย่างเหมาะสม (Sociotechnical systems) ที่ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยการนำสินค้าที่ไม่ได้ใช้งานแล้วกลับมาเข้าสู่กระบวนการผลิตสินค้า และผลิตสินค้าจากวัตถุดิบเหล่านั้นเป็นสินค้าใหม่พร้อมที่จะจำหน่ายอีกครั้ง โดยตัดวงจรการทิ้งและไม่นำมาใช้อีก วงจรซึ่งเป็นรูปแบบเศรษฐกิจเช่นนี้จะมีลักษณะหมุนเวียนเป็นวงกลม หรือที่เรียกกันว่า “เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)” ทั้งนี้ โดยที่จะไม่ทำให้คุณภาพสินค้าหรือกำไรจากการผลิตลดลง

เมื่อแนวโน้มของโลกมุ่งสู่การแสวงหาทางเลือกในการผลิตสินค้านอกเหนือจากเพื่ออุปโภคและบริโภค โดยมุ่งหวังให้ทางเลือกเหล่านี้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านนี้ซึ่งคาดว่าจะอยู่ไม่ไกลเกินเอื้อม โดยเฉพาะเมื่อธุรกิจขนาดใหญ่



ภาพที่ ๑ แสดงรูปแบบการผลิตตามแนวคิด

เศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear Economy) มาสู่รูปแบบการผลิตตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy), Government of the Netherlands, “From a Linear to a Circular Economy,” (n.p.: Government of the Netherlands, n.d.), accessed April 13, 2020, <https://www.government.nl/topics/circular-economy/from-a-linear-to-a-circular-economy>.

ขานรับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ให้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวต่อสาธารณะ และ  
แนะนำสินค้าของตนอันเกิดจากแนวคิดดังกล่าว ย่อมพิสูจน์ได้ว่าธุรกิจเห็นช่องทางในการปรับตัว  
ให้เข้ากับการเปลี่ยนผ่านที่เอื้อประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (Win-win situation)

### เศรษฐกิจหมุนเวียน คืออะไร

เมื่อมีผู้เรียกร้องแนวคิดเศรษฐกิจที่จะตอบโจทย์และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแบบเดิม  
เศรษฐกิจหมุนเวียนแม้ไม่ใช่แนวคิดใหม่แกะกล่อง แต่เปรียบเสมือนนักรบขี่ม้าขาว ซึ่งได้รับ  
การจับตามองจากผู้กำหนดนโยบาย โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ อาทิ ในสหภาพยุโรป  
(European Union : EU) ซึ่งได้ประกาศแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนแรก (First Circular  
Economy Action Plan) เมื่อปี ๒๕๕๘ นำมาสู่แผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนใหม่  
(Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe) ล่าสุด  
เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ ที่ผ่านมา<sup>๖</sup> และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งได้ออกกฎหมายส่งเสริม  
เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Promotion Law) บังคับใช้เมื่อปี ๒๕๕๒<sup>๗</sup> และได้ออก  
ฉบับแก้ไขเมื่อปี ๒๕๖๑ ตลอดจนงานวิจัยทางวิชาการจำนวนมากซึ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจ  
หมุนเวียนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงการที่ธุรกิจขนาดใหญ่ระดับโลกได้ให้ความสนใจ  
เศรษฐกิจหมุนเวียนด้วยเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อวงจรธุรกิจของพวกเขา สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็น  
เครื่องยืนยันว่าเศรษฐกิจหมุนเวียนอยู่ในกระแสความสนใจของสาธารณะโดยทั่วไป

อย่างไรก็ดี เศรษฐกิจหมุนเวียนได้เริ่มต้นเป็นที่รู้จักในช่วงปลายทศวรรษที่ ๗๐  
พร้อมกับคำจำกัดความต่าง ๆ ที่กินความอย่างหลากหลาย อาทิ

“เศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวคิดเพื่อลดช่องว่างการผลิตและวัฏจักรทางนิเวศวิทยา  
ซึ่งมนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยอย่างมาก” ซึ่งเป็นคำจำกัดความแบบง่าย

“เศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นระบบอุตสาหกรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์และการออกแบบ  
เพื่อซ่อมแซมหรือสร้างใหม่ โดยมาแทนที่แนวคิดการใช้สินค้าจนหมดอายุขัยด้วยการนำสินค้า  
เหล่านั้นกลับมาซ่อมแซม มุ่งสู่การใช้พลังงานหมุนเวียน กำจัดการใช้เคมีภัณฑ์เป็นพิษซึ่งเป็น

<sup>๖</sup>European Commission, *A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More  
Competitive Europe* (Brussels: European Commission, 2020), accessed April 15, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>.

<sup>๗</sup>World Bank Group, *China Circular Economy Promotion Law (Translated by www.lawinfochina.com)* (n.p.: Standing Committee of the National People's Congress, n.d.), accessed April 15, 2020, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/china-circular-economy-promotion-law>.

อันตรายเป็นอันดับแรก และตั้งมั่นในการกำจัดขยะด้วยกระบวนการทางธุรกิจที่เป็นเลิศ” ซึ่งเป็นคำจำกัดความโดย World Economic Forum

“เศรษฐกิจหมุนเวียนมุ่งจำกัดความการเจริญเติบโตโดยให้ผลประโยชน์ตักสู่สังคมในวงกว้าง นำมาซึ่งการลดกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไปมาสู่การบริโภคทรัพยากรอย่างมีขอบเขต และการตัดวงจรการเกิดขยะในระบบด้วยหลักการ ๓ ประการ คือ ลดการเกิดของเสียและมลภาวะ เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยการหมุนเวียนวัตถุดิบและสินค้า และออกแบบสินค้าและบริการที่เน้นการรักษาต้นทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งเป็นคำจำกัดความโดยมูลนิธิ Ellen MacArthur<sup>๕</sup>

ทั้งนี้ คำจำกัดความเศรษฐกิจหมุนเวียนจากงานวิจัยของ Geissdoerfer et al. เมื่อปี ๒๕๖๐ ได้รับการยอมรับและใช้อธิบายอย่างกว้างขวาง ดังนี้ “เศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นระบบการสร้างใหม่ซึ่งชะลอบ ปิด และจำกัดวงจรการใช้วัตถุดิบและพลังงาน ส่งผลต่อการลดลงของการใช้ทรัพยากรการผลิต ปริมาณขยะ ปริมาณมลพิษ และการสูญเสียพลังงาน เป็นกระบวนการซึ่งผ่านการออกแบบ (Design) การบำรุงรักษา (Maintenance) การซ่อมแซม (Repair) การนำกลับมาใช้ซ้ำอีกครั้ง (Reuse) การนำสินค้าที่ผ่านการใช้งานมาแล้วในระยะหนึ่งมาปรับปรุงแปรสภาพให้มีคุณสมบัติเหมือนของใหม่ (Remanufacturing) การนำสินค้าประเภทที่ได้รับความเสียหายหรือมีตำหนิกลับไปซ่อมแซม (Refurbishing) และการแปรรูปของใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ (Recycling)”<sup>๖</sup>



ภาพที่ ๒ แสดงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิตตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy), European Parliament, “Circular Economy: The Importance of Re-Using Products and Materials,” (n.p.: European Parliament, 2015), accessed April 13, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20150701STO72956/circular-economy-the-importance-of-re-using-products-and-materials>.

<sup>๕</sup>Youmatter, *Circular Economy: Definition, Principles, Benefits and Barriers* (n.p.: Youmatter, n.d.), accessed April 15, 2020, <https://youmatter.world/en/definition/definitions-circular-economy-meaning-definition-benefits-barriers>.

<sup>๖</sup>Martin Geissdoerfer et al., “The Circular Economy - A New Sustainability Paradigm?,” *Journal of Cleaner Production* 143, (2017): 759, accessed April 15, 2020, [https://www.academia.edu/31149296/The\\_Circular\\_Economy\\_-\\_A\\_new\\_sustainability\\_paradigm](https://www.academia.edu/31149296/The_Circular_Economy_-_A_new_sustainability_paradigm).

เป้าหมายและแนวทางของแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนจึงเป็นการรักษาคุณค่าของทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรใหม่น้อยที่สุด โดยการสร้างระบบการผลิตใหม่ (Re-process) ผ่านการออกแบบใหม่ (Re-design) การสร้างคุณค่าใหม่ (Added value) การสร้างนวัตกรรมใหม่ (Innovation) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เพิ่มขึ้น ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ และการใช้ซ้ำ (Reuse) เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับ SDGs



ที่มา: <https://www.thairath.co.th>

## เศรษฐกิจหมุนเวียน : มุมมองในประเทศ

### สำรวจความเคลื่อนไหวของธุรกิจในประเทศต่อแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวคิดที่ได้รับการตอบสนองจากธุรกิจขนาดใหญ่ควบคู่ไปกับกลยุทธ์ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (Corporate Social Responsibility : CSR) ตัวอย่างองค์กรที่ดำเนินธุรกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน อาทิ

#### กลุ่มมิตรผล (ธุรกิจน้ำตาล)

ผู้ผลิตน้ำตาลส่งออกรายใหญ่ของประเทศ โดยมีอ้อยเป็นวัตถุดิบสำคัญในอุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพบว่าในแต่ละปีการผลิตอ้อยที่เข้าสู่กระบวนการมีปริมาณไม่แน่นอนจากสาเหตุต่าง ๆ อาทิ ภัยพิบัติ ราคาอ้อยที่ผันผวน รวมถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเผาอ้อย กลุ่มมิตรผลจึงได้จัดตั้งศูนย์นวัตกรรมและการวิจัยมิตรผล ณ อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ เมื่อปี ๒๕๔๐ เพื่อดำเนินงานวิจัยอ้อยในฐานะพืชเศรษฐกิจสำคัญของประเทศด้วยการนำนวัตกรรมมาใช้ในการดึงประโยชน์จากอ้อย น้ำตาล และสิ่งที่เหลืออยู่ในกระบวนการผลิตน้ำตาลให้ได้ประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะการนำไปผ่านกระบวนการทางชีวภาพ (Biorefinery) เพื่อแปรรูปไปเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงขึ้น

ทั้งนี้ ศูนย์นวัตกรรมและการวิจัยมิตรผลดำเนินงานวิจัยที่หลากหลายตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำด้วยจำนวนนักวิจัย ๗๐ คน และงบประมาณสนับสนุนปีละกว่า ๒๕๐ ล้านบาท ใน ๔ สาขาวิจัย ได้แก่

๑. งานวิจัยด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการไร่อ้อยสมัยใหม่ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพันธุ์อ้อยที่มีศักยภาพ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) เพื่อการเกษตรแบบแม่นยำ

๒. งานวิจัยด้านการเพิ่มคุณภาพผลิตภัณฑ์น้ำตาล ผ่านการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการผลิตน้ำตาลให้มีประสิทธิภาพ และทันสมัยตอบโจทย์การใช้ชีวิตของผู้บริโภค เช่น น้ำตาลเพื่อสุขภาพ

๓. งานวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์เคมีชีวภาพ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิต โดยเน้นการแปรรูปเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Circular Economy) ต่อยอดสู่ธุรกิจใหม่ในด้านเศรษฐกิจฐานชีวภาพ (Bio Economy) และเพิ่มการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Economy)



๔. ศูนย์ข้อมูลงานวิจัยระดับโลก ซึ่งรวบรวมข้อมูลการวิจัยและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งการร่วมมือระหว่างองค์กร เพื่อสร้างโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ<sup>๑๐</sup>

### บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)

บริษัทซึ่งดำเนินธุรกิจด้านปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ ได้ยึดแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อตอบสนองต่อการบรรลุ SDGs ด้วยการผสมผสานนวัตกรรมและเทคโนโลยีผ่านการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ควบคู่กับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำผ่าน ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑. ทรัพยากร (Resources) โดยการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผ่านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบด้วยการใช้พลังงานทางเลือก การนำผลพลอยได้จากการผลิตมาเพิ่มมูลค่าให้สูงขึ้นหรือนำกลับมาเป็นวัตถุดิบอีกครั้ง

๒. การผลิต (Production) ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การลดการใช้ทรัพยากร และการลดการเกิดของเสีย

๓. การบริโภค (Consumption & Use) คือ การมุ่งสู่ผลิตภัณฑ์ที่ตอบโจทย์ความต้องการของลูกค้า ทั้งในด้านคุณภาพและการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

๔. การจัดการของเสีย (Waste Management) ได้แก่ การจัดให้มีระบบการจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้ไม่มีขยะอันตรายที่จะนำไปฝังกลบ ช่วยลดพื้นที่การฝังกลบ และก๊าซเรือนกระจก

นอกจากนี้ บริษัทยังได้เป็นต้นแบบแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในผลิตภัณฑ์จากพลาสติกโดยเฉพาะอย่างครบวงจร (Closed loop) และครอบคลุมทั้งกระบวนการ (End-to-end process) ร่วมกับคู่ค้าทางธุรกิจ ภาควิชาเครือข่าย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนตลอดห่วงโซ่คุณค่าด้วยกระบวนการ ดังนี้

๑. การจัดการขยะจากพลาสติก โดยการสร้างความตระหนักรู้ต่อการใช้พลาสติกอย่างรู้คุณค่า การคัดแยกขยะอย่างถูกต้อง และการเห็นคุณค่าของขยะซึ่งถือเป็นทรัพยากร

๒. โรงงานรีไซเคิลพลาสติก โดยจัดตั้งโรงงานรีไซเคิลพลาสติกครบวงจรระดับสากลขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ เพื่อนำพลาสติกที่ไม่ใช้แล้วแต่ยังมีคุณภาพดีเหมาะกับการรีไซเคิลมาผลิตเป็นเม็ดพลาสติก เพื่อจัดจำหน่ายเป็นวัตถุดิบกลับเข้าสู่วงจรการผลิตอีกครั้ง

<sup>๑๐</sup>ลงทุนแมน, “กรณีศึกษา การปรับตัวและยกระดับอุตสาหกรรมอ้อย น้ำตาล สู่ BCG Economy ด้วยนวัตกรรมของมิตรผล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.longtunman.com/20478>.

๓. การเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าและการพัฒนาพลาสติกชีวภาพ โดยร่วมกับภาคธุรกิจในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มมูลค่าให้กับขยะพลาสติก เช่น กระเป๋าสีเสื้อ จีวร สินค้าแฟชั่น และเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งผลิตจากขยะพลาสติก การพัฒนาผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพหรือพลาสติกย่อยสลายได้เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภค และเป็นหนึ่งในแนวทางการแก้ไขปัญหาขยะที่เกิดจากพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว (Single Use Plastic)<sup>๑๑</sup>

#### บริษัท พีทีที อาซาฮี เคมิคอล จำกัด

ผู้ผลิตสารอะครีโลไนไตรล์ (AN) รายแรกและรายเดียวในประเทศไทย โดยสารดังกล่าวเป็นส่วนประกอบในวัตถุดิบเพื่อการผลิตของใช้ทั่วไป และผู้ผลิตสารเมทิลเมตาคริเลต (MMA) รายสำคัญ โดยสารดังกล่าวเป็นส่วนประกอบสำคัญของวัตถุดิบเพื่อการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ บริษัทยังได้ผลิตแอมโมเนียมซัลเฟต (AMS) อันเกิดจากปฏิกิริยาเคมีของ MMA กับสารเคมีอื่น โดย AMS ได้รับการนำไปใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตปุ๋ย เนื่องจากบริษัทดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสารเคมีซึ่งหากไม่กำหนดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม บริษัทจึงได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและบูรณาการแนวคิดดังกล่าวเข้ากับการดำเนินธุรกิจของบริษัท โดยมุ่งเน้นการสร้างดุลยภาพระหว่างเทคโนโลยีกับชีวภาพเพื่อลดการเกิดของเสียและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่ขั้นตอนการนำวัตถุดิบมาใช้ (Resources) กระบวนการผลิต (Production) การบริโภคหรือใช้งาน (Consumption) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recovery) โดยการใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ให้เกิดมูลค่าสูงสุดและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม<sup>๑๒</sup>

#### บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) หรือเอสซีจี (SCG)

บริษัทผู้ดำเนินธุรกิจใน ๓ กลุ่มหลัก คือ ธุรกิจซีเมนต์และผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง ธุรกิจเคมีภัณฑ์ และธุรกิจบรรจุภัณฑ์ เนื่องจากรูปแบบธุรกิจที่หลากหลายดังกล่าว SCG ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการขาดแคลนทรัพยากรที่อาจเกิดขึ้น จึงประยุกต์ใช้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านแนวปฏิบัติ SCG Circular Way ดังนี้

<sup>๑๑</sup>องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, *TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒* (นนทบุรี: องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒), ๕๙-๖๒, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓, [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

<sup>๑๒</sup>องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, *TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒* (นนทบุรี: องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒), ๕๖-๕๘, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓, [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

๑. การลดการใช้ทรัพยากรและออกแบบสินค้าให้มีอายุยาวนาน (Reduced material use/Durability) อาทิ บรรจุภัณฑ์กระดาษลูกฟูกโดยออกแบบใหม่ให้ลดการใช้วัตถุดิบลงร้อยละ ๒๕ โดยคงความแข็งแรงเท่าเดิม สินค้าเม็ดพลาสติกที่ใช้ในการผลิตบรรจุภัณฑ์หรือสินค้าใช้ได้ครั้งเดียวจะลดสัดส่วนการผลิตและการจำหน่าย สินค้าปูนซีเมนต์ทนน้ำทะเลได้รับการออกแบบให้มีความแข็งแรงคงทนมากขึ้น

๒. การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้วัสดุและวัสดุทดแทนด้วยการวิจัยและนวัตกรรม (Upgrade/Replace) เพื่อลดการใช้ทรัพยากรหรือนำสินค้าไปรีไซเคิล เช่น ปูนโครงสร้าง SCG สูตร Hybrid ที่ใช้วัตถุดิบหินปูนน้อยกว่าปูนโครงสร้างสูตรเดิม สินค้าเม็ดพลาสติกที่แข็งแรงใช้วัสดุน้อยลงและนำกลับมาใช้ใหม่ได้

๓. การใช้ซ้ำและนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse/Recycle) อาทิ การพัฒนา CIERRA™ ซึ่งเป็นวัสดุเฉพาะทาง (Functional Material) ซึ่งมีสารพิเศษที่ช่วยปรับคุณสมบัติพลาสติกให้มีคุณสมบัติที่หลากหลาย ทดแทนการใช้วัสดุหลายชนิด (Multi Material) ทำให้สามารถรีไซเคิลได้สมบูรณ์มากขึ้น

ความสำเร็จของ SCG พิสูจน์ได้จากตัวแบบโครงการบ้านปลา SCG ในปี ๒๕๕๕ ร่วมกับสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๑ และกลุ่มประมงพื้นบ้านจังหวัดระยอง โดยจากการนำท่อ PE100 ที่เหลือจากกระบวนการทดสอบเม็ดพลาสติกมาประกอบเป็นบ้านปลาทรงสามเหลี่ยมที่แข็งแรง ทนทาน อายุการใช้งานยาวนานกว่า ๕๐ ปี และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีบ้านปลา SCG มากกว่า ๑,๕๔๐ หลัง ช่วยให้ชาวประมงไม่ต้องออกเรือไปไกลและเพิ่มรายได้

นอกจากนี้ ยังมีโครงการภายใน SCG ที่มุ่งเน้นสร้างความตระหนักรู้ให้แก่พนักงาน โดยเฉพาะการบริหารจัดการขยะ ณ สำนักงานใหญ่ และการสร้างความร่วมมือกับธุรกิจอื่น ๆ ตลอดจนภาคีเครือข่ายในการผลักดันแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน<sup>๑๓</sup>

### บริษัท เอ.พี. ฮอนด้า จำกัด

ผู้ผลิตรถจักรยานยนต์เพื่อจัดจำหน่ายในประเทศไทย ซึ่งได้คาดการณ์อัตราการถือครองรถจักรยานยนต์ในประเทศไทย ว่าในอนาคตมีแนวโน้มเข้าสู่ภาวะอิ่มตัว จึงได้จัดตั้งศูนย์ปรับสภาพรถจักรยานยนต์มือสอง เกรดเอ (Second Hand) ภายในพื้นที่สำนักงานใหญ่

<sup>๑๓</sup>องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒ (นนทบุรี: องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒), ๗๑-๗๓, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓, [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

จังหวัดสมุทรปราการ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบัน ศูนย์ดังกล่าวได้ผ่านการตรวจสอบระบบโรงงานจากบริษัท ไทยฮอนด้า แมนูแฟคเจอร์ริง จำกัด ตามมาตรฐาน ISO 14001 เพื่อหมุนเวียนการใช้งานรถจักรยานยนต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งยังช่วยลดการปล่อยของเสียให้กับโลก กระบวนการตามแนวคิดดังกล่าวประกอบด้วย (๑) การซ่อมบำรุงตามมาตรฐานและแผนการซ่อมแซมอะไหล่แทนการเปลี่ยนอะไหล่ชิ้นใหม่สำหรับอะไหล่ ๖ รายการ ได้แก่ โช้คอัพหน้า เบาะนั่ง กุญแจ วงล้อ เสื่อสูบ และปลายท่อไอเสีย และ (๒) การสร้างคุณค่าใหม่ โดยการใช้วัสดุติบในอุตสาหกรรมการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

บริษัทได้จัดจำหน่ายรถจักรยานยนต์มือสอง เกรดเอ ให้กับผู้บริโภคโดยตรงผ่านทางโชว์รูมรถจักรยานยนต์มือสอง เกรดเอ ณ สำนักงานใหญ่ และสำนักงานสาขา และได้ทำการปรับสภาพรถจักรยานยนต์ไปแล้วกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คัน ซึ่งช่วยลดการใช้ทรัพยากรในการผลิต การเกิดของเสียจากรถจักรยานยนต์ ทั้งยังเป็นการใช้พลังงานหมุนเวียนในกระบวนการผลิตภายใต้แคมเปญ “What stops you? มุ่งไป อย่าให้อะไรมาหยุด”<sup>๑๔</sup>

#### บริษัท ดับเบิล เอ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน)<sup>๑๕</sup>

ผู้ผลิตกระดาษสำนักงานรายใหญ่ของประเทศ มีความเชื่อพื้นฐานในการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนด้วยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ โดยใส่ใจตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหาวัตถุดิบ โดยการพัฒนาวัตถุดิบจากไม้ปลูกเท่านั้น ผ่านการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ไม้ที่มีผลผลิตปริมาณเยื่อสูงและคุณภาพดี สามารถปลูกได้ในระยะเวลาไม่นาน คือ ระหว่าง ๓ - ๕ ปี ทั้งยังส่งเสริมอาชีพให้เกษตรกรมีรายได้เสริมจากการปลูกต้นกระดาษดับเบิล เอ บนพื้นที่นาของตน ซึ่งกระดาษดับเบิล เอ ๑ รีม ได้มีส่วนช่วยในการลดโลกร้อนจากการดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ได้ถึง ๑๒.๕ กิโลกรัมหรือปีละ ๖.๗ ล้านตัน

<sup>๑๔</sup>องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, *TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒* (นนทบุรี: องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒), ๔๔-๔๗, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓, [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

<sup>๑๕</sup>อ้างอิงชื่อบริษัทตามที่จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ จากบริษัท แอ็ดวานซ์ อะโกร จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัท ดับเบิล เอ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓, <http://corp.doublepaper.com/th/profile.asp>.

นอกจากนี้ เมื่อใช้กระดาษดับเบิล เอ เสร็จสิ้นแล้ว เหลือห่อกระดาษซึ่งถือเป็นของเหลือจากการใช้งาน บริษัทได้ดำเนินโครงการ “กระดาษแปลงร่าง ถูยารักษ์โลก” โดยนำห่อกระดาษมาประยุกต์ และเอากลับไปใช้ใหม่เป็น “ถุงใส่ยา” มอบให้กับโรงพยาบาลต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่สังคมต่อไป<sup>๑๖</sup>

### การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

รัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงาน โดยดำเนินธุรกิจหลักในการผลิต จัดให้ได้มา และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และมุ่งเน้นการดำเนินธุรกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์สร้างการเจริญเติบโตจากธุรกิจเกี่ยวเนื่อง โดยการให้บริการด้านธุรกิจอุตสาหกรรมไฟฟ้าแก่หน่วยงานภายนอก ได้แก่ บริการงานเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า บริการด้านโทรคมนาคมและบำรุงรักษาระบบส่ง แก่กลุ่มลูกค้าโรงไฟฟ้าของ กฟผ. โรงไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ โรงไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก รวมถึงโรงไฟฟ้าจากอุตสาหกรรมอื่น ๆ และวัตถุดิบที่ได้จากการผลิตไฟฟ้าสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

สำหรับตัวแบบสำคัญของ กฟผ. คือ โรงไฟฟ้าแม่เมาะ ซึ่งอาศัยผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงถ่านหินลิกไนต์ โดยในกระบวนการผลิตก่อให้เกิดวัตถุดิบได้ ได้แก่ เถ้าลอยลิกไนต์ เถ้าหนักลิกไนต์ และยิปซัมสังเคราะห์ จึงมีนโยบายที่จะนำวัตถุดิบได้เหล่านี้กลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อทดแทนการนำไปทิ้งโดยการกลบฝังหรือทำลาย เป็นแนวคิดการออกแบบเศรษฐกิจที่เน้นการนำวัตถุดิบกลับมาใช้ใหม่ จึงทำให้เกิดการดำเนินธุรกิจวัตถุดิบได้ เช่น การนำเถ้าลอยลิกไนต์ทดแทนปูนซีเมนต์ปอร์ตแลนด์ประเภท ๑<sup>๑๗</sup>

### บทวิเคราะห์ (กรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศ)

จากตัวอย่างที่กล่าวมา เป็นประจักษ์ชัดว่าธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศขยายสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนด้วยการกำหนดนโยบายของตนเองล่วงหน้าก่อนที่ภาครัฐจะกำหนดนโยบาย/มาตรการ/ข้อบังคับ/กฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากงานวิจัยและผลลัพธ์จากงานวิจัยเหล่านั้นพิสูจน์ว่าแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ให้ประโยชน์และสร้าง

<sup>๑๖</sup>องค์การธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, *TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒* (นนทบุรี: องค์การธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒), ๔๘-๕๐, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓, [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

<sup>๑๗</sup>องค์การธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, *TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒* (นนทบุรี: องค์การธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒), ๗๗-๗๘, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓, [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

ความแตกต่างให้เกิดขึ้นในกระบวนการการผลิตจากแนวคิดเศรษฐกิจแบบเส้นตรงเป็นอย่างมาก ทั้งยังส่งเสริมให้ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถบรรลุเป้าหมายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กรได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้เพียงการสร้างความเข้าใจกับชุมชน/สังคมแล้ว ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชน/สังคมว่าการประกอบธุรกิจของตนจะไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน/สังคม โดยเฉพาะผลลัพธ์ที่ได้จากแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งช่วยให้ธุรกิจใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และสามารถลดและอนุรักษ์การใช้ทรัพยากรใหม่ที่ต้องผลิตสำหรับเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมการผลิต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๕ บัญญัติให้รัฐจัดระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนจะได้รับโอกาสจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งยังพึงพาตนเองได้ โดยขจัด การผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ<sup>๑๘</sup> ขณะที่ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศอย่างเกิด ผลสำเร็จในด้านต่าง ๆ ซึ่งในด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย (๑) การขจัดอุปสรรคและเสริมสร้าง ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (๒) การสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน การนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (๓) การปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม และ (๔) การสร้างกลไกเพื่อส่งเสริม สหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และ ส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>๑๙</sup>

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังกล่าวนี้อัน ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลทำหน้าที่พัฒนากลไกทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการและ อัตรการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงเห็นได้ว่า แม้จะไม่เป็นการเฉพาะแต่อย่างน้อยกฎหมาย สูงสุดของประเทศไทยได้กำหนดให้มีบทบัญญัติอันเป็นกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิด เศรษฐกิจรูปแบบใหม่ ซึ่งอาจรวมถึงแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนไว้เรียบร้อยแล้ว

<sup>๑๘</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๗๕, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑๙.

<sup>๑๙</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๒๕๘, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๘๐.

ตัวอย่างข้างต้นเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนซึ่งได้รับการยอมรับและประยุกต์ใช้เฉพาะในแวดวงธุรกิจขนาดใหญ่ อาจไขปริศนาถึงสาเหตุที่ประเทศไทยยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มภาคภูมิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้อ้างไว้ข้างต้น เนื่องจากธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สายป่านไม่ยาวเท่ากับธุรกิจขนาดใหญ่ยังขาดความรู้และความเข้าใจในแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน หรืออาจมีความรู้และความเข้าใจอยู่บ้าง แต่ด้วยระดับความพร้อม ความสามารถในการปรับตัว และทรัพยากรที่น้อยกว่า ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงไม่สามารถเปิดประตูสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้ได้ ภาพกว้างที่เกิดขึ้นถือเป็นโจทย์ที่สร้างความท้าทายให้แก่ภาครัฐในการนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมาประยุกต์ใช้กับธุรกิจในประเทศทั้งระบบ โดยเฉพาะการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในวงจรการผลิตสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันจากแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งด้วยลักษณะที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิตระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แม้จะพบว่าแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นเรื่องที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญ แต่การขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นอย่างมีพลังจะต้องได้รับการริเริ่มจากภาครัฐอย่างแน่วแน่และจริงจัง ซึ่งการริเริ่มประการหนึ่งที่ภาครัฐสามารถอำนวยความสะดวกให้ธุรกิจในประเทศทั้งระบบก้าวไปสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยไม่ละทิ้งใครไว้ข้างหลัง คือ การจัดให้มีกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้ทุกองคาพยพ ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำได้รับประโยชน์จากแนวคิดดังกล่าวโดยทั่วถึงกัน ตลอดจนผลักดันให้ธุรกิจในประเทศทั้งวงจรเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

สำนักงานสภาพัฒนาการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับมอบนโยบายจากคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวิจัยต่าง ๆ ตามแนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว [Bio-Circular-Green (BCG) Economy] ได้ศึกษาถึงการส่งเสริมการขับเคลื่อน BCG Economy ด้วยการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ BCG Economy (BCG Regulatory Framework) โดยเฉพาะการลดข้อจำกัดทางกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา BCG Economy พัฒนาระบบนิเวศนวัตกรรม (Innovation Ecosystem) เพื่อการทดลองทดสอบ (Sandbox) ส่งเสริมการประเมินวัฏจักรผลิตภัณฑ์ (Product Life Cycle Assessment) เพื่อประเมินค่าผลกระทบของผลิตภัณฑ์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อย หรือเป็นข้อมูลพื้นฐาน

ให้ภาคเอกชนดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเพื่อให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้า<sup>๒๐</sup>

จากผลการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นความท้าทายของภาครัฐในการขับเคลื่อน BCG Economy โดยเฉพาะเศรษฐกิจหมุนเวียน เนื่องจากผลการศึกษาได้ให้ข้อสรุปที่ยืนยันสมมติฐานของเอกสารวิชาการนี้ว่า เพื่อให้การขับเคลื่อนดังกล่าวประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง ควรส่งเสริมการลดข้อจำกัดทางกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา BCG Economy ในภาพรวม ซึ่งหมายถึงการให้มีกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นการเฉพาะ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาให้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นกลไกขับเคลื่อนธุรกิจทั้งระบบ เพื่อสนองตอบต่อการขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล รวมถึงเพื่อสนับสนุนการบรรลุ SDGs ทั้ง ๑๗ ประการภายในปี ๒๕๗๓ อีกด้วย

สำหรับรัฐสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรหลักในการออกกฎหมายและการกำกับตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินการตามอำนาจของตนในระดับคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ พบว่า คณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา โดยคณะอนุกรรมการการอุตสาหกรรมได้ประชุมร่วมกัน ครั้งที่ ๗/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยพิจารณาแผนการดำเนินงานตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาการจัดการขยะในประเทศไทยซึ่งมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเห็นชอบในการเสนอคณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา เพื่อจัดตั้งคณะทำงานศึกษาและหาแนวทางในการนำหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อนำมาดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเสนอต่อคณะอนุกรรมการการอุตสาหกรรม<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๐</sup>สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมแห่งชาติ, *BCG in Action : The New Sustainable Growth Engine* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมแห่งชาติ, ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.nxpo.or.th/th/bcg-economy>.

<sup>๒๑</sup>คณะอนุกรรมการการอุตสาหกรรม ในคณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา, *สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการการอุตสาหกรรม ในคณะกรรมการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๖๒* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.), ๑-๒, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓, [https://www.senate.go.th/v2/files/commission/term/25621128\\_083548.pdf](https://www.senate.go.th/v2/files/commission/term/25621128_083548.pdf).



เอกสารวิชาการฉบับนี้ขอสรุปเบื้องต้นว่า ในภาพรวมประเทศไทยกำลังขับเคลื่อนสู่แนวคิดเศรษฐกิจใหม่ หรือ BCG Economy ตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ (ในด้านเศรษฐกิจ) และการจัดให้มีระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนจะได้รับโอกาสจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งนี้ จากการศึกษาเฉพาะแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในฐานะแนวคิดเศรษฐกิจใหม่ที่กล่าวมา พบว่า ธุรกิจขนาดใหญ่หลายรายได้ขับเคลื่อนตนเองเข้าสู่การบริหารจัดการองค์กรทั้งระบบตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนแล้ว เนื่องจากได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ทั้งองค์ภาพการผลิต ซึ่งอาศัยวัตถุดิบจากของที่ใช้แล้วเข้าสู่กระบวนการผลิตอีกครั้ง เป็นการลดการใช้ทรัพยากร ตลอดจนตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาการจัดการขยะที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว แต่การสร้างความรู้ให้แก่อุรกิจทุกระดับเพื่อให้การขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยังมีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ยังประสบกับความยากลำบากในการเข้าถึงปัจจัยสนับสนุนเพื่อไปสู่การบริหารจัดการธุรกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ดังนั้น นอกจากการมีกรอบกฎหมายที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าว เห็นควรให้มีกรอบกฎหมายที่กำหนดแนวปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยอาจเสนอเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (หรือร่างกฎหมายว่าด้วย BCG Economy) ให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการเพื่อผลักดันนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และส่งเสริมให้ธุรกิจเข้าถึงแนวคิดดังกล่าวผ่านการให้ทุนวิจัยและนวัตกรรม การลดขั้นตอนทางกฎหมาย การลดภาษี ขณะเดียวกันให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการเพื่อเสนอข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สามารถนำผลการศึกษาของ สอวช. มายก่างบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐมีหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๔ วรรคสาม ในการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต<sup>๒๒</sup> ซึ่งการสร้างความรู้และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนให้แก่ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะเยาวชนและเด็ก สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งยังมีส่วนช่วยผลักดันประเทศให้ไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างมั่นคง

<sup>๒๒</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๕๔, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๑๔.

## เศรษฐกิจหมุนเวียน : มุมมองต่างประเทศ

### สำรวจความเคลื่อนไหวของธุรกิจต่างประเทศต่อแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

ในระดับสากล แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนอยู่คู่ธุรกิจและอุตสาหกรรมการผลิตมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง และได้รับการยอมรับจากผู้กำหนดนโยบายในระดับชุมชนให้เป็นตัวแบบที่สำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในชุมชน ตัวอย่างองค์กรที่ดำเนินธุรกิจ/ชุมชนที่มีนโยบายตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน อาทิ

#### Rolls-Royce (ธุรกิจเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์)

ผู้ผลิตยักษ์ใหญ่แห่งวงการธุรกิจเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ ในชื่อตระกูล “เทรนต์ (Trent)” ซึ่งให้พลังกำลังขับเคลื่อนอากาศยานประเภทต่าง ๆ ของทั้ง Airbus และ Boeing มากกว่า ๒๕ ปี ได้แนะนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนให้แก่ลูกค้าของตน ภายใต้โครงการ “TotalCare®” ซึ่งเป็นบริการหลังการขาย เพื่อจัดการชะง่อนของลูกค้านักบินในการซ่อมบำรุงเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ และให้ Rolls-Royce เป็นผู้บริหารจัดการในเรื่องดังกล่าว ตลอดระยะเวลาการใช้งาน โดย Rolls-Royce จะได้รับรายได้บนพื้นฐานการคำนวณตามชั่วโมงบินของอากาศยานเชิงพาณิชย์ซึ่งทำการบินจริงเท่านั้น ด้วยแนวคิด ๓ ประการ คือ

๑. การบริหารธุรกิจตรงตามวัตถุประสงค์ (Aligned business objectives) โดยเฉพาะเมื่อ Rolls-Royce ได้นำโครงการ “TotalCare®” มาเสนอต่อลูกค้า พบว่า ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากการซ่อมบำรุงเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์มีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลายาวนาน ซึ่งหากเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ไม่พร้อมทำการบินจะส่งผลต่อชื่อเสียงและรายได้ของลูกค้า Rolls-Royce จึงเสนอที่จะรับอาสาซ่อมบำรุงเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์โดยตรง

๒. การใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ (Harnessing the power of big data) ด้วยการซ่อมบำรุงเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์โดยตรงของ Rolls-Royce จึงได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ด้านความสามารถทางการบินของเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ จึงช่วยให้ Rolls-Royce วางแผนการซ่อมบำรุงดังกล่าว ตลอดจนการบริการอื่น ๆ เช่น การจัดเตรียมเส้นทางการบินที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และการจัดการเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์เมื่อไม่ใช้งานแล้ว

๓. อายุการใช้งานของเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ (Extending the products' service life) เมื่อเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ได้เข้าสู่การใช้งานแล้วจะต้องสามารถให้บริการได้อีกเป็นระยะเวลานาน โครงการ “TotalCare®” ได้ช่วยยืดอายุการใช้งาน

ของเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์ก่อนที่จะถึงรอบการซ่อมบำรุงใหญ่ได้อีกประมาณร้อยละ ๒๕ “บริการชีวิต (Servitisation)” ดังกล่าวยังช่วยลดการสร้างขยะและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เนื่องจากเครื่องยนต์อากาศยานเชิงพาณิชย์มีอายุการใช้งานยาวนานขึ้น นอกจากนี้ Rolls-Royce ยังนำชิ้นส่วนมารีไซเคิลหรือซ่อมแซม จึงช่วยลดความจำเป็นของการจัดหาวัตถุดิบเพื่อผลิตชิ้นส่วนใหม่<sup>๒๓</sup>

### Philips

ผู้ผลิตหลอดไฟและเครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งปัจจุบันได้มีวิสัยทัศน์สู่ธุรกิจเทคโนโลยีสุขภาพ ได้เริ่มต้นตั้งเป้าหมายขององค์กรในด้านความยั่งยืนมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ ๙๐ ตลอดระยะเวลา ๒๕ ปีที่ Philips ดำเนินโครงการรีไซเคิล ส่งผลให้บริษัทสามารถขับเคลื่อนสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างรวดเร็ว ไม่กี่ปีมานี้บริษัทได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน จุดเริ่มต้นเกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๒ โดยลูกค้าของ Philips (Rau Architects) แสดงความประสงค์ให้ Philips ขายแสงสว่างภายในตัวอาคารสำนักงานเท่านั้น โดยไม่ต้องการอุปกรณ์ที่ก่อให้เกิดแสงสว่าง Philips จึงนำโจทย์ดังกล่าวกลับมาคิดค้นและพัฒนาร่วมกับพันธมิตรและออกแบบแสงสว่างภายในตัวอาคารสำนักงานที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับแสงอาทิตย์ธรรมชาติ ใช้แสงสว่างแบบ LED ซึ่งประหยัดไฟกว่าเดิมร้อยละ ๓๕ และติดตั้งระบบเซ็นเซอร์เพื่อจับความเคลื่อนไหว/แสงสว่างในเวลากลางวัน ผลลัพธ์ที่ได้ส่งผลให้ Rau Architects มีค่าใช้จ่ายเฉพาะค่าไฟที่ใช้ไป ค่าบำรุงรักษาและค่าบริการจาก Philips เท่านั้น เมื่อหมดสัญญา ผลิตภัณฑ์ของ Philips ดังกล่าวจะถูกนำกลับมาเข้าสู่กระบวนการผลิตอีกครั้งหนึ่ง เป็นกระบวนการ “บริการแสงสว่าง” ในปี ๒๕๕๖ ระหว่างการประชุม World Economic Forum ผู้บริหาร Philips ได้มีโอกาสพบกับ Ms. Ellen MacArthur ผู้ก่อตั้งมูลนิธิในชื่อของตน ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทำงานเพื่อส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และได้ร่วมกันเป็นพันธมิตรโดยมูลนิธิ Ellen MacArthur จะสนับสนุนการออกแบบรูปแบบธุรกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนให้แก่พนักงานของ Philips

<sup>๒๓</sup>Rolls-Royce, “Power by the Hour,” Rolls-Royce, accessed April 17, 2020, <https://www.rolls-royce.com/media/our-stories/discover/2017/totalcare.aspx>.

นอกจากนี้ จากแนวคิดดังกล่าว Philips ได้เริ่มต้นออกแบบธุรกิจและห่วงโซ่อุปทานของบริษัท โดยมีวิสัยทัศน์สู่การเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์และขาย “การใช้งาน” ให้เป็นบริการแก่ลูกค้า เพื่อใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เมื่อขายการใช้งานซึ่งเป็นผลประโยชน์ของลูกค้าแทนที่ตัวผลิตภัณฑ์ บริษัทสามารถออกแบบกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่และรีไซเคิลในที่สุด Philips ได้ก้าวข้ามคู่แข่งของตนโดยอาศัยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนซึ่งสร้างความแตกต่างอย่างมาก<sup>๒๔</sup>

### BMW Group

BMW Group ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ภายใต้องค์ประกอบหลักของยุทธศาสตร์องค์กร โดยเห็นว่าธุรกิจจะต้องมองห่วงโซ่อุปทานทั้งระบบในลักษณะเป็นวงกลม และผลิตวัตถุดิบที่สามารถรีไซเคิลได้ตลอดห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ BMW Group ได้ร่วมกับ Encory GmbH และ ALBA Group ในการผสมผสานกระบวนการจัดการสร้างขยะและรีไซเคิลเข้าไว้ภายใต้แนวคิดเดียวกัน นอกจากนี้ BMW Group ได้ให้ความสำคัญต่อวัตถุดิบ เช่น เหล็กและอลูมิเนียม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการผลิตรถยนต์ โดยร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องของระดับสากลในการกำหนดมาตรฐานและออกใบอนุญาต เพื่อให้การจัดซื้อ การผลิต และการใช้ประโยชน์วัตถุดิบเหล่านี้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว ตั้งแต่ขั้นตอนการขุดแร่อลูมิเนียม การหลอมด้วยพลังงานหมุนเวียน การออกแบบผลิตภัณฑ์ การเก็บรักษา และการรีไซเคิล<sup>๒๕</sup>

### HP

ยักษ์ใหญ่ในวงการอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และเครื่องพิมพ์เอกสารดำเนินนโยบายตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่ HP ได้รับรองแผนยุทธศาสตร์ยุโรปว่าด้วยพลาสติก (European Strategy for Plastics) เมื่อปี ๒๕๖๑ และแผนปฏิบัติการว่าด้วยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Roadmap for the Circular Economy) เป็นต้น ซึ่งรวมถึงการประชุม World Economic Forum ในปีเดียวกันนั้น

<sup>๒๔</sup>National Zero Waste Council, *Circular Economy Case Studies and Snapshot: Philips Light as a Service* (Vancouver: National Zero Waste Council, 2015), 27-29, accessed April 17, 2020, <http://www.nzwc.ca/focus/circular-economy/case-studies/casestudies/philipslight.pdf>.

<sup>๒๕</sup>BMW Group, “Circular Economy @ BMW Group,” BMW Group, accessed April 17, 2020, <https://www.bmwgroup.com/en/responsibility/sustainable-stories/popup-folder/circular-economy.html>.

ที่ HP เข้าร่วมกับองค์กรที่ขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับโลก คือ Platform for Accelerating the Circular Economy (PACE) จากนั้นจึงได้ดำเนินการตามพันธกิจดังกล่าว เพื่อเปลี่ยนแปลงองค์กรและพฤติกรรมกรบริโภคของลูกค้าตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

นอกจากนี้ HP ยังยืนยันพันธกิจดังกล่าวด้วยการเป็นสมาชิกของมูลนิธิ Ellen MacArthur เพื่อจัดการกับขยะพลาสติกตั้งแต่ต้นทาง กล่าวคือ เป็นการกำจัดวัสดุหรือชิ้นส่วนพลาสติกที่ไม่จำเป็นต่อการผลิตสินค้า การสร้างนวัตกรรมให้พลาสติกสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือการผลิตสินค้าที่ทนทานและง่ายต่อการซ่อมแซมและปรับปรุงประสิทธิภาพ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์พกพาตระกูล EliteBook 800 G5 HP ยังได้ตระหนักถึงความเป็นอยู่ของมนุษย์ จึงได้มีโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (Corporate Social Responsibility : CSR) ณ สาธารณรัฐเฮติ เมื่อปี ๒๕๕๙ เพื่อจัดการขยะพลาสติกในท้องทะเล หรือการกำจัดวัตถุพิษจากพลาสติกเพื่อผลิตเครื่องพิมพ์เอกสารผ่านเครือข่าย Homeboy Industries ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นองค์กรผู้ผลิตชิ้นส่วนรีไซเคิลโดยใช้แรงงานจากกลุ่มวัยรุ่นที่ประสบปัญหาทางสังคม<sup>๒๖</sup>

### Y Closet

การผลิตเสื้อผ้าในปัจจุบันค่อนข้างมีผลกระทบและสร้างมลภาวะอย่างมาก เพียง ๑ วินาที เสื้อผ้าขนาดประมาณ ๑ รถบรรทุกจะถูกฝังกลบ ในเวลา ๑ ปี รวมเป็นมูลค่ากว่า ๔๖๐ พันล้านเหรียญสหรัฐ และยังเป็นการสูญเสียทรัพยากร เช่น วัตถุดิบ พลังงาน และน้ำ เป็นอย่างมาก

ธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่อย่าง Y Closet จึงได้เสนอทางเลือกรูปแบบธุรกิจสำหรับการจำหน่ายเสื้อผ้า ซึ่งมุ่งไปที่การจัดการความต้องการด้านแฟชั่นที่เพิ่มมากขึ้นควบคู่กับพฤติกรรมการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสแฟชั่นดังกล่าว โดยเฉพาะในกลุ่มพนักงานประจำในสำนักงาน กลุ่มผู้คลั่งไคล้งานปาร์ตี้ และกลุ่มที่แต่งตัวสำหรับการออกเดท เป็นต้น ลูกค้าของ Y Closet จะชำระค่าใช้จ่ายต่อเดือนประมาณ ๗๕ เหรียญสหรัฐ เพื่อที่จะสามารถเลือกเสื้อผ้าที่ต้องการจะสวมใส่จากสินค้ากว่า ๑๕๐,๐๐๐ แบบ

<sup>๒๖</sup>HP, "Reinventing for a Circular Economy - A World without Waste," HP, accessed April 17, 2020, <https://www8.hp.com/us/en/hp-information/environment/design-for-environment.html>.

Y Closet อาศัยเทคโนโลยีและเครือข่ายพันธมิตรมาสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของตน เช่น การใช้โปรแกรมยอดฮิตอย่าง Alibaba เป็นสื่อกลางในการเปิดร้านค้าออนไลน์ ซึ่งสามารถชำระเงินในช่องทาง Alipay ช่วยอำนวยความสะดวกให้ลูกค้า ทั้งยังสามารถกำหนดโปรโมชั่นและส่วนลดต่าง ๆ ได้ด้วย<sup>๒๗</sup>

### โครงการระดับภูมิภาค

ตัวอย่างของการดำเนินโครงการระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน อาทิ ในแคว้นบาสก์ ราชอาณาจักรสเปน ภายใต้โครงการ Kooperera Reusing Center ซึ่งถือเป็นแผนระดับแคว้นที่ครอบคลุมขั้นตอนทั้งกระบวนการหมุนเวียนสินค้าและนำกลับมาใช้ใหม่ โดยเริ่มต้นจากการเก็บขยะ การส่งขยะมาที่โครงการเพื่อดำเนินการในขั้นตอนการนำกลับมาใช้ใหม่ และการจำหน่ายสินค้าดังกล่าวกลับไปสู่ชุมชน<sup>๒๘</sup> ในแคว้นคาตาลัน ราชอาณาจักรสเปน ภายใต้โครงการ Catalan Eco-Vouchers Programme ซึ่งมีจุดเด่นมุ่งไปที่การช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises : SMEs) ให้ตระหนักถึงการดำเนินธุรกิจด้วยนวัตกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>๒๙</sup> และในราชอาณาจักรเดนมาร์ก (ภาคกลางของประเทศ) ภายใต้โครงการ Rethink Business ซึ่งเป็นโครงการนำร่องที่มุ่งส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนบริษัทกว่า ๔๐ แห่ง โดยเน้นไปที่สาขาเฉพาะซึ่งมีศักยภาพ ตามผลที่ได้จากการสำรวจซึ่งมีข้อสรุปว่า SMEs จะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะสามารถพัฒนาตนเองเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ต่อไป<sup>๓๐</sup>

<sup>๒๗</sup>Nick Jeffries, *Circular Economy in China: Six Examples*, n.p.: Medium, n.d., accessed April 17, 2020, <https://medium.com/circulatenews/circular-economy-in-china-six-examples-2709982763f2>.

<sup>๒๘</sup>Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), *Encore Regions and Circular Economy Best Case Studies 2016*, n.p.: Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), 2016, 17, accessed April 17, 2020, [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE\\_Regions\\_and\\_Circular\\_Economy\\_WEB\\_.pdf?1474877920](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE_Regions_and_Circular_Economy_WEB_.pdf?1474877920).

<sup>๒๙</sup>Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), *Encore Regions and Circular Economy Best Case Studies 2016*, n.p.: Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), 2016, 26, accessed April 17, 2020, [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE\\_Regions\\_and\\_Circular\\_Economy\\_WEB\\_.pdf?1474877920](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE_Regions_and_Circular_Economy_WEB_.pdf?1474877920).

<sup>๓๐</sup>Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), *Encore Regions and Circular Economy Best Case Studies 2016*, n.p.: Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), 2016, 42, accessed April 17, 2020, [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE\\_Regions\\_and\\_Circular\\_Economy\\_WEB\\_.pdf?1474877920](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE_Regions_and_Circular_Economy_WEB_.pdf?1474877920).

### ยุทธศาสตร์ระดับเมือง

ตัวอย่างของการดำเนินยุทธศาสตร์ระดับเมืองที่เกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน อาทิ ในเมืองโกเทนเบิร์ก (Gothenburg) ราชอาณาจักรสวีเดน ภายใต้ยุทธศาสตร์ Circular Gothenburg ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ โดยความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ ธุรกิจ ภาคประชาสังคม และมหาวิทยาลัย ซึ่งกำหนดงบประมาณดำเนินยุทธศาสตร์และกลุ่มเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน<sup>๓๑</sup> ในกรุงลูบลิยานา (Ljubljana) สาธารณรัฐสโลวีเนีย ซึ่งในระดับชาติ สาธารณรัฐสโลวีเนียได้กำหนดแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National roadmap) นำไปสู่การปฏิบัติในระดับเมืองผ่านการหารือในระดับภูมิภาคระหว่างปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ ทั้งนี้ ในส่วนของกรุงลูบลิยานาได้ริเริ่มโครงการ อาทิ การจัดการและตกแต่งเมือง การจัดการขยะ และการใช้อุปกรณ์ทำความสะอาดชุมชนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>๓๒</sup> และในเมืองฟีนิกซ์ (Phoenix) มลรัฐแอริโซนา (Arizona) สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้จัดให้มีวิทยาเขตนวัตกรรม (Resource Innovation Campus) ขนาด ๒๐ เฮคเตอร์ ถัดจากศูนย์กำจัดขยะของเมือง ทั้งนี้ เพื่อดึงดูดให้ธุรกิจทุกระดับเห็นถึงความสำคัญของการใช้วัตถุดิบในการผลิตจากขยะของเมือง<sup>๓๓</sup>

### บทวิเคราะห์ (กรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในต่างประเทศ)

จากความเคลื่อนไหวข้างต้น ซึ่งอาจมีเหตุปัจจัยจากระดับล่างขึ้นบน ซึ่งเป็นความตระหนักรู้จากสังคม/ชุมชนเอง หรือระดับบนลงล่าง ซึ่งเกิดขึ้นได้ด้วยนโยบาย/มาตรการ/ข้อบังคับ/กฎหมายต่าง ๆ ที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้รับการยอมรับในสังคม/ชุมชน ไม่ว่าจะทิศทางหรือจุดเริ่มต้นของการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวจะเป็นผลพวงจากความคิดริเริ่มของฝ่ายใดก็ตาม ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนกำลังได้รับการจับตามองในฐานะกลไกทางเศรษฐกิจที่จะเข้ามาทดแทนแนวคิดเศรษฐกิจที่มุ่งเพียงการผลิตแต่ไม่มีแนวทางในการจัดการปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากอุตสาหกรรมการผลิตที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับบทวิเคราะห์ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงเศรษฐกิจ

<sup>๓๑</sup>Climate-KIC, *Municipality-led Circular Economy Case Studies*, n.p.: Climate-KIC, 2018, 30-31, accessed April 17, 2020, <https://www.climate-kic.org/wp-content/uploads/2019/01/Circular-Cities.pdf>.

<sup>๓๒</sup>Climate-KIC, *Municipality-led Circular Economy Case Studies*, n.p.: Climate-KIC, 2018, 38-39, accessed April 17, 2020, <https://www.climate-kic.org/wp-content/uploads/2019/01/Circular-Cities.pdf>.

<sup>๓๓</sup>Climate-KIC, *Municipality-led Circular Economy Case Studies*, n.p.: Climate-KIC, 2018, 46-47, accessed April 17, 2020, <https://www.climate-kic.org/wp-content/uploads/2019/01/Circular-Cities.pdf>.

ขนาดใหญ่ เช่น สหภาพยุโรป และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งถือเป็นคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย และมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันมาอย่างยาวนาน อีกทั้งนวัตกรรมและเทคโนโลยีจากคู่ค้าเหล่านี้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญ ดังนั้น ในเชิงกฎหมาย หากสามารถเรียนรู้จากตัวอย่างที่ได้กล่าวมา ตลอดจนกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนจากประเทศ/กลุ่มประเทศเหล่านี้แล้ว ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการวางกรอบกฎหมายที่กำหนดแนวปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐและสนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทยให้สำเร็จเป็นรูปธรรม

### กรอบกฎหมายในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้ริเริ่มแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในเดือนธันวาคม ๒๕๕๗ เมื่อคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ตัดสินใจออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะ แต่ในเวลาเดียวกันได้ทำงานเพื่อเสนอกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมวงจรเศรษฐกิจทั้งระบบตามที่ปรากฏในคำแถลง (Communication) หัวข้อ “สู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน : โครงการไร้ขยะสำหรับยุโรป (Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe)”<sup>๓๔</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวถึงการเรียกร้องไปสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนที่พึงพิงการรีไซเคิลมากกว่าการจัดหาวัตถุดิบเพื่อการผลิต อันจะนำไปสู่การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน<sup>๓๕</sup>

ภายหลังการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ในปี ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการยุโรปได้รับรองแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนแรก (First Circular Economy Action Plan) ซึ่งกำหนดมาตรการเพื่อกระตุ้นยุโรปไปสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันในระดับสากล ส่งเสริมการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และสร้างงานใหม่ มาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นรูปธรรมทั้งยังครอบคลุมวงจรการผลิต ตั้งแต่การผลิต การบริโภค การจัดการขยะ การบริหารตลาดวัตถุดิบทุติยภูมิ และการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะ นอกจากนี้ ในภาคผนวกของแผนปฏิบัติการยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่ขั้นตอนต่าง ๆ จะต้องแล้วเสร็จ ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและประกอบกรดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการดังกล่าว อาทิ กฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะได้มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๑

<sup>๓๔</sup>European Commission, *Towards a Circular Economy: A Zero Waste Programme for Europe* (Brussels: European Commission, 2014), accessed April 20, 2020, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa88c66d-4553-11e4-a0cb-01aa75ed71a1.0022.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa88c66d-4553-11e4-a0cb-01aa75ed71a1.0022.03/DOC_1&format=PDF).



สำหรับเป้าหมายความสำเร็จของแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนแรกประกอบด้วย การจัดให้มีแหล่งทุน จำนวน ๖๕๐ ล้านยูโร จากโครงการความร่วมมือด้านการวิจัยและนวัตกรรมของสหภาพยุโรป หรือ Horizon 2020 และจำนวน ๕.๕ พันล้านยูโร จากงบประมาณของสหภาพยุโรป การลดขยะจากอาหารจำนวนครึ่งหนึ่งจากปัจจุบันภายในปี ๒๕๗๓ การพัฒนามาตรฐานคุณภาพของวัตถุดิบทุติยภูมิเพื่อสร้างความเชื่อมั่น การกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อสิ่งแวดล้อม ปี ๒๕๕๘-๒๕๖๐ เพื่อส่งเสริมให้มีการออกแบบและผลิตสินค้าที่ซ่อมแซมง่าย ทนทาน และสามารถรีไซเคิลได้ การปรับปรุงกฎระเบียบว่าด้วยปุ๋ย เพื่อส่งเสริมการตลาดให้ปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ การส่งเสริมยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับพลาสติก และการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย<sup>๓๕</sup>

ล่าสุด แผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน ใหม่ (Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe) ได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ ตามแนวคิดที่ผสมผสานกับแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ European Green Deal โดยต่อยอดจากการดำเนินการเมื่อปี ๒๕๕๘ โดยกำหนดมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

๑. การส่งเสริมการผลิตสินค้าที่มีอายุยาวนานและทนทานในสหภาพยุโรป โดยจะเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยสินค้าที่ยั่งยืน เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสินค้าที่ผลิตในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจะมีอายุยาวนานและสามารถเข้าสู่กระบวนการผลิตซ้ำตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ง่ายขึ้น

๒. การเสริมพลังผู้บริโภค โดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลของสินค้าอย่างตรงไปตรงมา เพื่อประกอบการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้า

๓. การให้ความสำคัญกับธุรกิจในสาขาที่มีศักยภาพเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน อาทิ อิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยี แบตเตอรี่และรถยนต์ บรรจุภัณฑ์ พลาสติก สิ่งทอ การก่อสร้าง และอาหาร

<sup>๓๕</sup>European Commission, *Closing the Loop: Commission Adopts Ambitious New Circular Economy Package to Boost Competitiveness, Create Jobs and Generate Sustainable Growth* (Brussels: European Commission, 2015), under “Press Corner,” accessed April 21, 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_6203](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6203).

๔. การให้ความสำคัญกับการจัดการขยะ เพื่อให้ขยะเป็นแหล่งวัตถุดิบทุติยภูมิชั้นดีในตลาด<sup>๓๖</sup>

อนึ่ง นอกเหนือจากการกำหนดกลไกเพื่อขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนแล้ว สหภาพยุโรปยังมีกลไกอีกประเภทหนึ่งในฐานะองค์การกำกับดูแล ซึ่งเรียกว่า EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) ที่นอกจากจะทำหน้าที่ในการประเมินและรายงานผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของธุรกิจต่าง ๆ แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเชิงบวกแก่ธุรกิจเหล่านั้นในการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อไปสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ง่ายยิ่งขึ้น<sup>๓๗</sup>

ด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ที่สหภาพยุโรปได้คิดค้น โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนใหม่ ซึ่งเปรียบเสมือนกรอบกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจในสหภาพยุโรป ประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากกลไกที่กล่าวมาและให้ความสำคัญกับการร่างกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยมีสาระสำคัญเป็นรายประเด็น อาทิ สินค้าที่มีอายุยาวนานและทนทาน การจัดการขยะ การกำหนดธุรกิจสาขาที่มีศักยภาพ และการเสริมพลังผู้บริโภค หรือประเด็นอื่น ๆ เพื่อให้การบังคับใช้มุ่งเน้นในจุดที่ประเทศไทยประสบปัญหาหรือเป็นจุดที่จะผลักดันศักยภาพของประเทศไปสู่แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พร้อมทั้งกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบอย่างเป็นมาตรฐานเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับธุรกิจ

### กรอบกฎหมายในสาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศตัวอย่างของการขับเคลื่อนกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนด้วยการออกกฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Promotion Law) เมื่อปี ๒๕๕๒ จำนวน ๕๘ มาตรา โดยมีเจตนารมณ์

<sup>๓๖</sup>European Commission, *Changing How We Produce and Consume: New Circular Economy Action Plan Shows the Way to a Climate-Neutral, Competitive Economy of Empowered Consumers* (Brussels: European Commission, 2020), under “Press Corner,” accessed April 21, 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420).

<sup>๓๗</sup>European Commission, *Moving towards a Circular Economy with EMAS Best Practices to Implement Circular Economy Strategies (with Case Study Examples)*, Luxembourg: European Union, 2017, 9, accessed April 21, 2020, [https://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/report\\_EMAS\\_Circular\\_Economy.pdf](https://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/report_EMAS_Circular_Economy.pdf).

เพื่อส่งเสริมการพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน พัฒนาการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ปกป้องสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หากพิจารณารายมาตรา พบว่ากฎหมายดังกล่าวมีความน่าสนใจในแง่ของการบังคับใช้หลายประการ ซึ่งอาจนำมาประยุกต์กับการร่างกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน อาทิ

ภายใต้มาตรา ๕ ได้กำหนดให้มีองค์กรกำกับดูแลการขับเคลื่อนการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนภายใต้สภารัฐกิจ (State Council) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักทางการปกครองของประเทศ มีหน้าที่เฉพาะการประสานงานและกำกับดูแลการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนทั่วประเทศ ทั้งนี้ หน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ภายใต้สภารัฐกิจ จะมีหน้าที่ปฏิบัติการกิจด้านแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนตามอำนาจหน้าที่ของตน

ภายใต้มาตรา ๑๐ วรรคสาม ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิรายงานกิจกรรมที่ทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่อรัฐ ทั้งยังมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และการเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ภายใต้มาตรา ๑๑ รัฐส่งเสริมให้สมาคมอุตสาหกรรมในประเทศมีบทบาทในการให้คำปรึกษาและการบริการตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นอาจอนุญาตให้สมาคมอุตสาหกรรมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือองค์กรด้านสังคมอื่น ๆ สามารถให้บริการตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

ภายใต้มาตรา ๑๒ องค์กรกำกับดูแลการขับเคลื่อนการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนภายใต้สภารัฐกิจ จะยกวางแผนพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับชาติ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ภายใต้สภารัฐกิจ และเสนอร่างแผนดังกล่าวต่อสภารัฐกิจเพื่อให้ความเห็นชอบ แผนดังกล่าวจะครอบคลุมวัตถุประสงค์ กรอบการบังคับใช้ สำคัญ ชันตอนการปฏิบัติที่สำคัญ และมาตรการปกป้อง พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดด้านทรัพยากรเพื่อประเมินผลการปฏิบัติ

ภายใต้มาตรา ๑๔ องค์กรกำกับดูแลการขับเคลื่อนการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนภายใต้สภารัฐกิจ จะยกวางแผนการประเมินผลเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนร่วมกับหน่วยงานด้านสถิติศาสตร์ หน่วยงานที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ภายใต้สภารัฐกิจ

ภายใต้มาตรา ๑๖ รัฐกำหนดให้มีระบบการกำกับดูแลธุรกิจขนาดใหญ่ ด้านพลังงานและน้ำ ให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงาน

ภายใต้มาตรา ๑๗ รัฐจะจัดให้มีระบบเชิงสถิติเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และเผยแพร่ผลการวิจัยเหล่านั้นสู่สาธารณะอย่างเป็นประจำ

ภายใต้มาตรา ๑๙ ธุรกิจซึ่งดำเนินธุรกิจในการออกแบบสินค้าจะต้องให้ความสำคัญต่อวัตถุดิบที่สามารถนำมารีไซเคิล

ภายใต้มาตรา ๒๕ หน่วยงานรัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับเงินทุนจากภาคเอกชน จะต้องดำเนินนโยบายมีชัย เป็นองค์การนำในการประหยัดพลังงาน น้ำ ที่ดิน และวัตถุดิบ โดยมุ่งเน้นการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการใช้อุปกรณ์สำนักงานอย่างประหยัด

ภายใต้มาตรา ๒๗ รัฐส่งเสริมการใช้น้ำรีไซเคิล โดยเฉพาะกับพื้นที่ซึ่งสามารถใช้น้ำรีไซเคิลได้จะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำประปาในการทำความสะดวกถนน รดน้ำต้นไม้ และการปรับปรุงภูมิทัศน์

ภายใต้มาตรา ๒๙ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะวางแผนการแบ่งโซนเศรษฐกิจตามภูมิศาสตร์ในเขตปกครองของตน เพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและบังคับให้ธุรกิจร่วมมือเพื่อบรรลุเป้าหมายเกี่ยวกับการรีไซเคิล

ภายใต้มาตรา ๒๙ วรรคสี่ จัดให้มีการประเมินผลกระทบก่อนที่จะก่อสร้างโซนเศรษฐกิจ โดยให้บังคับใช้มาตรการด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลภาวะในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ภายใต้มาตรา ๔๐ รัฐส่งเสริมให้ธุรกิจผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ขึ้นใหม่ตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดโดยรัฐ ทั้งนี้ ชิ้นส่วนดังกล่าวจะต้องผ่านการรับประกันเป็นฉลากติดไว้ด้วย

ภายใต้มาตรา ๔๑ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะวางแผนการก่อสร้างสาธารณูปโภคสำหรับการรีไซเคิลขยะในเมืองและในพื้นที่ชนบท

ภายใต้มาตรา ๔๒ สภาธุรกิจและเขตการปกครองภายใต้รัฐบาลกลางจะกำหนดงบประมาณสำหรับการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ภายใต้มาตรา ๔๔ รัฐจะเสนอสิทธิพิเศษทางภาษีให้แก่กิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และใช้มาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการนำเข้าเทคโนโลยีที่ช่วยประหยัดพลังงาน น้ำ และวัตถุดิบ

สำหรับมาตราอื่น ๆ โดยทั่วไป เป็นการกำหนด/ระบุให้ธุรกิจต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการใช้พลังงานน้ำ และน้ำมันอย่างประหยัด การพัฒนาระบบหมุนเวียนการใช้น้ำ การอุตสาหกรรมป่าไม้ การเกษตรกรรมที่ใช้น้ำฝน (ในพื้นที่ซึ่งขาดแคลนน้ำ) การใช้เศษซาก

ที่หลงเหลือจากอุตสาหกรรมอย่างครอบคลุมและระมัดระวัง การให้รางวัลบุคคล/คณะบุคคลที่ประสบผลสำเร็จในการนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมาประยุกต์ใช้ และการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติภายใต้กฎหมายฉบับนี้<sup>๓๔</sup>

จากตัวอย่างบทบัญญัติภายใต้กฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนของสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า มีองค์ประกอบที่อาจใช้เป็นตัวแบบสำหรับการร่างกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยเฉพาะการกำหนดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ส่งเสริม/สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นการเฉพาะ สำหรับการบัญญัติอื่น ๆ ควรกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และรูปแบบเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งมุ่งเน้นการเกษตรกรรม และนิคมอุตสาหกรรมจากการลงทุนข้ามชาติ นอกจากนี้ ยังมีรายได้หลักจากธุรกิจการท่องเที่ยว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอาจเน้นไปที่การส่งเสริมให้การเกษตรกรรมได้รับการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อประยุกต์ใช้เทคโนโลยีด้านการเกษตร และการใช้ทรัพยากรน้ำ การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างธุรกิจ การเสนอสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่อุตสาหกรรมที่สามารถดำเนินการตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และการสร้างรายได้ที่มั่นคงและความยั่งยืนให้แก่ชุมชนและชนบทในธุรกิจการท่องเที่ยว

### สหภาพรัฐสภา : กลไกอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา

สหภาพรัฐสภา ในฐานะองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศระดับโลก ได้มีกลไกที่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาร่วมกันอภิปรายในประเด็นระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแกนกลางสำคัญในการเปิดอภิปรายประเด็นดังกล่าว และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในการอภิปรายของคณะกรรมการฯ แต่ละครั้ง จะกำหนดให้มีหัวข้อหลักและ/หรือร่างข้อมติเพื่อที่สมาชิกรัฐสภาจะได้อภิปรายตามแนวทางที่กำหนดไว้ และจะมีการรับรองรายงานและ/หรือร่างข้อมติเพื่อแจ้งเวียนให้รัฐสภาสมาชิกพิจารณาดำเนินการต่อไป การอภิปรายดังกล่าวจึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้ออกกฎหมายจะได้รับทราบความเคลื่อนไหวในกรอบกฎหมายของชาติอื่น ซึ่งรวมถึงกรอบกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติในประเทศของตน

<sup>๓๔</sup>World Bank Group, *China Circular Economy Promotion Law (Translated by www.lawinfochina.com)* (n.p.: Standing Committee of the National People's Congress, n.d.), accessed April 15, 2020, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/china-circular-economy-promotion-law>.

ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก ซึ่งมีบทวิเคราะห์เป็นการเฉพาะในวาระที่สภามหาวิทยาลัยโดยคณะกรรมการธิการสามัญสภาวิทยาลัยว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนมีกำหนดพิจารณาร่างข้อมติว่าด้วยเศรษฐกิจหมุนเวียน<sup>๓๓</sup>

### บทสรุป

บทความนี้ได้นำเสนอแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งเป็นกระแสระดับโลกในแวดวงอุตสาหกรรมการผลิต โดยมีหลักการสำคัญ คือ การนำสิ่งที่ไม่ใช้แล้วมาผ่านกระบวนการผลิตอีกครั้งโดยไม่กำจัดเป็นขยะเพื่อผลิตเป็นสินค้าและส่งจำหน่ายใหม่ เพื่อลดการใช้ทรัพยากรการผลิต และเพื่อให้การจัดการขยะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะหมุนเวียนเป็นวงกลมและสอดคล้องกับ SDGs

กระแสของแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนส่งผลให้ธุรกิจต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศได้นำร่องการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวไว้ในรูปแบบธุรกิจของตน ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการด้านบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อความยั่งยืนของธุรกิจ สำหรับภาครัฐ กรณีศึกษาของต่างประเทศได้แสดงให้เห็นว่ากระแสดังกล่าวมีผลครอบคลุมการออกกฎหมายหรือการจัดทำแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนแล้ว อีกทั้งพบว่า ชุมชนต่างประเทศโดยรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น ได้ริเริ่มการใช้ประโยชน์จากแนวคิดดังกล่าวอย่างเต็มรูปแบบ ด้วยเล็งเห็นถึงผลลัพธ์ที่เปลี่ยนแปลงห่วงโซ่การผลิตซึ่งลดผลกระทบและภาระในการกำจัดขยะและของเสียไปได้อย่างมาก

กรณีของประเทศไทย แม้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ประเทศขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยนวัตกรรมและองค์ความรู้ทางเทคโนโลยี ตลอดจนการส่งเสริมแนวคิด BCG Economy ซึ่งมีแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นหนึ่งในแกนกลางสำคัญ หากแต่เพื่อให้กลไกการพัฒนาต่าง ๆ ที่กล่าวมาได้รับการนำไปปฏิบัติหรือบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรกำหนดให้มีกรอบกฎหมาย มาตรการ หรือ

<sup>๓๓</sup>โปรดศึกษา ภาคผนวก “บทวิเคราะห์ร่างข้อมติของสภาวิทยาลัยว่าด้วยเศรษฐกิจหมุนเวียน”

ข้อบังคับที่สนับสนุนแนวคิดเหล่านี้ อาทิ ในระดับองค์กร/หน่วยงาน กำหนดให้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งให้มีการประเมินผลตามตัวชี้วัดหรือกรอบกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ออกนโยบายส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและกระตุ้นภาคเอกชนผ่านการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจ และการบริหารจัดการต้นทุน ทั้งนี้ รัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนในการพิจารณากรอบกฎหมายดังกล่าวมาได้

หากในอนาคตแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนจะสามารถยืนอยู่ในตำแหน่งยุทธศาสตร์ของอุตสาหกรรมการผลิตของโลก แต่แนวคิดเศรษฐกิจอื่น อาทิ แนวคิดเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน เศรษฐกิจดิจิทัล เศรษฐกิจสีเขียว สามารถร่วมเป็นกลไกที่สนับสนุนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อช่วยขับเคลื่อนปัจจัยความสำเร็จที่ครอบคลุมในทุกมิติ อันจะนำพาโลกใบนี้ไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

## ภาคผนวก

### “บทวิเคราะห์ร่างข้อมติของสหภาพรัฐสภาว่าด้วยเศรษฐกิจหมุนเวียน”

#### ภาพรวม

สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU) โดยคณะกรรมการธิการสามัญ สหภาพรัฐสภาว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (The IPU Standing Committee on Sustainable Development) มีกำหนดพิจารณาร่างข้อมติ หัวข้อ “การผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัล และระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการบริโภคที่มีความรับผิดชอบ (Mainstreaming digitalization and the circular economy to achieve the SDGs particularly responsible consumption and production)” ในโอกาสการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔๒ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ ๑๑ – ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ กรุงคิกาลี สาธารณรัฐรวันดา

#### บทวิเคราะห์

##### เนื้อหาของร่างข้อมติ

ร่างข้อมติดังกล่าว ประกอบด้วย **ย่อหน้าบทนำ** จำนวน ๒๕ ข้อ และ**ย่อหน้าบทปฏิบัติการ** จำนวน ๓๑ ข้อ ในภาพรวมของย่อหน้าบทนำได้กล่าวในเชิงสถิติว่าทั่วโลกได้นำพลังงานกลับมาใช้เพียงร้อยละ ๙ จากพลังงานทั้งหมด โดยที่โลกกำลังเข้าสู่การส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและการปฏิวัติทางดิจิทัล ซึ่งจะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ ได้รับประโยชน์จากอุตสาหกรรมการผลิต และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี

ขณะที่ในย่อหน้าบทปฏิบัติการมีเนื้อหาเป็นการเรียกร้องให้มีกรอบกฎหมาย เพื่อนำระบบดิจิทัลและแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมการมีกรอบกฎหมาย ข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการและสิ่งจูงใจทั้งด้านเศรษฐกิจและการเงิน เพื่อขับเคลื่อนแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน แสวงหาการประสานพลังระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนกับแผนปฏิบัติการในระดับชาติ ให้มีหลักประกันว่าทุกภาคส่วนดำเนินการตามแนวทางเพื่อไปสู่ความยั่งยืน

##### ข้อคิดเห็น

ทั้งนี้ รัฐสภาไทยในฐานะรัฐสภาสมาชิกสหภาพรัฐสภา โดยคณะผู้แทนรัฐสภาไทย ที่จะเข้าร่วมการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๔๒ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจเสนอเพิ่มเติมถ้อยคำที่แสดงถึง**แนวปฏิบัติเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล** โดยอาจเชื่อมโยงว่าธุรกิจขนาดใหญ่บางแห่งได้เริ่มศึกษาความเป็นไปได้



ในการเสนอสินค้าของตนในรูปแบบของการค้าบริการ โดยจะรับผิดชอบการบำรุงรักษาสินค้าของตน และมุ่งแสวงหาหนทางที่จะพัฒนาสินค้าให้มีอายุยาวนานยิ่งขึ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับที่กล่าวว่าจะช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและลดปริมาณขยะ จึงควรเรียกร้องให้ธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในด้านการวิจัยและพัฒนาต่อยอดการพัฒนาสินค้าของตนและปรับเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจจากผู้ผลิตสินค้าเป็นผู้ให้บริการสินค้า และ**อาจหยิบยกประเด็นของการใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์กับการพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สื่อโซเชียลในเชิงการตลาดซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค ซึ่งหากธุรกิจใด โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งเป็นที่รู้จักและมีกระแสนิยมสามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ของตนตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและเสนอจำหน่ายในสื่อโซเชียล โดยหยิบยกจุดเด่นของผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาจส่งผลต่อการสร้างความตระหนักรู้ในวงกว้างเกี่ยวกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน จึงควรสนับสนุนให้ระบบดิจิทัลและแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นกลไกและเครื่องมือที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ **อาจเสนอให้เพิ่มเติมประเด็นของการใช้แนวคิดเศรษฐกิจอื่น** ควบคู่กับการมุ่งพัฒนาแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนด้วย เนื่องจากแนวคิดเศรษฐกิจอื่นอาจมีมิติเน้นย้ำไปที่บริบทของการมีส่วนร่วมในสังคม ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม. ข้อเสนอ BCG in Action:

*The New Sustainable Growth Engine* โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน.

กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, ๒๕๖๒. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๓. <https://www.nstda.or.th/th/images/file-pdf/20200306-bcg-in-action.pdf>.

คณะอนุกรรมการการออกุทธสาหกรรม ในคณะกรรมการการพาณิชย์และการออกุทธสาหกรรม  
วุฒิสภา. *สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการการออกุทธสาหกรรม*

*ในคณะกรรมการการพาณิชย์และการออกุทธสาหกรรม วุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๖๒.*

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓. [https://www.senate.go.th/v2/files/commission/term/25621128\\_083548.pdf](https://www.senate.go.th/v2/files/commission/term/25621128_083548.pdf).

รติกร แจกโกวิน. *กฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กฎหมาย>.

รัฐบาลไทย. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการ  
นายกรัฐมนตรี, ๒๕๖๒. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓. [https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc\\_20190725085640000000.pdf](https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf).

ลงทุนแมน. “*กรณีศึกษา การปรับตัวและยกระดับอุตสาหกรรมอ้อย น้ำตาล สู่ BCG Economy ด้วยนวัตกรรมของมิตรผล.*” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓. <https://www.longtunman.com/20478>.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. *โมเดลเศรษฐกิจใหม่ BCG.*

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ม.ป.ป.. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓. <https://www.nstda.or.th/th/news/12887>.

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมแห่งชาติ. *BCG in Action : The New Sustainable Growth Engine*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน  
สภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมแห่งชาติ, ม.ป.ป.. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๓. <https://www.nxpo.or.th/th/bcg-economy>.

องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. *TBCSD Sustainable Development ประจำปี ๒๕๖๒*.  
นนทบุรี: องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, ๒๕๖๒. สืบค้นเมื่อวันที่  
๑๖ เมษายน ๒๕๖๓. [http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD\\_28.pdf](http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf).

### ภาษาอังกฤษ

BMW Group. “*Circular Economy @ BMW Group*.” BMW Group. Accessed April 17, 2020. <https://www.bmwgroup.com/en/responsibility/sustainable-stories/popup-folder/circular-economy.html>.

Climate-KIC. *Municipality-led Circular Economy Case Studies*. N.p.: Climate-KIC, 2018. Accessed April 17, 2020. <https://www.climate-kic.org/wp-content/uploads/2019/01/Circular-Cities.pdf>.

Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country). *Encore Regions and Circular Economy Best Case Studies 2016*. N.p.: Department of Environment and Territorial Policy (Basque Country), 2016. Accessed April 17, 2020. [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE\\_Regions\\_and\\_Circular\\_Economy\\_WEB\\_.pdf?1474877920](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8492/ENCORE_Regions_and_Circular_Economy_WEB_.pdf?1474877920).

European Commission. *A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe*. Brussels: European Commission, 2020. Accessed April 15, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>.

European Commission. *Changing How We Produce and Consume: New Circular Economy Action Plan Shows the Way to a Climate-Neutral, Competitive Economy of Empowered Consumers*. Brussels: European Commission, 2020. Accessed April 21, 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420).

European Commission. *Closing the Loop: Commission Adopts Ambitious New Circular Economy Package to Boost Competitiveness, Create Jobs and Generate Sustainable Growth*. Brussels: European Commission, 2015. Accessed April 21, 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_6203](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6203).

European Commission. *Moving towards a Circular Economy with EMAS Best Practices to Implement Circular Economy Strategies (with Case Study Examples)*.

Luxembourg: European Union, 2017, Accessed April 21, 2020. [https://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/report\\_EMAS\\_Circular\\_Economy.pdf](https://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/report_EMAS_Circular_Economy.pdf).

European Commission. *Towards a Circular Economy: A Zero Waste Programme for Europe*. Brussels: European Commission, 2014. Accessed April 20, 2020.

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa88c66d-4553-11e4-a0cb-01aa75ed71a1.0022.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa88c66d-4553-11e4-a0cb-01aa75ed71a1.0022.03/DOC_1&format=PDF).

European Parliament. *Circular Economy: Definitions, Importance and Benefits*.

N.p.: European Parliament, 2015. Accessed April 21, 2020.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits>.

European Parliament. “*Circular Economy: The Importance of Re-Using Products and Materials*.” N.p.: European Parliament, 2015. Accessed April 13, 2020.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20150701STO72956/circular-economy-the-importance-of-re-using-products-and-materials>.

Geissdoerfer, Martin, Paulo Savaget, Nancy M.P. Bocken, and Erik Jan Hultink. “The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?.” *Journal of Cleaner Production*, 143

(2017): 759. Accessed April 15, 2020. [https://www.academia.edu/31149296/The\\_Circular\\_Economy\\_-\\_A\\_new\\_sustainability\\_paradigm](https://www.academia.edu/31149296/The_Circular_Economy_-_A_new_sustainability_paradigm).

Government of the Netherlands. “*From a Linear to a Circular Economy*.” N.p.:

Government of the Netherlands, n.d.. Accessed April 13, 2020. <https://www.government.nl/topics/circular-economy/from-a-linear-to-a-circular-economy>.

HP. “*Reinventing for a Circular Economy - A World without Waste*.” HP. Accessed April

17, 2020. <https://www8.hp.com/us/en/hp-information/environment/design-for-environment.html>.

Jeffries, Nick. *Circular Economy in China: Six Examples*. N.p.: Medium, n.d.. Accessed

April 17, 2020. <https://medium.com/circulatenews/circular-economy-in-china-six-examples-2709982763f2>.

National Zero Waste Council. *Circular Economy Case Studies and Snapshot: Philips Light as a Service*. Vancouver: National Zero Waste Council, 2015. Accessed April 17, 2020. <http://www.nzwc.ca/focus/circular-economy/case-studies/casestudies/philipslight.pdf>.

Rolls-Royce. "Power by the Hour." Rolls-Royce. Accessed April 17, 2020. <https://www.rolls-royce.com/media/our-stories/discover/2017/totalcare.aspx>.

World Bank Group. *China Circular Economy Promotion Law (Translated by www.lawinfochina.com)*. N.p.: Standing Committee of the National People's Congress, n.d.. Accessed April 15, 2020. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/china-circular-economy-promotion-law>.

Youmatter. *Circular Economy: Definition, Principles, Benefits and Barriers*. N.p.: Youmatter, n.d.. Accessed April 15, 2020. <https://youmatter.world/en/definition/definitions-circular-economy-meaning-definition-benefits-barriers>.



## การปรับตัวขององค์กรในกระแสฐานวิถีชีวิตใหม่

ผศ.ดร.นพปฎล สุทธนนท์\*

### ความนำ

**สั**นเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือเรียกชื่อย่อว่า “โควิด-๑๙” (COVID-19) ซึ่งระบาดใหญ่ไปทั่วโลก (pandemic) มีผู้ติดเชื้อทั่วโลก (ขณะเขียนบทความนี้) จำนวนมากกว่า ๖ ล้านคน มีผู้เสียชีวิตมากกว่า ๓.๖ แสนคน ซึ่งตัวเลขนี้ยังคงไม่หยุดตราบเท่าที่ยังไม่มีวัคซีนป้องกันและยารักษาโดยตรง หลายประเทศเผชิญกับปัญหาที่ถาโถมเข้ามามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการรับมือของระบบแพทย์และสาธารณสุข โดยเฉพาะประเทศที่มีจำนวนผู้ติดเชื้อมาก ๆ จนระบบการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศนั้น ๆ รองรับไม่ไหวทำให้เกิดอัตราการเสียชีวิตที่สูง เรียกว่า “ตายเป็นใบไม้ร่วง” อย่างน่าสลดใจยิ่ง ปัญหาใหญ่ที่เป็นผลพวงตามมา คือ ปัญหาเศรษฐกิจ เพราะเกือบทุกประเทศดำเนินมาตรการปิดประเทศ ปิดเมือง เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรคสู่กัน ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจต้องหยุด

\* นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์



ซังกไปทั่วโลก เกิดภาวะการว่างงาน คนไม่มีงานทำ ขาดรายได้ เกิดปัญหาการครองชีพ และปัญหาทางสังคมอื่น ๆ ตามมาเป็นลูกโซ่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสถานการณ์นี้ยังคงดำเนินอยู่ต่อไปอย่างน้อยจนกว่าจะมีวัคซีนป้องกัน ซึ่งไม่น่าต่ำกว่า ๑ ปี นับจากนี้ไปหรืออาจนานกว่านั้น ยังเป็นสิ่งที่ไม่มีใครกล้ายืนยันชัดเจน เป็นเพียงแต่การคาดคะเนเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย การดำเนินมาตรการของรัฐบาลต่อภาวะระบาดของโควิด-๑๙ แม้ว่าจะไม่ค่อยราบรื่นมากนักในช่วงต้น ซึ่งอาจไม่ต่างกับอีกหลายประเทศ เนื่องจากเป็นเชื้อโรคอุบัติใหม่ ไม่มีใครมีประสบการณ์มาก่อน และต้องตัดสินใจดำเนินการภายใต้องค์ความรู้เดิมที่มีอยู่ แต่เมื่อสามารถตั้งหลักได้ รัฐบาลได้ระดมสมองจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเพื่อตัดสินใจดำเนินมาตรการต่าง ๆ การรับมือกับสถานการณ์ โดยอาศัยหลักวิชาการควบคู่ไปกับหลักรัฐศาสตร์นำนิติศาสตร์ (บังคับใช้กฎหมายเท่าที่จำเป็น) ทำให้สถานการณ์เริ่มคลี่คลายดีขึ้นเรื่อย ๆ จนได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติว่าประเทศไทยสามารถรับมือกับสถานการณ์ครั้งนี้ได้ดี ซึ่งขณะที่เขียนบทความนี้ ประเทศไทยสามารถควบคุมการแพร่กระจายของการติดเชื้อโควิด-๑๙ ได้ดีในระดับที่น่าพอใจ มีตัวเลขผู้ติดเชื้อรายใหม่เหลือเพียงหลักหน่วย บางวันตัวเลขผู้ติดเชื้อรายใหม่เป็นศูนย์ อาจถือได้ว่าสามารถควบคุมการระบาดในระลอกแรกได้ ส่วนจะระบาดในระลอกใหม่เหมือนกับหลายประเทศที่ควบคุมได้แล้วกลับมาระบาดใหม่หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับมาตรการผ่อนคลายจากการ(กึ่ง)ล็อกดาวน์ของรัฐที่เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลทยอยผ่อนคลายเพื่อไม่ให้ระบบเศรษฐกิจเสียหายมากไปกว่านี้ และให้ประชาชนได้ผ่อนคลายจากมาตรการที่เข้มข้นก่อนหน้านี้เพื่อให้กลับมาใช้ชีวิตปกติได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังขอร้องประชาชนให้ความร่วมมือกับมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-๑๙ ที่กำหนดควบคู่กันไปด้วยในลักษณะ “การ์ดห้ามตก” เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการระบาดระลอกที่ ๒ (หรือเกิดแบบไม่รุนแรง) เหมือนหลายประเทศที่ผ่อนคลายก่อนหน้านี้ เป็นสิ่งที่ต้องติดตามต่อไปแบบอย่างกระพริบตา

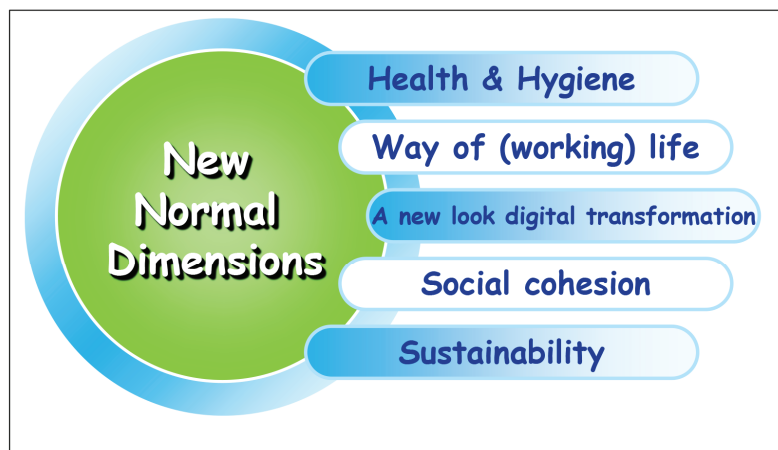
จากสถานการณ์การระบาดใหญ่ของเชื้อโควิด-๑๙ ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้คนทั่วโลกต้องมีวิถีการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่เรียกกันจนเริ่มคุ้นหูว่า “New normal” ล่าสุดคณะกรรมการบัญญัติศัพท์นิเทศศาสตร์ ราชบัณฑิตยสภา มีมติให้บัญญัติคำว่า “new normal” เป็นภาษาไทยว่า “นิวนอร์มอล, ความปกติใหม่, ฐานวิถีชีวิตใหม่” โดยให้ความหมายว่า หมายถึง “รูปแบบการดำเนินชีวิตอย่างใหม่ที่แตกต่างจากอดีตอันเนื่องมาจากมีบางสิ่งมากระทบจนแบบแผนและแนวทางปฏิบัติที่คนในสังคมคุ้นเคยอย่างเป็นปกติ และเคยคาดหมายล่วงหน้าไว้ได้ต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีใหม่ภายใต้หลักมาตรฐานใหม่ที่ไม่คุ้นเคย” รูปแบบวิถีชีวิตใหม่นี้ประกอบด้วยวิถีคิด วิถีเรียนรู้ วิถีสื่อสาร วิถีปฏิบัติและการจัดการ การใช้ชีวิตแบบใหม่เกิดขึ้นหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงและรุนแรงอย่างใดอย่างหนึ่ง ทำให้มนุษย์

ต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ปัจจุบันมากกว่าจะอ้างรักษาวิถีดั้งเดิมหรือหวนหาถึงอดีต ในที่นี้ขอใช้คำว่า “New normal” เป็นภาษาไทยว่า “ฐานวิถีชีวิตใหม่” ในบทความนี้

ผลกระทบของการระบาดใหญ่ของโควิด-๑๙ ทำให้รูปแบบการดำเนินชีวิตทั้งชีวิตส่วนตัว ครอบครัว การทำงาน การทำกิจกรรมต่างๆ ต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่กระแสฐานวิถีชีวิตใหม่ ทำให้ทุกคนต้องปรับตัวครั้งใหญ่ ในบทความนี้ขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับตัวขององค์กรเพื่อรองรับการบริหารในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อหรือเปลี่ยนผ่านทั้งในส่วนขององค์กรและคนในองค์กร โดยมีสาระสำคัญ คือ (๑) การเข้าสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่: มิติที่ควรคำนึงถึง (๒) ความท้าทายใหม่ขององค์กร: สิ่งที่ต้องเผชิญ และ (๓) การปรับตัวของคนในองค์กรสำหรับฐานวิถีชีวิตใหม่ โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวในลำดับต่อไป

### การเข้าสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่: มิติที่ควรคำนึงถึง

ผลกระทบจากการระบาดใหญ่ของโควิด-๑๙ ทำให้คนทั่วโลกต้องหันมาให้ความสำคัญและตระหนักกับรูปแบบการดำเนินวิถีชีวิตแบบใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การระบาดนี้ หรือที่เรียกกันว่า “New normal” หรือ “ฐานวิถีชีวิตใหม่” ซึ่งอาจมีช่วงเปลี่ยนผ่านไม่น้อยกว่า ๑ ปี หรือจนกว่าจะพัฒนาและผลัดวัฏจักรป้องกันได้ ระยะเวลามากหรือน้อยแค่ไหนจึงเป็นสถานการณ์ที่คาดเดายากในขณะนี้ วิธีที่ดีและปลอดภัยกับสุขภาพและชีวิตของคนมากที่สุด คือ การแสวงหาวิธีการดำเนินชีวิตในรูปแบบที่สามารถอยู่กับโควิด-๑๙ ได้อย่างปลอดภัยและปรับวิถีชีวิตที่เป็นปกติให้เร็ว น่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในขณะนี้ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้น ในที่นี้ขอเสนอมิติสำคัญที่ควรคำนึงถึงสำหรับการเข้าสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่ หรือ New normal กับสถานการณ์โควิด-๑๙ มาเยือน ดังนี้ (ตามภาพที่ ๑)



ภาพที่ ๑ มิติสำคัญของฐานวิถีชีวิตใหม่



**มิติแรก คือ สุขภาพและสุขอนามัย (health and hygiene)** ถือว่าเป็นมิติที่สัมพันธ์โดยตรงกับการระบาดของโควิด-๑๙ ซึ่งเป็นโรคติดต่อระบบทางเดินหายใจ แพร่เชื้อผ่านของเหลวของผู้ป่วย คือ น้ำมูก เสมหะ (droplet borne) เชื้อไวรัสโควิด-๑๙ จะผ่านเยื่อบุบอบบางได้ (แต่ผิวหนังธรรมดาไวรัสผ่านไม่ได้) เยื่อบุบอบบาง ได้แก่ เยื่อตา เยื่อบุจมูก เยื่อบุในปากและลำคอ จึงห้ามล้าง แคะ แกะ เกา และอมนิ้ว ด้วยเหตุนี้ สุขอนามัยส่วนบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับวิถีชีวิตใหม่ที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีวินัยในตัวเอง เพราะเชื้อโรคมองไม่เห็น วิธีการที่ดีที่สุดคือ ทำตามมาตรการป้องกันโควิด-๑๙ ตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการล้างมือบ่อยๆ ด้วยน้ำและสบู่อย่างน้อย ๒๐ วินาทีขึ้นไป หรือใช้แอลกอฮอล์เจล เมื่อไม่สามารถล้างมือด้วยน้ำและสบู่ได้ สวมใส่หน้ากากอนามัยหรือผ้า เว้นระยะห่างส่วนบุคคลหรือทางสังคม (physical/social distancing) อย่างน้อย ๒ เมตร ไม่ไปสถานที่ผู้คนอยู่กันแออัด เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดหรือมาตรการป้องกันโรคที่กล่าวมาข้างต้นส่วนใหญ่เป็นสุขอนามัยส่วนบุคคลขั้นพื้นฐานที่ทุกคนควรปฏิบัติอยู่แล้ว เช่น การล้างมือทุกครั้งก่อนจะหยิบจับอะไรเข้าปากหรือแตะต้องใบหน้า หรือก่อนรับประทานอาหารทุกครั้ง เป็นต้น จึงอาจไม่ใช่เรื่องใหม่ทั้งหมด เพียงแต่จากนี้เป็นต้นไปสิ่งที่อาจมองข้ามหรือละเลยไม่ได้ปฏิบัติจะต้องปฏิบัติตามวิถีชีวิตใหม่ การดูแลสุขภาพให้แข็งแรงอยู่เสมอ ทั้งในเชิงการรักษาและป้องกัน รวมถึงการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ มุ่งสู่สังคมแห่งสุขภาพ (health society) อย่างแท้จริง ไม่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้น หมายรวมถึงทุกประเทศทั่วโลก ต้องให้ความสำคัญและปรับตัวกับเรื่องสุขภาพและสุขอนามัยของตนเอง ครอบครัว และทุกคนในสังคม

**มิติที่สอง คือ วิถีชีวิตประจำวัน/ชีวิตการทำงาน (way of life/working life)** สืบเนื่องจากมิติแรกเรื่องสุขภาพและสุขอนามัยนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตประจำวันของคน รวมไปถึงชีวิตการทำงาน นอกจากสุขอนามัยส่วนบุคคลที่ต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นความเคยชินใหม่ จนกลายเป็นวิถีชีวิตปกติในที่สุดแล้ว วิถีชีวิตการทำงานเป็นกิจกรรมที่ต้องปรับเปลี่ยนไม่แพ้กัน เริ่มต้นตั้งแต่ออกจากบ้าน เดินทางไปสถานที่ทำงาน การปฏิบัติตัวในสถานที่ทำงาน การพักรับประทานอาหารในระหว่างวัน จนกระทั่งเลิกงานกลับบ้าน ล้วนแล้วต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตใหม่ให้สอดคล้องกับผลกระทบจากโควิด-๑๙ ที่ระบาดจนเป็นอุปนิสัยใหม่ในที่สุด

ขอยกตัวอย่างให้เห็นชัดขึ้นพอเป็นสังเขป ดังนี้ ก่อนออกจากบ้าน นอกจากของใช้ส่วนบุคคลที่จำเป็นแต่เดิม รวมถึงโทรศัพท์มือถือ ที่เรียกว่า “smartphone” ที่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ในยุคดิจิทัลแล้ว สิ่งที่ต้องติดตัวไปเพิ่มเติมเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของร่างกายเลยก็ว่าได้ ได้แก่ หน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัย แอลกอฮอล์หรือเจลล้างมือ

เป็นสิ่งพื้นฐานที่ต้องพกและใช้ได้ทันทีเมื่อต้องการ การเดินทางมาทำงาน หากต้องมาโดยระบบขนส่งสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นรถโดยสารประจำทาง รถไฟ รถไฟฟ้าบนดินหรือใต้ดิน เรือโดยสารข้ามฟากแม่น้ำ หรือเล่นตามคลอง จะต้องปฏิบัติตามมาตรการเว้นระยะห่างส่วนบุคคล พอถึงที่ทำงานจะต้องเข้าระบบคัดกรอง เช่น การตรวจวัดอุณหภูมิร่างกาย ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันโรคอย่างเคร่งครัด สวมหน้ากากตลอดเวลาในที่ทำงาน การติดต่อประสานงานต้องรักษาระยะห่างกันไม่น้อยกว่า ๑-๒ เมตร การสนทนาระหว่างกันจะทำได้เท่าที่จำเป็น จะซื้อมะม่วง ฝรั่งดอง มารับประทานร่วมกัน หรือเข้ามาชงกาแฟมานั่งดื่มร่วมกันกับปาต่องโก๋ เป็นเหมือนสภากาแฟยามเช้าก่อนเริ่มงานคงทำไม่ได้เหมือนเดิม การประชุมงานหรือปรึกษาหารืออาจต้องใช้วิธีประชุมทางออนไลน์หรือทางไกล (video conference) การติดต่อหรือสั่งงานทั่วไปอาจต้องติดต่อหรือสั่งผ่านแอปพลิเคชัน (application) บนโทรศัพท์มือถือถือแทน แม้กระทั่งพักรับประทานอาหารกลางวัน เดิมเคยสั่งส้มตำ ไก่ย่าง น้ำตก ข้าวเหนียวมารับประทานร่วมกันแบบตั้งวง อาจต้องเป็นอาหารจานเดียว หรือปิ่นโต กล่องอาหารจากบ้าน ต่างคนต่างรับประทานระหว่างวันไปหยิบจับอะไรต้องหมั่นล้างมือด้วยน้ำและสบู่ไม่น้อยกว่า ๒๐ วินาที หรือล้างด้วยแอลกอฮอล์เจลเสมอ เมื่อเลิกงานกลับบ้าน หากไม่จำเป็นต้องตรงกลับบ้าน จะไปแวะห้างสรรพสินค้า หรือบางครั้งต้องไปสังสรรค์กับเพื่อนอาจต้องงด เพราะเป็นสถานที่แออัด มีคนจำนวนมากอาจเสี่ยงต่อการติดเชื้อได้ ยกเว้นแวะซื้ออาหารหรือของใช้จำเป็นเท่านั้น เมื่อกลับถึงบ้านต้องรีบล้างมือ ล้างเท้าได้ยิ่งดี (นึกถึงบ้านไทยโบราณมีที่ล้างเท้าก่อนขึ้นบันไดบ้าน) จากนั้นเปลี่ยนเสื้อผ้า อาบน้ำ สระผม ก่อนมาพบปะพูดคุยกับคนในครอบครัว ภายในบ้านก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันฯ เช่น ทานร้อน ช้อนส่วนตัว ล้างมือบ่อยๆ ใกล้ชิดเท่าที่จำเป็น เป็นต้น

ตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นเป็นการประมวลมาจากข้อปฏิบัติต่างๆ ตามมาตรการการป้องกันโรคโควิด-๑๙ ของรัฐ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องปฏิบัติทุกอย่างตามตัวอย่างข้างต้น เป็นเพียงจำลองภาพตัวอย่างให้พอเห็นภาพ ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงการทำงานที่บ้าน (work from home) หรือการเข้าทำงานเหลื่อมเวลา เป็นต้น ในสถานการณ์เช่นนี้เป็นหน้าที่ของทุกคนจะต้องแสวงหาความรู้เกี่ยวกับโควิด-๑๙ เพื่อความเข้าใจและนำมาพิจารณาว่าควรจะปฏิบัติตนอย่างไรให้รอดพ้นจากการติดเชื้อ การปรับตัวกับวิถีชีวิตประจำวันและวิถีชีวิตการทำงานสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่เป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นแน่นอน เพียงมากหรือน้อยเท่านั้นเอง

**มิติที่สาม คือ การพลิกโฉมใหม่ของการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (A new look of digital transformation)** ช่วงเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ ได้เกิดกระแสการพลิกผันทางเทคโนโลยี (technology disruption) ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ดิจิทัล (digital transformation) หลังจากที่คอมพิวเตอร์เริ่มเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทางธุรกิจมากกว่าการเป็นเพียงเครื่องมือช่วยในการทำงาน จัดการ และประมวลผลข้อมูล เป็นการเปลี่ยนวิธีคิด สร้างรูปแบบทางธุรกิจและกลยุทธ์ใหม่ๆ ที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของลูกค้า โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัล (digital technology) มาใช้ประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลจึงเป็นกระบวนการที่นำเอาเทคโนโลยีดิจิทัล มาปรับใช้กับทุกส่วนของธุรกิจ นับตั้งแต่รากฐานกระบวนการทำงาน การสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ การตลาด วัฒนธรรมองค์กร และการกำหนดเป้าหมายการเติบโตในอนาคต เพื่อให้ธุรกิจสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงช่วยตอบโจทย์ธุรกิจใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น สิ่งรอบตัวในชีวิตประจำวันของคนจะกลายเป็นดิจิทัลมากขึ้น นำไปสู่อินเทอร์เน็ตในทุกสิ่ง (internet of things: IoT) คือ สิ่งของทุกอย่างบนโลกใบนี้ที่สามารถเชื่อมต่อกับเครือข่าย เพื่อแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลได้ โดยอาศัยมนุษย์น้อยที่สุด กระแสเหล่านี้เข้ามาเกี่ยวข้องกับมนุษย์มากขึ้น โดยเฉพาะความเจริญในเมืองที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายด้านการสื่อสาร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ โทรศัพท์มือถือที่เป็น smartphone สามารถทำธุรกรรมดิจิทัลได้ทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นซื้อ-ขายสินค้า ชำระค่าสินค้าและบริการทางออนไลน์ เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้ใช้ด้วย เมื่อเกิดการระบาดของโควิด-๑๙ เทคโนโลยีดิจิทัลมีบทบาทสำคัญต่อมาตรการการควบคุมการแพร่กระจายของเชื้อโรค โดยเฉพาะมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (social distancing) สามารถทำธุรกรรมต่างๆ อยู่ที่บ้าน (stay home) ไม่ต้องออกนอกบ้านให้เสี่ยงติดเชื้อ

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงกลายเป็นการพลิกโฉมใหม่ของการเข้าเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลที่เข้มข้น จริงจังและครอบคลุมมากขึ้น คนทุกเพศทุกวัยต้องหันเข้ามาให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีดิจิทัลซึ่งเป็นเครื่องมือและวิธีการที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมในฐานวิถีชีวิตใหม่ ตั้งแต่การเรียนการสอนออนไลน์หรือทางไกลในทุกระดับการศึกษา การทำงานที่บ้าน การทำธุรกรรมทางการเงินและพาณิชย์ต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนานวัตกรรมทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อลดความเสี่ยงให้กับบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขในการรักษาและดูแลผู้ป่วยติดเชื้อโควิด-๑๙ ตัวอย่างเช่น น่องปีนโต (quarantine delivery robot) หรือหุ่นยนต์พัฒนาเพื่อการขนส่งและการสื่อสารทางไกลเพื่อช่วยบุคลากรทางการแพทย์ในช่วงสถานการณ์การระบาดของโควิด-๑๙ ของคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น จากนั้นเป็นต้นไปเชื่อว่าจะมีการค้นคิดและผลิตนวัตกรรมใหม่

ที่ใช้ดิจิทัลออกมามากมาย เพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันและลดความเสี่ยงในการติดเชื้อโรคทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นวิธีการดำเนินชีวิตรูปแบบใหม่ที่อาจรายรอบไปด้วยดิจิทัล หรือ IoT อย่างที่เคยพูดกันมาก่อนหน้านี้ด้วยมีอัตราเร่งมากขึ้น

**มิติที่สี่ คือ สังคมสมานฉันท์ (social cohesion)** การระบาดของโควิด-๑๙ ครั้งนี้เป็นการระบาดใหญ่ไปทั่วโลก ทำให้ทุกประเทศเผชิญสถานการณ์เดียวกัน หากถือโอกาสนี้สร้างความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจในการฝ่าวิกฤตครั้งนี้ไปด้วยกัน น่าจะเป็นสิ่งที่ดีไม่น้อยเลยทีเดียว ปรากฏการณ์ได้เห็นในขณะนี้คือ ความพยายามในการถอดบทเรียนการแพร่ระบาด และมาตรการที่ใช้ควบคุมและป้องกันระหว่างกันของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ รวมถึงการร่วมกันค้นคิดและพัฒนาวัคซีนเพื่อป้องกัน และอาจมีความร่วมมือกันพัฒนารักษาในอนาคตด้วย ในช่วงนี้ จะเห็นการลดลงของความขัดแย้งกันภายในประเทศและระหว่างประเทศที่ลดลง เพราะทุกประเทศมุ่งที่จะแสวงหาทางออกและทางรอดเพื่อให้สถานการณ์การระบาดสามารถควบคุมและยุติลงได้โดยเร็วที่สุด จึงต้องอาศัยความร่วมมือและความสามัคคีกันจึงจะสำเร็จ

สำหรับประเทศไทย กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข ได้นำเสนอแนวคิดและความหมายของสังคมสมานฉันท์ (social cohesion) ในสถานการณ์ระบาดของโควิด-๑๙ หมายถึง การที่สังคมไทยต้องรวมใจเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อต่อสู้กับ COVID-19 ต้องช่วยกันสอดส่องดูแลกัน ช่วยเหลือกัน ไม่รังเกียจผู้เจ็บป่วยหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพราะเราสามารถป้องกันตัวเองได้ สังคมต้องร่วมแรงร่วมใจ ปฏิบัติตามคำแนะนำของภาครัฐโดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขในการควบคุมและป้องกันโรค เชื่อมมั่นในระบบของประเทศที่เราสามารถควบคุมป้องกันโรคที่ผ่านมามีดีโดยตลอด เชื่อมมั่นในศักยภาพและความทุ่มเทของบุคลากรทางการแพทย์ในทุกกระดับ ให้กำลังใจซึ่งกันและกันและให้กำลังใจบุคลากรทางการแพทย์ อาจเป็นจุดแข็งของสังคมไทย เพราะในยามคับขันหรือเกิดภัยใดๆ คนไทยไม่เคยทิ้งกัน เป็นสังคมเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ยกตัวอย่างเช่น การทำตู้ปันสุข เพื่อให้คนที่ไม่มีสามารถหยิบของกินของใช้ได้ฟรีโดยหยิบไปแต่พอดี เพื่อแบ่งปันให้คนอื่น ๆ ต่อไป สะท้อนให้เห็นถึงการให้และรับอย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งอาจจะไม่ปรากฏในสังคมอื่น เป็นต้น

**มิติที่ห้า ซึ่งเป็นมิติสุดท้าย คือ ความยั่งยืน (sustainability)** ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลแล้วว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) เป็นเป้าหมายในการพัฒนาของประชาคมโลกตามที่ยุทธศาสตร์สหประชาชาติได้ประกาศเป็นวิสัยทัศน์ที่คาดหวังไว้ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development goals; SDGs) ๑๗ ด้าน ให้บรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (พ.ศ. ๒๕๗๓) สำหรับประเทศไทยโชคดีกว่านั้นมาก

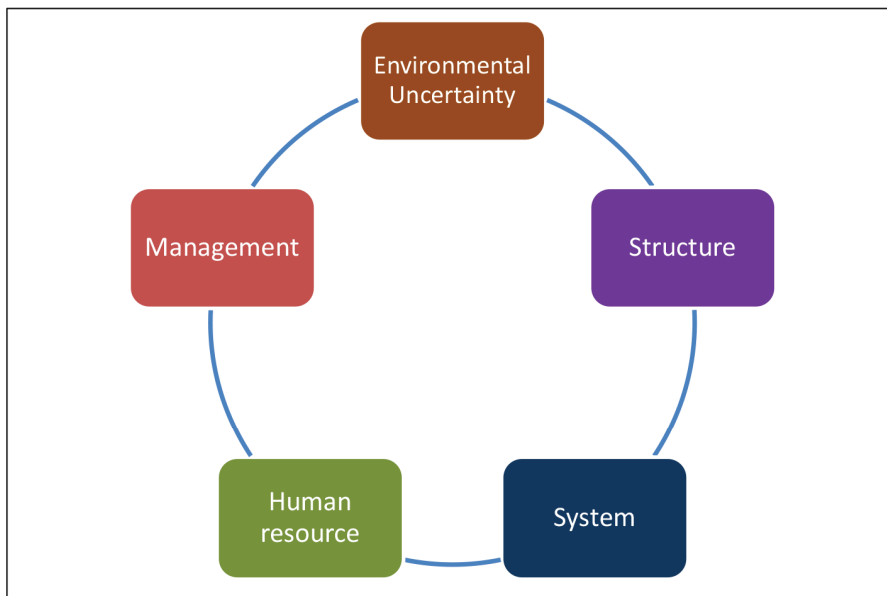
เพราะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร (ในหลวง รัชกาลที่ ๙) ได้พระราชทานแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงตั้งแต่ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นแนวคิดที่ทุกคนนำไปปฏิบัติได้ เพราะเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเปรียบเสมือนเป็นการปักเสาเข็มก่อนจะสร้างบ้าน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการวางรากฐานของบ้านให้มั่นคงก่อนจะก่อสร้างตัวบ้านต่อไป เศรษฐกิจพอเพียง จึงหมายถึง เศรษฐกิจที่สามารถอุ้มชูตัวเอง (relative self-sufficiency) อยู่ได้โดยไม่ต้องเดือดร้อน โดยต้องสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของตนเองให้ดีเสียก่อน คือ ตั้งตัวให้มีความพอกินพอใช้ ไม่ใช่มุ่งหวังแต่จะทุ่มเทสร้างความเจริญ ยกเศรษฐกิจให้รวดเร็วแต่เพียงอย่างเดียว เพราะผู้ที่มีอาชีพและฐานะเพียงพอที่จะพึ่งตนเองย่อมสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าและฐานะทางเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นไปตามลำดับต่อไปได้ สังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่มากพอควร โดยเฉพาะความยากจน ที่ผ่านมานโยบายส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะสังคมสงเคราะห์ คือ แจกให้ความช่วยเหลือ หรือเยียวยาเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้ง ๆ ไป จึงไม่ได้แก้ปัญหาที่สาเหตุ ทำให้ไม่เกิดความยั่งยืน ประชาชนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ไม่พอกิน ไม่พอใช้ ความยากจนจึงยังคงอยู่ มิหนำซ้ำยังเกิดภาวะที่เรียกกันว่า “รวยกระจุก จนกระจาย” หากใครนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ในหลวง รัชกาลที่ ๙ พระราชทานไว้เป็นเศรษฐกิจของทุกคนทุกอาชีพ ทั้งที่อยู่ในเมืองและอยู่ในชนบทที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ให้เกิดการพอเพียง คือ พอมีพอกิน สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ลำบากไม่ยากจน ซึ่งเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะการระบาดของโควิด-๑๙ อาจจะทำให้กิจการบางอย่างต้องหยุดชะงักชั่วคราว มีการเลิกจ้างงาน ทำให้ขาดรายได้ บางคนมีหนี้สินต้องผ่อนรถ ผ่อนบ้าน เลี้ยงดูและส่งเสียลูกเรียนหนังสือ ภาระค่าใช้จ่ายหลายอย่าง ซึ่งรัฐอาจจะต้องมีมาตรการผ่อนผันหรือเยียวยา เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของประชาชนในเบื้องต้นไประดับหนึ่งก่อน ส่วนชีวิตประจำวัน หากสามารถนำหลักคิด หลักทำของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ได้ เชื่อว่าในระยะยาวประชาชนจะสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตใดเข้ามาอีกสามารถรับมือได้อย่างมั่นคงแข็งแรง ซึ่งในระดับนานาชาติหันมายอมรับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมากขึ้น และเป็นหนึ่งในหนทางสู่ความยั่งยืนของประชาคมโลกในอนาคต ซึ่งคนไทยน่าจะเป็นผู้นำและเป็นตัวอย่างที่ดีในการสร้างฐานวิถีชีวิตใหม่ภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ในหลวง รัชกาลที่ ๙ ได้พระราชทานไว้ให้อย่างยั่งยืนต่อไป

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า New normal หรือฐานวิถีชีวิตใหม่ เป็นรูปแบบวิถีชีวิตใหม่ ทั้งวิถีคิด วิถีเรียนรู้ วิถีสื่อสาร วิถีปฏิบัติและการจัดการ การใช้ชีวิตแบบใหม่เกิดขึ้นหลังจาก

เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงและรุนแรงอย่างใดอย่างหนึ่ง ครั้งนี้ คือ การระบาดใหญ่ของโควิด-๑๙ ทำให้มนุษย์ต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ปัจจุบันมากกว่าจะดำรงรักษาวิถีดั้งเดิมหรือหวนหาถึงอดีต ครั้งนี้เป็นการปรับตัวกันถ้วนหน้าทั้งโลก เพียงแต่จะมากน้อยเท่านั้นเอง มิติที่หยิบยกมาข้างต้นเป็นเพียงมิติใหญ่ที่เห็นว่าน่าจะควรคำนึงถึงในขั้นต้น มิได้หมายความว่า จะมีเพียงเท่านี้ เพราะสถานการณ์ยังใหม่เกินไป และยังคงดำเนินต่อไป มีพัฒนาการ และการเรียนรู้ใหม่ทุกวัน จึงไม่อาจเป็นข้อสรุปตายตัวได้ว่า New normal จะเป็นอย่างไร จึงไม่ควรรีบด่วนสรุป (Jumping to conclusions) ในขณะนี้ เป็นเพียงนำเสนอมาเพื่อจุดประกายทางความคิด และอาจร่วมกันคิดต่อไปว่าฐานวิถีชีวิตใหม่ของสังคมไทยควรเป็นอย่างไรต่อไป

### ความท้าทายใหม่ขององค์กร: สิ่งที่ต้องเผชิญ

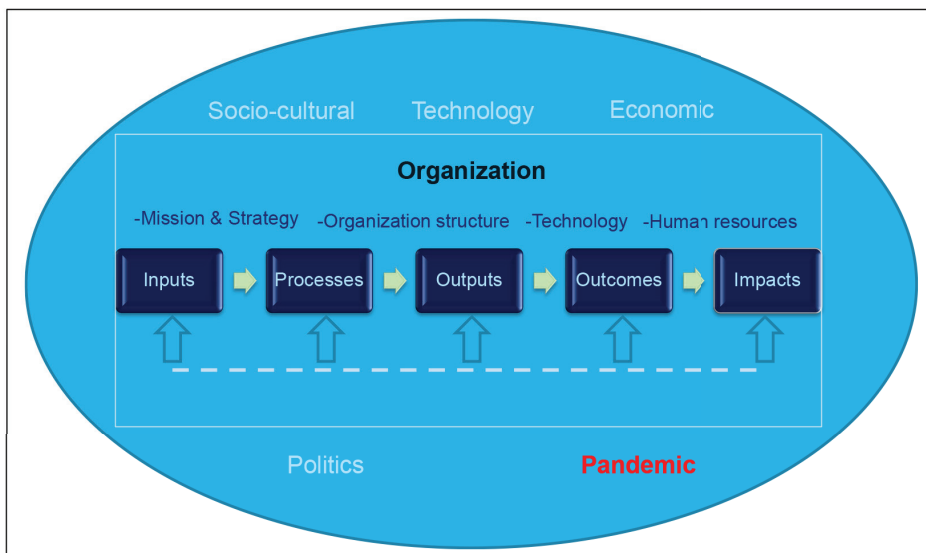
ส่วนก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงเรื่องฐานวิถีชีวิตใหม่ หรือ New normal มีเนื้อหาพอสมควร เพราะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการระบาดใหญ่ของโควิด-๑๙ เป็นจุดเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนสิ่งต่าง ๆ ตามมามากมาย ในที่นี้จะกล่าวถึงผลกระทบที่มีต่อองค์กร ก่อให้เกิดความท้าทายครั้งใหม่ขององค์กรที่ต้องเผชิญและต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับฐานวิถีชีวิตใหม่ที่ห่อหุ้มอยู่ภายนอกองค์กร ขออธิบายให้เห็นแต่ละประเด็นพอเป็นสังเขป ดังนี้ (ตามภาพที่ ๒)



ภาพที่ ๒ ความท้าทายใหม่ขององค์กร

ประเด็นแรก คือ สภาพแวดล้อมองค์กรที่ไม่แน่นอน (environmental uncertainty) เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า องค์กรในปัจจุบันนั้นอยู่ในระบบเปิด (open system) คือ มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (external environment) ตลอดเวลา โดยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปรับตัวขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารและคนในองค์กรจะต้องให้ความสำคัญและตระหนักรู้เพื่อพิจารณา ประเมิน วิเคราะห์สภาพแวดล้อมว่ามีมิติใดบ้างที่มีผลกระทบต่อองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อองค์กรแตกต่างกันไป

สำหรับการระบาดใหญ่ของโควิด-๑๙ ในครั้งนี้นำมาสู่การปรับตัวเข้าสู่ New normal ย่อมส่งผลกระทบต่อและเกิดความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมขององค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และอาจถือเป็นความท้าทายครั้งใหม่ของทุกองค์กรต้องมาพิจารณา ทบทวน และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรว่ามีมิติใดที่กระทบของค์กรบ้าง มิติที่เคยพิจารณาอยู่เดิมอาจจะไม่ได้เปลี่ยนด้าน แต่รายละเอียดอาจเปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น (๑) มิติด้านสังคมและวัฒนธรรม (socio-cultural) (๒) มิติด้านเทคโนโลยี (technology) (๓) มิติด้านเศรษฐกิจ (economic) (๔) มิติด้านการเมือง (politics) และ (๕) มิติด้านโรคระบาดใหญ่ (pandemic) (ตามภาพที่ ๓) มิติสุดท้ายเพิ่มเติมมาจากสถานการณ์ระบาดของโควิด-๑๙ ซึ่งจากนี้เป็นต้นไป น่าจะเป็นมิติสภาพแวดล้อมขององค์กรที่ต้องนำมาพิจารณาอยู่เสมอ เพราะเห็นภาพความเป็นจริงแล้วว่ามีผลกระทบอย่างใหญ่หลวง อาจเหนือกว่ามิติอื่น ๆ



ภาพที่ ๓ สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร

**ประเด็นที่สอง คือ โครงสร้างขององค์การ (structure)** การระบาดของโควิด-๑๙ นำมาสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่ทั้งส่วนตัวและการทำงาน ทำให้โครงสร้างขององค์การเดิมล้าสมัย ยิ่งองค์การใดเป็นองค์การขนาดใหญ่แบบมีแบบแผน (bureaucracy) เช่น ระบบราชการ อาจจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างมากกว่าองค์การที่มีความคล่องตัวสูงแบบเอกชนสมัยใหม่ที่แต่เดิมบุคลากรทำงานที่ไหนก็ได้ ทำให้ปรับตัวกับรูปแบบทำงานที่บ้าน (work from home) ได้ไม่ยาก ภายใต้อิทธิพลสำคัญของโครงสร้างองค์การ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นทางการ (formalization) การรวมอำนาจ (centralization) และความสลับซับซ้อนขององค์การ (complexity) จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเป้าหมายขององค์การคือ ประสิทธิภาพขององค์การ (organization effectiveness) ไม่เสียหาย รูปแบบโครงสร้างขององค์การจึงต้องมีคุณลักษณะที่คล่องตัวสูง (agile) มีโครงสร้างแบบผสมผสาน (hybrid structure) มีความเป็นพลวัต (dynamic) สามารถปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยเฉพาะระบบราชการจำเป็นจะต้องปรับเข้าสู่รูปแบบโครงสร้างองค์การที่พร้อมปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ (agile civic service) จึงถือเป็นความท้าทายครั้งใหญ่ของระบบราชการหรือองค์การที่มีโครงสร้างคล้ายคลึงกันเลยทีเดียว

**ประเด็นที่สาม คือ ระบบ (system)** ในที่นี้หมายถึง มุมมองเชิงระบบ (systems perspective) คือ การมองเชิงระบบของคนในองค์การ โดยเฉพาะผู้บริหารทุกระดับ จำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่มององค์การเป็นองค์รวม (organization as a whole) โดยมีแต่ละส่วนเป็นระบบย่อย (subsystems) ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันรวมกันเป็นระบบ (system) โดยระบบประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (inputs) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน (transformation process) และปัจจัยนำออก (outputs) เป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งองค์การในยุคปัจจุบันเป็นแบบระบบเปิด จำเป็นต้องปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมขององค์การอยู่เสมอ ดังได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว (ตามภาพที่ ๓) ดังนั้นความท้าทายในเรื่องของระบบในภาวะ New normal คือ การคิดเป็นระบบในการปรับเปลี่ยนระบบงานภายในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยนำเข้า เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัย (hygiene) งบประมาณจำกัด คนน้อยลง เป็นต้น การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้คล่องตัว มีการทำงานจากบ้าน หรือการทำงานเหลื่อมเวลา วิธีการให้บริการกับลูกค้าหรือผู้มารับบริการ เปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อทางออนไลน์หรือทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น การมาติดต่อด้วยตนเองต้องมีขั้นตอนการรักษาระยะห่าง ส่วนปัจจัยนำออก คือ ผลการดำเนินการขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นผลผลิต (สินค้าหรือบริการ) ผลลัพธ์ (outcomes) ตามเป้าหมายที่กำหนด และผลกระทบ (impacts) ที่เกิดกับองค์การ จะต้องปรับระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผล



โดยอาจนำระบบการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) มาใช้เพื่อปรับเปลี่ยนระบบขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมของคนในองค์กรควบคู่กันไป

**ประเด็นที่สี่ คือ ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร (human resource)** คนในองค์กรเป็นทรัพยากรการบริหารที่มีคุณค่าและความสำคัญมากที่สุด จึงได้มีกระแสการบริหารทุนมนุษย์ (human capital management) ในช่วงเวลาที่ผ่าน คือ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีความรู้ (knowledge) ทักษะ (skills) และทัศนคติ (attitudes) ที่ดีในการทำงาน เพื่อสร้างศักยภาพให้กับคนเพื่อพัฒนาองค์กรให้ประสบความสำเร็จ ความท้าทายครั้งนี้อาจทำให้เห็นว่าองค์กรที่มีความพร้อมด้านคุณภาพของบุคลากรจะได้เปรียบและสามารถปรับตัวได้เร็วกว่าองค์กรที่ไม่ค่อยได้พัฒนาคนหรือพัฒนาแล้วไม่ได้ผล อย่างไรก็ตาม ไม่มีอะไรสายเกินไป หากลงมือทำเสียบัดนี้ สิ่งทั้งหลายองค์กรอาจต้องเผชิญเป็นลำดับแรกๆ คือ เมื่อการดำเนินกิจการหยุดชะงัก ทำให้ต้องแบกรับภาระต้นทุน โดยเฉพาะต้นทุนแรงงาน เพราะที่ผ่านมามีการจ้างงานเกินความจำเป็น พอผลิตสินค้าหรือบริการไม่ทัน วิธีง่ายที่สุด คือ เพิ่มคนเข้ามา ซึ่งง่ายกว่ามาพิจารณาปรับปรุงระบบหรือกระบวนการทำงาน หรือใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย ทำให้มีคนมากเกินความจำเป็น เมื่อถึงภาวะวิกฤต คนจึงล้นงาน ต้องมีการปลด เลิกจ้าง เกิดปัญหาการว่างงาน คนถูกเลิกจ้าง เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่วนนายจ้างหรือองค์กรกิจการอาจไม่ดีขึ้น กลายเป็นลูกโซ่พันกันไปหมดจนถึงระดับชาติ เสมือนหนึ่ง “ลิงแก่แห” คือ ไม่เพียงแก้ปัญหาไม่ได้ แต่ยิ่งแก้ยิ่งสร้างปัญหาหนักกว่าเดิม จึงควรไตร่ตรองให้รอบคอบก่อนดำเนินการเรื่องเกี่ยวกับคนในองค์กรเสมอ

สิ่งที่องค์กรควรทำเป็นลำดับแรกคือ ผู้บริหารต้องตั้งสติ พิจารณาว่าอะไรเป็นสาเหตุที่แท้จริง เพื่อแสวงหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา อาจพบว่า การเลิกจ้างคนอาจไม่ใช่เรื่องแรกที่ต้องดำเนินการ องค์กรที่มีความฉลาดในการบริหารและลงทุนกับการพัฒนาคนอย่างสม่ำเสมอ การเลิกจ้างคนเป็นหนทางสุดท้ายที่จะดำเนินการ แต่จะใช้วิธีการสื่อสารกับคนในองค์กรถึงสถานการณ์ที่แท้จริง แล้วแสวงหาความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจของทุกคนในองค์กรในการฟันฝ่าวิกฤตก่อนเป็นลำดับแรก หากจำเป็นอาจจะมีการลดค่าจ้าง ค่าตอบแทนลงบ้าง เพื่อให้พ้นวิกฤตแล้วค่อยว่ากัน สังคมไทยเป็นสังคมที่โอบอ้อมอารี เห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน เอื้ออาทรต่อกัน (compassion) ซึ่งมีความแตกต่างจากสังคมในประเทศอื่น โดยเฉพาะวัฒนธรรมตะวันตก ดังนั้น การบริหารคนจึงเป็นความท้าทายขององค์กรเป็นอย่างมาก แต่ละองค์กรเผชิญสถานการณ์และข้อจำกัดแตกต่างกัน องค์กร

แบบธุรกิจเอกชนที่ต้องลงทุนเองอาจต้องปรับตัวแบบหนึ่ง สำหรับองค์การแบบราชการหรือภาครัฐที่ได้งบประมาณมาจากหลวงต้องปรับตัวอีกแบบหนึ่ง ถึงแม้องค์การไม่ล่มสลายเพราะรัฐผู้คุมไว้ก็ต้องปรับตัวอย่างมาก เพราะมีข้อได้เปรียบเรื่องความคงอยู่ขององค์การ ต้องใช้สถานการณ์นี้ในการบริหารและพัฒนาคนให้เพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะและเป็นเสาหลักสำคัญในการค้าจุนและเป็นตัวอย่างที่ดีกับองค์การประเภทอื่น ๆ ให้สมกับงบประมาณซึ่งเป็นภาษีจากประชาชนมาหล่อเลี้ยงองค์การไว้ จึงเป็นความท้าทายของผู้บริหารภาครัฐที่จะต้องพิสูจน์ตนเองในการบริหารให้คนในองค์การมีประสิทธิภาพและศักยภาพสูงขึ้นเป็นที่พึงที่พาให้กับประชาชน รวมทั้งแก้ปัญหาสาธารณะและพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่กว่าในอดีตที่ผ่านมา

**ประเด็นที่ห้า คือ การบริหารหรือการจัดการ (management)** ความท้าทายเรื่องสุดท้ายที่นำเสนอถือว่าสำคัญมาก เพราะหากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้รับการตอบสนองทางการบริหารที่ดี ทุกอย่างจะหยุดอยู่กับที่หรือจบสิ้นลงได้โดยง่าย การบริหารจึงเป็นกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญผ่านผู้บริหารทุกระดับในองค์การนั้น ๆ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงที่เป็นผู้กำหนดทิศทางและควบคุมสั่งการภายในองค์การจะต้องมีภาวะผู้นำ (leadership) ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และส่งเสริมบรรยากาศในการทำงานรูปแบบใหม่ที่ทุกคนไม่จำเป็นต้องเข้ามาที่ทำงาน สามารถทำงานที่บ้าน (work from home) หรือการทำงานเหลื่อมเวลากัน (flexible time) เพื่อรักษาระยะห่างส่วนบุคคล (physical distancing) ทำให้การจัดรูปแบบการบริหารงานประจำวัน และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนรูปแบบไป เช่น มีการประชุมออนไลน์ การรายงานผลการปฏิบัติงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภายใต้แพลตฟอร์มที่เชื่อมโยงกับระบบการวัดผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและผลการดำเนินการขององค์การไปพร้อมกัน ในส่วนของระบบบริหารงานอาจจะต้องปรับให้มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลง สะดวกและง่ายต่อผู้ใช้บริการ องค์การใดไม่เคยมีช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ต้องเพิ่มช่องทางเพื่อรองรับผู้รับบริการ เช่น ผ่านแอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มต่าง ๆ เช่น รัฐบาลให้มีการลงทะเบียนห้างร้านหรือผู้ค้าต่าง ๆ การเข้าเช็คอิน เช็คเอาท์ ผ่านแพลตฟอร์มหรือแอป “ไทยชนะ” เป็นต้น นอกจากนี้ จากสถานการณ์นี้ทำให้องค์การต้องกลับมาให้ความสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยง (risk management) หรือการบริหารในภาวะวิกฤต (crisis management) ในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับองค์การอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อรองรับเหตุการณ์ไม่คาดหมายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความท้าทายครั้งใหม่ขององค์กรในครั้งนี้อาจแตกต่างจากครั้งอื่น ๆ ที่ผ่านมา อย่างน้อยในรอบ ๑๐๐ ปี ภายหลังจากการระบาดใหญ่ของไข้หวัดสเปนในอดีต เป็นความท้าทายของคนทั้งโลกที่จะต้องปรับวิถีชีวิตสู่สิ่งที่เรียกว่า “ฐานวิถีชีวิตใหม่” หรือ “New normal” กันถ้วนหน้า เพียงแต่จะต้องปรับตัวอย่างไรมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ภายในประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ สำหรับการบริหารองค์กรแม้ว่าจะมีความท้าทายใหม่เข้ามาจากสถานการณ์โรคระบาดครั้งนี้ แต่มิได้หมายความว่าความท้าทายที่ต้องเผชิญจะเป็นสิ่งที่รับมือไม่ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทุกคนในองค์กรจะต้องร่วมมือร่วมใจกันปรับเปลี่ยนองค์กรให้รองรับกับฐานวิถีชีวิตใหม่ให้ได้โดยเร็ว ซึ่งจะทำให้ได้ต่อเมื่อคนในองค์กรต้องตระหนักู้ที่จะปรับตัวเองก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### การปรับตัวของคนในองค์กรสำหรับฐานวิถีชีวิตใหม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเข้าสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่ และความท้าทายใหม่ขององค์กร นำมาสู่เรื่องสุดท้ายที่สำคัญคือ การปรับตัวของคนทำงานในองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับฐานวิถีชีวิตใหม่หรือ New normal และความท้าทายที่องค์กรต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ครั้งนี้ ในที่นี้ขอเสนอหลักคิดที่เรียกเป็นตัวย่อว่า “N-E-W N-O-R-M-A-L” เพื่อใช้เป็นแนวทางการทำงานของคนในองค์กรเพื่อสนับสนุนการปรับตัวเข้าสู่วิถีการทำงานภายใต้ฐานวิถีชีวิตใหม่ (ตามภาพที่ ๔) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

❖ N	<b>New Knowledge, Skills, Attitudes</b>
❖ E	<b>Efficiency &amp; Effectiveness</b>
❖ W	<b>Way of (working) Life (Smart not hard)</b>
❖ N	<b>Normalization (Standardization)</b>
❖ O	<b>Openness &amp; Cooperation (Compassion)</b>
❖ R	<b>Result-Oriented (Remote work)</b>
❖ M	<b>Minimal Style (Small is beautiful)</b>
❖ A	<b>Adaptation (Everything is possible)</b>
❖ L	<b>Lifelong Learning (Self-improvement)</b>

ภาพที่ ๔ แนวทางการทำงานในองค์กร

๑) **N** คือ New Knowledge, Skills, Attitudes เป็นการแสวงหาความรู้ ทักษะ และทัศนคติใหม่ เพื่อปรับเข้าสู่โหมดอยู่กับโควิด-๑๙ หรือแม้แต่การระบาดยุติลงแล้วในอนาคต ทั้งความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่ถูกต้องในการทำงาน เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคนและตนเองที่ต้องให้ความสำคัญอยู่เสมอ เพื่อไม่ให้เป็นคนล้าสมัย หรือถูกทิ้งไว้ข้างหลัง และเชื่อว่าหากใครทำการฝึกฝนให้ตนเองแสวงหาความรู้ใหม่ เพิ่มพูนทักษะ มีทัศนคติในการทำงานที่เน้นคุณภาพ ไม่ว่าจะเจอวิกฤตแบบใดสามารถปรับตัวและเอาตัวรอดได้เสมอ องค์กรทุกแห่งก็ต้องการคนแบบนี้ไปร่วมงานด้วย ดังนั้น จึงต้องฝึกฝน เรียนรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็น “คนคุณภาพ” อยู่เสมอ

๒) **E** คือ Efficiency and Effectiveness ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ยังคงมีความสำคัญและเป็นเป้าประสงค์ขององค์กรอยู่เสมอไม่ว่าจะอยู่ในภาวะวิกฤตหรือภาวะปกติก็ตาม เพียงแต่ช่วงภาวะวิกฤตจะมีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะองค์กรจะต้องบริหารงานภายใต้ทรัพยากรการบริหารที่จำกัดมากกว่าภาวะปกติ ด้วยเหตุนี้ การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การจัดการทรัพยากรบริหาร (inputs) ผ่านกระบวนการบริหาร (processes) ให้ได้สินค้าหรือบริการ (outputs) ตามปริมาณงานที่กำหนด โดยใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า ยืดหลักประหยัด (เช่น ลดต้นทุนและความสูญเปล่า) (economy) สอดรับกับหลักการเพิ่มผลผลิต (productivity) กล่าวคือ มีปัจจัยนำออก (outputs) มากกว่าปัจจัยนำเข้า (inputs) ดังนั้น การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นหลักพื้นฐานของการบริหารองค์กร ส่วนการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การทำงานที่ได้ผลลัพธ์ (outcomes) ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด ขอยกตัวอย่างให้เห็นชัดจากงานภาครัฐมักเน้นให้ความสำคัญกับประสิทธิผลมากกว่าประสิทธิภาพ เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของสังคม รัฐอาจจำเป็นต้องทุ่มสรรพกำลังหรือทรัพยากรการบริหารเข้าไปอย่างเต็มที่ เพื่อแก้ปัญหายาเสพติดที่คอยบ่อนทำลายประเทศชาติ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่เป็นกำลังสำคัญของชาติในอนาคต จึงอาจจะไม่เข้าหลักการของความมีประสิทธิภาพ เพราะอาจต้องทุ่มงบประมาณและคนจำนวนมาก เพื่อแก้ปัญหาให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดคือ ยาเสพติดน้อยลงหรือหมดไป หากดำเนินการได้ต้องถือว่าบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงทางการบริหารแล้วประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันเสมอ คือ ต้องทำงานให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพตามที่กำหนดไว้ และในภาวะวิกฤตถือว่าเป็นความท้าทายของทุกองค์กรจะต้องบริหารงานภายใต้ภาวะการขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร โดยเฉพาะเงินทุนหรืองบประมาณ ผู้บริหารทุกระดับและคนในองค์กรทุกคนจะต้องร่วมกัน

คิดแสวงหาวิธีการทำงานในแต่ละภารกิจว่าจะหาดุลยภาพระหว่างความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร ให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายตามที่องค์กรต้องการ มิเช่นนั้นองค์กร อาจจะไม่สามารถจากภาวะวิกฤตที่เผชิญอยู่นี้ได้

๓) **W** คือ Way of Life/working life การปรับวิถีชีวิตประจำวันและวิธีการทำงาน แบบฐานวิถีชีวิตใหม่ สิ่งที่ต้องทำอย่างเด่นชัดและละเลยไม่ได้คือ เรื่องของสุขภาพและ สุขอนามัย (health and hygiene) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมถึงการรักษาระยะห่างทางสังคม (social distancing) ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) อาจต้อง ปรับเปลี่ยนไม่สามารถใกล้ชิดกันได้เหมือนเดิม จากนั้นไปการติดต่อกันหรือการใช้บริการจะต้องมี ขั้นตอนเพิ่มขึ้นตามมาตรการป้องกันการระบาดฯ เช่น สวมหน้ากากอนามัยหรือหน้ากากผ้า การตรวจวัดอุณหภูมิ ลงทะเบียนเข้าใช้บริการ (check-in) ยืนหรือนั่งห่างกัน ๑-๒ เมตร ช่องหรือโต๊ะให้บริการมีฉากใสกั้นระหว่างกัน มีแอลกอฮอล์เจลไว้ล้างมือ พุดคุยสนทนากัน เท่าที่จำเป็น เพื่อใช้เวลาให้สั้นที่สุด เมื่อเสร็จธุรกรรมแล้วต้องลงทะเบียนออก (check-out) รวมถึง การเดินทางโดยขนส่งสาธารณะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทางสาธารณสุขทั้งหมด เพื่อตัวเอง ครอบครัว และส่วนรวม เป็นความเคยชินใหม่ที่ต้องปรับตัวจนกลายเป็นวิถีชีวิตปกติในที่สุด จะเห็นได้ว่าวิถีชีวิตประจำวันและวิธีการทำงานบางส่วนจะใช้วิถีพื้นฐานที่เหมือนกันและ สามารถปรับใช้ร่วมกันได้ โดยเฉพาะเรื่องสุขอนามัยในบ้านและที่ทำงาน มีนักคิดบางท่านกล่าวว่า หากทำอะไรซ้ำ ๆ กัน ๒๑ วันขึ้นไปจะกลายเป็นอุปนิสัยใหม่ ถึงแม้ไม่มีการยืนยันจากการวิจัย ว่า เป็นตามนั้นหรือไม่ แต่ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ความไม่คุ้นชินของคนจะเข้าสู่ความเคยชินภายใน ๑ เดือน ถือว่าใช้เวลาไม่นานนัก อย่างไรก็ตาม ถ้าสิ่งที่ทำเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว สังคม โดยเฉพาะการห่างไกลจากโรคภัยไข้เจ็บต่อให้ต้องทำตลอดไปก็เป็นเรื่องที่มีคุณค่าที่จะ กระทำ และเชื่อว่าจะเป็นความเคยชินใหม่ที่จะอยู่ในวิถีชีวิตประจำวันและการทำงานอยู่เสมอ เหมือนหลายเรื่องที่ผ่านมาจนกลายเป็นวิถีหรือวัฒนธรรมองค์กรที่ปฏิบัติกันมาโดยไม่ต้อง บังคับหรือต้องมีใครมาบอกให้ทำอีกต่อไป ดังนั้น วิธีการทำงานใหม่จึงไม่จำเป็นต้องอยู่ ในสถานที่ทำงานตั้งแต่เข้ายันค่ำ เพราะงานบางงานอาจมอบหมายให้ทำที่บ้าน หรือ นอกสถานที่ที่เหมาะสมได้ การมานั่งรวมกันในสำนักงานจะเกิดขึ้นเท่าที่จำเป็น หรืองานบริการกับ คนภายนอก เมื่อเสร็จภารกิจประจำวันแล้วก็กลับบ้านใครบ้านมัน ผลพลอยได้ คือ ประหยัดน้ำ ไฟ แอร์ ในยุคที่ต้องช่วยกันประหยัดอีกด้วย เป็นการทำงานที่เน้นคุณภาพชีวิตการทำงาน (quality of working life) โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยให้การทำงานง่าย รวดเร็ว ถูกต้อง ประหยัดเวลามากขึ้น นำไปสู่รูปแบบการทำงานที่เรียกว่า “work smarter, not harder”

คือ ทำงานสำเร็จแบบไม่ต้องหักโหมจนมากเกินไป ไม่เสียสุขภาพกายและจิต มีพลังอันเปี่ยมล้นที่พร้อมทำงานอยู่เสมอ

๔) **N** คือ Normalization ในที่นี้ หมายถึง ความเป็นมาตรฐาน (standardization) เรื่องมาตรฐาน เป็นเรื่องควบคู่ไปกับการปฏิบัติงาน เพราะความเป็นมาตรฐานจะทำให้การทำงานมีคุณภาพ มีความคงเส้นคงวา รวมถึงความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะป็นงานผลิต งานบริการ ล้วนจะต้องมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานด้วยกันทั้งสิ้น เรื่องมาตรฐานไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นเรื่องที่ทำให้ความสำคัญมาตลอดศตวรรษที่ ๒๐ เรื่อยมา ปัจจุบันมาตรฐานครอบคลุมไปถึงมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล (international standard) ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ มาตรฐานของโรงพยาบาลที่ต้องยกระดับสู่มาตรฐานสากล เช่น มาตรฐาน HA (Hospital Accreditation) มาตรฐาน JCI (Joint Commission International) เป็นต้น เพื่อให้เกิดการรับรองคุณภาพและสร้างความเชื่อมั่นในการให้บริการในทุกขั้นตอนและกระบวนการอยู่เสมอ ความมีมาตรฐานจะช่วยขจัดความมีอคติ (bias) ที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมมนุษย์ที่กระทำผ่านทัศนคติ ค่านิยม รวมถึงการใช้ดุลพินิจ (discretion) ในการปฏิบัติงาน ที่เรียกว่า “สองมาตรฐาน หรือหลายมาตรฐาน” คือ ความไม่มีมาตรฐานนั่นเอง ดังนั้น การทำงานในยุคฐานวิถีชีวิตใหม่จึงต้องแสวงหามาตรฐานในการทำงานอยู่เสมอ ความเป็นวิทยาศาสตร์ (อธิบายเชิงเหตุผล และมีหลักฐานเชิงประจักษ์) สามารถวัดผลการปฏิบัติงาน และผลการดำเนินการขององค์การได้อย่างเป็นรูปธรรม บริหารงานโดยยึดข้อมูลจริง (management by facts) ในการทำงานเพื่อลดข้อถกเถียงหรือความเห็นที่ไม่ตรงกันจากการใช้ความรู้สึกนึกคิดในการทำงาน ทำให้ขจัดความขัดแย้งในการทำงานลงได้ องค์การจะกลายเป็นสถานที่ที่มีความสุขในเวลาทำงาน (happy workplace) ในที่สุด

๕) **O** คือ Openness and Cooperation การเปิดกว้างรับฟัง และการสร้างความร่วมมือจากสถานการณ์โควิด-๑๙ ในครั้งนี้ ซึ่งเป็นโรคอุบัติใหม่และระบาดรุนแรงไปทั่วโลก ไม่มีใครรู้จักมาก่อน ในวงการแพทย์ได้เรียนรู้เรื่องนี้ไปพร้อมกัน หากไม่ฟังความคิดเห็น หรือมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ความร่วมมือก็เกิดขึ้นได้ยาก แทนที่จะคลี่คลายจะกลายเป็นมหาวิกฤตได้ เหมือนกับการทำงานในองค์การ หากต่างฝ่ายต่างไม่ฟังกัน ความร่วมมือในองค์การก็เกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น การเปิดใจ (open mind) รับฟังรอบด้าน จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ เพราะไม่มีใครรู้หรือเก่งไปทุกเรื่อง งานประจำวันผู้บริหารอาจต้องรับฟังจากผู้ปฏิบัติ ในขณะที่งานนโยบายและบริหาร ผู้ปฏิบัติต้องฟังจากผู้บริหาร ส่วนบางเรื่องที่ต้องการความคิดเห็นจากหลายฝ่าย ก็ต้องรับฟังซึ่งกันและกัน จากนั้น นำความคิดเห็นมาประมวล วิเคราะห์

แล้ววางแผน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมต่อไป เมื่อเกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร (people participation) การสร้างระบบความร่วมมือ (cooperation system) จะเกิดขึ้นได้ง่ายในองค์กรนั้น เพราะทุกคนมีแนวโน้มจะให้ความร่วมมือและเต็มใจ (willingness) ที่จะปฏิบัติตามสิ่งที่ร่วมคิดด้วยกัน ดังนั้น ในสถานการณ์โควิด-๑๙ ควรพลิกวิกฤตเป็นโอกาส ถอดบทเรียนที่ผ่านมาร่วมคิดร่วมทำโดยอาศัยความเป็นวิถีไทย คือ ความเอื้ออาทรความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน (compassion) สร้างวิถีการทำงานใหม่ให้ดีกว่าเดิม และสอดคล้องกับวิถีการทำงานของคนไทยให้ได้มาตรฐานสากลอย่างที่ควรจะเป็นมานานแล้วก่อนหน้านี้

๖) **R** คือ Result-Oriented การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ องค์กรทั่วไปมักทำงานโดยเน้นที่กระบวนการทำงาน (process-oriented) เป็นหลัก โดยเฉพาะองค์กรแบบระบบราชการที่มีขั้นตอนการทำงานมากและสลับซับซ้อน อีกทั้งเกี่ยวข้องกับขั้นตอนตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ จากนั้นไปอาจต้องพิจารณาตัดออก ยุบรวม หรือปรับใหม่ของขั้นตอนการทำงานให้คล่องตัว รวดเร็วมากขึ้น เน้นผลที่จะได้รับตามเป้าหมายที่กำหนดเป็นหลัก สำคัญมากกว่ากระบวนการเหมือนในอดีตที่ผ่านมา และบางงานโดยเฉพาะการทำงานนอกสถานที่ตั้งหรือทำงานที่บ้าน (remote work) อาจจัดการทำงานแบบเน้นกระบวนการทำงานได้ยาก จึงต้องพิจารณาผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่กำหนดเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (key performance indicators: KPIs) โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของงาน (outcomes) มากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อผู้ปฏิบัติงานและองค์กร เพราะการทำงานจะได้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ไม่ใช่แค่งานเสร็จแต่ไม่สนองต่อการบรรลุภารกิจ คือ ได้ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ หรือให้ได้ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลไปพร้อมกันดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๗) **M** คือ Minimal Style เน้นความเรียบง่าย แต่ได้รรถประโยชน์ตรงตามความต้องการและความพึงพอใจของทุกฝ่าย ตัดสิ่งที่ไม่จำเป็นออก ไม่ฟุ่มเฟือย ประหยัด ไม่เบียดเบียนตนเอง ผู้อื่น และสิ่งรอบตัว สอดคล้องกับหนังสือชื่อ “Small is Beautiful” (เล็กนั้นงดงาม) เขียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ของ E. F. Schumacher หมายถึงการดำรงชีวิตอย่างพอเหมาะพอควร การกินอยู่ การผลิต การใช้ทรัพยากร อย่าให้มาก อย่าให้ใหญ่โตเกินจำเป็น ทุกเรื่อง ทุกสิ่งอย่างในชีวิตนั้น เล็กๆ ก็พอ หากให้เข้าใจได้ง่ายตามบริบทที่คนไทยคุ้นเคยคือ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy) ของในหลวงรัชกาลที่ ๙ พระราชทานไว้ให้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น วิกฤตครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะการดำรงชีวิตที่สามารถพึ่งพาตนเองได้

ไม่จำเป็นต้องรวย แต่ไม่มีหนี้สิน อยู่แบบพอเพียง ทุกอย่างก็เพียงพอ เพราะถ้ารอแต่รับเงิน เยียวยา หรือการลด แลก แจก แกมจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว เมื่อเงินหมดก็เดือดร้อนเหมือนเดิม เพราะเสมือน “ยืมจมูกคนอื่นหายใจ” ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้จะอยู่ได้ไม่นาน สำหรับการทำงานในองค์กรในยามวิกฤตอาจเข้าสู่ภาวะขาดแคลนเงินทุนหรืองบประมาณ ขาดทุนหรือมีงบประมาณน้อย จึงต้องช่วยกันประหยัด เพื่อให้องค์กรฝ่าวิกฤตไปได้ ดีกว่าต้องเลิกกิจการ หรือลดขนาดกิจการลง เป็นเหตุให้ต้องเลิกจ้างคนทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้น ในยุคฐานวิถีชีวิตใหม่ ต้องไม่ประมาทในการดำเนินชีวิต ทั้งวิถีชีวิตส่วนตัว และการทำงาน เพราะความแน่นอน คือ ความไม่แน่นอน การดำเนินการใด ๆ ควรยึดหลักความพอดี ความมีเหตุผล ไม่เบียดเบียนกัน เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมาบอกว่า การใช้ทรัพยากรที่ฟุ่มเฟือย เกินขอบเขตเกินพอดี มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศกันมากมาย จนในที่สุดธรรมชาติก็มาทวงคืน ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาด และอื่น ๆ ตามมา ล้วนแล้วแต่มาจากฝีมือมนุษย์แทบทั้งสิ้น อาจถึงเวลาแล้ว ที่ต้องหันมาทบทวนตนเอง โดยเฉพาะรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการกำหนดนโยบายบริหารประเทศที่อาศัยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเขียนไว้แล้วในยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนหลักของชาติในเวลานี้ แต่ในทางปฏิบัติมักให้น้ำหนักไปทางการบริหารแบบตะวันตกที่เน้นเสรีนิยมประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ซึ่งทั้งสองรูปแบบสามารถไปด้วยกันได้ไม่ขัดกัน เพียงแต่รัฐจะต้องพิจารณาดำเนินการให้แต่ละเรื่องเกิดดุลยภาพในการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความยั่งยืนเป็นสำคัญ หลายประเทศไม่เน้นความยิ่งใหญ่หรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เน้นไปที่คุณภาพชีวิตและความสุขของประชาชนภายในประเทศ ที่เรียกว่า “ความสุขมวลรวมประชาชาติ” (Gross National Happiness: GNH) อย่างประเทศภูฏาน ซึ่งได้นำต้นแบบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของไทยไปประยุกต์ได้อย่างน่าสนใจ จึงเป็นความท้าทายของคนไทยได้ตระหนักว่า สิ่งดี ๆ ของประเทศไทย คนต่างชาติขอเข้ามาเรียนรู้แล้วนำกลับไปทำจนบ้านเมืองเขาเจริญรุ่งเรืองมาหลายเรื่อง ประเทศไทยและคนไทยยังไม่ได้ลงมือทำอย่างจริงจัง ย่ำเท้าอยู่ที่เดิม นับเป็นสิ่งสะท้อนใจและสะท้อนให้เห็นว่า วิกฤตครั้งนี้ถึงเวลาที่คนไทยต้องเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังแล้วหรือยัง โดยเฉพาะองค์การภาครัฐจะต้องเป็นแบบอย่างและผู้นำในการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้

๔) **A** คือ Adaptation การปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ ไม่ว่าจะเผชิญกับสิ่งใด หากสามารถเรียนรู้และปรับตัวได้เร็วทุกอย่างจะราบรื่น ไม่มีความกดดัน ฐานวิถีชีวิตใหม่ จำเป็นต้องอาศัยความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน



และวิธีการทำงาน ผู้ที่มีความสามารถในการปรับตัวคือ คนที่ไม่มีปัญหาหรือมีปัญหาน้อย เมื่อสถานการณ์รอบตัวเปลี่ยนไปหรือต้องออกจากพื้นที่ปลอดภัยของตัวเอง (comfort zone) มีความพร้อมที่จะปรับมุมมองหรือวิธีคิด ปรับแผนงานเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ง่าย ขณะที่ผู้มีปัญหาด้านการปรับตัวอาจใช้เวลามากกว่าเพื่อปรับตัวให้รู้สึกผ่อนคลายกับสถานการณ์ใหม่ จนปรับวิธีคิดหรือมุมมองเพื่ออยู่ในสถานการณ์ตรงหน้าได้อย่างสะดวกใจ และคิดหาวิธีจัดการสถานการณ์ตรงหน้าได้ในที่สุด จากคำจำกัดความข้างต้น จะเห็นว่าวิธีคิดหรือมุมมองเป็นฐานคติที่สำคัญต่อความสามารถในการปรับตัว ยกตัวอย่างเช่น คิดหรือมองว่าการเปลี่ยนแปลง (change) เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา องค์กรใดไม่มีปัญหา องค์กรนั้นไม่มีการพัฒนา ปัญหาทุกอย่างมีทางออกเสมอ หลายหัวดีกว่าหัวเดียว รวมกันเราอยู่ แยกกันเราตาย เป็นต้น วิธีคิด มุมมอง หรือทัศนคติที่ยกวลีมาเป็นตัวอย่างข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการคิดเชิงบวก (positive thinking) มีส่วนสำคัญมาก เพราะจะช่วยให้มีมุมมองว่า “ทุกอย่างเป็นไปได้” (everything is possible) การปรับตัวเป็นสิ่งที่สามารถทำได้และหากทุกคนในองค์กรร่วมมือกันทำจะเป็นเรื่องที่ไม่ยากเลย การอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยของตนเอง โดยไม่ขยายพื้นที่ของตนเองหรือไม่ยอมออกมาเผชิญความจริงในพื้นที่เสี่ยง (risk zone) เพื่อเรียนรู้ พัฒนา และปรับตัวเข้ากับสิ่งใหม่ ทำยที่สุดจะถูกกดดันให้ออกมาอาจจะลำบากกว่าออกมา ร่วมเผชิญกับความท้าทายด้วยตนเองตั้งแต่แรก จะเป็นสิ่งที่ดีและยั่งยืนกว่าในระยะยาว เพราะในความเป็นจริงของชีวิต ไม่มีใครสามารถอยู่ในสภาวะเดิมไปได้ตลอดกาล ดังนั้น ใครมีความสามารถในการปรับตัวได้ดีและเร็ว จะสามารถอยู่รอดอย่างมีความสุขในทุกสถานการณ์

๙) L คือ Lifelong Learning การเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นการพัฒนาตนเองที่ดีที่สุด คือ ทำให้เป็นอุปนิสัยประจำตัว ไม่ต้องให้ใครสั่งหรือบังคับ คิดปรับปรุงตนเอง (self-improvement) อยู่เสมอ คนจำนวนไม่น้อย เมื่อจบจากสถาบันการศึกษามาแล้ว เมื่อเข้ามาทำงานไม่คิดจะเรียนรู้อะไรเพิ่มเติม ถึงแม้องค์กรมีการจัดฝึกอบรมและพัฒนาให้ก็ทำตามหน้าที่ให้ผ่านไป อย่างน่าเสียดาย ปัจจุบันเครื่องมือ วิธีการ หรือช่องทางในการเรียนรู้มีความสะดวก สบาย เข้าถึงได้ง่าย ผ่านระบบออนไลน์หรืออินเทอร์เน็ต สามารถจะแสวงหาข้อมูลในสื่อรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างกระบวนการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์สิ่งที่เรียนรู้มาต่อยอดความรู้ ความคิด ทักษะ ทัศนคติ ค่านิยม ประสบการณ์ทำงาน เพื่อนำมาพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้ตลอดชีวิตจะช่วยให้ไม่เป็นคนล้าสมัย รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกในหลากหลายมิติ เพราะโลกยุคใหม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน หรือ Disruptive Change ตลอดเวลา ดังนั้น การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นคุณลักษณะที่ขาดไม่ได้สำหรับคนทำงานทุกระดับในยุค New normal และตลอดไป

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักคิดเพื่อเป็นแนวทางการทำงานในยุคฐานวิถีชีวิตใหม่ ข้างต้น ได้นำเสนอหลักคิดเป็นตัวย่อตรงกับคำว่า “New normal” เพื่อให้จำได้ง่าย ความคาดหวังเพื่อเป็นการจุดประกายให้คนทำงานในองค์กรช่วยกันคิดว่าในภาวะวิกฤตเช่นนี้ ทุกคนควรตระหนักรู้ว่าจะต้องปรับวิถีชีวิต วิธีการทำงานอย่างไร เพื่อให้ชีวิตมีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัย ปลอดภัยและมีความสุข (well-being) เพื่อจะได้มีโอกาสทำอะไรดีๆ อีกมากมาย ที่รออยู่เบื้องหน้า

### ความส่งท้าย

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือเรียกชื่อย่อว่า “โควิด-๑๙” (COVID-19) เป็นปรากฏการณ์โรคระบาดร้ายแรงในรอบ ๑๐๐ ปี หลังจากการระบาดของไข้หวัดสเปนในอดีต เป็นสิ่งที่ทุกคนบนโลกใบนี้ต้องประสบชะตากรรมเดียวกัน ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ ไม่รู้จะสิ้นสุดลงเมื่อใดเพราะปัจจุบันการคิดค้นวัคซีนป้องกันยังอยู่ระหว่างดำเนินการ ยากยิ่งจะบอกได้ว่าจะสำเร็จหรือไม่ หรือจะสำเร็จเมื่อใด จากสถานการณ์เช่นนี้ ทำให้มนุษย์ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดจนกลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “New normal” หรือ “ฐานวิถีชีวิตใหม่” (คำตามกระแสที่มักเกิดขึ้นเมื่อมีปรากฏการณ์สำคัญเกิดขึ้น) ถึงแม้ว่าในขณะนี้ประเทศไทยจะสามารถรับมือกับการระบาดของโควิด-๑๙ ได้ดี สามารถควบคุมการแพร่เชื้อได้ แต่ทราบได้ที่ยังไม่มีวัคซีนป้องกัน และหลายประเทศยังมียอดผู้ติดเชื้อรายใหม่และผู้เสียชีวิตจำนวนมาก จึงเป็นสิ่งที่ยังวางใจไม่ได้ ดังนั้น มาตรการป้องกันโรคจึงต้องดำเนินการภายใต้ความร่วมมือของประชาชนอย่างต่อเนื่องต่อไป แบบที่เรียกว่า “การ์ดอย่าตก” จนกว่าจะมีวัคซีนมาป้องกันโรค สำหรับบทความนี้ได้นำเสนอมุมมองบางประการเกี่ยวกับการปรับตัวขององค์กรในกระแส New normal โดยเนื้อหาได้นำเสนอออกเป็น ๓ ส่วนใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่ง การเข้าสู่ฐานวิถีชีวิตใหม่: มิติที่ควรคำนึงถึง ส่วนที่สอง ความท้าทายใหม่ขององค์กร: สิ่งที่ต้องเผชิญและส่วนที่สาม การปรับตัวของคนในองค์กรในยุคฐานวิถีชีวิตใหม่ ในแต่ละส่วนได้เสนอมุมมองและข้อเสนอบางประการที่สอดคล้องกัน เพื่อเป็นการจุดประกายความคิดในช่วงเปลี่ยนผ่านของสถานการณ์ที่ยังดำเนินอยู่ต่อไป จึงไม่ใช่ข้อสรุปหรือข้อยุติในขณะนี้ว่าฐานวิถีชีวิตใหม่ที่สมบูรณ์ควรมีหน้าตาเป็นอย่างไร และเชื่อว่าจะมีนักคิด นักเขียนนำเสนอข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอออกมาเรื่อยๆ ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้ และพิจารณานำไปเป็นแนวทางประยุกต์ใช้ตามความต้องการของผู้คนที่สนใจต่อไป สำหรับในส่วนสุดท้าย ผู้เขียนได้นำเสนอหลักคิดบางประการที่ได้สังเคราะห์มาจากการเรียนรู้ และประสบการณ์การทำงานในองค์กร

เพื่อหวังว่าจะเป็นเส้นทางช่วยให้คนทำงานในองค์กรนำไปใช้หรือต่อยอดได้แบบทางลัดมากขึ้น สิ่งสำคัญสุดท้ายที่อยากจะเน้นย้ำคือ การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวง รัชกาลที่ ๙ พระราชทานไว้ให้คนไทยและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบันทรงสืบสาน รักษา และต่อยอด มาน้อมนำสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังเสียที เพราะเป็นบริบทที่พระองค์ทรงคิดเพื่อคนไทย ให้มีชีวิตอยู่อย่างพอเพียงและเพียงพอ ไม่เดือดร้อนเมื่อภัยใดๆ มา เป็นหลักการที่ทันสมัยอยู่เสมอ อาจถือว่าล้าสมัยเสียด้วยซ้ำไป (พระราชทานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐) ใช้ได้ทุกบริบท ไม่ว่าจะเรียกว่า New normal หรือภาษาไทยจะแปลว่าอะไรก็ตาม หากคนไทยนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นหลักการสร้างความยั่งยืน เพราะพึ่งพาตนเองได้ ไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์หรือวิกฤตการณ์ใดๆ ก็ตาม เชื่อได้ว่าคนไทยสามารถจะปรับตัวได้ดี เนื่องจากมีภูมิคุ้มกันชีวิตที่แข็งแกร่ง เหมือนบ้านที่มีฐานรากที่แข็งแรงมั่นคง ไม่สามารถพังทลายได้โดยง่าย หวังว่าคนไทยจะใช้วิกฤตครั้งนี้เป็นโอกาสในการสร้างความตระหนักรู้เพื่อนำพาตนเอง ครอบครัว องค์กร สังคม ประเทศชาติ ไปสู่ความเจริญและความผาสุกอย่างยั่งยืนร่วมกันต่อไป



## เอกสารอ้างอิง

- กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข. (๒๕๖๓). กรมสุขภาพจิตชี้ คนไทยมีส่วนร่วมก้าวผ่านวิกฤติ COVID-19 นี้ด้วยการมีสำนึกต่อสังคมและสังคมสมานฉันท์. สืบค้น ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓, จาก <https://www.dmh.go.th/covid19/news2/view.asp?id=4>
- เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ. (๒๕๖๓). ความรู้เรื่อง COVID-19. สืบค้น ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓, จาก <https://www.facebook.com/chalermchai.boonyaleepun>
- ณิชากร ศรีเพชรดี. (๒๕๖๒). ADAPTABILITY: ปรับตัว ยืดหยุ่น ไม่หนีปัญหา ทักษะสำคัญของโลกที่เปลี่ยนทุกวัน. สืบค้น ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓, จาก <https://thepotential.org/knowledge/adaptability-character-building/>
- พิมพ์นิภา บัวแสง. (๒๕๖๑). Digital Transformation: พลิกโฉมธุรกิจด้วยแนวคิดดิจิทัล. สืบค้น ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓, จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/4327>
- รวีศ หาญอุตสาหะ. (๒๕๖๒). ทำอย่างไรให้เราสามารถเป็นคนที่ยั่งยืนได้ตลอดชีวิต. สืบค้น ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓, จาก <https://missiontothemoon.co/how-we-can-become-lifelong-learning/>
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (๒๕๖๒). บทเรียนที่ต้องรู้ในการก้าวสู่ Digital Transformation. สืบค้น ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓, จาก <https://www.ftpi.or.th/2019/32386>
- สุเมธ ตันติเวชกุล. (๒๕๕๓). *ใต้เบื้องพระยุคลบาท*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อุทัย เลาหิวีเชียร. (๒๕๕๖). *ค่านิยมของการบริหารงาน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Alan Tuckett. (2017). Lifelong learning helps people, governments and business. Why don't we do more of it?. Retrieved May 30, 2020, from <https://www.weforum.org/agenda/2017/07/lifelong-learning-helps-governments-business/>
- Armstrong, Michael. (2010). *Armstrong's essential human resource management practice : a guide to people management*. Philadelphia, PA: Kogan Page.
- Barnard, Chester I. (1968). *The Functions of the Executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nafziger, E. Wayne. (2006). *Economic Development*. (4<sup>th</sup> ed). New York: Cambridge University Press.
- Robbins, Stephen P. (1990). *Organization Theory: Structure, Design, and Application*. (3<sup>rd</sup> ed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.



## การบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤต

บุศรา เฟ็งนุ่ม\*

### บทนำ

นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา ประเทศไทยและหลายประเทศทั่วโลกต้องประสบกับสถานการณ์วิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) สถานการณ์สร้าง “ภาพจำ” ให้เกิดขึ้นแก่ผู้บริหารประเทศ ทั้งในด้านบวกและลบ อีกทั้งสถานการณ์สร้างวีรบุรุษขึ้นได้ก็ทำลายความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของนักบริหารได้ฉับนั้น ในการบริหารภาวะวิกฤต หรือ Crisis management สำหรับนักประชาสัมพันธ์แล้วไม่ได้เป็นสิ่งใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังและเตรียมพร้อมเสมอเพราะอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา องค์กรที่มีการเตรียมการ

---

\* วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และกิจกรรมสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รับปัญหาภาวะวิกฤตไว้ล่วงหน้าจะทำให้ผู้นำองค์กรข้ามผ่านวิกฤตไปได้ ขณะที่องค์กรใดหากดำเนินการด้านการจัดการวิกฤตเพียงแค่นี้ไปตามข้อกำหนด หรือบริหารจัดการแบบผ่าน ๆ ไป เมื่อเกิดภาวะวิกฤตย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภาพลักษณ์องค์กร บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจความสำคัญของการสื่อสาร โดยเฉพาะเรื่องของการสื่อสารในภาวะวิกฤต เพื่อผู้สนใจจะได้นำไปประยุกต์ใช้ในงานของตนเองต่อไป ซึ่งจะขอเริ่มต้นจากความหมายและบทบาทของการสื่อสารเป็นอันดับแรก

โดยทั่วไปผู้คนมักเข้าใจว่าการสื่อสาร หมายถึง กระบวนการสื่อสารที่ประกอบด้วย ผู้ส่งสาร (Sender) สาร (Message) สื่อ (Medium) และผู้รับสาร (Receiver) ที่มักเรียกย่อ ๆ กันว่า SMCR<sup>๑</sup> ซึ่งกระบวนการสื่อสารหาใช่ความหมายของการสื่อสาร เนื่องจากไม่ได้บอกคุณลักษณะที่ทำให้เข้าใจถึงความหมายของมันได้ เพราะกระบวนการสื่อสารดังกล่าวเป็นความรู้แจ่มแจ้ง เนื่องจากการสื่อสารย่อมต้องประกอบด้วย ผู้ส่งสาร เนื้อหาของสาร สื่อที่พาสารนั้นไป และผู้รับสารเป็นปกติอยู่แล้ว จึงไม่ได้ทำให้ผู้ที่ศึกษารู้จักความหมายของถ้อยคำนี้มากขึ้นแต่อย่างใด แต่กระบวนการสื่อสารทำให้เข้าถึงความหมายและบทบาทของการสื่อสารได้โดยง่าย

ความหมายหรือคำจำกัดความของการสื่อสารมีผู้กล่าวถึงเป็นจำนวนมาก<sup>๒</sup> เช่น มองว่าการสื่อสารเป็นกระบวนการทางสังคมซึ่งปัจเจกชนใช้สัญลักษณ์ในการกำหนดและตีความหมายในสภาพแวดล้อมหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นนิยามที่ทำให้เข้าใจถึงการสื่อสารได้เป็นอย่างดี แม้วานิยามดังกล่าวจะประกอบด้วยศัพท์ที่บางคนไม่คุ้นเคยและขาดความชัดเจนแน่นอนในตัวเอง ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการบางคนจึงเห็นว่าแม้การสื่อสารจะเป็นถ้อยคำที่ดูเหมือนง่าย ๆ แต่การให้ความหมายที่มีความแน่นอนแบบศาสตร์เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ดังความเห็นของแดนซ์ (Dance) ด้วยเหตุนี้ การนิยามของการสื่อสารจึงมีหลายมิติ ใน**มิติแรก** การสื่อสารเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงส่วนที่ไม่ต่อเนื่องของสิ่งที่มีชีวิตเข้าไว้ด้วยกัน **มิติที่สอง** การสื่อสารคือ สถานการณ์ที่มีแหล่งสารถ่ายทอดเนื้อสารไปยังผู้รับสารด้วยความตั้งใจว่าจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้รับสาร การสื่อสารจึงเป็นกระบวนการร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป **มิติที่สาม** มองการสื่อสารในรูปแบบการพิจารณาถึงสิ่งที่ควรจะเป็น เช่น การสื่อสารเป็นการแลกเปลี่ยนสิ่งที่คิด

<sup>๑</sup>สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, *ทฤษฎีการสื่อสาร* (พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓), ๒.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน, ๒-๓.

ที่มีระหว่างกันให้อยู่ในรูปของวัจนภาษา ดังนั้น การสื่อสาร ก็คือการถ่ายทอดสารสนเทศ  
อย่างไรก็ตาม การสื่อสารที่ทรงพลังที่สุดของมนุษย์กลับเป็นการสื่อสารมวลชน ซึ่งการสื่อสาร  
มวลชนจำเป็นต้องอาศัยแหล่งสารที่จัดระเบียบในรูปแบบขององค์การที่ใช้วิทยาการเป็นเครื่องมือ

การแบ่งประเภทของการสื่อสารนั้นสามารถกระทำได้หลากหลายมุมมอง เช่น  
แบ่งตามวิธีการสื่อสาร แบ่งตามระดับของการสื่อสาร แบ่งตามจำนวนผู้ส่งสาร เพราะในความเป็นจริงแล้ว การแบ่งประเภทของการสื่อสารนั้นเป็นการแบ่งที่ไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด สำหรับการนำเสนอในบทความนี้ จะนำหลักการการแบ่งประเภทการสื่อสารตามจำนวนผู้ส่งสารมาอธิบาย ดังนี้

**๑. การสื่อสารภายในบุคคล (Intrapersonal Communication)** เป็นการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการส่ง-รับสารภายในบุคคลคนเดียว

**๒. การสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Communication)** เป็นการสื่อสารที่เกิดขึ้นกับคนไม่ต่ำกว่า ๒ คน การสื่อสารซับซ้อนมากขึ้น มีการใช้ทั้งวัจนภาษาและอวัจนภาษา (Verbal and Non-verbal Communication)

**๓. การสื่อสารกลุ่มย่อย (Small Group Communication)** เป็นการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนอย่างน้อย ๓ คน อาจมีสมาชิกมากถึง ๑๒ หรือ ๑๕ คน เป็นการสื่อสารที่ซับซ้อนขึ้น มีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

**๔. การสื่อสารสาธารณะ (Public Communication)** ได้แก่ การสื่อสารกับคนจำนวนมาก ๆ มักมีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียว ผู้ส่งสารจะต้องเตรียมตัวมาอย่างดี ทั้งในแง่ของสาร มีการวิเคราะห์ผู้รับสาร สื่อที่จะนำมาใช้

**๕. การสื่อสารในองค์กร (Organization Communication)** เป็นการแลกเปลี่ยนสารภายในองค์กร ระหว่างองค์กร และกับสิ่งแวดล้อมภายนอกเกี่ยวข้องกับระบบการดำเนินงานขององค์กรและสัมพันธ์กับการสื่อสารหลากหลายประเภท

**๖. การสื่อสารมวลชน (Mass Communication)** ผู้ส่งสารอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล มีกระบวนการส่งสารโดยผ่านสื่อที่เรียกว่าสื่อมวลชน ไปยังผู้รับสารจำนวนมาก ซึ่งมีสถานะเป็นผู้บริโภคสื่อ (Media Consumer) ซึ่งอาจส่งปฏิกิริยาตอบกลับมายังผู้รับสารหรือไม่ก็ได้ หากมีปฏิกิริยาตอบกลับมักเป็นปฏิกิริยาตอบกลับแบบล่าช้า (Delayed Feedback) เมื่อเปรียบเทียบกับ การสื่อสารแบบภายในบุคคลหรือระหว่างบุคคล ซึ่งมักเป็นแบบทันทีทันใด (Immediate Feedback)

จากประเภทของการสื่อสาร พบว่า การสื่อสารในภาวะวิกฤต ผู้ที่จะสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารหลายประเภท ทั้งการสื่อสารสาธารณะ การสื่อสารในองค์กร และการสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะการให้ข้อมูลทั้งหมดต่อสื่อมวลชน ข้อมูลที่ต้องถูกต้อง ตรงไปตรงมา รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ การที่จะสามารถจัดการกับวิกฤตต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เราควรรู้จักสัญญาณของการเกิดวิกฤต ซึ่งมักมีลักษณะของการเกิดขึ้นอย่างไม่คาดหมาย การมีข้อมูลของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหลายอาจไม่เพียงพอสามารถขยายความเสียหายเพิ่มขึ้น ขาดความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ สร้างความสนใจให้กับภายนอกองค์กรเพิ่มมากขึ้น อาจเกิดความขัดแย้งทางความคิดในการมีปฏิริยาโต้ตอบปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดความตระหนักตื่นกลัวของคนในองค์กรหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น อันดับแรก ผู้บริหารหรือผู้นำองค์กรควรตระหนักว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้น “ใคร” จะเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเปิดเผยสถานการณ์วิกฤตนั้น การให้ข้อมูลจากตัวผู้บริหารเอง บางครั้งย่อมดีกว่าการให้บุคคลอื่นมาเป็นผู้นำเสนอข้อมูล การแสดงจุดยืนที่ชัดเจนขององค์กร และยอมรับว่าการเกิดวิกฤตทุกครั้งย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของคนและกระบวนการทำงานในองค์กร อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดวิกฤตสิ่งที่จะต้องหลีกเลี่ยงในการปฏิบัติ เช่น

- การกล่าวโทษผู้อื่นในเรื่องต่าง ๆ
- การคาดเดาหรือคิดไปเอง
- การปฏิเสธที่จะตอบคำถาม การที่องค์กรขาดการสื่อสาร หรือการกล่าวของผู้บริหารว่า “ไม่ขอออกความเห็น” หรือ “ยังไม่ได้รับรายงาน” ต่อสื่อมวลชน
- การให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนและทำให้ผู้อื่นเกิดความเสียหาย
- การให้ข้อมูลกับนักข่าวสำนักใดสำนักหนึ่งเป็นพิเศษ

คำถามที่หลายองค์กรต้องถามตนเองเป็นอันดับแรก คือ ไม่ว่าวิกฤตจะเกิดขึ้นระยะเวลาสั้นหรือยาวแต่การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นแล้ว การนำเอา “การสื่อสาร” มาใช้เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาสถานการณ์วิกฤตจะต้องอาศัยการวางแผนและการนำไปปฏิบัติ ซึ่งลำดับต่อไปจะได้นำเสนอถึงกรณีการสื่อสารในภาวะวิกฤตโควิด-๑๙ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กรณีอื่น ๆ



## ภาวะวิกฤต

การบริหารการสื่อสารในภาวะวิกฤตในคู่มือการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤตของกรมประชาสัมพันธ์ ได้กล่าวว่า การบริหารการสื่อสารภาวะวิกฤตมีความหมายครอบคลุมถึงการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร และการดำเนินการประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต การบริหารจัดการภาวะวิกฤตให้เป็นผลสำเร็จ โดยที่จะรักษาชื่อเสียง ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กรหรือสถาบันนั้นไว้ได้ จำเป็นต้องเข้าใจถึงธรรมชาติของภาวะวิกฤต<sup>๓</sup>

ในสถานการณ์วิกฤต เราอาจมีระดับหรือความรู้สึกแตกต่างกัน ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของภาวะวิกฤตไว้หลากหลาย เช่น สถานการณ์ที่เข้าสู่ภาวะที่จำเป็นต้องเข้าจัดการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>๔</sup> หรือวิกฤตทางด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้าก่อให้เกิดภาวะคุกคาม โดยไม่ว่าเป็นความจริงหรือทำให้รับรู้ว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยในด้านต่าง ๆ มีผลต่อภาพลักษณ์หรือความเชื่อถือในองค์กรหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและภาพลักษณ์<sup>๕</sup>

ภาวะวิกฤต จึงหมายถึง ภาวะที่มีกรณีหรือเหตุการณ์เกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐอย่างกว้างขวางรุนแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ รัฐบาล รวมถึงเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจอย่างรุนแรงด้วย

ลักษณะที่จะบ่งชี้ว่าสถานการณ์กำลังอยู่ในภาวะวิกฤต มักมีองค์ประกอบ<sup>๖</sup> ดังนี้

๑. เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน ทันทีทันใด แตกต่างไปจากเหตุการณ์ปกติ

๒. เหตุการณ์ซึ่งมีลักษณะฉุกเฉิน มีผลกระทบต่อสภาพร่างกายและจิตใจ จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเฉียบพลันเป็นขั้นตอน

<sup>๓</sup>กรมประชาสัมพันธ์, *คู่มือการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต* (กรุงเทพฯ: ม.ท.พ., ๒๕๔๕), ๙.

<sup>๔</sup> Richard K. Long, "Seven Needless Sins Of Crisis (Mis) management," *PR Tactics* (August, 2001): 14.

<sup>๕</sup> Vincent Covello, *Risk Communication Paper, Opening the Black Box Risk Conference* (McMaster University, 1995).

<sup>๖</sup> Karl A. Slaikeu, *Crisis Intervention* (MA: Allyn & Bacon, 1984), 53.

๓. เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อประชาชน อันเนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไข หรือดำเนินการต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างทันที่

๔. เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายและผลกระทบต่อผู้เสียหายในระดับสูงหรือต่ำลงได้  
๕. เป็นภาวะที่ผิดหวังรุนแรงชั่วคราวและไม่สามารถจัดระเบียบใด ๆ ได้

นอกจากนี้ การจัดหมวดหมู่ตามสาเหตุของวิกฤต จะสามารถแบ่งได้ ๔ กลุ่ม<sup>๑</sup> ดังนี้

๑. วิกฤตที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในองค์กร เช่น การบริหารที่ผิดพลาดของผู้บริหาร หรือบางวิกฤตเกิดขึ้นจากความผิดพลาดภายในองค์กร เช่น การเกิดเพลิงไหม้

๒. วิกฤตที่สามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาเศรษฐกิจที่สะสมมาเป็นเวลานาน

๓. วิกฤตที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกที่ไม่ใช่ความผิดขององค์กร เช่น การก่อการร้าย วินาศกรรม

๔. วิกฤตที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม พายุ สึนามิ เมื่อเราพอจะทราบแล้วว่าเหตุการณ์หรือสถานการณ์โดยอยู่ในระดับวิกฤต เราควรเรียนรู้จากบทเรียนต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์กรของเรา การรับมือกับวิกฤตที่เกิดขึ้นต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด หากเหตุการณ์ไม่รุนแรงก็ควรตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขในรูปแบบการชี้แจงได้ทันที แต่ถ้าไม่สามารถรับมือได้ก็ควรจะต้องมีการตรวจสอบข้อมูล การปรึกษาผู้มีอำนาจในระดับที่สูงขึ้น

ในส่วนเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงสูงมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินหรือชื่อเสียงองค์กร ต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน โดยจะต้องดำเนินการแก้ไขตามแผนการรับมือ ถ้าหากยังไม่มีแผนการรับมือต้องระดมผู้มีอำนาจและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการวางแผนทันที ทั้งนี้ การสื่อสารที่ดีจะช่วยลดความขัดแย้ง สร้างความเข้าใจให้กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การสื่อสารในภาวะวิกฤตจึงเป็นกลยุทธ์และนโยบายที่องค์กรควรตระหนักถึง

<sup>๑</sup> John F. Mahon and Philip L. Cochran, "Fire Alarms and Siren Songs: The Role of Issues Management in the Prevention of, and Response to, Organization Crises," *Industrial Crisis Quarterly* 5, no. 2 (1991): 155-176.

## การสื่อสารในภาวะวิกฤต

จากงานวิจัย เรื่อง การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพในภาวะผู้นำของแจ็กเกอลีน (Jacqueline) และมิลตัน เมย์ฟีล (Milton Mayfiel) ศาสตราจารย์ด้านการบริหารจัดการ (management) แห่ง Texas A & M International University สหรัฐอเมริกา<sup>๑</sup> ระบุว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีคุณสมบัติ ๓ ข้อ ดังนี้

### ๑. กำหนดทิศทางหรือมีแนวทางแก่ประชาชนอย่างชัดเจน

ในภาวะวิกฤตสิ่งที่ประชาชนต้องการมากที่สุดคือ ข้อมูลที่ถูกต้อง ทันทีทันใด จากภาครัฐ นอกเหนือไปจากการเร่งแก้ปัญหาและการป้องกันความเสียหายที่อาจขยายวงกว้างออกไปมากขึ้น “รัฐ” จึงควรมีแนวทางในการสื่อสารที่เป็นระบบ ในสถานการณ์วิกฤต จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้บัญชาการ หรือการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือตั้ง “War Room” ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการเร่งรัดการดำเนินงานและช่วยขจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เช่น

- มีคณะทำงานด้านการสื่อสาร กำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ในรูปแบบรวมศูนย์ ในสถานการณ์วิกฤตระดับประเทศบทบาทนี้มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการสื่อสารไปยังสาธารณชน อย่างในประเทศไทยช่วงแรกที่มีการให้ข่าว เรื่องการจัดการกับสถานการณ์โควิด-๑๙ ทั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการ จากกรม กระทรวงต่าง ๆ ล้วนให้ข่าวในช่องทางของตนเอง เป็นการให้ข่าวแบบต่างคนต่างทำ จนกระทั่งเมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงขึ้น การแพร่กระจายของข่าวลวงหนักหนาสาหัส ยิ่งกว่าการแพร่กระจายของไวรัส ซึ่งบางแหล่งไม่ใช่ข้อมูลที่ถูกต้องนำไปสู่ความสับสนที่ขยายวงกว้างเป็นโอกาสให้ข่าวลวง ข่าวปลอม เกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ และบางครั้งอาจลุกลามบานปลายจนอยู่นอกเหนือการควบคุม จนกระทั่งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต้องจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ขึ้น ภายหลังขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี (ครม.) ใช้อำนาจพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓

<sup>๑</sup>โครงการผู้นำแห่งอนาคต, “ชัดเจน - มีเป้าหมาย - เห็นใจผู้อื่น: ๓ ทักษะสำคัญของผู้นำในภาวะวิกฤติ,” ผู้นำแห่งอนาคต, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.leadershipforfuture.com/leadership-in-a-crisis/>.

- มีการกำหนดตัวผู้ให้ข่าว (Spokesperson) ที่ชัดเจนว่าจะมอบหมายและประกาศให้สาธารณชนทราบ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเข้าใจ ความร่วมมือระหว่างผู้ให้ข่าวกับสื่อมวลชน ทำให้สื่อมวลชนทราบว่า ถ้าต้องการข่าวในประเด็นต่าง ๆ จะได้จากใคร ซึ่งคุณสมบัติของผู้ให้ข่าว หรือแหล่งข่าว คือ “สื่อสารรู้เรื่อง เข้าใจง่าย” ต้องเป็นคนที่เข้าใจในสถานการณ์อย่างแท้จริง อันจะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือตามมา ซึ่งการมอบหมายให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญมาเป็นโฆษกของ ศอฉ. โควิด-๑๙ ซึ่งมีประสบการณ์ในการเป็นโฆษกกระทรวงสาธารณสุข ประกอบกับบุคลิกที่เป็นมิตร เอื้ออาทร การพูดจาจะฉะฉานชัดเจน ก็ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือ เข้าใจข้อมูล สถานการณ์ และพร้อมเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับนโยบายมาตรการต่าง ๆ ของรัฐมากขึ้น

- มีวาระของการให้ข่าวอย่างเป็นทางการ (Agenda Setting) ว่าจะมีการให้ข่าวรูปแบบไหน ช่วงไหน และอย่างไร บางวิกฤตมีช่วงเวลาไม่นานเพียงหนึ่งถึงสองวัน การกำหนดเวลาขึ้นอยู่กับสถานการณ์ว่าต้องให้บ่อยแค่ไหน ที่สำคัญไม่ควรมองข้ามคือ การสื่อสารออนไลน์ ซึ่งผู้บริหารสูงสุดที่รับผิดชอบด้านการสื่อสารต้องตัดสินใจร่วมกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

- การแจ้งให้ทราบว่าจะใช้ช่องทางใดเป็นหลักในการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นทางการ (Communication Channel) และนำเทคโนโลยีในการสื่อสารมาปรับใช้เพื่อความรวดเร็ว

- การวิเคราะห์ผู้รับสาร นอกเหนือจากเนื้อหาที่จะสื่อแล้ว ต้องวิเคราะห์ผู้รับสารควบคู่กันไปด้วย แต่ละกลุ่มต้องการข้อมูลที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ แรงงานที่ได้รับผลกระทบ ความต้องการข้อมูลด้านการเยียวยา ความต้องการข้อมูลของผู้ที่เดินทางกลับจากต่างประเทศ การรายงานตัว การกักตัว วิธีการปฏิบัติ ข้อมูลการเดินทางระหว่างจังหวัด การงดให้บริการรถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น การออกแบบสาร (Message) จึงต้องคำนึงถึงความต้องการของคนแต่ละกลุ่ม ต้องมีการบูรณาการร่วมกันเพราะในสถานการณ์วิกฤตมักจะมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง

ประชาชนในฐานะผู้รับสารจะเลือกรับสารในแหล่งที่ตนเองเชื่อถือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องมีบทบาทในการจัดการกับข่าวลวงควบคู่กันไปด้วยอย่างเด็ดขาด เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าผู้รับผิดชอบในสถานการณ์นี้มีทุกภาคส่วน ทั้งประชาชน สื่อมวลชน ตำรวจ ทหาร แพทย์ พยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ องค์กรศาสนา ผู้ว่าราชการจังหวัด จนถึงผู้บริหารระดับสูงของประเทศ รวมทั้งบรรดาศาสนิกชนในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วนของสังคมล้วนมีส่วนในการรับรู้และช่วยแก้ปัญหา

- ใช้ Single Message คือ การใช้ข้อความชุดเดียวกันในการเผยแพร่ข้อมูล หากจำเป็นต้องสื่อสารผ่านหลายหน่วยงาน ยิ่งจำเป็นต้องใช้ Single Message คือใช้ข้อความชุดเดียวกันในการแจ้งข้อมูล และในกรณีที่มีรายละเอียดในการสื่อสารจำนวนมาก อาจนำเสนอแยกเป็นรายประเด็น โดยผู้รับผิดชอบแต่ละเรื่องสามารถนำเสนอประเด็นในส่วนของตัวเอง อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การใช้ผู้ให้ข่าวเพียงคนเดียวจะสามารถควบคุมได้มากกว่า

ในต่างประเทศ ผู้นำที่เป็นแบบอย่างในการกำหนดทิศทาง เป้าหมายการสื่อสารที่ชัดเจน เช่น นางอังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีประเทศเยอรมนี ได้กล่าวแถลงการณ์ต่อประชาชนอย่างสุขุมว่า ประชาชนอาจติดเชื้อโควิด-๑๙ มากถึง ๗๐ เปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งหมด การยอมรับอย่างตรงไปตรงมาและระบุด้วยถ้อยคำที่ว่า “นี่เป็นเรื่องจริงจึ่งที่เราทุกคนต้องรับมือกับมันอย่างจริงจัง” ทำให้ประชาชนตระหนักถึงมาตรการตรวจคัดกรองโรคอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ยอดผู้ติดเชื้อในประเทศเยอรมนีมีจำนวนน้อยกว่าประเทศในแถบสหภาพยุโรป

## ๒. ทำทุกอย่างอย่างมีเป้าหมาย

หลังจากที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ได้มีการดำเนินการแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นไปตามมาตรการที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด และการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) การขอความร่วมมือให้มีการพิจารณาดำเนินการปรับลดเวลาและวันทำงานของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงพนักงานในองค์กรหรือองค์การมหาชน หรือหน่วยงานอิสระในสังกัด ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งจากความร่วมมือกันในหลายภาคส่วนทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดดีขึ้น เมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตในแต่ละวัน ซึ่งเป้าหมายที่เรียกว่าเป็นสโลแกนของทั้งประเทศ คือ **“อยู่บ้าน หยุดเชื้อ เพื่อชาติ”**

ในต่างประเทศ นางจาซินดา อาร์เดิร์น นายกรัฐมนตรีหญิงแห่งนิวซีแลนด์ มีการตัดสินใจเด็ดขาดในการกำหนดเป้าหมาย โดยใช้มาตรการปิดประเทศขั้นสูงสุดเป็นเวลา ๑ เดือน และวิธีการสื่อสารที่เข้าถึงประชาชนได้ง่ายและได้โดยตรงจากการไลฟ์ผ่านเฟซบุ๊กส่วนตัว พร้อมเปิดให้ประชาชนเข้าตอบข้อซักถามในช่วงก่อนที่มาตรการปิดประเทศจะถูกบังคับใช้ นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างของประธานาธิบดีไซ่ อิงเหวิน ผู้นำไต้หวัน ซึ่งแม้ไต้หวันจะเป็นชาติที่ไม่ได้เป็นสมาชิก WHO เนื่องจากจีนใช้อิทธิพลทางการเมืองกดดัน แต่ไต้หวันก็สามารถใช้มาตรการเด็ดขาด

ในการสั่งปรับ เพื่อลงโทษประชาชนที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมโรค รวมถึงสกัดการเดินทางระหว่างจีนกับไต้หวันตั้งแต่ช่วงแรกของการระบาด

### ๓. มีความเห็นอกเห็นใจ

ความเห็นอกเห็นใจของผู้นำประเทศ เป็นสิ่งแรกที่ควรแสดงออกด้วยความจริงใจ นอกเหนือจากการชี้แจงมาตรการ ข้อมูลทางกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เนื่องจากการเห็นอกเห็นใจเป็นไปเพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนในประเทศ เป็นการแสดงภาวะผู้นำอย่างกล้าหาญ ตัวอย่างของผู้นำหญิงของแต่ละประเทศสามารถใช้การสื่อสารที่เหมาะสมทั้งภาษาพูด ภาษากาย ท่าทาง แววตา น้ำเสียง สิ่งที่เราได้เห็นจากหลายประเทศที่มีผู้นำหญิงแสดงออกต่อสถานการณ์ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ก็อาจจะเป็นกรณีศึกษาให้กับอีกหลายประเทศทั่วโลกในการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

บทเรียนจากภาวะวิกฤตนี้ ผู้นำจึงต้องคำนึงถึงการตอบสนองต่อภาวะวิกฤตอย่างไร มีผลเป็นไปในทางบวกหรือลบ ทางทีมงานต้องนำผลกลับมาประเมินเพื่อทำการสื่อสารในลำดับต่อไป การสื่อสารในภาวะวิกฤตเหมือนการให้สัญญากับประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า เราจะจัดการสถานการณ์นี้อย่างไร ถ้าองค์กรสามารถบริหารจัดการความรู้สึกนึกคิดของคนได้ดีจะเกิดภาพลักษณ์ในเชิงบวกกับองค์กร จะกลับกลายมาเป็นโอกาสที่จะสะท้อนถึงความสามารถ บ่งบอกถึงภาวะผู้นำและการบริหารจัดการของผู้บริหารที่สามารถจัดการวิกฤตได้ แต่ในทางกลับกัน ถ้าองค์กรไม่มีวิธีบริหารภาวะวิกฤตได้อย่างถูกต้องก็จะทำให้คนสูญเสียความเชื่อมั่นในระยะยาว

**เทคนิคการสื่อสารในภาวะวิกฤต** จึงเป็นสิ่งที่ต้องมีการฝึกฝน และเป็นสิ่งที่ผู้นำควรกระทำเพื่อบรรเทาความรุนแรงทางความรู้สึกที่จะเกิดขึ้นกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการสื่อสารที่ดีจะช่วยไม่ให้วิกฤตการณ์นั้นขยายวงกว้างขึ้น และสื่อสารเพื่อเป็นการแก้ไขความเข้าใจผิด โดยสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือกลุ่มเป้าหมาย สิ่งสำคัญในการประชาสัมพันธ์และการจัดการในภาวะวิกฤต คือ องค์กรต้องไม่รอให้ภาวะวิกฤตเกิดขึ้นแล้วจึงเข้าไปจัดการ แต่ต้องวิเคราะห์คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าองค์กรจะมีวิกฤตใดบ้างและวางแผนแก้ไขปัญหาเป็นขั้นตอน ซึ่งองค์กรควรนำหลักการต่าง ๆ ไปใช้บริหารจัดการในสถานการณ์ไม่พึงประสงค์ดังกล่าว<sup>๙</sup> ดังนี้

<sup>๙</sup>รุ่งนภา พิตรปรีชา, *พลังแห่งการประชาสัมพันธ์* (กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๐), ๑๑๕-๑๑๘.

## ๑) การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ วิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ ขององค์กรที่เผชิญวิกฤตการณ์ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง วัฒนธรรม สาธารณชน หรือกลุ่มเป้าหมาย วัฒนธรรม ค่านิยมองค์กร เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของวิกฤตการณ์ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นได้ในองค์กร และแนวโน้มที่จะยุติภาวะวิกฤตและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของกลุ่มเป้าหมายให้กลับคืนมาโดยเร็ว

๑.๒ วิเคราะห์กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้อง กลุ่มผู้มีผลกระทบ ได้แก่ ผู้เสียหาย และกลุ่มพนักงานขององค์กร ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น และสามารถนำมาเปรียบเทียบและประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง

## ๒) กรอบแนวคิดการจัดการภาวะวิกฤต

การจัดการภาวะวิกฤต (Crisis Management) มีกรอบแนวคิดในการจัดการ อันถือเป็นกลยุทธ์หลักในการดำเนินงานเมื่อเกิดวิกฤต ดังนี้

๒.๑ ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นผู้นำทุกขั้นตอน เพื่อควบคุมการทำงานให้มีประสิทธิภาพพร้อมมากที่สุด และยังเป็นขวัญกำลังใจให้แก่พนักงานในองค์กรอีกด้วย

๒.๒ ต้องควบคุมการสื่อสารให้ได้ เพื่อป้องกันข่าวลือหรือความเข้าใจผิด เนื่องจากข่าวลืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์กร และเป็นสิ่งที่ขยายความเสียหายหรือวิกฤตเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การจัดการภาวะวิกฤตต้องพยายามควบคุมการสื่อสาร แต่งตั้งผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อป้องกันข่าวลือ นอกจากนี้ การบอกข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดจะช่วยลดระดับข่าวลือลงได้ โดยการสื่อสาร หรือแจ้งข้อมูลข่าวร้ายในครั้งเดียว

๒.๓ กำหนดกลยุทธ์และจุดยืนในการแก้ไขปัญหา เมื่อเวลาเกิดวิกฤตขึ้นมา องค์กรจะสามารถเลือกใช้กลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสมกับวิกฤตที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การกำหนดจุดยืนในการแก้ปัญหายังเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะทำให้แผนการดำเนินการจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๔ กำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย เพื่อแสดงความรับผิดชอบขององค์กร และยังป้องกันวิกฤตไม่ให้ลุกลาม รวมทั้งไม่ให้ภาพลักษณ์ช่องทางขององค์กรเสียหายเพิ่มขึ้น

๒.๕ สื่อสารอย่างรวดเร็วและสม่ำเสมอ ตามที่ Seitel กล่าวไว้ในกฎสำคัญของการสื่อสารในภาวะวิกฤต คือ “บอกให้หมดบอกให้เร็ว” (Tell It All and Tell It Fast) เนื่องจากหากข้อมูลหรือความจริงบอกไม่หมดหรือบอกช้าเกินไป สื่อมวลชนอาจสืบสวนในประเด็นที่น่าสงสัยอื่น ๆ หรืออาจมีการสืบค้นด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้ข้อมูลสับสน และเกิดความเสียหายต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น

๒.๖ ให้ความร่วมมือและเป็นมิตรกับสื่อมวลชน เนื่องจากสื่อมวลชนมีอิทธิพลสำคัญต่อการจัดการภาวะวิกฤต หากองค์การมีความขัดแย้งกับสื่อมวลชนแล้ว วิกฤตที่เกิดขึ้นจะแก้ไขได้ยาก ไม่มีผู้นำสารสื่อออกไปยังสาธารณชนให้รับรู้ นอกจากนี้ อาจเกิดข่าวลือต่าง ๆ และส่งผลกระทบต่อมากเกินกว่าที่คาดไว้ได้

๒.๗ แสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มพันธมิตรหรือผู้เกี่ยวข้อง การมีเครือข่ายผู้สนับสนุนเป็นสิ่งที่ช่วยให้งานด้านการจัดการภาวะวิกฤตสะดวกขึ้น มีช่องทางในการสื่อสารไปยังสาธารณชนได้มากขึ้น และยังช่วยให้กู้ภาพลักษณ์ชื่อเสียงเร็วมากขึ้นด้วย

๒.๘ พนักงานต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากพนักงานถือเป็นส่วนหนึ่งและมีบทบาทที่สำคัญขององค์การ หากพนักงานทุกคนให้ความร่วมมือในการแก้ไขวิกฤต องค์การจะสามารถผ่านวิกฤตไปได้ง่าย และที่สำคัญยังทำให้พนักงานทุกคนมีความสามัคคีกันอีกด้วย

๒.๙ ให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้เสียหาย การดูแลและรับผิดชอบผู้เสียหายอย่างดี เป็นสิ่งที่องค์การควรปฏิบัติเพื่อแสดงความรับผิดชอบ และยังป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตลุกลาม สามารถกู้ภาพลักษณ์ชื่อเสียงให้กลับมาโดยเร็ว แต่หากองค์การปิดความรับผิดชอบ ไม่ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ และหากผู้เสียหายเหล่านี้มีการรวมตัวฟ้อง้องค์กรขึ้น จะทำให้วิกฤตที่เกิดขึ้นลุกลามไปอย่างรวดเร็วอีกด้วย

๒.๑๐ องค์การต้องแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์วิกฤตตั้งแต่แรก รวมทั้งต่อผู้เสียหาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบด้วยและต้องรีบดำเนินการแก้ปัญหาทันที ไม่ควรปิดความรับผิดชอบ หรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ หรือใช้การปฏิเสธเพียงอย่างเดียว

๒.๑๑ องค์การต้องแสดงถึงความเป็นพลเมืองดี เพื่อเป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อ ไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ด้านลบในสายตาสาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

๒.๑๒ นำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา เนื่องจากยามที่เกิดวิกฤต สาธารณชน สื่อมวลชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ จะคอยเพ่งเล็งการทำงานขององค์การเป็นพิเศษ ดังนั้น จึงควรดำเนินงานแก้ไขปัญหอย่างซื่อสัตย์ โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

๒.๑๓ พยายามสกัดกั้นไม่ให้เกิดวิกฤตลุกลาม มิฉะนั้นองค์การจะเกิดความเสียหายมากเกินกว่าจะกู้ภาพลักษณ์ชื่อเสียงให้กลับคืนมาได้



๒.๑๔ สํารวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะทำให้ทราบว่าการดำเนินงานแก้ไขวิกฤตได้ผลอย่างไรบ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้องมีความคิดหรือแนะนำอย่างไร เพื่อสามารถนำไปใช้ในการวางแผนจัดการวิกฤตครั้งต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวยังเป็นแนวทางที่จะทำให้องค์กรสามารถคิดวิธีการกลยุทธ์ในการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้กลับคืนมาโดยเร็วที่สุด

๒.๑๕ ฟื้นฟูความรู้สึกและความเชื่อมั่นของผู้เกี่ยวข้องเมื่อพ้นวิกฤต ซึ่งการพลิกวิกฤตเป็นโอกาส เปลี่ยนสถานการณ์จากลบให้กลายเป็นบวก ไม่ใช่แค่พยายามดึงสถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ แต่เป็นการมองเห็นโอกาสที่องค์กรจะได้รับในอนาคตด้วย

## สรุป

เมื่อก้าวมาถึงตอนนี้แล้ว หลายท่านคงเข้าใจแล้วว่า การฝึกฝนเทคนิคการสื่อสารเพื่อการจัดการกับภาวะวิกฤตเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อองค์กร ซึ่งผู้บริหาร นักการสื่อสารองค์กร ต้องดูแลการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างรัดกุม ความสำคัญของการบอกเล่าถึงปัญหาต้องมีความน่าเชื่อถือและสร้างการยอมรับ โดยเฉพาะข้อมูลที่เกิดขึ้นว่า ใคร ทำอะไร เมื่อไร ที่ไหน ทำไมและอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตที่เกิดขึ้นในโลกออนไลน์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็ว การควบคุมสถานการณ์ได้เร็วที่สุดจะช่วยองค์กรให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด นอกจากนี้ การแก้ไขวิกฤตจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายในองค์กร การรับฟังคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกองค์กร ทั้งการประชาสัมพันธ์ การสื่อสารองค์กร และด้านกฎหมาย

ประการสำคัญที่สุด “การป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไข” การเตรียมการล่วงหน้าให้องค์กรพร้อมรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การสร้างกิจกรรม และความสัมพันธ์อันดี การสื่อสารระหว่างผู้บริหาร บุคลากร ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสม่ำเสมอ เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร เมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิดก็จะช่วยบรรเทาปัญหาลงได้ เสมือนการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรนั่นเอง

### บรรณานุกรม

- กรมประชาสัมพันธ์. *คู่มือการปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤติ*. กรุงเทพฯ: ม.ท.พ., ๒๕๔๕.  
โครงการผู้นำแห่งอนาคต. “ชัดเจน - มีเป้าหมาย - เห็นใจผู้อื่น: ๓ ทักษะสำคัญของผู้นำในภาวะ  
วิกฤติ.” ผู้นำแห่งอนาคต. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓, <https://www.leadershipforfuture.com/leadership-in-a-crisis/>
- ดร.ณรรณ ชาญพิพัฒน์ชัย. “สื่อสารอย่างไรในวิกฤต อย่างสร้างสรรค์และลดความสับสน.”  
สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓, <https://mgronline.com/daily/detail/9630000013808>
- รุ่งนภา พิตรปรีชา. *พลังแห่งการประชาสัมพันธ์*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๐.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. *ทฤษฎีการสื่อสาร*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓.
- Covello, Vincent. *Risk Communication Paper, Opening the Black Box Risk Conference*.  
McMaster University, 1995.
- Long, Richard K. “Seven Needless Sins Of Crisis (Mis) management.” *PR Tactics*, (August, 2001): 14.
- Mahon, John F., and Philip L. Cochran. “Fire Alarms and Siren Songs: The Role of Issues  
Management in the Prevention of, and Response to, Organization Crises.”  
*Industrial Crisis Quarterly*, 5(2) (1991): 155-176.
- Slaikeu, Karl A. *Crisis Invervention*. MA: Allyn & Bacon, 1984.



หลักการธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน  
ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข  
Responsibility in Good Governance Principle and Policy Implementation of Ministry  
of Public Health on Road Accident Prevention and Reduction  
in Bangkok Metropolitan

มงคล เกษสุนทร\*

บทคัดย่อ

**ป**ัจจัยองค์ประกอบของหลักการธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อการนำไปใช้  
ในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร  
ของกระทรวงสาธารณสุข ที่ส่งผลให้ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านการเมือง  
การบริหารจัดการ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการรวบรวมข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ  
และเทคโนโลยี ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบของหลักการธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อ  
ซึ่งประกอบด้วย เป้าหมายที่ชัดเจน ความรับผิดชอบต่อร่วมกัน กลไกการแปลงนโยบายจากระดับบน  
ลงสู่ระดับล่าง เจ้าหน้าที่ที่มีความสำนึกรับผิดชอบ การสื่อสารนโยบาย แนวทาง การปฏิบัติ

\*นิสิตปริญญาโท โครงการศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน  
สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุข

ที่ชัดเจนและการติดตามนโยบายอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงแก้ไข และการสนับสนุนจากทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ดังนั้น บทความนี้จึงได้ทำการวิเคราะห์การนำหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อมาใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุขต่อไป

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล, ความรับผิดชอบต่อ, การปฏิบัติตามนโยบาย, การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน, กรุงเทพมหานคร, กระทรวงสาธารณสุข

### Abstract

The factors affecting the successful application of good governance principle in responsibility with public policy of Ministry of Public Health on road accident prevention and reduction in Bangkok Metropolitan were political factor, management factor, implementer, budget, equipment, data collection, and technology. These factors were the same as good governance principle in responsibility as follows: clarity of goal, collective responsibility, mechanism of public policy conversion from top to bottom, professional implementer, public policy communication, clear public policy guideline, continuous monitoring for public policy correction, and public policy supporting from politicians and executive-level civil servants. Therefore, this article has analyzed the introduction the principles of responsibility governance apply to the implementation of accident prevention and mitigation policies of the Ministry of Public Health in Bangkok Metropolitan.

**Keywords:** Good Governance, Responsibility, Policy Implementation, Road Accident Prevention and Reduction, Bangkok, Ministry of Public Health

## บทนำ

อุบัติเหตุทางถนนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก เนื่องจากทำให้เกิดความสูญเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม รายงานความปลอดภัยทางถนนของโลก (Global Status Report on Road Safety, ๒๐๑๘) ขององค์การอนามัยโลกในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ พบว่ามีผู้เสียชีวิต ๑.๒๕ ล้านคน บาดเจ็บกว่า ๒๐-๕๐ ล้านคน ประเทศไทยมีอัตราการเสียชีวิตเป็นอันดับ ๑ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และได้พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙ มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนประมาณ ๒๐,๐๐๐ คนต่อปี หรือคิดเป็น ๖๐ คนต่อวัน ผู้บาดเจ็บพักรักษาตัวในโรงพยาบาลประมาณ ๒๐๐๐,๐๐๐ คนต่อปี และมีผู้พิการ ๙,๐๐๐ คนต่อปี (กรมควบคุมโรค, ๒๕๖๐: ๑-๒) ความสูญเสียทางเศรษฐกิจกว่า ๒๐๐,๐๐๐ แล่นล้านบาทต่อปี ได้มีการคาดการณ์ว่าสถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทยมีแนวโน้มและดัชนีความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้น กรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๒ มีอัตราผู้เสียชีวิตเฉลี่ยปีละประมาณ ๘๓๐ คน เป็นอันดับ ๑ ของประเทศไทยถึง ๖ ปีซ้อน รองจากจังหวัดนครราชสีมา สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจมูลค่า ๒๓๒,๐๐๐ ล้านบาท (สาธิต ปิตุเตชะ: สัมภาษณ์)

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการตามกรอบปฏิญญาออสโล ๕ เสาหลัก โดยกำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๖๓ เป็น “ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน” (Decade of Action for Road Safety) เพื่อลดอัตราผู้เสียชีวิต บาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนนให้เหลือน้อยที่สุด จากการประชุมระดับสูงด้านความปลอดภัยทางถนน ครั้งที่ ๓ (The Third Global Ministerial Conference on Road Safety: Achieving Global Goals 2030) เมื่อวันที่ ๑๙-๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ กรุงสตอกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน ได้กำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยทางถนนสำหรับทศวรรษถัดไป โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายอนุทิน ชาญวีรกูล) ได้ประกาศปฏิญญาสตอกโฮล์ม (Stockholm Declaration) ที่จะสนับสนุนการดำเนินการเพื่อสร้างความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทยอย่างเต็มกำลัง โดยปฏิญญาสตอกโฮล์มมุ่งผลักดันให้บรรลุ Global Goals ในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (พ.ศ. ๒๕๗๓) มีมิติและความรับผิดชอบต่อร่วมกัน มีสาระสำคัญดังนี้ คำมั่นสัญญาที่จะนำ Agenda 2030 ผสมผสานกับนโยบายขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) ไปดำเนินการอย่างเต็มกำลัง เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามกรอบ SDGs ข้อ ๓.๖ เพื่อลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนให้ได้ครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ นับจากปี ค.ศ. ๒๐๒๐ การดำเนินการตามกรอบแผนงาน Safe System การผนวกเรื่องความปลอดภัยทางถนน และการจัดการอย่างเป็นระบบ เร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบการเดินทางส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีมาผนวกเข้ากับการพัฒนาทุกระยะของการดำเนินงานเพื่อความ

ปลอดภัยทางถนน ตั้งแต่การป้องกันจนถึงการดูแลหลังเกิดเหตุ มุ่งเน้นการจัดการกับความเร่งด่วน การบังคับใช้กฎหมาย สร้างความมั่นใจว่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ รถทุกคันจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ความปลอดภัยมาตรฐาน ผนวกมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการสร้างและบำรุงรักษาถนน และให้ความสำคัญในการกำกับติดตามและรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินงาน โดยยึดกรอบ ๑๒ เป้าหมายโลกและตัวชี้วัดเป็นแนวทางการดำเนินงาน (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, ๒๕๖๓: ๒-๓)

กระทรวงสาธารณสุขถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ตามที่สหประชาชาติประกาศเจตนารมณ์ให้เป็นทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนนที่จะลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนลงครึ่งหนึ่งภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ โดยได้ดำเนินการขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนตลอดทั้งปีร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เห็นชอบ และให้แนวทางการขับเคลื่อนความปลอดภัยทางถนนเป็นวาระแห่งชาติ เป็นนโยบายที่สำคัญเพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินงานป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนที่ผ่านมายังพบปัญหาโครงสร้างการบริหารจัดการที่ยังขาดประสิทธิภาพ การขาดความรับผิดชอบของภาคส่วนต่างๆ ยังขาดความต่อเนื่องและความยั่งยืน และปัญหาโครงสร้างขององค์การ หากมีการนำหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน จะทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้

ปี พ.ศ.	บาดเจ็บ (คน)	เสียชีวิต (คน)	รวมทั้งหมด (คน)
๒๕๕๓	๓๐,๑๕๓	๕๔๔	๓๐,๖๙๗
๒๕๕๔	๓๓,๕๕๑	๕๖๕	๓๔,๑๑๖
๒๕๕๕	๓๕,๕๑๔	๖๐๔	๓๖,๑๑๘
๒๕๖๐	๔๘,๖๒๒	๖๕๑	๔๙,๒๗๓
๒๕๖๑	๕๕,๖๓๖	๖๓๒	๕๖,๒๖๘
๒๕๖๒	๖๑,๘๐๑	๕๕๒	๖๒,๓๕๓

ตารางที่ ๑ ตารางจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๒

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ Thai RSC (๒๕๖๓: ออนไลน์)

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะศึกษาต่อไปว่า การดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนตามหลักการมาบิตด้านความรับผิดชอบจะสามารถช่วยให้การดำเนินงานป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้ ยังพบว่าไม่มีการศึกษาถึงการนำหลักการมาบิตด้านความรับผิดชอบมาใช้กับนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ยังทำให้ผู้เขียนมีความสนใจศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อไป เพื่อศึกษาการนำหลักการมาบิตด้านความรับผิดชอบมาใช้กับนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนรวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายข้างต้น

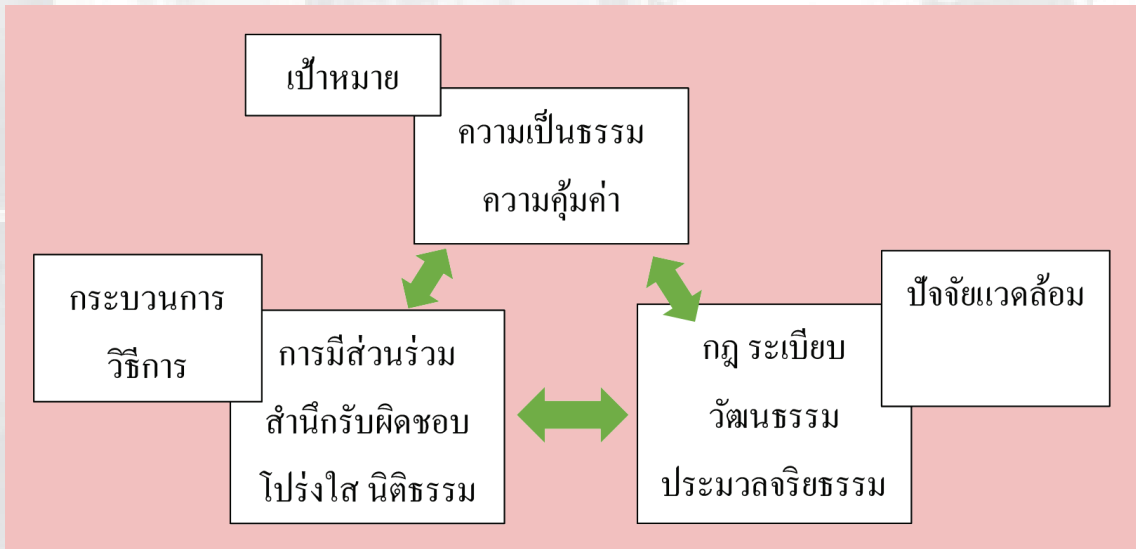
## ๑. ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับหลักการมาบิตและหลักการมาบิตด้านความรับผิดชอบ

ปัจจุบันระบบการปกครองและการบริหารราชการของแต่ละประเทศทั่วโลก ทุกภูมิภาค รวมทั้งในประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอย่างรวดเร็ว มีความซับซ้อนในยุคโลกาภิวัตน์ และมีความคาดหวังในการพัฒนาการบริหารราชการให้เกิดความยั่งยืนถาวร นอกจากนี้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals (SDGs)) เป็นประเด็นสำคัญทำให้แต่ละประเทศจะต้องหันมาทบทวนตนเองว่าจะอยู่ร่วมกันอย่างไร เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ไปสู่การปฏิบัติ ประกอบกับเหตุการณ์ที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศไทยก็คือการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้หลังจากมีการลงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีกลไกในการปฏิรูปประเทศและการมียุทธศาสตร์ชาติที่จะทำให้ประเทศไทยไปสู่สังคมที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ในการบริหารประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานในหลักสุจริต หลักสิทธิมนุษยชนและหลักการมาบิต เป็นระบบที่กำหนดการปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน หรือองค์การภาคสังคม โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ โดยเน้นกลไกการบริหารองค์การด้วยความรับผิดชอบ (เกษม วัฒนชัย, ๒๕๖๐: ๙-๑๐) ธรรมนูญจึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชาติ (ประเวศ วะสี, ๒๕๖๐: ๓)

ประเทศไทยเริ่มใช้แนวคิดการปกครองและการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ การกู้ยืมเงินของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยต้องให้คำมั่นที่จะต้องสร้างธรรมรัฐในการบริหารจัดการภาครัฐ (อรรถวิฑูร์ สฟโชคชัย, ๒๕๔๑) จากในที่ประชุมคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้บัญญัติคำว่า “ธรรมรัฐ” ขึ้นใช้แทนคำว่า “Good Governance” ศรีรัฐ โกวงศ์ (๒๕๕๙: ๕๗) ได้สรุปไว้ว่า ธรรมรัฐ คือการบริหารประเทศที่เน้นประโยชน์สาธารณะและสร้างสมดุลระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยผ่านกลไกดังต่อไปนี้คือ ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการแผ่นดิน การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีกฎหมายที่เป็นธรรมและบังคับใช้อย่างจริงจัง ความโปร่งใส และความพร้อมจะให้ตรวจสอบ ส่วนอรรถวิฑูร์ สฟโชคชัย (๒๕๔๑) เห็นว่า พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) เป็นกลไกความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน ทั้งความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา กลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองและสังคมโดยรวม โดยความสุจริตและโปร่งใสเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างพันธะ ความรับผิดชอบต่อสังคม

ในปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๕ ได้ระบุว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารราชการแผ่นดินสำคัญๆ รวมถึงการปรับการบริหารจัดการให้มีธรรมาภิบาลในทุกระดับ ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๕๘: ๒๔๐-๒๔๑) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” เป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ดังภาพเป้าหมาย กระบวนการและปัจจัยแวดล้อมของธรรมาภิบาล





ภาพที่ ๑ เป้าหมาย กระบวนการและปัจจัยแวดล้อมของธรรมาภิบาล  
ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๕๘: ๒๔๑)

พิทยา บวรวัฒนา (๒๕๕๗: ๒๒-๒๓) ได้เสนอแนวคิดหรือกระบวนทัศน์ การเปลี่ยนแปลงระบบราชการสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแส การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทิ้งหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการปฏิรูปงานภาครัฐ โดยเรียกกระบวนทัศน์นี้ว่า The New Democratic Governance Paradigm ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ (๑) รัฐบาลหรือระบบราชการมีขนาดเล็กลง (๒) รัฐบาล ที่มีความยืดหยุ่นและมีวิสัยทัศน์ระดับโลก (๓) รัฐบาลพร้อมรับการตรวจสอบ และ (๔) รัฐบาล ที่มีความเป็นธรรม เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและ ภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้น อย่างต่อเนื่อง (อานันท์ ปันยารชุน, ๒๕๖๐: ๓) R. A. W. Rhodes (๑๙๙๖: ๖๕๒-๖๖๗) ได้กล่าวว่า การมีธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ ในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจ ในการดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลงและประชาชนจะเป็นผู้เรียกร้องตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของรัฐ

หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๕๒: ๒) แปลคำว่า Accountability ว่า ภาวะรับผิดชอบ สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุสาระสำคัญว่าการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน เกษม วัฒนชัย (๒๕๕๓: ออนไลน์) ได้กล่าวว่า ความรับผิดชอบ (Responsibility) พันธะสัญญาที่จะปฏิบัติงานให้แก่องค์กร มีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลตามที่ตกลงกัน การกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งคู่กันในเรื่อง Responsibility Accountability ต่างประเทศทำมาดีมากตรงนี้ คือ พันธะสัญญาที่จะรับผิดชอบการบริหารหรือการปฏิบัติเกิดความเสียหาย และรับชอบเมื่อการบริหารหรือการปฏิบัติเกิดผลดีตามเป้าหมายตรงไปตรงมา ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๕๘: ๒๔๒-๒๔๓) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ หลายหลักการแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ตลอดจนขึ้นกับบริบทประเทศ บริบทของหน่วยงานอีกด้วย หลักสำนึกรับผิดชอบหรือพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยการมีเป้าหมายที่ชัดเจน การสร้างการเป็นเจ้าของร่วมกัน การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน การมีแผนสำรอง การติดตามและประเมินผลการทำงาน พัชรี สีโรส (๒๕๖๑: ๓๕-๓๗) ได้รายงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้านสำนึกรับผิดชอบ พบว่าฐานแนวคิดสำนึกรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน (Accountability for Performance) โดยเน้นการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งนักวิชาการองค์การที่พัฒนาวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบภายในองค์กรของตนจะสามารถสร้างประสิทธิภาพและมีผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลสูงสุดได้ (Callahan, ๒๐๐๗: ๑-๖) องค์ประกอบของวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ประกอบด้วย (๑) การมีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร (Clear Intention) (๒) การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างร่วมเป็นเจ้าของร่วมกัน (Interlocking Ownership) (๓) มีวิธีการทำงานหรือกลไกในองค์กรเพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Effective Execution) (๔) จัดการกับคนอุ้งงาน เกีย่งงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวเอง (Relentless Attack of Dysfunction Habits) (๕) การวางแผนสำรองไว้ (Responsive Recovery) (๖) นำวิธีการวัด/ประสิทธิผลผลลัพธ์แบบใหม่ ยกย่องผู้ทำงานได้ตามเป้า (Ruthless Measuring of Results)

## ๒. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การให้ความหมายของนักวิชาการในประเทศไทย อาทิ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (๒๕๕๐: ๓) นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (๒๕๕๒: ๑๔) เป็นการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหน่วยงานของรัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ การออกกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานรัฐ รวมถึงโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด มยุรี อนุমানราชธน (๒๕๕๖: ๑๘) สรุปว่า นโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้สองมิติ มิติแรกหมายถึงกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล และมิติที่สองหมายถึงการตัดสินใจของรัฐบาล ในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ นักวิชาการต่างประเทศ อาทิ Ira Sharkansky (๑๘๗๑) เป็นกิจกรรมต่าง ๆ โดยรัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมการดำเนินงานของปัจเจกบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ James E. Anderson (๑๙๗๕: ๒๖-๒๗) การก่อตัวของปัญหาของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Problem) เป็นการพิจารณาว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ ปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (Policy Agenda) โดยคำว่าปัญหาต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้ Kenneth Prewitt and Sidney Verba (๑๙๘๓: ๖๕๒-๖๕๓) พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด เพื่อให้สามารถเข้าใจในนโยบายสาธารณะของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน Prewitt and Verba ได้เสนอให้ประชาชนติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งในแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย การบริหาร และการปฏิบัติ และ Thomas R. Dye (๑๙๗๘: ๓) เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ

### ๓. แนวคิดการดำเนินงานป้องกันและลดอุบัติเหตุของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขดำเนินงานตามแผนงานป้องกันการบาดเจ็บจากการจราจรทางถนน ปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ ตามวิสัยทัศน์ “มุ่งมั่นสู่มาตรฐานการสัญจรที่ปลอดภัยด้วยกัน” โดยให้ความสำคัญกับการยกระดับการบริหารจัดการความปลอดภัยทางถนนที่ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งด้านผู้ใช้ถนน ยานพาหนะ ถนน และสิ่งแวดล้อม ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การปฏิรูประบบการจัดการด้านความปลอดภัยทางถนน ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนนอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ประเทศไทยขนส่งทางถนนปลอดภัย ๔.๐ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ประชากรรัฐเพื่อถนนปลอดภัย นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงสาธารณสุขเป็นส่วนหนึ่งในหน่วยงานที่รับผิดชอบในเสาหลักที่ ๕ หรืออนุกรรมการด้านการสอบสวนหลังเกิดเหตุและอนุกรรมการด้านการบริหารจัดการข้อมูลและการติดตามประเมินผล ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้ภายในกระทรวงดำเนินการภายใต้กรอบการดำเนินงาน ได้แก่ ด้านบริหารจัดการ ด้านข้อมูล ด้านการป้องกัน และด้านการรักษาพยาบาล

กรมควบคุมโรค (๒๕๖๒) ได้ขับเคลื่อนการป้องกันและลดการตายจากอุบัติเหตุทางถนนในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยจัดการที่มีประสิทธิภาพและประเมินผลได้ดีที่สุด โดยร่วมบูรณาการกับคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอเชื่อมโยงกับศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนอำเภอ (ศปถ.อำเภอ) และการมีส่วนร่วมของเครือข่ายและหน่วยงานในระดับท้องถิ่น (ศปถ.ท้องถิ่น) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่เป็นไปในทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าหมายอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ โดยมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างเป็นองค์รวม การดำเนินงานแก้ไขปัญหาการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากการจราจรทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานครสอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๗๕) ระยะ ๒๐ ปี สุ่มมหานครแห่งเอเชียในยุทธศาสตร์ที่ ๑ มหานครปลอดภัย ได้แก่ ปลอดภัยมลพิษ ปลอดภัยพิบัติ ปลอดภัยอาชญากรรมและยาเสพติด สิ่งก่อสร้างปลอดภัย ปลอดภัยคนเมือง อาหารปลอดภัย และปลอดภัยอุบัติเหตุ โดยมีเป้าหมายอุบัติเหตุขนส่งมวลชนจำนวนครั้ง ๐ ครั้ง อุบัติเหตุทางรถยนต์ลดลง ๔ % มีทิศทางการเชื่อมกลไกระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเขต

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (๒๕๕๙: ๖๗) ได้สรุปรายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูประบบความปลอดภัยทางถนน เรื่อง การปฏิรูประบบความปลอดภัยทางถนน แผนการปฏิรูประบบความปลอดภัยทางถนนยั่งยืนระยะยาว เป็นแผนที่คาดว่าจะใช้ได้ในระยะเวลา ๒๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๗๙ ถือเป็นกรสร้างภูมิคุ้มกันความปลอดภัยในชีวิตและการเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน จากการศึกษาข้อมูลในข้างต้นพบว่า กระทรวงสาธารณสุขอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบของแผนระยะยาวนี้ด้วยโดยข้อเสนอแนะที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มีมติเห็นชอบและส่งรายงานของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหน่วยงานดำเนินการตามแผนงาน ซึ่งในการวิจัยในครั้งนี้ได้อยู่ในช่วงแผนการปฏิรูประบบความปลอดภัยทางถนน ระยะกลาง : ร่างแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับนโยบายและระดับอำนวยความสะดวก กำกับ ดูแล การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และปรับมาตรการต่าง ๆ ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหากผลการปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยทางถนน (Road Safety Management) โดยการปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และกลไกการบริหารจัดการขององค์กรทุกระดับ เพิ่มการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงด้านสารสนเทศ สร้างระบบใช้ข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบมติคณะกรรมการอำนวยความสะดวกความปลอดภัยทางถนน (ศปถ.) ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ทั้ง ๒ ข้อ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยความสะดวกความปลอดภัยทางถนน เสนอ ดังนี้ ๑) รับทราบสรุปผลการดำเนินการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนช่วงเทศกาลปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนงานด้านความปลอดภัยทางถนน และ ๒) เห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนและขับเคลื่อนการดำเนินการตามที่ประชุมคณะกรรมการ ศปถ. อย่างต่อเนื่อง โดยศูนย์อำนวยความสะดวกความปลอดภัยทางถนนเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบสรุปผลการดำเนินการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนเทศกาลปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๓ ระหว่างวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ - ๒ มกราคม ๒๕๖๓ (รวม ๗ วัน) และเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนและขับเคลื่อนการดำเนินการ พร้อมทั้งรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการต่อคณะกรรมการศูนย์อำนวยความสะดวก

ความปลอดภัยทางถนนตามมติคณะกรรมการศูนย์อำนวยความสะดวกทางถนน ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ พบว่า สถิติอุบัติเหตุผู้บาดเจ็บ และผู้เสียชีวิต ลดลง เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ และภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนได้บูรณาการและปฏิบัติงาน ร่วมกันอย่างเข้มข้นในด้านต่าง ๆ ทุกหน่วยงานและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการ ดำเนินการร่วมกัน ส่งผลให้สถิติในช่วงเทศกาลปีใหม่ที่ผ่านมาลดลง นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้มอบนโยบายการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนให้ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ จังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ

รายการ	ปี ๒๕๖๒	ปี ๒๕๖๓	ผลเปรียบเทียบปี ๒๕๖๒ กับปี ๒๕๖๓
จำนวนครั้งการเกิดอุบัติเหตุ (ครั้ง)	๓,๗๕๑	๓,๔๒๑	ลดลง ร้อยละ ๗.๕๑ (๓๗๐ ครั้ง)
จำนวนผู้บาดเจ็บ (ราย)	๓,๘๕๒	๓,๔๕๕	ลดลง ร้อยละ ๑๐.๐๕ (๓๙๗ ราย)
จำนวนผู้เสียชีวิต (ราย)	๔๖๓	๓๗๓	ลดลง ร้อยละ ๑๙.๔๓ (๙๐ ราย)

ตารางที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบสถิติต่าง ๆ ช่วงเทศกาลปีใหม่ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (รวม ๗ วัน) และปี พ.ศ. ๒๕๖๒

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (๒๕๖๓: ๒๔-๒๖)

ในเวทีเสวนาวิชาการดีดีซี ฟอรัม (DDC Forum) เรื่อง “อุบัติเหตุทางถนน ยุค New Normal” เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ได้มีการนำเสนอสถานการณ์อุบัติเหตุทางถนน ในช่วงสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-๑๙ โดยสุวรรณชัย วัฒนายิ่งเจริญชัย (๒๕๖๓, สัมภาษณ์) ได้สรุปว่า การบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๖๓ - มีนาคม ๒๕๖๓ มีผู้เสียชีวิต ๔,๘๒๔ คน เฉลี่ยประมาณ ๕๕ คนต่อวัน ผู้บาดเจ็บ ๒๗๗,๑๔๑ คน โดยเป็นผู้บาดเจ็บที่ต้องนอนโรงพยาบาล ๔๔,๗๗๔ คน มีผู้พิการเกิดขึ้น อีกเกือบ ๒,๐๖๐ คน ซึ่งคิดจากร้อยละ ๔.๖ ของผู้ป่วยที่ต้องนอนโรงพยาบาล มูลค่าความเสียหาย ประมาณ ๕๙,๐๐๐ ล้านบาท ลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีมูลค่าความเสียหายประมาณ ๗๗,๐๐๐ ล้านบาท ดังจะเห็นได้ชัดว่าเป็นผลจากการประกาศพระราชกฤษฎีกาการบริหาร ราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ มีมาตรการจำกัดการเดินทางระหว่างจังหวัด จำกัดช่วงเวลาเดินทางออกจาก เคหสถาน ห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินงานป้องกันและ

ลดอุบัติเหตุทางถนน ทั้งนี้ กรมควบคุมโรค กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง จึงร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง และต้องสะท้อนให้ประชาชนรับรู้ถึงปัญหาอุบัติเหตุทางถนนที่ยังคงมีความรุนแรง โดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ภาคสังคม และประชาชน ต้องร่วมมือร่วมใจกันหาทางออกสู่การใช้ชีวิตใหม่ หรือ New Normal ให้มีความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนควบคู่ไปกับการป้องกันการติดเชื้อโควิด-๑๙

รายการ	ปี ๒๕๖๒	ปี ๒๕๖๓	ผลเปรียบเทียบปี ๒๕๖๓ กับปี ๒๕๖๒
จำนวนผู้บาดเจ็บ (ราย)	๒๗๑,๖๖๗	๒๗๗,๑๔๑	ลดลง ร้อยละ ๒๕.๔๕
จำนวนผู้เสียชีวิต (ราย)	๕,๕๑๕	๔,๕๒๔	ลดลง ร้อยละ ๑๐.๗๘
มูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (หมื่นล้านบาท/ปี)	๗.๖	๕.๕	ลดลง ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๓ ตารางเปรียบเทียบสถิติการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนและมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจช่วงเดือนมกราคม ๒๕๖๓ - มีนาคม ๒๕๖๓  
 ที่มา: สุวรรณชัย วัฒนา英才เจริญชัย (๒๕๖๓: สัมภาษณ์)

#### ๔. ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข

การดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข พบว่ามีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ทั้งหมด ๕ ประเด็น ดังนี้

๔.๑ ความซับซ้อนของตัวนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบหลายหน่วยงาน

๔.๒ กระทรวงสาธารณสุขมีเขตตรวจราชการที่รับผิดชอบพื้นที่ภาคกลาง คือ เขตสุขภาพที่ ๔ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สิงห์บุรี สระบุรี และนครนายก แต่ไม่สามารถเข้าไปเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือมีส่วนร่วมโดยตรงกับกรุงเทพมหานครได้

๔.๓ ขาดการกำกับ ติดตามงานอย่างต่อเนื่องของผู้กำหนดนโยบายและจากหน่วยงาน ซึ่งมีการกำกับ ติดตามเฉพาะช่วงการรณรงค์ป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน

๔.๔ ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างเช่น ประเทศที่มีเศรษฐกิจดีมีรายได้สูง จะมีการลงทุนสำหรับนโยบายการป้องกันอุบัติเหตุทางถนน มีมาตรการที่ชัดเจน และ มุมมองทางการเมือง (Policy View) มากกว่าประเทศที่มีรายได้ปานกลาง

๔.๕ฐานข้อมูลในการจัดเก็บและจัดส่งข้อมูลตามโครงสร้างมาตรฐานข้อมูล ด้านสุขภาพ ๔๓ แฟ้ม (Health Data Center) ของกระทรวงสาธารณสุขกับกรุงเทพมหานคร ยังไม่ได้เป็นระบบที่เชื่อมโยงกัน จะมีการส่งต่อข้อมูลเฉพาะในช่วงการรณรงค์ป้องกันและ ลดอุบัติเหตุทางถนน

## ๕. ปัจจัยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบได้ถูกนำมาใช้กับการปฏิบัติตามนโยบาย การป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข โดยมี ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบตาม หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ๕.๑ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน/วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (Clear Intention)

การมีเป้าหมายเดียวกันที่ชัดเจนและมีความรับผิดชอบบนนโยบายสาธารณะ เดียวกัน “กระทรวงสาธารณสุขนำปัญหาของประเทศมากำหนดเป็นนโยบาย และ อยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อลดการสูญเสียและมีความรับผิดชอบในการดูแลผู้พลวจากอุบัติเหตุ ทางถนนที่เราต้องดูแลรักษา นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนของกระทรวง สาธารณสุขเพื่อลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สินในวัยคนทำงานที่มีการขับขี่ บนท้องถนน ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ ๑, ๒๕๖๓) ซึ่งมีความสอดคล้องไป ในทิศทางเดียวกันว่า “ปัจจัยเอื้อที่เสริมให้งานป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนบรรลุความ สำเร็จ ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวงสาธารณสุข หรือกรุงเทพมหานคร ก็คือ เป้าหมายที่ชัดเจน ในการรับเป้าหมายมาด้วยกันที่จะลดอุบัติเหตุครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๓๐” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ ๒, ๒๕๖๓) จะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policy) “หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบมีผลต่อความสำเร็จในการกำหนดนโยบายให้ปฏิบัติ ถ้าทุกหน่วยงานมีความรับผิดชอบ ทั้งกรุงเทพมหานคร กระทรวงสาธารณสุข สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ กระทรวงคมนาคม มองว่าล้วนเป็นความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องแก้ปัญหา ไม่โยนให้เป็นภาระผิดชอบของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ ๒, ๒๕๖๓)



ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การมีเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนถือเป็นสิ่งสำคัญลำดับแรกของระบบสำนักรับผิดชอบ สามารถให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อ มีการบูรณาการร่วมกัน (ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๕๖: ออนไลน์) ส่งผลให้นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุขหรือกรุงเทพมหานคร คือ เป้าหมายที่ชัดเจนที่จะลดอุบัติเหตุครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ตามหลักการธรรมาภิบาลของเกษม วัฒนชัย (๒๕๖๐: ๙-๑๐) ระบบที่กำหนดการปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน หรือองค์การภาคสังคม ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ และแนวคิดของ Robert T. Nakamura และ Frank Smallwood (๑๙๙๐: ๙) เงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการ ที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ และโครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานและองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกานแก้ว ปัญญาไทย และคณะ (๒๕๕๙: ๑๒) ที่เสนอว่า หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อรวมอยู่ในระดับมาก เพราะผู้บังคับบัญชาได้มีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน และมีการมอบหมายงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในการวางแผนดำเนินงาน

#### ๕.๒ การร่วมเป็นเจ้าของ/การรับรู้และเข้าใจเป้าหมาย (Interlocking Ownership)

จะต้องมีความรับผิดชอบต่อร่วมกัน ร่วมเป็นเจ้าของนโยบาย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกระดับ เกิดความสำนึกในการร่วมรับผิดชอบต่อนโยบายที่เกิดขึ้น และเกิดการประสานงานร่วมใจกันทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย “หลักการธรรมาภิบาลทั้งกรุงเทพมหานคร กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมทางหลวง มองว่า ล้วนเป็นความรับผิดชอบต่อร่วมกันที่ต้องร่วมกันแก้ปัญหา ไม่โยนเป็นภาระความรับผิดชอบต่อหน่วยใดหน่วยหนึ่ง” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ ๒, ๒๕๖๓) จากสิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านได้กล่าวถึงการร่วมเป็นเจ้าของ/การรับรู้และเข้าใจเป้าหมาย (Interlocking Ownership) ที่เป็นองค์ประกอบของหลักการธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อ สามารถช่วยให้เกิดการประสานงานกำลังคนในการร่วมใจกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อน และกำหนดบทบาทหน้าที่ของทีมอย่างชัดเจน และมีการบริหารจัดการที่ดี สอดคล้องกับงานวิจัยของปัญญา จันทรพัณนชัย และ คณะ (๒๕๕๙: ๔) อย่างไรก็ตามผู้เขียนเชื่อว่าการร่วมเป็น

เจ้าของนโยบายโดยการรับรู้และเข้าใจเป้าหมายที่ชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกระดับ มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยมีเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านการป้องกันการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากการจราจร ทางถนนในเขตเมือง

๕.๓ วิธีการทำงานหรือกลไกในองค์กร/การทำงานบรรลุเป้าหมาย (Effective Execution)

ผู้บริหารให้ความสำคัญ สนับสนุน มีกลไกการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประสานงานร่วมมือกัน กลไกในองค์กร ที่สามารถเชื่อมโยงนโยบาย เพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมาย “ประเทศไทยตั้งแต่ประกาศเริ่ม ทศวรรษได้นำนโยบายระดับโลกมาแปลงสู่การปฏิบัติในประเทศไทย เรามีศูนย์อำนวยการ ความปลอดภัยทางถนนของระดับชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการนโยบายความปลอดภัยทางถนนแห่งชาติมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ระดับนโยบาย สั่งการไปถึงระดับทุกจังหวัดต้องมีศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน จังหวัด (ศปถ.จังหวัด) ศูนย์ปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนอำเภอ หรือศปถ.อำเภอ ศปถ.ระดับเทศบาล ทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตลอดจนศูนย์ปฏิบัติการ ความปลอดภัยทางถนนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศปถ.อปท.) คู่ไปกับศปถ.ระดับ จังหวัด” (ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ ๔, ๒๕๖๓) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีกระบวนการปฏิสัมพันธ์ การดำเนินงานให้บรรลุผล และความสามารถในการจัดการและ ผลานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลัง (Jeffrey L. Pressman และ Aaron B. Wildavsky, ๑๘๗๓: ๑๒) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นสิ่งสำคัญของฝ่ายบริหาร โดยรัฐบาลและส่วนราชการจะต้องนำไป ปฏิบัติให้สำเร็จตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบการทำงานของนโยบายการป้องกันและ ลดอุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นส่วนหนึ่งในหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้าน ข้อมูล ซึ่งการรวมกันของข้อมูล (Integration Data) ๓ ฐาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และบริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เพื่อนำมาใช้ เป็นข้อมูลในการเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหา

๕.๔ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน ไม่ยอมปรับเปลี่ยนตัวเอง (Relentless Attack of Dysfunction Habits)

ทุกหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน สังคม และเกิดการยอมรับในแนวคิดของนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เมื่อทุกคนเกิดการยอมรับแนวคิด

ของนโยบายแล้ว จะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยมีความรับผิดชอบต่อ  
กับงานวิจัยของพัชรี สิริโรต (๒๕๖๑: ๔๐) สำเนิกรับผิดชอบแบบแนวนอน (Horizontal  
Accountability) ได้แก่ สำเนิกรับผิดชอบทางสังคม (Social Accountability) ผู้แสดงสำเนิกรับผิดชอบ  
จะแสดงพฤติกรรมสำเนิกรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย การแสดงออก  
โดยความสมัครใจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนัยทางคุณธรรมของหน่วยงานนั้น ส่งผลให้การดำเนินงาน  
นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข  
สำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๕.๕ การมีแผนสำรอง/ความเข้าใจแผนและนโยบายขององค์การ (Responsive Recovery)

ทุกหน่วยงานจะต้องมีการสื่อสารนโยบายแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และให้  
ทุกหน่วยงานเกิดความตั้งใจในการปฏิบัติตามนโยบายอย่างตั้งใจ “ต้องใช้ Empowerment  
ผู้บริหารระดับสูงใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง เราต้องไป  
ขอรับการสนับสนุนให้กำหนดนโยบาย การโน้มน้าวให้เห็นด้วย เพื่อให้เกิดนโยบายขึ้น  
การใช้พลังสนับสนุน ใช้พลังแฝงทั้งหมด การประสานงานเครือข่าย แต่ฝ่ายการเมืองจะมุ่งมอง  
ถึงคะแนนเสียง เราต้องสร้างให้วินวินเพื่อกำหนดนโยบายได้ในอนาคต” จากทัศนะ (ผู้ให้  
สัมภาษณ์ คนที่ ๕, ๒๕๖๓) สะท้อนถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะของทศพร  
ศิริสัมพันธ์ (๒๕๕๐: ๓) นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคล  
ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ และการใช้หลักธรรมาภิบาล  
ในประเทศฟิลิปปินส์ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้  
Empowerment ในความคิดเห็นของหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบนั้น เจ้าหน้าที่  
จะต้องตระหนักในสิทธิหน้าที่ เอาใจใส่ปัญหาสาธารณะ กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา และ  
การรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจหรือการกระทำ หรือผลของการละเลยเพิกเฉย  
ในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของฉวีรัช มณีภาค(๒๕๕๘: ๑๕๔) ที่นำเสนอประสิทธิผล  
การบริหารจัดการลดอุบัติเหตุทางถนนในกรุงเทพมหานคร การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการ  
ความปลอดภัยทางถนนเป็นการบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวง ทบวง  
กรม ภาคเอกชน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะการทำงานเชิงบูรณาการทุกหน่วยงาน  
ถ้ามาร่วมกันทำงาน สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรุงเทพมหานคร  
กรมการขนส่งทางบก และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสำคัญที่รับนโยบาย  
การบริหารจัดการไปปฏิบัติ ผลของการลดจำนวนผู้เสียชีวิตจากการจราจรทางถนนในเขต  
กรุงเทพมหานครได้เพียงได้นั้นอยู่ที่การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการทั้งสามนี้สำคัญ

## ๖. การประเมินติดตามผลการปฏิบัติงาน (Ruthless Measuring of Results)

จะต้องมีการติดตามนโยบายอย่างต่อเนื่องเพื่อทราบปัญหาและนำข้อมูลย้อนกลับมาวิเคราะห์ในการปรับปรุงแก้ไข “ข้อมูลปีใหม่ ตัวเลขกรุงเทพมหานครไม่แพ้เมืองใหญ่ในต่างจังหวัด หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อความสำเร็จในการกำหนดนโยบายให้ไปปฏิบัติ ถ้าทุกหน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อ เจ้าของบ้าน คือ กทม. ถ้ามองว่าเป็นบ้านตนเองเชิญกระทรวงสาธารณสุข เชิญตำรวจ และเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประชุมเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อร่วมติดตามแก้ไขปัญหาเสมอ ยินดีไปสนับสนุน จะดีกว่าให้กระทรวงสาธารณสุข หรือตำรวจเป็นเจ้าของภาพ แต่เป็นพื้นที่ของกรุงเทพมหานครต้องเป็นเจ้าของบ้าน เป็นตัวหลักในการกำกับและติดตามงาน หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อสามารถช่วยแก้ปัญหานี้ได้” (สัมภาษณ์ คนที่ ๓, ๒๕๖๓)

### บทสรุป

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้านความรับผิดชอบต่อ (Responsibility) ได้ถูกนำมาใช้กับการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ โดยปัจจัยทางด้านการเมือง การบริหารจัดการ บุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการรวบรวมข้อมูลข่าวสารสารสนเทศและเทคโนโลยี มีผลต่อความสำเร็จซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อ ดังนี้

๑. กระทรวงสาธารณสุขและกรุงเทพมหานครควรกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (Clear Intention) จะต้องมีเป้าหมายเดียวกันที่ชัดเจน และมีความรับผิดชอบต่อ นโยบายสาธารณะเดียวกันในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข

๒. การร่วมเป็นเจ้าของ/การรับรู้และเข้าใจเป้าหมาย (Interlocking Ownership) จะต้องมีมีความรับผิดชอบต่อนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการแก้ไขปัญหาคู่เหตุร่วมกันในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติร่วมกัน

๓. วิธีการทำงานหรือกลไกในองค์การ/การทำงานบรรลุเป้าหมาย (Effective Execution) จะต้องมีกลไกการกำหนดนโยบาย การแปลงนโยบายจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานครร่วมกัน

๔. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน ไม่ยอมปรับเปลี่ยนตัวเอง (Relentless Attack of Dysfunction Habits) ทุกหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน สังคม และเกิดการยอมรับในแนวคิดของนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

๕. การมีแผนสำรอง/ความเข้าใจแผนและนโยบายขององค์กร (Responsive Recovery) ทุกหน่วยงานจะต้องมีการสื่อสารนโยบายแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และให้ทุกหน่วยงานเกิดความตั้งใจในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุขอย่างตั้งใจ

๖. การประเมินติดตามผลการปฏิบัติงาน (Ruthless Measuring of Results) จะต้องมีการติดตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง เพื่อทราบปัญหาและนำข้อมูลย้อนกลับมาวิเคราะห์ในการปรับปรุงแก้ไข

ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานครของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมโรค สถาบันป้องกันควบคุมโรคเขตเมือง หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะมีการนำองค์ประกอบของหลักด้านความรับผิดชอบต่อเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการดำเนินงานในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีวัฒนธรรม ธรรมาภิบาล มีความสำนึกรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติงานของราชการในยุคศตวรรษที่ ๒๑ จึงมีความจำเป็นต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อมาใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข สำหรับผู้บริหารระดับสูงจากฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองควรใช้หลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสนับสนุนนโยบายสนับสนุนทรัพยากรในการบริหารจัดการ อาทิ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ระบบสารสนเทศและเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ระดับสำนัก ระดับกองและสำนักงานเขต ในการดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

### ข้อเสนอแนะ

๑. ผู้เขียนเห็นว่าผู้กำหนดนโยบายในส่วนของกระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมโรค กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้จะมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน/วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (Clear Intention) มีเป้าหมายเดียวกัน และมีความรับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะเดียวกันที่ชัดเจนอยู่แล้ว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายสามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ ผู้เขียนจึงเสนอให้ผู้ปฏิบัติของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อมีแนวทางปฏิบัติอื่นใดที่เห็นควรนำมาปรับปรุง ควรมีการดำเนินการนำมาใช้เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานให้ได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน

๒. ผู้เขียนเชื่อว่าการร่วมเป็นเจ้าของ/การรับรู้และเข้าใจเป้าหมาย (Interlocking Ownership) เมื่อผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นเจ้าของนโยบาย การป้องกันและลดอุบัติเหตุร่วมกันแล้ว จะทำให้มีความรับผิดชอบในนโยบาย เกิดการประสานงานร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นการส่งเสริมให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติร่วมเป็นเจ้าของนโยบาย โดยการรับรู้และเข้าใจเป้าหมายที่ชัดเจน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. ผู้เขียนเห็นตามผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดที่เห็นว่าการทำงานหรือกลไกในองค์การ/การทำงานบรรลุเป้าหมาย (Effective Execution) เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสำคัญในการสนับสนุน และการตัดสินใจนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถแปลงนโยบาย ใช้กลไกในองค์การสามารถนำไปประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย

๔. ผู้เขียนพบว่าผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ปฏิบัติในส่วนของกระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร ไม่มีพฤติกรรมการต่อต้านหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข และยังเกิดการยอมรับเทคโนโลยีใหม่ การบริหารจัดการข้อมูล ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้การสนับสนุนการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ สนับสนุนการบริหารจัดการข้อมูลอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว และเกิดประโยชน์สูงสุด

๕. การทำความเข้าใจแผนและนโยบายขององค์กร (Responsive Recovery) ผู้เขียนเสนอให้ต้องมีการสื่อสารทำความเข้าใจนโยบายที่ชัดเจนและนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ในทุกระดับ

๖. การประเมินติดตามผลการปฏิบัติงาน (Ruthless Measuring of Results) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อผู้เขียนเสนอให้ผู้กำหนดนโยบายมีการติดตามผลการดำเนินงานนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง เพื่อทราบปัญหาและนำข้อมูลย้อนกลับมาวิเคราะห์ปรับปรุงแก้ไข

๗. เสนอผู้บริหารระดับสูงจากฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองควรรู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสนับสนุนการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้มีการบูรณาการร่วมกัน สนับสนุนทรัพยากรในการบริหารจัดการ อาทิ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ระบบสารสนเทศและเทคโนโลยี ในการดำเนินงานตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานครของกระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า การนำหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อมาใช้กับการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ของกระทรวงสาธารณสุข สามารถนำไปใช้ได้กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำไปใช้ได้กับการดำเนินงานการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ในการขับเคลื่อนงานด้านความปลอดภัยทางถนนที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะ ๒๐ ปี ตามแผนยุทธศาสตร์มุ่งสู่ “สร้างวิสัยทัศน์ มุ่งสู่ศูนย์” ตามกรอบปฏิญญามอสโก ที่กำหนดให้ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๖๓ เป็นทศวรรษแห่งการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางถนน โดยมีเป้าหมายให้สามารถลดอัตราการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุทางถนนของโลกในปี พ.ศ. ๒๕๗๓

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมการขนส่งทางบก. (๒๕๕๙). รายงานแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน. สืบค้นเมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓ จาก <https://www.dlt.go.th/>
- กรมควบคุมโรค. (๒๕๖๒). รายงานสถานการณ์ความปลอดภัยทางถนน. กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุข.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (๒๕๕๔). แผนที่นำทางเชิงกลยุทธ์ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๖๓. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กองบูรณาการความปลอดภัยทางถนน. (๒๕๖๓). รายงานการประชุมคณะกรรมการศูนย์อำนวยความสะดวกความปลอดภัยทางถนน ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓. วันพุธที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุม ๑ ปภ. อาคาร ๓ ชั้น ๕ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- กระทรวงสาธารณสุข. (๒๕๕๙). หนังสือที่ สธ ๐๒๓๔/ว ๑๐๐๑ เรื่อง “แนวทางการดำเนินงานการป้องกันและลดการบาดเจ็บจากการจราจรทางถนน กระทรวงสาธารณสุข ปี ๒๕๖๐”. ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- กล้า ทองขาว. (๒๕๕๑). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผนหน่วยที่ ๖ เรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กบแก้ว ปัญญาไทย และ คณะ. (๒๕๕๙). การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ. ม.ป.ท.: วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น.
- กุลธน ธนาพงศธร. (๒๕๒๐). หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกษม วัฒนชัย. (๒๕๖๐). คุณธรรมสำหรับคุณหมอ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: มูลนิธิธรรมาภิบาลทางการแพทย์.
- จักรพันธ์ ยาคุ. (๒๕๖๒). นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงคมนาคม. วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์, ๒(๑): มกราคม-เมษายน: ๑-๓๓.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (๒๕๖๐). ความไว้วางใจสาธารณะกับธรรมาภิบาลของรัฐไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.



- ณัฐ วิมลพีรพัฒน์. (๒๕๕๖). *แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานองค์กร  
กระบวนการยุติธรรม: ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหิดล, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์,  
สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม.
- ดรุณี ศรีมณีรัตน์. (๒๕๕๘). *แนวทางการพัฒนานโยบายเพื่อลดอุบัติเหตุการจราจรทางบก  
ในกรุงเทพมหานคร: เขตสายไหม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการเมืองการปกครอง.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (๒๕๕๑). *การกำหนดนโยบายและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ:  
ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๕๘). *ธรรมาภิบาล : กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ.  
ใน KPI YEARBOOK ๒๕๕๘ : ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย*.  
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และ คณะ. (๒๕๕๕). *ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารเชิงกิจการบ้านเมืองที่ดี*.  
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๓๒). *กรอบการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*.  
*วารสารสังคมศาสตร์*, ๒๖(๑) สืบค้นจาก <http://www.library.polsci.chula.ac.th/>  
\_\_\_\_\_. (๒๕๕๐). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ:  
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิวากร แก้วมณี. (๒๕๕๙). *ธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- ธนภรณ์ บัวคำเภา. (๒๕๕๓). *การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลตำบลคิ่งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี*.  
(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะศิลปศาสตร์,  
สาขาพัฒนาสังคม.
- นณริฎ พิศลยบุตร. (๒๕๕๙). *โครงการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลในระยะ  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔*.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ คณะ. (๒๕๕๒). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ  
นโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธ์ และ คณะ. (๒๕๕๙). *การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*.  
สืบค้นเมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>

ปกครอง ศิริประกอบ. (๒๕๕๙). ๓ พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎีและ  
การนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๘). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ:  
สถาบันพระปกเกล้า.

ประชา งามล้ำวง. (๒๕๖๐). ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานของศาล  
อุทธรณ์. (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, สาขาวิชา  
อาชญาวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม.

ปัญญา จันทร์พานิชย์ และ คณะ. (๒๕๕๙). แนวทางการประเมินการดำเนินงานป้องกัน  
การบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนน DHS-RTI. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมโรค.

พัชรี สีโรรส, บรรเจิด สิงคะเนติ, ถวิลวดี บุรีกุล, อัมพร ธำรงลักษณ์, และ มานวิภา อินทรทัต.  
(๒๕๖๑). หลักธรรมาภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ:  
สถาบันพระปกเกล้า.

พูนศักดิ์ ศิริชัย. (๒๕๕๘). การพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารเชิงบูรณาการเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุ  
บนท้องถนนในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกริก,  
สาขานิเทศศาสตร์นวัตกรรม.

ไพศาล บรรจสุวรรณ์. (๒๕๕๙). การนำนโยบายหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ  
ในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.

มยุรี อนุমানราชธน. (๒๕๕๖). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๑). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.

\_\_\_\_\_. (๒๕๕๒). การพัฒนาประเทศสู่การเป็นเลิศแห่งการเรียนรู้. กรุงเทพฯ: สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรเดช จันทรศร. (๒๕๕๐). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

\_\_\_\_\_. (๒๕๖๒). ยุทธศาสตร์ชาติ และการนำไปสู่การปฏิบัติ (Putting Thailand's National  
Strategy into Action). เสนอต่อที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก  
สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา วันพุธที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒.

วรินทร์ และสำราญ. (๒๕๕๘). การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ  
สำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,  
สาขารัฐศาสตร์.

ศรียัฐ โกวงศ์. (๒๕๕๙). ระบบราชการไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์. วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๓(๑).

- ศุภชัย ยาวะประภาส. (๒๕๓๓). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ Thai RSC. (๒๕๖๓). *ข้อมูลสถิติการใช้สิทธิ์ พ.ร.บ. ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต ปี ๒๕๖๓*. สืบค้นเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ จาก <http://www.thairsc.com/p77/index/10>
- สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม. (๒๕๖๐). *กรอบนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองของไทย ควรนำมาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ*. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๑๑): ๙-๔๔.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๐). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (๒๕๕๒). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: ฟรีเมียร์ โปร.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (๒๕๖๓). *นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม*. สืบค้นเมื่อ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๓ จาก <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/119>
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (๒๕๖๓). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒*. สืบค้นเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ จาก <http://www.otp.go.th/index.php>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ ๑. (๒๕๕๙). *รายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูประบบความปลอดภัยทางถนน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบความปลอดภัยทางถนน”*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๔๒). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒*. ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๓). *การกำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๖๓ เป็นทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน (Decade of Action for Road Safety)*. ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๓). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการการศึกษาการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (๒๕๖๐). *สถิติ ๒๕๕๙ กรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

อรพินท์ สพิโชคชัย. (๒๕๔๑). รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ ๒๐ เดือนมกราคม ๒๕๔๑ เรื่อง สังคม  
เสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อติราช มณีภาค. (๒๕๕๘). *ประสิทธิผลการบริหารจัดการการลดอุบัติเหตุทางถนน  
ในเขตกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์.

อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (๒๕๖๐). *หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๖๐*. สืบค้นเมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ จาก <http://www.parliament.go.th>

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. (๒๕๖๐). *ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นเมื่อ  
๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>

อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๔๒). *ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง ความโปร่งใสและธรรมรัฐ*.  
วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

Anderson, James E. (1975). *Public Policy Making: Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.  
\_\_\_\_\_. (1994). *Public Policy-Making. Introduction*. 2 nd. New Work: Houghton  
Mifflin.

Anderson, James E. (1975). *Public Policy-Making*. New York: Holt, Praeger.

Bardach, Eugene. (1980). *Implementation Studies and the study of Implements*.  
Presented at the 1980 meeting of American Policy Science Association,  
University of California: Berkeley.

Boutros-Ghali, Boutros. (2000). *An Agenda for Democratization*. In *Global Democracy*,  
Barry Holden (Ed.), New York: Routledge.

Brian W. Hogwood, and Lewis A. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the Real World*.  
New York: Oxford University Press.

Carl J. Friedrich. (1963). *Man and his government: an empirical theory of politics*.  
New York: McGraw-Hill.

Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Dennis A. (1983). *Decentralization and Development:  
Policy Implementation in Developing Countries*. Beverley Hills, CA: Sage.

Dye, Thomas R. (1978). *Understanding Public Policy*. 3 rd ed. New York: Englewood  
Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Easton, David. (1953). *Between Autonomy and Capture*. Embedding Government.

- Graham, J., Plumptre, T. W., and Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21 st century*. Ottawa: Institute on governance.
- Heclo, Hugh. (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1): 83-108.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1) (March,1991): 3-19.
- Jones, Charles O. (1977). *An Introduction to Sudy of Public Policy*. 2nd ed. Mass: Duxbury Press.
- Lindbolm, Charles E., and Edward J. Woodhouse. (1993). *The Policy-Making Process*. 3<sup>rd</sup> ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of American.
- Nakamura, Robert T., and Fank Smallwood. (1980). *The Politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Pierre, Jon., and Peters Guy B. (2001). *Governance, Politics and the Stare*. New York: St. Martin's Press.
- Pressman, Jeffrey L., & Aaron B. Wildavsky. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Prewitt, Kenneth, and Sidney Verba. (1983). *An Introduction to American Government*. 4<sup>th</sup> ed. New York: Harper & Row.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Polical Study*, Vol. 44 (September).
- United Nations ESCAP. *What is Good Governance? ESCAP Newsletter*. Retrieved 4 October 2019 from <http://unescap.org/sites/defaule/files/good-governance.pdf>
- Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Hom. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Adiministration & Society*, 6(4) (February).
- Williams, Walter. (1971). *Social policy research and Analysis: The experience in the federal social agencies*. New York: American Elsevier.
- Williamson, Oliver E. (2005). The Economics of Governance. *American Economic Review*, 95(2): 1-18.

# วารสารรัฐสภาสาร

## ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ  
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



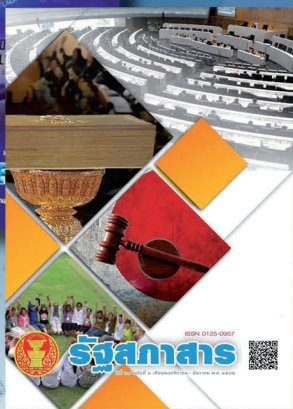
ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ  
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
☘ โทร. 02 2242 5900 ต่อ 5481  
☘ e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่



[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)

[TPchannel.org](http://TPchannel.org)

e-book



PR  
parliament



สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



สภาสาร



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒ e-mail: [sapasam2019@gmail.com](mailto:sapasam2019@gmail.com)