



รัฐสภา

ISSN 0125-0957

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					แจ้งข่าว : เดือนภัย		06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแลล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00	
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง สภาขับเคลื่อน	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง สภาขับเคลื่อน	การเมืองเรื่อง	สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00			ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ทั่วไทย	10.00	
11.00			เกาะติดสภา	สภาสนทนา	สภาสนทนา	บันทึกประชุมสภา		11.00	
12.00			มติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง	ถ่ายทอดเสียง	สฎป. พันข่าวรัฐสภา	แผ่นดินถิ่นไทย	12.00	
13.00			รัฐสภาของเรา	การประชุม	การประชุม	ห้องถื่นบ้านเรา		13.00	
15.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	สภานิติบัญญัติ	สภานิติบัญญัติ	สภาสาระ	ละครวิทยุ	15.00	
16.30			แห่งชาติ (สนช.)	แห่งชาติ (สนช.)	แห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ	สภานิติบัญญัติ	16.00	
17.00			จงเสรีจิ้น	จงเสรีจิ้น	จงเสรีจิ้น	จงเสรีจิ้น	จงเสรีจิ้น	ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก
18.00	การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	18.00	
18.30	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพ)					เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)	เพลงดี	เพลินเพลง	18.00
19.00	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรม์	กัญหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร	ศรีแผ่นดิน	ยามเย็น	19.00	
19.30	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
21.00	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.30	ปชช.	๓๐ นาที	คุยกับ	สดง.	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ธรรมะก่อนนอน		21.00	
22.00	พบประชาชน	คดีปกครอง	คณะกรรมการสิทธิฯ	พบประชาชน	พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		22.00	

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

- หากช่วงเวลาได้มีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



เมื่อทำงาน ต้องมุ่งถึงจุดหมายที่แท้ของงาน งานจึงจะสำเร็จได้รับประโยชน์ครบถ้วน ทั้งประโยชน์ของงานและประโยชน์ของผู้ทำ ถ้าทำงานเพื่อจุดมุ่งหมายอื่นๆ เช่น เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แม้จะได้ผลมากมายเพียงใด งานก็ไม่สำเร็จ แต่ทำให้เสียทั้งงานเสียทั้งคน.

พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน

ณ พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์ วันที่ ๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๒



วันสตรีสากล



*When in deep night, why fair imperfect shades
Through heavy sleep, on soft downy beds
All days are made
I wish she were
mine eyes be where I would
in the long day
Even
they see the
circles
make
pay
clear to
him*



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เชาวลิขิตถวิล
นางสาวสุภาลีณี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

เหรียญกึ่ง

นางนารีนารถ เหาตานุรักษ์

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวทยาพรรณ ศุภดิษฐ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unsurรณการ

ในที่สุดคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็ได้กำหนดให้วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นวันออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบใน ๒ ประเด็น คือ ๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ทั้งฉบับ และ ๒) ประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้กำหนดในบทเฉพาะกาลว่า “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” ซึ่งนับจากนี้ กกต. ก็จะดำเนินการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญจะผ่านประชามติได้นั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ จากนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ ทั้งหมดนี้คือเส้นทางของร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านประชามติ แต่ถ้าร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านจะทำอย่างไรต่อไปนั้นก็เป็นเรื่องของอนาคต แต่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ประกาศออกมาแล้วว่า “หากไม่ผ่านประชามติก็จะให้มีการเลือกตั้งให้ได้ในปี ๒๕๖๐” ส่วนจะนำรัฐธรรมนูญฉบับไหนมาปรับใช้นั้นก็ต้องรอดูกันต่อไป

รัฐสภาสารฉบับนี้มีบทความที่น่าสนใจ ๕ เรื่อง คือ **“กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”** มีเนื้อหากล่าวถึงกรอบความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยสรุปเป็นเอกสารสำคัญได้ ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เอกสารผังดำเนินการตามพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) กลุ่มที่สอง กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Hard Law เป็นกรอบความตกลงที่มีหลายฉบับและครอบคลุมประเด็นทางการค้าในทุกมิติ กลุ่มที่สาม กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Soft Law เพื่อความยืดหยุ่นในการปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของรัฐประชาคมตามวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) อาทิ แนวปฏิบัติว่าด้วยนโยบายการแข่งขันทางการค้า แผนดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและความร่วมมือด้านการขนส่งของอาเซียน

นอกจากนี้ ยังศึกษาพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องอนุวัติตามเพื่อวางเป็นบรรทัดฐานในการปรับปรุงระบบกฎหมายของไทยต่อไป

เรื่องต่อมา คือ **“เอเชีย-แอฟริกา: ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ในความร่วมมือใต้-ใต้”** กล่าวถึงการประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกาครั้งล่าสุดที่จัดขึ้นเมื่อเดือนเมษายนปีที่แล้ว ณ กรุงจาการ์ตา และบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นการประชุมครบรอบ ๖๐ ปี เพื่อระลึกถึงความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกา ซึ่งกำเนิดที่บันดุง อินโดนีเซีย เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๕ หรือที่รู้จักกันว่า “จิตวิญญาณแห่งบันดุง” (the spirit of Bandung) โดยมีหัวข้อการประชุมที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือใต้-ใต้ เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของโลก อีกทั้งได้หารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการพัฒนาระหว่างภูมิภาคทั้งสองอย่างกว้างขวาง รวมทั้งแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาสำคัญและการท้าทายที่เผชิญหน้ากลุ่มประเทศใต้-ใต้ หรือประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ ยังมีบทความ เรื่อง **“มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น”** มีเนื้อหาเพื่อศึกษานโยบายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสองประเทศมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว และไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่มีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงอายุที่รวดเร็วมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในเอเชีย และเร็วที่สุดในประเทศอาเซียน ดังนั้น การเรียนรู้ประสบการณ์ของญี่ปุ่นเกี่ยวกับนโยบายรับมือสังคมผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นบทเรียนหรือแบบอย่างในการพิจารณากำหนดนโยบายรับมือสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยต่อไป ส่วนบทความสองเรื่องสุดท้าย คือ **“ก่อการร้าย: ภัยคุกคามไร้พรมแดน”** และ **“สัญญาทางปกครอง หลักกฎหมายที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง”** จะมีเนื้อหาที่น่าสนใจอย่างไร สามารถติดตามอ่านได้ภายในเล่ม

ทำยนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังว่าบทความทั้งหมดนี้ จะให้สาระความรู้ที่เป็นประโยชน์ และสร้างความเพลิดเพลินให้กับผู้อ่านไม่มากก็น้อย แล้วพบกันใหม่ สวัสดิ์.

บรรณาธิการ

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๓ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

Vol. 64 No. 3 March 2016

กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๓

ดร. ปวีตร เลิศธรรมเทวี

เอเชีย-แอฟริกา: ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ในความร่วมมือใต้-ใต้ ๔๕

Asia-Africa 2050: New World Economic Order in South-South Cooperation

รองศาสตราจารย์ ดร. วรากรณ์ กุลปานนท์

มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย
ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น ๕๓

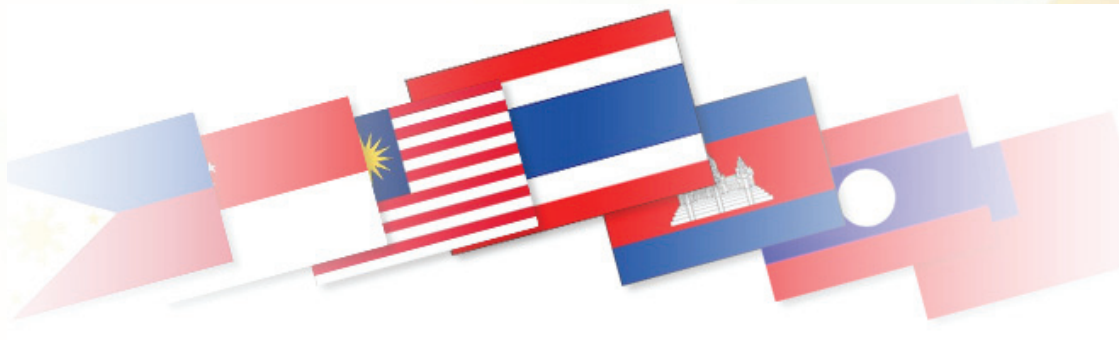
วรพชร จันทร์ขันตี

ก่อการร้าย: ภัยคุกคามไร้พรมแดน ๘๓

ยอดชาย วิถีพานิช

สัญญาทางปกครอง หลักกฎหมายที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง ๑๐๐

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประจนบัจฉนิก



กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการ ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี*

๑. บทนำ

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลัก (Three Pillars) นอกเหนือจากประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social – Cultural Community: ASCC) ถือกำเนิดจากบทสรุปในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ณ เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ภายใต้ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II)

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าประสงค์ที่สำคัญคือ (๑) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (๒) เป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง (๓) เป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันทั่วภูมิภาค และ (๔) เกิดการบูรณาการสู่ระบบเศรษฐกิจโลก

* Ph.D. (London) (Herchel Smith Scholarship) ปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

โดยมีกรอบความตกลงระหว่างประเทศมากมายหลายฉบับ^๑ ครอบคลุมกิจกรรมทางการค้า การลงทุนระหว่างประเทศของบรรดาประเทศสมาชิกเพื่อขับเคลื่อนให้การรวมกลุ่มทาง เศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนดำเนินไปถึงเป้าประสงค์ดังกล่าว และทำให้บรรดาสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปรับปรุงระบบกฎหมายภายในให้สอดคล้อง กับกรอบความตกลงดังกล่าวเพื่อความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ๒๐๑๕^๒

ฉะนั้น เพื่อให้การอนุวัติตามพันธกรณีภายใต้กรอบกติกาประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนบังเกิดประโยชน์สูงสุด บทความนี้จะกล่าวถึงกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการ รวมกลุ่มของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและศึกษาพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องอนุวัติตาม เพื่อวางเป็นบรรทัดฐานในการปรับปรุงระบบกฎหมายของไทยต่อไป^๓

๒. ความเป็นมาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีวิวัฒนาการจากการก่อตั้งสมาคม ประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) เรียกกันว่า “อาเซียน” ซึ่งประเทศไทยได้มีส่วนจุดประกายก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของรัฐ ประชาคมดังกล่าวร่วมกับอีก ๔ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ด้วยการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration)^๔ วันที่ ๘ สิงหาคม ๑๙๖๗

^๑ ดูสรุปรายชื่อกรอบความตกลงภายใต้ AEC ใน ปวีศรี เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กับระบบกฎหมายไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๗).

^๒ ดูผลกระทบจากการเข้าเป็นประชาคมอาเซียนของไทยใน ปวีศรี เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ, “ผลกระทบต่อกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย” (๒๕๕๘) ๑๒(๒) *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๒๑-๓๘.

^๓ ดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนภายใต้ AEC ของ ประเทศไทยใน ปวีศรี เลิศธรรมเทวี, “การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบกติกาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ว่าด้วยการลงทุน” (๒๕๕๘) ๑๓(๒) *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ๑๔๕-๑๖๒. ดูการปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพใน ปวีศรี เลิศธรรมเทวี, การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), ๒๕๕๘).

^๔ The ASEAN Declaration, signed in Bangkok (8 August 1967).

การรวมตัวกันของอาเซียนมีเหตุผลมาจากหลายปัจจัยตั้งแต่ เหตุผลทางการทหาร การเมือง และความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม รายงานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการรวมกลุ่มของอาเซียนในเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้นซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นเหตุผลสำคัญของการจัดประกายรวมตัวของรัฐประชาคมในภูมิภาคอาเซียนตั้งแต่แรกเริ่ม^๕ และเป็นประเด็นที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการเร่งก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของภูมิภาคอาเซียนภายในปี ๒๐๑๕

รากฐานของการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเริ่มต้นมาจากเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เขตการค้าเสรีอาเซียนจัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของสมาชิก ๖ ประเทศ ได้แก่ บรูไน สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ในเดือนมกราคม ๑๙๙๒ โดยตกลงให้ลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตรแปรรูปที่ทำการค้าขายกันระหว่างสมาชิกให้มีอัตราต่ำที่สุด โดยมีการจัดทำกรอบข้อตกลงว่าด้วยการกำหนดอัตราอากรรวม (Common Effective Preferential Tariff: CEPT)^๖ ครอบคลุมตกลง CEPT มุ่งเน้นที่จะลดอัตราศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกให้เหลือเพียง ๐-๕ % และเป็น ๐ % ในสินค้าทุก ๆ ประเภทภายในปี ๒๐๑๐ เพื่อเปิดเขตการค้าเสรีอย่างเต็มรูปแบบ ภายใต้กรอบความตกลง CEPT มีการยกเว้นสินค้าหลายรายการที่ไม่อยู่บังคับของ CEPT ส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตร อาทิ ข้าวและน้ำตาล^๗ โดยถูกจัดเป็นสินค้าประเภทอ่อนไหว (Sensitive List) และสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive Lists) ลักษณะของ AFTA ในระยะแรกเริ่มคงเทียบได้กับการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Areas: FTAs) อาทิ เขตการค้าเสรีในอเมริกาเหนือ (NAFTA) หรือประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ในระยะแรกเริ่มของสหภาพยุโรปแต่มีระดับความร่วมมือที่อ่อนกว่า

^๕ เป้าประสงค์ของการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมอาเซียนตั้งแต่ปี ๑๙๖๗ คือการสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งอันจะนำไปสู่การยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคอาเซียนให้ทัดเทียมกับภูมิภาคอื่นของโลก

^๖ *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*, signed in Singapore (28 January 1992).

^๗ ข้าวและน้ำตาลถูกจัดเป็นสินค้าพิเศษในภูมิภาคอาเซียนซึ่งรองรับโดยเอกสารความตกลงในหลายฉบับ อาทิ Protocol to Provide Consideration for Rice and Sugar (2007); และ Protocol to Amend the Protocol to Provide Consideration for Rice and Sugar (2009).

เพื่อปรับปรุงข้อดีของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในภูมิภาคอาเซียนที่มุ่งเฉพาะการลดอัตราศุลกากรและเพื่อเป็นการเปิดเสรีการค้าอย่างเต็มรูปแบบ สมาชิกอาเซียนได้ปรับปรุงกรอบข้อตกลง CEPT ให้มีความครอบคลุมประเด็นการค้าสินค้ามากขึ้นโดยพัฒนาจากกรอบความตกลง CEPT เป็นข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าแห่งอาเซียน (ASEAN Agreement on Trade in Goods: ATIGA)^๕ มีการขยายความตกลงและบรรลุข้อตกลงในด้านอื่นๆ อาทิ การค้าที่เกี่ยวกับบริการ การลงทุน ประเด็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ครอบคลุมประเด็นการค้าในทุกๆ เรื่องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ^๖ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะเปิดเขตการค้าเสรีอย่างเต็มรูปแบบในปี ๒๐๑๕

๓. กรอบความตกลงที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ดังได้กล่าวแล้วว่าภายในปี ๒๐๑๕ ไทยและรัฐประชาคมจะรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อย่างสมบูรณ์ โดยมีเค้าโครงเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เป็นแผนบูรณาการระบบเศรษฐกิจและกฎหมายของบรรดาสมาชิกที่ชัดเจนและมีกำหนดเวลา อาเซียนอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกเป็นหลักจึงก่อให้เกิดกรอบความตกลงและความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งที่มีสภาพบังคับ (Hard law) และไม่มีสภาพบังคับ (Soft law) ในการศึกษากรอบความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของ AEC จึงจำเป็นจะต้องกล่าวถึงเอกสารเหล่านี้ที่สำคัญโดยแบ่งออกเป็นกลุ่มศึกษาได้ ๓ กลุ่มดังนี้

^๕ ASEAN Trade in Goods Agreement, signed at Cha-am, Thailand (26 February 2009) ('ATIGA').

^๖ กรอบความตกลงของอาเซียนในหลายๆ ด้านได้หยิบยืมหลักการพื้นฐานของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศมาปรับใช้เป็นบทบัญญัติ อาทิ การยืมหลักการไม่เลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าสินค้าจาก GATT มาปรับใช้ในกรอบความตกลงเรื่องการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) ในเรื่องการค้าที่เกี่ยวกับบริการโดยยืมมาจาก GATS มาปรับใช้ในกรอบความตกลงเรื่องการบริการของอาเซียน (AFAS) หรือการยืนยันหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของ TRIPS ในกรอบความตกลงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของอาเซียน (AFAIPC) เป็นต้น

(๑) เอกสารที่มีสภาพบังคับหรือ Hard Law ซึ่งออกมาในรูปของข้อตกลงในด้านต่าง ๆ กรอบข้อตกลงประเภทนี้จะมีลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)^{๑๐} เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะสมาชิกอาเซียนเป็นสมาชิก WTO ทุกประเทศจึงมีพันธกรณีภายใต้กรอบความตกลงของ WTO ด้วย ฉะนั้นการกำหนดกรอบข้อตกลงทางการค้าจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการของ WTO โดยปริยาย

(๒) เอกสารที่ไม่มีสภาพบังคับหรือ Soft Law ออกมาในรูปของกรอบความร่วมมือระหว่างสมาชิกในประเด็นที่เป็นเรื่องละเอียดอ่อน อาทิ ความร่วมมือด้านการเกษตร ด้านการพัฒนา ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกมีระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัด และด้านการแข่งขันทางการค้าซึ่งยังเป็นประเด็นใหม่สำหรับภูมิภาคอาเซียน^{๑๑} เป็นต้น

(๓) เอกสารที่ออกมาในรูปแบบผังดำเนินการตามพิมพ์เขียว หรือ Blueprint ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการ (Plans of Action) เพื่อให้กรอบความตกลงดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ของความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดยไม่มีสภาพบีบบังคับสมาชิกมากเกินไปอันจะส่งผลต่อความร่วมมือในระยะยาว ผังดำเนินการตามพิมพ์เขียว หรือ Blueprint เป็นแผนผัง (Roadmap) ให้สมาชิกดำเนินการตามแผนงาน อาทิ ข้อตกลงร่วมกันด้านการค้าและศุลกากร ด้านการลงทุน แผนปฏิบัติการความร่วมมือด้านพลังงาน ด้านการเหมืองแร่ และด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ

๓.๑ ผังดำเนินการตามพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint)

ผังดำเนินการของอาเซียนหรือ AEC Blueprint เป็นเอกสารสำคัญที่สุดที่สมควรได้รับการหยิบยกมาพิจารณาเป็นลำดับแรก โดย Blueprint ได้ประมวลสรุปสาระสำคัญของกรอบความตกลงทุก ๆ ฉบับที่สำคัญมาจัดหมวดหมู่ในเอกสาร ๕๙ หน้า เป็นแผนแม่บท

^{๑๐} Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) ('WTO Agreement').

^{๑๑} Luu Huong Ly, 'Regional Harmonization of Competition Law and Policy: An ASEAN Approach' (2012) 2, *Asian Journal of International Law*, 291, 292.

ของสมาชิกรวมทั้งประเทศไทยในการปฏิรูประบบกฎหมายเศรษฐกิจให้มีความสอดคล้องกับกรอบความตกลงของ AEC ภายในปี ๒๐๑๕ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ผังดำเนินงานของอาเซียนตาม Blueprint ได้กำหนดเป้าประสงค์สำคัญไว้ ๔ ด้าน ได้แก่

๑. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (Single Market and Production Base)
๒. การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง (A Highly Competitive Economic Region)
๓. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน (A Region of Equitable Economic Development)
๔. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก (A Region Fully Integrated into the Global Economy)

ในแต่ละเป้าประสงค์ของอาเซียน จะมีองค์ประกอบ (Elements) วางกรอบพันธกรณีสำหรับประเทศสมาชิก และมีกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่สมาชิกได้จัดทำขึ้นเป็นกลไกทางกฎหมายที่คอยขับเคลื่อนให้รัฐสมาชิกดำเนินการตามเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของอาเซียนจะมีองค์ประกอบสำคัญ ๕ ประการคือ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมือ
๒. การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง มีองค์ประกอบ ๖ ประการ ได้แก่ นโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค ทรัพย์สินทางปัญญา โครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการ Mega Projects ระบบภาษี และกิจกรรมเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
๓. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันมี ๒ องค์ประกอบสำคัญคือ วิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) กับมาตรการรวมกลุ่มในอาเซียน
๔. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก มีองค์ประกอบ ๒ ด้านหลัก ได้แก่ การสร้างเขตการค้าเสรี และการเพิ่มบทบาทของอาเซียนในระบบเศรษฐกิจโลก เป้าประสงค์ของอาเซียนในแต่ละด้านตามแผนดำเนินการ Blueprint ซึ่งรวบรวมกรอบพันธกรณีของสมาชิกอาเซียนไว้เป็นหมวดหมู่จะได้ศึกษาในส่วนละเอียดต่อไป

๓.๒ กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Hard Law

กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Hard Law มีมากมายหลายฉบับครอบคลุมประเด็นทางการค้าทุก ๆ มิติ ตั้งแต่ การค้าสินค้า (Trade in Goods) การค้าที่เกี่ยวกับการบริการ (Trade in Services) การลงทุน (Investment) ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) และประเด็นด้านการค้าและการลงทุนอื่น ๆ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรอบกติกาฉบับที่สำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้าหรือ ATIGA

กรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า (ATIGA) เป็นกรอบความตกลงที่พัฒนามาจาก CEPT ดังกล่าวข้างต้น บรรจุหลักการเกี่ยวกับกฎหมายการค้าสินค้าที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)^{๑๒} ของ WTO บทบัญญัติสำคัญของ ATIGA ได้แก่

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination clauses) ประกอบด้วย ๒ หลักการสำคัญ ได้แก่ (๑) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ (Most-Favoured Nations: MFN Rule) และให้การรับรองว่าสมาชิกอาเซียนจะไม่ให้การปฏิบัติทางการค้ากับประเทศสมาชิกอาเซียนใดประเทศหนึ่งด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติกับประเทศอื่น (มาตรา ๕ ของ ATIGA) และ (๒) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment Rule) ตาม ATIGA มาตรา ๖ ซึ่งรองรับว่าประเทศสมาชิกจะปฏิบัติทางการค้าระหว่างคนชาติกับประเทศสมาชิกอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

บทบัญญัติกำหนดลดอัตราศุลกากร (Custom elimination) ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการเดิมเรื่องการลดอัตราศุลกากรของกรอบความตกลง CEPT ด้วยการวางบทบัญญัติกำหนดให้สมาชิกทุกประเทศลดอัตราศุลกากรขาเข้าเป็นร้อยละศูนย์ สำหรับสินค้าทุก ๆ ประเภท^{๑๓}

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด (Rule of Origin: ROO) เป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างความเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตเดียวของอาเซียนตามเป้าประสงค์ของ Blueprint โดยมีกรอบ ATIGA กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มาจากอาเซียนไว้ใน Chapter ๓ ของกรอบความตกลง ATIGA

^{๑๒} *General Agreement on Tariff and Trade*, opened for signature 30 October 1947, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948) ('GATT').

^{๑๓} ATIGA, above n 8, art. 2.7.

พิธีการทางศุลกากร (Custom Practices) โดยกรอบความตกลง ATIGA กำหนดระเบียบปฏิบัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า อาทิ การผ่านแดนสินค้าของประเทศสมาชิก (Custom Transit)^{๑๔} การจำแนกประเภทสินค้าเพื่อการคิดอัตราศุลกากร (Classification)^{๑๕} การประเมินอัตราศุลกากร (Custom Valuation)^{๑๖} และพิธีการทางศุลกากร^{๑๗}

บทบัญญัติยกเลิกมาตรการกีดกันในด้านปริมาณสินค้า (Elimination of Quantitative Restriction) เป็นบทกำหนดห้ามมิให้สมาชิกคงไว้ซึ่งมาตรการกีดกันทางการค้าในเชิงปริมาณ อาทิ การกำหนดโควตาสินค้าขาเข้า การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวของ ATIGA ยังมีความสอดคล้องกับหลักการของ GATT มาตรา XI ด้วย^{๑๘}

การปรับใช้มาตรการทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข กรอบความตกลงของอาเซียนภายใต้ ATIGA ได้กำหนดอนุญาตให้สมาชิกสามารถใช้มาตรการทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ หรือการใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมได้โดยให้ปรับใช้จากหลักการของ WTO ในส่วนที่เกี่ยวข้อง^{๑๙}

มาตรการคุ้มครองประโยชน์ทางการค้า (Administered Protection) กรอบความตกลงอาเซียนภายใต้ ATIGA เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถปรับใช้มาตรการคุ้มครองทางการค้าได้เพื่อคุ้มครองระบบเศรษฐกิจในประเทศ ประกอบด้วย มาตรการอุดหนุนสินค้า การใช้มาตรการป้องกัน มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และมาตรการตอบโต้ทางการค้า^{๒๐}

^{๑๔} Ibid, art. 32.

^{๑๕} Ibid, art. 3.

^{๑๖} Ibid, art. 57.

^{๑๗} Ibid, art. 44.

^{๑๘} Ibid, art. 41.

^{๑๙} ข้อตกลงของ WTO ที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้คือ SPS Agreement และ TBT Agreement.

^{๒๐} ATIGA, above n 8, art. 86-87. โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการคุ้มครองกันทางการค้า กรอบความตกลง ATIGA ของอาเซียนให้ประเทศสมาชิกมีหลักจากบทบัญญัติขององค์การการค้าโลก (WTO) ภายใต้ GATT อาทิ บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือมาตรการตอบโต้ทางการค้า ฯลฯ.

(๒) กรอบความตกลงของอาเซียนที่เกี่ยวกับการบริการ

ด้านการบริการมีกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS)^{๒๑} เป็นกรอบความตกลงกำหนดพันธกรณีของสมาชิกในเรื่องการเปิดเสรีบริการในธุรกิจ ๑๒ สาขาหลัก หรือมากกว่า ๑๖๐ สาขาย่อย ยกเว้นการบริการที่รัฐเป็นผู้จัดให้โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ มีลักษณะและองค์ประกอบแบบเดียวกับประเด็นการค้าสินค้าแต่ปรับใช้กับเรื่องของการค้าที่เกี่ยวกับการบริการ^{๒๒}

ข้อยกเว้นการเปิดเสรีบริการ (MFN Exemptions) เป็นบทบัญญัติที่กรอบความตกลง AFAS อนุญาตให้สมาชิกกำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเสรีบริการในธุรกิจบางประเภทได้ โดยทำเป็นข้อผูกพันเรียกว่า “MFN Exemption” ปัจจุบันมีการเจรจาเรื่องการเปิดเสรีบริการของสมาชิกอาเซียนมาแล้ว ๕ รอบ ก่อให้เกิดข้อกำหนดยกเว้น MFN ไว้ ๗ ฉบับ^{๒๓}

บทกำหนดข้อผูกพันเป็นการเฉพาะ (Specific Commitment) เป็นบทบัญญัติที่กรอบความตกลง AFAS อนุญาตให้รัฐสมาชิกสามารถกำหนดว่าธุรกิจบริการใดเป็นธุรกิจที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเสรีบริการได้ โดยสมาชิกสามารถกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด (Market Access) ของผู้ให้บริการชาวต่างชาติ หรือกำหนดเงื่อนไขระหว่างผู้ให้บริการต่างชาติแตกต่างกับผู้ให้บริการในประเทศตนได้^{๒๔} โดยจะต้องทำเป็นข้อผูกพันเช่นเดียวกับ MFN Exemptions

(๓) ข้อตกลงยอมรับร่วมกันแห่งอาเซียน (MRAs)

ข้อตกลงยอมรับร่วมกันของอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เป็นอีกหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการรวมเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวในภูมิภาค โดยกรอบความตกลงว่าด้วย MRAs เป็นการเพิ่มเติมการเปิดเสรีบริการภายใต้ AFAS โดยให้ความ

^{๒๑} ASEAN Framework Agreement on Services, signed at Bangkok (15 December 1995) ('AFAS').

^{๒๒} Ibid, art. I(c).

^{๒๓} Protocol to Implement Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, available at <<http://www.asean.org/commitments/asean-economic-community/category/agreements-declarations-12>>.

^{๒๔} Ibid, art. IV.

สำคัญกับธุรกิจบริการวิชาชีพ (Professional Services) เพื่อเกิดการไหลเวียนทางแรงงานที่มีฝีมือ ตามเป้าประสงค์สำคัญประการหนึ่งข้างต้น ในปัจจุบันอาเซียนได้บรรลุข้อตกลงว่าด้วย MRAs ไปแล้ว ๗ สาขาวิชาชีพ และ ๑ สาขาบริการ ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ แสดงธุรกิจบริการกลุ่มพิเศษที่ต้องเปิดเสรีเร่งด่วน

สาขาวิชาชีพที่บรรลุข้อตกลง	วันที่ลงนามใน MRAs
๑. วิชาชีพบัญชี	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๙
๒. วิชาชีพด้านการแพทย์	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๙
๓. วิชาชีพทันตกรรม	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๙
๔. วิชาชีพด้านวิศวกรรม	๙ ตุลาคม ๒๐๐๕
๕. วิชาชีพด้านการพยาบาล	๘ ธันวาคม ๒๐๐๖
๖. วิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม	๑๙ พฤศจิกายน ๒๐๐๗
๗. วิชาชีพด้านการสำรวจ	๑๙ พฤศจิกายน ๒๐๐๗
๘. การท่องเที่ยว	๙ มกราคม ๒๐๐๙

ที่มา: ASEAN Secretariat

(๔) กรอบความตกลงของอาเซียนที่เกี่ยวกับการลงทุน

กรอบความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวกับการลงทุนอยู่ภายใต้บังคับของ ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA)^{๒๕} พัฒนามาจากกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการลงทุนสองฉบับคือ ๑๙๘๗ Agreement for the Promotion and Protection of Investment (IGA)^{๒๖} และ ๑๙๙๘ Framework Agreement on the ASEAN Investment Area (AIA)^{๒๗} มีบทบัญญัติและหลักการสำคัญดังนี้

^{๒๕} ASEAN Comprehensive Investment Agreement, signed in Manila, the Philippines (23 August 2007) ('ACIA').

^{๒๖} Agreement for the Promotion and Protection of Investment, signed by Economic Ministers on 15 December 1987.

^{๒๗} Framework Agreement on the ASEAN Investment Area, signed by Economic Ministers on 7 October 1998.

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ มีลักษณะและองค์ประกอบแบบเดียวกับประเด็นการค้าสินค้าและการค้าที่เกี่ยวข้องกับการบริการแต่เป็นการปรับใช้กับเรื่องของการลงทุน มีองค์ประกอบ ๒ ประการคือ (๑) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง และ (๒) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติ^{๒๘}

การคุ้มครองการลงทุน (Investment Protection) กรอบความตกลง ACIA ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองการลงทุนทุกระดับใน ๒ ลักษณะคือ การคุ้มครองนักลงทุนและรูปแบบของการลงทุน โดยการลงทุนที่ได้รับการคุ้มครองและสนับสนุนภายใต้กรอบความตกลง ACIA มี ๗ สาขา ได้แก่ อุตสาหกรรม การผลิต การเกษตร การเหมืองแร่ การประมง การป่าไม้ ธุรกิจบริการภายใต้กรอบความตกลง AFAS ข้างต้น และการลงทุนประเภทอื่นๆ ที่สมาชิกจะได้อำหนดต่อไป

การลงทุนของวิสาหกิจขนาดเล็กและย่อม (SMEs) กรอบกติกา ACIA ให้ความสำคัญกับการลงทุนประเภทวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดย่อม หรือธุรกิจแบบ “SMEs” เป็นพิเศษ^{๒๙}

การระงับข้อพิพาทคดีลงทุนแบบ “Investor-State Arbitration” กรอบความตกลงของอาเซียนภายใต้ ACIA ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการลงทุนเดิมของอาเซียนเกี่ยวกับระบบระงับข้อพิพาทคดีอันเกิดจากการลงทุน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกรับระบบระงับข้อพิพาทคดีลงทุนแบบ “Investor-State Arbitration” มาใช้ ยิ่งกว่านั้นมาตรา ๔๐ (j) ของกรอบความตกลง ACIA ยังกำหนดให้สมาชิกรับเอาหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศไปปรับใช้เป็นกฎหมายภายใน (Applicable Rules of International Law) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท^{๓๐}

(๕) กรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรมพิเศษ

อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมบางสาขาเป็นพิเศษโดยสรุปไว้ในกรอบความตกลงว่าด้วยธุรกิจพิเศษ (ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors: PIS)^{๓๑} จัดทำขึ้นในปี ๒๐๐๔ และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ๒๐๐๖^{๓๒} อุตสาหกรรมที่จัดอยู่ในสาขาพิเศษตามกรอบ PIS ได้แก่

^{๒๘} ACIA, above n 25, arts. 5 and 6.

^{๒๙} Ibid, art. 24 (b).

^{๓๐} Ibid, art. 40 (j).

^{๓๑} ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors, signed at Vientiane (29 November 2004).

^{๓๒} ASEAN Framework (Amendment) Agreement for the Integration of Priority Sector, signed at Cebu, The Philippines (8 December 2006).

อุตสาหกรรมกลุ่มพิเศษ ๑๒ สาขา

๑. ผลิตผลทางการเกษตร	๗. สินค้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์
๒. การประมง	๘. พาณิชยกรรมอิเล็กทรอนิกส์
๓. ผลิตภัณฑ์จากไม้	๙. บริการด้านสุขภาพ
๔. ผลิตภัณฑ์จากยาง	๑๐. การท่องเที่ยว
๕. สินค้าประเภทเสื้อผ้าและสิ่งทอ	๑๑. การเดินทางทางอากาศ
๖. รถยนต์	๑๒. การขนส่ง (logistics)

การจัดกลุ่มอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ ๑๒ สาขา เป็นการเน้นย้ำการเปิดเสรีธุรกิจทั้งทางด้านการบริการและการลงทุนสอดคล้องกับกรอบความตกลงว่าด้วยบริการ (AFAS) และความตกลงในเรื่องการลงทุน (ACIA) ดังกล่าวข้างต้น และเป็นกรอบความตกลงเพื่อการก้าวไปสู่ความเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวของภูมิภาคอาเซียนตามเป้าประสงค์ประการแรกดังกล่าวข้างต้น

(๖) กรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา

ในด้านทรัพย์สินทางปัญญามีกรอบความตกลงของอาเซียนว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา (ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation: AFAIPC)^{๓๓} เป็นกรอบพันธกรณีสำหรับประเทศสมาชิกในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ระหว่างประเทศสมาชิก โดยกรอบ AFAIPC ได้ยืนยันหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่ปรากฏใน WTO ภายใต้ข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS Agreement)^{๓๔} อย่างไรก็ตาม อาเซียนได้ออกแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับการดำเนินงานของบรรดาสมาชิก ซึ่งจะได้อีกต่อไป

^{๓๓} ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation, signed at Bangkok (15 December 1995) ('AFAIPC').

^{๓๔} Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) ('TRIPS Agreement').

๓.๓ กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Soft Law

ดังได้กล่าวแล้ว อาเซียนนิยามที่จะกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรูปแบบของกรอบความร่วมมือที่ไม่มีสภาพบังคับหรือ Soft Law เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการปรับใช้พันธกรณีของประเทศสมาชิกตามแนววิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way)^{๓๕} กรอบความร่วมมือดังกล่าวมีหลายฉบับในที่นี้จะกล่าวเฉพาะฉบับที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

แนวปฏิบัติของอาเซียนว่าด้วยนโยบายด้านการแข่งขัน (ASEAN Regional Guideline on Competition Policy)^{๓๖} เป็นกรอบความร่วมมือกำหนดให้สมาชิกตรากฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าใช้บังคับ รวมถึงพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายและองค์กรบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ

แผนดำเนินงานด้านทรัพย์สินทางปัญญามีแผนดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ ASEAN Intellectual Property Action Plan I (๒๐๐๔ - ๒๐๑๐) และ II (๒๐๑๑ - ๒๐๑๕) เป็นแนวปฏิบัติและ Work Plan for Copyright Cooperation กำหนดกรอบความร่วมมือเกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์

ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อาทิ ASEAN Cooperation in Telecommunication and Information Technology และผังดำเนินการตาม Vientiane Action Programme on Telecommunication and IT Sectors ฯลฯ

ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม มีกรอบความร่วมมือหลายฉบับเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อาทิ ASEAN Declaration to Eradicate Foot and Mouth Disease (1981) ASEAN Declaration on Specific Animal Disease Free Zone (1981) Declaration of Objectives regarding the ASEAN Agriculture Development Planning Centre (1980) หรือความร่วมมือด้านเหมืองแร่ภายใต้กรอบความร่วมมือ Hanoi Declaration on Sustainable ASEAN Connectivity in Minerals ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือในการลงทุนทำเหมืองแร่อย่างยั่งยืน

^{๓๕} วิถีแห่งอาเซียนมีองค์ประกอบสำคัญ ๖ ประการ ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วย Treaty of Amity and Cooperation (๑๙๗๖) ได้แก่ (๑) หลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของสมาชิก (๒) หลักเสรีภาพของการดำเนินกิจการภายในรัฐ (๓) หลักการไม่แทรกแซง (๔) การระงับข้อพิพาทแบบสันติ (๕) และการไม่ใช้กำลังบังคับ (๖) การสร้างความร่วมมือ ดู Lee Leviter, 'The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure?' (2010) 43, *New York University Journal of International Law and Politics*, 159, 160.

^{๓๖} ASEAN Regional Guideline on Competition Policy (August 2010).

ความร่วมมือด้านการพัฒนา มีกรอบความร่วมมือหลายฉบับ ได้แก่ Ha Noi Declaration on Narrowing the Development Gap for Closer ASEAN Integration (๒๐๐๑) หรือ IAI Work Plan I (๒๐๐๒-๒๐๐๘) และ II (๒๐๐๙-๒๐๑๕) ซึ่งกำหนดผังการดำเนินงานของสมาชิกในเรื่องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความก้าวหน้าสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

๔. พันธกรณีของไทยภายใต้กรอบความตกลง AEC

จากกรอบความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนข้างต้น สู่ผังดำเนินการตาม AEC Blueprint เป็นเพียงปฏิญญา (Declaration) หรือคำกล่าวประกาศที่ไม่มีสภาพบังคับ (Non-Binding) ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากการประมวลเอากรอบความตกลงของ AEC ทั้งหมดมาบรรจุอยู่ในเอกสาร ๕๙ หน้า จึงทำให้ผังดำเนินการของ Blueprint มีสภาพบังคับไปโดยปริยาย (Soft Law but Hard Power) ที่ประเทศไทยและรัฐประชาคมจะต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะใน ๔ เป้าประสงค์ ดังต่อไปนี้

๔.๑ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน

หนึ่งในเป้าหมายที่สำคัญของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคือการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันจากขนาดของภูมิภาคและตลาดที่กว้างขึ้น กล่าวคือ การรวมตลาดและฐานการผลิตสินค้าของสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ให้เป็นตลาดเดียวซึ่งตรงจุดนี้เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่แรกเริ่มของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะให้มีผลิตภัณฑ์อาเซียน (ASEAN products)^{๓๗} เส้นทางของการก้าวไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวที่ Blueprint ได้กำหนดมีองค์ประกอบสำคัญที่ไทยและประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการ ได้แก่

๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี

^{๓๗} อาเซียนได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อประมาณปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ ดู ดร. วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ (ราชบัณฑิต), เศรษฐกิจอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว, ๒๕๕๖) ๒๘-๒๙.

- ๒) การเคลื่อนย้ายบริการอย่างเสรี
- ๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรี
- ๔) การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี
- ๕) การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี
- ๖) การรวมกลุ่มธุรกิจพิเศษ
- ๗) อาหาร การเกษตร และป่าไม้

(๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีตามข้อ A1.

การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีมีกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า (ASEAN Agreement on Trade in Goods: ATIGA)^{๓๘} เป็นกรอบความตกลงแม่บทอำนวยความสะดวกทางการค้าสินค้า ควบคุมระเบียบและพิธีการทางการค้าสินค้า (Trade in Goods) ของบรรดาประเทศสมาชิกในทุกมิติตั้งแต่ การลดอัตราศุลกากรขาเข้า การกำหนดมาตรการทางภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษี กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าในอาเซียน และการอำนวยความสะดวกทางการค้า และในด้านอื่น ๆ

การลดอัตราอากรศุลกากรขาเข้า

กรอบกติกาอาเซียนได้กำหนดพันธกรณีสำหรับประเทศสมาชิกในเรื่องการลดอัตราพิกัดศุลกากรหรือค่าภาระอย่างอื่น ๆ สำหรับสินค้าขาเข้าระหว่างสมาชิกภายใต้กรอบความตกลง ATIGA โดยกำหนดให้สมาชิกรวมทั้งประเทศไทยดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ยกเลิกอากรศุลกากรขาเข้าสำหรับสินค้าทุกประเภท ภายในปี ๒๐๑๐ ยกเว้นสินค้าประเภทอ่อนไหว (Sensitive Lists: SL) และอ่อนไหวพิเศษ (Highly Sensitive List: HSL) (ตามข้อตกลง CEPT และ ATIGA มาตรา ๒.๗)

๒. ยกเลิกอากรขาเข้าสำหรับสินค้าในกลุ่มธุรกิจพิเศษภายในปี ๒๐๐๗ สำหรับกลุ่มประเทศอาเซียน ๖ ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไน และภายในปี ๒๐๑๒ สำหรับประเทศกลุ่ม CLMV คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (PIS)

^{๓๘} ATIGA, above n 8.

๓. ปรับอัตราขาเข้าสำหรับสินค้าในกลุ่มอ่อนไหวให้เป็น ๐-๕ % ภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๑๐ สำหรับอาเซียนทั้ง ๖ ประเทศดังกล่าว และภายในมกราคม ๒๐๑๓ สำหรับเวียดนาม ภายในปี ๒๐๑๕ สำหรับลาวและพม่า และภายในปี ๒๐๑๗ สำหรับกัมพูชา

๔. ทบพวงกลุ่มสินค้ามีการยกเว้น (General Exceptions List) ให้สอดคล้องกับการกำหนดอัตราอัตราขาเข้าตามข้อตกลงของ CEPT คือเป็น ๐ % ในสินค้าทุกประเภท

การยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี

นอกเหนือจากการลดอัตราอัตราขาเข้าสำหรับสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกดังกล่าวแล้ว กรอบความตกลงของอาเซียนยังกำหนดให้สมาชิกยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีโดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีทุกประเภทภายในปี ๒๐๑๐ สำหรับประเทศไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และบรูไน และภายในปี ๒๐๑๒ สำหรับฟิลิปปินส์ และภายในปี ๒๐๑๔ สำหรับกลุ่มประเทศ CLMV เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลง ATIGA (มาตรา ๔๑๔๒ และ ๗๙-๘๑)

๒. ดำเนินการจัดทำกฎระเบียบเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการทางการค้าในเชิงกฎระเบียบสำหรับภูมิภาคอาเซียน (ATIGA มาตรา ๔๒ และ ๗๙-๘๑)

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า (Rule of Origin)

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในการช่วยก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียน สินค้าจะได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าเมื่อได้รับการรับรองถิ่นกำเนิด โดยกรอบความตกลงอาเซียนได้กำหนดให้ประเทศไทยรวมทั้งรัฐสมาชิกอื่นดำเนินการในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดดังนี้

๑. ปรับปรุงและยกระดับการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าในภูมิภาคอาเซียนให้สอดคล้องกับ ATIGA^{๓๙}

^{๓๙} Chapter 3, titled “Rules of Origin” of the ATIGA.

๒. กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิด รวมทั้งให้บรรดาสมาชิกอาเซียนจัดให้มีการออกหนังสือรับรองดังกล่าวผ่านระบบทางอิเล็กทรอนิกส์

๓. กำหนดให้มีการศึกษาและทบทวนเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อความสอดคล้องของหลักเกณฑ์ดังกล่าวทั่วทั้งภูมิภาค

การอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation)

นอกเหนือจากการอำนวยความสะดวกทางการค้าในเรื่อง การลดอัตราศุลกากร หรือการกำหนดมาตรการทางการค้าอื่นๆ แล้ว กรอบของอาเซียนยังได้วางข้อกำหนดให้สมาชิกดำเนินการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกทางการค้าในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๑. ประเมินสถานภาพของระบบกฎหมายในการอำนวยความสะดวกทางการค้าของบรรดาประเทศสมาชิก

๒. พัฒนาและบังคับใช้ระบบกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าอย่างเป็นรูปธรรม

๓. สร้างกลไกความร่วมมือเกี่ยวกับมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างสมาชิก

การบูรณาการด้านศุลกากร

การบูรณาการด้านศุลกากรในภูมิภาคอาเซียน เป็นแนวปฏิบัติสำหรับสมาชิกภายใต้แผนกลยุทธ์ว่าด้วยการบูรณาการทางศุลกากร (Strategic Plan of Custom Development) ซึ่งกำหนดให้ไทยและรัฐสมาชิกอื่นดำเนินการเกี่ยวกับการบูรณาการด้านศุลกากรดังต่อไปนี้

๑. บูรณาการด้านศุลกากรในภูมิภาคให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO)^{๔๐}

๒. สร้างระบบการผ่านแดนศุลกากรแห่งภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Customs Transit system) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างสมาชิก

^{๔๐} กฎระเบียบขององค์การการค้าโลกในเรื่องศุลกากรอยู่ภายใต้บังคับของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดศุลกากรและการค้า ดู GATT.

๓. สร้างระบบศุลกากรของภูมิภาคอาเซียน (Preamble to the ATIGA)
๔. ปรับใช้กฎเกณฑ์ด้านศุลกากรของ WTO ในเรื่องกำหนดอัตราอากร (Tariff Classification) การประเมินศุลกากรเพื่อความเป็นสากลของระบบการคิดศุลกากร (ATIGA มาตรา ๓)^{๔๑}
๕. พัฒนาระบบ ASEAN e-Custom

ASEAN Single Window

ASEAN Single Window คือการพัฒนากระบวนการแบบอิเล็กทรอนิกส์แบบช่องทางเดียวเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการทางศุลกากรของสมาชิก โดยตั้งดำเนินการกำหนดให้บรรดาสมาชิกดำเนินการพัฒนาระบบศุลกากรแบบช่องทางเดียว (Single Window) ดังต่อไปนี้

๑. สำหรับประเทศกลุ่ม ASEAN 6 ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย กำหนดให้มีการใช้ระบบศุลกากรแบบช่องทางเดียว ภายในปี ๒๐๐๘ เป็นอย่างช้า
๒. สำหรับประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ถูกกำหนดให้พัฒนาระบบดังกล่าวแบบเดียวกับอีก ๖ ประเทศ ภายในปี ๒๐๑๒ เป็นอย่างช้า
๓. จัดทำข้อมูลด้านศุลกากรที่ได้มาตรฐานตาม Model ของ World Custom Organization และ United Nations Trade Data Elements Directory (UNTDDED) รวมทั้งจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวทางอิเล็กทรอนิกส์

การปรับใช้มาตรการทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ

นอกเหนือจากการกำหนดพิกัดศุลกากร และพิธีการทางด้านศุลกากรแล้ว กรอบความตกลงของอาเซียนยังได้วางบรรทัดฐานให้สมาชิกและประเทศไทยดำเนินการเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการทางการค้าในเชิงกฎระเบียบดังต่อไปนี้

^{๔๑} GATT, art. II.

๑. กำหนดแนวทางการปรับใช้มาตรฐานกฎระเบียบที่มีเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อาทิ แนวทางการปรับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ หรือสิ่งแวดล้อมของ WTO

๒. กำหนดให้สมาชิกอาเซียนปรับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในเชิงเทคนิคจาก WTO เพื่อความโปร่งใสและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล

(๒) การเคลื่อนย้ายเสรีบริการตามข้อ A2.

การเคลื่อนย้ายเสรีการบริการเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของเป้าหมายสำคัญที่จะก้าวไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันกล่าวข้างต้น โดยมีความตกลง AFAS เป็นตัวกำหนดกรอบพันธกรณีของไทยและประเทศสมาชิกดังรายละเอียดต่อไปนี้

การเปิดเสรีบริการ

๑. กำหนดให้สมาชิกยกเลิกข้อจำกัดทุกประเภทเกี่ยวกับ (Mode ๓) การให้บริการโดยผู้ให้บริการของประเทศหนึ่งผ่านการจัดตั้งทางพาณิชย์ในประเทศอื่นใน ๔ กลุ่มธุรกิจบริการพิเศษ (Priority Services Sectors) ได้แก่ (๑) การขนส่งทางอากาศ (๒) e-ASEAN (๓) การสาธารณสุข และ (๔) การท่องเที่ยว ภายในปี ๒๐๑๐ (มาตรา ๓ ของ PIS)

๒. ยกเลิกข้อจำกัดทุกประเภทเกี่ยวกับการค้าด้านบริการในอีก ๕ กลุ่มธุรกิจพิเศษเพิ่มเติมภายในปี ๒๐๑๓

๓. กำหนดสมาชิกร่วมกันจัดให้มีการเจรจาเปิดเสรีบริการทุก ๆ ๒ ปี จนถึงปี ๒๐๑๕

๔. วางเป้าหมายให้สมาชิกกำหนดสาขาย่อยของธุรกิจบริการที่จะได้รับการเปิดเสรีภาคบริการในทุก ๆ รอบที่มีการเจรจา อาทิ ๑๐ สาขาย่อยในการเจรจาปี ๒๐๐๘, ๑๕ สาขาย่อยในปี ๒๐๑๐, ๒๐ สาขาย่อยในปี ๒๐๑๒, ๒๐ สาขาย่อยในปี ๒๐๑๔ และ ๗ สาขาย่อยในปี ๒๐๑๕ และสอดคล้องกับกรอบความตกลงของ WTO ในเรื่องการค้าที่เกี่ยวกับบริการ (GATS)^{๔๒}

^{๔๒} General Agreement on Trade in Services, opened for signature 14 April 1994, 1869 UNTS 183 (entered into force 1 January 1995) ("GATS").

การยกเลิกข้อผูกพันเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการบางประการ

ธุรกิจบริการบางสาขาอาจเป็นเรื่องเฉพาะในแต่ละประเทศสมาชิก กรอบความตกลง AFAS จึงอนุญาตให้สมาชิกสามารถกำหนดข้อยกเว้นบางประการเพื่อคุ้มครองธุรกิจบริการในประเทศได้ อาทิ การกำหนดข้อสงวนให้บุคคลที่มีสัญชาติประเทศตนเองสามารถประกอบธุรกิจบริการได้ ฉะนั้น อาเซียนจึงได้วางเป้าให้สมาชิกยกเลิกข้อจำกัดหรือการตั้งข้อสงวน เพื่อธุรกิจบริการเป็นไปอย่างเสรีระหว่างสมาชิก เสมือนเป็นประเทศเดียวกัน ดังนี้

๑. ยกเลิกข้อจำกัดใน Mode ๑ คือการให้บริการจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง และ Mode ๒ การให้บริการในประเทศหนึ่งแก่ผู้รับบริการของประเทศอื่น เว้นแต่เป็นการกำหนดข้อยกเว้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

๒. กำหนดให้ทุกประเทศสมาชิกอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่มีสัญชาติอาเซียนเข้ามาถือหุ้นในธุรกิจบริการได้อย่างน้อยร้อยละ ๕๑ ภายในปี ๒๐๐๘ และเป็นร้อยละ ๗๐ ภายในปี ๒๐๑๐ สำหรับธุรกิจสาขาพิเศษกลุ่มดังกล่าวข้างต้น

๓. สำหรับธุรกิจบริการด้านการขนส่งสินค้า สมาชิกต้องอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่มีสัญชาติอาเซียนเข้ามาถือหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ภายในปี ๒๐๑๓

๔. สำหรับธุรกิจบริการสาขาอื่น ๆ ให้สมาชิกกำหนดอนุญาตให้ชาวต่างชาติสัญชาติอาเซียนเข้ามาถือครองหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ภายในปี ๒๐๑๕

๕. ยกเลิกข้อจำกัดใน Mode ๓ (การให้บริการโดยผู้ให้บริการของประเทศหนึ่งผ่านการจัดตั้งทางพาณิชย์ในประเทศอื่น) และยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดภายในปี ๒๐๑๕ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

การเปิดเสรีบริการในสาขาที่มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs)

อาเซียนได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน เรียกว่า MRAs ในธุรกิจบริการบางสาขา ซึ่งปัจจุบันมี ๗ สาขาวิชาชีพ และอีกหนึ่งสาขาบริการ โดยมีสาระสำคัญคือการอนุญาตให้บุคคลสัญชาติอาเซียนเข้ามาประกอบวิชาชีพในสาขาดังกล่าวได้ภายในปี ๒๐๑๕ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ แสดงพันธกรณีการเปิดเสรีบริการในสาขาที่มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน

สาขาวิชาชีพ	กรอบความตกลงของอาเซียน	พันธกรณีของสมาชิก
๑. การบัญชี	MRA on Accountancy	อนุญาตให้บุคคลสัญชาติอาเซียนเข้ามาประกอบวิชาชีพได้
๒. วิศวกรรม	MRA on Engineering	
๓. สถาปัตยกรรม	MRA on Architecture	
๔. การพยาบาล	MRA on Nursing	
๕. การแพทย์	MRA on Medical	
๖. ทันตกรรม	MRA on Dental Practice	
๗. การสำรวจ	MRA on Surveying Qualification	
๘. การท่องเที่ยว	MRA on Tourism	

ที่มา: ASEAN Secretariat

การเปิดเสรีภาคการเงิน (Financial Sector)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีบริการสาขาการเงิน กรอบอาเซียนได้กำหนดให้สมาชิกดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ให้สมาชิกกำหนดยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบริการในสาขาการเงินและรายสาขา และข้อจำกัดอื่นตามที่สมาชิกจะได้ออกทำเป็นข้อตกลงต่อไปภายในปี ๒๐๑๕
๒. ให้สมาชิกกำหนดยกเลิกข้อจำกัดที่ค้างเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบริการในสาขาการเงินทุกสาขาย่อยภายในปี ๒๐๒๐

(๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรีตามข้อ A3.

อาเซียนมีกรอบความตกลงเกี่ยวกับการลงทุนภายใต้ ACIA เป็นกรอบกำหนดพันธกรณีของบรรดาสมาชิกในเรื่องการลงทุน โดยกำหนดให้ดำเนินการในหลากหลายมิตื่อดังต่อไปนี้

การคุ้มครองการลงทุน

กรอบความตกลงว่าด้วย ACIA ให้ความคุ้มครองนักลงทุนในทุกๆ ประเภทที่มีสัญชาติอาเซียนและการลงทุนในทุกรูปแบบ โดยกรอบความตกลง ACIA กำหนดให้สมาชิก รวมทั้งประเทศไทย ดำเนินการในเรื่องการคุ้มครองการลงทุนดังต่อไปนี้

๑. ให้สมาชิกนำระบบระงับข้อพิพาทแบบ “Investor-State” มาใช้ในคดีพิพาทอันเกิดจากการลงทุน อาทิ การปรับใช้หลัก (มาตรา ๔๐ (j) ของความตกลง ACIA)
๒. ให้ปรับใช้หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาท (Applicable Rules of International Law) (มาตรา ๔๐ (j) ของความตกลง ACIA)

การอำนวยความสะดวกและการให้ความร่วมมือด้านการลงทุน

นอกเหนือจากการคุ้มครองการลงทุนและนักลงทุนอาเซียนในทุกประเภทแล้ว กรอบความตกลง ACIA ยังกำหนดให้สมาชิกอำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือด้านการลงทุนในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนในอาเซียนให้มีความสอดคล้องกันเพื่อการรวมกลุ่มเป็น AEC (มาตรา ๑ (๔) ของ ACIA)
๒. กำหนดออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาลงทุนในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน
๓. จัดทำฐานข้อมูล (Database) เกี่ยวกับการลงทุนทุกประเภท ครอบคลุมการลงทุนในเรื่องสินค้าและบริการเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายและกฎหมายสนับสนุนการลงทุน
๔. จัดทำและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนของแต่ละประเทศ ได้แก่ กฎ ระเบียบ นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทุกประเภท โดยผ่านระบบบริการด้านการลงทุนครบวงจร ณ จุดเดียว (One Stop Service) รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละประเทศ
๕. กำหนดหน่วยงานภาครัฐในอาเซียนดำเนินการร่วมกันเพื่อส่งเสริมการลงทุน
๖. กำหนดให้รัฐสมาชิกอาเซียนมีการจัดการประชุมร่วมกับภาคเอกชนเพื่อระดมทุน
๗. ให้สมาชิกร่วมมือด้านการลงทุนกับประเทศอื่นนอกภูมิภาค

การสนับสนุนการลงทุน

ในเรื่องการสนับสนุนด้านการลงทุนกรอบความตกลง ACIA กำหนดให้สมาชิกเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. เสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้อประโยชน์ในการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน
๒. สนับสนุนการลงทุนจากกลุ่มประเทศอาเซียน ๖ ไปสู่กลุ่มประเทศ CLMV ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม
๓. ให้สมาชิกอาเซียนส่งเสริมการพัฒนากลุ่มธุรกิจแบบ SMEs และกลุ่มธุรกิจแบบบริษัทข้ามชาติ (MNEs)
๔. ให้สมาชิกสนับสนุนการสร้างเครือข่ายภาคอุตสาหกรรมระหว่างบริษัทข้ามชาติที่มีสัญชาติอาเซียน
๕. ให้สมาชิกสนับสนุนการลงทุนร่วมลงทุน (Joint investment)
๖. ดำเนินการเพื่อไปสู่การรวมกลุ่มระดับภูมิภาค และบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีซ้อนระหว่างประเทศสมาชิก

การเปิดเสรีด้านการลงทุน

กรอบความตกลงอาเซียนกำหนดให้สมาชิก รวมทั้งไทยเร่งดำเนินการเปิดเสรีด้านการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกภายในปี ๒๐๑๕ โดยให้ดำเนินการดังนี้

๑. ปรับใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ อาทิ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ (MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) สำหรับนักลงทุนสัญชาติอาเซียน รวมทั้งการยกเลิกการตั้งข้อสงวนทุกประการ
๒. ลดหรือยกเลิกข้อจำกัดการเข้าไปลงทุนในกลุ่มธุรกิจพิเศษของแต่ละประเทศสมาชิก
๓. ลดหรือยกเลิกข้อจำกัด เงื่อนไขหรือการกีดกันการลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

(๔) การเคลื่อนย้ายแหล่งเงินทุนอย่างเสรีตามข้อ A4.

นอกเหนือจากการลงทุนกรอบความตกลงอาเซียนยังได้สนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีเพื่อการพัฒนาและรวมตัวด้านตลาดเงินในอาเซียน (ASEAN

Capital Market Development and Integration) โดยให้สมาชิกและไทยดำเนินการดังนี้

๑. ปรับปรุงและทบทวนระบบกฎหมายการเงินให้สอดคล้องกันทั่วภูมิภาค
๒. สนับสนุนให้สมาชิกบรรลุข้อตกลงร่วมกันเรื่องผู้ประกอบการวิชาชีพเกี่ยวกับการเงิน
๓. ปรับปรุงและพัฒนาระบบกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและประกันภัย
๔. ปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีเกี่ยวกับ ภาษีหัก ณ ที่จ่าย (Withholding Tax)

เพื่อสนับสนุนการลงทุนในธุรกิจประกันภัย

๕. สนับสนุนให้สมาชิกดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบกลไก เพื่อจัดตั้งตลาดเงินแบบ Exchange and Debt

นอกเหนือจากความร่วมมือด้านตลาดเงิน อาเซียนกำหนดให้สมาชิกอาเซียนสร้างการไหลเวียนของแหล่งเงินทุนในภูมิภาค โดยให้ดำเนินการดังนี้

๑. ยกเลิก หรือลดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการไหลเวียนของเงินทุน การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

๒. ยกเลิก หรือลดข้อจำกัดทางกฎหมาย หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนเงินทุน เพื่อก่อให้เกิดการร่วมลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน อันนำไปสู่การพัฒนาตลาดเงินในภูมิภาคอาเซียน

(๕) การเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานมีฝีมือตามข้อ A5.

การเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานมีฝีมือเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญสำหรับการสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวในอาเซียน แรงงานมีฝีมือที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จะเป็นแรงงานเฉพาะวิชาชีพ (Professionals) เท่านั้น โดยมีข้อตกลงยอมรับร่วมกันของอาเซียน (Mutual Recognitions Arrangement: MRAs) ที่จัดทำขึ้นรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศสมาชิกให้ดำเนินการดังนี้

๑. ให้สมาชิกอำนวยความสะดวกในเรื่องการเคลื่อนย้ายพลเมืองกรณีที่เป็นแรงงานมีฝีมือ อาทิ การออกวีซ่า การออกใบอนุญาตทำงานในประเทศสมาชิก

๒. กำหนดให้สร้างเครือข่ายความร่วมมือของสถาบันการศึกษาและวิจัยระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน ทั้งบุคลากรในสถาบันการศึกษาและนักศึกษา

๓. ยกระดับผลงานวิจัยของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องของ ทักษะ การปฏิบัติงาน การพัฒนาแรงงาน

(๖) กลุ่มธุรกิจพิเศษ (Priority Integration Sectors) ตามข้อ A6.

นอกเหนือจากองค์ประกอบหลัก ๕ ข้อดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาเซียนยังให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มธุรกิจพิเศษ (PIS) ซึ่งมี ๑๒ ประเภท ได้แก่ ผลผลิตทางการเกษตร การประมง ผลิตภัณฑ์จากยาง ผลิตภัณฑ์จากไม้ เสื้อผ้าและสิ่งทอ รถยนต์ สินค้าและอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ บริการด้านสุขภาพ การท่องเที่ยว การเดินทางทางอากาศ การขนส่ง (logistics) โดยกรอบอาเซียนได้กำหนดให้สมาชิกดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ทำการตรวจสอบประเมินผลสถานะ การพัฒนา และประสิทธิภาพของกลุ่มธุรกิจพิเศษดังกล่าว
๒. ดำเนินการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือกับภาคเอกชนในประเด็นเรื่องกลุ่มธุรกิจพิเศษดังกล่าว

(๗) อาหาร การเกษตร และป่าไม้ (Food, Agriculture and Forestry) ตามข้อ A7.

ประเด็นเรื่องอาหาร การเกษตร และป่าไม้ มีองค์ประกอบสำคัญในเรื่องการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวของอาเซียน สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะสินค้าส่วนใหญ่ของอาเซียนมักจะเป็นสินค้าที่ต่อยอดจากฐานชีวภาพซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว โดยอาเซียนได้วางกรอบให้สมาชิกและประเทศไทยดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. สํารวจการบังคับใช้มาตรการตาม CEPT-AFTA ที่เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตรและไม้
๒. พัฒนาระบบการจัดการด้านการประมงเพื่อรองรับปัญหาความปลอดภัยทางอาหารของสินค้าที่มาจากการประมงในอาเซียน
๓. ดำเนินการจัดทำระบบดังต่อไปนี้ Good Agriculture/Aquaculture Practices (GAP), Good Animal Husbandry Practices (GAHP), Good Hygiene Practices (GHP), Good Manufacturing Practices (GMP), และระบบตรวจสอบ Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) สำหรับสินค้าจากการเกษตรและอาหาร เพื่อยกระดับการค้าสินค้าของสมาชิก

๔. กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกักพืชและการตรวจสอบวัตถุอันตรายเป็นมาตรฐานสากลทั่วภูมิภาคภายในปี ๒๐๑๐ และทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการทางสาธารณสุขและสุขภิบาลแห่งรัฐสำหรับสินค้าประเภทอาหาร การเกษตร และป่าไม้ให้สอดคล้องกับกรอบกติกาสากลของ WTO ภายในปี ๒๐๑๕

๕. ทบทวนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดการใช้สารในสินค้าประเภทพืชและการเกษตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลภายในปี ๒๐๑๐

๖. ทบทวนระบบกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพในประเทศให้สอดคล้องกับกรอบกติกาสากลภายในปี ๒๐๑๕

๗. ทบทวนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลภายในปี ๒๐๑๕

๘. ทบทวนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมสุขอนามัยของสัตว์เพื่อความปลอดภัยทางอาหารที่มีจากสัตว์ที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของสากลภายใต้องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO)

๙. กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และทบทวนมาตรการที่เกี่ยวกับการใช้สารเคมีอันตรายให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของระหว่างประเทศภายในปี ๒๐๐๙

๑๐. พัฒนาการออกหนังสืออนุญาตเกี่ยวกับการทำกิจกรรมทางป่าไม้สำหรับภูมิภาคอาเซียนภายในปี ๒๐๑๕

ความร่วมมือเฉพาะด้าน

นอกเหนือจากพันธกรณีดังกล่าวแล้ว สมาชิกอาเซียนและประเทศไทยยังต้องดำเนินการเกี่ยวกับอาหาร การเกษตร และป่าไม้ เป็นการเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. พัฒนาแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องภายในประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับหลักการระหว่างประเทศ อาทิ กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) องค์การอาหารและการเกษตร (FAO) แห่งสหประชาชาติ องค์การสุขภาพสัตว์โลก (World Organization for Animal Health: OIE) หรือสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศ อาทิ International Plant Protection Convention (IPPC), Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) และประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาดังกล่าว

๒. สนับสนุนให้สมาชิกแลกเปลี่ยนความรู้ทางเทคโนโลยีระหว่างกันในเรื่องการเกษตร การประมง และป่าไม้

๓. สร้างเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับภาคเอกชน การเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) การลงทุนและร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร
๔. จัดปัญหาการทำธุรกิจแปรรูปไม้แบบผิดกฎหมาย รวมทั้งแก้ปัญหาการเผาป่า และผลกระทบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. จัดปัญหาการประมงแบบผิดกฎหมาย

ความร่วมมือด้านการเกษตรระหว่างสมาชิก

กรอบอาเซียนได้กำหนดให้สมาชิกสร้างความร่วมมือระหว่างกันในเรื่องการเกษตร เพื่อยกระดับตลาดและผลิตผลการเกษตรของอาเซียน รวมทั้งเป็นการสร้างเครือข่ายพันธมิตรระหว่างสมาชิกในทุกภาคส่วน โดยกรอบอาเซียนได้กำหนดให้ประเทศไทยและสมาชิกดำเนินการดังนี้

๑. สร้างพันธมิตรความร่วมมือด้านการเกษตรระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยการจัดทำเป็นข้อตกลงร่วม (Bilateral Agreement) หรือกรอบความร่วมมือร่วมในภูมิภาคอาเซียนอื่นๆ
๒. สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก
๓. สนับสนุนการร่วมลงทุนของทุกภาคส่วนในประเทศสมาชิกตั้งแต่กลุ่มตัวแทนการเกษตร ผู้ผลิต ผู้บริโภค และกลุ่มพ่อค้า

๔.๒ การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง

เป้าประสงค์ประการที่สองของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจอาเซียน คือการทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงซึ่งมีกลไกที่สำคัญ ๖ ด้าน ได้แก่ นโยบายด้านการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค ทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ ระบบภาษี และมาตรการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยในแต่ละด้านจะมีกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่สมาชิกได้จัดทำขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการในด้านต่างๆ ดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) นโยบายด้านการแข่งขัน (Competition Policy) ตามข้อ B1.

นโยบายด้านการแข่งขันเป็นเป้าหมายของอาเซียนที่กำหนดไว้ใน ASEAN Regional Guidelines on Competition Policy มีวัตถุประสงค์สำคัญคือการกำหนดนโยบายและระบบกฎหมายด้านการแข่งขันทางการค้าของประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม กรอบความตกลง

ดังกล่าวมีสภาพเป็น Soft Law จึงทำให้ประเด็นเรื่องการกำหนดนโยบายด้านการแข่งขันไม่มีสภาพบังคับ ฉะนั้น การดำเนินการตามกรอบความตกลงดังกล่าวจึงเป็นเรื่องความสมัครใจของรัฐสมาชิก ซึ่งความตกลงดังกล่าวได้วางแนวปฏิบัติไว้ดังนี้

๑. วางเป้าหมายให้ทุกประเทศสมาชิกในอาเซียนตรากฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าภายในปี ๒๐๑๕

๒. สร้างเครือข่ายความร่วมมือขององค์กรบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวระหว่างสมาชิก

๓. เพิ่มศักยภาพในการสร้างขีดความสามารถระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องการกำหนดนโยบาย การแก้ไขและพัฒนาระบบกฎหมายและนโยบายด้านการแข่งขันทางการค้า

๔. พัฒนาแนวปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายด้านการแข่งขันทางการค้าระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับสภาวการณ์ของแต่ละประเทศและเป็นไปตามกฎเกณฑ์สากล ภายในปี ๒๐๑๐

(๒) การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) ตามข้อ B2.

ประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยยกระดับภูมิภาคให้มีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังไม่มีกรอบพันธกรณีรองรับในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค เพียงกำหนดกรอบความร่วมมือในเชิงองค์กรระหว่างสมาชิก ไว้ดังนี้

๑. ให้จัดตั้ง ASEAN Coordinating Committee on Consumer Protection (ACCCP) เพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคในภูมิภาคอาเซียน

๒. ให้สร้างเครือข่ายองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่กว้างขวางมากขึ้น

๓. กำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับบุคลากรภาครัฐและเอกชน

(๓) B3. สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights: IPRs)

ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง โดยมีกรอบกติกาว่าด้วยความร่วมมือทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา (ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation: AFAIPC) เป็นบรรทัดฐานวางกรอบพันธกรณีสำหรับประเทศสมาชิกทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทย ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในหลายกรณีดังนี้

๑. ดำเนินการตามแนวปฏิบัติของ ASEAN IPR Action Plan ซึ่งกำหนดให้สมาชิก (๑) ให้ความช่วยเหลือระหว่างกันในการสร้างสรรค์ผลผลิตทาง IP (๒) พัฒนาระบบการคุ้มครอง การจดทะเบียนและการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่ว ภูมิภาค และ (๓) สนับสนุนให้สมาชิกสร้างความเข้าใจและพัฒนาทรัพยากรด้านทรัพย์สินทาง ปัญญาให้มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น

๒. กำหนดให้สมาชิกดำเนินการตาม Work Plan for ASEAN Cooperation on Copyrights ซึ่งมีแนวปฏิบัติ ๔ ด้าน คือ (๑) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์ (๒) แนวทางในการแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ (๓) การกำหนดกรอบให้บรรดาสมาชิก จัดทำการศึกษาผลกระทบของการคุ้มครองลิขสิทธิ์ และ (๔) การให้ความรู้เกี่ยวกับลิขสิทธิ์แก่ ประชาชน

๓. กำหนดให้สร้างระบบการยื่นขอคำจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนที่ เกี่ยวกับการออกแบบผลิตภัณฑ์ (Designs) ระดับภูมิภาคเพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ TRIPS และ WIPO (ระบุใน IPR Action Plan 2011-2014)

๔. กำหนดให้เข้าเป็นภาคีพิธีสารกรุงมาดริด เพื่อสร้างระบบคุ้มครองและบังคับใช้ กฎหมายเครื่องหมายการค้าที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันทั่วภูมิภาค (AFAIPC มาตรา ๓.๒ และ IPR Action Plan 2011-2015)

๕. กำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ทรัพย์สินทางปัญญาของหน่วยงานภาครัฐระหว่างประเทศสมาชิก (AFAIPC มาตรา ๓)

๖. เสริมสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคในประเด็นเรื่อง ภูมิปัญญาท้องถิ่น (TK) ทรัพยากรชีวภาพ และการแสดงออกทางศิลปะและวัฒนธรรมพื้นบ้าน (IPR Action Plan 2011-2015)

(๔) การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ (Infrastructure Projects) ตามข้อ B4.

การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนประกอบประการสำคัญของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคอาเซียน โดยมีการจัดทำแผนพัฒนา (Development Plans) หลายฉบับเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และครอบคลุมการยกระดับโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ในหลายมิติดังกล่าวต่อไปนี้

ความร่วมมือด้านการคมนาคม

ความร่วมมือด้านการขนส่งของอาเซียน มีเป้าหมายสำคัญคือการเสริมสร้างระบบการขนส่งในภูมิภาคอาเซียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีแผนปฏิบัติการด้านการขนส่ง (ASEAN Transport Action Plan 2005-2010: ATAP) เป็นกรอบกำหนดครอบคลุมทั้งการขนส่งทางบก ทางทะเลและอากาศ แผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดให้บรรดาสมาชิกรวมทั้งประเทศไทยอนุวัติการตามกรอบความตกลงของอาเซียนที่ได้จัดทำขึ้น ๓ ฉบับ ดังต่อไปนี้

๑. กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit: AFAFGIT)
๒. กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งหลายรูปแบบ (ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport: AFAMT)
๓. กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport: AFAFIST)

การขนส่งทางบก

อาเซียนมุ่งเป้าไปที่การพัฒนาโครงการรถไฟความเร็วสูงระหว่างสิงคโปร์ถึงคุนหมิง (Singapore–Kunming Rail Link: SKRL) ซึ่งประกอบด้วย ๓ สายที่สำคัญคือ จากคุนหมิง ประเทศจีน ถึงกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย ต่อสายตะวันออก (Eastern Route) สู่อ่าวเวียดนามและกัมพูชา หรือต่อสาย Central เพื่อเข้าสู่ประเทศลาว และสายตะวันตกเข้าสู่พม่า ส่วนจากกรุงเทพฯ ลงใต้เข้าสู่ประเทศสิงคโปร์ต่อไป นอกเหนือจากโครงการรถไฟความเร็วสูงอาเซียนยังมุ่งเป้าไปที่การพัฒนาโครงการพัฒนาทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway Network: AHN) ซึ่งทั้ง ๒ โครงการ อาเซียนกำหนดให้สมาชิกและประเทศไทยดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. พัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง SKRL จากคุนหมิงถึงสิงคโปร์ดังกล่าวให้เสร็จสิ้น
๒. พัฒนาทางหลวงอาเซียนตาม AHN ให้เสร็จสิ้นทั่วภูมิภาคอาเซียน
๓. พัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยบนท้องถนนในประเทศสมาชิกอาเซียน

การขนส่งทางทะเลและอากาศ

ในเรื่องการขนส่งทางน้ำและอากาศ อาเซียนได้วางกรอบให้บรรดาสมาชิกพัฒนาแนวปฏิบัติและหลักการที่จะนำมาบังคับใช้เรื่องการขนส่งทางทะเลและอากาศในภูมิภาค

อาเซียนเพื่อพัฒนาการรวมกลุ่มการขนส่งทางทะเลของอาเซียนให้เป็ตลาดเดียว (ASEAN Single Shipping Market) และการรวมกลุ่มการบินพลเรือนตลาดเดียวของอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market) โดยสมาชิกมีหน้าที่ต้องดำเนินการดังนี้

๑. นำเอาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลภายใต้อนุสัญญาขององค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) มาปรับใช้เป็นแนวปฏิบัติในเรื่องการขนส่งทางทะเลของภูมิภาค

๒. พัฒนาแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรวมการเข้าเป็นรวมกลุ่มการขนส่งทางทะเลของอาเซียนให้เป็ตลาดเดียว

๓. บังคับใช้นโยบายเปิดน่านฟ้าเสรีทั่วภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Open Sky Policy) เพื่อไปสู่การเปิดเสรีด้านการบินในภูมิภาคอาเซียน

๔. เร่งดำเนินการรวมกลุ่มการบินพลเรือนแบบตลาดเดียวในอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market)

โครงสร้างพื้นฐานด้านกิจการโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านกิจการโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ เรียกสั้น ๆ ว่า ICT เป็นอีกปัจจัยสำคัญของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ ในภูมิภาคอาเซียน และยังส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรอาเซียน การพัฒนาโครงการขั้นพื้นฐานด้าน ICT ถูกหยิบยกเป็นประเด็นใน Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Telecommunication and Information Technology ซึ่งมีพันธการ Vientiane Action Programme on Telecommunication and IT Sector (VAP) เป็นแผนปฏิบัติการให้รัฐสมาชิก รวมทั้งประเทศไทยดำเนินการเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังต่อไปนี้

๑. พัฒนาโครงการระบบการเชื่อมต่อความเร็วสูง (High Speed Connection) ให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๐๑๐ และบังคับใช้มาตรการด้าน ICT ตามที่ระบุใน VAP

๒. พัฒนาศักยภาพขององค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ดูแลด้านกิจการโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะกิจการด้านคอมพิวเตอร์ในระดับรัฐ

๓. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อาทิ ภาคประชาชน ชุมชน องค์กรทางธุรกิจ และองค์กรภาครัฐ ในการใช้และพัฒนาระบบโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT)

๔. สนับสนุนสมาชิกให้นำเอาระบบเทคโนโลยี (ICT) ไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ ทางการค้า อาทิ ศุลกากร การบริการ การขนส่ง หรือในภาคอุตสาหกรรม

๕. พัฒนาความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียนในด้าน ICT ให้เป็นกรอบข้อตกลงร่วม MRA เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมซึ่งจะมีสภาพบังคับใช้ต่อไป

๖. พัฒนาระบบกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับ ICT เพื่อสร้างเครือข่ายทางเทคโนโลยีสำหรับคนรุ่นต่อไป

ความร่วมมือด้านพลังงาน

อาเซียนให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านพลังงานไว้ใน ๒ ด้านสำคัญ คือ การจัดทำโครงการระบบสายส่งไฟฟ้าในอาเซียน (APG) ซึ่งกล่าวไว้ใน Memorandum of Understanding on the ASEAN Power Grid กับโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติของอาเซียน (TAGP) ในเอกสาร ASEAN Memorandum of Understanding on the Trans-ASEAN Gas Pipeline โดยกำหนดให้สมาชิกดำเนินการร่วมกันด้านพลังงานดังนี้

๑. พัฒนาโครงการระบบสายส่งไฟฟ้าในอาเซียน (APG) ร่วมกัน และพัฒนาโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (TAGP) ในภูมิภาคร่วมกัน

๒. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการดังกล่าว

๓. บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือด้านพลังงานในเรื่องปิโตรเลียมภายใต้ ASEAN Petroleum Security Agreement เพื่อยกระดับความมั่นคงทางด้านเชื้อเพลิงในอาเซียน

ความร่วมมือด้านเหมืองแร่

อาเซียนได้กำหนดกรอบความร่วมมือด้านเหมืองแร่ไว้ใน Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Mineral (๒๐๐๕) โดยให้สมาชิกและประเทศไทยดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ASEAN Minerals Cooperation Action Plan I (๒๐๐๕-๒๐๑๐) และ II (๒๐๑๑-๒๐๑๕) ดังต่อไปนี้

๑. ให้สมาชิกอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุนเกี่ยวกับการทำธุรกิจเหมืองแร่
๒. ให้เสริมสร้างศักยภาพของบุคคลากรในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมด้านเหมืองแร่

๓. สนับสนุนการทำกิจกรรมทางด้านเหมืองแร่อย่างยั่งยืน

๔. สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนด้านเหมืองแร่

การลงทุนในโครงการ Mega Projects

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างแห่งรัฐ ฉะนั้น อาเซียนจึงได้กำหนดกรอบความร่วมมือให้สมาชิกอาเซียนสนับสนุนให้มีการระดมทุนในกิจกรรมโครงการขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ (Infrastructures) หรือ Mega Projects ดังนี้

๑. สนับสนุนและให้ภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำโครงการ Mega Projects อาทิ โครงการพลังงาน (APG) โครงการจัดทำท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (TAPG) โครงการรถไฟความเร็วสูง (SKRL) ในประเทศสมาชิกอาเซียน
๒. ลดข้ออ่อนปรนเกี่ยวกับการลงทุนโครงการ Mega Projects ของชาวต่างชาติ

(๕) ภาษี (Taxation) ตามข้อ B5.

ฝั่งดำเนินการกำหนดให้รัฐสมาชิกทำข้อตกลงร่วมกัน (Bilateral Agreements) เพื่อป้องกันการเสียภาษีซ้ำซ้อนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายในปี ๒๐๑๐

(๖) ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) ตามข้อ B6.

เพื่อวางโครงสร้างทางนโยบายและระบบกฎหมายเกี่ยวกับ “ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ และสนับสนุนการซื้อขายผ่านระบบออนไลน์ (Online) ในภูมิภาคอาเซียนตามพันธกรณีของสมาชิกภายใต้ e-ASEAN Framework Agreement ฝั่งดำเนินการตาม Blueprint ข้อ B6. จึงกำหนดให้สมาชิกและประเทศไทยดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. จัดให้มีการบังคับใช้นโยบายด้านการแข่งขันทางการค้าในประเด็นเรื่องการค้าเสรี
๒. กำหนดให้สมาชิกออกกฎหมายบังคับเกี่ยวกับ “ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์”
๓. ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกันระหว่างสมาชิกในเรื่องสัญญาทางอิเล็กทรอนิกส์ และการระงับข้อพิพาท
๔. จัดทำคู่มือการใช้งานในเรื่องสัญญาทางอิเล็กทรอนิกส์ และบริการระงับข้อพิพาทผ่านระบบออนไลน์
๕. จัดทำระบบการลงนามอิเล็กทรอนิกส์ในอาเซียน (e-Signature)

๖. ทำการศึกษาและวิจัยในเรื่องแนวปฏิบัติและกฎระเบียบเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
๗. สร้างเครือข่ายสำหรับภาคเอกชนในรัฐสมาชิกเพื่อเป็นช่องทางในการสนับสนุนการค้า และ
๘. การลงทุนในภูมิภาค

๔.๓ การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

ด้วยเหตุที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างทางด้านระดับการพัฒนาเศรษฐกิจกันอย่างมาก เป้าประสงค์ของ AEC Blueprint จึงมุ่งไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมีองค์ประกอบ ๒ ด้านที่สำคัญ คือ (๑) การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและเล็ก หรือ SMEs กับ (๒) โครงการความร่วมมืออาเซียนเพื่อการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น

(๑) การพัฒนาธุรกิจที่มีขนาดเล็กและกลาง (Small and Medium Enterprises: SMEs) ตามข้อ C1.

การพัฒนากลุ่มธุรกิจแบบ SMEs ถูกกล่าวไว้ใน ASEAN Policy Blueprint for SME Development (APBSD)^{๔๓} 2004-2014 ซึ่งวางแนวทางการพัฒนากลุ่มธุรกิจและฝั่งดำเนินการให้สมาชิกรวมทั้งประเทศไทยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. กำหนดให้สมาชิกรับดำเนินการตามแผนอาเซียนในเรื่องธุรกิจแบบ SMEs ตาม APBSD
๒. สนับสนุนให้รัฐสร้างเครือข่าย SMEs ในประเทศเพื่อประโยชน์ในการทำธุรกิจ SMEs ทั่วภูมิภาคอาเซียน
๓. ยกกระดับธุรกิจแบบ SMEs ในภูมิภาคอาเซียน

^{๔๓} ASEAN Policy Blueprint for SME Development was submitted to SEOM on 12-14 February 2004 in Siem Reap, Cambodia (approved by ASEAN Economic Ministers at the Thirty-Sixth Meeting on 3 September 2004 in Jakarta, Indonesia).

(๒) โครงการความร่วมมืออาเซียน (Initiative for ASEAN Integration) ตามข้อ C2.

โครงการความร่วมมืออาเซียน หรือ IAI เป็นแผนปฏิบัติช่วยเหลือแต่ละสมาชิกให้พัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมกันทั่วทั้งภูมิภาค โครงการ IAI เริ่มต้นขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี ๒๐๐๐ เพื่อลดช่องว่างของการพัฒนาในแต่ละประเทศสมาชิกที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โครงการ IAI ครอบคลุมกิจกรรมในหลายๆ ด้านตั้งแต่ การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน เทคโนโลยี ความสามารถในการพัฒนาตนเอง (Capacity Building) ในภูมิภาคอาเซียน พลังงาน การลดปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิต โดยกำหนดพันธกิจให้สมาชิกทุกประเทศดำเนินการดังนี้

๑. กำหนดให้ IAI เป็นช่องทางสำหรับให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ต่อการดำเนินงานภาครัฐและเอกชนในอาเซียน
๒. กำหนดให้ ASEAN 6 ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยมีบทบาทในการดำเนินงานของ IAI
๓. ให้เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ
๔. ให้จัดทำการศึกษาผลกระทบของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Socio-Economic Impacts)

๔.๔ การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

ในปัจจุบันการค้าของภูมิภาคอาเซียนยังคงพึ่งพาการไหลเวียนของตลาดจากภายนอกภูมิภาค แสดงให้เห็นว่าการค้าการลงทุนของอาเซียนคงต้องพึ่งพาสถาปัตยกรรมเศรษฐกิจโลก ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของอาเซียนสามารถเข้าไปแข่งขันในเวทีโลกได้ อาเซียนจึงกำหนดเป้าประสงค์ที่สำคัญคือ การรวมตัวเข้าสู่กลไกของระบบเศรษฐกิจโลก โดยได้วางกรอบดำเนินการสำหรับประเทศสมาชิกไว้ ๒ ด้าน คือ (๑) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาค และ (๒) การยกระดับการมีส่วนร่วมในประชาคมโลก

(๑) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาคตามข้อ D1.

ประเด็นการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาคเป็นการสนับสนุนให้ประเทศไทยและสมาชิกทุกประเทศขยายการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น อาทิ

การเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Areas: FTAs) หรือการร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบอื่น (Comprehensive Economic Partnerships: CEP) และทบทวนพันธกรณี (Commitments) ที่แต่ละประเทศสมาชิกมีภายใต้กรอบข้อตกลงดังกล่าว

(๒) การยกระดับความร่วมมือในประชาคมโลกตามข้อ D2.

พันธกรณีของ AEC ประการสุดท้ายคือ กำหนดกรอบให้ประเทศไทยและสมาชิกทุกประเทศยกระดับการมีส่วนร่วมในเวทีการค้าโลกในกรณีดังต่อไปนี้

๑. การปรับใช้มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการผลิตและจัดจำหน่ายสินค้า
๒. กำหนดให้สมาชิกให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่ประเทศที่มีระดับแห่งการพัฒนาอยู่ในระยะแรกเริ่ม (Less Developed Members) เพื่อเป็นการยกระดับความสามารถในอุตสาหกรรมและกระบวนการผลิตของประเทศเพื่อการก้าวเข้าสู่ตลาดโลกต่อไป

๕. บทสรุป

อนุสนธิจากการที่ประเทศไทยและรัฐประชาคมจะต้องเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กันอย่างสมบูรณ์ อาเซียนได้วางกรอบความตกลงและแผนปฏิบัติการ AEC Blueprint ไว้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับรัฐสมาชิกไว้อย่างชัดเจน กรอบความตกลงและแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นเอกสารสำคัญซึ่งสรุปได้เป็น ๓ กลุ่ม กล่าวคือ

กลุ่มแรก เอกสารพ้องดำเนินการตามพิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ ๔ ด้าน ได้แก่ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน และการเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกในแต่ละเป้าประสงค์หลัก AEC Blueprint ได้กำหนดองค์ประกอบเพื่อการแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติของรัฐประชาคมไว้อย่างเป็นหมวดหมู่

กลุ่มที่สอง กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Hard Law เป็นกรอบความตกลงที่มีหลายฉบับและครอบคลุมประเด็นทางการค้าในทุกมิติ กรอบความตกลงที่สำคัญๆ ได้แก่ กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า หรือ ATIGA กรอบความตกลงเกี่ยวกับการบริการ ซึ่งประกอบด้วยหลักการไม่เลือกปฏิบัติและข้อยกเว้นการเปิดเสรีบริการ ข้อตกลงการยอมรับ

ร่วมกันเพื่อให้เกิดการไหลเวียนทางแรงงานมีฝีมือ กรอบความตกลงเกี่ยวกับการลงทุนและกรอบความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา

กลุ่มที่สาม กรอบความตกลงของ AEC ที่เป็น Soft Law เพื่อความยืดหยุ่นในการปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของรัฐประชาคมตามวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) อาทิ แนวปฏิบัติว่าด้วยนโยบายการแข่งขันทางการค้า แผนดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและความร่วมมือด้านการขนส่งของอาเซียน

สำหรับพันธกรณีของไทยและรัฐประชาคมอื่นๆ จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบความตกลงและ AEC Blueprint เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์หลัก ๔ ประการของอาเซียน ได้แก่

ประการแรก การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว ไทยและรัฐประชาคมมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการใน ๗ ประเด็น กล่าวคือ การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีซึ่งมีกรอบความตกลง ATIGA เป็นแม่บท การเคลื่อนย้ายเสรีบริการที่จะต้องยกเลิกข้อจำกัดทุกประเภทเกี่ยวกับการให้บริการในกลุ่มธุรกิจบริการตาม AFAS การคุ้มครองการเคลื่อนย้ายทุนอย่างเสรี การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรี การเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานมีฝีมือ การให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มธุรกิจพิเศษของอาเซียน และการปรับใช้มาตรการทางสาธารณสุขและสุขภาพแห่งรัฐสำหรับสินค้าประเภทอาหาร การเกษตร และป่าไม้

ประการที่สอง การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง ไทยและรัฐประชาคมจะต้องดำเนินการใน ๖ ประเด็น ได้แก่ การที่ทุกประเทศสมาชิกจะต้องมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐที่ไทยจะต้องยกระดับโครงสร้างพื้นฐานในหลายมิติ อาทิ ความร่วมมือด้านการคมนาคมขนส่งทางบก อาเซียนมุ่งเป้าไปที่การพัฒนาโครงการรถไฟความเร็วสูงระหว่างสิงคโปร์ถึงคุนหมิง ประกอบด้วยรถไฟความเร็วสูง ๓ สายสำคัญ สายแรกจากคุนหมิง ประเทศจีน ถึงกรุงเทพฯ ประเทศไทย ต่อสายที่สอง สายตะวันออกสู่ประเทศเวียดนามและกัมพูชา หรือต่อสาย Central เข้าสู่ประเทศลาว และสายตะวันตกเข้าสู่พม่า ส่วนสายที่สามจากกรุงเทพฯ ลงใต้สู่สิงคโปร์ การจัดทำข้อตกลงด้านภาษีเพื่อป้องกันการเสียภาษีซ้ำซ้อนระหว่างประเทศสมาชิกและธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ประการที่สาม การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน AEC Blueprint กำหนดองค์ประกอบไว้ ๒ ด้าน ได้แก่ การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและเล็กโดยให้รัฐประชาคมสร้างเครือข่าย SMEs ในประเทศเพื่อประโยชน์ในการทำธุรกิจ SMEs ทั่วภูมิภาคอาเซียน และโครงการความร่วมมืออาเซียนซึ่งเป็นแผนช่วยเหลือรัฐสมาชิกให้พัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันทั้งภูมิภาค

ประการที่สี่ การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก อาเซียนได้วางกรอบสำหรับรัฐประชาคมไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาคและการยกระดับการมีส่วนร่วมในประชาคมโลก

กล่าวได้ว่า กรอบความตกลงและ AEC Blueprint ดังกล่าวข้างต้นเป็นพันธกรณีที่รัฐประชาคมแต่ละประเทศจะต้องนำไปแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติ และน่าจะทำให้เสาหลักด้านเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียนก้าวไปสู่ความเป็น AEC ได้อย่างเต็มภาคภูมิภายหลังจากปี ค.ศ. ๒๐๑๕



เอเชีย-แอฟริกา: ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ในความร่วมมือใต้-ใต้ Asia-Africa 2050: New World Economic Order in South-South Cooperation

รองศาสตราจารย์ ดร. วราภรณ์ จุลปานนท์*

บทคัดย่อ

การประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกา ซึ่งเคยเป็นเพียงสัญลักษณ์ของความร่วมมือใต้-ใต้ ที่เน้นการต่อต้านลัทธิอาณานิคม และการสนับสนุนดินแดนต่าง ๆ ในการต่อสู้เพื่อเอกราชนั้น ได้เปิดกว้างรอบด้านมากขึ้น โดยเน้นความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางทะเล สิ่งสำคัญในการประชุมครั้งนี้คือ ถ้อยแถลงของโจโก วิโดโด ผู้นำอินโดนีเซีย เกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ในความร่วมมือใต้-ใต้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทสำคัญของอินโดนีเซียในความสัมพันธ์ดังกล่าว

คำสำคัญ เอเชีย-แอฟริกา, ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่, ความร่วมมือใต้-ใต้
New International Economic Order, South-South Cooperation

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วาระครบรอบ ๖๐ ปี การประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกา

การประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกาครั้งล่าสุดระหว่าง ๑๙-๒๔ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๕ ที่จาการ์ตาและบันดุง อินโดนีเซีย หรือการประชุมครบรอบ ๖๐ ปี เพื่อระลึกถึงความร่วมมือ เอเชีย-แอฟริกา ซึ่งกำเนิดที่บันดุง อินโดนีเซีย เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๕ หรือที่รู้จักกันว่า “จิตวิญญาณแห่งบันดุง” (the spirit of Bandung) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทที่ชัดเจนของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาใน เอเชีย-แอฟริกา และลาตินอเมริกาในแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและระเบียบโลกใหม่

การประชุมครั้งนี้ประกอบด้วยผู้แทน ๑๐๙ คน จากทวีปแอฟริกาและเอเชีย ประเทศผู้สังเกตการณ์ ๑๖ ประเทศ และ ๒๕ องค์การระหว่างประเทศ โดยอินโดนีเซียเป็นเจ้าภาพ การประชุมและมีหัวข้อการประชุมที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือได้-ได้ เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของโลก อีกทั้งได้หารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ด้านการพัฒนาระหว่างภูมิภาคทั้งสองอย่างกว้างขวาง รวมทั้งแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหา สำคัญและการท้าทายที่เผชิญหน้ากลุ่มประเทศได้-ได้ หรือประเทศกำลังพัฒนา

ความร่วมมือได้-ได้

แนวคิดความร่วมมือได้-ได้ หรือ South-South Cooperation เป็นความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและวิชาการที่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น การให้ทุนการศึกษา ฝึกอบรม ทุนดูงาน ผู้เชี่ยวชาญ วัสดุอุปกรณ์ หรือการให้แต่เพียงฝ่ายเดียว เช่น ทุนฝึกอบรมระยะสั้นในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเกษตร หรือมีลักษณะการแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน แนวคิดดังกล่าวเห็นได้ชัดจากการจัดตั้งหน่วยงานว่าด้วยความร่วมมือของ ประเทศได้-ได้ ของสหประชาชาติใน ค.ศ. ๑๙๗๘ เพื่อส่งเสริมการค้าและความร่วมมือด้าน การพัฒนา โดยมีบทบาทชัดเจนในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เช่น กรอบความร่วมมืออเมริกาใต้-แอฟริกา (South America-Africa-ASA) ซึ่งได้จัดประชุมขึ้น ๒ ครั้งใน ค.ศ. ๒๐๐๖ และ ค.ศ. ๒๐๐๙ ที่ไนจีเรีย และเวเนซุเอลาตามลำดับ โดยความร่วมมือดังกล่าวประสบความสำเร็จด้วยดี สามารถ ลดจำนวนโครงการความช่วยเหลือ และลดการพึ่งพาประเทศพัฒนาแล้วได้ นอกจากนี้ ภูมิภาค ลาตินอเมริกาและแอฟริกาสามารถทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้าน พลังงาน และการทำเหมืองแร่ระหว่างกัน

สำหรับความสัมพันธ์ได้-ได้ระหว่างเอเชีย-แอฟริกามีประวัติศาสตร์ยาวไกลกว่านั้น เห็นได้จากจุดเริ่มต้นที่ “จิตวิญญาณบันดุง ค.ศ. ๑๙๕๕” ผ่าน “หุ้นส่วนใหม่เชิงยุทธศาสตร์เอเชีย-แอฟริกา ค.ศ. ๒๐๐๕” จนถึงปัจจุบัน “การประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกาครบรอบ ๖๐ ปีการประชุมบันดุง ค.ศ. ๒๐๑๕” ซึ่งจุดร่วมหรือท่าทีของเอเชีย-แอฟริกาที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยต่อเวทีการเมืองโลก ก็คือ การต่อต้านจักรวรรดินิยมทุกรูปแบบ การสนับสนุนการเป็นเอกราชและการรักษาบูรณภาพในดินแดน โดยเฉพาะเมื่อประเทศเอเชีย-แอฟริกา เดินทางผ่านเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากภูมิภาคที่ยากจน จนกลายเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงในปัจจุบัน และมีการเกิดขึ้นของตลาดเกิดใหม่มากมายภายในภูมิภาคทั้งสอง อีกทั้งเมื่อมีทั้งจีนและอินเดียอยู่ภายในภูมิภาคทั้งคู่ การค้าและการลงทุนระหว่างภูมิภาคทั้งสองเพิ่มขึ้นจาก ๒.๘ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็น ๒๗๐ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. ๒๐๑๒ (Schonhardt, ๒๐๑๕) จนต้องหาแนวทางการพัฒนาร่วมกันโดยมีจุดหมายคือ สันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง

จิตวิญญาณบันดุง

อนึ่ง “จิตวิ ญญาณบันดุง ค.ศ. ๑๙๕๕” มีสาระสำคัญดังนี้คือ (๑) เคารพในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ (๒) เคารพหลักอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติทั้งหมด (๓) เคารพในความเสมอภาคของชนทุกเผ่าพันธุ์ และความเสมอภาคของชาติใหญ่ เล็กทั้งปวง (๔) การไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของชาติอื่น (๕) เคารพในสิทธิของชาติทั้งปวงในการป้องกันตนเองตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ (๖) (ก) การไม่ใช้การจัดการในลักษณะการป้องกันร่วมในการส่งเสริมผลประโยชน์มหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งโดยเฉพาะ (ข) ไม่ใช้การกดดันต่อประเทศอื่น (๗) การไม่ใช้การข่มขู่รุกรานหรือการใช้กำลังต่อการบูรณการดินแดนและเอกราชทางการเมืองของประเทศหนึ่งประเทศใด (๘) แก้ไขปัญหาพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี โดยการเจรจาประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับข้อพิพาทโดยศาลหรือการพิจารณาทางเลือกอย่างสันติวิธีอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ (๙) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศบนผลประโยชน์ร่วมกัน และ (๑๐) เคารพในความยุติธรรมและพันธกรณีระหว่างประเทศ

สาระการประชุมครั้งใหม่

ที่ประชุมครั้งนี้ยังเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการพัฒนาตามกรอบความร่วมมือภายใต้หุ้นส่วนใหม่เชิงยุทธศาสตร์เอเชีย-แอฟริกา (The New Asian-African Strategic Partnership-NAASP) ซึ่งได้มีการรับรองล่าสุดเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๙ ที่จะร่วมกันต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านพลังงาน วิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง การท่องเที่ยว การพัฒนาชายความร่วมมือมหาวิทยาลัยเอเชีย-แอฟริกา ความเสมอภาคทางเพศ การพัฒนาสตรี โดยเฉพาะในการประชุมครั้งนี้ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการป้องกันสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล การรักษาสันติภาพ ซึ่งปัจจุบันบุคลากรด้านการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ประมาณร้อยละ ๘๗ ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย-แอฟริกา รวมทั้งการให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางทะเล โดยเฉพาะ **อินโดนีเซียย้ำถึงการยืนยันหลักการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (self-determination) เพื่อส่งเสริมให้รัฐปาเลสไตน์ได้รับเอกราชและปกครองตนเอง (Xinhua, ๒๐๑๕)** อันเป็นท่าที่ดั้งเดิมที่สะท้อนถึงบทบาทนำของอินโดนีเซียในประเด็นทางการเมืองในเวทีโลก

ผลการประชุม

ที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์ว่าด้วยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งในกรอบความร่วมมือภายใต้หุ้นส่วนใหม่เชิงยุทธศาสตร์เอเชีย-แอฟริกา มีสาระสำคัญคือการเน้นให้เร่งความพยายามในการส่งเสริมการค้า การลงทุนระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เพิ่มพูนบทบาทของการประชุมสุดยอดนักธุรกิจเอเชีย-แอฟริกา เพื่อขยายความร่วมมือภาคเอกชนระหว่างภูมิภาคทั้งสองให้มากขึ้น อีกทั้งยังสนับสนุนความเชื่อมโยงประชาชนกับประชาชนของสองทวีป เพื่อนำมาสู่ความเจริญรุ่งเรืองและสันติภาพต่อไป

นอกจากนี้ แถลงการณ์ฉบับนี้ ยังได้สนับสนุนให้เสริมสร้างความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางทะเลและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทางการค้า การลงทุนที่ราบรื่น รวมทั้งยังเปิดกว้างให้มีการดำเนินการในความร่วมมือภายใต้หุ้นส่วนความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นแล้วอื่น ๆ เช่น ในกรอบที่ประชุมระหว่างประเทศที่โตเกียว

ว่าด้วยการพัฒนาแอฟริกา (the Tokyo International Conference on African Development-TICAD) การประชุมว่าด้วยความร่วมมือจีน-แอฟริกา (China-Africa) ความร่วมมืออินเดีย-แอฟริกา (India-Africa Cooperation) ความร่วมมือใต้-ใต้ ในกรอบศูนย์ขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเพื่อความร่วมมือใต้-ใต้ โดยการอุปถัมภ์ของอินโดนีเซียและบรูไน ที่ประชุมอิหร่าน-แอฟริกา (Iran-Africa Forum) ที่ประชุมอาหรับ-แอฟริกา (Arab-Africa Forum) ที่ประชุมเวียดนาม-แอฟริกา (Vietnam-Africa Forum) ที่ประชุมสาธารณรัฐเกาหลี-แอฟริกา (Korea-Africa Forum) กลุ่ม ๑๕ และความริเริ่มไทย-แอฟริกา (the group of 15 and Thai-Africa initiative-TAI)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งแถลงการณ์ดังกล่าวยังระบุแสดงความยินดีในความริเริ่มของจีน (China's initiative) ที่จะจัดการฝึกอบรมเยาวชนแอฟริกา-เอเชีย เป็นระยะเวลา ๕ ปี และจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกาที่จีน โดยเน้นให้มีการจัดตั้งโครงการแลกเปลี่ยนการศึกษาด้านกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งยังยินดีต่อการประกาศของญี่ปุ่นในการสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเอเชีย-แอฟริกาทั้งสิ้น ๓๕๐,๐๐๐ คน ในห้วงเวลา ๕ ปี และการที่อินเดียจะสนับสนุนการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการเสริมสร้างความมั่นคงทางทะเล โดยการจัดโครงการฝึกอบรมของทั้งสองทวีป

ทั้งนี้ ในตอนท้ายของแถลงการณ์ฉบับนี้ได้ย้ำถึงแนวทางความร่วมมือภายใต้กรอบ NAASP ดังนี้

๑. จัดการประชุมสุดยอดผู้นำเอเชีย-แอฟริกาทุก ๆ ๑๐ ปี
๒. จัดตั้งกลไกดำเนินการตาม NAASP โดยมีการหมุนเวียนประธาน NAASP ทุก ๔ ปี
๓. จัดตั้งการหารือระดับรัฐมนตรีนอกการประชุมสมัชชาสหประชาชาติที่นิวยอร์ก
๔. เสริมสร้างความเชื่อมโยงระดับประชาชน-ประชาชน โดยเฉพาะด้านธุรกิจ การศึกษา สื่อมวลชน เยาวชน การกีฬา ความร่วมมือระดับมหาวิทยาลัย และการจัดตั้งที่ประชุมของสถาบันการศึกษาเอเชีย-แอฟริกา และการตั้งข่ายงานติดต่อนักวิชาการ นักคิด เอเชีย-แอฟริกา เพื่องานวิจัยและการพัฒนานโยบาย
๕. การทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกาในอนาคตให้เป็นรูปธรรมเพื่อการพัฒนาและความรุ่งเรืองของทั้งสองภูมิภาค

ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ภายใต้จีน?

สิ่งสำคัญนอกเหนือสาระสำคัญในแถลงการณ์ฉบับดังกล่าวคือ ถ้อยแถลงของ โจโก วิโดโด (Joko Widodo) ผู้นำอินโดนีเซียหรือเจ้าภาพการประชุมครั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับ ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ว่า “ระเบียบเศรษฐกิจโลกที่ถูกกำหนดโดยระบบ Bretton Woods หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่กำหนดให้ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาและการกู้วิกฤติ การเงินนั้นมันค่อนข้างล้าหลังแล้ว” (Danubrata, ๒๐๑๕) และจำเป็นต้องสร้างระเบียบ เศรษฐกิจโลกใหม่ที่เปิดรับสำหรับกลุ่มเศรษฐกิจเกิดใหม่ หรือกลุ่มอำนาจเศรษฐกิจใหม่ โดโด กล่าวไว้ว่า “ขณะนี้โลกไม่จำเป็นต้องพึ่งพา ๓ สถาบันหลักดังกล่าวแล้ว แต่จะต้อง ปฏิรูปการเงินของโลก ภูมิภาคเอเชีย-แอฟริกาต้องสร้างระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ที่ หลีกเลี่ยงการครอบงำของรัฐจำนวนหนึ่งเพราะทุกวันนี้โลกต้องการกลุ่มผู้นำที่มี ความรับผิดชอบโลกเพราะโลกปัจจุบันนี้เต็มไปด้วยความไม่ยุติธรรม การทำทลายใหม่นี้ คือการฉีกพลังกันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือที่อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมและ เสมอภาค” (Hariyadi, ๒๐๑๕)

นายวิโดโด กล่าวถึงระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ โดยมีได้ระบุถึงธนาคารเพื่อการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank-AIIB) ที่จีนเป็นผู้ก่อตั้ง โดยมีสมาชิกจากยุโรปหลายประเทศเข้าร่วมด้วย เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษ รวมทั้งรัสเซีย ร่วมเป็นสมาชิกด้วย และอินโดนีเซียมีสถานะเป็น ๑ ใน ๖๐ ประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง AIIB ส่วนไทย ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วย ทั้งนี้ จุดประสงค์สำคัญของ AIIB ก็คือการให้เงินกู้แก่ภูมิภาคเอเชีย ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น คมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณสุข ภูมิภาค แห่งนี้ยังขาดเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอยู่มาก และหากจะใช้เงินกู้จากธนาคารโลก และธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็ยังไม่พอต่อความต้องการ AIIB จึงถูกมองว่าจะเพิ่ม บทบาทให้แก่จีนในเวทีโลก เพราะหากเงินจะไปเพิ่มทุนในธนาคารโลกหรือ ADB ก็ยากที่จีนจะยก บทบาทของตนเพราะสหรัฐฯ และญี่ปุ่นมีบทบาทสูงในองค์กรดังกล่าว ทั้งในภูมิภาคเอเชีย และ ความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกา ที่กำลังกล่าวถึง ทั้งนี้ AIIB กำหนดจะเริ่มดำเนินงานได้ก่อนสิ้นปี ๒๐๑๕ เงินทุนประมาณ ๑๐๐ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (BBC, 29 June 2015)

มุมมองทางวิชาการ

สำหรับมุมมองด้านวิชาการต่อการประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกาครั้งนี้ แพทริก มาลูคี (Patrick Maluki) นักการทูตเคนยาเห็นว่า ศตวรรษที่ ๒๑ จะนำมาซึ่งความรุ่งเรืองของเอเชียและแอฟริกาหากรัฐบาลของทวีปทั้งสองสามารถจัดตั้งกลไกที่มีประสิทธิภาพที่นำไปสู่จุดหมายได้และเห็นว่าเอเชียและแอฟริกาจะมีบทบาทสำคัญในการปรับระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ และการฟื้นตัวทางสังคม บทบาททางการทูตของจีนจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปทั่วเอเชียและแอฟริกา การขยายตัวของตลาดในจีน และการใช้นโยบายทางการทูตแบบ “มองไปทางตะวันออก” (Look East) ของแอฟริกา นั้นเปิดโอกาสให้แอฟริกาได้เรียนรู้และได้แรงบันดาลใจหลายประการจากจีนทั้งในเรื่องการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อที่จะทำให้แอฟริกาทันสมัยและในการประชุมครั้งนี้จะนำไปสู่การเสริมสร้างพลังด้านความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกา (Legat, ๒๐๑๕) นอกจากนี้ โจชัว คีวูวา (Joshua Kivuva) อาจารย์ด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยไนโรบี กล่าวว่า “ยุคสมัยแห่งอาณานิคมของทวีปทั้งสองได้จบลงแล้วขณะนี้เอเชียและแอฟริกาเป็นดินแดนแห่งความหวัง จีนได้เข้ามามีบทบาทในแอฟริกามากขึ้น จีนได้นำเข้าสินค้าเกษตร น้ำมัน แก๊สธรรมชาติ โลหะจากแอฟริกาจำนวนมาก อีกทั้งจีนยังเป็นตลาดสินค้าวัตถุดิบที่ใหญ่ของแอฟริกา ขณะเดียวกันจีนยังเป็นแหล่งเงินทุน และเป็นผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สำคัญแห่งแอฟริกา โดยเฉพาะจีนทำให้เศรษฐกิจแอฟริกาทันสมัย” (Legat, ๒๐๑๕)

สังท้าย

การประชุมสุดยอดเอเชีย-แอฟริกา ซึ่งเคยเป็นเพียงสัญลักษณ์ของความร่วมมือของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในความพยายามที่จะต่อต้านลัทธิอาณานิคมและสนับสนุนดินแดนต่างๆ ให้การต่อสู้เพื่อเอกราชในครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ นั้น ปัจจุบันพัฒนาการด้านความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกาได้เปิดกว้างรอบด้านมากขึ้น เน้นความร่วมมือเพื่อความรุ่งเรืองและทันสมัยของสองทวีป จีน อินเดีย และหลายประเทศในอาเซียนต่างมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแอฟริกา นอกเหนือจากญี่ปุ่นและหลายประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง สิ่งสำคัญในการประชุมครั้งนี้ก็คือ การแสดงบทบาทที่ชัดเจนของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้นำด้านความร่วมมือได้-ได้มาโดยตลอดได้กล่าวถึง “ระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่” ที่สะท้อนให้เห็นถึงความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของซีกโลกใต้ที่มีจีนเป็นผู้นำเห็นได้จากกรก่อตั้ง AIIB ซึ่งน่าจะเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่สนับสนุนให้ความร่วมมือเอเชีย-แอฟริกาหรือความร่วมมือได้-ได้ในด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในการประชุมคืบหน้าไปด้วยดีตามกรอบความร่วมมือที่ตกลงไว้ในการประชุมครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- BBC. (2015). *China-led AIIB development bank holds signing ceremony*. Retrieved June 30, 2015, from www.bbc.com/new/world-asia-33307314.
- Danubrata, Eveline and Greenfield, Charlotte. (2015). *Asian, African nations challenge "Obsolate" world order*. Retrieved June 10, 2015, from www.reuters.com/article/2015/04/22/us-asia-africa-duskbnonnd0982150422
- Hariyadi, Mathias. (2015). *Asia Africa Summit: leaders of Asia and Africa for a new world order*. Retrieved June 12m 2015, from www.asianews.it/new-en/Asia-Africa-Summit:leaders-of-Asia-and-Africa-for-a-new-world-order-3405.html.
- Legat, Christine. (2015). *Africa Focus: Asian-African Summit to revitalize Afro-Asian ties: scholars*. Retrieved June 10, 2015, from news.xinhuanet.com/english/2015-04/23/0-134178353.htm.
- Schonhardt, Sara. (2015). *Asia-Africa Summit Looks Beyond History, Toward New Economics*. Retrieved June 11, 2015, from [blogs:wsj.com/indomesiarealtime/2015/04/19/asia-africa-summit-looks-beyond-history-toward-new-economies](http://blogs.wsj.com/indomesiarealtime/2015/04/19/asia-africa-summit-looks-beyond-history-toward-new-economies).
- Xinhua. (2015). *Asian-African Summit adopts declaration on Palestine*. Retrieved June 10, 2015, from news.xinhuanet.com/english/2015-04/23/0-134178573.htm.



มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น

วรพชร จันทร์ขันธ์^๑

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสองประเทศมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ญี่ปุ่นมีประชากรผู้สูงอายุประมาณร้อยละ ๒๕ ของประชากรทั้งประเทศ เป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว และไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยปัจจุบันมีประชากรผู้สูงอายุประมาณร้อยละ ๑๖ ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุที่รวดเร็วมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในเอเชีย และเร็วที่สุดในประเทศอาเซียน ดังนั้น การเรียนรู้ประสบการณ์ของญี่ปุ่นเกี่ยวกับนโยบายรับมือสังคมผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่จะเป็นบทเรียนหรือแบบอย่างในการพิจารณากำหนดนโยบาย

^๑ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

รับมือสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย เช่น นโยบายการเกษียณอายุของข้าราชการ การจ้างงานผู้สูงอายุ การส่งเสริมบทบาทของครอบครัว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

คำสำคัญ: นโยบาย, กฎหมาย, สังคมผู้สูงอายุ

Abstract

This article aims to study the policies that respond to the change of demographic structure of Thailand and Japan. Both countries have consecutively an increasing number of aging populations. As for Japan, 25 percentages of the country's population belongs to elder persons which means it is a complete aging society, whilst Thailand holds a number of 16 percentages of elder persons and is entering aging society. Thailand's population growth rate increase significantly comparing with other Asian countries and is the most increase one comparing with other ASEAN countries. Therefore, learning an experience of Japan regarding the aging society policies is necessary in order to implement or imitate to Thailand's aging society policies for example retirement of civil servants policy, senior employment policy and enhancement of family and local organization in elder care policy.

Keywords; policy, law, aging society

บทนำ

ผู้สูงอายุถือเป็นประชากรที่สำคัญของประเทศ เป็นแหล่งภูมิปัญญาและเรียนรู้สำหรับคนรุ่นต่อไป จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัว สังคม และรัฐ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในชีวิตทั้งในทางเศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย และบริการสาธารณะต่างๆ อันจะทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกถึงความมีคุณค่าของตนเองและมีกำลังใจที่จะใช้ชีวิตต่อไปได้อย่างมีความสุข ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ซึ่งเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และเป็นพื้นฐานของ

กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน^๒ โดยได้บัญญัติหลักการของสิทธิมนุษยชนว่า บรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและคุณค่าของบุคคล และในความเสมอภาคของชายและหญิง จึงได้ตัดสินใจที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม ตลอดจนมาตรฐานแห่งชีวิตให้ดีขึ้นให้มีเสรีภาพมากขึ้น^๓ นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้ ได้แก่^๔ สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติกำเนิด สีผิว เพศ อายุ ศาสนา ภาษา เผ่าพันธุ์ หรือสถานะอื่นใด^๕ สิทธิในการดำรงชีวิตอย่างเสรีและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต^๖ สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกันในประเทศของตน^๗ สิทธิที่จะทำงาน สิทธิในการเลือกงานได้อย่างเสรี การมีสภาพการทำงานที่เหมาะสมและได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน สิทธิในการได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากันโดยไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิในการมีรายได้ซึ่งเป็นธรรมและเป็นประโยชน์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ตนเองและครอบครัว ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ขอที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย^๘ สิทธิที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็น สิทธิในความมั่นคงกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ^๙ สิทธิในการมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมกับชุมชน^{๑๐} ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิก

^๒ กระทรวงการต่างประเทศ, *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*, (กรุงเทพฯ, กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑), หน้า ๑

^๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*, (กรุงเทพฯ, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๖), หน้า ๖

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒,

^๕ Universal Declaration of Human Rights. (UDHR) Article 2

^๖ Universal Declaration of Human Rights. (UDHR) Article 3

^๗ Universal Declaration of Human Rights. (UDHR) Article 21 (2)

^๘ Universal Declaration of Human Rights. (UDHR) Article 23

^๙ Universal Declaration of Human Rights. (UDHR) Article 25

^{๑๐} Universal Declaration of Human Rights. (UDHR) Article 27 (1)

ขององค์การสหประชาชาติ และเป็นหนึ่งในสี่สิบแปดประเทศแรกที่ทำให้การรับรองปฏิญญาฉบับนี้ ในการประชุม ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๘ จึงมีภารกิจในด้าน สิทธิมนุษยชนเพื่อให้เป็นไปตามปฏิญญาดังกล่าว โดยเฉพาะกับผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว

คำว่า “ผู้สูงอายุ” (Older หรือ Elderly person) ปัจจุบันองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ยังไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าหมายถึงบุคคลที่มีอายุเท่าใด เพียงแต่ได้ใช้ เกณฑ์อายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ในการจัดทำและนำเสนอข้อมูลทางสถิติ สำหรับประเทศที่พัฒนา แล้วส่วนใหญ่ใช้เกณฑ์อายุ ๖๕ ปีขึ้นไป ในการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุ^{๑๑} ส่วนภาวะประชากร สูงอายุ (Population Ageing) หมายถึง ภาวะที่ประชากรมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูงโดยทาง สหประชาชาติได้ใช้เกณฑ์เพื่อการเปรียบเทียบระหว่างชาติต่างๆ คือ ประเทศที่มีประชากร ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๖๕ ปีขึ้นไป ในสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๗^{๑๒}

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้คำนิยามของผู้สูงอายุไว้ คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้คำจำกัดความของผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย^{๑๓} ข้อมูลสถิติ ณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยมีประชากร ผู้สูงอายุ (อายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป) จำนวน ๙,๑๑๐,๗๕๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ของประชากร ทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือ ๑๐ ปีก่อนหน้า จำนวนถึง ๒,๗๗๔,๗๖๖ คน สวนทางกับอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗) ที่มีเพียง ๒,๗๐๖,๖๖๒ คน ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าช่วงเวลาเพียงหนึ่งทศวรรษ อัตราของ จำนวนประชากรผู้สูงอายุได้มีจำนวนมากกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรไปแล้ว จำนวน ๖๘,๑๐๔ คน และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะประชากรมีบุตรน้อยลงแต่ อายุยืนมากขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว ดังตารางที่ ๑

^{๑๑} มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๗*, (พิมพ์ครั้งที่ ๑), (กรุงเทพฯ, บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๘), หน้า ๑๖

^{๑๒} คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, *แผนผู้สูงอายุ แห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๖๔)*, (กรุงเทพฯ, ๒๕๔๕), หน้า ๖๒

^{๑๓} พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนประชากรผู้สูงอายุ (อายุ ๖๐ ปีขึ้นไป)
 ของประเทศไทยในช่วง ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗) จำแนกตามอายุ^{๑๔}

ช่วงอายุ (ปี)	ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗									
	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
๖๐-๖๕ ปี	๑,๘๙๘,๒๘๘	๑,๙๕๓,๙๕๙	๑,๙๙๙,๐๙๓	๒,๐๓๙,๕๑๑	๒,๑๒๘,๙๙๐	๒,๒๑๒,๖๓๖	๒,๒๙๖,๙๓๐	๒,๓๘๑,๙๑๕	๒,๔๖๘,๙๕๓	๒,๕๕๓,๙๕๓
๖๕-๖๙ ปี	๑,๖๔๖,๕๙๙	๑,๖๕๙,๑๕๙	๑,๖๘๙,๙๒๘	๑,๖๖๑,๙๙๙	๑,๖๘๙,๙๖๖	๑,๗๑๑,๕๒๙	๑,๗๖๖,๙๖๖	๑,๘๒๕,๒๐๖	๑,๘๙๙,๐๙๙	๑,๙๙๙,๙๕๙
๗๐-๗๔ ปี	๑,๒๓๙,๙๙๙	๑,๒๙๙,๙๙๙	๑,๓๑๑,๙๖๖	๑,๓๕๑,๙๙๙	๑,๓๙๑,๙๖๖	๑,๔๑๑,๙๙๙	๑,๔๖๑,๙๙๙	๑,๕๑๑,๙๙๙	๑,๕๖๑,๙๙๙	๑,๕๙๑,๙๙๙
๗๕-๗๙ ปี	๘๐๑,๙๙๙	๘๑๑,๙๙๙	๘๒๑,๙๙๙	๘๓๑,๙๙๙	๘๔๑,๙๙๙	๘๕๑,๙๙๙	๘๖๑,๙๙๙	๘๗๑,๙๙๙	๘๘๑,๙๙๙	๘๙๑,๙๙๙
๘๐-๘๔ ปี	๔๑๑,๙๙๙	๔๒๑,๙๙๙	๔๓๑,๙๙๙	๔๔๑,๙๙๙	๔๕๑,๙๙๙	๔๖๑,๙๙๙	๔๗๑,๙๙๙	๔๘๑,๙๙๙	๔๙๑,๙๙๙	๕๐๑,๙๙๙
๘๕-๘๙ ปี	๑๙๙,๙๙๙	๒๐๑,๙๙๙	๒๑๑,๙๙๙	๒๒๑,๙๙๙	๒๓๑,๙๙๙	๒๔๑,๙๙๙	๒๕๑,๙๙๙	๒๖๑,๙๙๙	๒๗๑,๙๙๙	๒๘๑,๙๙๙
๙๐-๙๔ ปี	๗๑,๙๙๙	๗๒,๙๙๙	๗๓,๙๙๙	๗๔,๙๙๙	๗๕,๙๙๙	๗๖,๙๙๙	๗๗,๙๙๙	๗๘,๙๙๙	๗๙,๙๙๙	๘๐,๙๙๙
๙๕-๙๙ ปี	๒๑,๙๙๙	๒๒,๙๙๙	๒๓,๙๙๙	๒๔,๙๙๙	๒๕,๙๙๙	๒๖,๙๙๙	๒๗,๙๙๙	๒๘,๙๙๙	๒๙,๙๙๙	๓๐,๙๙๙
๑๐๐ ปีขึ้นไป	๒๙,๙๙๙	๓๐,๙๙๙	๓๑,๙๙๙	๓๒,๙๙๙	๓๓,๙๙๙	๓๔,๙๙๙	๓๕,๙๙๙	๓๖,๙๙๙	๓๗,๙๙๙	๓๘,๙๙๙
รวม	๖,๓๓๙,๙๙๙	๖,๕๓๙,๙๙๙	๖,๗๑๙,๙๙๙	๖,๘๙๙,๙๙๙	๗,๐๗๙,๙๙๙	๗,๒๖๙,๙๙๙	๗,๔๖๙,๙๙๙	๗,๖๖๙,๙๙๙	๗,๘๖๙,๙๙๙	๘,๐๖๙,๙๙๙

องค์การสหประชาชาติได้ประเมินว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) หรืออีกเพียง ๑๐ ปีข้างหน้า เมื่อประชากรร้อยละ ๒๐ ของประเทศไทยกลายเป็นผู้สูงอายุ ที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป และในปี พ.ศ. ๒๕๘๘ (ค.ศ. ๒๐๔๕) หรือในอีก ๓๐ ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรผู้สูงอายุมากถึงร้อยละ ๓๖ หรือกว่าหนึ่งในสามของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียถือว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วที่สุดในเอเชีย ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่ประเทศจีนจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๗๓ (ค.ศ. ๒๐๓๐) เวียดนาม ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๘๓ (ค.ศ. ๒๐๔๐) มาเลเซียประมาณปี พ.ศ. ๒๕๙๓ (ค.ศ. ๒๐๕๐)^{๑๕} ส่วนฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียยังจะไม่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก่อนปี พ.ศ. ๒๕๙๓ ซึ่งช้ากว่าประเทศไทยเกือบ ๓๐ ปี

^{๑๔} สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สถิติประชากรและบ้าน - จำนวนประชากรแยกอายุ, (๑ มกราคม ๒๕๕๙), http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age.php

^{๑๕} สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, (๑ มกราคม ๒๕๕๙), ทิศอ่าวใต้เดือนรับมือสังคมผู้สูงอายุ, <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/news/619592>

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยมีประชากรทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรจำนวนประมาณ ๖๕ ล้านคน เป็นชายประมาณ ๓๒ ล้านคน หญิงประมาณ ๓๓ ล้านคน^{๖๖} แต่มีประชากรแฝงคือไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรอีกประมาณ ๓ ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ย้ายถิ่นข้ามเขตแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน^{๖๗} ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา จำนวนประชากรของประเทศไทยมีอัตราเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่ำมาก คือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๐.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และมีแนวโน้มว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรจะลดลงอีก นั่นหมายความว่าประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มของประชากรน้อยลง แต่จะมีประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น โดยข้อมูลจากสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แสดงว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗ ประเทศไทยมีประชากรเพิ่มขึ้นเพียง ๓ ล้านคนเท่านั้น เทียบกับเมื่อ ๔๐ - ๕๐ ปีก่อนที่ประชากรไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก คือ สูงกว่าร้อยละ ๓ ต่อปี^{๖๘} ทำให้ในอนาคตประชากรส่วนใหญ่ของประเทศจะเป็นผู้สูงอายุ ส่วนประชากรวัยหนุ่มสาวและวัยทำงานจะลดน้อยลง ดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนประชากรของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗^{๖๙}

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากรทั้งประเทศ
๒๕๔๗	๖๑,๙๗๓,๖๒๑
๒๕๔๘	๖๒,๔๑๘,๐๕๔
๒๕๔๙	๖๒,๘๒๘,๗๐๖
๒๕๕๐	๖๓,๐๓๘,๒๔๗
๒๕๕๑	๖๓,๓๘๙,๗๓๐
๒๕๕๒	๖๓,๕๒๕,๐๖๒
๒๕๕๓	๖๓,๘๗๘,๒๖๗
๒๕๕๔	๖๔,๐๗๖,๐๓๓
๒๕๕๕	๖๔,๔๕๖,๖๙๕
๒๕๕๖	๖๔,๗๘๕,๙๐๙
๒๕๕๗	๖๕,๑๒๔,๗๑๖

^{๖๖} ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๖๗} มุลินธิสตาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๗, (พิมพ์ครั้งที่ ๑), (กรุงเทพฯ, บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๘), หน้า ๖

^{๖๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘

^{๖๙} ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

จากข้อมูลจำนวนประชากรของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗ ตามตารางที่ ๒ จะพบว่า ในช่วงกว่า ๑๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเพียง ๓,๑๕๑,๐๙๕ คน ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ ซึ่งต้องการแรงงาน อันจะส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบกับสภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะเกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามายังประเทศไทย อันเนื่องมาจากการขาดแคลนแรงงานไทย และอัตราค่าแรงที่จูงใจ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนแล้วในปัจจุบัน แต่จะรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการเปิดประชาคมอาเซียน จากข้อมูลรายงานนโยบายการเงิน เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ ของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าตลาดแรงงานไทยดิ่งตัวต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จนถึงเดือนเมษายน ๒๕๕๖ ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานต่ำที่สุดในเอเชีย อยู่ที่ร้อยละ ๐.๙ ซึ่งนับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย สอดคล้องกับการสำรวจความเห็นของผู้ประกอบการที่พบว่า มีความยากลำบากในการหาแรงงานซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง^{๒๐} นอกจากนี้ปัญหาสภาวะการขาดแคลนแรงงานแล้ว อีกปัญหาที่สำคัญคือฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคม ซึ่งจะมีภาระทางการคลังอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งการดูแลด้านอื่นๆ เช่น สภาพแวดล้อม ที่อยู่อาศัย เป็นต้น ในขณะที่ประชากรวัยทำงานซึ่งจะเป็นผู้ชำระภาษีจะมีจำนวนน้อยลง^{๒๑} ซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาระบบสาธารณสุขที่ผ่านมาส่งผลต่อขนาดโครงสร้างความสัมพันธ์ และระบบเกื้อหนุนในครอบครัวและชุมชน โดยครอบครัวมีขนาดเล็กลง เนื่องมาจากการหายไปของครอบครัวขยาย ทำให้มีครอบครัวเดี่ยวเพิ่มมากขึ้น มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองสตรีมีบทบาทในการทำงานและในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ชุมชนกลายเป็นสังคมเมืองมากขึ้น สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวในครัวเรือนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓.๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นร้อยละ ๘.๖ ในปี ๒๕๕๔ สัดส่วนผู้สูงอายุที่อยู่กับบุตรลดลงจากร้อยละ ๗๖.๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นร้อยละ ๕๖.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อัตราการเป็นโสดเพิ่มขึ้น^{๒๒}

^{๒๐} คณะกรรมการนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานนโยบายการเงิน กรกฎาคม ๒๕๕๖, ๒๕๕๘, หน้า ๓๗

^{๒๑} สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, (๑ มกราคม ๒๕๕๙), *ทีดีอาร์ไอเตือนรับมือสังคมผู้สูงอายุ*, <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/news/619592>

^{๒๒} สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, *แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๑*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๕๗), หน้า ๔

ส่งผลให้ขีดความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุของครอบครัวและชุมชนลดลง จึงมีผู้สูงอายุที่ถูกละเลยขาดการดูแลเอาใจใส่เพิ่มมากขึ้น^{๒๓}

สภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องมีมาตรการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุที่จะถึงในเวลาอันรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า ตามที่องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตที่ดี โดยการมีส่วนร่วมทั้งจากรัฐ สังคม และครอบครัว ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเฉพาะมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่และที่ควรเตรียมการไว้รองรับ เพราะในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศไทยมีหลายฉบับกระจายกันอยู่ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ซึ่งมีคณะกรรมการและหน่วยงานปฏิบัติจำนวนมาก ขาดความเป็นเอกภาพ และยังไม่สามารถคุ้มครองส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเท่าที่ควร เช่น กรณีผู้ที่เป็นข้าราชการเมื่อเกษียณอายุราชการเมื่ออายุ ๖๐ ปี ก็จะมีระบบบำเหน็จบำนาญ ระบบสวัสดิการรักษายาบาล รองรับ หากเป็นลูกจ้างในภาคเอกชน หรือเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ก็จะได้รับสิทธิสวัสดิการตามกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพอิสระ หรือในภาคเกษตรกรรม ย่อมไม่อาจเข้าถึงระบบสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการหรือผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมได้ หากไม่เข้าร่วมเป็นผู้ประกันตน เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้ทุกคนเป็นผู้ประกันตน หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท เช่น พนักงานมหาวิทยาลัยที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมและไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญ ก็ไม่อาจเข้าถึงสวัสดิการดังกล่าวได้เช่นกัน สภาพการณ์ดังที่กล่าวทำให้เกิดความลึกลับหรือความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุบางกลุ่ม นอกจากนี้ ยังมีผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ไม่อาจเข้าถึงระบบสวัสดิการใดๆ ของรัฐได้เลย เนื่องจากไม่มีสัญชาติไทย เช่น ผู้สูงอายุกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง เช่นในจังหวัดเชียงราย

^{๒๓} ชาย โพธิธิดา และสุชาติ ทวีสิทธิ์ บรรณารักษ์, *ครอบครัวไทยในสถานการณ์เปลี่ยนแปลงผ่านทางสังคมและประชากร*, (นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, ๒๕๕๒)

ผู้ตกหล่นจากระบบทะเบียนราษฎร ซึ่งผู้เขียนกำลังทำการศึกษาวิจัยอยู่ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายได้ให้คำนิยามผู้สูงอายุว่า บุคคลที่มีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และต้องมีสัญชาติไทย^{๒๔} จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการรับมือสังคมผู้สูงอายุอย่างเป็นเอกภาพ บูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันเข้าด้วยกัน และครอบคลุมผู้สูงอายุได้ทุกกลุ่มตามสภาพสังคมที่แท้จริง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สูงอายุโดยรวมในการใช้ชีวิตได้อย่างมั่นคงและมีคุณภาพ

ในบทความนี้ผู้เขียนจึงจะได้นำเสนอแนวทางทางกฎหมายสำหรับการรับมือสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยเทียบเคียงจากประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แล้ว แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่แตกต่างกันก็คือ สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุในประเทศที่พัฒนาแล้ว ขณะที่ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างระหว่างสังคมญี่ปุ่นกับสังคมไทยอีกหลายประการ เช่น สภาพภูมิประเทศของญี่ปุ่นที่เป็นเกาะ ต่างกับประเทศไทยที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ซึ่งแต่ละประเทศประชากรมีลักษณะคล้ายคนไทยหรือบางที่แยกกันไม่ออก เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาสู่ประเทศไทยซึ่งยากต่อการควบคุม เพราะมีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางยาวทั้งทางบกที่เป็นป่าเขาและทางน้ำ สิ่งที่จะตามมาคือ ปัญหาความมั่นคงเพราะมีคนเข้าเมืองผิดกฎหมายมาใช้แรงงาน ปัญหาอาชญากรรม การแพร่กระจายของโรค ฯลฯ อันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว ข้อเสนอของผู้เขียนจึงคำนึงถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของไทยเป็นสำคัญ

ประสบการณ์ของญี่ปุ่นในการรับมือสังคมผู้สูงอายุ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากรที่มีอายุยืนยาวที่สุดในโลก โดยเฉลี่ยอายุ ๘๓ ปี ในขณะที่มีอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำ คือประชากรมีลูกน้อย แต่อายุยืนมากขึ้น ทำให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว รัฐบาลญี่ปุ่นต้องรับมือกับปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เช่น สภาวะการขาดแคลนแรงงาน สวัสดิการด้านรักษาพยาบาลที่ต้องใช้งบประมาณจำนวน

^{๒๔} พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓

มหาศาล ญี่ปุ่นจึงมีนโยบายและมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือสังคมผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นต้นแบบแก่ประเทศอื่นที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้ แต่กว่าจะมาถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้พยายามหาทางแก้ไขโดยการปฏิรูปโครงสร้างการดูแลผู้สูงอายุมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ปัจจุบันญี่ปุ่นมีประชากรประมาณ ๑๒๗ ล้านคน เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดเผยว่า ประชากรญี่ปุ่นหดตัวเป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน ประชากรญี่ปุ่นลดลงร้อยละ ๐.๑๗ หรือ ๒๑๕,๐๐๐ คน เหลือ ๑๒๗,๐๘๓,๐๐๐ คน โดยกว่าหนึ่งในสี่ของประชากรในปัจจุบันมีอายุ ๖๕ ปี หรือมากกว่าขึ้นไป คือผู้สูงอายุในญี่ปุ่นมีสัดส่วนร้อยละ ๒๕ ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ ๓๓ ล้านคน การเปลี่ยนแปลงของสถิติประชากรของญี่ปุ่นเป็นผลจากอัตราการเกิดที่ต่ำ และอายุขัยเฉลี่ยของชาวญี่ปุ่นยืนยาวขึ้น^{๒๕} แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ก็เคยผ่านประสบการณ์ที่ผิดพลาดในการดูแลผู้สูงอายุมาแล้ว กล่าวคือ^{๒๖}

ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ญี่ปุ่นมีนโยบายให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ ๗๐ ปีขึ้นไป ไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล ผลกระทบที่ตามมาจากการดำเนินนโยบายนี้คือ จำนวนผู้สูงอายุที่เข้ารับการรักษายาบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้สูงอายุบางส่วนอาจไม่ได้ต้องการการรักษาทางการแพทย์จริง แต่เป็นผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง (Social admission) จนเกิดภาระรายจ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเป็นจำนวนมหาศาล นอกจากภาระทางการเงินแล้ว นโยบายดังกล่าวยังมีผลทำให้ระบบการดูแลผู้สูงอายุภายในครอบครัวและระบบครอบครัวขยาย (extended family)^{๒๗} แบบดั้งเดิมของญี่ปุ่นเริ่มหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงยกเลิกนโยบายการรักษาฟรีแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ ๗๐ ปีขึ้นไป

ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ รัฐบาลญี่ปุ่นใช้นโยบายแผนทองคำ (Gold Plan) เพื่อรับมือกับปัญหาผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงและรายจ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการขาดแคลน

^{๒๕} กอง บก. ข่าวต่างประเทศ สำนักข่าวไทย, (๒ มกราคม ๒๕๕๙), ประชากรญี่ปุ่นลดลงต่ำสุดในรอบ ๑๕ ปี, <http://www.tnamcot.com/content/165094>

^{๒๖} สรวาธุ ไพฑูรย์พงษ์, การปฏิรูปการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวในประเทศญี่ปุ่น, มติชนรายวัน, (กรุงเทพฯ, ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘)

^{๒๗} พรรณทิพย์ ศิริวรรณบุญ, (๒๕๕๕) อธิบาย ครอบครัวขยาย (extended family) ว่า เป็นลักษณะส่วนใหญ่ของครอบครัวในตะวันออก มีลักษณะเป็นกลุ่มญาติพี่น้องอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด แม้จะมีครอบครัวใหม่แล้วก็ยังคงอยู่ร่วมกัน

ผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยเปลี่ยนจากการให้ผู้สูงอายุอยู่ในโรงพยาบาลหรือสถานบริบาลนาน ๆ เป็นการให้ที่บ้านหรือสถานบริบาลของชุมชนแทน มีการเพิ่มจำนวนเตียงในสถานบริบาลเป็นสองเท่า เพิ่มเจ้าหน้าที่อีกสามเท่า เพิ่มศูนย์ดูแลกลางวันอีกสิบเท่า นอกจากนี้ ยังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงานสถานบริบาล ให้เทศบาลสำรวจผู้สูงอายุในเขตของตน เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) แต่ก็ปรากฏว่านโยบายแผนทองคำไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงมีการปรับแผนในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เช่น มาตรการเพิ่มจำนวนเตียงให้ศูนย์ดูแลกลางวันให้บริการถึงบ้าน ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้มากขึ้น แต่มีปัญหาที่ต้องใช้เงินจำนวนมากและจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้แต่ละเขตมีมาตรฐานการให้บริการไม่เหมือนกัน และผู้สูงอายุหรือผู้รับบริการไม่สามารถเลือกผู้ให้บริการได้

ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยมาตรการรับมือกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุ เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ผู้สูงอายุ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่น กฎหมายฉบับนี้ได้วางมาตรการในการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการโดยการปรับปรุงระบบต่าง ๆ ให้เหมาะสม เช่น ระบบการจ้างงาน ระบบบำนาญ การรักษาพยาบาล สวัสดิการ การศึกษา เป็นต้น

ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่น (The National Diet of Japan) ได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายระบบประกันการดูแลระยะยาว (Long-term Care Insurance: LTCI) ซึ่งเป็นการประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวภาคบังคับ กฎหมายฉบับนี้ได้แยกการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวออกจากระบบการประกันสุขภาพ เป็นการปรับโครงสร้างการประกันสังคม โดยให้ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้ประกันตนร่วมจ่ายค่ารักษาพยาบาล ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายในหัวข้อต่อไป

กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการรับมือกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ รับรองสิทธิในการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคนไว้ โดยมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านสุขภาพอนามัยและวัฒนธรรม” นอกจากนี้ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติหน้าที่ของรัฐว่า “รัฐต้องส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการสังคม การประกันสังคม และการ

สาธารณสุข ให้ครอบคลุมแต่ละสถานการณ์ในการดำรงชีวิตของประชาชน”^{๒๘} จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ว่าญี่ปุ่นรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานขั้นต่ำให้แก่ประชาชนทุกคน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองดังกล่าว

ปัจจุบันญี่ปุ่นกำลังเต็มไปด้วยประชากรผู้สูงอายุมากที่สุดในเอเชีย รัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุดังกล่าว ในขณะที่อัตราการเจริญพันธุ์ลดต่ำลงเรื่อย ๆ ทำให้อาณาเขตผู้สูงอายุจะกลายเป็นประชากรถึงครึ่งหนึ่งและอาจเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงได้มีการวางแผนไว้รองรับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากรที่จะเกิดขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญอย่างมากกับประเด็นการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรผู้สูงอายุ เพราะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ในการดำเนินนโยบายในอนาคต รายงานของรัฐบาลเรื่อง Japan in the Year 2000 ได้ชี้ประเด็นที่ท้าทายรัฐบาลญี่ปุ่นในศตวรรษที่ ๒๑ ใน ๓ ประเด็น คือ ๑. ประชากรผู้สูงอายุ ๒. ความเป็นนานาชาติ และ ๓. เศรษฐกิจโดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุมาตลอดและมีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ๓ เรื่องคือ ๑. รื้อระบบประกันสุขภาพ ๒. โครงการบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ และ ๓. การปรับปรุงสถานพยาบาลและสุขภาพอนามัย รัฐบาลได้ตระหนักถึงภาระที่เพิ่มขึ้นในการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ต้องดูแลผู้สูงอายุคือสตรี ในรายงานเรื่อง White Paper on Health and Welfare ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐบาลได้เน้นความสำคัญของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะบทบาทของสมาชิกในครอบครัวในฐานะเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ ปัญหาที่ตามมาคือการเพิ่มภาระของสตรีในวัยทำงาน เพราะการที่รัฐมีนโยบายให้สตรีรับภาระในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ทำให้สตรีวัยทำงานต้องเลือกระหว่างการดูแลผู้สูงอายุหรือการทำงาน^{๒๙}

ปัจจุบันญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยมาตรการรับมือกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุ กฎหมายระบบประกันการดูแลระยะยาว กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารและพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น เพื่อรองรับกับสังคมผู้สูงอายุ

^{๒๘} ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ, *กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการวิจัย*, (คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๒), หน้า ๗๘

^{๒๙} Martin Linda G. (1989). *The Graying of Japan*. Population Bulletin. Vol. 44 No.2, July 1989. อ้างใน วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (๒ มกราคม ๒๕๕๔), นโยบายประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยญี่ปุ่น, http://www.cps.chula.ac.th/cps/pop_info/thai/nop7/aging/policy4.html

ในบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวพอเป็นแนวทางสำหรับการปฏิรูปหรือการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย เพื่อรับมือกับสังคมผู้สูงอายุที่มาถึงแล้ว และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุที่สมบูรณ์ในอีกทศวรรษที่จะถึงนี้

๑) กฎหมายว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมผู้สูงอายุ

กฎหมายว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมผู้สูงอายุ (Basic Law on Measures for the Aged Society) ค.ศ. ๑๙๙๕ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติหลักการพื้นฐาน (Basic Objective) ในการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุไว้ในมาตรา ๒^{๓๐} โดยการสร้างสังคมให้เป็นไปตามนโยบาย ๓ ข้อ คือ สังคมที่มีความเป็นธรรม และให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมทั้งกับกิจกรรมทางสังคมหรืองานที่หลากหลายตลอดชีวิต สังคมที่ให้ความสำคัญกับประชาชนทุกคน (รวมทั้งผู้สูงอายุ) และสังคมที่ประชาชนสามารถจัดการกับชีวิตของตนได้พร้อมๆ กับการมีสุขภาพดี จากหลักการพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย^{๓๑} เช่น การเน้นการป้องกันและเตรียมการ (Prevention and Preparation) คือเตรียมการตั้งแต่ประชากรยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งในด้านการเงิน ความรู้ สุขภาพ และการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม การทบทวนแผนทั่วไป (Conventional Stereotypes) ที่จะปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ตามสถานการณ์ของผู้สูงอายุแต่ละคน โดยไม่ปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างเดียวกัน เนื่องจากผู้สูงอายุแต่ละคนอยู่ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน การกระตุ้นให้ชุมชนท้องถิ่นมีความตื่นตัว เพื่อให้ผู้สูงอายุในชุมชนได้มีบทบาทในกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

สำหรับผู้มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่หามาตรการทางกฎหมายรับมือกับสังคมผู้สูงอายุแบบบูรณาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และประสานความร่วมมือกับรัฐบาล ส่วนประชาชนมีหน้าที่ต้องทำความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อ

^{๓๐} The Basic Law on Measures for the Aging Society (Law No.129, 1995) Article 2. (Basic Objective)

^{๓๑} ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ, *กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการวิจัย*, (คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๒), หน้า ๗๙

สามารถจัดการกับชีวิตของตนเองเมื่อเป็นผู้สูงอายุได้ พร้อมกับการมีสุขภาพดี และต้องมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนซึ่งเป็นผู้สูงอายุหรือจะกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคต นอกจากนี้ มาตรา ๑๕ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรการรับมือสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายตามหลักการพื้นฐาน และประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับมือสังคมผู้สูงอายุ โดยพิจารณามาตรการและผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรการเพื่อรับมือสังคมผู้สูงอายุอีกด้วย^{๓๒}

๒) กฎหมายว่าด้วยบำนาญ

กฎหมายว่าด้วยบำนาญ กำหนดให้มีบำนาญ ๓ ระบบ คือ ระบบบำนาญแห่งชาติ เป็นระบบบำนาญขั้นพื้นฐานที่ให้กับประชาชนทุกคน ระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างในภาคเอกชน และระบบบำนาญสำหรับข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้างในโรงเรียนเอกชน นอกจากนี้ ยังมีระบบบำนาญส่วนบุคคลสำหรับประชาชนที่ต้องการออมเพิ่มเติม หรือไม่สามารถเข้าระบบบำนาญหลักได้

๓) กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ

กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ (The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person – Law No.68 of May 25, 1971) โดยมีสาระสำคัญ เช่น กำหนดให้นายจ้างต้องให้หลักประกันแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุที่จะได้รับการจ้างใหม่จนถึงอายุ ๖๕ ปี ตามความประสงค์และความสามารถของลูกจ้าง โดยนายจ้างต้องมีมาตรการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพแก่ลูกจ้าง ปรับปรุงเครื่องมือการทำงาน สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ สำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุ และกำหนดเงื่อนไขความช่วยเหลือในการจ้างงานใหม่ด้วย^{๓๓} กำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรการส่งเสริมให้

^{๓๒} The Basic Law on Measures for the Aging Society (Law No.129, 1995) Article 15. (Establishment of Council and Work Administered)

^{๓๓} The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person (Law No.68 of May 25, 1971) Article 4.

ผู้สูงอายุมีโอกาสได้รับการจ้างงานตามความสามารถและความถนัด เช่น การฝึกอาชีพแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น^{๓๔} หรือกำหนดให้นายจ้างจะกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างให้ต่ำกว่า ๖๐ ปีไม่ได้ แต่กำหนดอายุเกษียณให้ต่ำกว่าอายุของการเริ่มสิทธิรับบำนาญตามแผนบำนาญของลูกจ้างได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่า ๖๐ ปี^{๓๕} เป็นต้น เป็นคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุ โดยขยายระยะเวลาการจ้างงานผู้สูงอายุออกไปให้ผู้สูงอายุที่ยังมีความสามารถในการทำงานสามารถสร้างรายได้และช่วยเหลือตนเองให้นานที่สุด

๔) กฎหมายระบบประกันการดูแลระยะยาว

ญี่ปุ่นได้ใช้กฎหมายระบบประกันการดูแลระยะยาว (Long-term Care Insurance: LTCI) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อเสนอของนักวิชาการชื่อ John Creighton Campbell แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan) สำคัญของโครงการประกันการดูแลระยะยาวคือ เป็นการประกันภาคบังคับ ตั้งกองทุนในการบริหารจัดการ รายได้ของกองทุนครึ่งหนึ่งมาจากรัฐ อีกครึ่งหนึ่งมาจากการจ่ายเงินสมทบแบบบังคับจากลูกจ้างและผู้มีอายุตั้งแต่ ๔๐ ปีขึ้นไปทุกคน ลูกจ้างและผู้สูงอายุจะได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อมีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป (รวมถึงผู้ที่มีอายุ ๔๐ ปีขึ้นไป ซึ่งเจ็บป่วยด้วย) ซึ่งประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับนั้นตามความจำเป็นในการดำรงชีวิตโดยปกติ โดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือการสนับสนุนจากครอบครัว ได้แก่ การจัดที่พักอาศัย การดูแลประจำวัน การจัดหาพยาบาลมาเยี่ยมเยียน และการเยี่ยมเยียนในชุมชนคนชรา มีเงินช่วยเหลือประมาณเดือนละ ๕๐๐ - ๒,๕๐๐ เยน ตามความจำเป็นในการดำรงชีวิตของผู้ประกันตน ซึ่งระบบประกันการดูแลระยะยาวนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการโครงการ โดยการจ่ายคูปองให้ผู้สูงอายุ ซึ่งผู้สูงอายุสามารถเลือกได้ว่าต้องการความช่วยเหลือแบบใด และเลือกผู้ให้บริการได้ด้วยว่าจะใช้บริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือผู้ให้บริการเชิงธุรกิจ^{๓๖} ซึ่งในระบบประกันการดูแลระยะยาวนี้

^{๓๔} The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person (Law No.68 of May 25, 1971) Article 5.

^{๓๕} The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person (Law No.68 of May 25, 1971) Article 8.

^{๓๖} สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเมนท์ จำกัด, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำฐานข้อมูลสถิติการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน, (กรุงเทพฯ, ๒๕๕๗), หน้า ๕-๕๓

ผู้สูงอายุของญี่ปุ่นจะได้รับการประกันว่าจะได้รับการดูแลและการสนับสนุนจากสังคมอย่างมีคุณภาพ โดยมุ่งเน้นผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง

๕) กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร^{๓๗}

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) รัฐสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่นได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารสถานที่ที่เหมาะสมกับทุกคน (Accessible Building Law) ในระยะแรกใช้บังคับเฉพาะอาคารที่จะสร้างใหม่ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยมากกว่า ๒,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นโรงเรียน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ (ค.ศ. ๒๐๐๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Accessible Building Law ให้ใช้บังคับกับสถานที่ราชการและโรงเรียนด้วย

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงมาควบคุมการก่อสร้างบ้านเรือนและที่อยู่อาศัย ซึ่งกำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรจำนวน ๑๘ ล้านครัวเรือน ที่สร้างก่อนปี ๑๙๙๕ จะต้องปรับปรุงให้เป็นบ้านที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ (ค.ศ. ๒๐๐๐) รัฐสภาไดเอทได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายควบคุมการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน (Accessible Transportation Law) เพื่อใช้ควบคุมการก่อสร้างสถานีขนส่งมวลชน ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ (ค.ศ. ๒๐๐๖) ได้ออกกฎหมายควบคุมการก่อสร้างโรงแรมและสถานที่จัดมหรสพทุกแห่งให้สามารถรองรับผู้สูงอายุได้ การออกกฎหมายควบคุมอาคารและการก่อสร้างเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุในญี่ปุ่น อันเป็นการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในกฎหมายมาตรการสำหรับสังคมผู้สูงอายุนั้นเอง เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติ ช่วยเหลือตนเองได้มากที่สุด และแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

^{๓๗} พิสิทธิ์ จิรภิญโญ, สังคมสูงอายุของญี่ปุ่น, (วารสารวิชาการชุดที่ ๑๖ สมาคมวิศวกรรมปรับอากาศแห่งประเทศไทย ๒๕๕๑), หน้า ๖๑ - ๖๒

กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการรับมือสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่าปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศไทยมีหลายฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัับสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งมีลักษณะกระจายกันอยู่ ดังนี้

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมไม่ได้รับการคุ้มครอง^{๙๘} และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุไว้ว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”^{๙๙} ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๑๐๐} ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ มุ่งไปที่ผู้สูงอายุซึ่งมีสัญชาติไทยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ รัฐจึงจะเข้าไปดูแลในเรื่องสวัสดิการต่างๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและปลายเหตุในระยะยาวควรมีการวางแผนให้กับประชากรก่อนที่จะก้าวสู่การเป็นผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการเตรียมการเกี่ยวกับความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อต้องเป็นผู้สูงอายุไว้ล่วงหน้า เช่น ระบบการประกันการดูแลระยะยาว ซึ่งเป็นการประกันภาคบังคับกับประชาชนทุกคน โดยให้ประชาชนเลือกแผนการประกันการดูแลได้ตามความสามารถของตน เป็นต้น

^{๙๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔

^{๙๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓

^{๑๐๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๔

๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นผลสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้^{๔๑} มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ^{๔๒} มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ ทั้งถึงและต่อเนื่อง เสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ตลอดจนเสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติเป็นแผนแม่บท เป็นต้น^{๔๓} คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด^{๔๔} มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการและแผนการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัด เป็นต้น^{๔๕} และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร^{๔๖} มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด^{๔๗} โดยมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม^{๔๘} ปัญหาที่พบในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้คือ กิจกรรมหรือบริการนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลัก แต่เป็นงานนโยบายที่มาจากคณะบริหาร ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการ

^{๔๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๐

^{๔๒} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๗

^{๔๓} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓

^{๔๔} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๗

^{๔๕} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๙

^{๔๖} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๑

^{๔๗} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๓

^{๔๘} พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๔

๓) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นผลสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ^{๔๙} โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงสิทธิในการได้รับการคุ้มครองของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้านบริการทางการแพทย์ การศึกษา การพัฒนาตนเอง การช่วยเหลือด้านต่างๆ และสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ^{๕๐} มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน สถานภาพ บทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี โดยต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวได้มีส่วนร่วมกันดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น^{๕๑} นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย^{๕๒} ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้าสำหรับผู้สูงอายุ ๒ เรื่อง ได้แก่ การปรับเปลี่ยนจากเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๕๐๐ บาทต่อเดือน เป็นสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ^{๕๓} โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน ๕.๖๕ ล้านคน ในวงเงิน ๓๓,๙๑๗,๓๕๘ บาท ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เพิ่มเติมสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดตามช่วงอายุ คือ อายุ ๖๐ - ๖๙ ปี ได้รับ ๖๐๐ บาท อายุ ๗๐ - ๗๙ ปี ได้รับ ๗๐๐ บาท อายุ ๘๐ - ๘๙ ปี ได้รับ ๘๐๐ บาท และผู้สูงอายุที่มีอายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จะได้รับ ๑,๐๐๐ บาท และการปรับเปลี่ยนการจ่ายเงินสงเคราะห์จัดการศพ ๒,๐๐๐ บาท เป็นสวัสดิการค่าจัดการศพ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสวัสดิการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิอื่นๆ ได้ เช่น การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย การกู้ยืมเงินประกอบอาชีพ การศึกษา เป็นต้น^{๕๔}

^{๔๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓

^{๕๐} พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔

^{๕๑} พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๙

^{๕๒} พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓

^{๕๓} ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒

^{๕๔} คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙, หน้า ๙

๔) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ตราขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันการทำงานและการว่างงานให้แก่ลูกจ้าง และบุคคลผู้ประกันตนอื่น ๆ เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและผู้ประกันตนอื่น ๆ ซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง^{๕๕} โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประกันสังคม^{๕๖} มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคม พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้วย^{๕๗} และจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายฉบับนี้

๕) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๕๘} แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง^{๕๙} มีอำนาจหน้าที่ เช่น การประสานและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อร่วมพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุทุกสิทธิที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง จัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุทุกสิทธิที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง เพื่อให้เกิดระบบได้จริงภายในระยะเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ ความคืบหน้าล่าสุดที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้มีมติ

^{๕๕} พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

^{๕๖} พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๘

^{๕๗} พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๙

^{๕๘} พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐

^{๕๙} คำสั่งคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง

เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๙ จัดสรรงบประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการดูแล
สุขภาพผู้สูงอายุระยะยาว (long Term Care: LTC) แบบบูรณาการในพื้นที่นำร่องกว่า ๑,๐๐๐
แห่งทั่วประเทศ เพื่อสร้างระบบรองรับให้ทันต่อการเพิ่มขึ้นของอัตราผู้สูงอายุในประเทศ โดย
งบประมาณดังกล่าวจะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑,๐๐๐ แห่ง ได้แก่ องค์การ
บริหารส่วนตำบล ๙๐๐ แห่ง และกรุงเทพมหานคร ๑๐๐ แห่ง ที่จะเป็นพื้นที่นำร่อง โดยแบ่ง
เงินร้อยละ ๑๐ ให้แก่กรุงเทพมหานคร และอีกร้อยละ ๙๐ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล
ทั่วประเทศ ซึ่งโครงการนำร่องดังกล่าวจะมีการจัดทีมแพทย์ครอบครัวกว่า ๖๖,๐๐๐ ทีม ไปให้
การดูแลผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง ผู้พิการ ผู้ป่วยระยะสุดท้าย และเด็กที่มีพัฒนาการล่าช้า
แบบบริการถึงรูกถึงที่บ้าน อันเป็นการประสานความร่วมมือแบบบูรณาการของหลายภาคส่วน
โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทั้งนี้เพื่อ
เป็นการรองรับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยที่คาดว่าจะในปี พ.ศ. ๒๕๘๓ ประเทศไทยจะมี
ผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มากถึง ๒๐.๕ ล้านคน และร้อยละ ๙๕ ของจำนวนดังกล่าวจะมี
ปัญหาสุขภาพ^{๖๐}

๖) กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
สองฉบับคือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และพระราชบัญญัติ
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งให้สิทธิเฉพาะแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่
ของรัฐบางประเภทเท่านั้น ไม่ครอบคลุมบุคคลทั่วไป ซึ่งผู้เขียนจะไม่กล่าวในรายละเอียด
ในบทความนี้

๗) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักการจัดการ
ศึกษาให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิต เป็นการศึกษาสำหรับประชาชน ซึ่งมีทั้งการศึกษาในระบบ
การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาตลอดชีวิต เป็นการ
พัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่อง^{๖๑} ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง
เกี่ยวกับความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จัก

^{๖๐} สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, (๕ มกราคม ๒๕๕๙), บอร์ด สปสช. มีมติจัดสรรงบประมาณ
๕๐๐ ล้านบาท ดำเนินโครงการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาว, [http://thainews.prd.go.th/website_th/news/
news_detail/WNSOC5901040020008/2/40](http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/WNSOC5901040020008/2/40)

^{๖๑} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๘

รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
ของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้ อันเป็นสากล ตลอดจน
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง
มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง^{๖๒} โดยสังคม ประชาชน
ทุกคน (รวมทั้งผู้สูงอายุ) ภาครัฐ ชุมชน สถาบันศาสนา องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น สถานประกอบการ ครอบครัวยุ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

๘) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลมีบทบาทในการ
ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ^{๖๓}

๙) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวถึงการให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน อันได้แก่
สังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ^{๖๔}

๑๐) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
กำหนดให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนา
ผู้สูงอายุ^{๖๕}

^{๖๒} พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗

^{๖๓} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖

^{๖๔} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖

^{๖๕} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๓ มาตรา
๖๗ มาตรา ๖๘

บทสรุป

ประเทศญี่ปุ่น เป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการประกันสุขภาพ กฎหมายมาตรการสำหรับสังคมผู้สูงอายุ กฎหมายว่าด้วยบำนาญ กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายควบคุมการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ที่สำคัญคือ กฎหมายระบบประกันการดูแลระยะยาวภาคบังคับ ที่ทำให้สามารถรับมือสังคมผู้สูงอายุได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังต้องมีการประเมินผลและปรับแผนอยู่เสมอ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรและภาระทางการคลังของประเทศ โดยรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคธุรกิจ ชุมชน และที่สำคัญคือครอบครัวได้มีส่วนร่วมกันในการดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือตนเองให้ได้มากที่สุด ไม่รู้สึกว่าเป็นภาระของผู้อื่นและสังคม เช่น การจ้างงานผู้สูงอายุที่ยังมีความสามารถในการทำงานได้ การควบคุมการก่อสร้างอาคารและระบบขนส่งมวลชนที่ต้องออกแบบสิ่งปลูกสร้างให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ภายในทศวรรษนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอสำหรับมาตรการรับมือสังคมผู้สูงอายุ ดังนี้

๑) ปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ โดยมีการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะบัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม ทั้งในเรื่องสวัสดิการ ระบบบำนาญ การจ้างงาน ด้านสังคมและวัฒนธรรม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า

๒) ปัจจุบันระบบการบริการทางด้านสาธารณสุขของไทยเป็นการให้บริการรักษาพยาบาลแบบเฉียบพลัน (Acute care oriented) เป็นหลัก ยังปรับตัวเพื่อรองรับการรักษาพยาบาลในผู้ป่วยแบบเรื้อรังค่อนข้างจำกัด ขาดระบบและบุคลากรในการดูแลผู้ป่วยระยะกลาง (Intermediate care) และระยะยาว โดยเฉพาะในโรงพยาบาลชุมชนหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพราะประเทศไทยมีบุคลากรทางด้านสาธารณสุขต่ำกว่าที่คาดการณ์ตามระดับรายได้ต่อหัวและต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ บรูไน ฟิลิปปินส์ รวมถึงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ทำให้การจัดระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในสถานบริบาลยัง

ค่อนข้างจำกัดอยู่เฉพาะในสถานบริบาลของเอกชนเป็นหลัก ยิ่งขาดสถานบริบาลของภาครัฐ คงมีเพียงการจัดที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุ เช่น บ้านบางแค ซึ่งก็รับเฉพาะผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุที่ยังสามารถช่วยเหลือตนเองได้ส่วนหนึ่งก็ต้องกลายเป็นผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิงเช่นกัน^{๖๖} ดังนั้นควรมีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการรับมือการเป็นสังคมผู้สูงอายุ และกฎหมายเกี่ยวกับการประกันการดูแลระยะยาวภาคบังคับที่แยกออกจากระบบประกันสังคม เช่น การให้ผู้ที่อายุ ๔๐ ปีขึ้นไป ต้องอยู่ในระบบประกันการดูแลระยะยาว มีการวางแผนพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุทั้งระยะกลางและระยะยาว รวมทั้งผู้สูงอายุในภาวะพึ่งพิง โดยให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาบริหารจัดการ มีรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการ นอกจากนี้ ต้องส่งเสริมให้ครอบครัวและชุมชนมีบทบาทสำคัญในการช่วยกันดูแลและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวและชุมชนของตนเองด้วย

๓) การกำหนดอายุของผู้สูงอายุที่อายุ ๖๐ ปี ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยแล้ว แต่เนื่องจากประชากรของประเทศมีสุขภาพะที่ดีมากขึ้น มีอายุยืนขึ้น สามารถประกอบอาชีพได้ต่อไปหลังจากอายุ ๖๐ ปี จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่มีอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในสิ้นปีงบประมาณ และทางราชการมีความจำเป็นที่จะให้รับราชการต่อไปเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว สามารถให้รับราชการต่อไปได้อีกไม่เกิน ๑๐ ปี ก็ได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง^{๖๗} แต่ก็ยังกำหนดไว้เฉพาะตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญและระดับผู้ทรงคุณวุฒิ^{๖๘} และตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโสและระดับทักษะพิเศษ^{๖๙} เท่านั้น ควรเปิดโอกาสให้กับข้าราชการประเภทและระดับอื่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับมือกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคน

^{๖๖} สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, *แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๕๗), หน้า ๕

^{๖๗} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐๘

^{๖๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๖ (๓) (ง) และ (จ)

^{๖๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๖ (๔) (ค) และ (ง)

ภาครัฐและขาดแคลนแรงงานของภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบ ๗๐ ปี และผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งมีอายุครบ ๖๐ ปี บริบูรณ์ขึ้นไป ในปีงบประมาณใดซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี และผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลซึ่งไม่สูงกว่าขณะดำรงตำแหน่งได้^{๗๐} แต่ต่อมาคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ในการประชุมครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ มีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เดิมกำหนดให้ข้าราชการตุลาการในศาลยุติธรรมเกษียณอายุราชการจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๗๐ ปี ให้เหลือ ๖๕ ปี เพราะรับภาระหนักเกินไป ซึ่งหลังจากอายุครบ ๖๕ ปีแล้ว ยังจะสามารถดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสได้จนถึงอายุครบ ๗๐ ปี ให้พ้นจากราชการ แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไม่สามารถดำรงตำแหน่งบริหารในศาลได้^{๗๑} โดยสำนักงานศาลยุติธรรมจะส่งร่างแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณาต่อไป

๔) ควรมีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการรับมือโครงสร้างทางประชากรที่จะเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน ตลอดจนหน้าที่ของรัฐในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญ เนื่องจากเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งผู้สูงอายุอาศัยอยู่ ส่วนรายละเอียดขั้นตอนวิธีการการดำเนินการควรบัญญัติเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสภาพโครงสร้างประชากร สังคม เศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

^{๗๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๖ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖

^{๗๑} สำนักข่าวอิศรา, (๕ มกราคม ๒๕๕๙), ก.ต. มีมติลดเกษียณอายุผู้พิพากษาเหลือ ๖๕ ปี - พ.อาวุโส ๗๐ เหมือนเดิม, http://www.isranews.org/isranews-news/item/32813-law01_32813.html

๕) จัดทำแผนการรับมือการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยแบบบูรณาการทุกหน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อความเป็นเอกภาพ ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีแผนผู้สูงอายุแห่งชาติมาแล้ว ๒ ฉบับ ปัจจุบันอยู่ช่วงของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๖๔) และได้มีการปรับปรุงแผนครั้งที่ ๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดปรัชญาไว้ ๓ ด้านหลัก ๆ คือ^{๗๒}

๑. ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระของสังคม แต่เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและประสบการณ์ ควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และรัฐ ให้ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี
๒. ผู้สูงอายุที่ประสบความทุกข์ยากต้องได้รับการเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
๓. สร้างหลักประกันให้ผู้สูงอายุโดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน แผนฉบับนี้ยังกำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น ๕ ด้าน ได้แก่^{๗๓}

ยุทธศาสตร์ ที่ ๑ ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ มี ๓ มาตรการ คือ หลักประกันรายได้เพื่อวัยสูงอายุ การให้การศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต และการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ ที่ ๒ ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ มีมาตรการดำเนินการ ๖ มาตรการ เช่น การส่งเสริมความรู้ สุขภาพ การทำงาน และรายได้ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ ที่ ๓ ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ มีมาตรการดำเนินการ ๔ มาตรการ คือ การคุ้มครองรายได้ หลักประกันด้านสุขภาพ ด้านครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง รวมทั้งระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

ยุทธศาสตร์ ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ มี ๒ มาตรการดำเนินการ คือ การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

ยุทธศาสตร์ ที่ ๕ ด้านการประมวลและพัฒนางานด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ มี ๔ มาตรการดำเนินการ คือ

^{๗๒} สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานระบบการดูแลสุขภาพระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑, (กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, ๒๕๕๗), หน้า ๘

^{๗๓} คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา, แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๖๔), (กรุงเทพฯ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๐

สนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลผลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ การติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน และการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบและทันสมัย

แผนดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ามีความครอบคลุม แต่ยังมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การทำงานของหน่วยงานที่ยังกระจายขาดความเป็นเอกภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการรับมือการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยแบบบูรณาการประสานความร่วมมือของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน และผลักดันการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวอย่างจริงจัง รวมทั้งประเมินผลเพื่อปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

๖) กฎหมายหลักประกันการทำงานของผู้สูงอายุ คณะกรรมการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา โดยคณะอนุกรรมการด้านผู้สูงอายุ ได้มีแนวความคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. โดยมีการจัดเสวนาประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ อาคารรัฐสภา ๒ กรุงเทพฯ ซึ่งยังมีความเห็นที่แตกต่างหลากหลาย เช่น ในเรื่องขอบเขตการใช้บังคับที่ยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การให้อำนาจหน้าที่พนักงานตรวจแรงงาน การบังคับนายจ้างซึ่งจะกระทบต่อหลักเสรีภาพในทางแพ่ง และมีบทกำหนดโทษ เป็นต้น ปัจจุบันร่างกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่มีความคืบหน้า

๗) สังคมไทยมีวัฒนธรรมเรื่องความกตัญญูต่เวที ซึ่งถือเป็นความเข้มแข็งของสังคม ภาครัฐจึงควรใช้จุดแข็งในเรื่องนี้เพื่อให้ครอบครัวและชุมชนช่วยดูแลผู้สูงอายุซึ่งถือเป็นบุพพการี โดยให้องค์กรทางศาสนา เช่น วัด เข้ามามีบทบาทในการช่วยผลักดันให้ลูกหลานช่วยดูแลผู้สูงอายุ อันจะเป็นการบรรเทาข้อจำกัดของภาครัฐ คือการขาดบุคลากรในการดูแลผู้สูงอายุอีกด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๕๑). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.

กอง บก. ข่าวต่างประเทศ สำนักข่าวไทย. (๒๕๕๙). *ประชากรญี่ปุ่นลดลงต่ำสุดในรอบ ๑๕ ปี*. (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [๒ มกราคม ๒๕๕๙] <http://www.tnamcot.com/content/165094>

คณะกรรมการนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. (๒๕๕๘). *รายงานนโยบายการเงิน กรกฎาคม ๒๕๕๖*.

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. *แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๕). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๔)*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๕๖). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

คำสั่งคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง

โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน. (๒๕๕๗). กรุงเทพฯ.

ชาย โพธิ์สิตา และสุชาดา ทวีสิทธิ์ บรรณาธิการ. (๒๕๕๒). *ครอบครัวไทยในสถานการณ์เปลี่ยนแปลงผ่านทางสังคมและประชากร*. นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.

ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๒

พิศิษฐ์ จิรภิณโญ. (๒๕๕๑). *สังคมสูงอายุของญี่ปุ่น*. วารสารวิชาการชุดที่ ๑๖ สมาคมวิศวกรรม
ปรับอากาศแห่งประเทศไทย ๒๕๕๑ .

ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ. (๒๕๕๒). *กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ
ในประเทศไทย รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). (๒๕๕๘). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย
พ.ศ. ๒๕๕๗*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ: บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด
(มหาชน).

ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
พ.ศ. ๒๕๕๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๕๙). *นโยบายประชากรผู้สูงอายุ
ในประเทศญี่ปุ่น*. (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [๒ มกราคม ๒๕๕๙]

http://www.cps.chula.ac.th/cps/pop_info/thai/nop7/aging/policy4.html

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (๒๕๕๙). *ทีดีอาร์ไอเตือนรับมือสังคมผู้สูงอายุ*. (ออนไลน์) แหล่งที่มา:
[๑ มกราคม ๒๕๕๙] <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/view/news/619592>

สรารุณ ไพฑูรย์พงษ์. (๒๕๕๘). *การปฏิรูปการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวในประเทศไทยญี่ปุ่น*. มติชน
รายวัน ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ.

สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (๒๕๕๙). *บอร์ด สปสช. มีมติจัดสรรงบประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท ดำเนินโครงการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาว.* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [๕ มกราคม ๒๕๕๙] http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/WN-SOC5901040020008/2/40

สำนักข่าวอิศรา. (๒๕๕๙). *ก.ต. มีมติลดเกษียณอายุผู้พิพากษาเหลือ ๖๕ ปี-พ.อาวุโส ๗๐ เหมือนเดิม.* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [๕ มกราคม ๒๕๕๙] http://www.isranews.org/isranews-news/item/32813-law01_32813.html

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (๒๕๕๗). *แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานระบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑.* กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๙). *สถิติประชากรและบ้าน - จำนวนประชากรแยกอายุ.* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [๑ มกราคม ๒๕๕๙] http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age.php

สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด. (๒๕๕๗). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน.* กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

Martin Linda G. (1989) *The Graying of Japan.* Population Bulletin. Vol. 44 No.2, July 1989
The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person (Law No.68 of May 25, 1971)

The Basic Law on Measures for the Aging Society (Law No.129, 1995)

Universal Declaration of Human Rights. (UDHR)



ก่อการร้าย: ภัยคุกคามไร้พรมแดน

ยอดชาย วิถีพานิช*

บทนำ

นับตั้งแต่มหานครนิวยอร์กถูกโจมตีโดยกลุ่มก่อการร้าย “อัลกออิดะห์” เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีนายไอซามา บิน ลาดิน เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้จี้เครื่องบินโดยสารและบังคับอากาศยาน ๔ เครื่อง เข้าชนเป้าหมายสัญลักษณ์แห่งอำนาจของสหรัฐอเมริกา คือ ตึกแฝดเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์-ใต้ ตึกห้าเหลี่ยมเพนตากอน (PENTAGON) ซึ่งเป็นที่ตั้งของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา นับเป็นเหตุการณ์โศกนาฏกรรมที่สร้างความสะเทือนขวัญจนยากที่จะพรรณนาได้ เพราะเป็นกรณีที่เหนือจินตนาการของมนุษย์ เพราะในอดีตการพลีชีพเกิดขึ้นเฉพาะตัวนักรบ ทหาร หรือผู้มีอุดมการณ์รักชาติเท่านั้น เช่น ผุ้งบินคามิกาเซ่ (KAMIKAZE) ของญี่ปุ่น แต่ยังไม่เคยมีครั้งใดที่มีการจี้ตัวประกันนับร้อย ซึ่งใช้เป็นที่โล่กำบังและสร้างความสับสนอำพรางว่าเป็นเพียงการยึดเครื่องบินโดยสารธรรมดาเพื่อต่อรอง

* วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

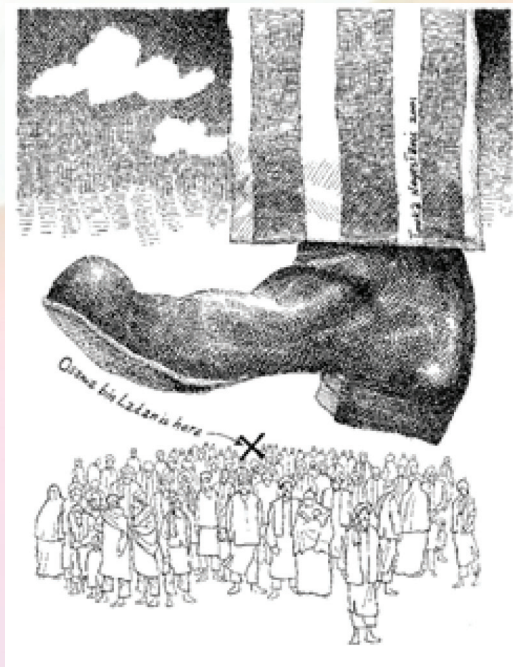
ทางการเมือง โดยฝ่ายตั้งรับไม่มีโอกาสรับรู้ได้เลยว่าภารกิจที่แท้จริงคืออะไร และเหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส คือ เหตุการณ์บุกโจมตีนิตยสารชาร์ลี เฮบโด ที่ทำให้บรรณาธิการ คอลัมนิสต์ และตำรวจ เสียชีวิตจำนวนมาก หลังจากแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์ศาสนาอิสลาม และเมื่อช่วงค่ำวันศุกร์ที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เกิดเหตุก่อการร้ายโจมตี ๖ จุดทั่วกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตแล้วอย่างน้อย ๑๕๐ ราย

นับว่าเป็นเหตุรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ เหตุดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างช่วงครึ่งแรกของการแข่งขันฟุตบอลนัดกระชับมิตรระหว่างทีมชาติฝรั่งเศสกับทีมชาติเยอรมนี ที่สนามกีฬาสตาด เดอ ฟรอนซ์ ในกรุงปารีส โดยมีเสียงระเบิดดังขึ้น ๒ ครั้ง ตามด้วยเสียงปืนด่าบนอกของสนามกีฬา ทำให้เจ้าหน้าที่เร่งนำตัวนายฟรอนซ์ ออลลองด์ ประธานาธิบดีฝรั่งเศส ซึ่งเข้าร่วมชมการแข่งขันออกจากสนามทันทีเพื่อความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การแข่งขันก็ดำเนินไปจนจบ ด้วยชัยชนะของฝรั่งเศส แต่ผู้คนส่วนใหญ่ยังคงเลือกที่จะอยู่ในสนาม เนื่องจากหวั่นเกรงอันตรายจากสถานการณ์ด้านนอกที่ไม่แน่นอน กระทั่งต่อมาก็เกิดเหตุกราดยิงและระเบิดร้านอาหาร ๓ แห่ง ใจกลางกรุงปารีส รวมไปถึงการจู่โจมศูนย์การค้าในบริเวณใกล้เคียงอีกแห่ง ด้านเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารหลายร้อยนาย ร่วมกันปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือตัวประกันราว ๑๐๐ คน ภายในโรงคอนเสิร์ตบาตาค็อง ซึ่งเจ้าหน้าที่เชื่อว่าผู้ก่อเหตุทั้งหมดเสียชีวิตแล้ว ด้านทางการฝรั่งเศสสั่งประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขั้นร้ายแรงทั่วประเทศ และสั่งปิดจุดผ่านแดน รวมถึงสถานที่ราชการทุกแห่งอย่างไม่มีกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การก่อการร้ายมีผลกระทบไปทั่วโลก ทั่วทุกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง เราจึงควรทำความเข้าใจกับคำว่า “การก่อการร้าย (Terrorism)” ให้ดียิ่งขึ้นตามความคิดของผู้ศึกษา การก่อการร้าย คือ การปฏิบัติการที่จงใจในการใช้ความรุนแรงต่อเป้าหมายทางพลเรือน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง และเห็นได้ว่าการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศให้น้ำหนักและความสำคัญในเรื่องของการต่อต้านการก่อการร้ายมากขึ้น ดูได้จากนโยบายต่างประเทศ และนโยบายการป้องกันประเทศของหลายประเทศ ทั้งอเมริกา ยุโรป หรือเอเชีย ในอเมริกามีการจัดตั้งองค์กร มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหลายฉบับ ในแง่ของการร่วมมือกันในระหว่างประเทศ ก็ทำให้เกิดแรงผลักดันร่วมกันมากขึ้นในระดับพหุภาคี ในสหประชาชาติเองก็ได้มี Resolution หรือมติเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายมาอีกหลายฉบับ หลังจากวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการประชุมว่าด้วยเรื่องต่อต้านการก่อการร้ายต่าง ๆ และมีการต่อต้านเครือข่ายทางการเงินของ

ผู้ก่อการร้ายที่ไทยได้ร่วมลงนามด้วย รวมถึงในสมาคมอาเซียนเองโดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ก็มีการร่วมมือกันในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะการตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับตำรวจสากลนำไปสู่การจับและการสกัดกั้นการก่อการร้าย อย่างเช่นในสิงคโปร์หรือในฟิลิปปินส์ และในการประชุมอาเซียนที่ประเทศบรูไน อาเซียนก็ได้ออกข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย

ภาพที่ ๑



อเมริกาคงไม่ชอบใจนักเพราะภาพนี้บอกว่าอเมริกาไม่ได้กำลังล้มพลาญ
แค่บิน ลาเดน เพียงคนเดียว แต่กำลังล้มพลาญชาวอาหรับทั้งหมด
ที่มา: <http://www.cartoon.ru>

ในบทความของ พลอากาศโท วัชร ฤทธาคนี ได้กล่าวถึงกรณีสงครามก่อการร้ายที่เกิดขึ้นหลายครั้งทั่วโลก พอสรุปได้ว่า ถือเป็นกรก่อการร้ายแบบไร้รูปแบบ (Asymmetric Warfare) และจากเหตุการณ์เหล่านี้ แผนยุทธศาสตร์ในการตอบโต้การก่อการร้ายได้เกิดขึ้นในหลายมิติพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์สงครามการเมือง เพื่อสร้างพันธมิตรและแยกศัตรูออก

นอกจากนี้ อาจารย์นิติ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๔๖, น. ๒๘) ยังให้คำนิยามของการก่อการร้ายไว้อย่างน่าสนใจว่า “การก่อการร้าย คือ การทำลายชีวิตและทรัพย์สินจนกระทั่งวิถีชีวิตปกติของสังคมหรือชุมชนให้ไม่อาจดำรงอยู่ได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสะพรึงกลัวนั่นเอง”

สำหรับงานเขียนชิ้นนี้ผู้ศึกษาจะเน้นหนักไปที่การก่อการร้ายสากลหรือการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism) ซึ่งหมายความรวมถึง การก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับพลเมือง หรืออาณาเขตที่มากกว่าหนึ่งประเทศ ดังนั้น การก่อการร้ายสากลจึงเป็นปัญหาของทุกประเทศในโลก ซึ่งกลุ่มหรือองค์กรก่อการร้ายอาจได้รับการสนับสนุนจากประเทศที่ตนอยู่ หรือจากภายนอกประเทศ เช่น การใช้เป็นแหล่งพักพิง หรือให้การสนับสนุนอื่นใด จากกรณีนี้จะเห็นได้จากการที่สมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เรียกร้องให้ประชาคมโลกร่วมกันจับกุมตัวผู้กระทำความผิด และผู้ให้การพักพิงต่อผู้กระทำความผิด รวมถึงตอบโต้ผู้ก่อการร้ายในด้านมาตรการทางการเงิน (Terrorist financing) มาตรการด้านการเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยนข่าวสาร รวมทั้งการให้สมาชิกเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาการตอบโต้การก่อการร้าย

การตื่นตัวในระดับนานาชาติ

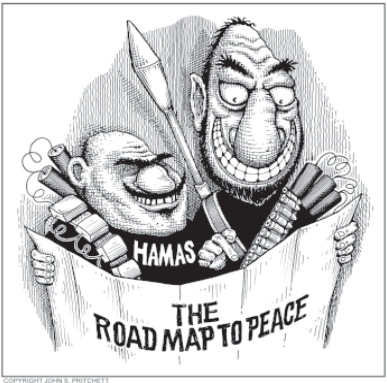
จากหัวข้อที่ผ่านมาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานระดับโลกออกมาประณามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความร่วมมือกันต่อสู้กับสงครามแห่งอนาคตนี้ และดูเหมือนผู้นำในอดีตที่สำคัญที่ควรกล่าวถึงคืออดีตประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ผู้นำสหรัฐฯ ที่พยายามระดมพันธมิตรเพื่อร่วมในการต่อกรกับการก่อการร้ายข้ามชาติ โดยนายจอร์จ บุช ได้แบ่งแยก “ความเป็นมิตร” กับ “ความเป็นศัตรู” ออกจากกันอย่างชัดเจน เขาบอกว่า “ทุกชาติในทุกภูมิภาคตอนนี้ต้องตัดสินใจเลือกว่า คุณจะอยู่ข้างเราหรือคุณจะอยู่ข้างผู้ก่อการร้าย”

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายแล้ว ๕ ฉบับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ลงนามใน International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism ที่สหประชาชาติ ระหว่างการเยือนสหรัฐฯ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ไทย

เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับการก่อการร้ายทุกฉบับแล้ว (ดูรายละเอียดของอนุสัญญา ระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙ (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ได้ที่ www.mfa.go.th) ทั้งนี้ ประเทศไทยต้องการแสดงให้เห็นว่า ไทยได้ให้ความร่วมมือกับประชาคมโลก ในการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศในทุกรูปแบบ และการประกาศสงครามกับการ ให้เงินสนับสนุนการก่อการร้ายก็เป็นความสำเร็จที่เด่นชัดเรื่องหนึ่งในการทำสงครามกับลัทธิ ก่อการร้าย

กลุ่มผู้ก่อการร้าย (TERRORIST GROUP) : ชาตานหรือนักต่อสู้เพื่ออิสรภาพ (SATAN OR FREEDOM FIGHTER?)

จากเหตุการณ์ที่มหานครนิวยอร์ก พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงการก่อการร้ายที่เมือง ปารีส ประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้เห็นได้ว่าเทคนิคของการก่อการร้ายได้พัฒนา ตามความเจริญของเทคโนโลยีโดยการประยุกต์อาวุธรูปแบบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการ ก่อการร้าย โดยเป้าหมายของการก่อการร้ายมักจะเป็นสถานที่สาธารณะ หรือแหล่งชุมชน เช่น ศูนย์การค้า อาคารที่ทำการของรัฐบาล เพื่อสร้างความเสียหายให้กับชีวิตพลเรือน และ อาคารทรัพย์สินของรัฐบาล ซึ่งพื้นที่ของการปฏิบัติการไม่มีขอบเขต อาจจะมีการปฏิบัติการ พร้อมกันในพื้นที่หลายประเทศในเวลาเดียวกัน เช่น การลอบวางระเบิดอาคารของสถานทูต สหรัฐฯ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ ซึ่งเกิดขึ้นในห้วงเวลาใกล้เคียงของวันเดียวกันใน ประเทศไนจีเรีย และชูดาน และในกรณีที่เกิดขึ้นที่ตีตเวิลด์เทรตเซ็นเตอร์ หรือแม้แต่ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส



ภาพที่ ๒

ประเทศไทยเรามีแผนที่เส้นทางสู่ประชาธิปไตย แต่สำหรับพวกผู้ก่อการร้าย ก็อาจกำลังมองหา เส้นทางสู่สันติภาพได้เช่นกัน?

ที่มา: <http://www.cartoon.ru>

เหตุการณ์ที่สร้างความตื่นตระหนกที่สหรัฐฯ นั้น มีการกล่าวขานถึงกลุ่มผู้ก่อการร้ายกันมากขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะกลุ่มก่อการร้ายที่รุนแรงที่สุดในขณะนั้นคือ กลุ่มอัลกออิดะห์ (Al-Qaeda) ที่มีนายโศษามา บิน ลาเดน (Osama Bin Laden) เป็นหัวหน้ากลุ่ม (ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว) เป็นกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่มีโครงข่ายโยงใยทั่วทุกมุมโลก เป้าหมายของขบวนการอัลกออิดะห์ก็คือ รวบรวมชาวมุสลิม ซึ่งนายโศษามา บิน ลาเดน กล่าวว่า วิธีเดียวที่จะทำได้คือการใช้กำลัง ดังนั้น เป้าหมายของอัลกออิดะห์คือ ต้องการขับไล่อิทธิพลของโลกตะวันตกออกไปจากดินแดนแถบตะวันออกกลาง

นายโศษามา บิน ลาเดน คือ ผู้ควบคุมขบวนการของกลุ่มอัลกออิดะห์ รัฐบาลอเมริการะบุว่าเขาเป็น “หนึ่งในนายทุนคนสำคัญของกลุ่มอิสลามหัวรุนแรงในโลกทุกวันนี้” เขาเป็นเศรษฐีชาวซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเคยถูกขับออกนอกประเทศและลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ มีรายงานว่าเขาและพลพรรคมีฐานที่มั่นอยู่ในประเทศอัฟกานิสถานในเขตอิทธิพลของกลุ่มตาลีบัน ซึ่งได้ยึดครองดินแดนส่วนใหญ่ของประเทศอัฟกานิสถาน นอกจากนี้ นายโศษามา บิน ลาเดน ยังเคยเป็นบุคคลอันตรายอันดับ ๑ ของโลก แต่ในปัจจุบันกลุ่มก่อการร้ายที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ กลุ่มรัฐอิสลาม หรือกลุ่มไอเอส (Islamic state) เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มนักรบหลายเครือข่าย ถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่สงครามอิรักเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ เดิมเป็นเครือข่ายหนึ่งของกลุ่มอัลกออิดะห์ในประเทศอิรัก ต่อมาแยกมาตั้งกลุ่มใหม่และค่อย ๆ แข็งแกร่งขึ้นและมีบทบาทมากกว่ากลุ่มอัลกออิดะห์เดิม ซึ่งกลุ่มไอเอสมีความสามารถพิเศษในการปลุกระดมนักรบจากทั่วโลก ทั้งจากสหรัฐอเมริกา ยุโรป ตะวันออกกลาง หรือแม้แต่ประเทศออสเตรเลีย ผู้หลงเชื่อส่วนใหญ่เป็นเด็กวัยรุ่นที่เปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม โดยส่วนใหญ่ถูกล่อลวงผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ ผู้นำคนปัจจุบันของไอเอส คือ นายอาบู บาการ์ แบกดาดี (Abu Bakral Baghdadi) หัวหน้ากลุ่มชาวอาหรับเชื้อสายจอร์แดน ซึ่งประกาศตนเป็นกาหลิบ (ผู้ปกครองชาวมุสลิมทั่วทุกหนแห่ง) ในเมืองโมซุลของประเทศอิรักเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เขาเป็นบุคคลลึกลับ ทำตัวเงิบ ๆ ไม่ชอบเข้าสังคม ทางกรสหรัฐอเมริกา รู้ข้อมูลของเขาน้อยมาก รู้เพียงว่าเขาเกิดที่ประเทศอิรักและจบการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านศาสนาจากมหาวิทยาลัยในกรุงแบกแดด ประเทศอิรัก ครั้งหนึ่งเคยประกอบอาชีพนักวิชาการควบคู่ไปกับการเป็นครูสอนศาสนาที่เชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรมและกฎหมายอิสลามได้เข้าร่วมกับกลุ่มกบฏเพื่อต่อต้านกองทัพสหรัฐอเมริกา หลังจากทหารอเมริกันบุกอิรักเพื่อโค่นล้มอำนาจนายกรัฐมนตรี ซัดดัม ฮุสเซน ภายหลังถูกควบคุมตัวในเรือนจำของ

กองทัพสหรัฐอเมริกา เขาก็ก้าวขึ้นเป็นผู้นำกลุ่มติดอาวุธกลุ่มหนึ่ง ก่อนจะร่วมมือกับกลุ่มก่อการร้ายอัลกออิดะห์ โดยใช้ชื่อกลุ่มว่ารัฐอิสลามแห่งอิรักเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓

กลุ่มไอเอสมีจุดมุ่งหมายในการสถาปนารัฐอิสลามที่ปกครองโดยผู้นำการเมืองและผู้นำศาสนาเพียงคนเดียวตามหลักกฎหมายอิสลาม หรือชารีอะฮ์ (Sharia / Shari'ah) ซึ่งก็คือ ประมวลข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของกฎหมายในศาสนาอิสลาม คำว่า “ชารีอะฮ์” แปลว่า “ทาง” หรือ “ทางไปสู่แหล่งน้ำ” กฎหมายชารีอะฮ์ คือโครงสร้างทางกฎหมายที่ครอบคลุมวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคลและสาธารณชนที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติศาสตร์ (Jurisprudence) ของศาสนาอิสลามสำหรับใช้โดยมุสลิม กฎหมายชารีอะฮ์ครอบคลุมด้านต่าง ๆ ของชีวิตประจำวัน ที่รวมทั้งระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการดำเนินธุรกิจ ระบบการธนาคาร ระบบการทำสัญญา ความสัมพันธ์ในครอบครัว หลักของความสัมพันธ์ทางเพศ หลักการอนามัย และปัญหาของสังคม กฎหมายชารีอะฮ์ในปัจจุบันเป็นกฎหมายศาสนาที่ใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุด และเป็นกฎหมายที่ปรากฏบ่อยที่สุดของระบบกฎหมายของโลกพอ ๆ กับคอมมอนลอว์ และซีวิลลอว์ ในระหว่างยุคทองของอิสลาม กฎหมายอิสลามอาจถือว่ามีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของคอมมอนลอว์อีกด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายหลักของกลุ่มไอเอส คือการจัดตั้ง “รัฐอิสลาม” ทั่วพื้นที่ประเทศอิรักและประเทศซีเรีย โดยเก็บภาษีกฎหมายอิสลามในเมืองแยกเด็กชายและเด็กหญิงออกจากกันในการศึกษาในโรงเรียน รวมทั้งกำหนดให้สตรีต้องสวมผ้าคลุมหน้าฮิญาบในที่สาธารณะ กล่าวคือ การนำเอากฎหมายอิสลามมาใช้อย่างเข้มงวดในพื้นที่ที่ตนปกครอง แม้ว่าในปัจจุบันไอเอสจะมีขีดความสามารถอย่างจำกัดในการบุกประเทศอิรักและประเทศซีเรีย แต่ได้ประกาศว่า จะทำลายพรมแดนของประเทศจอร์แดนและประเทศเลบานอน พร้อมทั้งปลดปล่อยปาเลสไตน์ ไอเอสสามารถดึงเสียงจากชาวมุสลิมได้ทั่วโลก โดยเรียกร้องให้คนทั้งหมดเชื่อฟังต่อผู้นำของกลุ่ม นั่นก็คือ นายอาบู บาการ์ แบกดาดี มีการประเมินว่าไอเอสยึดครองพื้นที่ประมาณ ๔๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ทั้งในประเทศอิรักและประเทศซีเรีย แต่บางคนก็ประเมินว่าไอเอสยึดครองพื้นที่ได้ถึง ๙๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ดินแดนที่ไอเอสยึดครองได้ในประเทศอิรักประกอบด้วยเมืองใหญ่หลายเมือง เช่น โมซุล ติกริต พัลลูจาห์ ส่วนในประเทศซีเรียไอเอสยึดเมืองรากกาไว้เป็นศูนย์บัญชาการใหญ่หรือเปรียบเสมือนเมืองหลวง นอกจากนี้ ยังยึดป้อมน้ำมัน เขื่อน ถนนสายหลัก และจุดผ่านแดนอีกหลายแห่ง เชื่อกันว่าตอนนี้มีคนประมาณ ๘ ล้านคน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่การควบคุมของกลุ่มไอเอส และอยู่ภายใต้การปกครองของกฎหมายชารีอะฮ์ที่ผู้หญิงต้องคลุมผ้าปิดหน้ามิดชิด ผู้ที่ไม่ใช่ชาวมุสลิมต้องจ่ายภาษีพิเศษหรือไม่ก็ต้องเปลี่ยนศาสนาและมีบทลงโทษตั้งแต่การเขียนตีไปจนถึงประหารชีวิต

ส่วนนักรบไอเอสคาดว่ามีราว ๓๑,๐๐๐ คน ทั้งในประเทศอิรักและประเทศซีเรีย โดยในจำนวนนี้ร้อยละ ๓๐ มีอุดมการณ์เดียวกัน ส่วนที่เหลือเข้าร่วมกลุ่มเนื่องจากความกลัวหรือถูกบังคับกดขี่ แต่ที่น่าสังเกตคือ นักรบไอเอสจำนวนมากไม่ได้อยู่ในประเทศอิรักหรือประเทศซีเรีย โดยไอเอสมีนักรบจากต่างชาติถึง ๑๒,๐๐๐ คน จากประเทศต่าง ๆ อย่างน้อย ๑๘ ประเทศ ซึ่งรวมทั้ง ๒,๕๐๐ คน จากประเทศตะวันตกที่เดินทางเข้าไปยังประเทศซีเรียเพื่อต่อสู้ร่วมกับไอเอส นอกจากนี้ กลุ่มไอเอสยังตีความศาสนาอิสลามในแง่มุมที่ต่อต้านชาติตะวันตกอย่างสุดโต่ง สนับสนุนการใช้ความรุนแรง และกล่าวหาคนที่ไม่เห็นด้วยกับการตีความของพวกเขาว่าเป็นพวกนอกกริตหรือคนไม่มีศรัทธา วันนี้อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มไอเอสเป็น **“กลุ่มหัวรุนแรงที่อันตรายที่สุดในโลก”** กลุ่มไอเอสยังมีระบบการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านเงินทุนในกลุ่มและการโฆษณาประชาสัมพันธ์กลุ่มตนผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อระดมสมาชิกจากทั่วทุกมุมโลกให้เดินทางมายังตะวันออกกลางเพื่อรวมกลุ่ม

จากการวิจัยของบริษัท แรนด์คอร์ปอเรชั่น ซึ่งเป็นหน่วยงานวิจัยให้กับกองทัพสหรัฐอเมริกาเปิดเผยว่า ตั้งแต่ในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๓ กลุ่มไอเอสได้รับเงินสนับสนุนจากภายนอกเพียงร้อยละ ๕ เท่านั้น ที่เหลือมาจากในอิรัก และในช่วงที่กำลังศึกษาข้อมูลอยู่พบว่า ไอเอสยังมีรายได้จากการลักพาตัวและขู่เรียกค่าไถ่ สำนักข่าวซีเอ็นเอ็นเคยรายงานว่าการกลุ่มไอเอสมักจะใช้วิธีการขู่กรรโชกทรัพย์สินจากคนขับรถบรรทุกและขู่จะระเบิดอาคาร รวมถึงปล้นธนาคารและร้านทองเพื่อนำมาเป็นทุน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองของสหรัฐอเมริกายังเปิดเผยต่อสื่อว่า ไอเอสได้รับเงินมาจากการควบคุมบ่อน้ำมัน และการค้าของเถื่อน รวมถึงวัตถุโบราณ อีกทั้งยังค้าพลังงานไฟฟ้าให้กับประเทศซีเรีย รายงานของบีบีซีระบุว่า ไอเอสส่งออกน้ำมันราว ๙,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ในส่วนของเงินสนับสนุนเพิ่มเติมไอเอสมักจะได้รับจากผู้บริจาคที่เป็นเอกชนในประเทศแถบอ่าวเปอร์เซีย รัฐบาลประเทศอิรักและประเทศอิหร่านเคยกล่าวหาว่าประเทศซาอุดีอาระเบียและประเทศกาตาร์ให้เงินทุนสนับสนุนไอเอสแต่ก็ยังไม่หลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องจริง

นายไมเคิล สตีเฟนส์ ผู้อำนวยการสถาบันรอยัล ยูไนเต็ต เซอร์วิส ประเทศกาตาร์ให้ความเห็นว่า กลุ่มไอเอสได้รับเงินสนับสนุนจากผู้มั่งคั่งในประเทศแถบอ่าวเปอร์เซีย แต่ก็ลดจำนวนลงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทางการประเทศกาตาร์อาจจะไม่ได้ให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่ไอเอส แต่การละเลยด้านนโยบายก็ทำให้อาวุธและเงินทุนของประเทศกาตาร์ตกไปอยู่ในมือของไอเอสได้ จากการที่ประเทศกาตาร์พยายามโค่นล้มประธานาธิบดีบาซาร์ อัล-อัซฮาด แห่งประเทศซีเรีย รายงานของบีบีซีระบุว่า ไอเอสมีระบบจัดการกับเมือง

ที่พวกเขาเข้ายึดครอง โดยมีการดำเนินการคล้ายรัฐ คือ มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ มีการตั้งศาลของตัวเอง และมีระบบการจัดเก็บภาษี กลุ่มติดอาวุธยังได้ยึดแหล่งทรัพยากรน้ำ แบ่งทำอาหารและก๊าซธรรมชาติของเมืองนั้น ๆ ไว้ทันที เพื่อทำตัวเป็นผู้แจกจ่ายทรัพยากรเหล่านี้แก่คนในพื้นที่ทำให้คนในพื้นที่จำใจต้องพึ่งพิงพวกเขา เรื่องดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากลุ่มไอเอสมีความสามารถในการบริหารเงินทุนของตนเอง ทำให้พวกเขาไม่กระทบมากจากการถูกตัดขาดออกจากโลกภายนอก เพราะพวกเขาให้ความสำคัญกับเสถียรภาพภายในพื้นที่โดยหาผลประโยชน์จากภายในพื้นที่และยังให้ผลประโยชน์กับกลุ่มระดับผู้นำที่พวกเขาต่อสู้ด้วย

นายจิม มัวร์ นักวิเคราะห์จากบีบีซีระบุว่า กลุ่มไอเอสต่างจากกลุ่มติดอาวุธอื่น ๆ ที่โฆษณาการกระทำอันโหดเหี้ยมของตัวเองอย่างออกหน้าออกตาทางอินเทอร์เน็ต ทั้งการสังหารทหารและกลุ่มติดอาวุธนิกายชีอะฮ์ รวมถึงการสังหารตัดคอนักข่าว เมื่อผนวกกับลักษณะการโจมตีแบบไม่ทันตั้งตัวแล้วสิ่งที่ไอเอสทำจึงเป็นการข่มขวัญและสร้างความแตกตื่น แต่ก็มีศัตรูของกลุ่มไอเอสบางรายที่ไม่สนใจยุทธวิธีสงครามจิตวิทยาของไอเอส เช่น กลุ่มติดอาวุธชาวเคิร์ดในซีเรียที่บางครั้งก็สู้รบชนะไอเอส รวมถึงกลุ่มชาวเคิร์ดในอิรัก เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มไอเอสมีความแตกต่างออกไปจากกลุ่มก่อการร้ายที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ กล่าวคือ บ่อยครั้งที่เครือข่ายสมทบทาง “นักรบไฮเทค” เนื่องจากบ่อยครั้งไอเอสได้ทำการโฆษณาและประชาสัมพันธ์การกระทำอันเลวร้ายของพวกเขาผ่านสื่อสังคมออนไลน์ในอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป้าหมายหลักคือการสร้างความกลัวต่อศัตรู

หลายเหตุการณ์ที่ทำให้เราไม่ได้มองว่ากลุ่มไอเอสเป็นเพียงกลุ่มก่อการร้ายเล็ก ๆ หากแต่ยังมีหลายเหตุการณ์ที่แสดงถึงความโหดร้าย เช่น การแพร่ภาพการฆ่าตัดศีรษะตัวประกันชาวตะวันตกหลายราย โดยตัวประกันชาวญี่ปุ่นรายล่าสุดคือนายเคนจิ โกโตะ ที่ถูกสังหารด้วยวิธีเดียวกัน แต่ที่น่าตกใจและทำให้โลกต้องหวาดผวาก็คือ เมื่อสื่อทั่วโลกได้พาดหัวข่าวการแพร่คลิปวิดีโออันเหี้ยมโหด ด้วยการจับนายอัล-คาซาสเบห์ นักบินชาวจอร์แดนที่ถูกจับเป็นตัวประกันมาขังในกรงเหล็กและเผาทั้งเป็น สร้างความโกรธแค้นให้กับรัฐบาลจอร์แดน จนกระทั่งออกมาประกาศตอบโต้และจับตัวนางอัล-ริชาวี ซึ่งไอเอสต้องการตัวและนำมาเป็นเครื่องมือต่อรองแลกตัวประกันก่อนหน้านี้ด้วยการแขวนคอในที่สุด และใน พ.ศ. ๒๕๕๘ หน่วยงานเอฟบีไอ (FBI) ได้จัดอันดับ ๑๐ ผู้ก่อการร้ายที่ทางการต้องการตัวมากที่สุด ไว้ในรายงาน Top 10 Most Wanted Terrorists มีดังนี้

๑๐ อันดับ ผู้ก่อการร้ายที่ทางการต้องการตัวมากที่สุด
(แปลภาษาไทยโดยผู้ศึกษา)

๑. นาย Abu Bakral-Baghdadi

ผู้นำกลุ่มไอเอส

๒. นาย Adam Yahiye Gadahn

โฆษกกลุ่มอัลกออิดะห์

๓. นาย Daniel Andreas San Diego

ผู้ต้องหาพัวพันการวางระเบิด ๒ จุดที่ซานฟรานซิสโก

๔. นาย Ayman Al-Zawahiri

พัวพันการวางระเบิดสถานทูตอเมริกาที่เมือง Dar es Salaam ใน พ.ศ. ๒๕๔๑

๕. นาย Fahd Mohammed Ahmed Al-Quso

พัวพันการก่อการร้ายโจมตี USS Cole ทำให้กะลาสีเรือชาวอเมริกาเสียชีวิต ๑๗ คน

๖. นาย Husayn Muhammad Al-Umari

พัวพันการระเบิดเครื่องบินสายการบิน Pan Am 830

๗. นาย Anas Al-Liby

พัวพันการระเบิดสถานทูตในเคนยาและแทนซาเนีย มีผู้เสียชีวิต ๒๒๔ คน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑

๘. นาย Wadoud Muhammad Hafiz Al-Turki

จี้เครื่องบิน Pan American World Airways 73 ใน พ.ศ. ๒๕๒๙

๙. นาย Ahmed Ibrahim Al-Mughassil

ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้โจมตีตึก the Khobar Towers complex

ในซาอุดีอาระเบีย พ.ศ. ๒๕๓๙

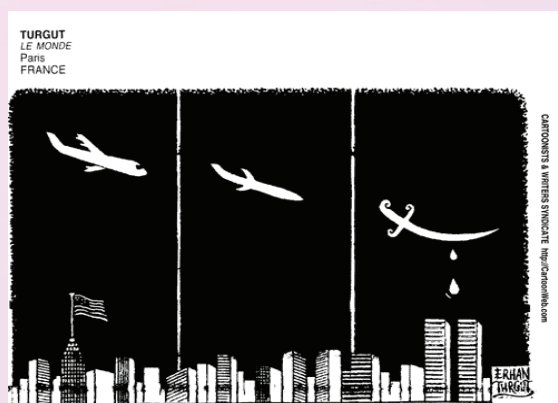
๑๐. นาย Abdul Rehman Yasin

ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้ายในเหตุการณ์วางระเบิดตึก World Trade Center ใน พ.ศ. ๒๕๓๖

ประโยคที่ว่า “เขาเป็นผู้ก่อการร้ายในสายตาของคนหนึ่ง แต่เป็นนักต่อสู้เพื่ออิสรภาพในความเห็นของอีกคนหนึ่ง (Is one man’s terrorist another man’s freedom fighter?)” นั้น พ.อ. ชัยณรงค์ พงษ์สวัสดิ์ (๒๕๔๕, น. ๑๓-๒๒) ได้ให้ความเห็นต่อคำกล่าวข้างต้น สามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่า คำกล่าวนี้เป็นคำกล่าวที่มักได้ยินบ่อยครั้ง และเป็นสิ่งที่สร้างปัญหายุ่งยากมากที่สุดในการดำเนินการต่อสู้กับการก่อการร้าย ดังเช่นที่นายบิณยานิน เนทันยาฮู ได้อ้างอิงคำพูดของนายเฮนรี แจ็กสัน วุฒิสมาชิกที่ว่า “ความคิดที่ว่า one person’s terrorist is another’s freedom fighter นั้น มีอายุยอมรับได้เลย นักต่อสู้เพื่ออิสรภาพหรือเพื่อการปฏิวัติจะไม่ระเบิดรถโดยสารที่บรรทุกชาวบ้าน แต่พวกก่อการร้ายกระทำ ผู้ต่อสู้เพื่ออิสรภาพจะไม่ทำร้ายหรือฆ่าเด็กนักเรียนแต่ผู้ก่อการร้ายกระทำ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าละอายอย่างยิ่งที่ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายจะยอมให้คำว่าอิสรภาพมาเกี่ยวข้องกับกรกระทำของผู้ก่อการร้าย”

นายบิณยานิน เนทันยาฮู ยังได้ขยายความถึง “นักต่อสู้เพื่ออิสรภาพ” ว่าแตกต่างจาก “ผู้ก่อการร้าย” โดยระบุว่า “เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ก่อการร้าย จะไม่มีนักต่อสู้เพื่ออิสรภาพคนใดตั้งใจที่จะโจมตีผู้บริสุทธิ์ ทำร้ายเด็กเล็กหรือประชาชนบนท้องถนนหรือนักท่องเที่ยวต่างชาติ หรือผู้คนที่บังเอิญอาศัยอยู่ในพื้นที่ของความขัดแย้ง... ข้อสรุปในการนี้ก็คือผู้ก่อการร้ายคือผู้นำซึ่งความขมขื่น ความทุกข์ และความเป็นทาส...”

ภาพที่ ๓



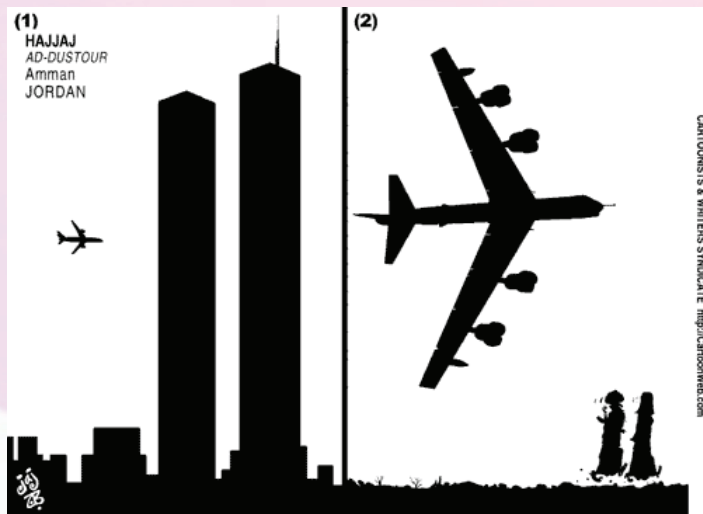
จากภาพดูเหมือนทั้งโลกจะสรุปเป็นเสียงเดียวกันว่าจำเลย คือ ชาวอาหรับ (สังเกตภาพเครื่องบินกลายเป็นดาบของพวกอาหรับที่เบื่อนเลือด)

ที่มา: <http://www.cartoon.ru>

สงครามต่อต้านการก่อการร้าย (WAR AGAINST TERROR)

ผู้ศึกษามีความคิดว่า การก่อการร้ายในปัจจุบันกำลังถูกทำให้เป็นประเด็นที่น่าสนใจมากที่สุดประเด็นหนึ่งของโลกเพราะอิทธิพลของการสื่อสารมวลชน (Mass Communication) ที่พยายามทำให้ทั่วทุกมุมโลกหันมาต่อสู้หรือทำสงครามกับการก่อการร้ายในทุกรูปแบบ และการก่อการร้ายจะกลายเป็น “เรื่องกระจอก” ไม่มีความสำคัญหรือไร้ความหมาย (meaningless) ถ้าสื่อไม่หยิบขึ้นมาเสนอ ในขณะที่เดียวกันสื่อก็ “มีอะไร ๆ” ที่จะหยิบขึ้นมาเสนอเป็นข่าวได้เช่นเดียวกัน เรียกว่าต้องพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ พ.อ. ชัยณรงค์ พงษ์สวัสดิ์ (๒๕๔๖, น. ๒๔-๒๕) สามารถสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสื่อมวลชนกับองค์กรก่อการร้ายเป็นลักษณะคล้ายกับ “ต่างตอบแทน” กัน พวกก่อการร้ายนั้นต้องการและจำเป็นที่จะต้องมีช่องทางติดต่อกับโลกภายนอก (ผ่านทางสื่อมวลชน) เพื่อกระตุ้นสร้างความรู้สึกให้กับสังคม และในขณะเดียวกันสำหรับสื่อมวลชนนั้นก็พยายามที่จะให้การดำเนินธุรกิจของตนประสบความสำเร็จ เพื่อการรับรู้ข่าวสารของประชาชนเพื่อยอดขายรวมทั้งเรตติ้ง (Rating) หรือระดับความนิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อตน

ภาพที่ ๔



เมื่อเขาโจมตีตึกแฝดด้วยเครื่องบินได้ อเมริกาก็โจมตีพวกเขาคืนได้เช่นกัน
(ภาพด้านขวาเป็นภาพชาวอาหรับกำลังวิ่งหนีการโจมตีจากเครื่องบินสหรัฐ)

ที่มา: <http://www.cartoon.ru>

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกัน

มีหลายคนเริ่มพยายามหาต้นตอที่ทำให้การก่อการร้ายที่มีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้ายที่มหานครนิวยอร์ก ทำไมต้องเป็นอเมริกาและทำไมต้องทำให้เกิดความเสียหายได้ใหญ่หลวงถึงเพียงนี้ ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (๒๕๔๔, น. ๙๒-๙๓) ได้ให้แนวคิดที่น่าสนใจสรุปใจความสำคัญได้ว่า นโยบายต่างประเทศของอเมริกา ได้ก่อให้เกิดผลลบมากมายที่เรียกว่า Blow back ในที่นี้อาจเรียกว่า “ลมหวน” (ผู้ศึกษาขอใช้คำว่า “ดาบนั้นคืนสนอง”) นั่นคือ นโยบายของอเมริกาวางไว้อย่างหนึ่งกลับได้ผลกลับมาคือการถูกก่อการร้าย เช่น การวางระเบิดเครื่องบินแพนแอมของอเมริกาที่สกอตแลนด์ ซึ่งสาเหตุมาจากเหตุการณ์ที่อเมริกาเข้าโจมตีลิเบีย หรือเหตุการณ์เรือของอเมริกาโดนวินาศกรรม ปัญหาจากบทบาทของอเมริกาในประเทศเยเมน

ภาพที่ ๕



การสู้รบระหว่างชาติตะวันตกและตะวันออกกลาง ผลลัพธ์สุดท้ายก็มีแต่ความสูญเสีย
ที่มา: <http://www.cartoon.ru>

ถ้าให้ผู้ศึกษาวิเคราะห์ให้ลึกลงไปก็อาจมองได้ว่า เหตุที่ทำให้ผู้ก่อการร้ายมุ่งที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบสุขบนโลก สาเหตุหลักอันหนึ่งก็คือ พวกเขาถูกเอารัดเอาเปรียบจากเหตุปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่พวกพ้องเดียวกับตน เช่น ความขัดแย้งทางศาสนา ความเชื่อ การถูกเอารัดเอาเปรียบจากประเทศที่เจริญกว่า เป็นต้น ทำให้พวกเขาต้อง “ทำอะไรบางอย่าง

ออกมาบ้าง” เพื่อแสดงจุดยืนว่าพวกเขาจะยังมี “พื้นที่ (Space)” ให้สามารถดำรงตนอยู่บนผืนโลกนี้ โดยแสดงออกมาในแนวทางการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ เหมือนกับที่พวกเขาถูกใช้ “ความรุนแรง” มาก่อน จนกลายเป็นการใช้ความรุนแรงต่อกันและกันอย่างขาดจิตสำนึกและไร้มนุษยธรรมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ดร. มหาธีร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย (อ้างใน วรพล พรหมิกบุตร ๒๕๔๖, น. ๒๕) ได้เสนอสम्मติฐานอื่นให้เราพิจารณาในการประชุมกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ครั้งที่ ๑๓ (วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖) ว่า “การก่อการร้ายเกิดขึ้นเพราะการกลับมาของนิสัยเดิม ๆ ของคนยุโรปที่ต้องการเป็นใหญ่ในโลก” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นได้หรือไม่ว่าการพิจารณาคำตอบจากสมมติฐานอื่น ๆ บ้าง นอกเหนือไปจากคำตอบสำเร็จรูป เรื่องของผู้ก่อการร้ายอาจจะช่วยขยับให้เราเข้าใจลักษณะการแก้ไขปัญหาที่เป็นจริงมากขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดอาจช่วยให้เราทำความเข้าใจสภาพปัญหาได้ถึงรากฐานชัดเจนขึ้น

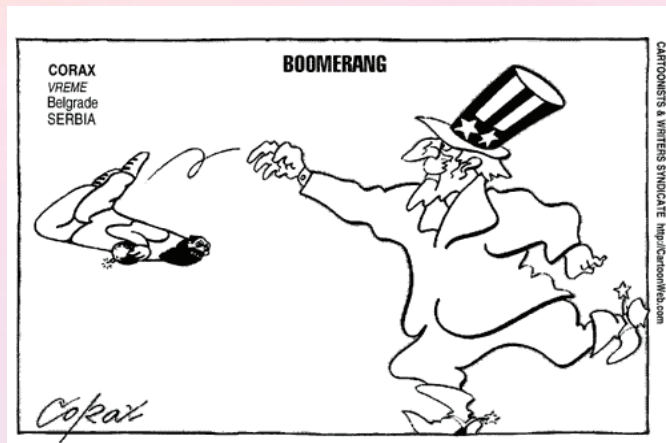
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การก่อการร้ายข้ามชาติได้กลั้บกลายเป็นเครื่องมือหรือวิธีการอันเป็นที่นิยมของกลุ่มบุคคลที่นิยมการใช้ความรุนแรง และนอกจากที่เคยปฏิบัติการอยู่ภายในขอบเขตท้องถิ่นตนหรือภายในประเทศ ยังอาจติดต่อระหว่างกันหรือสร้างเครือข่ายแพร่ระบาดออกไปสู่ประเทศอื่นได้

ลักษณะของการก่อการร้ายในรูปแบบใหม่ของยุคศตวรรษที่ ๒๑ นี้ จะมีแนวดำเนินการด้วยเหตุผลของความเชื่อพื้นฐานนานาประการ ผสมผสานด้วยความเกลียดชัง หรือเพื่อต้องการแก้แค้นด้วยการใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาสาหัสซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น หนทางที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากการระบอบการต่อสู้เอาชนะของภาครัฐแล้ว ในบริบทของฝ่ายประชาชนพลเรือนก็คือ การมีความเข้าใจ และร่วมมือระหว่างกันของทุกสังคมอย่างจริงจัง กว้างขวาง เท่านั้น จึงจะทำให้ปัญหาถูกจำกัดหรือควบคุมได้ ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศในภูมิภาคต้องร่วมมือกัน ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น สำหรับการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนนั้นก็ไม่ได้แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ เช่นกัน

สำหรับในพิมพ์เขียวของเสาประชาคมอาเซียนด้านความมั่นคงนั้น ได้กล่าวถึงอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ ๖ ประเภท คือ การก่อการร้าย การลักพาตัวและค้ำมนุษย์ การค้ายาเสพติด การประมงผิดกฎหมาย การค้าอาวุธเถื่อนขนาดเล็ก อาชญากรรมทางไซเบอร์ และโจรสลัด ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศในภูมิภาคต้องร่วมมือกัน ไม่ใช่ปล่อยให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น สำหรับการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนนั้น ไม่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ กล่าวคือ เกิดจากความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งความอ่อนแอของรัฐบาลกลางที่จะเข้าไปแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ เมื่อเกิดการคุกคามจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้แก้ปัญหาพร้อมกันอย่างบูรณาการ

ภาพที่ ๒



อเมริกาคงลืมไปว่าเมื่อเขาทำอะไรกับคนอื่น มันอาจนำภัยพิบัติสนองกลับสู่ตนได้

ที่มา: <http://www.cartoon.ru>

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จักรภพ เพ็ญแข. (ตุลาคม ๒๕๔๔). *ฝ่าแผนนรกระฟ้า*. สำนักพิมพ์ เมืองโบราณ.
ชัยณรงค์ พงษ์สวัสดิ์. (๒๕๔๕). ความหมาย “การก่อการร้าย” “ผู้ก่อการร้าย” หรือ
“นักต่อสู้เพื่ออิสรภาพ”. *วารสารเสนาศึกษา*, ๖๘, น. ๑๓ - ๒๒.
- ชัยณรงค์ พงษ์สวัสดิ์. (๒๕๔๖). ยุทธศาสตร์ของการก่อการร้ายรูปแบบใหม่. *วารสารเสนาศึกษา*,
๖๙, น. ๒๔ - ๒๕.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (๒๕๔๔). กฎแห่งกรรม “อเมริกา” สันติภาพอาบเลือดและน้ำตา.
เนชั่นสุดสัปดาห์, ฉบับที่ ๒๔-๓๐ กันยายน ๒๕๔๔.
- นิวมี่เดีย. (๒๕๕๘). *ทำไมไอเอสถึงโหดที่สุดในโลก*. สืบค้น ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จาก
<http://www.tnamcot.com/content/115720>
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๔๖). ก่อการร้าย. *มติชนสุดสัปดาห์*, ฉบับวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖.
- ปาลัญญ์ ชญา. (๒๕๕๘). *เจาะลึกรัฐอิสลาม ‘ไอเอส’ กลุ่มก่อการร้ายช็อกระแวกโลก*.
สืบค้น ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จาก [http://news.mthai.com/hot-news/
world-news/417957.html](http://news.mthai.com/hot-news/world-news/417957.html)
- วรพล พรหมิกบุตร. (๒๕๔๖). ระเบิดพลีชีพ: คาซาบลังกา. *กรุงเทพธุรกิจ*, ฉบับวันที่ ๒๘
พฤษภาคม ๒๕๔๖.
- วัชระ ฤทธาคณี. (๒๕๔๕). ขวบปีแรก ๑๑ กันยายน ๒๐๐๑: ตำนานก่อการร้ายแห่งสหัสวรรษ.
สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ฉบับวันที่ ๖-๑๒ กันยายน ๒๕๔๕.
- สามารถ ศรียานงค์. (๒๕๔๐). *การบริหารวิกฤตการณ์: ปัญหาการก่อการร้ายสากล*.
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ ๒
- สุทธิชัย หยุ่น. (๒๕๕๕). *อภิมหาวินาศกรรมอเมริกา*. *วารสารกรุงเทพธุรกิจ ฉบับพิเศษ*.
หลากแง่มุมรู้เท่าทันกลุ่มไอซิส/ไอเอส. (๕ ตุลาคม ๒๕๕๗). สืบค้น ๒ พฤศจิกายน
๒๕๕๘ จาก <http://www.prachatai.com>

ภาษาต่างประเทศ

Sunny (2015, May). *Who Are The Most Wanted Terrorists In FBI Hit List*. Retrieved December 25, 2015 from <http://www.ghow.org/top-10-most-wanted-terrorists-2015/terrorist>. Retrieved December 25, 2015 from <http://www.cartoon.ru>



สัญญาทางปกครอง หลักกฎหมายที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประजनปัจจุบันิก *

ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำบริการสาธารณะ (Service public) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองทั้งหมด อาจมอบให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะกับฝ่ายปกครองโดยใช้ความตกลงกับเอกชนโดยผ่าน “สัญญา” ในทางกฎหมายสัญญาเหล่านี้ถูกเรียกว่า “สัญญาทางปกครอง แต่สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชนนั้นมิใช่ทุกสัญญาจะเป็นสัญญาทางปกครองทั้งหมด แต่ยังมีสัญญาที่เรียกว่า “สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง” อยู่ด้วย ดังนั้น จึงเป็นจำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะความแตกต่างระหว่างสัญญาทั้งสองประเภทนี้ ซึ่งจะนำมาสู่ความแตกต่างของระบบกฎหมายและศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอีกด้วย

* อาจารย์ประจำภาคนิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๑. ลักษณะของสัญญาทางปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของสัญญาออกเป็นสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งนั้นจะเกิดในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และมีการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนแยกออกมาจากหลักกฎหมายเอกชนทำให้มีการแยกสัญญาที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายทั้งสองระบบออกจากกันเป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งตามลำดับ นอกจากนี้แล้ว ยังมีการแยกศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีทั้งสองประเภทนี้ออกจากกันด้วย กล่าวคือ ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีสัญญาทางปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง และศาลที่เขตอำนาจพิจารณาสัญญาทางแพ่ง ได้แก่ ศาลยุติธรรม แต่ในประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law) นั้น โดยหลักมิได้มีการแบ่งแยกหลักกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนและยึดหลักแนวคิดที่ว่า บุคคลทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครองต่างอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกันและเท่าเทียมกัน และข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว ดังนั้น สัญญาต่าง ๆ ที่ทำขึ้นย่อมเป็นสัญญาธรรมดาที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกันคือ กฎหมายเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายนี้ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการพัฒนาและยอมรับว่า สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป^๑

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองมีความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในกรณีของประเทศไทยได้มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนออกจากระบบกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนและมีผลทำให้มีการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการบัญญัติคำนิยาม ความหมาย และกำหนดลักษณะของสัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การพิจารณาว่าสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นจะมีลักษณะเป็นสัญญาทาง

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, (พิมพ์ครั้งที่ ๑), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, ๒๕๕๔) น. ๒๘๒ - ๒๘๓

ปกครองหรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์และองค์ประกอบที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑.๑ องค์ประกอบของสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดค่านิยามของสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาทางปกครองหมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวสามารถอธิบายองค์ประกอบของสัญญาทางปกครองได้ว่าจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบด้วยคู่สัญญา (๑) และองค์ประกอบด้านเนื้อหา (๒)

(๑) องค์ประกอบด้านคู่สัญญา คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” นั้น ซึ่งหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นเฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดและไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล) หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งจะต้องมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นและมีสถานะเป็นนิติบุคคล หรืออาจเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองข้างต้นด้วย

(๒) องค์ประกอบด้านเนื้อหา

สัญญาทางปกครองจะมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. เป็นสัญญาสัมปทาน
๒. เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ
๓. เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
๔. เป็นสัญญาให้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้นสัญญาทางปกครองของไทยจะต้องมีองค์ประกอบทั้งด้านคู่สัญญาและด้านเนื้อหาที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองโดยความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม หากสังเกตจะเห็นว่านิยามศัพท์ที่อธิบายความหมายของ

คำว่า “สัญญาทางปกครอง” นั้น กฎหมายใช้คำกว้างคือ “สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง.....” ซึ่งเป็นการตั้งใจให้มีการพัฒนาความหมายของสัญญาทางปกครองออกไปได้อีก โดยการตีความบทบัญญัติดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ขยายองค์ประกอบด้านเนื้อหาของสัญญาทางปกครองออกไป โดยเพิ่มเนื้อหาของสัญญาที่จะทำให้เกิดกลายเป็นสัญญาทางปกครองอีก ๓ ลักษณะ คือ

๑. สัญญาที่มีข้อกำหนดพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นอย่างมากที่ไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไปหรือที่ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเรียกว่า สัญญาที่มีข้อกำหนดพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมากกว่าในสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป (clause exorbitante du droit commun) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินไว้ในหลายคำวินิจฉัย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๗/๒๕๔๗, ๗/๒๕๔๗, ๕๗๒/๒๕๔๖, ๑๒๗/๒๕๔๔

๒. สัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาแบบหรือสัญญาสำเร็จรูปซึ่งเอกชนคู่สัญญาจะต้องลงนามในสัญญาดังกล่าวโดยไม่อาจเจรจาตกลงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าลักษณะดังกล่าวทำให้สัญญานี้เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๔

๓. สัญญาที่ลักษณะของการจัดหาจัดซื้อหรือจัดจ้างทำสิ่งของหรือถาวรวัตถุที่แม้โดยตัวของมันเองไม่ใช่สาธารณูปโภคหากแต่เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคหรือเป็นการดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๔/๒๕๔๗ สัญญาซื้อขายติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประมวลผลระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับเอกชน เป็นการจัดซื้อเครื่องมือสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการแพทย์ให้บรรลุและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่มาขอใช้บริการด้านการแพทย์จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘/๒๕๔๕ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นการจ้างก่อสร้างถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้บรรลุผลจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ได้โดยตรง ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

- คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๑/๒๕๔๘ สัญญาที่มหาวิทยาลัยมหิดลว่าจ้างให้เอกชนก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษา

แพทย์ถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

จะเห็นได้ว่าจากแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดทำให้ขอบเขตและความหมายของสัญญาทางปกครองของไทยกว้างขวางขึ้น ซึ่งทำให้ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองเพิ่มมากขึ้นด้วย

๒. หลักกฎหมายที่นำมาใช้กับสัญญาทางปกครอง

อย่างที่ได้อธิบายแล้วว่า สัญญาทางปกครองนั้นมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่ทำระหว่างเอกชนกับเอกชน เนื่องจากสัญญาทางปกครองนั้นมีความใกล้ชิดกับเรื่องบริการสาธารณะ (Service public) ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องหลักกฎหมายจึงควรจะเข้าใจหลักพื้นฐานของบริการสาธารณะซึ่งมี ๓ ประการ^๒ คือ

๑) หลักความต่อเนื่อง (la continuité du service) เนื่องจากบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวมจึงจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก

๒) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (l'adaptation du service public) หลักการนี้เห็นว่าประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้เป็นสิ่งที่อยู่นิ่งแต่เป็นสิ่งที่ผันแปรไปตามกาลเวลา บริการสาธารณะจึงต้องมีการพัฒนาไปตามความต้องการของสาธารณะและปรับตัวเข้ากับความเป็นไปเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นเรื่องนวัตกรรมทางเทคโนโลยีการเพิ่มขึ้นของประชาชน เป็นต้น

๓) หลักความเสมอภาค (l'égalité devant le service public) ซึ่งหมายถึงความเสมอภาคระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักการนี้ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ได้ยอมรับว่าเป็นหลักการที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ (Principe à valeur constitutionnelle) และสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe general du droit)

^๒ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), น. ๒๘ - ๓๑

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยตรง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำสัญญาทางปกครองมีบัญญัติกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ทั้งสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นใหม่เมื่อไม่นานมานี้ เดิมนั้นสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชนไม่ได้มีแนวคิดที่แตกต่างจากสัญญาในกฎหมายเอกชนมากนัก เพราะในสมัยก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำแม้จะมีเนื้อหาเป็นสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็อยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและมีแนวคิดในการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง และศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทั้งหลาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงความแตกต่างของสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง

หลักพื้นฐานเกี่ยวกับการทำสัญญาทางปกครอง

ในการทำสัญญาทางแพ่งมีหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาคือ ความเสมอภาคของคู่สัญญาและหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา^๓ กล่าวคือ ในกฎหมายแพ่งนั้นถือว่าเอกชนคู่สัญญามีความเสมอภาคกัน แต่ในการทำสัญญาทางปกครองโดยหลักแล้วถือว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐนั้นมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นหลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐถือเป็นลักษณะสำคัญที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองด้วย เนื่องจากสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชน เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมมิใช่เป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น เพื่อการดำเนินการต่าง ๆ สามารถดำเนินไปและลุล่วงได้ด้วยดี ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีเอกสิทธิ์บางประการที่เหนือกว่าเอกชน

^๓ ศันนท์ภรณ์ โสติพันธ์, คำอธิบายนิติกรรม - สัญญา, (พิมพ์ครั้งที่ ๑๓), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๑), น. ๒๕ - ๒๗

ด้วยเหตุที่สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมีลักษณะพิเศษบางประการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายแพ่งคือ

(๑) ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในการเลือกคู่สัญญาตามอำเภอใจ

โดยทั่วไปคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งจะต้องประกอบด้วยฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองนั้นจะต้องเป็นนิติบุคคลมหาชน ส่วนคู่สัญญาอีกฝ่ายนั้นฝ่ายปกครองมิได้มีเสรีภาพที่จะเลือกเอกชนใดเข้ามาเป็นคู่สัญญาได้ตามอำเภอใจ การเลือกคู่สัญญาอีกฝ่ายต้องดำเนินการตามวิธีที่กฎหมายกำหนด เช่น วิธีการประกวดราคา หรือวิธีสอบราคา เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้หากเป็นสัญญาทางแพ่งคู่กรณีที่เป็นเอกชนจะเลือกบุคคลใดมาเป็นคู่สัญญาได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาเพราะเป็นประโยชน์ของคู่สัญญา ส่วนประโยชน์ของสัญญาทางปกครองนั้นถือเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นประโยชน์ของส่วนรวม นอกจากนี้ ในการเลือกคู่สัญญาของฝ่ายปกครองยังต้องอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของการบริการสาธารณะตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในกรณีการเลือกคู่สัญญาภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องประกาศเป็นการทั่วไปให้ผู้สนใจมีโอกาสเสนอตัวเข้าเป็นคู่สัญญาอย่างเท่าเทียมกันด้วย กระบวนการในการทำสัญญาก็ต้องเคารพหลักการนี้

(๒) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิร่วมกำหนดข้อกำหนดในสัญญา

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายปกครองแม้จะมีการมอบหมายให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบดำเนินการแต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการปลดเปลื้องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในเรื่องดังกล่าว หากเป็นเพียงให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณี เพื่อความคล่องตัว เพื่อประสิทธิภาพและความรวดเร็ว รวมทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของรัฐลงไปบ้าง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองประโยชน์สาธารณะ คู่สัญญาไม่อาจก้าวก้าวต่อรองอย่างใด ๆ ส่วนใหญ่สัญญาทางปกครองจะเป็นสัญญาสำเร็จรูปหรือที่เรียกว่า สัญญาแบบ (Contrats types) ที่มีการกำหนดรายละเอียดของข้อสัญญาไว้ก่อนแล้ว ซึ่งแตกต่างจากหลักการของสัญญาทางแพ่งที่ถือว่าคู่สัญญามีสิทธิเท่าเทียมกันจึงสามารถต่อรองเนื้อหา ของสัญญาที่ต้องการผูกพันให้สอดคล้องกับประโยชน์ได้เสียของตน

(๓) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาต่างตอบแทน มาใช้กับสัญญาทางปกครองในกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำผิดสัญญา

ตามหลักสัญญาต่างตอบแทน คู่สัญญาจะต่างมีหน้าที่ดำเนินการตอบแทนกัน หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้คู่สัญญาอีกฝ่ายก็มีสิทธิที่จะไม่ชำระหนี้ตอบแทน^๔ แต่หลักการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับสัญญาทางปกครองได้ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อหลักการบริการสาธารณะในเรื่องของความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองโดยต้องจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง แม้จะประสบปัญหาหรืออุปสรรครุนแรงอย่างใดก็ตาม ยกเว้นการปฏิบัติตามสัญญานั้นจะเป็นไปไม่ได้เพราะเป็นเหตุสุดวิสัย (Force majeure) ในกรณีที่ฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยความยากลำบากหรือมีเหตุที่ไม่อาจคาดหมายให้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองต้องเข้ามาช่วยเหลือด้วยการจ่ายค่าทดแทนให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายหรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่สามารถอ้างหลักทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาต่างตอบแทนเพื่อไปปฏิบัติตามสัญญาเพราะจะทำให้บริการสาธารณะหยุดชะงัก แต่ฝ่ายเอกชนก็สามารถเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองได้

(๔) ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองได้เสมอ

ตามหลักทั่วไปในเรื่องสัญญาทางแพ่งนั้น ข้อกำหนดในสัญญาจะแก้ไขได้ก็แต่โดยความยินยอมพร้อมใจของคู่สัญญาทุกฝ่ายเท่านั้น แต่ในสัญญาทางปกครองนั้นมีแนวคิดที่แตกต่างไปเนื่องจากสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชน ความต้องการของประชาชนนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยสถานการณ์ ดังนั้นฝ่ายปกครองย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาข้อกำหนดของสัญญาทางปกครองให้เหมาะสมกับความต้องการที่เปลี่ยนไปได้ ซึ่งสอดคล้องตามหลักการของความต้องการของประชาชนที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็น

หลักการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองและเอกชนคู่สัญญาก็ต้องยินยอมรับการแก้ไขดังกล่าว และหากเอกชนคู่สัญญา

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๖๙ บัญญัติว่า “ในสัญญาต่างตอบแทนนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าอีกฝ่ายจะชำระหนี้หรือขอปฏิบัติการชำระหนี้ก็ได้ แต่ความข้อนี้ท่านมิให้ใช้บังคับ ถ้าหนี้ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยังมิได้ถึงกำหนด”

มีความเสียหายก็สามารถเรียกค่าชดเชยได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสัญญา นั้นจะต้องไม่เป็นการเกินขนาดหรือเกินไปจนถึงระดับที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับสัญญาเดิม หรือมากเกินความจำเป็นเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนไป หากเป็นกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองอาจบอกเลิกสัญญาได้และดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองฉบับใหม่ เพราะกรณีย่อมไม่เป็นธรรมแก่เอกชนคู่สัญญาที่จะต้องรับภาระที่เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิงดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า หลักกฎหมายที่ใช้กับสัญญาทางปกครองนั้นมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง เนื่องจากสัญญาทางปกครองนั้นมีพื้นฐานอยู่ที่การดำเนินบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ หลักการต่างๆ ดังกล่าวเป็นหลักการที่ศาลปกครองได้สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและยอมรับความสำคัญสูงสุดของประโยชน์สาธารณะ หลักการที่ศาลปกครองสร้างขึ้นมานั้นเป็นการผสมผสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญาได้อยู่ในดุลยภาพที่เหมาะสม^๕

^๕ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส”, *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม ๕ (๒๕๒๙), หน้า ๗๔ - ๗๕

บรรณานุกรม

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๕๐). *สัญญาทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๒๙). *สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม ๕.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๔). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- ศันนท์กรณ์ โสติพิพันธ์. (๒๕๕๑). *คำอธิบายนิติกรรม - สัญญา*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (๒๕๕๕). *สัญญาทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาศาखाต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัยหรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่องโดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail มาที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน..... แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม **ผู้จัดการรัฐสภาสาร** กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	
08.05 น.			สารคดีพระปกเกล้าธรรมราชา (3)			08.05 น.	สารคดีพระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
09.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต (ภาคเช้า) (live)			08.05 น.	รับสัญญาณ คสช. สารคดีพระปกเกล้าธรรมราชา	
09.05 น.			ห้องข่าวรัฐสภา (live)			09.00 น.	ห้องเรียนรัฐธรรมนุญ ๑ young ยากู๋ (25)	คิตอาสา (55)
10.00 น.			การเมือง			09.30 น.	ห้องเรียนรัฐธรรมนุญ ๑ young ยากู๋ (25)	คิตอาสา (55)
10.05 น.			การเมือง			10.00 น.	ลิ้มปวย (25)	World for all (25)
11.00 น.			การเมือง			10.30 น.	Asean law (25)	Parliament Film (25)
11.05 น.			การเมือง			11.00 น.	ใครทำดีก็มอบให้ (55)	ครอบครัวต้นตำรับ (55)
12.00 น.			การเมือง			12.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภาฉบับสด (55)	
13.00 น.			การเมือง			13.05 น.	Politics in Minutes (3-5)	
14.05 น.			การเมือง			13.30 น.	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)	รู้ทันโลก (25)
15.00 น.			การเมือง			13.30 น.	วิจัยอิมพัลส์ ๑ สร้างศิลป์ ๑	ยกแก้วเสวริ่ง ๑ โลกน่ารักษ์ ๑
15.05 น.			การเมือง			14.30 น.	เสวนารัฐสภา (60)	จุดร่วมความคิด ๑
16.00 น.			การเมือง			16.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
16.05 น.			การเมือง			16.05 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
16.30 น.			การเมือง			16.30 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
17.00 น.			การเมือง			17.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
17.05 น.			การเมือง			17.30 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
18.00 น.			การเมือง			18.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
18.30 น.			การเมือง			18.30 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
19.00 น.			การเมือง			19.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
20.00 น.			การเมือง			20.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
20.35 น.			การเมือง			20.35 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
21.30 น.			การเมือง			21.30 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
22.00 น.			การเมือง			22.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
22.05 น.			การเมือง			22.05 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
23.00 น.			การเมือง			23.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
24.00 น.			การเมือง			24.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	
07:59 น.			การเมือง			24.00 น.	เสวนารัฐสภา ๑	

เพลงความรู้รัฐสภา

๑) หมายถึง รายการอื่น

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทุกวันจันทร์ และวันอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น เป็นต้นไป

ถ่ายทอดสดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป

(การถ่ายทอดสดการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศที่ประชุมสภา)

รายการบรรยายใหม่ เดือน พฤษภาคม 2559



จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>