

สถิตในดวงใจตราบนิจนิรันดร์

ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙

วิทยุรัฐสภา
THAI PARLIAMENT RADIO

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สปท.-สนช.)
ประจำเดือน กุมภาพันธ์ 2560 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแผ่ความรู้ทางศาสนา							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					รัฐสภาไทยใต้ร่มพระบารมี (10 นาที)		06.00
						weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	*สภาสนทนา*	*สภาสนทนา*	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.15						ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15
09.30	*เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาขับเคลื่อน การปฏิรูป ประเทศ (สปท.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)*	*เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาขับเคลื่อน การปฏิรูป ประเทศ (สปท.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)*		*สภาสนทนา*	*สภาสนทนา*			
10.00			การเมืองเรื่องของประชาชน	*เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)*	*เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)*	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาสฯ)	ตะลอนทัวร์ทั่วไทย	10.00
11.00			เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ			บันทึกประชุมสภา		11.00
12.00			รัฐสภาของเรา			สถู้ป..ทันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00			รักเมืองไทย			สภาสาระ		15.00
15.30						ละครวิทยุ		15.30
16.00						ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
16.30	ปฏิรูปกฎหมายประชาชนกับ คปก.			เดินหน้ารัฐธรรมนูญไทย				
17.00	Gossip การเมือง					ละติจูดรอบโลก	*สถู้ปข่าว..เส้นทางกฎหมาย* สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				ก้าวทันไอที	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสารการปฏิรูป	เพลงดีศรีแผ่นดิน	เพลินเพลงยามเย็น	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you		19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับคลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับคณะกรรมการสิทธิฯ	สตง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		21.00
21.30 – 22.00	ธรรมะก่อนนอน							20.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00–21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



เมื่อทำงาน ต้องมุ่งถึงจุดหมายที่แท้ของงาน งานจึงจะสำเร็จได้รับประโยชน์ครบถ้วน
ทั้งประโยชน์ของงานและประโยชน์ของผู้ทำ ถ้าทำงานเพื่อจุดหมายอื่น ๆ เช่น
เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แม้จะได้ผลมากมายเพียงใด งานก็ไม่สำเร็จ แต่ทำให้เสียทั้งงานเสียทั้งคน.

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช ๒๕๓๒
ณ พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์
วันที่ ๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๒



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา
นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร
บรรณาธิการ
นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร
ผู้จัดการ
นางบุษราคำ เชาวน์ศิริ
กองบรรณาธิการ
นางพรรณพร สินสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เติมผล
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
ฝ่ายศิลปกรรม
นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี
ฝ่ายธุรการ
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เซ็นพานิช
พิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา
นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
E-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง E-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันกันอย่างสูงในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ปฏิเสธไม่ได้ว่าความมีเสถียรภาพทางการเมืองควบคู่ไปกับการมีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง ประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่งดงามและสร้างสรรค์ก็เป็นเรื่องที่หลาย ๆ ฝ่ายละเลยไปไม่ได้เช่นกัน พรรคการเมืองนับเป็นอีกหนึ่งสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อโครงสร้างสังคมการเมืองโดยรวม ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาจวบจนกระทั่งปัจจุบันพบว่า พรรคการเมืองไทยยังคงมีบทบาทในวงแคบ ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มักเป็นนักการเมือง ขณะที่ประชาชนโดยทั่วไปกลับมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองไม่มากนัก ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่อาจเป็นกลไกที่มีพลังสร้างการเปลี่ยนแปลงทางอารยะการเมืองให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การสนับสนุนให้มีพรรคการเมืองที่ดีหรืออารยพรรคการเมืองเกิดขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ให้กับประชาชนจะเป็นทางออกที่ดีเพียงพอในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ สามารถทำให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง เป็นธรรม สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์ และเกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมได้หรือไม่ สามารถติดตามได้จาก**บทความ เรื่อง อารยพรรคการเมือง: สร้างพรรคการเมืองที่มีความถูกต้องดีงาม**

บทความ เรื่อง การย้อนพินิจการถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากบริบทสากลสู่ประเทศไทย กล่าวถึงความหมายของพรรคการเมือง และการถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากความหมายสากลในทางทฤษฎีสู่พรรคการเมืองไทยในทางปฏิบัติ ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาของการเมืองไทยในปัจจุบันว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการถือกำเนิดของพรรคการเมืองไทยที่ไม่สะท้อนความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ส่งผลให้โครงสร้างสังคมทางการเมืองขาดความเข้มแข็ง

สำหรับ**บทความ เรื่อง แนวคิดพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการ (Judicial Behaviourism)** เนื้อหาจะมุ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรมการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ เพื่ออธิบายพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาในการตัดสินคดีต่าง ๆที่มีความขัดแย้งในสังคม ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทั้งประเด็นเงื่อนไขทางกฎหมายและเงื่อนไขพิเศษที่อยู่นอกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลัง ค่านิยม ทัศนคติ อคติ อุดมการณ์ และความคิดความเชื่อทางการเมืองของผู้พิพากษา ตลอดจนอิทธิพลของการเมือง และสถานะของศาลที่ตัดสินคดีในช่วงเวลานั้น ล้วนแต่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาแต่ละคน

บทความ เรื่อง กรอบกติกากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพที่มีมิติเกี่ยวข้องเฉพาะประเด็นทางเศรษฐกิจ เพื่อศึกษากรอบกติกาและพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไข หรืออนุวัติตาม โดยแบ่งกลุ่มการศึกษากฎหมายดังกล่าวออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ (๑) กลุ่มกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ ประกอบด้วย อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพด้านพืชเพื่อการเกษตรและการอาหาร (ITPGRFA) และพิธีสารนาโกย่า (Nagoya Protocol) (๒) กลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องทรัพยากรชีวภาพ แต่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS Agreement) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV Convention) และ (๓) กลุ่มกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาไซเตส (CITES) ข้อตกลง GATT และ GATS ตลอดจนข้อตกลงที่เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเชิงกฎระเบียบภายใต้ TBT Agreement และมาตรการทางสิ่งแวดล้อมภายใต้ SPS Agreement เป็นต้น

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤศจิกายนนี้ ขอนำเสนอ **บทความ เรื่อง กระบวนทัศน์การจัดการ: วิวัฒนาการและกรอบแนวคิดการศึกษา (Management Paradigm: Evaluation and Conceptual Framework)** เนื้อหาจะกล่าวถึงวิวัฒนาการทางการจัดการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โดยนักวิชาการในแต่ละยุคได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี หลักการและเทคนิคต่างๆ เกี่ยวกับองค์การและการจัดการในมุมมองที่หลากหลายและแตกต่างกัน โดยกรอบแนวคิดการศึกษาการจัดการ ประกอบด้วย ๕ มิติ ได้แก่ ทรัพยากรการจัดการ กระบวนการจัดการ ผลผลิตของการจัดการ ผลลัพธ์ของการจัดการ และข้อมูลย้อนกลับ แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจและควรค่าแก่การติดตามได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙
Vol. 64 No. 11 November 2016

อารยพรรคการเมือง: สร้างพรรคการเมืองที่มีความถูกต้องดีงาม ๑๑
ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

การย้อนพินิจการถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากบริบทสากลสู่ประเทศไทย ๑๙
รองศาสตราจารย์ธโสธร ตู้ทองคำ

แนวคิดพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการ (Judicial Behaviourism) ๒๙
รองศาสตราจารย์จรัญ โฆษณานันท์

กรอบกติกากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ๔๖
ดร. ปวริศร เลิศธรรมเทวี

กระบวนทัศน์การจัดการ: วิวัฒนาการและกรอบแนวคิดการศึกษา ๘๑
(Management Paradigm: Evaluation and Conceptual Framework)
รองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคณาภูมิ



อารยพรรคการเมือง: สร้างพรรคการเมืองที่มีความถูกต้องดีงาม

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์*

ตลอดประวัติศาสตร์สังคมประชาธิปไตยของประเทศไทยนับตั้งแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รวมเป็นระยะเวลายาวนานมากกว่า ๘๐ ปี แม้ว่าตลอดเส้นทางประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องเผชิญกับการล้มลุกคลุกคลานเป็นส่วนใหญ่ แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ในที่สุดแม้ต้องใช้เวลาอีกนานก็จะนำพาประเทศไทยให้บรรลุสู่เป้าหมายการเป็นสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และแท้จริง

การก้าวสู่การเป็นรูปแบบสังคมประชาธิปไตยเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาพรรคการเมือง (Political Party) ในประเทศไทย ภายหลังจากที่มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานในต่างประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ เป็นต้น การพัฒนาพรรคการเมืองดังกล่าวนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย แต่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

---

* นักวิชาการอาวุโส มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประธานสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา (IFD)
kriengsak@kriengsak.com, http://www.kriengsak.com

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology Group) ร่วมกัน มีบทบาททำหน้าที่สำคัญ อาทิ เป็นกลไกกลางเชื่อมประสานระหว่างรัฐกับประชาชน สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทุกกลุ่ม ศึกษาประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชนและนำเสนอทางออกของปัญหาสังคม โดยมีเป้าหมายต้องการเข้าไปใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศ

การให้นิยามคำว่า “พรรคการเมือง” แม้จะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่แนวความคิดหลักยังมีความเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยทั่วไปมักให้ความหมายถึงการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีแนวความคิดหรือหลักบริหารจัดการรัฐไปในทิศทางเดียวกัน รวมตัวกันด้วยความสมัครใจ ประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มชนชั้นนำของสังคม กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เป็นต้น โดยการรวมตัวกันดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการเข้าสู่อำนาจรัฐ เพื่อใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการประเทศตามนโยบายของพรรคของตน

พรรคการเมืองจึงแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเป้าหมายต้องการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง และกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ

ตั้งแต่ยุคอดีตจนกระทั่งปัจจุบันพรรคการเมืองในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ยังคงมีให้เห็นเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง สนองตอบแนวคิดทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายตามบริบทสังคมของแต่ละยุคสมัย แต่พรรคการเมืองโดยส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับบทบาทการเสริมสร้างประชาธิปไตยและการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนน้อยมาก กิจกรรมทางการเมืองส่วนใหญ่เน้นหนักทางด้านการรณรงค์หาเสียงเป็นหลัก ขาดการพัฒนาความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้แก่เจ้าหน้าที่และสมาชิกของพรรคอย่างต่อเนื่อง ส่งผลทำให้พรรคการเมืองของประเทศไทยจึงยังไม่สามารถเป็นกลไกที่มีพลังสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้

ข้อเท็จจริงสำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมืองในประเทศไทยคือ การขาดการหลอมรวมบุคคลกลุ่มต่าง ๆที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีแนวคิดและมุมมองทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไปในทิศทางเดียวกันครบถ้วน ทำให้การนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองต่อประชาชนขาดความเป็นเอกภาพทางแนวอุดมการณ์และนโยบายและขาดความครบถ้วนสมดุลตามไปด้วย อาทิ การเลือกนำเสนอนโยบายโดยให้

น้ำหนักนโยบายเพียงด้านใดด้านหนึ่ง เน้นนโยบายเฉพาะเรื่องเฉพาะจุด ด้วยหวังเพียงให้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการประเทศ เป็นต้น

อารยพรรคการเมือง[๑]: กลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความถูกต้องดีงามกำกับ

พรรคการเมืองควรเป็นที่หลอมรวมบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันเข้าด้วยกัน มีตัวแทนบุคคลทุกกลุ่มเข้าร่วมสะท้อนเสียงของกลุ่มของตน เพื่อทำให้เกิดการถ่วงดุลทางความคิด ไม่เอียงข้างไปด้านใดด้านหนึ่ง อาทิ ตัวแทนจังหวัด ตัวแทนภาค ตัวแทนอำเภอ ตัวแทนชุมชน ตัวแทนกลุ่มนักธุรกิจ ตัวแทนกลุ่มเกษตรกร ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น ด้วยว่าการมีตัวแทนบุคคลทุกกลุ่มเข้าร่วมดังกล่าวนี้นอกจากจะช่วยสะท้อนเสียงของบุคคลกลุ่มต่างๆแล้ว ยังช่วยสะท้อนความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เป็นประโยชน์ช่วยให้การคิดและการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองมีความสอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การมาอยู่รวมกันของบุคคลหลากหลายกลุ่มภายในพรรคการเมืองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการถ่วงดุลทางความคิดและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างสมดุลจนเกิดความเห็นพ้องต้องกันอย่างฉันทามติ ต้องยึดหลักเคารพเสียงส่วนใหญ่ คำนึงเสียงส่วนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ยากจะสามารถตกลงกันได้และ/หรือยากจะหาข้อยุติร่วมกัน มิเช่นนั้นแล้วจะเป็นสาเหตุนำสู่ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วม ความขัดแย้งและความแตกแยกในพรรคการเมืองในที่สุด

การเมืองเป็นวิธีการต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจรัฐอย่างสันติวิธีโดยมีพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือ พรรคการเมืองจึงต้องแสดงออกถึงอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้นแบบหรือแบบอย่างทางการเมือง ให้ความรู้และกล่อมเกลาทางการเมืองแก่ประชาชน และเป็นแหล่งบ่มเพาะหล่อหลอมและสร้างผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) และนักการเมือง (Political) ที่เข้มแข็ง มีอุดมการณ์ทางการเมือง มีความรู้ความสามารถ อุทิศตัวทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีค่านิยมประชาธิปไตย เคารพกติกาเสียงส่วนใหญ่ คำนึงเสียงส่วนน้อย[๒]

---

[๑] แนวคิดอารยพรรคการเมืองนำเสนอครั้งแรกอย่างเป็นทางการในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗

[๒] แนวคิดอารยนักการเมืองนำเสนอครั้งแรกอย่างเป็นทางการในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕

จากการเฝ้าสังเกตพฤติกรรมพรรคการเมืองของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และสังเคราะห์ จนตกผลึกทางความคิด เป็นข้อเท็จจริงว่า พรรคการเมืองที่จะสามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามและคุณูปการแก่ประเทศชาติสังคมนั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องดีงามกำกับ หรือที่เรียกว่า **“อารยพรรคการเมือง” (Araya Party)**

อารยพรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่มารวมตัวกัน โดยมีเป้าหมายต้องการเข้าสู่อำนาจรัฐ เพื่อใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการรัฐตามแนวความคิดและนโยบายของตน โดยการดำเนินกิจการดังกล่าวนี้ยึดหลักความถูกต้องดีงาม หรือที่เรียกว่า “ความอารยะ” เป็นตัวกำกับ

อารยพรรคการเมืองจึงแตกต่างจากพรรคการเมืองทั่วไป การส่งเสริมให้มีอารยพรรคการเมืองจะเกื้อหนุนให้ระบบการเมืองมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองฝักใฝ่สนใจงานบ้านงานเมือง เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ การบริหารจัดการพรรคการเมืองทุกเรื่องยึดหลักความถูกต้อง ดีงาม กำกับ ใช้ความถูกต้อง ดีงาม เป็นเกณฑ์ชี้วัดตัดสิน เป็นเหตุให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธา ส่งเสริมให้อุดมการณ์อารยาธิปไตยเบ่งบาน ประเทศชาติและสังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิวัติความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองใหม่ ต้องสนับสนุนให้มีพรรคการเมืองที่ดีหรืออารยพรรคการเมืองเกิดขึ้นสำหรับเป็นทางเลือกให้กับประชาชน รวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนให้อารยพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ได้เข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการประเทศ

การปฏิวัติความคิดดังกล่าวนี้ต้องเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในประเทศให้มีมุมมองที่ถูกต้องเกี่ยวกับพรรคการเมือง มองพรรคการเมืองว่าเป็นกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต้องการขออำนาจจากประชาชนเข้าไปใช้อำนาจรัฐและนำนโยบายของพรรคของตนไปปฏิบัติในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อความเป็นอารยรัฐเพื่อให้ได้อำนาจรัฐอย่างสันติวิธีและใช้อำนาจรัฐสร้างสังคมที่อารยะ

อารยพรรคการเมืองมีหน้าที่สำคัญ ๘ ประการ ประกอบด้วย การเป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน การเป็นเครื่องมือกล่อมเกลาทางการเมืองให้แก่ประชาชน การเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้ง การนำเสนอนโยบายครบถ้วนและครบวงจรแก่ประชาชน การนำเสนอแนวทางแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ การเป็นกลไก

ต่อรองผลประโยชน์ของประชาชน การเป็นเครื่องมือประกันเสรีภาพและเสมอภาคของประชาชน และการเป็นเครื่องมือสร้างประชามติที่มีความถูกต้องดีงาม[๓] โดยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องยึดหลักความถูกต้องดีงามกำกับ อันจะส่งผลช่วยให้พรรคการเมืองมีพลังสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงและสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ประเทศชาติสังคมส่วนรวมแท้จริง ดังนี้

๑. การเป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน ผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งที่มีความโปร่งใสบริสุทธิ์ ชอบธรรม ให้อิสระกับประชาชนในการตัดสินใจ โดยไม่มีการบังคับหรือชี้นำที่ขาดเหตุผลรองรับ และไม่สนับสนุนให้มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง พรรคการเมืองต้องใช้วิธีการที่ขาวสะอาดให้ได้รับความนิยมจากประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมวิพากษ์นำเสนอประเด็นปัญหาและความต้องการของตนเองอย่างอารยะอย่างเต็มที่ และจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

๒. การเป็นเครื่องมือกล่อมเกลาทางการเมืองให้แก่ประชาชน หรือกระบวนการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองอารยะอย่างถูกต้อง มีส่วนพัฒนาความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม และถ่ายทอดวัฒนธรรมการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง มิใช่เพียงการจัดกิจกรรมหรือรณรงค์ทางการเมืองเพียงชั่วครั้งชั่วคราว การกล่อมเกลาทางการเมืองดังกล่าวนี้จะเกื้อหนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นและอย่างอารยะด้วย

๓. การเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้ง ประกอบด้วยการมีชีวิตดี มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างอารยะ ยึดมั่นในหลักการอารยะที่ถูกต้อง มีจริยธรรมการเมือง มีความรักต่อประเทศชาติและประชาชน มีความกล้าหาญทางการเมือง มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเพียงพอที่จะดูแลขับเคลื่อนบ้านเมืองให้ก้าวไปข้างหน้าได้ สามารถเชื่อมโยงมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีทักษะทางการเมือง รู้จังหวะทางการเมือง มีความฉลาดทางการเมือง มีทักษะด้านการสื่อสาร การตัดสินใจเฉพาะหน้า[๔] การเลือกตัวแทนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะเป็นการช่วยคัดกรองนักการเมืองที่มีคุณภาพเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง

---

[๓] เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **อารยสนทนา: สนทนาสองเราสู่สนทนาสาธารณะ.** (กรุงเทพฯ: ซัคเซส มีเดีย, ๒๕๕๖), หน้า ๑๕๑-๑๖๗.

[๔] แนวคิดอารยนักการเมืองนำเสนอครั้งแรกอย่างเป็นทางการในการปาฐกถา ณ ที่ประชุมสมัชชาสยามอารยะ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕

๔. การนำเสนอนโยบายครบถ้วนและครบวงจรแก่ประชาชน ครอบคลุมทุกด้านทุกมิติเป็นนโยบายพื้นฐานของแต่ละพรรคการเมือง โดยมีความอารยะถูกต้องดีงามกำกับ คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน พร้อมยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์อย่างเป็นพลวัต มิใช่การนำเสนอนโยบายเฉพาะจุดเฉพาะเรื่องหรือนโยบายประชานิยมบางเรื่องด้วยหวังเพียงให้ได้รับการเลือกตั้ง การนำเสนอนโยบายอย่างครบถ้วนและครบวงจรแก่ประชาชนของพรรคการเมืองจะเป็นประโยชน์ช่วยในการตัดสินใจของประชาชน กระตุ้นให้เกิดการเมืองรูปแบบใหม่ที่แข่งขันกันบนพื้นฐานของนโยบายอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนแท้จริง

๕. การนำเสนอแนวทางแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติแก่ประชาชน พรรคการเมืองต้องมีทักษะความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ดี ด้วยว่าแม้พรรคการเมืองจะมีนโยบายที่ดีมีคุณภาพครบถ้วน ครบวงจร ทุกด้านทุกมิติ แต่หากกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมสามารถนำสู่ความล้มเหลวได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่อารยะที่จะต้องนำเสนอแนวทางการแปลงนโยบายอารยะสู่การปฏิบัติแก่ประชาชน

๖. การเป็นกลไกต่อรองผลประโยชน์ของประชาชน พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่เป็นกลไกต่อรองผลประโยชน์ของประชาชน ต้องนำเสนอแนวทางการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างอารยะยุติธรรม ทั่วถึง และเกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้ประชาชนทุกกลุ่มเกิดความพึงพอใจ สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์ ไม่มีประชาชนกลุ่มใดถูกละเลยหรือถูกทอดทิ้ง ให้ความสนใจกับกลุ่มคนที่เสียเปรียบในสังคมอย่างจริงจัง

๗. การเป็นเครื่องมือประกันเสรีภาพและเสมอภาคของประชาชน ตามหลักปรัชญาสังคมอารยะ[๕] ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการปลดปล่อยศักยภาพเชิงบวกของตนเอง เคารพสิทธิของผู้อื่น มีความเท่าเทียมกันทางด้านสิทธิและหน้าที่ ทำให้เกิดความเสมอภาคที่เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละบุคคล จัดระบบให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกคนไม่เลือกปฏิบัติ สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างเท่าเทียมกัน

---

[๕] หลักปรัชญาสังคมอารยะ ประกอบด้วย เสรีภาพที่พึงประสงค์ เสมอภาคที่พึงประสงค์ และภราดรภาพที่พึงประสงค์ นำเสนอใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **สยามอารยะ แมนนิเฟสโต: แถลงการณ์สยามอารยะ.** (กรุงเทพฯ: ซัคเซส มีเดีย, ๒๕๕๕), หน้า ๘๗-๙๘.

๘. การเป็นเครื่องมือสร้างประชามติที่มีความถูกต้องดีงาม เป็นมติที่เกิดจากการที่แต่ละบุคคลมีการคิดพิจารณาอย่างรอบคอบจนมั่นใจว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดบนหลักความถูกต้องดีงามกำกับ อาทิ การลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนที่มีชีวิตที่ดีและมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ พรรคการเมืองต้องทำให้ประชาชนลงมติด้วยความเข้าใจ ต้องนำเสนอข้อมูลให้ประชาชนพิจารณาอย่างครบถ้วนก่อนตัดสินใจ เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๘ ประการดังกล่าวนี้ของพรรคการเมืองจะเกื้อหนุนให้ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศมีเสถียรภาพและมั่นคง ประชาชนเกิดความตื่นตัวและกระตือรือร้นที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีหลักคิดอารยะที่ถูกต้องในการเลือกตัวแทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่เป็นแกนนำบริหารจัดการประเทศอย่างรับผิดชอบ คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่สังคมส่วนรวมจะได้รับมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มพวกพ้องของตน ประชาชนทุกกลุ่มได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง เป็นธรรม สังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์ เกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคม

ประเทศไทยจำเป็นต้องตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของพรรคการเมืองอย่างจริงจัง และพรรคการเมืองต้องสามารถหลอมรวมบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอารยะอุดมการณ์ทางการเมือง แนวคิดและมุมมองทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปในทิศทางอารยะเดียวกันครบถ้วน มีความสามารถถ่วงดุลทางความคิดและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และมีหลักคิดและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องดีงาม มีจริยธรรมทางการเมืองอันจะส่งเสริมสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถเป็นกลไกที่มีพลังสร้างการเปลี่ยนแปลงทางอารยะการเมืองให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๕๕). **สยามอารยะ แมนนิเฟสโต: แถลงการณ์สยามอารยะ.** กรุงเทพฯ: ซัคเซส มีเดีย.

_____. (๒๕๕๖). **อารยสนทนา: สนทนาสองเราสู่สนทนาสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: ซัคเซส มีเดีย.

วัชรา ไชยสาร. (๒๕๔๕). **การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง.** กรุงเทพฯ: เมฆขาว.



การย้อนพินิจการถือกำเนิดของพรรคการเมือง จากบริบทสากลสู่ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ธโสธร ตู้ทองคำ*

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ เพราะเป็นสถาบันทางการเมืองจากโครงสร้างส่วนกลางที่ประกอบด้วย สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง เชื่อมโยงกับโครงสร้างส่วนบน (Superstructure) ที่ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล ศาล องค์การอิสระอื่น และระบบราชการ กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infrastructure) ที่ประกอบด้วย ประชาสังคม ภาคประชาชน ดังนั้นพรรคการเมืองนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อโครงสร้างสังคมการเมืองโดยรวม การมองย้อนอดีตนับเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและมุมมองของประวัติศาสตร์การก่อตั้งและถือกำเนิดของพรรคการเมือง นับเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของบทความที่แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ความหมายของพรรคการเมือง การถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากความหมายสากลในทางทฤษฎีสู่พรรคการเมืองไทยในทางปฏิบัติ บทสรุปการย้อนพินิจการถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากบริบทสากลสู่ประเทศไทย

---

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ความหมายของพรรคการเมือง[๑]

พรรคการเมือง (Political Party) คือ การรวมกลุ่มของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน ต่อสู้แข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองถือกำเนิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง (Morehead, 1978: 350-351) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีอุดมคติทางการเมืองเดียวกัน (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๓๐: ๕๔๗) เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด แนวทางเดียวกัน การถือกำเนิดของพรรคการเมืองมาจากแนวความคิดที่หลากหลาย (ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข, ๒๕๔๕: ๔๖๖-๔๖๗)

การถือกำเนิดของพรรคการเมืองมาจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ความแตกต่างของมนุษย์ทางกายภาพ จากรูปร่าง หน้าตา ทางจิตใจ จากอารมณ์ ความคิด ความรู้สึก ความเชื่อ ทัศนคติ หรืออื่นใด ก่อให้เกิดการแบ่งมนุษย์เป็นกลุ่ม จากเชื้อชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา ภาษา เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ อุดมการณ์ หรืออื่นใด การถือกำเนิดของพรรคการเมืองเปรียบเทียบกับการกำเนิดตั้งแต่สมัยแรกมาจากครอบครัวเพราะเป็นกลุ่มปฐมภูมิและเป็นสังคมที่เล็กที่สุด มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย จากความคิด ความคิดเห็น ความเชื่อ ความรู้สึก ทัศนคติ มุมมอง หรืออื่นใด ที่แตกต่างกัน นำไปสู่ความขัดแย้ง การโต้เถียง การโต้แย้ง หรืออื่นใด การขยายความคิดทางการเมืองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย หรือเป้าประสงค์ นำไปสู่การรวมกลุ่มเป็นกลุ่มทุติยภูมิ ก่อกำเนิดพลังการต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน สะท้อนจากภาษาอังกฤษ จากคำว่าส่วนหรือการแยกเป็นส่วน การแตกออกเป็นส่วน (Part) ที่แสดงถึงการจัดพวก การจัดกลุ่ม (Division) นำไปสู่การแบ่งแยกเป็นตรงกันข้าม (Opposition) (Lapalombara and Weiner, 1990: 26-30) แนวคิดพรรคการเมืองถือกำเนิดครั้งแรกจากผลงานของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ (Lapalombara and Weiner, 1990: 26-30)

การถือกำเนิดพรรคการเมืองในทางทฤษฎีนับตั้งแต่สมัยใหม่แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) จากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อม ที่เป็นปัจจัยภายนอกสถาบันทางการเมือง (๒) จากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อม ที่เป็นปัจจัยสถาบันทางการเมือง (ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข, ๒๕๔๕: ๔๖๘-๔๗๑)

---

[๑] เนื้อหาบทความส่วนใหญ่ปรับปรุงจาก ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข. ๒๕๔๕. “หน่วยที่ ๗ พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย” **เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๘ (ฉบับปรับปรุง).** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

(๑) การถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอกสถาบันทางการเมือง มีแนวคิดทฤษฎีตามแนวคิดของอาเวอรี ไลเซอร์สัน (Avery Leiserson) ที่สำคัญมีจำนวน ๔ แนวคิดทฤษฎี ประกอบด้วย (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, ๒๕๒๕: ๒๕-๒๗)

(๑.๑) แนวคิดทฤษฎีด้านการเมือง จากแนวคิดทฤษฎีอุดมการณ์ทางการเมือง (Ideological Theory) มีสมมติฐานว่าพรรคการเมืองถือกำเนิดมาจากกลุ่มคนที่มีความคิดอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน เป็นความคิดที่ครอบคลุม หรือเฉพาะด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา เป็นพรรคการเมืองที่ยอมรับอุดมการณ์ใดอุดมการณ์หนึ่งเป็นของพรรคการเมือง ส่วนหนึ่งนำมากำหนดชื่อพรรค ที่สำคัญ คือ พรรคฟาสซิสต์ พรรคอนุรักษ์นิยม พรรคเสรีนิยม พรรคสังคมนิยม พรรคคอมมิวนิสต์

(๑.๒) แนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Theory) มาจากแนวคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยา มีสมมติฐานว่าพรรคการเมืองถือกำเนิดจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม จากผู้สนับสนุน ผู้อุปถัมภ์ หรืออื่นใด ที่มาจากชนชั้นที่แตกต่างจากเพศ อาชีพ อายุ รายได้ การศึกษา ฐานะ ชนชั้น รวมกลุ่มกันจากความเหมือนกันหรือปัจจัยที่เหมือนกัน การรวมกลุ่มทางการเมืองจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองมาจากความต้องการและความปรารถนาคุ้มครองผลประโยชน์สมาชิก ที่สำคัญ คือ การจัดตั้งพรรคอนุรักษ์นิยมเพื่อปกป้องคุ้มครองชนชั้นนำช่วงแรก และชนชั้นกลางภายหลัง พรรคแรงงานเพื่อปกป้องคุ้มครองแรงงาน พรรคคอมมิวนิสต์เพื่อปกป้องคุ้มครองชนชั้นกรรมาชีพ

(๑.๓) แนวคิดทฤษฎีด้านองค์การ (Organizational Theories) มีสมมติฐานการถือกำเนิดของพรรคการเมืองมาจากผู้นำทางการเมืองที่มีผู้สนับสนุนจำนวนมาก เพราะยอมรับความคิด ความเชื่อ ความรู้ ความสามารถ คุณวุฒิ คุณสมบัติ ทักษะ ประสบการณ์ หรืออื่นใด ความนิยมตัวบุคคลเป็นที่มาของพรรคการเมือง เป็นที่มาของโครงสร้างและกระบวนการของพรรคการเมือง แสดงถึงเป็นผู้นำที่มีบารมี การสิ้นสุดของพรรคการเมืองมาจากการสิ้นสุด ยุติบทบาท วางมือ ถึงแก่กรรม หรืออื่นใด

(๑.๔) แนวคิดทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological Theories) มีสมมติฐานว่าพรรคการเมืองมาจากจิตของมนุษย์ที่แตกต่าง แบ่งเป็นกลุ่ม ๒ กลุ่มใหญ่ ประกอบด้วยกลุ่มที่มีแนวคิดอนุรักษ์นิยม (Conservative) และกลุ่มที่มีแนวคิดเสรีนิยม (Liberal) หรือแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่มองโลกในแง่ดี (Optimist) และกลุ่มที่มองโลกในแง่ร้าย (Pessimist) ก่อให้เกิดแนวคิดพรรคการเมืองที่สำคัญ ๔ แนวคิด ประกอบด้วย (ก) บุคคลที่มี

แนวคิดแบบอนุรักษ์นิยม (Conservative) เป็นกลุ่มบุคคลที่มองโลกแง่ดี และเน้นการรักษาสถานภาพเดิม มาจากสถานภาพจากอดีตที่พอใจสู่ปัจจุบัน ทำให้ไม่ต้องเปลี่ยนแปลง (ข) บุคคลที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยม (Liberals) มาจากกลุ่มบุคคลที่มองโลกแง่ดี มีความคิดก้าวหน้า ยอมรับความเปลี่ยนแปลง ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างและหลากหลาย การแสดงความคิด ความเชื่อ ความรู้สึก ทัศนคติ มุมมอง หรืออื่นใด เป็นไปอย่างเสรี การเน้นคุณค่าความเป็นมนุษย์ และการศึกษา (ค) บุคคลที่มีแนวคิดแบบปฏิวัติ (Revolutionist) มาจากบุคคลที่มองโลกแง่ร้าย ยอมรับความเปลี่ยนแปลงด้วยความรุนแรง เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และรวดเร็ว ปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป เน้นผลลัพธ์ที่ตอบสนองทันท่วงที (ง) บุคคลที่มีแนวคิดแบบตอบโต้ (Reactionaries) มาจากบุคคลที่มองโลกแง่ร้าย มีความคิดถึงแต่อดีต เพราะสถานภาพของอดีตดีกว่าหรือเหนือกว่าปัจจุบัน ทำให้ย้อนกลับไปเพื่อแสวงหาการดำรงชีวิตแบบอดีตเหมือนที่เป็นมา

(๒) การถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายในสถาบันทางการเมือง จากแนวคิดของมอรีซ์ ดูเวอร์เช่ (Maurice Duverger) (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, ๒๕๒๕: ๒๗-๒๘) มีสมมติฐาน คือ พรรคการเมืองถือกำเนิดจากการรวมกันของสมาชิกภายในและภายนอกรัฐสภา

(๒.๑) พรรคการเมืองที่ถือกำเนิดภายในรัฐสภา (Parliamentary of Origins of Parties) มาจากสมมติฐานที่ว่าพรรคการเมืองถือกำเนิดมาจาก (ก) การปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พบปะ พูดคุย ปรึกษาหารือ มีความคิดเห็นเหมือนกัน คล้ายคลึงกัน รวมกลุ่มกันในรัฐสภา ตัวอย่างที่สำคัญ คือ กลุ่มเบรตัน (Breton) ถือกำเนิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งจากเมืองบรีตันเช่าห้องที่ร้านกาแฟและจัดการประชุมในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับเมืองใกล้เคียงกันบ่อยครั้ง เพื่อต่อสู้ในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นและปัญหานโยบายสาธารณะในรัฐสภาของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ภายหลังมีการย้ายรัฐสภาจากพระราชวังแวร์ซายส์ไปที่ปารีส ก่อให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาฝรั่งเศส ที่สำคัญ คือ กลุ่มจาโคแบงส์ (Jacobins) ที่เป็นชมรมจิรองแดน (Girondin) ภายหลัง และมีความเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มการเมืองที่จำแนก แยกแยะ แบ่งแยก แยกพวก ตามอุดมการณ์ (Ideological Faction) (ข) การขยายจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนน ทำให้กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภามีความร่วมมือ ติดต่อ สัมพันธ์ ประสานงาน หรืออื่นใด กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กลุ่ม หน่วยงาน องค์การ สถาบัน หรืออื่นใด ที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง เพื่อให้ชนะ

การเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมมือกันนำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองภายหลัง

(๒.๒) พรรคการเมืองที่ถือกำเนิดนอกสภาผู้แทนราษฎร (Extra-Parliamentary of Origins of Parties) พรรคการเมืองที่ถือกำเนิดนอกสภาผู้แทนราษฎรมาจากอำนาจอิทธิพล จากการแทรกแซง สั่งการ บงการ ควบคุม ครอบงำ หรืออื่นใด จากกลุ่มหน่วยงาน องค์การ สถาบันภายนอก จากกลุ่ม สมาคม ชมรม มูลนิธิ เครือข่าย สหพันธ์ของศาสนา กรรมกร หรืออื่นใด นำไปสู่การถือกำเนิดของพรรคการเมือง ตัวอย่างที่สำคัญ คือ พรรคแรงงาน (Labor Party) ที่ถือกำเนิดที่อังกฤษ มาจากมติของสหพันธ์กรรมกรที่จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกิจการของรัฐสภาเพื่อส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาคมเฟเบียนที่มีส่วนร่วมจัดตั้งพรรคแรงงานเผยแพร่ปรัชญาทางสังคมให้แก่สมาชิกพรรคแรงงาน องค์การหรือสถาบันทางศาสนามีบทบาทสำคัญจัดตั้งพรรคการเมือง ที่สำคัญ คือ พรรคอนุรักษ์นิยมคาทอลิก (Catholic Conservative Party) ในเนเธอร์แลนด์ พรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democrat Party) ในเยอรมนี สมาคมทหารผ่านศึกมีบทบาทจัดตั้งพรรคฟาสซิสต์ในอิตาลี

เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองในประเทศพัฒนาแล้วที่ถือกำเนิดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๐๐ ส่วนใหญ่ถือกำเนิดนอกรัฐสภา ส่วนพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนาระยะแรกถือกำเนิดในรัฐสภา

การถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากความหมายสากลในทางทฤษฎีสู่พรรคการเมืองไทยในทางปฏิบัติ

ความหมายการถือกำเนิดของพรรคการเมืองในความหมายสากลแตกต่างจากพรรคการเมืองไทยอย่างมาก เพราะแม้พรรคการเมืองไทยจะต่อสู้แข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล จัดทำกิจกรรมทางการเมือง ส่วนหนึ่งมีความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด แนวทางเดียวกัน จนนำไปสู่การแตกออกเป็นกลุ่ม แยกเป็นส่วน และหลอมรวมเป็นพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน การถือกำเนิดที่ต่อเนื่องจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่พรรคการเมืองของประเทศไทยจากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อม ที่เป็นปัจจัยภายนอกสถาบันทางการเมือง มีเพียงบางส่วนที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง ส่วนใหญ่ถือกำเนิดช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๘-๒๔๙๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๙ ที่สำคัญ คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสังคมนิยม และพรรคคอมมิวนิสต์ และชนชั้นนำมีบทบาทจัดตั้ง

พรรคการเมืองมากกว่าชนชั้นกลางและชนชั้นล่าง และมีโอกาสประสบความสำเร็จจากชัยชนะจากการเลือกตั้งที่สูงกว่า ทำให้พรรคการเมืองไทยอธิบายด้วยแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคมเพียงบางส่วน และแม้ทฤษฎีด้านองค์การอธิบายและวิเคราะห์พรรคการเมืองไทยที่ถือกำเนิดจากผู้นำที่มีภาวะผู้นำทางการเมือง แต่ผู้นำทางการเมืองแทบไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาพรรคการเมืองจากองค์การทางการเมืองสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization)

แนวคิดจิตวิทยานับเป็นส่วนหนึ่งที่อธิบายและวิเคราะห์การถือกำเนิดของพรรคการเมืองไทยที่จำแนกบุคคลออกเป็น ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย อนุรักษ์นิยม เสรีนิยม ปฏิวัติ และตอบโต้ ทำให้มีความคลุมเครือการจัดจำแนกตามการถือกำเนิดของพรรคการเมืองของประเทศไทย แต่พออนุมานว่า (๑) กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยมนำมาสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองที่สำคัญ คือ พรรคประชาธิปัตย์ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ แม้สมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกคณะราษฎร ที่สำคัญ คือ นายควง อภัยวงศ์ และไม่เป็นสมาชิกคณะราษฎร ที่สำคัญ คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีบทบาทสูงต่อการรักษาและจรรโลงอำนาจของชนชั้นนำเดิม ทำให้ต่อสู้และขัดแย้งกับพรรคการเมืองที่เป็นคู่ตรงข้ามอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่พรรคการเมืองที่เป็นสายธารและเครือข่ายของทหารที่เป็นกลุ่มอำนาจนิยม ที่สำคัญ คือ พรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคชาติสังคม ที่สนับสนุนจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยของจอมพล ถนอม กิตติขจร พรรคสามัคคีธรรม ที่สนับสนุนพลเอก สุจินดา คราประยูร จนถึงพรรคการเมืองแนวเสรีนิยมสังคมนิยมและประชานิยม ที่สำคัญ คือ พรรคแนวร่างรัฐธรรมนูญของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และพรรคสหชีพที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเครือข่ายที่สำคัญ คือ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และเผชิญหน้ากับพรรคการเมืองแนวทางอื่นหลายครั้ง ที่สำคัญ คือ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคธรรมสังคม พรรคประชากรไทย พรรคพลังธรรม พรรครวมไทย (๒) กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดเสรีนิยม นำมาสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองที่เน้นความคิดก้าวหน้าสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญ คือ พรรคไทยรักไทย มาจากนักธุรกิจจำนวนหนึ่ง ที่สำคัญ คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เติบโตจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและทุนนิยมนำมาสู่การสะสมทุน และร่วมกับนักธุรกิจและนักการเมืองจำนวนหนึ่งจัดตั้งพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ การทำหน้าที่บริหาร

ประเทศก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างกว้างขวางที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (๓) กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดปฏิวัติ นำมาสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง ที่สำคัญ คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แม้มีการก่อตั้งนับตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองนอกกฎหมาย ทำให้เป็นพรรคการเมืองที่ไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้ง และไม่เคยมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา แต่จากการปฏิบัติการทำให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางจากประชาชนในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล ท้องถิ่นทุรกันดาร ยากจน และห่างไกลจากการพัฒนา ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๐๐ สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และต่อเนื่องถึงจอมพล ถนอม กิตติขจร นำมาสู่วันเสียงปืนแตกในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ นำมาสู่การปฏิบัติการทางทหาร เป็นการใช้กำลังและความรุนแรงอย่างกว้างขวางจนถึงทศวรรษที่ ๒๕๒๐ จนสงบลง (๔) บุคคลที่มีแนวคิดแบบตอบโต้ ยังไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จจนมีที่นั่งในรัฐสภา

การถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายในสถาบันทางการเมือง ที่มีสมมติฐาน คือ พรรคการเมืองถือกำเนิดจากการรวมกันของสมาชิกภายในและภายนอกรัฐสภานั้น ที่สำคัญมีเพียงช่วงเวลาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เปิดกว้างภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ก่อกำเนิดการรวมกลุ่มในรัฐสภาในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ที่นำไปสู่การจัดตั้งพรรคประชาธิปัตย์ของนักการเมืองภายในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย นักการเมืองที่มีแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยม ส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านนายปรีดี พนมยงค์ อดีตผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และนายกรัฐมนตรีช่วงเวลานั้น ส่วนการถือกำเนิดพรรคการเมืองนอกสภาผู้แทนราษฎร ที่สำคัญ คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่แม้ถือกำเนิดนอกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่เคยมีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้ง มีชัยชนะเหนือการเลือกตั้ง และมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร การเมืองที่เปิดกว้างภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้นำไปสู่การถือกำเนิดของพรรคการเมืองนอกสภาผู้แทนราษฎร ที่ถือกำเนิดจากนักการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน ที่สำคัญ คือ พรรคชาติไทย ที่เป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองของกลุ่มราชครู เป็นพรรคการเมืองของนายทุนและนายทหารจำนวนหนึ่ง พรรคกิจสังคม ที่เป็นการรวมกันของนักการเมืองกลุ่มอนุรักษ์นิยม มีนโยบายส่วนหนึ่งเป็นไปในแนวทางสังคมนิยม พรรคธรรมสังคม ที่ทั้งหมดจัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๗

เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองที่สำคัญของประเทศไทยถือกำเนิดจากนอกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเกือบทั้งหมด มาจากสาเหตุที่สำคัญคือ จากการปกครองของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ที่อาจเป็นรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลพลเรือน มีการปกครอง

ที่เป็นเผด็จการอำนาจนิยม เป็นเผด็จการทหาร อยู่ระหว่างรอร่างรัฐธรรมนูญ หรือหากเป็นช่วงที่มีการปกครองที่มีแนวโน้มเป็นประชาธิปไตยหรือระบอบประชาธิปไตย ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ที่สำคัญนับตั้งแต่ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองย้ายพรรคการเมืองภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือสังกัดพรรคการเมืองที่มีแนวโน้มชนะการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาล เป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้พรรคการเมืองของประเทศไทยเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย หรือเป็นการจัดตั้งตามกฎหมายมากกว่าเกิดจากจิตสำนึกจากการรวมกลุ่มจนก่อกำเนิดเป็นพรรคการเมือง หลายกรณีจึงเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อรอเวลาสำหรับการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดึงอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งให้สังกัดพรรคการเมือง ทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำหรับพรรคการเมืองเพื่อค้นหานักการเมืองในสังกัดให้ชนะการเลือกตั้งเพื่อมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร หรือรอเวลาหากพรรคการเมืองเดิมเป็นปัญหาจะได้มีพรรคการเมืองใหม่รองรับ พรรคการเมืองของประเทศไทยจำนวนมากจึงจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองระหว่างที่มีรัฐบาลและรัฐสภาตามที่กฎหมายกำหนด แต่มีกิจกรรมทางการเมืองที่เด่นชัดระหว่างการเลือกตั้ง และแปรผันตามหัวหน้าพรรคและผู้สมัครของพรรคที่มีอำนาจ บารมี และฐานคะแนนเสียง

พรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งที่ผ่านมา เป็นพรรคการเมืองที่มีนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง ตัวบุคคลจึงมีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมของนักการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากกว่าอุดมการณ์ แนวนโยบาย ที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพราะทำให้พรรคการเมืองมีความสำคัญมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่กระนั้นกลับทำให้หัวหน้าพรรคเป็นเสมือนตราสัญลักษณ์ที่สำคัญของพรรคเป็นจุดขายที่สำคัญทางการเมือง และหากหัวหน้าพรรคมีทุนทางเศรษฐกิจ มีฐานอำนาจทางการเมืองจากการเป็นรัฐบาล และครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมการเมืองอย่างกว้างขวาง การถือกำเนิดพรรคการเมืองนอกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยแทบไม่มีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้อง เกี่ยวเนื่อง หรืออื่นใดกับการถือกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศตะวันตกหรือประเทศที่พัฒนาแล้วที่พัฒนาจนกลายเป็นพรรคการเมือง ที่สำคัญคือ บทบาทของกลุ่มทุนที่เกี่ยวข้องกับชัยชนะในการเลือกตั้ง ทำให้ประเทศไทยไม่มี

พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของชนชั้นล่างจากเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน คนชายขอบ และสะท้อนถึงความหลากหลายของประชาชนจากความแตกต่างด้านเพศ อาชีพ อายุ รายได้ การศึกษา สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม อุดมการณ์ ความเชื่อ ศาสนา ภูมิภาค พื้นที่ หรืออื่นใด การจัดตั้งพรรคการเมืองในหรือนอกสภาผู้แทนราษฎรจึงแทบไม่มีนัยต่อการเป็นตัวแทนความหลากหลายของกลุ่มคนในสังคมแต่ประการใด

บทสรุป: การย้อนพินิจการถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากบริบทสากลสู่ประเทศไทย

การถือกำเนิดของพรรคการเมืองที่เป็นความหมายสากล สะท้อนถึงการรวมกลุ่มของผู้คนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน ก่อกำเนิดเป็นพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง แสดงถึงความหลากหลายของประชาชนที่มีความแตกต่างทุกด้าน รวมกลุ่มกันเพื่อสรรค์สร้างและจรรโลงการปกครองของประเทศผ่านผู้ปกครองที่เป็นตัวแทนจากประชาชน ก่อกำเนิดเป็นแนวคิดทฤษฎีจำนวนมากที่อธิบายและวิเคราะห์การถือกำเนิดของพรรคการเมืองจากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อม ที่เป็นปัจจัยภายนอกสถาบันทางการเมือง จากแนวคิดทฤษฎีด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม องค์การ และจิตวิทยา และจากสาเหตุ ปัจจัย บริบท สภาพแวดล้อม ที่เป็นปัจจัยภายในสถาบันทางการเมือง จากการถือกำเนิดของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและนอกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อนำแนวคิดเทียบเคียงกับการถือกำเนิดของพรรคการเมืองของประเทศไทยที่มีส่วนสำคัญหลายส่วนจากหลักการ แต่มีความแตกต่างอย่างมากในรายละเอียด ที่สำคัญ คือ การถือกำเนิดของพรรคการเมืองไทยไม่สะท้อนความแตกต่างหลากหลายในสังคมที่พัฒนามาจากการรวมกลุ่ม ก่อกำเนิดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ นำไปสู่การถือกำเนิดเป็นพรรคการเมืองภายหลัง สะท้อนถึงปัญหาที่เป็นผลต่อเนื่องภายหลังจากโครงสร้างสังคมทางการเมืองที่ต่อเนื่องจากพรรคการเมืองที่ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาของการเมืองไทยทั้งปัจจุบันและอนาคต

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข. ๒๕๔๕. “หน่วยที่ ๗ พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย” **เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๘ (ฉบับปรับปรุง).** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.** ๒๕๓๐. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, หน้า ๕๗๔.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. ๒๕๒๕. **พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า ๒๕-๒๗.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Lapalombara, Joseph and Weiner, Myron. 1990. “The Origin of Political Parties” in Peter Mair. (Editors). **The West European Party System.** New York: Oxford University Press. pp. 26-30.

Morehead, Philip D. (Editor). 1978. **The New American Roget’s Thesaurus.** New York: The New American Library Inc. pp. 350-351.



แนวคิดพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการ (Judicial Behaviourism)

รองศาสตราจารย์จรัญ โฆษณานันท์*

พัฒนาการของแนวคิด

แนวคิดพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการหรือบางฝ่ายเรียกว่าเป็นนิติศาสตร์แนวพฤติกรรม (Behavioural Jurisprudence) จัดเป็นศาสตร์ที่ได้รับการพัฒนาอย่างมากในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ แต่กระนั้นก็มีบางข้อสังเกตว่าไม่อาจจัดเป็นสำนักคิดแนวพฤติกรรมนิยม (Behaviourism) อันแท้จริง เพราะยังไม่มีวิธีการ เป้าหมายหรือทฤษฎีของตนเองที่เที่ยงตรงชัดเจน

รากที่มาของแนวคิดพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการเกี่ยวพันอย่างมากกับความคิดของสำนักสัจนิยมทางกฎหมาย (Legal Realism) นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) และแนวคิดทางรัฐศาสตร์ ขณะเดียวกันนักวิชาการในแนวพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการกลับมองว่าแนวคิดของสัจนิยมทางกฎหมายที่ปรากฏผ่านมายังไม่มีความเป็นระบบ ขาดการศึกษาวิจัยที่ดีพออันเกี่ยวพันกับความบกพร่องร่วมในศาสตร์ด้านการวิจัยทางกฎหมาย ซึ่งในภาพรวมยังมีความล้าหลังอยู่มากหากมองเปรียบเทียบในแง่ความเป็นศาสตร์ที่จัดว่าล้าหลังกว่างานวิจัยทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์อย่างมาก[๑]

---

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

[๑] Lord Lloyd of Hampstead and Michael D. A. Freeman, **Lloyd's Introduction to jurisprudence,** London: Sweet & Maxwell, 1985, p. 705.

ลักษณะเบื้องต้นของแนวคิด

พฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการ หรือคำแปลอื่นที่มีผู้ใช้ต่างกัน อาทิ พฤติกรรมตุลาการศาสตร์ ศาสตร์เกี่ยวกับพฤติกรรมตุลาการ หรือทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของศาล อาจพิจารณาความหมายได้ในหลายแง่มุม ดังปรากฏจากบางบทสรุปที่น่าสนใจต่อไปนี้

- ขบวนความคิดในหมู่นักรัฐศาสตร์อเมริกันที่รู้จักกันในนามแนวคิดพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการ ยึดถือสมมติฐานหลักของสำนักสัจนิยม(ทางกฎหมาย)ที่ให้ความสำคัญต่อค่านิยมส่วนบุคคลและทัศนคติของผู้พิพากษา(ที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยคดี) และใช้สมมติฐานดังกล่าวเป็นรากฐานของการวิเคราะห์เชิงปริมาณอย่างเป็นระบบต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจของตุลาการ ข้อมูลเกี่ยวกับความผูกพัน/ความเชื่อทางศาสนา ทัศนคติทางการเมือง ภูมิหลังทางการศึกษา-สังคม ค่านิยมและทัศนคติของผู้พิพากษาศาลสูงล้วนถูกนำมาวิเคราะห์ทางคอมพิวเตอร์อย่างละเอียดกว้างขวาง เพื่อพยายามหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงเกี่ยวกับบุคลิกลักษณะหรือทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษากับคำวินิจฉัยในศาล[๒]

- Judicial Behaviourism หรือ Judicial Behaviour: ศาสตร์แห่งพฤติกรรมตุลาการ หรือพฤติกรรมตุลาการศาสตร์ มุ่งตั้งโจทย์ต่างๆ เช่น ตุลาการที่ตัดสินคดีมีองค์คณะกี่ท่านและมีใครบ้าง แต่ละท่านมีประวัติ ภูมิหลังและทัศนคติเช่นไรในทางการเมืองและในปัญหาสังคมต่างๆ นับถือศาสนาใด เคร่งศาสนาเพียงใด ประวัติการศึกษามีมาอย่างไร คู่สมรสคือใครและมาจากภูมิหลังเช่นไร ทั้งคู่สมรสและครอบครัวมีอิทธิพลต่อการตัดสินคดีหรือไม่เพียงใด แต่ละท่านเคยตัดสินคดีใดมาแล้วบ้างและตัดสินไว้เช่นไร ตัดสินคดีโดยใช้หลักกฎหมายที่ได้จากการวิจัยหรือใช้แต่เพียงความเห็นส่วนตัว ตัดสินคดีเพื่อความถูกต้องหรือตัดสินคดีเพราะเหตุอื่น..."[๓]

---

[๒] Roger Cotterrel, **The Sociology of Law,** London: Butterworth, 1984, p. 230.

[๓] พิเชษฐ เมาลานนท์ นิลุบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิวาสนา, **ตุลาการภิวัตน์ ฉบับตุลาการตีความข้ามตัวบทและตุลาการวางนโยบายสาธารณะ,** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๑.

- งานศึกษาจำนวนมากเชิงสังคมศาสตร์เกี่ยวกับการกำหนดคำวินิจฉัยของศาลได้กระทำในลักษณะพฤติกรรมนิยม กล่าวคือเป็นการแสดงให้เห็นถึงแบบแผนการตัดสินอันหลากหลายของผู้พิพากษาที่มีความผันแปรไม่แน่นอนขึ้นตรงต่อบางสิ่งบางอย่าง (Dependent Variables) และพยายามบ่งชี้แหล่งที่มาซึ่งนำไปสู่คำตัดสินเหล่านั้น อันเป็นความผันแปรไม่แน่นอนซึ่งมีลักษณะอิสระเฉพาะตัว (Independent Variables) ดังตัวอย่างนักสังคมศาสตร์ได้ทำงานศึกษาจำนวนมากเพื่อค้นหาอิทธิพลแห่งความสัมพันธ์ผูกพันของผู้พิพากษากับพรรคการเมือง ลักษณะภูมิหลังส่วนตัวอื่นๆ ซึ่งมีผลเชื่อมโยงต่อคำตัดสิน น่าสังเกตว่าแนวโน้มทางความคิดหนึ่งซึ่งเกิดจากการศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์จำนวนมากที่ได้รับการยึดถืออย่างมั่นคงและมีอิทธิพลครอบงำการศึกษาแนวพฤติกรรมนิยมนี้คือ การบ่งชี้ว่า ***ผู้พิพากษาคือนักการเมืองภายใต้เสื้อครุยสีดำ (Politicians in Black Robes)***[๕]

บทสรุปดังกล่าวอาจสืบสาวไปไกลถึงงานเขียน The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values 1937-1947 (1969) ของ C. Herman Pritchett หนึ่งในผู้บุกเบิกการศึกษากฎหมายเชิงพฤติกรรมนิยมและเป็นผู้กำหนดแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่รู้จักกันในนาม: “นิติศาสตร์/ทฤษฎีกฎหมายแนวการเมือง” (Political Jurisprudence) โดยที่บทสรุปสำคัญของนิติศาสตร์แนวการเมืองปรากฏจากการยืนยันว่า

- ผู้พิพากษาเป็นนักการเมืองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

- ในสภาพความเป็นจริงผู้พิพากษาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย (Make Law) โดยที่การบัญญัติกฎหมายของพวกเขาบางส่วนถูกชี้นำอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากแนวคิดส่วนตัวเรื่องความยุติธรรมและนโยบายสาธารณะ

- กฎหมายที่บัญญัติขึ้นทั้งหลายล้วนต้องมีการตีความ อันเกี่ยวพันกับการตัดสินใจเลือกของ(ผู้พิพากษา)แต่ละคน

---

[๕] Brian Z. Tamanaha, **Realistic Socio-legal Theory,** Oxford: Clarendon Press, 1999, p. 204. อ่านเพิ่มเติมใน Jeffrey S. Sutton, “A Review of Richard A. Posner, How Judges Think (2008)”, **Michigan Law Review,** Vol. 108: 859, April 2010, pp. 860-864. (Are Judges Politicians in Robes?/งานเขียนสำคัญดังกล่าวของ Richard Posner ยืนยันว่าการตัดสินคดีส่วนใหญ่โดยเฉพาะในศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องการเมือง และศาลสูงสุดจัดเป็นสถาบันทางการเมือง)

- หลักเรื่องคำพิพากษาบรรทัดฐาน (Precedent) ที่มีสภาพผูกมัดให้ต้องยึดถือตาม (Rule of Stare decisis) มีจุดอ่อนในตัว เนื่องจาก(ในทางปฏิบัติ)คำพิพากษาเป็นแบบอย่างที่สามารถหยิบยกขึ้นใช้สนับสนุนข้อโต้แย้งได้ทั้งสองฝ่าย[๕]

น่าสังเกตว่า ***แนวคิดเชิงพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการดังกล่าว ยืนยันว่าผู้พิพากษาเป็นผู้ปฏิบัติงาน/ผู้กระทำทางการเมือง (Political Actors)*** ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้านการตัดสินคดีและอยู่ภายใต้แรงกดดันและสิ่งเหนี่ยวรั้งต่าง ๆ ไม่แตกต่างในเชิงคุณภาพจากกลุ่มบุคคลที่ทำงานในสายงานอื่น ๆ ของรัฐบาล ทั้งยังถือว่าผู้พิพากษาเป็นเพียงมนุษย์ปุถุชนเท่านั้น และ***โดยแท้จริงแล้วเราทั้งหลายต่างล้วนอยู่ภายใต้การปกครองโดยตัวบุคคล ไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมาย/หลักนิติธรรม (Government of Men and not of law)***[๖] แน่นอนว่ากรอบแห่งความคิดนี้ย่อมตรงข้ามโดยสิ้นเชิงกับภาพลักษณ์ดั้งเดิมของผู้พิพากษาที่มักเชื่อว่าเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างเป็นภววิสัย เป็นกลาง คงแก่เรียน และเป็นผู้ประกาศความเป็นกฎหมายอย่างเปี่ยมประสบการณ์

จะอย่างไรก็ตามบทสรุปข้างต้นได้รับการยอมรับจากนักนิติศาสตร์ชั้นนำไม่น้อย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการบัญญัติกฎหมายของผู้พิพากษาในรูปการตีความ พวกเขาเชื่อว่าในทางปฏิบัติ***การตีความกฎหมายไม่สามารถกระทำอย่างเป็นอิสระจากการตัดสินใจเลือกซึ่งถูกปกคลุมโดยสัญชาตญาณที่ถูกสร้างขึ้นและได้รับแรงจูงใจจากความชื่นชอบอันเป็นส่วนตัว (Personal Preference)***

---

[๕] Ibid., p. 204. นิติศาสตร์แนวการเมือง (Political Jurisprudence) ปรากฏเป็นแนวคิดอันชัดเจนในข้อเขียนของ Martin Shapiro: “Political Jurisprudence”, **Kentucky Law Journal,** 52, 1964 โดยมีแกนความคิดที่ยืนยันว่าคำวินิจฉัยของศาลบางเรื่องได้รับแรงกระตุ้นจากการเมืองมากกว่าจะเป็นการตัดสินอย่างปราศจากอคติ ศาลเป็นหน่วยงานทางการเมือง (Political Agencies) และผู้พิพากษาเป็นผู้ปฏิบัติการทางการเมือง (Political Actors) ซึ่งไม่ใช่เครื่องจักร(ทางกฎหมายที่ไร้อารมณ์ความรู้สึก) แต่ได้รับอิทธิพลและถูกครอบงำโดยระบบการเมืองและความเชื่อส่วนตัวในแง่ที่ว่ากฎหมายควรจะถูกตัดสินอย่างไร กระนั้นก็ดีคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาไม่เพียงถูกแปรเปลี่ยน/ดัดแปลงโดยการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลอย่างมากเช่นกันในการแปรเปลี่ยน/ดัดแปลงตัวการเมืองและกระบวนการบัญญัติกฎหมาย กระทั่งเราสามารถกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบาย(ทางสังคมการเมือง)ถูกทำให้อยู่ในอำนาจของตุลาการ (Policy-making is judicialized), http://en.wikipedia.org/wiki/political_jurisprudence

[๖] Roger Cotterrel, **The Sociology of Law,** Op. cit., p. 232.

แต่แม้กระนั้นในขณะที่ทฤษฎีกฎหมายสมัยใหม่ต่างยอมรับว่า ในความเป็นจริงผู้พิพากษามีทั้งความสามารถและ(ในบางกรณี)จำต้องบัญญัติกฎหมายในขณะปรับใช้กฎหมาย ***แต่ก็มีแนวโน้มที่จะมองการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวอย่างจำกัดแคบ*** ย้อนหลังสู่ปี ค.ศ. ๑๙๑๗ Oliver Wendell Holmes ตุลาการศาลสูงสุดที่โด่งดังของสหรัฐอเมริกาเคยให้ข้อคิดทำนองนี้โดยยอมรับอย่างไร้ข้อตะขิดตะขวงใจว่า ***ผู้พิพากษาต้อง "บัญญัติ" กฎหมาย แต่ขณะเดียวกันเขาก็ยืนยันเช่นกันว่าผู้พิพากษาสามารถกระทำเช่นนั้นได้อย่างจำกัดแคบเท่านั้น (Only Interstitially)*** อย่างไรก็ดีแม้ Holmes และบรรดาผู้สนับสนุนความคิดของเขาจะเชื่อมั่นใน***หลักพื้นที่อันจำกัดแคบ (Interstics Doctrine) ในอำนาจนิติบัญญัติของตุลาการ*** แต่กรอบจำกัดอันชัดเจนต่ออำนาจดังกล่าวกลับมิได้มีการตรวจสอบ-อธิบายให้ชัดเจนแน่นอน ดังนั้นจึงไม่น่าสงสัยที่อำนาจเชิงนิติบัญญัติของตุลาการ(ในทางปฏิบัติ)กลับมีลักษณะกว้างขวาง ดังที่***การบัญญัติกฎหมายของตุลาการมักเป็นไปอย่างเกินเลยขอบเขตอันจำกัดแคบ ขัดแย้งกับหลักคิดของ Holmes***[๗]

การตีความกฎหมายในลักษณะขยายความจนเข้าข่ายเป็นการบัญญัติ/แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายขึ้นเองของผู้พิพากษา มักนำไปสู่***ข้อวิจารณ์เรื่องการละเมิดหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ถูกบิดเบือนจนกลายเป็นการปกครองโดยตัวบุคคล/ผู้พิพากษา (Rule by Person/Rule by Judges)*** แม้บางฝ่ายจะสนับสนุนความจำเป็น(บางสถานการณ์)ของการปกครองโดยตัวบุคคล/ผู้พิพากษาที่เชื่อว่ามีคุณธรรมความดีดังอย่างน้อย(น่าจะ)สูงส่งกว่า เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับนักการเมืองทั้งในซีกรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มักถูกตีตราในแง่ความฉ้อฉลคอร์รัปชันอยู่เนืองๆ แต่ประเด็นปัญหาคุณธรรมในตัวผู้พิพากษาที่ยึดโยงไปถึงเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา ในท้ายที่สุดกลับเป็นอีกปัญหาใหญ่ที่มักถกเถียงกันไม่รู้จบเช่นกัน

ตัวอย่างศึกษาที่น่าสนใจปรากฏในงานเขียนของ J. A. G. Griffith: The Politics of the Judiciary (1981) Griffith ศึกษาถึงพัฒนาการของฝ่ายตุลาการและการตีความกฎหมายอังกฤษในหัวข้อสำคัญ ๕ เรื่อง นับตั้งแต่ปัญหา

- อุตสาหกรรม/แรงงานสัมพันธ์
- สิทธิเสรีภาพของราษฎร

---

[๗] Brian Z. Tamanaha, **Realistic Socio-legal Theory,** Op. cit., p. 204.

- สิทธิในทรัพย์สินและการวางแผนการใช้ที่ดิน
- กฎหมายเกี่ยวกับการสมคบร่วมคิดกระทำผิดทางอาญา
- การเปรียบเทียบสิทธิของสมาชิกสหภาพการค้าในการต่อต้านสหภาพของตนกับสิทธิของนักศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาระเบียบวินัย

จากการศึกษาพฤติกรรมการใช้อำนาจของศาลในกรณีสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวโดยมีนัยเชื่อมโยงกับทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory: ผู้พิพากษาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนเล็ก ๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจสำคัญในเรื่องชีวิตสาธารณะของผู้คน) ทฤษฎีชนชั้น (Class Theory: ชนชั้นอันเป็นเอกภาพของผู้พิพากษาอาวุโสและภูมิหลังทางการศึกษาก่อให้เกิดค่านิยมร่วมซึ่งสะท้อนออกโดยตรงในการตัดสินคดี) และพื้นฐานทางการศึกษาของผู้พิพากษาต่าง ๆ Griffith พบว่าแม้ในสภาพปกติทั่วไปผู้พิพากษาจะมีความเป็นกลาง มิได้ตกเป็นเหยื่อของอคติอย่างรู้ตัว แต่***ในสภาพการณ์ที่เป็นจริงผู้พิพากษาไม่สามารถวางตนเป็นกลางในแง่ของการไม่มีผลประโยชน์ทางนโยบายซึ่งส่งผลกระทบต่อการตัดสินคดี*** การตีความในสิ่งที่เรียกว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งอันพึงปรารถนาทางการเมือง ล้วนถูกกำหนดโดยลักษณะของบุคคลและตำแหน่งในสังคมของผู้พิพากษา ซึ่งทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิอำนาจอันมั่นคง (Established Authority) ของพวกเขา และโดยเหตุเหล่านี้จึงทำให้***ผู้พิพากษา(มีแนวโน้ม)เป็นพวกอนุรักษ์นิยม สนับสนุนกลุ่มคนที่มีอำนาจมีอิทธิพลในสังคม (Establishment Supporting) หรือมีความคิดคับแคบ ไม่มีลักษณะเสรีนิยมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้***[๕] ส่วนการที่ยังมีผู้พิพากษาที่มีความคิดก้าวหน้า/เสรีนิยมบางคนอยู่ในสถาบันตุลาการ(และแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอย่างก้าวหน้าสร้างสรรค์) เนื่องจากในกระบวนการเข้าสู่อาชีพตุลาการ ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกสามารถได้รับการแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่บนบัลลังก์ได้โดยไม่จำต้องเปิดเผยจุดยืนทางการเมืองของตนเอง

แม้กระนั้นข้อสรุปของ Griffith ข้างต้นคงมีผู้ตั้งข้อสังเกตอยู่หลาย ๆ ประการเช่นกัน อาทิ ปัญหาการไม่เสนอทฤษฎีการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการอันชัดเจน หรือขาดการวิเคราะห์ถึงความซับซ้อนในภารกิจของผู้พิพากษาในแง่การคงไว้ซึ่งความเหมาะสมชอบธรรมของกฎหมาย

---

[๕] Roger Cotterrell, **The Sociology of Law,** Op. cit., pp. 246-247.

การศึกษาพฤติกรรมการตัดสินคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา

สืบแต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีบทบาทโดดเด่นในการตัดสินคดีทั้งในแง่การกำหนดวางนโยบายทางสังคม/สาธารณะ หรือการสร้างบรรทัดฐานสังคมใหม่ทั้งในแง่บวกและลบ ซึ่งมักรู้จักกันในนาม***ตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Judicial Review) หรือตุลาการเปลี่ยนแปลงสังคม-การเมือง (Judicial Activism)*** ปฏิกิริยาทั้งพึงพอใจและคัดค้านไม่เห็นด้วยจากกลุ่มคนที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์ทางสังคมอันแตกต่างจึงมักปรากฏให้เห็นมาโดยตลอด เช่นเดียวกับงานวิจัยทางวิชาการจำนวนมากที่ปรากฏอย่างสืบเนื่องเพื่อค้นหาตรวจสอบเบื้องหลังพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาอันซับซ้อนหรือคาดเดาได้ยาก จากการตั้งคำถามต่อ***ความเชื่อดั้งเดิมแนวแบบแผน/รูปแบบนิยมทางกฎหมาย (Legal Formalism)*** ที่เห็นว่าศาลตัดสินคดีตามตัวบทกฎหมายโดยอาศัยการรับฟังพยานหลักฐานอย่างเป็นภววิสัยไม่มีอคติและปรับใช้กฎหมายโดยอ้างอิงเหตุผลในตัวกฎหมาย หรือโดยการเทียบเคียงกฎหมาย ตีความกฎหมายตามหลักนิติวิธีต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดตามหลักวิชาชีพกฎหมาย/จรรยาบรรณตุลาการ รวมทั้งตัดสินคดีโดยยึดตามคำพิพากษาอันเป็นบรรทัดฐานต่าง ๆก่อนหน้า ความเชื่อดั้งเดิมทางกฎหมายนี้ ณ ปัจจุบันกลับถูกวิพากษ์ว่า***เป็นเพียงความจริงบางส่วนเท่านั้นของการใช้อำนาจตุลาการ*** ดังปรากฏจากการสำรวจวิเคราะห์ของ Richard Posner ต่อการตัดสินคดีต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาจนสรุปเป็น***ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของศาล ๙ ทฤษฎี***[๙] นับตั้งแต่

๑. ทฤษฎีทัศนคติ (Attitude Theory): พฤติกรรมของศาลสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองที่นำมาใช้ในคดี

๒. ทฤษฎีกลยุทธ์ (Strategic Theory): พฤติกรรมศาลอธิบายจากกลยุทธ์ในการตอบสนองปฏิกิริยาของผู้เกี่ยวข้อง เช่น ศาล นักนิติบัญญัติหรือประชาชน

๓. ทฤษฎีสังคมวิทยา เป็นการผสมผสานทฤษฎีในข้อ ๑-๒ เข้าด้วยกันโดยอธิบายพฤติกรรมศาลจากองค์ประกอบของผู้พิพากษา

๔. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ อธิบายพฤติกรรมศาลจากหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุดต่อเป้าหมายสำคัญต่าง ๆ อาทิ รายได้ เวลาว่าง อำนาจ ชื่อเสียงหรือการเคารพตัวเอง

---

[๙] อมรชัย ศิริถาพร, “บทบาทและอิทธิพลทางความคิดของผู้พิพากษาในการปรับใช้กฎหมาย: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา”, **ดุลพาห,** เล่มที่ ๑ ปีที่ ๕๘, ๒๕๕๔, หน้า ๑๕๐-๑๕๒. (ศึกษารายละเอียดสมบูรณ์ใน Richard A. Posner, **How Judges Think,** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008)

๕. ทฤษฎีจิตวิทยา: พฤติกรรมศาลเกี่ยวพันกับการสนองตอบในระดับจิตใต้สำนึกต่อความไม่แน่นอนของระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

๖. ทฤษฎีองค์กร (Organizational Theory): พฤติกรรมศาลเกี่ยวพันกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์บุคคลสองกลุ่ม อาทิ รัฐบาลกับศาลและความพยายามในการกำหนดโครงสร้างองค์กรเพื่อยุติความขัดแย้ง

๗. ทฤษฎีปฏิบัตินิยม (Pragmatic Theory) วินิจฉัยคดีโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคม

๘. ทฤษฎีปรากฏการณ์นิยม (Phenomenological Theory) เป็นการเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีปฏิบัตินิยมและทฤษฎีนิตินิยม

๙. ทฤษฎีนิตินิยม (Legalist Theory) หรือทฤษฎีแบบแผน/รูปแบบนิยม (Formalist Theory) จัดเป็นทฤษฎีกระแสหลักของการพิจารณาคดี เชื่อว่าพฤติกรรมของศาลเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ปรากฏ ไม่มีอคติเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

น่าสังเกตด้วยว่า แม้ทฤษฎีนิตินิยมจะถูกจัดเป็นทฤษฎีกระแสหลักในทรรศนะของ Posner ดังกล่าว แต่การวิพากษ์/ท้าทายต่อทฤษฎีนี้กลับปรากฏแพร่หลายดังกล่าวมาก่อนหน้า โดยเฉพาะในหมู่***นักทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์/ฝ่ายก้าวหน้าทั้งหลายมักมองทฤษฎีดังกล่าวในฐานะเป็นมายาคติแบบหนึ่งที่มักถูกนำมาใช้อธิบายเพื่อปิดบังอำพรางอคติหรือการเมืองที่อยู่เบื้องหลังพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้พิพากษา หรือเป็นทฤษฎีที่ขัดแย้งกับความเป็นจริงแห่งสภาพความไม่เด็ดขาดแน่นอนหรือสิ่งที่ไม่อาจกำหนดผลเด็ดขาดได้ของกฎหมาย (Legal Indeterminacy)***[๑๐] ที่สำคัญคืองานศึกษาเชิงสังคมศาสตร์ของนักรัฐศาสตร์จำนวนมากต่างมีบทสรุปที่เห็นพ้องกันว่าความชื่นชอบส่วนตนทางนโยบายของผู้พิพากษา (Judicial Policy Preference) ซึ่งก่อตัวขึ้นจนกลายเป็นอุดมการณ์อันชัดเจนของผู้พิพากษาแต่ละคน นับเป็นตัวกำหนดพื้นฐานในการตัดสินใจของผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาภายใต้***ภูมิหลังสำคัญ ๓ แบบ คือ เสรีนิยม สายกลาง และอนุรักษ์นิยม อันเป็นตัวชี้นำทัศนคติของผู้พิพากษาและมีอิทธิพลต่อการตัดสินคดี***

---

[๑๐] ดูรายละเอียดใน จรัญ โฆษณานันท์, **นิติปรัชญาแนววิพากษ์,** กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๕, หน้า ๑๔, ๓๑-๓๕.

ขณะเดียวกันงานศึกษาอันมีพลังอย่างมากชิ้นหนึ่งของ C. Neal Tate: Personal Attribute Models of the Voting Behavior of U.S. Supreme Court Justices: Liberalism in Civil Liberties and Economics Decisions, 1946-1978 ในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ ได้จำแนกลักษณะ***ภูมิหลังชีวิตที่สำคัญของผู้พิพากษาที่มีอิทธิพลต่อการพิพากษาคดี*** ออกเป็น ๔ กลุ่มหลัก นับตั้งแต่

๑. การอบรมเลี้ยงดู ซึ่งรวมถึงสถานที่เกิด ศาสนา ภูมิหลังชีวิตในเมืองหรือชนบท และชื่อเสียงของสถาบันการศึกษาที่ร่ำเรียนมา

๒. อาชีพก่อนเป็นผู้พิพากษา ซึ่งรวมถึงประสบการณ์ทางกฎหมายก่อนหน้าการทำงานในฐานะอัยการ สำนักงานการเลือกตั้ง หรือการทำงานในหน่วยงานของสหพันธ์รัฐ

๓. อายุที่เข้ามาทำงานและช่วงเวลาที่มีตำแหน่งงานมั่นคงในศาล

๔. การผูกพันเข้าร่วมอย่างเป็นฝักฝ่ายในพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองหนึ่ง ๆ (Partisanship) ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ผูกพันกับพรรคการเมืองของผู้พิพากษาและการแบ่งฝักฝ่ายในการสรรหาผู้พิพากษา (Judicial Selection Partisanship) ของประธานาธิบดีผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้ง[๑๑]

ภูมิหลังเหล่านี้มีความสัมพันธ์หรือมีส่วนกำหนดความเป็นเสรีนิยมหรืออนุรักษ์นิยมของผู้พิพากษา และจากการรวบรวมตรวจสอบคดีจำนวนมาก (๒,๓๒๗ คดี) Tate พบว่าผู้พิพากษาที่มีภูมิหลังเป็นฝ่ายเสรีนิยมจะตัดสินคดีสนับสนุนสิทธิตามที่เรียกร้อง ขณะที่ผู้พิพากษาฝ่ายอนุรักษ์นิยมจะปฏิเสธคัดค้าน อีกทั้งผู้พิพากษาฝ่ายเสรีนิยมซึ่งสนับสนุนเรื่องอิสรเสรีภาพของพลเมือง (Civil Liberties) (เสรีภาพทางการเมือง) ยังมีแนวโน้มในการตัดสินคดีแบบเสรีนิยมเช่นกันในคดีเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจอันมีลักษณะตรงข้ามกับผู้พิพากษาฝ่ายอนุรักษ์นิยม น่าสังเกตที่ผลศึกษาของ Tate ได้รับการพิสูจน์รับรองจากงานศึกษาวิจัยจำนวนหนึ่งต่อถัดมา งานศึกษาเหล่านี้ล้วนยืนยันถึง***ธรรมชาติเชิงการเมือง (Political Nature) ของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิพากษาคดีในเรื่องรัฐธรรมนูญหรือสิทธิเสรีภาพพื้นฐานต่าง ๆ*** ซึ่งความจริงไม่ใช่เป็นประเด็นแปลกใหม่อย่างไรนัก ดังที่ Felix Frankfurter อดีตผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา (ช่วงปี ค.ศ. ๑๙๓๒-๑๙๖๒) เคยเขียนไว้เนิ่นนานแล้วภายหลังเมื่อยุติการสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยความรู้สึกสิ้นหวัง

---

[๑๑] Brian Z. Tamanaha, **Realistic Socio-legal Theory,** Op. cit., p. 205.

ด้วยเหตุผลว่า ***"กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายโดยสิ้นเชิงแต่เป็นเรื่องการเมือง"***[๑๒] บทสรุปนี้อาจเป็นการกล่าวอันเกินจริงหรือไม่ย่อมเป็นดุลยพินิจของแต่ละคน แต่ประเด็นอิทธิพลของค่านิยมส่วนบุคคลในการกำหนดคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดย่อมไม่เป็นความลับในวงวิชาการหรือผู้พิพากษาแต่อย่างใด ดังนี้เองเมื่อ Thurgood Marshall ผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาคัดค้านข้อเสนอวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาซึ่งตั้งอยู่บนฐานแห่งคุณธรรมและความเป็นอิสรภาพจากค่านิยม/หลักคุณค่า (Value–free) เขาจึงยืนยันว่า ***"การตัดสินคดีเป็นมากกว่าการกระทำเชิงเทคนิค หรือการใช้ฝีมือความชำนาญ หากจำเป็นต้องมีการตัดสินเชิงคุณค่า" (Value Judgments)***[๑๓] อย่างไรก็ตามหากกล่าวถึงบทบาทของศาลสูงสุด อย่างน้อยที่สุดในกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองและเศรษฐกิจ กฎหมายได้ปรากฏสภาพเป็นการเมืองค่อนข้างชัดเจน ในกรณีเหล่านี้แนวคิดของฝ่ายนิติศึกษาแนววิพากษ์ (Critical Legal Studies/CLS) ที่ยืนยันว่ากฎหมายคือการเมืองย่อมได้รับการพิสูจน์ยืนยันในระดับสำคัญจากงานศึกษาทางสังคมศาสตร์แนวปฏิฐานนิยม (Positivism) ดังกล่าว

แต่แม้กระนั้นบทสรุปข้างต้นย่อมมิใช่เป็นข้อยุติสมบูรณ์เช่นกัน งานศึกษาต่อมาหลายชิ้นยืนยันว่า***การตัดสินคดีมิได้เป็นไปตามทัศนคติเชิงคุณค่า/การเมืองของผู้พิพากษาอย่างเดียว แต่ยังแยกไม่ออกจากกฎหมายในฐานะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดผลลัพธ์คำตัดสิน ในแง่มุมนี้ทั้งกฎหมาย/เงื่อนไขทางกฎหมาย (Legal Factors) และทัศนคติส่วนตัวของผู้พิพากษาซึ่งจัดเป็นเงื่อนไขที่อยู่นอกกฎหมาย (Extralegal Factors) ต่างร่วมมีอิทธิพลต่อคำตัดสินของศาล โดยต่างเป็นเงื่อนไขที่อิงอาศัยกันและกัน (Codependent)*** ดังกฎหมายมีอิทธิพลอย่างมีข้อจำกัดต่อผลแห่งคำพิพากษา ขณะที่เงื่อนไขที่อยู่นอกกฎหมายทั้งในเรื่องทัศนคติและพลังอำนาจทางการเมืองที่แวดล้อม (Surrounding Political Forces) ล้วนมีอิทธิพลต่อคำพิพากษาภายในกรอบจำกัดเช่นกัน บทสรุปแนวนี้จึงยืนยันถึง***อิทธิพลคู่ขนาน (Duel Influence) ของทั้งกฎหมายและการเมืองต่อคำพิพากษาศาลสูงสุด แต่ดูเหมือนว่าในสถานการณ์ที่เกิดกรณีกฎหมายขัดแย้งโดยตรงกับความยึดมั่นทางการเมืองอันแรงกล้าของผู้พิพากษา การเมืองจักมีชัยชนะเหนือกฎหมาย***[๑๔]

---

[๑๒] Ibid., p. 207.

[๑๓] Ibid., p. 207.

[๑๔] Ibid., pp. 209-210.

ณ ปัจจุบันข้อถกเถียงเกี่ยวกับเงื่อนไขทางกฎหมายและเงื่อนไขที่อยู่นอกกฎหมายเบื้องหลังคำพิพากษาคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องท่ามกลางประเด็นขัดแย้งหลักในแง่ว่าเงื่อนไขใดมีอิทธิพลต่อคำพิพากษามากกว่ากันในสภาพความเป็นจริง โดยกระแสคิดหลักดั้งเดิมยืนยันว่าเงื่อนไขพิเศษนอกกฎหมายมีพลังอิทธิพลมากกว่าเงื่อนไขทางกฎหมายพร้อม ๆกับความเชื่อมั่นว่าผู้พิพากษาเป็นนักการเมืองภายใต้เสื้อครุยสีดำ อย่างไรก็ตามแม้ในฟากกระแสคิดที่เชื่อในอิทธิพลคู่ขนานของทั้งสองเงื่อนไขหรือแนวคิดเชิงบูรณาการจักมีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลาย ความจริงสำคัญที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับร่วมกันคือ***การดำรงอยู่ของเงื่อนไขหรือเหตุปัจจัยพิเศษนอกกฎหมายซึ่งมีอิทธิพลในระดับใดระดับหนึ่งต่อการกำหนดคำตัดสินของศาลสูงสุด*** เบื้องหลังคำพิพากษาจึงมิใช่มีแต่ตัวบทกฎหมายหากหลอมรวมทั้งความเป็นมนุษย์ปุถุชน ค่านิยม ทัศนคติ อคติ อุดมการณ์หรือความคิดความเชื่อทางการเมืองอันซับซ้อนเข้ามาเป็นตัวกำหนดสำคัญ

แต่กระนั้นการดำรงอยู่ของเงื่อนไขพิเศษนอกกฎหมายโดยเฉพาะเรื่องการเมืองยังเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่อาจต้องพิจารณาอย่างแยกแยะระมัดระวังเช่นกัน อิทธิพลของการเมืองอาจปรากฏชัดเจนในคดีอันเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและเศรษฐกิจซึ่งเคยกล่าวมาก่อนหน้าแล้ว แต่ในคดีอื่น ๆน้ำหนักแห่งอิทธิพลการเมืองอาจไม่ชัดเจนเท่า อิทธิพลเข้มข้นของการเมืองเหนือคำพิพากษาจึงอาจผันแปรได้ตามลักษณะศาล(อันแตกต่างกัน) แม้ในศาลประเภทเดียวกันยังอาจแปรไปตามลักษณะคดีต่าง ๆ หรือผันแปรได้ตามสถานการณ์[๑๕] ***อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เกิดวิกฤติความขัดแย้งของการช่วงชิงอำนาจรัฐสูงสุดหรือวิกฤติแห่งการครองอำนาจนำ/ความเป็นเจ้า (Hegemony) ในรัฐ มักส่งผลให้ “การเมือง” เข้ามีบทบาทครอบงำกฎหมายและการใช้กฎหมายในระดับต่าง ๆ อย่างเข้มข้น***[๑๖] ขณะเดียวกันอิทธิพลของเงื่อนไขพิเศษนอกกฎหมายยังอาจผันแปรไปตามสถานะของศาลที่ตัดสินคดี ดังมีบางบทสรุปทางวิชาการที่ยืนยันว่าในกรณีของศาลล่างแห่งสหพันธ์รัฐ (Lower Federal Courts) ของสหรัฐอเมริกา ค่านิยมเชิงอุดมการณ์ ภูมิหลังและทัศนคติ

---

[๑๕] Stephen B. Burbank, “On the Study of Judicial Behaviors: Of Law, Politics, Science and Humility”, http://papers.ssm.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1393362

[๑๖] ดูเทียบเคียงทรรศนะของ Nicos Poulantzas ใน John R. Sutton, **Law/Society Origins, Interactions, and Change,** Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2001, pp. 88-89.

ของผู้พิพากษามีบทบาทต่อคำตัดสินของศาลลดน้อยลงอันแตกต่างจากกรณีศาลสูงสุด[๑๗] อย่างไรก็ตามในทางกลับกันน่าสนใจที่ภูมิหลังการทำงานในศาลระดับล่างอาจส่งผลต่อการใช้อำนาจของศาลสูงสุดได้ ดังปรากฏจากงานศึกษาการตัดสินคดีในศาลสูงสุดเฉพาะคดีจำนวนมากที่เป็นการลบล้างคำพิพากษาที่เคยยึดถือเป็นบรรทัดฐาน และพบว่าผู้พิพากษาซึ่งมีประสบการณ์การทำงานจากศาลล่างมีแนวโน้มที่จะตัดสินคดีในลักษณะลบล้างคำพิพากษาบรรทัดฐานมากกว่าผู้พิพากษาที่ไม่มีภูมิหลังการทำงานในศาลระดับล่าง[๑๘]

ที่สุดแล้วเบื้องหลังคำพิพากษาจึงมีความซับซ้อนของเหล่าเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบกัน ซึ่งแน่ละย่อมมิใช่มีแต่ตัวบทกฎหมายอย่างเดียว อย่างไรก็ตามการจดจ่อต่อประเด็นเกี่ยวกับภูมิหลัง อคติหรือการเมืองอย่างเข้มข้น มักเลี่ยงไม่พ้นที่จะเผชิญหน้ากับฝ่ายแบบแผน/รูปแบบนิยม (Legal Formalist) ที่มักตอบโต้ว่าฝ่ายแรกมองข้ามความสำคัญของการฝึกฝนทางวิชาชีพกฎหมาย อันเกี่ยวพันกับหลักการใช้การตีความกฎหมายอันถูกต้อง มองข้ามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการเดินตามคำพิพากษาบรรทัดฐาน (Stare Decisis) มองข้ามความสำคัญของเรื่องสำนึกในความยุติธรรมของผู้พิพากษา หรือมองข้ามลักษณะซับซ้อนผสมผสานของความเป็นดำ-ขาว-เทาที่อยู่ภายในตัวผู้พิพากษา และ***แม้ในทรรศนะของฝ่ายประนีประนอมจะเห็นด้วยว่าเป็นความผิดพลาดในการละเลย/มองข้ามประเด็นเรื่องการเมืองในคำพิพากษา แต่ฝ่ายนี้ก็เห็นว่าเป็นความชั่วร้ายบกพร่องเท่า ๆ กันในการมองผู้พิพากษาเป็นนักการเมืองอย่างเดียว***[๑๙] ในแง่มุมความคิดนี้ดูเหมือนยอมรับว่ากฎหมายมีช่องว่างในตัวเองและในทางปฏิบัติผู้พิพากษาบัญญัติกฎหมาย(ในหลาย ๆ กรณี) โดยมีอิทธิพลของค่านิยมของตนเข้าไปเกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันพวกเขากลับยืนยันว่าบ่อยครั้ง(มากกว่า)ที่กฎหมายมีความชัดเจนจนไม่มีปัญหายุ่งยากในการตีความ และคำตัดสินในคดีข้อพิพาทส่วนมากถูกกำหนดโดยตัวกฎหมาย มิใช่โดยตัวบุคคล

กระนั้นก็ตามในฟากของนักทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์จำนวนมากกลับมองว่าแนวคิดข้างต้นที่เชื่อว่าผู้พิพากษาตกอยู่ใต้การผูกมัดโดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ล้วนเป็นเรื่องฉ้อฉลหลอกลวงมากกว่า เพราะเมื่อผู้พิพากษาลื่นไหลสู่คารมโวหารเก่า ๆ และอ้างถึงการทำงานตามบทบาทหน้าที่ซึ่งถูกผูกมัดไว้(กับกฎเกณฑ์) ไม่ใช่เหมือนบุคคลธรรมดา

---

[๑๗] Brian Z. Tamanaha, **Realistic Socio-legal Theory,** Op. cit., p. 221.

[๑๘] Lord Lloyd of Hampstead and Michael D. A. Freeman, **Lloyd's Introduction to jurisprudence,** Op. cit., p. 708.

[๑๙] Ibid., p. 709.

พวกเขาได้ปฏิเสธความรับผิดชอบในการกระทำของตนโดยอาศัยข้ออ้างหลบเลี่ยงกำบังตนว่าบทบาทการทำงานของตนเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Rule-followers) ในแง่นี้ผู้พิพากษาจึงเป็นบุคคลแห่งความรุนแรง (People of Violence) โดยวิถีทางหนึ่งแห่งความรุนแรง/การใช้อำนาจ(ตีความ)โดยพลการ คือการบอกปัดความรับผิดชอบต่อผลแห่งพฤติกรรมที่(อ้างว่า)เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง***คำพูดของพวกเขาเรื่องการปกครองโดยกฎเกณฑ์/กฎหมายเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบโดยมีเจตนาทุจริต***[๒๐]

ไม่ว่าจะมีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากเพียงใดเกี่ยวกับพฤติกรรมตุลาการ ความเชื่อมั่นของฝ่ายทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์ข้างต้นดูเหมือนไม่เคยสั่นคลอน แม้จะมีผู้พยายามเสนอทฤษฎีที่คล้ายเป็นทางสายกลางก็ตาม ดังกรณีตัวอย่างความคิดของ Benjamin Cardozo (อดีตผู้พิพากษาศาลสูงสุดที่โด่งดังของสหรัฐอเมริกา) มักมีหลาย ๆ ฝ่ายอ้างอิงถึงในฐานะเป็นความคิดเชิงประนีประนอม Cardozo ***ยอมรับว่ากฎหมายที่ศาลบัญญัติขึ้น (Judge made law) เป็นหนึ่งในความเป็นจริงแห่งชีวิตที่ดำรงอยู่ และ "การตัดสินใจเลือก" (ตีความในเชิงสร้างบรรทัดฐานใหม่) เป็นองค์ประกอบของกระบวนการบัญญัติกฎหมายนี้ โดยที่การตัดสินใจเลือกดังกล่าวถูกกำหนดโดย(ประสบการณ์)ชีวิตที่ผ่านมาทั้งหมดของพวกเขา พลังที่พวกเขาไม่ยอมรับและไม่สามารถเอ่ยถึง สัญชาตญาณ ความเชื่อเชิงจารีตประเพณี ความเชื่อมั่นทางความคิดอันมั่นคงที่ได้เรียนรู้มา ซึ่งทั้งหมดส่งผลเป็นวิสัยทัศน์แห่งชีวิตหรือภูมิหลังทางจิตใจ (Mental Background) ซึ่งอยู่เบื้องหลังการตัดสินใจเลือกตีความ(อย่างใดอย่างหนึ่ง)ของผู้พิพากษาต่าง ๆ***[๒๑] แต่ในขณะเดียวกัน Cardozo เชื่อมั่นเช่นกันว่าบ่อยครั้งกฎหมายมีความชัดเจนจนไม่มีเหตุใด ๆที่ศาลจะสามารถใช้ดุลยพินิจ "เลือก" ตีความต่าง ๆ และแม้ในกรณีที่กฎหมายมีช่องว่างหรือมีความไม่ชัดเจน ผู้พิพากษาก็ไม่มีอำนาจอย่างอิสระสมบูรณ์ในการเลือกตีความตามใจชอบ แต่มีสิ่งเหนี่ยวรั้งหลาย ๆอย่างที่เป็นพลังทางสังคมห้อมล้อม (surrounding Social Forces) อำนาจผู้พิพากษาอยู่ นับเนื่องแต่จารีตประเพณีอันยาวนาน ตัวอย่างคำพิพากษาของผู้พิพากษาอื่น ๆ ทั้งที่ผ่านมาและปัจจุบัน คำพิพากษาร่วมแห่งวิชาชีพ และหน้าที่ในการยึดมั่นต่อจิตวิญญาณแห่งกฎหมายอันปรากฏอยู่ทั่วไป[๒๒] จากความเชื่อมั่นในพลังเหนี่ยวรั้ง

---

[๒๐] Brian Z. Tamanaha, **Realistic Socio-legal Theory,** Op. cit., pp. 229-230.

[๒๑] Ibid., p. 230.

[๒๒] Ibid., p. 231.

ทางสังคมหลาย ๆประการดังกล่าว ทำให้ Cardozo ไม่เห็นด้วยกับบรรดาผู้ยืนยันว่าสิ่งที่ผู้พิพากษามักกระทำอยู่เป็นประจำคือ การกำหนด/เลือกผลลัพธ์แห่งคำพิพากษาก่อน (วางธงคำตอบก่อน) แล้วจึงค่อยหาเหตุผลมาอธิบายตามภายหลังในลักษณะยักเยื้องพลิกแพลงการปรับใช้ (Manipulate) กฎหมาย (อันเป็นการตีความอย่างไม่บริสุทธิ์) เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ Cardozo กลับมองว่าบทสรุปดังกล่าวมีลักษณะเหวี่ยงแหกว้างเกินไป เป็นการกล่าวเกินจริงหรือเกินเลยต่อการมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจของผู้พิพากษาโดยละเลยต่อเหล่าเงื่อนไขต่าง ๆ(ทางสังคม) ที่มีอิทธิพลกำหนดสิ่งต่าง ๆ และจำกัดขอบเขต “การเลือก” (ตีความ) อันเป็นอิสระของผู้พิพากษา ดัง***เขาเชื่อมั่นว่าแม้ผู้พิพากษาจะมีอำนาจอิสระแต่ก็หาใช่อิสระอย่างสมบูรณ์(ในการตีความตามใจชอบ)ไม่***[๒๓]

แน่นอนว่าข้อคิดสำคัญของ Cardozo สมควรได้รับความใส่ใจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะประเด็นวิจารณ์เรื่องการกล่าวสรุปอย่างเหวี่ยงแหหรือการพูดแบบเกินจริงมากไป เรายากจะปฏิเสธได้ว่าในทางปฏิบัติการพิพากษาคดีอาจตกอยู่ใต้พลังเหนี่ยวรั้งทางสังคมหลาย ๆ ประการ แต่***คำถามที่น่าคิดต่อคือแท้จริงแล้วพลังทางสังคมเหล่านี้จะมีอำนาจเหนี่ยวรั้งจริงจังหรือมีประสิทธิภาพเข้มแข็งมากเพียงใด และที่สำคัญเป็นพลังอำนาจที่ดำรงอยู่ตลอดเวลาหรือมีเสมอเหมือนกันในทุก ๆสังคมจริงหรือ*** ใช่หรือไม่ว่าข้อโต้แย้งของ Cardozo เรื่องพลังเหนี่ยวรั้งทางสังคมก็อาจเป็นคำกล่าวอย่างเหวี่ยงแหทั่วไปมากเกินไปเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่มันอาจผันแปรไม่แน่นอนไปตามบริบทของสังคมการเมือง-วัฒนธรรมที่แตกต่างกันเป็นไปได้มากมิใช่หรือที่บางสังคมกลไกรัฐต่าง ๆจะมีลักษณะอำนาจนิยมสูง/มีระบบตรวจสอบอำนาจอ่อนแอและมีพลังเหนี่ยวรั้งเบาบางอย่างมากจนเปิดช่องกว้างขวางให้ผู้พิพากษาสามารถใช้อำนาจอย่างเป็นอิสระตามทัศนคติ/ค่านิยมส่วนตน ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิจารณาจากแง่มุมของทฤษฎีกฎหมายแนววิพากษ์แล้ว ในเมื่อโดยพื้นฐานสำคัญกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่อาจกำหนดผลได้เด็ดขาดแน่นอน (Indeterminacy) อีกทั้งผู้พิพากษาล้วนทำการ “ตัดสินใจเลือก” ในระหว่างการตีความและปรับใช้กฎหมาย ดังนั้นการที่ Cardozo ยืนยันว่า “โดยส่วนใหญ่” กฎหมายมีบทบาทควบคุม(การใช้อำนาจศาล) พร้อม ๆ กับการยอมรับว่าผู้พิพากษามีการ “ตัดสินใจเลือก” (ตีความกฎหมาย) ด้วย ย่อมไม่ใช่บทสรุปอันน่าเชื่อถือแต่อย่างใด เนื่องจาก***การยอมรับต่อสภาพสิ่งที่ไม่อาจกำหนดผลได้เด็ดขาดแน่นอน***

---

[๒๓] Ibid., p. 233.

ของกฎหมาย (ซึ่ง Cardozo เห็นด้วยในระดับหนึ่ง) พร้อมๆ กับการยอมรับเรื่องอำนาจในการเลือกตัดสินใจของผู้พิพากษาในเวลาเดียวกัน ย่อมหมายความว่าในสภาพที่เป็นจริงอันแจ้งชัด (ipso facto) กฎหมาย(โดยตัวมันเอง)ไม่สามารถกำหนดควบคุมพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาได้อย่างเด็ดขาดแน่นอน[๒๔] ขณะเดียวกันแม้นักนิติศาสตร์แนววิพากษ์จะเห็นด้วยว่าในความเป็นจริงมีคดีจำนวนมากที่เหมือนมีความชัดเจนหรือสามารถคาดทำนายผลลัพธ์คำตัดสินอันแน่ชัดได้ ทว่าพวกเขากลับตั้งข้อสังเกตชวนคิดต่อว่าคดีไม่ซับซ้อนจำนวนมากดังกล่าวอาจถูกกำหนดโดยอิทธิพลหรือเงื่อนไขอื่นๆ ดังอาทิ ภูมิหลังร่วมทางเศรษฐกิจสังคมของกลุ่มชนชั้นนำ ความเป็นคนผิวขาวหรือความเป็นชายของผู้พิพากษา มากกว่าจะเป็นการตัดสินโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามพวกเขาคงยืนยันว่ามีคดีจำนวนมากที่แม้ไม่ใช่เป็นคดีส่วนใหญ่ แต่เป็นคดีที่มีความซับซ้อนซึ่งมีความไม่แน่นอน ยากต่อการคาดทำนายผลลัพธ์ได้ ที่สำคัญคือคดีที่ซับซ้อนเหล่านี้มักมีแนวโน้มเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมที่มีการโต้แย้งกันอย่างร้อนแรงจนกลายเป็นคดีที่มีความสำคัญโดดเด่นยิ่งใหญ่กว่าบรรดาคดีง่ายๆ จำนวนมาก แม้ว่าจะเป็นคดีที่ปรากฏน้อยครั้งกว่าก็ตามที[๒๕]

บทสรุปที่ไร้ข้อสรุป

ในท่ามกลางความขัดแย้งทางความคิดข้างต้น ไม่ว่าฝ่ายใดจะยึดกุมความเป็นจริงได้มากกว่ากัน การทบทวนข้อถกเถียงดังกล่าวอย่างไตร่ตรองย่อมทำให้เราเข้าใจหรือตระหนักรู้เท่าทันพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้พิพากษามากขึ้น และน่าจะเป็นฐานคิดสำคัญในการตรวจสอบพัฒนาอำนาจตุลาการเพื่อบรรลุจุดหมายแห่งความยุติธรรมอันจริงจังในสังคม ซึ่งในท้ายสุดต้องเป็น***ความยุติธรรมที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้ของศาล อันเป็นหลักการ/องค์ประกอบสำคัญยิ่งของการปกครองภายใต้หลักนิติธรรม*** ความเข้าใจต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจตุลาการอันซับซ้อนจึงเกี่ยวพันกับจุดหมายอุดมคติในการสถาปนาหลักนิติธรรมอันเข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงหลักการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม(ในเชิงเนื้อหาหรือกระบวนการ) ไม่ใช่การปกครองโดยผู้พิพากษา (Rule of Judges) หรือการปกครองโดยตัวบุคคล

---

[๒๔] Ibid., p. 233.

[๒๕] Brian Z. Tamanaha, **On the Rule of Law History, Politics, Theory,** Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 87.

(Rule by Person) ที่สามารถปรับใช้/ตีความกฎหมายอย่างไม่แน่นอนผันแปรไปตามอัตวิสัยอคติ ความเชื่อต่างๆ หรือการตัดสินใจเลือกตีความกฎหมายภายใต้ทัศนคติที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละคน

ท้ายที่สุดแม้ความรู้เชิงพฤติกรรมนิยมในอำนาจตุลาการจะคล้ายห่างไกลจากความเป็นวิทยาศาสตร์ในแง่ความแม่นยำถูกต้องในการอธิบาย/คาดทำนายผลลัพธ์แห่งคำพิพากษา แต่การถกเถียงสาธารณะในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง อย่างน้อยย่อมเป็นการเตือนสติผู้ใช้อำนาจตุลาการที่ต้องตระหนักรู้และสังวรณ์ต่อกระแสสังคมที่จับตา/รู้เท่าทันพฤติกรรมการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษามากขึ้น ดังนับวันภาพลักษณ์แห่งความศักดิ์สิทธิ์สูงส่งและบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ของผู้พิพากษาในอดีตมีแนวโน้มผันแปรเป็นมายาการมากยิ่งขึ้นในท่ามกลางการตื่นรู้ทางปัญญาของสังคม รวมทั้งสังคมไทยที่กำลังเผชิญหน้ากับวิกฤติศรัทธาต่อตุลาการครั้งใหญ่สุดภายใต้วาทกรรมตุลาการภิวัตน์หรือตุลาการรัฐประหาร (Judicial Coup) ซึ่งปรากฏตัวก่อนหน้ารัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นมา

แน่ละสิ่งเหล่านี้หาใช่การมุ่งทำลายศรัทธาความเชื่อถือต่อสถาบันตุลาการแต่อย่างใดไม่ หากลึกๆ เป็นประหนึ่งกระแสกำกับตรวจสอบอำนาจตุลาการให้ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระเที่ยงธรรมต่อทุกฝ่ายอย่างเสมอภาคมากขึ้น สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และทำให้จุดหมายแห่งกฎหมายอันดีงามที่บัญญัติขึ้นได้รับการแปลความในทางปฏิบัติอย่างถูกต้องชอบธรรมโดยลดทอนช่องว่างในความเป็นจริงระหว่างกฎหมายที่เป็นตัวหนังสือ (Law in book) และกฎหมายในทางปฏิบัติ (Law in action) อันท้ายสุดเป็นความใฝ่ฝันสำคัญหนึ่งของนิติศาสตร์เชิงสังคมทั้งปวง

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

จรัญ โฆษณานันท์. **นิติปรัชญาแนววิพากษ์.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๕.

พิเชษฐ เมาลานนท์ นิลุบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิวาสนา. **ตุลาการภิวัตน์ ฉบับตุลาการตีความข้ามตัวบทและตุลาการวางนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, ๒๕๕๐.

อมรชัย ศิริถาพร. “บทบาทและอิทธิพลทางความคิดของผู้พิพากษาในการปรับใช้กฎหมาย: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา”, **ดุลพาห.** เล่มที่ ๑ ปีที่ ๕๘, ๒๕๕๔, หน้า ๑๕๐-๑๕๒.

หนังสือภาษาอังกฤษ

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

_____. **Realistic Socio-legal Theory.** Oxford: Clarendon Press, 1999.

Jeffrey S. Sutton. “A Review of Richard A. Posner, How Judges Think (2008)”, **Michigan Law Review.** Vol. 108: 859, April 2010, pp. 860-864.

John R. Sutton. **Law/Society Origins, Interactions, and Change.** Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2001.

Lord Lloyd of Hampstead and Michael D. A. Freeman. **Lloyd’s Introduction to jurisprudence,** London: Sweet & Maxwell, 1985.

Richard A. Posner. **How Judges Think.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008.

Roger Cotterrel. **The Sociology of Law.** London: Butterworth, 1984.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Stephen B. Burbank. “On the Study of Judicial Behaviors: Of Law, Politics, Science and Humility”, http://papers.ssm.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1393362



กรอบกติกากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ*

ดร. ปวริศร เลิศธรรมเทวี**

การศึกษาและวิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจเพื่อการแข่งขันในภูมิภาคอาเซียน[๑] จำเป็นต้องมีความเข้าใจกรอบกฎหมายระหว่างประเทศทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายของไทย กล่าวได้ว่า เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านทรัพยากรชีวภาพมีจำนวนมาก พิจารณาได้จากผลการสำรวจและรวบรวมเอกสารข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs)

---

* บทความวิจัยนี้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากงานวิจัย “โครงการพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันธุรกิจจากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานประสานโครงการวิจัยการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานความหลากหลายทางชีวภาพ

** Ph.D. (Lond.) ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

๑ ดู ปวริศร เลิศธรรมเทวี, “การปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพกับการเป็นประชาคมอาเซียน,” (๒๕๕๙) ๖๔(๕) **รัฐสภาสาร,** ๕๙-๙๖.

ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ จากรายงานการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา[๒] พบว่า มีเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากเกินกว่า ๓๐๐ ฉบับ และเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ อาทิ เอกสารในลักษณะของแถลงการณ์ (Statement) คำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ (Recommendations) หรือหลักการ (Principles) ที่มีมากยิ่งกว่ากรอบกติกา MEAs ดังกล่าว หรือกรอบความตกลงระหว่างประเทศทางการค้าซึ่งมีประเด็นก้าวไปถึงทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อมมากถึง ๒๑๑ ฉบับ[๓] ฉะนั้นบทความนี้จึงกล่าวถึงเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพที่มีมิติเกี่ยวข้องเฉพาะประเด็นทางเศรษฐกิจเท่านั้น เพื่อศึกษาพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไข หรืออนุวัติตามเพื่อวางเป็นบรรทัดฐานและกรอบแนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยต่อไป

๑. ลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังได้กล่าวข้างต้นว่าเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศมีมากมายหลายฉบับอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ นักกฎหมายระหว่างประเทศ (Internationalists) จึงได้แบ่งกลุ่มกฎหมายระหว่างประเทศออกเป็นหลายกลุ่มแตกต่างกันตามประเภท ลักษณะหรือการนำมาใช้ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการรวบรวมและจัดหมวดหมู่ของเอกสารที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ โดยนักกฎหมายระหว่างประเทศแบ่งกลุ่มกฎหมายระหว่างประเทศออกเป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ การแบ่งกลุ่มตามสภาพบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

๑.๒ การแบ่งกลุ่มโดยพิจารณาจากคู่สัญญาในกฎหมายระหว่างประเทศ

๑.๓ การแบ่งกลุ่มตามขอบเขตการนำมาใช้

---

[๒] รายงานวิจัยหลายฉบับได้รวบรวมเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและนำมาวิเคราะห์ อาทิ ปวริศร เลิศธรรมเทวี, **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องรัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม.** (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๘) บทที่ ๒ ว่าด้วยหลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ; และ Philippe Sands, **Principles of International Environmental Law.** (New York: Cambridge University Press, 2008) ได้รวบรวมและวิเคราะห์เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมมากถึง ๓๔๙ ฉบับ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๖๗-๒๐๐๓.

[๓] ดู ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัครวัฒน์ เลาวัณย์ศิริ, **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย.** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๗), ๑๗๓–๑๙๕ (ซึ่งรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอาเซียน).

๑.๑ การแบ่งกลุ่มตามสภาพบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

การแบ่งกลุ่มกฎหมายระหว่างประเทศตามสภาพบังคับ พิจารณาจากสภาพในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นสาระสำคัญ โดยแบ่งกลุ่มออกเป็น ๒ ประเภทที่สำคัญ ได้แก่ (๑) เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับหรือ “Hard Law” อาทิ กฎบัตร สนธิสัญญา อนุสัญญา ข้อตกลง พิธีสาร กรรมสาร บันทึกความเข้าใจหรือความตกลง กับ (๒) เอกสารที่ไม่มีสภาพบังคับหรือ “Soft Law” ซึ่งปรากฏในเอกสารที่มีการเรียกขานหลายลักษณะ อาทิ ปฏิญญา แถลงการณ์ มติของที่ประชุม คำแนะนำของที่ประชุมสหประชาชาติ หรือแผนดำเนินการต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น “Hard Law” มีการเรียกชื่อที่แตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวขึ้นอยู่กับกระบวนการได้มาซึ่งกฎหมาย กล่าวคือ อนุสัญญาจะเป็นเอกสารที่เกิดจากการตกลงในที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity: CBD)[๔] ซึ่งเป็นเอกสารชิ้นสำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางธรรมชาติ หรือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ อาทิ ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Agreement Establishing the World Trade Organization)[๕] ซึ่งเป็นเอกสารที่มีการเจรจาในระดับระหว่างประเทศ และมีการให้สัตยาบันเพื่อก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างรัฐสมาชิกในการอนุวัติให้เป็นกฎหมายภายในรัฐ หรือภาคยานุวัติแล้วแต่กรณี หรือเอกสารบางฉบับที่มีความสำคัญเป็นพิเศษอาจเรียกว่า “กฎบัตร” ซึ่งมีลักษณะเป็น “ธรรมนูญ” ของกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)[๖] หรือกฎบัตรแห่งอาเซียน (ASEAN Charter)[๗]

---

[๔] **United Nations Convention on Biological Diversity,** opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993) (CBD).

[๕] **Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,** opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 3 (entered into force 1 January 1995).

[๖] **Charter for the United Nations,** signed at San Francisco, California, United States (26 June 1945).

[๗] **Charter of the Association of Southeast Asian Nations,** opened for signature 20 November 2007 (entered into force 15 December 2008).

สำหรับเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น “Soft Law” มักปรากฏอยู่ในลักษณะของปฏิญญา อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)[๘] ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Declaration on Environment and Development)[๙] ปฏิญญากรุงโรมว่าด้วยความมั่นคงทางอาหารของโลก (Rome Declaration on World Food Security)[๑๐] ฯลฯ หรือบางกรณีอาจปรากฏอยู่ในลักษณะของแถลงการณ์ต่าง ๆ เช่น แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักว่าด้วยป่าไม้[๑๑] หรือแผนดำเนินการ อาทิ แผนปฏิบัติการที่ ๒๑[๑๒]

การแบ่งกลุ่มตามสภาพบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่เป็น Hard Law กับ Soft Law ประเภทใดมีความสำคัญมากกว่ากัน เมื่อพิจารณาสภาพบังคับของกฎหมายทั้งสองประเภทดังกล่าวจะเห็นได้ว่า Hard Law มีสภาพในการบังคับรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติมากกว่า Soft Law ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการทั่ว ๆ ไปในระดับระหว่างประเทศเพื่อรอการตกผลึกเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับอย่าง Hard Law ต่อไป แม้ว่า Soft Law จะไม่มีสภาพบังคับ แต่รัฐประชาคมก็มิอาจปฏิเสธไม่ยอมรับหลักการที่รองรับในปฏิญญาได้ กล่าวคือ หากรัฐปฏิเสธไม่ให้การยอมรับหลักสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายใต้ UDHR ดังกล่าว ย่อมสูญเสียความเคารพเชื่อถือ (creditability) ในสายตาของประชาคมโลก[๑๓] รัฐต่าง ๆ จึงมิอาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องพิจารณาหลักการ

---

[๘] **Universal Declaration of Human Rights,** GA Res 217 A (III), GAOR 3rd session, UN Doc. A/810 (1948).

[๙] **United Nations Declaration on Environment and Development,** UN Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992).

[๑๐] **Rome Declaration on World Food Security,** Rome Italy, 13–17 November 1996.

[๑๑] **Statement of Forest Principles,** U.N. GAOR, 46th session, Agenda Item 21, UN Doc. A/CONF.151/26 (1992).

[๑๒] **Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development,** U.N. GAOR, 46th session, Agenda Item 21, UN Doc. A/CONF.151/26 (1992).

[๑๓] Kaku Shun, “International Law: A Relief or Threat to Domestic Law?,” **AsianSIL-NUS Working Paper 2012/4,** (Asian Society of International Law, 2012), 17.

ของ Soft Law ที่เป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งส่วนมากจะเป็นประเด็นที่ค่อนข้างอ่อนไหว (sensitive issues) อาทิ ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม หรือประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ อันเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาวิจัย ฉะนั้น การรวบรวมและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นทั้ง Hard Law และ Soft Law

๑.๒ การแบ่งกลุ่มโดยพิจารณาจากคู่สัญญาในกฎหมายระหว่างประเทศ

การแบ่งกลุ่มโดยพิจารณาจากคู่สัญญาในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศเป็นการพิจารณาจำนวนคู่สัญญาที่เจรจา หรือลงนามให้สัตยาบันในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยทั่วไปการแบ่งกลุ่มดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทที่สำคัญ ได้แก่ (๑) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นพหุภาคี (Multilateral) กับ (๒) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นทวิภาคี (Bilateral)

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นพหุภาคี หมายความถึง เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับระหว่างรัฐสมาชิกมากกว่า ๒ รัฐขึ้นไป โดยทั่วไปเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีการลงนามให้สัตยาบันโดยรัฐประชาคมหลายรัฐ หรือมีการเปิดโอกาสให้รัฐประชาคมอื่นที่มิได้ลงนามให้สัตยาบันในตอนแรกมีโอกาสเข้าร่วมเป็นสมาชิกในภายหลังได้ กรณีนี้เรียกว่า “การภาคยานุวัติ” (accession) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นพหุภาคี ได้แก่ ข้อตกลงของ WTO อนุสัญญา CBD หรือกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ ดังกล่าวข้างต้น

สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศในแบบทวิภาคี หมายถึง เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีคู่สัญญาสองฝ่าย เกิดจากการเจรจาระหว่างรัฐต่อรัฐ (Government to Government: G2G) การจัดทำกฎหมายดังกล่าวเปรียบเทียบได้กับการทำ “สัญญาทางแพ่ง” กล่าวคือ มีการลงนามให้สัตยาบันมีผลบังคับใช้ระหว่างรัฐสมาชิกสองรัฐ โดยไม่เปิดโอกาสให้รัฐประชาคมอื่นเข้ามาร่วมเป็นภาคีด้วยได้ กฎหมายระหว่างประเทศแบบทวิภาคีมักเป็นที่นิยมกันในเวทีการเจรจาทางการค้า (Trade Negotiations) ซึ่งแพร่หลายในช่วงภายหลังการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เป็นต้นมา สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะการเจรจาในระดับพหุภาคีซึ่งมีจำนวนรัฐสมาชิกมากเป็นไปได้ยาก การกำหนดข้อตกลงไม่อาจตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ภายในชาติได้อย่างเต็มที่ รัฐประชาคมจึงหันมาใช้วิธีเจรจาแบบทวิภาคี ประเทศที่นิยมใช้วิธีการทำสัญญาระหว่างประเทศแบบทวิภาคีส่วนใหญ่เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ อาทิ การเจรจาเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรี

ของสหรัฐอเมริกาภายใต้ Free Trade Areas of the Americas Draft Agreement[๑๔] ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นด้านทรัพยากรชีวภาพบางประการ[๑๕] หรือการจัดตั้งข้อตกลงทางการค้าเสรีของสหภาพยุโรปกับประเทศต่าง ๆ[๑๖] ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการที่สอดคล้องกับประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ

๑.๓ การแบ่งกลุ่มตามขอบเขตการนำมาใช้

นอกเหนือจากการแบ่งกลุ่มตามสภาพบังคับและตามลักษณะของคู่สัญญาในกฎหมายระหว่างประเทศ อาจแบ่งกลุ่มการพิจารณาตามขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายระหว่างประเทศ การแบ่งกลุ่มโดยวิธีนี้แตกต่างจากการแบ่งกลุ่มโดยวิธีก่อนหน้า คือ พิจารณาจากระดับการบังคับใช้ของกฎหมายระหว่างประเทศว่ามีความกว้างขวางในการบังคับใช้มากน้อยเพียงใด แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ กล่าวคือ

ประการแรก ตราสารกฎหมายระหว่างประเทศในระดับนานาชาติ (International Documents) เป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับทั่วโลก ทุกประเทศทั่วโลกสามารถเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกโดยให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติได้ อาทิ อนุสัญญา CBD หรือข้อตกลงของ WTO ดังกล่าวข้างต้น

ประการที่สอง เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค (Regional Documents)[๑๗] อันเป็นเอกสารที่ใช้บังคับเฉพาะรัฐสมาชิกในระดับภูมิภาค อาทิ กฎบัตร

---

[๑๔] **Free Trade Area of the Americas: Third Draft Agreement,** FTAA.TNC/w/133/Rev.3 (dated 21 November 2003).

[๑๕] ดู Jakkrit Kuanpoth, "TRIPS-Plus Rules under Free Trade Agreements," in Christopher Heath and Anselm Kamperman Sanders (eds.), **Intellectual Property & Free Trade Agreements.** (Oxford: Hart Publishing, 2007), 49-86.

[๑๖] ดู ตัวอย่าง Free Trade Agreements of the European Union ใน Maristela Basso and Edson Beas Rodrigues Jr., "Free Trade Agreements, UPOV and Plant Varieties," in Christopher Heath and Anselm Kamperman Sanders (eds.), **Intellectual Property & Free Trade Agreements.** (Oxford: Hart Publishing, 2007), 171.

[๑๗] ดู เอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญของสหภาพยุโรป ใน Philippe Sands and Paolo Galizzi, **Documents in European Community Environmental Law.** (New York: Cambridge University Press, 2006) รวบรวมเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับยุโรปที่สำคัญ ๔๗ ฉบับ.

แห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (African Charter on Human and Peoples' Rights)[๑๘] เป็นรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองและรับรองสิทธิของมนุษย์และมนุษยธรรมของกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา หรือกฎระเบียบของสหภาพยุโรป เรียกว่า "Directives"[๑๙] ที่ใช้บังคับระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป หรือกรอบความตกลงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาทิ ข้อตกลงแห่งอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า (ASEAN on Trade in Good Agreement: ATIGA)[๒๐] กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS)[๒๑] หรือกรอบความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA)[๒๒] เป็นต้น

๒. เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ

เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจประกอบด้วยเอกสารสำคัญ ๑๐ ฉบับ แต่ละฉบับเป็นเอกสารที่เกิดจากองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญของโลก อาทิ เป็นข้อผูกพันทางการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) หรือเอกสารของสมาชิกสหประชาชาติว่าด้วยอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Conference of the Parties of the United Nations Convention on Biological Diversity) เอกสารขององค์การอาหารและการเกษตร

---

[๑๘] **African Charter on Human and Peoples' Rights,** adopted 27 June 1981, 1520 UNTS 217 (entered into force 21 October 1986).

[๑๙] อาทิ 1) Directive 75/464/EEC of 4 May 1976 เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 2) Council Directive 79/409/EEC เกี่ยวกับทรัพยากรนก หรือ 3) Directive 98/44/EC 6 July 1998 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิบัตรสิ่งประดิษฐ์จากทรัพยากรชีวภาพ

[๒๐] **ASEAN Trade in Goods Agreement,** signed at Cha-am, Thailand (26 February 2009).

[๒๑] **ASEAN Framework Agreement on Services,** signed at Bangkok (15 December 1995).

[๒๒] **ASEAN Comprehensive Investment Agreement,** signed in Manila, the Philippines (23 August 2007).

(Food and Agriculture Organization: FAO) แห่งสหประชาชาติ หรือข้อตกลงของสหภาพระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Union for the Protection of New Varieties of plants: UPOV)

บทความนี้จะแบ่งกลุ่มการศึกษากฎหมายทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจเป็น ๓ กลุ่มการศึกษา ดังต่อไปนี้

๒.๑ กลุ่มกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Law)

๒.๒ กลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Law)

๒.๓ กลุ่มกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Law)

๒.๑ กลุ่มกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Law) เกี่ยวข้องกับการเกษตร การเพาะปลูก หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law) โดยเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศในกลุ่มความหลากหลายมีบทบัญญัติที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การใช้ประโยชน์ หรือการโอนถ่ายทางเทคโนโลยีชีวภาพ เป็นต้น ประกอบด้วยเอกสารสำคัญ ๓ ฉบับ กล่าวคือ

๒.๑.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรือ CBD[๒๓] เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องทรัพยากรชีวภาพ โดยเป็นเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีบ่อเกิดจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล[๒๔] CBD เป็นเอกสารสำคัญ ๑ ใน ๖ ฉบับที่ตราขึ้นเพื่อไปสู่เป้าประสงค์ที่สำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable

---

[๒๓] **United Nations Convention on Biological Diversity,** opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993) (CBD).

[๒๔] ดู ประวัติของ CBD ใน James Connelly and Graham Smith, **Politics and the Environment: From Theory to Practice.** (London and New York: Routledge, 2003), 65-68.

Development)[๒๕] โดย CBD เป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกของโลกที่มีสภาพบังคับที่ให้การรับรองสิทธิชุมชนในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การสงวน การรักษาและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม[๒๖] อาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญา CBD จึงเปรียบเสมือนกับรัฐธรรมนูญของกฎหมายทรัพยากรทางชีวภาพ

สาระสำคัญของ CBD เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชีวภาพในระดับระหว่างประเทศ มีการรับรองหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ[๒๗] รัฐประชาคมจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศในการที่จะใช้ประโยชน์หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในรัฐตนได้อย่างอิสระ หลักการดังกล่าวได้กลายมาเป็นจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามอำนาจอธิปไตยเช่นว่านั้นอาจถูกจำกัดในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับรัฐประชาคมตามหลักการว่าด้วย “ความเป็นห่วงของมวลมนุษยชาติ”[๒๘]

ยิ่งกว่านั้น CBD ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก การรับรองสิทธิดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญแห่งสิทธิของชุมชนในฐานะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรชีวภาพและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ โดย CBD ได้รับรองและให้การคุ้มครองว่าชุมชนพื้นเมืองและชุมชนในฐานะเป็นเจ้าของภูมิปัญญาท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเอกชน

---

[๒๕] เอกสาร ๖ ฉบับ ได้แก่ (๑) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration) (๒) วาระแห่งศตวรรษที่ ๒๑ หรือแผนปฏิบัติการที่ ๒๑ (Agenda 21) (๓) อนุสัญญา CBD (๔) แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักว่าด้วยป่าไม้ (Statement on Forest Principles) (๕) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และ (๖) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง (UNCCD)

[๒๖] CBD, above n 3, art. 1.

[๒๗] **Ibid.,** art. 1 และดู คำอธิบายสาระสำคัญของ CBD ใน ธนิต ชังถาวร และคณะ, **โครงการศึกษาสถานภาพเรื่องการจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในองค์กรวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย: กรณีศึกษาทรัพยากรชีวภาพพืช.** (โครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย) (ปทุมธานี: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ๒๕๕๒), ๑–๓.

[๒๘] CBD, above n 1, art. 1.

ผู้ใดผู้หนึ่งจะเป็นเจ้าของมิได้ตามหลักการว่าด้วยมรดกของมวลมนุษยชาติ[๒๙] CBD กำหนดหลักการสำคัญไว้หลายประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน[๓๐] การสนับสนุนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวตามพันธกรณีที่ CBD ได้วางไว้ และจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 8(j) แห่งอนุสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

> *ภาคีสมาชิกจะต้องให้ความเคารพ สงวนและรักษาภูมิปัญญานวัตกรรม และแนวปฏิบัติของชนพื้นเมืองและชุมชนด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีชีวิตที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและสนับสนุนการต่อยอดองค์ความรู้ดังกล่าว เพื่อเกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม*

การคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองดังกล่าว มีความเกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น[๓๑] และกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา อาทิ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช[๓๒]

---

[๒๙] **Ibid.,** art. 1 และดู คำอธิบายใน Philippe Cullet, "Plant Variety Protection in Africa: Towards Compliance with the TRIPS Agreement," (2001) 45 **Journal of African Law,** 97, 118; และ Pawarit Lertdhamtewe, "Asian approaches to international law: focusing on plant protection issues," (2013) 8(5) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 388-398.

[๓๐] Rhys Manley, "Developmental Perspectives on the TRIPs and Traditional Knowledge Debate," (2006) 3(1) **Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law,** 113, 121.

[๓๑] ดู ธนิต ชังถาวร และคณะ, **รายงานการศึกษากรอบความคิดการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไทย.** (กรุงเทพฯ: กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์, ๒๕๕๐), ๘๒.

[๓๒] Pawarit Lertdhamtewe, "Thailand's plant protection regime: a case study in implementing TRIPS," (2012) 7(3) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 186, 189.

กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์[๓๓] อย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการและคำแนะนำ (Recommendations) ที่ปรากฏใน TRIPS Council ขององค์การการค้าโลกที่กำหนดให้ประเทศสมาชิก WTO ต้องคำนึงถึงแนวปฏิบัติเรื่องการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนอันเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจในระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา[๓๔] จะเห็นได้ว่าประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาดังจะได้กล่าวต่อไป

ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวในวันที่ ๒๙ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗) จึงมีพันธกรณีภายใต้ CBD ที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญา CBD ประเด็นนี้จะศึกษาว่าประเทศไทยมีการตรากฎหมายฉบับใดเพื่อรองรับพันธกรณีภายใต้ CBD ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญา CBD ที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจนั้นสรุปได้ ดังนี้

- ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ (Access to Genetic Resources)
- สนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียม (Benefit-Sharing)
- คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิทธิชุมชน (Traditional Knowledge and Communities' Rights)

๒.๑.๒ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพด้านพืชเพื่อการเกษตรและการอาหาร

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพด้านพืชเพื่อการเกษตรและการอาหาร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGRFA)[๓๕] เป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพ

---

[๓๓] Pawarit Lertdhamtewe, "The Protection of Geographical Indications in Thailand," (2014) 17(3) **Journal of World Intellectual Property,** 114-115.

[๓๔] **Review of the Provisions of Article 27.3(b),** IP/C/W/369, 8 August 2002, para. 13.

[๓๕] **International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture,** Rome, 3 November 2001, Doc. Y3159/E (ITPGRFA).

ทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกฉบับ มีวิวัฒนาการมาจากกรอบระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพด้านพืช (1983 International Undertaking for Plant Genetic Resources: IU)[๓๖] ซึ่งเป็นเอกสารที่ไม่มีสภาพบังคับ (non-binding) ขององค์การอาหารและการเกษตร (FAO) โดยก่อนที่ ITPGRFA จะมีผลใช้บังคับ IU เป็นเอกสารสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์ของประชาคมโลกในการใช้ทรัพยากรชีวภาพพืช[๓๗] มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ วัตถุประสงค์ของ IU ที่สำคัญคือการสนับสนุนให้ประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและชุมชนการเกษตรในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญใช้ในการผลิตอาหารและในกระบวนการทางการเกษตร อย่างไรก็ตาม IU เป็นกฎหมายระหว่างประเทศแบบ Soft Law จึงไม่มีสภาพบังคับให้รัฐประชาคมต้องปฏิบัติ ฉะนั้น เมื่อเอกสารดังกล่าวมีสภาพผูกพันรัฐประชาคม จึงเกิดการปรับปรุง IU ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เกิดสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับทำหน้าที่ควบคุมดูแลประเด็นด้านทรัพยากรชีวภาพโดยตรงภายใต้ ITPGRFA[๓๘] ภายหลังการประกาศใช้ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๔ มีประเทศให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกสนธิสัญญาดังกล่าว ๕๕ ประเทศ และอีก ๕๐ ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีในภายหลัง ประเทศไทยยังมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีสนธิสัญญาดังกล่าว ท่าทีและสถานะของประเทศไทยที่มีต่อ ITPGRFA ยังอยู่ในสถานะประเทศผู้สังเกตการณ์

สนธิสัญญา ITPGRFA ให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องของการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพด้านพืช ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงความสำคัญของสิทธิชุมชนในความเป็นเจ้าของภูมิปัญญาที่แท้จริงตามที่ CBD ได้เคยให้การรับรองไว้ รวมตลอดทั้งให้ความสำคัญกับการแบ่งปันผลประโยชน์อันอาจจะเกิดจากการใช้ประโยชน์

---

[๓๖] **International Undertaking on Plant Genetic Resources,** Res. 8/83, Report of the Conference of Food and Agriculture Organization, 22nd session, 5–23 November 1983, Doc. C83/REP (1983).

[๓๗] **Ibid.**

[๓๘] Claudio Chiarolla, "Plant Patenting, Benefit Sharing and the Law Applicable to the Food and Agriculture Organisation Standard Material Transfer Agreement," (2008) 11(1) **Journal of World Intellectual Property,** 1, 3-5.

จากทรัพยากรชีวภาพทั้งปวง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและชุมชนการเกษตรในการตัดสินของภาครัฐ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามครรลองของหลักประชาธิปไตยในสิ่งแวดล้อม[๓๙] ยิ่งกว่านั้น ITPGRFA ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร (Farmers' Rights) ตามที่ปรากฏในมาตรา ๙ ซึ่งบัญญัติให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

- คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือองค์ความรู้ดั้งเดิมที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพพืชเพื่อการเกษตรและการอาหาร

- รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนการเกษตรในการได้รับการแบ่งปันประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียม

- สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับในประเด็นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพพืชอย่างยั่งยืน เพื่อการอาหารและการเกษตร

จากบทบัญญัติมาตรา ๙ ของสนธิสัญญา ITPGRFA จะเห็นได้ว่าเป็นเอกสารฉบับแรกที่กล่าวถึงการเกษตรอย่างยั่งยืน[๔๐] มีการผสมผสานหลักการของ CBD ในเอกสารดังกล่าว และยิ่งกว่านั้น ITPGRFA ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่อง "สิทธิของเกษตรกร" อย่างเป็นรูปธรรม[๔๑] กล่าวคือ สนธิสัญญา ITPGRFA ให้การรับรองสิทธิของเกษตรกรในการเก็บ เพาะปลูก แลกเปลี่ยน การขายเมล็ดพันธุ์ที่ผ่านการเพาะปลูกมาก่อน[๔๒] จะเห็นได้ว่า ITPGRFA มีการกล่าวถึงประเด็นเรื่องสิทธิของเกษตรกรว่าเกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพเพิ่มเติมครอบคลุมยิ่งกว่าอนุสัญญา CBD สรุปสาระสำคัญของ ITPGRFA ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจได้ ดังนี้

---

[๓๙] ปวริศร เลิศธรรมเทวี, "การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (๒๕๕๗) ๖๑(๓) **ดุลพาห,** ๑–๔๕.

[๔๐] ITPGRFA, above n 34, art. 9 ดู คำอธิบายใน Claudio Chiarolla, **Intellectual Property and Environmental Protection of Crop Biodiversity under International Law.** (PhD Thesis, University of London, Queen Mary & Westfield College, 2009), 72-73.

[๔๑] ITPGRFA, above n 34, art. 9.3.

[๔๒] **Ibid.,** art. 9.3.

- สนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมและส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าว
- คุ้มครองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights)
- ส่งเสริมและสนับสนุนความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ด้วยการให้สิทธิเกษตรกรในการเก็บ เพาะปลูก แลกเปลี่ยนหรือขายซึ่งเมล็ดพันธุ์ที่ผ่านการเพาะปลูกมาก่อนได้

๒.๑.๓ พิธีสารนาโกย่า (Nagoya Protocol)

พิธีสารนาโกย่าว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมและเที่ยงธรรม หรือ "พิธีสารนาโกย่า" (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from the Biological Diversity: Nagoya Protocol)[๔๓] เป็นเอกสารอีกฉบับที่มีความสำคัญกับประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ โดยพิธีสารนาโกย่าเป็นเอกสารที่กำหนดแนวทางในการปรับใช้หลักการของอนุสัญญา CBD ในภาคปฏิบัติในเรื่อง "การแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม" ซึ่งเป็น ๑ ใน ๓ หลักการและวัตถุประสงค์สำคัญของ CBD พิธีสารดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๔ และมีรัฐประชาคมให้สัตยาบัน ๕๐ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งร่วมลงนามตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕)

ความสำคัญของพิธีสารนาโกย่า คือ การสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับแนวปฏิบัติว่าด้วยการ "เข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์" เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพอันเป็นหลักการที่รองรับใน CBD และ ITPGRFA ดังกล่าวข้างต้น พิธีสารดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินการใน ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

---

[๔๓] **Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity,** (Nagoya, 29 October 2010) (Nagoya Protocol).

- จัดตั้งองค์กรระดับชาติ (National Focus Points: NFPs) หรือองค์กรระดับรัฐอื่น (Competent National Authorities: CNAs) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงานในการให้ข้อมูล การกำหนดอนุญาต การศึกษาวิจัยและให้ความร่วมมือเกี่ยวกับประเด็นด้านทรัพยากรชีวภาพ

- ดำเนินการจัดทำ Clearing House เกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นฐานข้อมูล (database) ในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ อาทิ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรชีวภาพภายในประเทศสมาชิก กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ และข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ดูแลประเด็นเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ

- การเสริมสร้างขีดความสามารถภาครัฐ (capacity building) ในการออกกฎระเบียบ หรือตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ การเสริมสร้างขีดความสามารถภาครัฐดังกล่าวข้างต้น พิธีสารฯเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลภายในถึงความสำคัญและความต้องการว่ารัฐจะดำเนินการส่งเสริมขีดความสามารถภาครัฐในประเด็นเรื่องใด อาทิ

- การพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับ ABS
- การพัฒนาองค์กรหรือสถาบันระดับชาติเกี่ยวกับประเด็นทรัพยากรชีวภาพ
- การส่งเสริมและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรชีวภาพ
- การแลกเปลี่ยนทางองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านชีวภาพ
- สนับสนุนด้านการเงินเกี่ยวกับการศึกษาประเด็นต่าง ๆด้านทรัพยากรชีวภาพด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Fund: GEF)

จะเห็นได้ว่าพิธีสารนาโกย่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและพันธกรณีไว้หลายประการเกี่ยวกับการจัดการด้านการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ กรอบกติกาและพันธกรณีดังกล่าวเป็นกรอบปฏิบัติที่รัฐสมาชิกอย่างประเทศไทยต้องไปดำเนินการ

๒.๒ กลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องทรัพยากรชีวภาพ แต่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องทรัพยากรชีวภาพไว้อย่างชัดเจน ได้แก่

๒.๒.๑ ข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือ “ข้อตกลงทริปส์” (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS Agreement)[๔๔] และ

๒.๒.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ หรือ “อนุสัญญายูพอฟ” (International Convention for the Protection of New Varieties of plants: UPOV Convention)[๔๕]

๒.๒.๑ ข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

ข้อตกลงทริปส์เป็นเอกสารที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เกิดจากการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกของ WTO ซึ่งเดิมทีมิได้ถูกจัดอยู่ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ[๔๖] แต่ภายหลังการเจรจาระหว่างสมาชิกเกิดการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ข้อตกลงทริปส์ถูกจัดเป็นเอกสารชิ้นสำคัญของการก่อตั้ง WTO ด้วยเหตุที่ว่า ในการค้าสินค้าหรือบริการย่อมมีประเด็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้น การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจึงเป็นการลดการบิดเบือนทางการค้าในระดับระหว่างประเทศ[๔๗]

---

[๔๔] **Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,** opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) annex 1C (TRIPS Agreement).

[๔๕] **International Convention for the Protection of New Varieties of plants,** 33 UST 2703, 815 UNTS 109 (1961); revised by 33 UST 2703 (1978); revised by 815 UNTS 89 (1991) (UPOV Convention).

[๔๖] ดู คำอธิบายใน John H. Jackson, **The World Trading System.** (Cambridge: MIT Press, 1997), 310-311.

[๔๗] Preamble to the TRIPS Agreement, “Desiring to reduce distortions and impediments to international trade, taking into account the need to promote effective and adequate protection of intellectual property rights, and to ensure that measures and procedures to enforce intellectual property rights do not themselves become barriers to legitimate trade”.

ข้อตกลงทริปส์กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้สมาชิก WTO คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในทุก ๆประเภท ตั้งแต่ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ สิทธิบัตรคุ้มครองพันธุ์พืช ผังภูมิวงจรรวม และความลับทางการค้า[๔๘] จะเห็นได้ว่าข้อตกลงทริปส์มิได้กล่าวถึงประเด็นการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพไว้โดยตรง อันที่จริงบทบัญญัติของข้อตกลงทริปส์ได้สอดแทรกประเด็นเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพในหลาย ๆเรื่อง กล่าวคือ

ประการแรก บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิบัตร ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์และกระบวนการประดิษฐ์ที่ใหม่ มีขั้นของนวัตกรรม และเป็นประโยชน์ในเชิงอุตสาหกรรม[๔๙] จะเห็นได้ว่าสิ่งประดิษฐ์บางชนิด อาทิ สิ่งประดิษฐ์ที่ดัดแปลงจากสิ่งมีชีวิตหรือพัฒนาต่อยอดจากทรัพยากรชีวภาพ[๕๐] อาจได้รับการคุ้มครองในระบบกฎหมายสิทธิบัตร[๕๑] อย่างไรก็ตาม WTO เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถเลือกที่จะให้การคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์ประเภทนี้ในกฎหมายภายในหรือไม่ก็ได้[๕๒] ฉะนั้น ประเทศสมาชิก WTO อาจให้การคุ้มครองเทคโนโลยีชีวภาพในระบบกฎหมายสิทธิบัตรก็ได้แล้วแต่ความต้องการของประเทศ

ประการที่สอง การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ปรากฏในมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๔ ของข้อตกลงทริปส์ กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือกฎหมาย “จีไอ” (GI) มีหลักการและเหตุผลสำคัญคือการป้องกันชื่อหรือสัญลักษณ์ที่อาจก่อให้เกิดการหลงเชื่อในแหล่งที่มา หรือถิ่นกำเนิดที่ผิดจากแหล่งกำเนิดที่แท้จริงของสินค้า กฎหมายจีไออาจมิได้กล่าวถึงการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพไว้อย่างชัดแจ้งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสิทธิบัตรข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าวจะพบว่า สินค้าที่มี

---

[๔๘] **Ibid.,** art. 1.

[๔๙] **Ibid.,** art. 27.1.

[๕๐] ดู คำอธิบายใน เจษฎ์ โทณะวณิก, **สิทธิบัตรกับสิ่งมีชีวิต.** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐), ๑๐-๑๒.

[๕๑] ประเทศที่ให้การคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์ที่พัฒนาต่อยอดจากทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ คูเวต และเลบานอน เป็นต้น ดู คำอธิบายใน Jayashree Watal, **Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries.** (The Hague: Kluwer Law International, 2000), 149.

[๕๒] **The TRIPS Agreement,** above n 44, 27.3.

ความผูกพันกับแหล่งภูมิศาสตร์มักจะเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางธรรมชาติทั้งสิ้น นักกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาได้มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายจีไอกับประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพ พบว่ากฎหมายจีไอมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพในเชิงเศรษฐกิจด้วยการสร้างสิทธิชุมชน (collective rights)[๕๓] อาทิ กฎหมายสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของไทย[๕๔] กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในปากีสถาน[๕๕] หรือกฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของอินเดีย[๕๖] เป็นต้น ฉะนั้น กฎหมายสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีความสำคัญต่อประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นพันธกรณีที่ข้อตกลงทริปส์กำหนดให้ประเทศสมาชิก WTO ต้องให้การคุ้มครองพันธุ์พืช “ในระบบกฎหมายสิทธิบัตรหรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิผล หรือสองระบบรวมกัน”[๕๗] กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

---

[๕๓] อาทิ Shivani Singhal, “Geographical indications and traditional knowledge,” (2008) 3(11) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 732; Miguel Angel Medina Gonzalez and Keri Johnston, “The geographical factor,” (2012) 7(4) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 225; Sarah Bowen, “Development from Within? The Potential for Geographical Indications in the Global South,” (2010) 13(3) **Journal of World Intellectual Property,** 231-252; Anselm Kamperman Sanders, “Incentives for and Protection of Cultural Expression: Art, Trade and Geographical Indications,” (2010) 13(2) **Journal of World Intellectual Property,** 81; และ Kal Kaustiala and Stephen R. Munzer, “The Global Struggle over Geographical Indications,” (2007) 18(2) **European Journal of International Law,** 337 เป็นต้น

[๕๔] ดู คำอธิบายใน Pawarit Lertdhamtewe, “The Protection of Geographical Indications in Thailand,” (2014) 17(3) **Journal of World Intellectual Property,** 114-128.

[๕๕] Muhammad Hamid Ali, “The Protection of Geographical Indications in Pakistan: Implementation of the TRIPS Agreement,” (2011) 14(6) **Journal of World Intellectual Property,** 467-476.

[๕๖] Kasturi Das, “Prospects and Challenges of Geographical Indications in India,” (2010) 13(2) **Journal of World Intellectual Property,** 148-201.

[๕๗] **The TRIPS Agreement,** above n 43, art. 27.3(b) provides that “[M]embers shall for the protection of plant varieties either by patents or an effective *sui generis* system or any combination [thereof]”.

จึงเป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่ง และมีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรชีวภาพ ประเทศสมาชิกจึงมีพันธกรณีต้องให้การคุ้มครองพันธุ์พืช อย่างไรก็ตามข้อตกลงทริปส์ ซึ่งเป็นกรอบกติกาสากลว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามิได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ หรือเนื้อหาและสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช โดยเฉพาะระบบกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ไว้ว่าต้องมีลักษณะอย่างไร จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 27.3(b) ของข้อตกลงทริปส์ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มิได้มีการนิยามไว้อย่างชัดแจ้ง กรณีนี้จึงต้องอาศัยหลักการตีความตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการตีความสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties: Vienna Convention)[๕๘] ซึ่งวางหลักไว้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่มิได้มีการนิยามไว้ให้ตีความตามหลักสุจริต (bona fide) และตีความตามหลักการและเหตุผลของสนธิสัญญาดังกล่าว[๕๙] หลักการและเหตุผลของข้อตกลงทริปส์ปรากฏในมาตรา ๗ และมาตรา ๘

มาตรา ๗

การคุ้มครองและการบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ควรจะเกื้อหนุนต่อการส่งเสริมนวัตกรรมทางเทคโนโลยี และต่อการถ่ายทอด และการแพร่ขยายเทคโนโลยีต่อประโยชน์ร่วมกันของผู้ผลิต และผู้ใช้ความรู้ทางเทคโนโลยี ในลักษณะอำนวยต่อสวัสดิการทางสังคมและทางเศรษฐกิจ และต่อความสมดุลของสิทธิและพันธกรณีด้วย

มาตรา ๘

ในการออกหรือแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของตน บรรดาสมาชิกอาจใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสาธารณสุขและโภชนาการ และเพื่อส่งเสริมประโยชน์สาธารณะในภาคต่าง ๆ ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีของตน โดยมีเงื่อนไขว่า มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง ความตกลงนี้

---

[๕๘] **Vienna Convention on the Law of Treaties,** opened for signature 23 January 1969, 1155 UNTS 331 (entered into force 27 January 1980) (Vienna Convention).

[๕๙] **Ibid.,** art. 31.

มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ได้วางกรอบการตีความบทบัญญัติมาตรา 27.3(b) เรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืชในระบบกฎหมายเฉพาะ และระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิผลในการคุ้มครองพันธุ์พืชตามความของข้อตกลงทริปส์ หมายถึง ระบบกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และสอดคล้องต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นไปตามความต้องการของแต่ละประเทศสมาชิก จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชจะต้องมีมาตรการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ มีบทบัญญัติส่งเสริมการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรฯ และมีบทบัญญัติให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิชุมชนและสิทธิของเกษตรกรในฐานะเป็นผู้ใช้และก่อให้เกิดการพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาด้านทรัพยากรชีวภาพ[๖๐] กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไทยจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบดูว่าระบบกฎหมายของไทยมีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติดังกล่าวด้วยหรือไม่

ประการสุดท้าย การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของข้อตกลงทริปส์จะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้แต่ประการใด สาเหตุสำคัญเป็นเพราะหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาคือการให้ความคุ้มครองความรู้ใหม่ (new knowledge) ส่งผลให้การคุ้มครองในระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครององค์ความรู้ที่มีอยู่เดิม อาทิ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ได้มีการตีความประเด็นเรื่องการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้กรอบความตกลงทริปส์ไว้ว่า “สมาชิก WTO จำเป็นต้องคำนึงถึงการตรากฎหมายที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น นวัตกรรมของชุมชนด้วย”[๖๑] การกำหนดกรอบดังกล่าวทำให้สมาชิก WTO สามารถปรับใช้หลักการที่ปรากฏใน CBD ITPGRFA และ Nagoya Protocol ในระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ประเด็นเรื่อง

---

[๖๐] Pawarit Lertdhamtewe, “Thailand’s *sui generis* system of plant variety protection,” (Briefing note on developing country’s *sui generis* option, Geneva Switzerland, Quaker United Nations Office, January 2014), 1-6.

[๖๑] **Review of the Provisions of Article 27.3(b),** IP/C/W/369, 8 August 2002, para. 13.

การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นกับทรัพยากรชีวภาพภายใต้ข้อตกลงทริปส์ จึงเป็นอีกประเด็นที่สำคัญ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

กล่าวโดยสรุป ข้อตกลงทริปส์มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

- สิทธิบัตรกับสิ่งมีชีวิต
- สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
- การคุ้มครองพันธุ์พืช
- ภูมิปัญญาท้องถิ่น

๒.๒.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่

อนุสัญญายูพอฟเป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศอีกฉบับที่มีมิติเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ อนุสัญญายูพอฟมีบ่อเกิดในช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความพยายามในการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา โดยนักวิชาการในสมัยนั้นเชื่อว่าการคุ้มครองพันธุ์พืชไม่ควรคุ้มครองในระบบกฎหมายสิทธิบัตร หรือทรัพย์สินอุตสาหกรรม (Industrial Property) ฉะนั้น ระบบกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพันธุ์พืชจึงถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาดังกล่าว[๖๒]

อนุสัญญาดังกล่าวมี ๓ ฉบับที่สำคัญ ได้แก่ (๑) ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งเป็นเอกสารฉบับแรกที่ใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ระหว่างประเทศสมาชิกยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี เนเธอร์แลนด์ และเยอรมนี เป็นต้น[๖๓] (๒) ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ซึ่งปรับปรุงหลักการและเนื้อหาของฉบับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และ (๓) ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว แต่อนุสัญญายูพอฟมีความสำคัญเมื่อกล่าวถึงประเด็นทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ อนุสัญญายูพอฟมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

---

[๖๒] Margaret Llewelyn and Mike Adcock, **European Plant Intellectual Property.** (Oxford: Hart Publishing, 2006), 136.

[๖๓] Geertrui Van Overwalle, **The Legal Protection of Biotechnological Inventions in Europe and in the United States.** (Belgium: Leuven University Press, 1997).

กำหนดหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิ อนุสัญญาให้การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงบนพันธุ์พืชใหม่ที่ได้คิดค้น โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ กล่าวคือ ต้องเป็นพันธุ์พืชใหม่ (new) มีความแตกต่าง (distinct) มีความสม่ำเสมอ (uniform) และมีความคงตัว (stable)[๖๔]

ระยะเวลาการคุ้มครอง อนุสัญญายูพอฟยังกำหนดระยะเวลาการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ไว้ที่ ๒๐ ปี ซึ่งขยายเพิ่มเติมจาก ๑๗ ปีของฉบับปี ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ๒๕ ปี สำหรับพันธุ์พืชที่เป็นไวน์และพันธุ์พืชประเภทไม้ จะเห็นได้ว่าอนุสัญญายูพอฟมีลักษณะแบบเดียวกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาด้วยการให้สิทธิผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวบนสิ่งที่ได้คิดค้น[๖๕] ฉะนั้น อนุสัญญายูพอฟจึงถูกจัดอยู่ในหมวดกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในบทความวิจัยฉบับนี้

ด้วยเหตุที่อนุสัญญายูพอฟเป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืชอันเกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัย สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญายูพอฟที่สำคัญได้ ดังนี้

- กำหนดนิยามคำว่า “พันธุ์พืช”
- หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการได้มาซึ่งการคุ้มครอง
- ขอบเขตแห่งสิทธิ
- ระยะเวลาการคุ้มครอง

๒.๓ กลุ่มกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจที่มีมิติเกี่ยวพันกับการค้าระหว่างประเทศ ย่อมต้องกล่าวถึงอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือ “อนุสัญญาไซเตส” (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: Washington Convention หรือ CITES)[๖๖] และนอกเหนือจากอนุสัญญาไซเตส เอกสารกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

---

[๖๔] The UPOV Convention, above n 44.

[๖๕] **Ibid.**

[๖๖] **Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora,** opened for signature 3 March 1973, 993 UNTS 243 (entered into force 1 July 1975) (CITES).

หลายฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ เอกสารดังกล่าวถูกบรรจุอยู่ในข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๓.๑ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

อนุสัญญาไซเตสเป็นกรอบกติการะหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ โดยมีหลักการและเหตุผลสำคัญคือ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือถูกคุกคาม จนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ ลักษณะการบังคับใช้ของไซเตสจะมีขอบเขตการบังคับใช้ในระดับระหว่างประเทศ โดยไม่ครอบคลุมถึงการค้าภายในประเทศ ฉะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับไซเตสต้องเป็นกฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการส่งออก การนำเข้ามาภายในราชอาณาจักร ฉะนั้น การค้าสัตว์ป่า พืชป่า หรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องระหว่างประเทศ จะตกอยู่ในการควบคุมของไซเตส โดยทรัพยากรชีวภาพดังกล่าวที่ถูกควบคุมจะถูกขึ้นบัญชี ๑ ถึง ๓ (Appendix I, II, III) ของอนุสัญญาดังกล่าวแล้วแต่กรณี

บัญชีหมายเลข ๑ (Appendix I) เป็นบัญชีที่กำหนดชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ห้ามค้าโดยเด็ดขาด เพราะใกล้สูญพันธุ์ เว้นแต่เป็นการใช้เพื่อการศึกษา วิจัย หรือเพาะพันธุ์ และจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่นำเข้าเสียก่อน ประเทศส่งออกจึงจะสามารถออกใบอนุญาตให้ส่งออกได้ อาทิ เสือ เสือจากัวร์ (Jaguar) เสือชีตาร์ ช้างแอฟริกา เป็นต้น

บัญชีหมายเลข ๒ (Appendix II) เป็นบัญชีที่ระบุชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ยังไม่ถึงกับใกล้จะสูญพันธุ์ และสามารถอนุญาตให้ทำการค้าได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ในการควบคุม เพื่อป้องกันจำนวนที่อาจลดลงรวดเร็วจนไปสู่การสูญพันธุ์ได้ ตัวอย่างของสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีหมายเลข ๒ ได้แก่ ฉลามขาว หมีสีน้ำตาล เป็นต้น

บัญชีหมายเลข ๓ (Appendix III) กำหนดชนิดพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง และขอความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่นในการดูแลการนำเข้า โดยการออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิด

ปัจจุบันไซเตสมีสมาชิกทั้งสิ้น ๑๗๗ รัฐทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ก่อให้เกิดการกำหนดนโยบาย มาตรการต่าง ๆและกฎระเบียบภายในของไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยต่อไป โดยสรุปสาระสำคัญของไซเตสได้ ดังนี้

- ควบคุมการส่งออกและนำเข้าชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์
- กำหนดชนิดของพันธุ์สัตว์และพืชไว้ในบัญชีหมายเลข I ถึง III แล้วแต่ประเภทของชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์
- สัตว์ป่าหรือพืชป่าบางชนิดที่ขึ้นบัญชีอาจหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาต

๒.๓.๒ การค้าสินค้าของ WTO (GATT)

การค้าสินค้ามีกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ โดยปรากฏอยู่ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยศุลกากรและการค้า หรือ “แกตต์” (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)[๖๗] มาตรา XX ว่าด้วยข้อยกเว้นทั่วไป ข้อตกลง GATT เป็นข้อตกลงที่มีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยเป็นเอกสารที่มิได้เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ แต่เป็นเอกสารกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดที่กำหนดระเบียบปฏิบัติทางการค้า (trade practice) ก่อให้เกิดการลดพิกัดศุลกากรทั่วโลกอย่างเสรีและเท่าเทียมกันตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ข้อตกลง GATT ครอบคลุมเฉพาะประเด็นการค้าสินค้าเท่านั้น (trade in goods) โดยมีบทบัญญัติพื้นฐาน ๒ ประการ คือ

(๑) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured nations: MFN) (มาตรา I)

(๒) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment: NT) (มาตรา III)

หลักการ MFN ให้การรับรองว่าภาคีสมาชิกจะให้การปฏิบัติทางการค้ากับประเทศสมาชิกอื่นใดไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติกับประเทศสมาชิกอื่น อาทิ ประเทศไทยออกมาตรการกำหนดให้การนำเข้าสินค้าทรัพยากรชีวภาพทุกชนิดที่มาจากสิงคโปร์ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า มาตรการดังกล่าวจะต้องปรับใช้กับรัฐสมาชิกอื่นด้วยโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ[๖๘] หลักการ MFN ตาม GATT เป็นการรับรองว่ารัฐสมาชิกจะไม่มีการกีดกันทางการค้าเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับสมาชิกอื่นใด ๆ เป็นการเฉพาะทั้งในเชิงบทบัญญัติของกฎหมาย (de jure) หรือในทางปฏิบัติทางการค้า (de facto)

---

[๖๗] **General Agreement on Tariffs and Trade,** opened for signature 30 October 1974, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948) (GATT).

[๖๘] **Ibid.,** art. I.

สำหรับหลักการ NT กำหนดให้ “บรรดาผลิตภัณฑ์ของอาณาเขตของภาคีคู่สัญญาใด ซึ่งนำเข้ามาในอาณาเขตของภาคีคู่สัญญาอื่นใด จะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีภายในหรือค่าภาระภายใน ไม่ว่าจะในรูปแบบใดๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เกินกว่าที่ใช้บังคับอยู่แก่ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ยิ่งไปกว่านั้น ภาคีคู่สัญญาไม่อาจเรียกเก็บภาษีภายในหรือค่าภาระอื่นๆ จากผลิตภัณฑ์นำเข้า...”[๖๙] หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติดังกล่าวของ GATT เป็นการรับรองว่าประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์หรือสินค้าของต่างประเทศเสมือนหนึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หรือสินค้าของคนในชาติตน หลักการพื้นฐานทั้งสองหลักการดังกล่าวภายใต้ GATT ประเทศไทยเป็นสมาชิก WTO จึงต้องตรวจสอบกฎระเบียบว่าด้วยการค้าสินค้าให้ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สมาชิกอาจสร้างข้อกำหนด หรือออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าสินค้าที่ขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวได้ หากเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XX ว่าด้วย “ข้อยกเว้นทั่วไป” ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด มาตรา XX กำหนดไว้ว่า รัฐสมาชิก WTO สามารถกำหนดมาตรการทางการค้า กฎระเบียบหรือข้อบังคับอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ ดังต่อไปนี้ได้

- เพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีของประชาชน[๗๐]
- เพื่อคุ้มครองสุขภาพมนุษย์ สัตว์ หรือพืช[๗๑]
- เพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางธรรมชาติที่เป็นมรดกของชาติ[๗๒]
- เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สิ้นเปลือง[๗๓]

จะเห็นได้ว่า หากมีเหตุอันจำเป็นเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะอันเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ รัฐสมาชิก WTO อาจกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้าสินค้าที่ขัดแย้งกับหลักการในมาตรา I และมาตรา III ดังกล่าวได้

---

[๖๙] **Ibid.,** art. III.
[๗๐] **Ibid.,** art. XX (a).
[๗๑] **Ibid.,** art. XX (b).
[๗๒] **Ibid.,** art. XX (f).
[๗๓] **Ibid.,** art. XX (g).

๒.๓.๓ การบริการของ WTO (GATS)

สำหรับกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริการอยู่ภายใต้บังคับของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS)[๗๔] โดย GATS มีบทบัญญัติพื้นฐานที่วางกรอบให้สมาชิก WTO ต้องปฏิบัติตามในเรื่องการกำหนดกฎระเบียบว่าด้วยการค้าที่เกี่ยวกับบริการเช่นเดียวกันกับ GATT กล่าวคือ มีบทบัญญัติอันเป็นหลักการพื้นฐานที่ปรับใช้กับการบริการ ๒ ประการ ได้แก่ (๑) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ตามมาตรา II และ (๒) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามมาตรา XVII

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจใน GATS ปรากฏในมาตรา XIV ว่าด้วย “ข้อยกเว้นทั่วไป” เช่นเดียวกับ GATT ดังกรณีต่อไปนี้

- เพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีของประชาชน[๗๕]
- เพื่อคุ้มครองสุขภาพมนุษย์ สัตว์ หรือพืช[๗๖]

จะเห็นได้ว่าสมาชิก WTO สามารถตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประเด็นด้านทรัพยากรชีวภาพได้เช่นเดียวกับกรณีการค้าสินค้า

๒.๓.๔ มาตรการกีดกันทางการค้าเชิงกฎระเบียบ (TBT Agreement)

นอกเหนือจาก GATT และ GATS ยังมีข้อตกลงที่เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT Agreement)[๗๗] ซึ่งออกมาเพื่อขยายความข้อยกเว้นของ GATT มาตรา XX สาระสำคัญของ TBT Agreement ที่วางกรอบพันธกรณีให้รัฐสมาชิก WTO ต้องปฏิบัติประกอบด้วยสาระสำคัญ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

---

[๗๔] **General Agreement on Trade in Services in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,** opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1B (GATS).

[๗๕] **Ibid.,** art. XIV (a).

[๗๖] **Ibid.,** art. XIV (b).

[๗๗] **Agreement on Technical Barriers to Trade in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,** opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A (TBT Agreement).

- การปรับใช้มาตรการกีดกันเชิงกฎระเบียบจะต้องเป็นไปตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติแก่ประเทศใดประเทศหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม (MFN Rule)

- TBT Agreement ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกให้ความร่วมมือเรื่องการกำหนดมาตรฐานสินค้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน

- TBT Agreement กำหนดให้สมาชิก WTO พัฒนาและกำหนดมาตรฐานที่เป็นกลางในระดับระหว่างประเทศ และปรับใช้เป็นมาตรฐานภายในแต่ละประเทศสมาชิก

กรอบความตกลง TBT Agreement ของ WTO ก่อให้เกิดการทบทวนระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน การใช้กฎระเบียบ หรือกฎหมายควบคุมสินค้าต่างๆ อาทิ กฎหมายควบคุมวัตถุอันตราย กฎหมายกำหนดมาตรฐานสินค้า ซึ่งอาจกำหนดว่าสินค้าจะต้องมิได้มาจากการใช้แรงงานเด็ก อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กรณีนี้จึงเป็นกรอบแนวคิดที่จะนำไปทบทวนและตรวจสอบกฎหมายไทยว่ามีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่

๒.๓.๕ มาตรการทางสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศฉบับสุดท้ายที่นำมาพิจารณาคือข้อตกลงว่าด้วยการปรับใช้มาตรการทางสาธารณสุขและสุขอนามัย (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS Agreement)[๗๘] ซึ่งมีลักษณะแบบเดียวกันกับ TBT Agreement คือเป็นกรอบกำหนดให้สมาชิก WTO ในเรื่องการวางมาตรการกีดกันทางการค้าที่มิใช่ภาษี SPS Agreement เป็นกรอบกำหนดการใช้มาตรการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น จึงเกี่ยวพันกับประเด็นการศึกษาวิจัย

นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม (environmentalists) กล่าวว่าการปรับใช้ SPS Agreement เป็นการปรับใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle)[๗๙]

---

[๗๘] **Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,** opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A (SPS Agreement).

[๗๙] Akawat Laowonsiri, "Application of the Precautionary Principle in the SPS Agreement," (2010) 14 **Max Planck Yearbook of United Nations Law,** 565, 569.

ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ภายใต้บังคับของ SPS Agreement สมาชิก WTO ถูกกำหนดให้ต้องออกมาตรการทางกฎหมาย กฎระเบียบหรือมาตรการอื่นใดเกี่ยวกับความปลอดภัยทางอาหาร (food safety) กรณีนี้อาจเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สารเคมีในพืชที่เพาะปลูก การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับฉลากสินค้า (labeling) รวมตลอดทั้งมาตรการที่เกี่ยวกับสุขอนามัยของสัตว์และพืช กล่าวได้ว่า ขอบเขตของ SPS Agreement มีความครอบคลุมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายเกี่ยวกับการกักพืชและสัตว์ วัตถุอันตราย เป็นต้น ซึ่งจะนำไปวิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยว่ามีกฎหมายรองรับกับการปรับใช้มาตรการด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยหรือไม่ต่อไป

๓. บทสรุป

การศึกษาและวิเคราะห์กรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจได้นำเอกสารสำคัญ ๑๐ ฉบับมาวิเคราะห์ ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพพืช (ITPGRFA) พิธีสารนาโกย่า (Nagoya Protocol) ข้อตกลงทริปส์ขององค์การการค้าโลก (TRIPS Agreement) อนุสัญญายูพอฟ (UPOV Convention) อนุสัญญาไซเตส (CITES) ข้อตกลง GATT ข้อตกลง GATS และข้อตกลงที่เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเชิงกฎระเบียบภายใต้ TBT Agreement และมาตรการทางสิ่งแวดล้อมภายใต้ SPS Agreement

แต่ละฉบับมีความคาบเกี่ยวในเชิงเนื้อหาและสาระสำคัญ แต่เป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน อนุสัญญา CBD เป็นเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่ให้การรับรองหลักเรื่องสิทธิชุมชนในระดับระหว่างประเทศ และมีสภาพบังคับ กล่าวได้ว่า CBD เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของกฎหมายทรัพยากรชีวภาพในกฎหมายระหว่างประเทศ มีบทบัญญัติและสาระสำคัญคือ (๑) การควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ (๒) สนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมกัน และ (๓) คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และสิทธิชุมชน

สนธิสัญญา ITPGRFA เป็นเอกสารที่พัฒนามาจาก International Undertaking และเป็นเอกสารขององค์การอาหารและการเกษตร (FAO) สนธิสัญญาดังกล่าวให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องการคุ้มครองภูมิปัญญาที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพด้านพืช ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการรับรองสิทธิชุมชน และความเป็นเจ้าของในภูมิปัญญาท้องถิ่น

ของชุมชนตามแนวปฏิบัติที่ CBD ได้เคยวางบรรทัดฐานไว้ สาระสำคัญของ ITPGRFA ที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย (๑) สนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมและส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น (๒) คุ้มครองสิทธิของเกษตรกร และ (๓) ส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืน และความมั่นคงทางอาหารด้วยการให้สิทธิเกษตรกรในมิติต่าง ๆ

พิธีสารนาโกย่า (Nagoya Protocol) เป็นตราสารที่ออกมารองรับ CBD ให้มีผลในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้รัฐสมาชิก รวมทั้งประเทศไทยดำเนินการใน ๓ ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดตั้งองค์กรระดับชาติทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางให้ข้อมูล กำหนดอนุญาตศึกษาวิจัยและให้ความร่วมมือทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นทรัพยากรชีวภาพ (๒) ดำเนินการจัดทำ Clearing House เกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นฐานข้อมูล (database) และ (๓) สนับสนุนให้รัฐสมาชิกดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างขีดความสามารถภาครัฐ (capacity building) อาทิ การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการตรากฎหมายใช้บังคับเกี่ยวกับการคุ้มครอง และส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ

ข้อตกลงทริปส์ของ WTO ซึ่งเป็นกรอบกติกาสากลที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา อาจมิได้กล่าวถึงเรื่องทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจไว้โดยตรง แต่มีความเกี่ยวพันกับประเด็นดังกล่าวใน ๔ มิติที่สำคัญ ได้แก่ (๑) เรื่องการกำหนดกฎหมายคุ้มครองสิทธิบัตรในส่วนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ (๒) การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เพื่อการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ (๓) กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพ และ (๔) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

อนุสัญญายูพอฟเป็นกฎหมายในกลุ่มการศึกษากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาอีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุที่เป็นเอกสารกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาดังกล่าว

อนุสัญญาไซเตส (CITES) เป็นเอกสารที่กำหนดการห้ามการนำเข้าและการส่งออกชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยกำหนดประเภทของชนิดพันธุ์ไว้ในบัญชีรายการ แบ่งออกเป็น ๓ บัญชี แต่ละบัญชีจะกำหนดหลักเกณฑ์การส่งออกและนำเข้าสัตว์ป่าและพืชป่าไว้เป็นการเฉพาะ

ข้อตกลง GATT และ GATS เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบทางการค้าสินค้าและบริการของ WTO โดยสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติในเรื่องการค้าสินค้า หรือการบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติระหว่างต่างชาติกับสินค้าหรือบริการของคนสัญชาติไทย หรือการปฏิบัติระหว่างสินค้าหรือบริการของคนสัญชาติอื่นต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม WTO อนุญาตให้สมาชิกกำหนดมาตรการยกเว้นที่จะไม่ต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ และข้อตกลงที่เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการทางกฎระเบียบและสิ่งแวดล้อม (TBT Agreement และ SPS Agreement) เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า สิ่งแวดล้อม แรงงานสิทธิมนุษยชน

นอกเหนือจากเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศทั้ง ๑๐ ฉบับดังกล่าว ประเทศไทยยังมีพันธกรณีภายใต้ AEC Blueprint ให้ต้องปฏิบัติตามใน ๒ ประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ (๑) การทบทวนกฎหมายภายในที่เกี่ยวกับพันธกรณีในข้อ A7 การอาหาร การเกษตรและป่าไม้ และ (๒) การทบทวนกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในข้อ B3 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นทรัพยากรชีวภาพ และศิลปะและวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่าการวางกรอบของ AEC ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศทั้ง ๑๐ ฉบับข้างต้น

ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้ AEC Blueprint ที่จะต้องทบทวนระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ การปฏิบัติตามกรอบพันธกรณีดังกล่าวยังส่งผลให้ระบบกฎหมายภายในสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศทั้ง ๑๐ ฉบับดังกล่าวข้างต้น

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

เจษฎ์ โทณะวณิก. **สิทธิบัตรกับสิ่งมีชีวิต.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐.

ธนิต ชังถาวร และคณะ. **โครงการศึกษาสถานภาพเรื่องการจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในองค์กรวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย: กรณีศึกษาทรัพยากรชีวภาพพืช.** (โครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย). ปทุมธานี: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ๒๕๕๒.

_____. **รายงานการศึกษากรอบความคิดการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์, ๒๕๕๐.

ปวริศร เลิศธรรมเทวี. “การปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพกับการเป็นประชาคมอาเซียน.” (๒๕๕๙) ๖๔(๕) **รัฐสภาสาร,** ๕๙-๙๖.

_____. “การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” (๒๕๕๗) ๖๑(๓) **ดุลพาห,** ๑–๔๕.

_____. **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องรัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๘.

ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัครวัฒน์ เลาวัณย์ศิริ. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๗.

เอกสารภาษาอังกฤษ

African Charter on Human and Peoples’ Rights. adopted 27 June 1981, 1520 UNTS 217 (entered into force 21 October 1986).

Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. U.N. GAOR, 46th session, Agenda Item 21, UN Doc. A/CONF.151/26 (1992).

Agreement on Technical Barriers to Trade in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A (TBT Agreement).

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A (SPS Agreement).

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) annex 1C (TRIPS Agreement).

Akawat Laowonsiri. "Application of the Precautionary Principle in the SPS Agreement." (2010) 14 **Max Planck Yearbook of United Nations Law,** 565, 569.

Anselm Kamperman Sanders. "Incentives for and Protection of Cultural Expression: Art, Trade and Geographical Indications." (2010) 13(2) **Journal of World Intellectual Property,** 81.

ASEAN Comprehensive Investment Agreement. signed in Manila, the Philippines (23 August 2007).

ASEAN Framework Agreement on Services. signed at Bangkok (15 December 1995).

ASEAN Trade in Goods Agreement. signed at Cha-am, Thailand (26 February 2009).

Claudio Chiarolla. **Intellectual Property and Environmental Protection of Crop Biodiversity under International Law.** PhD Thesis, University of London, Queen Mary & Westfield College, 2009.

_____. "Plant Patenting, Benefit Sharing and the Law Applicable to the Food and Agriculture Organisation Standard Material Transfer Agreement." (2008) 11(1) **Journal of World Intellectual Property,** 1, 3-5.

Charter for the United Nations. signed at San Francisco. California, United States (26 June 1945).

Charter of the Association of Southeast Asian Nations. opened for signature 20 November 2007 (entered into force 15 December 2008).

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. opened for signature 3 March 1973, 993 UNTS 243 (entered into force 1 July 1975) (CITES).

Free Trade Area of the Americas: Third Draft Agreement. FTAA.TNC/w/133/Rev.3 (dated 21 November 2003).

Geertrui Van Overwalle. **The Legal Protection of Biotechnological Inventions in Europe and in the United States.** Belgium: Leuven University Press, 1997.

General Agreement on Tariffs and Trade. opened for signature 30 October 1974, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948) (GATT).

General Agreement on Trade in Services in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1B (GATS).

International Convention for the Protection of New Varieties of plants. 33 UST 2703, 815 UNTS 109 (1961); revised by 33 UST 2703 (1978); revised by 815 UNTS 89 (1991) (UPOV Convention).

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Rome, 3 November 2001, Doc. Y3159/E (ITPGRFA).

International Undertaking on Plant Genetic Resources. Res. 8/83, Report of the Conference of Food and Agriculture Organization. 22nd session, 5–23 November 1983, Doc. C83/REP (1983).

Jakkrit Kuanpoth. "TRIPS-Plus Rules under Free Trade Agreements." in Christopher Heath and Anselm Kamperman Sanders (eds.). **Intellectual Property & Free Trade Agreements.** Oxford: Hart Publishing, 2007, 49-86.

James Connelly and Graham Smith. **Politics and the Environment: From Theory to Practice.** London and New York: Routledge, 2003, 65-68.

Jayashree Watal. **Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries.** The Hague: Kluwer Law International, 2000.

John H. Jackson. **The World Trading System.** Cambridge: MIT Press, 1997.

Kaku Shun. "International Law: A Relief or Threat to Domestic Law?." **AsianSIL-NUS Working Paper 2012/4.** Asian Society of International Law, 2012, 17.

Kal Kaustiala and Stephen R. Munzer. "The Global Struggle over Geographical Indications." (2007) 18(2) **European Journal of International Law,** 337.

Kasturi Das. "Prospects and Challenges of Geographical Indications in India." (2010) 13(2) **Journal of World Intellectual Property,** 148-201.

Margaret Llewelyn and Mike Adcock. **European Plant Intellectual Property.** Oxford: Hart Publishing, 2006.

Maristela Basso and Edson Beas Rodrigues Jr. "Free Trade Agreements, UPOV and Plant Varieties." in Christopher Heath and Anselm Kamperman Sanders (eds.). **Intellectual Property & Free Trade Agreements.** Oxford: Hart Publishing, 2007. 171.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 3 (entered into force 1 January 1995).

Miguel Angel Medina Gonzalez and Keri Johnston. "The geographical factor." (2012) 7(4) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 225.

Muhammad Hamid Ali. "The Protection of Geographical Indications in Pakistan: Implementation of the TRIPS Agreement." (2011) 14(6) **Journal of World Intellectual Property,** 467-476.

Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity. (Nagoya, 29 October 2010) (Nagoya Protocol).

Pawarit Lertdhamtewe. "Asian approaches to international law: focusing on plant protection issues." (2013) 8(5) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 388-398.

_____. "Thailand's plant protection regime: a case study in implementing TRIPS." (2012) 7(3) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 186, 189.

_____. "Thailand's *sui generis* system of plant variety protection." Briefing note on developing country's *sui generis* option, Geneva Switzerland, Quaker United Nations Office, January 2014, 1-6.

_____. "The Protection of Geographical Indications in Thailand." (2014) 17(3) **Journal of World Intellectual Property,** 114-128.

Philippe Cullet. "Plant Variety Protection in Africa: Towards Compliance with the TRIPS Agreement." (2001) 45 **Journal of African Law,** 97, 118.

Philippe Sands. **Principles of International Environmental Law.** New York: Cambridge University Press, 2003.

Philippe Sands and Paolo Galizzi. **Documents in European Community Environmental Law.** New York: Cambridge University Press, 2006.

Review of the Provisions of Article 27.3(b). IP/C/W/369, 8 August 2002, para. 13.

Rhys Manley. "Developmental Perspectives on the TRIPs and Traditional Knowledge Debate." (2006) 3(1) **Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law,** 113, 121.

Rome Declaration on World Food Security. Rome Italy, 13–17 November 1996.

Sarah Bowen. "Development from Within? The Potential for Geographical Indications in the Global South." (2010) 13(3) **Journal of World Intellectual Property,** 231-252.

Shivani Singhal. "Geographical indications and traditional knowledge." (2008) 3(11) **Journal of Intellectual Property Law and Practice,** 732.

Statement of Forest Principles. U.N. GAOR, 46th session, Agenda Item 21, UN Doc. A/CONF.151/26 (1992).

United Nations Convention on Biological Diversity. opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993) (CBD).

United Nations Declaration on Environment and Development. UN Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992).

Universal Declaration of Human Rights. GA Res 217 A (III), GAOR 3rd session, UN Doc. A/810 (1948).

Vienna Convention on the Law of Treaties. opened for signature 23 January 1969, 1155 UNTS 331 (entered into force 27 January 1980) (Vienna Convention).



กระบวนทัศน์การจัดการ: วิวัฒนาการและกรอบแนวคิดการศึกษา
(Management Paradigm: Evaluation and Conceptual Framework)

รองศาสตราจารย์ ดร. สัญญา เคณาภูมิ*

บทคัดย่อ

การจัดการเป็นกระบวนการนำทรัพยากรทางการจัดการมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ ได้แก่ เป้าหมาย ปัจจัยการจัดการ และลักษณะของการจัดการ กระบวนทัศน์ทางการจัดการเริ่มขึ้นราวศตวรรษที่ ๑๘ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีวิวัฒนาการ ดังนี้ ยุคการจัดการสมัยเดิม ยุคการจัดการสมัยใหม่ ยุคการจัดการสมัยปัจจุบัน และแนวคิดการจัดการหลังสมัยใหม่ ส่วนกรอบแนวคิดการศึกษาการจัดการ ได้แก่ ทรัพยากรการจัดการ กระบวนการจัดการ ผลผลิตของการจัดการ ผลลัพธ์ของการจัดการ และข้อมูลย้อนกลับ

คำสำคัญ: การจัดการ วิวัฒนาการ กรอบแนวคิดการศึกษา

---

* **รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม** (Associate Professor; Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University), E-mail: zumsa_17@hotmail.com

ABSTRACT

Management is the process bringing the management resources for operating to get the organization goals that's 3 components; the goal, the factor of management, and the management style. However the management paradigm was occurred around the 18th century after the industrial revolution, then there were revolution as following; the Classic Ages, the Neo-classic Ages, the Modern Ages and the Post Modern Ages. The management conceptual framework is including; the management resource, the management process, the management output, the management outcome, and the feedback respectively.

Keyword: Management, Revolution, Conceptual Framework

บทนำ

การจัดการเป็นการดำเนินกิจการของหน่วยงานหรือองค์การให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ทำหน้าที่บริหารเรียกว่า นักบริหาร อาจเป็นเจ้าของกิจการ ผู้รับผิดชอบ ผู้วินิจฉัยชี้ขาดและสั่งงาน หรือผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติงานขององค์การ การจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ นอกจากนั้นทรัพยากรทางการจัดการเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการ โดยพื้นฐานมี ๔ ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) หรือเรียกสั้นๆ ว่า 4M's ตัวชี้วัดทางการจัดการก็คือประสิทธิภาพของการจัดการงานเป็นความสามารถของการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่และจำเป็นต้องมีเทคนิคการจัดการงาน สื่อความเข้าใจ มีการจูงใจ การวินิจฉัยสั่งการ (William T. Greenwood, 1965: 230) อย่างไรก็ตาม การจัดการอาจมีข้อจำกัดเช่นกัน เป็นต้นว่า ฐานะและสภาพภูมิศาสตร์ ประชากร ทรัพยากร ลักษณะนิสัยและความสามารถของคน ความเชื่อถือและศรัทธา ขนบธรรมเนียมและประเพณี แม้ว่าการจัดการรัฐกิจและการจัดการธุรกิจจะมีเป้าหมายที่แตกต่างกันกล่าวคือ ธุรกิจเน้นที่การสร้างกำไรสูงสุด ขณะที่รัฐกิจให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกินดี อยู่ดี มีความสุขของพลเมือง อย่างไรก็ตามการจัดการทั้งสองอย่างได้ใช้องค์ความรู้ทางกระบวนการจัดการทรัพยากรการจัดการ ตลอดจนเทคนิคการจัดการเฉกเช่นเดียวกัน ในบทความนี้จะนำเสนอความหมายของการจัดการ วิวัฒนาการทางการจัดการ กรอบแนวคิดการจัดการ เพื่อให้เห็น

ภาพของการจัดการได้กระชับและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดการศึกษาหรือวิจัยได้เป็นอย่างดี

การจัดการ หรือการบริหาร ภาษาอังกฤษใช้อยู่ ๒ คำ ได้แก่ Administration มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า Administatrae หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยการ (Direct) การบริหารมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” เป็นการรับใช้ หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี ความหมายดั้งเดิมของ Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ นิยมนำไปใช้ในทางการจัดการราชการ (Schermerhorn, 2013: G-2; สัญญา เคณาภูมิ, ๒๕๕๘: ๒๖๘) ส่วนคำว่า Management นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (Profits) หรือกำไรสูงสุด (Maximum profits) (Griffin, 1999: 4) อย่างไรก็ดีคำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย ซึ่งการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ แต่การจัดการเป็นผู้ที่ลงมือปฏิบัติตามนโยบายและทำตามขบวนการ (สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๗: ๓) คำสองคำนี้อาจใช้แทนกันได้เพราะมีนัยแบบเดียวกัน บางท่านเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน บางครั้งก็ถูกเรียกว่า การจัดการ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒: ๑๘-๑๙; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๕๘) ซึ่งเป็นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของภาครัฐหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และกระบวนการต่างๆ บทความนี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า “การจัดการ” แทนคำว่า “การบริหาร” ซึ่งขออธิบายความหมายดังต่อไปนี้

กลุ่มนักวิชาการต่างประเทศกล่าวว่า การจัดการคือการทำงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยผู้อื่น (Heinz, Weihrich and Koontz, Harold, 2004: 8; Robbins, 2006: 6) ซึ่งเป็นกระบวนการจัดองค์การ และการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (Ernest Dale, 1973: 4) ประกอบด้วยชุดกิจกรรมอันจะนำไปสู่ความสำเร็จมักจะเกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Newman and Summer, 2006: 9) การวางแผน จัดองค์การ การนำ และควบคุมการทำงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (Dessler, 2004: 3) นอกจากนั้นยังเป็นศิลปะการทำให้กิจการต่างๆ ได้รับการปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ (Simon, 1957: 1)

ส่วนนักวิชาการไทยกล่าวว่า การจัดการ หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน (อุทัย ธรรมเตโช, ๒๕๓๑: ๓๙; ณรงค์ นันทวรรธนะ, ๒๕๔๗: ๔) ซึ่งเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคล

เป็นกลไกสำคัญในการจัดการงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย (ธีรวุฒิ บุณยโสภณ และวีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, ๒๕๕๐: ๑๒) ซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ เช่น กลุ่มของกิจกรรม การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการหรือการชี้นำ (Directing/Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์การเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งเป็นการกระทำโดยอาศัยบุคคลและทรัพยากรทางการจัดการ (สมยศ นาวีการ, ๒๕๔๖: ๔; เนตร์พัณณา ยาวิราช, ๒๕๕๐: ๒; สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๗: ๔) โดยใช้ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์การ (สมคิด บางโม, ๒๕๕๐: ๕๙)

นอกจากนั้น ณรงค์ นันทวรรธนะ (๒๕๔๗: ๘) ยังได้ระบุองค์ประกอบของการจัดการ (Management Component) มีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการจัดการองค์การ ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานไว้ชัดเจน (๒) ปัจจัยในการจัดการ (Factor of Management) โดยทั่วไปแล้วปัจจัยในการจัดการที่เป็นพื้นฐานมี ๕ ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุ (Material) เทคนิควิธี (Method) และเครื่องจักร (Machine) อย่างไรก็ตามปัจจัยพื้นฐานของการจัดการ ๕ ประการที่กล่าวอาจจะยังไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันมีการแข่งขันกันรุนแรงทุกด้าน เช่น ธุรกิจการค้า ระบบการผลิต ตลอดทั้งทางด้านการศึกษา ปัจจัยการจัดการอาจจะมีปัจจัยอื่นนอกเหนือจาก ๕ ประการที่กล่าวมา เช่น การตลาด (Market) และอื่น ๆ เป็นต้น และ (๓) ลักษณะของการจัดการ (Management style) การจัดการเป็นทั้งศาสตร์และทั้งศิลป์ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร ซึ่งผู้บริหารเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามหลักการจัดการนั่นเอง กล่าวคือเป็นบุคคลที่พยายามทำให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การโดยใช้สรรพกำลังของบุคคลอื่น ผู้บริหารก็มีอยู่หลายระดับแตกต่างกันออกไป ดังนี้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, ๒๕๔๔: ๓๔) ได้แก่ (๑) คณะกรรมการขององค์การ (Board of directors) มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดภารกิจ (Mission) ขององค์การ (๒) ผู้บริหารระดับสูง (Top executives) มีบทบาทหน้าที่ในการนำภารกิจที่กำหนดโดยคณะกรรมการขององค์การมาแปลงเป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการองค์การให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจที่คณะกรรมการขององค์การกำหนด (๓) ผู้บริหารระดับกลาง (Middle-level Managers)

มีบทบาทหน้าที่ในการเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับต้น โดยทำหน้าที่แปลงแผนกลยุทธ์ให้เป็นแผนบริหาร (Managerial Plan) ซึ่งจะมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารระดับต้นสามารถนำไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของแผนกลยุทธ์ และ (๔) ผู้บริหารระดับต้น (First-level Managers) มีบทบาทหน้าที่ในการแปลงแผนบริหารให้เป็นแผนปฏิบัติการ (Operational Plan) เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของแผนบริหารและแผนกลยุทธ์

สรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการในการนำทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนของการจัดการ เช่น การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การควบคุม เป็นต้น การจัดการเป็นสาขาวิชาที่ได้รับการจัดระเบียบอย่างเป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ และทฤษฎีอันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ การจัดการจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งสามารถถ่ายทอดและเรียนรู้กันได้ อย่างไรก็ตามการจัดการยังต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารที่เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม การจัดการก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts) โดยที่องค์ประกอบของการจัดการมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ เป้าหมาย (Goal) ปัจจัยการจัดการ (Factor of Management) และลักษณะของการจัดการ (Management Style) ผู้บริหารก็มีอยู่หลายระดับแตกต่างกันออกไป เป็นต้นว่า คณะกรรมการขององค์การ (Board of Directors) ผู้บริหารระดับสูง (Top Executives) ผู้บริหารระดับกลาง (Middle-level Managers) และผู้บริหารระดับต้น (First-level Managers)

วิวัฒนาการของกระบวนทัศน์ทางการจัดการ

การจัดการหรือการบริหารเกิดขึ้นพร้อมกับอารยธรรมมนุษย์ เริ่มจากการมีสังคมมนุษย์จะมีผู้นำ หัวหน้า เจ้าเมือง หรือกษัตริย์ แสดงบทบาทการนำเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ สามารถดำรงฐานะความเป็นกลุ่มให้คงอยู่ได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาองค์ความรู้ทฤษฎี หลักเกณฑ์ทางการจัดการเริ่มขึ้นราวศตวรรษที่ ๑๘ (ยุโรปตะวันตกประมาณ ค.ศ. ๑๗๖๐-๑๘๓๐) หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกี่ยวกับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม จากการผลิตในระบบช่างฝีมือมาเป็นการผลิตด้วยเครื่องจักร มนุษย์สามารถคิดค้นพัฒนาเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคนและแรงงานสัตว์ จนมีผลให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างมหาศาล เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า โดยในปี ค.ศ. ๑๗๓๓ John Kay ได้ประดิษฐ์กระสวยบิน

(Flying shuttle) Lewis Paul และ John Wyatt ประดิษฐ์เครื่องปั่นด้าย (Roll spinning) Richard Arkwright ประดิษฐ์เครื่องปั่นด้ายโดยใช้พลังงานน้ำตก (Water frame) Edmund Cartwright ประดิษฐ์เครื่องทอผ้าที่ใช้พลังงานไอน้ำ (Power loom) James Watt ประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำและถูกนำมาดัดแปลงใช้ในอุตสาหกรรมอีกหลายประเภท เช่น ถ่านหิน เหล็ก เหล็กกล้า และยานยนต์ เป็นต้น (Ashton, Thomas S., 1948: 45-52) ผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ระบบอุตสาหกรรมครัวเรือน (Domestic system) สลายตัวไปและเกิดระบบโรงงาน (factory system) ซึ่งได้ใช้เครื่องจักรที่มีการลงทุนมหาศาลสามารถผลิตได้ทีละมากๆ (Mass production) เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น สมาชิกรัวเรือนต่างเคลื่อนเข้าสู่การจ้างงานในโรงงาน โดยได้รับค่าจ้างเป็นผลตอบแทน ทำให้ธุรกิจมีการทำงานที่ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นและเผชิญกับสภาวะการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้น การจัดการองค์การอย่างมีรูปแบบจึงมีความจำเป็นและได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นแนวความคิดการจัดการและได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สามารถใช้ในการจัดการองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นลำดับ (Berlanstein, Lenard R., 1992: 21-35) อย่างไรก็ตาม William G. Scott (1967: 78-97) ได้แบ่งวิวัฒนาการทางการจัดการออกได้เป็น ๔ ยุค ได้แก่

๑. ยุคการจัดการสมัยเดิม (Classic) (ค.ศ. ๑๘๘๐–๑๙๓๐)

๑.๑ แนวความคิดการจัดการที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management)

นักทฤษฎีทางการจัดการเจ้าของ***ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)*** คือ Frederick W. Taylor (1880-1915) ได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่อง เวลาและการเคลื่อนไหว หรือ “Time and motion study” เขาได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีแนวคิดโดยสรุปว่า “การปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานให้ดีขึ้น จำเป็นต้องกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน โดยหลักการที่สำคัญได้แก่ (๑) การคิดค้น และกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” (The one best way) สำหรับงานที่ทำแต่ละอย่าง (๒) ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน จัดงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงานและจะต้องมีการอบรมคนงานได้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกต้อง (๓) ต้องมีวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงานและคนงาน และเชื่อว่าคนงานจะไม่คัดค้านต่อต้านวิธีการทำงานใหม่ที่กำหนดขึ้น และ (๔) ต้องมีการประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน จะเห็นได้ว่า แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการทางการจัดการแพร่ออกไปในอุตสาหกรรมต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นยังมีนักทฤษฎีอีกหลายท่าน เช่น Henry Gantt, Frank และ Lillian Gilbreth

เป็นต้น แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นและมีส่วนในการช่วยพัฒนาให้เกิดแนวคิดทางการจัดการที่มีรูปแบบในลำดับต่อมาอย่างต่อเนื่อง

๑.๒ แนวความคิดการจัดการตามหลักการจัดการทั่วไป (The General Principle of Management) หรือทฤษฎีการจัดการ (Administrative Theory)

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ให้ความสำคัญกับการจัดการในระดับปฏิบัติการ ไม่อาจจะประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาพรวมทั้งองค์การ ดังนั้นจึงเกิดการพัฒนาแนวความคิดทฤษฎีการจัดการเพื่อใช้จัดการกับองค์การทุกระดับ เรียกว่า ***"ทฤษฎีการจัดการ หรือแนวคิดการจัดการตามหลักการจัดการทั่วไป"*** โดยนักทฤษฎีหลายท่าน เช่น ***Henri Fayol*** นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส เป็นบิดาของทฤษฎีการจัดการ ผลงานคือ หนังสือชื่อว่า "Administrative Industrille et General" ในปี ค.ศ. ๑๙๑๖ มีสาระสำคัญ ๓ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ เกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (Management Function) หน้าที่ทางการจัดการ ตามทฤษฎีของ Fayol แบ่งได้เป็น ๕ ประการ ดังนี้ (๑) การวางแผน (Planning) (๒) การจัดการองค์การ (Organizing) (๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) (๔) การประสานงาน (Coordination) และ (๕) การควบคุม (Controlling)

ส่วนที่ ๒ เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหาร ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีคุณลักษณะพร้อมด้วยความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ มีการศึกษาหาความรู้เทคนิคในการทำงาน และประสบการณ์ต่าง ๆ ซึ่งรวมเรียกว่า "ความสามารถทางด้านการจัดการ" ซึ่งต่างจากพนักงานระดับปฏิบัติการที่จะเป็นหน้าที่ทางเทคนิควิธีการทำงานเป็นสำคัญ

ส่วนที่ ๓ เกี่ยวกับหลักการจัดการ (Management Principle) เขาได้วางหลักการทั่วไป ๑๔ ข้อ ดังนี้ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) การไปในทิศทางเดียวกัน (Unity of Direction) สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) ประโยชน์ของส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ของส่วนรวม (Subordination of the Individual Interest to General Interest) การให้ผลตอบแทน (Remuneration) การรวมอำนาจ (Centralization) ความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order) ความเสมอภาค (Equity) ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure) ความริเริ่ม (Imitative) และความสามัคคี (Esprit de Corps)

นอกจากนี้ยังมีนักทฤษฎีบริหารคนอื่นๆ เช่น Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้พัฒนาหลักการ ซึ่งถูกเขียนเป็นเอกสารขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ ชื่อว่า Paper in the Science of Administrative ซึ่งสรุปหลักการ POSDCORB ของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick (1936: 10-22) ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief executive) มีหน้าที่และบทบาททางการจัดการอยู่ ๗ ประการ (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, ๒๕๔๔: ๒๒) ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting) และการจัดการงบประมาณ (Budgeting)

๑.๓ แนวคิดการจัดการระบบราชการ (Bureaucracy Approach)

โดย ***Max Weber*** นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ นำเสนอแนวคิดนี้ซึ่งใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับองค์การขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้ (Max Weber, 1947) (๑) มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้านตามความถนัดอย่างเหมาะสมอย่างชัดเจนและสัมพันธ์กัน (๒) มีการจัดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนและลดหลั่นกันลงมา (๓) ใช้ระบบของกฎเป็นหลักประกันของการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและขจัดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน (๔) เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นทางการไม่เป็นส่วนตัว (Impersonal) (๕) การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งจะพิจารณาบนพื้นฐานของความมีอาวุโสและความสำเร็จ (๖) มุ่งเน้นการเก็บบันทึกไว้เป็นหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการจัดการงานในอนาคต อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่าแนวคิดหลักของการจัดการระบบราชการเป็นการสร้างความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันเฉพาะด้านและลดหลั่นของอำนาจหน้าที่ ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าตามสายการบังคับบัญชาของตน ใช้กฎระเบียบในการควบคุมการทำงานในทุกๆ ระดับ ส่งเสริมความก้าวหน้าทางตำแหน่งไปตามความสามารถโดยไม่ยึดความสัมพันธ์ส่วนตัว และเน้นการจดบันทึกเป็นหลักฐาน มุ่งให้เกิดความชัดเจนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ก็ได้ถูกวิพากษ์ว่ามีจุดอ่อนในเรื่องของการมีระเบียบแบบแผนมากจนเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้า จึงไม่เหมาะสมกับองค์การที่ต้องการความคล่องตัวสูงและต้องการความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคลากร

๒. ยุคการจัดการสมัยใหม่ (Neo-classic) (ค.ศ. ๑๙๓๐-๑๙๕๐)

๒.๑ แนวความคิดการจัดการตามแนวมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation)

เจ้าของแนวความคิดหรือทฤษฎี เช่น ***Elton Mayo*** (1933) นักจิตวิทยาชาวสหรัฐอเมริกา

ผลงาน “Hawthorne study” หรือ “Hawthorne experiment” ผลการศึกษาของเขาสรุปได้ว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์จะมีพฤติกรรม ๒ แบบ คือ (๑) พฤติกรรมที่เป็นไปตามเหตุผล และ (๒) พฤติกรรมที่เป็นไปตามอารมณ์ ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล ดังนั้นการให้ปัจจัยผลตอบแทนหรือค่าจ้างสูงเพื่อให้คนงานเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานสูงอาจจะเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องทั้งหมด เนื่องมาจากมนุษย์ไม่ใช่เครื่องจักร มนุษย์มีจิตใจและความรู้สึก ฉะนั้นปัจจัยจูงใจที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอต่อการใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นปัจจัยที่ใช้ตอบสนองทางจิตใจและความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกัน โดยพฤติกรรมของกลุ่มที่มีอิทธิพลจูงใจและสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของแต่ละบุคคลได้ เช่น การให้ความเห็นอกเห็นใจของกลุ่มแต่ละบุคคล การให้ความนับถือและความจงรักภักดี วิธีการทางมนุษย์สัมพันธ์จึงเชื่อว่าการสื่อข้อความอย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับการให้โอกาสคนงานเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะได้มาซึ่งการควบคุมบังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ การจัดการแบบประชาธิปไตย พนักงานทำงานได้ผลงานดีมาก หากได้จัดการงานที่เขารับผิดชอบเองโดยมีการควบคุมน้อยที่สุด เป็นต้น กล่าวโดยสรุปหากนำวิธีการทางมนุษย์สัมพันธ์ไปใช้ให้ถูกต้องแล้ว จะทำให้บรรยากาศในองค์การอำนวยให้ทุกฝ่ายเข้ากันได้อย่างดีที่สุด คนงานจะได้รับความพอใจสูงขึ้น และกำลังความสามารถทางการผลิตก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งแนวคิดชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มทางสังคมภายในองค์การมีพื้นฐานมาจาก “ความรู้สึก” (Sentiments)

๒.๒ แนวความคิดการจัดการแบบพฤติกรรมศาสตร์ (Behavior Approach)

การค้นพบแนวความคิดมนุษย์สัมพันธ์ทำให้มีการตื่นตัวศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับมนุษย์เพิ่มมากขึ้น โดยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาและกำหนดเป็นทฤษฎีต่าง ๆ เช่น ***Abraham Maslow*** (1970) เจ้าของทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ (The Need–Hierarchy Conception of Human Motivation) เรียงลำดับความต้องการของมนุษย์จากขั้นต้นไปสู่ความต้องการขั้นต่อไปไว้เป็นลำดับ ดังนี้ คือ ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) ความต้องการความปลอดภัย (Safety needs) ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and love needs) ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Esteem needs) และความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization needs) ***Frederick Herzberg*** (1959) รูปแบบการจูงใจซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ (๑) ปัจจัยจูงใจ (Motivation factor) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรงเพื่อจูงใจให้คนชอบและรักงานปฏิบัติ เป็นการกระตุ้นให้เกิดความพึงพอใจให้แก่

บุคคลในองค์การให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะปัจจัยที่สามารถสนองตอบความต้องการภายในบุคคลได้ด้วยกัน ได้แก่ ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล การได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้า และ (๒) ปัจจัยค้ำจุน (Maintenance factor) ปัจจัยที่จะค้ำจุนให้แรงจูงใจในการทำงานของบุคคลมีอยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีหรือมีในลักษณะไม่สอดคล้องกับบุคคลในองค์การ บุคคลในองค์การจะเกิดความไม่ชอบงานขึ้น และปัจจัยที่มาจากภายนอกบุคคล ได้แก่ เงินเดือน โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้าในอนาคต ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา สถานะของอาชีพ นโยบายและการจัดการงาน สภาพการทำงาน ความเป็นอยู่ส่วนตัว ความมั่นคงในการทำงาน และวิธีการปกครองของผู้บังคับบัญชา และยังมีนักวิชาการใหม่ๆ อีกหลายท่าน เช่น Ralph M. Stogdill ศึกษาผู้นำในองค์การ Kurt Lewin และเพื่อน ศึกษาการเคลื่อนไหวของกลุ่ม Chester Barnard เจ้าของทฤษฎีอำนาจหน้าที่ที่เกิดจากการยอมรับ Chris Argyris, Rensis Likert, David C. McClelland เป็นต้น ดังนั้นโดยภาพรวมแล้วการจัดการตามทฤษฎี Human Relation ได้มุ่งเน้นถึงความสำคัญของคนและทำความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์ การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้นนั้นจะอาศัยปัจจัยที่เป็นตัวเงินยังไม่เพียงพอ แนวคิดนี้ถือว่าคนเป็นหัวใจของการจัดการที่จะต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก จะต้องพยายามปรับวิธีการทำงานที่ให้คนพึงพอใจ มีอิสระที่จะคิดริเริ่มเพื่อสร้างสรรค์ แล้วจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน

๓. ยุคการจัดการสมัยปัจจุบัน (Modern) (ค.ศ. ๑๙๕๐–ปัจจุบัน)

๓.๑ แนวความคิดการจัดการโดยใช้คณิตศาสตร์เพื่อช่วยในการตัดสินใจ แนวความคิดที่ใช้ตัวเลขเป็นเครื่องมือในการจัดการและการตัดสินใจ โดยการปรับข้อมูลให้เป็นตัวเลข แล้วนำไปผ่านกระบวนการวิเคราะห์คำนวณทางคณิตศาสตร์ จากนั้นผลลัพธ์จะนำไปสู่การตีความ และแปรความหมาย ใช้ประกอบการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการใช้ตัวเลขหรือสูตรคำนวณทางคณิตศาสตร์นั้นมีข้อจำกัดมาก ซึ่งบางครั้งข้อจำกัดนั้นแท้จริงแล้วอาจมีอิทธิพลสำคัญต้องพิจารณาประกอบในการจัดการงาน นอกจากนั้นตัวเลขที่ผ่านการวิเคราะห์เป็นผลลัพธ์จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้วิเคราะห์ที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบกับผลลัพธ์ที่เป็นตัวแบบอย่างสมเหตุสมผล

๓.๒ แนวความคิดการจัดการเชิงระบบ (System theory) เป็นการพิจารณาปรากฏการณ์ต่างๆ ทั้งระบบ เพื่อจะได้เห็นความสำคัญและลักษณะขององค์ประกอบต่างๆ ที่สัมพันธ์กันเป็นหนึ่งเดียว แนวความคิดการจัดการเชิงระบบ โดย Norbert Wiener

นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบ (System) คือ ส่วนต่างๆ จำนวนหนึ่งซึ่งสัมพันธ์และอยู่ต่อกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามต้องการ (Wiener, Norbert, 1954)

๓.๒.๑ ความเป็นมาของวิธีการเชิงระบบ Scott, William G. (1967: 122) เป็นผู้นำแนวคิดและทฤษฎีระบบเข้ามามีบทบาทกำหนดแนวคิด ทฤษฎี หลักการและเทคนิคต่างๆ เกี่ยวกับองค์การและการจัดการในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ โดยมององค์การในสภาพที่เป็นระบบ นอกจากนั้น Chester Barnard เขียนหนังสือการจัดการงาน โดยใช้วิธีการเชิงระบบ ขณะเดียวกัน Herbert Simon พยายามศึกษาหาความรู้ใหม่ๆ มาประยุกต์ใช้เป็นรากฐาน กำหนดทฤษฎีองค์การ ความรู้ใหม่ที่เขาสนใจคือวิธีการเชิงระบบนั่นเอง สำหรับ Churchman และคณะ สนใจเสนอให้ใช้วิธีการเชิงระบบเพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน Kast and Rosenzweig (1985: 109) เขาเป็นคนแรกที่นำการวิจัยดำเนินงานมาใช้ในระยะแรก เขาได้ใช้วิธีทางคณิตศาสตร์มาวิเคราะห์องค์การทางการทหารในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็เริ่มใช้ในการแก้ปัญหาการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการใช้แนวทางวิธีการเชิงระบบนั่นเอง (Bowditch, 1973: 16-17)

๓.๒.๒ ความหมายของวิธีการเชิงระบบ ระบบเป็นการรวมตัวของสิ่งหลายสิ่งเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หรือขึ้นต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกัน เพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง (Hicks, 1972: 461; Kindred, 1980: 6) เป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นเอกภาพ (Robbins, Bergman, Stagg, and Coulter, 2006: 54) เป็นกลุ่มของส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ต้องการบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒: ๓๑) ระบบมีลักษณะ ๒ ประการ คือ เป็นทั้งนามธรรม และรูปธรรม (ประชุม รอดประเสริฐ, ๒๕๔๓: ๖๖) ดังนั้น วิธีการเชิงระบบ (Systems approach) เป็นวิธีการทางความคิดที่เป็นรูปแบบ ซึ่งแสดงให้เห็นวิธีการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการมองปัญหาอย่างองค์รวม ทั้งนี้รูปแบบของวิธีการหาความรู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวิเคราะห์ สังเคราะห์และวางรูปแบบการดำเนินการโดยต้องเกี่ยวพันกับรูปแบบปฏิบัติทั้งภายในและภายนอกโดยใช้ระบบเปิดเป็นพื้นฐานความคิด

๓.๒.๓ วิธีการเชิงระบบหรือเทคนิคเชิงระบบ (System Approach) เป็นวิธีการนำเอาความรู้เรื่องระบบเข้ามาเป็นกรอบช่วยในการค้นหาปัญหา กำหนดวิธีการแก้ปัญหาและใช้แนวทางความคิดเชิงระบบช่วยในการตัดสินใจแก้ปัญหา (อุทัย บุญประเสริฐ,

๒๕๓๙: ๒๐; สุรพันธ์ ยันต์ทอง, ๒๕๓๓: ๖๐) ซึ่งวิธีการเชิงระบบมีความสำคัญ ดังนี้ (๑) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่นำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ (๒) เป็นวิธีการพัฒนาการแก้ปัญหาที่กระทำอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นเป็นตอน (๓) เป็นการขจัดความลำเอียงโดยไม่ยึดถือเอาความคิดของคนใดคนหนึ่งมาตัดสินโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ (๔) เป็นวิธีการแก้ปัญหาเป็นขั้นๆ อย่างมีเหตุผล (๕) เป็นการดำเนินงานโดยกลุ่มบุคคล ไม่ใช่คนใดคนหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว (๖) มีการวางแผนล่วงหน้าก่อนการดำเนินการแก้ปัญหาทุกครั้งว่าจะดำเนินการทีละขั้นอย่างไร และเมื่อกำหนดแล้วจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขภายหลังหรือไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นอันขาด นอกจากเป็นเหตุสุดวิสัย (๗) ระหว่างการดำเนินงาน ถ้าต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบ ต้องแก้ไขทันทีให้เสร็จ แล้วจึงดำเนินงานขั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในแผนที่กำหนดด้วย และ (๘) ไม่มีการบอกยกเลิกยกเว้นข้ามขั้นหรือหยุดกลางคัน แล้วนำผลที่ยังไม่ได้ดำเนินการไปถึงจุดสุดท้ายเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหามาใช้เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับ Schoderbek and Others (1990: 6-10) เสนอว่า การแก้ปัญหาในปัจจุบันจำเป็นต้องมองที่ระบบมากกว่าพิจารณารายละเอียดของแต่ละปัญหา

๓.๒.๔ วิธีการเชิงระบบกับการแก้ปัญหาทั่วไป วิธีการหรือเทคนิคเชิงระบบว่าเป็นการทำงานจากสภาพที่เป็นอยู่ไปสู่สภาพที่ต้องการของงานนั้นทั้งระบบ โดยขั้นตอนที่สำคัญๆ ในเทคนิคเชิงระบบ ได้แก่ (อุทัย บุญประเสริฐ, ๒๕๓๙: ๑๔-๑๕) (๑) กำหนดปัญหาที่ต้องการแก้ไขและความต้องการในการพัฒนาของระบบให้ชัดเจน (๒) การกำหนดวัตถุประสงค์ย่อยที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการในการพัฒนาและสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์รวมของระบบใหญ่ทั้งระบบ เพื่อสร้างกรอบหรือขอบเขตในการทำงาน (๓) ศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมหรือข้อจำกัดในการทำงานของระบบและทรัพยากรที่หามาได้ (๔) สร้างทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือวิธีการในการพัฒนา (๕) ตัดสินใจเลือกทางที่เหมาะสมด้วยวิธีการที่มีเหตุผลเป็นระบบ เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ (๖) ทดลองปฏิบัติทางเลือกที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้ (๗) ประเมินผลการทดลองหรือผลการทดสอบ (๘) เก็บรวบรวมข้อมูลป้อนกลับอย่างเป็นระบบ เพื่อปรับปรุงระบบนั้นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และ (๙) ดำเนินการเป็นส่วนของระบบปกติ

๓.๓ แนวความคิดการจัดการตามสถานการณ์ แนวคิดนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในยุคใหม่ที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์การ เป็นแนวคิดทางการจัดการที่มุ่งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรผัน ได้แก่ สภาพแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างเหมาะสม โดยการออกแบบองค์การ

อย่างเหมาะสม และกระทำการจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะอย่างที่เกิดขึ้น Stephen P. Robbins (2006) ได้ชี้ให้เห็นถึงจุดเด่นที่เป็นข้อดีของวิธีการจัดการตามสถานการณ์ไว้ว่า “ลักษณะที่ตรงข้ามกับการมองเป็นระบบซึ่งเห็นได้เพียงเลา ๆ นั้น การใช้กรอบการวิเคราะห์ตามสถานการณ์จะช่วยให้เราสามารถพิจารณาถึงปัจจัยแปรผันต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในและภายนอกที่จะมีผลกระทบต่อการจัดการงานของผู้บริหารและต่อผลงานขององค์การได้ ดังนั้น คุณค่าข้อดีของวิธีการจัดการตามสถานการณ์ที่เสนอแนวทางที่ชัดเจนให้กับผู้บริหาร จึงย่อมจะก่อประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้อย่างมากมาย”

๔. แนวคิดการจัดการหลังสมัยใหม่ (Post Modern)

ภายหลังที่เกิดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (Technology Information) มาใช้ในการจัดการการเคลื่อนตัวของกระบวนทัศน์จากยุค Modern สู่ Information technology ซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการจัดการองค์การ ส่งผลให้ต้องเผชิญกับความยุ่งยาก ซับซ้อน และสร้างผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อองค์การ นำไปสู่การเกิดขึ้นของแนวคิดการจัดการองค์การในยุค Post modern (วสันต์ สุทธาวาศ, ๒๕๕๘) การวิเคราะห์แบบยุคหลังสมัยใหม่ได้ใช้ความสัมพันธ์นิยม (Relativism) และการวิเคราะห์แบบใช้ภาษา (Linguistic analysis) รวมถึงวิธีการใช้แนวปฏิบัตินิยม (Pragmatist approach) จากพื้นฐานของการวิเคราะห์แบบวาทกรรม ที่จะเข้าใจความเป็นจริง (Reality) และใช้ประสบการณ์ของมนุษย์ โดยการแยกความจริงออกจากค่านิยม พื้นฐานนิยมออกจากความสัมพันธ์นิยม ปรากฏการณ์วิทยาออกจากปฏิฐานนิยม ในการสร้างสมมติฐานของแนวปฏิบัตินิยม (อนุรักษ์ วัฒนะถาวรวงศ์, ๒๕๕๘; สัญญา เคณาภูมิ, ๒๕๕๙) ลักษณะสำคัญของยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modern) คือ การกระจายและการแยกเป็นส่วนเสี้ยว (Fragmentation) หมายถึง การที่เหตุผลหรือมุมมองที่เคยได้รับความเชื่อถือมาก่อนถูกแทนที่ด้วยกระบวนการใช้เหตุผลที่มีแนวโน้มไปสู่การกระจายอำนาจจากศูนย์กลาง (Decentralization) การที่ปัจเจกบุคคล (Individualization) และความเป็นนานาชาติ (internationalization) วัฒนธรรมของความเป็นชาติเริ่มเสื่อมความนิยม ประชาชนมีการรวมกลุ่มก้าวข้ามเขตแดนขององค์การ หรือแม้แต่ก้าวข้ามเขตแดนประเทศ คนจำนวนมากรู้สึกว่าตนเองอยู่ในโลกที่สับสนอลหม่าน (Chaos) องค์การที่มีลักษณะของการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายใยแมงมุมหลายทิศทาง (World-wide matrix organization) การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานในภาครัฐ (Outsourcing) และองค์การภาครัฐที่ดำเนินการโดยมุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (User-run public organization) คือลักษณะสำคัญของการจัดการองค์การในโลกยุคหลังสมัยใหม่ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, ๒๕๕๔: ๑๐๒) อย่างไรก็ตามตัวแบบการจัดการยุคหลังสมัยใหม่มีลักษณะ ดังนี้

(เรวัต แสงสุริยงค์, ๒๕๔๙: ๒๖) (๑) ตัวแบบองค์การผสมผสาน (The hybrid organization model) เป็นตัวแบบที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบที่แตกต่างกัน (Diversity of form) และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง (๒) ตัวแบบองค์การแบบวัฏจักร (The cyclical organization model) เป็นตัวแบบที่อยู่ในวงจรของความมีระเบียบ (Order) และความไร้ระเบียบ (Chaos) (๓) ตัวแบบองค์การแบบซ้อนทับ (The intersect organization model) เป็นตัวแบบมีลักษณะร่วมกันของความเป็นรัฐบาลและเอกชน (Public and Private) การแสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร (Profit and nonprofit) สถาบันขนาดเล็กและขนาดใหญ่ (Large and small institution) (๔) ตัวแบบองค์การแบบปั่นป่วน (The turbulent organization model) เป็นตัวแบบที่มีความซับซ้อนที่เกี่ยวพันกัน (Interplay) ระหว่างการเปลี่ยนแปลง (Change) ความมีเสถียรภาพ (Stability) และความเฉื่อยชา (Stagnation)

กรอบแนวคิดการศึกษาของการจัดการ

การจัดการเป็นกระบวนการนำทรัพยากรการจัดการมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการจัดการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) การควบคุม (Controlling) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถจัดกลุ่มประเด็นของกรอบแนวคิดได้ ๕ มิติ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (Input factor) หรือทรัพยากรทางการจัดการ (Management resources) กระบวนการจัดการ (Management process) ผลผลิตของการจัดการ (Management output) ผลลัพธ์ของการจัดการ (Management outcome) และข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. ทรัพยากรการจัดการ (Management resources)

โดยทั่วไปทรัพยากรการจัดการ อันได้แก่ 4M's ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัตถุดิบ (Material) และวิธีการ/จัดการ (Method/Management) ถูกนำเข้าในระบบเพื่อการประมวลผลหรือการบริการที่เติบโตและพัฒนาก้าวหน้าไปพร้อมกับอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการที่เติบโตและพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ทรัพยากรเพียง ๔ ประการ เริ่มไม่เพียงพอสำหรับเป้าหมาย และยิ่งก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบบการสื่อสารไร้พรมแดนที่ติดต่อเชื่อมโยงกันเป็นระบบเครือข่ายครอบคลุมทั่วโลก ทำให้การติดต่อสื่อสารรวดเร็ว ใครไม่รู้หรือไม่มีข้อมูลย่อมเสียเปรียบในเชิงธุรกิจ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นไปอย่างไม่สิ้นสุด แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการจัดการมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๕๕: ๒๒-๒๖; สัญญา เคณาภูมิ, ๒๕๕๗ก: ๓๕)

๑.๑ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 3M ได้แก่ Man (การจัดการทรัพยากรมนุษย์) Money (การจัดการงบประมาณ) Management (แปลว่า การจัดการงานทั่วไปหรือการจัดการทั่วไป ตัวอย่างเช่น การวางแผน การบังคับบัญชา และการประชาสัมพันธ์เป็นต้น)

๑.๒ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 4M ได้แก่ Man Money Management Material (การจัดการวัสดุอุปกรณ์) หรือ Man Machine Medium Mission

๑.๓ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 5M ได้แก่ Man Money Management Material Morality (การจัดการคุณธรรมหรือจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน) หรือ Machinery Manpower Material Method Measurement

๑.๔ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 6M ได้แก่ Man Money Management Material Morality Market (ตลาดผู้รับบริการ หรือประชาชนผู้รับบริการ)

๑.๕ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 7M ได้แก่ Man Money Management Material Morality Market Message (การจัดการข่าวสารหรือข้อมูลข่าวสาร)

๑.๖ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 8M ได้แก่ Man Money Management Material Morality Market Message Method (วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค)

๑.๗ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 9M ได้แก่ Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute (การจัดการเวลาหรือกรอบเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน)

๑.๘ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 10M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute Mediation (การประสานงานหรือการประนีประนอม)

๑.๙ แนวคิดทรัพยากรการจัดการ 11M เช่น Man Money Management Material Morality Market Message Method Minute Mediation Measurement (การวัดผลหรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน)

สรุปได้ว่าทรัพยากรเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่มีต่อการจัดการในทุกกิจการ เพราะทรัพยากรเป็นตัวกลางหรือตัวกระตุ้นที่ทำให้กิจกรรมขององค์การหรือหน่วยงานดำเนินไปได้ และทรัพยากรจะมีบทบาทต่อกิจกรรมหรือการดำเนินภารกิจขององค์การหรือหน่วยงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

๒. กระบวนการจัดการ (Management Process)

การจัดการเป็นงานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำ เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกัน และร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผล โดยได้ประสิทธิภาพโดยอาศัยบุคคลอื่น (Robbins, 2006: 6; ธงชัย สันติวงษ์, ๒๕๔๖: ๑๘; เนตร์พัณณา ยาวิราช, ๒๕๕๐: ๒) เป็นกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการหรือการชี้นำ (Directing/Leading) และการควบคุม (Controlling) (Dessler, 2004: 3; สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๗: ๔) นอกจากนั้นการจัดการยังเป็นศิลปะในการทำให้กิจการต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ (Simon, 1957: 1) กระบวนการจัดการ หมายถึง หน้าที่ของการบริหารหรือขั้นตอนของการบริหาร (สัญญา เคณาภูมิ, ๒๕๕๗ข) หรือภารกิจหรือบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร เป็นสิ่งที่ต้องยึดถือเป็นจุดยืนสำหรับปฏิบัติกิจกรรมซึ่งเป็นลำดับขั้นในการจัดการงาน หรือขอบข่ายของงานที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหาร (ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, ๒๕๓๕: ๒๙; สมยศ นาวีการ, ๒๕๔๖: ๑๑) อย่างไรก็ตามหน้าที่ของการจัดการโดยทั่วไปหรือหน้าที่หลักที่สำคัญที่นักวิชาการหลายท่านเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เช่น Robbins (2006: 6); Gary (2004: 3); Dubrin (1994: 12); Dessler (2004: 3) ได้แก่ (๑) การวางแผน (Planning) (๒) การจัดองค์การ (Organization) (๓) การนำ (Leading) และ (๔) การควบคุม (Controlling) ซึ่งหากกลุ่มคำอื่นนอกจากนี้ก็มีนัยที่สอดคล้องหรือสังเคราะห์เข้ากับหลักการดังกล่าวแล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอนำเสนอรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๒.๑ การวางแผน (Planning) นักวิชาการต่างประเทศกล่าวว่าการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไร ทำเมื่อไร ใครจะเป็นผู้ทำ ถือว่าเป็นกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยลักษณะงาน ดังต่อไปนี้ (๑) การเลือกภารกิจขององค์การ วัตถุประสงค์ทั้งหมด ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (๒) การคัดแยกวัตถุประสงค์ตามส่วนงานต่าง ๆ รวมทั้งวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ และ (๓) การเลือกกลยุทธ์และยุทธวิธีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (Robbins, 2006: 7, 421; Hellriegel and Slocum, 1989: 259; Dessler, 2004: 80; Hartley, 1968: 256) สำหรับนักวิชาการไทย การวางแผนเป็นหน้าที่ทางการจัดการในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินเลือกวิธีการที่ดีที่สุดให้บรรลุจุดหมายอันเป็นกิจกรรมในอนาคต ประกอบด้วยหลายขั้นตอน ใช้เป็นแนวทางการดำเนินการ มีความเชื่อมโยงระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย กำหนดวิธีการที่ยืดหยุ่นได้อย่างมีเหตุผล

โดยพิจารณาจากทางเลือกหลายๆ ทางอย่างมีระบบ (วิโรจน์ สารรัตนะ, ๒๕๔๗: ๕๙; สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๗: ๑๑๒) ดังนั้นสรุปได้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย กำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการรวบรวมและประสานงานกิจกรรมต่างๆ

การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน สำหรับกระบวนการวางแผนมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (Dessler, 2004: 81-82; Weihrich and Koontz, 2004: 52-58; สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๗: ๑๗๐-๑๗๘; เนตร์พัณณา ยาวิราช, ๒๕๕๐: ๔๗; วิโรจน์ สารรัตนะ, ๒๕๔๗: ๕๗-๖๖; สนานจิตร สุคนธทรัพย์, ๒๕๔๔: ๔๕) (๑) การวิเคราะห์สถานการณ์ (๒) การประเมินสถานการณ์ (๓) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (๔) การพิจารณาและกำหนดสมมติฐาน (๕) การกำหนดทางเลือก (๖) การประเมินทางเลือก (๗) วิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทางเลือก (๘) การเลือกทางเลือก (๙) พัฒนากลยุทธ์ของทางเลือก (๑๐) การลงมือปฏิบัติและสร้างแผนสนับสนุน (๑๑) การจัดทำแผนแบบตัวเลขโดยใช้งบประมาณ (๑๒) การนำแผนไปปฏิบัติ และ (๑๓) ขั้นประเมินผล

๒.๒ การจัดองค์การ (Organizing) การจัดองค์การเป็นหน้าที่ทางการจัดการที่สืบเนื่องจากการวางแผนเมื่อองค์การจัดทำเป้าหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การและแผนกลยุทธ์แล้ว ผู้บริหารต้องออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้การจัดการบรรลุเป้าหมาย การจัดองค์การเป็นหน้าที่งานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบ เพื่อให้สิ่งของและบุคคลผู้เข้ามาอยู่ในองค์การสามารถทำงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ประสานกันทำเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดรูปแบบให้เป็นรูปธรรม เช่น กฎ ระเบียบ แบบแผน วิธีการทำงาน (ธงชัย สันติวงษ์, ๒๕๔๖: ๒๑๖; ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๕: ๑๓๙) และกำหนดความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบอย่างชัดเจน (วรนารถ แสงมณี, ๒๕๔๔: ๓-๒; กิติมา ปรีดีดิลก, ๒๕๔๕: ๒๖) ดังนั้นการจัดองค์การจึงเป็นกระบวนการในการจัดโครงสร้างขององค์การซึ่งครอบคลุมเรื่องการแบ่งงาน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ปฏิบัติงาน การกำหนดกลุ่มงาน การกำหนดความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาและการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรให้กับหน่วยงานต่างๆ การจัดองค์การจึงครอบคลุมการจัดงาน จัดคน และวัตถุประสงค์ทั้งหมดขององค์การ (Robbins and Coulter, 2006: 101; Stoner and Wankel, 1986: 221-222; Dessler, 2004: 139; Weihrich and Koontz, 2004: 134) โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (Robbins, 2001: 194-205

๑) การแบ่งงานหรือการมอบหมายงาน (๒) การกำหนดช่วงการจัดการ (๓) การกำหนดกลุ่มงาน (๔) การประสานงาน และ (๕) เอกภาพในการบังคับบัญชา

๒.๓ การนำ (Leading) การนำซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความพยายามให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่นให้คิดตาม ปฏิบัติตามและปฏิบัติงานให้งานบรรลุจุดหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย การจูงใจ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารทางการจัดการ และการจัดการกลุ่ม (Robbins and Coulter, 2006: 206; Draft, 2003: 5; วิโรจน์ สารรัตนะ, ๒๕๔๗: ๑๕๑) และผู้นำเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับของกลุ่มและมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม โดยอาศัยอำนาจหน้าที่หรือการกระทำของตนในการชักจูงหรือชี้นำสมาชิกให้ปฏิบัติตาม การเป็นผู้นำจึงจำเป็นต้องมีบทบาท ดังต่อไปนี้ (ภารดี อนันต์นาวี, ๒๕๕๑: ๗๗) (๑) การนิเทศงาน (๒) การจูงใจ (๓) การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง (๔) การติดต่อสื่อสาร (๕) การขจัดความขัดแย้ง ฉะนั้นกล่าวโดยสรุป การนำ (Leading) เป็นการที่ผู้บริหารใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ในการชักจูงและส่งเสริมให้บุคคลผู้อื่นปฏิบัติตามที่ตนต้องการ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒.๔ การควบคุม (Controlling) การควบคุมเป็นการกระทำเพื่อให้มั่นใจว่าแผนงานที่วางไว้มีการดำเนินการอย่างถูกต้อง ใช้ได้ผลทางการปฏิบัติ และอาจจำเป็นต้องปรับปรุงทบทวนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ หรือวิธีการและกลไกที่ใช้เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าพฤติกรรมและผลการปฏิบัติงานดำเนินตามวัตถุประสงค์ แผนและมาตรฐานขององค์การ (Dessler, 2004: 366; Dubrin, 1994: 364; Hellriegel and Slocum, 1989: 623) กระบวนการควบคุมมี ๔ ขั้นตอน กล่าวคือ (๑) การกำหนดมาตรฐาน (๒) การวัดผลการทำงาน (๓) การเปรียบเทียบการทำงานกับมาตรฐาน และ (๔) การปฏิบัติการแก้ไข (กิติมา ปรีดีดิลก, ๒๕๔๕: ๓๖; ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๕: ๓๐๑; เนตร์พัณณา ยาวิราช, ๒๕๕๐: ๓) การควบคุมยังเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์การ การเสริมสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของสมาชิกในองค์การ และยังเป็นวิธีการตรวจตราแผนงานและกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ว่ามีการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ระบุไว้หรือไม่ อย่างไร (วิโรจน์ สารรัตนะ, ๒๕๔๗: ๒๕๔; สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๗: ๒๕๓)

อนึ่งการควบคุมยังเป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของกิจกรรมประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน กล่าวคือ (Robbins and Coulter, 2006: 229) (๑) การวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารทราบผลการปฏิบัติงานได้จากการสังเกตการณ์ด้วยตนเอง

จากรายงานในรูปสถิติ หรือการรายงานด้วยวาจา จากการประชุม ปรึกษาหารือทั้งที่เป็นกลุ่มหรือรายงานเป็นรายบุคคล หรือจากรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร (๒) การเปรียบเทียบเป็นขั้นตอนที่จะทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติจริงเมื่อเทียบกับมาตรฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะพิจารณาว่าความแตกต่างดังกล่าวมีนัยสำคัญหรือไม่ หากมีความแตกต่างมาก ผู้บริหารต้องหาสาเหตุและทำการแก้ไขต่อไป และ (๓) การจัดการแก้ไข ถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการควบคุม คือ การดำเนินการโดยผู้บริหารซึ่งมีทางเลือกในการดำเนินการ ๓ ทาง คือ ไม่ต้องดำเนินการอะไรเลย ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน และทบทวนมาตรฐาน

นอกจากนั้นผู้มีบทบาทสำคัญของการขับเคลื่อนกระบวนการก็คือ ตัวผู้บริหาร (Executive) ผู้บริหารจะต้องมีศิลปะทางการจัดการหรือมีทักษะทางการจัดการ (Management skills) ความสำเร็จของการจัดการขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานมากกว่าคุณลักษณะทางบุคลิกภาพ ผู้บริหารที่มีทักษะการปฏิบัติงานได้ดีย่อมจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการจัดการ ทักษะการจัดการ หมายถึง ความสามารถในการจัดการงานของผู้บริหารตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากองค์การอย่างรวดเร็วและถูกต้อง โดยใช้ทรัพยากรบุคคลและอื่นๆ ที่มีอยู่ โดยผ่านกระบวนการทางการจัดการอย่างมีระบบ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป โดยทักษะที่สำคัญของความเป็นนักบริหาร มีดังต่อไปนี้ (Katz, R. L., 1955; ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, ๒๕๕๑: ๑๐-๑๑) (๑) ทักษะด้านความคิดรวบยอด (Conceptual skills) หมายถึง ความสามารถในการมองเห็นภาพรวมของกระบวนการทำงาน และความสัมพันธ์ของงานในองค์การ ตลอดจนสามารถคาดคะเนผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การ (๒) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human skills) หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจธรรมชาติของคน เข้าใจพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานและเหตุผลในการกระทำของบุคคลเหล่านั้น สามารถที่จะใช้ถ้อยคำที่เหมาะสมแก่ผู้ร่วมงาน เพื่อชักจูงใจให้เขาเหล่านั้นปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ผู้นำต้องการ ถือว่าเป็นบทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal roles) ได้แก่ การเป็นตัวแทนสถานการณ์ (Figurehead) การเป็นผู้ประสานงาน (Liaison) และการเป็นผู้นำ (Leader) (๓) ทักษะด้านเทคนิค (Technical skills) หมายถึง ความสามารถด้านการทำงานมีความรู้ความเข้าใจในงาน จัดเป็นความสามารถด้านปฏิบัติงานเฉพาะอย่างที่ผู้นำในหน่วยงานจะต้องรู้ แม้จะไม่ได้ลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง ทักษะหรือความสามารถในด้านนี้หาได้ด้วยการศึกษาอบรม การฝึกงาน หรือการเรียนรู้จากประสบการณ์โดยตรงของตนเอง

๓. ผลผลิตจากการจัดการ (Management output)

ผลผลิตจากการจัดการ (Output) ก็คือ เป้าหมาย (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การที่นำออกมาจากกระบวนการแปรรูปในขั้นตอนที่สอง เป้าหมายขององค์การสามารถแบ่งหยาบได้เป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือ องค์การที่มีเป้าหมายที่มุ่งแสวงหากำไร (Profit) และองค์การที่มีเป้าหมายไม่มุ่งแสวงหากำไร (Non–profit) หรืออาจแบ่งเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตสินค้า และองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (Services) ก็ได้ ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างผลงานกับประสิทธิภาพ ผลงาน (Performance) และประสิทธิภาพ (Effectiveness) มักจะใช้สลับกันได้ นักวิชาการก็ใช้ทั้งสองคำนี้แทนกัน โดยเห็นว่าการปฏิบัติงานที่ดีก็คือความมีประสิทธิภาพขององค์การ โดยถือว่าผลงานเป็นเรื่องของกิจกรรมและกระบวนการ ส่วนประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการวัดและประเมินผลกิจกรรมและกระบวนการเหล่านั้น กล่าวคือ **“องค์การที่มีประสิทธิภาพวัดได้จากกิจกรรมและกระบวนการซึ่งเป็นผลงาน”** (Gary, 2004: 95) ส่วนประเภทการวัดและประเมินผลงานสามารถแบ่งเป็น ๒ ประเภท ดังนี้ (Radnor and Barnes, 2007: 385) (๑) ประสิทธิผลทางการจัดการ (Managerial Effectiveness) การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ โดยพิจารณาจากการนำผลของงานโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย และ (๒) ประสิทธิภาพทางการจัดการ (Managerial Efficiency) ความเหมาะสมของปัจจัยนำออกของกระบวนการหรือเป็นผลสำเร็จที่พิจารณาในแง่ของเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีตัวบ่งชี้ ได้แก่ ความประหยัดหรือคุ้มค่า (ประหยัดต้นทุน ประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลา) ความทันเวลา และมีคุณภาพทั้งกระบวนการ อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการจัดการขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ (Factors Relating Organizational Effectiveness) ดังนี้ (Rodsutti and Swierczek, 2002: 251) ภาวะผู้นำ (Leadership) เช่น ความสามารถในการสื่อสาร ความสามารถในการแก้ปัญหาสถานการณ์ยุ่งยาก ความเป็นมืออาชีพ วัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) เช่น การมุ่งเน้นผลงาน การจ้างงานระยะยาว ความเป็นกลุ่มก้อน และแนวทางการจัดการ (Management Style) เช่น การให้โอกาส การรู้จักบริหารคน การมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น และแรงจูงใจผู้บริหาร เช่น ความภาคภูมิใจในความสำเร็จ ความสัมพันธ์ทางสังคม ความต้องการด้านวัตถุ เป็นต้น

๓.๑ ประสิทธิผลการจัดการ (Effectiveness) หมายถึง ความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทั้ง ๔ ประการ คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในองค์การ (integration) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (Adaptability) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสังคม (social relevance) และผลผลิตขององค์การ (Productivity) (อรุณ รักธรรม, ๒๕๔๖: ๑๒) เป็นความสามารถในการผลิตขององค์การ ความยืดหยุ่นขององค์การในรูปของความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก (Georgopoulos and Tanenbaum, 1975) หรือประสิทธิผลองค์การ หมายถึง สมรรถนะ (Capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (Survival) ปรับตัว (Adapt) รักษาสภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง (Schein, 1970: 177) ดังนั้นประสิทธิผลของการจัดการจึงเป็นเรื่องของความสามารถทางการจัดการในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและรักษาไว้อย่างคุ้มค่า สมาชิกเกิดความพึงพอใจ มีส่วนร่วมในการดำเนินการ และรับผิดชอบต่อปัญหาหรือข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้นและองค์การส่วนรวมสามารถปรับตัวและพัฒนาต่อไปอย่างต่อเนื่อง

๓.๒ ประสิทธิภาพการจัดการ หากพิจารณาจากแนวคิดและทฤษฎีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพ ดังนี้

๓.๒.๑ มิติเชิงเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การผลิตสินค้าหรือบริการให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาถึงการใช้ต้นทุนหรือปัจจัยการนำเข้าให้น้อยที่สุดและประหยัดเวลามากที่สุด เช่น John D. Millett (1954: 4) ให้นิยามว่า เป็นผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงาน Stewart (2000: 11) ระบุว่าเป็นความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด ส่วน Herbert A. Simon (1976: 180-181) การพิจารณาประสิทธิภาพสูงสุดสามารถสังเกตได้จากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลิตผล (Output) ประสิทธิภาพเป็นขนาดและความสามารถของความสำเร็จหรือบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองให้น้อยที่สุด บ่งบอกผลงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นเครื่องวัดความเหมาะสมของการใช้ทรัพยากร (กันตา เพิ่มผล, ๒๕๔๑: ๒; ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๕: ๑๗; วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๔๐: ๑๗๓) นอกจากนั้น Rodsutti และ Swierczek (2002: 188) กล่าวว่า ประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการงานต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ๕ ประการ ได้แก่ ต้นทุน (Cost) คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) ในการผลิต สรุปได้ว่าประสิทธิภาพตามแนวคิดนี้จึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการจัดการราชการและองค์การของรัฐก็บวกกับความพึงพอใจของผู้บริหาร (Satisfaction)

๓.๒.๒ มิติเชิงสังคมศาสตร์ ปัจจัยนำเข้าซึ่งพิจารณาถึงความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับผลที่ได้ คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามเอาไว้ เช่น เป็นความสัมพันธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่ทุ่มเทให้กับงาน (Ryan and Smith, 1954: 276) จะเป็นเครื่องชี้วัดความเจริญก้าวหน้าหรือความล้มเหลวขององค์การ (วิรัช สงวนวงศ์วาน, ๒๕๕๐: ๘๖; ธงชัย สันติวงษ์, ๒๕๔๓: ๓๐) ดังนั้น ประสิทธิภาพสามารถพิจารณาถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่เป็นปัจจัยนำเข้าและผลผลิตขององค์การ คือ การบรรลุเป้าหมายแล้ว องค์การในฐานะที่เป็นองค์การระบบเปิดยังมีปัจจัยประกอบอีกหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้ (๑) สภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรที่มีความแน่นอน (Certainty) มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานขององค์การอย่างละเอียดถี่ถ้วนแน่ชัด จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กรมากกว่าองค์การที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีความไม่แน่นอน (Uncertainty) (๒) การกำหนดระเบียบปฏิบัติชัดเจน เพื่อเพิ่มผลการทำงานที่มองเห็นได้ มีผลทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย (๓) ผลการทำงานที่มองเห็นได้สัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิภาพ (๔) หากพิจารณาควบคู่กันจะปรากฏว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจน และผลการทำงานที่มองเห็นได้มีความสัมพันธ์มากขึ้นต่อประสิทธิภาพมากกว่าตัวแปรแต่ละตัวตามลำพัง และยังเชื่อว่าความสามารถเห็นผลการทำงานขององค์การได้มีความสัมพันธ์กับความมีประสิทธิภาพขององค์การ เพราะองค์กรสามารถทดสอบ เลือกระเบียบปฏิบัติ และทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น โครงสร้างของงาน ระเบียบปฏิบัติ ผลการปฏิบัติงาน จึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

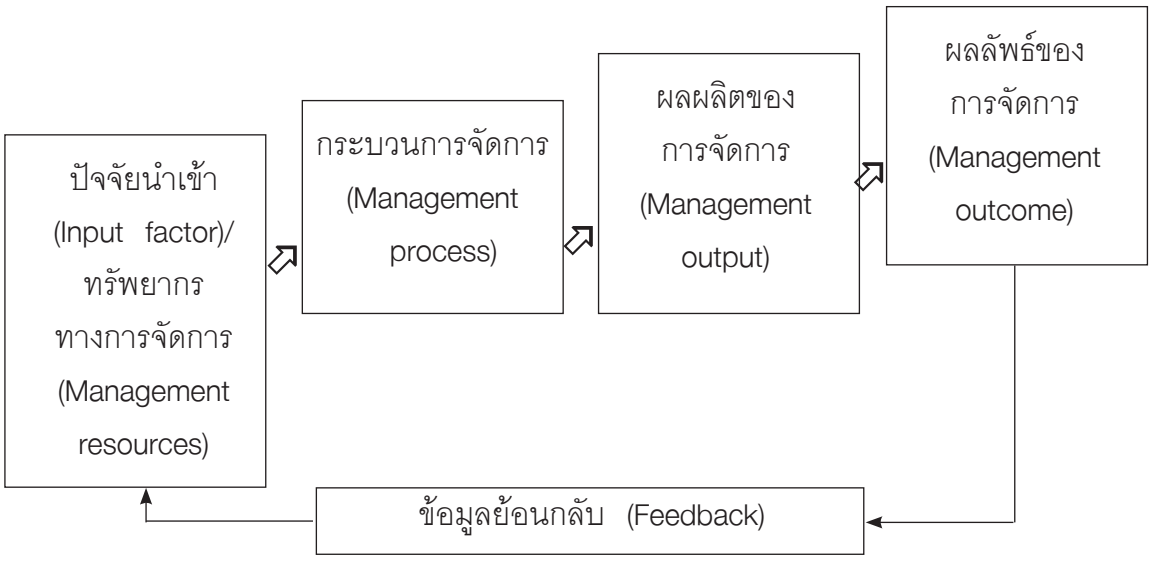
๔. ผลลัพธ์ของการจัดการ (Management outcome) หมายถึง ผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายของการจัดการ หรือเป็นเป้าหมายสูงสุดที่แท้จริงของการจัดการ เช่น เป้าหมายสูงสุดของการจัดการภาครัฐ คือ ผลประโยชน์สุขของพลเมือง (Supreme happiness of citizens) ส่วนเป้าหมายของการบริหารธุรกิจ คือ กำไรสูงสุด (Maximum profit) ในเรื่องของผลลัพธ์ของการจัดการอาจนำแนวคิด Balanced Score Card (BSC) มาเป็นคำสำคัญของการพิจารณาก็ได้ เนื่องจาก BSC คือระบบการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์กร สามารถวัดและประเมินได้จากการมองผ่านมุมมองของระบบการวัดและประเมินผลใน ๔ ด้านหลัก ได้แก่ (๑) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective: F) (๒) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective: C) (๓) มุมมองด้านการดำเนินการภายใน (Internal Perspective: I) และ (๔) มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนาการ (Learning

and Growth: L) ดังนั้น BSC จึงเป็นเสมือนเครื่องมือหรือกลไกในการวางแผนและการจัดการกลยุทธ์ที่มีการกำหนดมุมมองทั้ง ๔ ด้าน เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาองค์กรจนบรรลุแผนกลยุทธ์ที่ได้วางไว้ในที่สุด

๕. ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) หมายถึง ผลสะท้อนกลับจากกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดการ ซึ่งผู้บริหารสามารถนำมาเป็นเครื่องมือรูปแบบหนึ่งในการพิจารณาถึงผลลัพธ์โดยภาพรวมที่เกิดขึ้น โดยรูปแบบการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) มีอยู่ ๒ รูปแบบ ได้แก่ (๑) ข้อมูลเชิงบวก (Positive Feedback) จุดดี/จุดเด่นที่เกิดขึ้น (๒) ข้อมูลเชิงลบ (Negative feedback) ข้อมูลที่ยังเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียต่อการจัดการได้ โดยสามารถพิจารณาประเด็นโดยใช้หลักการวิเคราะห์องค์กร SWOT มาพิจารณา ได้แก่ S: Strengths (จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ) W: Weaknesses (จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ) O: Opportunities (โอกาสที่จะดำเนินการได้) และ T: Threats (อุปสรรค ข้อจำกัด หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์การ)

ดังนั้นโดยสรุปมิติของการจัดการนั้นสามารถมองได้ ๕ มิติ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (Input factor) หรือทรัพยากรทางการจัดการ (Management resource) กระบวนการจัดการ (Management process) ผลผลิตของการจัดการ (Management output) ผลลัพธ์ของการจัดการ (Management outcome) และข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ ๑ ความสัมพันธ์ของกรอบแนวคิดการจัดการ



บทสรุป

การจัดการเป็นกระบวนการในการนำทรัพยากรในการจัดการมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการจัดการ (POLC) คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม วิวัฒนาการทางการจัดการมี ๔ ยุค คือ ยุคการจัดการสมัยเดิม ยุคการจัดการสมัยใหม่ ยุคการจัดการสมัยปัจจุบัน และยุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งนักวิชาการในแต่ละยุคจะนำเสนอแนวคิดการจัดการที่หลากหลายแตกต่างกันไป ส่วนกรอบแนวคิดการศึกษาการจัดการ ประกอบด้วย ๕ มิติ ได้แก่ (๑) ทรัพยากรในการจัดการ ได้แก่ 4M's (คน เงิน วัตถุดิบและการจัดการ) ซึ่งถือเป็นทรัพยากรการจัดการขั้นพื้นฐาน แต่ปัจจุบันทรัพยากรเพียง ๔ ตัว ไม่เพียงพอต่อการจัดการในปัจจุบัน จึงเพิ่มเป็น 11M's และเพิ่มไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ทรัพยากรการจัดการเพียงพอต่อการจัดการงานนั่นเอง (๒) กระบวนการจัดการนั้นเป็นกิจกรรมขั้นพื้นฐานที่ผู้บริหารต้องทำ ประกอบด้วย กระบวนการหลัก ๆ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) (๓) ผลผลิตของการจัดการ (Management output) คือ ผลจากการดำเนินภารกิจขององค์การหรือหน่วยงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ (๔) ผลลัพธ์ของการจัดการ (Management outcome) เป็นผลประโยชน์สุดท้ายของการจัดการ ซึ่งมีความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และ (๕) ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เป็นผลสะท้อนที่เกิดจากการจัดการ ซึ่งอาจมีลักษณะทั้งเชิงบวกและเชิงลบก็ได้

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

กันตา เพิ่มผล. (๒๕๔๑). **การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน.** กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

กิติมา ปรีดีดิลก. (๒๕๔๕). **ทฤษฎีการบริหารองค์การ.** กรุงเทพฯ: ประสานมิตร.

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. (๒๕๕๑). **คู่มือสู่องค์การแห่งความเป็นเลิศ.** กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.

ณรงค์ นันทวรรธนะ. (๒๕๔๗). **การบริหารโครงการ.** กรุงเทพฯ: ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (๒๕๓๘). **การส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ธงชัย สันติวงษ์. (๒๕๔๓). **หลักการจัดการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๙, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

_____. (๒๕๔๖). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, กรุงเทพฯ: ประชุมช่าง.

ธีรวุฒิ บุณยโสภณ และวีรพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์. (๒๕๕๐). **พื้นฐานบริหารงานอุตสาหกรรม.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ผลิตตำราเรียนสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

เนตร์พัณณา ยาวิราช. (๒๕๕๐). **การจัดการสมัยใหม่.** พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ: เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส.

ประชุม รอดประเสริฐ. (๒๕๔๓). **นโยบายและการวางแผน หลักการและทฤษฎี.** กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (๒๕๕๔). “การจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่.” **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,** ๓๗(๑): มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๑-๑๑๔.

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. (๒๕๓๕). **การบริหารงานวิชาการ.** กรุงเทพฯ: สหมิตรออฟเซท.

พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (๒๕๔๔). **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภารดี อนันต์นาวี. (๒๕๕๑). **หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา.** พิมพ์ครั้งที่ ๒, ชลบุรี: มนตรี.

เรวัต แสงสุริยงค์. (๒๕๔๙). “องค์การ: ก่อน-หลังสมัยใหม่ (Organization: Pre-Post Modern).” **วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา,** ๒๔(๒๑) พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๔๙, หน้า ๑๙-๒๘.

วรนารถ แสงมณี. (๒๕๔๔). **องค์การและการจัดองค์การ.** กรงเทพฯ: ระเบียงทองการพิมพ์.

วสันต์ สุทธาวาศ. (๒๕๕๘). “ยุคหลังสมัยใหม่ และยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร (Postmodern and the Information Age)” [Online] http://www.edsiam.com/ยุคหลังสมัยใหม่/

วิทยากร เชียงกูล. (๒๕๔๐). **พจนานุกรมศัพท์เศรษฐกิจ.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (๒๕๕๕). “เทคนิคการสร้างและการผสมผสานกรอบแนวคิดทางวิชาการ” สืบค้นเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จาก http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/article%20research%20or%20thesis%20writing%20technics.pdf

_____. (๒๕๕๘). “แนวคิดและความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ” [Online] http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/article%20concept%20and%20meaning%20of%20admin%20and%20mgt%20admin.htm

วิรัช สงวนวงศ์วาน. (๒๕๕๐). **การจัดการและพฤติกรรมองค์การ.** กรุงเทพฯ: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.

วิโรจน์ สารรัตนะ. (๒๕๔๗). **การจัดการ.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (๒๕๔๕). **ทฤษฎีองค์การ.** กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.

_____. (๒๕๕๒). **การบริหารการตลาดยุคใหม่ ฉบับปรับปรุงใหม่ปี ๒๕๕๒.** กรุงเทพฯ: ธรรมสาร

สนานจิตร สุคนธทรัพย์. (๒๕๔๔). **กระบวนการวางแผน.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สมคิด บางโม. (๒๕๕๐). **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (๒๕๔๔). **การบริหารโครงการ.** กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมพงศ์ เกษมสิน. (๒๕๔๓). **การบริหารงานบุคคลแผนใหม่.** พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

สมยศ นาวีการ. (๒๕๔๖). **การบริหารและพฤติกรรมองค์การ.** กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

สัญญา เคณาภูมิ. (๒๕๕๗ก). “รูปแบบการเขียนกรอบแนวคิดการวิจัยทางการบริหารจัดการ.” **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์),** ๘(๓): กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗, หน้า ๓๓-๔๒.

_____. (๒๕๕๗ข). “ขอบข่ายของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์.” **วารสารวิจัยราชภัฏชัยภูมิ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ,** ๒(๒): กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๗.

_____. (๒๕๕๘). “วิวัฒนาการและขอบข่ายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์.” **วารสารซ่อพะยอม มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม,** ๒๖(๒): กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๘.

_____. (๒๕๕๙). “วิวัฒนาการของการบริหารจัดการภาคเอกชน: ทฤษฎีองค์การและการจัดการ.” **วารสารรมยสาร คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์,** ๑๔(๒): พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๙.

สุนันท์ ปัทมาคม. (๒๕๒๔). **การจัดระบบ.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรพันธ์ ยันต์ทอง. (๒๕๓๓). **การบริหารโรงเรียน นวัตกรรม: เทคนิค: ประสบการณ์.** กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา.

สุรัสวดี ราชกุลชัย. (๒๕๔๗). **การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุรักษ์ วัฒนะถาวรวงศ์. (๒๕๕๘). “ทฤษฎีองค์การยุคหลังสมัยใหม่ ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern)” [Online] http://www.stou.ac.th/forum/page/Answer.aspx?idindex=150449

อรุณ รักธรรม. (๒๕๔๖). **ทฤษฎีบริหารองค์การสมัยใหม่.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

อุทัย ธรรมเตโช. (๒๕๓๑). **หลักการบริหารการศึกษา.** กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

อุทัย บุญประเสริฐ. (๒๕๓๙). “วิธีการหรือเทคนิคเชิงระบบและแนวทางในการบริหารโรงเรียน.” ใน **รายงานการสัมมนาหลักและแนวทางในการบริหารโรงเรียนอย่างเป็นระบบ.** ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๙ ณ สวางคนิวาส จังหวัดสมุทรปราการ, หน้า ๑-๓๓.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Ashton, Thomas S. (1948). **The Industrial Revolution 1760-1830.** Oxford: Oxford University Press.

Berlanstein, Lenard R. (1992). **The Industrial Revolution and work in nineteenth-century Europe.** London and New York: Routledge.

Bowditch, Jame L. (1973). **Behavior in Organization: A systems approach to managing.** 2nd ed., Addison-Wesley publishing.

Boyne, George A., et al. (2003). **Evaluating Public Management Reforms.** Great Britain: Open University.

Dessler, G. (2004). **Management, principles and practices for tomorrow's leaders.** New Jersey: Pearson Education.

Draft, R. L. (2003). **Management.** 6th ed., Australia: Thomson South-Western.

Dubrin, A. J. (1994). **Essentials of Management.** New York: South-Western College.

Ernest, Dale. (1973). **Management: Theory and Practice.** New York: McGraw-Hill.

Gary, D. (2004). **Management, principles and practices for tomorrow's leaders.** New Jersey: Pearson Education.

Georgopoulos, B. S. and Tannenbaum, A. S. (1975). "The Study of Organizational Effectiveness." **American Sociological Review,** (Oct. 1975), Vol. 22 pp. 289-304.

Greenwood, William T. (1965). **Management and Organization Behavioral Theories: An Interdisciplinary Approach.** Ohio: South-Western Publishing.

Griffin, Ricky W. (1999). **Management.** Boston: Houghton Mifflin.

Hartley, H. J. (1968). **Educational planning-programming-budgeting, a systems approach.** New York: Prentice-Hall.

Hellriegel, D. J. and Slocum, W. J. (1989). **Management.** 5th ed., New York: Addison-Wesley.

Herzberg, Frederick. (1959). **The Motivation to Work.** New York: John Wiley and Sons.

Hicks, Herbert G. (1972). **The Management of Organization: A Systems and Human Resources Approach.** New York: McGraw-Hill.

Jean-François Henri. (2004). "Performance Measurement and Organizational Effectiveness: Bridging the gap." **Managerial Finance,** 30, 6: pp. 93-123.

John R. Schermerhorn, Jr. (2013). **Management.** 12th ed., New york: John Wiley and Sons.

Kast, Fremont E. and Rosenzweig, James E. (1985). **Organization and Management: A Systems and Contingency Approach.** 4th ed., New york: McGraw–Hill.

Katz, R. L. (1955). "Skills of an Effective Administrator." **Harvard Business Review,** 33 (January-February 1955), pp. 33-42.

Kindred, A. R. (1980). **Data systems and management: Introduction to systems analysis and design.** 2nd ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Luther, Gulick and Lyndall Urwick. (1936). **Papers on the Science of administration.** New York: Institute of Public Administration Columbia University.

Maslow, Abraham Harold. (1970). **Motivation and Personality.** New York: Harper & Row.

Max Weber. (1947). **The Theory of Social and Economic Organizations.** Translated by A. M. Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.

Mayo, Elton. (1933). **The Human Problem of an Industrial Civilization.** New York: Macmilial.

Millett, J. D. (1954). **Management in the Public Service: the Quest for Effective Performance.** New York: McGraw-Hill.

Petersen, Elmore and Plowman, Grosvenor E. (1953). **Business Organization and Management.** Illinois: Irwin.

Robbins, Stephen P. (2001). **Organization Behavior.** 9th ed., New Jersey: Prentice–Hill.

Robbins, Stephen P., Bergman, Rolf, Stagg, Ian and Coulter, Mary. (2006). **Management.** 4th ed., Frenchs Forest, NSW: Pearson Education Australia.

Rodsutti, M. and Swierczek, F. W. (2002). "Leadership and Organizational Effectiveness of Multinational Enterprises in Southeast Asia." **Leadership and Organizational Development,** 23: 5, pp. 250-259.

Ryan, T. A. and Smith, P. C. (1954). **Principle of Industrial Psychology.** New York: The Mcmald Press.

Schein, E. H. (1970). **Organizational psychology.** 2nd ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Schoderbek, Peter P. and Others. (1990). **Management Systems: Conceptual Considerations.** 4th ed., Illinois: Richard D. Irwin.

Scott, William G. (1967). **Organization Theory.** Illinois: Richard D. Irwin.

Simon, Herbert A. (1957). **Administrative Behavior, a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations.** 2nd ed., New York: Macmillan.

_____. (1976). **Administrative Behavior.** 3rd ed., New York: The Free Press.

Stephen Robbins and Mary Coulter. (2003). **Management and Organization Behavior.** Bangkok: Pearson Education Indochina.

Stewart, J. (2000). "The Dynamic of the Corporate Education Market and the Role of Business Schools." **Journal of Business & Industrial Marketing,** 19, pp. 207-218.

Stoner, A. F. and Wankel, C. (1986). **Management.** 3rd ed., New Delhi: Prentice–Hill Privated.

Thibodeaux, M. S. and Favilla, E. (1996). "Organizational Effectiveness and Commitment through Strategic Management." **Industrial Management & Data System 96,** 5, pp. 21-25.

Weihrich, Heinz and Koontz, Harold. (2004). **Management: A Global Perspective.** 11th ed., New York: McGraw-Hill College.

Wiener, Norbert. (1954). **The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society.** Garden City, NY: Doubleday Anchor.

William H. Newman, Charles Summer and E. Kirby Warren. (2006). **The Process of Management.** 3rd ed., England Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Zoe J. Radnor and David Barnes. (2007). "Historical analysis of performance measurement and management in operations management." **International Journal of Productivity and Performance Management**, Vol. 56 Iss: 5/6, pp. 384–396.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุสมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. ..... ถึงฉบับเดือน ..... พ.ศ. .....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม .....

โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ .....

หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน .....

แขวง/ตำบล ..... เขต/อำเภอ .....

จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ .....

โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

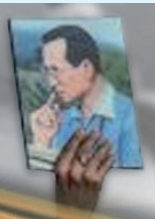
ในนาม**ผู้จัดการรัฐสภาสาร**

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน ..... บาท



น้อมสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

พังรายการ

สถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ช่อง 10

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
06.55 น.	รับสัญญาณ ทรท. (ช่อง 11) สวดพระอภิธรรม และประโคมย่ำยาม จนเสร็จพิธี (เวลาอาจมีเปลี่ยนแปลง)					06.55 น.	รับสัญญาณ ทรท. (ช่อง 11)	
08.00 น.	เคารพธงชาติ					08.00 น.	เคารพธงชาติ	
	พระบรมราโชวาท+เพลงสรรเสริญพระบารมี Ver.สนามหลวง (9 นาที)						พระบรมราโชวาท+เพลงสรรเสริญพระบารมี Ver.สนามหลวง (9 นาที)	
08.05 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (ภาคเช้า) (live)					08.05 น.	รับสัญญาณ คสช.	บ้านสัมมะ (55)
09.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง						ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
09.05 น.	มองรัฐสภา (live)				รัฐสภาของปชช. (live)	09.00 น	สารคดี/ภ.เกี่ยวกับในหลวง (30)	คิดอาสา (55)
	เกาะติดสภา		วันการเมือง (5)	เกาะติดสภา		09.30 น	young อยากรู้ (25)	
10.00 น.			ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง				ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
10.05 น.			กรรมาธิการพบประชาชน(55)			10.00 น.	ลิ้มป่วย (25)	The classroom (25)
11.00 น.			ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง			10.30 น.	Asean law (25)	Parliament Film (25)
11.05 น.	ถ่ายทอดสด การประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ		กฎหมายหน้า 1 (live) (55)	ถ่ายทอดสด การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ			ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
12.00 น.	ตั้งแต่เริ่มต้น จนจบการประชุม		ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (ภาคเที่ยง) (live)	ตั้งแต่เริ่มต้น จนจบการประชุม		11.00 น.	สุขนคร (55)	ครอบครัวต้นตำรับ (55)
13.00 น.			สายด่วนรัฐสภา (live) (2 ช.ม.)			12.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภารอบสัปดาห์ (55)	
14.00 น.			ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง				English non stop (Rerun)	
14.05 น.			สายด่วนรัฐสภา (ต่อเนื่อง)			13.05 น.	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)	รู้ทันกลโกง (25)
15.00 น.			ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง			13.30 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
15.05 น.			เสวนารัฐสภา (60)			13.35 น	ย่านเก่าเล่าเรื่อง ®	วิทย์ยินฟุ้ด ®
16.00 น.	เกาะติดสภา		ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	เกาะติดสภา		14.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
16.05 น.	มองรัฐสภา ®				รัฐสภาของปชช. ®	14.05 น.	สารคดี/ภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร.9 (30)	
17.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง					14.30 น.	พลเมือง D (25)	Asean law ®
17.05 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (ภาคค่ำ) (live)					15.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
18.00 น.	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย				The classroom ®	15.05 น.	เสวนารัฐสภา ®	ZOOM IN ®
18.30 น.	สารคดี/ภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร.9 (30)					16.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
18.55 น.	รับสัญญาณ ทรท. สวดพระอภิธรรม					16.05 น.	กรรมาธิการพบปชช.®	1 สัปดาห์กับ สนช. (55)
20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก (รับสัญญาณ MCOT)					17.00 น.	Highlight ประชุมสภา (55)	
	ประเด็นเป็นข่าว (15)					18.00 น.	เคารพธงชาติ+รับสัญญาณ คสช. รายการเดินหน้าประเทศไทย	
	รัฐธรรมนูญไทยเข้าใจง่าย (5)					18.30 น.	สารคดี/ภาพยนตร์ เกี่ยวกับในหลวง ร.9 (30)	
20.35 น.	ZOOM IN (55)				รับสัญญาณ คสช.	18.55 น.	รับสัญญาณ ทรท. สวดพระอภิธรรม	
					ZOOM IN (40)	20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก (รับสัญญาณ MCOT)	
	English non stop (5)						สารคดีสั้นในหลวง ร.9 (5)	
21.30 น.	ลิ้มป่วย ®	โลกน่ารักษ์ (25)	วิทย์ยินฟุ้ด (25)	สร้างศิลป์ (25)	ย่านเก่าเล่าเรื่อง (25)	20.30 น.	ศาสตร์พระราชา สู่การปฏิบัติที่ยั่งยืน	กษัตริย์นักประชาธิปไตย (25)
22.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง						วันการเมือง (5)	
22.05 น.	กฎหมายหน้า 1 (55)					21.30 น.	Think ต่างการเมือง (25)	สุขนคร ®
23.00 น.	สายด่วนรัฐสภา (55)					22.00 น.	ข่าวรัสสภาต้นชั่วโมง	
24.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ (5)					22.30 น.	รัฐสภาอาเซียน (55)	ย้อนรอย(การ)เมืองไทย (55)
	มิวสิคฯเพลง ในหลวง					23.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภารอบสัปดาห์ (55)	
07.59 น.	เพจ 365 พระราชกรณียกิจ					24.00 น.	สารคดีเฉลิมพระเกียรติ (5)	

® หมายถึง รายการรีรัน

หมายเหตุ

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันจันทร์ และวันอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น เป็นต้นไป

ถ่ายทอดสดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป

(การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาฯ)

"สารคดีสั้น/มิวสิคฯ ในหลวง ใส่แทรกในรอยต่อรายการได้ตามความเหมาะสม ตลอดทั้งวัน"

ธัญชนิต จุลศิริจรรชัย ผู้จัดผัง

18/11/2559



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
http://www.parliament.go.th