

# วารสารกฤตยูกา

OCS e-JOURNAL

เล่ม ๔ ตอน ๓

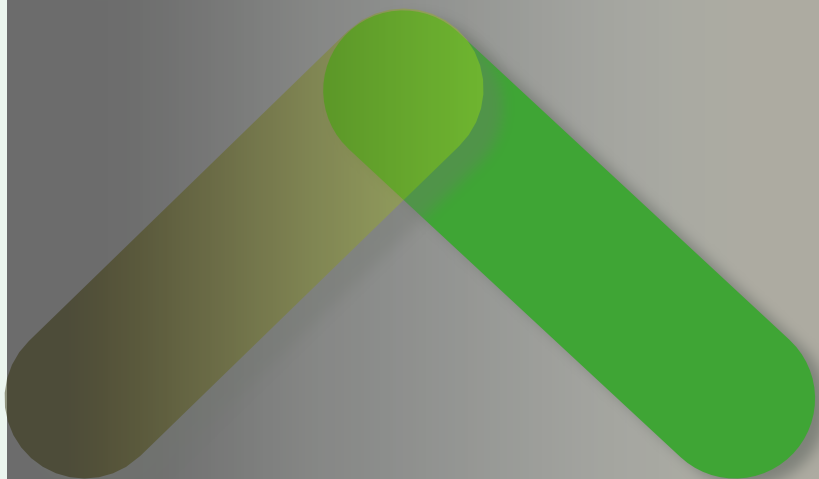
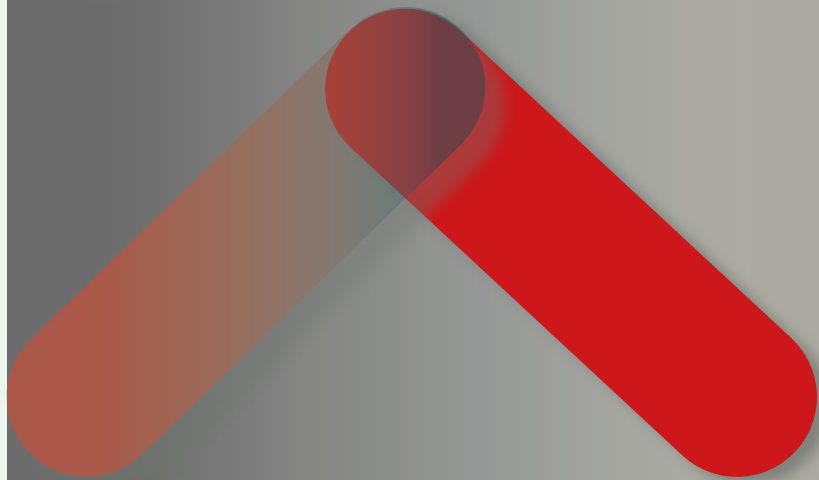
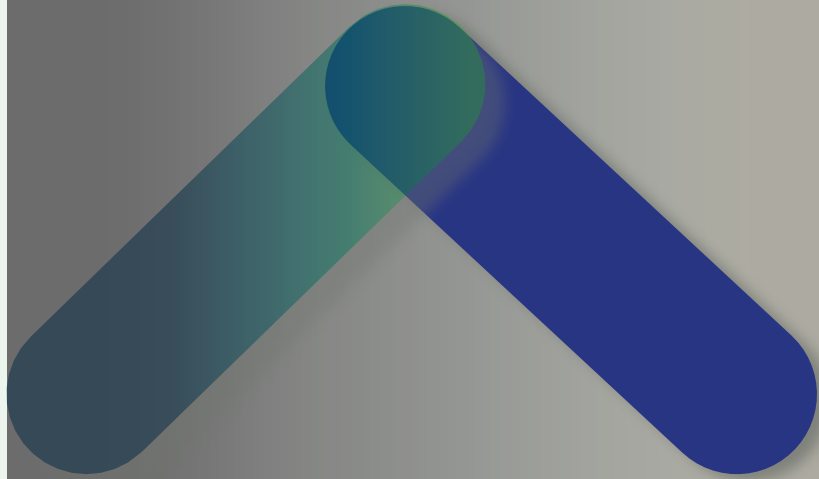
สำนักงานคณะกรรมการกฤตยูกา



# OCS e-Journal

July 2024

Volume 4 Part 3



Better Regulation for Better Life  
พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น



# บทบรรณาธิการ

ในช่วงที่เข้าสู่เดือนกรกฎาคม ซึ่งเป็นช่วงที่มีความเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศอย่างหลากหลายในประเทศไทย ที่มีบรรยากาศชุ่มฉ่ำด้วยสายฝนในบางเวลา สลับกับอุณหภูมิของความร้อนที่มากับแสงแดดอันแรงกล้า วารสารกฤษฎีกาเล่ม ๔ ตอน ๓ ฉบับนี้ ก็ยังคงก้าวไปไม่หยุดยั้ง เป็นเพื่อนกับท่านผู้อ่าน ยังคงสรรหาบทความทางกฎหมายอันหลากหลายที่เสนอข้อความคิดทางกฎหมายที่มีการพัฒนาไปอย่างไม่หยุดนิ่ง กองบรรณาธิการขอให้ท่านผู้อ่านทุกท่านดูแลสุขภาพ และก้าวข้ามผ่านกาลเวลาในช่วงฤดูฝน ไปพร้อมกับวารสารกฤษฎีกาฉบับนี้ซึ่งมีบทความที่น่าสนใจดังนี้

เรื่องแรกเป็นการนำเสนอผลการศึกษหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอขวดในการลงโทษปรับ ปัญหาประสิทธิภาพของการลงโทษปรับเพื่อให้ผู้กระทำผิดชัดเจน ปัญหาหนี้สินเรือนจำ ในบทความเรื่อง **ผลการพิจารณาการศึกษาเกี่ยวกับโทษปรับตามสถานะทางเศรษฐกิจ (day – fine system) ของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา โดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา** แม้ว่าผลการพิจารณาจะเห็นว่ายังไม่สมควรนำระบบโทษปรับ day-fine มาใช้บังคับในประเทศไทย ก็ตาม แต่ในการวิเคราะห์ต่าง ๆ มีข้อมูลการศึกษาที่น่าสนใจทั้งเรื่องการลงโทษปรับตามกฎหมายไทยและสภาพปัญหากฎหมายของต่างประเทศ เอกสารวิชาการ คำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการลงโทษ อันนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับประเทศไทยอย่างน่าสนใจ

บทความลำดับถัดมาเป็นเรื่อง **เหลียวหลัง แลหน้า ว่าด้วยเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัย (Modernization): มองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยผ่านแว่นตาประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจเปรียบเทียบ โดยนายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์** ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์สถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อหาคำอธิบายขอบเขตความหมายของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ว่า “การนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ” ทั้งหาหลักเกณฑ์ที่สมควรใช้เป็นตัวชี้วัดสถานะความทันสมัยของประเทศ ผ่านมุมมองของ Modernization Theory ซึ่งเป็นทฤษฎีแรกเริ่มว่าด้วยการพัฒนาประเทศ ที่ยึดแนวทางการพัฒนาแบบโลกตะวันตก Traditional Modernization ในบริบทของยุโรปตะวันตก Alternative Modernization ในบริบทของเอเชียตะวันออก และ Customized Modernization ในบริบทของประเทศสิงคโปร์

เรื่องนารูในวารสารกฤษฎีกาฉบับนี้ เป็นรายงานผลการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคลซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นโครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๔ ได้แก่ **โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง การทบทวนความจำเป็นของระบบอนุญาตส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้ามาใน**

ราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยนางสาวธีรภา ฉิมวัย ที่หยิบยกระบบการควบคุมการส่งออกน้ำตาลทรายที่ต้องขออนุญาตส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้ามาประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยพิจารณาเทียบเคียงกับระบบการขออนุญาตส่งออกน้ำตาลทรายตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย จนได้ข้อเสนอแนะที่เป็นการลดภาระให้กับประชาชน และเรื่อนำรู้เรื่องที่สองเป็นโครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้น ไป รุ่นที่ ๓๔ ได้แก่โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์เรื่อง ปัญหาการควบคุมธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงโดยใช้ระบบใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยนางสาวณิชาภัทร เทพพิทักษ์ ซึ่งได้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์โดยพิจารณาจากข้อมูลสถิติของการขออนุญาตประกอบกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงตั้งแต่กฎหมายเริ่มมีผลบังคับใช้ เทียบเคียงกับข้อมูลการประกอบกิจการดังกล่าวของกระทรวงพาณิชย์ ทำให้สะท้อนถึงปัญหาความไม่พร้อมของผู้ประกอบการที่ทำให้ไม่อาจเข้าสู่ระบบอนุญาตได้ ทั้งได้ชี้ให้เห็นกับความจำเป็นที่ต้องให้มีการประกอบกิจการดังกล่าว และเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาสู่ระบบการกำกับดูแลได้ง่ายขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลขึ้นใหม่

พบกันใหม่ในวารสารกฤษฎีกา เล่ม ๔ ตอน ๔ (ตุลาคม ๒๕๖๓)

# สารบัญ

## บทความทางกฎหมาย

- 1 ผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับโทษปรับตามสถานะทางเศรษฐกิจ (day – fine system) ของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา  
โดย ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา
- 28 เหลี้ยวหลัง แลหน้า ว่าด้วยเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัย (Modernization) : มองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยผ่านแว่นตาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเปรียบเทียบ  
โดย กรณ์ อรรถเนติศาสตร์

## เรื่องน่ารู้

- 74 โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๔  
โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง การทบทวนความจำเป็นของระบบอนุญาตส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒  
โดย ธีรภา จิมวัย
- 82 โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๔  
โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง ปัญหาการควบคุมธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุ หรือผู้มีภาวะพึ่งพิงโดยใช้ระบบใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙  
โดย นิทชาภัทร เทพพิทักษ์





## ผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับโทษปรับตามสถานะทางเศรษฐกิจ (day – fine system) ของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา \*

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณา  
ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา \*\*

ด้วยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาได้พิจารณาศึกษาความเหมาะสมในการนำระบบการกำหนดโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด (Day-Fine) มาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของการลงโทษปรับแบบตายตัว ปัญหาประสิทธิภาพของการลงโทษปรับเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข้าคุกและปัญหาจำนวนนักโทษล้นเรือนจำ โดยพิจารณาศึกษาประเด็นดังกล่าวในช่วงระหว่างวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ในการนี้ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาสรุปข้อมูลและผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และเผยแพร่เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการดังต่อไปนี้

### ๑. ข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณา

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาได้พิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด (day-fine) ที่ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ศึกษาและรวบรวมนำเสนอ ดังต่อไปนี้

#### ๑.๑ การลงโทษปรับตามกฎหมายไทยและสภาพปัญหา

มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ในหมวด ๓ โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย ส่วนที่ ๑ โทษ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ห้าระดับ ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน อันเป็นโทษที่มุ่งจะบังคับเอาแก่ชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยขึ้นอยู่กับลักษณะความผิดที่ได้กระทำ ซึ่งเมื่อพิจารณาโทษทั้งห้าระดับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า โทษปรับและริบทรัพย์สินเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับแก่ผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่ควรต้องรับโทษถึงขั้นประหารชีวิต จำคุก หรือกักขัง แล้วแต่กรณี แต่สมควรได้รับโทษเพื่อป้องปรามมิให้กระทำความผิดซ้ำด้วยการใช้มาตรการลงโทษที่มุ่งบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแทน

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นางสาวนริศรา แดงไผ่ (กรรมการร่างกฎหมายประจำ) นางสาวศิริพร เอี่ยมธงชัย (ผู้อำนวยการกองกฎหมายสวัสดิการสังคม) นายสุนทร เปลี่ยนสี (นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ) นางสาวเจนจิรา บิณชีร์ (นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ) และนางสาวนพรัตน์ พิริยานสรณ์ (นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ).

ในส่วนของโทษปรับซึ่งเป็นโทษที่มุ่งบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดนั้น มีทั้งค่าปรับก่อนที่จะมีการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล และหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ซึ่งการชำระค่าปรับก่อนที่จะมีการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลเป็นการชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับกำหนด เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนการชำระค่าปรับหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้วจะเป็นการชำระค่าปรับตามฐานความผิดและอัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนค่าปรับตามความร้ายแรงของการกระทำความผิดนั้น

การลงโทษปรับตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน แบ่งออกได้ ดังนี้

**(๑) ประมวลกฎหมายอาญา** เป็นการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (fixed-sum system) กล่าวคือ ระบุเฉพาะอัตราโทษขั้นสูง หรืออัตราต่ำสุดถึงอัตราสูงสุด ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่แน่นอน โดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราค่าปรับ

**(๒) ตามกฎหมายอื่น ๆ** จะมีระบบการปรับที่แบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท ดังนี้

**๑) การปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (ordinary fine)** เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับขั้นต่ำสุด-ขั้นสูงสุด หรือกำหนดไว้ไม่เกินอัตราสูงสุด โดยผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสม

**๒) การปรับรายวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด** เป็นระบบการลงโทษปรับสำหรับการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน โดยผู้กระทำความผิดจะถูกปรับในอัตรารายวันตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

**๓) การปรับเป็นจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิด** เป็นระบบการลงโทษปรับเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น โทษปรับตามพระราชบัญญัติสุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดได้ชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิดกับการถูกลงโทษจากการชำระค่าปรับในอัตราที่สูง เพื่อเป็นการยับยั้งป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิด

**๔) การปรับรวมค่าอากร** เป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่มีบัญญัติไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติสุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้มีโทษปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว เพื่อมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ อธิบายข้อดีและข้อเสียของโทษปรับ โดยเปรียบเทียบกับโทษจำคุกไว้ว่า “...ประโยชน์ของโทษปรับเมื่อเทียบกับจำคุกก็คือ ไม่ทำให้มีการถ่ายทอดนิสัยชั่วร้ายระหว่างผู้ต้องโทษในระหว่างที่ต้องถูกจำคุกปะปนกัน ไม่ทำให้เป็นผู้ต่อต้านการลงโทษอย่างจำคุก ซึ่งปรากฏว่ายิ่งถูกลงโทษจำคุกนานและบ่อยเท่าใด ความเคยชินต่อโทษยิ่งมากขึ้น ความละอายและเกรงกลัวต่อโทษยิ่งลดน้อยลงทุกที ตรงกันข้ามกับโทษปรับ

ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ไม่มี เป็นโทษที่รัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการคุมขังมากอย่างโทษจำคุก เป็นโทษที่ป้องกันการกระทำความผิดเพื่อหวังประโยชน์เป็นผลกำไร และเป็นโทษที่แก้ไขได้ในภายหลัง ถ้าหากปรากฏขึ้นว่ามีการผิดพลาดในการตัดสินชี้ขาดคดีก็คืนเงินค่าปรับให้ได้ แต่โทษปรับก็มีข้อเสียอยู่ว่าค่าปรับจำนวนเท่ากันมีค่าต่างกันระหว่างคนที่มีเงินไม่เท่ากัน และมีผลกระทบกระเทือนไปถึงคนอื่นที่ผู้ต้องโทษปรับต้องอุปการะ บางทีผู้ต้องโทษปรับก็ไม่สามารถชำระค่าปรับหรือหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับได้ กลายเป็นโทษที่ไม่แน่นอนเพราะต้องใช้วิธีอื่น เช่น กักขังแทนหรือทำงานบริการสังคมแทน...”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้โทษปรับตามกฎหมายไทย ซึ่งเป็นโทษปรับแบบตายตัวที่มีได้คำนึงถึงภาวะเงินเพื่อและค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญาไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา ตลอดจนไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความสำนึกผิดและเข็ดหลาบกับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาของตนเอง เนื่องจากมีเพียงเฉพาะผู้กระทำความผิดที่ยากจนเท่านั้นซึ่งจะรู้สึกเข็ดหลาบและไม่กล้ากระทำความผิดเดิมซ้ำอีก แต่ผู้กระทำความผิดที่มีความสามารถในการชำระค่าปรับจำนวนน้อยรายที่จะสำนึกถึงการกระทำความผิดดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการนำระบบโทษปรับที่คิดคำนวณจากรายได้ของผู้กระทำความผิดและความร้ายแรงของความผิดมาเป็นตัวคำนวณหาค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระหรือที่เรียกกันว่าโทษปรับแบบ day-fine

## ๑.๒ กฎหมายต่างประเทศ

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อมูลกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย เยอรมนี ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา สรุปได้ ดังนี้

### ๑.๒.๑ กลุ่มประเทศแถบสแกนดิเนเวีย

#### (๑) สวีเดน

ประมวลกฎหมายอาญาสวีเดน กำหนดค่าปรับไว้สามลักษณะ ได้แก่ ปรับรายวัน (day-fine) (๒) ปรับตายตัว (fixed fine) และ (๓) แบบมาตรฐาน (standardized fine) โดยมาตรา ๑ ของหมวด ๒๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาสวีเดน บัญญัติว่าความผิดใดมิได้บัญญัติรูปแบบของค่าปรับไว้โดยเฉพาะ จะต้องลงโทษปรับแบบค่าปรับรายวัน เว้นแต่ความผิดที่มีอัตราโทษต่ำกว่าค่าปรับรายวันเป็นระยะเวลา ๓๐ วัน ที่จะลงโทษปรับในรูปแบบค่าปรับคงที่ โดยมีจำนวนวันปรับขั้นต่ำสุด ๓๐ วัน และสูงสุด ๑๕๐ วัน และมูลค่าของค่าปรับรายวันเป็นจำนวนที่แน่นอนตั้งแต่ ๕๐ โครน ถึง ๑,๐๐๐ โครน โดยประเมินรายได้ ทรัพย์สิน ภาระหนี้สิน บุคคลที่ต้องพึ่งพา และสถานการณ์ทางการเงินอื่น ๆ แต่ถ้ามีเหตุพิเศษแล้ว ยอดรวมของค่าปรับรายวันนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ยอดรวมขั้นต่ำของค่าปรับรายวันคือ ๗๕๐ โครน

การบังคับโทษปรับในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล คือ หากต้องโทษไม่ชำระค่าปรับอาจถูกจำคุก (imprison) ตั้งแต่ ๑๔ วัน แต่ไม่เกิน ๓ เดือน (มาตรา ๘ ของหมวด ๒๕) และมีการใช้มาตรการอื่นแทนโทษปรับหลายประการ ได้แก่ (๑) การพิพากษาแบบมีเงื่อนไข (conditional sentence) ศาลอาจใช้ในกรณีที่เห็นว่าโทษปรับไม่เพียงพอ เช่น ให้ทำงานบริการสาธารณะ (community services) และใช้กับการปรับรายวันไม่เกิน ๒๐๐ วัน (หมวด ๒๗) (๒) การคุมประพฤติ (probation) ศาลอาจใช้ในกรณีที่เห็นว่าโทษปรับไม่เพียงพอ และใช้กับการปรับรายวันไม่เกิน ๒๐๐ วัน โดยระหว่างคุมประพฤติอาจให้ทำบริการสาธารณะด้วยก็ได้ (หมวด ๒๘) และ (๓) คำสั่งดูแลพิเศษ (special care order) หากผู้ถูกลงโทษปรับเป็นบุคคลที่มีอาการทางจิตอย่างร้ายแรง ศาลอาจสั่งให้ได้รับการดูแลอาการทางจิตจากสถาบันทางการแพทย์ (หมวด ๓๑)

การพิจารณาประสิทธิภาพของการใช้โทษปรับแบบ day-fine นั้น มีข้อมูลที่น่าสนใจว่าประเทศสวีเดนใช้การปรับแบบ day-fine มานานแล้วตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๑ จนถึงปัจจุบัน โดยได้รับการยอมรับว่าเป็นการปรับอย่างมีระบบที่คำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดและฐานะของจำเลย จากข้อมูลปี ค.ศ. ๒๐๑๘ คดีอาญาจำนวนร้อยละ ๕๘ ศาลใช้โทษปรับเป็นหลักในการลงโทษ และศาลใช้ day-fine ในการปรับมากถึงร้อยละ ๘๔ โดยมีการออกคู่มือ (guideline) ในการคำนวณค่าปรับรายวันโดยอัยการสูงสุด คดีส่วนใหญ่เป็นความผิดเกี่ยวกับการจราจร และความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งนี้ มาตรการทางอาญา (criminal sanctions) ในประมวลกฎหมายอาญาสวีเดนมี ๕ ประการ ได้แก่ (๑) โทษปรับ (๒) โทษจำคุก (๓) การพิพากษาแบบมีเงื่อนไข (๔) คุมประพฤติ และ (๕) คำสั่งดูแลเป็นพิเศษ (มาตรา ๓ ของหมวด ๑) โดยโทษปรับรายวัน (day-fine) ต้องปรับอย่างน้อย ๓๐ หน่วยวัน และอย่างมาก ๑๕๐ หน่วยวัน จำนวนเงินค่าปรับต่อวัน อยู่ในช่วง ๕๐-๑,๐๐๐ โครน โดยพิจารณาจากรายได้ ความมั่งคั่ง หนี้ และข้อมูลทางการเงินอื่น ๆ ของจำเลย (มาตรา ๒ หมวด ๒๕) อัตราปรับรายวัน (day-fine) ขั้นต่ำ ๗๕๐ โครน หากเป็นปรับแบบตายตัว (fixed-fine) จะใช้กับความผิดเล็กน้อยที่มีโทษปรับไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ โครน และไม่เกิน ๒,๐๐๐ โครน เว้นแต่กฎหมายระบุไว้ต่ำกว่า (มาตรา ๓ หมวด ๒๕) ปรับแบบมาตรฐาน (standardized fines) คือ การปรับที่ต้องมีการคำนวณตามข้อมูลเฉพาะ โดยต้องไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ โครน (มาตรา ๔ หมวด ๒๕) ทั้งนี้ สำหรับการผ่อนชำระค่าปรับไม่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

## (๒) เดนมาร์ก

ประมวลกฎหมายอาญาเดนมาร์ก บัญญัติให้ศาลเป็นผู้กำหนดโทษปรับหรือเป็นการตกลงกันในศาล โทษจะถูกกำหนดในรูปแบบของค่าปรับรายวัน โดยจำนวนวันปรับไม่น้อยกว่า ๑ วัน และไม่เกินกว่า ๖๐ วัน โดยพิจารณาถึงลักษณะความผิดและพฤติการณ์ ส่วนจำนวนมูลค่าของวันปรับในแต่ละวันจะถูกกำหนดไว้ที่ผลรวมที่สอดคล้องกับรายได้เฉลี่ยต่อวันของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดจำนวนมูลค่าของวันปรับต้องคำนึงถึงเงื่อนไข สภาพความเป็นอยู่ของผู้กระทำความผิด ซึ่งรวมถึงแหล่งรายได้หลัก ความรับผิดชอบต่อครอบครัว และปัจจัยต่าง ๆ

ที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระค่าปรับของบุคคลดังกล่าว และห้ามกำหนดมูลค่าของค่าปรับรายวันให้ต่ำกว่า ๒ โครนเดนมาร์ก

ในการกำหนดโทษปรับ ตำรวจอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐสอบถามข้อมูลที่เป็นประโยชน์ การคำนวณค่าปรับรายวันทำโดยคำนวณจากวันปรับคูณด้วยมูลค่าวันปรับ จำนวนขั้นต่ำและขั้นสูงของวันปรับ เมื่อโทษปรับถูกกำหนดขึ้นโดยศาลหรือเป็นการตกลงกันในศาล และโทษปรับนั้นถูกกำหนดในรูปแบบของค่าปรับรายวัน ศาลต้องพิจารณากำหนดจำนวนวันปรับพร้อมกับการกำหนดมูลค่าของวันปรับ อย่างไรก็ตาม จำนวนวันปรับนั้นต้องมีไม่น้อยกว่า ๒ วัน และไม่เกินกว่า ๖๐ วัน ในคดีพิเศษอาจเพิ่มจำนวนวันปรับได้ถึงเก้าเดือน แต่ถ้ามมีการชำระค่าปรับบางส่วน อาจลดจำนวนวันปรับลงได้ตามสัดส่วน

### (๓) นอร์เวย์

ประมวลกฎหมายอาญานอร์เวย์ บัญญัติให้โทษปรับอาจถูกกำหนดเป็นโทษสถานเดียว โดยการกำหนดโทษปรับต้องพิจารณารายได้ ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ความรับผิดชอบต่อบุคคลที่ต้องพึ่งพา ภาระหนี้สิน และสถานการณ์อื่นที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการเงิน โดยจำนวนวันปรับมีจำนวนระหว่างหนึ่งถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

#### ๑.๒.๒ เยอรมนี

ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ในส่วนว่าด้วยค่าปรับรายวันบัญญัติให้ค่าปรับจะถูกเรียกเก็บตามจำนวนของวันปรับ ขั้นต่ำสุดคือ ๕ วัน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ขั้นสูงสุดคือ ๓๖๐ วัน และศาลต้องกำหนดจำนวนวันปรับโดยคำนึงถึงสถานการณ์ส่วนตัวและฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด การกำหนดจำนวนวันปรับให้คำนึงถึงค่าเฉลี่ยของรายได้สุทธิที่ผู้กระทำความผิดได้รับหรือสามารถทำมาหาได้ภายในหนึ่งวัน ส่วนมูลค่าของวันปรับที่กำหนดไว้ต้องไม่น้อยกว่า ๑ ยูโรและไม่เกินกว่า ๓๐,๐๐๐ ยูโร ทั้งนี้ รายได้ ทรัพย์สิน และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิด จะถูกมาคำนวณเข้ากับจำนวนวันปรับที่ได้กำหนดไว้แล้ว และศาลต้องระบุตัวเลขและจำนวนของค่าปรับรายวันไว้ให้ชัดเจนในคำพิพากษา

**ระบบโทษปรับในประเทศเยอรมนี** มีระบบการบังคับโทษปรับในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล ดังนี้

(๑) **ชั้นพนักงานอัยการ** ในคดีอาญาทั่วไป สำนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งลงโทษ (penal order) โดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนได้ และขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายนี้ไม่ต้องมีการสอบปากคำซึ่งช่วยให้การดำเนินคดีไม่มีข้อยุ่งยากเป็นไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับคดี “Verbrechen” (คดีอาญาที่มีอัตราโทษอย่างต่ำคือโทษจำคุกหนึ่งปี) นอกจากนี้ ยังจำกัดระดับโทษที่พนักงานอัยการอาจกำหนดได้ในกระบวนการดังกล่าว โดยเป็นได้ทั้งโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี

อนึ่ง penal order และขั้นตอนการพิจารณาโดยเร่งด่วนดังกล่าวนี้ นำมาใช้บังคับกับคดีอาญาที่เยาวชนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ โดยกรณีนี้ สำนักงานอัยการ



ต้องดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอนปกติ และถ้าไม่มีตัวผู้ต้องสงสัย การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดทางอาญา หรือคดีอยู่ในบังคับแห่งอายุความอื่น พนักงานอัยการอาจยุติการดำเนินการตามมาตรา ๑๗๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๒) **ชั้นศาล** มาตรา ๔๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน บัญญัติว่า ค่าปรับถูกเรียกเก็บตามจำนวนของวันปรับ ขั้นต่ำสุดคือห้าวัน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ขั้นสูงสุด คือสามร้อยหกสิบวัน โดยศาลกำหนดจำนวนวันปรับ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ส่วนตัวและฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด ในการดำเนินการดังกล่าวโดยทั่วไปจะประเมินจากค่าเฉลี่ยของรายได้สุทธิที่ผู้กระทำความผิดได้รับหรือสามารถทำมาหาได้ภายในหนึ่งวัน ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของผู้กระทำความผิดด้วย ส่วนมูลค่าของวันปรับที่กำหนดไว้ต้องไม่น้อยกว่า ๑ ยูโร และไม่เกินกว่า ๓๐,๐๐๐ ยูโร และศาลต้องกำหนดตัวเลขและจำนวนของค่าปรับรายวันโดยระบุไว้ในคำพิพากษาให้ชัดเจน

### การใช้มาตรการอื่นแทนโทษปรับ

ตามมาตรา ๔๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน บัญญัติว่า ถ้าชำระค่าปรับไม่ได้ ให้ลงโทษจำคุก โดยอัตรารายวันเท่ากับจำคุกหนึ่งวัน และโทษจำคุกขั้นต่ำสำหรับการไม่ชำระค่าปรับคือหนึ่งวัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายของ Lander (รัฐมนตรีของแต่ละรัฐ) อนุญาต หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายสามารถอนุญาตให้ผู้ต้องโทษปฏิบัติกรให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนแทนโทษจำคุกได้

การผ่อนชำระค่าปรับ มาตรา ๔๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน บัญญัติว่า ถ้าผู้ต้องโทษไม่สามารถจ่ายค่าปรับเต็มจำนวนได้ในทันที เนื่องจากสถานการณ์ส่วนตัวหรือทางการเงิน ศาลจะอนุญาตให้ชำระค่าปรับในช่วงระยะเวลาหนึ่งตามที่ศาลกำหนด หรือให้ชำระค่าปรับเป็นงวดตามที่ศาลกำหนด ศาลอาจสั่งเพิกถอนสิทธิพิเศษในการชำระค่าปรับเป็นรายงวดตามที่กำหนดได้ หากผู้ต้องโทษไม่ชำระค่าปรับตามกำหนด ศาลอาจผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระค่าปรับที่กำหนดได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิดอาญานั้น โดยกรณีนี้ศาลอาจกำหนดให้ผู้ต้องโทษแสดงหลักฐานการชดเชยค่าเสียหาย

### ๑.๒.๓ ฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส กำหนดให้โทษปรับ day-fine เป็นทางเลือกสำหรับโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งมีการกำหนดให้ชำระค่าปรับตามสัดส่วนมาตรฐานการครองชีพของแต่ละคน โดยโทษปรับแบบ day-fine เป็นโทษที่ใช้กับบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่ผู้เยาว์ ซึ่งกระทำความผิดที่เป็นมัจฉิมโทษซึ่งมีโทษจำคุก โดยให้อำนาจผู้พิพากษากำหนดจำนวนวันปรับโดยคำนึงถึงสภาพการณ์ของการกระทำความผิด ซึ่งไม่เกิน ๓๖๐ วัน และกำหนดจำนวนค่าปรับ day-fine โดยคำนึงถึงสถานะทางการเงินและรายได้ โดยไม่เกิน ๑,๐๐๐ ยูโร

### การใช้ระบบโทษปรับแบบ day-fine

ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการบังคับโทษปรับชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล มีรายละเอียด ดังนี้

(๑) **ชั้นพนักงาน** ค่าปรับคงที่ เป็นการลงโทษอาญา ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนกระบวนการพิจารณาคดี โดยเป็นการลงโทษทางอาญาที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจซึ่งพบการกระทำความผิด กำหนดลงโทษปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนดตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยให้ชำระเงินแก่กระทรวงการคลัง โดยหากมีการชำระค่าปรับดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลา จะไม่มีการดำเนินการทางคดี แต่หากไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา จะมีผลให้อัตราค่าปรับเพิ่มขึ้น และหากยังปรากฏว่าไม่ชำระค่าปรับดังกล่าวที่เพิ่มขึ้นอีก จะมีการดำเนินคดีทางศาล

(๒) **ชั้นศาล** มาตรา ๗๑๒-๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาผู้บังคับโทษ (le juge de l'application des peines : JAP) และศาลผู้บังคับโทษ (le tribunal de l'application des peines) มีหน้าที่ในการบังคับโทษตามที่ศาลพิพากษา

### การใช้มาตรการอื่นแทนโทษปรับ

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดโทษอาญาไว้ ๓ ประเภท คือ

(๑) **โทษอาญาหลัก** (les peines principales) เป็นโทษที่กำหนดไว้ในแต่ละฐานความผิดและศาลจะพิพากษาลงโทษตามโทษหลักที่กฎหมายกำหนด โดยในแต่ละกลุ่มของความผิดจะมีโทษหลัก ดังต่อไปนี้

(ก) อุกฤษฎ์โทษ (crime) มีโทษหลักคือโทษจำคุก

(ข) มัชฌิมโทษ (délit) มีโทษหลัก คือ โทษจำคุกและโทษปรับ

(ค) ลหุโทษ (contravention) มีโทษหลัก คือ โทษปรับ

(๒) **โทษอาญาทางเลือก** (les peines alternatives) เป็นกรณีที่ศาลพิจารณาแล้ว เห็นสมควรว่าไม่ลงโทษอาญาหลัก (les peines principale) และนำโทษอาญาทางเลือกมาใช้แทน ซึ่งได้แก่

(ก) การทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นโทษที่นำมาใช้เป็นทางเลือกแทนโทษจำคุกสำหรับผู้ที่มีอายุน้อยกว่า ๑๖ ปี โดยโทษดังกล่าวอยู่ระหว่าง ๒๐ ชั่วโมง ถึง ๔๐๐ ชั่วโมง (มาตรา ๑๓๑-๒๒)

(ข) การปรับแบบ day-fine (le jour-amende) เป็นการลงโทษสำหรับความผิดมัชฌิมโทษที่กระทำโดยผู้ใหญ่ โดยต้องชำระค่าปรับภายในระยะเวลา หากไม่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด จะต้องรับโทษจำคุกตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ (มาตรา ๑๓๑-๕)

(ค) การอบรมหน้าที่พลเมือง (le stage de citoyenneté) เป็นโทษทางเลือกสำหรับการกระทำความผิดโดยผู้ใหญ่ แทนโทษจำคุก โดยต้องเข้าร่วมในการทำงาน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ตระหนักใน “คุณค่าของความอดทนและความเคารพต่อสาธารณะ” (มาตรา ๑๓๑-๕-๑)

(ง) การลงโทษเพื่อชดเชย (la sanction-réparation) เป็นโทษสำหรับความผิดฆังฆิมโทษและความผิดลหุโทษ โดยการลงโทษจะบังคับให้ผู้ถูกลงโทษดำเนินการภายในกำหนดเวลาเพื่อชดเชยเหยื่อของตน (มาตรา ๑๓๑-๘-๑)

(จ) การพักโทษ (le sursis probatoire) โทษทางเลือกประเภทนี้มีผลใช้บังคับเมื่อ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๓ เป็นการพักโทษจำคุกโดยมีเงื่อนไขการลงโทษ ซึ่งผู้ถูกลงโทษต้องเคารพข้อบังคับหรือข้อห้ามที่กำหนดโดยศาล

(ฉ) การกักขังในที่พักภายใต้การควบคุมด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE)) ผู้ถูกลงโทษจะได้รับสายรัดอิเล็กทรอนิกส์ และต้องอยู่ในที่พักมีระยะเวลาตั้งแต่ ๑๕ วัน ถึง ๖ เดือน

(๓) โทษอาญาเสริม (les peines complémentaires) บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดและได้รับโทษหลัก (โทษปรับหรือโทษจำคุก) ศาลอาจพิพากษาลงโทษเสริมเพิ่มเติมได้ โดยโทษเสริมมีความหลากหลายตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด และเชื่อมโยงกับประเภทของความผิดที่กระทำ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(ก) ความผิดลหุโทษ (les contraventions) ความผิดลหุโทษมีโทษหลักคือโทษปรับ และบังคับใช้โดยแบ่งออกเป็นหลายประเภทขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การเพิกถอนสิทธิ เช่น พักใช้ใบอนุญาตขับรถ หรือห้ามมิให้มีไว้ซึ่งอาวุธ

(ข) ความผิดฆังฆิมโทษ (les délits) ศาลอาจจะพิพากษาโทษเสริมแทนโทษหลักได้ โดยมีความเชื่อมโยงกับประเภทของความผิดที่ได้กระทำ โทษเสริมใช้บังคับกับฆังฆิมโทษ ได้แก่ การเพิกถอนสิทธิ การยึดสัตว์หรือทรัพย์สิน การกำหนดภาระในการดูแลหรือการฝึกอบรม และกำหนดข้อจำกัดทางอาชีพ

(ค) ความผิดอุกฤษฏ์โทษ (les crimes) ศาลสามารถกำหนดโทษเสริมเพิ่มเติมจากโทษอาญาหลักได้ แต่ไม่สามารถลงโทษเสริมแทนโทษหลักได้ และโทษเสริมจะมีความเชื่อมโยงกับประเภทความผิดที่กระทำ โดยมีโทษเสริม ได้แก่ เพิกถอนสิทธิ ยึดสัตว์หรือทรัพย์สิน กำหนดภาระในการดูแลหรือการฝึกอบรม และกำหนดข้อจำกัดทางวิชาชีพ

### การผ่อนชำระค่าปรับ

การชำระค่าปรับซึ่งเป็นโทษตามกฎหมายอาญาฝรั่งเศส กฎหมายกำหนดให้มีการชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนดจะมีบทลงโทษหนักขึ้น เช่น ค่าปรับเพิ่มขึ้น หรือโทษจำคุกแทนค่าปรับ อย่างไรก็ตาม กรณีสืบแบบ day-fine ที่กำหนดให้ชำระค่าปรับให้ครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลาตามจำนวนวันที่ศาลกำหนด ซึ่งหมายความว่าสามารถแบ่งชำระค่าปรับ day-fine ได้ แต่ต้องชำระให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ศาลกำหนดภายในกำหนดเวลา หากไม่ชำระภายในกำหนดจะมีโทษจำคุกเท่ากับจำนวนเงินที่ยังชำระไม่ครบถ้วนนั้น



จากข้อมูลกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๐ มีการพิพากษาลงโทษทั้งสิ้น ๘๙๒,๑๔๐ คดี ในจำนวนดังกล่าว มีผู้ถูกลงโทษปรับแบบ day-fine จำนวนทั้งสิ้น ๒๔,๒๔๖ คน (คิดเป็นร้อยละ ๔.๒) โดยจากข้อมูลของคลังสาธารณะ (Tresor Public) ปรากฏข้อมูลว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ถึง ๒๐๑๒ มีจำนวนการปรับแบบ day-fine เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบ day-fine ในประเทศฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพ

#### ๑.๒.๔ สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีระบบการบังคับโทษปรับทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) **ชั้นเจ้าพนักงาน ตำรวจ หรือพนักงานอัยการ (Crown Prosecution Service)**

เจ้าพนักงาน ตำรวจ หรือพนักงานอัยการ มีอำนาจออกหมายปรับในอัตราคงที่ (fixed penalty notice) ในคดีความผิดเล็กน้อย (minor offences) เช่น การฝ่าฝืนกฎจราจร ก่อความไม่สงบในที่สาธารณะ (disorder) ขโมยของในร้านค้า หนีโรงเรียน ทำเสียงดังในเวลากลางคืน ครอบครองกัญชา หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับโควิด-๑๙ แก่บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป หากบุคคลนั้นยินยอมลงนามรับหมายและชำระค่าปรับจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา กรณีบุคคลนั้นไม่ยอมชำระค่าปรับจะต้องถูกปรับมากขึ้น และถูกดำเนินคดีอาญา กรณีบุคคลดังกล่าวปฏิเสธความผิดและไม่เห็นด้วยกับหมายปรับ สามารถขอให้เจ้าพนักงานนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาต่อไป (Criminal Justice and Police Act 2001, Anti-Social Behaviour Act 2003, Noise Act 1996 เป็นต้น)

#### (๒) **ชั้นศาล**

**๒.๑ Crown Court** พิจารณาคดีความผิดที่ต้องมีคณะลูกขุน พิจารณาข้อเท็จจริง (indictment) ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับได้ โดยไม่มีอัตราโทษขั้นสูง แต่ในกรณีความผิดฐานฆ่าคนตายหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือกรณีศาลมีคำสั่งอื่นที่จะไม่ลงโทษปรับ เช่น ส่งไปบำบัดรักษาในโรงพยาบาลหรือยกฟ้อง ศาลไม่อาจลงโทษปรับได้ ในการกำหนดโทษปรับของ Crown Court มีเกณฑ์ดังนี้

- คำนึงถึงความสามารถทางการเงินของผู้กระทำความผิดในการชำระค่าปรับ
- ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับและมาตรการบังคับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดอย่างอื่นด้วย
- หากผู้กระทำความผิดได้รับการบังคับทรัพย์สินอยู่แล้ว ศาลอาจปรับน้อยกว่าอัตราที่กำหนดไว้หรือไม่ปรับเลยก็ได้
- ไม่นำจำนวนวันต้องโทษมาพิจารณาในการกำหนดโทษปรับ

(Criminal Justice Act 2003)

**๒.๒ Magistrate Court** พิจารณาคดีโดยรวบรัด (summary) หรือโดย indictment ก็ได้ ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับในความผิดที่มีการกำหนดอัตราค่าปรับไว้ แต่อัตราค่าปรับดังกล่าวไม่ใช่อัตราคงที่ โดยเป็นระดับขั้นโทษ (standard scale) ซึ่งแบ่งเป็น ๕ ระดับ (๒๐๐, ๕๐๐, ๑,๐๐๐, ๒,๕๐๐, ๕,๐๐๐ ปอนด์) และมีหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราโทษปรับโดยให้ศาลคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดและตามความร้ายแรงของการกระทำโดยศาลสามารถลดอัตราโทษปรับได้ถ้ามีเหตุอันควรลด แต่จะเพิ่มไม่ได้ (Powers of Criminal Courts (Sentencing) 2000 ใช้บังคับกับการฟ้องคดีก่อน ๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ และ Sentencing Act ๒๐๒๐ ใช้บังคับกับการฟ้องคดีหลัง ๑ ธันวาคม ๒๕๖๓)

#### การใช้มาตรการอื่นแทนโทษปรับ

ในสหราชอาณาจักร มีมาตรการอื่นแทนโทษปรับ ดังนี้

๑) กำหนดเวลาให้ชำระค่าปรับ เมื่อศาลกำหนดโทษปรับ จำเลยต้องนำเงินมาชำระ โดยศาลกำหนดระยะเวลาให้มาชำระได้

๒) บังคับเอากับทรัพย์สินอื่น หรือให้ผ่อนชำระค่าปรับ หากจำเลยไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนด ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับค่าปรับจากทรัพย์สินอื่นของจำเลย รวมถึงคั่นตัวจำเลยเพื่อนำเงินมาชำระค่าปรับได้ หรืออาจให้ผ่อนชำระค่าปรับก็ได้

๓) จำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ หากจำเลยไม่สามารถชำระค่าปรับได้ หรือไม่สามารถผ่อนชำระค่าปรับได้ ศาลมีอำนาจสั่งจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับได้ แต่ศาลสั่งจำคุกจำเลยอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีแทนค่าปรับไม่ได้ จำนวนวันที่จะถูกจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ เช่น ไม่เกิน ๒๐๐ ปอนด์ ไม่เกิน ๗ วัน มากกว่า ๒๐,๐๐๐ แต่ไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ ปอนด์ ไม่เกิน ๑๘ เดือน หรือมากกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ ไม่เกิน ๑๐ ปี

๔) ทำงานบริการสังคมหรือชุมชน (community order) สหราชอาณาจักรนำมาตรการนี้มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ เพื่อแก้ไขปัญหาโทษล้นเรือนจำ โดยส่วนใหญ่เป็นนักโทษในความผิดเล็กน้อย และไม่ได้ทำให้ป้องกันการกระทำความผิดซ้ำได้ จึงนำมาทดลองใช้ในบางเมือง เมื่อสำเร็จจึงใช้ทั่วประเทศ การทำงานบริการสังคมหรือชุมชน คือ การทำงานให้บริการแก่สังคมหรือชุมชนโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ชดใช้ความผิดที่ได้กระทำ ชดใช้ความเสียหายหรือเป็นการลงโทษ และเป็นความผิดในคดีเล็กน้อย มีกำหนดระยะเวลาการทำงานไม่น้อยกว่า ๔๐ ชั่วโมง แต่ไม่เกิน ๒๔๐ ชั่วโมง โดยศาลจะไต่สวนและรับฟังความเห็นของเจ้าพนักงานคุมประพฤติก่อน และจำเลยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๖-๑๗ ปี ทั้งนี้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากจำเลย (Powers of Criminal Courts (Sentencing) 2000 และ Sentencing Act 2020)

#### การผ่อนชำระค่าปรับ

เมื่อศาลกำหนดโทษปรับ ศาลมีอำนาจสั่งกำหนดระยะเวลาให้ชำระค่าปรับ หรือสั่งให้ผ่อนชำระค่าปรับ โดยระบุจำนวนที่ให้ผ่อน และระยะเวลาการผ่อนไว้ในคำสั่งได้ (Sentencing Act 2020 ในมาตรา ๑๓๐) ทั้งนี้ โดยปกติศาลจะให้ผ่อนชำระค่าปรับไม่เกิน ๑ ปี แต่บางกรณีที่ค่าปรับเป็นจำนวนมาก อาจให้ผ่อนชำระนานขึ้นเป็น ๒-๓ ปี ก็ได้

### ประสิทธิภาพระบบ day-fine

สหราชอาณาจักรเคยนำระบบ day-fine มาใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๒ เป็นระยะเวลาสั้น ๆ โดยกฎหมาย Criminal Justice Act of 1991 เรียกว่า “unit fines” โดยให้ศาลกำหนดอัตราโทษปรับตามรายได้ของผู้กระทำความผิด โดยศาลจะกำหนดความร้ายแรงของการกระทำแล้วบวกค่าระดับความร้ายแรงด้วยรายรับของจำเลย แต่ระบบนี้ไม่ได้รับการยอมรับจาก Magistrate Court รวมทั้งสื่อมวลชน เนื่องจากเห็นว่าเป็นระบบที่เข้มงวดเกินไป (too rigid) ไม่ยืดหยุ่น และทำให้ผู้กระทำความผิดเล็กน้อยอาจถูกลงโทษปรับสูงเท่ากับผู้กระทำความผิดร้ายแรง หากผู้กระทำความผิดนั้นมีฐานะดี ระบบโทษปรับนี้จึงถูกยกเลิกไป แม้ต่อมามีความพยายามในระดับนโยบายที่จะนำการกำหนดโทษปรับที่อิงกับรายได้ของผู้กระทำความผิดมาใช้ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ระบบ unit fines ในปัจจุบันถูกแทนที่ด้วยระบบที่อยู่ตรงกลางระหว่างโทษปรับอัตราคงที่กับ day-fine การมีระดับชั้นโทษทำให้ศาลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราโทษปรับ

#### ๑.๒.๕ สหรัฐอเมริกา

ระบบการบังคับโทษปรับขึ้นเจ้าพนักงานและชั้นศาลของสหรัฐอเมริกามีรายละเอียด ดังนี้

(๑) **ชั้นเจ้าพนักงาน** กฎหมายระดับมลรัฐ เช่น เวอร์จิเนีย มีการกำหนดให้กรณีความผิดไม่ร้ายแรง เช่น ฝ่าฝืนกฎจราจร บุกรุกสุสานยามวิกาล ตกปลาโดยไม่ได้รับอนุญาต ถ่มน้ำลายในที่สาธารณะ สามารถดำเนินการปรับในชั้นเจ้าพนักงานและทำให้คดีอาญาระงับโดยไม่ต้องมีการดำเนินคดีอาญาได้ โดยผู้กระทำความผิดได้มาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่และมีการบันทึกคำชี้แจง (written appearance) สละสิทธิ์การพิจารณาคดีโดยศาล (waiver of court) สารภาพความผิด (plea of guilty) และชำระค่าปรับและค่าใช้จ่ายล่วงหน้า (prepay fines and costs)

(๒) **ชั้นศาล** ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในหมวดว่าด้วยการพิพากษา และส่วนที่ว่าด้วยการปรับ กำหนดให้ศาลพิพากษาลงโทษปรับแก่จำเลยที่พิสูจน์แล้วว่ากระทำความผิดจริง โดยระวางโทษปรับเป็นอัตราคงที่ตามกฎหมายที่กำหนดความผิดนั้น ๆ แต่ต้องไม่เกินระวางโทษชั้นสูงที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ตามระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด เช่น ความผิดร้ายแรง (felony) และความผิดไม่ร้ายแรงแต่เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (misdemeanor resulting in death) ระวางโทษปรับต้องไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลปรับตามค่ากำไรหรือค่าขาดกำไรได้ด้วย (gain or loss) โดยมีอัตราไม่เกินสองเท่า

กฎหมายกำหนดเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับของศาล โดยให้คำนึงถึงรายได้ ความสามารถในการหารายได้ และแหล่งเงินได้ของจำเลย ภาระของจำเลยที่เกิดจากค่าปรับ มีผู้อื่นสูญเสียทางการเงินหรือไม่ มีการคืนทรัพย์สินหรือสั่งให้คืนทรัพย์สินหรือไม่ ความจำเป็นในการยึดทรัพย์สินที่จำเลยได้มาจากการกระทำความผิด ค่าใช้จ่ายของรัฐที่ต้องเสียไป

จำเลยสามารถผลักดันภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้บริโภครหรือบุคคลอื่นได้หรือไม่ รวมไปถึงขนาดของนิติบุคคลที่กระทำความผิดด้วย ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ ศาลจะกำหนดโทษปรับโดยอิงตามตารางกำหนดโทษปรับ (fine table) ในคู่มือการลงโทษของศาล (Sentencing Guidelines Manual) ซึ่งกำหนดโทษปรับเป็นระดับขั้นโทษ ๑๖ ชั้น ตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด (18 U.S. Code Part II Criminal Procedure, Chapter 227 Sentences, Subchapter C Fines, Section 3571-3574)

### การใช้มาตรการอื่นแทนโทษปรับ

สหรัฐอเมริกามีการใช้มาตรการอื่นแทนโทษปรับ ดังนี้

๑) กำหนดเวลาให้ชำระค่าปรับหรือให้ผ่อนชำระ เมื่อศาลกำหนดโทษปรับ จำเลยต้องนำเงินมาชำระค่าปรับทันที เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจกำหนดระยะเวลาให้มาชำระได้ หรือให้ผ่อนชำระค่าปรับได้ ทั้งนี้ ในขณะที่ศาลพิพากษาลงโทษปรับ ศาลไม่สามารถกำหนดโทษอื่นเพื่อเป็นเงื่อนไขกรณีไม่ชำระค่าปรับ (18 U.S. Code Section 3572)

๒) กรณีจำเลยไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ในระหว่างมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ ศาลอาจบังคับเอาทรัพย์สินอื่น หรือให้ผ่อนชำระค่าปรับ กฎหมายให้อำนาจศาลดำเนินการได้หลายประการ เช่น สั่งคุมประพฤติ พิจารณาโทษจำเลยใหม่ (resentence) สั่งให้จำเลยผิดฐานละเมิดอำนาจศาล สั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ (restraining or injunction order) สั่งจำหน่ายทรัพย์สินของจำเลยหรือยอมรับหลักประกัน ปรับตารางการผ่อนชำระ หรือการอื่นใดที่จำเป็นต่อการบังคับโทษปรับ (18 U.S. Code Section 3613A)

๓) จำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ กฎหมายกำหนดให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยใหม่ได้ หากจำเลยจงใจไม่ชำระค่าปรับ โดยจะกำหนดโทษจำคุกแทนได้ เมื่อจำเลยจงใจไม่ชำระค่าปรับ หรือไม่พยายามชำระค่าปรับโดยมีลักษณะไม่สุจริต หรือหากการจำคุกจะเป็นประโยชน์มากกว่าในการลงโทษหรือป้องปรามการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม กฎหมายห้ามการกักขังจำเลยแทนค่าปรับโดยเหตุที่จำเลยไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับ เนื่องด้วยความยากจน (18 U.S. Code Section 3614) นอกจากนี้ กรณีที่จำเลยจงใจไม่ชำระค่าปรับ จะต้องมีความผิด และมีระวางโทษปรับเป็นสองเท่าของจำนวนค่าปรับที่ไม่ชำระ หรือ ๑๐,๐๐๐ เหรียญแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (18 U.S. Code Section 3615)

๔) ทำงานบริการสังคมหรือชุมชน (community service) กฎหมายควบคุมอาชญากรรม (Comprehensive Crime Control Act of 1984) ให้อำนาจศาลสั่งให้ผู้ถูกคุมประพฤติทำงานบริการสังคมแทนการชำระค่าปรับหรือการจำคุกได้ โดยเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวโดยพิจารณาจากความเหมาะสมของผู้กระทำความผิดเป็นกรณี ๆ ไป (18 U.S. Code Section 3563)

การผ่อนชำระค่าปรับเมื่อศาลกำหนดโทษปรับ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผ่อนชำระค่าปรับ โดยระบุจำนวนที่ให้ผ่อนเป็นรายเดือนในจำนวนเท่ากันทุกเดือน และกำหนดระยะเวลาการผ่อน หรือตารางการผ่อนพร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้จำเลยแจ้งต่อศาลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลยที่สำคัญและมีผลต่อความสามารถในการชำระค่าปรับต่อศาล เพื่อที่ศาลจะพิจารณาปรับปรุงตารางการผ่อนชำระค่าปรับ หรืออาจเรียกให้ชำระค่าปรับเต็มจำนวนทันทีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (18 U.S. Code Part II Criminal Procedure, Chapter 227 Sentences, Subchapter C Fines, Section 3572)

### ประสิทธิภาพของระบบ day-fine

สหรัฐอเมริกาเคยทดลองนำ day-fine มาใช้ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยนำมาใช้ในบางพื้นที่หรือบางมลรัฐ เช่น อริโซนา คอนเนคติกัต โอไฮโอ โอเรกอน มิสซูรี วискอนซิน โอกลาโฮมา แคลิฟอร์เนีย แต่ในท้ายที่สุดไม่มีมลรัฐได้นำมาใช้ อย่างจริงจังในปัจจุบัน ยกเว้นมลรัฐโอกลาโฮมา มีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยพยายามกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้ศาลพิจารณาใช้โทษปรับรายวัน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำ และฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ระบบ day-fine ไม่เป็นที่สนใจของนักกฎหมายและนักวิชาการในสหรัฐอเมริกาเท่าที่ควร เนื่องด้วยยังคงมีข้อเสียของการนำมาใช้หลายประการ เช่น ต้องมีระบบการบริหารจัดเก็บที่ดี ต้องมีข้อมูลรายได้ของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายแก่รัฐ อีกทั้งมีผลทำให้จำนวนค่าปรับที่ศาลจัดเก็บมีจำนวนลดลง และกระทบต่อรายได้ของเขตพื้นที่ศาลนั้น ๆ

## ๑.๓ เอกสารวิชาการ

### ๑.๓.๑ ข้อเสนอจากวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

#### (๑) โทษปรับ : ศึกษากรณีระบบวันปรับ<sup>๑</sup>

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์มีข้อเสนอแนะว่า สมควรปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาโทษปรับให้ทันสมัยและเป็นธรรม โดยนำหลักการลงโทษปรับในระบบวันปรับมาใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของการขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ของโทษปรับแบบตายตัว โดยใช้บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางธุรกิจ การกระทำความผิดทางอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือให้ได้ไปซึ่งประโยชน์มหาศาล และการกระทำความผิดของนิติบุคคล ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณรายได้เพื่อกำหนดอัตราค่าปรับ โดยนำระบบการคำนวณภาษีมาใช้ แต่สำหรับบุคคลบางกลุ่มที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์การเสียภาษี อาจกำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินรายได้ทำหน้าที่ประเมินรายได้แทน และต้องมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของผู้ต้องโทษปรับด้วย

<sup>๑</sup> วราภรณ์ ศิริสัจจวัฒน์, “โทษปรับ : ศึกษากรณีระบบวันปรับ”, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐.



## (๒) การนำระบบการปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำ ความผิดมาใช้ในประเทศไทย<sup>๒</sup>

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๑) ควรนำโทษปรับตามรายได้มาปรับใช้กับความผิดที่มีโทษ ระดับกลาง เนื่องจากการลงโทษความผิดที่ร้ายแรงควรกำหนดให้ศาลใช้โทษจำคุกเป็นหลักโดยไม่มี โทษปรับ ส่วนความผิดลหุโทษซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ก็ให้ใช้อัตรา โทษปรับแบบตายตัว เพื่อที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับได้ ในการนี้ ควรยกเลิกอัตราโทษปรับ แบบตายตัวในประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ทั้งหมด และกำหนดให้ปรับตามหลักเกณฑ์กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญาภาคทั่วไปแทน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าปรับ ให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำผิดและสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด และควรลงโทษอาญาแก่นิติบุคคลด้วยแนวทางหรือมาตรการอื่นซึ่งมิใช่โทษปรับตามรายได้

๒) การค้นหาข้อมูลรายได้ และการเงินของผู้กระทำผิด เพื่อนำมาใช้ประกอบการกำหนดโทษ สามารถดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้

(ก) กรณีผู้ไม่มีรายได้แต่ดำรงชีพอยู่ด้วยเงินออม หรือ มีบุคคลอื่นเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน ให้ใช้วิธีประเมินศักยภาพในการสร้างรายได้ของผู้กระทำผิด และนำมากำหนดเป็นรายได้ของผู้กระทำผิด โดยมีวิธีคำนวณรายได้กรณีที่ผู้กระทำผิดที่เคยทำงาน มาก่อน กรณีผู้กระทำผิดที่ไม่เคยทำงาน และกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีทักษะในการทำงาน

(ข) กรณีผู้ที่มีรายได้แน่นอน ใช้วิธีค้นหารายได้โดยนำ ข้อมูลจากการรายงานของผู้กระทำผิดเป็นหลัก โดยแบ่งการค้นหาเป็นสองชั้น คือ ชั้นสอบสวน โดยพนักงานสอบสวน และในชั้นศาล

(ค) กรณีของผู้ที่มีรายได้ไม่แน่นอน ให้กำหนดรายได้ของ บุคคลโดยใช้การประมาณการโดยนำสภาพแวดล้อมในการประกอบอาชีพของผู้กระทำผิด มาคำนวณ

๓) จัดให้มีการสัมมนาและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระบบการกำหนด โทษปรับตามรายได้

๔) ควรเพิ่มบทนิยาม “โทษปรับตามรายได้” และ “หน่วยปรับ” ไว้ในมาตรา ๑ และเพิ่มโทษปรับตามรายได้ในมาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้ง เพิ่มบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับตามรายได้

๕) ควรแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้อำนาจ พนักงานสอบสวนในการค้นหารายได้ของผู้กระทำผิด

๖) เพิ่มอำนาจให้ศาลสามารถเรียกดูข้อมูลทางการเงินของ ผู้กระทำผิดจากกรมสรรพากรได้

<sup>๒</sup> สมยศ วงษ์ดี, “การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำ ความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย” วิทยานิพนธ์ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๓.

### (๓) ความเหมาะสมในการนำ day fine มาใช้กับประเทศไทย<sup>๓</sup>

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑) กำหนดโทษปรับรายวันให้เหมาะสม โดยศาลนำข้อเท็จจริงจากตำรวจ และพนักงานอัยการเกี่ยวกับพฤติการณ์ของการกระทำความผิดและข้อเท็จจริงส่วนบุคคล โดยเฉพาะสถานภาพทางการเงิน มาใช้ในการกำหนดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด

๒) ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณารูปแบบของโทษปรับ day fine เพื่อกำหนดประเภทของการกระทำความผิดที่สามารถนำโทษปรับมาใช้ลงโทษได้ จำนวนวันที่จะต้องชำระค่าปรับของความผิดแต่ละประเภท อัตราเฉลี่ยของค่าปรับ เพดานขั้นต่ำและสูง ของรายได้ และกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้จัดทำข้อมูลรายได้เสนอต่อศาล รวมทั้งกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกพยานหลักฐานทางการเงินจากสถาบันทางการเงิน และหลักฐานการเสียภาษีจากกรมสรรพากร รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่มีการจัดทำผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนมาประกอบในสำนวน เพื่อให้ศาลสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้ประกอบการพิจารณา

๓) เสนอให้ศาลใช้วิธีการบังคับ “โทษปรับ day fine ลำดับรอง” (secondary day-fine) ซึ่งเป็นการลงโทษปรับในกรณีที่ผู้กระทำความผิดรายงานรายได้ไม่ตรงกับความเป็นจริง โดยผู้ต้องโทษปรับจะถูกลงโทษปรับหนักขึ้น คำนวณค่าปรับโดยนำรายได้ต่อวันที่ถูกต้องมาคูณกับจำนวนวันที่จะปรับ ซึ่งกำหนดจากการนำร้อยละของการรายงานข้อมูลทางการเงินที่คลาดเคลื่อนกับความเป็นจริงมาคูณกับจำนวนวันที่จะปรับในครั้งแรก ค่าปรับในครั้งที่สองจะมีมูลค่าที่สูงมาก ซึ่งจะเป็มาตรการที่ป้องกันผู้กระทำความผิดรายงานข้อมูลทางการเงินที่คลาดเคลื่อน นอกจากนี้ ควรกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดฐานรายงานข้อมูลอันเป็นเท็จด้วย

๔) เสนอให้มีมาตรการจูงใจให้ผู้ต้องโทษปรับชำระค่าปรับให้ตรงเวลา โดยปรับลดค่าปรับให้ผู้ต้องโทษปรับในกรณีที่มีการชำระค่าปรับก่อนกำหนด แต่หากผู้ต้องโทษปรับชำระค่าปรับเกินกำหนดระยะเวลา จะกลับไปใช้มาตรการตามกฎหมาย คือ ยึดทรัพย์สิน อาศัยสิทธิเรียกร้อง ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ หรือกักขัง แทนค่าปรับ

๕) เสนอให้ยกเลิกความตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากบัญญัติให้ศาลมีอำนาจดุลพินิจรอการกำหนดโทษปรับหรือกำหนดโทษปรับ แต่รอการลงโทษ เพราะไม่สามารถนำมาใช้กับโทษปรับ day fine

๖) เสนอให้แก้ไขมาตรา ๒๕๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อกำหนดให้ค่าปรับเป็นเสมือนหนี้บุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>๓</sup> กฤตยา อารีรักษ์, “ความเหมาะสมในการนำ day fine มาใช้กับประเทศไทย” คุษนิพนธ์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ พ.ศ. ๒๕๖๐.

### ๑.๓.๒ ข้อเสนอจากบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง

(๑) ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม : ศึกษากรณีโทษปรับตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับโทษปรับตามกฎหมายต่างประเทศกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย<sup>๔</sup>

ผู้เขียนบทความเสนอให้นำระบบการลงโทษปรับตามฐานะและรายได้ของผู้กระทำความผิด (day-fine) มาใช้ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้ระบบการลงโทษปรับแบบ day-fine ซึ่งสรุปได้ว่า ปัญหาเรื่องการหารายได้ที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดนั้น ถ้าเป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีรายได้ของประชากรที่ไม่แน่นอนแล้วแต่สภาพแวดล้อมดินฟ้าอากาศในแต่ละปี อาจใช้รายได้โดยประมาณ ส่วนประชากรในสังคมอุตสาหกรรมที่มีรายได้แน่นอน ให้ใช้การหารายได้เฉลี่ยหรือรายได้ที่แท้จริง เพื่อหารายได้เฉลี่ยที่แท้จริง

(๒) การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย The Implementation of day-fine System to the Justice System in Thailand<sup>๕</sup>

ผู้เขียนบทความมีข้อเสนอแนะว่า หากประเทศไทยเลือกนำระบบโทษปรับแบบ day-fine มาใช้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

๑) สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อรองรับการจัดเก็บข้อมูลฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และจัดหลักสูตรฝึกอบรมแก่พนักงานสอบสวนให้ทราบถึงหน้าที่ในการสัมภาษณ์ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด

๒) สำนักงานศาลยุติธรรมต้องเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและจัดอัตราเจ้าพนักงานคดีเพื่อช่วยเหลือศาลในการสัมภาษณ์ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดและรวบรวมข้อมูล ตลอดจนปรับปรุงหลักสูตรการอบรมของผู้พิพากษาและข้าราชการศาลยุติธรรมโดยบรรจุวิชาเกี่ยวกับระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด

๓) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้

<sup>๔</sup> พิชยนต์ นิพาสพงษ์, ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม : ศึกษากรณีโทษปรับตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับโทษปรับตามกฎหมายต่างประเทศกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย (เอกสารวิชาการรายบุคคลตามหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ ๑๗ สำนักงานศาลยุติธรรม ๒๕๖๑), หน้า ๒๖.

<sup>๕</sup> สมยศ วงษ์ดี, “การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย The Implementation of day-fine System to the Justice System in Thailand” (๒๕๖๓), วารสารบทบัญญัติ, เล่มที่ ๗๖, ตอน ๓ (ก.ค. - ก.ย. ๒๕๖๓), หน้า ๙๓-๑๒๙.



#### ๑.๔ การชี้แจงของผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม สรุปได้ดังนี้

ระบบกฎหมายอาญาไทยนั้นใช้โทษปรับในอัตราตายตัว (fixed-rate) ซึ่งกำหนดจำนวนค่าปรับไว้แน่นอน แบ่งเป็นโทษปรับที่กำหนดขั้นต่ำหรือขั้นสูงเพียงอย่างเดียว กับโทษปรับที่กำหนดอัตราขั้นต่ำและขั้นสูง ซึ่งในทางปฏิบัติผู้พิพากษาจะใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราโทษปรับตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และผู้กระทำความผิดฐานเดียวกันจะได้รับโทษปรับสถานเดียวกันโดยมิได้คำนึงถึงว่าตัวผู้กระทำความผิดนั้นเองมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร จึงเป็นที่มาของปัญหาความเหลื่อมล้ำในระหว่างผู้กระทำความผิดฐานเดียวกัน โดยผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดีสามารถชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลได้ จึงไม่เกิดความสำนึกต่อผลแห่งการกระทำความผิดอาญาของตน ส่วนผู้กระทำความผิดที่ยากจนนั้นไม่สามารถชำระค่าปรับตามคำพิพากษาได้ ทำให้การบังคับใช้โทษปรับซึ่งเป็นการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายและเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกต่อผลแห่งการกระทำความผิดของตนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับได้เท่าที่ควรจะเป็น จึงมีแนวคิดว่าสมควรนำหลักการกำหนดโทษปรับโดยกำหนดจำนวนวันที่ต้องรับโทษซึ่งขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของความผิดอาญาที่ได้กระทำกับจำนวนมูลค่าของวันที่ต้องรับโทษโดยคำนวณจากรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว เช่น ศาลพิพากษาลงโทษนาย A และนาย B ในข้อหากระทำความผิดฐานลักทรัพย์ซึ่งมีโทษปรับ ๑๐๐ วัน นาย A มีรายได้วันละ ๑๐,๐๐๐ บาท นาย B มีรายได้วันละ ๓๐๐ บาท นาย A ต้องชำระค่าปรับ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนนาย B ต้องชำระค่าปรับ ๓๐,๐๐๐ บาท

ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือ กรณีจำเลยไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับตามคำพิพากษานั้น ผู้พิพากษาจะต้องบังคับใช้มาตรการอื่นแทน เช่น กักขังแทนค่าปรับตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามมาตรา ๓๐/๑ อันเป็นการบังคับกับแรงงานของผู้กระทำความผิด ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของโทษปรับที่มุ่งบังคับกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญาไทยไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้พิพากษาต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับให้เหมาะสมกับสถานภาพของผู้กระทำความผิด จึงไม่มีกรอบในการกำหนดจำนวนค่าปรับแต่ให้เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษาซึ่งแตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องนี้ขึ้น ดังนั้น จึงเห็นว่าสมควรนำหลักการโทษปรับแบบ day-fine มาบังคับใช้กับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา

โทษปรับ day-fine มีองค์ประกอบในการกำหนดค่าปรับ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) รายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด (day-income) ในคดีว่ามีรายได้วันละเท่าใด (๒) จำนวนวัน (amount of day) คือ จำนวนวันที่ศาลเห็นสมควรลงโทษซึ่งพิจารณาจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด ความผิดมีความร้ายแรงมากเท่าใด จำนวนวันที่ต้องรับโทษจะเพิ่มขึ้นตามความร้ายแรงของความผิดนั้น (แปรผันตรง) และ (๓) จำนวนค่าปรับ (amount of fine) คือ ผลลัพธ์ที่ได้จากการนำจำนวนวันคูณกับรายได้ต่อวันของจำเลย ซึ่งเป็นค่าปรับ day-fine ตามที่ชี้แจงข้างต้น

ในประเทศสวีเดนซึ่งเป็นต้นแบบของโทษปรับ day-fine การกำหนดรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิดจะนำรายได้ทุกชนิดของผู้กระทำความผิดมารวมกันแล้วหารด้วย ๑,๐๐๐ เศษหนึ่งส่วนพันของรายได้ต่อปี คือ ปริมาณที่จะปรับในแต่ละวัน โดยสาเหตุที่กำหนดจำนวน ๑,๐๐๐ เป็นตัวหารแทนการกำหนดจำนวน ๓๖๕ วันนั้น เนื่องจากต้องการให้ผู้ต้องโทษปรับมีเงินเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิดในแต่ละวัน เพราะประเทศสวีเดนมีการจัดเก็บภาษีเงินได้แบบอัตราก้าวหน้าในอัตราที่สูง การคิดอัตราค่าปรับจึงต้องนำภาษีที่จะต้องเสียมาหักออกด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศสวีเดนก็ยังไม่มีความแน่นอน กล่าวคือ ศาลบางแห่งคิดหักภาษีของจำเลยก่อนแล้วจึงคำนวณอัตราค่าปรับจากเงินได้สุทธิต่อปี ในขณะที่ศาลบางแห่งจะคิดจากรายได้ทั้งหมดก่อนหักภาษี และนอกจากการหักภาษีดังกล่าว ค่าใช้จ่ายบางประการที่จำเป็นของจำเลยจะถูกนำมาหักลดหย่อนภาษีด้วย เพื่อมิให้ผู้ที่อยู่ในความอุปการะของจำเลยได้รับผลกระทบจากการลงโทษปรับดังกล่าว และถ้าจำเลยยังมีความรับผิดชอบทางการเงินในกรณีอื่น ๆ อีก เช่น การผ่อนชำระการซื้อสังหาริมทรัพย์ หรือดอกเบี้ยเงินกู้ก็สามารถร้องขอต่อศาลหรือพนักงานอัยการที่จะให้ใช้ดุลพินิจในการลดค่าปรับในกรณีเหล่านี้ อีกทั้ง

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับโทษปรับระบบ day-fine ที่อาจเกิดขึ้นเมื่อนำมาใช้บังคับในประเทศไทยนั้น ได้แก่ (๑) การพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด (๒) มีความเสี่ยงที่จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้เรียกรับสินบนหรือหาผลประโยชน์อันมิชอบจากจำเลยผู้กระทำความผิดได้ และ (๓) จำเลยที่กระทำความผิดอย่างเดียวกันอาจเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

ประเทศสหราชอาณาจักร (UK) ได้เคยมีการนำระบบโทษปรับแบบ day-fine มาบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ช่วงหนึ่ง แต่ได้ยกเลิกไปโดยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลในขณะนั้นทำการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวไป อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๒๕ แห่ง the Sentencing Act 2020 บัญญัติให้ผู้พิพากษาใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับโดยอาศัยข้อมูลทางการเงินของผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น สหราชอาณาจักรได้กำหนดระดับของโทษปรับไว้ทั้งหมด ๖ ระดับ ดังนี้

	Starting Point	Range
Band A	50% of relevant weekly income	25-75% of relevant weekly income
Band B	100% of relevant weekly income	75-125% of relevant weekly income
Band C	150% of relevant weekly income	125-175% of relevant weekly income
Band D	250% of relevant weekly income	200-300% of relevant weekly income
Band E	400% of relevant weekly income	300-500% of relevant weekly income
Band F	600% of relevant weekly income	500-700% of relevant weekly income

ในต่างประเทศผู้ที่มีหน้าที่จัดเก็บค่าปรับคือหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของศาล ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบนี้น้อยอยู่เช่นกัน จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด

สำหรับระบบการผ่อนชำระค่าปรับเป็นแนวทางปฏิบัติของศาลในปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ ข้อ ๔ และข้อ ๕ ของคำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยแนวทางการใช้โทษอาญา พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังต่อไปนี้

“ข้อ ๓ การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ ศาลพึงคำนึงถึงฐานะการเงินหรือความสามารถในการชำระของผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีผลเป็นการยับยั้งมิให้เกิดการกระทำความผิดอีก จำนวนค่าปรับจึงอาจแตกต่างไปจากบัญชีมาตรฐานโทษได้

ข้อ ๔ ถ้าลักษณะของความผิดไม่ใช่ความผิดที่ส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและสังคม เมื่อคำนึงถึงฐานะการเงิน รายได้ และภาระหนี้สินต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดแล้วศาลอาจให้ผู้นั้นผ่อนชำระค่าปรับได้ภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นเหมาะสม และในระหว่างผ่อนชำระไม่ควรส่งกักขังผู้นั้น เว้นแต่จะมีพฤติการณ์หลักเลียงไม่ชำระค่าปรับ

ข้อ ๕ หากความปรากฏแก่ศาลว่า ผู้กระทำความผิดไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระค่าปรับได้ครบถ้วน เพราะเหตุยากจนและความผิดที่กระทำไม่มีลักษณะตามที่ระบุไว้ในข้อ ๔ ศาลจะสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไปทันทีในวันพิพากษาคดี หรือในเวลาใด ๆ ภายหลังจากรังนกนั้น โดยไม่ต้องมีการร้องขอก็ได้”

**๑.๕ ผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการลงโทษตามแผนการปฏิรูปประเทศฯ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑** มีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นการกำหนดโทษปรับตามรายได้หรือความสามารถในการชำระค่าปรับของจำเลย ดังนี้

- (๑) เห็นด้วยกับการกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลและมีสูตรการคำนวณค่าปรับ
- (๒) อาจขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน เกิดความไม่ยุติธรรมในการกำหนดโทษ และไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๓) หากเพิ่มโทษปรับให้สูงอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อนและถูกต่อต้าน
- (๔) อาจเหมาะสมกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น
- (๕) ต้องมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของผู้กระทำความผิดให้ครบถ้วน
- (๖) เกิดภาระในการแสดงเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับรายได้ และอาจต้องไต่สวนจำเลยและบุคคลอ้างอิงเกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่าย หรือให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะหรือสอบถามข้อมูล
- (๗) ต้องปรับปรุงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของผู้กระทำความผิด
- (๘) ควรกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่บังคับโทษปรับ

#### **๑.๖ ข้อดีและข้อเสีย**

การศึกษาข้อดีและข้อเสียของการใช้ระบบปรับแบบ day-fine จากข้อมูลของ National Institute of Justice ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

##### **(๑) ข้อดี**

- ๑) ทำให้เกิดความเท่าเทียมในลงโทษตามสัดส่วนของทรัพย์สินและความผิด
- ๒) ลดจำนวนผู้ถูกคุมขังในเรือนจำ
- ๓) ระบบปรับแบบ day-fine สามารถนำมาปรับใช้กับผู้กระทำความผิดและลักษณะของความผิดแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม
- ๔) ลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม

##### **(๒) ข้อเสีย**

- ๑) ระบบปรับแบบ day-fine ต้องการระบบการจัดเก็บที่ดี ระบบศาลของสหรัฐอเมริการองรับเฉพาะการจัดเก็บค่าปรับธรรมดา แต่ระบบปรับแบบ day-fine มีความแตกต่างจากการปรับธรรมดา ทำให้การจัดเก็บค่าปรับมีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสอาจแบ่งชำระได้ด้วย
- ๒) การบังคับชำระค่าปรับอาจต้องใช้มาตรการอื่นด้วย เช่น การจำคุก การทำงานบริการชุมชน หรือมาตรการทางแพ่งที่ต้องมีการริบทรัพย์สิน
- ๓) ระบบปรับแบบ day-fine มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นกว่าปรับธรรมดา อาจต้องมีการอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการคำนวณค่าปรับแบบ day-fine

๔) ระบบปรับแบบ day-fine ต้องทราบฐานะทางการเงินของผู้ต้องถูกปรับ หากผู้กระทำความผิดรายงานข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้เจ้าหน้าที่มีภาระในการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นอุปสรรคในการใช้ระบบปรับแบบ day-fine ของสหรัฐอเมริกา คือ หน่วยงานจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลทางการเงินซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลแม้จะเป็นผู้กระทำความผิด ทำให้ศาลไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการคำนวณค่าปรับแบบ day-fine หากจะรับฟังข้อมูลจากผู้กระทำความผิดที่รายงานฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองนั้น ส่วนใหญ่จะรายงานต่ำกว่าความเป็นจริง

### ๑.๗ สรุปประเด็นปัญหาการนำโทษปรับรายวันมาใช้บังคับในประเทศไทย

ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอตารางสรุปประเด็นปัญหาที่จะพิจารณานำโทษปรับรายวันมาใช้บังคับในประเทศไทย เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ดังนี้

สภาพปัญหา	แนวทางดำเนินการปัจจุบัน	ข้อดี/ข้อเสียของการใช้โทษปรับรายวัน	ข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ
๑. ลดความเหลื่อมล้ำในการบังคับโทษปรับแบบตายตัว	๑. รอการลงโทษปรับ ๒. กักขังแทนค่าปรับ ๓. ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ๔. ผ่อนชำระค่าปรับ (คำแนะนำประธานศาลฎีกา)	คำนวณค่าปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจ แต่มีปัญหาในเชิงกระบวนการคำนวณ การหาข้อมูลและการจัดเก็บ รวมทั้งมีช่องทางทุจริตได้	๑. การยกเลิกการกำหนดอัตราโทษปรับขั้นต่ำ ๒. การใช้โทษปรับเป็นพินัยแทน ๓. การกำหนดในกฎหมายให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้
๒. ประสิทธิภาพของการลงโทษปรับเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเช็ดกลาง	๑. ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษปรับขั้นสูงของอัตราโทษ ๒. หากไม่ชำระ ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ๓. พรบ. บางฉบับนำการปรับตามผลประโยชน์ที่ได้รับมาคำนวณค่าปรับ (เช่น พรบ. ตลาดหลักทรัพย์ฯ)	สามารถบังคับโทษปรับได้ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษอาากับทรัพย์สิน แต่อาจมีประเด็นการเลือกปฏิบัติ	

สภาพปัญหา	แนวทางดำเนินการ ปัจจุบัน	ข้อดี/ข้อเสีย ของการใช้โทษปรับ รายวัน	ข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ
๓. จำนวนนักโทษ ล้นเรือนจำ	๑. การรอกการลงโทษ ๒. การคุมประพฤติ ๓. การพักโทษ ๔. การชะลอฟ้อง	ใช้โทษปรับรายวันแทน โทษจำคุกได้ แต่ไม่ใช่ ในทุกฐานความผิด	

## ๒. ผลการพิจารณา

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาได้พิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษาและรวบรวมนำเสนอ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏผลการพิจารณาโดยสรุปดังนี้

**๒.๑ สภาพปัญหาของประเทศไทยกับความเหมาะสมในการนำระบบ day-fine มาใช้** โดยเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศที่เคยมีการนำระบบ day-fine มาใช้มาก่อน แต่ต้องยกเลิกไปในภายหลัง

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาหลักของประเทศไทยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของการลงโทษปรับแบบตายตัว ปัญหาประสิทธิภาพของการลงโทษปรับเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข้าคุก และจำนวนนักโทษล้นเรือนจำกับความเหมาะสมในการนำระบบ day-fine มาใช้ ซึ่งจากข้อมูลกฎหมายต่างประเทศ การนำระบบ day-fine มาใช้ มี ๒ รูปแบบ คือ

**(๑) ใช้เป็นโทษหลักในทุกฐานความผิด** เช่น ประเทศเยอรมนี สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และสแกนดิเนเวีย หากประเทศไทยจะใช้รูปแบบเช่นนี้ต้องแก้ไขกฎหมายอย่างมาก โดยต้องแก้ไขบทบัญญัติเรื่องโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญาให้มีระบบ day-fine ต้องให้ดุลพินิจศาลในการกำหนดจำนวนวันปรับโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งคดี ความหนักเบาของคดี ซึ่งศาลต้องพิจารณารายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลยแต่ละคน นอกจากนี้ ระวังโทษปรับในมาตราต่าง ๆ จะไม่กำหนดจำนวนโทษปรับไว้ แต่กำหนดเพียงว่ามีโทษปรับ ประชาชนจะไม่ทราบว่าการผิดแต่ละฐานมีโทษเท่าใด อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ระบบ day-fine เดิมรูปแบบมีข้อดีคือทำให้โทษปรับแบบ day-fine นำมาใช้แทนโทษจำคุกในความผิดที่ไม่จำเป็นต้องจำคุก และคนร่ำรวยอาจถูกปรับสูงได้โดยไม่มีเพดานค่าปรับสูงสุด อีกทั้งคนยากจนจะถูกลงโทษปรับในอัตราที่เหมาะสมกับฐานะ โดยไม่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ

**(๒) ไม่ใช่ day-fine เป็นโทษปรับหลักในทุกฐานความผิด** เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสยังคงกำหนดจำนวนโทษปรับแบบตายตัว (fixed) ควบคู่กับโทษจำคุก แต่ให้การปรับแบบ day-fine เป็นโทษทางเลือกให้ศาลมีดุลพินิจกำหนดได้ โดยใช้เฉพาะกับความผิดระดับมัชฌิมโทษ คือ จำคุกไม่เกินสิบปี หากผู้กระทำความผิด



เป็นคนร้ายรายศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับให้สูงได้โดยไม่มีเพดานขั้นสูง ส่วนความผิดระดับสูงตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้ใช้ day-fine ได้ และการไม่นำ day-fine มาใช้เต็มรูปแบบ ศาลมีดุลพินิจที่จะปรับแบบ fixed ได้ แต่หากเห็นว่ายังไม่สมควรลงโทษจำคุกจำเลย ศาลมีดุลพินิจพิจารณาใช้ระบบโทษปรับแบบ day-fine ในอัตราสูงเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดีด้วยได้ อย่างไรก็ตาม แม้ศาลฝรั่งเศสจะใช้การปรับแบบตายตัว แต่ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสยังกำหนดไว้ด้วยว่าศาลต้องกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงรายได้และค่าใช้จ่ายของจำเลยแต่ละคนด้วย หากประเทศไทยจะนำระบบการปรับแบบ day-fine มาใช้แบบเป็นทางเลือกเหมือนประเทศฝรั่งเศส จะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายน้อยกว่ารูปแบบแรก เพราะไม่ต้องแก้ไขระวางโทษปรับในความผิดฐานต่าง ๆ

สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างของประเทศที่เคยมีการนำระบบการปรับแบบ day-fine มาใช้มาก่อน แต่ต้องยกเลิกไปในภายหลัง กรณีของ **สหรัฐอเมริกา** เคยทดลองนำระบบการปรับแบบ day-fine มาใช้ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยนำมาใช้ในบางพื้นที่หรือบางมลรัฐ เช่น อริโซนา คอนเนคติกัต ไอโอวา โอเรกอน มิสซูรี ลักส์วิสคอนซิน โอกลาโฮมา แคลิฟอร์เนีย แต่ในท้ายที่สุดไม่มีมลรัฐใดได้นำมาใช้อย่างจริงจังในปัจจุบัน ยกเว้นมลรัฐโอกลาโฮมาที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยพยายามกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้ศาลพิจารณาใช้โทษปรับรายวัน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ระบบ day-fine ไม่เป็นที่สนใจของนักกฎหมายและนักวิชาการในสหรัฐอเมริกาเท่าที่ควร เนื่องจากยังคงมีข้อเสียของการนำมาใช้หลายประการ เช่น ต้องมีระบบการบริหารจัดเก็บที่ดี ต้องมีข้อมูลรายได้ของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายแก่รัฐ อีกทั้งมีผลทำให้จำนวนค่าปรับที่ศาลจัดเก็บมีจำนวนลดลงและกระทบต่อรายได้ของเขตพื้นที่ศาลนั้น ๆ

สำหรับกรณีของ **สหราชอาณาจักร** เคยมีการนำระบบการปรับแบบ day-fine มาใช้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๒ โดยกฎหมาย Criminal Justice Act of 1991 เรียกว่า “unit fines” โดยให้ศาลกำหนดอัตราโทษปรับตามรายได้ของผู้กระทำความผิด โดยศาลจะกำหนดความร้ายแรงของการกระทำ แล้วบวกค่าระดับความร้ายแรงด้วยรายรับของจำเลย แต่ระบบนี้ไม่ได้รับการยอมรับจาก Magistrate Court รวมทั้งสื่อมวลชน เนื่องจากเห็นว่า เป็นระบบที่เข้มงวดเกินไป (too rigid) ไม่ยืดหยุ่น และทำให้ผู้กระทำความผิดเล็กน้อยอาจถูกลงโทษปรับสูงเท่ากับผู้กระทำความผิดร้ายแรง หากผู้กระทำความผิดนั้นมีฐานะดี ระบบโทษปรับนี้จึงถูกยกเลิกไป แม้ต่อมามีความพยายามในระดับนโยบายที่จะนำการกำหนดโทษปรับที่อิงกับรายได้ของผู้กระทำความผิดมาใช้ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ โดยในปัจจุบันระบบ unit fines ถูกแทนที่ด้วยระบบที่อยู่ตรงกลางระหว่างโทษปรับอัตราคงที่กับ day-fines การมีระดับขั้นโทษทำให้ศาลมีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราโทษปรับ ปัจจุบันศาลสามารถกำหนดค่าปรับตามฐานะของผู้กระทำความผิดได้ โดยมีบัญชีกำกับการใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อกำหนดค่าปรับ (ยี่ต็อก) เช่นเดียวกับศาลไทยที่กำหนดแนวทางว่าศาลควรพิจารณาลงโทษปรับเท่าใด

ประเด็นการพิจารณาสภาพปัญหาของประเทศไทยกับความเหมาะสมในการนำระบบ day-fine มาใช้ ควรพิจารณาไม่ให้ศาลมีดุลพินิจกว้างจนเกินไป แต่มีสูตรคำนวณค่าปรับเป็นแนวทางการพิจารณากำหนดโทษ (sentencing guideline) ที่ชัดเจนพอสมควร ทำนองเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้การปรับอยู่ในกรอบที่เหมาะสม และโดยที่สภาพเศรษฐกิจในแต่ละท้องที่ของประเทศไทยมีความแตกต่างกัน การที่ศาลจะกำหนดระดับการปรับให้เท่ากันทั่วประเทศอาจจ้องไม่เหมาะสม แต่ละศาลจึงมีแนวทางการกำหนดค่าปรับแตกต่างกัน โดยต้องคำนึงถึงความพอเหมาะพอควรกับผู้กระทำความผิดตามความเป็นจริงแต่ละราย การลงโทษปรับที่แตกต่างหรือไม่เท่ากันจากการใช้ระบบ day-fine จึงอาจถูกโต้แย้งว่าเหตุใดการกระทำความผิดเดียวกันแต่คนรวยถูกปรับมากกว่าคนจน ซึ่งฝ่ายที่เห็นด้วยกับระบบ day-fine อาจให้เหตุผลว่าเป็นเพราะว่าสถานะความพร้อมของคนต่างกันไม่เท่ากัน จึงมีประเด็นว่าประเทศไทยพร้อมใช้ระบบ day-fine แล้วหรือไม่ อย่างไร

ปัญหาความพร้อมของประเทศไทยในการตรวจสอบฐานข้อมูลรายได้ที่แท้จริงของผู้กระทำความผิด นอกจากต้องมีฐานข้อมูลที่ถูกต้องแล้ว ยังต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเจ้าพนักงานในหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างจริงจัง และอาจต้องอาศัยความร่วมมือในทางอาญาระหว่างประเทศเพื่อตรวจหาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดที่ยุ่่นนอกอาณาจักรอีกด้วย เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ศุลกากร สรรพากร และต้องมีการบริหารจัดการข้อมูลที่มีมาตรฐานเดียวกันตลอดสายของกระบวนการยุติธรรม ทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะนำ day-fine มาใช้ในประเทศไทยว่ามีเจตนารมณ์เพื่ออะไร และในปัจจุบันมีมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่แล้วหรือไม่ จะพบว่า ประเด็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการลงโทษปรับแบบตายตัวนั้น ในปัจจุบันมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการรอกการลงโทษปรับและการให้ผ่อนชำระค่าปรับได้ตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกา ประเด็นที่ว่า การใช้ระบบ day-fine จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของโทษปรับให้ผู้กระทำความผิดซัดหลายนั้น มีประเด็นในเชิงลึกต่อไปอีกว่าควรใช้เฉพาะกับคดีอาญาประเภทใด จะใช้กับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้นหรือไม่ และจะใช้ day-fine เฉพาะในชั้นศาลเท่านั้น หรือในชั้นพนักงานสอบสวน หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจเปรียบเทียบด้วย หรือไม่ ส่วนประเด็นการแก้ไขจำนวนนักโทษล้นเรือนจำนั้น ประเทศไทยมีนักโทษในเรือนจำประมาณร้อยละ ๗๐ ที่เป็นนักโทษในคดีอาชญากรรม ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมเพื่อแก้ไขปัญหานี้โดยเฉพาะแล้ว นอกจากนี้ การแก้ปัญหานี้ในภาพรวม คือ มีการแก้ไขกฎหมายโดยไม่กำหนดโทษปรับขั้นต่ำ เพื่อให้เป็นดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษให้เหมาะสม รวมทั้งมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ซึ่งมีแนวคิดที่จะนำโทษทางพินัยมาปรับแทนโทษอาญา ย่อมช่วยบรรเทาปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้



ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมในขณะนี้จึงเป็นการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา โดยนำแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่แล้วไปกำหนดรวมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น การอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับ การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับของศาล ให้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดค่าปรับ

## ๒.๒ ข้อมูลเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของ day-fine ในประเด็นที่ตรงกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งมีข้อเสียไม่น้อยไปกว่าข้อดี

จากข้อมูลที่ศึกษาข้างต้น เมื่อนำมาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียหากจะนำระบบการปรับแบบ day-fine มาใช้ในระบบกฎหมายไทย สรุปได้ดังนี้

### ข้อดี

(๑) ลดความเหลื่อมล้ำในการปรับแบบตายตัว กรณีผู้ต้องโทษปรับเป็นผู้มีฐานะร่ำรวย การลงโทษปรับแบบตายตัวอาจเป็นโทษทางการเงินที่มีจำนวนเล็กน้อยและไม่ทำให้ผู้นั้นเจ็บทรมานหรือรู้สึกว่าเขาต้องโทษ แต่ในขณะเดียวกัน โทษปรับในอัตราเดียวกันนั้นที่ลงโทษแก่ผู้มีฐานะยากจน อาจทำให้ครอบครัวของผู้นั้นเดือดร้อนหรือผู้ต้องโทษปรับที่มีฐานะยากจนที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ อาจต้องถูกกักขังแทนค่าปรับได้ การปรับตามฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิดแต่ละคนย่อมลดความเหลื่อมล้ำในกรณีเช่นนี้ได้

(๒) ระบบปรับแบบ day-fine เพิ่มประสิทธิภาพของการปรับเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกได้ว่าต้องโทษและเจ็บทรมานได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากการปรับแบบ day-fine ทำให้ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะร่ำรวยต้องถูกปรับในอัตราที่สูงเพียงพอที่จะทำให้รู้สึกได้ว่าเป็นการลงโทษ ค่าปรับในอัตราที่สูงย่อมทำให้ผู้กระทำรู้สึกเจ็บทรมานและไม่กล้าหรือยับยั้งชั่งใจไม่กระทำความผิดอีก ในขณะเดียวกันผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนก็จะได้รับการพิจารณาโทษปรับที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะทำให้ผู้ต้องโทษรู้สึกถึงความผิดและเจ็บทรมานกับความผิดนั้นได้เช่นกัน

(๓) ระบบปรับแบบ day-fine ช่วยบรรเทาปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ เนื่องจากศาลมีดุลพินิจในการกำหนดอัตราค่าปรับที่เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแต่ละคน การบังคับโทษปรับด้วยการกักขังแทนค่าปรับอันเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องโทษจึงเกิดได้น้อยลง รวมทั้งศาลอาจพิจารณาใช้การปรับแบบ day-fine ทดแทนการจำคุกระยะสั้นในความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือความผิดที่ศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดยังไม่สมควรต้องถูกจำคุกก็อาจให้รอการลงโทษจำคุกหรือรอการกำหนดโทษจำคุกไว้ก่อนได้

### ข้อเสีย

(๑) ปัญหาการพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด เนื่องจากระบบ day-fine เป็นการลงโทษปรับด้วยการนำรายได้ที่คำนวณเป็นรายวันของผู้กระทำความผิดคูณด้วยวันปรับที่ศาลกำหนด การลงโทษปรับแบบ day-fine จึงต้องมีข้อมูลรายได้ของผู้กระทำความผิดที่ถูกต้อง ซึ่งการนำสืบพิสูจน์รายได้ของจำเลย

เป็นไปได้โดยยากและอาจเกิดเป็นประเด็นโต้แย้งความถูกต้องแท้จริงของข้อมูลดังกล่าวได้ด้วย ประเทศที่ใช้ระบบโทษปรับแบบ day-fine มีเพียงประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการหรือประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ดี และมีระบบการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้หรือทรัพย์สินของประชากรที่ค่อนข้างแน่นอนและมีประสิทธิภาพ โดยหากจะนำระบบ day-fine มาบังคับใช้ในระบบกฎหมายไทย จะต้องปรับการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระในการพิสูจน์รายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลย โดยต้องมีระบบการสืบเสาะ การสอบสวน การรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจยังไม่เอื้อต่อการนำระบบ day-fine มาบังคับใช้ในระบบกฎหมายไทย

(๒) ความเสี่ยงที่จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่เรียกรับสินบนหรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากผู้กระทำความผิด เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการอันมิชอบเพื่อปกปิดปิดเบือนข้อมูลรายได้ของผู้กระทำความผิดเพื่อให้ถูกปรับในอัตราที่สูงตามฐานะของตน หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเลือกจับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะร่ำรวยเพื่อเรียกรับสินบน แลกกับการทำสำนวนการสอบสวนให้มีหลักฐานอ่อนจนไม่ถูกปรับตามฐานะที่เป็นจริง และในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง อาจทำให้ผู้กระทำความผิดที่ฐานะยากจนต้องถูกปรับสูงกว่าที่ควรได้รับตามฐานะของผู้กระทำความผิดนั้นได้

(๓) การลงโทษปรับแบบ day-fine ในการกระทำความผิดที่มีข้อหาหรือลักษณะความผิดอย่างเดียวกัน แต่ปรับจำเลยแต่ละคนไม่เท่ากัน อาจถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งอัตราการปรับแบบ day-fine ให้เป็นดุลพินิจอย่างกว้างขวางของผู้พิพากษาซึ่งอาจเกิดความแตกต่างลักลั่นกันได้

**๒.๓ เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาที่จะนำ day-fine มาใช้แก้ไขปัญหา ปรากฏว่าประเทศไทยมีมาตรการอื่นที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาก็ได้ โดยไม่ต้องใช้ระบบ day-fine และอาจเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า**

เมื่อได้พิจารณาสภาพปัญหาที่จะนำระบบ day-fine มาใช้ประกอบกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาที่กล่าวมาแล้ว พบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีกลไกหรือมาตรการที่อาจนำมาใช้ทดแทนประโยชน์ที่ได้จากการนำระบบ day-fine มาใช้ได้อยู่มากพอสมควร ดังจะเห็นได้จากมีคำแนะนำประธานศาลฎีกาที่กำหนดให้ศาลพิจารณาลงโทษปรับโดยให้ผ่อนชำระค่าปรับได้ และศาลมีบัญชีกำกับการใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อกำหนดค่าปรับ (ยึดออก) ที่เหมาะสมกับแต่ละท้องที่ รวมทั้งศาลมีดุลพินิจในการลงโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลยแต่ละคนได้อยู่แล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติบางฉบับยังได้กำหนดให้นำระบบการปรับตามผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดมาคำนวณค่าปรับได้ด้วย เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยที่มีหลักการสำคัญในการกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำความผิด โดยให้พิจารณาจากระดับความรุนแรง ผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ผลประโยชน์ที่ได้ และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดด้วย เป็นต้น



เหลียวหลัง แลหน้า ว่าด้วยเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัย (Modernization):  
มองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยผ่านแว่นตาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเปรียบเทียบ \*

กรณ์ อรรถเนติศาสตร์ \*\*

๑. บทนำ

ด้วยในปีการศึกษา ๒๕๖๖ ผู้เขียนได้รับทุนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้เข้าศึกษาต่อในระดับชั้นปริญญาโทที่คณะเศรษฐศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ผู้เขียนจึงได้มีโอกาสศึกษาบทปาฐกถาของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง เรื่อง “เส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัย: ความรับผิดชอบของพรรคการเมือง” (Path Towards Modernization: The Responsibility of Political Parties)<sup>๑</sup> ในการประชุมระดับสูงของพรรคการเมืองโลก เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖ ซึ่งท่านสีจิ้นผิงได้นำเสนอข้ออธิบายเน้นหนักไปที่เส้นทางการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจของประเทศจีน ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เปรียบเทียบกับเส้นทางการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ข้ออธิบายว่าด้วยเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัยดังกล่าว ได้สร้างความประทับใจต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะแม้จะเป็นการอธิบายในมุมมองที่แปลกใหม่ และผิดแผกแตกต่างไปจากทัศนะของประเทศโลกตะวันตก ซึ่งเป็นโลกทัศน์หรือข้อความคิดหลัก ที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาแต่เดิม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันแล้วเช่นกันว่า เป็นเส้นทางที่มีเอกลักษณ์และเหมาะสมกับบริบทของประเทศจีนเป็นอย่างสูง ด้วยมีหลักฐานเชิงประจักษ์จากประสิทธิภาพในการผลักดันประเทศจีนให้พ้นจากความเป็นประเทศยากจนที่ “ผลิตของแพงแต่ค่าแรงถูก” ให้ก้าวสู่สถานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่สอง (วัดจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ Gross Domestic Product: GDP) ของโลกได้

ยิ่งกว่านั้น ข้อความคิดว่าด้วยทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) และการพัฒนาสู่ความทันสมัย (Modernization) ในบริบทของวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเปรียบเทียบ (Comparative Economic History) นั้น ก็ดูจะสอดคล้องและมีความน่าสนใจสำหรับนำมาใช้เป็นพื้นฐานความรู้เพื่ออธิบายขอบเขตความหมายของถ้อยคำว่า “การนำความคิดสร้างสรรค์

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม ปฏิบัติงานสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนอีกหน้าที่หนึ่ง, LL.M. (Information Law) (High Merit, Thesis accepted with High Distinction) King's College London (ทุนรัฐบาล ก.พ.), ป. บัณฑิต (กฎหมายมหาชน) และ น.บ. ธรรมศาสตร์, บ.ปค., นบท.

<sup>๑</sup> ปาฐกถาภาษาอังกฤษฉบับเต็ม (Fulltext) ผู้ที่สนใจสามารถสืบค้นได้จาก <https://www.chinadaily.com.cn/a/202303/16/WS6412496da31057c47ebb4b23.html>

และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ” ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ในมาตรา ๒๕๘ ฉ. (๒) เพื่อกำหนดหน้าที่ให้รัฐดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจให้เกิดผลเป็นการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ว่า ถ้อยคำดังกล่าวเน้นถึงความหมายกว้างแคบเพียงไหน และมีหลักเกณฑ์ใดที่สมควรใช้เป็นตัวชี้วัดสถานะความทันสมัยของประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นที่สมควรต้องพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนแนวทางเบื้องต้นสำหรับเลือกนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยนั้นสมควรเป็นเช่นไร ตามลำดับ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมในรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีภาวะทันสมัย ตลอดจนถอดบทเรียนจากเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัยในบริบทของประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country) และเป็นกลุ่มประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมัน เปรียบเทียบกับกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศแรก และประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country) ซึ่งเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจปัจจุบันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศจีน ตามลำดับ เพื่อประกอบการทำความเข้าใจพอสังเขป

ต่อมา เมื่อผู้เขียนได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มข้าราชการผู้นำคลื่นลูกใหม่ในราชการไทย (New Wave Leaders) ของสำนักงาน ก.พ. ให้เข้ารับการฝึกอบรมโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาภาวะผู้นำแก่ข้าราชการพลเรือนผู้มีความรู้สูง ระหว่างประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย รุ่นที่ ๘ หัวข้อ การจัดทำบริการสาธารณะแห่งอนาคต (Singapore-Thailand Leadership Development Programme: A-Future – Ready Public Service) ณ ประเทศสิงคโปร์ ในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ ยังผลให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเพิ่มพูนองค์ความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับเส้นทางการพัฒนาประเทศสู่ความทันสมัยในบริบทของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งพบว่าแม้สิงคโปร์จะเป็นประเทศเกิดใหม่ที่มีประวัติศาสตร์การก่อร่างสร้างชาติไม่ถึงหนึ่งร้อยปี ประกอบกับมีข้อจำกัดในเชิงกายภาพนานับประการ ไม่อาจพัฒนาประเทศโดยอาศัยการลองผิดลองถูกโดยปราศจากการวางแผนการพัฒนาล่วงหน้าที่รัดกุม ตลอดจนการปฏิบัติตามแผนซึ่งวางไว้อย่างเข้มงวดบ่อยครั้งได้ แต่กลับเป็นประเทศแรกและประเทศเดียวในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่สามารถเติบโตเองให้พ้นจากกับดักรายได้ปานกลางของประเทศกำลังพัฒนา เข้าสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้วมาแล้วกว่าสามสิบปี ทั้งยังได้มีกระบวนการวางแผนเตรียมความพร้อมต่อบรรดาข้อท้าทายประการสำคัญ ๆ อันมีมาสู่สาธารณะทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ไว้อย่างดียิ่ง อาทิ ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับระบบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ที่มีประสิทธิภาพสำหรับอำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ปัญหาสภาพสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

ในการนี้ จึงเห็นสมควรประมวลองค์ความรู้ที่ได้ศึกษาค้นคว้าจากแหล่งต่าง ๆ ในรูปแบบของบทความฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยการนำเสนอข้อคิดว่าด้วยทฤษฎีภาวะทันสมัย เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ชี้วัดระดับการพัฒนาของประเทศประการอื่น ๆ ในปัจจุบัน ตามมาด้วยการย้อนมองอดีต ผ่านเส้นทางการพัฒนาประเทศเข้าสู่ความทันสมัย ในบริบทของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ในฐานะแนวความคิดกระแสหลักว่าด้วยความทันสมัย (Traditional Modernization) ถัดมาที่เส้นทางของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ซึ่งได้พยายามพัฒนาแนวความคิดเรื่องเส้นทางการพัฒนาประเทศเข้าสู่ความทันสมัย แบบทางเลือก (Alternative Modernization) นำเสนอต่อสังคมโลก แล้วจึงจะได้ปรับมุมมองไปสู่อนาคตข้างหน้า ผ่านการวิเคราะห์เส้นทางการพัฒนาประเทศด้วยการออกแบบนโยบายสาธารณะ เพื่อความทันสมัยอย่างเหมาะสมเฉพาะเจาะจง (Customized Modernization) ของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างสิงคโปร์ ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอที่เหมาะสมสำหรับนำมาปรับใช้เป็นแนวทางการปฏิรูปประเทศ ในด้านเศรษฐกิจด้วยความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สอดรับกับหลักการที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๘ ฉ. (๒) กำหนดไว้ในท้ายที่สุด

## ๒. Modernization Theory กับหลักเกณฑ์ชี้วัดระดับการพัฒนาของประเทศประการอื่น ๆ ในปัจจุบัน

๒.๑ ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) เป็นทฤษฎีแรกเริ่มว่าด้วยการพัฒนาประเทศ ที่ยึดแนวทางการพัฒนาแบบโลกตะวันตก กล่าวคือ แนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชั้นนำในยุโรปตะวันตกเป็นศูนย์กลาง (Old-Style Eurocentric) มีจุดเริ่มต้นจากความสำเร็จของแผนงานฟื้นฟูยุโรป (European Recovery Programme: ERP; Marshall Plan) ซึ่งริเริ่มโดยประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และในช่วงต้นสงครามเย็น สำหรับป้องกันการพังทลายทางเศรษฐกิจ ตลอดจนฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบทุนนิยมรัฐชาติของยุโรปตะวันตกที่เคยเจริญรุ่งเรืองให้กลับคืนมาใหม่ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ถึง ๑๙๕๐<sup>๒</sup> ต่อมา นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่มีชื่อเสียง อาทิ Daniel Lerner, Marion J. Levy และ Samuel Eisenstadt จึงได้สกัดแนวทางการพัฒนาข้างต้นเป็นข้อความคิดในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เกิดเป็นทฤษฎีภาวะทันสมัย ซึ่งหมายความว่าด้วยกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม หรือดินแดนแห่งรัฐใด ๆ ที่ยังขาดแคลนความเจริญก้าวหน้า (สื่อความหมายโดยนัยถึงประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา

<sup>๒</sup> Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, (Johns Hopkins University Press 2003) p. 33, 82, 176



หรือประเทศโลกที่สาม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในทวีปอเมริกาใต้ ทวีปเอเชีย และทวีปแอฟริกา) และยังมีบริบทในเชิงสังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง หรือเศรษฐกิจที่ยังล้าหลังให้มีความทันสมัยทำนองเดียวกันกับในประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาเพื่อความทันสมัย ดังต่อไปนี้<sup>๓</sup>

(๑) ในเชิงสังคมและวัฒนธรรม จะต้องมีการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพสังคมประเพณี ที่ประเทศตะวันตกมองว่าด้อยพัฒนาไปสู่สังคมทันสมัยที่พัฒนาแล้ว ด้วยการเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิตที่เรียบง่ายในสังคมจารีตประเพณีและศาสนา ไปสู่วิถีการดำรงชีวิตแบบสังคมเมืองที่ทันสมัย (urbanization) เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมจากความสัมพันธ์แบบใกล้ชิดหรือในเชิงเครือญาติซึ่งไม่เป็นทางการให้มีความเป็นทางการมีลำดับชั้นในเชิงโครงสร้างการปกครองมากขึ้น ตลอดจนสร้างค่านิยมในการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกสบายในการใช้ชีวิต และสนับสนุนให้ประชาชนมีวิธีคิดแบบที่เป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ในหลักเหตุและผล แทนความเชื่อและความศรัทธาในคุณค่าบางประการของสังคมจารีตประเพณี อีกทั้งยังเน้นให้รัฐจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน (formal education) แล้วกำหนดเกณฑ์ชี้วัดระดับการพัฒนาจากอัตราการรู้หนังสือของประชากรในประเทศ (literacy rate) ตามมา

(๒) ในเชิงการเมืองการปกครอง จะต้องมีการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของประชาชน โดยกำหนดให้รัฐต้องมีตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ เป็นเกณฑ์หลักในการชี้วัดระดับการพัฒนา และกำหนดให้รัฐจะต้องเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางการพัฒนา โดยรวมศูนย์กลางการพัฒนาไว้ที่ส่วนกลาง พร้อมทั้งมีการสร้างสถาบัน (กฎเกณฑ์กติกา) ในทางกฎหมายซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ รวมตลอดจนองค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ภายใต้แนวทางดังกล่าวนี้ ทิศทางในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาส่วนใหญ่จะถูกกำหนดจากรัฐบาล โดยภาคเอกชนรายใหญ่จากทั้งในและต่างประเทศอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศผ่านระบบทุนนิยมเสรีได้ อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วในทางปฏิบัติการพัฒนาของประเทศโลกที่สามมักจะเป็นไปในรูปแบบของการพึ่งพิง (Dependency Development) ภายใต้กระบวนการช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้ว (ประเทศโลกตะวันตก) ที่จะเข้ามามีบทบาทอย่างกว้างขวางในการกำหนดรูปแบบและทิศทางในการพัฒนาร่วมกับรัฐบาล เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ด้านการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาตามเงื่อนไขที่ประเทศผู้ให้การสนับสนุนกำหนด เช่น โครงการช่วยเหลือทางการเงิน หรือการส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำและถ่ายทอดเทคโนโลยี แทบทั้งสิ้น

<sup>๓</sup> Rebecca E. Karl, *The Magic Of Concepts: History and the Economic in Twentieth-Century China*, (Duke University Press 2017) p. 19, 61; Cyril E. Black (ed.), *Comparative Modernization: A Reader*, (Macmillan Publishing 1976) p. 63-64

(๓) ในเชิงเศรษฐกิจ จะต้องมีการให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Growth-Only and Infrastructure Development Approach) โดยเน้นที่การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตจากภาคเกษตรกรรมแบบยังชีพเพื่อบริโภคในครัวเรือน เป็นการผลิตขนาดใหญ่เพื่อขาย ที่จะต้องมีการจ้างแรงงานจากภายนอก แทนการใช้แรงงานสมาชิกในครอบครัว เกิดการแบ่งชนชั้นจากสถานะทางเศรษฐกิจ เป็นชนชั้นแรงงาน ชนชั้นกลาง และชนชั้นผู้ประกอบการหรือนายทุนขึ้น มีการส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรม (Industrialization) ที่มีการจ้างแรงงานและใช้เครื่องจักรกลในการผลิต และเพื่อเอื้อให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการผลิต การขนส่งสินค้าและบริการ และพัฒนาอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ ย่อมจะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ สนามบิน ระบบไฟฟ้า ประปา ตลอดจนสถานศึกษา และสถานพยาบาลที่ทันสมัยในแบบตะวันตก โดยรัฐมีหน้าที่ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการพัฒนา ซึ่งจะต้องมีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนภายใต้ระบบทุนนิยมเสรี เพื่อเอื้อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของทุนเข้ามาจากภายนอกประเทศ และใช้กลไกของตลาดเป็นเครื่องกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมีการกำหนดเกณฑ์ในการชี้วัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Development Equates Economic Growth) จากข้อมูลที่มุ่งเน้นเฉพาะในเชิงปริมาณที่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้ อาทิ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และรายได้ประชาชาติ (NI) เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในระยะถัดมาได้มีข้อความคิดในเชิงวิชาการที่ได้แย้งว่า การนำแนวทางตาม Modernization Theory มากำหนดเป็นเส้นทางหลักเพียงเส้นทางเดียวสำหรับการพัฒนาประเทศนั้น อาจขาดซึ่งความเหมาะสม ด้วยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผลลัพธ์ที่เกิดจากการลอกเลียนแบบแนวทางการพัฒนาของประเทศโลกตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ บางครั้งกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับประเทศต้นแบบการพัฒนา เพราะประเทศโลกที่สามนั้น ๆ กลับขาดซึ่งความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ไม่สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เป็นของตนเอง ตลอดจนต้องประสบปัญหาถูกย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งเป็นคลื่นลูกหลังทางเศรษฐกิจ ที่มีความน่าสนใจในการลงทุนมากกว่าเพราะมีทรัพยากรธรรมชาติซึ่งยังสมบูรณ์กว่า แต่มีค่าจ้างแรงงานและต้นทุนวัสดุอุปกรณ์การผลิตที่ถูกกว่า ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาลูกก่อนต้องพบเจอกับปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาความยากจนและการว่างงานของประชาชนส่วนที่เข้าไม่ถึงแหล่งงานที่ลดน้อยลง เพราะเหตุการย้ายฐานการผลิต ทั้งนี้อาจกลับไปใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อการดำรงชีพแบบดั้งเดิมได้อีก ปัญหาการขาดดุลทางการค้า ประชาชนสูญเสียความสุขและอัตลักษณ์ทางความคิดความเชื่อ ตลอดจนวัฒนธรรมท้องถิ่น ปัญหาความล้มเหลวในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ผิดแผกแตกต่างกัน ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างประเทศผู้ให้การช่วยเหลือกับประเทศผู้รับการช่วยเหลือ จนอาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้ว Modernization Theory อาจถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือในการล่าอาณานิคมทางเศรษฐกิจ



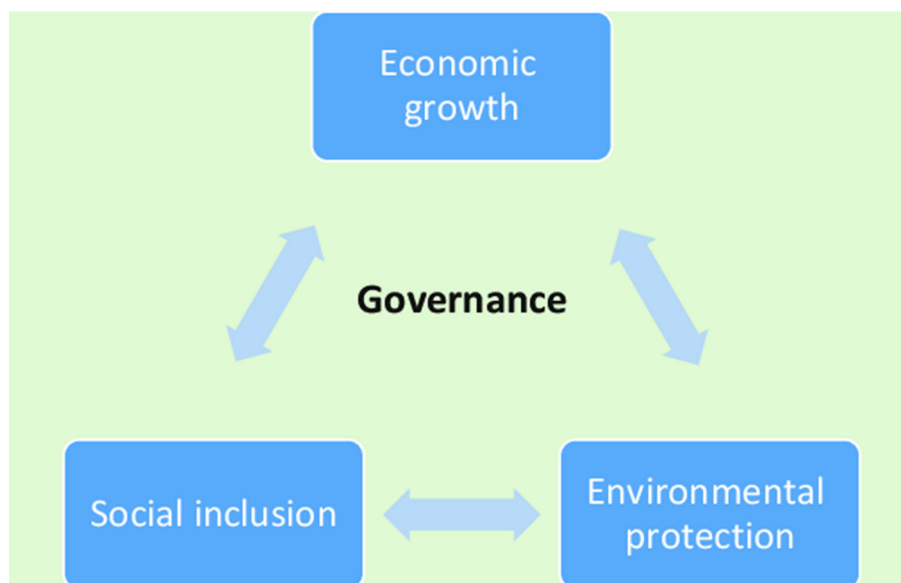
ในยุคปัจจุบัน มากกว่าที่จะเป็นแนวทางการพัฒนาที่พึงประสงค์<sup>๔</sup> ปัจจัยข้างต้นก่อให้เกิดความพยายามที่จะผลักดันแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาประการอื่น ๆ ซึ่งได้ถูกนำเสนอแก่เวทีโลกเพื่อปรับใช้เพิ่มเติมตามมา กล่าวคือ<sup>๕</sup>

**๒.๒ แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)** เป็นแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นอนาคต ซึ่งการที่จะบรรลุซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่สมดุลใน ๓ ประการ กล่าวคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ความสามารถมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมอย่างทั่วถึง (Social Inclusion) และการให้ความสำคัญคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลหรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างมิติอันเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ชีวิตมนุษย์อยู่ดีมีสุขเพิ่มขึ้นและยั่งยืนมากยิ่งขึ้นจากแต่ละมุมมองของ Modernization Theory ทั้งในเชิงสังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และในเชิงเศรษฐกิจ แต่ได้เพิ่มมิติการพัฒนาที่สำคัญในเชิงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ถูกละเลยมาเป็นเวลายาวนานจนก่อให้เกิดข้อท้าทายอันมีมาแก่สังคมโลก เช่น ปัญหาการเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม (environmental degradation) และปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ซึ่งยากที่จะแก้ไขได้ด้วยแนวคิดการพัฒนาแบบเดิม ๆ ที่ผ่านมา<sup>๖</sup>

<sup>๔</sup> Iris Borowy and Matthias Schmelzer (eds.), *History of the Future of Economic Growth: Historical Roots of Current Debates on Sustainable Degrowth*, (Routledge 2017) p. 111-123, Catherine V. Scott, *Gender and Development: Rethinking Modernization and Dependency Theory*, (Lynne Rienner Publishers 1995); Francesco Boldizzoni and Pat Hudson (eds.), *Routledge Handbook of Global Economic History* (Routledge 2016) p. 266, 319

<sup>๕</sup> อนึ่ง ในบทความฉบับนี้ขอเสนอเฉพาะทฤษฎีที่สามารถนำมาปรับใช้ร่วมกับ Modernization Theory ที่เน้นการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยยังคงเคารพในสิทธิทรัพย์สินส่วนบุคคลและเสรีภาพในการประกอบกิจการ (ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี (Capitalism)) ไม่รวมถึงทฤษฎีการพัฒนาสายสังคมนิยม เช่น ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) และทฤษฎีมาร์กซ์ซิสต์ (Marxist Theory) ซึ่งมีข้อเสนออันเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งว่าจะต้องมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมหรือระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งรัฐหรือส่วนกลางเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมดเสียก่อน

<sup>๖</sup> Vinod Thomas and Namrata Chindarkar, *Economic Evaluation of Sustainable Development*, (Palgrave Macmillan 2019) p. 4-5



แผนภาพแสดงการพัฒนาที่สมดุลในแนวทาง Sustainable Development

ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันซึ่งความสุขที่ยั่งยืนแก่ประชากรของโลก ทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบันและสามารถส่งต่อความสุขนั้นสู่คนรุ่นอนาคตได้ แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงได้ถูกยกระดับจากข้อความคิดในเชิงทฤษฎี ก้าวไปสู่ “วาระการพัฒนาร่วมกันในเวทีนานาชาติ” ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๕ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวม ๑๙๓ ประเทศ ได้ร่วมลงนามรับรองวาระการพัฒนายั่งยืน ค.ศ. ๒๐๓๐ (๒๐๓๐ Agenda for Sustainable Development) อันถือเป็นกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาโดยไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ โดยกำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ๑๗ เป้าหมาย ที่ครอบคลุมทุกมิติ ได้แก่ (๑) ขจัดความยากจน (No Poverty) (๒) ขจัดความหิวโหย (Zero Hunger) (๓) สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Good Health and Well Being) (๔) การศึกษาที่มีคุณภาพ (Quality Education) (๕) ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) (๖) น้ำสะอาดและการสุขาภิบาล (Clean Water and Sanitation) (๗) พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้ (Affordable and Clean Energy) (๘) งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Decent Work and Economic Growth) (๙) โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรมและอุตสาหกรรม (Industry, Innovation and Infrastructure) (๑๐) การลดความเหลื่อมล้ำ (Reduced Inequality) (๑๑) เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) (๑๒) การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Responsible Consumption and Production) (๑๓) การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Action) (๑๔) ทรัพยากรทางทะเล (Life Below Water) (๑๕) ระบบนิเวศบนบก (Life on Land) (๑๖) ความสงบสุข ยุติธรรม และความเข้มแข็งในเชิงสถาบัน (Peace Justice and Strong Institution) และ (๑๗) ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป (Partnerships for the Goals)

อนึ่ง SDGs สามารถจัดแบ่งในเชิงเนื้อหาสาระออกเป็นกลุ่ม ตามปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน ออกเป็น ๕ มิติ (๕P) ได้แก่ (๑) **การพัฒนาคน (People)** เป็นมิติด้านสังคม (SDGs ลำดับที่ (๑)-(๕)) ซึ่งให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาความยากจน ความหิวโหย และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (๒) **การพัฒนาโลก (Planet)** เป็นมิติด้านสิ่งแวดล้อม (SDGs ลำดับที่ (๖) และ (๑๒)-(๑๕)) ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่ดีไว้ให้แก่พลเมืองโลกรุ่นต่อไป (๓) **ความมั่งคั่ง (Prosperity)** เป็นมิติทางเศรษฐกิจ (SDGs ลำดับที่ (๗)-(๑๑)) ซึ่งให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสอดคล้องกับธรรมชาติ (๔) **ความสงบสุข (Peace)** เป็นมิติด้านสันติภาพ สถาบัน (กฎเกณฑ์กติกา) และความยุติธรรม (SDGs ลำดับที่ (๑๖)) โดยยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีสังคมที่สงบสุข ไม่แบ่งแยก และ (๕) **ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership)** เป็นมิติด้านการมีส่วนร่วม (SDGs ลำดับที่ (๑๗)) ซึ่งให้ความสำคัญกับความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

### ๒.๓ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy: SEP)<sup>๗</sup>

เป็นแนวทางการพัฒนาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ได้ทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะเพื่อการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอด นานกว่า ๒๕ ปี ก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และเมื่อภายหลังจากนั้นได้ทรงเน้นย้ำเป็นแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้นจากวิกฤติ สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีสาระสำคัญที่เน้นย้ำการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวต่อผลกระทบใด ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ตลอดจนใช้ความรู้ ความรอบคอบ และคุณธรรม เพื่อประกอบกับการวางแผนการตัดสินใจ และการกระทำต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยจะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันก็ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการที่จะต้องมีการเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีหรือนักวิชาการ ตลอดจนนักธุรกิจ ในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้เกิดสมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

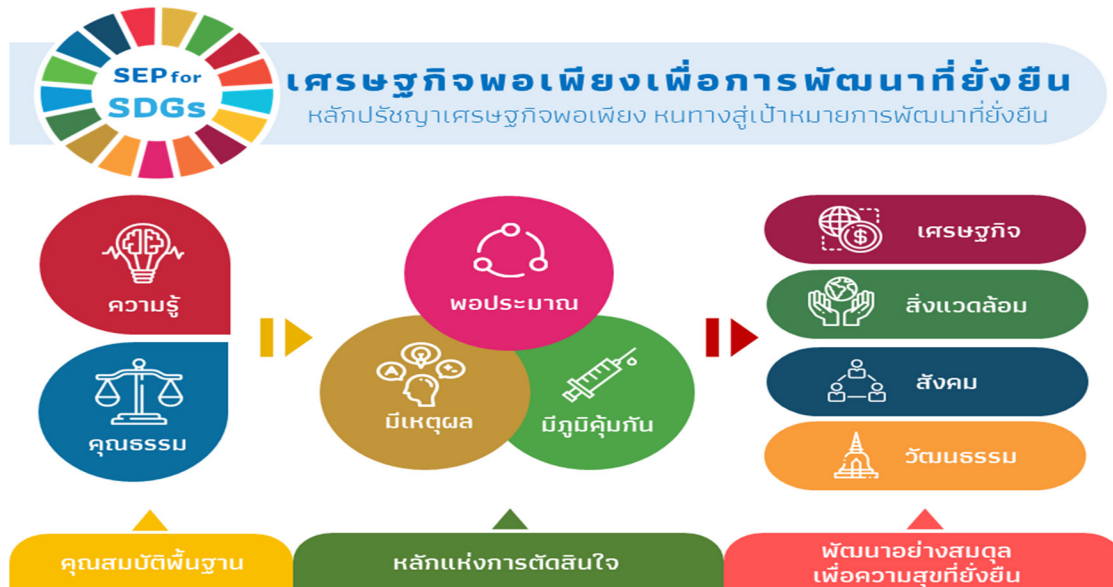
<sup>๗</sup> สรุปลงความจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ เกี่ยวด้วยเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งพระราชทานในวโรกาสต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำไปเผยแพร่ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของทุกฝ่ายและประชาชนโดยทั่วไป

กล่าวโดยละเอียด ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีหลักพิจารณาแบ่งเป็น ๕ ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ (๑) **กรอบแนวความคิด** เป็นปรัชญาที่ชี้แนะแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทย และเป็นการมองโลกเชิงระบบที่มีพลวัตรอยู่เสมอ จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลา เพราะมุ่งเน้นไปที่การรอดพ้นจากภัยและวิกฤต เพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนของการพัฒนา (๒) **คุณลักษณะ** เศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติตนได้ในทุกระดับ โดยเน้นการปฏิบัติบนทางสายกลาง และการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน (๓) **ค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับความพอเพียง** จะต้องประกอบด้วย ๓ คุณลักษณะ พร้อม ๆ กัน ได้แก่ (๓.๑) **ความพอประมาณ** หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ (๓.๒) **ความมีเหตุผล** หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ และ (๓.๓) **การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว** หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล (๔) **เงื่อนไขการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียงนั้น** ต้องอาศัยทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ (๔.๑) **เงื่อนไขความรู้** อันประกอบไปด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ตลอดจนความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผน และความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ และ (๔.๒) **เงื่อนไขคุณธรรม** ที่จะต้องเสริมสร้างประกอบกัน ให้เกิดความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความอดทน มีความเพียร และใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต และ (๕) **ผลจากการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้** คือ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความรู้และเทคโนโลยี



แผนภาพแสดงการพัฒนาตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ในการนี้ จึงเห็นได้ว่า ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตและการปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับ โดยยึดแนวทางการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centricity Principle) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ Sustainable Development เพียงแต่เป็นแนวทางหรือหลักเกณฑ์วัดการพัฒนาที่เน้นมุมมองในมิติภายในจิตใจของประชาชนในสังคม เพิ่มเติมจากการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติภายนอกตามเกณฑ์เป้าหมายการพัฒนาของ SDGs ประการต่าง ๆ แล้ว



แผนภาพแสดงการปรับใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

### ๓. Traditional Modernization ในบริบทของยุโรปตะวันตก

โดยสอดคล้องกับข้อความคิดว่าด้วย Modernization Theory ซึ่งมีจุดกำเนิดจาก Marshall Plan ที่มุ่งฟื้นฟูประเทศในยุโรปตะวันตกให้กลับมาทันสมัย เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาจากรากฐานอันเป็นแหล่งที่มาของข้อความคิดเรื่อง Modernization Theory โดยพิเคราะห์จากประสบการณ์การพัฒนาสู่ความทันสมัยในบริบทของยุโรปตะวันตกที่มีมาแต่เดิม จะสามารถพิจารณาข้อความคิดว่าด้วยการพัฒนาของประเทศในยุโรปตะวันตกได้โดยสรุปว่า ประกอบไปด้วยองค์ประกอบร่วมกันในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้<sup>๘</sup>

<sup>๘</sup> สรุปความจาก Antonio Magliulo, *A History of European Economic Thought*, (Routledge 2022); Vera Zamagni, *An Economic History of Europe Since 1700*, (agenda publishing 2017); Gerold Krozewski, *Overseas Economic Relations and Statehood in Europe, 1860s–1970s: Shaping the World Making the Nation*, (Routledge 2023); Silja Hausermann, *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, (Cambridge University Press 2010); ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน*, (พิมพ์ครั้งที่ ๓ สร้างสรรค์ ๒๕๕๗)



**๓.๑ ในเชิงสังคมและวัฒนธรรม** สังคมตะวันตกเห็นกันว่าวัฒนธรรมหรือความเชื่อ ที่ให้ความเป็นอิสระในการแสวงหาความรู้ การพยายามทำความเข้าใจธรรมชาติแบบวิทยาศาสตร์ ด้วยการใช้เหตุผลและประสบการณ์จากการทดลอง การศึกษาบนพื้นฐานของการใช้เหตุผล และประสบการณ์ (การศึกษาในเชิงผัสสะ) ของมนุษย์แทนการศึกษาวิเคราะห์แบบความเชื่อ หรือในเชิงศาสนาที่มีมาแต่เดิม นับตั้งแต่ยุคแสงสว่างแห่งปัญญา (the Enlightenment) ของยุโรป ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมา ส่งผลต่อการก้าวกระโดดของพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ การสร้างเครื่องจักร การพัฒนาของโลกวัตถุ และการผลิตอุตสาหกรรม แทนโลกทัศน์แบบศาสนาซึ่งค่อย ๆ เสื่อมลงนั้นมีผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของมนุษยชาติให้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย เพราะมีความสะดวกสบายและคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น สำหรับโครงสร้างชนชั้นในสังคมยุโรปสมัยใหม่นั้นก็ได้เปลี่ยนจากสมัยฟิวดัล กลายเป็นสังคมทุนนิยม ที่มีความชัดเจนระหว่างชนชั้นนายทุน และชนชั้นแรงงาน ตลอดจนเกิดชนชั้นใหม่ขึ้น คือ ชนชั้นกลาง ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ เช่น นักกฎหมาย วิศวกร นักบัญชี เป็นต้น

**๓.๒ ในเชิงการเมืองการปกครอง** ชาติตะวันตกเห็นว่าการมีรูปแบบการปกครอง แบบรัฐสมัยใหม่หรือรัฐชาติ (modern state-nation state) ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมานั้น สะท้อนถึงความเป็นสมัยใหม่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นหน่วยการปกครองที่ต้องด้วยลักษณะพื้นฐาน ของรัฐ ซึ่งเป็น มโนภาพทางการเมือง (political) และ ภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitical) อันประกอบไปด้วย (๑) การเป็นหน่วยการปกครอง (๒) มีการปกครองเหนือดินแดนและประชากรที่แน่นอน และ (๓) มีรัฐบาลและอำนาจอธิปไตยเด็ดขาด (sovereignty) ที่จะใช้ในการปกครองเหนือดินแดน และประชากรนั้นโดยอิสระจากรัฐอื่น แต่ได้มีการเพิ่มลักษณะพิเศษที่แสดงถึงความผูกพัน อย่างแท้จริงต่อ มโนภาพทางวัฒนธรรม (cultural) คือ ความเป็นชาติ เพิ่มเติมจากมโนภาพทางการเมืองและภูมิรัฐศาสตร์ข้างต้น ด้วยการผลักดันให้ประชาชนของรัฐยึดถือวัฒนธรรม อย่างเดียวกัน ตลอดจนเกิดความใกล้ชิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้ปกครองและ ประชาชนผู้ถูกปกครอง ผ่านทางระบบภาษา อัตลักษณ์ ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ตลอดจนคุณค่าที่ยึดถือร่วมกัน พร้อมทั้งมีกลไกหรือองค์การทางการเมือง ตลอดจน ระบบราชการ (bureaucracy) อันเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงมวลชน ด้วยสื่อ โฆษณา การติดต่อสื่อสารและการคมนาคม ทั้งนี้ เหตุผลที่รัฐชาติเป็นรูปแบบอันพึงปรารถนา ของความเป็นรัฐสมัยใหม่ ก็ด้วยเหตุผล ๒ ประการที่สำคัญ คือ (๑) ในทางการทหาร รัฐชาติ สามารถระดมทรัพยากรเพื่อทำสงครามได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ารัฐรูปแบบอื่นก่อนหน้านั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐจักรวรรดิ (empire) รัฐฟิวดัล (feudal state) หรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช (absolutist state) และ (๒) ในทางเศรษฐกิจ ลักษณะพิเศษของรัฐชาติข้างต้นสามารถส่งเสริม การเกิดและขยายตัวของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบทุนนิยม (capitalism) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะง่ายต่อการเคลื่อนย้ายทุนและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการขยาย ขนาดของตลาดสินค้าและบริการที่ได้ผลิตขึ้นในรัฐนั้น



**๓.๓ ในเชิงเศรษฐกิจ** สังคมตะวันตกมองว่าการปฏิวัติทางการพาณิชย์ (commercial revolution) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖-๑๘ และการปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) ที่เกิดในยุโรปในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ และคริสต์ศตวรรษ ๑๙ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญด้านความทันสมัยในส่วนของพัฒนาการทางการค้า ให้ความเจริญรุ่งเรือง กล่าวคือ การปฏิวัติทางการพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าทางทะเลจากพัฒนาการด้านเทคโนโลยีการเดินเรือที่ก้าวหน้ากระโดด ซึ่งมีศูนย์กลางการค้าทางทะเลอยู่ที่เมืองท่าของเนเธอร์แลนด์และอังกฤษ บนฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก และตลาดที่ขยายใหญ่ขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยให้ผู้ผลิตสินค้าพัฒนากระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพในการผลิตที่สูงที่สุด ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด โดยการใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงานคน อันก่อให้เกิดกระบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรมตามมา ซึ่งอังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีความพร้อมในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จากนั้นเบลเยียมก็เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นอย่างช้า ๆ ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ตามมาที่ฝรั่งเศสซึ่งเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ และเยอรมันก็ได้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในช่วงหลังของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ตามลำดับ

**๓.๔ ประเทศอังกฤษ<sup>๔</sup>** เส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัยของอังกฤษมีพื้นฐานมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ ที่เกิดการระบาดครั้งใหญ่ (Black Death) ส่งผลให้ประชากรลดลงอย่างมาก ภาวะขาดแคลนที่ดินหมดไป ชนชั้นขุนนางจึงได้เข้าไปยึดที่ดินที่เคยให้ชาวนาเช่าตามประเพณีพิวตัลมาเป็นของตน เกิดการสะสมทุนแบบบุพกาล (Primitive Accumulation) อันเป็นกระบวนการทางประวัติศาสตร์ของการแยกผู้ผลิตออกจากวิธีการผลิต ปลดปล่อยชาวนาชาวไร่ซึ่งมีสถานะเป็นไพร่ตืดที่ดินจำนวนมหาศาลออกจากที่ดิน ซึ่งแต่เดิมเป็นปัจจัยการผลิตสำหรับการเป็นผู้ผลิตโดยตรงในระบบศักดินา และแปรเปลี่ยนคนกลุ่มนี้ให้กลายเป็นคนงาน (Free Labor) ในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากไม่มีสิ่งใดจะขายในตลาดนอกจากแรงงานของตนเอง อีกด้านหนึ่งเมื่อคนงาน ที่ดิน และวัตถุดิบถูกดึงมาจากภาคเกษตรกรรมแล้วผลักดันให้เข้าสู่ตลาด ผู้ประกอบกิจการจึงมีโอกาที่จะสะสมทุนของตนเองมากขึ้นในเวลาต่อมา ก่อให้เกิดชนชั้นแรงงานและชนชั้นนายทุนที่ชัดเจนขึ้นในสังคมในท้ายที่สุด มีการสร้างสถาบันทางกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ ศาล

<sup>๔</sup> สรุปความจาก Craig Muldrew, *Food, Energy and the Creation of Industriousness Work and Material Culture in Agrarian England 1550–1780*, (Cambridge University Press 2011); George Yerby, *The Economic Causes of the English Civil War: Freedom of Trade and the English Revolution*, (Routledge 2020); Panayotis G. Michaelides and Theodoulos Eleftherios Papadakis, *History of Economic Ideas: From Adam Smith to Paul Krugman*, (Palgrave Macmillan 2023); Scott Newton, *The Reinvention of Britain 1960–2016: A Political and Economic History*, (Routledge 2018); Leslie Rosenthal, *The River Pollution Dilemma in Victorian England: Nuisance Law versus Economic Efficiency* (Routledge 2016)

และตำรวจ เพื่อวางรากฐานและรองรับกระบวนการสะสมทุนของเอกชน เช่น กฎหมายแพ่งว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หรือกฎหมายอาญาในความผิดฐานบุกรุก ช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดของกระบวนการสะสมทุนแบบบุพกาลของอังกฤษ คือยุคสมัยของการล่าอาณานิคมเพื่อแสวงหาตลาดใหม่สำหรับสินค้า ปัจจัยการผลิต และแรงงานที่มีราคาถูกกว่า เพื่อเริ่มต้นกระบวนการผลิตแบบทุนนิยมซ้ำในต่างแดนซึ่งมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ล่าช้ากว่าจนไปไม่มีที่สิ้นสุด ด้วยวงจรการสะสมทุนที่ก้าวล้ำดังกล่าวนี้ ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ – ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ อังกฤษจึงสามารถปฏิวัติอุตสาหกรรมให้สามารถใช้เครื่องจักรแทนแรงงานมนุษย์และสัตว์เป็นพื้นฐานเพื่อผลิตภาพที่เพิ่มมากขึ้นได้สำเร็จ เมื่อเกิดการผลิตด้วยระบบโรงงานจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการกระจุกตัวของประชากรในพื้นที่ใกล้โรงงาน อยู่เป็นเมืองที่ขยายใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงลอนดอนที่เป็นเมืองหลวง และเมืองแมนเชสเตอร์ซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

แม้ว่าในระบบทุนนิยมของอังกฤษ รัฐมิได้วางบทบาทที่เป็นกลาง หากแต่เป็นรัฐที่พร้อมจะเข้าไปแทรกแซงตลาด เช่น การตั้งกำแพงภาษี หรือการทำสงครามทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เพิ่งเริ่มก่อตัวขึ้นตลอดจนการใช้อำนาจรัฐผ่านสถาบันต่าง ๆ เพื่อที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับการก่อตัวของชนชั้นนายทุนอยู่บ้าง แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษไม่ได้เกิดจากการวางแผนของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้น หากแต่เกิดจากการริเริ่มของปัจเจกบุคคลที่มีความมุ่งมั่นและเห็นโอกาสในการผลิตและการทำกำไรโดยมีสถาบันของรัฐคอยสนับสนุนในภายหลังเท่านั้น การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการสัญชาติอังกฤษของตลาดภายในประเทศจึงค่อนข้างเสรีเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ ในการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วงที่ ๑ หรือระยะเริ่มแรกนั้นยังเน้นไปที่อุตสาหกรรมเบา เช่น การผลิตสิ่งทอ ฝ้าย จากนั้นในช่วง ค.ศ. ๑๘๔๐-๑๘๕๕ เป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วงที่ ๒ ซึ่งเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นอุตสาหกรรมหนัก ได้แก่ การผลิตเครื่องจักร พาหนะ รถไฟ และเรือเดินสมุทร มีการสร้างทางรถไฟสายสำคัญในอังกฤษจนครบถ้วนเป็นโครงข่ายการคมนาคมขนส่งที่ทั่วถึง การขนส่งสินค้าต่าง ๆ การคมนาคม และการติดต่อสื่อสารจึงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วไม่ขึ้นกับสภาพอากาศ สำหรับในทางการเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมของชนชั้นนายทุนที่เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ ทำให้ฐานเศรษฐกิจของชนชั้นสูงไม่สั่นคลอน เนื่องจากชนชั้นนายทุนต้องการปรับปรุงระบบสังคมและการเมืองเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้ต้องการยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์ทำให้สามารถประนีประนอมกับฐานอำนาจของชนชั้นสูงได้ อีกทั้งอังกฤษแทบไม่มีชนชั้นขาวนาเหลืออยู่ จนอังกฤษเลือกใช้การนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศอาณานิคมและประเทศใกล้เคียงเป็นหลักมาตั้งแต่เดิม ทำให้ไม่มีการปฏิวัติโดยกลุ่มขาวนาที่มีอิทธิพลและความรุนแรงแบบในฝรั่งเศส เหล่าชนชั้นสูงที่เป็นเจ้าของที่ดินมีความมั่นใจในสถานะของตน จนยินยอมให้ชนชั้นนายทุนขึ้นมามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ เกิดเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มีการแข่งขันกันหาการสนับสนุนจากประชาชน และสภาสูงคือวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มชนชั้นสูงเดิม จึงกล่าวได้ว่า พัฒนาการด้านอุตสาหกรรมของอังกฤษนั้นเกิดขึ้นมาพร้อมกันกับวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยอย่างสันติ

เมื่อเกิดผลสัมฤทธิ์จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อนชาติอื่น ๆ อังกฤษจึงมีแต้มต่อในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศกับประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมไล่หลัง จนยากที่ประเทศเหล่านั้นจะสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดภายในของประเทศไทยได้เองโดยสภาพ แม้จะเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม ถัดจากนั้น รัฐบาลของอังกฤษจึงได้เปลี่ยนนโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศมาผลักดันการใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมของ Adam Smith ที่เน้นการค้าเสรีในเชิงรุกออกไปสู่ระดับโลก เพื่อเป็นข้ออ้างในการจำกัดการแทรกแซงของรัฐบาลของต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้า เนื่องจากอังกฤษมีอาณานิคมและประเทศด้อยพัฒนาซึ่งเป็นตลาดรับซื้อสินค้าขาออกจากอุตสาหกรรมของประเทศไทยอยู่มากมาย ประเทศไทยจึงไม่ต้องการให้ประเทศผู้นำเข้าเหล่านั้นใช้นโยบายกำแพงภาษีหรือมาตรการอื่นที่มีใช้ภาษีเพื่อกีดกันสินค้าจากประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในของประเทศผู้นำเข้าที่กำลังพัฒนาไล่หลังอยู่เองโดยสภาพ

แม้จะประสบความสำเร็จในการเป็นประเทศมหาอำนาจด้านอุตสาหกรรมเป็นชาติแรก ๆ ของโลก อย่างไรก็ตาม ต่อมาประเทศไทยเองต้องประสบปัญหาหมอกพิษจากภาคอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Winston Churchill โดยในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. ๑๙๕๒ เกิดเหตุการณ์ The Great Smog of London หรือหมอกควันพิษหนาที่บปคลุมไปทั่วกรุงลอนดอน อันมีต้นเหตุมาจากการปลดปล่อยควันพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานถ่านหินในลอนดอนและละแวกใกล้เคียง ตลอดจนการใช้รถยนต์ส่วนตัว แหล่งมลพิษทางอากาศทั้งหมดเหล่านี้ปลดปล่อยมลพิษทางอากาศรวมกันมากถึงกว่าวันละ ๑,๐๐๐ ตัน ประกอบไปด้วยก๊าซที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาทิ คาร์บอนไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ กรดไฮโดรคลอริก และซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จนมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์หมอกควันพิษมากถึง ๑๒,๐๐๐ คน ขณะที่ประชากรอีกราว ๑๐๐,๐๐๐ คน มีอาการป่วยเป็นโรกระบบทางเดินหายใจ หายที่สุดประเทศอังกฤษจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการมลพิษทางอากาศ (Clean Air Act ๑๙๕๖) ขึ้นใช้บังคับ

นับแต่นั้น ทิศทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงได้มีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ เป็นการย้ายฐานการผลิตประเภทโรงงานอุตสาหกรรมหนักออกไปนอกประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ตามมาด้วยการผลักดันมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนรถยนต์ เพื่อให้ประชาชนในประเทศเลือกใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมของรัฐ เช่น รถไฟฟ้าใต้ดิน และรถโดยสารประจำทางแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล อีกทั้งยังได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการสนับสนุนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากการประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมหนักเพื่อผลิตสินค้า เป็นการสนับสนุนธุรกิจด้านการให้บริการ เช่น ธุรกิจการศึกษา การท่องเที่ยว การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ และการให้บริการทางการเงินการธนาคาร ที่ล้วนแข็งแกร่งอยู่แล้วให้มีความเป็นเลิศ จนปัจจุบันประเทศไทยก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในธุรกิจการให้บริการประเภทดังกล่าวข้างต้นของโลก ขณะเดียวกัน อังกฤษก็ได้ทยอยปล่อยมือจากอันดับผู้นำด้านการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหนักที่เคยยิ่งใหญ่ เช่น รถไฟและรถยนต์ อย่างช้า ๆ คงเหลือไว้แต่เฉพาะอุตสาหกรรมบางส่วนที่สำคัญในเชิงความมั่นคง

หรือที่ยังคงความได้เปรียบการแข่งขันในเชิงองค์ความรู้หรือเทคโนโลยีการผลิตในตลาดโลก ได้แก่ อุตสาหกรรมเคมีและเภสัชกรรม อุตสาหกรรมการบินและอวกาศ อุตสาหกรรมอาวุธ และ อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ ทั้งนี้ ผลของการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาส่งผลให้ปัจจุบันคุณภาพ สิ่งแวดล้อมของอังกฤษมีพัฒนาการที่ดีขึ้นเป็นอันมาก ตลอดจนสภาพอากาศในกรุงลอนดอนและ เมืองอื่น ๆ ของประเทศอังกฤษก็นับว่าสะอาดและบริสุทธิ์เป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศพัฒนาแล้ว เช่นเดียวกัน

**๓.๕ ประเทศเยอรมัน<sup>๑๐</sup>** เส้นทางพัฒนาสู่ความทันสมัยของเยอรมันเกิดจาก วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่มีพัฒนาการที่ล่าช้า และมีความสลับซับซ้อนกว่า ด้วยเหตุที่แต่เดิมดินแดนของคนชาติเยอรมันประกอบไปด้วยนครรัฐ ต่าง ๆ หลายสิบรัฐซึ่งไม่ขึ้นต่อกัน ยังไม่มีการรวมชาติเยอรมันเพื่อก่อตั้งรัฐชาติแบบรัฐสมัยใหม่ แต่ละรัฐมีระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน มีด้านภาษีของตัวเองเป็นอุปสรรคต่อการ ขนส่งสินค้า ทำให้ตลาดแคบ ส่งผลให้การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นช้ากว่าในอังกฤษ แต่ในท้ายที่สุด เยอรมันก็สามารถรวมประเทศเป็นรัฐชาติในรูปของจักรวรรดิเยอรมันในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ ภายใต้การนำของรัฐบาลปรัสเซีย โดยมีกษัตริย์แห่งราชวงศ์ Hohenzollern ของปรัสเซียปกครอง ด้วยระบบ ๒ สภา กล่าวคือ สภาสูง ประกอบด้วยผู้แทนมลรัฐ และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากการรวมประเทศเยอรมนีได้สำเร็จภายใต้กองกำลังทหารและสงครามระหว่าง มลรัฐ โดยมีปรัสเซียเป็นผู้ชนะสงคราม ไม่ใช่ด้วยการลงคะแนนแบบประชาธิปไตย และไม่ใช่ว่าภายใต้ การนำของชนชั้นนายทุน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษ ในเยอรมันชนชั้น นำเดิมจึงยังสามารถรักษาสถานะอำนาจเอาไว้ได้อย่างมั่นคง ขณะที่ชนชั้นนายทุนต้องพยายาม ประนีประนอมเพื่อจะได้มีโอกาสสะสมทุนผ่านตลาด ในระบอบนี้อำนาจในการปกครองรัฐแต่เดิม จึงรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์เยอรมันซึ่งก็คือกษัตริย์ปรัสเซีย โดยมีอำนาจทั้งในส่วนของการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี และควบคุมระบบราชการ กองทัพ และการต่างประเทศจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่ ๑

<sup>๑๐</sup> สรุปความจาก Richard H. Tilly and Michael Kopsidis, *From Old Regime to Industrial State: A History of German Industrialization from the Eighteenth Century to World War I*, (The University of Chicago Press 2020); Ulrich Pfister and Nikolaus Wolf (eds.), *An Economic History of the First German Unification State Formation and Economic Development in a European Perspective*, (Routledge 2023); Jens Holscher, *Germany's Economic Performance: From Unification to Euroization*, (Palgrave Macmillan 2007); Werner Plumpe, *German Economic and Business History in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, (Palgrave Macmillan 2016); Armin Grünbacher, *West German Industrialists and the Making of the Economic Miracle: A History of Mentality and Recovery*, (Bloomsbury Publishing 2017) ); Richard Conquest, *German Economic Policy and the Euro 1999-2010*, (The Bruges Group 2011)

ทั้งนี้ แม้เยอรมันจะสามารถรวมชาติได้หลังประเทศชั้นนำอื่น ๆ ในยุโรป จึงมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ล่าช้าไปบ้าง แต่เมื่อได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้ว กลับพบว่าพัฒนาการด้านอุตสาหกรรมของเยอรมันรุดหน้าในอัตราที่รวดเร็วมากจนทัดเทียมกับประเทศอังกฤษที่ปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อน เกิดมีโรงงานอุตสาหกรรมในเยอรมันขึ้นมากมาย รวมทั้งการขยายเครือข่ายทางรถไฟ เพราะในบริบทของประเทศเยอรมันทางรถไฟถือเป็นก้าวสำคัญในการส่งเสริมพัฒนาการด้านอุตสาหกรรม เนื่องจากเยอรมันไม่ถือเป็นมหาอำนาจทางทะเล มีการคมนาคมทางเรือผ่านชายฝั่งไม่มากนัก และไม่มีระบบคลองอย่างประเทศอังกฤษ ฉะนั้น ทางรถไฟจึงช่วยเสริมให้เกิดสภาพศุลกากรอันเป็นกระบวนการที่ทำให้เศรษฐกิจเยอรมันมีเอกภาพ ทั้งทำให้เกิดความต้องการอุตสาหกรรมเหล็กซึ่งเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น การต่อรางรถไฟ ผลิตหัวรถจักร เครื่องจักร และรถไฟฟ้ามหานคร พัฒนาการด้านกิจการรถไฟทำให้ตลาดของเยอรมันขยายตัวภายในภาคพื้นทวีป แม้จะมีอาณาบริเวณโพ้นทะเลไม่มากนัก และทั้งนี้ ผลพวงจากการที่ภาครัฐสนับสนุนและให้ความสำคัญกับการศึกษาค้นคว้าและการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจนสามารถเป็นเจ้าของเทคโนโลยีการผลิตของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาองค์ความรู้จากประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น การสั่งซื้อหัวรถจักรจากประเทศอังกฤษเป็นเวลานานนัก ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติถ่านหินและเหล็กกล้าที่ฝรั่งเศสพร้อมสนับสนุน เป็นปัจจัยหนุนสำคัญที่ส่งให้ประเทศเยอรมันมีความก้าวหน้าในเทคนิคการผลิตอุตสาหกรรม จนต่อมาได้กลายเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดของอุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมไฟฟ้าในยุโรป ทั้งนี้ รัฐบาลเยอรมันยังมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในประเทศผ่านการออกมาตรการต่าง ๆ เช่น ภาษีศุลกากร โควตา และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ช่วยปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ยังอยู่ในช่วงตั้งไข่ให้ปราศจากการแข่งขันจากที่รุนแรงจากประเทศที่ปฏิวัติอุตสาหกรรมมาก่อนหน้า และทำให้อุตสาหกรรมของเยอรมันมีเวลาในการพัฒนาและเติบโต ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้มีการสร้างระบบรัฐสวัสดิการเพื่อประนีประนอมกับชนชั้นแรงงานไม่ให้เกิดการปะทะระหว่างชนชั้นอีกด้วย

เนื่องด้วยประเทศเยอรมันเน้นการพัฒนาประเทศตามแนวความคิดบรรษัทนิยม (Corporatism) ทุนนิยมในเยอรมันจึงมีลักษณะการตกลงกันในระหว่างบริษัทใหญ่ ในการแบ่งตลาด เกิดการรวมกลุ่มบริษัท และบางกรณีธนาคารเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทนำ มีการให้ความสำคัญกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐและสังคม เพราะเยอรมันไม่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ระบบประชาธิปไตย แต่เป็นการก้าวเข้าสู่สมัยใหม่ด้วยการยังคงไว้ซึ่งโครงสร้างสังคมแบบเดิมของตนที่เป็นเอกลักษณ์ แตกต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษที่ยึดมั่นกับแนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) แม้จะเป็นประเทศในภูมิภาคยุโรปด้วยกันก็ตาม และลักษณะเด่นที่แตกต่างกันอีกประการ คือ ด้วยความที่มีได้เป็นมหาอำนาจทางทะเล ขาดทักษะความชำนาญในการเดินเรือและสำรวจดินแดนนอกทวีป แต่เชี่ยวชาญด้านกิจการรถไฟ เยอรมันจึงไม่เน้นการแสวงหาอาณานิคมโพ้นทะเล แต่ปรับเปลี่ยนเป้าหมายเพื่อเป็นมหาอำนาจภาคพื้นทวีป ผ่านนโยบายยุโรปที่มีเยอรมันเป็นศูนย์กลาง



(Mitteleuropa) มากกว่าการมีอาณานิคมจำนวนมาก ๆ เห็นได้จากบทบาทของประเทศเยอรมัน ซึ่งยังคงเป็นหนึ่งในผู้นำของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปพร้อมกับประเทศฝรั่งเศส ขณะที่ประเทศอังกฤษได้ขอแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปแล้วในปัจจุบัน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จบลง ด้วยบทเรียนจากการใช้อำนาจผู้นำประเทศอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของ Adolf Hitler อันนำไปสู่การก่อสงครามและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นเหตุให้เยอรมันต้องชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามแก่ประเทศผู้ชนะสงครามเป็นจำนวนมหาศาล ผู้นำฝ่ายสัมพันธมิตรและผู้นำเยอรมันตะวันตกจึงเห็นพ้องต้องกันนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดมีการรวมศูนย์อำนาจ ทั้งการบริหารและเศรษฐกิจเอาไว้ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวอีกต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเยอรมัน (Basic Law for the Federal Republic of Germany ๑๙๔๙) จึงได้ถูกออกแบบให้มีหลักการที่ลดทอนอำนาจของรัฐบาลกลางลง และกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐ ให้สามารถบริหารงบประมาณและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเป็นอิสระในทางปกครองแม้แต่ในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้ โดยไม่ต้องรอกการอนุมัติหรือตัดสินใจจากรัฐบาลกลาง อีกทั้งยังมีการโอนหน่วยงานสำคัญหลายแห่งของรัฐไปอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นตามความเหมาะสม เป็นเหตุให้ภาคธุรกิจต่าง ๆ ในท้องถิ่น สามารถที่จะดำเนินกิจการภายในเมืองของตัวเองได้จนจบกระบวนการ Basic Law ยังได้กำหนดหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีนโยบายส่งเสริมการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Standortpolitik) โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนรวมถึงสหภาพแรงงานได้เข้ามาร่วมมีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นร่วมกันกับรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งต่อมาภายหลังการรวมประเทศในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ นโยบาย Standortpolitik นี้ได้ถูกนำมาใช้กับมลรัฐต่าง ๆ ในเยอรมันตะวันออกด้วย ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

โดยที่ประเทศเยอรมันยึดมั่นในระบบรัฐสวัสดิการจึงมีนโยบายสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาผ่านมหาวิทยาลัยของรัฐต่าง ๆ ที่มีคุณภาพทัดเทียมกันและรัฐให้การอุดหนุนการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนมีค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุด ไม่มุ่งเน้นไปที่ธุรกิจการศึกษาดังเช่นประเทศอังกฤษ ยิ่งกว่านั้นระบบการศึกษาของเยอรมันมีข้อเด่นในเรื่องการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและตอบโจทย์การพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง เพราะมุ่งเน้นการวิจัยซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับภาคอุตสาหกรรมได้จริง โดยภาครัฐกำหนดให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องจัดให้มีความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อการคิดค้นผลิตภัณฑ์และนวัตกรรมที่ตอบโจทย์อุตสาหกรรมในท้องถิ่น เป็นเหตุให้ประเทศเยอรมันกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ดุลการค้าสูงที่สุดในโลก สามารถผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกได้อย่างหลากหลายและได้รับการยอมรับในด้านคุณภาพว่าเป็นที่น่าเชื่อถือจากนานาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นยานยนต์ระดับพรีเมียม เครื่องจักรกล เคมีภัณฑ์ เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า ตลอดจนเวชภัณฑ์ แต่ทั้งนี้สำนักงานใหญ่ของบริษัทต่าง ๆ เหล่านั้นกลับเติบโตมาจากต่างมลรัฐและต่างท้องถิ่นทั่วประเทศเยอรมัน ตามนโยบาย Standortpolitik เป็นผลให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเยอรมัน



ค่อนข้างกระจายตัว ไม่กระจุกอยู่ในเมืองหลวง ประชากรในแต่ละท้องถิ่นจึงสามารถเลือกประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีในบ้านเกิด ไม่ประสบปัญหาการว่างงานหรือต้องย้ายถิ่นฐานมาหางานทำแต่เฉพาะในเขตเมืองหลวง ซึ่งเป็นการช่วยลดปัญหาความแออัดของประชากรในกรุงเบอร์ลินได้เป็นอันมาก อนึ่ง แม้เยอรมันจะเป็นประเทศที่อุดมไปด้วยป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ แต่รัฐบาลเยอรมันกลับมีความชัดเจนในเชิงนโยบายที่จะเลือกให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน การธนาคาร วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การก่อสร้าง และการคมนาคมขนส่ง ซึ่งประเทศเยอรมันเป็นผู้นำในตลาดโลกอยู่แล้ว มากกว่าการให้ความสำคัญกับภาคการเกษตร ในสัดส่วนที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยจากข้อมูลในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ปรากฏว่าภาคอุตสาหกรรมและการก่อสร้างของเยอรมันครองสัดส่วนร้อยละ ๒๙ ของ GDP และมีประชากรวัยทำงานประมาณร้อยละ ๓๐ ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจเหล่านี้ ส่วนภาคบริการครองสัดส่วนถึงร้อยละ ๖๙ ของ GDP และมีประชากรวัยทำงานในภาคธุรกิจบริการถึงร้อยละ ๖๗.๕ ขณะที่ภาคการเกษตรของเยอรมันมีสัดส่วนทางเศรษฐกิจเพียงร้อยละ ๐.๙ ของ GDP และมีประชากรวัยทำงานในภาคการเกษตรเพียงร้อยละ ๒.๕ เท่านั้น

#### ๔. Alternative Modernization ในบริบทของเอเชียตะวันออก

๔.๑ ประเทศญี่ปุ่น<sup>๑๑</sup> ญี่ปุ่นเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมตั้งแต่ยุคสมัยของการปฏิรูปเมจิ (Meiji Reforms) ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชของญี่ปุ่นตระหนักถึงภัยคุกคามจากชาติตะวันตก และเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศเพื่อไล่กวดให้ทันความเจริญของประเทศเหล่านั้น จึงได้เริ่มผลักดัน

<sup>๑๑</sup> สรุปความจาก Thomas French, *The Economic and Business History of Occupied Japan: New Perspectives*, (Routledge 2018); K. Ali Akkemik, *Industrial Development in East Asia: A Comparative Look at Japan, Korea, Taiwan, and Singapore*, (World Scientific Publishing 2009), Ifo Institute for Economic Research, *A Comparative Analysis of Japanese and German Economic Success*, (Springer 1997); Akira Hayami, *Japan's Industrious Revolution: Economic and Social Transformations in the Early Modern Period*, (Springer 2015); Yuko Kikuchi, *Japanese Modernisation and Mingei Theory: Cultural Nationalism and Oriental Orientalism*, (Routledge 2004); Penelope Francks, *Japan and the Great Divergence: A Short Guide*, (Palgrave Macmillan 2016); Masato Shizume, *The Japanese Economy During the Great Depression: The Emergence of Macroeconomic Policy in a Small and Open Economy 1931–1936*, (Springer 2021); Kiichiro Yagi, *Modern Japanese Economic Thought: An Intellectual History to 1950*, (Routledge, 2023); อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, *Japanization*, (พิมพ์ครั้งที่ ๓ openbooks ๒๕๕๕); ปิติ ศรีแสงนาม, *Amidst the New World Order ไทยในระเบียบโลกใหม่*, (พิมพ์ครั้งที่ ๓ มติชน, ๒๕๖๖)

ให้ญี่ปุ่นเริ่มต้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการรถไฟจนค่อนข้างทั่วถึง มีเส้นทางรถไฟระยะทางยาวกว่า ๔,๗๗๕ ไมล์ จากปี ค.ศ. ๑๘๗๒ ถึง ค.ศ. ๑๙๑๑ เป็นผลให้บริการทางไปรษณีย์ขยายตัวตามไปด้วย จนเกิดความเป็นไปได้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลญี่ปุ่นได้จูงใจชนชั้นสูงเดิมและพ่อค้าให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมด้วยการให้กู้ยืมเงินลงทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือลงทุนจัดซื้อเครื่องจักรจากต่างประเทศให้ในขั้นเริ่มต้นกิจการ จนเกิดสายสัมพันธ์ที่แนบชิดระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มนายทุนบางครอบครัว เรียกว่า Zaibatsu โดยเริ่มต้นจากอุตสาหกรรมเบา คือ การทอผ้า ที่ในขั้นแรกรัฐบาลญี่ปุ่นนำเครื่องทอผ้าจากอังกฤษมาใช้ และต่อมาได้มีการพัฒนาเครื่องทอผ้าของญี่ปุ่นโดยบริษัทในกลุ่ม Toyota ที่มีคุณภาพทัดเทียมกับเครื่องทอผ้าของอังกฤษ กลายเป็นสินค้าส่งออกเช่นเดียวกับผ้าทอ ส่วนบริษัทในกลุ่ม Mitsubishi ก็เริ่มมีบทบาทสำคัญในการให้บริการด้านการเงินและการธนาคารของประเทศ ในขณะที่อุตสาหกรรมหนัก เช่น การต่อเรือ ก็เริ่มพัฒนารุดหน้า จากที่สามารถเริ่มต่อเรือของตนเองได้ในปี ค.ศ. ๑๘๘๙ ผ่านไปถึงปี ค.ศ. ๑๙๑๐ ญี่ปุ่นสามารถสร้างเรือมีระวางบรรทุกขนาดใหญ่ถึง ๑๓,๐๐๐ ตันได้จำนวน ๒ ลำ และขยายความสามารถไปสู่อุตสาหกรรมหนักประเภทอื่น ๆ เช่น อาวุธปืน โรงงานถลุงเหล็ก

ระหว่างนี้ ญี่ปุ่นได้พัฒนาแสนยานุภาพทางการทหารแล้วเริ่มดำเนินการเสาะหาอาณานิคมในดินแดนใกล้เคียง เพื่อแสวงหาวัตถุดิบและตลาดทำนองเดียวกันกับที่มหาอำนาจตะวันตกดำเนินการอยู่ จนญี่ปุ่นสามารถยึดครองเกาหลีและไต้หวันได้ในปี ค.ศ. ๑๙๐๔ ญี่ปุ่นใช้ดินแดนทั้งสองเป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร เพื่อนำเม็ดเงินมาใช้พัฒนาอุตสาหกรรมภายในของประเทศญี่ปุ่นเองได้อย่างเต็มที่

ต่อมา หลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๑ เกิดวิกฤติความขาดแคลนสินค้า ซึ่งส่งผลในเชิงบวกต่อประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าของประเทศญี่ปุ่น ให้ต้องลงทุนพัฒนาระบบการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของตนให้เพียงพอต่อปริมาณอุปสงค์ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นกว่า ๕ เท่า ในช่วงระยะเวลานี้ญี่ปุ่นสามารถสร้างกำไรจากการค้าระหว่างประเทศเพื่อสะสมทุนได้อย่างมหาศาล ขณะที่รัฐบาลของญี่ปุ่นก็ได้เริ่มกำหนดกำแพงภาษีและออกกฎหมายให้เงินอุดหนุนการผลิตสินค้าในประเทศเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมหนักของประเทศที่ยังอยู่ในช่วงตั้งไข่ไม่ให้เกิดผลกระทบจากการตีตลาดจากสินค้าของประเทศตะวันตกไปด้วยในตัว และต่อมาญี่ปุ่นได้ร่วมมือกับกลุ่ม Zaibatsu ในการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการผลิตอาวุธให้ทันสมัยในท้ายที่สุด

**การเป็นมหาอำนาจทางการทหารของญี่ปุ่น** มีจุดเริ่มต้นจากวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ หรือ The Great Depression ที่ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำพร้อมกันทั่วโลก อำนาจซื้อของประเทศในโลกตะวันตกลดลง ปริมาณการส่งออกสินค้าของประเทศญี่ปุ่นลดลงเกินกว่าร้อยละ ๕๐ สวนทางกับราคาอาหารในประเทศญี่ปุ่นที่ปรับตัวสูงขึ้น ขณะที่อัตราการว่างงานก็เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยทั้งหมดทำให้กลุ่ม Zaibatsu และกลุ่มนักวิชาการชาตินิยมสุดโต่ง (Ultrnationalism) ที่เล็งเห็นว่าญี่ปุ่นมีความพร้อมทางการทหารมากขึ้นแล้ว เริ่มต้นการขยาย

อิทธิพลทางความคิดให้ญี่ปุ่นพัฒนาตนเองเป็นจักรวรรดิที่ต้องออกไปล่าอาณานิคมเพื่อหาแหล่งทรัพยากรใหม่ ๆ เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหาวุ่นวายมากมายภายในประเทศ ภายใต้ค่านิยมที่ว่า “เอเชียต้องปกครองโดยคนเอเชีย” (ซึ่งในที่นี้คือญี่ปุ่น) และมีเพียงญี่ปุ่นเท่านั้นที่จะช่วยปลดปล่อยประเทศในเอเชียจากการปกครองของเจ้าอาณานิคมตะวันตกได้ เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นได้รับแนวความคิดดังกล่าวมาผลักดันจึงนำไปสู่การก่อตั้ง “วงไพบูลย์ร่วมแห่งมหาเอเชียบูรพา” (Greater East Asia Co-Prosperity Sphere) ซึ่งเริ่มต้นปฏิบัติการด้วยการบุกเข้ายึดครองดินแดนแมนจูเรียทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีนในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ ตามด้วยการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่นานกิง ระหว่างปลายเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. ๑๙๓๗ จนถึงมกราคม ปี ค.ศ. ๑๙๓๘ ต่อด้วยการเข้ายึดครองดินแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สงครามโลกครั้งที่ ๒ ดำเนินต่อไปจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้ต่อสหรัฐอเมริกา เป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาเข้ายึดครองญี่ปุ่นภายใต้นโยบาย New Deal ของ Franklin D. Roosevelt ณ ช่วงเวลานี้เองที่สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายพัฒนาความเจริญเติบโตของประเทศญี่ปุ่น โดยการปรับใช้ Modernization Theory ทำนองเดียวกันกับที่ดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในยุโรปภายใต้กรอบ 3D ที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายสัมพันธมิตร กล่าวคือ การสลายกำลังทางทหาร (Demilitarization) การทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) และการสลายการผูกขาดเปิดตลาดเสรี (De-monopolization)

ในช่วงเวลานับแต่นั้นจึงเกิดกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเพื่อลดพระราชอำนาจของจักรพรรดิให้มีสถานะเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และกำหนดห้ามมิให้ญี่ปุ่นมีกองทัพเป็นของตนเอง เพื่อป้องกันไม่ให้กลับมาเป็นจักรวรรดินิยม-ชาตินิยมสุดโต่งอีกครั้ง (มีเพียงกองกำลังตำรวจสำรองแห่งชาติ (National Police Reserve) และกองกำลังป้องกันตนเองแห่งญี่ปุ่น (Japan Self-Defense Forces)) ตลอดจนมีมาตรการจำกัดการพัฒนาอาวุธอย่างเด็ดขาด ซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถลดค่าใช้จ่ายภาครัฐด้านการทหารลงไปได้เป็นอันมาก และสามารถนำงบประมาณในส่วนนี้มาใช้ฟื้นฟูพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศได้อย่างเต็มที่ ในช่วงเวลานี้ ระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นได้รับการปรับปรุงผ่านแนวคิดแบบ Georgism ซึ่งเชื่อว่ามูลค่าสินค้าเกิดจากผลผลิตของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต้องเป็นของสมาชิกทุกคนในระบบเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน มีการปฏิรูปกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่งผลให้นายทุนที่ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่หายไปจากระบบ เช่นเดียวกับการสลายกลุ่มบริษัท Zaibatsu

ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับประเทศสหรัฐอเมริกาเอื้อให้ญี่ปุ่นสามารถส่งสินค้าส่งไปขายที่อเมริกาโดยได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ขณะที่ได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีจากอเมริกามาปรับใช้กับพื้นฐานความรู้ทางการผลิตเดิม ยิ่งกว่านั้น วิกฤติในช่วงสงครามเย็นยังส่งผลในเชิงบวกต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นอย่างก้าวกระโดด เพราะญี่ปุ่นซึ่งถูกกันออกจากวงโคจรของสงครามอย่างเต็มตัวได้กลายเป็นประเทศที่ถูกเลือกให้เป็นฐานที่ปัก ตลอดจนฐานการผลิตสินค้าเพื่อให้บริการแก่กองกำลังของสหรัฐอเมริกา ในช่วงสงครามเกาหลีต่อเนื่องมายังระหว่างสงครามเวียดนาม อุปสงค์ในสินค้าและบริการจากญี่ปุ่นที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอันมากนี้ส่งผลให้ญี่ปุ่นสามารถสะสมรายได้เป็นทุนเพื่อใช้ในกระบวนการผลิต

ขั้นต่อไปได้อย่างรวดเร็วเป็นพิเศษ

**การเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น** มีจุดเริ่มต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยประชาชนชาวญี่ปุ่นร่วมกันสร้างชาติเพื่อพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส มีการเกาะกลุ่มของภาคธุรกิจรูปแบบใหม่เรียกว่า Keiretsu เพื่อช่วยเหลือเกื้อหนุนกันในระบบการผลิต โดยมีทั้งธุรกิจบางส่วนที่แข่งขันและบางส่วนที่ไม่แข่งขันแต่ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์ให้แกกัน (แตกต่างจากกลุ่ม Zaibatsu เดิม ที่จะเป็นการจับกลุ่มระหว่างผู้นำในแต่ละธุรกิจโดยปราศจากการแข่งขัน) โดยร่วมมือกันกับภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมด้านการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการผลิต การตลาด เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับภาคเอกชนในเวทีโลก โดยญี่ปุ่นมีการก่อตั้งกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry: MITI) ทำหน้าที่เป็นคลังข้อมูลและให้คำปรึกษากับภาคเอกชน ตลอดจนคัดเลือกผู้ผลิตที่เหมาะสมในสินค้าแต่ละประเภท เพื่อให้มีผู้ผลิตสินค้าน้อยรายไม่ให้เกิดการแข่งขันระหว่างกันเองมากเกินไป อีกทั้งยังให้การสนับสนุนด้านเครื่องจักรและเทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนให้การสนับสนุนทางการเงินด้วยเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำสำหรับบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจตามแนวทางที่ MITI สนับสนุนอีกด้วย ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๗๐ ประเทศญี่ปุ่นเปลี่ยนตัวเองจากมหาอำนาจทางการทหาร เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์ มีการเปลี่ยนสายการผลิตมาเน้นลงทุนพัฒนาสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อขายในประเทศและเป็นสินค้าส่งออกหลักที่ทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือนและรถยนต์ ส่งผลให้อุตสาหกรรมพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง คือ วัสดุ พลังงาน และเคมีภัณฑ์ขยายตัวพร้อมตามกันไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ ญี่ปุ่นจึงกลายเป็นประเทศที่สามารถปฏิวัติอุตสาหกรรมได้อย่างโดดเด่น จนในวันที่ ๒๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๔ ญี่ปุ่นได้รับการรับรองสถานะการเป็นสมาชิกของ OECD เป็นชาติแรกในเอเชีย และในปีเดียวกันญี่ปุ่นก็ยังเป็นชาติแรกของเอเชียที่ได้เป็นเจ้าภาพในการจัดกีฬาโอลิมปิก พร้อม ๆ กันกับที่รถไฟความเร็วสูงชินคันเซ็นสายโทไคโดเริ่มเปิดให้บริการเป็นครั้งแรก จนนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ต่างเรียกช่วงเวลาทองของการพัฒนาเศรษฐกิจในคริสต์ทศวรรษ ๑๙๖๐ นี้ว่า Golden 60 สำหรับในยุคถัดมา กล่าวคือ Industry 3.0 ในช่วงคริสต์ทศวรรษ ๑๙๗๐-๑๙๘๐ ที่เริ่มมีการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ร่วมกับหุ่นยนต์ในระบบการผลิตนั้น ญี่ปุ่นได้ปรับตัวอีกครั้งโดยปรับฐานการผลิตจากอุตสาหกรรมหนักมาเน้นอุตสาหกรรมที่มีนวัตกรรมต่อยอดมูลค่าเพิ่ม (high value added industry) ในสินค้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ สารกึ่งตัวนำ และอุปกรณ์โทรคมนาคม จนสามารถนำเทคโนโลยีหุ่นยนต์และคอมพิวเตอร์ มาพัฒนาสายการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ และวัสดุศาสตร์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนแรงงานคนในการผลิตได้อีกขั้นหนึ่ง อันส่งผลให้สินค้าจากญี่ปุ่นมีราคาถูกและมีคุณภาพที่ดี จนอดีตมหาอำนาจทางเศรษฐกิจไม่ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือเยอรมันต่างก็ขาดดุลการค้าอย่างมหาศาลให้แก่ญี่ปุ่น บริษัทข้ามชาติของญี่ปุ่นมีรายชื่อติดอันดับ ๕๐ บริษัทที่มีมูลค่ามากที่สุดในโลกถึงกว่า ๓๒ บริษัท และเริ่มเข้าควบคุมกิจการบริษัท

ของสหรัฐอเมริกา และต่อมาเมื่อต้นทุนการผลิต ตลอดจนค่าเงินเยนปรับตัวสูงขึ้นตามปัจจัย การพัฒนาของประเทศ จนลดความสามารถในการแข่งขันด้านราคาลง ญี่ปุ่นจึงได้มีการย้ายฐาน การผลิตอุตสาหกรรมหนักไปยังกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนเกิด แนวทางการพัฒนาที่เรียกกันว่ากระบวนการพัฒนาแบบฝูงห่านป่าบิน (flying geese) ซึ่งมีญี่ปุ่น เป็นผู้นำการพัฒนาด้านเศรษฐกิจแห่งเอเชียในท้ายที่สุด ขณะที่ญี่ปุ่นเองหันมาให้ความสำคัญ กับการพัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทคและภาคบริการในประเทศแทน

ทั้งนี้ ในขณะที่ประเทศโลกตะวันตกโดยมากเชื่อกันว่าทุกอารยธรรม ทุกแนวคิด และความเป็นไปทางสังคมที่สำคัญ ล้วนกำหนดหรือคิดค้นขึ้นที่ยุโรป ประเทศญี่ปุ่นกลับมองว่า ภูมิภาคฝั่งเอเชียมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบทุนนิยมของตะวันตก ด้วยเป็นสังคมที่มีพื้นฐาน มาจากศาสนา เป็นการรวมชุมชนแบบเดิมและสังคมใหม่ หรือที่เรียกว่า มนุษยธรรมแห่งเอเชีย ที่เน้นค่านิยมของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเอเชียจึงมีวิวัฒนาการ ที่ต่างจากยุโรป เพราะส่วนใหญ่กำเนิดระบบทุนนิยมมาจากภายนอก มิได้มีวิวัฒนาการจากระบบ ภายในเอง ทำให้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงมีการคงสิ่งเก่าตกค้างที่มีคุณค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเชิงสังคมและวัฒนธรรมเอาไว้เป็นอันมากในช่วงเวลาที่ยาวนาน ทุกประเทศจึงสมควรกำหนด แนวทางการพัฒนาประเทศให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ ชุมชน ข้อได้เปรียบและข้อจำกัดของ ประเทศของตนเป็นสำคัญ ไม่สมควรลอกเลียนแบบอย่างการพัฒนาของชาติใดชาติหนึ่ง โดยปราศจากการปรับแต่ง เพราะแท้จริงแล้วแม้แต่ชาติในประเทศยุโรปด้วยกันเองก็มี ประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศให้ทันสมัยที่แตกต่างกันไป สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้นปัจจัยในการ พัฒนาประเทศ นอกจากบทบาทของภาครัฐอันเป็นปัจจัยภายนอกแล้ว สิ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อน ไปกว่ากันคือปัจจัยภายในของพลเมืองญี่ปุ่นที่ได้รับการปลูกฝังตั้งแต่เยาว์วัยให้มีความขยันขันแข็ง ในการทำงาน กระตือรือร้นในการแสวงหาความรู้และยกย่องผู้มีปัญญา ตลอดจนมัยย์ส่อดอม รับรู้หน้าที่ มีความจงรักภักดีต่อชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ และยิ่งเมื่อผ่านเหตุการณ์ความ ยากลำบากร่วมกันในสงครามโลกครั้งที่ ๒ พลเมืองญี่ปุ่นยิ่งสำนึกว่าตนเองเป็นส่วนสำคัญ และมีหน้าที่ในการพัฒนาประเทศไปสู่ความรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจ จนเกิดการรวมกลุ่ม ของภาคเอกชนแบบ Keiretsu ที่สามารถผสานแนวคิดการรวมกลุ่มขององค์กรธุรกิจเข้ากับการ พัฒนาชาติว่าสามารถประสบความสำเร็จไปพร้อมกันได้ มีข้อน่าสังเกตว่าความตระหนักรู้ใน สิทธิและหน้าที่ (Active Citizenship) ของชาวญี่ปุ่นนั้นเป็นไปในทิศทางที่เป็นมุมกลับกับ ชาวตะวันตก กล่าวคือ ขณะที่พลเมืองตะวันตกมุ่งมองไปที่ “สิทธิ” ของประชาชนที่จะต่อรอง กับรัฐเพื่อรักษาสิทธิของตน พลเมืองของญี่ปุ่นกลับมุ่งมองไปที่ “หน้าที่” ในการร่วมมือกับรัฐ เพื่อผลักดันให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อประเทศ โดยเชื่อว่าจะส่งผลดีต่อชีวิตของประชาชน เองในท้ายที่สุด



**๔.๒ ประเทศจีน<sup>๑๒</sup>** ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงให้ข้ออธิบายว่าเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัย ในแนวทางที่ยึดเอาประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้วเป็นเป้าหมายและแบบอย่าง ดังที่เคยเชื่อกันมาว่า ประเทศต่าง ๆ จะต้องผ่านกระบวนการพัฒนาตามลำดับขั้นตามแนวคิดของตะวันตกเพื่อให้บรรลุถึงความทันสมัย นั้น อาจล้มเหลวในแง่ของการแก้ไขปัญหาที่ทำลายของโลกในปัจจุบันซึ่งมีปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต เช่น เศรษฐกิจโลกชะลอการฟื้นตัวหลังวิกฤตโควิด-๑๙ ช่องว่างด้านการพัฒนาที่ขยายตัวมากยิ่งขึ้น ตลอดจนปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม แล้วจึงได้นำเสนอนิยามความทันสมัยบนเส้นทางของตนเอง เพราะเห็นว่าการเดินทางเข้าสู่ความทันสมัยของแต่ละประเทศล้วนพบเจอความยากลำบากที่ไม่เหมือนกัน แล้วแต่บริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งในส่วนของประเทศจีนเองก็มีความท้าทายต่าง ๆ รอบด้านที่จีนต้องเผชิญอันมีลักษณะเฉพาะตัวทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงยังได้อธิบายว่า ความทันสมัยแบบจีนเป็นความทันสมัยแบบสังคมนิยมที่มีพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นผู้นำ มีเอกลักษณ์เช่นเดียวกันกับความทันสมัยของทุกประเทศ ยิ่งกว่านั้นจีนยังมีอัตลักษณ์จากการที่ตั้งอยู่บนสภาพภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ ประกอบไปด้วยจำนวนประชากรมหาศาล มีความมั่งคั่งร่วมกัน มีความกลมกลืนระหว่างอารยธรรมทางวัตถุกับอารยธรรมทางจิตใจ มีความปรองดองระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และมีหนทางแห่งการพัฒนาที่ยึดมั่นในแนวคิดการพัฒนาที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงได้ให้ข้อสังเกตว่าในการที่จะพัฒนาชาติให้มีความเจริญรุ่งเรืองและความยั่งยืน สมควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรคนและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นลำดับแรก กล่าวโดยละเอียด ท่านสีจิ้นผิงเห็นว่าการเข้าสู่ความทันสมัย รัฐสมควรต้องยึดผลประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นหลัก เพราะการจะเป็นสมัยใหม่ได้นั้น ประชาชนถือเป็นกลไกและเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน รัฐจึงจะต้องแสวงหาความร่วมมือแบบ Win-Win Situation ระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประเทศจีนกับรัฐอื่นเพื่อให้ได้รับความร่วมมือและร่วมกันผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรดำเนินการพัฒนาร่วมกัน

<sup>๑๒</sup> สรุปรจาก บทปาฐกถาของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง เรื่อง Path Towards Modernization: The Responsibility of Political Parties ในการประชุมระดับสูงของพรรคการเมืองโลก เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖ ประกอบกับ George Hong Jiang, *The Imperial Mode of China: An Analytical Reconstruction of Chinese Economic History*, (Palgrave Macmillan 2023); Jun Du, *Agricultural Transition in China: Domestic and International Perspectives on Technology and Institutional Change*, (Palgrave Macmillan 2018); Katsuji Nakagane (ed.), *Studies on the Chinese Economy During the Mao Era*, (Springer 2023), Yazhuo Zheng and Kent Deng, *State Failure and Distorted Urbanisation in Post-Mao's China 1993–2012*, (Palgrave Macmillan 2018); Rebecca E. Karl, *The Magic of Concepts History and the Economic in Twentieth-Century China* (Duke University Press 2017); Xinli Zheng, *China's 40 Years of Economic Reform and Development: How the Miracle Was Created*, (Springer 2018)



ผ่านความสามัคคีและความร่วมมือ รวมทั้งแบ่งปันผลประโยชน์ และผลลัพธ์ที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ในการนี้ ผู้นำของจีนควรสนับสนุนประเทศอื่น ๆ รอบ ๆ ประเทศจีน ในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง และไม่ปิดกั้นเส้นทางของประเทศอื่นเพื่อแบ่งปันโอกาสในการสร้างอนาคตร่วมกัน ทำให้ศูนย์กลางของความทันสมัยของมนุษยชาติใหญ่ขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าผู้คนจำนวนมากจะพึงพอใจกับผลลัพธ์ของความทันสมัยอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ประเทศใดประสงค์ที่จะคัดลอกรูปแบบแนวทางการพัฒนาจากประเทศที่ก้าวสู่ความทันสมัยแล้ว ท่านสีจิ้นผิงเห็นว่าประเทศนั้น ๆ จะต้องไม่ลืมที่จะพิจารณาเงื่อนไขและคุณลักษณะเฉพาะของประเทศของตนที่สำคัญ แล้วปรับแนวทางให้เข้ากันกับบริบทที่สอดคล้องกับสังคมและวัฒนธรรมของตนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายและแนวทางที่รัฐเลือกกำหนดสามารถแก้ไขปัญหาข้อท้าทายที่มีเข้ามาทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ได้อย่างแท้จริง

ข้ออธิบายของประธานาธิบดีสีจิ้นผิงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ในช่วงระยะเวลาหนึ่งประเทศจีนได้ตกเป็นเหยื่อของลัทธิจักรวรรดินิยม ถูกรุกรานหาประโยชน์จากชาติมหาอำนาจทั้งจากประเทศตะวันตกและประเทศญี่ปุ่น พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงได้เริ่มพัฒนาระบบการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญและจัดให้มีระบบราชการตามรูปแบบทำนองเดียวกันกับประเทศตะวันตกให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าความต้องการของสังคม เร่งปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาฯ ๕ ปี ฉบับที่ ๒ โดยไม่ยอมรับเงื่อนไขเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศตนเอง นำเงินลงทุนประมาณสี่ในห้าไปสนับสนุนภาคเศรษฐกิจในเมืองและอุตสาหกรรมหนัก ตามแผนการที่เรียกว่าการก้าวกระโดดไปข้างหน้า (Great Leap Forward) เพื่อพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของประเทศจีนให้ตามทันโลกตะวันตก ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๘-๑๙๖๒ ต่อเนื่องด้วยการปฏิวัติวัฒนธรรม ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๖-๑๙๗๖ ขณะที่ยังคงนโยบายปิดประเทศเอาไว้ ซึ่งนอกจากในท้ายที่สุดจะไม่บรรลุผลสำเร็จในภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรและประชาชนส่วนใหญ่ที่มีชีวิตอยู่ในชนบทอย่างยากจน และไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ในทางสถิติพบว่ามีการจมน้ำประมาณ ๔๐ ล้านคน เสียชีวิตระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๙-๑๙๖๑ จากภาวะขาดแคลนอาหารที่ร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์โลก หลังจากเหมาเจ๋อตงเสียชีวิตในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ผู้นำคนต่อมาคือ 덩เสี่ยวผิงจึงได้เริ่มการปฏิรูปเศรษฐกิจจีน โดยเริ่มให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สิน ให้สิทธิเกษตรกรในการทำการเกษตรในที่ดินทำกินของตัวเอง ทำให้มาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรบางส่วนดีขึ้น ไม่ขาดแคลนอาหารเหมือนเดิมอีกต่อไป ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ 덩เสี่ยวผิงเริ่มปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ เป็นการเปิดประเทศให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน และปรับความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐอเมริกา เป็นเหตุให้มีเม็ดเงินลงทุนไหลเข้าประเทศจีนอย่างมหาศาล เนื่องจากนักลงทุนเล็งเห็นถึงแต้มต่อด้านต้นทุนแรงงานและค่าเช่าที่มีราคาถูกในจีน

ประเทศจีนในขณะนั้นแม้จะมีศักยภาพในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมด้วยต้นทุนแรงงานที่ถูก แต่ก็มิได้เป็นเจ้าของเทคโนโลยี ความทั่วถึงของโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนก็มีความเหลื่อมล้ำตามแต่ภูมิภาค ตลอดจนมีอัตราการรายได้ต่อจำนวนประชากรที่ต่ำจนไม่อาจเรียกว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ ระบบเศรษฐกิจของจีนจึงต้องการการปฏิรูปแก้ไขปัญหาคြီးใหญ่อย่างเป็นระบบ จนกระทั่งต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ ได้เกิดข้อความคิดเรื่อง “ระบอบสังคมนิยมอัตลักษณ์จีน” เพื่อละทิ้งอุดมการณ์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตก แล้วมุ่งมั่นที่จะค้นหาวិธีแก้ไขปัญหที่สอดคล้องกับประวัติศาสตร์และค่านิยมของประเทศจีนอย่างแท้จริง กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจประเทศจีนจะใช้มาตรการเปิดประเทศและยอมรับข้อตกลงในระบบการค้าเสรีต่าง ๆ จีนจะเปิดประเทศเพื่อรับแนวคิดจากทุกประเทศในเรื่องวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การบริหารจัดการใหม่ ๆ การค้าแลกเปลี่ยน การร่วมการผลิต ตลอดจนการลงทุนจากต่างประเทศโดยไม่เลือกว่าประเทศเหล่านั้นจะมีระบอบการเมืองการปกครองแบบไหน ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศจีนสามารถศึกษาเรียนรู้และสร้างนวัตกรรมของตนเองได้ในท้ายที่สุด แต่ในเชิงการเมืองการปกครองนั้น ประเทศจีนจะปฏิเสธความพยายามใด ๆ ที่จะกดดันให้จีนละทิ้งอุดมการณ์สังคมนิยม และจะยังยึดมั่นการนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน อันเป็นแนวทางที่ยึดหยุ่นและทำให้รัฐบาลจีนสามารถทดลองดำเนินนโยบายที่เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะตัวของตนจนประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ ๑๙๘๐ จีนก็มุ่งหน้าสู่การดำเนินการเพื่อเป้าหมายทั้ง ๒ ประการควบคู่กัน นั่นคือ “ความมั่นคงของรัฐควบคู่กับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ” จนอาจเรียกช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐-๒๐๒๐ ได้ว่าเป็นยุคสมัยแห่งความมั่งคั่ง (Well-Off) ตั้งแต่ยุคของผู้นำรุ่นที่ ๒-๕ ได้แก่ เติ้งเสี่ยวผิง เจียงเจ๋อหมิน หูจิ่นเทา และสีจิ้นผิง เศรษฐกิจจีนก็พัฒนาขึ้นอย่างก้าวกระโดด ตลอดช่วงคริสต์ทศวรรษ ๑๙๙๐ เศรษฐกิจจีนเติบโตอย่างรวดเร็ว และยิ่งเติบโตมากขึ้นไปอีกหลังการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เนื่องจากจีนสามารถลดข้อจำกัดและอุปสรรคทางภาษีต่าง ๆ จากประเทศคู่ค้าได้ ขนาดเศรษฐกิจของจีนวัดจากมูลค่า GDP จึงได้ขยายตัวแซงหน้ามหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกมาแล้วอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ แซงหน้าประเทศสเปนและแคนาดาในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ประเทศอิตาลีในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และ ๒๐๐๖ ตามลำดับ ก่อนจะขยายตัวมากกว่าเศรษฐกิจของประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ และ ๒๐๑๐ ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของจีนก็ปรับสูงขึ้นมาอยู่ที่ระดับ ๑๐,๒๖๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า ๑๘ เท่า เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. ๑๙๔๙

ยิ่งกว่านั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๑ เป็นต้นมา จีนเริ่มให้ความสำคัญกับ “ความคิดสังคมนิยมอัตลักษณ์จีนสำหรับยุคใหม่ของสีจิ้นผิง” (Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era) ซึ่งมีสาระว่าด้วยการสร้างยุคแห่งอนาคตที่เรียกว่า “ความมั่งคั่งร่วมกัน” (Common Prosperity) ซึ่งจะเกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๒๑ - ๒๐๔๙ อันเป็นวาระที่ตรงกับช่วงของการเฉลิมฉลองครบรอบ ๑๐๐ ปี ของการสถาปนาพรรคคอมมิวนิสต์จีน ดังนั้น ปาฐกถาของประธานาธิบดีสีจิ้นผิงฉบับนี้ จึงเกิดขึ้นในห้วงเวลาที่จีนกลายเป็นประชาชาติที่มี

ความมั่งคั่งระดับปานกลาง (Moderately Well-off Society) และกำลังวางยุทธศาสตร์เพื่อวาระของการเฉลิมฉลองครบรอบ ๑๐๐ ปี ของการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี ค.ศ. ๒๐๔๙ โดยมีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ให้จีนกลายเป็นประเทศชาติที่พัฒนาแล้วในทุกมิติ (China become a Fully Developed Nation by ๒๐๔๙) ยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวของจีนที่เรียกว่า “ความฝันของจีนในการฟื้นฟูชีวิตของชาติ” จึงเกิดขึ้นเพื่อให้จีนสามารถเดินหน้าสู่เป้าหมายทั้ง ๓ มิติภายในประเทศ คือ ความมั่นคงของชาติ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคทางสังคม และในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จีนยังต้องการเป็นพลังหลักในการสร้าง “ประชาคมของมวลมนุษยชาติที่มีอนาคตร่วมกัน” (Community with a Shared Future for Mankind) โดยที่จีนมีโครงการสร้างเส้นทางสายไหมศตวรรษที่ ๒๑ (One Belt One Road) โดยจะเป็นการเชื่อมโยงเส้นทางการค้าในหลายทวีป เพื่อเชื่อมต่อครั้งหนึ่งของจำนวนประชากรโลกเข้าด้วยกันอีกด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าทัศนะของท่านสีจิ้นผิงและการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศของจีน มีส่วนคล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์การพัฒนาสู่ความทันสมัยของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ การที่ท่านสีจิ้นผิงได้เน้นย้ำการนำเสนอเส้นทางสู่ Modernization ในทิศทางของประเทศเอเชีย โดยมีประเทศจีนเป็นผู้มีบทบาทนำนั้นแสดงออกถึงความมั่นใจในประสบการณ์ความสำเร็จของประเทศจีนในเวทีโลก ตลอดจนศักยภาพความพร้อมของประเทศจีนในปัจจุบัน ทั้งในเชิงสังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจ และแม้จะมีความเป็นสมัยใหม่ในทิศทางของตนเองที่ผิดแผกแตกต่างจากวัฒนธรรมและระบบการเมืองการปกครองของประเทศตะวันตกอยู่บ้าง แต่ก็มีอำนาจต่อรองและอิทธิพลในเวทีโลกทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งเป็นลักษณะทำนองเดียวกันกับช่วงเวลาที่ย้อนเสนอเส้นทางสู่ Modernization ของญี่ปุ่น ได้ถูกหยิบยกขึ้นนำเสนอในแวดวงวิชาการ ก่อนการเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ก็ได้มีการเน้นย้ำให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแบบตะวันตกควบคู่ไปกับการรักษาจิตวิญญาณหรือศิลปวัฒนธรรมแบบเอเชีย โดยมีประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบหรือผู้มีบทบาทนำ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศให้มีความสมัยในลักษณะ “ทางเลือก” เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ส่วนหนึ่งของปาฐกถาที่ว่า “...โลกไม่ต้องการสงครามเย็นครั้งใหม่ แนวทางปฏิบัติในการปลุกปั่นให้เกิดความแตกแยกและการเผชิญหน้าในนามของประชาธิปไตย ถือเป็นการละเมิดจิตวิญญาณแห่งประชาธิปไตย จะไม่ได้รับการสนับสนุนใด ๆ ... จีนที่ได้รับการปรับปรุงใหม่จะเสริมสร้างพลังแห่งสันติภาพโลกและความยุติธรรมระหว่างประเทศ ไม่ว่าจีนจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาในระดับใด จีนก็จะมีวันแสวงหาอำนาจเหนือกว่า หรือการขยายตัว...” แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าท่านสีจิ้นผิงและประเทศจีนคงจะได้มีการถอดบทเรียนความผิดพลาดของจักรวรรดิญี่ปุ่น เกี่ยวกับทิศทางการขยายอิทธิพลด้วยวิธีการทำสงครามเพื่อยึดครองดินแดนอาณานิคมในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นการซ้ำรอยแผ่ที่ประเทศตะวันตกได้เคยทำไว้กับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ว่าประเทศจีนไม่สมควรที่จะเหยียบย่ำซ้ำแนวทางเดิมของประเทศพัฒนาแล้วซึ่งกระทำตัวเป็นเจ้าอาณานิคมต่อประเทศกำลังพัฒนาอีก จึงได้เน้นย้ำในเชิงหลักการว่าจีนจะไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในด้านความมั่นคงหรือระบอบการเมืองการปกครอง

ของประเทศอื่น ๆ แต่อีกนัยหนึ่ง ก็เป็นการส่งสัญญาณเตือนไปยังนานาชาติว่า หากเป็นเรื่องกิจการภายในของประเทศจีน อาทิ กรณีพิพาทกับดินแดนที่จีนอ้างสิทธิครอบครองมาแต่เดิม เช่น ทิเบต ไต้หวัน ฮองกง หรือทะเลจีนใต้ หรือประเด็นเรื่องระบอบการเมืองการปกครองของจีน จีนก็จะไม่ยินยอมให้ชาติอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงเช่นเดียวกัน

## ๕. Customized Modernization ในบริบทของประเทศสิงคโปร์: ข้อพิจารณาสู่ออนาคตการพัฒนาเศรษฐกิจไทย<sup>๑๓</sup>

สำหรับเส้นทางการพัฒนาสู่ความทันสมัยของประเทศกำลังพัฒนาในศตวรรษที่ ๒๑ ผู้เขียนขออธิบายในเชิงการยกตัวอย่างประสบการณ์ของอดีตประเทศกำลังพัฒนาเดิมในภูมิภาคอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ **ประเทศสิงคโปร์** ซึ่งมีดินแดนเป็นเพียงเกาะขนาดเล็กที่ขาดแคลนทั้งทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนแสนยานุภาพทางทหาร แต่สามารถยกสถานะของตนให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยเส้นทางที่มีเอกลักษณ์เป็นพิเศษของตนเอง ในช่วงรอยต่อระหว่างปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ได้อย่างน่าชื่นชม โดยมีแก่นกลางแนวทางการพัฒนาประเทศที่ยึดถือความสุขของประชาชนเป็นศูนย์กลางประกอบกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นสำคัญ ด้วยสิงคโปร์ถูกจัดเป็นประเทศพัฒนาแล้วในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ซึ่งนับว่าเป็นยุคสมัยที่เพิ่งผ่านไปไม่นานนัก ทั้งมีลักษณะเด่นตรงที่สามารถรักษาสถิติและจิตวิญญาณแบบพุทธสังคมเอเชียที่ประกอบไปด้วยสามเชื้อชาติหลัก คือ ชาวจีนโพ้นทะเล (๗๖%) ชาวมลายู (๑๕%) และชาวอินเดีย (๗.๔%) ควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามแนวทาง Modernization Theory แบบโลกตะวันตกได้ อีกทั้งได้มีการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ตอบสนองต่อบรรดาข้อท้าทายที่แตกต่างจากบริบทของบรรดาประเทศที่พัฒนาสำเร็จในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙-ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงนับเป็นหนึ่งในตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการพัฒนาของประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต ที่อาจเลือกนำประสบการณ์มาปรับใช้ในส่วนที่สอดคล้องกันได้ ดังนี้

<sup>๑๓</sup> สรุปลงความรู้อันได้รับการเข้าฝึกอบรมโครงการ Singapore–Thailand Leadership Development Programme: A-Future – Ready Public Service ณ ประเทศสิงคโปร์ ในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ ประกอบกับ Lee Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story 1995-2000*, (Harper Collins Publishers 2000); Siok Kuan Tambyah et al., *Happiness and Wellbeing in Singapore: Beyond Economic Prosperity*, (Routledge 2024); Linda Y.C. Lim (ed.), *Singapore’s Economic Development: Retrospection and Reflections*, (World Scientific Publishing 2016); Jiaxiang Hu et al (eds), *Finance, Rule of Law and Development in Asia: Perspectives from Singapore, Hong Kong and Mainland China*, (Brill Nijhoff 2014); Bryan Cheang, *Economic Liberalism and the Developmental State: Hong Kong and Singapore’s Post-war Development*, (Palgrave Macmillan 2023); Ying Sng and Wai Mun, *Crisis management and Public Policy : Singapore’s Approach to Economic Resilience* (World Scientific Publishing 2011); Henri Ghesquiere, *Singapore’s Success: Engineering Economic Growth*, (Cengage Learning 2007)



สิงคโปร์พัฒนาประเทศภายใต้ข้อจำกัดพื้นฐานหลายประการมาตั้งแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ เข้าร่วมเป็นมลรัฐหนึ่งในสหพันธรัฐมาเลเซีย และมีเหตุจำเป็นต้องแยกตัวออกเป็นประเทศเอกราชอีกครั้งหนึ่ง ด้วยปัจจัยเด่นด้านเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบการเมืองการปกครองที่มีพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งในสภาเพียงสองพรรค และมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือ พรรค PAP (People's Action Party) ที่มีที่นั่งในสภาเกือบทั้งหมด จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวที่มีเสถียรภาพสูงและประสบความสำเร็จในการผลักดันร่างกฎหมายตามนโยบายของพรรคผ่านรัฐสภา ให้มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่องยาวนาน ประกอบเข้าด้วยกันกับวิสัยทัศน์และความสามารถอันโดดเด่นของผู้นำประเทศในสามรุ่นที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยของประธานาธิบดีลี กวน ยู ผู้ซึ่งเคยได้รับการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ในระดับปริญญา ณ London School of Economic and Political Science ก่อนจะเปลี่ยนมาศึกษาวิชากฎหมาย ณ Cambridge University ในเวลาต่อมา เป็นหนึ่งในแรงผลักดันเสริมให้สิงคโปร์สามารถกำหนดนโยบายโดยปรับใช้ข้อคิดในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีว่าด้วยการนำเอาหลักการบริหารจัดการในเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเรื่องพฤติกรรมความต้องการของตลาด และความพึงพอใจของผู้บริโภค ให้ได้รับประโยชน์จากในสินค้าและบริการมากที่สุดด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด มาพัฒนาและเสริมประสิทธิภาพแก่การตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐให้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล

จากแนวทางดังกล่าว ประเทศสิงคโปร์จึงมีการบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณภาครัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุประโยชน์อันเป็นสวัสดิการสังคม (Social Welfare) สูงที่สุด โดยผสมผสานเข้าด้วยกันกับการส่งเสริมค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับการศึกษา การทำงาน และการอดออมแก่ประชาชน ตลอดจนการกำหนดมาตรการและสภาพบังคับในทางกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในสังคมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนไปสู่แนวทางตามที่สังคมพึงปรารถนาได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น มีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก (Road Traffic Act 1961) ในการบังคับหยุดรถและข้ามถนนตามสัญญาณไฟจราจรและทางม้าลายอย่างเคร่งครัด เป็นเหตุให้ประเทศไม่ต้องเสียงบประมาณในการก่อสร้างสะพานลอย หรือการใช้สภาพบังคับทางกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (Planning Act 1990 (revised version 1998)) เพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่ทางการเกษตรเดิม เช่น ย่าน Orchard Road เป็นย่านการค้า แล้วใช้นโยบายนำเข้าอาหารเป็นหลัก เป็นเหตุให้ปัจจุบันสิงคโปร์มีพื้นที่ทำการเกษตรเพียงไม่ถึงร้อยละ ๑ ส่งผลให้รัฐไม่จำเป็นต้องมีนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร เช่น การกำหนดราคา หรืออุดหนุนสินค้าเกษตร ที่สิงคโปร์ขาดศักยภาพในการแข่งขันด้านต้นทุนการผลิตในตลาดโลกอยู่แล้วโดยสภาพ ทั้งสามารถนำงบประมาณไปใช้สนับสนุนภาคธุรกิจที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศมากกว่า อาทิ ธุรกิจการเงินและศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น ค่านิยมของบุคลากรภาครัฐเกี่ยวกับการทำงาน ที่ยึดมั่นในหลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ อันประกอบไปด้วยความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ ที่ได้วางรากฐานกันมาอย่างยาวนานยังส่งผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเหตุให้ประเทศสิงคโปร์สามารถกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างยืดหยุ่น ตอบสนองต่อข้อท้าทายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อันใกล้ อาทิ ข้อเรียกร้องด้านระบบรัฐบาลดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาสังคมผู้สูงวัย และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างทัน่วงที โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นรายประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

### ๕.๑ การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐในยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลง (Governance in a Disruptive Era)

ประเทศสิงคโปร์กำหนดโครงสร้างการปฏิรูประบบราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะออกเป็น ๓ ส่วน โดยยึดโยงกับหลักประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นศูนย์กลาง (User-Centricity Principle) ได้แก่

(๑) **เนื้องาน (Work)** ซึ่งจะต้องเป็นการทำงานร่วมกับประชาชนในลักษณะที่เข้าถึงง่าย และเป็นการสื่อสารสองทางถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนกับการอธิบายและทำความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติในการได้รับบริการสาธารณะตามความต้องการนั้น ๆ ว่ามีประการใดบ้าง อย่างสอดคล้องตรงกัน มิใช่การจัดทำบริการสาธารณะโดยความคิดริเริ่มจากภาครัฐไปสู่ประชาชนแบบสื่อสารทางเดียวหรือกำหนดมาตรการแบบเหมารวม (one size fit all) ในทางกลับกัน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะก็สามารถได้รับข้อมูลหรือข้อคิดเห็นจากผู้ใช้บริการ เพื่อประกอบการพิจารณาหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานได้อย่างทัน่วงทีเช่นเดียวกัน

(๒) **บุคลากรหรือกำลังคนผู้ทำงาน (Workforce)** จะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพและภาวะผู้นำสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ให้มีประสพการณ์ในการทำงานที่หลากหลายผ่านกระบวนการฝึกอบรมภาคปฏิบัติในลักษณะหมุนเวียนการปฏิบัติงานจริงทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐต่างหน่วยงาน (on the job training with rotation) เพื่อความเข้าใจอย่างแท้จริงถึงความต้องการที่แตกต่างกันของผู้ใช้บริการแต่ละราย ทั้งสามารถนำประสพการณ์ในการทำงานที่หลากหลายตลอดจนเครือข่ายด้านกำลังคนที่ได้รับจากการทำงานดังกล่าวมาปรับปรุงกระบวนการให้มีคุณภาพที่ดีและรวดเร็วขึ้นได้ และ

(๓) **สถานที่ทำงาน (Workplace)** ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ให้เป็นการทำงานแบบ hybrid working ที่บุคลากรภาครัฐสามารถทำงานแบบ work form anywhere พร้อมทั้งจัดให้มี co-working office ตามจุดต่าง ๆ ของประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน ให้สามารถมีอุปกรณ์เครื่องใช้ในการทำงานอย่างครบครันโดยไม่ต้องเดินทางเข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยงานต้นสังกัดเสมอไป มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกันความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ใช้บริการ สามารถ



ยกระดับความสามารถของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ในการเข้าถึงและตอบสนองต่อข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนบริการสาธารณะที่ภาครัฐดำเนินการจัดให้ผ่านระบบออนไลน์ได้อย่างทันทั่วถึง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทยแล้ว มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า (๑) ในประเด็นเรื่องเนื้อหาและบุคลากร กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยเปิดช่องให้สามารถพัฒนาคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะในทำนองเดียวกันไว้อยู่แล้ว แต่ยังไม่มี การผลักดันการบังคับใช้ในเชิงนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับในประเด็นเรื่องสถานที่ทำงานนั้น แม้จะมีได้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับแนวทางการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ แต่อย่างไรก็ดี ในเชิงความพร้อมของประเทศไทย ในภาพรวม ต้องไม่ลืมว่าในระยะเริ่มแรกอาจยังไม่สามารถนำลักษณะการทำงานของหน่วยงาน ของรัฐในประเทศสิงคโปร์ หรือแม้แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายในฐานะที่ปรึกษากฎหมาย ของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการเพียงกลุ่มเล็ก ๆ ในภาครัฐมา เป็นแบบอย่างตายตัวให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีภารกิจในการให้บริการต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยปราศจากการปรับใช้ตามความเหมาะสมได้ เพราะอาจจะต้องพิจารณาถึงความพร้อม ในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบ hybrid working ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ทั้งในประเด็น เรื่องเนื้อหา ระบบคอมพิวเตอร์ ระบบการเชื่อมต่อข้อมูล ศักยภาพของเจ้าหน้าที่ ผู้ให้บริการ ตลอดจนความพร้อมของประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะผ่านระบบออนไลน์เป็นราย กรณิด้วย เพียงแต่สมควรจะต้องเร่งรัดให้มีการดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อประโยชน์แก่การลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และ (๒) ในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเพิ่งบรรจุเข้ารับราชการ พึงจะต้องมีการให้ความสำคัญกับ การสอนงานเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั้งในรูปแบบดั้งเดิมและผ่านระบบรัฐบาลดิจิทัล อย่างถูกต้องครบถ้วน (หากยังคงการจัดทำบริการสาธารณะไว้ในทั้งสองรูปแบบ) โดยจะต้องมีการ มอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่บางรายเป็นผู้รับหน้าที่ฝึกสอนงานและประเมินผลการปฏิบัติงาน และ อาจจะต้องมีการเข้าไปฝึกอบรมการปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ทำงานตามปกติ (in-person workshop) ในระยะแรกเพื่อความสะดวกในการถ่ายทอดประสบการณ์ทำงานและสร้างความคุ้นชินของระบบ การทำงานต่าง ๆ ในภาพรวมเสียก่อน

อีกหนึ่งตัวอย่างการแก้ไขปัญหาโดยยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลางของประเทศ สิงคโปร์นั้น สามารถนำเสนอได้จากแนวทางการจัดการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน โดยในขณะที่ฮ่องกงซึ่งเป็นเมืองเกาะเศรษฐกิจและเป็นอดีตอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เช่นเดียวกัน มีปัญหาการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน เนื่องจากราคาของที่ดินและมูลค่า ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินสูงเกินกว่ารายได้ของประชาชนทั่วไปจะสามารถใช้จ่าย

เพื่อซื้อหามาเป็นเจ้าของได้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปิดเสรีในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์แก่เอกชนเป็นส่วนใหญ่ ในทางกลับกัน มาตรการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ที่สำคัญและประสบความสำเร็จเด่นชัดกลับเป็นการจัดที่พักอาศัยบนที่ดินที่รัฐถือครองเป็นส่วนใหญ่ (ผ่านมาตรการเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐกว่าร้อยละ ๙๐ เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ) โดยรัฐวิสาหกิจ คือ การเคหะแห่งชาติของสิงคโปร์ (Housing & Development Board (HDB)) ให้แก่คนสัญชาติสิงคโปร์ แต่ทั้งนี้ มาตรการสนับสนุนเชิงสวัสดิการข้างต้นได้ถูกกำหนดพ่วงด้วยเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจในทางอ้อมให้ประชาชนให้ความร่วมมือในการผลักดันนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ของประเทศด้วยเสียในคราวเดียว กล่าวคือ มีการกำหนดให้สิทธิประโยชน์ในการซื้อที่อยู่อาศัยในราคาพิเศษ เป็นห้องขนาดประมาณ ๖๐ ตารางเมตร ๒ ห้องนอน และ ๑ ห้องนั่งเล่นพร้อมครัว ให้แก่เฉพาะบุคคลที่มีอายุเกินกว่า ๓๕ ปี เว้นเสียแต่บุคคลดังกล่าวมีคู่สมรส ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนแต่งงานสร้างครอบครัวเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและสังคมผู้สูงอายุ

ยิ่งกว่านั้น ความสำเร็จในการจัดสรรบ้านการเคหะ (Public House) ให้แก่ประชาชนชาวสิงคโปร์ได้ถึงกว่า ๘๐% นั้น ได้ถูกยกระดับโดยการก่อสร้างโครงการ Punggol เพื่อเป็นชุมชนต้นแบบสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะแห่งอนาคต ซึ่งประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบรถไฟฟ้าที่ทั่วถึง เพื่ออำนวยความสะดวกและลดปัญหาการจราจรเข้าออกโครงการในช่วงโมงเร่งด่วน การนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้โดยแฝงไปด้วยปรัชญาของการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ SDGs ในแต่ละจุด เช่น ใช้พลังงานแสงอาทิตย์ในการหมุนพัดลมขนาดใหญ่ภายในอาคาร พร้อมทั้งออกแบบอาคาร community mall ที่ชื่อว่า Northshore Plaza ให้มีลมโกรก อุณหภูมิเหมาะสมเย็นสบายเหมาะแก่การเดินจับจ่ายแต่ประหยัดพลังงาน มีจุดออกกำลังกายซึ่งสามารถใช้พลังงานจากการเล่นเครื่องเล่นเพื่อชาร์จโทรศัพท์มือถือได้ ภายใต้คอนเซ็ป The Garden City สร้างพื้นที่เมืองสีเขียว และทำให้ต้นไม้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตพลเมือง ในการนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ตลอดจนนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชนของประเทศไทยอาจนำแนวทางมาศึกษาเป็นตัวอย่างเพื่อปรับใช้ในคอนโดมิเนียม หรือห้างสรรพสินค้าประเภท community mall ที่มีการก่อสร้างมากยิ่งขึ้นในประเทศไทยในขณะนี้ได้



ภาพแสดงโครงการ Punggol

ศูนย์รวมบริการสาธารณะในอาคาร One Punggol (Service Singapore : SSG) เป็นอีกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในการตอบสนองต่อนโยบายด้านการจัดทำบริการสาธารณะผ่านระบบ Digital Government ที่ประเทศไทยสามารถพิจารณาศึกษาทำนองเดียวกับ sandbox สำหรับคัดเลือกบริการสาธารณะสำคัญ ๆ ที่ปรากฏข้อมูลทางสถิติชี้ชัดในอนาคตว่าไม่มีผู้ใช้บริการผ่านระบบดั้งเดิมอีกต่อไปแล้ว หรือมีแต่เป็นจำนวนที่น้อยมากไม่คุ้มค่ากับต้นทุนทางเศรษฐกิจ กำลังคน และเวลา จึงสมควรที่จะยกเลิกการจัดทำบริการสาธารณะในระบบดั้งเดิม ให้เหลือแต่เพียง



ช่องทางการให้บริการผ่านระบบ Digital Government เป็นช่องทางหลักเพียงช่องทางเดียว แล้วจัดให้บริการเชิงกายภาพในศูนย์บริการร่วมของระบบ Digital Government ทำนองเดียวกันกับ SSG เพื่อคลายข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับความสามารถในการได้รับบริการในกรณีที่ผู้ใช้บริการประสบปัญหาหรือไม่สะดวกที่จะขอรับบริการผ่านอุปกรณ์ดิจิทัลของตนเองเป็นการชั่วคราว หรือผู้ใช้บริการขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยี เช่น เป็นผู้หย่อนความสามารถ หรือคนชรา ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยจัดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่คอยช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการในระบบ Digital Government ณ สถานที่ราชการได้ตามปกติ ทำนองเดียวกันกับการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบดั้งเดิม ซึ่งก็เป็นแนวทางที่ใช้กันอยู่ในหลายประเทศของสหภาพยุโรปและในประเทศสิงคโปร์ ที่ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการได้ทั้งจากอุปกรณ์ของตนเองที่บ้านผ่านระบบออนไลน์ หรือเข้ามาใช้บริการผ่านคอมพิวเตอร์ที่หน่วยงานของรัฐ โดยมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความสะดวกในการแนะนำวิธีการใช้งานระบบ หรือดำเนินการแทนให้ในกรณีที่จำเป็น



ภาพแสดงศูนย์รวมบริการสาธารณะในอาคาร One Punggol

ทั้งนี้ การบังคับใช้ระบบ Digital Government เต็มรูปแบบโดยไม่ทิ้งผู้ใช้บริการรายใดไว้เบื้องหลังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จด้าน Digital Government มาโดยตลอด โดยถูกจัดอันดับเป็นลำดับที่ ๑-๒ ของโลก ถึง ๑๓ ปีในรอบ ๑๘ ปี และไม่เคยหล่นจากอันดับที่ ๕ ของโลก นับแต่มีการจัดอันดับขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่เกาะกลุ่มผู้นำ (อันดับ ๑๙ ของโลก) จะได้พิจารณาเป็นต้นแบบเพื่อพัฒนาการให้บริการสาธารณะผ่านระบบ Digital Government ของประเทศไทยให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

## World Digital Government Ranking 2023

Table 1: 18th Waseda University World Digital Government Comprehensive Ranking 2023

#	Country	Total	23	Italy	76.3371	46	Portugal	64.5839
1	Denmark	93.2902	24	Iceland	76.2060	47	Brunei	64.4795
2	Canada	92.2459	25	Indonesia	75.9850	48	Kenya	63.9137
3	England	91.9278	26	Spain	74.7971	49	Columbia	63.8306
4	New Zealand	91.4979	27	Austria	74.3202	50	Mexico	62.8448
5	Singapore	91.3919	28	Belgium	73.9079	51	Egypt	62.1200
6	South Korea	89.6937	29	Malaysia	73.7182	52	Romania	61.6217
7	USA	88.7400	30	India	73.0972	53	Argentina	60.5759
8	Netherlands	85.8224	31	Hong Kong	72.8246	54	Brazil	60.4387
9	Estonia	85.4313	32	Kazakhstan	72.6281	55	Bahrain	60.1645
10	Ireland	83.9196	33	Oman	72.6097	56	Bangladesh	58.7585
11	Japan	83.5541	34	South Africa	70.0274	57	Uzbekistan	58.2306
12	Germany	83.4543	35	Russia	69.4431	58	Morocco	57.5710
13	Norway	81.6249	36	Philippines	68.6910	59	Nigeria	56.9814
14	Sweden	81.4611	37	Israel	68.1137	60	Peru	56.4251
15	Taiwan	80.6658	38	Czech	67.8147	61	Tunisia	53.5153
16	Switzerland	80.5450	39	Lithuania	67.7550	62	Pakistan	50.2313
17	Australia	80.3236	40	Chile	67.0599	63	Paraguay	49.8242
18	Finland	79.9412	41	Poland	67.0386	64	Fiji	48.0853
19	Thailand	79.0126	42	Turkey	66.9790	65	Costa Rica	47.6883
20	Saudi Arabia	78.9733	43	China	65.3063	66	Ghana	41.8802
21	UAE	78.9536	44	Uruguay	65.1550			
22	France	77.1086	45	Vietnam	64.5990			

ตารางแสดง IAC Digital Government Overall Ranking ๒๐๒๓ โดยมหาวิทยาลัย Waseda ข้อมูล ณ เดือน พฤศจิกายน ๒๐๒๓ และข้อมูลการจัดอันดับในรอบเกือบ ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๖</sup> Waseda University, 18th Waseda-IAC World Digital Government Ranking 2023, p. 3, 5 <[https://idg-waseda.jp/pdf/2023\\_Digital\\_Government\\_Ranking\\_Report.pdf](https://idg-waseda.jp/pdf/2023_Digital_Government_Ranking_Report.pdf)> accessed 5 March 2024

	Year 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	USA	USA	USA	USA	Singapore	Singapore	Singapore	Singapore	Singapore
2	Canada	Canada	Singapore	Singapore	USA	England	USA	USA	Finland
3	Singapore	Singapore	Canada	Canada	Sweden	USA	Sweden	South Korea	USA
4	Finland	Japan	Japan	South Korea	England	Canada	South Korea	Finland	South Korea
5	Sweden	South Korea	South Korea	Japan	Japan	Australia	Finland	Denmark	England
6	Australia	Germany	Australia	Hong Kong	South Korea	Japan	Japan	Sweden	Japan
7	Japan	Taiwan	Finland	Australia	Canada	South Korea	Canada	Australia	Sweden
8	Hong Kong	Australia	Taiwan	Finland	Taiwan	Germany	Estonia	Japan	Denmark
9	Malaysia	England	England	Sweden	Finland	Sweden	Belgium	England	Taiwan
10	England	Finland	Sweden	Taiwan	Germany /Italy	Taiwan/Italy	UK/Denmark	Taiwan / Canada	Netherlands

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	2023
1	USA	Singapore	Singapore	Singapore	Denmark	USA	Denmark	Denmark	Denmark
2	Singapore	USA	USA	Denmark	Singapore	Denmark	Singapore	New Zealand	Canada
3	South Korea	Denmark	Denmark	USA	UK	Singapore	UK	Canada	UK
4	UK	UK	South Korea	Japan	Estonia	UK	USA	Singapore	New Zealand
5	Japan	South Korea	Japan	Estonia	USA	Estonia	Canada	USA	Singapore
6	Canada	Japan	Estonia	Canada	South Korea	Australia	Estonia	UK	South Korea
7	Estonia	Australia	Canada	New Zealand	Japan	Japan	New Zealand	South Korea	USA
8	Finland	Estonia	Australia	South Korea	Sweden	Canada	South Korea	Estonia	Netherlands
9	Australia	Canada	New Zealand	UK	Taiwan	South Korea	Japan	Taiwan	Estonia
10	Sweden	Norway	UK / Taiwan	Taiwan	Australia	Sweden	Taiwan	Japan	Ireland

## ๕.๒ การพัฒนาเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจแห่งอนาคต (Future – Ready Economic)

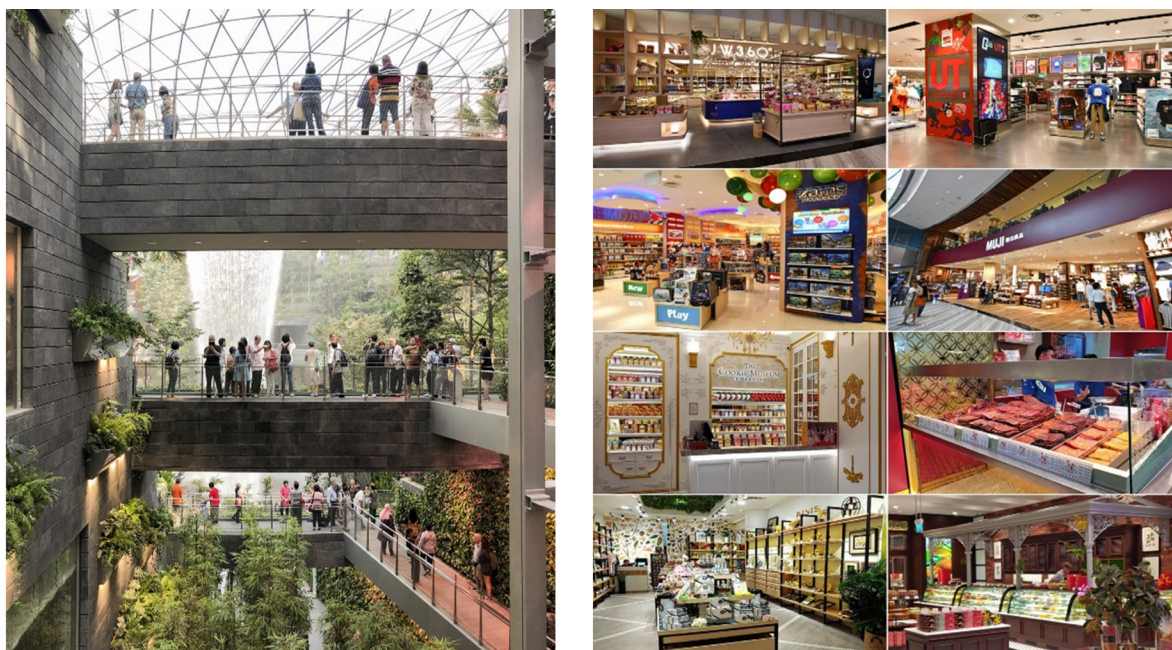
แม้สิงคโปร์จะเป็นประเทศขนาดเล็กที่แทบไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นของตนเอง แต่ก็อาศัยข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในทิศทางที่เป็นศูนย์กลางทางการค้าระหว่างประเทศ ศูนย์กลางด้านการเงินและการลงทุน ศูนย์กลางแรงงานคุณภาพสูง ตลอดจนอุตสาหกรรมการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง จนปัจจุบันมีขนาดเศรษฐกิจคิดเป็นถึง ๐.๕% ของโลก เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ระบบเศรษฐกิจของสิงคโปร์จะเป็นแบบเสรีในฉพาะหน้า แต่แท้จริงแล้วรัฐบาลของสิงคโปร์เป็นผู้กำหนดนโยบายที่จะเลือกเปิดเสรีเฉพาะในธุรกิจที่ภาคเอกชนในประเทศมีความพร้อมในการแข่งขัน อีกทั้งรัฐบาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะของการลงทุนในบริษัทที่มีศักยภาพและประกอบธุรกิจที่สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางที่รัฐบาลกำหนด (Government Linked Companies: GLC) ผ่านวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ได้แก่ บริษัทการลงทุนของรัฐบาล



สิงคโปร์ (Government of Singapore Investment Corporation: GIC) และ บริษัท เทมาเสก โฮลดิ้ง (Temasek Holding) ซึ่งจะมีทั้งรูปแบบการลงทุนในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น เมื่อปัจจุบันรัฐบาลของสิงคโปร์ได้กำหนดนโยบาย Singapore Economy ๒๐๓๐ เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการเติบโตของเศรษฐกิจเอเชีย (Rise of Asia) เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) และ เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ตลอดจนข้อท้าทายเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาสภาพสังคมผู้สูงอายุ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่และประชากรที่ใหญ่กว่า จึงสมควรพิจารณากำหนดนโยบาย และมาตรการเพื่อส่งเสริมหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกัน เพื่อรองรับอุปสงค์ส่วนเกินจากความต้องการนำเข้าวัสดุอุปกรณ์หรือชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมการผลิตที่สิงคโปร์ดำเนินการอยู่ในประเทศ ตลอดจนความต้องการในการลงทุน นอกประเทศเพื่อเป็นฐานการผลิตหรือแบ่งปันผลประโยชน์ในการผลิตสินค้าหรือบริการ ด้วยปัจจัย ด้านพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่กว่า มีต้นทุนด้านแรงงาน การขนส่ง และค่าครองชีพที่ถูกกว่า แต่มีผู้บริโภค จำนวนมากกว่าทั่วภูมิภาคของไทยและกลุ่มประเทศ CLMV ให้แก่ประเทศสิงคโปร์ เช่น อาจเป็น ฐานการผลิตแบตเตอรี่กักเก็บพลังงานจากแสงอาทิตย์ หรือฐานการเพาะปลูกและผลิตเนื้อสัตว์ ที่ทำจากพืช (plant based แปรรูปจากขุนดิบ) ให้แก่สตาร์ทอัพในสิงคโปร์ จัดส่งตรงไปยัง ประเทศสิงคโปร์หรือประเทศผู้รับซื้อทั่วโลก แล้วแต่กรณี หรือส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวพร้อม ให้บริการด้านสุขภาพ (Health Tourism) แก่นักท่องเที่ยวทั่วโลก ด้วยที่พักฟื้นผู้ป่วยในสถานพยาบาล ของไทยที่มีมาตรฐานที่ดีแต่มีค่าใช้จ่ายซึ่งถูกกว่า พร้อมรับการตรวจรักษาผ่านระบบ telemedicine จากทีมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทั้งในประเทศไทยและในประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเกาะกระแส การเติบโตทางเศรษฐกิจ รับการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี และเป็นการเตรียมความพร้อม ของประเทศเพื่อตอบสนองต่อข้อท้าทายที่ต้องประสบในลักษณะเดียวกัน ด้วยการมีพันธมิตร ที่แข็งแกร่ง จิวแต่แจ้วสนับสนุน

อีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจคือการบริหารจัดการสนามบินแห่งชาติ ผู้นำของ ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความกล้าหาญในการลงทุนก่อสร้างและย้ายสนามบินแห่งชาติ ของประเทศเป็นจำนวนหลายครั้งมากกว่าประเทศไทย ซึ่งก็ได้มีการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อทดแทนสนามบินดอนเมือง แม้จะผ่านอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในรายละเอียดในการคำนึงถึงอรรถประโยชน์และความคุ้มค่า ในการใช้งานให้เป็นมากกว่าสนามบินแห่งชาติเพื่อทดแทนเม็ดเงินจำนวนมหาศาลที่ได้ลงทุนไปนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนใจ ตัวอย่างเช่น การออกแบบและก่อสร้างอาคาร Jewel Changi Airport เป็นอาคารเชื่อมต่อนานบินซึ่งเป็นมากกว่าที่จอดรถ เพราะเป็นทั้งศูนย์กลางการท่องเที่ยว สวนสาธารณะเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ และห้างสรรพสินค้าซึ่งเป็นร้านค้าท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงอัตลักษณ์ หรือวัฒนธรรมของสิงคโปร์ไม่น้อยกว่า ๓๐% ที่จัดจำหน่ายสินค้าและให้บริการในราคาปกติ เทียบเท่ากับร้านค้าในย่านกลางใจเมือง เพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวและประชาชนเดินทาง

มาสนามบินเพื่อใช้ประโยชน์ในวัตถุประสงค์อื่น ๆ เพิ่มเติมนอกจากการเดินทางด้วยเครื่องบิน อาจเป็นแนวทางที่ประเทศไทยสมควรพิจารณานำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่ในบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ ที่โดยมากถูกใช้สอยเพียงเพื่อการเป็นสนามบิน ขาดความเหมาะสมสำหรับการเดินทาง มาพักผ่อนหย่อนใจหรือเลือกซื้อสินค้าหรือใช้บริการ เพราะมีราคาที่ดินค่อนข้างสูง โดยอาจสืบเนื่อง มาจากอัตราค่าเช่าที่เรียกเก็บจากผู้เช่าพื้นที่เพื่อประกอบธุรกิจ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่เพียงกระทบ ต่อผู้ประกอบการแต่ยังกระทบต่อผู้ใช้บริการสนามบินซึ่งจะต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการมาใช้ บริการสนามบินเพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้ หากประเทศไทยสามารถพัฒนาพื้นที่บริเวณสนามบิน สุวรรณภูมิในทิศทางเดียวกันกับอาคาร Jewel Changi Airport ได้ นอกจากความสะดวกสบาย ที่เพิ่มขึ้นของประชาชน และความคุ้มค่าของการลงทุนที่จะเกิดขึ้นกับตัวสนามบินสุวรรณภูมิเอง แล้ว ยังอาจเป็นการช่วยแก้ไขปัญหภาวะการขาดทุนของโครงการรถไฟฟ้า Airport Link เพราะจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางด้วยรถไฟฟ้ามายังสนามบินสุวรรณภูมิเพื่อประโยชน์ใน การพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้อีกโสดหนึ่งด้วย



ภาพแสดงภายในอาคาร Jewel Changi Airport

### ๕.๓ การพัฒนาที่ยั่งยืนและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (Sustainable Future Together)

ในขณะที่หลายประเทศตื่นตระหนกกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ จากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ แต่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นตามอุณหภูมิของโลก เป็นเพียงไม่กี่ประเทศ ที่เอาจริงเอาจังอย่างแท้จริงในความพยายามแก้ปัญหาอย่างสอดคล้องกับข้อบทของความตกลงปารีส หรือ Paris Agreement ซึ่งเป็นความตกลงตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change:

UNFCCC) เพื่อกำหนดมาตรการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ตามที่ตนได้ให้สัตยาบันไว้ และในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจก รายใหญ่ที่สุดอันดับ ๒ ของโลกรองจากจีน ประกาศถอนตัวจากความตกลงดังกล่าวเพื่อมิให้ส่งผล กระทบต่อภาคอุตสาหกรรม โรงงาน และการผลิตรถยนต์ในประเทศ สิงคโปร์กลับมีวิสัยทัศน์ ในการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสดำเนินการส่งเสริมภาคเอกชนซึ่งประกอบกิจการอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การผลิตสินค้า และการให้บริการที่ลดการปล่อยการคาร์บอนไดออกไซด์ ตลอดจน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง จนกลายเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำทางเทคโนโลยี การออกแบบอาคารแบบ Green Building ทั้งยังสามารถจูงใจให้ภาคเอกชนให้ความร่วมมือ ในการผลักดันนโยบายด้วยการจัดตั้ง Carbon Credit Trading Hub ที่ภาคเอกชนสามารถลงทุน ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อแลกกับ Carbon Credit ที่จะสามารถนำไปขายเพื่อทำกำไรต่อไปได้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยในขณะนี้พบว่ามีนโยบายที่สอดคล้องกันในบางส่วน เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการรถยนต์ EV ภายใต้เงื่อนไข ที่ว่าต้องลงทุนสร้างฐานการผลิตรถยนต์ EV และอุปกรณ์อะไหล่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลิตรถยนต์ EV จำหน่ายชดเชยการนำเข้าตามเงื่อนไขที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งน่าจะกระตุ้นความสนใจลงทุน จากประเทศสิงคโปร์ได้ตามสมควร อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีตลาดรถยนต์ ที่ค่อนข้างเล็กเพราะมีนโยบายจำกัดการใช้รถยนต์ส่วนตัวผ่านการออกป้ายทะเบียน ประเทศไทย จึงสมควรพิจารณาส่งเสริมธุรกิจเกี่ยวกับ Green Building ซึ่งเป็นหนึ่งในธุรกิจหลักตามเป้าหมาย ของประเทศสิงคโปร์เพิ่มเติม ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อกระตุ้นการลงทุนจากสิงคโปร์ ในประเทศไทย ซึ่งมีศักยภาพที่น่าสนใจในสายตาของนักลงทุน เพราะมีตลาดอสังหาริมทรัพย์ ด้านที่อยู่อาศัยจากผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชนที่มีขนาดใหญ่กว่า และมีแผนการ ขยายขยายธุรกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอนโดมิเนียมไปในกลุ่มประเทศ CLMV อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ไทยกลายเป็นฐานการผลิตอุปกรณ์การก่อสร้างและการให้บริการให้คำปรึกษา การออกแบบอาคารประเภท Green Building ของสิงคโปร์เพิ่มเติมได้

ทั้งนี้ พื้นที่สีเขียวและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ SDGs เป็นประเด็น ที่ประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญอย่างจริงจังเป็นลำดับแรก ๆ ผ่านการบูรณาการแผนงาน ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากหลายหน่วยงานของรัฐเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนา ดังกล่าว เรียกว่า Singapore Green Plan 2030 เช่น ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ พบว่า มีการออกแบบอาคารโดยเน้นให้เป็นอาคารประเภท Green Building และมีการใช้เทคโนโลยี ร่วมกับการปลูกต้นไม้เพื่อลดทั้งการใช้พลังงานและอุณหภูมิในอาคาร ตัวอย่างเช่น อาคาร Shopping Centre ของโครงการ Punggol หรือ อาคาร Jewel ที่ Changi Airport อีกทั้งยังได้มี การเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยมีการวางแผนเลือกชนิดของพืชที่จะปลูกในบริเวณทางเท้าและสถานที่ สาธารณะในระยะต่าง ๆ อย่างเหมาะสมการภายใต้คอนเซ็ปต์ City in Nature อีกปัญหาหนึ่งที่ ประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญเพิ่มมากยิ่งขึ้นในระยะหลังคือประเด็นเรื่องความมั่นคง ทางอาหาร ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ประเทศคู่ค้าเดิมที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซีย



ระงับการส่งออกสินค้าเกษตรให้แก่สิงคโปร์ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จนเกิดสภาพการขาดแคลนอาหาร และต้องมีการปรับกลยุทธ์เพื่อแสวงหาเครือข่ายการนำเข้าสินค้าเกษตรเพิ่มเติม

ในการนี้ ประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่และมีสภาพอากาศเหมาะแก่การเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ และมีผลผลิตตามฤดูกาลออกมาจำนวนมาก สมควรผลักดันตนเองให้สามารถก้าวเข้ามาเป็นหนึ่งในคู่ค้าหลัก หรืออย่างน้อยเป็นทางเลือกที่สาม เพื่อสนับสนุนความมั่นคงทางด้านอาหาร ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพของประชาชนให้แก่สิงคโปร์ ในลักษณะของการวางแผนการผลิตเพื่อส่งออก โดยมียอดการสั่งซื้อก่อนผลิตที่ชัดเจนในแต่ละฤดูกาลเป็นการล่วงหน้า ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าในประเทศตกต่ำเพราะสินค้าล้นตลาดไปได้ในตัว แต่ทั้งนี้เนื่องจากระยะทางอันเป็นต้นทุนในการขนส่งและระยะเวลาในการเก็บรักษาสินค้าอาหารสดที่เสียเปรียบในการแข่งขันกับประเทศมาเลเซีย จึงอาจต้องมีการปรับกลยุทธ์โดยเน้นไปที่อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีการแปรรูปอาหาร เพื่อพัฒนาตนเองเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำด้านการผลิตและส่งออกผลิตผลทางการเกษตรแปรรูป เช่น เนื้อสัตว์หรือผลไม้อบแห้ง ซึ่งคงคุณค่าทางโภชนาการ มีน้ำหนักเบาและสามารถเก็บรักษาไว้ได้เป็นระยะเวลานานแทน สำหรับประเด็นเรื่องพื้นที่สีเขียว ประเทศไทยอาจนำประสบการณ์จากสิงคโปร์มาปรับใช้กับการสร้างพื้นที่สีเขียว โดยผ่านการวางแผนคัดเลือกพันธุ์ต้นไม้ เพาะพันธุ์ กำหนดผังบริเวณ ตลอดจนระยะปลูก ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับตัวอย่างที่ผ่านการศึกษาวิเคราะห์มาอย่างดีแล้วในประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ต้องเสียงบประมาณในการจัดซื้อต้นกล้าพันธุ์จากต่างประเทศดังเช่นที่สิงคโปร์ดำเนินการ และทั้งนี้อาจส่งเสริมให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถือครองที่ดินว่างเปล่าในเขตเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก สามารถเลือกปลูกต้นไม้บางชนิดตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างถูกต้อง แทนการปลูกแต่เพียงต้นกล้วยในลักษณะของการหลีกเลี่ยงภาษีโดยอ้างว่าเป็นการประกอบเกษตรกรรม อันเป็นช่องทางที่นิยมดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแต่มีประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่น้อย ทั้งยังสร้างอุปทานเทียมออกมาทำลายราคาในตลาดของสินค้าเกษตรประเภทกล้วยของเกษตรกรตัวจริงในภาพรวม ให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นการปลูกเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และตอบแทนสังคมเป็นการชั่วคราวตามนโยบายของรัฐบาล จนกว่าจะมีการดำเนินโครงการก่อสร้างจริง ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเพราะจะมีข้อมูลในเชิงสถิติของพื้นที่สีเขียวประเภทต่าง ๆ และมีการวางแผนและกำกับดูแลการปลูกโดยรัฐที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองของสิงคโปร์ยังมีข้ออ่อนในเชิงกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในตัวเอง สิงคโปร์จึงต้องให้ความสำคัญกับการสรรหาบุคลากรและการพัฒนาภาวะผู้นำให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้มีทั้งความสามารถที่หลากหลาย วิสัยทัศน์ จริยธรรม และความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่มาเป็นลำดับแรก สำหรับประเทศไทยนั้นวิสัยทัศน์ของผู้นำตลอดจนแนวทางการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจน ด้วยความเข้าใจถึง

ความต้องการของประชาชน ตลอดจนบริบทของประเทศตนเองในทุกมิติอย่างชัดเจนนั้น เป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย ที่ยังมีรายละเอียดค่อนข้างมากและกระจัดกระจาย ให้สั้น กระชับ มุ่งเน้นไปที่เฉพาะบางภารกิจ ที่รัฐประสงค์จะผลักดันอย่างเข้มข้นเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยสมควร ต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะและความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศเป็นพื้นฐานด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจกับภาคประชาชน และเกิดความ มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ต่อไป

## ๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสาระประการต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้ประมวลองค์ความรู้และนำเสนอผ่านบทความ ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ข้อสรุปผลการศึกษาว่า **ในประการที่หนึ่ง** เมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนา ตามหลักเกณฑ์ของทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy) ประกอบกันแล้ว จะพบว่ามีความสอดคล้องกับดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index (HDI)) อันเป็นค่ามาตรฐานที่องค์การสหประชาชาติใช้ชี้วัดความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ผ่านตัวชี้วัดแสดงรายได้ประชาชน สิ่งแวดล้อม อัตราการเกิดและการตาย การศึกษา ตลอดจน ความเท่าเทียมกันในสังคมอย่างลงตัว ในเบื้องต้นจึงสามารถแบ่งแยกลักษณะของประเทศพัฒนาแล้ว กับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อวิเคราะห์เป็นทิศทางกว้าง ๆ ในการพัฒนาประเทศไทยให้มีสถานะ เป็นประเทศพัฒนาแล้วได้ต่อไปในอนาคต ตามองค์ประกอบ ดังตาราง

ประเด็นการพัฒนา	ประเทศพัฒนาแล้ว	ประเทศกำลังพัฒนา
สภาพเศรษฐกิจ	มีรายได้ต่อหัวของประชากรที่สูง, มีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยแต่ใส่ใจคุณภาพสิ่งแวดล้อม,และมีการลงทุนพัฒนาให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสอดคล้องกับธรรมชาติ	มีรายได้ต่อหัวของประชากรต่ำ กระบวนการผลิตแบบเก่า ไม่ได้คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลให้มีความยากลำบากในการใช้ชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ
โครงสร้างพื้นฐาน	มีโครงสร้างพื้นฐานที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ เช่น ถนน ระบบขนส่ง โทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง	ประชากรไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงหรือเพียงพอ
การศึกษาและสุขภาพ	มีระบบการศึกษาและระบบบริการสุขภาพที่เชื่อถือได้ ส่งผลให้ประชากรมีโอกาสที่ดีในการศึกษา และมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี	ประชากรโดยทั่วไปยังขาดโอกาสในการศึกษา และบริการทางสุขภาพที่ดี
การเข้าถึงทรัพยากร	มีการเข้าถึงทรัพยากรซึ่งช่วยสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของประชาชน	การเข้าถึงทรัพยากรที่จำกัด ต้องพัฒนาวิธีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน
ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน	มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการยุติธรรมที่ตรวจสอบได้ และความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ทั้งเป็นกระบวนการยุติธรรมที่เข้าถึงง่าย	มีประเด็นปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ความน่าเชื่อถือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนมีอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดทฤษฎี ตลอดจนแนวทางการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ความทันสมัยแต่ละประการล้วนแต่มีเอกลักษณ์และมุมมองที่มุ่งเน้นนำเสนอแตกต่างกัน อีกทั้งยังมีวิวัฒนาการเพื่อข้ามผ่านสภาพปัญหา และถูกปรับแต่งตามความเหมาะสมให้สอดคล้องกับบริบทในทางประวัติศาสตร์ ทั้งในเชิงสังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ตลอดจนเศรษฐกิจของแต่ละประเทศตัวอย่างที่ได้ยกมาด้วยกันแล้วทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ ในการปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย ณ วันนี้ จึงไม่พึงที่จะหยิบยืมแนวคิดทฤษฎีหรือแนวทางการพัฒนาจากเพียงแหล่งใดแหล่งหนึ่งมาใช้ทั้งหมด เพราะอาจขาดซึ่งมิติการพัฒนาบางประการที่เหมาะสมกับประเทศไทยไป แต่ควรที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบรอบด้านจากหลากหลายแนวทาง แล้วเลือกหยิบยืมเฉพาะส่วนที่เป็นข้อดีและเห็นว่าจะมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยอย่างแท้จริง เพื่อรวบรวมและปรับแต่งเข้าไว้ด้วยกันเป็นแนวทางการพัฒนาเพื่อความทันสมัยสำหรับประเทศไทยในท้ายที่สุด



ในการนี้ ผู้เขียนจึงอาศัยโครงสร้างและเกณฑ์วัดการพัฒนาที่สำคัญจาก Modernization Theory ตั้งเป็นประเด็นการวิเคราะห์ เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความยั่งยืนพอเพียง และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศด้วยการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๘ ฉ. (๒) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

**๖.๑ ในเชิงสังคมและวัฒนธรรม** เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ในด้านอัตราการรู้หนังสือของประชากรไทย พบว่า ปัจจุบันประชากรไทยที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปมีอัตราการรู้หนังสือถึงร้อยละ ๙๒.๖ ซึ่งถือว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศจีน (ร้อยละ ๘๔.๑) มาเลเซีย (ร้อยละ ๘๗.๕) สิงคโปร์ (ร้อยละ ๙๒.๓) และฟิลิปปินส์ (ร้อยละ ๙๔.๙) ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราการรู้หนังสือของประชากรไทยยังมีข้ออ่อนตรงที่ประชากรส่วนใหญ่ยังขาดความเชี่ยวชาญในการใช้ภาษาอังกฤษ และภาษาที่สำคัญ อาทิ ภาษาจีน หรือภาษาญี่ปุ่น ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นคุณลักษณะสำคัญที่จะส่งเสริมความสามารถของทรัพยากรคนของไทยให้พร้อมสำหรับการแข่งขันในตลาดแรงงานของโลก ทั้งในส่วนของการทักษะในการติดต่อสื่อสารกับชาวต่างชาติ และทักษะการศึกษาค้นคว้าองค์ความรู้ที่ทันสมัยและเป็นสากลเพื่อใช้ประกอบการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับกรณีของประเทศตะวันตกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการและประชากรในสองประเทศนี้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแม่ ส่วนประเทศในสหภาพยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย รัฐเน้นให้การส่งเสริมการเรียนรู้ด้านภาษาอังกฤษอย่างเข้มข้นไปพร้อมกันกับภาษาประจำชาติ เป็นเหตุให้ประชากรมีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งภาษาอังกฤษก็ยังถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในภาษาราชการของสหภาพยุโรปอยู่ แม้ว่าประเทศอังกฤษจะได้แยกตัวออกจากสหภาพยุโรปไปแล้วก็ตาม ขณะที่ประเทศสิงคโปร์นั้นใช้วิธีการออกแบบในเชิงนโยบายเพื่อกำหนดให้ประชาชนใช้ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาจีนเป็นภาษาราชการตั้งแต่เริ่มต้น อันเป็นแต้มต่อสำคัญประการหนึ่งสำหรับความสามารถทางภาษาของแรงงานจากประเทศต่าง ๆ ข้างต้น

ในการนี้ เนื่องจากปัจจุบันประชากรชาวไทยมีอัตราการรู้หนังสือ (ภาษาไทย) ที่สูงมากเพียงพอ ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรใช้ทรัพยากรของรัฐและงบประมาณเพื่อผลักดันการพัฒนาความรู้ความสามารถด้านภาษาที่สองและภาษาที่สามให้แก่ประชากรเป็นวาระแห่งชาติ โดยการจัดให้ประเทศไทยมีช่องสถานีโทรทัศน์ภาษาอังกฤษที่มี subtitle ภาษาไทย ออกอากาศอย่างเป็นทางการตลอดทั้งวันจำนวนหนึ่งช่อง ทำนองเดียวกันกับการลงทุนในองค์การของรัฐที่ประเทศญี่ปุ่นลงทุนกับช่อง NHK (บริษัทกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งญี่ปุ่น: Japan Broadcasting Corporation) และที่ประเทศจีนลงทุนกับสำนักข่าวซินหัว (องค์การสื่อของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของสาธารณรัฐประชาชนจีน: Xinhua News Agency) โดยอาจมอบภารกิจ

ให้แก่องค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วของไทยในปัจจุบัน คือ ช่อง ThaiPBS (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย) ข้อเสนอประการนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นทางการ เช่น สถานการณ์ในประเทศ นโยบายที่ภาครัฐประสงค์ที่จะส่งเสริมสนับสนุน ตลอดจนข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งประเทศไทยต้องการสื่อสารต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น การโปรโมทแหล่งท่องเที่ยว อาหาร และสินค้าทางวัฒนธรรมอื่น ๆ อาทิ การแต่งกาย ซีรีส์ เทศกาลหนัง หรือดนตรี ซึ่งล้วนแต่เป็น soft power ประการหนึ่งของไทยในเวทีโลก เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ในขณะเดียวกันประชาชนของประเทศไทยเอง แม้กรณีที่มีฐานะยากจนและอยู่ในพื้นที่ห่างไกลก็จะได้มีโอกาสฝึกฝนภาษาอังกฤษอย่างทั่วถึงผ่านระบบสาธิตูปโภคพื้นฐานที่รัฐจัดให้คือระบบดิจิทัลฟรีทีวี ซึ่งไม่ต้องพึ่งพาสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม

ยิ่งกว่านั้น ประเทศไทยอาจใช้แต้มต่อด้านความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชากรไทย ที่สูงถึงร้อยละ ๘๙.๕ ในการสร้าง platform เพื่อพัฒนาความสามารถด้านภาษาของประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษากลางของประชาคมอาเซียน ตลอดจนภาษาของประเทศคู่ค้าหลักของประเทศไทย ได้แก่ ภาษาจีน และภาษาญี่ปุ่น ตามลำดับสำหรับประชาชนทั้งประเทศอย่างทั่วถึงและในมาตรฐานเดียวกัน โดยสมัครใจและไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่ง platform ดังกล่าวนี้นักวิชาการ อาจารย์ นักเรียน นักศึกษา ตลอดจนประชาชนผู้สนใจกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตสามารถศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง จากอาจารย์ซึ่งเป็นเจ้าของภาษาที่มีประสบการณ์สอนเป็นที่ยอมรับ โดยภาครัฐใช้การลงทุนจ้างบุคลากรดังกล่าวมาจัดทำหลักสูตรออนไลน์พร้อมทั้งเอกสารประกอบในรูปแบบไฟล์ e-book ตั้งแต่วาระระดับพื้นฐานถึงมืออาชีพ ให้แก่ประชาชนทั้งประเทศเสียในคราวเดียว อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้ามามีบทบาทในการจัดซื้อโทรทัศน์ หรืออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่ขาดความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะข้างต้น ให้สามารถเข้าใช้บริการ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเสมอภาคอีกด้วย

**๖.๒ ในเชิงการเมืองการปกครอง** เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ในด้านการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ข้อมูลของสำนักงาน กกต. แสดงจำนวนผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ว่ามีทั้งหมด ๓๙,๒๙๓,๘๖๗ คน จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๕๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๒๒ โดยภาพรวมถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีผู้มาใช้สิทธิสูงสุด นับตั้งแต่สำนักงาน กกต. ปฏิบัติหน้าที่จัดการเลือกตั้งมา อันสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของคนไทยที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงต้นทุนทางเศรษฐกิจสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งของไทย อาจถือได้ว่ายังมีอยู่ค่อนข้างสูง กล่าวคือครั้งละประมาณ ๕.๙ พันล้านบาท จึงเห็นสมควรพิจารณาระบบ Digital Government ซึ่งประเทศไทยค่อนข้างมีศักยภาพ มาปรับใช้ในการจัดการเลือกตั้งผ่านระบบดิจิทัล เพื่อลดต้นทุนด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และบุคลากรในการจัดการเลือกตั้งให้มีอยู่เท่าที่จำเป็น ทำนอง

เดียวกันกับที่ประเทศที่พัฒนาแล้วดำเนินการอยู่ เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปตะวันตกที่ใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ (Voting Machines) ติดตั้งตามจุดเลือกตั้งต่าง ๆ หรือล่าสุดในกรณีของประเทศเอสโตเนีย ซึ่งประสบความสำเร็จในการเปิดให้มีการเลือกตั้งออนไลน์ (i-voting) ที่ประชาชนสามารถล็อกอินผ่าน ID-card หรือ Mobile-ID เพื่อลงคะแนนผ่านระบบออนไลน์ได้จากทั่วทุกมุมโลกเป็นประเทศแรกของโลก ภายใต้เสียงชื่นชมจากตัวแทนประเทศผู้สังเกตการณ์ต่าง ๆ ทั่วโลกกว่า ๔๐ ประเทศ

การนำระบบ Digital Government มาใช้ในการจัดการเลือกตั้ง นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการลดต้นทุนและภาระงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนลดการก่อกวนพิษต่อสิ่งแวดล้อมจากเศษวัสดุเหลือใช้แล้ว ยังก่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้เกิดเป็นการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมของผู้ประกอบกิจการด้านดิจิทัลและบล็อกเชนภาคเอกชนของไทย ที่อาจเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการเลือกตั้งในประเทศเป็นเจ้าแรก ๆ ของโลก แล้วประสบความสำเร็จจนสามารถก้าวขึ้นเป็นผู้ให้บริการแก่ประเทศต่าง ๆ ในระดับโลกได้ต่อไปในอนาคต ช่วยลดต้นทุนในการเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม เพราะจะสามารถทราบผลคะแนนได้อย่างรวดเร็วผ่านระบบบล็อกเชน ซึ่งมีกระบวนการคำนวณที่แม่นยำ ลดโอกาสที่จะเกิดกรณีทุจริตแทรกแซงการเลือกตั้ง ความบกพร่องผิดพลาดจากการนับคะแนน ตลอดจนกรณีบัตรเสีย เพราะการเลือกตั้งผ่านระบบดิจิทัลสามารถอำนวยความสะดวกโดยสามารถอธิบายกติกาและกำหนด function ในการเลือกให้ถูกต้องตรงตามกติกาแก่ผู้ใช้สิทธิได้มากกว่าการใช้ปากกาเลือกตามคำอธิบายบนกระดาษ อันเป็นการช่วยลดโอกาสที่จะต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณไปได้อีกโสดหนึ่งด้วย

**๖.๓ ในเชิงเศรษฐกิจ** เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่โดยทั่วไป นิยามของประเทศที่พัฒนาแล้วต้องมี GDP per Capita หรือ รายได้ต่อหัวต่อปีของประชากร ตั้งแต่ ๑๒,๐๐๐-๑๕,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อปีขึ้นไป คำนวณเป็นเงินบาทเฉลี่ยเดือนละประมาณ ๓๔,๐๐๐-๔๒,๕๐๐ บาท แต่จากข้อมูลของสภาพนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ประชากรไทยมีรายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยเดือนละ ๒๐,๗๑๙ บาท ซึ่งถือว่ายังห่างจากเกณฑ์เบื้องต้นในการเป็นประเทศพัฒนาแล้วอยู่พอสมควร ยิ่งกว่านั้น ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์เปิดเผยว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ประเทศไทยมีมูลค่า GDP อยู่ที่ ๑๗,๓๗๐,๒๔๐ ล้านบาท แต่เป็น GDP จากภาคการเกษตรเพียง ๑,๕๓๑,๑๒๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเพียง ๘.๘๑% ของ GDP ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยใช้พื้นที่สำหรับทำการเกษตรถึง ๑๔๙.๗๕ ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง ๔๖.๖๙% ของพื้นที่ทั้งประเทศ และมีแรงงานภาคการเกษตรจำนวน ๑๑.๖๓ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง ๒๙.๓๑% ของประชากรแรงงานของประเทศ ทั้งนี้ เกษตรกรไทยมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ ๕๘.๔๖ ปี ซึ่งกำลังใกล้เข้าสู่สังคมสูงวัย ขณะที่เมื่อพิจารณาต้นทุนปัจจัยการผลิตในภาคการเกษตรพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ประเทศไทยมีมูลค่าการนำเข้าปุ๋ยเคมีสูงถึง ๑๐๓,๒๐๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๐.๒๔ ของมูลค่าการนำเข้าปัจจัยการผลิตในภาคการเกษตรทั้งหมด

ในการนี้ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย เพื่อสร้างผลกำไรให้เพียงพอต่อการดำรงชีพของเกษตรกร ซึ่งถือเป็นแรงงานประมาณร้อยละ ๓๐ ของประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในวัยใกล้เกษียณ ซึ่งผู้เขียนเห็นสมควรที่ภาครัฐจะได้พิจารณาสนับสนุนมาตรการลดต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการภาคการเกษตรไปพร้อมกับใช้มาตรการเดียวกันนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM๒.๕ อย่างยั่งยืน โดยสนับสนุนการผลิตปุ๋ยชีวภาพจากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เช่น กองฟาง ชากอ้อย ชากข้าวโพด ซึ่งภาครัฐอาจมอบหมายให้กรมวิชาการเกษตร ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยรับซื้อ เพื่อพัฒนาผลิตเป็นปุ๋ยชีวภาพชนิดที่มีคุณภาพสูงจำหน่ายแก่เกษตรกรในราคาทุน ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการช่วยลดการนำเข้าปุ๋ยเคมีจากต่างประเทศแล้ว ยังช่วยลดการเผาวัสดุเหลือใช้ในภาคการเกษตรซึ่งก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละออง PM ๒.๕ ได้อีกโสดหนึ่งด้วย

ยิ่งกว่านั้น โดยที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สภาพสังคมสูงวัยอันจะส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในระยะยาว ประกอบกับปัจจัยการพัฒนาประเทศที่ยังเข้าใกล้ความเป็นประเทศพัฒนาแล้วมากขึ้นเท่าใดก็ย่อมจะส่งผลให้ประชากรในประเทศมีรายได้ต่อหัวสูงขึ้น ซึ่งมองอีกมุมหนึ่งย่อมหมายถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านแรงงานคนในภาคการเกษตรที่จะเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงเห็นสมควรที่ภาครัฐจะได้วางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสังคมผู้สูงวัยให้สอดคล้องกับเทรนด์เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) บนพื้นฐานของประเทศไทยที่มีปัจจัยสนับสนุนหลายประการซึ่งเหมาะสมต่อการแข่งขันในภาคการเกษตรอยู่แล้ว ให้กลายเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำด้านเกษตรกรรมสมัยใหม่ที่เน้นใช้เทคโนโลยีชีวภาพเพื่อสิ่งแวดล้อม (Biotech-Modern Agriculture Country) เสียในคราวเดียว ด้วยการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลและเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการเกษตร เช่น Application ที่สามารถตั้งเวลาให้น้ำผสมกับปุ๋ยน้ำชีวภาพอัตโนมัติ ในช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับพืชแต่ละชนิดตามหลักวิชาการเกษตร หรือการสนับสนุนการพัฒนาเครื่องจักรกลทางการเกษตร ประเภทที่มีความเป็นมิตรแก่สิ่งแวดล้อม (Green Smart Machine) ให้แก่ผู้พัฒนาสัญชาติไทย เพื่อให้เกิดการผลิตและใช้ภายในประเทศในระยะเริ่มต้น และเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเป็นสินค้าด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อส่งออกไปยังต่างประเทศให้ได้ในท้ายที่สุด โดยอาจมีงบประมาณเป็นทุนอุดหนุนการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจากผู้พัฒนาซึ่งได้รับทุนเพื่อให้ใช้เป็นอุปกรณ์กลางแก่เกษตรกรสังกัดวิสาหกิจชุมชนด้านการเกษตร ซึ่งเครื่องจักรกลทางการเกษตรที่สำคัญต่าง ๆ อาทิ โดรนที่ใช้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตหรือฉีดพ่นสารบำรุงพืชชีวภาพ หรือเครื่องตัดหญ้าแบบนั่งขับ EV ที่นอกจากจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ขณะที่ลดต้นทุนการใช้แรงงานคนและน้ำมันแล้ว ยังได้นำเศษหญ้าที่ตัดไปผลิตเป็นปุ๋ยชีวภาพเพื่อลดต้นทุนได้อีกต่อหนึ่ง ทั้งยังเป็นการช่วยลดอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากเครื่องจักรกลทางการเกษตร และลดอัตราการฉีดพ่นสารเคมีประเภทยาฆ่าหญ้าซึ่งส่งผลเสียแก่สภาพแวดล้อมและเป็นอันตรายต่อตัวเกษตรกรและผู้บริโภคได้ในภาพรวม ยิ่งกว่านั้น ในบริบททางการค้าระหว่างประเทศ การพัฒนาพื้นฐานการผลิตในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยให้สอดคล้องกับ Green Economy

ตั้งแต่แรกเริ่มนั้น ยังเป็นการช่วยลดความเสี่ยงเสียหายจากการที่สินค้าทางการเกษตรของประเทศไทย อาจจะต้องประสบกับมาตรการกีดกันการส่งออก จากประสบการณ์ที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว มักใช้เหตุผลด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดมาตรฐานการผลิต ให้ประเทศผู้ส่งออกต้องปฏิบัติตาม และใช้มาตรฐานดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าผ่านกฎเกณฑ์กีดกันในทางระหว่างประเทศ ซึ่งนับวันจะทวีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ได้อีกด้วย





โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๔  
โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์

เรื่อง การทบทวนความจำเป็นของระบบอนุญาตส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายภายใต้  
พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๖๒ \*

ธีรภา ฉิมวัย \*\*

ผู้จัดทำโครงการปฏิบัติงาน ณ กองกฎหมาย กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารการค้าระหว่างประเทศ กำกับดูแล ส่งเสริม และพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริม ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ทางการค้า และบริหารการส่งออกและการนำเข้าให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการด้านกฎหมายตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาซึ่งสินค้าในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๒<sup>๑</sup> และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาซึ่งสินค้าในราชอาณาจักรฯ) ผู้จัดทำโครงการได้นำหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับกระบวนการก่อนและหลังการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น<sup>๒</sup> เพราะการใช้ระบบอนุญาตเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นสูง ซึ่งมุ่งหวังให้หน่วยงานของรัฐมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการใช้การควบคุม กำกับดูแลหรือการที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนเท่าที่จำเป็นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชนเกินสมควร ผู้จัดทำโครงการได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาภารกิจของกรมการค้าต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการขออนุญาตส่งออกสินค้าน้ำตาลทราย ซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาซึ่งสินค้าในราชอาณาจักรฯ เนื่องจากเล็งเห็นว่าปัจจุบันผู้ที่ประสงค์จะส่งออกน้ำตาลทรายออกไป

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นิติกรปฏิบัติการ กรมการค้าต่างประเทศ ผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๔ (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)

<sup>๑</sup> ข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๖

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒



นอกราชอาณาจักรถูกกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตและหนังสือรับรองที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหลายฉบับ<sup>๓</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและกำกับดูแลการส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายที่แตกต่างกันไป แต่ในโครงการฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการขอใบอนุญาตที่ออกโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม โดยจะนำเสนอประเด็นความซ้ำซ้อนในการใช้ระบบใบอนุญาตเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ต่อไป

## ๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

อ้อยและน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเพราะอ้อยเป็นวัตถุดิบที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมผลิตน้ำตาลทราย อีกทั้ง น้ำตาลทรายยังเป็นวัตถุดิบที่สำคัญต่ออุตสาหกรรมอาหารทั้งที่ใช้บริโภคในประเทศรวมถึงเพื่อใช้ในการส่งออก นอกจากนี้ อ้อยหรือผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทรายยังสามารถสร้างมูลค่าโดยการนำไปผลิตเป็นเชื้อเพลิง และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศได้อย่างมหาศาล จากความสำคัญของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รัฐจึงสร้างกลไกเพื่อใช้ในการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ๓ หน่วยงาน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>๔</sup> วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่ อ้อยในด้านการผลิตและการจำหน่ายอ้อย ตลอดจนโรงงานน้ำตาลและประชาชน โดยมาตรา ๑๗ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>๕</sup> ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย<sup>๖</sup>

<sup>๓</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ “ขั้นตอนการส่งออกน้ำตาลทราย” จาก <https://onestopservice.ditp.go.th/file/๙.๒.pdf> กันยายน ๒๕๖๐

<sup>๔</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๖๐

<sup>๕</sup> มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่ อ้อยเก่าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคน เป็นกรรมการ

<sup>๖</sup> มาตรา ๑๗ (๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลใด เป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วยังมีกฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีในการออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการส่งออกและการนำเข้าสินค้ามาในราชอาณาจักร เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕<sup>๗</sup> ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงการกำหนดมาตรการอนุญาตด้วย โดยเมื่อกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้าตามมาตรา ๕ (๒) แล้ว การส่งออกหรือนำเข้าสินค้านั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้กำหนดให้สินค้าน้ำตาลทุกชนิดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออก<sup>๘</sup> โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอและการอนุญาตให้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งปัจจุบันคือกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกปอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยในกรณีที่สินค้าใดมีความจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข หรือเอกสารหลักฐาน ในการขออนุญาต

<sup>๗</sup> มาตรา ๕ ในกรณีจำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (๒) กำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (๓) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อในทางการค้า ตรา เครื่องหมาย ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านั้นกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (๔) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ
- (๕) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๘</sup> ข้อ ๕ ของประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๓๑

เป็นการเฉพาะให้เป็นไปตามที่ระเบียบกระทรวงพาณิชย์กำหนด<sup>๔</sup> ซึ่งในกรณีของสินค้าน้ำตาลทรายได้มีการออกระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ๒ ฉบับ ได้แก่ ๑) ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๑ และ ๒) ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งน้ำตาลทรายแดงออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๑

ในทางปฏิบัติผู้ที่ประสงค์จะส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตรวมไปถึงหนังสือรับรองเพื่อใช้ประกอบการส่งออกจากหลายหน่วยงาน แต่ในโครงการฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการขอใบอนุญาต จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ๑) **หนังสืออนุญาตแบบ กน. ๑๐** ทำยระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๖๑ และ ๒) **ใบอนุญาตแบบ อ. ๒** ทำยกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ เนื่องจากมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมและประชาชนมีน้ำตาลเพียงพอต่อการผลิตสินค้าและการบริโภคของคนในประเทศ ซึ่งมีความซับซ้อนกันและเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น รวมไปถึงเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนในการพิจารณาออกใบอนุญาตแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้า

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตส่งออกน้ำตาลทรายของสองหน่วยงาน ได้แก่ การขอใบอนุญาตส่งออก (แบบ อ. ๒) จากกรมการค้าต่างประเทศ และหนังสืออนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร (แบบ กน. ๑๐) จากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยสรุปสาระสำคัญของมาตรการขออนุญาตส่งออกน้ำตาลทรายตามหลักเกณฑ์ภายใต้กฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑) พระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าในราชอาณาจักรฯ

ผู้ที่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตส่งออกน้ำตาลทรายจะต้องยื่นคำร้อง (แบบ อ.๑) ซึ่งแบบคำร้องนี้ถือเป็นแบบฟอร์มกลางที่ไม่ว่าสินค้าใดก็ตามที่ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าที่จะต้องขออนุญาตในการส่งออกภายใต้มาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าในราชอาณาจักรฯ จะต้องกรอกข้อมูลตามแบบให้ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งแสดงเอกสารหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๑ หรือระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งน้ำตาลทรายแดงออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๑ เพื่อขอรับใบอนุญาตให้ส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (แบบ อ. ๒) ต่อกรมการค้าต่างประเทศ ในระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งน้ำตาลทรายดิบและ

<sup>๔</sup> ข้อ ๕ ของกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕

น้ำตาลทรายขาวฯ ได้กำหนดขอบเขตสินค้าที่ต้องขออนุญาต<sup>๑๐</sup> มาตรฐานของน้ำตาลทรายที่จะส่งออก เอกสารหลักฐานประกอบการยื่นขออนุญาต เงื่อนไขในการส่งออก รวมถึงบทกำหนดโทษในกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ โดยบุคคลที่มีสิทธิในการยื่นขอใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ส่งน้ำตาลทรายออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และในส่วนของการส่งออกน้ำตาลทรายแดงระเบียบฯ กำหนดเพียงหลักเกณฑ์ด้านปริมาณ และเอกสารที่ใช้ในการขออนุญาตส่งออกเท่านั้น ทั้งนี้ กรมการค้าต่างประเทศได้มอบอำนาจให้ข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลเป็นผู้พิจารณาออกหนังสืออนุญาตดังกล่าว<sup>๑๑</sup>

#### ๒) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ

ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตส่งออกน้ำตาลทราย<sup>๑๒</sup> ซึ่งได้กำหนดขอบเขตสินค้าที่ต้องขออนุญาต เอกสารหลักฐานประกอบการยื่นขออนุญาต รวมถึงกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิในการยื่นขอใบอนุญาตว่าจะต้องเป็น “บริษัทส่งออก” ซึ่งหมายถึงบริษัทหรือกลุ่มโรงงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการส่งออกน้ำตาลทรายออกไปนอกราชอาณาจักร ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทราย ซึ่งจะต้องยื่นคำขอรับหนังสืออนุญาตส่งออกน้ำตาลทราย (แบบ กน. ๙) ต่อคณะกรรมการน้ำตาลทรายหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการฯ มอบหมายเพื่อขอรับหนังสืออนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร (แบบ กน. ๑๐) กำหนดหน้าที่รายงานการส่งออกต่อคณะกรรมการน้ำตาลทรายหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย และกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

<sup>๑๐</sup> ข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๑

“น้ำตาลทรายโคเวตา ข.” หมายความว่า น้ำตาลทรายดิบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานผลิตและส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อการส่งออก

“น้ำตาลทรายโคเวตา ค.” หมายความว่า น้ำตาลทรายดิบหรือน้ำตาลทรายขาว หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานผลิตเพื่อการส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๑</sup> คำสั่งกระทรวงพาณิชย์ ที่ ๕๒๙/๒๕๕๕ เรื่อง มอบอำนาจในการอนุญาตให้ส่งน้ำตาลทรายออกไปนอกราชอาณาจักร

<sup>๑๒</sup> ข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๖๑

“น้ำตาลทราย” หมายความว่า น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายชนิดพิเศษ หรือน้ำตาลทรายอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนดให้โรงงานผลิตและจำหน่ายได้

แม้เนื้อหาของระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้าสินค้าในราชอาณาจักรฯ กับพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ รวมถึงข้อมูลที่ได้รับใบอนุญาตจะไม่ได้มีรายละเอียดเช่นเดียวกันทุกประการ แต่จากการศึกษาเปรียบเทียบแบบคำขอรับหนังสืออนุญาตทั้งแบบ อ. ๑ และแบบ กน. ๙ พบว่ามีจุดที่มีความเหมือนกันคือผู้ยื่นคำขอจะต้องให้ข้อมูลในส่วนที่เป็นข้อมูลผู้ขออนุญาตหรือตัวแทน ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับสินค้า ประเทศปลายทาง รายละเอียดสินค้า น้ำหนักสินค้า ปริมาณสินค้า และวันที่ส่งออก แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือคำขอรับหนังสืออนุญาตที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจะมีรายละเอียดที่มากกว่า เช่น การต้องระบุชื่อโรงงานที่ผลิตฤดูกาลผลิต ปริมาณคงเหลือของน้ำตาลทรายของโรงงาน โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตในระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวที่กำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่ต้องได้รับอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งทำให้เห็นว่าการพิจารณาอนุญาตนั้นเจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศมีได้อยู่ในฐานะผู้พิจารณาออกใบอนุญาตได้เพียงลำพัง แต่ยังคงต้องอาศัยการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด ซึ่งในกรณีเช่นนี้มักพบเห็นได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐอื่นใดที่จำเป็นต้องกำกับควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า แต่ไม่มีกฎหมายในความรับผิดชอบให้อำนาจในการกำหนดมาตรการส่งออกนำเข้าสินค้า หน่วยงานดังกล่าวก็จะหารือร่วมกับกรมการค้าต่างประเทศเพื่อดำเนินการออกกฎระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้าสินค้าในราชอาณาจักรฯ

จะเห็นได้ว่ากลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายในปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนกัน ผู้ที่ประสงค์จะส่งออกน้ำตาลทรายจะต้องดำเนินการขออนุญาตส่งออกโดยต้องให้ข้อมูลในแบบคำขอลถึง ๒ ฉบับ โดยมีรายละเอียดข้อมูลที่ต้องแจ้งในคำขอรับใบอนุญาตที่คล้ายคลึงกันเพื่อใช้ในการส่งออกสินค้าน้ำตาลทรายในแต่ละครั้ง โดยระบบการขออนุญาตที่อาจกล่าวได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกันนี้อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกใบอนุญาตโดยไม่จำเป็น รวมถึงเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งที่จริงแล้วไม่ว่ากฎหมายว่าด้วยการส่งออกปอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าและกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายต่างก็มีเจตนารมณ์ร่วมกันคือเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การกำหนดกลไกในการควบคุมปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศ และประชาชนมีน้ำตาลเพียงพอต่อการผลิตสินค้าและการบริโภคของคนในประเทศ นอกจากนี้ ประเด็นที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่สร้างมูลค่าทางการส่งออกให้กับประเทศอย่างมหาศาลเพราะไทยถือเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายจึงควรจะต้องอยู่บนหลักความได้สัดส่วน และต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มิเช่นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาในมิติด้านอื่น ๆ ตามมา



## ๒. วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา

โดยทั่วไปแล้วในกรณีที่หน่วยงานของรัฐอื่นใดที่จำเป็นต้องกำกับควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าแต่ไม่มีกฎหมายในความรับผิดชอบให้อำนาจในการกำหนดมาตรการส่งออกนำเข้ากับสินค้า หน่วยงานรัฐนั้น ๆ ก็จะต้องร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศเพื่อดำเนินการออกกฎระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าในราชอาณาจักรฯ ตามเจตนารมณ์ของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีของสินค้าน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและการจำหน่ายอ้อยตลอดจนโรงงานน้ำตาล และหน่วยงานของรัฐคือสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายทำหน้าที่กำกับดูแลสินค้าไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตส่งออกสินค้าไว้ตามมาตรา ๑๗ (๒๐) ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการด้านกฎหมายตามพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าในราชอาณาจักรฯ จะต้องกำหนดมาตรการอนุญาตอีก หากยังมีหลักเกณฑ์ใดที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อควบคุมการส่งออกน้ำตาลทรายที่ถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงพาณิชย์ แต่ไม่ได้ถูกระบุอยู่ในระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายก็อาจพิจารณานำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ ก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย<sup>๓๓</sup> ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพึงให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และต้องปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ รวมไปถึงการใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่มีจำเป็น เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม



## โครงการตีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมาย

ภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๔

## โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์

เรื่อง ปัญหาการควบคุมธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงโดยใช้ระบบใบอนุญาต  
ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ \*

ณิชาภัทร เทพพิทักษ์ \*\*

มาตรา ๗๗<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน รวมถึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็น กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และระยะเวลาการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง

ผู้จัดทำโครงการปฏิบัติงานอยู่ในกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ มีภารกิจในการดำเนินการและบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุม กำกับ ดูแล การประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน เพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและคุ้มครองผู้บริโภค

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นิติกรชำนาญการ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๔ (เมษายน ๒๕๖๗)

<sup>๑</sup> มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ให้ได้รับการบริการที่มีมาตรฐานและมีความปลอดภัย โดยกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลการประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพไว้ ๓ ด้าน ได้แก่ มาตรฐานด้านสถานที่ มาตรฐานด้านความปลอดภัย และมาตรฐานด้านการให้บริการ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต และการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เพื่อให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ผู้จัดทำโครงการได้รับมอบหมายในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ รวมทั้งลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีประชาชนร้องเรียนกรณีได้รับผลกระทบจากการรับบริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ประเภทธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ได้กำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง<sup>๒</sup> เป็นสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา ๓ (๓) ประกอบกฎกระทรวงกำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงเป็นกิจการอื่นในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังตัวอย่างเช่น กรณีข่าวการร้องเรียนศูนย์ดูแลผู้สูงอายุย่านสวนหลวง โดยมีญาติของผู้สูงอายุร้องเรียนให้ตรวจสอบการเปิดกิจการของศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากเห็นสภาพความเป็นอยู่พบว่า การดูแลผู้สูงอายุไม่ถูกสุขลักษณะและเสี่ยงอันตราย เมื่อผู้จัดทำโครงการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงไปตรวจสอบพื้นที่พบสถานดูแลผู้สูงอายุดังกล่าวไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ทั้งยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการของกระทรวงสาธารณสุข อีกทั้งไม่เข้าสู่ระบบใบอนุญาต ทำให้ไม่พบข้อมูลในการประกอบกิจการดังกล่าว ผู้จัดทำโครงการจึงมีประเด็นพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงเข้าสู่ระบบ การออกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการดังกล่าวเหมาะสมกับสภาพการณ์และสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

## ๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง เป็นสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา ๓ (๓) ประกอบกฎกระทรวงกำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงเป็นกิจการอื่นในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๓ หากผู้ใด

<sup>๒</sup> ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนี้ “กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง” หมายความว่า กิจการที่ให้บริการเกี่ยวกับการดูแล ส่งเสริม พัฒนาสุขภาพ หรือการประคับประคองผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงที่มีปัญหาด้านสุขภาพโดยวิธีการจัดกิจกรรมในระหว่างวัน หรือการช่วยเหลือในการดำรงชีวิต หรือการจัดสถานที่เพื่อพำนักอาศัย หรือสถานที่ที่บริบาลดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง เว้นแต่เป็นการดำเนินการในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

ประสงค์จะประกอบกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงจะต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี กรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพมอบหมายตามมาตรา ๑๒ เพื่อเป็นการกำกับดูแลการดำเนินกิจการนี้เป็นการเฉพาะ ให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไป อย่างมีมาตรฐานอันเป็นการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากประเทศไทย ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ<sup>๓</sup> โดยหากพิจารณาจากคำจำกัดความที่ว่าสังคมผู้สูงอายุคือสังคมที่มี ประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปมากกว่า ๑๐% หรือมีประชากรที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปมากกว่า ๗% ประเทศไทยก็เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เพราะประเทศไทยมีประชากรตั้งแต่ ๖๐ ปี ขึ้นไป ๑๐.๔% และคาดว่าในปี ๒๕๗๑ ประเทศไทยจะมีผู้อายุเกิน ๖๐ ปี ๒๓.๕% กล่าวโดยรวม คือ ประเทศไทยจะก้าวจากสังคมผู้สูงอายุ เป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ เมื่อมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอีก เป็นจำนวนมากจึงจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ ดูแล ส่งเสริม และฟื้นฟูสุขภาพ ประกอบกับ ในปัจจุบันมีสถานประกอบกิจการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ ความช่วยเหลือ ดูแล ส่งเสริม และฟื้นฟูสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงซึ่งไม่สามารถ ช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งการให้บริการในการช่วยเหลือ ดูแล ส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ หรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานและหลักวิชาการอาจส่งผลให้เกิดอันตรายต่อผู้สูงอายุ หรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงที่มารับบริการได้ ดังนั้น เพื่อให้การประกอบกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ มีภาวะพึ่งพิงต้องดำเนินการโดยมีมาตรฐาน มีการให้บริการโดยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญและ ผ่านการอบรมเพื่อดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงโดยเฉพาะ และมีการช่วยเหลือ ดูแล ส่งเสริม และฟื้นฟูสุขภาพผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิงได้อย่างปลอดภัย สามารถดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ ตามศักยภาพของแต่ละบุคคลได้ จึงกำหนดให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง เป็นกิจการอื่นในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมาย ว่าด้วยสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

กรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้นำมาตรการ “ระบบใบอนุญาต” ตามมาตรา ๑๒<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาควบคุมกำกับดูแลธุรกิจกิจการ การดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง เนื่องจากการประกอบธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือ ผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษาบำบัด และฟื้นฟูผู้สูงอายุที่มีสภาวะ

<sup>๓</sup> ชมพูนุท พรหมภักดี, “การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย (Aging society in Thailand)”, (กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๖), หน้า ๓.

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๒ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ต้องได้รับ ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพจากผู้อนุญาต

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต และ การชำระค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะกำหนดโดยแยกใบอนุญาตตามประเภท หรือขนาด ของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพก็ได้



เพราะบาง ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ อันมีลักษณะที่กระทบต่อชีวิตของประชาชนผู้สูงอายุทำให้ภาครัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาดูแลคุ้มครองประชาชนในกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น การนำระบบใบอนุญาตมาใช้ก็เพื่อให้กฎหมายมีความเด็ดขาด หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็มีความผิดตามกฎหมายมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นับแต่ที่กฎกระทรวงกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการรายใหม่ทุกราย เช่น เนอร์สซิงโฮม ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ หรือโรงพยาบาลผู้สูงอายุ ต้องขออนุญาตก่อนเปิดกิจการกับกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ แต่เมื่อดูข้อมูลสถิติการมาขึ้นทะเบียนเพื่อมาขอรับใบอนุญาตเปิดกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พบข้อมูล ณ ปัจจุบันว่ามีสถานประกอบการเพื่อสุขภาพมาขอรับใบอนุญาตเพียง ๘๐๗ แห่งทั่วประเทศ<sup>๕</sup> ซึ่งขัดแย้งกับข้อมูลสถิติของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ที่ให้ข้อมูลว่าการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา (ปี ๒๕๖๔-๒๕๖๖) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นกว่า ๑๖,๙๑๓ ราย<sup>๖</sup> ข้อมูลสถิติดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาการขึ้นทะเบียนเพื่อมาขอรับใบอนุญาตเปิดกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงที่แสดงให้เห็นว่าระบบใบอนุญาตอาจสร้างภาระเกินความจำเป็นให้แก่ผู้ประกอบการ เนื่องจากส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ซึ่งมีต้นทุนในการประกอบกิจการค่อนข้างสูงเพื่อแข่งขันทางตลาด อาทิเช่น ต้นทุนด้านบุคคลที่ต้องจ้างเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรตามที่กรมสนับสนุนบริการสุขภาพรับรอง ต้นทุนด้านกายภาพไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานด้านสถานที่ที่ต้องมีระบบป้องกันการติดเชื้อ ด้านความปลอดภัยที่ต้องจัดให้มีอุปกรณ์ช่วยชีวิต รวมถึงมีระบบบริการฉุกเฉินในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นต้นทุนในการประกอบกิจการที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับไว้ จึงอาจเป็นสาเหตุทำให้ไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาสู่ระบบตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการดูแลผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น โดยมีการควบคุมมาตรฐานของผู้ที่จะประกอบกิจการดังกล่าวด้วยแล้ว เห็นได้ว่าอาจนำมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระน้อยกว่า เช่น “ระบบทะเบียน” มาใช้แทนระบบอนุญาตได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการขึ้นทะเบียนเป็นกลไกที่ใช้เวลาน้อยกว่าการอนุญาต แต่ยังคงต้องมีการตรวจสอบสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการประกอบกิจการสถานประกอบการ

<sup>๕</sup> ระบบกิจการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, (๒๕๖๗), (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : [https://esta.hss.moph.go.th/shop\\_passed.php](https://esta.hss.moph.go.th/shop_passed.php) (๒๕๖๗, ๒๐ กุมภาพันธ์)

<sup>๖</sup> สำนักข่าวอินโฟเควสท์, (๒๕๖๗), “พาณิชย์ชี้ช่องสังคมผู้สูงอายุสร้างโอกาสธุรกิจไทย”, (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : <https://www.infoquest.co.th/๒๐๒๔/๓๖๔๔๗๗> (๒๕๖๗, ๒๐ กุมภาพันธ์)

เพื่อสุขภาพ ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพตามมาตรา ๑๓<sup>๗</sup> ผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ตามมาตรา ๒๑<sup>๘</sup> และผู้ให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

<sup>๗</sup> มาตรา ๑๓ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๒) เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือ คนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๓) เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
- (๔) เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ
- (๕) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

(๖) เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ และยังไม่พ้นกำหนดสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

<sup>๘</sup> มาตรา ๒๑ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- ก. คุณสมบัติ
  - (๑) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
  - (๒) ได้รับวุฒิปัตรีหรือประกาศนียบัตรด้านการบริการเพื่อสุขภาพที่ได้รับการรับรองจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
  - (๓) ผ่านการทดสอบและประเมินความรู้ความสามารถจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

ข. ลักษณะต้องห้าม

- (๑) เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๒) เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(๓) เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ

- (๔) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการ
- (๕) เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการและยังไม่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการ

ตามมาตรา ๒๓<sup>๙</sup> เพื่อให้สถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหมาะสมอันเป็นการคุ้มครองผู้สูงอายุในฐานะผู้บริโภคที่ได้รับการบริการที่มีมาตรฐานและมีความปลอดภัย ทั้งนี้ จากข้อมูลสถิติการรับเรื่องร้องเรียนของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ในปี ๒๕๖๖<sup>๑๐</sup> มีเรื่องร้องเรียนจากประชาชนจำนวนทั้งสิ้น ๗๔๕ เรื่อง แต่หากจำแนกเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ มีจำนวนเพียง ๑๑ เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้ตรวจสอบมาตรฐานด้านสถานที่และการให้บริการ โดยจะเห็นได้ว่าการกระทำผิดของผู้ประกอบกิจการด้านนี้ เช่น การทำร้ายร่างกาย หรือให้บริการผิดมาตรฐานร้ายแรง หรือผิดจรรยาบรรณมีจำนวนน้อย หากพิจารณาซึ่งน้ำหนักกับความจำเป็นที่ต้องเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการด้านการดูแลผู้สูงอายุแล้ว จึงมีความสมเหตุสมผลที่จะเลือกใช้กลไกที่เบาแรงโดยแม้ว่าจะไม่ใช่ระบบควบคุม “ก่อน” ก็จะสามารถคุ้มครองผู้สูงอายุจากอันตรายที่จะเกิดจากการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือคุ้มครองจากพวกมิจฉาชีพได้ ดังนั้น หากสามารถส่งเสริมให้ผู้ประกอบการดังกล่าวเข้ามาสู่ระบบด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น ระบบการจดทะเบียนตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย เพื่อให้ผู้ประกอบการเพียงเข้ามาแจ้งความประสงค์ก่อนการประกอบธุรกิจโดยไม่ต้องรอคอยใบอนุญาต ก็จะไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือค่าใช้จ่ายในเรื่องใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ อีกทั้งหน่วยงานรัฐก็จะได้ทราบข้อมูลของสถานประกอบการและสามารถติดตามตรวจสอบการประกอบกิจการได้อย่างใกล้ชิด เพราะหากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขอาจส่งผลเสียต่อประชาชนผู้สูงอายุที่จะเข้ารับบริการ และเป็นปัญหาในการขับเคลื่อนธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงที่เป็นธุรกิจหลักในการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยให้เป็นที่ยอมรับ และมีศักยภาพ จนไม่สามารถแข่งขันในระดับอาเซียนและระดับโลกได้

<sup>๙</sup> มาตรา ๒๓ ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

(๒) ได้รับวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตรด้านการบริการเพื่อสุขภาพที่ได้รับการรับรองจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒) เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เว้นแต่ได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันยื่นคำขอขึ้นทะเบียน

(๓) เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ

<sup>๑๐</sup> ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน กองกฎหมาย, “รายงานข้อมูลการรับเรื่องร้องเรียนประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖ (เดือนตุลาคม ๒๕๖๕ – เดือนกันยายน ๒๕๖๖)”, (นนทบุรี : กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๖๖) หน้า ๑.

## ๒. แนวทางในการแก้ไขปัญห

ปัจจุบันธุรกิจกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงที่กำลังเติบโตส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) หากต้องการจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้ามาสู่ระบบนอกจากใช้วิธียกเลิกการใช้ระบบใบอนุญาต และนำมาตรการควบคุมในรูปแบบระบบการจดทะเบียนมาใช้กับการควบคุมสถานประกอบการซึ่งเป็นการนำมาตรการควบคุมภายหลังมาใช้แทนระบบการอนุญาตซึ่งเป็นมาตรการควบคุมในปัจจุบัน เพื่อเกิดความคล่องตัวต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายเรื่องใบอนุญาต และระยะเวลาการรอคอยใบอนุญาต ทั้งนี้ เมื่อผู้ประกอบการยินดีเข้าสู่ระบบ หน่วยงานรัฐก็จะมีฐานข้อมูลของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงทั่วประเทศก็จะสามารถตรวจสอบและติดตามประเมินผลภายหลังการประกอบกิจการอย่างต่อเนื่องพร้อมทั้งกำกับดูแลให้ธุรกิจเหล่านี้ดำเนินการตามกฎหมาย นอกจากนี้ ภาครัฐอาจใช้มาตรการจูงใจอื่น ๆ ให้ผู้ประกอบการที่ยินยอมเข้ามาสู่ระบบตามกฎหมายโดยให้สิทธิประโยชน์ทางการประกอบธุรกิจ อาทิเช่น มาตรการด้านเสริมสภาพคล่องแก่ผู้ประกอบการ SMEs ที่มาเข้าสู่ระบบตามกฎหมายโดยสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) หรือมาตรการทางด้านภาษี ดังเช่นที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือบีโอไอเห็นความสำคัญของการสร้างความแข็งแกร่งของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในประเทศไทย และกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในกิจการดูแลผู้สูงอายุอย่างครบวงจร โดยได้เปิดโอกาสให้กิจการโรงพยาบาลผู้สูงอายุ ได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๕ ปี และกิจการศูนย์ดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๓ ปี ซึ่งหากหน่วยงานรัฐสามารถนำมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มาทำให้กิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิงเข้าสู่ระบบก็จะสามารถคุ้มครองประชาชนให้ได้รับบริการจากสถานประกอบการที่มีมาตรฐานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙

## ๓. ข้อเสนอแนะ

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังนี้

“มาตรา ๑๒ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการสถานประกอบการเพื่อสุขภาพให้แจ้งความประสงค์ต่อนายทะเบียน การแจ้งและการรับแจ้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด”

เมื่อได้มีการแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้ออกใบรับแจ้งแก่ผู้แจ้ง”

(๒) ยกเลิกบทลงโทษในมาตรา ๔๒ สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙

#### ๔. บทสรุป

การจัดทำโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ในครั้งนี้ทำให้ผู้จัดทำโครงการได้กลับมาตระหนักได้ว่ากฎหมายที่กำลังบังคับใช้อยู่เป็นกฎหมายที่ยังมีความจำเป็นหรือไม่ สอดคล้องกับสภาพการณ์กับสังคมยุคปัจจุบัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจหรือเป็นภาระแก่ประชาชนหรือไม่ ดังนั้น การทำโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนี้จึงถือเสมือนเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เพื่อที่จะสามารถนำไปพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติงานในปัจจุบันให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป







# ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

## บรรณาธิการ

นางสมาพร นิลประพันธ์

## กองบรรณาธิการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

นางสาวกัลยา เกียรติถาวรชัย

นางสาวดณีนิจ แซ่เฮง

นางสาวอมณณ์ภูฏี พรหมมณีดี

นางสาวเลาณีย์ จันทน์ขลิต

นางสุปราณี เพ็งหนู

นายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์

นางสาวรัชนิกร ลาภวณิชชา

นางสาวพรรณพร สนั่นไชย

## ผู้จัดการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

## เหรียญก

นางสาวศิริพรรณ พวงทอง

# OCS

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation for Better Life  
พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน  
Advanced Legal Training Institute