

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๓ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๘





รัฐสภา

ที่ปรึกษา

นายศิโรจน์ แพทย์พันธุ์
นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

บรรณาธิการ

นายอำพล ไทรสังขเฉลาพร

ผู้จัดการ

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นายวีรพล ภูสุข

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิตัน อังค่อศิวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภา

บรรณาธิการวารสารรัฐสภา
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภา จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា



บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๘ ฉบับนี้ขอนำเสนอเนื้อหาเนื้อหาสาระที่น่าสนใจมากมายเกี่ยวกับแง่มุมต่าง ๆ ของกฎหมายและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเรื่องหนึ่งที่หนึ่ง **รัฐธรรมนูญไทย ยก่างใหม่ไม่สิ้นสุด** เป็นบทความที่นำเสนอเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละฉบับสะท้อนเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น เรื่องที่สอง **บทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย** เป็นบทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสารและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรปกครองท้องถิ่น เรื่องที่สาม **พรรคการเมืองเชิงเปรียบเทียบ : บทบาทการแข่งขัน และพลวัตเชิงประวัติศาสตร์** เป็นบทความที่นำเสนอการจำแนกระบบพรรคการเมืองโดยใช้ระดับการเป็นปรปักษ์ เพื่อสะท้อนทั้งการแข่งขันและความขัดแย้ง พร้อมแสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ การสืบทอดทางสังคม และผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ เรื่องที่สี่ **กฎหมายและการพัฒนา : กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศ : ๕๐ ปี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ๒๕ ปี พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และ ๑ ปี อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี** บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวความคิด และข้อถกเถียงที่สำคัญในบริบทกฎหมายและการพัฒนา (Law and Development) โดยเน้นที่กระแสดความคิดยุคใหม่ที่วิพากษ์บทบาทของ “หลักนิติธรรม” ในฐานะเครื่องมือ (Instrument) ของการพัฒนา จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบาทของมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards: ILS) และประสบการณ์ของประเทศไทย

ท้ายนี้ ในช่วงเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๘ ภาคใต้ของประเทศไทยในหลายพื้นที่โดยเฉพาะอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้ประสบกับอุทกภัย ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก กอรปกับมีเหตุการณ์ความไม่สงบ มีการสู้รบกันตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ทำให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก กองบรรณาธิการฯ จึงขอร่วมแสดงความเสียใจกับความสูญเสียและขอเป็นกำลังใจให้ผู้ประสบภัยและครอบครัวของผู้ที่ได้รับ ความสูญเสียจากทั้งสองเหตุการณ์ รวมทั้งขอเชิญชวนประชาชนทุกคนร่วมส่งกำลังใจให้กับทหาร ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยของชาติ ขอให้วีรบุรุษหาญกล้าจงปลอดภัย ขอคารวะชื่นชมสดุฤทัย จงแคล้วคลาดปลอดภัยทุกคนเทอญ

กองบรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๓ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๘
Vol. 73 No. 6 November - December 2025

รัฐธรรมนูญไทย ยกร่างใหม่ไม่สิ้นสุด ๗
ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์

บทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ๒๗
ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย
The Role of Political Parties and Local Governance
in the Development of Democracy in Thailand
เยาวลักษณ์ ชาวบ้านโพธิ์
วิทยา ชินบุตร

พรรคการเมืองเชิงเปรียบเทียบ : ๕๙
บทบาท การแข่งขัน และพลวัตเชิงประวัติศาสตร์
ศุทธิกานต์ มีจั่น

กฎหมายและการพัฒนา : กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการ ๗๙
พัฒนาประเทศ : ๕๐ ปี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
๒๕ ปี พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
และ ๑ ปี อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๔
ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี
โชคชัย สุทธาเวช



รัฐธรรมนูญไทย ยกร่างใหม่ไม่สิ้นสุด

ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์*

ที่มาและความสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ใช่แค่เอกสารกฎหมายที่สลักคำในประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานและกรอบการดำรงอยู่ของประเทศไทย รัฐธรรมนูญมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติ และประชาชน มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ใช้ในการปกครองประเทศ กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้น จะถือเป็นโมฆะและใช้บังคับไม่ได้ นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ละบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถูกบัญญัติขึ้นเพื่อวางโครงสร้างให้สอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรภาครัฐต่างๆทั้งทางอำนาจและหน้าที่ อาทิ กำหนดรูปแบบการปกครองประเทศ กำหนดอำนาจอธิปไตย โดยแบ่งเป็นสามฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาออกกฎหมายและตรวจสอบการบังคับใช้ ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับความเป็นไปของประเทศ ฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินและดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม

* ศาสตราจารย์ ดร., สมาชิกวุฒิสภา



กำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของผู้ปกครอง เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชน และรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง พร้อมทั้งให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กำหนดโครงสร้างการบริหารประเทศ ซึ่งผู้ปกครองต้องยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศตามวิธีการ หลักการ นโยบาย และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ภายใต้ร่มเงาของรัฐธรรมนูญ ประเทศไทย จึงสามารถยืนหยัดและปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างมั่นคงและต่อเนื่อง

จุดเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติโดยคณะราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยก่อนหน้านั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนชาวไทยในวันฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ ๑๕๐ ปี (๖ เมษายน ๒๔๗๕) แต่คณะอภิรัฐมนตรีได้ทัดทานว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควร

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕” เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย (พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, ๒๕๖๕, มีนาคม ๒๕๖๕) ใจความสำคัญของธรรมนูญฉบับนี้คือ “มาตรา ๑ อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” ต่อท้ายชื่อธรรมนูญ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ไปแล้ว พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ (ขณะดำรงพระอิสริยยศเป็นหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร) ได้เสนอผ่านหนังสือพิมพ์ประชาชาติว่า คำว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” นั้นมีความยืดยาวเกินไป และสมควรใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” แทน (ห้องสมุด มสธ., ๒๕๖๗)

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ภายหลังมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๒๐ ฉบับ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะสะท้อนเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น โดยในแต่ละสถานการณ์ของบ้านเมืองได้ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เนื่องจากที่ผ่านมามีกลุ่มที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการให้เหตุผลว่าเพื่อการแก้ปัญหาชาติบ้านเมือง (บุญสงค์ ทองอินทร์, ๒๕๖๒) ทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง โดยเฉพาะมีอายุการใช้งานฉบับละ ๔.๖ ปี เท่านั้น (ThaiPBS, (๒๕๖๗, ธันวาคม ๑๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจัดทำฉบับใหม่ รวม ๒๐ ฉบับนั้น ยังมีการแก้ไขจำนวน ๒๓ ครั้ง เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไทย มีดังนี้

- **การรัฐประหาร** ประเทศไทยมีการรัฐประหารสำเร็จหลายครั้ง ซึ่งมักนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะรัฐประหารต้องการ สาเหตุของการ

“

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีทั้งสิ้นจนถึงปัจจุบัน จำนวน ๒๐ ฉบับ มีการแก้ไข จำนวน ๙ ฉบับ รวม ๒๙ ครั้ง

”

รัฐประหารมักมาจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภัยคุกคามจากระบบการปกครองลัทธิคอมมิวนิสต์หรือการทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มการเมือง

- การแย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การแย่งชิงอำนาจระหว่างคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองทหารกับพลเรือน หรือกลุ่มนักการเมือง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละฝ่ายพยายามใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรักษาหรือเพิ่มอำนาจของตน

- ภัยคุกคามจากระบบการปกครองลัทธิคอมมิวนิสต์ ในช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์ไทย ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เป็นปัจจัยที่นำไปสู่การรัฐประหารและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ รัฐบาลและกองทัพใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อปราบปรามผู้ที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

- ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อให้เกิดการประท้วงและการระดมมวลชนเพื่อต่อรองและแย่งชิงอำนาจ

- การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นเหตุหนึ่งที่ยกกองทัพสามารถนำไปสู่การแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

- การปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีจุดประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งโดยเปลี่ยนจากการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเป็นสองใบ



ตารางแสดงการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มาและประเด็นสำคัญในการแก้ไข^๑

รัฐธรรมนูญ	ที่มา	ประเด็นสำคัญที่แก้ไข
รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ <ul style="list-style-type: none"> เป็นรัฐธรรมนูญถาวร ฉบับแรกของไทยเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีระยะเวลาบังคับใช้ยาวนานที่สุด รวมระยะเวลา ๑๓ ปี ๔ เดือน ๒๙ วัน มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง	เนื่องจากการปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการจัดทำธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นก่อนและต่อมาจึงได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นรัฐธรรมนูญถาวร ฉบับแรกของประเทศไทย	แก้ไขครั้งที่ ๑ เปลี่ยนชื่อ ประเทศ จาก “สยาม” เป็น “ประเทศไทย” แก้ไขครั้งที่ ๒ ขยายเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๒ ประเภท (เลือกตั้ง และแต่งตั้ง) จาก ๑๐ ปี เป็น ๒๐ ปี หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้เหลือเพียงประเภทที่มาจากการเลือกตั้งประเภทเดียว แก้ไขครั้งที่ ๓ ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ สส. ออกไปคราวละ ๒ ปี จำนวน ๒ ครั้ง คือ ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ และ พ.ศ. ๒๔๘๗
รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ <ul style="list-style-type: none"> ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นฉบับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลทหาร มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง	มีความขัดแย้งทางการเมือง และได้เกิดรัฐประหาร นำโดย พล.ท.ผืน ชุณหะวัณ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ ต่อมา มีการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญใหม่และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒	แก้ไขครั้งที่ ๑ <ul style="list-style-type: none"> แก้เกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนและเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้สมัคร แก้ไขครั้งที่ ๒ <ul style="list-style-type: none"> ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขครั้งที่ ๓ <ul style="list-style-type: none"> ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

^๑ ดูเพิ่มเติมใน พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (๒๕๖๕, มีนาคม ๒๕๖). *รัฐธรรมนูญไทย*; พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (๒๕๖๕, มีนาคม ๒๕๖). *รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ - รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. สืบค้นจาก <https://parliamentmuseum.go.th/constitution.html>

รัฐธรรมนูญ	ที่มา	ประเด็นสำคัญที่แก้ไข
<p>รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗</p> <ul style="list-style-type: none"> ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ <p>มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง</p>	<p>จัดทำรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เนื่องจากมีกระแสสังคม และประชาชนเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยเต็มใบ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นผู้ยกร่างและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบและนำขึ้นทูลเกล้าฯ</p>	<p>ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี</p>
<p>รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑</p> <ul style="list-style-type: none"> ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ <p>มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง</p>	<p>คณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นให้สภานิติบัญญัติเห็นชอบและนำขึ้นทูลเกล้าฯ</p>	<p>แก้ไขครั้งที่ ๑</p> <ul style="list-style-type: none"> กำหนดเกณฑ์คำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและแบ่งเขตเลือกตั้ง <p>แก้ไขครั้งที่ ๒</p> <ul style="list-style-type: none"> ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับการประชุมร่วมรัฐสภา
<p>รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔</p> <ul style="list-style-type: none"> พ.ศ. ๒๕๓๔ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๔ บังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม - ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๔ ประกาศใช้หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ภายใต้การนำของ พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ นำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ (ไม่มีการแก้ไข) 	<p>แก้ไขครั้งที่ ๑</p> <ul style="list-style-type: none"> ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ



รัฐธรรมนูญ	ที่มา	ประเด็นสำคัญที่แก้ไข
<ul style="list-style-type: none"> ▪ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๕ บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ▪ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๕ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุดถึง ๖ ครั้ง 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๕ สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ (แก้ไข ๖ ครั้ง) 	<p>แก้ไขครั้งที่ ๒</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ กำหนดการประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ ๒ ของรัฐสภา ▪ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาเรื่องอื่นใดในอำนาจหน้าที่ได้ <p>แก้ไขครั้งที่ ๓</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ อำนาจหน้าที่วุฒิสภา และระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาล <p>แก้ไขครั้งที่ ๔</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร <p>แก้ไขครั้งที่ ๕</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ แก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับ เช่น เรื่องเกี่ยวกับวุฒิสภา วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร <p>แก้ไขครั้งที่ ๖</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ
<p>รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ <p>มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง</p>	<p>ภายหลังการยึดอำนาจของ รสช. สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างและเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ยุคที่มีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่ายขอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยเต็มใบ 	<p>รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา และวิธีสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญ	ที่มา	ประเด็นสำคัญที่แก้ไข
<p>รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐</p> <ul style="list-style-type: none"> ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ <p>มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง</p>	<p>จัดทำรัฐธรรมนูญภายหลัง รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ นำโดย พลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน</p> <p>สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นผ่านการทำประชามติ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก</p>	<p>แก้ไขครั้งที่ ๑</p> <ul style="list-style-type: none"> ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็น ๓๗๕ คนมาจากการเลือกตั้ง และ ๑๒๕ คนมาจากบัญชีรายชื่อ <p>แก้ไขครั้งที่ ๒</p> <ul style="list-style-type: none"> ข้อกำหนดการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
<p>รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๗ (ชั่วคราว)</p> <ul style="list-style-type: none"> ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ <p>มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๔ ครั้ง</p>	<p>ภายหลังมีการเหตุการณ์ปะทะระหว่างผู้ชุมนุมประท้วง จนมีผู้เสียชีวิต นำไปสู่การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา</p> <ul style="list-style-type: none"> เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ที่ออกแบบมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการบ้านเมือง ในระยะต้นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) 	<p>แก้ไขครั้งที่ ๑</p> <ul style="list-style-type: none"> ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การถวายสัตย์ปฏิญาณ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ วิธีการจัดทำประชามติ วาระของสภาปฏิรูปแห่งชาติ <p>แก้ไขครั้งที่ ๒</p> <ul style="list-style-type: none"> กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำประชามติรวมถึงขั้นตอนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ <p>แก้ไขครั้งที่ ๓</p> <ul style="list-style-type: none"> จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เกิน ๒๕๐ คน <p>แก้ไขครั้งที่ ๔</p> <ul style="list-style-type: none"> กรณีพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารราชการไม่ได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้



รัฐธรรมนูญ	ที่มา	ประเด็นสำคัญที่แก้ไข
รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ <ul style="list-style-type: none"> ▪ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเป้าหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และต่อต้านการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกาศใช้ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ สัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน ๔๐๐ คน และบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน ▪ การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่จะได้รับการเลือกตั้ง ▪ ปรับระบบเลือกตั้งและโครงสร้างสภา โดยแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนจากการใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเป็นสองใบ
รวม ๙ ฉบับ	เหตุแห่งการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> ▪ รัฐประหาร ▪ มีความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มการเมือง ▪ สถานการณ์รุนแรงทางการเมืองภายในประเทศ ▪ การทุจริตคอร์รัปชัน 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ส่วนใหญ่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีทั้งสิ้นจนถึงปัจจุบัน จำนวน ๒๐ ฉบับ มีการแก้ไข จำนวน ๙ ฉบับ รวม ๒๓ ครั้ง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ ถูกยื่นเสนอขอแก้ไขมากที่สุดถึง จำนวน ๔๘ ครั้ง^๒ โดยยื่นขอแก้ไขครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ประเด็นขอแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนั้นคือ มาตรา ๒๕๖ ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และหมวด ๑๕/๑ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ก็ยังมีการยื่นเสนอขอแก้ไขในมาตราดังกล่าว

^๒ ดูเพิ่มเติมใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๘). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สืบค้นจาก <https://web.parliament.go.th/view/๑/ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย/>

กรณีศึกษาเปรียบเทียบการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับนานาชาติ

เมื่อมีการศึกษากรณีเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบประชาธิปไตย มีหลายประเทศที่น่าสนใจ และมีลักษณะเด่นที่แตกต่างกัน ในแต่ละประเทศอาจมีระบบการเมืองแตกต่างหรือคล้ายคลึงประเทศไทย ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการเมืองในประเทศไทยได้ อาทิ

นอร์เวย์^๓ ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในโลก มีรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่เป็นอันดับสองของโลกและมีการปกครองแบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญร่วมกับระบอบรัฐสภา นอร์เวย์ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางเพศ เศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ไต้หวัน จะมีจุดเด่นที่แตกต่างและมีพัฒนาการทางการเมืองที่ก้าวหน้า^๔ ดังนี้

◆ **อังกฤษ** เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งใช้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐที่ยึดหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) และหลักการควบรวมอำนาจ (Fusion of Powers)

◆ **สหรัฐอเมริกา** เป็นต้นแบบของระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งใช้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐที่ยึดหลักอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution) กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

◆ **ฝรั่งเศส** ได้สร้างนวัตกรรมระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) ซึ่งใช้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐที่ยึดหลักอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ในระบบกึ่งประธานาธิบดี

◆ **ไต้หวัน** มีรากฐานระบอบประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการก้าวหน้า และเอกลักษณ์เฉพาะที่เหมาะสมกับบริบทสังคมการเมือง

◆ **กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย (สวีเดน เดนมาร์ก)** มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญเหมือนกัน และให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกัน

^๓ ดูเพิ่มเติมใน Thairath News – ข่าวไทยรัฐ. (๒๕๕๗, มกราคม ๑๕). “นอร์เวย์” ต้นแบบชาติประชาธิปไตยที่สมบูรณ์. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=APaZ๑QhDxMk>

^๔ ดูเพิ่มเติมใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักประชาสัมพันธ์. (๒๕๖๒). บทที่ ๑ การปกครองระบอบประชาธิปไตย. ใน *เอกสารประกอบคำบรรยายกิจกรรมเยาวชนประชาธิปไตยประจำปี ๒๕๖๒*. สืบค้นจาก https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=๕๕๖๙๙&filename=dyouth



การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเทศต้นแบบรัฐสภาและต้นแบบระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี

ประเทศ	จำนวนรัฐธรรมนูญ	จำนวนครั้งที่แก้ไข	สาระสำคัญในการแก้ไข
สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)	ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร	N/A	ลักษณะเฉพาะของอังกฤษ คือการไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีระบบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นจาก ประเพณีและกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านการอนุมัติในสภา - การเปลี่ยนแปลงกฎหมายกระทำผ่านการลงคะแนนเสียงในสภา
สหรัฐอเมริกา ^๕	๑ ฉบับ ใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๙	๒๗ ครั้ง (นับรวมการแก้ไขเพิ่มเติม Amendments)	<ul style="list-style-type: none"> ■ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น การเลิกทาส สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของสตรี ■ ข้อจำกัดอำนาจของรัฐและการคุ้มครองประชาชน เช่น การแก้ไขครั้งที่ ๑ - ๑๐ Bill of Rights ว่าด้วยสิทธิพลเมืองของแต่ละมลรัฐโดยตรง ■ ปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี
ฝรั่งเศส ^๖	๑๕ ฉบับ ปัจจุบันกลับไปใช้ฉบับที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๕๘	รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. ๑๙๕๘ มีการแก้ไขมากกว่า ๒๐ ครั้ง	<ul style="list-style-type: none"> ■ เพิ่มอำนาจประธานาธิบดี ■ ปรับโครงสร้างการปกครอง ■ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ■ ปรับรูปแบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง

^๕ ดูเพิ่มเติมใน ชาตรี ดิเรกศรี. (๒๕๖๓, กรกฎาคม ๑๗). ตอนที่ ๒๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอเมริกา(New***).

สืบค้นจาก<https://drchar.home.blog/๒๐๒๐/๐๗/๑๗/>

^๖ ดูเพิ่มเติมใน Wikisource. (๒๐๒๔, July ๑๐). Constitution of the Fifth French Republic. Retrieved from https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Fifth_French_Republic

ประเทศ	จำนวนรัฐธรรมนูญ	จำนวนครั้งที่แก้ไข	สาระสำคัญในการแก้ไข
เยอรมนี ^๗	๒ ฉบับ <ul style="list-style-type: none"> ■ Weimar 1919 ■ Grundgesetz 1949 	รัฐธรรมนูญ ฉบับ Grundgesetz ๑๙๔๙ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง โดยเฉพาะภายหลังการรวมประเทศ รวมทั้งสิ้นตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญเยอรมนีแก้ไข ๖๐ ครั้ง	<ul style="list-style-type: none"> ■ การรวมประเทศเยอรมนีตะวันออกและตะวันตก ■ ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจรัฐบาล ■ ปกป้องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
นอร์เวย์ ^๘	๑ ฉบับ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๑๔	มากกว่า ๒๐๐ ครั้ง	<ul style="list-style-type: none"> ■ ขยายสิทธิพลเมืองและประชาธิปไตย ■ ปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้ง ■ ปรับโครงสร้างอำนาจรัฐบาล
ประเทศไทย	๒๐ ฉบับ	๒๓ ครั้ง	<ul style="list-style-type: none"> ■ ส่วนใหญ่เป็นประเด็นการเมือง อาทิ จำนวนบัตรลงคะแนน ■ จำนวนเขตเลือกตั้ง

ในระยะเวลา ๘๕ ปีของประเทศไทย มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จำนวน ๒๐ ฉบับ ถือว่าเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญมากที่สุดในโลก

ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการพัฒนารัฐธรรมนูญ จำนวนรัฐธรรมนูญ และความถี่ในการแก้ไข แต่ละประเทศมีรูปแบบและกลไกที่แตกต่างกันในการจัดการกับปัญหาทางการเมืองและสังคม

สำหรับประเทศไทย ยังมีนักการเมืองและนักวิชาการเรียกร้องให้ทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับจากปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๘ มีการยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญมากถึง ๔๘ ครั้ง และคาดว่ายังคงมีการยื่นแก้ไขต่อไปในอนาคตอันใกล้

^๗ ดูเพิ่มเติมใน Wikipedia. (๒๕๖๘, ตุลาคม ๑๘). กฎหมายพื้นฐานสำหรับสาธารณรัฐสหพันธ์เยอรมนี (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). สืบค้นจาก https://en.wikipedia.org/wiki/Basic_Law_for_the_Federal_Republic_of_Germany

^๘ ดูเพิ่มเติมใน ปรีดี หงษ์สดัน. (๒๕๖๓, พฤษภาคม ๒๓). รัฐธรรมนูญฉบับเก่าแต่ไม่แก่ของนอร์เวย์. สืบค้นจาก <https://www.the๑๐๑.world/constitution-norway/>



รัฐธรรมนูญไทยจะแก้กันไปถึงไหน...ที่จะไม่มีวันสิ้นสุด

จากการที่มีรัฐธรรมนูญมา ๒๐ ฉบับ ถือว่าเป็นประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก และมีการแก้รัฐธรรมนูญมาแล้ว ๒๓ ครั้ง ปัจจุบันก็ยังมีเสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและนักวิชาการ ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากมองว่าที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย เป็นการริเริ่มมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พร้อมทั้งสอบถามความเห็นประชาชนโดยการทำประชามติและได้รับฉันทามติเห็นชอบจากประชาชน ร้อยละ ๖๑.๓๕ จากผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ๒๙.๗๔ ล้านคน อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อาทิ

◆ **การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (สว.)** รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ กำหนดกระบวนการคัดเลือก สว. ที่มีความซับซ้อน ผ่านการคัดกรอง ๓ ระดับจาก ๒๐ กลุ่มสาขาอาชีพ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน นอกจากนี้ ในระยะแรก สว. ส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)^๔

◆ **อำนาจของ สว. ในการเลือกนายกรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ให้อำนาจ สว. ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนร่วมลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งขัดต่อหลักการประชาธิปไตย (บทเฉพาะกาล ปัจจุบันไม่ได้บังคับใช้แล้ว แต่เป็นมาตราที่สร้างความไม่พึงพอใจแก่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ อย่างมาก)

◆ **อายุของวุฒิสภา** วุฒิสภามีกำหนดวาระคราวละ ๕ ปี

◆ **การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก เนื่องจากต้องได้รับความเห็นชอบจาก สว. ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ทำให้ สว. เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

◆ **กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ** กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญขาดความยึดโยงกับประชาชน เนื่องจาก สสร. มาจากการแต่งตั้งของ คสช. ทำให้มีการกล่าวอ้างว่าเนื้อหาสาระเอื้อประโยชน์ต่อการสืบทอดอำนาจของผู้มีอำนาจ

◆ **เป็นเครื่องมือทางการเมือง** โดยมีนักการเมืองและนักวิชาการบางกลุ่มได้กล่าวหารัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของ คสช.

^๔ ดูเพิ่มเติมใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. (๒๕๖๓, ตุลาคม ๒๘). *สรุปสาระสำคัญของเสวนาวิชาการ หัวข้อ “รัฐธรรมนูญกับวิกฤตการเมืองไทย เหลือवलัฒ์ แลหน้า หาทงออก เพื่อประเทศไทย”*. สืบค้นจาก <https://law.tu.ac.th/summary-seminar-sustainable-development-๖๓-no-๒/>



ผลกระทบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อความเชื่อมั่นและเสถียรภาพของประเทศไทย

จากสถิติการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากอดีตถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนน้อยมาก เพราะประเด็นส่วนใหญ่เป็นเรื่องทางการเมือง อาทิ แก้ไขที่มาของนายกรัฐมนตรี แก้ไขระบบและโครงสร้างรัฐสภา เช่น ตำแหน่งประธานรัฐสภาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขระบบการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขอำนาจหน้าที่วุฒิสภา แม้กระทั่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็เป็นประเด็นบัตรลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก ๑ ใบ ๒ ใบ เป็นต้น

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ส่วนใหญ่วิววนเวียนอยู่กับปัญหาของสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล จึงยังลงไปไม่ถึงการแก้ไขปัญหาของประชาชน ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นเสมือนกฎกติกาในการปกครองประเทศและแบ่งส่วนอำนาจของหน่วยงานรัฐในระบบต่าง ๆ การแก้ไขบ่อยครั้งจึงเสมือนหนึ่งการเปลี่ยนกฎ กติกา บ่อยครั้ง อาจทำให้ประชาชนและนานาชาติเกิดความไม่เชื่อมั่นในระบบการปกครองของไทย และไม่เชื่อมั่นรัฐธรรมนูญของไทย ทำให้เกิดคำถามว่านักการเมืองใช้กลวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง



การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาของประชาชนไทยจริงหรือ?

การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาของประชาชนไทยได้บางส่วน แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมดโดยตรงจุด เนื่องจากเหตุผลสำคัญ ดังนี้

๑. ปัญหาไม่ได้อยู่ที่รัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและระบบการเมือง การปกครอง รวมถึงสิทธิเสรีภาพประชาชน อย่างไรก็ตาม หลายปัญหาของสังคมไทยไม่ได้มีสาเหตุจากรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น ความเหลื่อมล้ำ ความยากจน ปัญหาคอร์รัปชัน และประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกประการ หากไม่มีการปฏิรูประบบบริหาร และการสร้างธรรมาภิบาลควบคู่กันไป

๒. ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ และความเสมอภาคของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาคขาดประสิทธิภาพ และขาดความโปร่งใส ปัญหาดังกล่าวสะท้อนว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเดียวโดยไม่ปฏิรูประบวนการยุติธรรมและระบบตรวจสอบอำนาจรัฐอาจไม่ได้แก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓. ความต่อเนื่องของเจตจำนงทางการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มักถูกมองว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือเพื่อรักษาเสถียรภาพของกลุ่มการเมืองมากกว่าการมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาประชาชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ระบบการเลือกตั้ง หรือที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มักถูกตั้งคำถามว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ จึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจไม่ได้มุ่งไปที่ความต้องการแท้จริงของประชาชนเสมอไป

๔. ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญที่ดีควรสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนทุกกลุ่ม แต่ที่ผ่านมาพบว่าการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาเรื่องการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนจำนวนมากยังรู้สึกไม่เป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ได้รู้สึกว่ารัฐธรรมนูญสามารถปกป้องสิทธิของพวกเขาได้อย่างเต็มที่ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมากขึ้นจะช่วยให้การแก้ไขนั้นสะท้อนถึงปัญหาจริงของประชาชนได้อย่างตรงจุดมากขึ้น

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถช่วยบรรเทาปัญหาของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในประเด็นโครงสร้างพื้นฐานของการเมืองและสิทธิพลเมือง แต่เพื่อแก้ไขปัญหอย่างแท้จริงและตรงจุด จำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปควบคู่ไปกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย เช่น

- ◆ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้โปร่งใสและเป็นธรรม
- ◆ การสร้างธรรมาภิบาลในระบบราชการและการเมือง
- ◆ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง
- ◆ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายรัฐธรรมนูญมากขึ้น

โดยสรุปคือ รัฐธรรมนูญที่ดีย่อมช่วยเป็นรากฐานในการแก้ปัญหา แต่จำเป็นต้องดำเนินการมาตรการอื่นร่วมด้วย เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดและยั่งยืน

เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของการแก้ปัญหาประเทศชาติและประชาชน และสิ่งที่สำคัญ รัฐธรรมนูญก็ควรเกี่ยวพันกับสิทธิพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น การพัฒนาคนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานในการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกัน และหากต้องการแก้ไขปัญห ให้ตรงจุดของประชาชนย่อมต้องพัฒนาประชาชนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการแข่งขัน การศึกษา ทักษะต่าง ๆ ที่จะใช้ในการดำรงชีพ รวมทั้งการกล่อมเกลาคิดใจของประชาชนโดย ศิลปะ จิตวิทยาและศาสนา เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและเป็นสุขภายในครอบครัว เพื่อให้เกิดพลเมืองคุณภาพ อันเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง





เสถียรภาพของรัฐธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับประเทศชาติและประชาชน

เมื่อกล่าวถึง “เสถียรภาพ” มักมองถึงการ “คงอยู่นาน” เฉกเช่นแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมาภิบาลในประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ สหรัฐอเมริกาที่ใช้รัฐธรรมาภิบาลเพียงฉบับเดียว แต่ใช้การแก้ไขให้เหมาะสมกับยุคสมัยแทน จึงมีการแก้ไขถึง ๒๗ ครั้ง อันนำมาซึ่งความมีเสถียรภาพทางการเมือง และความศรัทธาในระบบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้รัฐธรรมาภิบาลของสหรัฐฯ เกิดคุณค่าในจิตสำนึกของประชาชน

เมื่อมองกลับมาที่ประเทศไทย พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงและยกเลิกรัฐธรรมนูญจนจำนวนมากถึง ๒๐ ฉบับ และกำลังมีเสียงเรียกร้องให้ยกร่างใหม่อีกในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองรูปแบบอาจจะมีผลดีและผลเสียแตกต่างกัน ดังนี้

ก. ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ (ฉบับถาวร พ.ศ. ๒๕๖๕) อย่างต่อเนื่องโดยมีการปรับปรุงแก้ไข (เช่นเดียวกับการดำเนินการของสหรัฐฯ)

ผลดี

◆ **ความต่อเนื่องและเสถียรภาพ** คงรักษาเอกลักษณ์และรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่เป็นสัญลักษณ์ของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

◆ **ความยืดหยุ่นในเชิงน้อย** การแก้ไขทีละน้อยช่วยรักษาความต่อเนื่องของกฎหมายสูงสุดและความเชื่อถือในความคุ้นเคยของประชาชน

ผลเสีย

◆ **ข้อจำกัดทางโครงสร้าง** เอกสารฉบับเก่าอาจมีโครงสร้างและแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกับความท้าทายใหม่ในศตวรรษที่ ๒๑

◆ **การตีความที่ยุ่งยาก** บางบทบัญญัติอาจมีความคลุมเครือหรือไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้

ข. การยุบ ยกเลิก แล้วร่างฉบับใหม่บ่อยครั้งเช่นเดียวกับประเทศไทย

ผลดี

◆ **การออกแบบใหม่ที่ตอบโจทย์ยุคสมัย** สามารถรื้อฟื้นแนวคิดใหม่ตั้งแต่การคุ้มครองสิทธิในโลกไซเบอร์ การบริหารราชการที่โปร่งใสไปจนถึงกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

◆ **ความชัดเจนและความทันสมัย** ช่วยให้เอกสารรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมและเศรษฐกิจ

ผลเสีย

◆ **ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงต่อความไม่เสถียร** การร่างรัฐธรรมนูญใหม่อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง และอาจเกิดความไม่แน่นอนในระยะเปลี่ยนผ่าน

◆ **ความเชื่อถือของประชาชน** ประชาชนที่มีความผูกพันกับเอกสารประวัติศาสตร์อาวรัฐสภามีความรู้สึกสูญเสียคุณค่าทางสัญลักษณ์และประวัติศาสตร์ที่สืบทอดกันมานาน

กล่าวโดยสรุป สำหรับประเทศไทยมักเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญจากสาเหตุทางการเมือง อาทิ รัฐประหารทำให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ความขัดแย้งทางการเมืองหรือความต้องการระบบเลือกตั้งแบบใหม่ หรือวิธีนับคะแนนใหม่ หรือการแบ่งเขตพื้นที่ใหม่ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

สถานการณ์ปัจจุบันไม่ได้มีความแตกต่างจากการเรียกร้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีต เนื่องจากเป็นประเด็นทางการเมือง ไม่มีประเด็นทางเศรษฐกิจ หรือสังคม โดยการเรียกร้องของนักการเมืองเพื่อขอแก้ไขมาตรา ๒๕๖ และหมวด ๑๕/๑ เพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และคาดว่าอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองครั้งใหม่ เนื่องจากยังมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างพรรคการเมืองในสภาที่ต้องการแก้ไขทันทีโดยรัฐสภา กับการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความประเด็นการจัดทำประชามติขอความเห็นชอบจากประชาชน

ดังนั้น ประวัติศาสตร์การแก้ไขรัฐธรรมนูญยังคงเป็นวงล้อดั่งกียวนที่หมุนเวียนไปบนเส้นทางประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนแท้จริงมีคำถามว่าประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา ๒๐ ฉบับพอหรือยังกับการบริหารบ้านเมืองให้ประชาชนสงบสุข กินดี อยู่ดี มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีอย่างแท้จริง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปัจจุบันยังไม่มีสิ่งใดยืนยันว่าประชาชนจะได้รับการดูแลจากรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาให้มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ที่จะดำรงชีวิตอยู่ในฐานะพลเมืองของประเทศนี้ คำถามที่น่าคิดคือ “แล้วเราจะแก้เพื่อสิ่งใดกันแน่”



เอกสารอ้างอิง

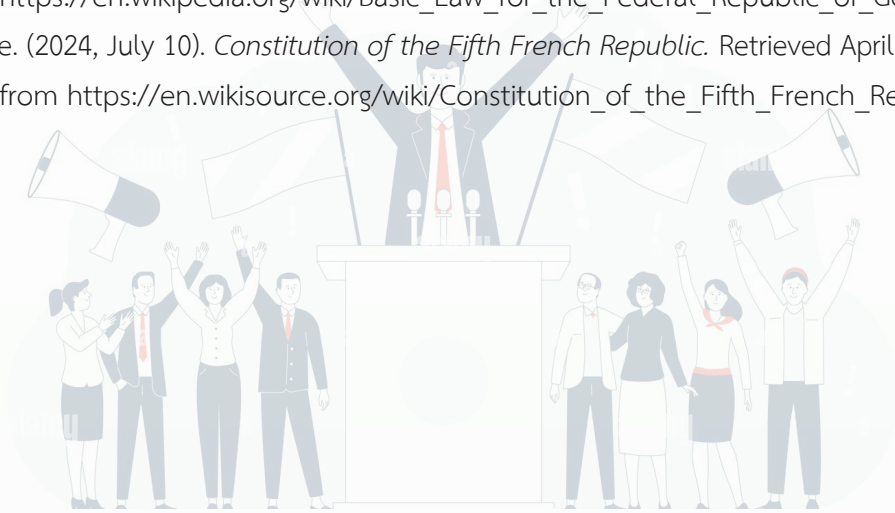
- ชาตรี ดิเรกศรี. (๒๕๖๓, กรกฎาคม ๑๗). ตอนที่ ๒๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอเมริกา(New***). สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก [https://www.senate.go.th/commission_meeting/readfile/55322/13454/2092/9997](https://drchar.home.blog/๒๐๒๐/๐๗/๑๗/บุญสงค์ ทองอินทร์. (๒๕๖๒). บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : ความสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมวดบททั่วไป และหมวดพระมหากษัตริย์. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <a href=)
- ปรีดี หงษ์สตัน. (๒๕๖๓, พฤษภาคม ๒๗). รัฐธรรมนูญฉบับเก่าแต่ไม่แก่ของนอร์เวย์. สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://www.the101.world/constitution-norway/>
- พิพิธภัณฑ์รัฐสภา. (๒๕๖๕, มีนาคม ๒๘). รัฐธรรมนูญไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://parliamentmuseum.go.th/constitution.html>
- _____. (๒๕๖๕, มีนาคม ๒๘). รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ - รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://parliamentmuseum.go.th/constitution.html>
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. (๒๕๖๓, ตุลาคม ๒๘). สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ หัวข้อ “รัฐธรรมนูญกับวิกฤตการเมืองไทย เหลือพลัง แลหน้า หาทางออก เพื่อประเทศไทย”. สืบค้นจาก <https://law.tu.ac.th/summary-seminar-sustainable-development-63-no-2/>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๘). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๘ จาก <https://web.parliament.go.th/view/๑/ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย/TH-TH>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักประชาสัมพันธ์. (๒๕๖๒). บทที่ ๑ การปกครองระบอบประชาธิปไตย. ใน เอกสารประกอบคำบรรยายกิจกรรมยุวชนประชาธิปไตยประจำปี ๒๕๖๒. สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=55699&filename=dyouth
- ห้องสมุด มสธ. (๒๕๖๗). ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ริเริ่มประกาศใช้ปฐมรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://library.stou.ac.th/2024/01/prajadhipok-first-constitution-27-june-1932/>
- ilaw. (๒๕๖๒, สิงหาคม ๑๖). แก่รัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญไทย ๒๐ ฉบับ แก่สำเร็จมาแล้ว ๒๒ ครั้ง. สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/3707>
- _____. (๒๕๖๓, กุมภาพันธ์ ๗). แก่รัฐธรรมนูญ: เทียบ ๒๐ ฉบับ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ขณะเลิกที่สุดแห่งการแก้ไขยาก. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/3973>

ThaiPBS. (๒๕๖๗, ธันวาคม ๑๐). ๙๒ ปี วันรัฐธรรมนูญไทย แก่รัฐธรรมนูญใหม่ ถึงไหนแล้ว. รายการ The Active ThaiPBS. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://theactive.thaipbs.or.th/data/politics-20241210>

Thairath News – ข่าวไทยรัฐ. (๒๕๕๗, มกราคม ๑๕). “นอร์เวย์” ต้นแบบชาติประชาธิปไตยที่สมบูรณ์. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๘ จาก <https://www.youtube.com/watch?v=APaZ1QhDxMk>

Wikipedia. (๒๕๖๘, ตุลาคม ๑๘). กฎหมายพื้นฐานสำหรับสาธารณรัฐสหพันธ์เยอรมนี (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๘ จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Basic_Law_for_the_Federal_Republic_of_Germany

Wikisource. (2024, July 10). *Constitution of the Fifth French Republic*. Retrieved April 6, 2025, from https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Fifth_French_Republic







บทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย

The Role of Political Parties and Local Governance
in the Development of Democracy in Thailand

เยาวลักษณ์ ชาวบ้านโพธิ์*
วิทยา ชินบุตร**

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสารและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในระดับพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดกรอบการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน แต่การปฏิบัติยังประสบข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ความอ่อนแอของโครงสร้างพรรคการเมืองท้องถิ่น การเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติที่ไม่ต่อเนื่อง ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และข้อจำกัดด้านงบประมาณ ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้เต็มศักยภาพ อีกทั้งยังพบปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการท้องถิ่น

* ดร., อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (Lecturer in Political Science, College of Politics and Governance, Suan Sunandha Rajabhat University); e-mail: yaowaluk.ch@ssru.ac.th

** รองศาสตราจารย์ ดร., อดีตคณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี (Former Dean of Faculty of Political Science, Pathumthani University)



อย่างยั่งยืน บทความนี้จึงเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของพรรคการเมืองท้องถิ่น พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและบูรณาการหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบเพื่อยกระดับ คุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของประชาธิปไตยไทย

คำสำคัญ: พรรคการเมือง, การปกครองท้องถิ่น, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ธรรมาภิบาลท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ

Abstract

This article investigates the roles of political parties and local governance in fostering democracy in Thailand through documentary research and qualitative analysis. The study explores the structural relationship between political parties and local administrative organizations, which serve as critical mechanisms for promoting citizen participation, decentralization, and the application of good governance principles at the local level. Findings reveal that despite the constitutional and legal frameworks clearly supporting decentralization and public participation, practical implementation remains constrained by weak local party structures, fragmented linkages with national politics, shortages of skilled human resources, and budgetary limitations. These challenges hinder the full development of participatory democracy and disrupt policy continuity and sustainable local governance. The article recommends policy measures to strengthen the capacity of local political parties, enhance citizen participation mechanisms, and systematically integrate good governance principles to improve the quality, stability, and sustainability of Thai democracy.

Keywords: Political Parties, Local Governance, Public Participation, Local Good Governance, Decentralization

บทนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารจัดการสาธารณะอย่างกว้างและต่อเนื่อง (Dahl, 2008) หลักการสำคัญของประชาธิปไตยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การเลือกตั้ง แต่ยังรวมถึงการรับประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมือง ตลอดจนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ (Habermas, 2015) ในประเทศไทย แม้จะมีความพยายามสร้างระบบการเมืองประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวกลับเต็มไปด้วยอุปสรรคที่ซับซ้อน ทั้งในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม *ความไม่มั่นคงทางการเมือง* ที่เกิดจากการปะทะและความขัดแย้งที่ยืดเยื้อมาตลอดหลายทศวรรษ รวมถึงการแทรกแซงทางการเมืองโดยผู้มีอำนาจนอกระบบ ได้บั่นทอนความเข้มแข็งของสถาบันหลักทางประชาธิปไตยในประเทศอย่างรุนแรง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถเติบโตได้อย่างเต็มที่ *พรรคการเมือง* ถือเป็นเสาหลักสำคัญของประชาธิปไตยสมัยใหม่ มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงความต้องการที่หลากหลายของประชาชนเข้ากับระบบการเมืองและนโยบายของรัฐผ่านกลไกการเลือกตั้งและกระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ (Sartori, 1976) นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งบริหารและนิติบัญญัติ *ส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง* ด้วยการรวมกลุ่มความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างเข้าด้วยกัน และ *เพิ่มพูนการมีส่วนร่วมของพลเมือง* ในระบบการเมือง (Duverger, 1964) โดยเฉพาะในสังคมที่มีความหลากหลายทางความคิดและผลประโยชน์ การทำงานของพรรคการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความเป็นตัวแทนและพันธกิจร่วมกันของสมาชิกในสังคม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยที่มีความเป็นธรรมและมีพลวัต

ในขณะเดียวกัน *การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ* มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประชาธิปไตยให้ลึกซึ้งและกว้างขวางไปถึงระดับรากหญ้า (Pierre & Peters, 2020) *องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ* จะมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการเฉพาะของชุมชนได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของตนเองโดยตรง และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง การกระจายอำนาจจึงไม่ใช่เพียงแค่การโอนถ่ายอำนาจการบริหารเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากส่วนกลางด้วย อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงเผชิญกับอุปสรรคที่ทำลายหลายประการ เช่น *ข้อจำกัดด้านขอบเขตอำนาจ* ที่ยังคงถูกควบคุมโดยส่วนกลางอย่างเข้มงวด *ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร* ที่ขาดแคลนและไม่มี ความเชี่ยวชาญเพียงพอ ตลอดจน *การจัดการเพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมของประชาชน* อย่างแท้จริงซึ่งยังเป็นเพียงระดับพิธีการ โดยที่ผ่านมารัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้วางเป้าหมายอย่างชัดเจนในการส่งเสริมประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติการนำไปสู่การปฏิบัติจริงยังคงเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญ โครงสร้างพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นยังคงมีความอ่อนแอ ขาดการจัดตั้งที่เข้มแข็งและไม่สามารถเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองระดับชาติได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ปัจจัยนี้ทำให้เกิดช่องว่างทางการเมืองที่ทำให้การพัฒนา



ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ การขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ และงบประมาณที่จำกัดยิ่งทำให้การทำงานของพรรคการเมืองในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพต่ำ

ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๗ ซึ่งรวมถึงเหตุการณ์การเคลื่อนไหวของกลุ่มเสื้อแดงและเสื้อเหลือง และการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น (Pye, 1985) ความขัดแย้งนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกรุงเทพมหานคร แต่ได้แพร่กระจายไปทั่วประเทศ ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนในสถาบันการเมืองลดลงอย่างมีนัยสำคัญและบั่นทอนรากฐานของประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดกรอบที่เน้นการเสริมสร้างอำนาจของการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้โปร่งใสและเป็นสากลมากขึ้น พร้อมทั้งเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน (Habermas, 2015) นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็เป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างแรงกดดันใหม่ ๆ ต่อการบริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นระดับการศึกษาของประชาชนที่สูงขึ้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็ว รวมถึงการเพิ่มความตระหนักรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่พลเมือง ซึ่งล้วนแต่สร้างความคาดหวังใหม่ ๆ ต่อความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และประสิทธิภาพของการบริหารท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันของศักยภาพระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ รวมถึงขีดความสามารถของบุคลากรและทรัพยากรที่จำกัด ยังคงเป็นปัจจัยที่ขัดขวางพัฒนาการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น การขาดความร่วมมือและการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในท้องถิ่นอยู่ในสถานะอ่อนแอและขาดพลังขับเคลื่อนที่จำเป็น ปัญหาเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของไทยยังต้องเผชิญกับความท้าทายอีกมาก

ดังนั้น การศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยเพื่อทำความเข้าใจบทบาท โครงสร้าง และกลไกการทำงานของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น ตลอดจนการเชื่อมโยงที่มีประสิทธิผลกับระบบการเมืองระดับชาติ (Fung, 2006) ความเข้าใจในประเด็นนี้จะช่วยกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ที่ส่งเสริมประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง พร้อมทั้งเพิ่มพูนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน ซึ่งบทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยใช้กรอบทฤษฎีการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจ จากนั้นจะพิจารณาผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบการเมืองและการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ เข้มแข็ง และยั่งยืนต่อไป

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

๑. ทฤษฎีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม

๑.๑ แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดทางการเมืองที่เน้นการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองให้กว้างขวางและต่อเนื่องมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนโดยตรง แนวคิดนี้แตกต่างจากประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ที่เน้นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นหลัก โดยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบโดยนักทฤษฎีชั้นนำหลายท่าน โดยเฉพาะ Carole Pateman ใน “Participation and Democratic Theory” (1975) ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมซึ่งไม่เพียงแต่เป็นสิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาความสามารถทางการเมืองและจิตสำนึกประชาธิปไตยของประชาชน นอกจากนี้ Crawford Brough Macpherson ใน “The Life and Times of Liberal Democracy” (1979) ได้เสนอแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบใหม่ของประชาธิปไตยที่ตอบสนองต่อปัญหาของประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานสำคัญหลายประการ *ประการแรก* การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจะช่วยพัฒนาความรู้ความสามารถและจิตสำนึกประชาธิปไตยของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ John Stuart Mill ที่เชื่อว่าการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองจะช่วยพัฒนาคุณภาพของมนุษย์ *ประการที่สอง* ประชาชนจะเรียนรู้ทักษะทางการเมืองผ่านการปฏิบัติจริง (Learning by Doing) ไม่ใช่เพียงการศึกษาในเชิงทฤษฎีเท่านั้น *ประการที่สาม* การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การตัดสินใจที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนในการกำหนดทิศทางของนโยบายนั้น *ประการสุดท้าย* การมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ (Sense of Ownership) และความผูกพันต่อชุมชนและสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การมีพฤติกรรมที่รับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้น

ในประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นมีความเหมาะสมกับการประยุกต์ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างมาก เนื่องจากระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้ง่ายกว่าระดับชาติ โดยมีกลไกและเครื่องมือหลายประการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาคมหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกลไกสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับฐานรากมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น นักวิชาการอย่าง วิทยา ชินบุตร (๒๕๕๙) ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาคมหมู่บ้านมีบทบาทสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่น



สำหรับการจัดเวทีสาธารณะเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ได้รับการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ และการติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ เวทีสาธารณะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ และติชมการดำเนินงานของท้องถิ่น อย่างเปิดเผยและโปร่งใส นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) เป็นนวัตกรรมที่ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในหลายองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการและการจัดสรรงบประมาณ

แม้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีประโยชน์มาก แต่ยังมีข้อจำกัดและความท้าทายที่สำคัญหลายประการ *ประการแรก* ปัญหาการขาดเวลาและทรัพยากรของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพและมีภาระครอบครัว ทำให้การหาเวลามาร่วมประชุมหรือกิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่ทำหาย โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ *ประการที่สอง* ความแตกต่างในระดับความรู้และทักษะของประชาชน ประชาชนบางกลุ่มอาจมีความรู้และประสบการณ์ในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น ซึ่งอาจนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่ไม่เท่าเทียมกัน และอาจทำให้เสียงของกลุ่มที่มีความรู้และทักษะมากกว่าเป็นเสียงหลักในการตัดสินใจ *ประการที่สาม* ความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ในสังคมขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนสูง การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนทุกคนในทุกประเด็นอาจไม่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในสังคมที่มีจำนวนประชากรมากและมีประเด็นที่ต้องตัดสินใจที่ซับซ้อนและเทคนิค *ประการที่สี่* ความเสี่ยงที่กลุ่มผลประโยชน์หรือนักการเมืองอาจใช้ช่องทางการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการครอบงำหรือจัดการประชาชน (Manipulation) ทำให้การมีส่วนร่วมกลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจริง

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความสามารถทางการเมือง และมีจิตสำนึกในการรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดนี้ไปสู่อำนาจการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการออกแบบกลไกและกระบวนการที่เหมาะสม การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมกลายเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว

๑.๒ ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

กรอบแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ระบบการเมืองการปกครองไทยได้ผ่านการปฏิรูปหลายครั้ง แต่ยังคงเผชิญความท้าทายในการสร้างประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งและยั่งยืน ในบริบทนี้บทบาทของพรรคการเมืองและองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) จึงเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมในการอธิบายการถ่ายโอน

อำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น และบทบาทของพรรคการเมืองในการเสริมสร้างประชาธิปไตย (ธนศวรร์ เจริญเมือง, ๒๕๖๒)

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานในการศึกษาระบบการเมืองการปกครองที่เน้นการถ่ายโอนอำนาจ ทรัพยากร และความรับผิดชอบจากระดับส่วนกลางลงสู่ระดับท้องถิ่น แนวคิดนี้มีรากฐานมาจากหลักการประชาธิปไตยที่เชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความชอบธรรมของระบบการเมือง ซึ่ง Dennis Rondinelli (1981) นักวิชาการด้านการพัฒนาและการบริหารจัดการ ได้เสนอการจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบหลัก ซึ่งแต่ละรูปแบบมีลักษณะและผลกระทบที่แตกต่างกันต่อระบบการเมืองการปกครอง โดยรูปแบบแรกคือการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ (Deconcentration) ซึ่งเป็นการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังสำนักงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยยังคงสายการบังคับบัญชาและการควบคุมจากส่วนกลาง รูปแบบนี้มักพบในระบบราชการที่มีการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคเพื่อให้บริการประชาชนได้ใกล้ชิดมากขึ้น แต่อำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง รูปแบบที่สองคือการมอบอำนาจ (Delegation) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรกึ่งอิสระหรือรัฐวิสาหกิจในการดำเนินงานบางประการ แต่ยังคงมีการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง รูปแบบนี้มักใช้ในการบริหารจัดการโครงการพัฒนาหรือการให้บริการสาธารณะที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รูปแบบที่สามคือการกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ รูปแบบนี้ถือเป็นการกระจายอำนาจในระดับสูงสุดที่ให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุด (Gaventa, 2006) โดยองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ การจัดเก็บรายได้ และการบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง สำหรับรูปแบบสุดท้ายคือการแปรรูปเอกชน (Privatization) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบจากภาครัฐไปยังภาคเอกชน รูปแบบนี้มักใช้ในการให้บริการสาธารณะที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ

การกระจายอำนาจกับการพัฒนาประชาธิปไตย

ทฤษฎีการกระจายอำนาจมีข้อสมมติฐานพื้นฐานที่สำคัญว่าการบริหารงานในระดับท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจากส่วนกลาง เนื่องจากความใกล้ชิดกับประชาชนและความเข้าใจในปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ข้อสมมติฐานนี้อิงตามหลักการของ “subsidiarity” ที่เชื่อว่าการตัดสินใจควรทำในระดับที่ใกล้ชิดกับผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ซึ่งการกระจายอำนาจมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในหลายมิติ *ประการแรก* การกระจายอำนาจช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบต่อชุมชนจะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้และฝึกฝนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า *ประการที่สอง* การกระจายอำนาจช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงาน เนื่องจากประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้ใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบรัฐบาล กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในระดับท้องถิ่นจึงมีประสิทธิภาพมากกว่า *ประการที่สาม*



การกระจายอำนาจช่วยเสริมสร้างความหลากหลายและการทดลองนโยบายในระดับต่าง ๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถพัฒนานโยบายและวิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นต้นแบบสำหรับการขยายผลไปยังพื้นที่อื่นหรือระดับชาติ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเครื่องมือยืนยันของการพัฒนาประชาธิปไตยเสมอไป นักวิชาการหลายท่านได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดและผลเสียของการกระจายอำนาจที่อาจเกิดขึ้น **ข้อจำกัดประการแรก**คือการขาดความพร้อมในระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และระบบการบริหารจัดการ หากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีความพร้อมเพียงพอ การกระจายอำนาจอาจส่งผลให้เกิดการลดลงของคุณภาพการให้บริการสาธารณะ **ข้อจำกัดประการที่สอง**คือการเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพและทรัพยากรที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจอาจทำให้ความแตกต่างนี้ขยายตัวมากขึ้น โดยท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงจะพัฒนาได้รวดเร็วกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพต่ำ **ข้อจำกัดประการที่สาม**คือการเปิดโอกาสให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิดในระดับท้องถิ่น การที่อำนาจกระจุกตัวลงสู่ระดับท้องถิ่นหลายระดับอาจทำให้การควบคุมและการตรวจสอบมีความยุ่งยากมากขึ้น โดยเฉพาะในสังคมที่ยังมีอิทธิพลของผู้มีอำนาจท้องถิ่นหรือระบบอุปถัมภ์อย่างแข็งแกร่ง ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เหมาะสม รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและระบบการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การกระจายอำนาจสามารถบรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมประชาธิปไตยและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานอย่างแท้จริง

บทบาทของพรรคการเมืองในการกระจายอำนาจ

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือในการรวบรวมและแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดค่านิยมประชาธิปไตยและการเมืองสู่ระดับรากหญ้า สำหรับมิติของการกระจายอำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการถ่ายทอดนโยบายและแนวคิดการพัฒนาจากระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็รับส่งความต้องการและปัญหาจากระดับท้องถิ่นขึ้นสู่ระดับชาติ กระบวนการนี้ช่วยให้การกำหนดนโยบายในระดับชาติ มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีบทบาทในการพัฒนาทักษะและความรู้ทางการเมืองของประชาชนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การประชุมพรรค การรณรงค์หาเสียง การฝึกอบรมสมาชิก และการจัดเวทีสาธารณะ กิจกรรมเหล่านี้ช่วยเสริมสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยและทักษะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมได้ง่ายกว่า

นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในระบบหลายพรรคที่มีการแข่งขันทางการเมือง พรรคฝ่ายค้านในระดับท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นและเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม บทบาทของพรรคการเมืองในการกระจายอำนาจอาจมีทั้งผลเชิงบวกและผลเชิงลบ ในแง่บวก พรรคการเมืองช่วยเสริมสร้างความเป็นระเบียบและเสถียรภาพ

ในระบบการเมืองท้องถิ่น โดยทำหน้าที่เป็นช่องทางในการแสดงออกทางการเมืองที่ถูกกฎหมายและสันติในแง่ลบ พรรคการเมืองอาจกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น นำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือการเกิดระบบอุปถัมภ์ใหม่ในระดับท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในระบบการเมือง การปกครอง จึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในกรอบของทฤษฎีการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองท้องถิ่นถือเป็นพื้นที่สำคัญในการทดลองและพัฒนากลไกประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมผ่านหลายมิติ *ประการแรก* การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติ และการเสนอโครงการพัฒนาชุมชน กระบวนการเหล่านี้ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้และฝึกฝนทักษะประชาธิปไตยในสภาพแวดล้อมที่คุ้นเคยและเข้าใจได้ง่าย *ประการที่สอง* การมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบ ประชาชนสามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด โดยผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การประชุมรายงานผลการดำเนินงาน การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กระบวนการนี้ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงาน *ประการที่สาม* การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเป็นแกนหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ การมีส่วนร่วมแบบนี้ช่วยสร้างทักษะการทำงานร่วมกัน การประนีประนอม และการหาทางออกร่วมกัน ซึ่งเป็นทักษะพื้นฐานที่สำคัญของระบบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นยังเป็นสนามฝึกสำหรับผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ ผู้ที่เข้ามาทำงานในระดับท้องถิ่นจะได้เรียนรู้ประสบการณ์การบริหารงาน การแก้ไขปัญหา และการทำงานร่วมกับประชาชน ประสบการณ์เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการเตรียมความพร้อมสำหรับการทำงานในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ปัจจัยสำคัญ *ประการแรก* คือคุณภาพของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ความซื่อสัตย์ และทักษะในการบริหารจัดการ จะสามารถนำองค์กรปกครองท้องถิ่นไปสู่การเป็นต้นแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้าม ผู้นำที่ขาดคุณภาพอาจทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นแหล่งปัญหาและความขัดแย้ง *ปัจจัยประการที่สอง* คือระดับการศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนในพื้นที่ ประชาชนที่มีการศึกษาและจิตสำนึกทางการเมืองสูงจะมีความสนใจและความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากกว่า ในขณะที่ประชาชนที่ขาดการศึกษาหรือจิตสำนึกทางการเมืองอาจไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม หรืออาจถูกผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นครอบงำได้ง่าย *ปัจจัยประการที่สาม* คือโครงสร้างและวัฒนธรรมทางสังคมในพื้นที่สังคมที่มีโครงสร้างแบบศักดินาหรือมีการแบ่งชนชั้นอย่างชัดเจนอาจ มีอุปสรรคในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ ในขณะที่สังคมที่มีความเท่าเทียมและเปิดกว้างจะเอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากกว่า



การวิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยผ่านทฤษฎีการกระจายอำนาจ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนและความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในระบบการเมืองการปกครอง การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) ที่ให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุด เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเรียนรู้ประชาธิปไตย ในระดับรากหญ้า (Gaventa, 2006) พรรคการเมืองมีบทบาทเป็นสะพานเชื่อมระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ในการถ่ายทอดค่านิยมประชาธิปไตย การพัฒนาทักษะทางการเมืองของประชาชน และการเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นพื้นที่สำคัญในการทดลองและพัฒนากลไกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเป็นสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างใกล้ชิดและเป็นรูปธรรม

จากการวิเคราะห์ตามกรอบทฤษฎีการกระจายอำนาจของ Rondinelli (1981) พบว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในการส่งเสริมประชาธิปไตย เนื่องจากให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ในประเทศไทยต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ความพร้อมของบุคลากรในระดับท้องถิ่น ระบบการเงินการคลังท้องถิ่น และโครงสร้างทางสังคมที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนบางกลุ่ม ความท้าทายสำคัญประการหนึ่งคือการสร้างสมดุลระหว่างการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นกับการรักษาเสถียรภาพและความเป็นปึกแผ่นของระบบการเมืองโดยรวม การกระจายอำนาจที่มากเกินไปอาจนำไปสู่การแตกแยกหรือความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ในขณะที่การกระจายอำนาจที่น้อยเกินไปจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยได้ ดังนั้นการออกแบบระบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมจึงต้องอาศัยการศึกษาและทำความเข้าใจบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่อย่างลึกซึ้ง

ในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตยระยะยาว การกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบต่อส่วนรวมในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญในการขยายผลไปสู่ระดับชาติ ประชาชนที่ได้ฝึกฝนทักษะประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจะสามารถนำประสบการณ์เหล่านั้นมาใช้ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่สูงขึ้น ทำให้ระบอบประชาธิปไตยโดยรวมมีความเข้มแข็งมากขึ้น ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในการส่งเสริมประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ คุณภาพของผู้นำระดับการศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน โครงสร้างทางสังคม และระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล การที่ประเทศไทยจะสามารถใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร การสร้างระบบการตรวจสอบที่เหมาะสม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การนำทฤษฎีนี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองของไทย เพื่อให้การกระจายอำนาจสามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

๑.๓ หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance)

กรอบแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ

หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยมีที่มาจากธนาคารโลกที่ได้แนะนำแนวคิดนี้ครั้งแรกอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เนื่องจากธนาคารโลกเชื่อว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากขาดการบริหารจัดการที่ดี ธนาคารโลกได้นิยามหลักการธรรมาภิบาลว่าเป็น “การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ” (Rahman, 2016) แนวคิดธรรมาภิบาลเดิมที่ได้รับการพัฒนามาจากภาคเอกชน โดยใช้ชื่อว่า “บริษัทภิบาล” (Corporate Governance) เพื่อให้องค์กรเกิดประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากสังคม ก่อนที่จะถูกนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ ส่วนองค์การสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้คำนิยามที่กว้างขึ้น โดยกล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง (Gisselquist, 2012) สำหรับประเทศไทย การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้อย่างจริงจัง เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อปรับปรุงการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการเรียนรู้จากวิกฤติการณ์ทางการเงิน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีสาเหตุหนึ่งจากการขาดหลักการธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ (Kulachai, 2023)

ธนาคารโลกได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เรียกว่า “Worldwide Governance Indicators” ไว้ ๖ ด้านหลัก ได้แก่ *เสียงและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)* การที่ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงออก การสื่อสาร และการรวมตัว ตลอดจนการมีกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นธรรม *เสถียรภาพทางการเมือง และการไม่มีความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)* การมีความมั่นคงทางการเมืองและการไม่มีความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงหรือการก่อการร้าย *ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)* คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ ความสามารถของข้าราชการ และความ เป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง *คุณภาพการควบคุม (Regulatory Quality)* ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดและดำเนินนโยบายและกฎระเบียบที่ดี เพื่อส่งเสริมการพัฒนาภาคเอกชน *หลักนิติธรรม (Rule of Law)* การที่ตัวแทนของสังคมมีความเชื่อมั่นและปฏิบัติตามกฎหมายของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับใช้สัญญา สิทธิในทรัพย์สิน ตำรวจ และศาล และ *การควบคุมการทุจริต (Control of Corruption)* ขอบเขตที่อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการทุจริตทั้งในระดับเล็กและใหญ่ ตลอดจนการที่ผู้มีอำนาจครอบงำรัฐ ในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับประเทศไทยไว้ ๖ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (Kantamaturapoj & others, 2020)



การปกครองท้องถิ่นเป็นระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทำให้การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะสามารถส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งพรรคการเมืองมีบทบาททั้งในด้านการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอย่างโปร่งใส การเป็นเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายท้องถิ่น และการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของผู้บริหาร เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ความท้าทายสำคัญได้แก่ ความหลากหลายของบริบทท้องถิ่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ และการสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวทางพัฒนาได้แก่ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มความโปร่งใส การเสริมสร้างศักยภาพบุคลากร การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ดังนั้นธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากพรรคการเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่โปร่งใส รับผิดชอบ และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

๒. ทฤษฎีพรรคการเมืองและบทบาทในสังคม

๒.๑ หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในระบบประชาธิปไตย ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกหลักที่เชื่อมโยงประชาชนเข้ากับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อความเข้าใจในพลวัตของระบบการเมืองสมัยใหม่ ทั้งในมิติทฤษฎีและการปฏิบัติ ซึ่ง Duverger (1964) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้กำหนดบทบาทสำคัญไว้ ๔ ด้านที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการในระบบประชาธิปไตย *ด้านการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate Selection)* ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีตัวเลือกที่หลากหลายและมีคุณภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้ง *ด้านการจัดระเบียบการเลือกตั้ง (Electoral Organization)* ที่ทำให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเป็นระบบและเป็นธรรม *ด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน (Representation)* ที่พรรคการเมืองต้องสะท้อนเสียงและผลประโยชน์ของกลุ่มประชาชนต่าง ๆ และ *ด้านการควบคุมรัฐบาล (Government Control)* ซึ่งเป็นหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร แนวคิดของDuverger ได้รับการพัฒนาต่อโดย Giovanni Sartori ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งได้เน้นย้ำถึงฟังก์ชันการเชื่อมโยงระหว่างสังคมกับรัฐ พรรคการเมืองในมุมมองของ Sartori ไม่เพียงแต่เป็นองค์กรทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวกลางที่สำคัญในการรวบรวมความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนเพื่อแปลงเป็นนโยบายสาธารณะ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ส่งถ่ายทอนนโยบายของรัฐกลับสู่สังคมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้าใจในกระบวนการเมือง

ในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ บทบาทของพรรคการเมืองได้ขยายตัวและมีความซับซ้อนมากขึ้น พรรคการเมืองไม่เพียงแต่ทำหน้าที่พื้นฐานตามที่นักทฤษฎีคลาสสิกได้กำหนดไว้ แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมือง การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการเมือง และการสร้าง

“

การปกครองท้องถิ่นเป็นระดับที่ใกล้ชิด
กับประชาชนมากที่สุด ทำให้การนำ
หลักธรรมาภิบาลมาใช้มีความสำคัญอย่างยิ่ง
เพราะสามารถส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิต
ของประชาชน

”

เสถียรภาพทางการเมืองผ่านการเป็นสถาบันที่รวบรวมและเชื่อมโยงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีบทบาทเพิ่มขึ้นในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเมือง การสนับสนุนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าและเป็นช่องทางแสดงออกทางการเมืองที่สันติ ซึ่งช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างกว้างขวางและยั่งยืน บทบาทเหล่านี้สะท้อนถึงการปรับตัวของพรรคการเมืองในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในประเทศไทย พรรคการเมืองมีบทบาทเฉพาะที่สะท้อนลักษณะพิเศษของสังคมและระบบการเมืองไทย พรรคการเมืองหลักเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงประชาชนกับรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการปกครองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความมีอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Unger & Mahakanjana, 2016) การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกเทศมนตรี เป็นเวทีสำคัญที่พรรคการเมืองระดับชาติได้ขยายฐานอำนาจทางการเมืองและส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยเต็มไปด้วยพลวัตและการเมืองเชิงผลประโยชน์ที่ซับซ้อน เช่น ระบบหัวคะแนนและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งอาจขัดขวางความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

พรรคการเมืองไทยยังมีหน้าที่ในการเสริมสร้างประชาธิปไตยผ่านการสร้างรากฐานทางอุดมการณ์ โดยเฉพาะการส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตยในจิตสำนึกของประชาชน โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่



ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในอนาคต พรรคฝ่ายประชาธิปไตยได้เน้นบทบาทในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลอำนาจรัฐและสนับสนุนความโปร่งใสในการบริหารประเทศ บทบาทนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสและการใช้อำนาจในทางที่ผิดการที่พรรคการเมืองสามารถสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

แม้พรรคการเมืองจะมีบทบาทในระบอบประชาธิปไตย แต่ในประเทศไทยยังคงมีปัญหาและความท้าทายหลายประการ ปัญหาหลักคือการขาดคุณลักษณะของพรรคมหาชน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองไทยมีฐานสมาชิกที่จำกัดและไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มและการใช้ระบบหัวคะแนนรวมถึงเครือข่ายอุปถัมภ์ ยังคงเป็นปัญหาที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิด ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและส่งผลเสียต่อความมั่นคงและความโปร่งใสของระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยโดยรวม การแก้ไขปัญหานี้จึงเป็นความท้าทายสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

การพัฒนาบทบาทของพรรคการเมืองให้เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีกลไกการควบคุม ตรวจสอบ และส่งเสริมความโปร่งใส เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองและการส่งเสริมพลเมืองที่มีความตื่นตัวทางการเมือง รวมถึงการสนับสนุนโครงสร้างและนโยบายภายในพรรคให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยภายใต้ ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การเสริมสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากจะช่วยให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน มีการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการตัดสินใจ และสามารถเป็นแบบอย่างของการปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตยให้แก่สังคมได้ (Gauja, 2012) พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทหน้าที่หลากหลายและซับซ้อน ตั้งแต่เป็นองค์กรคัดเลือกผู้นำทางการเมือง ตัวกลางในการเชื่อมโยงประชาชนกับรัฐ และเครื่องมือ ในการควบคุมรัฐบาล ไปจนถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างรากฐานประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าในประเทศไทย พรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น แม้จะเผชิญปัญหาและความท้าทายหลายประการ แต่บทบาทของพรรคการเมืองมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนในระยะยาว การพัฒนาพรรคการเมืองให้สามารถปฏิบัติบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถดำเนินไปได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

๒.๒ การเชื่อมโยงระหว่างรัฐและสังคม (Linkage Function)

ในระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันสำคัญที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การศึกษาบทบาทดังกล่าวในประเทศไทยจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจและพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและยั่งยืน หน้าที่การเชื่อมโยงถือเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ กระบวนการนี้เกิดขึ้นในสองทิศทางหลัก คือ การรวบรวมความต้องการจากสังคมและนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Input Role) และการถ่ายทอดนโยบายและผลของการตัดสินใจจากรัฐสู่สังคม (Output Role) (Sartori, 1976) ทั้งนี้ Gabriel Almond และ James Coleman (2015) ได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่การเชื่อมโยงนี้ภายใต้กรอบทฤษฎีระบบการเมือง โดยเน้นที่บทบาทของพรรคการเมืองในการรวบรวม ผลประโยชน์ (Interest Aggregation) และการถ่ายทอดผลประโยชน์ (Interest Articulation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการทำงานของระบบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ การรวบรวมผลประโยชน์หมายถึงกระบวนการที่พรรคการเมืองนำเอาความต้องการ ความคิดเห็น และผลประโยชน์ที่กระจัดกระจายอยู่ในสังคมมาประมวลและจัดลำดับความสำคัญให้เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของพรรค ในขณะที่การถ่ายทอดผลประโยชน์เป็นกระบวนการสื่อสารและอธิบายผลประโยชน์เหล่านี้ ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ รวมถึงสาธารณชนเข้าใจได้อย่างชัดเจน (LaPalombara & Weiner, 1966)

การเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพต้องมีลักษณะสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความต่อเนื่อง (Continuity) ซึ่งหมายถึง การเชื่อมโยงที่ดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอและไม่ขาดตอน ความครอบคลุม (Comprehensiveness) ที่พรรคการเมืองต้องสามารถเข้าถึงและรวบรวมความต้องการจากกลุ่มประชาชนที่หลากหลาย ความสอดคล้อง (Consistency) ที่การเชื่อมโยงต้องมีความสอดคล้องกับหลักการและอุดมการณ์ของพรรค และการตอบสนอง (Responsiveness) ที่พรรคการเมืองต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม (Eldersveld, 1964) พรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงได้ดีจะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ของระบบการเมืองและลดความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากประชาชนจะรู้สึกว่าการรับฟังและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและการยอมรับในระบบประชาธิปไตย (Easton, 1965)

ในบริบทของการปกครองท้องถิ่น การเชื่อมโยงมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องเชื่อมโยงทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ พรรคการเมืองต้องสามารถรวบรวมและถ่ายทอดประเด็นท้องถิ่นสู่ระดับชาติ และในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถนำนโยบายระดับชาติมาปรับใช้ในบริบทท้องถิ่นให้เหมาะสม (Dahl, 1961) การเชื่อมโยงในระดับท้องถิ่นให้เหมาะสม (Dahl, 1961) การเชื่อมโยงในระดับท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากระดับชาติ เนื่องจากประเด็นท้องถิ่นมักเป็นประเด็นที่เป็นรูปธรรมและส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนโดยตรง เช่น การจัดการขยะ การจราจร การศึกษา และสาธารณสุขพื้นฐาน พรรคการเมือง



จึงต้องมีกลไกในการรับฟังและตอบสนองต่อประเด็นเหล่านี้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Peterson, 1981) แม้ว่าหน้าที่การเชื่อมโยงจะมีความสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองหลายแห่งมักประสบปัญหาในการทำหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาหลักประการหนึ่งคือการขาดช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนในระดับรากหญ้า ทำให้การรวบรวมความต้องการจากสังคมไม่ครอบคลุมและไม่สะท้อนความเป็นจริง (Key, 1964) นอกจากนี้ พรรคการเมืองบางแห่งยังเผชิญปัญหาในการแปลงความต้องการของประชาชนให้เป็นนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้จริง เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความซับซ้อนของระบบราชการ และการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ (Michels, 1962)

ในประเทศไทย การศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พรรคการเมืองไทยในระดับท้องถิ่นต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านการสร้างเครือข่ายการสื่อสารกับประชาชน การพัฒนาขีดความสามารถในการจัดทำนโยบาย และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นท้องถิ่นกับนโยบายระดับชาติ ความสามารถในการทำหน้าที่เชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของการปกครองประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่น

การเชื่อมโยงระหว่างรัฐและสังคมเป็นบทบาทหลักของพรรคการเมืองที่มีความสำคัญต่อการทำงานของระบอบประชาธิปไตย กระบวนการนี้ต้องการความต่อเนื่อง ความครอบคลุม ความสอดคล้อง และการตอบสนองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะในบริบทของการปกครองท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น พรรคการเมืองจำเป็นต้องพัฒนากลไกและความสามารถในการทำหน้าที่เชื่อมโยงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งและความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย สำหรับประเทศไทย การพัฒนาบทบาทของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีรากฐานแข็งแกร่งและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๒.๓ การทำงานของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น

การทำงานของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการทำงานในระดับชาติอย่างชัดเจน โดยสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นพลวัตของกระบวนการทางการเมืองที่ใกล้ชิดกับความต้องการและปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ความแตกต่างหลักประการหนึ่งคือความใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะพื้นที่มากกว่าอุดมการณ์ทางการเมือง การที่นักการเมืองท้องถิ่นอาศัยและทำงานในชุมชนเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำให้เกิดความเข้าใจในบริบทท้องถิ่นที่ลึกซึ้งกว่าและสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างตรงจุด ในมิติของความสัมพันธ์ส่วนบุคคล พบว่าความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมีอิทธิพลต่อการทำงานของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมากกว่าโครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการ นักการเมืองท้องถิ่นมักใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในครอบครัว ญาติพี่น้อง

กลุ่มเพื่อน และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเป็นฐานในการสร้างการสนับสนุนทางการเมือง ทำให้การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเครือข่าย (Network Politics) มากกว่าการเมืองที่เน้นโครงสร้างขององค์กร การแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงมักเน้นที่ความสามารถในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นและการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนมากกว่าตำแหน่งทางอุดมการณ์หรือนโยบายระดับชาติ (Angenendt, 2022)

พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญหลายประการที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย บทบาทแรกคือการสร้างและพัฒนาผู้นำท้องถิ่น (Local Leadership Development) พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการค้นหา ฝึกฝน และพัฒนาบุคคลที่มีศักยภาพให้เป็นผู้นำทางการเมือง กระบวนการนี้เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคในระดับฐานราก การเป็นสมาชิกพรรค การรับตำแหน่งหน้าที่ในพรรค และการได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง บทบาทที่สองคือการเป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน (Voice Mechanism) ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล โดยรวบรวมความต้องการ ปัญหา และข้อเสนอแนะของประชาชนในพื้นที่ แล้วนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระบวนการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้ประชาชนมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็น แต่ยังช่วยให้รัฐบาลเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ได้ดีขึ้น บทบาทที่สามคือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น (Network Building) พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมักทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมในการแก้ปัญหา ร่วมกัน การสร้างเครือข่ายนี้ช่วยให้การแก้ปัญหาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากสามารถระดมทรัพยากรและความเชี่ยวชาญจากหลากหลายภาคส่วนมาใช้ร่วมกัน และบทบาทที่สี่คือการเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น (Local Oversight) พรรคการเมืองฝ่ายค้านในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น การใช้จ่ายงบประมาณ และการดำเนินโครงการต่าง ๆ การตรวจสอบนี้ช่วยป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดและเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานท้องถิ่น (Clark, 2004)

ในการทำงานเชิงนโยบาย พรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นมักเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองในการรวบรวมความต้องการของประชาชน การวิเคราะห์ปัญหา และการเสนอแนวทางแก้ไข กระบวนการนี้ช่วยให้เห็นนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นสะท้อนความต้องการของประชาชนและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ การทำงานของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นในด้านการพัฒนานโยบายยังครอบคลุมถึงการสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ การชี้แจงแนวทางการดำเนินงาน และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน กระบวนการนี้ช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกันและการยอมรับในนโยบายการพัฒนา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Clark, 2004)



แม้ว่าพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ แต่การทำงานก็ประสบปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ *ปัญหาแรก*คือการขาดทรัพยากรทั้งด้านการเงินและบุคลากร พรรคการเมืองท้องถิ่นมักมีงบประมาณจำกัดในการดำเนินกิจกรรม การประชาสัมพันธ์ และการพัฒนาศักยภาพของสมาชิก ทำให้การทำงานไม่สามารถขยายผลได้เท่าที่ควร *ปัญหาที่สอง*คือการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน โดยเฉพาะในเรื่องการวิเคราะห์นโยบาย การวางแผนยุทธศาสตร์ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อจำกัดนี้ทำให้พรรคการเมืองท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน *ปัญหาที่สาม*คือการขาดเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพในยุคดิจิทัล การสื่อสารทางการเมืองต้องอาศัยช่องทางที่หลากหลาย ทั้งสื่อดิจิทัล สื่อสังคมออนไลน์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ แต่พรรคการเมืองท้องถิ่นมักขาดความรู้และทรัพยากรในการใช้เครื่องมือเหล่านี้ *ปัญหาสุดท้าย*คือการขาดการสนับสนุนจากองค์กรพรรคการเมืองในระดับชาติ การทำงานของพรรคการเมืองท้องถิ่นมักแยกออกจากรายงานและยุทธศาสตร์ของพรรคในระดับชาติ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและประสบการณ์ของพรรคในระดับชาติได้อย่างเต็มที่ (Gross, Nyhuis, Block & Velimsky, 2025; Whitesell, Reuning & Hannah, 2022; Angenendt, 2022)

การทำงานของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมีผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในหลายมิติในด้านบวก การทำงานของพรรคการเมืองท้องถิ่นช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง สร้างผู้นำระดับฐานรากที่เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชน และเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองที่เน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นอาจส่งผลเสียต่อคุณภาพของประชาธิปไตยได้ ความอ่อนแอในด้านทรัพยากรและความรู้อาจทำให้พรรคการเมืองท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมกับพรรคที่มีทรัพยากรมาก การขาดการเชื่อมโยงกับระดับชาติอาจทำให้เกิดการแยกส่วนในระบบการเมือง และการขาดเครื่องมือในการสื่อสารอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้น การพัฒนาพรรคการเมืองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ การสนับสนุนให้พรรคการเมืองท้องถิ่นมีทรัพยากรและความรู้ที่เพียงพอ การสร้างกลไกการเชื่อมโยงระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และการพัฒนาเครื่องมือการสื่อสารที่เหมาะสม จะช่วยให้พรรคการเมืองท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ในการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Clark, 2004; Auerbach, 2021)

๓. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

๓.๑ แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

การปกครองท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่วิวัฒนาการมาจากการบริหารท้องถิ่นแบบดั้งเดิมและได้รับการพัฒนาในบริบทของความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองโลกในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ และต้นศตวรรษที่ ๒๑ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงการบริหารงาน

โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นและพัฒนาการภายใต้กระแสการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) และแนวคิด New Public Management ที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดย Jon Pierre และ B. Guy Peters (2020) ได้อธิบายว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เน้นการสร้างความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการปัญหาสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์ประกอบสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นรวมถึงหลายมิติที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ (Bounegab, Ziadi & Ghetas, 2025)

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยครอบคลุมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล ซึ่งจะทำให้นโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น

๒. การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเป็นสิ่งจำเป็นในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อนในสังคมปัจจุบัน โดยแต่ละภาคส่วนจะนำความเชี่ยวชาญและทรัพยากรของตนมาร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ

๓. ความรับผิดชอบ (Accountability) องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีกลไกในการตรวจสอบและสร้างความรับผิดชอบของผู้บริหารต่อประชาชนทั้งในด้านการใช้อำนาจ การใช้งบประมาณ และผลการดำเนินงาน

๔. ความโปร่งใส (Transparency) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการตัดสินใจให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ เป็นหลักการสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือและลดการทุจริต

๕. การตอบสนอง (Responsiveness) องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนอย่างทันทั่วถึง และเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นเน้นที่กระบวนการ (Process) มากกว่าโครงสร้าง (Structure) และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือของหลายภาคส่วนมากกว่าการเน้นเพียงผลผลิต (output) ของหน่วยงานราชการ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องมีความสามารถในการจัดการความหลากหลายของผลประโยชน์ การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และการสร้างกลไกการตรวจสอบที่เหมาะสม ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงบริบททางวัฒนธรรม สังคม และการเมืองของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองมีความเหมาะสมและยั่งยืน

ในประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นได้รับการพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการจัดตั้งสุขาภิบาลและกรุงเทพมหานคร ซึ่งในระยะแรกมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยข้าราชการประจำ



ซึ่งมุ่งเน้นการสั่งงานและการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐบาลกลาง ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งผลให้แนวคิดการปกครองตนเองได้รับความสำคัญมากขึ้น และมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายฉบับเพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (Krueathep, 2004) โดยการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิด “การปกครองโดยรัฐ” (Government) ไปสู่ “การปกครองร่วมกัน” (Governance) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และการรับบริการ สาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของการปกครองท้องถิ่นในไทยยังคงมีอยู่หลายประการ รวมถึงการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการปกครองท้องถิ่น การขาดศักยภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหารท้องถิ่น และปัญหาการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

๓.๒ ทฤษฎีการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์ได้จากสองมิติหลักคือ ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม งานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า หากการกระจายอำนาจได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสม ย่อมมีศักยภาพในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ (Febriandiela, Frinaldi & Magriasti, 2024; Oates, 1972) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระเพียงพอในการปรับนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ตนเอง ในเชิงกลไก ทฤษฎี “Voting with Feet” ของ Tiebout (1956) อธิบายว่าการแข่งขันระหว่างท้องถิ่นในการดึงดูดประชาชนและทรัพยากรสามารถสร้างแรงกดดันเชิงบวกให้รัฐบาลท้องถิ่นปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น แม้สมมติฐานของ Tiebout จะไม่เป็นจริงทุกประการในโลกปฏิบัติ แต่ก็ให้บทเรียนสำคัญเกี่ยวกับการใช้กลไกตลาดควบคุมกับระบบการเมืองท้องถิ่น

ด้านการจัดการงบประมาณ ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการเงินของ Oates (1972) ชี้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีข้อมูลและความเข้าใจในความต้องการของประชาชนมากกว่า จึงสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) และไม่มีผลกระทบข้ามเขต (Spillover Effects) นอกจากนี้ Martinez-Vazquez & McNab (2003) ยืนยันว่าหากมีระบบกำกับดูแลที่ดี การกระจายอำนาจทางการเงินสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐและยกระดับคุณภาพบริการได้จริง อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็มีความท้าทายสำคัญหลายประการ เช่น การขาดการประสานงานระหว่างพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นที่กระทบต่อความเสมอภาคทางการพัฒนา รวมถึงปัญหาผลกระทบข้ามเขต เช่น มลพิษหรือการย้ายถิ่นแรงงานที่ต้องอาศัยการจัดการในระดับที่

สูงกว่าท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศกำลังพัฒนายังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากร ทำให้ไม่สามารถบริการสาธารณะที่ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจมีความหลากหลาย ซึ่งในบางกรณีการกระจายอำนาจสามารถลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ แต่ในบางบริบทกลับเพิ่มปัญหาการทุจริตและทำให้คุณภาพบริการลดลง เช่น ในโบลิเวียและบังกลาเทศ จะมีผลเชิงบวกก็ต่อเมื่อกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง และรัฐบาลท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพียงพอ ดังนั้น ศักยภาพของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาท้องถิ่นขึ้นอยู่กับกรอบสถาบันคุณภาพของการกำกับดูแล และความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงานท้องถิ่น หากปัจจัยเหล่านี้ได้รับการเสริมสร้างอย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจจะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และความเป็นธรรมทางสังคม

บทบาทของพรรคการเมืองต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย

พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันหลักในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับระบบการเมืองและการปกครอง ในประเทศไทย พรรคการเมืองไม่ได้แค่ทำหน้าที่แข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืน (วิทยา ชินบุตร, ๒๕๕๙) อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวมีทั้งมิติที่เอื้อต่อการพัฒนาและข้อจำกัดที่ต้องได้รับการปรับปรุง *ประการแรก* พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยสะท้อนความต้องการและข้อเรียกร้องของสังคมเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติหน้าที่นี้ต้องมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยกลไกการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย ครอบคลุมทุกกลุ่มทางสังคมและสามารถแปลงข้อเรียกร้องเหล่านั้นให้เป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้จริง ในกรณีของประเทศไทย พรรคการเมืองยังเผชิญความท้าทายในการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ห่างไกลและกลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคม การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรพรรคในระดับท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างชุมชนกับนโยบายระดับชาติ นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยทั้งความเข้าใจในสภาพปัญหาเฉพาะพื้นที่และการสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจถึงผลกระทบของนโยบายต่อชีวิตประจำวัน การทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น (Oates, 1972) *ประการที่สอง* พรรคการเมืองมีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในรูปแบบของการจัดเวทีสาธารณะ ประชาคมท้องถิ่น และการสร้างช่องทางการสื่อสารที่ทันสมัย เช่น สื่อสังคมออนไลน์หรือแอปพลิเคชันดิจิทัล (Fung, 2006) นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังควรมีบทบาทในการพัฒนาศักยภาพทางการเมืองของประชาชน เพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่



และกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ตลอดจนการส่งเสริมการรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันการหลงเชื่อข้อมูลเท็จ

อย่างไรก็ดี พรรคการเมืองไทยยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ความอ่อนแอขององค์กรระดับท้องถิ่นซึ่งทำให้ขาดการเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง การพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ซึ่งบั่นทอนการแข่งขันเชิงนโยบาย การขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงานหลังการเลือกตั้งและการขาดการบูรณาการระหว่างนโยบายระดับชาติกับปัญหาในพื้นที่ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการปฏิรูปพรรคการเมืองให้มีความโปร่งใส มีระบบการทำงานที่เป็นสถาบันและสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยภายในองค์กร แนวทางการเสริมสร้างบทบาทเชิงบวกของพรรคการเมืองต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยภายในพรรค การเสริมสร้างองค์กรฐานรากให้เข้มแข็ง การลงทุนในบุคลากรทางการเมือง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และสถาบันการศึกษา (Fung, 2006) จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองไทยมีศักยภาพที่จะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย หากสามารถแก้ไขข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกระบวนการทำงานได้อย่างจริงจัง การปฏิรูปและเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในทุกระดับจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง ยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

บทบาทของการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยจากฐานราก โดยเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐในระดับพื้นที่อย่างใกล้ชิด (วิทยา ชินบุตร, ๒๕๕๙) บทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับกระบวนการกระจายอำนาจซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน แม้การกระจายอำนาจจะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประชาธิปไตยจากฐานราก แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังคงเผชิญความไม่สมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นกับการควบคุมจากรัฐส่วนกลาง เช่น ในด้านการคลัง แม้กฎหมายกำหนดเป้าหมายให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รวมของรัฐ แต่ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ตัวเลขจริงยังต่ำกว่าเป้าหมายมาก และส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง ไม่ใช่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Oates, 1972) ภาวะดังกล่าวทำให้การวางแผนนโยบายท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับทิศทางงบประมาณจากส่วนกลางมากกว่าความต้องการของพื้นที่ การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างพบว่าความล่าช้าในการโอนงบประมาณและข้อจำกัดด้านกฎหมาย การใช้จ่ายทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วถึง และมักเกิดปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้าในโครงการพัฒนาซึ่งลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อประสิทธิภาพของระบบปกครองท้องถิ่น

แม้จะมีกลไกการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมประชาคมหรือคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น แต่การมีส่วนร่วมในหลายพื้นที่ก็ยังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ (Tokenism) ตามกรอบของ Sherry R. Arnstein (1969) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจจริง ปัญหาสำคัญคือการขาดข้อมูลและความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้ข้อเสนอแนะมักไม่ถูกนำไปใช้หรือขาดน้ำหนักทางนโยบาย กรณีศึกษาบางพื้นที่ชี้ให้เห็นว่าเมื่อประชาชนได้รับข้อมูลที่โปร่งใสและมีช่องทางสื่อสารที่ต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมจะมีคุณภาพมากขึ้นและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Fung, 2006) ซึ่งสะท้อนว่าการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นต้องลงทุนในด้านการสื่อสารสาธารณะและการสร้างความรู้แก่พลเมือง

หลักธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความน่าเชื่อถือของระบบการปกครองท้องถิ่น ในหลายกรณี ความโปร่งใสถูกจำกัดอยู่ที่การเปิดเผยข้อมูลตามข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่ยังไม่ถึงขั้นทำให้ข้อมูลมีความเข้าใจง่ายและใช้ประโยชน์ได้จริง นอกจากนี้ปัญหาการทุจริตในระดับท้องถิ่นยังเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยในพื้นที่ โดยในบางพื้นที่มีการใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง เช่น การตรวจสอบโดยภาคประชาชนและการใช้เทคโนโลยีติดตามงบประมาณ มีแนวโน้มที่จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้นและส่งผลต่อการเลือกตั้งที่มีคุณภาพ

ข้อจำกัดด้านกำลังคนที่มีความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะด้านการวางแผน การเงิน และเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัญหาที่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการบริการสาธารณะและความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพึ่งพาคณากรจากส่วนกลางหรือการพัฒนาศักยภาพภายในทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่องในเชิงนโยบาย การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องใช้มาตรการจูงใจบุคลากรให้ทำงานในพื้นที่ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และการลงทุนในระบบดิจิทัลเพื่อลดภาระงานซ้ำซ้อน ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีสมรรถนะสูงขึ้นและเป็นฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีศักยภาพที่จะเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย แต่จำเป็นต้องปรับปรุงทั้งด้านโครงสร้างการกระจายอำนาจ กลไกการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ การยกระดับธรรมาภิบาล และการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การปฏิรูปในลักษณะนี้จะช่วยลดการพึ่งพาส่วนกลาง สร้างความเป็นเจ้าของพื้นที่ของประชาชนและเสริมสร้างความยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยไทย

ความเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการในพื้นที่และคุณภาพของประชาธิปไตย ความสัมพันธ์นี้ไม่ใช่เพียงการประสานงานด้านนโยบาย แต่ยังครอบคลุมถึงการสนับสนุนทางการเมือง การแบ่งปันทรัพยากร และการ



จัดการความขัดแย้งในระดับพื้นที่ โดยมีทั้งมิติของความร่วมมือและความตึงเครียด ซึ่งสามารถเสริมสร้างหรือบั่นทอนความเป็นประชาธิปไตยได้ ขึ้นอยู่กับกลไกที่ใช้ในการจัดการ

พรรคการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปกครองท้องถิ่น ทั้งผ่านการสนับสนุนเชิงนโยบาย การผลักดันโครงการ และการจัดสรรงบประมาณให้พื้นที่ที่อยู่ในเครือข่ายทางการเมืองเดียวกัน การสนับสนุนเช่นนี้ช่วยให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรและโอกาสในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะได้รวดเร็วขึ้น ขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็ใช้กลไกท้องถิ่นเป็นช่องทางในการนำเสนอ นโยบายสู่ฐานเสียงโดยตรง การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสองฝ่าย เช่น ข้อมูลสถิติการพัฒนาและปัญหาเร่งด่วนของชุมชน ช่วยให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือที่ใกล้ชิดเกินไปอาจก่อให้เกิดการพึ่งพาทางการเมือง (political dependency) จนท้องถิ่นสูญเสียความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

การแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมักสะท้อนความแตกต่างด้านอุดมการณ์และฐานเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งในบางแห่งสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนานโยบายที่ตอบสนองประชาชนมากขึ้น แต่ในอีกแห่งหนึ่ง ความขัดแย้งที่รุนแรงอาจนำไปสู่การหยุดชะงักของโครงการพัฒนาและการแบ่งขั้วที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการเมือง ความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่และการจัดสรรทรัพยากรเป็นปัญหาซ้ำซากในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะเมื่อขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับพรรคการเมืองไม่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงงบประมาณและตำแหน่งสำคัญ ซึ่งอาจนำไปสู่การแต่งตั้งบุคลากรตามสายสัมพันธ์ทางการเมืองมากกว่าความสามารถ

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกลยุทธ์สำคัญเพื่อลดความตึงเครียดและเสริมประสิทธิภาพการทำงาน เครือข่ายที่มีประสิทธิภาพต้องดำเนินงานทั้งในมิติของนโยบาย การปฏิบัติและการสื่อสารระหว่างบุคคลโดยมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน การพัฒนาช่องทางสื่อสารที่มีคุณภาพเป็นอีกประเด็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สื่อดิจิทัลเพื่อเพิ่มความรวดเร็ว หรือการพบปะหารือแบบเผชิญหน้าเพื่อความไว้วางใจ อย่างไรก็ตาม กลไกเหล่านี้จะได้ผลต่อเมื่อคู่ความร่วมมือให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์พรรค

แนวคิดการจัดการความขัดแย้งเชิงสร้างสรรค์ (constructive conflict management) ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาเสมอไป หากถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการทำงาน กลไก เช่น การเจรจาต่อรองโดยบุคคลที่สาม คณะกรรมการไกล่เกลี่ย และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย ช่วยให้ความขัดแย้งกลายเป็นโอกาสในการสร้างฉันทามติและพัฒนาประสิทธิภาพ การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า ความเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องบริหารจัดการอย่างระมัดระวัง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองกลายเป็นการแทรกแซงจนท้องถิ่นสูญเสียความเป็นอิสระ ในขณะเดียวกันความขัดแย้งทางการเมืองต้องถูกเปลี่ยนจากแรงเสียดทานให้เป็นพลังสร้างสรรค์ ผ่านกลไกความร่วมมือ การสื่อสารที่มีคุณภาพ และ

การจัดการความขัดแย้งที่เป็นธรรม หากสามารถสร้างสมดุลระหว่างความร่วมมือและการตรวจสอบถ่วงดุลได้ ความสัมพันธ์นี้จะกลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ผลกระทบของพรรคการเมืองต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

บทบาทของพรรคการเมืองในการปกครองท้องถิ่นมีความซับซ้อนและหลากหลาย ทั้งในด้านที่เสริมสร้างศักยภาพประชาธิปไตยและด้านที่ก่อให้เกิดข้อจำกัด การประเมินผลกระทบเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจพลวัตของประชาธิปไตยไทยในระบบฐานราก และสามารถออกแบบนโยบายเพื่อเพิ่มศักยภาพของพรรคการเมืองในการเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

ผลกระทบเชิงบวก

การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นช่องทางเชื่อมระหว่างประชาชนกับระบบการเมืองการปกครอง ช่วยสร้างพื้นที่ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจและมีบทบาทตรวจสอบการใช้อำนาจ กระบวนการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันเชิงนโยบายทำให้ประชาชนต้องติดตามข้อมูลและมีส่วนร่วมเชิงรุกมากขึ้น **การพัฒนาพลเมืองและการรู้เท่าทันทางการเมือง** การรณรงค์หาเสียงและการอภิปรายเชิงนโยบายในพื้นที่ช่วยให้ประชาชนเรียนรู้กลไกการเมืองและพัฒนาทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ ประชาชนสามารถประเมินข้อดีข้อเสียของนโยบายและตรวจสอบผู้แทนได้อย่างมีเหตุผลมากขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างพลเมืองประชาธิปไตย **ความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร** การมีหลายพรรคแข่งขันในสภาท้องถิ่นช่วยถ่วงดุลการตัดสินใจและกระตุ้นให้เกิดความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ ทำให้การตัดสินใจสะท้อนความต้องการของกลุ่มประชาชนที่หลากหลาย **การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน** พรรคการเมืองในท้องถิ่นมีบทบาทในการเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน กลุ่มอาชีพและองค์กรชุมชน เกิดการร่วมมือในการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ชุมชนมีความสามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น

ผลกระทบเชิงลบ

อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ในหลายพื้นที่ พรรคการเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว ทำให้การตัดสินใจทางการเมืองมุ่งตอบสนองเครือข่ายอุปถัมภ์แทนการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ **ความไม่สมดุลของอำนาจและการขาดธรรมาภิบาล** การครอบงำของพรรคการเมืองพรรคเดียวในท้องถิ่นอาจนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจและลดทอนกลไกตรวจสอบ ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจโดยขาดความโปร่งใสและไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม **ความขัดแย้งและความแตกแยกในสังคมท้องถิ่น** การแข่งขันทางการเมืองอาจลุกลามเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประชาชน นำไปสู่การแบ่งขั้วในชุมชนและลดความร่วมมือในการพัฒนา **การทุจริตและประพฤติมิชอบ** ความใกล้ชิดในชุมชนเล็กทำให้การตรวจสอบการทุจริตทำได้ยากและในบางกรณีมีการซื้อเสียง การใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง



เพื่อเพิ่มผลกระทบเชิงบวกและลดผลกระทบเชิงลบ จำเป็นต้องดำเนินมาตรการหลายด้าน ได้แก่ *ปรับปรุงกฎหมายและกรอบการทำงาน* เพื่อกำหนดบทบาทพรรคการเมืองในท้องถิ่นอย่างชัดเจน และลดโอกาสการครอบงำทางการเมือง *เสริมสร้างธรรมาภิบาล* ด้วยการเปิดเผยข้อมูล การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่เป็นอิสระและระบบแต่งตั้งบุคลากรตามคุณสมบัติ *พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน* โดยใช้ทั้งเวทีประชาคมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อให้การมีส่วนร่วมครอบคลุมและต่อเนื่อง *สร้างการเชื่อมโยงระหว่างระดับการปกครอง* ผ่านคณะกรรมการประสานงานและเครือข่ายองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

บทบาทของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมีทั้งอุปสรรคและความท้าทายต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย การออกแบบกลไกที่สร้างสมดุลระหว่าง “ความร่วมมือ” และ “การถ่วงดุล” จึงเป็นหัวใจสำคัญการพัฒนานี้ไม่เพียงต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการทำงานเท่านั้น แต่ยังต้องสร้างวัฒนธรรมการเมืองที่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวม เคารพความแตกต่าง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมเชิงสร้างสรรค์ หากทำได้อย่างต่อเนื่องจะเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและมั่นคงในระยะยาว

unสรุป

บทความนี้วิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยใช้กรอบทฤษฎีการกระจายอำนาจ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและกลไกระหว่างพรรคการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผลการศึกษาชี้ว่า แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะกำหนดกรอบส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน แต่การปฏิบัติยังติดขัดข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความอ่อนแอของพรรคการเมืองท้องถิ่น การเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติที่ไม่ต่อเนื่อง การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และข้อจำกัดด้านงบประมาณ ส่งผลให้การเมืองท้องถิ่นยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้เต็มที่

ในทางทฤษฎี พรรคการเมืองมีบทบาทเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ ทั้งในด้านการรวบรวมและถ่ายทอดผลประโยชน์ การคัดเลือกผู้นำ และการตรวจสอบถ่วงดุล ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นที่สำคัญในการทดลองและขยายรูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น เวทีสาธารณะ ประชาคมหมู่บ้าน และงบประมาณแบบมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพช่วยให้ท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว โปร่งใส และสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยจากรากฐานราก อย่างไรก็ตามทั้งสองสถาบันยังเผชิญข้อท้าทายด้านโครงสร้าง การเมืองเชิงอุปถัมภ์ ความเหลื่อมล้ำของศักยภาพระหว่างท้องถิ่นและปัญหาการทุจริตเพื่อยกระดับคุณภาพประชาธิปไตยไทย บทความนี้เสนอให้พัฒนาพรรคการเมืองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง สร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและมีคุณภาพ เสริมสร้างธรรมาภิบาล

อย่างเป็นระบบ และเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติกับปัญหาในพื้นที่ การปฏิรูปเหล่านี้จะช่วยสร้างสมดุลระหว่างความร่วมมือและการถ่วงดุล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน

จากการวิเคราะห์บทความความสามารถอภิปรายในประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

๑. พรรคการเมืองและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ทั้งในมิติความร่วมมือและความตึงเครียด พรรคการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลต่อท้องถิ่นผ่านการสนับสนุนเชิงนโยบายและงบประมาณ ขณะที่ท้องถิ่นเป็นฐานข้อมูลและช่องทางสื่อสารกับประชาชนโดยตรง หากบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ความสัมพันธ์นี้จะช่วยให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ แต่หากขาดสมดุลอาจนำไปสู่การพึ่งพาทางการเมืองและการสูญเสียความเป็นอิสระของท้องถิ่น

๒. การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นกลไกที่เหมาะสมที่สุดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระและศักยภาพสามารถพัฒนานโยบายที่ตรงกับความต้องการของประชาชน เพิ่มความโปร่งใสและเป็นสนามฝึกผู้นำการเมืองรุ่นใหม่ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จด้านศักยภาพ บุคลากร และทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นยังเป็นอุปสรรคสำคัญ

๓. หลักธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ในหลายกรณี การเปิดเผยข้อมูลยังไม่เพียงพอและการมีส่วนร่วมยังเป็นเพียงเชิงสัญลักษณ์ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลจึงต้องครอบคลุมถึงการใช้นวัตกรรมเพิ่มความโปร่งใส การตั้งกลไกตรวจสอบอิสระ และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อประชาชนจริง

ข้อเสนอแนะและทิศทางการพัฒนาในอนาคต

จากผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาประชาธิปไตยไทยทั้งในระดับพรรคการเมืองและองค์กรปกครองท้องถิ่นยังเผชิญกับข้อจำกัดด้านโครงสร้าง กฎหมาย บุคลากร และกลไกการติดตามประเมินผล จึงจำเป็นต้องมีข้อเสนอเชิงนโยบายและทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนเพื่อยกระดับศักยภาพของทั้งสองกลไกหลักให้สามารถขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านข้อเสนอเชิงนโยบาย ควรเร่งปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งเพิ่มความยืดหยุ่นด้านการเงินการคลังในการบริหารจัดการงบประมาณ ขณะเดียวกันพรรคการเมืองควรมีกฎหมายรองรับการทำงานอย่างโปร่งใส ส่งเสริมประชาธิปไตยภายในพรรคและมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็ง รวมถึงการกำหนดกรอบความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนเพื่อลดปัญหาการใช้อิทธิพลทางการเมืองในทางที่ไม่เหมาะสม

ด้านการพัฒนาศักยภาพ ควรมีการอบรมและพัฒนาความรู้ ทักษะ และทัศนคติให้กับบุคลากรทางการเมือง นักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเน้นการสื่อสาร



การวิเคราะห์นโยบาย การบริหารโครงการ และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนส่งเสริม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศเพื่อประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติที่เหมาะสม นอกจากนี้ การสร้างกลไกติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ต้องกำหนดตัวชี้วัด ที่ชัดเจน ครอบคลุมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมี ส่วนร่วมในกระบวนการประเมิน เพื่อให้ข้อมูลที่ได้สามารถนำไปปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่องและ โปร่งใส

ในด้านทิศทางการพัฒนาในอนาคต การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยขยาย โอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านระบบ e-Participation ที่เปิดให้เข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม พร้อมทั้งต้องพัฒนาองค์ ความรู้ทางการเมืองให้ครอบคลุมตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อสร้างพลเมืองที่มี วิจารณญาณและสามารถประเมินข้อมูลข่าวสารอย่างรอบคอบ อีกทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียนจะเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยน องค์ความรู้และร่วมกันแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันควรปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมให้ทันสมัย ลดอุปสรรคทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนอย่างจริงจัง ดังนั้น การพัฒนาการมีส่วนร่วมต้องมีความยั่งยืนในระยะยาว ผ่านการปลูกฝัง วัฒนธรรมทางการเมืองที่โปร่งใสและรับผิดชอบ โดยเฉพาะการลงทุนในเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ซึ่งจะเป็นรากฐานของการสืบทอดค่านิยมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมสู่อนาคต เพื่อสร้างสังคมและ ประเทศชาติที่มีเสถียรภาพ โปร่งใส และพร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (๒๕๖๒). 2 ทศวรรษ ของการกระจายอำนาจ (พ.ศ. ๒๕๔๐–๒๕๖๒): การปกครองท้องถิ่น, ภาคพลเมืองกับก้าวต่อไป. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยา ชินบุตร. (๒๕๕๙). การเลือกตั้ง. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Almond, G. A., & Coleman, J. S. (Eds.). (2015). *The politics of the developing areas*. Princeton: Princeton University Press.
- Angenendt, M. (2022). Membership and participation in independent local parties: Patterns and explanations. *Party Politics*, 29, 424–434. <https://doi.org/10.1177/13540688221080537>
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Auerbach, K. (2021). Accountable to whom? How strong parties subvert local democratic institutions. *Party Politics*, 28, 865–878. <https://doi.org/10.1177/13540688211019720>
- Bounegab, A., Ziadi, S., & Ghetas, A. (2025). LOCAL GOVERNANCE AS A TOOL FOR STIMULATING AND SUPPORTING THE ROLE OF KEY ACTORS IN LOCAL DEVELOPMENT. *International Journal of Innovative Technologies in Econom*, 1(49). [https://doi.org/10.31435/ijite.1\(49\).2025.3273](https://doi.org/10.31435/ijite.1(49).2025.3273)
- Clark, A. (2004). The Continued Relevance of Local Parties in Representative Democracies. *Politics*, 24 (1), 35–45. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2004.00203.x>
- Dahl, Robert A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2008). *Democracy and its critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Duverger, M. (1964). *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. London: Methuen.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Eldersveld, S. J. (1964). *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand McNally.
- Febriandiela, F., Frinaldi, A., & Magriasti, L. (2024). Critical Analysis of Decentralization Theory in the Context of Local Government: A Literature Review. *Adabi: Journal of Public Administration and Business*, 11(1). <https://doi.org/10.62066/jpab.v11i1.13>
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75.



- Gauja, A. (2012). Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences. *Parliamentary Affairs*, 65, 478–484. <https://doi.org/10.1093/PA/GSR029>
- Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation?: Deepening the ‘Deepening Democracy’ Debate. IDS Working Paper 264. Brighton, UK.: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Gisselquist, R. M. (2012). Good governance as a concept, and why these matters for development policy (No. 2012/30). WIDER Working Paper.
- Gross, M., Nyhuis, D., Block, S., & Velimsky, J. A. (2025). The Impact of Institutional and Financial Constraints on Party Behaviour in Local Politics. *Swiss Political Science Review*, 31(2), 287–306. <https://doi.org/10.1111/spsr.12628>
- Habermas, J. (2015). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: John Wiley & Sons.
- Kantamaturapoj, K., Kulthanmanusorn, A., Witthayapipopsakul, W., Viriyathorn, S., Patcharanarumol, W., Kanchanachitra, C., Wibulpolprasert, S., & Tangcharoensathien, V. (2020). Legislating for public accountability in universal health coverage, Thailand. *Bulletin of the World Health Organization*, 98(2), 117–125. <https://doi.org/10.2471/BLT.19.239335>
- Key, V. O., Jr. (1964). *Politics, Parties, and Pressure Groups*. (5th ed.). New York: Thomas Y. Crowell.
- Krueathep, W. (2004). Local Government Initiatives in Thailand: Cases and Lessons Learned. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 26(2), 217–239. <https://doi.org/10.1080/23276665.2004.10779294>
- Kulachai, W. (2023). RETRACTED ARTICLE: Local government in Thailand: A way forward. *Cogent Social Sciences*, 9(2), 1–18.
- LaPalombara, J., & Weiner, M. (Eds.). (1966). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Macpherson, C. B. (1979). The Life and Times of Liberal Democracy. *Science and Society*, 43(2), 234–236.
- Martinez-Vazquez, J. and McNab, R. M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616.

- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Pateman, C. (1975). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Pye, L. W. (1985). *Asian power and politics: The cultural dimensions of authority*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Rahman, M. L. (2016). Governance and Good governance: A Theoretical Framework. *Public Policy and Administration Research*, 6(10), 40–50.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative sciences*, 47(2), 133–145.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: Volume 1: A framework for analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thongmomram, C., Suntapun, C., & Singkaneti, B. (2025). Revitalizing Democracy: The Transformative Power of Participatory Budgeting in the Public Sphere. *Local Administration Journal*, 18(1), 149–178. Retrieved August 10, 2025 from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/colakkujournals/article/view/274359>
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416–424.
- Unger, D., & Mahakanjana, C. (2016). Decentralization in Thailand. *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, 33, 172–187. <https://doi.org/10.1355/AE33-2D>
- Whitesell, A., Reuning, K., & Hannah, A. (2022). Local political party presence online. *Party Politics*, 29, 164–175. <https://doi.org/10.1177/13540688211056617>





พรรคการเมืองเชิงเปรียบเทียบ : บทบาท การแข่งขัน และพลวัตเชิงประวัติศาสตร์

ศุทธิกานต์ มีจั้น*

บทความนี้เริ่มต้นด้วยการอธิบายการศึกษาพรรคการเมืองจากมิติอุดมการณ์เชิงเศรษฐกิจการเมือง โดยเน้นการแบ่งพรรคเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่กลางศตวรรษที่ ๑๙ อันเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สอง และต่อเนื่องไปถึงการจำแนกพรรคตามลักษณะการแข่งขันทางการเมืองในปัจจุบัน จากนั้นบทความจะขยายการวิเคราะห์ไปสู่บทบาทของพรรคการเมืองตามระบอบการปกครองและทฤษฎีกลุ่มต่าง ๆ เพื่ออธิบายว่าทำไมพรรคการเมืองจึงกลายเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการเมืองสมัยใหม่ ในส่วนสุดท้าย บทความนำเสนอการจำแนกระบบพรรคการเมืองโดยใช้ระดับการเป็นปรปักษ์ เพื่อสะท้อนทั้งการแข่งขันและความขัดแย้ง พร้อมแสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ การสืบทอดทางสังคม และผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ

พรรคการเมืองตามอุดมการณ์เชิงเศรษฐกิจการเมือง

พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา^๑ มีจุดเริ่มต้นทางประวัติศาสตร์สำคัญตั้งแต่ช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสปลายศตวรรษที่ ๑๘ โดยแบ่งตามอุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา โดยฝ่ายขวาสนับสนุนแนวทางอนุรักษนิยมและระบอบเก่า ขณะที่ฝ่ายซ้ายสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและระบอบสาธารณรัฐ แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาต่อเนื่องในศตวรรษที่ ๑๙ และ ๒๐ จนกลายเป็นการแบ่งขั้วทางอุดมการณ์และเศรษฐกิจการเมืองที่ยังส่งผลต่อการเมืองสมัยใหม่

* รองศาสตราจารย์ ดร., สาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม; e-mail: Suthikarn.m@msu.ac.th

^๑ คำอธิบายเพิ่มเติมได้ใน พชรพร พนมวัน ณ อยุธยา. (๒๕๖๐). *ซ้าย-ขวา ทางการเมืองคืออะไร? ทำความเข้าใจความแตกต่างของมนุษย์*. Workpoint Today. สืบค้นจาก <https://www.workpointtoday.com/ซ้าย-ขวา-ทางการเมืองคืออะไร>



ในบริบทเศรษฐกิจการเมือง ฝ่ายขวามักเป็นตัวแทนของชนชั้นนายทุนหรือเจ้าของธุรกิจ ซึ่งเชื่อมั่นในหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและตลาดเสรี พรรคฝ่ายขวามีเป้าหมายสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เปิดกว้างเพื่อการแข่งขัน ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและการสร้างผลกำไร ฝ่ายขวากังวลว่าความต้องการสิทธิแรงงาน เช่น การขึ้นค่าแรงหรือข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสวัสดิการ อาจเพิ่มภาระต้นทุนการผลิตและลดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ นอกจากนี้ ฝ่ายขวามักมีท่าทีอนุรักษ์นิยมด้านสังคมและวัฒนธรรม อาทิ การสนับสนุนโครงสร้างสังคมเดิมและค่านิยมประเพณี

ในขณะที่ฝ่ายซ้ายเป็นตัวแทนของชนชั้นแรงงานและกลุ่มที่ต้องการความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ พรรคฝ่ายซ้ายเรียกร้องสิทธิแรงงาน เช่น การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในที่ทำงาน การปรับปรุงสวัสดิการ รวมถึงความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ โดยตั้งข้อสังเกตว่าผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้ถูกแบ่งปันอย่างเป็นธรรม ชนชั้นแรงงานและประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับส่วนแบ่งอย่างเหมาะสม และยังประสบปัญหาจากการขาดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ฝ่ายซ้ายจึงมองว่ากลไกตลาดเสรีตามแนวคิด “มือที่มองไม่เห็น” (the Invisible Hand) ของอดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งหมายถึง การที่ตลาดสามารถจัดสรรทรัพยากรได้เองโดยไม่ต้องมีการแทรกแซงจากรัฐนั้น^๒ ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ฝ่ายซ้ายจึงสนับสนุนบทบาทของรัฐ ให้เป็น “มือที่มองเห็น” ในการเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์อย่างสมดุลมากขึ้น^๓ โดยรัฐควรมีบทบาทเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการทำงานของกลไกตลาดเสรี ทำให้พรรคการเมืองในแนวสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องและเรียกร้องสิทธิของชนชั้นแรงงาน

ด้านปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อแนวคิดซ้าย-ขวา เช่น การก่อตั้งสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มประเทศเพื่อสร้างตลาดเดียวและสกุลเงินเดียว ที่ช่วยลดต้นทุนทางธุรกิจและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีนโยบายด้านแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม อย่างไรก็ตาม ในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินโลก เช่น การเกิดแรงกดดันให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในยุโรป ต้องใช้มาตรการรัดเข็มขัดเพื่อควบคุมงบประมาณและลดภาระหนี้สาธารณะในช่วงต้นทศวรรษ ค.ศ. ๒๐๑๐ (ทรงพจน์ สุภาผล, ๒๕๕๔, ตุลาคม ๑๐)

มาตรการดังกล่าวเป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายขวาที่สนับสนุนความเข้มงวดทางการคลังและการปรับลดค่าใช้จ่ายสาธารณะกับฝ่ายซ้ายที่เรียกร้องให้มีการรักษาหรือเพิ่มสวัสดิการสังคม ศูนย์กลางของข้อโต้แย้งคือนโยบายเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ทั้งในเรื่องของเงินบำนาญ การศึกษาฟรี และบริการสุขภาพ ส่งผลให้แนวคิดทางอุดมการณ์ซ้าย-ขวายังคงมีความสำคัญ

^๒ ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน Rothschild, E. (1994). Adam Smith and the Invisible Hand. *The American Economic Review*, 84(2), 319–322. สืบค้นจาก <http://www.jstor.org/stable/2117851>

^๓ ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน O'Donnell, R. (2024). Invisible and Visible Hands. What Kind of Economist is Adam Smith, and Why is He Still Relevant?. *Review of Political Economy*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/09538259.2024.2335751>

อย่างยิ่งในกระบวนการแข่งขันทางการเมืองยุคใหม่ เพื่อสะท้อนนโยบายที่สอดคล้องกับฐานเสียงและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม

ตัวอย่างเช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ พรรคแรงงาน (Labour Party) ซึ่งมีจุดยืนทางการเมืองแบบซ้ายกลางสนับสนุนการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำและขยายสวัสดิการสังคม ขณะที่พรรคแห่งชาติ (National Party) ซึ่งมีจุดยืนทางการเมืองแบบขวากลางเสนอให้งดเว้นภาษีและสนับสนุนการส่งเสริมธุรกิจเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ วาระหรือประเด็นสาธารณะใหม่ ๆ ที่เกิดหลังยุคอุตสาหกรรม เช่น การรักษาสีงแวดล้อม การต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์ ความเท่าเทียมทางเพศ และสิทธิของกลุ่มประชากรหลากหลาย (LGBTQ+) ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือแบ่งแยกฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในเชิงนโยบาย^๔ เพื่อเสนอทางเลือกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แม้ว่าชื่อเรียกพรรคและรายละเอียดจะมีความหลากหลายในแต่ละประเทศก็ตาม

เมื่อพิจารณาในมิติของการเปรียบเทียบเชิงอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง จะเห็นได้ว่าในสแกนดิเนเวีย แนวคิดซ้าย-ขวายังคงมีความสำคัญ แต่ได้รับการปรับให้สอดคล้องกับฉันทามติร่วมว่ารัฐสวัสดิการเป็นสิ่งจำเป็น พรรคฝ่ายขวา เช่น พรรค Moderate Party (Moderata samlingspartiet) ของสวีเดน ซึ่งมีจุดยืนแบบขวากลางถึงขวา มักไม่ต่อต้านรัฐสวัสดิการโดยตรง แต่เน้นการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาษี และส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน (ไทยรัฐออนไลน์, ๒๕๖๕, กันยายน ๑๕) ขณะที่พรรคฝ่ายซ้ายมุ่งปกป้องและขยายระบบสวัสดิการ ความขัดแย้งเชิงนโยบายจึงเกิดขึ้นภายในกรอบของรัฐสวัสดิการมากกว่าการปฏิเสธระบบโดยสิ้นเชิง ความแตกต่างเช่นนี้ยังสะท้อนในวาระการเมืองร่วมสมัยทั่วโลก ซึ่งสังคมต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์และค่านิยม ตัวอย่างเช่น ประเด็นทางสังคมที่ขยายเกินกว่ามิติทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การสนับสนุนสิทธิความหลากหลายทางเพศและนโยบายสิ่งแวดลอมที่เข้มงวดโดยฝ่ายซ้าย ในขณะที่ฝ่ายขวามักมีท่าทีอนุรักษ์นิยมมากกว่าในประเด็นเหล่านี้

พรรคการเมืองตามระบอบการปกครอง

นอกเหนือจากอุดมการณ์และจุดเน้นทางนโยบายแล้ว บทบาทและลักษณะของพรรคการเมืองยังถูกกำหนดโดยระบอบการปกครองที่มีนัยสำคัญ หากสำรวจระบอบการปกครองในโลกปัจจุบันจะเห็นว่า มีพรรคการเมืองอยู่ในทุกระบอบ ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยม พรรคการเมืองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบการเมืองเหล่านั้น ในประเทศประชาธิปไตย เหตุผลที่พรรคการเมืองดำรงอยู่ได้สามารถสังเกตได้จากหลายกรณีตัวอย่าง เช่น ในสหรัฐอเมริกา พรรคสหพันธรัฐนิยม (Federalist Party) ก่อตั้งโดยอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน

^๔ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศุทธิกานต์ มีจัน. (2565). พรรคการเมืองนิวซีแลนด์ : การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยระบบการเลือกตั้งที่ครอบคลุมและเท่าเทียม. ใน วุฒิสสาร ตันไชย, ชีรพรรณ ไฉมัน และ สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ). *ทิศพรรคการเมือง : หลากมุมมองหลายประเทศ*. (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า), หน้า 69-100



(Alexander Hamilton)^๕ ขณะที่ประเทศในยุโรปและประชาธิปไตยใหม่จำนวนมากมีลักษณะของระบบหลายพรรค

ในการอธิบายว่าเหตุใดพรรคการเมืองจึงกลายเป็นเรื่องพื้นฐานในโลกปัจจุบัน มักแบ่งทฤษฎีออกเป็น ๒ กลุ่มหลัก ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้าง (functional theory) และ ทฤษฎีการแพร่กระจาย (contagion theory) ทฤษฎีโครงสร้างมองว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบการเมืองที่ซับซ้อนขึ้น ส่วนทฤษฎีการแพร่กระจายมองว่าการเกิดขึ้นของพรรคเป็นการ ‘แพร่’ หรือ ‘เลียนแบบ’ รูปแบบองค์กรจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง โดยมักจะเริ่มจากประเทศที่เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งทฤษฎีการแพร่กระจายยังสามารถแบ่งย่อยได้อีกเป็นทฤษฎีการเลียนแบบ (copycat theory) ซึ่งอธิบายว่าประเทศต่าง ๆ นำรูปแบบองค์กรทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จมาปรับใช้ และทฤษฎีการบีบบังคับ (coercion theory) ที่เชื่อว่าการจัดตั้งพรรคเป็นผลจากแรงกดดันภายนอก^๖

ตัวอย่างที่ชัดเจนของทฤษฎีการบีบบังคับพบได้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อสหราชอาณาจักรให้เอกราชแก่ประเทศอาณานิคม โดยหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลอังกฤษกำหนดไว้คือประเทศเหล่านี้ต้องจัดตั้งพรรคการเมืองและรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือแม้ประเทศอาณานิคมเดิมหลายแห่งจะเริ่มต้นด้วยระบบหลายพรรคตามเงื่อนไขดังกล่าว แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบการเมืองของประเทศเหล่านี้หลายแห่งกลับพัฒนาไปสู่การปกครองโดยพรรคการเมืองเดียวหลังได้รับเอกราช

บทบาทของพรรคการเมืองในประเทศอดีตอาณานิคมของอังกฤษ แสดงให้เห็นถึงพลวัตทางการเมืองเฉพาะในยุคหลังอาณานิคมอย่างชัดเจน ตัวอย่างจากประเทศในทวีปแอฟริกา เช่น เคนยา อุกันดา แซมเบีย และแทนซาเนีย ชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองในบริบทนี้ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงการบริหารประเทศเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษอีกด้วย พรรคการเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการเป็นกลุ่มหรือองค์กรทางสังคมที่รวมตัวกันด้วยเป้าหมายหลักในการต่อต้านการปกครองแบบอาณานิคม และเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง

จากตารางที่ ๑ จะเห็นว่าพรรคการเมืองสำคัญ เช่น พรรคสหชาติเคนยาแอฟริกัน (Kenyan African National Union) พรรคประชาชนยูกันดา (Uganda People’s Congress) และพรรคสหชาติแทนซาเนีย (Tanganyika African National Union) ล้วนก่อตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ และ ๑๙๖๐ อันเป็นช่วงที่ขบวนการชาตินิยมแบ่งบานในทวีปแอฟริกา

^๕ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Library of Congress. *Creating the United States: Formation of Political Parties*. สืบค้นจาก <https://www.loc.gov/exhibits/creating-the-united-states/formation-of-political-parties.html>

^๖ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Britannica. *Coercion: human behavior*. Encyclopaedia of Britannica. สืบค้นจาก <https://www.britannica.com/topic/coercion>

ตารางที่ ๑ ตัวอย่างพรรคการเมืองในประเทศอดีตอาณานิคมของอังกฤษ^๗ (ปีที่ก่อตั้ง)

เคนยา	พรรคสหชาติเคนยาแอฟริกัน (Kenyan African National Union) (1960)
อูกันดา	พรรคประชาชนอูกันดา (Uganda People's Congress) (1955)
แซมเบีย	พรรคสภาแห่งชาติแอฟริกันของแซมเบีย (Zambian African National Congress) (1958) พรรคสหภาพเพื่อเอกราชแห่งชาติ (United National Independence Party) (1959)
แทนซาเนีย	พรรคสหชาติแทนซาเนีย (Tanganyika African National Union) (1954) พรรคอัฟโฟ-ชิราซี (Afro-Shirazi Party) (1957)

หลังได้รับเอกราช พรรคการเมืองเหล่านี้มักพัฒนาสถานะเป็นพรรคการเมืองหลัก (dominant party) ที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองและบริหารประเทศต่อเนื่องยาวนาน อย่างไรก็ตาม พลวัตทางการเมืองในแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น ในแซมเบีย การแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคต่าง ๆ นำไปสู่การจัดตั้งพรรคใหม่ คือ พรรคสหภาพเพื่อเอกราชแห่งชาติ (United National Independence Party) ที่เข้ามามีบทบาทแทนที่พรรคสภาแห่งชาติแอฟริกันของแซมเบีย (Zambian African National Congress) ซึ่งก่อตั้งขึ้นก่อนหน้า

แม้พรรคการเมืองเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการนำประเทศสู่เอกราช แต่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองอย่างยาวนานในบางประเทศก็นำไปสู่คำวิจารณ์เกี่ยวกับการขาดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงของประชาชน อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าพรรคการเมืองเหล่านี้ยังคงเป็นรากฐานสำคัญของระบบการเมืองในประเทศเหล่านั้น

พรรคการเมืองในระบอบต่าง ๆ: บทบาทและพลวัต

จากตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยก็ยังมีพรรคการเมือง เช่น ในสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้จะมีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมากกว่า ๑ พรรค แต่พรรคคอมมิวนิสต์จีนเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจครอบงำและอิทธิพลเหนือพรรคอื่น ๆ ในฐานะหนึ่งในกลไกหลักของรัฐ

^๗ ปรับจาก Tan, A. (2013). *Comparing the Politics of Nations*. (Canterbury, NZ: Pearson Education), p.163.



ตารางที่ 2 ตัวอย่างพรรคการเมืองในประเทศระบอบต่าง ๆ (Tan, 2013, p. 162)

อำนาจนิยม	
จีน	พรรคคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Communist Party)
	สหภาพประชาธิปไตยจีน (China Democratic League)
	พรรคประชาธิปไตยชาวนาและคนงานจีน (China Peasants and Workers Democratic Party)
	พรรคประชาธิปไตยจีน (China Democracy Party)
เกาหลีเหนือ	พรรคแรงงานเกาหลี (Worker's Party of Korea)
ประชาธิปไตยใหม่	
เม็กซิโก	พรรคปฏิบัติการแห่งชาติ (National Action Party: PAN)
	พรรคปฏิวัติสถาบัน (Institutional Revolutionary Party: PRI)
	พรรคแนวปฏิวัติประชาธิปไตย (Party of the Democratic Revolution: PRD)
ไต้หวัน	พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democratic Progressive Party)
	พรรคก๊กมินตั๋ง หรือพรรคชาตินิยม (Kuomintang)
	พรรคประชาชนเป็นที่หนึ่ง (People's First Party)
	พรรคเอกภาพไต้หวัน (Taiwan Solidarity Union)
ประชาธิปไตยอุตสาหกรรมพัฒนาแล้ว	
ฝรั่งเศส	พรรคสังคมนิยม (Socialist Party)
	พรรคคอมมิวนิสต์ (Communist Party)
	สมาพันธ์เพื่อประชาธิปไตยฝรั่งเศส (Union for French Democracy)
	สมาพันธ์เพื่อการเคลื่อนไหวของประชาชน (Union for a Popular Movement)
	แนวหน้าแห่งชาติ (National Front)
เยอรมนี	พรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democratic Union)
	พรรคกรีน (พรรคสิ่งแวดล้อม) (Greens)
	พรรคเสรีนิยมเดโมแครต (Free Democrats)
	พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party)
สหรัฐอเมริกา	พรรครีพับลิกัน (Republicans)
	พรรคเดโมแครต (Democrats)

จากตัวอย่างพรรคการเมืองในประเทศระบอบต่าง ๆ ดังที่แสดงในตารางที่ ๒ ชี้ให้เห็นว่า ในประเทศที่มีระบอบอำนาจนิยม (Authoritarianism) พรรคการเมืองมักมีบทบาทจำกัดและถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐ โดยเฉพาะในจีนและเกาหลีเหนือ พรรคเหล่านี้มักทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นตัวแทนของประชาชน และบทบาทของพรรคจะแตกต่างกันตามระดับการควบคุมและการแข่งขันทางการเมือง^๔ ในอำนาจนิยมแบบปิด (Closed Authoritarianism) ไม่มีการแข่งขันทางการเมืองที่แท้จริง พรรคเดียวจะผูกขาดอำนาจและมักไม่มีการเลือกตั้งที่มีความหมายหรือพรรคฝ่ายค้านใด ๆ ได้รับความอนุญาติ เช่น เกาหลีเหนือมีพรรคแรงงานเกาหลี (Worker's Party of Korea) เป็นพรรคเดียวที่ปกครองประเทศ

ขณะที่อำนาจนิยมแบบครอบงำ (Hegemonic Authoritarianism) แม้จะมีพรรคอื่นอยู่ด้วย แต่พรรคผู้ครองอำนาจสามารถควบคุมและจำกัดอิทธิพลของพรรคอื่น ๆ การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงพิธีกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรม เช่น ในจีน พรรคคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Communist Party) เป็นพรรคหลักโดยพรรคอื่น ๆ เช่น สหภาพประชาธิปไตยจีน (China Democratic League) และพรรคประชาธิปไตยชาวนาและคนงานจีน (China Peasants and Workers Democratic Party) ถูกควบคุม ขณะที่พรรคฝ่ายค้านนอกกฎหมายอย่างพรรคประชาธิปไตยจีน (China Democracy Party) ถูกปราบปรามอย่างเข้มงวด เป็นต้น

ด้านระบอบประชาธิปไตยอุตสาหกรรมพัฒนาแล้ว (Advanced Industrial Democracies) ในประเทศที่ใช้ระบอบนี้ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา ระบบพรรคการเมืองจะมีความมั่นคงและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง พรรคการเมืองเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและสะท้อนความต้องการที่หลากหลายของสังคม พรรคการเมืองต่าง ๆ มักจะแข่งขันกันอย่างเสรีและยุติธรรมผ่านการเลือกตั้ง เพื่อช่วงชิงอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

ในส่วนของระบอบประชาธิปไตยใหม่ (New Democracies) นั้น ระบอบนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองแบบอำนาจนิยมมาก่อนและกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ตัวอย่างเช่น เม็กซิโกและไต้หวัน การเปลี่ยนแปลงนี้มักนำไปสู่การเกิดพรรคการเมืองใหม่ ๆ ที่มีความหลากหลายทางอุดมการณ์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ระบบพรรคการเมืองในระบอบนี้อาจยังคงมีความไม่มีเสถียรภาพและขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากประชาชนยังต้องทำความเข้าใจกับบทบาทที่แท้จริงของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

^๔ ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน Svobik, M. W. (2012). Why Authoritarian Parties? The Regime Party as an Instrument of Co-optation and Control. In *The Politics of Authoritarian Rule*. (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 162–195.



ตารางที่ ๓ เงื่อนไขและลักษณะของการเลือกตั้งในระบบการเมือง^๔

	อำนาจนิยมแบบปิด (จีน ซาอุดีอาระเบีย)	อำนาจนิยม แบบครอบงำ (ตุรกีเซีย อุซเบกิสถาน)	อำนาจนิยม แบบแข่งขัน (ซิมบับเว มาเลเซีย)	ประชาธิปไตย แบบเสรีนิยม (สวีเดน สหรัฐอเมริกา)
การเลือกตั้ง	✓	✓	✓	✓
การแข่งขันในการเลือกตั้ง	×	×	✓	✓
การเลือกตั้งที่เป็นอิสระ และยุติธรรม	×	×	×	✓
เสรีภาพ พหุนิยม และ หลักนิติรัฐ	×	×	×	✓

ในส่วนของระบอบอำนาจนิยม ซึ่งเป็นการปกครองที่การเลือกตั้งไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อส่งมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนที่ประชาชนไว้วางใจอย่างแท้จริง การเลือกตั้งกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้มีอำนาจหรือพรรคการเมืองที่ครอบงำการบริหารประเทศอยู่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งการเลือกตั้งในระบบนี้ทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์มากกว่าการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของเงื่อนไขและลักษณะการเลือกตั้งในระบบการเมืองแบบต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทหลัก ดังนี้

(๑) **อำนาจนิยมแบบปิด (Closed Authoritarianism)** เป็นรูปแบบที่ไม่มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างแท้จริง การเลือกตั้งมักจัดขึ้นเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในความเป็นจริงไม่มีพรรคฝ่ายค้านที่มีบทบาทอย่างแท้จริง ไม่มีเสรีภาพทางการเมือง และไม่มีหลักนิติรัฐหรือพหุนิยมทางการเมือง ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐได้

(๒) **อำนาจนิยมแบบครอบงำ (Hegemonic Authoritarianism)** มีลักษณะใกล้เคียงกับแบบปิด แต่มีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มผู้มีอำนาจใช้กลไกรัฐและทรัพยากรในการควบคุมผลการเลือกตั้งและจำกัดฝ่ายตรงข้าม การแข่งขันในลักษณะนี้จึงขาดความเป็นอิสระและยุติธรรม แม้จะมีการจัดเลือกตั้ง แต่ผลลัพธ์มักถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า

(๓) **อำนาจนิยมแบบแข่งขัน (Competitive Authoritarianism)** เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองในระดับหนึ่ง แต่การแข่งขันยังถูกจำกัดโดยอิทธิพลของผู้มีอำนาจ ผู้ปกครองยังคงใช้กลไกรัฐเพื่อสร้างความได้เปรียบ ทำให้ผลการเลือกตั้งไม่สะท้อนความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง การแข่งขันในระบบนี้จึงเป็นการแข่งขันที่ถูกบิดเบือนและไม่เสรี

^๔ ปรับจาก Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3): 529–546.

(๔) ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberal Democracy) เน้นการสร้างกลไกทางการเมืองที่เปิดกว้างและโปร่งใส การเลือกตั้งมีความเป็นอิสระและยุติธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจอย่างเสรีและมีความหมาย เสรีภาพทางการเมือง การยอมรับพหุนิยมทางอุดมการณ์และพรรคการเมือง และหลักนิติรัฐถือเป็นหัวใจสำคัญของระบอบนี้ ซึ่งทำหน้าที่รับประกันว่ากระบวนการเลือกตั้งสะท้อนเจตนาของประชาชนและสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุลผู้มีอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบอำนาจนิยมและประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมจึงสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนในลักษณะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ระบอบอำนาจนิยมมุ่งเน้นการรักษาอำนาจของผู้ปกครองเป็นหลัก ขณะที่ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเน้นความรับผิดชอบต่อประชาชนและการเปิดพื้นที่ทางการเมืองที่แท้จริง

การศึกษาพรรคการเมืองตามระดับการเป็นปรปักษ์^{๑๐}

การวิเคราะห์พรรคการเมืองตามจำนวนพรรคเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถสะท้อนพลวัตที่แท้จริงของระบบการเมืองได้อย่างครบถ้วน อาเรนด์ ลิจฟาร์ท (Arend Lijphart) (1999) ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์โดยใช้ระดับการเป็นปรปักษ์ (antagonism) ซึ่งพิจารณาทั้งมิติของการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับมรดกทางประวัติศาสตร์ที่ยังคงส่งผลต่อสังคมผ่านสิ่งที่เรียกว่า “รอยแยกทางการเมือง (political cleavages)” ซึ่งในสังคมตะวันตกปัจจุบันปรากฏในหลายรูปแบบ ได้แก่ ชนชั้นชาติพันธุ์ ศาสนา ชนบท-เมือง เสรีนิยม-อนุรักษนิยม และภาษา^{๑๑} เป็นต้น

การแบ่งแยกเหล่านี้ส่งผลต่อระดับความปรปักษ์ภายในระบบการเมือง โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๓ รูปแบบหลัก ดังนี้

๑. ระบบความเห็นพ้อง (Consensus)

ระบบการเมืองแบบความเห็นพ้องเน้นการสร้างฉันทามติระหว่างกลุ่มการเมืองหลัก แม้ว่าจะมีการแข่งขันทางการเมืองเกิดขึ้น แต่การแข่งขันดังกล่าวมักอยู่ในขอบเขตที่ไม่รุนแรง และทุกฝ่ายยอมรับกติกาและกฎระเบียบร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐมีความเสถียรและต่อเนื่อง ตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับระบบความเห็นพ้อง (Consensus) คือ ระบบหลายพรรคในประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน และฟินแลนด์ รวมถึงเยอรมนี มีหลายพรรคที่ต้องสร้างพันธมิตรเพื่อ

^{๑๐} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Tan, A. (2013). *Comparing the Politics of Nations*. (Canterbury, NZ: Pearson Education), pp. 176-179.

^{๑๑} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Moreno, A. (1999). *Political cleavages: Issues, parties, and the consolidation of democracy*. (Boulder, CO: Westview Press).



บริหารประเทศ การสร้างพันธมิตรเหล่านี้นำไปสู่การประนีประนอมในนโยบายและกลไกการตัดสินใจ ทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นและมีเสถียรภาพสูง

ระบบพรรคการเมืองแบบเห็นพ้อง มีลักษณะเด่นที่พรรคการเมืองหลักไม่แยกตัวออกจากกัน ในประเด็นสาธารณะสำคัญ และยังมีระดับความเห็นพ้องในการสร้างความร่วมมือและการประนีประนอม ระหว่างพรรค การเมืองลักษณะนี้สะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีความเป็นหนึ่งเดียวสูง ทำให้ระบบการเมืองมีความแตกแยกภายในต่ำ และความขัดแย้งทางสังคมสามารถถูกก้าวข้ามโดยไม่ถูกเสริมสร้างความรุนแรง

นอกจากนี้ ระบบพรรคแบบเห็นพ้องกันยังลดความจำเป็นในการสร้างข้อตกลงที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ตัวอย่างที่ชัดเจนพบได้ในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย และสหพันธรัฐเยอรมนี ซึ่งพรรคการเมืองมีประสบการณ์ร่วมและผ่านเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ต้องทำงานร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมและสามารถก้าวข้ามความแตกต่างทางสังคมและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบความเห็นพ้องไม่เพียงเน้นการแข่งขันที่มีกติกาเท่านั้น แต่ยังสะท้อนความสามารถของพรรคในการสร้างฉันทามติ ประนีประนอม และรักษาเสถียรภาพของระบบการเมืองในระยะยาว

๒. ระบบความขัดแย้ง (Conflict)

ระบบการเมืองแบบความขัดแย้งมีลักษณะเด่นคือพรรคการเมืองหลักต่างไม่มีประเด็นร่วมและมักเป็นปรปักษ์กันอย่างชัดเจน ความแตกแยกของระบบพรรคในลักษณะนี้มักเสริมสร้างความขัดแย้งในสังคมมากกว่าที่จะช่วยก้าวข้ามความแตกต่าง ระบบความขัดแย้งมักแสดงออกผ่านการกระจายตัวแบบสองฐานนิยม (Bimodal distribution) ของผู้เลือกตั้ง โดยพรรคขนาดใหญ่ตั้งอยู่คนละขั้วของสังคม ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกดึงไปอยู่กับขั้วใดขั้วหนึ่ง การแข่งขันทางการเมืองในระบบนี้มีรุนแรงและเกิดจากความแตกต่างอย่างชัดเจนของอุดมการณ์ ผลประโยชน์ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมที่ต่างเป็นคู่แข่งกัน ทำให้การประนีประนอมเกิดขึ้นได้ยาก ตัวอย่างของระบบสองพรรค เช่น ออสเตรเลียระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๑๘–๑๙๓๔ หรือสหรัฐอเมริกาหลังปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ซึ่งมี การแบ่งขั้วทางการเมือง (political polarization) อย่างชัดเจนในระดับผู้นำและประชาชน^{๑๖} การที่พรรคทั้งสองยอมรับผลการเลือกตั้งและกระบวนการประชาธิปไตย ไม่ได้หมายความว่าพวกเขาอมรับในระบบความเห็นพ้อง (consensus) แต่เป็นเพียงการยอมรับกติกาพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

^{๑๖} ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Jones, W. S. (2007). *Political science: An introduction (10th ed.)*. (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education), p. 227.

ส่วนระบบหลายพรรค เช่น ฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๓ และ ๔ อิตาลี และสาธารณรัฐไวมาร์ของเยอรมนี (ค.ศ. ๑๙๑๙-๑๙๓๓)^{๑๓} มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นโดยเฉพาะช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหรือความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและสังคม การแข่งขันที่รุนแรงและการขาดฉันทมติในระบบความขัดแย้งจึงส่งผลต่อความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เพิ่มความเปราะบางของรัฐบาล และสะท้อนความแตกต่างทางสังคม เช่น การแบ่งแยกทางศาสนา อาทิ การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายโปรเตสแตนต์กับฝ่ายคาทอลิก หรือการแบ่งขั้วทางการเมือง เช่น ฝ่ายสาธารณรัฐกับฝ่ายนิยมเจ้า ความขัดแย้งเหล่านี้ไม่เพียงสะท้อนความแตกต่างทางอุดมการณ์เท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อโครงสร้างและเสถียรภาพของระบบพรรคการเมืองโดยรวม

๓. ระบบความร่วมมือ (Consociation)

ในประเทศประชาธิปไตยบางแห่ง การแบ่งแยกทางสังคมและวัฒนธรรมย่อยยังคงมีอยู่ แต่ระบบการเมืองสามารถปรับตัวเพื่อลดความไม่มั่นคงและสร้างเสถียรภาพได้ ระบบพรรคการเมืองในลักษณะนี้มักเรียกว่า ระบบพรรคแบบร่วมมือ (Consociational Party System) ที่พบได้ในการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยสมานฉันท์ ซึ่งเน้นการสร้างความร่วมมือและการประนีประนอมระหว่างผู้นำของกลุ่มวัฒนธรรมย่อยหรือชนชั้นนำหลัก (Lijphart, 1969, pp. 207-255) แม้ว่าการแบ่งแยกทางสังคมอาจยังปรากฏอยู่ การประนีประนอมในระดับผู้นำช่วยป้องกันไม่ให้ความแตกต่างเหล่านั้นบานปลายจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองหรือความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล

รูปแบบความร่วมมือนี้เน้นการแบ่งปันอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐและป้องกันความขัดแย้งในระยะยาว ตัวอย่างในระบบสองพรรค เช่น ออสเตรเลียในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นช่วงเวลาผู้นำของกลุ่มชั่วคราวข้ามทางการเมืองสามารถตกลงที่จะประนีประนอมกันได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งแบบในอดีต (ค.ศ. ๑๙๑๘-๑๙๓๔) ถือเป็น การสร้างความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มการเมืองหลักช่วยลดความตึงเครียดและส่งเสริมความร่วมมือในนโยบายสำคัญ ขณะที่ในระบบหลายพรรค เช่น เบลเยียมและเนเธอร์แลนด์ มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมและดำเนินกระบวนการเจรจาเพื่อให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ กลไกเหล่านี้ไม่เพียงช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ลดความขัดแย้ง แต่ยังทำให้การบริหารประเทศมีความต่อเนื่องและสามารถรับมือกับความแตกต่างทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๓} เป็นชื่อที่ในปัจจุบันใช้เรียกสาธารณรัฐเยอรมนีหลังจากจักรวรรดิเยอรมันถูกล้มล้างหลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยชื่อของสาธารณรัฐนั้นตั้งตามชื่อเมือง Weimarer ซึ่งรัฐสภาได้ประชุมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในวารเจตน์ ภาศิริตัน. (๒๕๕๘). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง รัฐธรรมนูญไวมาร์*. (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).



ระบบพรรคการเมืองแบบร่วมมือสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของประชาธิปไตยในการจัดการความแตกต่างภายในสังคม ผ่านการสร้างความร่วมมือและการแบ่งปันอำนาจ ทำให้ประเทศที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสามารถรักษาเสถียรภาพและความต่อเนื่องของรัฐบาลได้ แม้จะมีการแบ่งแยกหรือความแตกต่างที่ชัดเจนอยู่ในสังคม ซึ่งการจัดเรียงตัวของรอยแยกทางการเมืองหรือแนวแบ่งทางสังคมที่เกิดขึ้นมีอิทธิพลโดยตรงต่อรูปแบบการเมือง หากเป็นรอยแยกแบบข้ามกลุ่ม เช่น ความแตกต่างด้านชนชั้น ศาสนา และภูมิภาคทับซ้อนกันในลักษณะที่ลดความตึงเครียด มักเอื้อต่อการประนีประนอมและนำไปสู่การเมืองแบบฉันทมติ ในทางกลับกัน หากเป็นรอยแยกแบบเสริมแรง ซึ่งความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และภูมิภาคเรียงตัวไปในทิศทางที่ยากต่อการประสานผลประโยชน์ ย่อมนำไปสู่การเมืองที่มีลักษณะเผชิญหน้าและเต็มไปด้วยความขัดแย้ง

อย่างไรก็ดี เป้าหมายในการเปลี่ยนสภาพแวดล้อมที่มีความขัดแย้งไปสู่ระบบที่มีความร่วมมือมากขึ้น จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับเงื่อนไข ๔ ประการ กล่าวคือ

(๑) ชนชั้นนำและประชาชนต้องตระหนักถึงปัญหาอันเกิดจากระบบพรรคที่มีจำนวนกระจัดกระจาย การปรากฏภาพของการแบ่งแยกทางสังคม เช่น การเป็นชาย-ขวาที่แม้จะมีการถกเถียงกันมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่อาจนำไปสู่ระดับความรุนแรงมากขึ้นนั้น หากชนชั้นนำไม่สามารถจัดการกับความแตกแยกทางวัฒนธรรมที่ยังรากลึกได้ ผลที่ตามมาอาจเป็นหายนะต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของระบบการเมืองได้

(๒) ความรับผิดชอบของชนชั้นนำในการดำรงรักษาระบบการเมือง จำเป็นต้องเห็นพ้องกันว่า การดำรงอยู่ของชาติหนึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องคงไว้ เพราะในสังคมที่แตกสลาย ย่อมเป็นเรื่องง่ายที่กลุ่มทางสังคมจะถอนตัวและก่อรัฐประหารใหม่ ตัวอย่างสำคัญทางประวัติศาสตร์คือการล่มสลายของยูโกสลาเวียในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ ภายหลังการอสัญกรรมของประธานาธิบดีโจซิป บรอซ ตีโต้ (Josip Broz Tito) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ โครงการสร้างเมืองที่เคยประคับประคองความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา และชนชั้นเริ่มอ่อนแอลง (West, 1993/1994, pp. 235–251) เมื่อถึงคราวที่กำแพงเบอร์ลินและสหภาพโซเวียตล่มสลาย แรงสนับสนุนทางการเมืองและอุดมการณ์จากภายนอกก็หมดสิ้นลง ความไม่พอใจต่อการจัดสรรอำนาจและทรัพยากรระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ปะทุขึ้น และนำไปสู่สงครามกลางเมืองและการแยกตัวเป็นรัฐอิสระ เช่น สโลวีเนีย โครเอเชีย มาซิโดเนีย และบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่แทบหลีกเลี่ยงไม่ได้

(๓) ความสามารถของชนชั้นนำที่จะอยู่เหนือความแบ่งแยกในวัฒนธรรมย่อยและมองสถานการณ์จากมุมมองของชาติ นั้นคือ ในขณะที่มีความจำเป็นในการดูแลความต้องการของเหล่าวัฒนธรรมย่อย ชนชั้นนำควรตระหนักถึงการจัดสรรทรัพยากรที่กลุ่มเหล่านี้มีความพึงพอใจและตอบสนองต่อสังคมในภาพรวมด้วย กรณีตัวอย่างในประเทศเบลเยียม การสอนในโรงเรียนที่มีการใช้ภาษาหลากหลายได้รับความสำคัญมากกว่าการกำหนดให้มีการเรียนการสอนภายใต้ภาษากลางเพียงภาษาเดียว ชนชั้นนำต้องให้ความสนใจต่อการมองเห็นประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มสามารถเลือกการสอน โดยใช้ภาษาของตน

ในแต่ละพื้นที่ ดังเช่นที่สมาพันธ์รัฐสวิสที่ได้รับประโยชน์อย่างมากจากความหลากหลายในด้านภาษา อาทิ ภาษาเยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี และโรมันช (Romansh)

(๔) ความสามารถของชนชั้นนำในการปรับการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของ วัฒนธรรมย่อยสะท้อนให้เห็นผ่านการออกแบบการจัดการเชิงสถาบันที่สามารถปกป้องความต้องการของ วัฒนธรรมย่อยโดยไม่จำเป็นต้องประนีประนอม หนึ่งในวิธีการจัดการเชิงสถาบันที่ช่วยสร้างการเป็นตัวแทน มากขึ้นคือการใช้ระบบสัดส่วนในการเลือกตั้ง เช่น การจัดให้ตัวแทนของแต่ละวัฒนธรรมย่อยมีที่นั่งใน รัฐสภา ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ยังเอื้อต่อการก่อตัวของรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลาย พรรค ไม่ว่าจะเป็นพรรคขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก พรรคเหล่านี้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายสาธารณะ และรัฐบาลผสมของพรรคขนาดใหญ่มักเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมย่อยที่มีความคิด เห็นไม่ตรงกัน

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ระบบพรรคการเมืองโดยพิจารณาทั้งระดับการแข่งขันและรูปแบบ ความเป็นปรปักษ์ยังคงเป็นหัวข้อที่ถกเถียงกันอย่างต่อเนื่อง ตาราง ๔ แสดงตัวอย่างประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับ การศึกษา โดยจำแนกตามเงื่อนไขที่หลากหลาย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าระบบสองพรรคแบบ “ความเห็นพ้อง” (Consensual Mode) พบได้ยากมาก ขณะที่สหรัฐอเมริกาถูกจัดอยู่ในกลุ่มระบบสองพรรคแบบ “ความขัดแย้ง” (Conflictual Mode) เนื่องจากพรรคหลักมีจุดยืนแตกต่างกันอย่างชัดเจนและแข่งขันกัน รุนแรงเพื่อแย่งชิงอำนาจรัฐบาล ความแตกต่างนี้ปรากฏชัดจากกระบวนการเปลี่ยนชั่วคราวในเมืองในภาค ใต้ (Southern Realignment) ซึ่งเริ่มต้นชัดในทศวรรษ ๑๙๗๐ เมื่อฐานเสียงภาคใต้หันไปสนับสนุนพรรค รีพับลิกันจากประเด็นเชื้อชาติและศาสนา (Hill & Tausanovitch, 2018, pp. 107–132) และยิ่งทวี ความเข้มข้นขึ้นในทศวรรษ ๑๙๘๐ ภายใต้ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ที่ความต่าง ทางอุดมการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ทำให้การแบ่งขั้วกลายเป็นลักษณะของการเมืองอเมริกัน (Kleinfeld, 2003)

ตารางที่ ๔ แสดงระดับการแข่งขันของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศทั้งในระบบ สองพรรคและระบบหลายพรรค พร้อมรูปแบบความเป็นปรปักษ์ในเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบาย จาก ตารางสามารถสังเกตได้ว่า ประเทศที่มีการแข่งขันสูงมักมีความเป็นปรปักษ์ชัดเจนทางด้านนโยบาย ขณะที่ประเทศที่มีการแข่งขันต่ำ ความเป็นปรปักษ์มักปรากฏในเชิงโครงสร้าง



ตารางที่ ๔ ตัวอย่างของประเทศตามรูปแบบของระบบพรรคการเมืองตามระดับการ
แข่งขันและการเป็นปรปักษ์^{๑๔}

ระดับการแข่งขัน ลักษณะการเป็นปรปักษ์	ระบบสองพรรค	ระบบหลายพรรค
ความเห็นพ้อง (Consensual Mode)	-	เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ เยอรมันนี
ความขัดแย้ง (Conflictual Mode)	สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย (๑๙๘๑-๑๙๙๔)	ฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ ๓ - ๕) สาธารณรัฐไวมาร์ อิตาลี
ความร่วมมือ (Consociational Mode)	ออสเตรีย (หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒)	เบลเยียม เนเธอร์แลนด์

ทั้งนี้ ทฤษฎีเกี่ยวกับที่มาและการแพร่กระจายของพรรคการเมืองดังกล่าวยังไม่สามารถตอบ
คำถามสำคัญได้อย่างครบถ้วน นั่นคือ “เหตุใดระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีพรรคการเมือง?” คำอธิบายหนึ่ง
ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางคือแนวทางโครงสร้างหน้าที่ (structural-functional approach) ซึ่ง
มองว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบการเมือง (political system) ที่ขยายตัว
และมีความซับซ้อนมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อระบบการเมืองพัฒนาขึ้น พรรคการเมืองจึงกลายเป็นโครงสร้าง
พื้นฐานที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ทางการเมือง

สหรัฐอเมริกาและประเทศแถบสแกนดิเนเวีย: บทเรียนจากสองภูมิภาค

ระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาและประเทศแถบสแกนดิเนเวียซึ่งอยู่ทางยุโรปเหนือ เช่น
เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน แสดงให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนทั้งในเชิงโครงสร้างและ
วัฒนธรรมทางการเมือง สหรัฐอเมริกาใช้ระบบการเลือกตั้งที่ผู้ชนะได้ทั้งหมด (winner-takes-all)^{๑๕} ส่งผล
ให้การเมืองถูกครอบงำโดยสองพรรคใหญ่ คือ พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน การแข่งขันทางการเมือง
จึงมีลักษณะเผชิญหน้าและแบ่งขั้วสูง ตัวอย่างเช่น การผลักดันกฎหมายที่ว่าด้วยการประกันสุขภาพและ
ระบบสาธารณสุข หรือ “Obamacare” ที่พรรคเดโมแครตสนับสนุนแต่พรรครีพับลิกันต่อต้านอย่างแข็งขัน
(BBC, 2019, March 29)

^{๑๔} ปรับจาก Tan, A. (2013). *Comparing the Politics of Nations*. (Canterbury, NZ: Pearson Education),
p. 179.

^{๑๕} ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *การเลือกตั้งเสียงข้างมากอย่างง่าย*. ฐานข้อมูล
การเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งเสียงข้างมากอย่างง่าย>

ในทางตรงกันข้าม ประเทศแถบสแกนดิเนเวียใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่สะท้อนความหลากหลายทางความคิดและเอื้อต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคการเมืองต้องเจรจาและประนีประนอมเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ลดระดับความขัดแย้งและการแบ่งขั้วเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างในสวีเดนแสดงให้เห็นว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Socialdemokraterna) ไม่สามารถครองเสียงข้างมากจนไม่มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวและจำเป็นต้องร่วมมือกับพรรคอื่น ๆ เช่น พรรคกลาง (Centerpartiet) หรือพรรคสิ่งแวดล้อม (Miljöpartiet)^{๑๖} เพื่อสร้างแนวทางนโยบายที่ยอมรับได้ร่วมกัน ลักษณะนี้สะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นการประสานความแตกต่างมากกว่าการ เผชิญหน้า

นอกจากนี้ รากฐานทางประวัติศาสตร์และสังคมยังช่วยอธิบายความแตกต่างดังกล่าว สหรัฐอเมริกามีต้นกำเนิดจากการปฏิวัติต่อต้านอำนาจรวมศูนย์ และความแตกแยกทางสังคมมักเกี่ยวพันกับเชื้อชาติและภูมิภาคมากกว่าชนชั้น ในขณะที่ประเทศแถบสแกนดิเนเวียสร้างรัฐสวัสดิการเข้มแข็งตั้งแต่ศตวรรษที่ ๒๐ และพัฒนาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้คุณค่ากับการสร้างความร่วมมือ ข้อตกลงพื้นฐานในเรื่องรัฐสวัสดิการได้รับการสนับสนุนจากทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ทำให้ภูมิทัศน์ทางการเมืองโดยรวมโน้มเอียงไปทางซ้ายกลาง ขณะที่พรรคการเมืองฝ่ายขวาก็นำเสนอแนวทางที่เป็นกลางหรือน้อมเอียงไปทางขวาเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ในสังคมการเมืองโลก การเปรียบเทียบนี้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างการเลือกตั้งและวัฒนธรรมทางการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อระดับความขัดแย้ง การทำงานของรัฐบาล และเนื้อหาของการอภิปรายสาธารณะในแต่ละสังคม

สรุป

การศึกษาพรรคการเมืองเชิงเปรียบเทียบเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน ไม่เพียงแต่ช่วยให้สามารถจำแนกพรรคตามจำนวนหรือขนาดเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงบทบาทของพรรคในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และประวัติศาสตร์ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวามีรากฐานมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดให้การแข่งขันทางการเมืองเน้นไปที่ประเด็นสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมจนถึงปัจจุบัน ในมุมมองเชิงทฤษฎี การก่อตั้งและการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองยังสามารถอธิบายได้ผ่านทฤษฎีการแพร่กระจายและโครงสร้าง ซึ่งมองว่าพรรคการเมืองคือกลไกสำคัญใน

^{๑๖} ดูคำอธิบายเพิ่มเติมใน Widenstjerna, T., & Widfeldt, A. (2022). Sweden: Political Developments and Data in 2021: A Year of Turbulence. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 61(1), 435–449. <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12376>



การบริหารรัฐสมัยใหม่ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบใดก็ตาม

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองโดยใช้แนวคิดระดับการเป็น
ปรปักษ์ ช่วยเผยให้เห็นพลวัตที่แตกต่างกันในแต่ละสังคม ทั้งรูปแบบความเห็นพ้องที่เน้นการ
ประนีประนอม รูปแบบความขัดแย้งที่สะท้อนความแตกแยกอย่างรุนแรง และรูปแบบความร่วมมือที่มุ่ง
สร้างฉันทามติในสังคมที่มีความหลากหลายสูง แนวทางเชิงเปรียบเทียบเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองไม่
เพียงเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจเท่านั้น แต่ยังสะท้อนบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และ
ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับประชาชน การศึกษาเชิงอุดมการณ์ เศรษฐกิจการเมือง และระบอบการเมือง
ยังช่วยอธิบายการทำงานของพรรคในเชิงนโยบาย จุดยืนทางอุดมการณ์ และผลจากโครงสร้างทางรัฐ
หลังการเป็นเอกราชหรือลัทธิอาณานิคม ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้การวิเคราะห์พรรคการเมืองเชิงเปรียบเทียบ
เป็นเครื่องมือที่ครอบคลุมทั้งด้านทฤษฎีและบริบทเชิงปฏิบัติ

รายการอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเลือกตั้งเสียงข้างมากอย่างง่าย. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘ จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งเสียงข้างมากอย่างง่าย>
- ทรงพจน์ สุภาพล. (2554, ตุลาคม 10). มาตรการรัดเข็มขัดของรัฐบาลทั่วยุโรปกำลังสร้างความหวาดวิตกในหมู่ชาวยุโรปไม่ว่ารายหรือจน. วีโอเอ ภาคภาษาไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๘ จาก <https://www.voathai.com/a/europe-austerity-ss-09oct11-131437798/925054.html>
- ไทยรัฐออนไลน์. (๒๖๕๖, กันยายน ๑๕). ผลเลือกตั้งสวีเดน พรรคแนวร่วมขวาจัดได้เป็นรัฐบาลครั้งแรกในประวัติศาสตร์. Thairath Plus. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๘ จาก <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/102115>
- พชรพร พนมวัน ณ อยุธยา. (๒๕๖๐, ตุลาคม ๑๗). ซ้าย-ขวา ทางการเมืองคืออะไร? ทำความเข้าใจความแตกต่างของมนุษย์. Workpoint Today. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๘ จาก <https://www.workpointtoday.com/ซ้าย-ขวา-ทางการเมืองคืออะไร>
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๘). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง รัฐธรรมนูญไวมาร์. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย, อีรพรรณ ใจมั่น และ สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ). (๒๕๖๕). *พิศพรรคการเมือง : หลากมุมมองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (๒๕๖๕). พรรคการเมืองนิวซีแลนด์: การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยระบบการเลือกตั้งที่ครอบคลุมและเท่าเทียม. ใน วุฒิสาร ตันไชย, อีรพรรณ ใจมั่น และ สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ). *พิศพรรคการเมือง : หลากมุมมองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, 95(3), 529–546.
- BBC. (2019, March 29). *Obamacare: Has Trump managed to kill off Affordable Care Act?*. Retrieved September 25, 2025 from <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-24370967>
- Britannica. *Coercion: human behavior*. Encyclopaedia of Britannica. Retrieved September 25, 2025 from <https://www.britannica.com/topic/coercion>



- Hill, S. J., & Tausanovitch, C. (2018). Southern realignment, party sorting, and the polarization of American primary electorates, 2012–1958. *Public Choice*, 132–107 ,(2/1)176. Retrieved September 25, 2025 from <https://www.jstor.org/stable/48719913>
- Kleinfeld, R. (2003). *Polarization, Democracy, and Political Violence in the United States: What the Research Says*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Library of Congress. *Creating the United States: Formation of Political Parties*. Retrieved September 25, 2025 from <https://www.loc.gov/exhibits/creating-the-united-states/formation-of-political-parties.html>
- Lijphart, A. (1969). Consociational democracy. *World Politics*, 21(2), 207–225.
- _____. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Moreno, A. (1999). *Political cleavages: Issues, parties, and the consolidation of democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- O’Donnell, R. (2024). Invisible and Visible Hands. What Kind of Economist is Adam Smith, And Why is He Still Relevant?. *Review of Political Economy*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/09538259.2024.2335751>
- Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Jones, W. S. (2007). *Political science: An introduction (10th ed.)*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Rothschild, E. (1994). Adam Smith and the Invisible Hand. *The American Economic Review*, 84(2), 319–322. Retrieved September 25, 2025 from <http://www.jstor.org/stable/2117851>
- Svolik, M. W.. (2012). Why Authoritarian Parties? The Regime Party as an Instrument of Co-optation and Control. In *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tan, A. (2013). *Comparing the politics of nations*. Canterbury, NZ: Pearson Education.
- Verge, T., & Kenny, M. (2013, June 20–22). *Contagion Theory Revisited: When Do Political Parties Compete on Women’s Representation?*. EPSA 2013 Annual General Conference Paper 309. Paper presented at the 3rd Annual General Conference of the European Political Science Association, Barcelona, Spain.

West, R. (1993/1994). Tito and the Rise and Fall of Yugoslavia. *Journal of Croatian Studies*, 34/35, 235–251. <https://doi.org/10.5840/jcroatstud1993-9434-3514>

Widenstjerna, T., & Widfeldt, A. (2022). Sweden: Political Developments and Data in 2021: A Year of Turbulence. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 61(1), 435–449. <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12376>



นิคม จันทรวีฑูร

กฎหมายและการพัฒนา : กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศ :

๕๐ ปี พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒๕ ปี พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

และ ๑ ปี อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี^๑

โชคชัย สุทธธาเวศ*

แต่ ... นิคม จันทรวีฑูร ผู้เป็นแบบอย่างในมิติของ “กฎหมายและการพัฒนา”

“เป็นที่น่ายินดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๑๑ ได้มีข้อบัญญัติเรื่องแรงงาน ซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา ๖๘ ว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำตามสมควรแก่อัตรา และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม ข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ นี้ จัดได้ว่าเป็นนโยบายแรงงานระดับชาติ ซึ่งได้แนวทางแก่รัฐบาลพิจารณานำไปปฏิบัติ ฉะนั้นจึงหวังว่าการที่ประเทศไทยมีนโยบายแรงงานแห่งชาติกำหนดไว้ชัดเจนดังกล่าว จะเป็นเครื่องส่งเสริมงานแรงงานในอนาคต”

นิคม จันทรวีฑูร**

* ดร., ประธานหลักสูตรดุขุฎฐิบัณฑิต สาขาการบริหารสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ อาจารย์พิเศษด้านนโยบายสาธารณะ แรงงาน และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิทางกรวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และด้านแรงงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

** ดูเพิ่มเติมใน นิคม จันทรวีฑูร. (๒๕๑๓), คำบรรยายวิชาการแรงงานและสวัสดิการ หน้า ๑๓๐.

^๑ บทความชิ้นนี้เป็นหนึ่งในการร่วมรำลึกวาระ ๑๐๐ ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์นิคม จันทรวีฑูร (๖ สิงหาคม ๒๔๖๘ - ๖ สิงหาคม ๒๕๖๘) (ถึงแก่อนิจกรรมเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔)



๑. บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวความคิด และข้อถกเถียงที่สำคัญ ในบริบทกฎหมายและการพัฒนา (Law and Development) โดยเน้นที่กระแสความคิดยุคใหม่ที่วิพากษ์บทบาทของ “หลักนิติธรรม” ในฐานะเครื่องมือ (Instrument) ของการพัฒนา จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบาทของมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards: ILS) และประสบการณ์ของประเทศไทย กล่าวคือ การนำเสนอถึงบรรทัดฐานหรือมาตรฐานแรงงานสากล ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ อาที ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention) ค.ศ. ๑๙๔๘/พ.ศ. ๒๔๙๑) อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม (Right to Organize and Collective Bargaining Convention) ค.ศ. ๑๙๔๙/พ.ศ. ๒๔๙๒ และอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ) (Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention) ค.ศ. ๑๙๗๖/พ.ศ. ๒๕๑๙ และฉบับอื่น ๆ กกับการปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ (Industrial/Labour Relations) ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และนำเสนอข้อควรพิจารณาในการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ที่รัฐบาลไทยให้สัตยาบันเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๖๗ ร่วมกับสถานการณ์และบทเรียนของระบบแรงงานสัมพันธ์ไทยในอดีตที่ผ่านมาเพื่อยกระดับศักยภาพของการแรงงานสัมพันธ์ในภาพรวมและเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในอนาคต

ในการนำพาท่านผู้อ่านไปสู่การเข้าใจและตระหนักรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนาในประเทศไทยนั้น ข้าพเจ้าขออาศัยแนวความคิดในเรื่องกฎหมายและการพัฒนา (Law and Development: L&D) ซึ่งเป็นสาขาที่ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการปฏิรูปกฎหมายกับการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดเช่นนี้ มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาและวิวัฒนาการทางความคิดที่หลากหลายนับตั้งแต่ช่วงปี ๑๙๖๐s (Trubek & Galanter, 1974) ในขณะเดียวกันเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองพร้อมกับกระแสสูงของการปฏิวัติสังคมนิยมเพื่อล้มล้างระบบทุนนิยมในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ในบริบทชุมชนของกฎหมายและการพัฒนาโดยทั่วไป นับตั้งแต่การก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ (ค.ศ. ๑๙๑๙) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ก็ได้สร้างกฎหมายแรงงานสากลหรือมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards: ILS) ขึ้นอย่างเป็นระบบบนเส้นสายกลาง เหนือความขัดแย้งระหว่างทุนและแรงงาน โดยมีรัฐบาลเป็นคนกลางของความเป็น(กึ่ง)ศัตรู และ(กึ่ง)มิตร (ตามแต่สถานการณ์) หรือมิตรแท้และมิตรเทียมระหว่างนายทุนและแรงงาน เพื่อเป็นกรอบการกำกับดูแลอย่างเป็นสากลสำหรับการพัฒนาโลกที่ก่อปรด้วย “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work)

คำถามสำคัญของบทความนี้คือ “(๑) กฎหมายและการพัฒนามีหัวใจสำคัญในเรื่องใด? (๒) มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์มีสาระสำคัญใดบ้าง? (๓) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์หรือไม่? (๔) กฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบาทเชิงสถาบันอย่างไรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีตลอด ๕๐ ปี และ ๒๕ ปีที่ผ่านมา และกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีข้อจำกัดและความท้าทายอะไรบ้างในบริบทเศรษฐกิจและสังคมไทยในอนาคต? และ (๕) ทิศทางของการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ที่กำกับโดยกฎหมายทั้งสองฉบับควรเป็นอย่างไร ภายใต้การเกื้อกูลของการอนุวัติการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี?

๒. วิสัยทัศน์ในทางทฤษฎี : การวิวัฒนาการของแนวคิดกฎหมายและการพัฒนา (Law and Development) มาตรฐานแรงงานสากล และการปฏิบัติในประเทศไทย

๒.๑ มิติเชิงเครื่องมือและเป้าหมายของกฎหมาย

แนวคิดกฎหมายและการพัฒนา (Law and Development: L&D) สามารถจำแนกออกได้เป็นสองแนวทางพื้นฐานตามมุมมองต่อบทบาทของกฎหมาย (Prado, 2010) กล่าวคือ

๑. Law in Development (กฎหมายเป็นเครื่องมือของการพัฒนา) มุมมองนี้มองกฎหมายเป็นเครื่องมือเชิงกลไกที่ใช้ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นการปฏิรูปกฎหมายในด้านสิทธิในทรัพย์สิน การบังคับใช้สัญญา และความโปร่งใสของกลไกตลาด เพื่อดึงดูดการลงทุนและส่งเสริมการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) กฎหมายในฐานะเครื่องมือจึงมักถูกนำไปใช้ในบริบทของการสร้างรัฐเพื่อการพัฒนา (Developmental State) หรือการจำกัดบทบาทของรัฐตามทฤษฎีเสรีนิยมใหม่

๒. Law as Development (หลักนิติธรรมเป็นเป้าหมายของการพัฒนา) มุมมองนี้เห็นว่า การมีหลักนิติธรรม (Rule of Law) และการมีสถาบันทางกฎหมายที่ดี ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการนำไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นเป้าหมายในตัวเอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคมที่พัฒนาแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายจึงถูกมองว่าเป็นสถานะแห่งการพัฒนาของรัฐหรือตัวสภาวะการณ์ของสังคมตามตัวบทของกฎหมายนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนออื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการพัฒนายังคงเป็นประเด็นที่ได้รับการถกเถียงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องในแวดวงวิชาการ โดยมีหลากหลายแนวคิดที่เสนอให้เห็นถึงบทบาทของกฎหมายในฐานะกลไกสำคัญที่ไม่เพียงแต่กำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่ยังสะท้อนพลวัตของเนื้อหาการพัฒนาของสังคมในมิติต่าง ๆ

หนึ่งในแนวคิดพื้นฐานคือเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) ซึ่ง Douglass C. North (1990) เสนอว่ากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันที่ช่วยลดความไม่แน่นอนและสร้างความคาดหมายได้ในระบบเศรษฐกิจ การมีระบบกฎหมายที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดึงดูด



การลงทุนและส่งเสริมความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ (North, 1990) ในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐s แนวคิด Law and Development Movement ได้พยายามนำกฎหมายแบบตะวันตกไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดย David M. Trubek และ Marc Galanter (1974) ซึ่งให้เห็นว่าการใช้กฎหมายเป็น “เครื่องมือ” ของการพัฒนา นั้นจำเป็นต้องเข้าใจโครงสร้างทางสังคมและการเมืองในท้องถิ่น มิฉะนั้นอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิรูป (Trubek & Galanter, 1974) และต่อมา David M. Trubek และ Alvaro Santos (2006) ได้เสนอแนวคิด The New Law and Development ซึ่งวิพากษ์แนวคิดเดิมและเสนอให้มองกฎหมายในฐานะกลไกที่มีพลวัต ไม่ใช่เพียงตัวผลักดันการพัฒนา แต่ยังสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างต่อเนื่อง (Trubek & Santos, ๒๐๐๖)

มุมมองของกฎหมายและการพัฒนา ในอีกแนวทางหนึ่งคือ หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (Rule of Law Approach) โดย Carothers (2003) และ World Bank (1997, 2000) เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและโปร่งใสเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจและการเมือง (Carothers, 2003; World Bank, 1997, 2000) ในขณะที่ Amartya Sen (1999) เสนอแนวคิดที่สนับสนุนมุมมองเช่นนี้ ว่าการพัฒนาเป็นเรื่องของควมมีเสรีภาพ (Development as Freedom) โดยมองว่าการพัฒนาไม่ใช่แค่การเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่คือการขยายเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงต้องรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิแรงงาน สิทธิทางการศึกษา และสิทธิในการมีส่วนร่วมทางสังคม (Sen, 1999) และต่อมา Roger Cotterrell (2006) เสนอว่ากฎหมายเป็นตัวกำหนดบรรทัดฐานในความสัมพันธ์ทางสังคม การพัฒนาที่แท้จริงจึงต้องอาศัยกฎหมายที่ตอบโจทย์ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม (Cotterrell, 2006)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดนิติรัฐกับการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่ใช่เพียงเครื่องมือทางเทคนิค แต่เป็นกลไกที่มีอิทธิพลต่อทิศทางและคุณภาพของการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชน โดยจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่และความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถสรุปแนวคิดต่าง ๆ ของกฎหมายและการพัฒนาเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ การเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายและการพัฒนา

แนวคิด/ทฤษฎี	นักวิชาการ/ องค์กร	ประเด็นสำคัญ	การเชื่อมโยงกับการพัฒนา
สถาบันกับการพัฒนา (Institutional Economics)	Douglass C. North (1990)	สถาบัน (รวมถึงกฎหมาย) ลดความไม่แน่นอนและสร้างความคาดหมายได้	กฎหมายที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพช่วยดึงดูดการลงทุนและสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ
Law and Development Movement (ทศวรรษ ๑๙๖๐s)	David M. Trubek & Marc Galanter (1974)	ความพยายามนำกฎหมายสมัยใหม่แบบตะวันตกไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา	กฎหมายสามารถเป็น “เครื่องมือ” ของการพัฒนา แต่ต้องเข้าใจโครงสร้างทางสังคม-การเมืองในท้องถิ่น
The New Law and Development	David M. Trubek & Alvaro Santos (2006)	วิพากษ์ความล้มเหลวของแนวคิดเก่า และเสนอให้มองบทบาทกฎหมายแบบพลวัต	กฎหมายไม่ใช่แค่ “ตัวผลักดัน” แต่ยังสะท้อน “พลวัตของสังคม” ที่เปลี่ยนแปลง
Rule of Law Approach	Thomas Carothers (2003); World Bank (1997, 2000)	หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเงื่อนไขการลงทุนและการพัฒนา	การบังคับใช้กฎหมายที่เท่าเทียมและโปร่งใสช่วยสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจและการเมือง
Development as Freedom	Amartya Sen (1999)	การพัฒนาไม่ใช่แค่เศรษฐกิจ แต่คือ การขยายเสรีภาพของประชาชน	กฎหมายต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิแรงงาน สิทธิทางการศึกษา สิทธิการมีส่วนร่วม
กฎหมายกับสังคม (Law in Society)	Roger Cotterrell (2006)	กฎหมายเป็น “ตัวกำหนดบรรทัดฐาน” ในความสัมพันธ์ทางสังคม	การพัฒนาที่แท้จริงต้องอาศัยกฎหมายที่ตอบโจทย์ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม

ที่มา: Amartya Sen (1999); Carothers (2003); Cotterrell (2006); North (1990); Trubek & Galanter (1974); Trubek & Santos (2006); World Bank (1997, 2000)



๒.๒ อิทธิพลของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (NIE) และกระแส L&D ยุคที่สาม

นอกเหนือจากแนวคิดนิติรัฐกับการพัฒนาแล้ว ในช่วงหลังปี ๒๐๐๐ สาขา L&D ได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics - NIE) โดยนักวิชาการ เช่น Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson (2001) ได้นำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า สถาบันที่ดี (โดยเฉพาะระบบศาลที่คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดอำนาจรัฐ) คือตัวขับเคลื่อนหลักของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การศึกษานี้ได้เปลี่ยนจุดเน้นจากการมุ่งเน้นเพียงกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Law on the Books) ไปสู่การให้ความสำคัญกับการบังคับใช้สถาบัน (Law in Action) และคุณภาพของหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกัน ได้เกิดกระแสที่เรียกว่า “L&D ยุคที่สาม” (Third Moment) ซึ่งหันมาให้ความสนใจกับ ความหลากหลายของกฎหมาย และ บรรทัดฐานทางสังคม ที่นอกเหนือไปจากสถาบันที่เป็นทางการของตะวันตก Brian Z. Tamanaha (2011) ได้เสนอแนวคิด “ความสำคัญสูงสุดของสังคม” (The Primacy of Society) โดยโต้แย้งว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรนำกฎหมายแบบตะวันตกมาใช้เพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความเข้ากันได้กับโครงสร้างทางสังคม ค่านิยม และบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการของประเทศนั้น ๆ ความล้มเหลวของโครงการ L&D หลายโครงการในอดีตจึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในพลวัตทางสังคมและการขาดความคุ้นเคยกับสถานการณ์จริงในประเทศกำลังพัฒนา

๓. ข้อวิพากษ์เชิงโครงสร้าง : กฎหมายในฐานะเครื่องมือการกระจายอำนาจและการเมืองของการปฏิรูปเพื่อความสำเร็จของการพัฒนา

๓.๑ การวิพากษ์หลักนิติธรรมในฐานะสิ่งกีดขวางทางเลือกทางการเมือง

David Kennedy (2003) ได้นำเสนอข้อวิพากษ์อันทรงพลังต่อการผลักดัน “หลักนิติธรรม” ในฐานะกลยุทธ์การพัฒนา ข้อวิพากษ์นี้เสนอว่า การเน้นที่หลักนิติธรรมอย่างเดียวมักกลายเป็นการทดแทนการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ซับซ้อน (Political and Economic Choices) ที่เป็นแกนหลักของการพัฒนาว่าครึ่งศตวรรษ Kennedy ซึ่งให้เห็นว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจ (Distributional tool) การเลือกรูปแบบกฎหมายใดจึงเป็น ทางเลือกทางการเมืองที่โต้แย้งได้ (Contestable political choices) ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน

การพยายาม “กำจัดประเด็นทางการเมือง” ออกจาก L&D ผ่านแนวคิดเชิงเทคนิค หรือการมุ่งเน้นเฉพาะรูปแบบที่เป็นทางการ (Formalisation) หรือการต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption) จึงเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาด เนื่องจากทั้งสองประเด็นล้วนปะปนอยู่กับการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ การที่กฎหมายถูกมองว่าเป็นเพียงกรอบทางเทคนิคที่วางไว้ล่วงหน้า ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการพิจารณาถึงความจริงที่ว่า การกำหนดนโยบายการพัฒนาย่อมมีผู้ได้เปรียบและเสียเปรียบ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจที่เฉียบคมและการตัดสินใจเชิงอุดมการณ์

๓.๒ การวิพากษ์การทำให้เป็นทางการและการต่อต้านการทุจริต ในประเทศกำลังพัฒนา

ภายใต้การพัฒนาสู่ความทันสมัยในประเทศกำลังพัฒนา นักวิชาการส่วนหนึ่งของกลุ่มวิพากษ์ยังได้ขยายข้อวิพากษ์ต่อแนวคิดที่เน้นกฎหมายดังที่กล่าวแล้ว เพื่อการทำให้พฤติกรรมของการของผู้คนในสังคมมีความเป็นทางการ (Formalisation) และการต่อต้านการทุจริตในฐานะกลยุทธ์การพัฒนา (Anti-Corruption) ดังนี้

๑) การทำให้เป็นทางการ (Formalisation) แม้ว่าแนวคิดดังเช่นของ Hernando de Soto (2000) จะเน้นความจำเป็นในการมีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนเพื่อแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน แต่ Kennedy ได้แย้งว่าการทำให้เป็นทางการเป็นการเลือกเชิงกระจายอำนาจที่อาจขัดขวางโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้อื่น (เช่น การให้สิทธิแก่ผู้ถือครองตามกฎหมายแทนผู้บุกรุก) นอกจากนี้ การมุ่งเน้นความ “เป็นทางการ” ยังมองข้ามบทบาทของ กฎหมายที่ไม่เป็นทางการ (informal law) และบรรทัดฐานทางสังคมที่ขับเคลื่อนชีวิตทางเศรษฐกิจในหลายสังคม

๒) การต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption) การจัดการทุจริตถูกส่งเสริมเพื่อสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพ แต่ข้อวิพากษ์ระบุว่าแนวคิดนี้มีมักถูกใช้เป็นวาทกรรมเชิงศีลธรรม (moralism) ที่ปะปนอยู่กับวาระการแปรรูปและการลดกฎระเบียบ (Neoliberal Agenda) ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอย่างลึกซึ้ง การกำหนดว่าการกระทำใดเป็นการทุจริตเป็นเพียงการเลือกเชิงอุดมการณ์ที่มุ่งตีตราดุลพินิจสาธารณะ ในขณะที่ยกเว้นการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking) ของภาคเอกชน

๓.๓ พลวัตทางการเมืองภายในประเทศกับการปฏิรูป

การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาจึงเป็นกระบวนการที่ต้องเผชิญหน้ากับการต่อต้านจากผู้ครอบครองผลประโยชน์ (Vested Interests) ภายในประเทศ Samaniego (2013) เน้นย้ำว่า การปฏิรูปกฎหมายที่ปราศจากการทำความเข้าใจในพลวัตทางการเมืองภายในประเทศ จึงมักจะนำไปสู่การมี “กฎหมายบนหนังสือ” (Law on the books) ที่ไม่มีผลในการบังคับใช้จริง หรือในทางปฏิบัติ (Law in action) ความสำเร็จของกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มชนชั้นนำและผู้มีอำนาจภายในประเทศพร้อมที่จะสละผลประโยชน์เชิงโครงสร้างหรือไม่

๓.๔ ทางเลือกของการใช้กฎหมายในการพัฒนาประเทศ: ความแตกต่าง และความคล้ายคลึง

จากที่กล่าวมาจึงพิจารณาอย่างแตกต่างได้ว่า กฎหมายอยู่ในการพัฒนา (Law in Development) เกิดขึ้นจากแนวคิดการพัฒนาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมองว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินโครงการพัฒนา เช่น การลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน และความสงบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจ ส่วนกฎหมายและการพัฒนา (Law and Development) เป็นแนวทางที่วิพากษ์และสหวิทยาการมากขึ้น โดยศึกษาว่ากฎหมายส่งผลต่อการพัฒนาอย่างไร และในทางกลับกัน การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงกฎหมายอย่างไร เช่น การเข้าถึงความยุติธรรม การเข้าถึงสิทธิแรงงาน และการกระจายอำนาจรัฐ



การประกาศใช้หรือปรับปรุงกฎหมายฉบับต่างๆ ในขณะที่กฎหมายในฐานะการพัฒนา (Law as Development) ก็เป็นแนวคิดที่เน้นบทบาทของกฎหมายในฐานะ “การพัฒนา” โดยตรง เช่น การขยายสิทธิ การเสริมสร้างศักดิ์ศรี และการสร้างสถาบันที่มีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

แต่กระนั้นทั้งสามแนวคิดก็มีความคล้ายคลึงกัน คือ ต่างยอมรับว่า “กฎหมาย” เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือ กรอบ หรือเป้าหมาย ทุกแนวคิดเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะในบริบทประเทศกำลังพัฒนา และมักถูกนำมาใช้ร่วมกันในเชิงนโยบาย เช่น ด้านกฎหมายแรงงาน การปฏิรูปสถาบัน และธรรมาภิบาลในการบริหารงานของรัฐ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเปรียบเทียบสามมุมมองได้ดังนี้

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบแนวคิดกฎหมายในการพัฒนา กฎหมายและการพัฒนา และกฎหมายในฐานะการพัฒนา

แนวคิด	แนวคิดหลัก	บทบาทของกฎหมาย	มุมมองการพัฒนา	นัยเชิงนโยบาย
กฎหมายในการพัฒนา (Law in Development)	กฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐเพื่อขับเคลื่อนโครงการพัฒนา	เครื่องมือเชิงเทคนิคจากบนลงล่าง (instrumental and top-down)	การพัฒนาโดยรัฐเป็นผู้กำหนดทิศทาง	เน้นความมั่นคงและการจัดการโดยรัฐ
กฎหมายและการพัฒนา (Law and Development)	การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการพัฒนาแบบสหวิทยาการ	มีปฏิสัมพันธ์สองทาง (interactive and bidirectional)	กฎหมายทั้งส่งผลและได้รับผลจากกระบวนการพัฒนา	เน้นการปฏิรูปและเสริมสร้างสถาบัน
กฎหมายในฐานะการพัฒนา (Law as Development)	กฎหมายคือการพัฒนาในตัวเองเป็นพลังแห่งการเสริมสร้าง	มีบทบาทเชิงโครงสร้างและเปลี่ยนแปลง (constitutive and transformative)	กฎหมายเป็นเครื่องมือสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม	กฎหมายคือการพัฒนาในทางปฏิบัติ

ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงขอนำมุมมองทั้งสามมุมมองนี้ มาประยุกต์ใช้เพื่อทำความเข้าใจในบริบทแรงงานสัมพันธ์ไทย^๒ ดังนี้ คือ กฎหมายในการพัฒนาสามารถอธิบายว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยในอดีตถูกใช้เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์รัฐและเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กฎหมายและการพัฒนาช่วยวิเคราะห์ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีผลต่อโครงสร้างสังคมและการมีส่วนร่วมอย่างไร โดยเฉพาะผ่านกลไกไตรภาคีและกฎหมายในฐานะการพัฒนา คือ การพิจารณาถึงเป้าหมายในการยกระดับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นสถาบันแห่งการมีส่วนร่วมที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

๔. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (ILS) และวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

๔.๑ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และพันธกิจไตรภาคี

ILO ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๑๙/ พ.ศ. ๒๔๖๒ เพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของความยุติธรรมทางสังคม องค์การนี้มีโครงสร้างการกำกับดูแลและดำเนินงานแบบไตรภาคี (Tripartite) ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของความสัมพันธ์ทางการบริหารแรงงานในระบบเศรษฐกิจของโลก โดยนำตัวแทนของ



วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวน ๑๘๗ ประเทศจะประชุมกันทุกปีในเดือนมิถุนายนในการประชุมแรงงานระหว่างประเทศ (ILC) ในเมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
ที่มา: <https://www.industrial-union.org/what-is-the-international-labour-conference>

^๒ นอกเหนือจากบริบทแรงงานสัมพันธ์แล้ว ทั้งสามมุมมองยังสามารถใช้เพื่อทำความเข้าใจในบริบทอื่น ๆ ของการบริหารและพัฒนาแรงงานของรัฐได้อีก เช่น การจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน การพัฒนาแรงงาน การจัดสวัสดิการแรงงาน และการประกันสังคม



รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างมาทำงานร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานและนโยบาย โครงสร้างนี้ช่วยให้มั่นใจได้ว่ามาตรฐานแรงงานสากล (ILS) จะได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายหลักในเศรษฐกิจโลก

ในรอบ ๒๐-๓๐ ปีที่ผ่านมา เป้าหมายหลักของ ILO คือการส่งเสริม “วาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda)” ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 8) Decent Work ประกอบด้วย ๔ เสาหลัก ได้แก่ ๑) โอกาสในการจ้างงาน ๒) สิทธิในการทำงาน ๓) การคุ้มครองทางสังคม และ ๔) การเจรจาทางสังคม

อนุสัญญา (Conventions) ที่ผลิตโดย ILO มีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเมื่อประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน ในบรรดาอนุสัญญาทั้งหมดมีอนุสัญญาหลัก ๑๐ ฉบับ^๓ (Core Conventions) ที่เน้นสิทธิมนุษยชนแรงงานพื้นฐาน ซึ่งผูกพันประเทศสมาชิกทุกคนแม้จะไม่ได้ให้สัตยาบัน (ภายใต้ปฏิญญาปี ๑๙๔๘) สองอนุสัญญาหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานสัมพันธ์คือ C87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และ C98 ว่าด้วยสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม

ตารางที่ ๓ เสาหลักของวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) และอนุสัญญาหลักที่สนับสนุน

หมวดหลัก (Theme)	ชื่ออนุสัญญา (Convention)	สาระสำคัญโดยสรุป (Summary Explanation)	ปีที่ได้รับการอนุมัติ (Year of Adoption)
๑. เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพของสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948)	รับรองเสรีภาพของแรงงานและนายจ้างในการจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กรของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ	ค.ศ. ๑๙๔๘

^๓ เดิม ILO กำหนด “อนุสัญญาหลัก” จำนวน ๘ ฉบับ ครอบคลุมสิทธิมนุษยชน-แรงงานพื้นฐาน ๕ ด้าน คือ (๑) เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม (C87 และ C98) (๒) การขจัดแรงงานบังคับ (C29 และ C105) (๓) การขจัดแรงงานเด็ก (C138 และ C182) และ (๔) การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (C100 และ C๑๑๑) ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๒๒/พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ประชุมใหญ่ของ ILO (International Labour Conference) ได้เพิ่มด้านที่ (๕) คือ สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (C155 และ C187) เพื่อรับรองว่า “สิทธิในการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีสุขภาพดี” ถือเป็นสิทธิมนุษยชน-แรงงานขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับสิทธิอื่น ๆ จึงทำให้อนุสัญญาหลักกลายเป็นทั้งหมด ๑๐ ฉบับในปัจจุบันนี้

หมวดหลัก (Theme)	ชื่ออนุสัญญา (Convention)	สาระสำคัญโดยสรุป (Summary Explanation)	ปีที่ได้รับการอนุมัติ (Year of Adoption)
	อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการ เจรจาต่อรองร่วม (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949)	คุ้มครองแรงงานจากการเลือก ปฏิบัติเนื่องจากการเป็นสมาชิก สหภาพ และรับรองสิทธิ ในการเจรจาต่อรองร่วมกับ นายจ้าง	ค.ศ. ๑๙๔๙
๒. การจัดแรงงาน บังคับ	อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour Convention, 1930)	ห้ามการใช้แรงงานบังคับใน ทุกรูปแบบ ยกเว้น ในบางกรณี เช่น งานราชการ หรือภัยพิบัติ	ค.ศ. ๑๙๓๐
	อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour Convention, 1957)	เน้นการยกเลิกการใช้แรงงาน บังคับในรูปแบบ ที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษ ทางการเมืองหรือ การเลือกปฏิบัติ	ค.ศ. ๑๙๕๗
๓. การจัดแรงงาน เด็ก	อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการทำงาน (Minimum Age Convention, 1973)	กำหนดอายุขั้นต่ำในการเข้า ทำงานไม่ต่ำกว่าอายุ ที่สิ้นสุดการศึกษา ภาคบังคับ และไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี (เว้นประเทศกำลัง พัฒนา ๑๔ ปี)	ค.ศ. ๑๙๗๓
	อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการห้ามและจัด รูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999)	ห้ามรูปแบบแรงงานเด็กที่เลว ร้ายที่สุด เช่น การค้าประเวณี การใช้แรงงานในกิจกรรม ผิดกฎหมายหรืออันตราย ต่อสุขภาพและศีลธรรม	ค.ศ. ๑๙๙๙



หมวดหลัก (Theme)	ชื่ออนุสัญญา (Convention)	สาระสำคัญโดยสรุป (Summary Explanation)	ปีที่ได้รับการอนุมัติ (Year of Adoption)
๔. การไม่เลือกปฏิบัติ ในการจ้างงานและ อาชีพ	อนุสัญญาระดับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทน ที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention, 1951)	รับรองหลักการจ่าย ค่าตอบแทนที่เท่าเทียม กันระหว่างชายและหญิง ที่ทำงานมีค่าเท่ากัน	ค.ศ. ๑๙๕๑
	อนุสัญญาระดับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958)	ห้ามการเลือกปฏิบัติ ในการจ้างงานและอาชีพ บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือ กำเนิดทางสังคม	ค.ศ. ๑๙๕๘
๕. ความปลอดภัย และ อาชีวอนามัย	อนุสัญญาระดับที่ ๑๕๕ ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีว อนามัย (Occupational Safety and Health Convention, 1981)	กำหนดกรอบมาตรการ ด้านความปลอดภัยและ สุขภาพในการทำงาน เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและโรค จากการทำงาน	ค.ศ. ๑๙๘๑
	อนุสัญญาระดับที่ ๑๘๗ ว่าด้วยการรณรงค์ส่งเสริม ความปลอดภัยและ อาชีวอนามัย (Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006)	จัดตั้งระบบระดับชาติ ในการส่งเสริมและพัฒนา วัฒนธรรมความปลอดภัย ในการทำงานอย่างยั่งยืน	ค.ศ. ๒๐๐๖

๔.๒ กลไกการมีอิทธิพลต่อกฎหมายภายในประเทศ

มาตรฐานแรงงานสากลมีอิทธิพลต่อกฎหมายในประเทศได้อย่างไร? ต่อคำถามดังกล่าว งานวิจัยของ Koliev (๒๐๒๑) ชี้ให้เห็นว่า ILO สามารถกำหนดกฎระเบียบแรงงานภายในประเทศได้ตั้งแต่ช่วงกระบวนการเตรียมการหรือการรับรองมาตรฐานมากกว่าช่วงหลังการให้สัตยาบัน อิทธิพลนี้เกิดขึ้นผ่านกลไก ๓ ด้านที่สำคัญ ดังนี้

๑. การขัดเกลาทาสังคมของชนชั้นนำ (Elite Socialization): เจ้าหน้าที่ ILO ทำหน้าที่เป็น “ครู” ที่ถ่ายทอดความคาดหวังและภาระผูกพันทางศีลธรรมของประชาคมระหว่างประเทศแก่ผู้นำรัฐบาลผ่านการปฏิสัมพันธ์ซ้ำ ๆ และการรายงาน

๒. การเรียนรู้ (Learning): การปฏิสัมพันธ์ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ แนวคิด และ “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” ในการกำหนดนโยบายแรงงาน ซึ่งช่วยลดความไม่แน่นอนด้านนโยบาย

๓. การระดมพลภายในประเทศ (Domestic Mobilization): กลุ่มสหภาพแรงงานและกลุ่มประชาสังคมสามารถใช้ข้อมูลและการสื่อสารของ ILO เป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาลให้เกิดการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในระดับสากล

นอกจากอิทธิพลเชิงบรรทัดฐานแล้ว การปฏิบัติตาม ILS ยังสร้างประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคมเพื่อสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียม (Level Playing Field) และป้องกันการแข่งขันลดมาตรฐานแรงงาน (race to the bottom) การที่แรงงานได้รับสิทธิและสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้นยังนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพและเสถียรภาพทางสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนต่างชาติให้ความสำคัญเหนือกว่าต้นทุนแรงงานที่ต่ำ

๕. กรณีศึกษาประเทศไทย : ความไม่สม่ำเสมอ การมีช่องว่าง และการเมืองที่ก่อกับบริบทแรงงานสัมพันธ์

การนำมาตรฐานแรงงาน ILO และวาระงานที่มีคุณค่า (Decent work) ไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นไปได้ถึงความไม่ลงตัวของปฏิบัติ อันทำให้กฎหมายและการพัฒนาไม่เป็นไปตามอุดมคติ ดังเช่น โชคชัย สุทธาเวช และ เกรก แบมเบอร์ พบว่าในกรณีประเทศไทยการปฏิบัติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า มีลักษณะ “ไม่สม่ำเสมอและมีช่องว่าง” (patchy and uneven) ซึ่งสะท้อนความซับซ้อนของ L&D ในระดับปฏิบัติจริง (Suttawet & Bamber, ๒๐๑๘) ดังนี้

๕.๑ ความเหลื่อมล้ำของการได้มาซึ่งงานที่มีคุณค่าและตลาดแรงงานคู่ขนาน

การได้รับสิทธิและสวัสดิการตามสภาพของงานที่มีคุณค่าแตกต่างกันอย่างมากระหว่างกลุ่มตลาดแรงงานหลักสองกลุ่มในประเทศไทย กล่าวคือ



๑) ตลาดประเภท A (งานที่มีคุณค่าแห่งการจ้างงานแบบเข้าถึงได้: Decent Work-leaning) ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจและองค์กรเอกชนขนาดใหญ่ ซึ่งมีการรวมตัวของสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งและได้รับสิทธิแรงงานที่สูงกว่า

๒) ตลาดประเภท B (งานที่มีช่องว่างในการเข้าถึงสถานะของควมมีคุณค่าแห่งการจ้างงาน: Decent Work Gap) ประกอบด้วยสถานประกอบการขนาดเล็ก แรงงานนอกระบบ และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านสิทธิแรงงานมาก ทำให้ได้รับผลประโยชน์ที่ต่ำกว่า^๔

ความแตกต่างดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองทางสังคม แต่ก็ยังไม่สามารถใช้ได้อย่างครอบคลุมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างทั่วถึง และแม้ว่าการคุ้มครองทางกฎหมายพยายามขยายไปสู่แรงงานนอกระบบผ่านกลไกต่าง ๆ (เช่น การส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน) แต่ก็ยังเป็นไปอย่างจำกัด และยังมีปัญหาท้าทายในการบังคับใช้จริง เนื่องจากลักษณะการทำงานที่กระจัดกระจายและขาดกลไกการรวมกลุ่มของแรงงานและนายจ้างที่เป็นเอกภาพและเข้มแข็ง

ตารางที่ ๔ สถานะการปฏิบัติตาม Decent Work ในตลาดแรงงานคู่ขนานของประเทศไทย

ประเภทตลาดแรงงาน	ลักษณะการรวมตัว	สถานะ Decent Work	ปัญหาหลักเชิงโครงสร้าง
ตลาดประเภท A	รัฐวิสาหกิจและเอกชนขนาดใหญ่ มีการรวมตัวของสหภาพแรงงานสูง	การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการในระดับที่สูงกว่า (Decent Work-leaning)	การจำกัดสิทธิของสหภาพในรัฐวิสาหกิจ (ภายใต้กฎหมายเฉพาะ)
ตลาดประเภท B	องค์กรขนาดเล็ก, แรงงานนอกระบบ/แรงงานข้ามชาติ มีสหภาพแรงงานน้อยมาก	การคุ้มครอง “ไม่สม่ำเสมอ” และได้รับผลประโยชน์ต่ำ	การขาดการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึงและการขาดอำนาจการเจรจาต่อรอง

ที่มา: Suttawet & Bamber (2018)

^๔ ลูกจ้างประจำและชั่วคราวในหน่วยงานราชการก็จัดอยู่ในตลาดประเภท B

๕.๒ การจำกัดสิทธิในการทำงานเชิงการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง : การไม่ให้สัตยาบัน C87 และ C98

โชคชัย สุทธาเวศ และ เกรก แบมเบอร์ ยังมีความเห็นว่า แม้ว่าประเทศไทยภายใต้การจัดการร่วมกันระหว่างการพัฒนา กับสิทธิมนุษยชน หรือการพัฒนาที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนควบคู่กัน (Human rights development approach) ตามหลักการของสหประชาชาติ รวมทั้งมีการประยุกต์อนุสัญญาหลักของ ILO สองฉบับ คือ C87 (เสรีภาพในการสมาคม) และ C98 (สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม) มาใช้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทั้งในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ อันทำให้แรงงานสามารถรวมตัวเพื่อต่อรองในระบบเศรษฐกิจ ระหว่างเจ้าของสถานประกอบการกับแรงงานได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็มิได้เป็นไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง แต่สภาพการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เร็วขึ้น หากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักของ ILO ทั้งสองฉบับนั้น ก็จะทำให้การปฏิบัติมีความเป็นทางการกว่าสมัครใจทำ อันขาดการตรวจสอบจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นและเป็นจริงเป็นจัง

การขาดการรับรองอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ ส่งผลให้เสาหลักด้านสิทธิในการทำงานและการเจรจาทางสังคมในวาระ Decent Work ถูกจำกัดอย่างมาก และมีผลให้ความยุติธรรมและการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาไม่ทั่วถึง จากการขาดโอกาสและการเอื้ออำนวยจากรัฐให้ประชาแรงงานในทุกภาคส่วน สามารถรวมตัวกันและมีอำนาจการต่อรองในระบบเศรษฐกิจและอำนาจในสังคมความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมจึงยังคงมีอยู่ทั่วไป



วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๗ สมาพันธ์สมาพันธ์แรงงานไทยและสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นัดชุมนุม
ที่หน้ากระทรวงแรงงานในเวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำให้เท่ากัน
ทั่วประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับอัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้นทั่วประเทศ

ที่มา: <https://commonmuze.com/node/707>



นอกจากนี้ เมื่อนำกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยมาเปรียบเทียบกับ C87 และ C98 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่แรงงานและคนทำงานอย่างกว้างขวางมากกว่า โดยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยยังจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ (หน่วยงานราชการ และองค์กรมหาชน รวมถึงมหาวิทยาลัย) และไม่เอื้อต่อการสร้างกลไกไตรภาคีที่ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ทั้งถึง และมีสมรรถภาพเพื่อประโยชน์ของสามฝ่าย นอกจากนี้ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ก็ยังคงกำหนดเงื่อนไขที่ทำให้การนัดหยุดงานซึ่งเป็นเครื่องมือขั้นสุดท้ายของการเจรจาต่อรองทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามนัดหยุดงานสำหรับรัฐวิสาหกิจอย่างเข้มงวด ดังนั้น แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่าการให้สัตยาบันจะไม่ทำลายบรรยากาศการลงทุน แต่รัฐบาลก็ยังคงมีความกังวลเชิงอำนาจในการส่งเสริมการรวมตัวของแรงงาน ทั้งแรงงานไทยและข้ามชาติ อันอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หากนำอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้มาใช้อย่างเป็นทางการ

๕.๓ พลวัตทางการเมืองกับการปฏิรูปกฎหมายแรงงาน

การปฏิรูปกฎหมายแรงงานไม่สามารถถูกแยกออกจากบริบททางการเมืองได้ ทั้งนี้ เสถียรภาพและรูปแบบของการปกครองทางการเมืองมีผลอย่างยิ่งต่อความยั่งยืนของการปฏิรูปดังกล่าว โดยการปรับปรุงกฎหมายแรงงานมีแนวโน้มที่จะมีผลในระยะยาวมากกว่า หากดำเนินไปภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การตัดสินใจทางการเมืองในการเลือกที่จะไม่ให้สัตยาบัน C87 และ C98 (Suttawet & Bamber, 2018) จึงสะท้อนถึงการรักษาความสัมพันธ์ทางอำนาจทางอุตสาหกรรมในปัจจุบัน และเป็นการยืนยันข้อเสนอของ Kennedy ที่ว่ากฎหมายและการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาเป็นทางเลือกทางการเมืองที่โต้แย้ง คือ เบี่ยงเบนจากความเป็นมาตรฐานหรือยึดมั่นต่อหลักนิติรัฐอันควรจะเป็นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีความลังเลใจในการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง (C87/C98) แต่ประเทศไทยก็ได้แสดงความมุ่งมั่นในการยกระดับมาตรฐานแรงงานในมิติอื่น ๆ โดยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารของ ILO รวมทั้งสิ้น ๒๓ ฉบับ (ณ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗) ซึ่งสะท้อนการปรับตัวตามบรรทัดฐานสากลในด้านสำคัญ เช่น การขจัดการบังคับใช้แรงงาน (C29 และ P29) การจัดการเลือกปฏิบัติ (C111) และการส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (C187) การให้สัตยาบันเหล่านี้มักเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันทางการค้าและการยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศในการเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานโลก ตารางที่ ๕ ด้านล่างสรุปรายการอนุสัญญาของ ILO ทั้งหมดที่ประเทศไทยให้สัตยาบันจนถึงปัจจุบัน พร้อมระบุวันที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

ตารางที่ ๕ รายการอนุสัญญาและพิธีสารของ ILO ที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน (ณ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗)

ประเภท	เลขที่อนุสัญญา	ชื่ออนุสัญญา	วันที่ให้สัตยาบัน (วัน/เดือน/ปี พ.ศ.)
อนุสัญญาหลัก (Fundamental)	C029	อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour Convention, 1930)	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒
	P029	พิธีสารปี ๒๐๑๔ ต่ออนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ (Protocol of ๒๐๑๔ to the Forced Labour Convention, 1930)	๔ มิถุนายน ๒๕๖๑
	C100	อนุสัญญาว่าด้วยค่าจ้าง ที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration Convention, 1951)	๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒
	C105	อนุสัญญาว่าด้วย การยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour Convention, 1957)	๒ ธันวาคม ๒๕๑๒
	C111	อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการ จ้างงานและอาชีพ (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958)	๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐
	C138	อนุสัญญาว่าด้วย อายุขั้นต่ำในการทำงาน (Minimum Age Convention, 1973)	๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗
	C155	อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีพ อนามัย (Occupational Safety and Health Convention, 1981)	๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ (ยังไม่มีผลใช้บังคับ)
	P155	พิธีสารปี ๒๐๐๒ ต่ออนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยและ อาชีพอนามัย (Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981)	๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ (ยังไม่มีผลใช้บังคับ)
	C182	อนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999)	๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔
	C187	อนุสัญญาว่าด้วยกรอบการส่งเสริมความ ปลอดภัยและอาชีพ อนามัย (Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006)	๒๓ มีนาคม ๒๕๕๙



อนุสัญญาธรรมาภิบาล (Governance)	C122	อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน (Employment Policy Convention, 1964)	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒
	C144	อนุสัญญาว่าด้วยการปรึกษาหารือแบบ ไตรภาคี (Tripartite Consultation Convention, 1976)	๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗
อนุสัญญาทางเทคนิค (Technical)	C014	อนุสัญญาว่าด้วยการหยุดพักประจำสัปดาห์ ในอุตสาหกรรม (Weekly Rest (Industry) Convention, 1921)	๕ เมษายน ๒๕๑๑
	C019	อนุสัญญาว่าด้วยความเท่าเทียมใน การชดเชยอุบัติเหตุ (Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925)	๕ เมษายน ๒๕๑๑
	C080	อนุสัญญาว่าด้วย การแก้ไขบทสุดท้าย (Final Articles Revision Convention, 1946)	๕ ธันวาคม ๒๔๙๐
	C088	อนุสัญญาว่าด้วยบริการจัดหางาน (Employment Service Convention, 1948)	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒
	C104	อนุสัญญาว่าด้วย การยกเลิกโทษทางอาญาต่อแรงงาน พื้นเมือง (Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955)	๒๙ กรกฎาคม ๒๕๐๗
	C116	อนุสัญญาว่าด้วย การแก้ไขบทสุดท้าย (Final Articles Revision Convention, 1961)	๒๔ กันยายน ๒๕๐๕
	C123	อนุสัญญาว่าด้วยอายุ ขั้นต่ำในการทำงานใต้ดิน (Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965)	๕ เมษายน ๒๕๑๑
	C127	อนุสัญญาว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่สามารถยกได้ (Maximum Weight Convention, 1967)	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒
	C159	อนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและ การจ้างงานของคนพิการ (Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983)	๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐
	MLC, 2006	อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention, 2006)	๗ มิถุนายน ๒๕๕๙
	C188	อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง (Work in Fishing Convention, 2007)	๓๐ มกราคม ๒๕๖๒



๑) สิทธิในการรวมตัวโดยเสรี (Fundamental Right to Organize) ให้ความสำคัญต่อการรับรองสิทธิของแรงงานในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานโดยปราศจากการแทรกแซงหรือการอนุญาตจากรัฐ ตามอนุสัญญาฉบับที่ C87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่รับรองสิทธิของลูกจ้างและนายจ้างในการจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กรของตนเอง เช่น สหภาพแรงงานหรือสมาคมนายจ้าง โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ องค์กรเหล่านี้ต้องมีสิทธิในการบริหารจัดการกิจกรรมภายในอย่างอิสระ และไม่ถูกแทรกแซงหรือยุบเลิกโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

๒) การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติจากการรวมตัว (Protection against Anti-Union Discrimination) ให้ความสำคัญต่อการป้องกันไม่ให้นายจ้างลงโทษหรือเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างเนื่องจากการเป็นสมาชิกหรือการเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน ตามอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949) ที่มุ่งเน้นการคุ้มครองลูกจ้างจากการเลือกปฏิบัติเนื่องจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และส่งเสริมความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีโดยให้มีการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Promotion of Collective Bargaining) อย่างมีประสิทธิภาพระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน เพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรม

๓) กลไกไตรภาคี (Tripartism) ให้ความสำคัญต่อการรับรองให้องค์กรผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้างมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการแก้ปัญหาด้านแรงงานในระดับชาติและระดับนานาชาติ (C144: การปรึกษาหารือไตรภาคี (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ) ค.ศ. ๑๙๗๖/ พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นกรอบกระบวนการที่ช่วยให้ระบบแรงงานสัมพันธ์มีความเป็นระบบ โปร่งใส และมีความชอบธรรม โดยกำหนดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างในประเด็นสำคัญ เช่น การพิจารณาอนุสัญญาและข้อเสนอแนะของ ILO การตอบรายงานต่อ ILO การปรับปรุงกฎหมายแรงงานภายในประเทศ C144 ยังส่งเสริมให้การตัดสินใจด้านแรงงานเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ลดการแทรกแซงฝ่ายเดียว และสนับสนุนให้องค์กรตัวแทนมีความเป็นอิสระและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของสมาชิก

๔) การสนับสนุนแรงงานสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ

มาตรฐานของ ILO ได้ออกแบบมาเพื่อสนับสนุนแรงงานสัมพันธ์ในทุกระดับ ได้แก่

๔.๑) ระดับสถานประกอบการ (Enterprise Level) โดยการส่งเสริมการสื่อสารภายในองค์กร (R129) การปรึกษาหารือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (R94) การจัดการข้อร้องทุกข์อย่างมีประสิทธิภาพ (R130) และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (C98)

๔.๒) ระดับอุตสาหกรรมและพื้นที่ (Industry and Area Levels) โดยการขยายขอบเขตการเจรจาต่อรองร่วมให้ครอบคลุมมากกว่าระดับบริษัทเดียว (C154) และส่งเสริมการรวมตัวในระดับสหภาพแรงงานอุตสาหกรรม

๔.๓) ระดับชาติ (National Level) โดยการปรึกษาหารือไตรภาคีเพื่อกำหนดนโยบายแรงงาน (C144, R113) และการมีส่วนร่วมขององค์กรตัวแทนในการพิจารณากฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศแรงงานสัมพันธ์ตามหลักการสากลจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเป็นธรรม โดยมีบทบาทในการสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของนายจ้างและลูกจ้าง

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแรงงานในการกำหนดเงื่อนไขการทำงาน และเป็นกลไกหลักในการจัดการความขัดแย้งในสถานประกอบการและระดับชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้พัฒนามาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกสามารถสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล การดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์สากลที่กล่าวมายังสนับสนุนไว้ด้วยอนุสัญญาและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและการผูกโยงกับวาระงานที่มีคุณค่า ดังจะกล่าวต่อไป

๕) อนุสัญญาและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากอนุสัญญาหลักแล้ว ILO ยังได้ออกอนุสัญญาและข้อเสนอแนะสำคัญ ๆ เพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเด็นเฉพาะทาง ดังเช่นในตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖ อนุสัญญาและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์

อนุสัญญา/ข้อเสนอแนะ	สาระสำคัญ
C151/R159	รับรองสิทธิของลูกจ้างภาครัฐในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม
C154/R163	ส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมในระดับต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุม
R91	แนวทางการจัดทำข้อตกลงร่วมอย่างเป็นระบบ
R92	แนวทางการไกล่เกลี่ยและชี้ขาดข้อพิพาทโดยสมัครใจ
R113	ส่งเสริมการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ

เครื่องมือเหล่านี้ช่วยเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ให้มีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ

๖) แรงงานสัมพันธ์กับวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda)

แรงงานสัมพันธ์มิใช่ตั้งอยู่อย่างลอย ๆ แต่เป็นหนึ่งในเสาหลักของวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ของการทำงานร่วมกันทั่วโลก ซึ่งประกอบด้วย ๔ เสาหลัก ได้แก่

๑) สิทธิในการทำงาน (Rights at Work) แรงงานสัมพันธ์เป็นกลไกที่รับรองสิทธิของลูกจ้างในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมกัน โดยมีอนุสัญญา C87 และ C98 เป็นเครื่องมือหลัก

๒) การเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) เป็นกระบวนการที่รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างร่วมกันกำหนดนโยบายแรงงาน ผ่านกลไกไตรภาคีที่ได้รับการส่งเสริมโดยอนุสัญญา C144 และข้อเสนอแนะ R113



๓) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) สหภาพแรงงานสามารถใช้การเจรจาต่อรองเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน และสวัสดิการอื่น ๆ

๔) การสร้างโอกาสในการจ้างงาน (Employment Creation) องค์กรไตรภาคีมีบทบาทในการออกแบบนโยบายเศรษฐกิจและแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่าและยั่งยืน

๗. แรงงานสัมพันธ์ในฐานะกลไกประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ

แรงงานสัมพันธ์ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (Economic Democracy) โดยเปิดพื้นที่ให้แรงงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเงื่อนไขการทำงาน และทิศทางการพัฒนาองค์กรและประเทศ ในความร่วมมือระดับชาติ อนุสัญญา C144 ของ ILO เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการยกระดับ “การเจรจาทางสังคม” ให้เป็นกลไกทางกฎหมายที่มีผลผูกพัน โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดตั้งระบบปรึกษาหารือไตรภาคีอย่างเป็นทางการ ซึ่งช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายแรงงาน และลดความขัดแย้งเชิงโครงสร้างในระยะยาว



การประท้วงการบัญญัติกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในเมลเบิร์นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘

ที่มา: https://en.wikipedia.org/wiki/Industrial_relations#/media/File:lr_rally_img_3870.jpg

ในประเทศที่มีการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์อย่างเข้มแข็ง เช่น สวีเดน เยอรมนี หรือแคนาดา ระบบแรงงานสัมพันธ์ถูกออกแบบให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างประชาธิปไตย โดยสหภาพแรงงานมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การฝึกอบรมแรงงาน และการกำกับดูแลสวัสดิการสังคม ซึ่งส่งผลให้เกิดความมั่นคงในตลาดแรงงานและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

๘. แรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในยุคที่โลกเผชิญกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำ และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี แรงงานสัมพันธ์ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยเฉพาะในประเด็น “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ ๘ ของ SDGs

สภาพแรงงานในหลายประเทศได้ขยายบทบาทจากการต่อรองค่าจ้างไปสู่การผลักดันนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การส่งเสริมงานที่เคารพและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่เรียกกันว่า งานสีเขียว (Green Jobs) การลดการใช้ทรัพยากร และการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรม (Just Transition) สำหรับแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี

นอกจากนี้ กลไกไตรภาคีและการเชื่อมโยงกับทัศนวิสัยสูงงานที่มีคุณค่ายังสามารถใช้เป็นเวทีในการออกแบบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การสร้างงานที่มีคุณภาพ การลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในที่ทำงาน

๙. ความท้าทายและคุณค่าของมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์

แม้มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ของ ILO จะมีความครอบคลุมและเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล แต่การนำไปปฏิบัติในแต่ละประเทศยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น (๑) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงาน เช่น แรงงานแพลตฟอร์ม แรงงานอิสระ และแรงงานข้ามชาติ (๒) การลดบทบาทของสหภาพแรงงานในบางประเทศจากการแทรกแซงของรัฐหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ และ (๓) ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิแรงงานของกลุ่มแรงงานชายขอบ เช่น แรงงานหญิง แรงงานพิการ และแรงงานนอกระบบ

ดังนั้นเพื่อรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ ประเทศสมาชิก ILO รวมทั้งประเทศไทยซึ่งร่วมก่อตั้ง ILO จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้ทันสมัย สร้างกลไกแรงงานสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแรงงานในทุกกระดับ โดยอย่างน้อยเพียงยึดหลักการของอนุสัญญา C87, C98 และ C144 เป็นแกนกลางในการออกแบบนโยบาย

มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ของ ILO จึงเป็นกรอบที่ครอบคลุมทั้งสิทธิพื้นฐาน และกระบวนการทางสังคมที่จำเป็นในการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีเสถียรภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน โดยเน้นการสร้าง “อำนาจต่อรองที่เท่าเทียม” ให้แก่ลูกจ้าง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการกำหนดนโยบายแรงงาน ทั้งในระดับสถานประกอบการ อุตสาหกรรม พื้นที่ และระดับชาติ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว



๑๐. ความสอดคล้องและไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยกับมาตรฐานแรงงานสากล

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยุติธรรมและการกระจายผลของการพัฒนาอย่างทั่วถึงแก่ผู้คนในทุกภาคส่วนจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของมาตรฐานสากล แต่ประเทศไทยเป็นเช่นนั้นหรือไม่ (ดูประกอบหัวข้อ “สรุปกติกาสำคัญของระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ในภาคผนวกท้ายบทความ)

การวิเคราะห์พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เทียบกับมาตรฐานแรงงานสากลของ ILO ที่กำหนดในหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง C87, C98, C135, C151 C154 และ C144 ดังที่จะเปรียบเทียบในตารางที่ ๗ ก็จะทำให้เห็นชัดขึ้นถึงความสอดคล้องและไม่สอดคล้องของการปฏิบัติของประเทศไทย ต่อมาตรฐานแรงงานสากลที่ชัดเจนขึ้น โดยพบสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ ๗ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
และความสอดคล้อง/ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ด้านแรงงานสัมพันธ์

หมวด/มาตรา (พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘)	สาระสำคัญของกฎหมายไทย	อนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ไม่สอดคล้อง	ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง
หมวด ๑ มาตรา ๗-๑๔ การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง	ให้ลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง เพื่อเจรจาและทำข้อตกลงร่วม (Collective Agreement)	C98, C154	✓ สอดคล้องกับสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม แต่จำกัดเฉพาะระดับสถานประกอบการ	ควรเปิดให้มีการเจรจาระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ตาม C144
มาตรา ๑๕-๒๔ การระงับข้อพิพาทแรงงาน	ใช้กระบวนการประนีประนอมข้อพิพาทและอนุญาโตตุลาการโดยสมัครใจ	R92 (1951)	✓ สอดคล้องกับการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี	ควรเพิ่มกลไกให้สหภาพและนายจ้างมีส่วนร่วมเลือกผู้ประนีประนอมได้
หมวด ๒ มาตรา ๒๕-๓๐ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์	ตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทและให้คำแนะนำ	C144	✓ สอดคล้องบางส่วน แต่เน้น “วินิจฉัยข้อพิพาท” มากกว่า “ปรึกษาหารือ”	ควรปรับให้คณะกรรมการนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นกลไกไตรภาคีเชิงนโยบาย (Tripartite Consultation Body) ตาม C144 ได้ด้วย

หมวด/มาตรา (พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘)	สาระสำคัญของกฎหมายไทย	อนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ ไม่สอดคล้อง	ข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุง
หมวด ๓ มาตรา ๓๑-๓๖ สิทธินัดหยุดงานและ ปิดงาน	ให้ลูกจ้างนัดหยุดงาน ได้หลังพ้นขั้นตอน ไกล่เกลี่ย แต่รัฐมนตรี มีอำนาจห้ามได้ ในบางกิจการ	C87, C98	✗ ไม่สอดคล้อง เนื่องจากให้อำนาจรัฐ เข้ามาควบคุมสิทธินัด หยุดงานมากเกินไป	จำกัดอำนาจรัฐ ให้แทรกแซงเฉพาะ กรณี “ความมั่นคง สาธารณะ” และให้ ศาลแรงงานตรวจสอบ ความชอบธรรม ของคำสั่งรัฐ
หมวด ๔ มาตรา ๓๗-๕๒ สหภาพแรงงานและ สมาคมนายจ้าง	ให้ลูกจ้างรวมตัวตั้ง สหภาพได้เฉพาะ ในกิจการเดียวกัน และต้องจดทะเบียน กับนายทะเบียน	C87, C98, C135	✗ ไม่สอดคล้องกับ หลักเสรีภาพสมาคม และสิทธิรวมตัวโดย ไม่ถูกแทรกแซง	ยกเลิกข้อจำกัด “กิจการเดียวกัน” และลดอำนาจ นายทะเบียน ในการเพิกถอนหรือ แทรกแซง
มาตรา ๘๘, ๙๑-๙๒	สหภาพต้องมี ผู้ก่อตั้งอย่างน้อย ๑๐ คน และอยู่ ภายใต้การตรวจสอบ จากกระทรวงแรงงาน	C87, C98	✗ ไม่สอดคล้อง เพราะจำกัดจำนวน ขั้นต่ำและให้อำนาจ รัฐกำกับมากเกินไป	ควรยอมรับการจัดตั้ง องค์กรโดยสมัครใจ โดยไม่กำหนดขั้นต่ำ จำนวนผู้ก่อตั้ง และ แจ้งให้ทางราชการทราบ การจัดตั้ง แต่ไม่เป็น การจดทะเบียน
มาตรา ๑๐๐-๑๐๖	ให้อำนาจนายทะเบียน เพิกถอนสหภาพแรงงาน ได้ หากไม่ปฏิบัติตาม ข้อบังคับ	C87	✗ ขัดต่อหลัก เสรีภาพในการ ดำเนินงานของ สหภาพแรงงาน	ให้ศาลแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยกรณี การเพิกถอนเพื่อให้ เป็นกลาง
มาตรา ๔๕-๕๓ และ มาตรา ๑๒๑-๑๒๔	ห้ามเลิกจ้างหรือ กีดกันแก่งผู้แทนลูกจ้าง ใน และคณะกรรมการ ลูกจ้าง	C135 (Workers’ Representatives)	✓ สอดคล้องกับ หลักการคุ้มครอง ผู้แทนแรงงาน	เสริมบทลงโทษและ กลไกเยียวยาผู้แทน แรงงานให้เข้มแข็งขึ้น



หมวด/มาตรา (พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘)	สาระสำคัญของ กฎหมายไทย	อนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ ไม่สอดคล้อง	ข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุง
ไม่ครอบคลุมภาครัฐ (ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ)	ใช้บังคับเฉพาะลูกจ้าง เอกชน	C151 (Public Service Labour Relations)	✗ ไม่สอดคล้อง กับหลักสิทธิแรงงาน ภาครัฐ	แก้ไขให้ครอบคลุม ข้าราชการ และ องค์การมหาชนอิสระ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่มี กฎหมายรับรอง การจัดตั้ง สหภาพแรงงานแล้ว หรือบัญญัติสิทธิ แรงงานสัมพันธ์ใน กฎหมายเฉพาะที่ สอดคล้องกับ C151
มีการส่งเสริมการ ปรึกษาเชิงนโยบาย ต่อเนื่อง (ผ่านสภา ที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา แรงงานแห่งชาติ) แต่ไม่ใช่เรื่อง การปฏิบัติตาม มาตรฐานแรงงาน สากล และขาดการ บูรณาการไตรภาคี คณะต่าง ๆ	มีกลไกการปรึกษา หารือร่วมใน สถานประกอบการ ระหว่างคณะกรรมการ ลูกจ้างกับนายจ้าง	C144 (Tripartite Consultation)	✔️ ⚠️ สอดคล้องบาง ส่วนในเชิงโครงสร้าง แต่ขาดการปรึกษา นโยบายแรงงานที่ ตอบสนองมาตรฐาน แรงงานสากล	ปฏิรูปให้มี คณะ กรรมการไตรภาคี ถาวรเพื่อให้สอดคล้อง กับ C144 เพื่อ สนับสนุนกิจกรรมด้าน แรงงานสัมพันธ์ และ ปรับปรุงระบบการ ปรึกษาหารือร่วม และ ยกระดับสมรรถนะ ของคณะกรรมการ ลูกจ้าง

สำหรับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้วางรากฐาน
แรงงานสัมพันธ์สำหรับลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐที่ประกอบการธุรกิจ โดยมีทั้งที่สอดคล้องและไม่
สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลอย่างมีนัยสำคัญกับมาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์
(Freedom of Association - C87 และ Collective Bargaining - C98) รวมถึงข้อเสนอแนะอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้องขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๘ สรุปความสอดคล้องและไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กับมาตรฐานแรงงานสากล

ประเด็น	บทบัญญัติใน พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓	ความสอดคล้อง/ไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน ILO
การจัดตั้งกลไกไตรภาคีระดับชาติ	มาตรา ๘-๑๘: การมีคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ครรส.) ระดับชาติ	สอดคล้องกับ C144 และ R113: ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการกำหนดนโยบายแรงงาน
การคุ้มครองผู้นำสหภาพแรงงาน	มาตรา ๓๕, ๓๗, ๓๘	สอดคล้องกับ C98: คุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ เพราะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน
กลไกการปรึกษาหารือในสถานประกอบการหรือการรัฐวิสาหกิจ	มาตรา ๑๙-๒๔: การมีคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์	สอดคล้องกับ C135 และ R143: การมีผู้แทนลูกจ้าง
การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม	มาตรา ๒๕-๒๗, ๒๙	สอดคล้องกับ C98: รับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม
การห้ามนัดหยุดงานและปิดงานโดยสิ้นเชิง	มาตรา ๓๓	ขัดกับ C87 และ C98: ละเมิดสิทธิในการนัดหยุดงานซึ่งเป็นสิทธิสืบเนื่องจากเสรีภาพในการสมาคม
การจำกัดอำนาจการเจรจาต่อรองเรื่องการเงิน	มาตรา ๒๘, ๓๒	ขัดกับ C98: การต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐถือเป็นการแทรกแซงการเจรจาโดยสมัครใจ
การจำกัดจำนวนสหภาพแรงงาน	มาตรา ๔๐	ขัดกับ C87: การบังคับให้มีสหภาพเดียวต่อรัฐวิสาหกิจละเมิดเสรีภาพในการสมาคม
การกำหนดโควตาในการก่อตั้งสหภาพ	มาตรา ๔๒	ขัดกับ C87: การกำหนดสมาชิกขั้นต่ำสูงเกินไป (ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของลูกจ้างทั้งหมด) เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัว
การจำกัดสิทธิการจัดตั้งของฝ่ายบริหาร	มาตรา ๔๑	ขัดกับ C87: นิยามฝ่ายบริหารกว้างเกินไป อาจจำกัดสิทธิของลูกจ้างระดับผู้บังคับบัญชา



๑๑. ความจำกัดของการพัฒนาประเทศกับการนำมาตรฐานแรงงานสากล (ILS) มาใช้ในประเทศไทย

กรณีของประเทศไทยในการนำ ILS ไปปฏิบัตินั้น ยืนยันความซับซ้อนของกฎหมายและการพัฒนาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการตอกย้ำข้อวิพากษ์ของ David Kennedy (๒๐๐๓) ที่ว่า การปฏิรูปกฎหมายไม่ได้ล้มเหลวเพราะเทคนิคกฎหมายไม่ดี แต่เพราะการปฏิรูปนั้นเป็นทางเลือกทางการเมืองที่ได้แย้งได้ (= การปฏิเสศที่จะทำตามหลักนิติธรรมอย่างเป็นทางการ = การเบี่ยงเบนหลักนิติธรรม) ดังเช่น การตัดสินใจไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรวมกลุ่มทั้งแรงงานไทยและต่างชาติ จึงยังคงเป็นมาตรการเชิงนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐที่ต้องการจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจระหว่างรัฐและประชาชน และระหว่างทุนและแรงงานในระยะยาว ซึ่งกฎหมายเชิงเทคนิค (เช่น การต่อต้านการทุจริตหรือการวางรูปแบบที่เป็นทางการ) ไม่สามารถทดแทนได้

นอกจากนี้ ความล้มเหลวในการขจัดความเหลื่อมล้ำในตลาดแรงงานประเภท B (แรงงานนอกระบบ) ตอกย้ำถึงความจำเป็นในการพิจารณาแนวคิด “ความสำคัญสูงสุดของสังคม” ของ Brian Z. Tamanaha (๒๐๑๑) การปฏิรูปกฎหมายแรงงานไทยมุ่งเน้นที่กฎหมายที่เป็นทางการสูง ซึ่งทำงานได้ดีในตลาดประเภท A แต่ล้มเหลวในการจัดการกับความไม่เป็นทางการของตลาดประเภท B การที่กลไกการเรียนรู้ (Learning) ของ ILO สามารถผลักดันกฎหมายเชิงคุ้มครองทางสังคมได้สำเร็จ แต่ไม่สามารถผลักดันกลไกการระดมพลภายในประเทศ (Domestic Mobilization) ในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมาเพื่อทำให้รัฐบาได้รับรองอนุสัญญา C87 และ C98 มาได้ สะท้อนให้เห็นว่า อิทธิพลของมาตรฐานสากลถูกคัดกรองอย่างเข้มงวดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐราชการ โดยอนุญาตให้รับเฉพาะบรรทัดฐานที่ไม่สั่นคลอนเสถียรภาพทางการเมืองและอำนาจการควบคุมแรงงานเท่านั้น

ความเข้มแข็งเกี่ยววันี่สะท้อนอยู่ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่สำคัญของประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาอย่างยาวนาน นั่นคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (LRA 1975) (บังคับใช้มา ๕๐ ปี) ซึ่งจำกัดการเจรจาต่อรองร่วมไว้ที่ระดับสถานประกอบการเป็นหลัก และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ (SELRA 2000) (บังคับใช้มา ๒๕ ปี) ซึ่งแยกกิจการรัฐวิสาหกิจออกไปจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั่วไป และมีกลไกควบคุมเฉพาะ การมีกฎหมายเฉพาะเหล่านี้ไม่ใช่แค่การจัดการทางเทคนิค แต่เป็นผลลัพธ์ของทางเลือกเชิงกระจายอำนาจที่กำหนดขอบเขตอำนาจของสหภาพแรงงานและไตรภาคีในแต่ละภาคส่วนของเศรษฐกิจอย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายและการพัฒนาเป็นสาขาที่ต้องเผชิญกับความท้าทายในการประสานหลักการสากลเข้ากับพลวัตของสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศ. ความสำเร็จของการปฏิรูปกฎหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับความ “เป็นทางการ” ของสถาบันตามแนวคิดตะวันตกเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจในความสำคัญสูงสุดของสังคม และการเมืองของการปฏิรูป ในกรณีของประเทศไทย การนำมาตรฐานแรงงานสากลและวาระ Decent Work ไปปฏิบัตินั้นติดขัดอยู่ที่การตัดสินใจทางการเมืองในการให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก ILS (C87 และ C98) และความไม่เท่าเทียมกันเชิงโครงสร้าง ในตลาดแรงงาน การพัฒนา

มาตรฐานแรงงานและความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมในประเทศไทยจึงต้องมองไปไกลกว่าการปฏิรูปเชิงเทคนิค โดยต้องเป็นการยอมรับความจริงที่ว่า กฎหมายแรงงานเป็นเครื่องมือเชิงกระจายอำนาจที่จะต้องถูกนำมาใช้เพื่อส่งมอบความยุติธรรมทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืนและทั่วถึงแก่แรงงานทุกกลุ่มอย่างแท้จริง การศึกษาเชิงวิพากษ์ต่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นก้าวต่อไปที่สำคัญในการเปิดเผยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ฝังอยู่ในตัวบทกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการไขว่คว้าหาการพัฒนาที่ยุติธรรมในอนาคต

๑๒. ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนา : บทเรียนจาก ๕๐ ปี พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕ ปี พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศ : ๕๐ ปี พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕ ปี พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และการพัฒนาอุตสาหกรรม
แนวทุนนิยมเสรีตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองของประเทศไทย ปรากฏดังนี้

๑) การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยภายใต้ทุนนิยมเสรีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

๑.๑) ทศวรรษ ๒๔๙๐-๒๕๐๐ : ไทยเริ่มเข้าสู่เศรษฐกิจทุนนิยมเสรีภายใต้นโยบายสนับสนุนจากสหรัฐฯ และธนาคารโลก เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) ที่เน้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

๑.๒) ทศวรรษ ๒๕๑๐-๒๕๒๐ : ไทยพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก โดยมีแรงงานราคาถูกเป็นฐานสำคัญ แต่ความขัดแย้งแรงงานสูงขึ้น เกิดการนัดหยุดงานและสภาพแรงงานขยายตัว → นำไปสู่การตรา พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๓) ทศวรรษ ๒๕๓๐-๒๕๔๐ : เศรษฐกิจเปิดเสรีมากขึ้น (นโยบายคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI), การลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) ไหลเข้า) รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญต่อโครงสร้างพื้นฐาน แต่แรงงานรัฐวิสาหกิจมีข้อเรียกร้องเฉพาะ → นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๔) หลังวิกฤตต้มยำกุ้ง ๒๕๔๐ เป็นต้นมา : การแข่งขันเสรีนิยมใหม่ (neoliberal capitalism) เข้มข้นขึ้น รัฐบาลต้องรักษาสมดุลระหว่างการดึงดูดการลงทุนกับการคุ้มครองแรงงาน

๒) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ : ๕๐ ปีแห่งการสร้างสมดุล (?)

๒.๑) บริบท - การเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ สังคมเปิดเสรี แรงงานมีพลังเรียกร้องสูง

๒.๒) สาระสำคัญ - การรับรองสิทธิการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรอง และการระงับข้อพิพาท (มาตรา ๑๐, ๒๐, ๓๑-๓๙)



๒.๓) บทบาทต่อการพัฒนา - การลดความรุนแรงจากข้อพิพาทแรงงานนำไปสู่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การสร้าง “เวทีประชาธิปไตยในสถานประกอบการ” ที่แรงงานมีเสียงในระบบเศรษฐกิจ และการเชื่อมโยงกับทุนนิยมเสรีที่ต้องการตลาดแรงงานที่คาดการณ์ได้และมีกติกาแน่นอน (Weber, ๑๙๗๘)

๓) **กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ : ๒๕ ปีแห่งความมั่นคงและบริการสาธารณะ**

๓.๑) บริบท - หลังการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจและการเปิดเสรีเศรษฐกิจในทศวรรษ ๒๕๓๐-๒๕๔๐ ความขัดแย้งด้านแรงงานในรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น

๓.๒) สาระสำคัญ - รับรองสิทธิแรงงานรัฐวิสาหกิจในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง แต่ห้ามหยุดงานหากกระทบต่อความมั่นคงหรือบริการสาธารณะ (มาตรา ๑๒-๑๔, ๓๓-๓๕)

๓.๓) บทบาทต่อการพัฒนา - รักษาเสถียรภาพของโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า ขนส่ง โทรคมนาคม)

๓.๔) สร้างสมดุลระหว่างสิทธิแรงงานและประโยชน์สาธารณะ

๓.๕) สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีที่ต้องพึ่งพิงรัฐวิสาหกิจในฐานะกระดูกสันหลัง (back bone) ของการแข่งขันระดับโลก

๔) **ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย-การพัฒนา-ทุนนิยมเสรี**

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติกติกาสำหรับการจัดการสภาพการจ้างสำหรับแรงงานเอกชน นำไปสู่การลดความขัดแย้ง และเอื้อต่อการขยายอุตสาหกรรมส่งออก ในขณะที่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติกติกาสำหรับแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานควบคู่กับความมั่นคงของบริการสาธารณะ จึงเอื้อต่อการแข่งขันเสรีนิยมใหม่ ทั้งสองกฎหมายเป็นสถาบันเชิงโครงสร้างการจัดการความขัดแย้งและความร่วมมือที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในไทย และแสดงถึงบทบาทกฎหมายในฐานะ “ตัวเร่งและตัวควบคุม” (enabler & regulator) ของการพัฒนา

๑๓. **ภาวะความเป็นสถาบันของการแรงงานสัมพันธ์ไทยบนเส้นทางการพัฒนา : พิจารณาจากการแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน**

การตอบคำถามเกี่ยวกับความเป็นสถาบันแรงงานสัมพันธ์ไทยบนเส้นทางการพัฒนาว่าเป็นเช่นไร ข้าพเจ้าเห็นว่า การจะเข้าใจภาวะความเป็นสถาบันของการแรงงานสัมพันธ์ไทยในสมัยปัจจุบัน อันเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจและในสถานประกอบการเอกชน และโดยภาพรวมบนเส้นทางการพัฒนาประเทศนั้น เราจะเห็นได้ชัดก็โดยการเปรียบเทียบถึงพัฒนาการขององค์ประกอบทางแรงงานสัมพันธ์อย่างเป็นประวัติศาสตร์ทางแรงงานสัมพันธ์ นับจากยุคหลังเผด็จการเบ็ดเสร็จทางทหาร (ยุคหลังตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖) เป็นต้นมา อันมีขึ้นตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในแต่ละภาค ดังตารางที่ ๙

ตารางที่ ๙ เปรียบเทียบการแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนตามแรงงานสัมพันธ์
 ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
 และการแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

องค์ประกอบ การแรงงานสัมพันธ์	การแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชน ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘	การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
๑) ภารกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - ป้องกันไม่ให้เกิดการประกอบธุรกิจเกิดอุปสรรคจากความขัดแย้งระหว่างงาน - ให้โอกาสแรงงานได้รับการตอบสนองความต้องการที่ควบคุมได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - แรงงานสัมพันธ์ที่ถ่วงดุลกับทุนนิยมเสรี - การแรงงานสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับกติกาสากลในทางการค้าและการใช้แรงงาน - การแรงงานสัมพันธ์ที่เข้ากันได้กับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นธรรมตามนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐
๒) เป้าหมาย : กฎเกณฑ์ แรงงานสัมพันธ์ที่ สนองตอบต่อ	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมอุตสาหกรรมและการประกอบธุรกิจ - การให้แรงงานได้รับการปฏิบัติที่ดีในการทำงาน - การควบคุมแรงงานและกำจัดความขัดแย้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - การแรงงานสัมพันธ์ที่ให้แรงงานมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและการประกันความมั่นคงขององค์กรแรงงาน - การแรงงานสัมพันธ์ที่ความขัดแย้งถูกทำให้มีพลังสร้างสรรค์มากขึ้น - การแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่อนปรนแรงกดดันในระดับนานาชาติ
๓) โครงสร้าง	<ul style="list-style-type: none"> - การเน้นแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการและระดับชาติ - การละเลยแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> - การเชื่อมโยงการแรงงานสามระดับ คือ ระดับสถานประกอบรัฐวิสาหกิจระดับกลาง และระดับชาติ - การเปิดการรวมตัวระหว่างแรงงานรัฐวิสาหกิจและเอกชน (ในระดับชาติ)
๔) อุดมการณ์	<ul style="list-style-type: none"> - ความมั่นคงแห่งชาติและการพัฒนาอุตสาหกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - ทุนนิยมเสรีและกลไกตลาด กับการยอมรับสิทธิการรวมตัว การแสดงออกและการมีส่วนร่วมของแรงงานรัฐวิสาหกิจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ



องค์ประกอบ การแรงงานสัมพันธ์	การแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชน ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘	การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
๕) สถาบันและกลไก	<ul style="list-style-type: none"> - การเน้นองค์การระดับชาติและระดับฐาน (สถานประกอบการ) - การเน้นกลไกที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เช่น พยายามเน้นการปรึกษาหารือร่วมมากกว่าการเจรจาต่อรองร่วม - การยอมรับอิทธิพลของสหภาพแรงงานในกลไกการปรึกษาหารือร่วม - การเน้นการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - การเน้นองค์การระดับสถานประกอบการ - การไม่เปิดโอกาสการรวมตัวของสหภาพแรงงานแบบอุตสาหกรรม - การยึดไตรภาคีสำหรับแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ โดยไตรภาคีดังกล่าว แยกอำนาจที่ปรึกษาออกจากอำนาจของคณะกรรมการ - การไม่ปฏิเสธการมีกลไกไตรภาคีของรัฐวิสาหกิจและเอกชนร่วมกัน - การใช้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วมควบคู่กัน - การยอมรับองค์การสหภาพแรงงานและอิทธิพลของสหภาพแรงงาน (การคุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานมิให้ถูกเลิกจ้างและคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ (โดยอำนาจศาล) การสนับสนุนอำนาจของสหภาพแรงงานทั้งในการก่อตั้งและการให้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงสภาพการจ้างเฉพาะผู้ที่ เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น การยอมรับอิทธิพลของสหภาพแรงงานในคณะกรรมการเชิงปรึกษาหารือ โดยให้สหภาพแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนจากสหภาพแรงงานในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ และการเปิดโอกาสให้กรรมการสหภาพแรงงานลาไปดำเนินกิจกรรมสหภาพแรงงานได้) - การเปิดรับกับการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ของมวลผู้ใช้แรงงาน - การเน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน การให้ความสำคัญกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตาม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ - การลดโอกาสการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของพนักงานระดับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษ (ปรับเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีต่อสหภาพแรงงานให้มากขึ้น)
๖) กลยุทธ์การพัฒนาประเทศ	- กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์รองรับกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ	- กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์รองรับกลยุทธ์ควบคุมของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์กับเศรษฐกิจพึ่งตนเอง

คำอธิบายโดยสรุปว่าด้วยสถานะความเป็นสถาบันของการแรงงานสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ทั้งสองภาคในรอบ ๕๐ ปี ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และ ๒๕ ปี ของกฎหมาย แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ก็คือ

๑) ภารกิจ (Mission)

ภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์ไทยในภาครัฐวิสาหกิจต่างจากภาคเอกชนที่เน้นเพียงการ ป้องกันไม่ให้เกิดการประกอบธุรกิจเกิดอุปสรรคจากความขัดแย้ง และการทำให้องค์การของแรงงานไม่ขัดขวาง นโยบายรัฐหรือก้าวกายอำนาจบริหารของนายจ้าง แต่ก็มีนัยของการทำให้แรงงานสัมพันธ์ทั้งสองภาค รับผิดชอบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างเด่นชัด แต่เฉพาะกฎหมายของภาครัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่ให้บทบาท สหภาพแรงงานในการมีส่วนร่วมปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจการ (รัฐวิสาหกิจ) โดยทั้งสองภาคก็เน้นการมี ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ให้อำนาจสหภาพแรงงานในระดับหนึ่งเพื่อถ่วงดุลกับทุนนิยมเสรี และสอดคล้อง กับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นธรรมตามนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐวิสาหกิจ มีบทบาทเป็นต้นแบบให้แก่ภาคเอกชนได้

๒) เป้าหมาย (Goals)

เป้าหมายของกฎเกณฑ์แรงงานสัมพันธ์กำลังเคลื่อนย้ายจากการเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรม และการควบคุมความขัดแย้งตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปสู่การแรงงานสัมพันธ์ใน รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่เน้นให้แรงงานมีส่วนร่วมในการ ดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ และการประกันความมั่นคงขององค์การสหภาพแรงงานมากกว่าในภาค เอกชน โดยทำให้ความขัดแย้งมีพลังสร้างสรรค์มากขึ้น ซึ่งสะท้อนการเป็นเครื่องมือของการพัฒนาแรงงาน และสถานประกอบการควบคู่กันเพื่อประโยชน์ของสังคมที่มีในภาครัฐวิสาหกิจมากกว่าภาคเอกชน

๓) โครงสร้าง (Structure)

โครงสร้างแรงงานสัมพันธ์มีการพัฒนาจากการเน้นระดับสถานประกอบการและระดับชาติ และการละเลยแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาสู่ การเชื่อมโยงการแรงงานสามระดับ คือ ระดับสถานประกอบการรัฐวิสาหกิจ ระดับกลาง และระดับชาติ ตาม กฎหมายใหม่ และกลับคืนสู่การรวมตัวระหว่างแรงงานรัฐวิสาหกิจและเอกชนในระดับชาติอีกครั้ง โดย ให้สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ (มิใช่สหภาพแรงงานโดยตรง) เป็นสมาชิกสภาแรงงานภาคเอกชนได้ การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้ขบวนการแรงงานไทยเข้มแข็งขึ้นในเชิงโครงสร้างและร่วมมือ ในปัญหา ระดับชาติได้มากขึ้น

๔) อุดมการณ์ (Ideology)

อุดมการณ์ของการแรงงานสัมพันธ์กำลังลดการพึ่งพาอุดมการณ์ความมั่นคงแห่งชาติ ในความหมายเดิมลง โดยอุดมการณ์ใหม่เน้นการรับใช้ทุนนิยมเสรีและกลไกตลาดควบคู่กับการยอมรับ สิทธิการรวมตัว การแสดงออก และการมีส่วนร่วมของแรงงานรัฐวิสาหกิจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของ



รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐวิสาหกิจในทิศทางการอยู่ร่วมกัน และแบ่งปันอำนาจบริหาร ในขณะที่ในภาคเอกชนขาดแคลนประเด็นดังกล่าวนี้

๕) สถาบันย่อยและกลไก (Institutions and Mechanism) ทางแรงงานสัมพันธ์

การจัดการแรงงานสัมพันธ์ได้เปลี่ยนจากเดิมที่เน้นการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับ และพยายามเน้นการปรึกษาหารือร่วมมากกว่าการเจรจาต่อรองร่วมมาสู่ยุคใหม่นับจากปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่มีการใช้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วมควบคู่กัน และเน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานมากขึ้น กลไกสำคัญคือการสนับสนุนอำนาจของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในการก่อตั้ง และการให้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงสภาพการจ้างเฉพาะ ผู้ที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น แต่กำหนดสมาชิกสหภาพแรงงานในการก่อตั้งขั้นต่ำที่ร้อยละ ๒๕ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด ในขณะที่ภาคเอกชนกำหนดเพียงจำนวนผู้ก่อตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐ คน เช่นเดียวกับภาครัฐวิสาหกิจ แต่ไม่กำหนดจำนวนขั้นต่ำของจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานในการจัดตั้ง นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ระดับชาติ เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ และให้สหภาพแรงงานแต่งตั้งผู้แทนในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ได้ทั้งหมด ในขณะที่ภาคเอกชน สหภาพแรงงานต้องมีสมาชิกเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการทั้งหมด จึงจะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการลูกจ้างที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ได้ทั้งหมด

๖) กลยุทธ์การพัฒนาประเทศ (National Development Strategy)

กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นกลยุทธ์ควบคู่กับกลยุทธ์ในระดับชาติ ที่รองรับเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์กับเศรษฐกิจพึ่งตนเอง และจะมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเทียบกับหลายสิบปีที่ผ่านมา เนื่องจากกติกาสากลมีประเด็นด้านแรงงานเข้าไปอยู่ด้วยมากขึ้น การปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์อย่างแตกต่างของสองภาค (มีความต่างของรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน เช่น ในรัฐวิสาหกิจมีคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ การให้ผลการครอบคลุมข้อตกลงสภาพการจ้างจำเพาะสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น) จึงเป็นตัวแทนเชิงกลไกและกติกาในการประยุกต์กับภาคเอกชน และการสร้างสรรค์ใหม่ร่วมกันนับจากปี พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นต้นไป

๑๔. อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคีกับการเสริมสร้างคุณภาพแรงงานสัมพันธ์ไทย

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๔๔

สำหรับการตอบคำถามในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๔๔ ที่จะเกี่ยวข้องกับการแก้จุดต่อการทำงานสัมพันธ์ไทยได้อย่างไรนั้น เห็นควรพิจารณา ดังนี้

มาตรฐานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ตามอนุสัญญาฉบับนี้ ดังที่กล่าวมาข้างแล้ว มุ่งหวังที่จะเสริมสร้างกระบวนการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐบาล องค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีผล

ผูกพันทางกฎหมาย หลักการสำคัญคือการกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันต้องจัดตั้งและรักษาขั้นตอนการปรึกษาหารือไตรภาคีในเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการกำหนดมาตรฐานของ ILO ดังต่อไปนี้

๑) การจัดตั้งขั้นตอนการปรึกษาหารือ - รัฐสมาชิกจะต้องสร้างกระบวนการอย่างเป็นทางการสำหรับการปรึกษาหารือเป็นประจำ

๒) การเป็นตัวแทนไตรภาคี - การปรึกษาหารือเหล่านี้จะต้องมีตัวแทนจากรัฐบาล และองค์กรที่เป็นตัวแทนมากที่สุดของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งได้รับการเลือกโดยอิสระจากองค์กรของตนตามลำดับ

๓) ความเท่าเทียมกัน - ตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างจะต้องมีฐานะเท่าเทียมกันในองค์กรที่ปรึกษาใด ๆ

๔) หัวข้อสำหรับการปรึกษาหารือ - อนุสัญญาระบุหัวข้อสำหรับการปรึกษาหารือ รวมถึงเรื่องต่อไปนี้ คือ

๔.๑) การให้ความเห็นต่อการสอบถามของ ILO และร่างข้อเสนอที่จะนำไปอภิปรายในการประชุมใหญ่ประจำปีของ ILO

๔.๒) การพิจารณาว่าจะเสนอการให้สัตยาบันอนุสัญญา (Conventions) และการปรับใช้ข้อเสนอแนะ (Recommendations) ต่อหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องหรือไม่

๔.๓) การทบทวนอนุสัญญาที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันและข้อเสนอแนะที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ เพื่อหามาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตาม

๔.๔) การพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายงานที่ต้องส่งให้สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามบทบัญญัติของธรรมนูญ ILO

๔.๕) ข้อเสนอในการบอกเลิกอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว

ข้อเสนอแนะ (ข้อเสนอแนะ) ของ ILO ฉบับที่ ๑๕๒

ตามธรรมเนียมอนุสัญญา (Convention) ก็มักจะมีข้อเสนอแนะ (Recommendation) นอกเหนือจากอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ แล้ว ได้มีข้อเสนอแนะของ ILO ฉบับที่ ๑๕๒ ด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี (กิจกรรมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) พ.ศ. ๒๕๑๙ เพื่อเป็นเครื่องมือที่ไม่ผูกมัด แต่เสริมอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ข้อเสนอแนะฉบับนี้ให้คำแนะนำเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการปรึกษาหารือไตรภาคีที่มีประสิทธิผล และขยายขอบเขตของประเด็นต่าง ๆ ที่ควรหารือกัน โดยมีแนวปฏิบัติ คือ

๑) แนวทางที่ไม่ผูกมัด - ในฐานะข้อเสนอแนะ แนวทางนี้ไม่ผูกมัดทางกฎหมาย แต่ให้แนวปฏิบัติและหลักการสำหรับประเทศสมาชิก

๒) ขอบเขตที่กว้างขึ้น - ข้อเสนอแนะสนับสนุนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจกรรมของ ILO ที่กว้างขึ้นนอกเหนือจากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๓) การเตรียมการและการบังคับใช้กฎหมายระดับชาติเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ



๓.๑) การเตรียมการและการประเมินผลกิจกรรมความร่วมมือทางเทคนิคกับ ILO

๓.๒) เรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของ ILO

๔) ความยืดหยุ่นในขั้นตอนการทำงาน - ยอมรับว่าลักษณะและรูปแบบของขั้นตอนการปฐษาหาหรือ สามารถกำหนดได้ตามแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจครอบคลุมตั้งแต่คณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือการประชุมเป็นระยะ ๆ การสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ

๕) การสนับสนุนด้านการบริหาร - ขอแนะนำให้หน่วยงานระดับชาติที่มีอำนาจรับผิดชอบในการให้การสนับสนุนด้านการบริหารและการจัดหาเงินทุนสำหรับขั้นตอนการปฐษาหาหรือและการฝึกอบรมที่จำเป็น

การใช้ประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองมาตรฐานควรพิจารณาโดยเปรียบเทียบตามตารางที่ ๑๐

ตารางที่ ๑๐ เปรียบเทียบอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ และข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๕๒

คุณสมบัติ	อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๔๔	ข้อเสนอแนะของ ILO ฉบับที่ ๑๕๒
สถานะทางกฎหมาย	สนธิสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ในการให้สัตยาบันต่อรัฐสมาชิก	แนวปฏิบัติที่ไม่ผูกมัด หรือเครื่องมือ “กฎหมายอ่อน”
วัตถุประสงค์	เพื่อกำหนดขั้นตอนบังคับในการปฐษาหาหรือ ไตรภาคีเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	เพื่อให้คำแนะนำเพิ่มเติมที่ยืดหยุ่นและสนับสนุน การสนทนาไตรภาคีที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับกิจกรรมของ ILO ทั้งหมด
ขอบเขตการปฐษาหาหรือ	เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกระบวนการ กำหนดมาตรฐานของ ILO	กว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของ ILO รวมถึงความร่วมมือทางเทคนิคและการบังคับใช้กฎหมายระดับชาติ
กลไก	ต้องมีการกำหนดขั้นตอนซึ่งอาจเป็นหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานก็ได้	แนะนำรูปแบบขั้นตอนต่างๆตั้งแต่คณะกรรมการอย่างเป็นทางการจนถึงการสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษร
การบังคับใช้กฎหมาย	ขึ้นอยู่กับกลไกการกำกับดูแลของ ILO (เช่น คณะผู้เชี่ยวชาญ) เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนด	ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ แต่ส่งเสริมและสนับสนุนหลักการต่าง ๆ

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ และข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๕๒ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๘) และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ของประเทศไทย โดยการเสริมสร้างความร่วมมือไตรภาคีระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง

เครื่องมือเหล่านี้เป็นกรอบการทำงานเพื่อสร้างความเป็นทางการและขยายการเจรจาทางสังคมที่ไม่ใช่แค่การแก้ไขข้อพิพาทเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือเชิงรุกในการกำหนดนโยบายแรงงานและรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นในทั้งสองภาคส่วน กล่าวคือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติกติกาสำหรับการจัดการสภาพการจ้างสำหรับแรงงานเอกชนนำไปสู่การลดความขัดแย้ง และเอื้อต่อการขยายอุตสาหกรรมส่งออก ในขณะที่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติกติกาสำหรับแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานควบคู่กับความมั่นคงของบริการสาธารณะ จึงเอื้อต่อการแข่งขันเสรีนิยมใหม่ ทั้งสองกฎหมายเป็นสถาบันเชิงโครงสร้างการจัดการความขัดแย้งและความร่วมมือที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในไทย และแสดงถึงบทบาทกฎหมายในฐานะ “ตัวเร่งและตัวควบคุม” (enabler & regulator) ของการพัฒนาดังที่กล่าวแล้ว ทั้งนี้ ทางเลือกในการอนุวัติการอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ สำหรับภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ข้าพเจ้าเห็นว่าประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

สำหรับภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการเจรจาต่อรองร่วมและการระงับข้อพิพาทในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้อนุสัญญา (C144) ดังนี้

๑) จัดตั้งองค์กรไตรภาคีถาวร ควรพิจารณาว่าแทนที่จะจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อจัดการปัญหาเฉพาะหน้า ประเทศไทยโดยไม่มีข้อห้ามสามารถจัดตั้งองค์กรไตรภาคีถาวรที่เป็นสถาบัน (ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ๑๔๔) เพื่อปรึกษาหารือในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ วิธีนี้จะช่วยให้มั่นใจได้ว่าจะมีการทบทวนอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันอย่างเป็นระบบ และมีการประเมินการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอย่างสม่ำเสมอ (สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติทำหน้าที่นี้ได้หรือไม่?)

๒) การพัฒนานโยบายเชิงรุก ควรพิจารณาว่าในการร่างกฎหมายในประเทศ R๑๕๒ ส่งเสริมให้มีขอบเขตการปรึกษาหารือที่กว้างขึ้น ซึ่งหมายความว่าองค์กรไตรภาคีนี้สามารถนำมาใช้เพื่อหารือและพัฒนานโยบายแรงงานระดับชาติในเชิงรุก แทนที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเชิงรับ ตัวอย่าง เช่น อาจเป็นเวทีสำหรับการพัฒนาภาวะเทียบเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานใหม่ ๆ เช่น งานเศรษฐกิจแบบกิ๊กหรือสำหรับการแก้ไขปัญหาดัง ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านค่าจ้างและการเลือกปฏิบัติทางเพศ

๓) เสริมสร้างการเจรจาทางสังคมในทุกระดับ ควรพิจารณาว่าหลักการปรึกษาหารืออย่างมีประสิทธิภาพของ C144 สามารถขยายไปยังทุกระดับระบบแรงงานสัมพันธ์ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายระดับชาติไปจนถึงการเจรจาหารือหรือต่อรองร่วมในระดับอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับระดับสถานประกอบการ สิ่งเหล่านี้สามารถช่วยสร้างความไว้วางใจและสร้างบรรยากาศความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้น ช่วยลดความจำเป็นในการนัดหยุดงานหรือการปิดโรงงาน



สำหรับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๓

๑) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีกรอบกฎหมายที่แตกต่างจากภาคเอกชน การบังคับใช้ C144 และ R152 สามารถช่วยปรับปรุงความสัมพันธ์แรงงานในภาครัฐวิสาหกิจได้ อาจดำเนินการ ดังนี้

การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมอย่างแท้จริง: แม้ว่ากฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จะอนุญาตให้มีการจัดองค์กรพนักงาน แต่กระบวนการเจรจาต่อรองร่วมอาจถูกขัดขวางโดยบทบาทของรัฐบาลในฐานะนายจ้างและหน่วยงานกำกับดูแล C144 เน้นย้ำถึงการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ สามารถผลักดันให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรองที่สมดุลและยุติธรรมมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลในฐานะนายจ้างมีส่วนร่วมด้วยความจริงใจกับตัวแทนพนักงาน

๒) การขยายขอบเขตการสนทนา: หลักการของ R152 สามารถนำมาใช้เพื่อขยายขอบเขตการปรึกษาหารือในรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากค่าจ้างและสภาพการทำงาน เช่น ประสิทธิภาพการดำเนินงาน การปรับโครงสร้างองค์กร และแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สิ่งนี้จะช่วยให้องค์กรแรงงานมีเสียงในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานและความเป็นอยู่ของแรงงาน รวมถึงการส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของและความร่วมมือ

๓) การปรับปรุงการระงับข้อพิพาท: กลไกไตรภาคที่ร่างไว้ใน C144 สามารถนำไปใช้ปฏิรูปกระบวนการระงับข้อพิพาทในรัฐวิสาหกิจได้ การจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลางและเป็นตัวแทนเพื่อการไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการจะช่วยให้สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ป้องกันการประท้วงทางอุตสาหกรรมและรักษาบริการสาธารณะไว้ สิ่งนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ห้ามการนัดหยุดงานและการปิดกิจการ/โรงงาน

การบูรณาการหลักการตามมาตรฐานแรงงานสากลของ C144 และ R152 ในภาพรวมจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถปรับเปลี่ยนระบบแรงงานสัมพันธ์จากรูปแบบที่เน้นการตอบสนองและขับเคลื่อนด้วยความขัดแย้งไปสู่รูปแบบเชิงรุกและร่วมมือกัน ซึ่งไม่เพียงแต่จะส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคงและเท่าเทียมกันมากขึ้นสำหรับทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจอีกด้วย (ดูข้อมูลเปรียบเทียบมาตรฐานสากลทั้งสองฉบับในตารางที่ ๑๐ ประกอบ)

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๑๔๔ แล้ว เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๗ จึงสามารถบรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างเต็มรูปแบบโดยการส่งเสริมความร่วมมือเชิงกลยุทธ์ระหว่างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ โดยการสนับสนุนของข้อแนะนำฉบับที่ ๑๕๒ เป้าหมายคือ การบรรลุผลของการปฏิบัติด้วยการสร้างระบบการปรึกษาหารือไตรภาคที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกันทั่วประเทศในทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการจัดตั้งโครงสร้างการเจรจาอย่างเป็นทางการและถาวร และการทำให้มั่นใจว่ากรอบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นเอกลักษณ์ของทั้งสองภาคส่วนได้รับการบูรณาการเข้าไว้ในนโยบายระดับชาติที่เป็นหนึ่งเดียวและสอดคล้องกัน ด้วยการมีทางเลือกที่ข้าพเจ้าขอเสนอ (รวบยอดความเห็นบางประการที่กล่าวข้างแล้วด้วย) ดังต่อไปนี้

๑. องค์กรไตรภาคีแห่งชาติที่เป็นหนึ่งเดียว

การจัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือไตรภาคีแห่งชาติ (National Tripartite Consultation Committee: NTCC) ระดับสูงให้มีเพียงคณะเดียวเพื่อสนับสนุนความเป็นเอกภาพของสามฝ่าย (และการสนับสนุนจากภาควิชาการและองค์การพัฒนาเอกชน) บนพื้นฐานของความเป็นเอกภาพภายใต้ความหลากหลาย และความแตกต่างแต่ไม่แตกแยก แต่เป็นคณะที่มีลักษณะส่งเสริมความร่วมมือและยกระดับสมรรถนะของทุกฝ่าย มีใช้คณะกรรมการที่มีลักษณะสั่งการหรือรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาล โดยการดำเนินการจะเชื่อมโยงกับคณะกรรมการไตรภาคีอื่น ๆ ที่แยกจากกันในปัจจุบัน และทำให้เกิดการประชุมทุกคณะไตรภาคีประจำปีร่วมกัน และเพื่อให้แน่ใจว่าผู้มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจทั้งหมดจะร่วมหารือเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดดังกล่าวอาจปรับปรุงจากสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว โดยทำให้มีระบบการทำงานและภารกิจตามมาตรฐานการปรึกษาหารือไตรภาคีในแบบ C144 ซึ่งประเด็นสมควรพิจารณาต่อไปคือ

๑) องค์ประกอบของ NTCC ควรประกอบด้วย

๑.๑) ภาครัฐ: ข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒) ภาคเอกชน: ผู้แทนจากสภาองค์การนายจ้าง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) และสภาแรงงาน^๕

๑.๓) รัฐวิสาหกิจ: ผู้บริหารระดับสูงจากรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจากสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

๒) อำนาจหน้าที่ของ NTCC คือ การเสริมสร้างเอกภาพอย่างปรองดองและประสานประโยชน์ในประเด็นแรงงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับ C๑๔๔ โดยครอบคลุมถึง

๒.๑) การทบทวนและเสนอแนะการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับใหม่

๒.๒) การจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาของรัฐบาลต่อ ILO

๒.๓) ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่และการปรับให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

คณะกรรมการชุดนี้ควรส่งเสริมสร้างฉันทามติผ่านการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างกันและป้องกันความแตกแยก โดยให้แน่ใจว่าการตัดสินใจด้านนโยบายแรงงานจะได้รับการพิจารณาสำหรับผลกระทบทั้งในภาคส่วนเอกชนและรัฐวิสาหกิจด้วย

^๕ อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญคือ การที่สภาแรงงานและสภานายจ้างในปัจจุบันนี้มีการแตกตัวถึงกว่า ๒๐ แห่ง อันจะทำให้การสร้างฉันทามติร่วมทำได้ไม่ง่าย



๒. การแบ่งปันข้อมูลและแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด

ความร่วมมือไม่ใช่แค่การพบปะกันเท่านั้น แต่เป็นการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทุกภาคส่วนควรสร้างช่องทางอย่างเป็นทางการเพื่อแบ่งปันข้อมูลและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการเจรจาหรือด้านแรงงานและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

๑) การประชุมเชิงปฏิบัติการและการฝึกอบรมร่วม - กระทรวงแรงงาน ร่วมกับ ILO สามารถจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและโครงการฝึกอบรมสำหรับผู้นำฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายบริหารและผู้นำสหภาพแรงงานจากทั้งสองภาคส่วน การประชุมเหล่านี้จะมุ่งเน้นไปที่การปรึกษาหารืออย่างมีประสิทธิภาพ ทักซ์การเจรจาต่อรอง และการทำความเข้าใจรายละเอียดปลีกย่อยของอนุสัญญา ILO

๒) การเรียนรู้แบบเพื่อนต่อเพื่อน - ความสัมพันธ์ด้านแรงงานของรัฐวิสาหกิจมักเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ซับซ้อนเกี่ยวกับภารกิจบริการสาธารณะ ขณะที่ความสัมพันธ์ของภาคเอกชนถูกกำหนดโดยกลไกตลาด การสร้างเวทีสำหรับผู้จัดการและผู้นำสหภาพแรงงานเพื่อหารือเกี่ยวกับความท้าทายเหล่านี้และแบ่งปันแนวทางแก้ไขที่ประสบความสำเร็จ จะช่วยส่งเสริมแนวทางแบบองค์รวมมากขึ้นสำหรับแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น รูปแบบการเจรจาต่อรองร่วมและการปรึกษาหารือร่วมที่ประสบความสำเร็จจากบริษัทและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

๓. การพัฒนานโยบายแบบบูรณาการและการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม

ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจสามารถร่วมมือกันพัฒนานโยบายที่แก้ไขปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นใหม่และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๑) การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม เช่น ด้วยการผลักดันของประเทศไทยสู่เศรษฐกิจสีเขียว ทั้งสองภาคส่วน (เอกชนและรัฐวิสาหกิจ) สามารถร่วมมือกันภายใต้นโยบาย “การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม” ซึ่งจะรวมถึงการวางแผนการฝึกฝนทักษะใหม่และการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานในอุตสาหกรรม เชื่อเพลิงฟอสซิล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยความเชี่ยวชาญของภาคเอกชนด้านพลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีสีเขียว นโยบายความร่วมมือนี้จะแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังปฏิบัติตามพันธกรณีในระดับโลกอย่างไร ควบคู่ไปกับการปกป้องแรงงาน

๒) เศรษฐกิจดิจิทัลและแรงงานกิ๊ก (Gig worker)^๖ - NTCC อาจเป็นเวทีที่แรงงานในส่วนนี้ หารือกันถึงวิธีการนำการคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่มาใช้ หรือการพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่สำหรับแรงงานกิ๊ก เพื่อให้แน่ใจว่ามีแนวทางที่สอดคล้องกันไม่ว่าแรงงานนั้นจะอยู่ในหน่วยงานเอกชนหรือรัฐก็ตาม

^๖ แรงงานกิ๊ก (Gig worker) หมายถึงผู้รับงานอิสระแบบชั่วคราวหรือเป็นครั้งคราว โดยไม่อยู่ในระบบการจ้างงานประจำ เช่น ขับรถส่งอาหาร รับงานแปล งานออกแบบ หรือให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง ๆ โดยลักษณะเด่นของแรงงานกิ๊ก ได้แก่ การจ้างที่ไม่มีสัญญาจ้างที่เป็นประจำหรือระยะยาว ได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณงานที่ทำ มีอิสระในการเลือกงานและเวลาทำงาน และโดยส่วนใหญ่มักทำงานผ่านแอปหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ของบริษัทที่ตนรับงาน

ด้วยการจัดตั้งโครงสร้างอย่างเป็นทางการเหล่านี้และส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความร่วมมือ ประเทศไทยจะสามารถพัฒนาแรงงานด้วยศักยภาพของ C144 ได้อย่างเต็มที่ โดยสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีเสถียรภาพ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ดังข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในตารางที่ ๑๑ และ ๑๒

ตารางที่ ๑๑ การประยุกต์ใช้แนวคิดไตรภาคีในสองกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ตามบริบทไทย

ภาคส่วน	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (เอกชน)	พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ (SOEs)
กรอบกฎหมาย	ควบคุมการเจรจาต่อรองร่วมกันและการแก้ไขข้อพิพาทโดยกลไกลกลาง	กฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจ โดยมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงภาคเอกชนแต่มีเอกลักษณ์เฉพาะ รวมถึงคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ และข้อกำหนดห้ามหยุดงาน
การปฏิบัติในปัจจุบัน	องค์กรไตรภาคีมีอยู่จริง แต่ขาดความเสมอภาค โดยบ่อยครั้งมักเป็นเพียงองค์กรของฝ่ายราชการที่อยู่เหนือแรงงานและนายจ้าง	การปรึกษาหารือโดยคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ สามารถได้รับอิทธิพลจากบทบาททั้งสองประการของรัฐบาลในฐานะนายจ้างและตัวแทนรัฐบาลในการกำกับดูแลแรงงาน และเข้าร่วมระบบไตรภาคีกับภาคเอกชน การติดตามการอนุวัติการ และการทบทวนมาตรฐานสากล
ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง	จัดตั้งองค์กรไตรภาคีถาวรเพื่อการพัฒนาเชิงนโยบาย การติดตามการอนุวัติการ และการทบทวนมาตรฐานสากล	เสริมสร้างการเจรจาต่อรองร่วมกันอย่างแท้จริง และขยายการสนทนาในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ให้ครอบคลุมถึงเรื่องกลยุทธ์ของรัฐวิสาหกิจ และเข้าร่วมระบบไตรภาคีกับภาคเอกชน และการติดตามการอนุวัติการ และการทบทวนมาตรฐานสากล

ตารางที่ ๑๒ ความร่วมมือเพื่อการปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ C144

กลไกความร่วมมือ	วัตถุประสงค์	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
คณะกรรมการปรึกษาหารือไตรภาคีแห่งชาติ	เพื่อนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจมารวมไว้ที่โต๊ะเดียวกัน	นโยบายแรงงานแห่งชาติที่เป็นหนึ่งเดียว และสอดคล้องกันซึ่งใช้บังคับกับทั้งสองภาคส่วน
การประชุมเชิงปฏิบัติการและการฝึกอบรมร่วมกัน	เพื่ออำนวยความสะดวกในการแบ่งปันความรู้และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดระหว่างภาคส่วน	ทักษะการเจรจาระหว่างกันที่ดีขึ้น และความเข้าใจที่กระจ่างชัดเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
การพัฒนานโยบายแบบบูรณาการ	เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนและครอบคลุมหลายภาคส่วน เช่น เศรษฐกิจแบบชั่วคราว	นโยบายแรงงานระดับชาติที่สอดคล้องกัน เพื่อคุ้มครองคนงานทุกคนและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างยุติธรรม



คำถามเพื่อการอภิปรายกันต่อไปเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน สำหรับการปฏิรูประบบไตรภาคีไทย ภายใต้การอนุวัติการอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ก็คือ

๑) จากที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๔ แล้ว การจะทำให้เกิดการอนุวัติการที่บรรลุผลและนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของผู้ปฏิบัติและส่วนรวม โดย “การปฏิบัติจริง” และสร้าง “ระบบการปรึกษาหารือไตรภาคีที่มีประสิทธิภาพ” ในทุกภาคส่วนตามมาตรฐานสากล ท่านคิดว่าความท้าทายที่สำคัญที่สุดคืออะไร และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร?

๒) ข้อเสนอให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปรึกษาหารือไตรภาคีแห่งชาติ (National Tripartite Consultation Committee: NTCC)” เพียงคณะเดียว ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนแรงงานและนายจ้างจากทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาล โดยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติทำหน้าที่นี้ ท่านเห็นด้วยกับแนวคิดนี้หรือไม่ เพราะเหตุใด และท่านคิดว่าการรวมตัวกันของทั้งสองภาคส่วนที่แตกต่างกันนี้จะเป็นประโยชน์หรือเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาต่อรองและเจรจาหารือ?

๓) การประชุมประจำปีของคณะกรรมการไตรภาคีทุกชุดร่วมกัน สมควรมีขึ้นหรือไม่ และควรประชุมหารือกันในระดับใดบ้าง เช่น การรายงานผลการดำเนินงานและรับฟังข้อคิดเห็นกันและกันเพื่อพิจารณาปัญหาและหาทางแก้ไข และปรับปรุงการทำงานร่วมกันอย่างประสานสอดคล้องกัน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายและวิธีการในปีต่อไปร่วมกัน เป็นต้น

๔) หลักการของอนุสัญญา C144 และข้อเสนอ R152 สามารถช่วยเปลี่ยนระบบแรงงานสัมพันธ์ของไทยจาก “การตอบสนองและขับเคลื่อนด้วยความขัดแย้ง” ไปสู่ “รูปแบบเชิงรุกและร่วมมือกัน” ท่านคิดว่าแนวทางนี้จะช่วยป้องกันข้อขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นในอดีตในระดับสถานประกอบการ (เช่น กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทรอัมพ์) ได้อย่างไร และท่านจะประยุกต์ใช้หลักการเหล่านี้ในองค์กรของท่านอย่างไร?

๕) การปรึกษาหารือสามฝ่ายในระดับอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนควรมีหรือไม่ และจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

๑๕. การอภิปรายสาระสำคัญที่ได้นำเสนอ

การพัฒนาประเทศย่อมอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือทำให้การพัฒนาบรรลุเป้าหมาย โดยกฎหมายที่บัญญัติใช้ก็ย่อมเป็นเครื่องชี้สถานะของการพัฒนาที่ต้องการได้ แต่ขณะเดียวกันสภาพของสังคมเดิมหรือปัจจุบันก็อาจไม่สนับสนุนต่อการพัฒนาอย่างใหม่

มาตรฐานสากลที่ตรวจสอบกับความสอดคล้องและไม่สอดคล้องในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจนั้น สะท้อนถึงความจำเป็นที่ต้องจัดการกับทบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลให้หมดไป และในทางแรงงานสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศนั้น ข้าพเจ้าใคร่ขอย้ำว่า “แรงงานสัมพันธ์สร้างชาติ” ได้ แต่เราจำเป็นต้องมีกรอบความคิดสำคัญสำหรับ “การแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในยุคใหม่ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย ภายใต้บริบทสังคมประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน” ด้วย

แรงงานสัมพันธ์เป็นระบบทางสังคมที่เชื่อมโยงพันธกิจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยประกอบด้วยความขัดแย้งและความร่วมมือ (Suttawet, 1994 และ โชคชัย สุทธาเวศ, ๒๕๓๙) ระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ Dunlop (1958) ได้เสนอว่าแรงงานสัมพันธ์คือ “ระบบแห่งการกระทำร่วมกัน” ที่แต่ละฝ่ายมีบทบาทในการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งนำไปสู่สันติสุขทางอุตสาหกรรม (Industrial Peace) ตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1991) แนวคิดคลาสสิกของ Flanders (1970) ที่เน้นพหุนิยมของความสัมพันธ์ระหว่างหลากหลายกลุ่มของแรงงานในสถานประกอบการกับนายจ้าง แต่ในทางตรงกันข้ามสำหรับ Hyman (1975) แล้ว เขาเน้นที่ความขัดแย้งอย่างเปิดกว้างในแนวมาร์กซิสม์โดยเป็นใจให้การต่อสู้และการล้มล้างทางชนชั้นระหว่างนายทุนและแรงงาน แต่หลังสงครามเย็นล่มสลาย การดำรงอยู่จริงในระบบทุนนิยมเสรีของเศรษฐกิจโลกปัจจุบันที่พิสูจน์แล้ว ก็คือ การอธิบายได้ว่าแรงงานสัมพันธ์คือ กลไกทางสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารและจัดการความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างทุนและแรงงาน โดยการเจรจาและการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือหลักในการรักษาความสมดุลของอำนาจภายในสถานประกอบการและอุตสาหกรรม มิใช่การต่อสู้ทางชนชั้นแบบล้มล้างต่อกัน และนำไปสู่สังคมแบบบังคับตามลัทธิคอมมิวนิสต์หรือมาร์กซิสม์ที่ไม่เป็นธรรมชาติของความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคมก็ไม่อาจเข้าไปแทนที่ความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพของสองฝ่าย อันหมายถึงพหุนิยมที่มีเหรียญสองด้าน คือ พหุนิยม (= พหุผู้ประกอบการและพหุมนุษย์ที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลกไปด้วยกัน) ที่เป็นความจริงที่ถูกต้องมากกว่า

ในบริบทร่วมสมัยปัจจุบัน แรงงานสัมพันธ์จึงได้เน้นบทบาทจากการเป็นเพียงกลไกจัดการความขัดแย้งไปสู่การเป็นเครื่องมือส่งเสริมประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะภายใต้แนวคิดสังคมประชาธิปไตย (Social Democracy) ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของแรงงานในการกำหนดนโยบาย และการสร้างความเสมอภาคในที่ทำงาน การเมืองของแรงงานจึงต้องการการดำเนินไปอย่างถูกทิศทาง ทั้งนี้ งานของ Häusermann, Kitschelt และ Mosimann (2024) ชี้ให้เห็นว่าแม้โครงสร้างแรงงานในยุคใหม่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความหลากหลายมากขึ้น แต่พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายและขบวนการแรงงานยังคงมีบทบาทสำคัญในการธำรงความเป็นประชาธิปไตยในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเด็นการคุ้มครองแรงงาน การจ้างงานที่เป็นธรรม และการสร้างระบบสวัสดิการที่ถ้วนหน้า (Universal Scheme) เป็นหลัก และเฉพาะเจาะจง (Particular Scheme) สำหรับกลุ่มพิเศษที่จำเป็น

พร้อมกันนี้ แนวคิดแรงงานสัมพันธ์สมัยใหม่ยังสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเน้นความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การจ้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work) และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ILO, 2024; Union Coded, 2024) บทบาทของสหภาพแรงงานจึงเปลี่ยนจาก “ผู้ต่อรองผลประโยชน์” ไปเป็น “ผู้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ” ที่ส่งเสริมความยั่งยืนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น การผลักดันนโยบายส่งเสริมงานสีเขียว (Green Jobs) การลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ และการสร้างเศรษฐกิจที่ครอบคลุม (Vosburgh, 2024; Lee, 2025)



การมีส่วนร่วมของแรงงานในมิติเหล่านี้ไม่เพียงช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานเองแต่ยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยเชิงโครงสร้างในระดับสังคม^๗

ในขณะที่เดียวกันการก้าวเข้ามาล่าสุดที่เริ่มปฏิบัติในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ นี้ ของการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการรักษาหรือนั้น ก็เป็นสิ่งท้าทายความเหมาะสมของการปฏิรูประบบไตรภาคีเดิม ด้วยระบบการจัดการใหม่ ทั้งในเฉพาะคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว และในภาพรวมของประเทศ และการเชื่อมโยงกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิก

๑๖. ข้อเสนอแนะ : การจัดการแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีไทยในอนาคต

จากการเรียนรู้มาตรฐานสากลสำคัญ ๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์จากอนุสัญญาและข้อเสนอแนะฉบับสำคัญๆ และการปฏิบัติด้านนี้ที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องในประเทศไทย ดังที่บัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และการประเมินความเป็นสถาบันแรงงานสัมพันธ์ในสังคมไทย รวมถึงการผูกโยงกับการเริ่มต้นปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๔๔ นั้น การจัดการแรงงานสัมพันธ์ไทยในอนาคตควรเป็น “การจัดการแรงงานสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” เราจะอธิบายเรื่องนี้ได้อย่างไร?

ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) รวมถึงพลวัตของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Gig/Platform Economy) และปัญญาประดิษฐ์ (AI) หลักการของ “แรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” จึงควรมีความครอบคลุม สอดคล้องและไปด้วยกัน ระหว่างกฎหมายกับอนาคตของการทำงานภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็นจริงเป็นจังอย่างแท้จริง เพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตในอนาคตแรงงานและประชาชนในประเทศไทย

การจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Constructive Industrial Relations Management for Sustainable Development) ไม่ใช่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ แต่ต้องอาศัยกรอบคิดเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งสร้างความร่วมมือขึ้นมาก่อน เพื่อให้เกิดความสำเร็จร่วมกัน (Mutual Gains) ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และสังคมโดยรวมในที่สุด โดยเปลี่ยนจากความสัมพันธ์เชิงควบคุมและความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันไปสู่ความสัมพันธ์เชิงทุนทวินิยม คือ ทุนมนุษย์และทุนผู้ประกอบการ อันสนับสนุนต่อการกำกับและควบคุมระบบทุนนิยมร่วมกันของทั้งสองฝ่าย และส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วน

^๗ ดูประกอบในงานเหล่านี้ Center for Labor and a Just Economy (2025); Dunlop (1958); Flanders (1970); Häusermann, Kitschelt, & Mosimann (2024); Hyman (1975); International Labour Organization (1991); ILO (2024); Lee (2025); Union Coded (2024) และ Vosburgh (2024)

ทางสังคม (Social Partnership) การร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการ และการรับผิดชอบต่อสังคมที่มี
สมรรถนะสูง

จากการสังเคราะห์หลักการคลาสสิกและแนวโน้มล่าสุด (อาทิ ILO, 1991; Ozaki, 1992;
ILO, 2024) ประกอบการเรียนรู้ประสบการณ์ที่ผ่านมาของระบบแรงงานสัมพันธ์ไทย (๕๐ ปี ของ
แรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชน และ ๒๕ ปี ของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจ (รวมถึงการเคยอยู่ร่วมกัน
ของทั้งสองภาคมาก่อน ณ จุดเริ่มต้น พ.ศ. ๒๕๑๘) แรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในยุคอนาคตต้องตั้งอยู่บน
หลักการสำคัญที่ปรับตัวต่อพลวัตของโลกการทำงานที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

๑) การยอมรับสิทธิการรวมตัว และการเสริมสร้างอำนาจของรัฐให้แก่ประชาชนผู้ใช้ แรงงาน (Recognition, Rights & Empowerment) ในระบบเศรษฐกิจ

๑.๑) การยอมรับสภาพแรงงานอย่างที่มีวิสัยทัศน์เชิงบวก โดยนายจ้างต้องยอมรับการ
รวมตัวและบทบาทอันชอบธรรมของสหภาพแรงงาน ไม่ใช่แค่การปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เป็นการมอง
สหภาพแรงงานในฐานะหุ้นส่วนหลักในการขับเคลื่อนนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงองค์กร

๑.๒) การขยายสิทธิการรวมตัวและอำนาจการต่อรองสู่แรงงานทุกภาคส่วน (ภาคเอกชน
ภาครัฐวิสาหกิจ ภาครัฐและองค์กรมหาชนอิสระ) และในกลุ่มการจ้างงานแบบใหม่^๔

๑.๓) การยึดมั่นในมาตรฐานสากลและธรรมาภิบาล โดยยกระดับการปฏิบัติตามอนุสัญญา
หลักของ ILO และส่งเสริมการปฏิบัติทางมาตรฐานแรงงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ตลอดห่วงโซ่อุปทาน

๑.๔) การปฏิรูปโครงสร้างการรวมตัวของฝ่ายแรงงานและนายจ้างให้เกิดความเป็นเอกภาพ
และสนับสนุนต่อการอนุวัติการและการร่วมพัฒนามาตรฐานแรงงานสากลกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ

๑.๕) การจัดการแรงงานสัมพันธ์แบบผสมผสาน โดยผสมผสานการเจรจาต่อรองร่วม
แบบรวมศูนย์ในระดับอุตสาหกรรม/ชาติ เพื่อสร้างความเสมอภาคขั้นต่ำกับแบบกระจายอำนาจในระดับ
สถานประกอบการ เพื่อให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมในสถานประกอบการ อุตสาหกรรม และคุณค่าของการ
แรงงานสัมพันธ์ต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ในสังคมของรัฐ

๒) การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางธุรกิจของสหภาพแรงงาน และความเป็นหุ้นส่วนสำหรับการ เปลี่ยนผ่านในการพัฒนา และส่งเสริมการเป็นเจ้าของกิจการของแรงงานในรูปสหกรณ์ของคณา (Workers' Joint Decision Making and Partnership for Transformation)

๒.๑) ความเป็นหุ้นส่วนในการร่วมตัดสินใจ (Co-determination) โดยพัฒนาความสัมพันธ์
ที่เป็นหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ และให้ลูกจ้าง/สหภาพแรงงานมีส่วนร่วมบริหารกิจการ ด้วยการร่วมตัดสินใจ

^๔ อาทิ การขยายขอบเขตการคุ้มครองและอำนาจการเจรจาต่อรองร่วมในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลไปยัง
แรงงานแพลตฟอร์ม (Platform/Gig Workers) และแรงงานอิสระที่พึ่งพาแพลตฟอร์ม (ILO, 2024) เพื่อจัดการกับความ
เปราะบางของงานที่ขาดการรวมกลุ่ม



ทางธุรกิจในระดับและประเด็นที่สำคัญกับผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้แรงงานพัฒนากิจการที่แรงงานเป็นเจ้าของกิจการในลักษณะสหกรณ์ของคนทำงาน (Workers' Cooperative)^๔

๒.๒) การเจรจาต่อรองเพื่อการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Social Dialogue for Just Transition) โดยใช้กลไกการเจรจาและปรึกษาหารือไตรภาคีในการวางแผนรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจสีเขียว เพื่อให้มั่นใจว่าการเปลี่ยนผ่านจะเป็นธรรม (Just) โดยมีการสร้างงานสีเขียว (Green Jobs) และจัดการการฝึกอบรมทักษะใหม่ให้แก่แรงงานที่ได้รับผลกระทบอย่างเพียงพอ

๓) การบูรณาการเทคโนโลยีและความเป็นธรรม (Technology and Fairness)

๓.๑) การสื่อสารเชิงสร้างสรรค์และทันสมัย โดยใช้ช่องทางและเครื่องมือสื่อสารดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง เพียงพอ ทัวถึง และทันสมัย อย่างโปร่งใสและรวดเร็ว ระหว่างผู้บริหาร ลูกจ้าง และตัวแทนแรงงาน

๓.๒) การกำกับดูแลอัลกอริทึม (Algorithmic Management) อย่างเป็นธรรม โดยจัดตั้งกลไกการปรึกษาหารือร่วม เพื่อให้แรงงานในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการใช้ AI และระบบการจัดการด้วยอัลกอริทึม ซึ่งส่งผลกระทบต่อตารางเวลา การประเมินผล และการให้รางวัลแก่แรงงานแพลตฟอร์ม

๔) การมีระบบการกำกับดูแลงานที่เน้นหลักการการทำงาน และยึดถือผลประโยชน์ร่วมกัน (Collaboration of Work and Shared Benefits)

๔.๑) ความได้สัดส่วน (Proportionality) ที่การกำกับดูแลแรงงานสัมพันธ์ต้องตั้งอยู่บนหลักการที่มีความได้สัดส่วนระหว่างอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ โดยเฉพาะในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและกระบวนการผลิต เช่น การปรับลดกำลังคน การนำเทคโนโลยีมาแทนที่แรงงาน หรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน

๔.๒) ความมีธรรมาภิบาล (Governance) ของระบบแรงงานสัมพันธ์ที่สนับสนุนมาตรฐานสากลและกฎหมายแห่งรัฐเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยต้องมีวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และระบบงานที่แสดงภารกิจและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งในระดับองค์กรและระดับนโยบายของฝ่ายรัฐ แรงงาน และผู้ประกอบการ

๔.๓) การถ่วงดุลผลประโยชน์ (Balance of Benefits) ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจของสถานประกอบการ ความมั่นคงและคุณค่าในความเป็นทุนมนุษย์ของแรงงาน และความเป็นอารยะของประเทศชาติในเวทีโลก

๔.๔) การพัฒนาเครื่องชี้วัดความสัมพันธ์และผลลัพธ์ร่วม โดยพัฒนาเครื่องชี้วัดการจัดการความขัดแย้งและความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ รวมถึงคุณภาพของการร่วมมือ และผลกระทบเชิงบวก

^๔ การร่วมบริหารกิจการสามารถกระทำได้โดยการกำหนดนโยบายธุรกิจที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน การคัดเลือกผู้บริหารกิจการ การปรับโครงสร้างองค์กร และการลงทุนเทคโนโลยีใหม่ เป็นต้น

ต่อประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) คุณภาพชีวิตแรงงาน (Well-being) และการสนับสนุนต่อความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืน (Corporate Social Responsibility for Sustainable Development)

ดังนั้น การแรงงานสัมพันธ์ยุคใหม่ของไทย (ที่พึงสนับสนุนด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะใช้แทนฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐) ควรเป็นการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ โดยยกระดับความเป็นสถาบันแรงงานสัมพันธ์ให้เติบโตและมั่นคงด้วยการสนับสนุนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ปรับจาก “ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ” ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ (หมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา ๗๔) บัญญัติ เป็น “การจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ที่เสริมสร้างงานที่มีคุณค่า การให้หลักประกันความเป็นธรรมในการทำงาน การยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน และการร่วมบริหารกิจการระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการอันรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยดำเนินการร่วมกับข้อเสนอต่อการอนุวัติการอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ที่เพิ่งเริ่มต้นนั้น ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงแล้วในช่วงท้ายของข้อ ๑๔ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคีกับการเสริมสร้างคุณภาพแรงงานสัมพันธ์ไทย

๑๗. บทสรุป

ด้วยมุมมอง “กฎหมายและการพัฒนา” (Law and Development) อันเกี่ยวข้องกับกฎหมายในการพัฒนา (Law in Development) และกฎหมายในฐานะการพัฒนา (Law as Development) ด้วยนั้น การพัฒนาประเทศอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง หรือตามเป้าหมายสากล กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ก็เช่นกันมิได้เป็นเพียงเครื่องมือในตนเองในการจัดการความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หากยังเป็นกติกาเชิงโครงสร้างที่สัมพันธ์กับทิศทางของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีของไทยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

ตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี และ ๒๕ ปี ที่ผ่านมา กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ทำหน้าที่เป็นทั้งกลไกควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงาน และเป็นฐานรากของการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้กรอบรัฐพัฒนา แม้จะเปิดพื้นที่ให้แรงงานรวมตัวและเจรจาต่อรอง แต่สิทธิขั้นพื้นฐานยังถูกจำกัดในหลายมิติ โดยเฉพาะในภาคแรงงานนอกระบบ แรงงานภาครัฐ และแรงงานข้ามชาติ ความไม่สม่ำเสมอในการเข้าถึงสิทธิ เช่น เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย “งานที่มีคุณค่า” และ “ประชาธิปไตยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ” ระบบแรงงานสัมพันธ์ของไทยภายใต้กฎหมายทั้งสอง มีทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลของสหประชาชาติ ภายใต้การดูแลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ทำหน้าที่เป็นทั้งกลไกควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงาน และเป็นฐานรากของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีภายใต้กรอบรัฐพัฒนา อย่างไรก็ตาม กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยยังคงอยู่ในกรอบ “กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐ” มากกว่าจะเป็น “กฎหมายคือพลังแห่งการพัฒนา” ที่เสริมสร้างอำนาจการมีส่วนร่วมของแรงงานในฐานะพลเมืองเศรษฐกิจอย่างแท้จริง



อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดสำคัญยังคงอยู่ที่การที่ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งเป็นหัวใจของประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและงานที่มีคุณค่า (Decent Work) การปฏิรูปในระยะต่อไปจึงควรขยายสิทธิเหล่านี้ให้ครอบคลุมแรงงานทุกภาคส่วน รวมถึงแรงงานภาครัฐ แรงงานนอกระบบ และแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งในส่วนของงานราชการและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ เพื่อมิเพียงเสริมสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียม แต่เกื้อกูลต่อการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในตลาดแรงงานและการกระจายผลประโยชน์ของการประกอบการหรือการพัฒนาให้ยุติธรรมมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการรักษาหรือแบบไตรภาคี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ก็ถือเป็นจุดที่ควรจะนำไปสู่การเปลี่ยนเชิงสถาบันที่สำคัญ เพราะเป็นการขยายพื้นที่ให้การแรงงานสัมพันธ์ไทยก้าวจาก “การจัดการความขัดแย้ง” ไปสู่ “การสร้างความร่วมมือเชิงโครงสร้าง” ระหว่างรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง โดยการอนุมัติการให้กลไกไตรภาคีที่ได้รับการปฏิรูปเป็นเวทีนโยบายสาธารณะที่ทุกฝ่ายสามารถร่วมออกแบบอนาคตของระบบแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิผล รวมทั้งการทำให้การทำงานร่วมกับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีสมรรถนะสูงขึ้น ระบบไตรภาคีจึงเป็นการเดินสายกลางที่ควรกำกับ สร้างสรรค์ และความคุ้มครองความร่วมมือของทั้งสามฝ่ายเพื่อประโยชน์ของตนเองในแต่ละฝ่ายและส่วนรวมในที่สุด

ทิศทางการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในอนาคตจึงควรมุ่งสู่ “การแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Creative Industrial/Labour Relations to Promote Sustainable Development) ที่ผสานหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมทางสังคม โดยรัฐควรสนับสนุนให้เกิดสถาบันไตรภาคีกลางที่ถาวร เช่น คณะกรรมการรักษาหรือไตรภาคีแห่งชาติ (ซึ่งอาจปรับตัวจากสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว ให้ทำหน้าที่สนับสนุนและการเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานของไตรภาคีคณะต่าง ๆ) เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงนโยบายต่อเนื่องในระดับประเทศ การขับเคลื่อนดังกล่าวจะเชื่อมโยงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เข้ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ ๘ “งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ”

ในวาระครบรอบ ๑๐๐ ปีชาตกาลของศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ผู้เสริมสร้างความคิดเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา” บทความนี้จึงยืนยันว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์มิใช่เพียงเครื่องมือกับความขัดแย้ง หากแต่เป็น “สถาบันแห่งการมีส่วนร่วม” ที่จะทำให้แรงงานมีอำนาจต่อรอง เสี่ยง และศักดิ์ศรีในระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยได้อย่างแท้จริง และเมื่อกฎหมายทำหน้าที่เช่นนี้ได้ คือ กฎหมายในฐานะการพัฒนา ระบบแรงงานสัมพันธ์ไทยย่อมสามารถเป็นเป้าหมายและพลังขับเคลื่อนสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยให้เติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนทั้งในประเทศไทยและระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๔๓). การแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในยุคใหม่ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย: คำทำนายต่อวิถีและอิทธิพลของสัญลักษณ์การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีต่ออนาคตการแรงงานสัมพันธ์ไทย. *วารสารแรงงานสัมพันธ์*, ๔๑(๔), ๔๔-๕๘.
- _____. (๒๕๓๙). *แรงงานสัมพันธ์ไทย: การสร้าง - พัฒนาทฤษฎี และการปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นิคม จันทร์วิฑูร. (๒๕๑๓). *คำบรรยายวิชาการแรงงานและสวัสดิการ*. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Carothers, T. (2003). *Promoting the rule of law abroad: The problem of knowledge*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Center for Labor and a Just Economy. (2025). *Labor, democracy, and the future of work*. Harvard University.
- Cotterrell, R. (2006). *Law, culture and society: Legal ideas in the mirror of social theory*. Ashgate.
- de Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Bantam Books.
- Dunlop, J. T. (1958/1993). *Industrial relations system*. New York: Holt.
- Faradj Koliev. (2021). Promoting international labour standards: The ILO and national labour regulations. *British Journal of Politics and International Relations*, 24(2), 361-380.
- Flanders, A. (1970). *Management and unions: The theory and reform of industrial relations*. Faber & Faber.
- Flanders, Allan. (1970). *Management and union. The theory and reform of industrial relations*. London: Faber and Faber.



- Häusermann, S., Kitschelt, H., & Mosimann, N. (2024). *Social democracy in the twenty-first century: Political economy and labor politics*. Cambridge University Press.
- Hyman, R. (1975). *Industrial relations: A Marxist introduction*. Macmillan.
- Hyman, Richard. (1975). *Industrial relations. A Marxist introduction*. London and Basingstoke: Macmillan Press.
- International Labour Organization (ILO). (1991). *Industrial relations and social dialogue*. ILO.
- _____. (1991). *The development of sound labour relations: Report of the ILO/Japan East Asian Sub-regional Tripartite Seminar on the Development of Sound Labour Relations, Hong Kong, 25–28 March 1991*.
- _____. (2018). *Ratifications for Thailand – Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention (P029)*. Normlex Information System. Retrieved October 3, 2025 from <https://normlex.ilo.org>
- _____. (2024). *Decent work and sustainable development: Policy perspectives*. ILO.
- _____. (n.d.). *International labour standards*.
- Kennedy, D. (2003). Laws and developments. In J. Hatchard & A. Perry-Kessaris (Eds.). *Law and development: Facing complexity in the 21st century*. London: Routledge-Cavendish.
- Lee, S. (2025). Green transformation and the role of trade unions. *Global Labour Journal*, 16(2), 45–59.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ozaki, M. (1992). Technological change and labour relations: An international overview. In M. Ozaki, *Technological change & labour relations*. Geneva: International Labour Office.
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (2020). Conventions No. 87 and No. 98: Reviewing the historical context of the Thai government's ratification decision. *KPI Journal*, 18(2), 45–62. Retrieved October 3, 2025 from https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/243912
- Prado, M. M. (2010). What is law & development? *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 11 (October 2010).
- Samaniego, R. (2013). The political economy of law and development. *Annual Review of Law and Social Science*, 9(1), 183–205.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

- Sharma, B. (1992). Labour-management cooperation for sound labour relations. In *Employer's organization on sound labour relations practices: Report of the ILO/Japan Workshop for Asia/Pacific*, Singapore, 2–6 March 1992, pp. 11–31.
- Suttawet, C., & Bamber, G. J. (2018). International labour standards and decent work: A critical analysis of Thailand's experiences, with suggestions for theory, policy, practice and research. *Asia Pacific Journal of Human Resources*.
- Suttawet, Chokchai. (1994). *Industrial Relations Practices and Strategies: A Theoretical Construction for Thailand (Dissertation)*. Bielefeld University.
- Tamanaha, B. Z. (2011). The primacy of society and the failures of law and development. *Cornell International Law Journal*, 44(2), 209–247.
- Thailand Development Research Institute (TDRI). (2020, January 27). Respect labour rights to avert sanctions. Retrieved October 3, 2025 from <https://tdri.or.th/en/2020/01/respect-labour-rights-to-avert-sanction/>
- Trubek, D. M., & Galanter, M. (1974). Scholars in self-estrangement: Some reflections on the crisis in law and development studies in the United States. *Wisconsin Law Review*, 1974(4), 1062–1102.
- Trubek, D. M., & Santos, A. (Eds.). (2006). *The new law and economic development: A critical appraisal*. Cambridge University Press.
- Union Coded. (2024). *Labor movements and SDG implementation in Asia* (Policy Brief No. 7).
- Vosburgh, C. (2024). *Trade unions and just transition: Building sustainable labor relations*. Routledge.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wikipedia. (n.d.). *International labour law*.
- World Bank. (1997). *World development report 1997: The state in a changing world*. Oxford University Press.
- _____. (2000). *World development report 2000/2001: Attacking poverty*. Oxford University Press.



ภาคผนวก

สรุปกติกาสำคัญของระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่บัญญัติโดยกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ภาคเอกชน)

ขอบเขตและคำนิยาม

กำหนดนิยาม “นายจ้าง”, “ลูกจ้าง”, “สหภาพแรงงาน”, “ข้อพิพาทแรงงาน” และองค์กรที่เกี่ยวข้อง (มาตรา ๕)

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (สจจ.)

ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานอาจยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้าง นายจ้างและลูกจ้างต้องแต่งตั้งผู้แทนเจรจา → เมื่อได้ข้อตกลงแล้ว ต้องทำเป็นหนังสือ ลงนาม ปิดประกาศ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๐-๑๓)

มีผลผูกพัน ๑ ปีนับแต่วันที่ตกลงหรือวันที่ลูกจ้างเริ่มทำงานตามข้อตกลง แล้วแต่กรณี (มาตรา ๒๐)

การระงับข้อพิพาทแรงงาน

หากเจรจาไม่สำเร็จ ต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน มาตรา ๒๑-๒๓) ถ้ายังตกลงกันไม่ได้ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) เพื่อวินิจฉัยหรือชี้ขาด (มาตรา ๒๔-๒๗, ๓๐) คำชี้ขาดมีผลผูกพันตามที่กำหนด (มาตรา ๓๒)

การปิดงาน-นัดหยุดงาน

นายจ้างหรือสหภาพแรงงาน/ลูกจ้างอาจปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ หากปฏิบัติตามขั้นตอนในกฎหมาย และต้องไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม เช่น

- ๑) ห้ามในระหว่างขั้นตอนเจรจา ไกล่เกลี่ย หรือชี้ขาด
- ๒) ห้ามในกิจการที่รัฐมนตรีประกาศห้าม (มาตรา ๓๔-๓๖)
- ๓) สหภาพแรงงานจะนัดหยุดงานได้ต้องมีมติลับของสมาชิก (มาตรา ๑๐๓(๘))
- ๔) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษตามหมวดบทกำหนดโทษ (มาตรา ๑๕๘)

องค์กรตัวแทนลูกจ้าง-นายจ้าง

- ๑) คณะกรรมการลูกจ้าง (คก.จ.) ตั้งได้เพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับนายจ้าง (มาตรา ๔๕-๕๓)
- ๒) สมาคมนายจ้าง/สหพันธ์นายจ้าง จัดตั้งและดำเนินการได้ตามหมวด ๖ (มาตรา ๕๔-๘๕, ๑๑๒ เป็นต้นไป)

การจัดตั้งสหภาพแรงงาน

- ๑) สมาชิกต้องเป็น คนไทย และเป็นลูกจ้างของนายจ้างเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน (มาตรา ๘๘-๘๙)

๒) กรรมการต้องไม่เป็นผู้บริหารของนายจ้าง แต่พนักงานระดับผู้บังคับบัญชาตั้งสหภาพแรงงานของตนที่มีใช้สหภาพแรงงานของลูกจ้างทั่วไปได้

- ๓) การยื่นจดทะเบียนต้องมี “ผู้ริเริ่ม” อย่างน้อย ๑๐ คน (มาตรา ๙๕)

การกระทำอันไม่เป็นธรรม (Unfair Labor Practices – ULPs)

๑) ห้ามนายจ้างกระทำการเลิกจ้าง ช่มชู้ กลั่นแกล้ง หรือให้สินบนเพื่อให้ลูกจ้างลาออกจากสภาพแรงงาน (มาตรา ๑๒๑-๑๒๓)

๒) หาก ครส. วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม อาจสั่งให้นายจ้างรับกลับเข้าทำงาน จ่ายค่าชดเชย หรือแก้ไขให้ถูกต้อง (มาตรา ๑๒๕)

๒. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ (ภาครัฐวิสาหกิจ)

ขอบเขต

นิยาม “รัฐวิสาหกิจ” และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับ (มาตรา ๓-๔)

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (สภจ.)

กระบวนการยื่นข้อเรียกร้อง การแต่งตั้งผู้แทนเจรจา การปิดประกาศ และการจดทะเบียน เป็นไปตามมาตรา ๒๕-๒๗ โดย สภจ. มีผลผูกพัน ๑ ปีนับแต่วันที่ตกลง (มาตรา ๒๕ วรรคสอง)

หากข้อเรียกร้องเกี่ยวข้องกับผลกระทบด้านการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๘-๒๙)

การระงับข้อพิพาทและผลของคำชี้ขาด

เมื่อเจรจาไม่สำเร็จ ให้ยื่นต่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา ๓๐-๓๒)

คำชี้ขาด “เป็นที่สุด” และมีผลผูกพัน ๑ ปี (มาตรา ๓๒)

การปิดงาน-นัดหยุดงาน

ห้ามโดยเด็ดขาด ทั้งการปิดงานและการนัดหยุดงาน (มาตรา ๓๓)

ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๓๗)

การคุ้มครองตัวแทนลูกจ้างและการกระทำอันไม่เป็นธรรม

ห้ามนายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายตัวแทนลูกจ้างในระหว่างการเจรจา โกล่เกลี่ย หรือชี้ขาด เว้นแต่มีเหตุร้ายแรง (มาตรา ๓๔)

ห้ามนายจ้างแทรกแซง ขัดขวาง หรือกีดกันสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ (มาตรา ๓๕-๓๖)

ผู้เสียหายอาจร้องต่อคณะกรรมการเพื่อให้มีคำสั่งแก้ไขหรือเยียวยา (มาตรา ๓๘)

การจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

๑) สมาชิกต้องเป็นคนไทย บรรลุนิติภาวะ และเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเดียวกัน (มาตรา ๔๑)

๒) ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของลูกจ้างทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจนั้น (มาตรา ๔๒)

๓) ผู้ริเริ่มอย่างน้อย ๑๐ คน และรายชื่อผู้ประสงค์เข้าเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑๐% ของลูกจ้างทั้งหมด (มาตรา ๔๓)



ตารางเปรียบเทียบกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฉบับย่อ

หัวข้อ	ภาคเอกชน: พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘	รัฐวิสาหกิจ: พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
ขอบเขตบุคคล	ลูกจ้าง-นายจ้างเอกชนทั่วไป (มาตรา ๕)	ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ (มาตรา ๓-๔)
องค์กรกำกับหลัก	คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) (มาตรา ๒๔-๒๗, ๓๐-๓๒)	คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ครรส.) (มาตรา ๘-๑๘, ๓๐-๓๒)
ข้อตกลงสภาพการจ้าง (สภจ.)	ต้องจดทะเบียน มีผล ๑ ปี (มาตรา ๑๐-๑๓, ๒๐)	ต้องจดทะเบียน มีผล ๑ ปี และบางกรณีต้องได้ ครม. เห็นชอบ (มาตรา ๒๕-๒๙)
ระงับข้อพิพาท	ไกล่เกลี่ย → ครส. ชี้ขาด (มาตรา ๒๑-๒๗, ๓๐-๓๒)	ไกล่เกลี่ย → ครรส. ชี้ขาด “เป็นที่สุด” (มาตรา ๓๐-๓๒)
ปิดงาน/นัดหยุดงาน	อนุญาตตามเงื่อนไข (มาตรา ๓๔-๓๖, ๑๐๓(๘))	ห้ามเด็ดขาด (มาตรา ๓๓, ๗๗)
ตัวแทนลูกจ้าง	มีคณะกรรมการลูกจ้าง (มาตรา ๔๕-๕๓)	ใช้ผู้แทนสหภาพหรือลูกจ้างตามมาตรา ๑๙-๒๔ สำหรับคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์
ตั้งสหภาพแรงงาน	สมาชิกต้องเป็นคนไทย; ผู้ริเริ่ม ≥ 10 คน (มาตรา ๘๘-๘๙, ๙๕)	สมาชิก $\geq 25\%$; ผู้ริเริ่ม ≥ 10 คน (มาตรา ๔๑-๔๖)
ULPs & การเยียวยา	ครส. สั่งรับกลับ-ชดเชย-แก้ไขได้ (มาตรา ๑๒๑-๑๒๕)	ครรส. สั่งแก้ไขหรือเยียวยาได้ (มาตรา ๓๔-๓๘)
บทกำหนดโทษ	ฝ่าฝืนการนัดหยุดงาน/ULPs (มาตรา ๑๕๘, ๑๕๙)	ฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ มีโทษจำคุก ≤ 1 ปี หรือปรับ $\leq 20,000$ บาท (มาตรา ๗๗)

การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ ในวารสาร รัฐสภาสาร



ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ
นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป
ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง
เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศ
และต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งมีกำหนดออก 2 เดือน 1 ฉบับ



ข้อกำหนดบทความ

1. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการ
ที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับ
ผู้สนใจทั่วไป
2. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิง ในเนื้อหาให้ใช้
การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใส่เชิงอรรถอธิบายได้
3. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A4
4. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน



การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

1. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH Sarabun PSK
ขนาด 16 พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น 1 คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว
และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ 1 นิ้ว
2. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554
3. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน



การส่งบทความ

ส่งบทความได้ 2 วิธี

1. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน 1 ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ 1111 ถนนสามเสน
แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
2. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com



ค่าตอบแทน

หน้าละ 200 บาท หรือ 300 บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทน
ในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสาร
รัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2



สภาสาร



www.parliament.go.th



TPchannel.org



หนังสือและสื่อเผยแพร่
e-book



ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรม
กลุ่มงาน
เผยแพร่ฯ



สภาสาร

รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

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