

ISSN 2286-6477 (Print)  
ISSN 2465-4213 (Online)

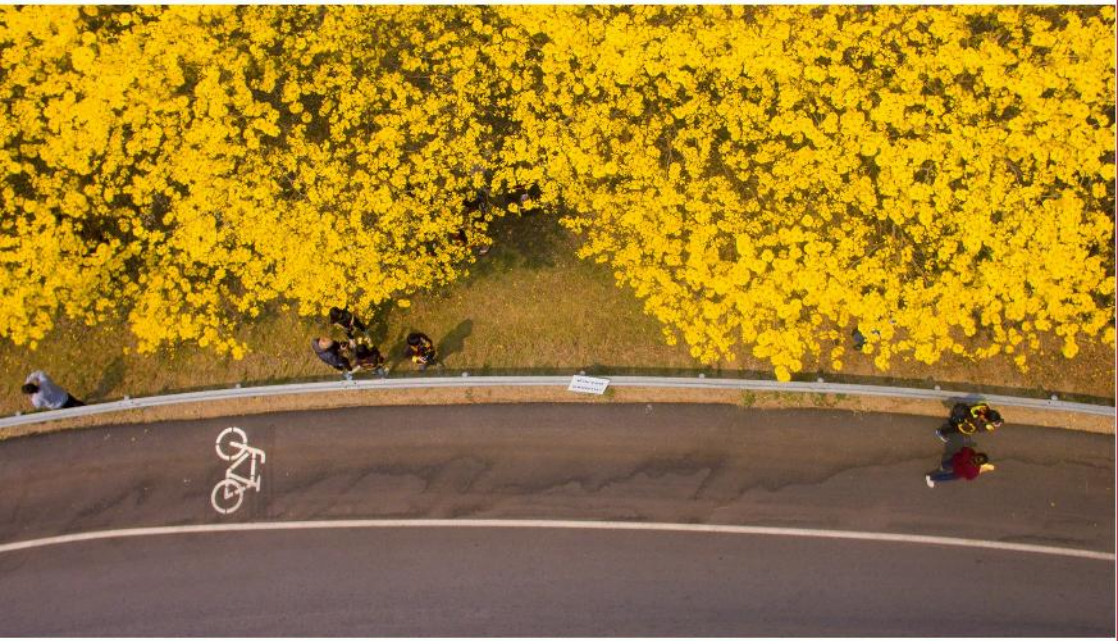


# MFU Connexion

## Journal of Humanities and Social Sciences

Vol.7 No.1 (January-June 2018)

ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๑)



มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
Mae Fah Luang University

# การพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี

Development of Menopause Treatments Using Applied Thai  
Traditional Medicine Prapokkklao Hospital, Chanthaburi, Thailand

สุรัสวดี สินวัต<sup>1\*</sup>, โสมสิต พงษ์สร้อย<sup>1</sup> และศาสตรา เหล่าอรรรคะ<sup>1</sup>

Suratsawadee Sinwat, Kosit Phaengsoi and Sastra Laoakka

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีความมุ่งหมาย เพื่อศึกษาการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัย พบว่า ได้มีการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองจากวิธีการรักษาแบบเดิมของแพทย์แผนไทยใน 5 ประเด็น ดังนี้ (1) การตรวจร่างกายและการวิเคราะห์กลไกการเกิดโรคได้พัฒนาจากการจับชีพจรเพียงอย่างเดียว แพทย์แผนไทยประยุกต์ได้ใช้วิธีการตรวจร่างกาย วิเคราะห์ธาตุที่เป็นสาเหตุของโรค เน้นการซักประวัติอย่างละเอียดแล้วนำมาวิเคราะห์จนนำไปสู่การจ่ายยาที่เหมาะสมกับอาการ (2) การยืนยันผลทางห้องปฏิบัติการจากการที่ไม่เคยปฏิบัติไปสู่การพัฒนาโดยการบูรณาการร่วมกันกับแพทย์แผนปัจจุบันในการส่งตรวจฮอร์โมนเพื่อให้วางแผนทางการรักษาได้ถูกต้อง (3) การจ่ายยาสมุนไพรตำรับจากการใช้ยาลูกกลอนตำรับเดียวไปสู่การพัฒนา โดยมีการศึกษาและผลิตยาต้มสมุนไพรขึ้นมาใช้สามตำรับร่วมกับใช้ยาในบัญชียาหลัก เพื่อให้สามารถเลือกปรุ้งยาให้เหมาะสมกับสาเหตุหนักเบาของสตรีวัยทองได้ในแต่ละราย (4) การให้บริการด้านหัตถการจากการที่ไม่เคยปฏิบัติไปสู่การพัฒนาเพื่อแก้อาการแทรกซ้อนของผู้ป่วย เช่น การนวดรักษาและการอบสมุนไพร

<sup>1</sup> Faculty of Cultural Science, Mahasarakham University, Mahasarakham, Thailand

\* Corresponding author E-mail: kimbockkil@gmail.com

(5) การติดตามผลการรักษาจากการใช้การนัดเพียงอย่างเดียวได้พัฒนาการรักษาโดยการใช้อีเมลเพื่อเพิ่มช่องทางการติดต่อและยืนยันผลการรักษาโดยการตรวจเลือด แพทย์แผนไทยประยุกต์ได้พัฒนาวิธีการรักษาเพิ่มทางเลือกเป็นประโยชน์ต่อสตรีวัยทอง

**คำสำคัญ:** สตรีวัยทอง / แพทย์แผนไทยประยุกต์ / วิธีการรักษาด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ / การพัฒนาวิธีการรักษา

### Abstracts

This qualitative research aimed to study the development of menopause treatments using applied Thai traditional medicine at Prapokkiao hospital, Chantaburi, Thailand. The results indicated that five aspects of menopause treatments by Thai traditional healers have been developed. (1) Physical examination and diagnosis using only pulse handling have been improved. Physical examination, analysis of elements causing disease, and intensive history taking by applied Thai traditional doctors were analyzed in order to prescribe appropriate drugs. (2) Confirmation of laboratory result, hormone testing was determined to correctly manage treatment guidelines by physicians and applied Thai traditional doctors. (3) Developed herbal recipes from single pill formulations have been prescribed by applied Thai traditional doctors. In order to manage the suitable recipe for each menopause, three herbal recipes have been researched and developed and each recipe was used in combination with drugs in the national list of essential medicines. (4) Thai massage and herbal steam were applied with the patients in order to decrease the complications. (5) Appointments for following up the patients were

improved by adding online media such as Line, Facebook, and E-mail to contact the patients. In addition, confirmation the therapeutic benefits using blood testing was determined by physicians. In conclusion, this research revealed that applied Thai traditional medicines have developed a beneficial method for menopause treatment.

**Keywords:** Menopause / Applied Thai Traditional Medicine / Development of Menopause Treatments

## บทนำ

ศาสตร์ของการดูแลสุขภาพเป็นศาสตร์หนึ่งที่มีการผสมผสาน องค์ความรู้ของ คนในเอเชียที่มีการแพร่กระจายความรู้และแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน กล่าว โดยเฉพาะประเทศไทย บรรพชนได้สร้างวัฒนธรรมสุขภาพให้เป็นมรดกของชาติมีการถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น มีการอนุรักษ์สืบสานและเผยแพร่ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศจนกลายเป็นระบบการแพทย์ซึ่งถือเป็นหลักฐานทางวิชาการซึ่งปัจจุบัน เรียกว่า การแพทย์แผนไทยและการแพทย์พื้นบ้าน นอกจากระบบการแพทย์ดังกล่าว แล้วในปัจจุบันได้มีการพัฒนาการจัดการศึกษา แพทย์แผนไทยประยุกต์ใน สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่ง เปิดให้บริการรักษาในโรงพยาบาลของรัฐและ เอกชน และได้รับการยอมรับมากขึ้นในหมู่ผู้แสวงหาทางออกในการแก้ปัญหา สุขภาพที่การแพทย์สมัยใหม่อาจจะไม่สามารถตอบสนองการรักษาได้ทั้งหมด ซึ่งแพทย์แผนไทยประยุกต์เป็นแพทย์ที่ผสมผสานหลักการทางวิทยาศาสตร์และ ภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยเข้าด้วยกัน ในปัจจุบันจะพบว่าประชาชนได้ให้ความสนใจ ด้านสุขภาพกันมากแต่ก็ยังปรากฏโรคภัยหลายชนิดเข้าคุกคาม อาจเป็นเพราะ วิถีชีวิตและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาทั้งบวกและลบ หนึ่งในนั้นคือ กลุ่มอาการสตรีวัยทอง เป็นภัยเงียบเข้าคุกคามประชาชนที่เป็นสตรีเกือบทุกคน

เพราะสตรีวัยทองมีสาเหตุสำคัญอันหนึ่ง คือ การเพิ่มขึ้นของอายุที่ทำให้ร่างกายมีความเสื่อมและขาดสมดุลย์และอีกด้านหนึ่งอาจเกิดจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านทางการแพทย์เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาโรคต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้คนมีอายุยืนยาวมากขึ้นเรื่อยๆ โอกาสเกิดวัยทองก็มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จากรายงานของศูนย์สุขภาพสตรีวัยทอง โรงพยาบาลสมิติเวช ระบุว่า อายุเฉลี่ยสตรีวัยทองโดยประมาณอยู่ที่ 45 ถึง 60 ปี ปัจจุบันผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นบ่งบอกได้ว่าจะมีคนในช่วงวัยทองเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน และคาดว่าในปี พ.ศ.2593 อายุชายเฉลี่ยเพศหญิงจะเพิ่มเป็น 81 ปี และเพศชายเป็น 78 ปี ตามลำดับ ทำให้จำนวนประชากรสตรีวัยทองจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 27 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 45 (Samitivej, 2015) จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงและปัญหาที่พบในสตรีวัยทองซึ่งเป็นวัยหมดประจำเดือนกำลังเป็นเรื่องที่พบได้ในทุกภูมิภาคทั่วโลก และเป็นเรื่องที่มีการแพทย์แผนไทยประยุกต์ให้ความสนใจศึกษาวิธีการรักษาอาการดังกล่าว

อาการวัยทองไม่ใช่โรค แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงของร่างกายตามธรรมชาติ ผู้หญิงจะมีอาการประจำเดือนมาผิดปกติ ปวดเมื่อย ร้อนๆ หนาวๆ วูบวาบ หงุดหงิดง่าย นอนไม่หลับ และเมื่อรังไข่หยุดทำงานร่างกายผลิตฮอร์โมนเอสโตรเจนลดลงทำให้เกิดอาการหงุดหงิดมากและขาดความมั่นใจ ถึงร้อยละ 92 รองลงมา คือ อ่อนเพลีย หลังจากนั้นจะตามด้วยเหงื่อออกและหนาวสั่นในเวลากลางคืน อาการนี้อาจเป็นนาน 1-5 นาที ปัญหาเกี่ยวกับช่องคลอดและกระเพาะปัสสาวะ เนื่องจากระดับเอสโตรเจนลดลง ทำให้เยื่อช่องคลอดแห้งและบางลง จนเกิดการระคายเคือง รู้สึกเจ็บได้ขณะมีเพศสัมพันธ์ และมีการติดเชื้อในช่องคลอดบ่อยขึ้น (Edwards, 2016) นอกจากนี้ยังพบอาการปวดศีรษะ นอนไม่หลับ ใจสั่น ความรู้สึกทางเพศลดลง ในสตรีวัยทองบางรายมีอาการคันตามเนื้อตัวและคัน เจ็บบริเวณช่องคลอด ขณะมีเพศสัมพันธ์ มีอาการร้องไห้คนเดียว นับเป็นความทุกข์ทรมานอย่างมาก (Martin, 2016)

จากข้อมูลของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม (พ.ศ.2560-2564) พบว่าผู้อยู่ในวัยกลางคน (40-59 ปี) ซึ่งเป็นกำลังที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในช่วงวัยทองมีปัญหาสุขภาพเกี่ยวกับระบบภายในร่างกาย เช่น ท้นตสุขภาพ ระบบหัวใจหลอดเลือดและเบาหวาน (Public Health Department, 2016) อาการเหล่านี้ได้สร้างปัญหาใหญ่หลวงให้กับสตรีวัยทองซึ่งเป็นผู้ที่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งภาระด้านเศรษฐกิจ สังคมทั้งในครอบครัวและนอกครอบครัว นอกจากนี้ยังอยู่ในช่วงวัยที่ต้องเผชิญภัยความเสี่ยงของร่างกาย จึงมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาทางด้านสุขภาพได้ง่าย ส่งผลกระทบต่อบทบาทในครอบครัว เพราะทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการทำตามบทบาทหน้าที่ของภรรยา เช่น กลัวว่าตนให้ความสุขแก่สามีไม่ได้เหมือนเดิม สามีอาจนอกใจ ฯลฯ ประกอบกับสตรีวัยนี้อยู่ในสภาพอารมณ์ที่ไม่มั่นคง อ่อนไหวง่าย บางครั้งมีการใช้ความรู้สึกไม่สบายมาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธการมีเพศสัมพันธ์ (Yang, 2016) ซึ่งสภาพและบรรยากาศของครอบครัวในช่วงวัยนี้จึงมีความเปราะบางสูงต่อการหย่าร้างและการล่มสลายของครอบครัวได้โดยง่าย ในขณะที่เดียวกันบุคคลใกล้ชิด เช่น สามีซึ่งอยู่ในช่วงวัยที่ใกล้เคียงกัน และตกอยู่ในสภาพปัญหาต่างๆ ที่รุมล้อมอยู่เช่นกัน ซึ่งเมื่อสตรีวัยทองต้องเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้อาจทำให้เกิดความเครียดและวิตกกังวล สตรีวัยทองส่วนมากจึงต้องเข้ารับการรักษาและมีจำนวนมากเลือกใช้วิธีการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญการแพทย์ทางเลือกด้วยตนเอง (Peng, 2016)

เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชีวิตและมีสุขภาพที่ดีทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ จากข้อมูลของกลุ่มงานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกโรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี ในปี พ.ศ.2556-2558 ได้มีสตรีวัยทองมารับการรักษาด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 52 ปี มีผู้เข้ารับการรักษาจำนวน 129 ราย พบมากเป็นอันดับ 4 ของผู้ป่วยที่มารับการรักษา ซึ่งจากการติดตามผลการรักษาเบื้องต้นพบว่าหายจากอาการวัยทองจำนวน 86 คน (ร้อยละ 66.88) อาการดีขึ้นจำนวน 34 คน (ร้อยละ 25.57) ผู้ป่วยที่กำลังรักษามี

แนวโน้มที่ดีขึ้นจำนวน 9 คน (ร้อยละ 6.20) โดยส่วนหนึ่งของสตรีวัยทองที่มารับการรักษาด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ เคยกินยาแผนปัจจุบันมาก่อนแต่ยังไม่หายอาการยังคงเดิม ทำให้เกิดความกังวลกลัวภาวะแทรกซ้อนของยาฮอร์โมน และที่เลือกตัดสินใจเข้ารับการรักษาด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์เพราะได้รับข้อมูลจากการบอกต่อของผู้ที่เคยรักษาแล้วดีขึ้น (Swasdichai, 2016) จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแพทย์แผนไทยประยุกต์เป็นทางเลือกหนึ่งที่ใช้รักษาสตรีวัยทองได้อย่างมีคุณภาพและได้รับการยอมรับ

กลุ่มงานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2548 ซึ่งมีบุคลากรประกอบด้วยแพทย์พื้นบ้าน แพทย์แผนไทยประยุกต์ และแพทย์แผนปัจจุบัน ร่วมกันตรวจรักษา ในระยะแรกปี 2548-2552 ได้มีการรักษาสตรีวัยทองด้วยแพทย์พื้นบ้าน และในปีต่อมาได้เริ่มวิธีการรักษาโดยการบูรณาการแพทย์แผนไทยประยุกต์และแพทย์แผนปัจจุบัน การรักษาด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ดังกล่าวได้นำเอาองค์ความรู้เดิมในการรักษาสตรีวัยทองของแพทย์แผนไทยมาพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดระยะเวลาได้มีการพัฒนาวิธีการรักษาอย่างต่อเนื่อง นับเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับสตรีวัยทอง ช่วยลดปัญหาการหย่าร้างหรือลดปัญหาครอบครัวให้ลดลง ผลการดำเนินงานมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว มีผู้รับบริการเพิ่มมากขึ้นทุกปี สร้างความเชื่อมั่นให้แก่สตรีวัยทองที่เข้ารับการรักษา และได้สร้างชื่อเสียงให้กับโรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรีเป็นอย่างมาก ซึ่งการวิจัยการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์นี้ นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในยุคสมัยนี้ เพราะวัยทองเป็นภัยคุกคามที่สามารถเกิดได้กับสตรีเกือบทุกคนไม่ว่าแม่แต่นุรุษ ดังนั้นวิธีการรักษาที่ได้รับการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งและหลากหลายจึงสามารถตอบใจหทัยการแก้ปัญหาสุขภาพของประชาชนวัยทำงานของประเทศได้เป็นอย่างดี

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำนวน 52 คน ได้เก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) การสังเกต (Observation) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ด้านพื้นที่วิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ คือ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี โดยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ ดังนี้

1. มีผู้ป่วยอาการสตรีวัยทองเข้ารับการรักษาเป็นจำนวนมากเพียงพอต่อการทำการศึกษาภาคสนามได้
2. เป็นพื้นที่โรงพยาบาลของรัฐ มีกลุ่มงานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกชัดเจน ที่มีแพทย์แผนปัจจุบันและแพทย์แผนไทยประยุกต์ให้บริการตรวจรักษาผู้ป่วยอาการวัยทองด้วยยาสมุนไพรตำรับ
3. เป็นโรงพยาบาลแพทย์แผนไทยดีเด่น อันดับ 1 ใน 3 ของโรงพยาบาลแพทย์แผนไทยในระดับตติยภูมิที่มีการรักษาผู้ป่วยอาการวัยทองด้วยยาสมุนไพรตำรับ

**กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก** ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกต ประกอบด้วย

1. แพทย์แผนปัจจุบันซึ่งเป็นแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับงานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก มีความสนใจในเรื่องการรักษาด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ จำนวน 2 คน



2. อาจารย์แพทย์แผนไทยที่มีความรู้ในด้านการรักษาอาการวัยทองที่มีใบประกอบโรคศิลปะ จำนวน 1 คน

3. หมอพื้นบ้านที่มีความชำนาญในการรักษาอาการสตรีวัยทองหรือโรคสตรี จำนวน 5 คน

**กลุ่มแพทย์แผนไทยประยุกต์** ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกต ประกอบด้วย

1. แพทย์แผนไทยประยุกต์ที่รับผิดชอบงานบริการคลินิกแพทย์แผนไทย จำนวน 6 คน

2. นักศึกษาแพทย์แผนไทยประยุกต์ ที่มาฝึกปฏิบัติงานที่คลินิกแพทย์แผนไทย ที่ได้ศึกษาการทำ Case Study อาการวัยทอง จำนวน 6 คน

**กลุ่มสตรีวัยทอง** ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มและการสังเกต ประกอบด้วย สตรีวัยทองวัยทอง ที่ได้รับการรักษาด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ ช่วงอายุ 40-60 ปี ซึ่งได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์แผนปัจจุบันหรือแพทย์แผนไทยประยุกต์แล้วว่ามีอาการแสดงที่บ่งบอกถึงภาวะวัยทอง จำนวน 32 คน

#### **การเก็บรวบรวมข้อมูล**

ในการศึกษาคั้งนี้ได้ขออนุญาตทำวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน จังหวัดจันทบุรีก่อนดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการรักษาสตรีวัยทอง บุรณการองค์ความรู้ในการดูแลรักษาสตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ศึกษาวิจัย ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หมอพื้นบ้าน และศึกษาข้อมูลการตรวจ การวินิจฉัย การรักษาโดยใช้วิธีการศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารของโรงพยาบาล เช่น เวชระเบียนผู้ป่วย เป็นต้น

2. ศึกษาภาคสนาม (Field Studies) เพื่อเก็บข้อมูลการพัฒนาการรักษา สตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โดยใช้เครื่องมือการวิจัยแต่ละอย่าง ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างรอบคอบและครบถ้วนในเวลาที่เหมาะสม

### **การจัดกระทำและการวิเคราะห์ข้อมูล**

การตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น กระทำไปพร้อมๆ กันตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการ วิจัย และเมื่อเสร็จสิ้นการเก็บข้อมูลภาคสนามแล้ว ได้นำข้อมูลทั้งที่ได้จากการบันทึก ข้อมูล การถอดความจากการสัมภาษณ์ และการถ่ายภาพ มาจัดหมวดหมู่ข้อมูล ตามแต่ละประเภท เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลถูกต้องได้มีการตรวจสอบข้อมูลแบบ สามเส้า (Triangulation) ซึ่งจะมีการตรวจสอบทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านสถานที่ ด้านเวลา และด้านบุคคล

### **การนำเสนอข้อมูล**

การนำเสนอข้อมูล ได้นำเสนอข้อมูลแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ตามความมุ่งหมายของการวิจัย

## **ผลการศึกษา**

### **การพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทอง ด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี**

ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทอง ด้วยการแพทย์แผน ไทยประยุกต์ โดยแบ่งเป็นวิธีการรักษาสตรีวัยทองของแพทย์แผนไทยแต่เดิม ปัญหา ของการรักษา และการพัฒนาวิธีการรักษาโดยแพทย์แผนไทยประยุกต์ มี รายละเอียด ดังนี้

#### **1. การตรวจร่างกาย และวิเคราะห์กลไกการเกิดโรค**

การตรวจร่างกายและการวิเคราะห์กลไกการเกิดกลุ่มอาการสตรีวัยทองที่ แพทย์แผนไทยได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมาแต่เดิมคือ การวิเคราะห์สตรีวัยทองด้วย ศาสตร์การแพทย์แผนไทยเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตมีแบบแผนที่เป็นธรรมชาติ เป็น เอกลักษณะของตนเองโดยเชื่อว่าสตรีวัยทองอาจมิได้เกิดจากเชื้อโรค แต่เชื่อว่าสาเหตุ

ความเจ็บป่วยเกิดจากความไม่สมดุลของร่างกาย และมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และสุขภาพของสตรี การตรวจวินิจฉัยสตรีวัยทองใช้วิธีการจับชีพจร การสังเกตอาการจากทางกายภาพ ไม่เน้นการซักประวัติแต่ให้ความสำคัญกับสภาพร่างกายที่ต้องตรวจและวินิจฉัย ได้แก่ การตรวจสภาพใบหน้าทั่วไป ผู้ป่วยบางรายถ้าใช้มืออังรอบๆ ที่บริเวณใบหน้าจะพบความร้อนแผ่ๆ ออกมาทั่วใบหน้า และบางรายอาจมีฝ้า กระ ขึ้นที่ใบหน้า การตรวจฝ่ามือ ฝ่าเท้า มักพบว่าผู้ป่วยส่วนมาก มีอาการเหงื่อออกมือ ฝ่ามือ ฝ่าเท้าเย็นแม้จะอยู่ในอุณหภูมิปกติ การจับชีพจร โดยทั่วไปผู้ป่วยมักมีอาการแสดงที่เด่นชัดไม่เหมือนกัน จากการจับชีพจรมักพบว่าปัญหาสตรีวัยทองส่วนใหญ่จะพบตำแหน่งวาตะและตำแหน่งหัวใจเด่น แปรผลได้คือ ภายในร่างกายอาจมีความร้อนมาก การตรวจลิ้น โดยทั่วไปสตรีวัยทอง มักจะมีความร้อนในร่างกายสูง อาการต่างๆ ได้แสดงออกที่ลิ้นอย่างชัดเจน เช่น กรณีลิ้นมีฝ้าขาวหนา เกสรลิ้นหยาบ แสดงถึง ความร้อนสูง มีอาการนอนไม่หลับ หงุดหงิด เหงื่อออกมาก จิตใจระส่ำระสาย ตัวรุ่มๆ คล้ายจะเป็นไข้ กรณีลิ้นมีรอยหยักฟัน มีรอยแตกเป็นร่อง แสดงถึง ระบบการย่อยอาหารทำงานได้ไม่ดี ผู้ป่วยมักเกิดอาการท้องอืดท้องเฟ้อ อาหารไม่ย่อย

การวิเคราะห์กลไกการเกิดโรคด้วยแพทย์แผนไทย ได้วิเคราะห์ไปพร้อมๆ กับการตรวจร่างกาย เช่นจากการจับชีพจร จะทำให้ทราบว่าสตรีวัยทองมีภาวะความร้อนในร่างกายสูงจะสัมพันธ์กับตำแหน่งปิตตะที่เด่นแรง กระทบมือ หรือการตรวจลิ้น พบฝ้าขาวและมีรอยหยักที่ขอบลิ้น แปรผลว่า ผู้ป่วยมักมีอาการนอนไม่ค่อยหลับ มีความเครียด แสดงถึงธาตุไฟและธาตุลมที่คั่งค้าง

ปัญหาที่พบ จากการตรวจร่างกายและวิเคราะห์กลไกการเกิดโรคดังกล่าว พบว่าเนื่องจากอาการสตรีวัยทองมีมากมายจึงอาจเกิดปัญหาในการตรวจร่างกายเฉพาะที่ ที่ไม่อาจชี้ชัดว่าอาการเหล่านี้เป็นอาการของสตรีวัยทองจริงหรือไม่ ซึ่งสาเหตุสำคัญมักเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกที่มีธาตุไฟมากกระทบต่ออาการสตรีวัยทองมาก ส่งผลให้ธาตุไฟแปรปรวนไปแล้วส่งผลกระทบต่อธาตุลมในร่างกาย

ให้มีความแปรปรวนมากขึ้นไปอีก เพื่อปรับสมดุลธาตุในร่างกาย ธาตุไฟ คือ ปรีทียหัตคิถูกกระทบและพิการไป จากปัจจัยภายนอกส่งเสริมคือ ปัจจัยจากความเครียด เมื่อปรีทียหัตคิกำเริบขึ้น จึงส่งผลให้ผู้ป่วยมีอาการร้อนวูบวาบ ระบายถ่ายได้ อย่างไรก็ตามอาการเหล่านี้อาจเกิดจากสาเหตุของโรคอื่นที่มีอาการคล้ายคลึงกัน ซึ่งไม่ได้หมายถึงอาการวัยทองเสมอไป

การพัฒนาการตรวจร่างกายของแพทย์แผนไทยประยุกต์ยังคงใช้องค์ความรู้เดิมของแพทย์แผนไทย คือ หลักการตรวจร่างกาย การตรวจสภาพใบหน้าทั่วไป การตรวจฝ่ามือ ฝ่าเท้า การจับชีพจร และการตรวจลิ้น แต่ได้มีการพัฒนาจากองค์ความรู้ของแพทย์แผนไทยเดิม คือ ได้มีการวิเคราะห์แยกกลุ่มอาการที่ชัดเจนมากขึ้น การวิเคราะห์โรคยึดหลักการวิเคราะห์ตามคัมภีร์สมุฏฐานวินิจจัย โดยอายุสมุฏฐานของผู้ป่วยเข้าสู่ช่วงปัจฉิมวัย ซึ่งเป็นช่วงที่ต่อมโลหิตระดูจะค่อยๆ เสื่อมลงตามอายุที่มากขึ้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงสมดุลของธาตุในร่างกาย โบราณเรียกว่า เลือดจะไปลมจะมา มีความแปรปรวนของธาตุลมและธาตุไฟ กระทำให้เกิดอาการผิดปกติต่างๆ กลุ่มอาการสตรีวัยทองมีความหลากหลาย จากข้อค้นพบจากการวิเคราะห์นี้สามารถแบ่งกลุ่มอาการที่ละเอียดขึ้นได้ ดังนี้ (1) อาการร้อนวูบวาบ หงุดหงิดง่าย นอนไม่หลับ เหงื่อออกมาก (2) อาการใจสั่น ปวดศีรษะ วิงเวียนหน้ามืดตาลาย เครียด ซึมเศร้า หลงลืมง่าย (3) ประจำเดือนมาไม่ปกติ กลิ่นปัสสาวะไม่ได้ (4) ปวดเมื่อยตามกล้ามเนื้อ ปวดตามข้อ (5) ความสนใจทางเพศลดลง และช่องคลอดแห้ง

การพัฒนาการตรวจร่างกายแพทย์แผนไทยประยุกต์ระบุว่า ต้องซักประวัติให้ครอบคลุมอาการทั้งหมดอย่างละเอียด แล้วนำมาประมวลว่าสิ่งที่ตรวจพบนั้นเข้าเกณฑ์ของวัยทองหรือไม่ เพราะการซักประวัติและตรวจร่างกายเปรียบเสมือนด่านแรกที่มีความสำคัญมากในการคัดกรองผู้ป่วย ซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องแม่นยำมากขึ้น สามารถใช้เกณฑ์กลุ่มอาการทางระบบต่างๆ ของร่างกาย เช่น กลุ่มอาการทางระบบประสาทอัตโนมัติ กลุ่มอาการทางจิตประสาท

ระบบทางเดินปัสสาวะ ระบบอวัยวะสืบพันธุ์ หรือผู้ป่วยบางรายอาจมีอาการแทรกซ้อนจากระบบอื่นๆ เกณฑ์ข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการประเมินหลังจากการซักประวัติและตรวจร่างกาย

การวิเคราะห์หลักของการเกิดโรค จากการซักประวัติทำให้ทราบสาเหตุที่นำมาซึ่งอาการต่างๆ ของสตรีวัยทอง ในการวิเคราะห์หรืออาการของแต่ละรายทำให้ได้ข้อค้นพบว่าสาเหตุที่ทำให้ร่างกายเสียสมดุลและเกิดความเจ็บป่วยประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ สมรรถภาพของโรคและมูลเหตุของโรคมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้ (1) ความพิการของวาโยธาตุ จะทำให้สตรีวัยทอง มีอาการนอนไม่หลับ เหนื่อยง่าย อ่อนเพลีย หงุดหงิดง่าย ปวดเมื่อยตามร่างกาย (2) ความพิการของเตโชธาตุ จะทำให้สตรีวัยทอง มีอาการเหงื่อออกมาก ร้อนวูบวาบ (3) ความพิการของอาโปธาตุ จะทำให้สตรีวัยทอง มีประจำเดือนผิดปกติ มาไม่สม่ำเสมอ กระปริดกระปอย ปริมาณน้อยลง (4) ความพิการของปถวิธาตุ จะทำให้สตรีวัยทอง มีปัญหาของต่อมไทรอยด์ คือมีช่วงอายุที่มดลูกและรังไข่เริ่มเสื่อมการทำงาน ร่างกายจึงมีการปรับสมดุลร่างกาย โดยจะแสดงอาการต่างๆ ออกมา มีความผิดปกติของระบบประจำเดือน

ดังนั้น การพัฒนาการตรวจร่างกายโดยการซักประวัติจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อแนวทางการตรวจและการวิเคราะห์หลักของการเกิดโรคเพื่อการวินิจฉัยที่ถูกต้อง และแพทย์สามารถจ่ายยาให้ตรงกับธาตุของสตรีวัยทองได้แม่นยำมากขึ้น

## 2. การส่งตรวจยืนยันผลทางห้องปฏิบัติการ

แต่เดิมนั้นการรักษาด้วยแพทย์แผนไทย ไม่มีการส่งตรวจเพื่อยืนยันผลการตรวจทางห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ได้ใช้วิธีการตรวจร่างกายเป็นหลักและยืนยันผลการตรวจโดยการจับชีพจร ซึ่งแพทย์แผนไทยมีความเชื่อว่าวิธีการดังกล่าวจะทำให้ทราบว่าผู้เข้ารับการรักษา มีภาวะวัยทองจริงหรือไม่

ปัญหาที่พบ คือ การตรวจร่างกายและจับชีพจรเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่การวินิจฉัยที่ผิดพลาดได้ซึ่งผลสืบเนื่องไปสู่การจ่ายยาที่คลาดเคลื่อน เป็นผลเสียต่อ

ผู้ป่วย นอกจากนี้มีผลต่อการยอมรับของแพทย์แผนปัจจุบันว่าวิธีการดังกล่าวมีความเชื่อถือได้มากนักน้อยเพียงใด

การพัฒนาการรักษาด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ได้ใช้การบูรณาการการรักษา ร่วมกับกับแพทย์แผนปัจจุบัน สตรีวัยทองส่วนใหญ่ที่มารับการรักษาด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ ต้องได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์แผนปัจจุบันแล้วว่าอยู่ในภาวะหมดระดูแล้ว หรือมีอาการต่างๆ ที่เข้าข่ายอาการวัยทอง คือ สตรีที่มีอายุอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ ตอนปลายและขาดระดูไปแล้ว 1 ปี ดังนั้นข้อมูลจากแพทย์แผนปัจจุบันเหล่านี้ทำให้แพทย์แผนไทยประยุกต์สามารถดำเนินการตามแนวทางเวชปฏิบัติคือสามารถให้การวินิจฉัยภาวะหมดระดูจากประวัติ ในส่วนของการดูแลรักษาให้เป็นไปตามปัญหาของสตรีแต่ละราย โดยที่การตรวจทางห้องปฏิบัติการไม่มีความจำเป็นต่อการวินิจฉัยหรือการรักษาสตรีที่หมดระดูตามธรรมชาติ อย่างไรก็ตามการส่งตรวจทางห้องปฏิบัติการมีความจำเป็นอย่างยิ่งในกรณีที่สตรีที่หมดระดูก่อนวัยอันควร โดยเฉพาะสตรีที่หมดระดูก่อนอายุ 40 ปี จะต้องได้รับการตรวจฮอร์โมน Follicle Stimulating Hormone (FSH) และ Estradiol (E2) เพื่อยืนยันว่ารังไข่ได้หยุดทำงานแล้วและต้องได้รับการตรวจเพิ่มเติมเพื่อหาสาเหตุที่ทำให้รังไข่หยุดทำงานก่อนวัย เช่น การมีโครโมโซมผิดปกติหรือโรคต่างๆ ได้แก่ โรคไทรอยด์ โรคเบาหวาน โรคหอบหืด โรครูมาตอยด์ โรคแพ้ภูมิตัวเอง (Systemic Lupus Erythematosus: SLE) โรคไต โรคต่อมไร้ท่อต่างๆ โรคเลือด เป็นต้น เนื่องจากโรคเหล่านี้อาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพในด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการขาดฮอร์โมนเพศ ซึ่งแพทย์ปัจจุบันได้ให้ข้อมูลและเห็นด้วยที่ต้องให้สตรีวัยทองได้รับการตรวจอย่างละเอียดในแต่ละอาการแสดงออก เพื่อตรวจให้ทราบถึงสาเหตุต่างๆ เช่น ถ้าผู้ป่วยมีภาวะเลือดออกผิดปกติ ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าไม่ได้เกิดจากมะเร็งของอวัยวะสืบพันธุ์ ก่อนที่จะสรุปว่าเป็นผลจากวัยทอง รวมไปถึงสภาวะและโรคต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการไม่มีระดู อาการทางจิตประสาทซึ่งในบางรายมีความจำเป็นต้องปรึกษาจิตแพทย์ เพื่อวินิจฉัยแยกโรคและให้การรักษาเมื่อมีอาการรุนแรง อาการทาง

กระดูก การถ่ายภาพรังสีของกระดูกจะช่วยให้มากในการวินิจฉัยแยกโรคและบอกสาเหตุที่แท้จริงทำให้แพทย์แผนไทยประยุกต์สามารถวางแผนทางการรักษาได้ถูกต้อง

### 3. การจ่ายยาสมุนไพรตำรับ

การจ่ายยาในสตรีวัยทองด้วยแพทย์แผนไทยแต่เดิมนั้น ใช้ยาเพียงขนานเดียวมีเป็นลักษณะยาลูกกลอน ชื่อตำรับยาพระขรรค์ชัย หาซื้อจากร้านขายยาสมุนไพรท้องถิ่นในราคาเม็ดละ 6 บาท 50 สตางค์ เป็นยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ มีสรรพคุณแก้โลหิตให้สมบูรณ์ แก้พิษดีโลหิต กระจายเลือดลม กระตุ้นระบบไหลเวียน ระบบประสาท หลักการปรับสมดุลของธาตุลมและไฟ เพื่อให้ธาตุลมและธาตุไฟทำงานได้ดีขึ้น ปรับลมกองละเอียดให้มีความสมดุลมากขึ้น ปรับโลหิตให้บริบูรณ์ ซึ่งตำรับมีส่วนประกอบของตัวยาที่มีสรรพคุณบำรุงเลือด และกลุ่มตัวยาระบายอุจจาระเปิด ช่วยระบายถ่ายของเสียในเลือดออกมา และทำให้ระบบการไหลเวียนโลหิตดีขึ้น

ปัญหาที่พบ คือ ยาสมุนไพรที่ใช้มีเพียงตำรับเดียวไม่สามารถครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ของอาการสตรีวัยทองได้เนื่องจากสตรีวัยทองมีหลายสาเหตุ ซึ่งจะเห็นได้จากอาการที่แสดงออกอย่างหลากหลาย เช่น ร้อนวูบวาบ บางรายร้องไห้คนเดียว มีภาวะช่องคลอดแห้ง ปวดเมื่อยตามข้อและกระดูก เป็นต้น ฉะนั้นการใช้ยาเพียงตำรับเดียวอาจไม่ครอบคลุมไปถึงผลการรักษาเท่าที่ควร นอกจากนี้ยาลูกกลอนยังเป็นยาที่ค่อนข้างกลืนลำบากและการใช้ยาไม่ครอบคลุมการรักษาผู้ป่วยทุกสิทธิบัตร

การพัฒนาการใช้ยาสมุนไพรตำรับซึ่งแต่เดิมมีการใช้ยาลูกกลอนตำรับยาพระขรรค์ชัย เพียงอย่างเดียว ต่อมาแพทย์แผนไทยประยุกต์มีการผลิตยาต้มขึ้นเพื่อใช้ในการรักษาโดยใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น สำหรับสตรีวัยทองที่มีอาการมากแพทย์จะจัดยาตามธาตุหนักเบาของอาการโดยดูความผิดปกติของธาตุสตรีวัยทองเป็นหลัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแพทย์ผู้รักษา ผลจากการเก็บข้อมูลในการรักษาอย่างต่อเนื่องทำให้ได้ตำรับยาในการรักษากรณีสตรีวัยทองเกิดจากการที่ปีตะและวาตะมีความแปรปรวน ทำให้เกิดอาการผิดปกติของธาตุในร่างกาย คือ ร้อนวูบวาบ เหงื่อ

ออก นอนไม่หลับ เหนื่อยง่าย อ่อนเพลีย ครั่นเนื้อครั่นตัว หงุดหงิด ปวดเมื่อยตามร่างกาย ตำรับยาต้มสมุนไพรที่ผลิตได้มี ดังนี้

ตำรับที่ 1 ประกอบด้วย เภยจุกูล อย่างละ 1 บาท ลูกจันทร์ ดอกจันทร์ กระวาน กานพลู กฤษณา กระลำพัก คำฝอย เหง้าหมู อบเชยเทศ สมุลแว้ง กระดอม บอระเพ็ด ขอนดอก ฝรั่ง อย่างละ 2 สลึง

ตำรับที่ 2 ประกอบด้วย เภยจุกูล 2 บาท บำรุงธาตุ ปรับธาตุในร่างกาย จันทร์เทศ กฤษณา ขอนดอก บุนนาค พิกุล เหง้าหมู มะตูม สมุลแว้ง สิ่งละ 1 บาท แก้ว เรืองวาทะและเสมหะ โกรฐ 5 เทียน 5 สิ่งละ 2 สลึง แก้วเรืองวาทะ ปิดตะ

ตำรับที่ 3 ประกอบด้วย จันทร์แดง จันทร์ขาว แก่นขี้เหล็ก ก้านสะเดา แสมทะเล แสมสาร แก่นสน แก่นสัก อย่างละ 2 บาท รากหญ้านาง มะอึก เกสรทั้ง 5 อย่างละ 1 บาท หน้้าใต้ใบ เถาวัลย์เปรียง หัวเหง้าหมู กระชาย อย่างละ 2 สลึง

ตำรับยาทั้ง 3 ตำรับแพทย์สามารถปรับยาให้เหมาะสมกับธาตุหรืออาการสตรีวัยทองที่มารับการรักษา กลุ่มยาที่ใช้เป็นกลุ่มยาปรับธาตุเป็นหลักและกลุ่มไม้หอมบำรุงหัวใจ รวมทั้งกลุ่มดอกไม้เพื่อทำให้หัวใจชุ่มชื้นขึ้นขึ้นตามด้วยกลุ่มยาบำรุงธาตุ บำรุงกำลัง และยาที่ช่วยกระจายกองเลือดลมให้พัดไหลเวียนได้สะดวกขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมาแพทย์แผนไทยประยุกต์ได้มีการศึกษายาที่กระทรวงสาธารณสุขรับรองให้เข้าในบัญชียาหลักเพิ่มขึ้น ที่สามารถครอบคลุมทุกสิทธิบัตร นับเป็นทางเลือกในการรักษาอาการแทรกซ้อนอื่นๆ ของสตรีวัยทอง ได้แก่ ยาหอมอินทจักร์ ยาหอมนวโกฐ ยาหอมแก้ลมวิงเวียน ยาหอมเทพจิตร ยาหอมทิพย์โอสถ และยาบำรุงโลหิตหรือยาเลือดงาม ซึ่งแพทย์สามารถพิจารณาเลือกตำรับใดตำรับหนึ่งร่วมด้วย เพราะเป็นยาที่มีรสขม หอม มีสรรพคุณช่วยรักษาลมกองละเอียดพิการ ตัวยาที่ช่วยปรับโลหิตประจำเดือนให้บริบูรณ์ นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่มยาหอมที่มีรสขมเย็น ได้แก่ ยาหอมแก้ลมวิงเวียน ยาหอมเทพจิตร ยาหอมทิพย์โอสถ ยาหอมกลุ่มนี้เหมาะในการรักษาอาการนอนไม่หลับที่เกิดจากลมกองละเอียดพิการโดยตรง และแพทย์สามารถเลือกกลุ่มยาหอมที่มีรสขม ร้อน ได้แก่ ยาหอมอินทจักร์ ยาหอมนวโกฐ ยาหอมกลุ่มนี้ใช้ในการรักษาอาการนอนไม่



หลับที่เกิดจากลมกองละเอียดพิการแล้ว ยังสามารถใช้ในกลุ่มที่มีอาการนอนไม่หลับ อันเกิดจากสาเหตุที่มีลมกองหยาบพิการด้วย การที่แพทย์มีทางเลือกในการใช้ยาที่หลากหลายนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการรักษาสตรีวัยทองที่มีอาการซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น

#### 4. การให้บริการด้านหัตถการ

หัตถการ หมายถึง การบริหารด้วยวิธีแพทย์แผนไทย การบำบัดรักษาโรค และการส่งเสริมสุขภาพ ที่จัดขึ้นเพื่อให้บริการเพิ่มเติมแก่สตรีวัยทองร่วมกับการใช้ยา เช่น การนวดรักษาเพื่อแก้อาการ การประคบสมุนไพร การอบสมุนไพร การพอกยา และการสูมยาสมุนไพร

การให้บริการด้วยแพทย์แผนไทยแก่ผู้ป่วยทั่วไปแต่เดิมนั้น เปิดให้บริการในเวลาราชการ วันจันทร์-วันศุกร์ เวลา 08.00-16.00 น. เปิดให้บริการกับบุคคลทั่วไป แต่สำหรับสตรีวัยทองเน้นการตรวจร่างกายและการจ่ายยาเป็นหลัก ไม่ได้มีการทำหัตถการอย่างอื่นเพิ่มเติม

ปัญหาที่พบ คือ สตรีวัยทองมีอาการแทรกซ้อนหลายอย่าง การจ่ายยาที่ผ่านมาเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถครอบคลุมอาการทั้งหมดได้และมีข้อจำกัดด้านการบริการ เพราะเปิดให้บริการมีเพียงวันเวลาในราชการเท่านั้น ไม่ได้เปิดขยายให้ผู้ป่วยปรึกษานอกเวลาได้

การพัฒนาวิธีการให้บริการด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ เกิดจากการค้นพบว่าสตรีวัยทองมีอาการที่หลากหลายโดยอาการที่เกิดจากความเสื่อมของร่างกาย และกล้ามเนื้อจึงต้องใช้วิธีการรักษาโดยการทำหัตถการที่หลากหลายวิธีการ ร่วมกับการตรวจรักษาและจ่ายยา การทำหัตถการมีส่วนช่วยรักษาอาการสตรีวัยทองให้มีผลทางบวก ดังนั้นจึงขยายเวลาเปิดบริการนอกเวลาราชการด้วยคือตั้งแต่เวลา 16.00-20.00 น. สำหรับการนัดสตรีวัยทองมาทำหัตถการเพิ่มเติมในรายที่มีอาการหนัก ภาวะแทรกซ้อนหลายอย่าง เช่น การนวดรักษาแก้อาการเฉพาะที่ อบสมุนไพร การสูมยา ประคบสมุนไพร การพอกยาในบริเวณที่มีอาการปวดเมื่อยตามข้อเข่า

ข้อเท้า หรือแม้กระทั่งการพอกยาที่ใบหน้า ซึ่งกลุ่มยาที่ใช้ในยาพอกเป็นกลุ่มยารสเย็นออกร้อนสุขุม สรรพคุณเป็นการกระจายเลือดลมให้ไหลเวียนดี ทำให้เฉพาะผู้ป่วยที่มีอาการปวดศีรษะ ปวดกระบอกตา รวมทั้งผู้ที่มิใช่ใบหน้ามีผื่นขึ้นมาก การพอกยาที่ใบหน้าสามารถช่วยบรรเทาอาการเหล่านี้ได้ช่วยให้รู้สึกสบายใจ มั่นใจ และคลายเครียดอันเป็นผลดีต่อการรักษาสตรีวัยทอง และการทำหัตถการศุขมา ช่วยให้สตรีวัยทองรู้สึกหายใจโล่งสบาย บรรเทาอาการปวดศีรษะ ลดอาการแน่นจมูก ช่วยให้นอนหลับสบายขึ้น ซึ่งจากการเปิดขยายเวลาและเพิ่มหัตถการต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้สตรีวัยทองพึงพอใจและเข้ารับการรักษาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และพบว่าผู้ป่วยมารับบริการเป็นจำนวนมาก ทางคลินิกแพทย์แผนไทยต้องมีการลงนัด และจัดลำดับคิว

### 5. การติดตามผลการรักษา

การติดตามผลการรักษาด้วยแพทย์แผนไทยเดิมนั้น ใช้วิธีการนัดผู้ป่วยให้มาตรวจที่โรงพยาบาล ไม่มีสื่อออนไลน์เพื่อให้ติดต่อได้สะดวก มีเพียงโทรศัพท์สื่อสารกันเท่านั้น ระยะติดตามผลการรักษานัดระยะเวลา 1 เดือน การประเมินผลการรักษาใช้วิธีการซักประวัติ ตรวจร่างกายโดยการจับชีพจร เพื่อยืนยันผลการรักษาว่าดีขึ้น หรือหายจากอาการเจ็บป่วย ไม่มีการส่งตรวจเลือดทางห้องปฏิบัติการเพื่อยืนยันผลการรักษาแต่อย่างใด

ปัญหาการติดตามผลการรักษา การออกฤทธิ์ของยาที่ได้ผลการรักษาที่เป็นที่น่าพอใจ พบว่าอยู่ในระหว่าง 3-4 เดือนแรก ปัญหาของผู้ป่วยบางกลุ่มที่มีอาการมากมักรอผลการรักษาในระยะนี้ไม่ได้ จึงทำให้ผู้ป่วยหันกลับไปใช้การรักษาด้วยวิธีอื่น ทำให้ขาดการรักษาที่ต่อเนื่องไป หรือบางรายอาการดีขึ้นภายในเดือนแรก อาจทำให้สตรีวัยทองเข้าใจว่าหายดีแล้วจึงหยุดยาไปเองทั้งๆ ที่ความจริงยังไม่หายจริง จึงเสียโอกาสในการรักษา

การพัฒนาวิธีติดตามผลการรักษาด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ ใช้วิธีการนัดผู้ป่วยมาตรวจที่โรงพยาบาล นอกจากใบนัดของแพทย์แล้วยังมีการใช้สื่อ

ออนไลน์ต่างๆ เพื่อให้ติดต่อกันได้โดยตรงหลากหลายช่องทาง เช่น การโทรศัพท์ โดยตรง การใช้ไลน์ อีเมล หรือเฟซบุ๊ก เป็นต้น ระยะติดตามผลการรักษาแบ่งเป็น สตรีวัยทองที่มีอาการแทรกซ้อนมากจะนัดระยะ 1 สัปดาห์ เพื่อมาทำหัตถการ ในรายที่มีอาการไม่รุนแรงจะนัดระยะ 2-4 สัปดาห์ การประเมินผลการรักษาใช้วิธีการซักประวัติ ตรวจร่างกายโดยการจับชีพจร และยืนยันผลการตรวจทางห้องปฏิบัติการส่งตรวจเลือด หรือการส่งต่อทางสูตินรีเวช เพื่อให้แพทย์แผนปัจจุบัน ยืนยันผลการรักษาพร้อมด้วย ทำให้แพทย์ผู้รักษาและสตรีวัยทองมีความมั่นใจใน ผลการรักษา สร้างความน่าเชื่อถือตามหลักสากลมากขึ้น

### สรุปผลการศึกษา

การพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี ได้มีการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทอง โดยเริ่มจากแต่เดิมใช้วิธีการรักษาโดยแพทย์แผนไทยและพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้น ดังนั้นแพทย์แผนไทยประยุกต์จึงได้คิดค้นเพื่อพัฒนาวิธีการรักษาให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น สำหรับข้อค้นพบที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ ประกอบด้วยการพัฒนาวิธีการ รักษาสตรีวัยทองใน 5 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การตรวจร่างกายและวิเคราะห์กลไกการเกิดโรค ซึ่งในการรักษา สตรีวัยทองได้ใช้วิธีการจับชีพจรร่วมกับการตรวจร่างกายโดยทั่วไป และทำการ วิเคราะห์กลไกการเกิดโรคไปพร้อมกัน ไม่มีการซักประวัติเพราะข้อมูลที่ได้เพียงพอ แล้วในการวินิจฉัยอาการสตรีวัยทอง ปัญหาที่พบคือ สตรีวัยทองมีอาการมากมายที่ อาจไปซ้ำซ้อนกับอาการของโรคอื่นที่ไม่อาจชี้ชัดว่าเป็นอาการของสตรีวัยทองจริง หรือไม่ ดังนั้นแพทย์แผนไทยประยุกต์จึงได้พัฒนาการตรวจร่างกายเช่นเดียวกับ แพทย์แผนไทย และได้เน้นให้ความสำคัญกับการซักประวัติอย่างละเอียดครอบคลุม อาการทั้งหมดและจึงวิเคราะห์กลไกการเกิดโรคที่จะทำให้การวินิจฉัยถูกต้องจน นำไปสู่การจ่ายยาที่เหมาะสมกับอาการ

ประการที่สอง การยืนยันผลทางห้องปฏิบัติการซึ่งแต่เดิมในการรักษาสตรีวัยทองของแพทย์แผนไทยไม่ใช้ผลการตรวจทางห้องปฏิบัติการ คงใช้การตรวจชีพจรเป็นหลัก ซึ่งพบปัญหาว่าการวินิจฉัยจากการตรวจดังกล่าวไม่มีความแม่นยำที่จะระบุอาการของสตรีวัยทองได้เพียงพอ แพทย์แผนไทยประยุกต์ได้พัฒนาการรักษาโดยการร่วมมือกับแพทย์แผนปัจจุบันตรวจฮอร์โมน และตรวจละเอียดแต่ละอาการที่เกิดขึ้นกับสตรีวัยทอง เพื่อให้แพทย์แผนไทยประยุกต์สามารถวางแผนทางการรักษาได้ถูกต้อง

ประการที่สาม การจ่ายยาสมุนไพรตำรับซึ่งแต่เดิมแพทย์แผนไทย มียาที่ใช้ในการรักษาเพียงตำรับเดียว คือ ยาลูกกลอนพระขรรค์ชัย ทำให้เกิดปัญหาว่าสตรีวัยทองมีอาการที่แสดงออกหลายอย่าง การใช้ยาตำรับเดียวอาจไม่ครอบคลุมผลการรักษาได้เท่าที่ควร แพทย์แผนไทยประยุกต์จึงได้พัฒนาวิธีการรักษาโดยมีการศึกษาและผลิตยาต้มสมุนไพรขึ้นมาใช้สามตำรับเพื่อให้สามารถเลือกปรุงยากับธาตุหนักเบาของสตรีวัยทองแต่ละราย นอกจากนี้ยังมีการศึกษายาที่กระทรวงสาธารณสุขรับรองให้ใช้ในบัญชียาหลักแห่งชาติที่สามารถครอบคลุมทุกสิทธิบัตรทำให้สามารถเลือกใช้ยาที่รักษาอาการวัยทองได้อย่างหลากหลาย

ประการที่สี่ การให้บริการด้านหัตถการ การบริการนี้จัดทำขึ้นเพื่อเสริมให้สตรีวัยทองได้รับการบำบัดภายนอกในร่างกายในทุกอาการที่เป็นสาเหตุ ซึ่งแต่เดิมไม่มีการรักษาลักษณะนี้ของแพทย์แผนไทย ปัญหาที่พบคือสตรีวัยทองเป็นช่วงวัยที่เป็นความเสี่ยงมีอาการแทรกซ้อนหลายอย่าง การจ่ายยาเพียงอย่างเดียวอาจไม่ครอบคลุมการรักษาในทุกอาการได้ แพทย์แผนไทยประยุกต์ได้มีการพัฒนาการรักษาโดยจัดให้บริการหัตถการ เช่น การนวดรักษาเพื่อแก้อาการ การประคบสมุนไพร การอบสมุนไพร การพอกยา และการสูดดมสมุนไพรในเวลาเช้าและได้ขยายเวลาออกเวลาราชการ คือตั้งแต่เวลา 16.00–20.00 น. ทำให้สตรีวัยทองมีความพึงพอใจเข้ารับบริการเป็นจำนวนมากจนต้องแจกบัตรคิว

ประการที่ห้า การติดตามผลการรักษาแพทย์แผนไทยมีการติดตามผลการรักษา โดยนับให้ผู้ป่วยมาโรงพยาบาลเพื่อตรวจร่างกาย และจับชีพจรเพื่อวินิจฉัยว่าดีขึ้น หรือหายจากอาการวัยทอง ไม่มีการยืนยันผลโดยการตรวจเลือดในห้องปฏิบัติการ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ สตรีวัยทองที่อาการดีขึ้นในเดือนแรกของการรักษาเข้าใจว่าตนเองได้หายจากอาการแล้วจึงหยุดยาไปเอง แต่ในความเป็นจริงผลการรักษาที่ได้ผลคือระยะ 3-4 เดือนแรก ทำให้สตรีวัยทองเสียโอกาสในการรักษาต่อเนื่อง แพทย์แผนไทยประยุกต์ได้พัฒนาการรักษาในการติดตามผลผู้ป่วยโดยใช้โทรศัพท์ และสื่อออนไลน์ เพื่อเพิ่มช่องทางในการติดต่อประสานกัน นอกจากนี้ยังมีการยืนยันผลการรักษาโดยการส่งตรวจเลือดในห้องปฏิบัติการทำให้แพทย์แผนไทยประยุกต์ และสตรีวัยทองมีความมั่นใจในผลการรักษา

จากทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแพทย์แผนไทยประยุกต์ได้มีการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองอย่างครอบคลุมทุกประเด็น ทำให้เชื่อได้ว่าวิธีการรักษาที่ได้รับการพัฒนานี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อสตรีวัยทองและประชาชนชาวไทย

## การอภิปรายผล

การพัฒนาวิธีการรักษาด้วยการแพทย์แผนไทยประยุกต์ โรงพยาบาลพระปกเกล้า จังหวัดจันทบุรี เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของสตรีวัยทอง เนื่องจากสตรีวัยทองคือผู้มีอายุระหว่าง 40-60 ปี นับเป็นวัยของคนทำงานที่มีภาระสังคมภาระหน้าที่ค่อนข้างยาวนาน เป็นเสาหลักให้กับครอบครัวและเป็นการดำรงชีวิตที่สำคัญของประเทศชาติ แต่เมื่อสตรีเข้าสู่อาการวัยทองจะพบอาการที่สร้างความทรมานเป็นอย่างมากมีความเปราะบางต่ออาการร้ายแรง เพราะมีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศอันนำไปสู่ครอบครัวแตกสลายมีผลกระทบต่อลูกหลานและเครือญาติ เป็นปัญหาสังคมที่สร้างภาระให้ประเทศชาติ นอกจากนี้ยังสร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจจากการใช้จ่ายในการรักษา การขาดรายได้จากการทำงาน รวมทั้ง

เกิดปัญหาทางด้านวัฒนธรรม วิธีชีวิตต้องเปลี่ยนไปจากการหย่าร้างและการถูกทอดทิ้ง

การที่แพทย์แผนไทยประยุกต์สามารถคิดค้นการพัฒนาวิธีการรักษาจากภูมิปัญญาเดิมของแพทย์แผนไทย จนเป็นที่ยอมรับของสตรีวัยทองที่เข้ารับการรักษา และแพทย์แผนปัจจุบันซึ่งมีข้อมูลยืนยันจากหลักฐานการเข้ารับบริการของสตรีวัยทองมีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการติดต่อสื่อสารทั้งทางโทรศัพท์และสื่อออนไลน์ทั้งส่งคำปรึกษาตลอดจนข้อความขอบคุณแพทย์ที่ทำการรักษา เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นความสำเร็จของการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ในวงการแพทย์แผนปัจจุบันก็ให้การยอมรับเพราะมีการยืนยันผลการรักษาที่เป็นวิทยาศาสตร์โดยการตรวจเลือดในห้องปฏิบัติการ ดังนั้นการพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ที่เริ่มจากการตรวจร่างกายและการวิเคราะห์กลไกการเกิดโรค การส่งตรวจยืนยันผลทางห้องปฏิบัติการ การจ่ายยาสมุนไพรตำรับ การให้บริการด้านหัตถการ และการติดตามผลการรักษาจึงเป็นวิธีการที่ถูกต้องเป็นเรื่องที่สร้างคุณภาพการต่อกรรักษาสตรีวัยทองและต่อวงการสุขภาพของชาติที่สมควรได้รับการยกย่องและสนับสนุน

### ข้อเสนอแนะ

1. ตำรับยาสมุนไพรทั้งสามตำรับที่แพทย์แผนไทยประยุกต์ศึกษาและผลิตขึ้นสามารถปรับตัวยาคให้ตรงกับธาตุหนักเบาและอาการของสตรีวัยทองได้ จึงควรมีการศึกษาตำรับยาที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้นพร้อมทั้งแปรรูปเพื่อให้สตรีวัยทองเข้าถึงการรักษาและตัวยากินไว้ได้นาน

2. เนื่องจากสตรีทุกคนอาจต้องเข้าสู่อาการวัยทองเมื่อมีอายุเพิ่มขึ้น แพทย์แผนไทยประยุกต์ควรมีการเตรียมการดูแลสุขภาพให้กับผู้หญิงที่มีแนวโน้มเข้าสู่การ

วัยทองโดยการตรวจและยืนยันผลจากทางห้องปฏิบัติการ ให้คำปรึกษาในการดูแลสุขภาพและป้องกันอาการวัยทองของสตรีก่อนที่จะเข้าสู่สตรีวัยทอง

3. การพัฒนาวิธีการรักษาสตรีวัยทองด้วยแพทย์แผนไทยประยุกต์ที่ได้ผลและได้รับการยอมรับจากสตรีวัยทองที่เข้ารับการรักษาและแพทย์แผนปัจจุบัน ดังนั้นควรมีการจัดทำคู่มือการรักษาสตรีวัยทองเผยแพร่ให้กับแพทย์แผนไทยประยุกต์รุ่นใหม่ได้ศึกษาและนำไปปฏิบัติ

### References

- Edwards, D. (2016) Treating vulvovaginal atrophy/genitourinary syndrome of menopause: How important is vaginal lubricant and moisturizer composition, *Climacteric*, vol. 19, no. 2, pp. 151-161.
- Martin, V. T., et al. (2016) Perimenopause and menopause are associated with high frequency headache in women with migraine: Results of the American migraine prevalence and prevention study, *Headache*, vol. 56, no. 2, pp. 292-305.
- Peng, W., et al. (2016) Longitudinal analysis of associations between women's consultations with complementary and alternative medicine practitioners/use of self-prescribed complementary and alternative medicine and menopause-related symptoms, 2007-2010, *Menopause*, vol. 23, no. 1, pp. 74-80.

- Public Health Department. (2016) *Strategic plan for environmental health promotion and development according to the nation health development plan nation economic and social development, Vol.12 (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบส่งเสริมและอนามัยสิ่งแวดล้อม ตามแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564)*, Nonthaburi: Ministry of Public Health. (in Thai)
- Samitivej. (2015) *Women Health Center, WHC (ศูนย์สุขภาพสตรี)*, Thonburi: Samitivej Hospital. (in Thai)
- Swasdichai, C. (2016) *Project of the activity movement Thai traditional medicine in out patient department (OPD) (เอกสารประกอบการประชุม โครงการขับเคลื่อนกิจกรรมให้บริการแพทย์แผนไทย ในแผนกผู้ป่วยนอก (OPD คู่ขนาน))*, Sabai Hotel Nakhon Ratchasima, 13 June 2016. (in Thai)
- Yang, C. F., et al. (2016) Sex life and role identity in Taiwanese women during menopause: A qualitative Study, *J Adv Nurs*, vol. 72, no. 4, pp. 770-781.



**มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาคมนาคมขนส่ง  
ระหว่างไทย-เมียนมา เส้นทางเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก  
ในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย**

**Legal Measures for Supporting and Developing the Inter-states  
Transportation between Thailand and Myanmar on  
Chiang Rai-Tachilek Route Located in Mae Sai  
Special Economic Zone, Chiang Rai**

ชูเกียรติ น้อยฉิม<sup>1</sup> และนวลจันทร์ แจ่มจิตร์<sup>1</sup>

Chukeat Noichim and Nuanchan Changchit

**บทคัดย่อ**

ปัจจุบันปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและพัฒนาประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือ ระบบการคมนาคมขนส่งที่ดี เพื่อที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่มประชาคมอาเซียนตามแนวคิด ASEAN Connectivity และตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศไทย-เมียนมา เส้นทางเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก ในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย เนื่องจากพบว่าการจัดการระบบคมนาคมขนส่งระหว่างไทยและเมียนมาในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย และจังหวัดท่าขี้เหล็กนั้น ยังไม่อาจพัฒนาไปได้ถึงขีดสุดได้เนื่องด้วยสภาพปัญหาของความแตกต่างกันเกี่ยวกับระบบคมนาคมขนส่งคนโดยสารของประเทศไทยและสหภาพเมียนมาที่เป็นการขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศในระดับท้องถิ่น คือ เป็นการคมนาคมขนส่งบริเวณชายแดนในเส้นทางระยะสั้น

---

<sup>1</sup> School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand

\* Corresponding author E-mail: chukeat@yahoo.com

รวมทั้งปัญหาที่ประเทศไทยและสหภาพเมียนมา ยังมิได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง ข้ามแดนระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังนั้นเพื่อที่จะเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงรายและในพื้นที่จังหวัดท่าขี้เหล็กเกิดขึ้นจริง ประเทศไทยและสหภาพเมียนมา ควรจัดทำมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก ขึ้น

**คำสำคัญ:** กฎหมายขนส่งระหว่างประเทศ / การคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศไทย-เมียนมา / เขตเศรษฐกิจพิเศษ / การพัฒนา

### Abstract

Based on ASEAN Connectivity concept and the objectives of ASEAN Community, one of the most important factors for promoting and developing ASEAN Community is recently a good transport system in order to create the unity among state members of ASEAN Community. The aim of this research project is to study the Legal Measures for supporting and developing the inter-states transportation between Thailand and the Union of Myanmar on Chiang Rai-Tachilek route located in Mae Sai Special Economic Zone Chiang Rai. However, this area is not fully development on inter-states transportation system between Mae Sai Special Economic Zone, Chiang Rai province, Thailand and Tachilek province, Myanmar. It is because nowadays there is the difference of transportation system of Thailand and the Union of Myanmar, especially the inter-states transportation of passengers within this area as a local level. Furthermore, Thailand and the Union of Myanmar do currently not have any agreement related

to the inter-state transportation. In order to actually making and connecting the inter-state passenger transportation between Thailand and the Union of Myanmar, both countries should consequently conclude an agreement on inter-state passenger transportation for supporting and developing the inter-states transportation between Thailand and Myanmar on Chiang Rai-Tachilek route located in Mae Sai Special Economic Zone.

**Keywords:** International Transport Law / Inter-states Transportation between Thailand and Myanmar / Special Economic Zone / Development

### **ที่มาและความสำคัญของปัญหา**

เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันนี้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก ประเทศกำลังพัฒนา เช่น กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ซึ่งรวมถึงประเทศไทยเองก็มีความตระหนักถึงภาวะก้าวกระโดดของการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจการค้าโลก จึงก่อให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในดินแดนแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และจัดตั้งขึ้นเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่ก่อรูปไปด้วยประชาคมย่อยสามเสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) โดยประชาคมย่อยเหล่านี้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีอื่นๆ ขึ้นจำนวนมาก โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อันเป็นแผนงานบูรณาการด้านเศรษฐกิจซึ่งถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนา ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้ ดำเนินการภายใต้นโยบายที่ประสงค์ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน

เงินทุน แรงงานและทรัพยากรอย่างเสรีภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียนในตลาดการค้าโลกต่อไป

สิ่งหนึ่งซึ่งถูกเน้นย้ำภายใต้กรอบพันธกิจของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ คือ การมีระบบการขนส่งที่ดี โดยเฉพาะการขนส่งคนโดยสาร ซึ่งถือได้ว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งการเคลื่อนย้ายทรัพยากรมนุษย์ยังนำมาซึ่งเม็ดเงินจำนวนมากที่เข้าหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศเพื่อจะรองรับการต่อยอดการพัฒนาไปยังโครงสร้างพื้นฐานระหว่างประเทศ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญ คือ โครงสร้างพื้นฐานเชิงกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการจัดการการขนส่งคนโดยสารให้มีความเป็นระบบระเบียบและสามารถอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกอาเซียน ก่อให้เกิดความแข็งแกร่งในอันที่จะลดทอนอุปสรรคของการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งเศรษฐกิจเชิงการค้า การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวของกลุ่มประเทศสมาชิก

เมื่อพิจารณาในเชิงภูมิศาสตร์ พบว่าจังหวัดเชียงรายมีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจในลักษณะการเป็นเมืองหน้าด่านการค้าชายแดน เพราะเหตุที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านถึงสองประเทศ คือ สหภาพเมียนมาและ สปป.ลาว และสามารถเชื่อมต่อไปถึงประเทศจีนได้อีกด้วย โดยที่ในจังหวัดเชียงรายนี้มีด่านการค้าและศุลกากรขนาดใหญ่ถึงสามแห่งที่มีระบบการขนส่งระหว่างประเทศทั้งทางน้ำและทางบก ได้แก่ ด่านที่ตั้งอยู่ในอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ ด่านทั้งสามนี้เป็นช่องทางสำคัญในการขนส่งสินค้าผ่านแดน การเข้าออกของพลเมือง รวมถึงการเคลื่อนย้ายทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานในภาคเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะด่านแม่สายที่เป็นด่านการค้าคมนาคมทางบกที่สำคัญอย่างยิ่งของจังหวัดเชียงรายซึ่งเชื่อมต่อกับจังหวัดท่าขี้เหล็กของสหภาพ

เมียนมาอันถือได้ว่าเป็นเมืองคู่แฝดของกันและกัน เพราะทั้งสองเมืองมีลักษณะทางยุทธศาสตร์ที่คล้ายกันอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเมืองหน้าด่านและเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงมีโครงสร้างสาธารณูปโภคที่คล้ายคลึงและสอดคล้องกัน ในหลายด้าน

อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพแข็งบังคับควบคุมและ/หรือส่งเสริมในการจัดการระบบขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงรายและจังหวัดท่าขี้เหล็กนั้นยังไม่อาจพัฒนาไปได้ถึงขีดสุดความสามารถ เนื่องด้วยเพราะยังพบความไม่สอดคล้องและไม่เป็นระบบระเบียบของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดการการคมนาคมขนส่งคนโดยสารผ่านแดนระหว่างประเทศอยู่ ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ในระดับระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์ภายในของประเทศทั้งสองเอง ส่งผลให้เกิดความไม่สะดวกในการเดินทางข้ามแดนของพลเมืองของทั้งสองประเทศ และมาตรการที่ไม่สอดคล้องเหล่านั้นยังก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายซึ่งนำมาสู่ปัญหานานัปการ ทั้งปัญหาเรื่องการลักลอบเข้าเมือง การนำเข้าแรงงานต่างชาติดังกล่าว รวมถึงการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการระบบการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว ผ่านทางสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) อันเป็นผลมาจากความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ในระดับทวิภาคีระหว่างรัฐบาลของประเทศไทยและ สปป.ลาว แล้ว พบว่าเส้นทางดังกล่าวสามารถอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศได้ดีกว่าเส้นทางด่านแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก เพราะสาเหตุที่สำคัญอันหนึ่งนั้นก็เนื่องมาจากการที่เส้นทางแม่สาย-ท่าขี้เหล็กนี้ไม่มีรถประจำทางในเส้นทางดังกล่าวดังเช่นเส้นทางเชียงของ-ห้วยทราย ที่มีรถโดยสารแล่นผ่านได้ตลอดโดยที่ผู้โดยสารข้ามประเทศไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนถ่ายรถแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนทั้งหลายที่เป็นผู้โดยสารและสอดคล้องกับแนวความคิดการเชื่อมต่อประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าด้วยกัน (ASEAN Connectivity) โดยใช้เส้นทางโดยสารระหว่างประเทศ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการพัฒนาเส้นทางรถโดยสารประจำทางแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก

ดังกล่าว ก็คาดหมายได้ว่าน่าจะใช้ต้นทุนที่ถูกกว่าเส้นทางเชียงของ-ห้วยทรายอยู่มาก เนื่องด้วยไม่จำเป็นต้องสร้างสะพานข้ามแม่น้ำขนาดใหญ่ดังเช่นสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 เพื่อข้ามแม่น้ำโขงดังเช่นเส้นทางเชียงของ-ห้วยทราย

จากเหตุผลของความจำเป็นในการพัฒนาการขนส่งคนโดยสารข้ามแดนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษแม่สายดังกล่าวมาข้างต้น จึงมีโจทย์วิจัยสำคัญที่มีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาเพื่อหาคำตอบ คือ (1) การศึกษาวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีที่เหมาะสมในการส่งเสริมและพัฒนาการคมนาคมขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมา ว่าควรมีแนวทางเป็นอย่างไร และ (2) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาการระบบคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศทั้งสองเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มจำนวนแรงงานเพื่อรองรับความต้องการแรงงานของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย และลดความแออัดของจำนวนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ดังกล่าว ในอนาคตว่าควรมีแนวทางที่เหมาะสมอย่างไร ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของการค้าชายแดนของประเทศไทย ที่มีปริมาณการเข้าออกของแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่สุดจุดหนึ่งของประเทศไทย และเพื่อเป็นแนวทางในการที่จะสามารถเชื่อมต่อเส้นทางโดยสารระหว่างไทยและสหภาพเมียนมาให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อันจะส่งผลให้สามารถตอบสนองต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ซึ่งจะสะท้อนประสิทธิผลของการดำเนินพันธกิจหลักของการรวมตัวกันขึ้นเป็นประชาคมอาเซียนของเหล่าประเทศในแถบเอเชียอาคเนย์อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนสมบูรณ์

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศที่เป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับโดยสากลในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

2. เพื่อศึกษาหาแนวทางและหรือมาตรการทางกฎหมายอันเป็นรูปธรรมที่เหมาะสมที่มีความเป็นไปได้ในอันที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาเส้นทางเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก ผ่านพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย

## ระเบียบวิธีวิจัย

### 1. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ (Applied Research) โดยจะแบ่งวิธีการดำเนินการวิจัยและการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 แบบ ได้แก่

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในระดับปฐมภูมิและระดับทุติยภูมิจากข้อมูลที่เป็นเอกสารพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายใน กฎหมายระหว่างประเทศ และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการพัฒนาด้านการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียน เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศที่เป็นสากลและข้อตกลงระหว่างประชาคมอาเซียน รวมถึงหลักเกณฑ์ภายในประเทศไทยและสหภาพเมียนมาที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศ

2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการลงพื้นที่สำรวจสภาพการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย รวมถึงการลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และข้อมูลจากภาคสนามโดยการลงสำรวจพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง การประชุมระดมสมองของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและเข้าถึงปัญหาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะผลกระทบจากการเปิดเส้นทางคมนาคมขนส่ง ยุทธศาสตร์นโยบาย กฎหมาย และแนวทางธุรกิจ ซึ่งจำเป็นต้องมีการบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศได้อย่างดี เพื่อ

แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นการวิจัย เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาสังเคราะห์และประเมินผลร่วมกับข้อมูลเบื้องต้นที่ได้จากการวิจัยเอกสาร และวิเคราะห์ผลสรุปในท้ายที่สุด

## 2. ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแนวคิด นโยบาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ กฎเกณฑ์ กฎหมาย และข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ว่ามีแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไว้อย่างไร เพื่อจะสามารถวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายอันเหมาะสมที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในเส้นทางเชียงรายได้ทั้งนี้สามารถแยกพิจารณาขอบเขตของงานวิจัยได้เป็นสองประการ คือ

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา-แนวคิด นโยบาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ กฎเกณฑ์ กฎหมาย และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเทศไทยและสหภาพเมียนมา

2) ขอบเขตด้านพื้นที่-อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และจังหวัดท่าซี้หลัก สหภาพเมียนมา โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการคมนาคมขนส่งข้ามแดนบริเวณสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 ที่เชื่อมระหว่างอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และแขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว



## ผลการศึกษาวิจัย

การคมนาคมขนส่งเป็นความจำเป็นพื้นฐานที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ และเป็นสาขาที่มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศ โดยเป็นปัจจัยหลักต่อการขยายตัวของ เศรษฐกิจของประเทศและสังคมโลก ในปัจจุบันรูปแบบการคมนาคมขนส่งหลักของ สังคมโลก ประกอบไปด้วย (1) การคมนาคมขนส่งทางน้ำ (Water Transportation) (2) การคมนาคมขนส่งทางอากาศ (Air Transportation) และ (3) การคมนาคมขนส่งทาง บก (Land Transportation)

ในส่วนของ การคมนาคมขนส่งทางบกได้แบ่งออกเป็นสองรูปแบบย่อย คือ การคมนาคมขนส่งทางรถไฟ (ระบบราง) และการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ (ระบบ ถนน) สำหรับประเทศไทยนั้น รัชกาลที่ 5 ได้ริเริ่มให้มีการวางโครงข่ายเส้นทางทางรถไฟ ขึ้น แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ปรากฏว่าการขนส่งทางถนนได้เข้ามาแทนที่ การขนส่งทางรถไฟ เพราะการคมนาคมขนส่งทางรถไฟต้องมีการลงทุนที่สูง ประกอบ กับการเดินทางด้วยรถยนต์มีความสะดวกสบายในแง่ที่สามารถแวะพักได้อย่างอิสระ โดยปัจจุบันสำหรับประเทศไทยมีเส้นทางถนนเชื่อมประสานตลอดทั้งประเทศประมาณ 200,000 กิโลเมตร ที่เกิดมาจากการวางแผนพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มุ่งเน้นสร้าง สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้าน อุตสาหกรรมและการเกษตร โดยผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 9 (Vivitasevi, 2007, p. 259) โดยเส้นทางคมนาคมขนส่งทางถนน<sup>2</sup> ของ

---

<sup>2</sup> “จากสถิติด้านคมนาคมขนส่งที่รวบรวมโดยกระทรวงคมนาคม จะพบว่า การขนส่งทางถนน ภายในประเทศเป็นรูปแบบการขนส่งที่สำคัญ ทั้งในเชิงโครงข่ายถนนและปริมาณการขนส่งทั้งผู้โดยสาร และสินค้า การขนส่งทางถนนเกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวันของคนจำนวนมากที่มีความจำเป็นในการ เดินทางในเขตเมืองและระหว่างเมืองเพื่อไปยังจุดหมายปลายทางที่ต้องการ ในการเดินทางไปทำธุรกิจ การศึกษา กิจกรรมทางสังคมและสนทนา การ และการไปจับจ่ายใช้สอยในสถานที่ต่างๆ ทั้งที่เป็น การเดินทางในเขตเมืองและระหว่างเมือง” โปรดดู: Department of Transport (2011) Strategic Plan 2011-2015, p. 3 (ในแผนยุทธศาสตร์กรมการขนส่ง 2554-2558) Ministry of Transport (in Thai)

ประเทศไทยนั้นประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานหลักของการขนส่งทางถนน<sup>3</sup> และเป็นเส้นทางน้อยใหญ่ที่มีความสำคัญโดยพิจารณาจากลำดับศักดิ์ ความสำคัญ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของพื้นที่ต้นทางและปลายทางเชื่อมต่อกัน เป็นต้น

สำหรับการพัฒนาการคมนาคมขนส่งคนโดยสารทางถนนข้ามแดนระหว่างประเทศของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของอาเซียนและในฐานะผู้ที่มีบทบาทนำมาตั้งแต่ต้นในการเสนอแนวความคิดความเชื่อมโยงในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Connectivity) (Economics Bureau of ASEAN Department, 2015, p. 1) ได้ดำเนินการตามความร่วมมืออาเซียนในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงภายใต้ข้อตกลงและแผนแม่บท นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมของประเทศไทยได้จัดทำแผนงานด้านการขนส่งเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 โดยมีเป้าหมายเพื่อบูรณาการเครือข่ายการคมนาคมขนส่งของประเทศไทยเข้ากับเครือข่ายของอาเซียน ซึ่งการพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางถนนของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้ดำเนินโครงการข่ายการคมนาคมขนส่งคนโดยสารทางถนนข้ามแดนระหว่างประเทศใน

---

<sup>3</sup> “โครงสร้างพื้นฐานหลักของการขนส่งทางถนนคือ ถนนหรือทางหลวง ระบบสัญญาณและเครื่องหมายจราจร และที่หยุดรถ พักรถ และสถานีขนส่ง ความยาวถนนในประเทศไทยครอบคลุมทุกภูมิภาคและชุมชนมีประมาณ 200,000 กิโลเมตร เป็นความยาวถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงประมาณ 66,000 กิโลเมตร กรมทางหลวงชนบทอีกประมาณ 41,000 กิโลเมตร ที่เหลืออยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอีกประมาณ 93,000 กิโลเมตร สำหรับถนนและทางหลวงจะต้องมีระบบสัญญาณและเครื่องหมายจราจรที่เพียงพอเพื่อช่วยกำกับการใช้รถให้เกิดความปลอดภัยทั้งผู้ใช้รถ ผู้ร่วมทาง และประชาชนทั่วไป สำหรับโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่งสาธารณะที่สำคัญประกอบด้วยที่พักรถ หรือที่หยุดรถ และสถานีขนส่ง เพื่อให้การจัดการการขนส่งมีประสิทธิภาพในภาพรวม” โปรดดู: Department of Transport (2011) Strategic Plan 2011-2015, p. 3 (แผนยุทธศาสตร์กรมการขนส่ง 2554-2558) Ministry of Transport (in Thai)

ประเทศไทย อันประกอบไปด้วย 3 โครงข่าย ประกอบด้วย โครงข่ายทางหลวงเอเชีย<sup>4</sup> โครงข่ายทางหลวงอาเซียน<sup>5</sup> และโครงข่ายทางหลวงประเทศไทยเชื่อมต่อกับประเทศ

---

<sup>4</sup> โครงข่ายทางหลวงเอเชีย เป็นโครงการที่ริเริ่มโดยคณะกรรมการภูมิภาคเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP) เมื่อปี พ.ศ.2502 โดยรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและตะวันออกไกล ได้แก่ ไทย กัมพูชา เนปาล บังกลาเทศ ปากีสถาน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ศรีลังกา ลาว อัฟกานิสถาน อินเดีย อินโดนีเซีย และอิหร่าน ตกลงที่จะให้ความร่วมมือในการพัฒนาการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ โดยการคัดเลือกเส้นทางการคมนาคมขนส่งพื้นฐานให้เกิดประโยชน์สูงสุด ปัจจุบันโครงข่ายทางหลวงเอเชียเชื่อมต่อประเทศต่างๆ 52 ประเทศ โดยมีประเทศจีน เมียนมา และมองโกเลียเข้าร่วมล่าสุด ทั้งนี้ ความยาวของระยะทางของทางหลวงเอเชียรวมทั้งหมดประมาณ 140,000 กิโลเมตร โดยโครงข่ายทางหลวงเอเชียที่ผ่านประเทศไทยมีทั้งหมด 9 สาย

<sup>5</sup> โครงการทางหลวงอาเซียน เกิดจากที่ประชุมรัฐมนตรีด้านการขนส่งของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อปี พ.ศ.2540 ณ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดสร้างโครงข่ายทางหลวงเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางติดต่อระหว่างพื้นที่ของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ปี พ.ศ.2552 ประเทศไทยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเชื่อมโยงในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Connectivity) เพื่อเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาคมอาเซียนและการนำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและในปี 2553 ได้มีการรับรองแผนแม่บทด้วยความเชื่อมโยงในอาเซียน (ซึ่งเป็นความเชื่อมโยง 3 รูปแบบ คือ (1) ความเชื่อมโยงด้านกายภาพ (Physical Connectivity) อาทิ การพัฒนาเครือข่ายด้านคมนาคมหลายรูปแบบ เช่น การก่อสร้างโครงข่ายทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway Network) ทั้งหมดมีระยะทาง 36,600 กิโลเมตร โดยมีสัดส่วนโครงข่ายเส้นทางที่มีมาตรฐานชั้นที่ 3 (ถนนลาดยาง 2 ช่องทางจราจร ผิวทางกว้าง 6 เมตร) หรือสูงกว่าเป็นระยะทางเกือบ 24,000 กิโลเมตร ให้แล้วเสร็จ (2) ความเชื่อมโยงด้านสถาบัน (Institutional Connectivity) อาทิ การทำให้กฎระเบียบด้านการข้ามแดนต่างๆ นั้นมีความสอดคล้องกันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอาเซียน และ (3) ความเชื่อมโยงด้านระหว่างประชาชน (People to People Connectivity) เพื่อให้ประชาชนในอาเซียนรู้จักและเข้าใจกันมากขึ้น)

เพื่อนบ้าน<sup>6</sup> โดยโครงข่ายทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway Network) เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงสายเอเชียซึ่งเชื่อมโยงพื้นที่การเดินทางที่มีศักยภาพสูงของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าด้วยกัน โดยที่ประเทศไทยมีทางหลวงอาเซียนจำนวน 12 เส้นทาง ระยะทางรวม 6,693 กิโลเมตร ถือเป็นโครงข่ายที่มีความสมบูรณ์และสามารถเชื่อมต่อกับโครงข่ายทางหลวงอาเซียนของประเทศเพื่อนบ้านได้ คุณภาพของเส้นทางอยู่ในเกณฑ์ดีเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน รวมทั้งมีด่านชายแดนของประเทศไทยที่เชื่อมโยงกับจุดผ่านแดนถาวรตามกรอบอาเซียน 13 ด่าน เช่น ด่านแม่สาย นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีบทบาทที่ผ่านมาในการให้ความช่วยเหลือพัฒนาโครงข่ายทางถนนเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในกรณีให้เห็นว่าโครงข่ายใดมีความสำคัญอย่างเร่งด่วนเพื่อรองรับการค้าชายแดน ในการพัฒนาตามแนวระเบียงเศรษฐกิจบนเส้นทาง R3A เชื่อมโยง ไทย-ลาว-จีน และ R3B เชื่อมโยง ไทย-เมียนมา-จีน ในช่วงเส้นทางที่ขาดหายไป การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยให้เชื่อมโยงต่อกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การเดินทางและการขนส่งสินค้าเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย (Chujarukul, 2005, p. 30)

ในส่วนของการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนนั้น ประเทศไทยได้มีโครงการให้บริการเดินรถโดยสารประจำทางระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว โดยเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการขนส่งฝ่ายประเทศไทย อันได้แก่ บริษัทขนส่ง จำกัด และบริษัทพัฒนาขนส่งเชียงใหม่ จำกัด และผู้ประกอบการขนส่ง

---

<sup>6</sup> โครงข่ายทางหลวงประเทศไทยเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน (เส้นทางที่อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง) มีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยกำลังให้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ดำเนินการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งระหว่างเมืองชายแดนของแต่ละฝ่ายเข้าหากัน การร่วมมือทำความตกลงกันในครั้งนี้มีทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ความร่วมมือระดับทวิภาคีนั้น ประเทศไทยทำกับประเทศลาว กัมพูชา มาเลเซีย และสหภาพเมียนมา ทั้งนี้ตามกรอบความร่วมมือมีการกำหนดเส้นทางเศรษฐกิจจำนวน 10 เส้นทาง

ฝ่ายประเทศลาว อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจรถเมล์นครหลวงเวียงจันทน์ บริษัทนาหลวงขนส่ง จำกัด และบริษัทร่วมมือขนส่งโดยสารจำปาสัก จำกัด เป็นต้น (International Transport Group, 2006, pp. 5-7) ซึ่งเป็นผลจากการลงนามใน “ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทย-ลาว พ.ศ.2542” อันเป็นความตกลงระหว่างประเทศระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว ที่มีผลก่อให้เกิดการเดินทางโดยสารสาธารณะระหว่างประเทศในหลายเส้นทาง เช่น เส้นทางเชียงใหม่-หลวงพระบาง ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือกันระหว่างบริษัทขนส่ง จำกัด และบริษัทนาหลวงขนส่ง จำกัด เส้นทางหนองคาย-เวียงจันทน์ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างบริษัทขนส่ง จำกัด และรัฐวิสาหกิจรถเมล์นครหลวงเวียงจันทน์ เป็นต้น ซึ่งเส้นทางดังกล่าวเหล่านั้นถือเป็นการเริ่มต้นของประเทศไทยที่สอดคล้องกับหลักการเชื่อมโยงประเทศของกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน เข้าด้วยกันตามพันธกิจหลักของประชาคมอาเซียน

ทั้งนี้ ในปัจจุบันจากการศึกษาวิจัยพบว่าแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศที่เป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับโดยสากลนั้น ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนพบว่า แนวคิด “ASEAN Connectivity” ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานและพันธกิจหลักข้อหนึ่งของประชาคมอาเซียนในการส่งเสริมการขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศในปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. มาตรการทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ เกิดจากการที่หลายประเทศหันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการและควบคุมดูแลการคมนาคมขนส่งทางถนนเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรโครงสร้างเหล่านั้นอย่างเกิดประสิทธิผลสูงสุด จึงได้ร่วมมือกันจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสารทางถนนระหว่างประเทศขึ้นในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น

1) อนุสัญญาว่าด้วยสัญญารับขนคนโดยสารและสัมภาระทางถนนระหว่างประเทศ ค.ศ.1973 (Convention on the Contract for the International Carriage of Passenger and Luggage by Road 1973: CVR 1973) อนุสัญญานี้ได้วางรากฐานสำคัญของกฎเกณฑ์ของสนธิสัญญาขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ เนื่องจากเหตุผลสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคคลในการขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศได้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญาในสัญญารับขนส่งคนโดยสารและสัมภาระทางถนนระหว่างประเทศ รวมไปถึงการระบุขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าวที่บังคับใช้แก่สัญญารับขนคนโดยสารและสัมภาระทางถนนระหว่างประเทศ<sup>7</sup>

2) พิธีสารว่าด้วยสัญญารับขนคนโดยสารและสัมภาระทางถนนระหว่างประเทศ ค.ศ.1978 (Protocol to the Convention on the Contract for the International Carriage of Passenger and Luggage by Road 1978: CVR 1978) พิธีสารฉบับนี้จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องบางประการที่พบในอนุสัญญา CVR 1973 เพื่อให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับขนคนโดยสารและสัมภาระทางถนนระหว่างประเทศที่บังคับใช้ในประเทศภาคีสมาชิกมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยประเด็นที่ทำการแก้ไข ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง<sup>8</sup>

2. มาตรการทางกฎหมายในระดับภูมิภาคของอาเซียน เพื่อให้มีการติดต่อระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าด้วยกันตามแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงในอาเซียน 3 รูปแบบ คือ (1) ความเชื่อมโยงด้านกายภาพ (Physical Connectivity) (2) ความเชื่อมโยงด้านสถาบัน (Institutional Connectivity) และ (3) ความเชื่อมโยงด้าน

---

<sup>7</sup> Convention on the Contract for the International Carriage of Passenger and Luggage by Road 1973, Chapter 1 Article 1

<sup>8</sup> Protocol to the Convention on the Contract for the International Carriage of Passenger and Luggage by Road 1978, Article 2(1), 2(2)

ระหว่างประชาชน (People to People Connectivity) (The Office of International Corporation Bureau on the Office of Permanent Secretary, Ministry of Transport, 2016) จึงได้จัดทำกฎเกณฑ์ของอาเซียนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างประเทศขึ้น ได้แก่

1) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport: AFAMT 2005) เป็นการวางกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบในกลุ่มประเทศอาเซียนให้เป็นสากลและมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อจะสามารถอำนวยความสะดวกในการขนส่งในภูมิภาคอาเซียนให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ<sup>9</sup>

2) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport: AFAFIST 2009) มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน สนับสนุนการดำเนินการของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ให้มีระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ มีเอกภาพ และมีความกลมกลืน ครอบคลุมทุกประเด็นของการขนส่งข้ามแดน ประสานกฎระเบียบด้านการขนส่ง การค้าและศุลกากรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน<sup>10</sup> โดยกรอบความตกลงฉบับนี้มีพิธีสารแนบท้ายทั้งสิ้น 10 ฉบับ

3) แผนปฏิบัติการด้านขนส่งของอาเซียน (ASEAN Transport Action Plan) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทาง มาตรการ และระยะเวลาดำเนินการสำหรับการรวมกลุ่มด้านการขนส่ง ซึ่งจะมีการพัฒนาปรับปรุงแผนทุกระยะ 5 ปี

4) ร่างกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผู้โดยสารทางบกข้ามแดน มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่ง

---

<sup>9</sup> ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport 2005, Preamble

<sup>10</sup> ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport

ผู้โดยสารข้ามแดนและผ่านแดน ซึ่งเป็นไปตามแผนปฏิบัติการอาเซียนและแผนการเชื่อมโยงโครงข่ายอาเซียน

5) ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region Cross-Border Transport Agreement: GMS CBTA) ความตกลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ กฎหมายและแนวปฏิบัติ อันเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน<sup>11</sup>

3. มาตรการทางกฎหมายในระดับประเทศ การคมนาคมขนส่งนั้นถือเสมือนเป็นการลำเลียงความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาไปยังที่ต่างๆ ทุกประเทศจึงมีความพยายามที่จะพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งภายในประเทศของตน ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเชิงกฎเกณฑ์การจัดการทางคมนาคมขนส่งด้วย

1) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารของประเทศไทยที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ.2556 ซึ่งวางหลักการสำคัญในการรองรับการดำเนินพิธีการข้ามแดนของบุคคล สินค้า และยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศ<sup>12</sup> และยังมีกำหนดบทบาทหน้าที่โดยสังเขปของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศอีกด้วย<sup>13</sup>

2) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารของสหภาพเมียนมา แม้ว่าในปัจจุบันสหภาพเมียนมานั้นยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่สหภาพ

<sup>11</sup> The Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Agreement, Article 1

<sup>12</sup> Cross-Border Transport Facilitation Act B.E.2556, Article 4 (พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ.2556)

<sup>13</sup> Ibid, Article 6



เมียนมาเองก็ได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการคมนาคมขนส่งภายในประเทศจึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ The Multimodal Transport Law ซึ่งว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 นอกจากนี้ สหภาพเมียนมาเองก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกรอบความตกลงอาเซียนและความตกลง GMS CBTA ที่สหภาพเมียนมาได้เข้าภาคยานุวัติสารเป็นภาคีสมาชิกด้วย ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่สหภาพเมียนมาจะมีการตรากฎหมายภายในเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะในอนาคต

3) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว โดยประเทศไทยและ สปป.ลาว ได้ร่วมมือกันจัดทำความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศ ชื่อว่า “ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทย-ลาว พ.ศ.2542” เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศนําร่อง ในการกำหนดกฎหมายและแนวปฏิบัติร่วมกันในการควบคุมการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนระหว่างประเทศ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทางเดียวกันและครอบคลุมทั้งการขนส่งสินค้าและคนโดยสารทั้งกรณีข้ามแดนและผ่านแดน อันเป็นผลให้ยานพาหนะของประเทศทั้งสองไม่ว่าจะบรรทุกสินค้าหรือรับขนคนโดยสารก็สามารถเดินทางเข้าไปยังประเทศอีกฝ่ายได้ โดยปัจจุบันได้มีการเปิดเส้นทางรถโดยสารสาธารณะข้ามแดนระหว่างประเทศไทยและลาวทั้งสิ้น 12 เส้นทาง (Department of Land Transport, 2013, pp. 2-5) ซึ่งผลความตกลงดังกล่าวถือได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญที่สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณาเพื่อศึกษาหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อการขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในอนาคตได้เป็นอย่างดี

ซึ่งจากการศึกษาวิจัยเพื่อที่จะหาแนวทางและหรือมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมา

เส้นทางเชียงราย-ท่าซี้เหล็กในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย ให้ประสบความสำเร็จและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริงทั้งในทางปฏิบัติและทางกฎหมาย เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทยและ สปป.ลาว นั้นพบว่ามิโครข่ายการคมนาคมขนส่งคนโดยสารทางถนนข้ามแดนระหว่างประเทศในประเทศไทยประกอบไปด้วย 3 โครข่ายดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่พบว่ายังคงมีปัญหาในการส่งเสริมและพัฒนาการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย-ท่าซี้เหล็ก เนื่องจากประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการคมนาคมขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในพื้นที่ชายแดนเส้นทางแม่สาย-ท่าซี้เหล็ก

1) สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับระบบคมนาคมขนส่งคนโดยสารของประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในพื้นที่ชายแดนเส้นทางเชียงราย-ท่าซี้เหล็ก ซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การคมนาคมขนส่งคนโดยสารในพื้นที่จังหวัดเชียงรายนั้นค่อนข้างเป็นระบบระเบียบ โดยมีสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงรายเป็นหน่วยงานของรัฐระดับภูมิภาคที่รับนโยบายการควบคุมดูแลกิจการคมนาคมขนส่งจากกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม โดยมีสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดเชียงรายแห่งที่ 1 และแห่งที่ 2 ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองเชียงรายเป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านคมนาคมขนส่งคนโดยสารสาธารณะภายในจังหวัด และยังมีสถานีขนส่งผู้โดยสารประจำอำเภอใหญ่ๆ เช่น สถานีขนส่งผู้โดยสารอำเภอแม่สาย ซึ่งเป็นสถานีขนส่งผู้โดยสารที่มีขนาดปานกลางที่มีช่องจอดรถโดยสารสาธารณะขนาดใหญ่ (รถบัส) จำนวน 12 ช่อง โดยเปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง มีรถขนส่งสาธารณะเข้าออกประมาณราววันละ 90 เที่ยวในหลากหลายเส้นทาง ทั้งเส้นทางภายในจังหวัดเชียงราย เส้นทางระหว่างจังหวัดใกล้เคียงในภาคเหนือ และเส้นทางระหว่างภูมิภาค เช่น กรุงเทพมหานคร ขอนแก่น นครพนม เป็นต้น ในขณะที่ในพื้นที่จังหวัดท่าซี้เหล็กนั้น พบว่าจังหวัดท่าซี้เหล็กมีสถานีขนส่งที่เป็นท่าจอดรถตู้โดยสารระหว่างเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นลานจอดรถเนื้อที่ประมาณไม่เกิน 1 ไร่ ที่ตั้งอยู่โดยมีอาคารพาณิชย์แวดล้อมทั้งสี่ด้านเท่านั้น ไม่มี

อาคารจอดรถโดยสาร ไม่มีอาคารหรือสถานที่ให้ผู้โดยสารนั่งรอใช้บริการรถโดยสาร ไม่มีป้ายบอกชานชาลาและสถานที่ปลายทางของรถตู้โดยสารแต่ละคัน ทั้งยังไม่มีสถานีขนส่งคนโดยสารสำหรับรถโดยสารสาธารณะขนาดใหญ่ (รถบัส) แต่อย่างใด หากผู้ที่ประสงค์จะใช้บริการรถโดยสารสาธารณะขนาดใหญ่ (รถบัส) จะต้องติดต่อสอบถามบริษัทรถโดยสารด้วยตนเอง โดยรถบัสจะจอดหน้าที่ทำการของแต่ละบริษัทซึ่งมักมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ที่อยู่ติดถนน เป็นการให้บริการแบบจำกัดเวลา มิใช่การให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งรถโดยสารสาธารณะขนาดใหญ่นี้ดำเนินการโดยบริษัทเดินรถเอกชนของเมียนมาที่ได้รับสัมปทานเส้นทางเดินรถจากรัฐบาลเมียนมา โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 5 บริษัท ได้แก่ ชูยเมียวตอ ชูยเยกั๋ง เต็ดแหนเว่น ตอเวินเมียนมา และชูยเมียนมา แต่ชาวต่างชาตินั้นสามารถใช้บริการรถโดยสารสาธารณะนี้ได้เพียงแค่ 2 บริษัท คือ ชูยเมียวตอ และชูยเยกั๋ง ไม่สามารถใช้บริการของอีกสามบริษัทที่เหลือได้ เนื่องจากสามบริษัทดังกล่าวยังมีได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเมียนมาให้สามารถให้บริการชาวต่างชาติได้ เช่นเดียวกับกับรถตู้โดยสารสาธารณะ ซึ่งจะสามารถให้บริการชาวต่างชาติได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการลงทะเบียนของเจ้าของรถตู้โดยสารแต่ละคัน มิได้ขึ้นอยู่กับแต่ละบริษัท เพราะบริษัทจะเป็นเพียงผู้สัมปทานเส้นทางเดินรถโดยที่มีเจ้าของรถตู้เข้ามาร่วมให้บริการเดินรถ ซึ่งหากรถคันใดประสงค์จะรับผู้โดยสารต่างชาติ ต้องยื่นเรื่องขออนุญาตให้บริการชาวต่างชาติต่อสำนักงานขนส่งของเมียนมาด้วยตนเองเป็นรายๆ ไป นอกจากนี้ยังพบประเด็นอัตราค่าโดยสารของผู้โดยสารชาวเมียนมาและผู้โดยสารต่างชาติที่ค่อนข้างมีความแตกต่างกันกว่าหนึ่งเท่าตัวอีกด้วย ซึ่งแตกต่างกับบริการรถโดยสารสาธารณะของไทยที่เป็นมาตรฐานเดียวกันไม่ว่าจะเป็นผู้โดยสารชาวไทยหรือชาวต่างชาติก็ตาม

2) สภาพการณ์ในปัจจุบันของการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย และในพื้นที่จังหวัดท่าขี้เหล็ก สหภาพเมียนมา โดยมากมิใช่การขนส่งในลักษณะต่อเนื่องข้ามพรมแดนด้วยพาหนะเดียวตลอดเส้นทางสายยาว แต่เป็นจะเป็นการขนส่งข้ามแดน

ระหว่างประเทศในระดับท้องถิ่นที่เป็นทอดๆ ต่อกันไป คือ เป็นการคมนาคมขนส่งบริเวณชายแดนในเส้นทางระยะสั้นที่ผู้โดยสารต้องมีการเปลี่ยนถ่ายรถโดยสารกันเป็นระยะๆ สืบเนื่องจากโดยมากเป็นการเดินทางแบบไปเช้าเย็นกลับ (One-day Trip) ซึ่งผู้เดินทางมุ่งเน้นเพื่อเข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สาย โดยเป็นแรงงานต่างชาตินิยมมาซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่บริเวณชายแดนในพื้นที่จังหวัดท่าขี้เหล็ก หรือเพื่อการท่องเที่ยว เพื่อเข้ามาใช้บริการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐและเอกชนในจังหวัดเชียงราย และเพื่อเข้ามาจับจ่ายใช้สอยเครื่องอุปโภคบริโภคในจังหวัดเชียงรายที่ยังพบความไม่สะดวกในการคมนาคมผ่านแดนอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยและสหภาพเมียนมามีได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศแต่อย่างใด แต่เนื่องจากประเทศไทยและสหภาพเมียนมาเป็นภาคีร่วมกันในความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ จึงมีแนวโน้มที่ทั้งสองประเทศจะมีข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศร่วมกันเพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือในด้านการพัฒนาการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศ

1) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศของประเทศไทย แม้ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ.2556 โดยเป็นการวางหลักการสำคัญในการรองรับการดำเนินพิธีการข้ามแดนของบุคคล สินค้า และยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศภายใต้กรอบแนวคิด Single Window Inspection และแนวคิด Single Stop Inspection เพื่อมุ่งให้มีการดำเนินพิธีการผ่านเข้าออกเมืองครั้งเดียวในจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จที่เป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกันภายในราชอาณาจักรและพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร แต่อาจมีประเด็นปัญหาในเรื่องการกำหนดพื้นที่ควบคุมร่วมกันและการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต่างชาติของประเทศภาคีตามความตกลงเข้ามามี

อำนาจหน้าที่ในอาณาเขตประเทศตนนั้น อาจเสมือนเป็นข้อกำหนดที่ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้

2) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศของสหภาพเมียนมา ซึ่งในปัจจุบันสหภาพเมียนมานั้นยังไม่มีการตรากฎหมายภายในเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะ แต่สหภาพเมียนมาเองก็มีพันธกรณีตามกรอบความตกลงอาเซียนและความตกลง GMS CBTA ซึ่งสหภาพเมียนมาเข้าเป็นภาคยานุวัติสารเป็นภาคีสมาชิก ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่สหภาพเมียนมาจะมีการตรากฎหมายภายในเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในอนาคต นอกจากนี้ สหภาพเมียนมาเองก็ได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการคมนาคมขนส่งภายในประเทศ โดยเฉพาะการขนส่งทางถนนซึ่งเป็นวิธีการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมและเส้นทางการค้าที่สำคัญของภูมิภาคอาเซียน จึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างกฎหมายเหล่านั้น ได้แก่ The Myanmar Special Economic Zone Law ซึ่งว่าด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในสหภาพเมียนมา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2557 ซึ่งเขตเศรษฐกิจเหล่านี้มีการนำเข้าของแรงงานสำหรับภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก รวมไปถึง The Multimodal Transport Law ซึ่งว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557

ดังนั้น จากการศึกษาสภาพปัญหาข้างต้น พบว่าเพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศไทย-สหภาพเมียนมา เส้นทางเชียงราย (แม่สาย)-ท่าซี้เหล็ก ผ่านพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงรายนั้นจะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้จะต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่ดีอันเป็นไปตามหลักแนวคิด ASEAN Connectivity โดยการนำกฎหมายระหว่างประเทศในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นมาพิจารณาเป็นต้นแบบเพื่อร่างแนวทางการร่วมมือในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศไทยและสหภาพ

เมียนมาในรูปแบบความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศให้เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในส่วนของการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างไทย-สหภาพเมียนมา โดยเส้นทางแม่สาย-ท่าขี้เหล็กนั้น แม้ว่าในระดับอาเซียนจะมีแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนากิจกรรมคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิก แต่การคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศไทย-สหภาพเมียนมายังไม่มีแผนนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการออกมาตรการทางกฎหมายระดับประเทศในการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศในเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อจะเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาาร่วมกันของทั้งสองประเทศในอนาคต

### **สรุปและเสนอแนะ**

แนวคิดในการพัฒนากิจกรรมคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศนี้ ประจักษ์ชัดในความร่วมมือระหว่างประเทศในหลายระดับ และนอกจากอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นการแสดงถึงการสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดแจ้ง ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นยังแสดงถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชายแดนร่วมกันอันสามารถจะนำมาประยุกต์ใช้แก่การส่งเสริมและพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น แนวคิดในการจัดการชายแดนร่วมกันของประเทศที่มีชายแดนติดต่อกัน เพื่อดำเนินพิธีการผ่านเข้าออกเมืองของบุคคลและสินค้า ณ จุดเดียวตามหลัก Customs, Immigration and Quarantine (CIQ) และหลัก Single Window Inspection (SWI) การจัดการระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียวกันของอาเซียน (ASEAN Single Window: ASW) และการจัดระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกันระหว่างประเทศ (National Single Window: NSW) ซึ่งแนวคิดเหล่านั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้การดำเนินการตามพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ความตกลงระหว่าง

ประเทศแบบทวิภาคียังเป็นชนวนกระตุ้นความตื่นตัวในการพัฒนาศักยภาพด้านการขนส่งของแต่ละประเทศได้เป็นอย่างดี ดังเช่นตัวอย่างของความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทย-สปป. ลาว พ.ศ.2542 ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและ สปป.ลาว ในการจัดทำเส้นทางเดินรถโดยสารสาธารณะข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งมีการดำเนินการและพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสองในหลายพื้นที่ชายแดนเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันมีเส้นทางเดินรถโดยสารสาธารณะระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว ให้บริการกว่า 12 เส้นทาง ทั้งยังก่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งภายในประเทศให้มีคุณภาพเพียงพอต่อการรองรับการขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศตามพันธกรณีของความตกลงทวิภาคีดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าความตกลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการริเริ่มเพื่อพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศได้ในระดับที่ดีทีเดียว

ประกอบกับการดำเนินการภาคนโยบายและโครงการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นโครงข่ายทางหลวงเอเชีย โครงข่ายทางหลวงอาเซียน และโครงข่ายทางหลวงตามความร่วมมือของประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง แต่ละโครงการดังกล่าวก็ล้วนก่อให้เกิดความพยายามในการยกระดับมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางถนนของประเทศไทยให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาอารยประเทศอันจะสามารถรองรับการขยายตัวของการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศได้ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

ประเทศไทยและสหภาพเมียนมานั้น แม้ปัจจุบันปรากฏว่ายังไม่มีความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศร่วมกันดังเช่นความตกลงระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว แต่ทั้งประเทศไทยและสหภาพเมียนมาก็ต่างเป็นภาคีในความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคว่าด้วยการคมนาคมขนส่งร่วมกันหลายฉบับ ทั้งสองประเทศ

จึงมีพันธกรณีที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความตกลงระดับพหุภาคีเหล่านั้นในเบื้องต้นอยู่แล้ว ประกอบกับความสำคัญของการคมนาคมขนส่งที่จะเพิ่มบทบาทในภาคเศรษฐกิจที่ขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทั้งสองประเทศจะต้องริเริ่มประสานความร่วมมือกันในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศทั้งสอง ให้เกิดมีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจที่จะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในอนาคตอันใกล้ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่จะเป็นตัวเร่งให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรมนี้ ก็คือ มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศระดับทวิภาคี แนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างประเทศ การจัดการชายแดนและพื้นที่ชายแดนร่วมกัน การจัดระบบอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกัน การเปิดเส้นทางเดินรถโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศ หรือการร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในเบื้องต้นแล้วนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้สภาพการณ์ในปัจจุบันขณะที่ดำเนินการทำวิจัยอยู่ในขณะนี้ จะยังมีอุปสรรคต่างๆ นานา อันไม่เอื้อต่อการเกิดการพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในเส้นทางเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก แต่ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เกิดการพัฒนาในด้านนี้ต่อไปตามวิธีการดังข้อเสนอแนะที่จะกล่าวต่อไป เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มจำนวนแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการในขนาดของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย รวมทั้งเพื่อลดความแออัดของจำนวนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากการพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาที่สามารถเชื่อมต่อเส้นทางโดยสารระหว่างประเทศทั้งสองให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนนั้น จะส่งผลให้สามารถตอบสนองต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ซึ่งจะสะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินพันธกิจหลักของการรวมตัวกันขึ้นเป็นประชาคมอาเซียนของเหล่าประเทศในแถบเอเชียอาคเนย์อย่าง



เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนสมบูรณ์ และสอดคล้องกับแนวคิด ASEAN Connectivity ที่มุ่งหวังให้ประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนมีความเชื่อมโยงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย One Vision, One Identity, One Community ของประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาทั้งหมดที่ส่งผลให้ขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สาย จังหวัดเชียงราย และในพื้นที่จังหวัดท่าขี้เหล็กยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการพัฒนาการขนส่งระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในเส้นทางเชียงราย-ท่าขี้เหล็ก ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้มีข้อตกลงทวิภาคีร่วมกันระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศ

2. ส่งเสริมแนวคิดให้มีการจัดการพื้นที่ชายแดนร่วมกันอันสามารถจะนำมาประยุกต์ใช้แก่การส่งเสริมและพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศ โดยให้การศึกษาอบรม ปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนในชุมชนชายแดนทั้งสองประเทศให้ทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับ

3. จัดตั้งคณะกรรมการการขนส่งข้ามแดนระหว่างประเทศไทยและสหภาพเมียนมาภายใต้หลักการจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management Committee: CBMC)

4. การจัดตั้งจุดดำเนินพิธีการผ่านแดนร่วมกันระหว่างประเทศ โดยการจัดให้มีสำนักงานชายแดนเพียงแห่งเดียว โดยเป็นจุดที่เจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศดำเนินงานร่วมกัน

5. การจัดระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกันระหว่างประเทศ

6. เปิดเส้นทางคมนาคมขนส่งคนโดยสารข้ามแดนระหว่างประเทศเส้นทาง แม่สาย-เชียงใหม่ หรือ เชียงราย-เชียงใหม่ หรือเปิดเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างสนามบิน คือระหว่างสนามบินแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย และสนามบินท่าช้างเหล็ก สหภาพเมียนมา

7. ศึกษาเพื่อหาทางป้องกันผลกระทบที่ตามมา นอกจากนี้ส่งเสริมรณรงค์ให้ประชาชนเลือกใช้บริการรถประจำทางสาธารณะก็เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อลดปริมาณของมลพิษและลดความแออัดของยานพาหนะบนท้องถนน รวมทั้งสามารถป้องกันปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือการค้ามนุษย์ เป็นต้น

ซึ่งข้อเสนอแนะเหล่านี้เป็นเพียงแนวคิดตัวอย่างเบื้องต้นที่จะต้องมีการศึกษาผลกระทบ ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ในการดำเนินการร่วมมือระหว่างประเทศต่อไป

## References

- Chujarukul, K. (2005) *International transport by road between Thailand and neighbor countries (การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน)*, Bangkok: Institution of Transportation, Chulalongkorn University, Bangkok. (in Thai)
- Department of Land Transport. (2013) *The project for improving the capability of goods carriers in order to support free trade policy of ASEAN economic community (โครงการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการขนส่งสินค้าเชิงรุกเพื่อรองรับการเปิดการค้าเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน)*, Bangkok: Ministry of Transport. (in Thai)
- Economics Bureau of ASEAN Department. (2015) *ASEAN connectivity (ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน)*, Available: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20150612-172227-777385.pdf> [5 May 2016] (in Thai)

International Transport Group. (2006) The starting of Thai-Laos public bus routes and another step of international transportation (เปิดเดินรถไทย-ลาว อีกก้าวของการขนส่งระหว่างประเทศ), *Kunsong Samphan Pamphlet-Matulee*, vol. 2. (in Thai)

Office of International Corporation Bureau on the Office of Permanent Secretary, the, Ministry of Transport. (2016) *Transportation and ASEAN economic community* (คมนาคมกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน), Available: <http://eservice.mot.go.th/motportal/Home/AEC1> [5 May 2016] (in Thai)

Vivitasevi, K. (2007) *GE 253 geography of Thailand* (GE 253 ภูมิศาสตร์ประเทศไทย), Bangkok: Ramkhamhaeng University Press. (in Thai)

## การตีความอนุสัญญาภาษีซ้อน

### Interpretation of Double Taxation Agreement

สรรรค์ ตันติจิตตานนท์<sup>1</sup>

Sann Tantichattanont

#### บทคัดย่อ

อนุสัญญาภาษีซ้อน เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของสองประเทศเข้าตกลงทำการเจรจาเพื่อจัดการเก็บภาษีเงินได้ซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศทั้งสอง โดยตามต้นแบบอนุสัญญาภาษีซ้อน ที่นานาประเทศยอมรับในการใช้เป็นต้นแบบในการเข้าตกลงเจรจาในปัจจุบันนี้คือต้นแบบขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD Model) และต้นแบบของ UN (UN Model) ทั้งนี้ตามต้นแบบดังกล่าวไม่ได้มีความผูกพันบังคับให้แต่ละประเทศนั้นจะต้องตกลงทำอนุสัญญาภาษีซ้อน อีกทั้งในการเข้าตกลงทำอนุสัญญาภาษีซ้อน นั้นมักจะทำหลายฉบับโดยภาษาที่แตกต่างกัน ในการตีความถึงบทบัญญัติเมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทขึ้นจึงมีคำถามถึงการตีความในอนุสัญญาภาษีซ้อน นั้นว่าควรใช้แนวทางในการตีความอย่างไร

**คำสำคัญ:** การตีความ / อนุสัญญาภาษีซ้อน / ภาษีเงินได้

#### Abstract

Double Taxation Agreement is an international treaty where tax authorities of two countries mutually agreed to eliminate the double taxation that may arise. For most countries, the OECD and UN Model are the basic models that are

---

<sup>1</sup> School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand,

widely accepted. However, noted that both models have no legal binding for countries. Tax authorities may negotiate any article differ from Models as they agree to each other. Moreover, there are many languages for the said agreement. Hence, when a dispute arises, the question is how should one interpret the Double Taxation Agreement?.

**Keywords:** Interpretation / Double taxation agreement / Income tax

## บทนำ

อนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนและป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีเก็บจากเงินได้ (อนุสัญญาภาษีซ้อน) เป็นสนธิสัญญาอย่างหนึ่งซึ่งผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่สรรพากรพบกับความปวดเศียรเวียนเกล้าในการตีความและบังคับใช้ เนื่องจากบทบัญญัติในอนุสัญญาภาษีซ้อนนี้ประกอบด้วยทั้งศัพท์ทางเทคนิคภาษา อักษร ภาษาที่ตกลงกันในอนุสัญญาภาษีซ้อน ซึ่งมีทั้งบทบัญญัติที่เป็นภาษาอังกฤษ และภาษาของประเทศคู่เจรจา สำหรับกรณีการบังคับใช้ตามกฎหมายไทยแล้วการตีความในอนุสัญญาภาษีซ้อน ยังจะต้องพิจารณาประกอบกับตัวบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรอีก ในบทความนี้จะกล่าวถึงในเรื่องการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนว่าในการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนนั้นมีแนวทางพิจารณากันอย่างไร

## ความหมายของสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาและอนุสัญญาภาษีซ้อน

เมื่ออนุสัญญาภาษีซ้อน นั้นถือเป็นสนธิสัญญาอย่างหนึ่งในการพิจารณาจึงต้องพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาซึ่งปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaty, 1969 – “อนุสัญญากรุงเวียนนา”) ด้วยซึ่งสำหรับความหมายของคำว่า “สนธิสัญญา” นั้น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ถ้อยคำ “สนธิสัญญา” หมายความว่าข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำ

ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด” และทั้งนี้สนธิสัญญานั้นอาจมีชื่อเรียกได้หลายชื่อสุดแต่การปฏิบัติทางการทูตจะใช้กัน ซึ่งอาจเรียกว่า สนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) ปฏิญญา (Declaration) กฎบัตร (Charter) กติกา (Pact) ธรรมนูญ (Statute) ข้อตกลง (Agreement) หนังสือแลกเปลี่ยน (Letter of Exchange) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) ทั้งนี้จำนวนฉบับของสนธิสัญญานั้นอาจทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือหลายฉบับก็ได้

ตามสนธิสัญญาเพื่อเว้นการเก็บภาษีซ้อนและป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีเบิกรากเงินได้ที่ประเทศไทยได้ตกลงทำกับประเทศอื่นๆ แล้วจะพบว่า มีใช้ชื่ออยู่สองกรณีคือ อนุสัญญา (Convention) และความตกลง (Agreement)

การบังคับใช้อนุสัญญาภาษีซ้อน (Baker, 1994) มีองค์ประกอบสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการเจรจาสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งรัฐสองรัฐนั้นเข้าร่วมกันกำหนดตกลงขอบเขตในการบังคับการเก็บภาษีเงินได้ และอีกส่วนหนึ่งคือส่วนของกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายภายในแล้วเห็นได้ว่าในบางประเทศจะตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนอย่างเคร่งครัด เนื่องจากอนุสัญญาภาษีซ้อนนั้นมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือการให้สิทธิยกเว้นภาษีกับผู้เสียภาษี ดังนั้นจึงต้องตีความตามถ้อยคำบทบัญญัติที่ให้การยกเว้นดังกล่าวนั้นอย่างเคร่งครัดด้วย เมื่ออนุสัญญาภาษีซ้อนนั้นถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงต้องนำหลักการตีความสนธิสัญญามาใช้เช่นเดียวกับสนธิสัญญาอื่นๆ ด้วย

ทั้งนี้ มีผู้กล่าวถึงประเด็นในเรื่องการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนนี้ไว้ว่า (Lenz, 1960)

“สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีซ้อนหรืออนุสัญญาภาษีซ้อนนั้นถือเป็นกฎหมายของรัฐเช่นกัน เฉกเช่นเดียวกับสนธิสัญญาในทางการเมือง หรือสนธิสัญญาในทางเศรษฐกิจฉบับอื่นๆ หากความหมายของถ้อยคำตามบทบัญญัตินั้น

ไม่มีความชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาแล้ว ขั้นตอนแรกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือจะต้องนำหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองมาพิจารณา อย่างไรก็ตามอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นได้ถูกทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากสนธิสัญญาในทางการเมือง หรือสนธิสัญญาในทางเศรษฐกิจฉบับอื่นๆ เพราะอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นนำมาใช้เพื่อให้บทบัญญัติในการจัดเก็บภาษีเงินได้สองประเทศนั้นสอดคล้องกันและเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดเก็บภาษีพร้อมกันในรัฐสองรัฐ . . . ทั้งนี้ผู้เสนอรายงานการประชุมของประเทศเยอรมัน, ประเทศลักเซมเบิร์ก, ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้เน้นย้ำเป็นพิเศษถึงข้อเท็จจริงที่ว่า อนุสัญญาภาษีซ็อนเป็นสนธิสัญญาในลักษณะทวิภาคี ดังนั้นจึงถือว่ามีสภาพเป็นกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ นั้นด้วย เมื่อมีการให้สัตยาบันและเริ่มใช้บังคับโดยรัฐคู่สัญญา ซึ่งอำนาจในการบังคับใช้นั้นยังคงถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของแต่ละรัฐ อนุสัญญาภาษีซ็อน จึงถูกบังคับไปตามหลักการตีความที่ใช้กับกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ซึ่งหลักของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองนั้นจะถูกหยิบยกมาใช้เมื่อเกิดกรณีการโต้แย้งเกิดขึ้น”

เมื่อพิจารณาถึงหลักในการตีความกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองที่นำมาใช้ในการตีความสนธิสัญญา เห็นได้ว่าอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นถือเป็นสนธิสัญญาอย่างหนึ่งซึ่งแม้ว่าจะมีลักษณะที่เป็นพิเศษแตกต่างกับสนธิสัญญาอื่นๆ แต่การตีความอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนาเช่นเดียวกัน ซึ่งหลักการตามบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงเวียนนาที่ใช้สำหรับการตีความนั้นยังคงมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

การตีความสนธิสัญญานั้นปรากฏอยู่ในมาตราที่ 31 ถึง 33 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา ซึ่งมีหลักการสำคัญที่นำมาใช้เมื่อเกิดปัญหาการตีความสนธิสัญญา ดังนี้

กฎเกณฑ์สำคัญสำหรับการตีความสนธิสัญญา ตามมาตรา 31 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาได้บัญญัติว่า

1. สนธิสัญญานั้นให้ตีความด้วยความสุจริตใจ (Good Faith) ตามความหมายสามัญของถ้อยคำของสนธิสัญญาในบริบท (Context) และพิจารณาถึงความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ (Object and Purpose) ของสนธิสัญญานั้น

2. คำว่าบริบทที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการตีความสนธิสัญญานั้น นอกจากตัวบท (Text) แล้ว ให้รวมถึงอารัมภบท (Preamble) และบทผนวก (Annexes) ของ

1) ความตกลงใดๆ เกี่ยวกับสนธิสัญญาซึ่งได้ทำขึ้นระหว่างภาคีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการทำสนธิสัญญานั้น

2) เอกสาร (Instruments) ใดๆ ของภาคีฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำสนธิสัญญานั้น และได้รับการยอมรับโดยภาคีอื่นๆ ว่าเป็นเอกสารเกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา

3. ให้คำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้อย่างร่วมกันไปกับบริบท

1) ความตกลงใดๆ ในภายหลังระหว่างภาคีเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญานั้นหรือการใช้ปฏิบัติของบทบัญญัติของสนธิสัญญาดังกล่าว

2) ทางปฏิบัติใดๆ ภายหลังในการใช้ปฏิบัติของสนธิสัญญาซึ่งแสดงถึงความตกลงของภาคีเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา

3) กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องใดๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างภาคี

4. ให้ถือความหมายพิเศษเฉพาะแก่ถ้อยคำ ถ้าปรากฏว่าภาคีมีความตั้งใจเช่นนั้น

เห็นได้ว่าหลักการตีความสนธิสัญญาตามมาตรา 31 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนากล่าวถึงหลักการสามหลักการที่นำมาใช้ร่วมกันคือ หลักการตีความตามตัวบท หลักการอ่านเจตนาจากบริบท และหลักความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ โดยหลักการตีความตามตัวบท (Textualism) นี้ถือว่าการแสวงหาเจตนาของภาคีสถิติสัญญาเพื่อตีความหมายและขอบเขตของถ้อยคำหรือข้อความนี้จะต้องดูจากตัวบทเป็นจุดสำคัญ



อันดับแรก และจะต้องถือเอาตามความหมายสามัญของถ้อยคำ (Ordinary Meaning หรือ Plain Meaning)

สำหรับหลักการอ่านเจตนาจากบริบทนั้นปรากฏตามมาตรา 31 วรรค 2 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาได้ให้ความหมายของบริบทที่ใช้ในการตีความสนธิสัญญาไว้ว่า ต้องอ่านสนธิสัญญาทั้งฉบับตั้งแต่อารัมภบท ตัวบทที่เป็นข้อมาตรา รวมไปถึงเอกสารผนวก ตลอดจนไปถึงการที่ภาคีได้ตกลงกันอย่างไรเกี่ยวกับสนธิสัญญานั้นและรวมถึงเอกสารต่างๆ ที่ชี้ติดต่อกันระหว่างการทำสนธิสัญญา เพื่อทำการค้นหาเจตนาของภาคีให้ชัดเจน

ส่วนหลักความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์นี้เห็นได้ว่าถูกจัดอยู่ในลำดับหลังหลักการตีความตามตัวบท และหลักการอ่านเจตนาจากบริบท ซึ่งหากพิจารณาจากตัวบทและบริบทแล้วเห็นว่าสามารถค้นหาความหมายที่ชัดเจนได้แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดูความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ต่อไปอีก

ข้อวิธีที่ใช้ประกอบการตีความ หากปรากฏต่อมาว่าได้มีการใช้หลักตามมาตรา 31 ข้างต้นแล้วยังคงมีผลทำให้เกิดความหมายคลุมเครือ หรือไม่ควรจะเป็นไปได้โดยเหตุผล ซึ่งมาตรา 32<sup>2</sup> แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาได้กำหนดถึงวิธีพิจารณาเพิ่มเติมอีกใน 3 กรณี ได้แก่

1. เอกสารทำงานในขั้นเตรียมทำสนธิสัญญา ซึ่งโดยปกติสำหรับกระบวนการทำสนธิสัญญาจะมีขั้นตอนการเตรียมการหลายขั้นตอน โดยเริ่มต้นด้วยการเสนอและตอบรับในหลักการว่าจะทำสนธิสัญญากันในเรื่องใด และเข้าสู่การ

<sup>2</sup> Article 32. SUPPLEMENTARY MEANS OF INTERPRETATION

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31 :

- (a) Leaves the meaning ambiguous or obscure; or
- (b) Leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

เจรจาเพื่อขอยกร่าง การรับร่าง การรับรองความถูกต้องของตัวบท ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ย่อมปรากฏเอกสารต่างๆ ที่แสดงให้เห็นได้ว่าคู่สัญญาแต่ละฝ่ายได้แสดงเจตนาไว้อย่างไร ซึ่งเอกสารต่างๆ นี้อาจรวมไปถึงหนังสือตอบโต้ หรือบันทึกต่างๆ ด้วย

2. สภาวะแวดล้อมในการทำสนธิสัญญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูล ข้อเท็จจริง อันเป็นเหตุให้มีการทำสนธิสัญญา อันประกอบด้วยธรรมเนียมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทางสังคม เศรษฐกิจ และภาวะทางการเมืองในขณะที่ทำสนธิสัญญา ว่าสภาพแวดล้อมต่างๆ นั้นเป็นเช่นไร และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในขณะนั้นเป็นอย่างไร

3. ข้อวิธีอื่นๆ ที่นำมาประกอบใช้ จากถ้อยคำตามความในมาตรา 32 ที่บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำว่า “อาจใช้ข้อวิธีประกอบการตีความ รวมถึงเอกสารการทำงานในชั้นเตรียมการทำสนธิสัญญา และกรณีแวดล้อมในการทำสนธิสัญญานั้น” อันพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ายังคงเปิดช่องให้ใช้วิธีที่นอกเหนือจากเอกสารการทำงานในชั้นเตรียมทำสนธิสัญญา และสภาวะแวดล้อมในการทำสนธิสัญญาอีก

ในกรณีดังกล่าวอาจเกิดประเด็นคำถามขึ้นสำหรับการอ้างอิงถึงต้นแบบของ OECD ว่าจะเป็นการตีความโดยสอดคล้องกับความตามบทบัญญัติมาตรา 32 ดังกล่าวนี้หรือไม่ซึ่งหากพิจารณาจากตัวบทบัญญัติมาตรา 32 แล้วเห็นว่าอาจไม่เข้าลักษณะของเอกสารทำงานในชั้นเตรียมทำสนธิสัญญาเนื่องจากเอกสารดังกล่าวนี้เป็นเอกสารเฉพาะของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งนี้ในการเตรียมการเจรจาของรัฐคู่สัญญานั้นอาจมีการตกลงเนื้อหาในสนธิสัญญาโดยแตกต่างไปจากต้นแบบที่วางรูปแบบไว้ได้เนื่องจากอาจพิจารณาแล้วเห็นว่าต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมตามแต่กรณี และเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วสนธิสัญญาที่รัฐได้เข้าตกลงเจรจากันนั้นอาจตั้งข้อสงวน (Reservation) ไว้ซึ่งแตกต่างกับที่กำหนดไว้ในต้นแบบ อย่างไรก็ตาม ใดๆ ก็ดีการเจรจาในรายละเอียดตามอนุสัญญาภาชีซอน ที่เดินตามต้นแบบ OECD นั้นยังอาจถือเป็นหน้าที่ผูกพันโดยเบาบางอย่างหนึ่ง (Soft Obligation)

ที่คู่สัญญาจะต้องนำมาใช้พิจารณา เนื่องจากแนวทางตามบทบัญญัติที่ได้วางไว้นั้น ยังคงอาจถูกนำมาใช้ตราบที่รัฐคู่สัญญานั้นไม่ได้มีการตั้งข้อสงวนซึ่งมีค่ากล่าวถึงในกรณีเช่นนี้ว่า “เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่เคร่งครัด แต่ถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายอยู่นั่นเอง (A Loose Legal Duty, But a Legal Duty Nonetheless)” (Vogel et al., 1986)

ทั้งนี้ สำหรับการตีความที่มีความเห็นที่แตกต่างกันนั้นย่อมพบเห็นได้เสมอ ซึ่งรายละเอียดต่างๆ นั้นอาจพบได้ในพิธีสาร (Protocol) หรือเอกสารอื่นๆ ซึ่งหน้าที่ตามสนธิสัญญานั้นรัฐคู่สัญญาจะต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัดซึ่งในกรณีที่มีข้อสงสัยนั้นรัฐคู่สัญญาอาจจะต้องสละอำนาจอธิปไตยเพื่อให้บรรลุถึงความชัดเจนในข้อความตามอนุสัญญานั้น

ในกรณีที่สนธิสัญญาเกิดปัญหาเรื่องความแตกต่างขึ้นจากการตีความระหว่างกฎหมายภายในประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งอันสืบเนื่องจากสนธิสัญญาที่ได้ตกลงเจรจากันระหว่างรัฐนั้นได้ทำขึ้นหลายภาษาซึ่งทำให้เกิดปัญหาจากความยากลำบากที่จะใช้ถ้อยคำเขียนภาษาให้มีข้อความซึ่งมีความหมาย ขอบเขต และน้ำหนักเท่าเทียมกัน กรณีดังกล่าว มาตรา 33 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา<sup>3</sup> ได้วางแนวทางบทบัญญัติเพื่อการตีความในกรณีดังกล่าวไว้ แต่ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับสนธิสัญญานั้นจะให้ความสำคัญกับเจตนาของภาคีก่อนเป็นอันดับแรกซึ่งเมื่อเกิดปัญหาในการตีความเกิดขึ้นนั้นย่อมจะต้องพิจารณาถึงหลักการตาม

<sup>3</sup> Article 33. INTERPRETATION OF TREATIES AUTHENTICATED IN TWO OR MORE LANGUAGES

1. When a treaty has been authenticated in two or more languages, the text is equally authoritative in each language, unless the treaty provides or the parties agree that, in case of divergence, a particular text shall prevail.

2. A version of the treaty in a language other than one of those in which the text was authenticated shall be considered an authentic text only if the treaty so provides or the parties so agree.

3. The terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text.

4. Except where a particular text prevails in accordance with paragraph 1, when a comparison of the authentic texts discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 does not remove, the meaning which best reconciles

บทบัญญัติ มาตรา 31 และ 32 ก่อน และหากไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ ในทางปฏิบัติ นั้น ศาลจะให้น้ำหนักแก่ตัวบทในภาษาที่กระจ่างชัดที่สุด หรือตัวบทที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของสัญญา

หลักการตามบทบัญญัติในอนุสัญญากรุงเวียนนาถูกนำมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลในประเทศต่างๆ อันรวมถึงการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนด้วย เช่น คดี Thiel v. Federal Commissioner of Taxation ซึ่งเป็นคดีที่ตัดสินโดยศาลสูงของประเทศออสเตรเลียได้อย่างถึงหลักการตีความตามอนุสัญญากรุงเวียนนา แม้รัฐคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในคดีนี้คือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญากรุงเวียนนาด้วย

### **มาตรการของศาลในประเทศต่างๆ ในการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อน**

การตีความตามความหมายทั่วไป (Common Interpretation) สามารถพบได้ในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลซึ่งมักจะนำมาใช้ในกรณีของการตีความกฎหมายขัดกัน และนอกจากนี้การตีความตามกฎหมายทั่วไปยังพบได้ในการใช้กับการตีความสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายการซื้อขายระหว่างประเทศ กฎหมายการคมนาคมทางอากาศและทะเล เช่นเดียวกับที่สามารถพบได้ตามกฎหมายภายในที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องสืบเนื่องจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว (Vogel et al., 1986)

ในการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ศาลของประเทศแคนาดาได้อ้างอิงถึงผลของคำตัดสินของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอันที่จริง แม้ว่าคำตัดสินต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนั้นจะไม่มีผลผูกพันต่อประเทศแคนาดาแต่ประการใด ซึ่งศาลของประเทศแคนาดาได้กล่าวเน้นย้ำถึงการจำเป็นที่จะต้องหลีกเลี่ยงการให้คำตัดสินที่ไม่สอดคล้องกับคำตัดสินของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>4</sup> เนื่องจากจะมีผลทำให้

<sup>4</sup> Canadian Pacific Ltd. v. The Queen

เกิดภาษีซ้อนเกิดขึ้นตามมาได้ และในเรื่องนี้ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้การยอมรับในลักษณะเดียวกันต่อประเทศแคนาดาด้วย

การตีความตามความหมายทั่วไปนั้น ไม่ได้หมายความว่า คดีที่ถูกตัดสินโดยศาลของประเทศอื่นนั้น จะต้องได้รับการยอมรับโดยไม่ต้องผ่านการวิเคราะห์วิจารณ์ ในเรื่องนี้ได้ปรากฏแนวทางของศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี *Corocraft v. Pan American Airways* โดยผู้พิพากษา Lord Denning ได้ให้การสนับสนุนตามคำตัดสินของศาลต่างประเทศ โดยถือเสมือนว่ามีผลผูกพันต่อคดีในศาลสหรัฐอเมริกา และได้กล่าวว่า “แม้ว่าตนเองจะไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินก็ตาม ตนเองก็ยังคงต้องเดินตามแนวคำตัดสินซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และศาลของทุกประเทศควรที่จะต้องตีความสนธิสัญญานี้ไปในทิศทางเดียวกัน”

อย่างไรก็ตามประเด็นดังกล่าวยังคงมีข้อถกเถียงกันอยู่มาก เนื่องจากคำตัดสินของศาลต่างประเทศอาจมีความแตกต่างกันไปได้หลายทาง และการใช้หลักในทางกฎหมายของศาลของแต่ละประเทศนั้นก็ไม่มีผลเป็นการผูกพันต่อประเทศอื่นแต่ประการใด

คดี *Fothergill v. Monarch Airlines* เป็นคดีหนึ่งที่มีประเด็นพิพาทอันเกี่ยวกับเรื่องการตีความโดยความหมายทั่วไปซึ่งเป็นคำตัดสินของสภาขุนนาง ในคดีนี้สภาขุนนางได้มีการอภิปรายและประเมินถึงน้ำหนักของคดีของศาลต่างประเทศและข้อคิดเห็นในคดี ซึ่งสภาขุนนางได้ให้การเน้นย้ำถึงน้ำหนักของคำตัดสินนั้นว่าจะต้องดูถึงบริบทของคดีความอันรวมไปถึงพิจารณาถึงลำดับ สถานะของศาลต่างประเทศนั้นด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าคล้ายคลึงกับการที่ศาลจะต้องพิจารณาถึงผลของการตัดสินคดีโดยศาลอื่นภายในประเทศเดียวกันนั้น

การตีความตามความหมายทั่วไปยังคงนำมาใช้เป็นหลักในการตีความกฎหมายภายในซึ่งผู้พิพากษานั้นมีหน้าที่ในการตรวจสอบผลคำตัดสินคดีของศาลอื่น และพิจารณาเหตุผลที่ศาลอื่นได้ใช้ในการพิพากษา ซึ่งหากมีประเด็นเรื่องการตีความเกิดขึ้นผู้พิพากษาจะต้องเลือกใช้การตีความในทางที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

มากกว่าที่จะใช้การตีความตามแนวความคิดทัศนะของตัวผู้พิพากษาเอง ในเรื่องดังกล่าวนี้ Lord Scarman ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “ศาลจะต้องคำนึงถึงปรัชญาในทางนิติศาสตร์โดยตัดสินให้สอดคล้องกับคำตัดสินของศาลในประเทศอื่นตามเนื้อหาในแต่ละคดีด้วย” (Vogel et al., 1986, pp. 38-39)

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในเรื่องของการตีความตามความหมายทั่วไปประการหนึ่งคือเรื่องของการนำข้อมูลต่างๆ มาใช้ ซึ่งเห็นได้ว่าผู้พิพากษามีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาถึงคำตัดสินของศาลต่างประเทศและจะต้องพิจารณาถึงสนธิสัญญาอันเป็นมูลที่พิพากษาคดีที่คู่ความได้นำขึ้นสู่ศาล ซึ่งหากผู้พิพากษานั้นไม่สามารถทำความเข้าใจกับภาษาต่างประเทศได้แล้ว ผู้พิพากษาก็จะต้องได้รับคำตัดสินที่ได้แปลมาให้จากคู่ความซึ่งโดยปกติแล้วหากเป็นการอนุญาตให้นำข้อเท็จจริงขึ้นสู่ศาลโดยคู่ความแล้ว คู่ความแต่ละฝ่ายย่อมที่จะต้องนำเสนอผลคำตัดสินให้แก่ศาลในทางที่เป็นประโยชน์แก่รูปคดีฝ่ายตนมากที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้ย่อมถือเป็นภาระหน้าที่ของผู้พิพากษาที่เพิ่มขึ้นในการที่จะต้องหาความหมายอื่นที่พบในคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากศาลต่างประเทศด้วย

ในเรื่องอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นแตกต่างกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่จะต้องมีการเลือกใช้ระหว่างกฎหมายภายในรัฐ หรือกฎหมายของต่างประเทศ อีกทั้งการจัดเก็บภาษีตามอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเขตแดนในการจัดเก็บภาษี เนื่องจากโดยหลักการแล้วแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยแต่ดั้งเดิมในการที่จะบัญญัติกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการตราบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีได้โดยอาศัยอำนาจของตน การเจรจาอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นเป็นการที่รัฐหนึ่งนั้นเข้าตกลงจำกัดสิทธิในการจัดเก็บภาษีของตนในบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับรัฐคู่สัญญา ในการจัดเก็บภาษีระหว่างประเทศกับอนุสัญญาภาษีซ็อนนั้นเมื่อเกิดข้อเท็จจริงที่ผู้เสียภาษีจะต้องถูกจัดเก็บภาษีตามกฎหมายภายในและมีข้อบทเกี่ยวกับเงินได้ดังกล่าวนั้นอยู่ตามอนุสัญญาภาษีซ็อน ตามอนุสัญญาภาษีซ็อนที่รัฐคู่สัญญาเจรจากันไว้จะกำหนดให้รัฐหนึ่งเพิกถอนสิทธิในการจัดเก็บภาษีอากร หรืออาจเป็นลักษณะการลดเพดานในการ

จัดเก็บภาษีลง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐแรกที่มีสิทธิอย่างเต็มที่ในการจัดเก็บภาษีคือรัฐแหล่งเงินได้ เนื่องจากรัฐแหล่งเงินได้นั้นเป็นรัฐที่ก่อให้เกิดเงินได้ขึ้นและโดยทั่วไปจะมีการจ่ายเงินได้ขึ้นในรัฐนั้น รัฐแหล่งเงินได้จึงมีสิทธิในการบังคับจัดเก็บภาษีก่อนรัฐถิ่นที่อยู่

วิธีการขจัดภาษีซ้อนภายใต้อนุสัญญาภาษีซ้อนโดยรัฐคู่สัญญาของกฎหมายภาษีภายในของรัฐแต่ละรัฐนั้นอาจจะใช้วิธีโดยการยินยอมสละสิทธิในการจัดเก็บภาษีเพื่อประโยชน์ของรัฐอีกรัฐหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “วิธียกเว้น” (Exemption Method) และอีกวิธีหนึ่งคือการยินยอมให้เครดิตสำหรับภาษีที่ได้เสียไปแล้วในอีกรัฐหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “วิธีเครดิตภาษี” (Credit Method) ทั้งนี้การใช้อนุสัญญาภาษีซ้อนนั้นจะไม่ใช่การก่อให้เกิดการอ้างอิงสิทธิในการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้นภายใต้กฎหมายภายใน และรวมทั้งไม่ใช่การขยายฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษีด้วย

ตัวอย่างการใช้การตีความของประเทศต่างๆ นั้นเราอาจพบเห็นความคิดเห็นของนักกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างรัฐคู่สัญญา ซึ่งโดยทั่วไปนั้นรัฐคู่สัญญาจะเป็นฝ่ายที่ต้องใช้การตีความในกรณีปกติทั่วไป และหากเป็นกรณีพิเศษนั้นอาจจะเป็นการให้ตีความโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความเมื่อเกิดขึ้นนั้นโดยปกติเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในรัฐยอมเป็นผู้ใช้อำนาจในการตีความโดยเบื้องต้น ซึ่งในกรณีของอนุสัญญาภาษีซ้อน นั้นอาจจะได้แก่ เจ้าหน้าที่สรรพากร หรือศาล

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นใช้หลักคำคัญประการหนึ่งคือ ในกรณีที่จะต้องมีการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนนั้น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (French Conseil d'Etat) จะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความโดยต้องปรึกษากับกระทรวงการต่างประเทศ (Foreign Ministry) และจะส่งข้อหารือต่อไปยังกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลจะปฏิเสธไม่ให้การตีความหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในเรื่องการเมืองหรือเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการปฏิบัติของรัฐ (An Act of State) แต่อย่างไรก็ดีตามหลักการดังกล่าวนี้ยังไม่เคยถูกนำมาใช้ปฏิบัติจริงใน

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในทางภาษีอากร ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้เช่นเดียวกันในอีกหลายประเทศ ในประเทศอังกฤษผู้พิพากษาถูกกำหนดให้ต้องผูกพันกับถ้อยคำตามบทบัญญัติอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นคดีความที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร โดยตามหลักการแล้วผู้พิพากษาจะไม่มีอำนาจในการตีความถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือตีความตามหลักความเสมอภาค (Equity of the Matter) แต่อย่างใด เนื่องจากการตีความในลักษณะดังกล่าวนี้จะถือเป็นการกระทำที่เป็นลักษณะก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายตุลาการ

ในทางปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยียมนั้นถือว่ามีหน้าที่จะต้องมีการตีความกฎหมายภาษีอากรในกรณีที่มีข้อสงสัยซึ่งเป็นการคานอำนาจกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายการคลังของรัฐ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมันปฏิเสธการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งการใช้การตีความในลักษณะดังกล่าวนี้เห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มหรือ ลดอำนาจให้กับศาลซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อหลักเรื่องการคานอำนาจของรัฐระหว่างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการในการตีความและการใช้บทบัญญัติตามกฎหมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าถือว่าเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างหนึ่ง หากพิจารณาในมุมระหว่างประเทศแล้วอาจยังทำให้เห็นได้ว่าควรกำหนดหลักการในการตีความให้ชัดเจนและถูกนำมาใช้โดยสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญเป็นแบบเดียวกันระหว่างประเทศต่างๆ

อนึ่ง ในเรื่องการตีความนั้นย่อมหมายถึงความถึงการแสวงหาความหมายของถ้อยคำในตัวเนื้อหาเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ซึ่งในเรื่องการใช้การตีความนั้นสามารถพบได้ในการอ่านบทกวี หรือการอ่านเรื่องราวเกี่ยวกับเทววิทยา และอาจกล่าวได้ว่าการตีความนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งในการรับรู้ของมนุษย์ที่ไม่สามารถจะนำมาบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายได้ ทั้งนี้ในเรื่องการตีความนั้นมีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศไทยในเรื่องการตีความเราอาจพบได้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น



## แนวทางในการบังคับใช้อนุสัญญาภาษีซ้อน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ต้นแบบของ OECD และคำอธิบายต้นแบบถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนเนื่องจากถือเป็นแหล่งข้อมูลที่ศาลในประเทศต่างๆ จะค้นหาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตีความให้สอดคล้องกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมนี กระทรวงการคลังได้นำแม่บทและคำอธิบาย ในการประชุมเรื่องภาษีซ้อนของสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ปีค.ศ.1928 มาใช้เพื่อสนับสนุนการตีความของหน่วยงานระดับข้อพิพาทในทางคดีภาษีอากร (Reichsfinanzhof) ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็กล่าวอ้างถึงการนำต้นแบบของ OECD มาใช้ตีความอนุสัญญาภาษีซ้อนเช่นกันซึ่งในคดีแรกที่พบคือคดีที่ตัดสินในปีค.ศ.1975 ระหว่าง United States v. Burbank นอกจากนี้ประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ก็ปรากฏหลักฐานการนำต้นแบบของ OECD มาใช้ในการตีความเช่นเดียวกัน การตีความในลักษณะนี้ถือว่าไม่ขัดแย้งกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาที่ได้กำหนดถึงการใช้งานเตรียมการ หรือ “Preparatory Work” ภายในมาตรา 32 อ้างอิงถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา เห็นได้ว่าต้นแบบของ OECD และคำอธิบายต้นแบบนั้นเป็นเอกสารที่รู้จักกันโดยทั่วไปและสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ทั้งนี้ต้นแบบของ OECD และคำอธิบายต้นแบบนั้นนอกจากมีความสำคัญที่นำมาใช้ในเรื่องการตีความแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแม่แบบที่นำมาใช้ในการเจรจาของรัฐคู่สัญญาที่ทำการตกลงเจรจาอนุสัญญาภาษีซ้อน รวมถึงกรณีที่อาจเกิดการตกลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขอนุสัญญาภาษีซ้อนด้วย เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการบังคับใช้อนุสัญญาภาษีซ้อนตามต้นแบบของ OECD และคำอธิบายต้นแบบนั้นอาจแยกพิจารณาได้ 3 ประการ ดังนี้

1. อนุสัญญาภาษีซ้อนระหว่างรัฐคู่สัญญาที่เป็นสมาชิก OECD ด้วยกัน ในเรื่องนี้ข้อสังเกตบางประการที่ควรจะหยิบยกมาพิจารณาคือ หากไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำตามบทบัญญัติที่ใช้ในต้นแบบของ OECD เห็นได้ว่ารัฐคู่สัญญานั้นควรต้องดำเนินตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อต้องมีการตีความในตัวบทตาม

อนุสัญญาภาษาซีซ็อนเกิดขึ้น ภาษาดั้งเดิมที่ได้บัญญัติไว้ซึ่งก็คือภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส จะต้องถูกนำมาใช้พิจารณาต่อบทบัญญัติตามอนุสัญญาภาษาซีซ็อนนั้น นอกจากนี้ตามคำอธิบายต้นแบบตามช่วงเวลาทีอนุสัญญาภาษาซีซ็อนบังคับใช้นั้นจะต้องถือเป็นฉบับที่จะต้องนำมาใช้พิจารณาเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น คำอธิบายต้นแบบในปี ค.ศ.1977 นั้นจะถือนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับอนุสัญญาภาษาซีซ็อนที่ได้บังคับใช้ภายหลังจากวันที่ 11 เมษายน 1977 ซึ่งตามต้นแบบของ OECD และคำอธิบายต้นแบบในปี ค.ศ.1977 นี้จะเห็นว่ามีการหาจำนวนมากที่อธิบายให้ความกระจ่างโดยความเห็นของคณะกรรมการ OECD อันสืบเนื่องจากการใช้รากฐานเดิมจากต้นแบบของ OECD ในปี ค.ศ.1963 ซึ่งตามวรรคที่ 30 ของรายงานในปี ค.ศ.1977 นี้ได้กล่าวถึงกรณีที่รัฐคู่สัญญาที่ได้เข้าตกลงเจรจาในอนุสัญญาภาษาซีซ็อนตามโครงสร้างในปี ค.ศ.1963 ว่ากรณีที่จะต้องตีความอนุสัญญาภาษาซีซ็อนโดยเป็นไปตามแนวทางของคำอธิบายต้นแบบของปี ค.ศ.1977 นี้ด้วย โดยทั้งนี้รัฐคู่สัญญานั้นควรที่จะแสดงเจตนาอย่างชัดเจนถึงเรื่องดังกล่าวนี้โดยแสดงเป็นลายลักษณ์อักษร (Exchange of Letters) ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจถึงกรณีการใช้บังคับตามแนวทางใหม่นี้โดยผ่านกระบวนการข้อตกลงเพื่อการดำเนินการร่วมกัน (Vogel et al., 1986)

แต่หากเป็นกรณีที่มีการเพิ่มเติมถ้อยคำที่แตกต่างจากต้นแบบของ OECD หรือมีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมถ้อยคำในอนุสัญญาภาษาซีซ็อน กรณีเช่นนี้โดยหลักการพื้นฐานแล้วเมื่อเกิดประเด็นในการตีความก็ยังคงต้องนำคำอธิบายต้นแบบมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางเช่นเดียวกัน แต่การตีความที่เกิดขึ้นนั้นอาจไม่ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องตามแนวทางที่คำอธิบายได้วางไว้

## 2. อนุสัญญาภาษาซีซ็อนในประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกของ OECD

ในกรณีนี้เห็นได้ว่าต้นแบบของ OECD และคำอธิบายต้นแบบจะมีความสำคัญลดน้อยลง แต่การให้ความสำคัญต่อการตีความโดยอ้างอิงกับคำอธิบายต้นแบบของ OECD ดังกล่าวนั้นยังอาจถือว่าถูกนำมาใช้เป็นการทั่วไป โดยขึ้นกับข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ทั้งนี้เพราะแนวทางในการตกลงเจรจาอนุสัญญาภาษาซีซ็อนใน

ปัจจุบันโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนายังมีการใช้แนวทางตามต้นแบบของ UN ด้วยเช่นกัน

### 3. อนุสัญญาภาษีซ้อนในรูปแบบอื่น

รัฐต่างๆ อาจตกลงเข้าทำอนุสัญญาภาษีซ้อนกับรัฐคู่สัญญาในลักษณะที่มีความแตกต่างจากโครงสร้างของ OECD หรือ UN ได้ โดยใช้รูปแบบอนุสัญญาภาษีซ้อนตามต้นแบบที่ตนได้กำหนดขึ้นมา เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มี U.S. Model เป็นต้น ซึ่งรูปแบบของประเทศต่างๆ นั้นเกิดขึ้นจากแนวทางดั้งเดิมตามที่ตนเคยทำการตกลงในอนุสัญญาภาษีซ้อนฉบับก่อนๆ กับประเทศอื่น และพัฒนาจนกลายเป็นรูปแบบเฉพาะของตัวเอง และนำรูปแบบของตนนั้นมาใช้เมื่อมีการตกลงเจรจาอนุสัญญาภาษีซ้อนฉบับอื่นที่ตามมา

เมื่อตามอนุสัญญาภาษีซ้อนไม่ได้กำหนดนิยามความหมายไว้ หรือเมื่อกำหนดนิยามไว้แต่ไม่เพียงพอ จึงมีประเด็นปัญหาเรื่องคุณสมบัติของถ้อยคำตามที่กำหนดไว้ ซึ่งรัฐคู่สัญญาอาจให้การตีความที่แตกต่างกันภายใต้กฎหมายภายในของตน (Vogel et al., 1986) ทั้งนี้คำว่า “คุณสมบัติ” (Qualification) ในที่นี้เป็นคำที่หยิบยืมมาจากกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในเรื่องการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งในอนุสัญญาภาษีซ้อนไม่ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องกฎหมายขัดกันไว้แต่อย่างใด และอนุสัญญาภาษีซ้อนไม่ได้กำหนดไว้ด้วยว่าจะต้องนำกฎหมายภายในหรือกฎหมายต่างประเทศมาใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมีการให้นิยามของคำในรัฐคู่สัญญาที่มีความหมายแตกต่างกันแล้ว ในทางภาษีอากรเห็นว่าควรที่จะต้องพิจารณาถึงความหมายของคำเพียงตามขอบเขตเท่าที่อนุสัญญาภาษีซ้อนได้กำหนดให้บังคับใช้เท่านั้นซึ่งขอบเขตของการใช้บังคับสำหรับอนุสัญญาภาษีซ้อนดังกล่าวนั้นปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 2(3) ตามโครงสร้างต้นแบบของ OECD

## สรุป

อนุสัญญาภาษีซ้อน ที่ประเทศไทยตกลงทำกับประเทศต่างๆ นั้นพบว่ามีทั้งการใช้แนวทางตามต้นแบบของ OECD และต้นแบบของ UN ซึ่งเนื้อหาบางส่วนพบว่ามีการใช้ถ้อยคำที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากต้นแบบด้วย แม้ว่าข้อพิพาทในเรื่องปัญหาการตีความตามบทบัญญัติในอนุสัญญาภาษีซ้อน จะยังไม่พบในคำพิพากษาของศาลไทย แต่ในการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติตามอนุสัญญาภาษีซ้อน นั้นเห็นว่าควรนำแนวทางต้นแบบของ OECD และ UN รวมทั้งคำอธิบายต้นแบบมาเป็นแนวทางในการวินิจฉัยด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับการบังคับใช้ตามประเทศต่างๆ

## References

- Baker, P. (1994) *Double taxation conventions and international tax law*,  
Kluwer: Sweet & Maxwell.
- Lenz, R. (1960) *The general reporter in the international fiscal association's 1960 report on the interpretation of double taxation conventions*,  
Basel: Verlag für Recht and Gesellschaft.
- Vogel, K. (1986) Double tax treaties and their interpretation, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 4, pp. 1-85.

## Japan's Official Development Assistance Diplomacy towards Myanmar in Post 2012

Khen Suan Khai<sup>1</sup>

### Abstract

There has been a substantial change in Japan's foreign policy position on democracy support. Its 1992 Official Development Assistance (ODA) Charter committed the country to provide foreign aid in a manner that promotes democracy abroad (Ministry of Foreign Affairs [Japan], 1992). The second Abe administration, which came to power in December 2012, has taken Japan's policy of democracy support a step further. The 2012 ODA white paper, which was released in March 2013, not only expressed Japan's intention to strengthen democracy abroad but also prioritized it above the traditional issues of focus of Japanese foreign aid such as human security and hard infrastructure assistance. In Myanmar, Japan has a vital interest in nurturing friendly relations to increase its political and economic clout in the country. After the liberalization process began in 2011, Japan resumed its official development assistance towards Myanmar with a prospect to set its foot firmly in the country rich of natural resources. While Japan is trying to provide aid to Myanmar in a manner that promotes democracy, there are both positive responses as well as deprecation on the effectiveness of the aid from local people because of its inefficacious development approach in both urban and

---

<sup>1</sup> School of Social Innovation, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand,  
e-mail: [khen.sua@mfu.ac.th](mailto:khen.sua@mfu.ac.th)

ethnic areas. This article will present empirical research finding about aid effectiveness of Japanese ODA.

**Keywords:** Aid Effectiveness / Japanese ODA / JICA / Myanmar / Context-sensitive development / Myanmar Democracy Support

## Introduction

Myanmar, which has been undertaking a furtherance of its democratic development since 2010, has gained noticeable attention from aid donors (Ichihara, 2014; Wroughton et al., 2016). Among them, Japan has been a long-time supporter for development in Myanmar in the form of bilateral assistance. Japan took rapid steps to engage with the government of Myanmar by resuming its large-scale provision of Official Development Assistance (ODA) loans in 2012, which it had stopped in response to serious crackdowns of demonstration and a military coup in September 1988. Japan's International Cooperation Agency (JICA), the executive agency of ODA in Japan, initiated supporting and investing for legal capacity-building and economic infrastructure projects to help rebuild Myanmar's democratic status. However, there has been considerate concern from local people who are the subject group of development about Japan's democracy-related assistance model used in Myanmar, namely technocratic and top-down programming. It places little importance on civil society assistance.

This research article aims to highlight the scale used to measure both benefits and deficiencies of Japan's ODA diplomacy towards Myanmar since 2012. JICA's development assistance, especially in the ethnic minority areas of

Myanmar, needs to be more effective in bolstering human capital because of its explicit grounding in social transformation. In order to place this idea in context, this article will discuss Japan's ODA towards Myanmar in terms of its operational approach since the early 1950s along with Japan's ODA policies changes at times, implementation of integrated regional development for ethnic minority areas, and its assistance for human security and hard infrastructure assistance. The structure of this paper will be comprised of the focus of Japan's ODA policy towards Myanmar, the general description of the Japanese approach toward Myanmar, and finally the aid effectiveness of Japan's ODA in Myanmar.

During Aung San Suu Kyi's visit to Japan in November 2016, the Japanese Government promised ¥800 billion towards supporting peacebuilding and development over five years, of which ¥40 billion was for development for ethnic areas (Htwe, 2016). While appreciative of humanitarian assistance from Japan, ethnic nationalities have been concerned about their rights being neglected and their voices going unheard. Since all assistance has been granted through bilateral agreements between the central governments, JICA is viewed by the ethnic groups and civil society groups as avoiding obtaining their free prior and informed consent (FPIC) in its projects in Myanmar. On the other hand, there are Japanese private, non-profit grant-making organizations like the NIPPON Foundation, specifically focused on promoting the peace process through addressing the causes of decades-long civil wars and supporting the ceasefire agreements between the Union of Myanmar Government and the ethnic minority armed groups. The White Paper of Japan issued in 2012 stated

that supporting democratization was the primary principle of Japan's foreign engagement. The paper also mentions deliberately that the interest of Japan is a basis of Japan's support to developing countries in terms of securing peace and stability (Ministry of Foreign Affairs [Japan], 2012). Starting with its 1992 ODA Charter, Japan committed itself to providing foreign aid abroad for promoting democratization (Ministry of Foreign Affairs [Japan], 1992). The 2012 Japan ODA White Paper prioritized democracy over human security and hard infrastructure assistance, its traditional fields of foreign aid assistance.

Myanmar is an especially interesting case for Japan in terms of its ODA for several reasons. While Japan is promoting democracy through ODA in different countries, the recent democratic transition in Myanmar has attracted the attention of Shinzo Abe's administration to the point of resuming full-scale economic cooperation in 2013. Besides, Myanmar is perceptively trying to constrain the long-dominant power of China in the country while Japan focuses on developing its role in all members of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (Strefford, 2007). Since 1967, all the countries of the Mekong Region as well as all members of ASEAN have consistently received Japanese ODA (IDCJ, 2015). Japan has multiple reasons for its prominent role in Myanmar: amongst them are access to Myanmar's natural resources and markets, and taking a lead of international donors in a newly reforming country.

Myanmar, with its resilient workforce, favorable geographic location and rich variety of natural resources, has potential for development. However, it still ranks 150 out of 169 countries in the 2015 Human Development Index (UNDP, 2016). Serious concerns thus exist over development and equity issues. Successive military juntas also have created a situation where rich natural



resources have invited biased foreign investments that are enriching the authoritarian elites in the country.

Two issues have been prominent in the case of Myanmar: poverty eradication and constructive democratic transition as a pre-requisite to the peace process. According to its Thematic Guidelines on Poverty Reduction, JICA defines poverty as a deprived situation where the people are limited to enjoy their authentic rights and to apply their competences to access necessities, and also a condition where people are neglected from access to development (JICA, 2011). The Guidelines also state that JICA's cooperation is empowering human capital, in terms of economic, political and social-cultural capacities so that the underprivileged are able to overcome poverty. It is also creating an environment wherein people can manifest such capabilities (JICA, 2013). There is a broad agreement internationally that achieving these targets will require two factors: (1) effective targeted aid in accordance with local needs and (2) policy reform and better governance of aid in the receiving country. Baulch (2006) argues that there is less aid effectiveness and additional challenges to achieve development when appropriate policies and commitment in the developing countries are lacking. Therefore, Japan's foreign policy, a mélange of democracy support, humanitarian security and hard infrastructure assistance, is totally in line with the *sine qua non* in Myanmar.

## **Japan's ODA Diplomacy towards Myanmar**

### **1. Japan's Approach to Myanmar**

This section of the article builds on the uniqueness of the Japanese ODA approach to Myanmar. Japan has been focusing enormously on bolstering

human capital and technical assistance to make the country ready for its democratic transition. While many other donors from Western states have taken a democracy-first approach to Myanmar, before 2012 Japan prioritized development: human security and hard infrastructure assistance. Post-2012, through JICA, Japan has proposed development for peace and ensures development projects to be piloted along with political dialogue in Myanmar.

Even though Japan had stopped its large full-scale economic cooperation with Myanmar in 1988, Japan has been providing ODA to Myanmar through bilateral assistance, technical assistance and small-scale humanitarian assistance. From independence in 1948 until 1988, Myanmar was one of Japan's largest aid recipients. Around fifty percent (approximately ¥220 billion) of Japanese ODA funds went to Myanmar (Steinberg, 1993). Japan's long years of involvement in Myanmar means that Japan is helping to address challenges in Myanmar as it emerges from a half century of isolation and oppression.

In May 2013, Prime Minister Shinzo Abe initiated all possible assistance to prompt Myanmar's economy, by supporting the peace process, and bolstering social-capital and economic development of rural and ethnic areas (Ministry of Foreign Affairs [Japan], 2013) In terms of ODA, Japan's role in Myanmar is growing while the role of China is falling because it is facing reproach from ethnic groups for its environmental and social impacts on many infrastructure projects. For the first time in twenty-five years, in 2013 Myanmar received three new yen loans for its infrastructure development totaling more than ¥51 billion. The first ODA loan targeted to reinforce regional development for poverty reduction by providing life-supporting infrastructures to overcome impasses

hindering the development of rural areas. The second ODA loan aims for urgent rehabilitation and upgrading projects, especially in solving electric power shortages, which disrupt economic activities and citizen's daily lives in Yangon, the biggest city and former capital city of Myanmar. The third ODA loan is for an infrastructure development project in Thilawa SEZ. Among three Special Economic Zones (SEZ) in Myanmar, Thilawa SEZ is developed by a joint venture, initially between the Japan External Trade Organization and the Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry. The Myanmar government is also putting much endeavor in developing this SEZ to raise national income by attracting foreign companies to increase direct investment.

On September 5, 2014, the Japanese government proudly signed the ODA loan agreements with Myanmar to provide concessional loans of over ¥60 billion in order to improve people's access to basic infrastructure in Myanmar. The loan is for four development projects: (1) Yangon-Mandalay Railway Improvement Project Phase I, (2) Greater Yangon Water Supply Improvement Project, (3) Infrastructure Development Project in Thilawa Area Phase II, and (4) Irrigation Development Project in Western Bago Region. According to JICA, these four infrastructure projects for Myanmar are to reaffirm JICA's commitment to assisting Myanmar's socio-economic reform process with an emphasis on "people-centered development", emphasizing on the grassroot level people's development (JICA, 2014). Among the four projects, the third, Infrastructure Development Project in the Thilawa Area is to backup Myanmar's Thilawa Special Economic Zone (T-SEZ) Development Project. Since there has

been no laymen-friendly explanation of the projects to the effected local people, there is low level of understanding and acceptance of the projects.

## **2. Japan ODA to Promote Peace, Democracy in Myanmar**

This section of the article highlights how two elements of Japanese ODA in Myanmar, strengthening human capital and hard infrastructure, have interacted with the principle of promoting peace and democracy. Japan's ODA consists of objectives, policies and priorities according to its revised Charter. Its first objective is to devote to the peace and development of the international community by safeguarding its own security and prosperity. Besides, Japan vividly and dynamically backed economic and social development of developing countries. While Japan tries to utilize ODA in the best way to support economic development in Myanmar, humanitarian assistance, supporting peacebuilding, nurturing democratization, and protecting human rights are also in its agenda. Japan has never been directly involved in the process of democracy and peace in Myanmar. Instead, over the years, Japan has committed to provide aid to Myanmar in a manner that promotes peace through development. Japan has been holding the principle that a certain degree of development will alleviate conflict in Myanmar. Since then, Japan's main principle towards Myanmar is friendly relations to increase its political and economic clout in the country. Hindering factors that are impeding development in Myanmar cannot be fixed until a functional democratic system is installed, and during a democratic transition grassroots level development also should be promoted. In the peace process in Myanmar, development is just as pivotal as other areas of reform such as constitutional amendment and

political and economic liberalization. It is fundamental to carry out development and peace in parallel.

Since one of the major causes impeding development in Myanmar is the armed conflict, it is vital to bring development and reintegration into ethnic areas, which represent more than forty percent of the population. In this way, development and positive political change can go in hand in hand. Following 60 years of armed conflict, 14 Ethnic Armed Groups have signed ceasefire agreements with the Myanmar government, and among them, eight groups have signed Nationwide Ceasefire Agreement with the government on October 14, 2015. On February 2013, Mr. Yohei Sasakawa, Chairman of the Nippon Foundation, was appointed by Japan as “Special Envoy of the Government of Japan for National Reconciliation in Myanmar” to represent Japan and facilitate technical assistance to national reconciliation in Myanmar through institutional and personnel capacity-building for legal development and operation which would match the social economy of Myanmar and international standards (Yokomaku, 2015). Still, Japan’s support for democracy in the country remains limited. In support of rule of law, JICA has initiated a legal capacity building projects through series of seminar under its’ Technical Assistant since November 2013. This project will be carried out until May 2018 aiming at contributing to the independent and sustained development of and proper application of laws and regulations in the future, and to the establishment of rule of law, democratization, and economic reform. (International Civil and Commercial Law Center Foundation, 2013)

Still, political instability has been hindering reform agenda in resource-rich frontiers where most ethnic groups are located. Now, the fragile peace process in Myanmar has reached a critical stage - it can either move ahead with a nation-wide peace agreement now or be dragged on in its current status with no end in sight. The role of Japan, as a mediator is significant as Japan has been a long-term supporter to Myanmar in terms of grassroots level development, as well as technical assistance towards government sectors. While promoting urban area development such as railway refurbishing, water management system and waste management sectors, and SEZ, Japan has been proactively implementing assistance in ethnic areas, where the armed conflict is ongoing. The assistance included strong improvements of people's livelihoods and capacity building for constructive social, economic and political change.

### **3. Japanese ODA in Ethnic Areas of Myanmar.**

Considering the point made above about Japan's proactive assistance in the ethnic areas of Myanmar, this section will discuss the advantages and the deficiencies of Japan's ODA using empirical case studies in ethnic areas. Japan has several accomplishments in assisting ethnic areas in Myanmar. Along with NPO Terra People Association, JICA provided sustainable circular, agricultural technical assistance to the Southern Shan State for the dissemination and distribution of drug crop alternatives. In the Chin State, high value-added plantation techniques were provided by technical cooperation with the Makino Memorial Foundation of Kochi Prefecture. Business involvement is more important in a place like Chin State. There has only been low intensity conflict and most people have not been directly affected by war.

However, it is the second poorest state in Myanmar, in which more than 70 percent of the population earns less than international poverty line. When the Chin National Front negotiated with the government, the people wanted them to bring development. In collaboration with the UN World Food Program, food assistance was delivered to six ethnic states, including Rakhine and Kachin where armed conflict is ongoing. Karen refugee camps along Thailand-Myanmar borders were provided ¥14 million to build vocational training centers (Ministry of Foreign Affairs [Japan], 2012). On the other hand, there has been serious criticism of Japanese ODA approach as an 'ingredients based approach'. It means that Japan mainly focuses on hard infrastructure, and that it is weak in empowering communities and providing a means for poverty eradication. It therefore neglects the voice of local civil societies and lacks to change at the grassroots level. Japanese aid has fewer political conditionality and is intended to be request-based, requiring the participation (and, in principle, the ownership) of government counterparts (Menocal & Wil, 2012).

### **Case Study: JICA's Involvement in Karen Refugee Issue**

As a case study, JICA's involvement in Karen refugee issues will be highlighted in the following paragraphs. Karen state is one of the states in Myanmar suffering severely from the result of ethnic armed conflicts. It resulted in thousands of refugees going to Thailand and many internally displaced persons (IDPs) within the country as well.

There are two main discussion for this case study. The first argument is while poverty is claimed as hindrance to development and the root cause of conflict in Myanmar by international donors, the root cause of conflict and key

impediment to development in the country is not poverty, rather the root cause of the conflict is a lack of human rights, protection, and autonomy. Second, in the case of Karen, however, development initiatives by ODA even cause suspicion and rage from the local community without free prior and informed concern of the main beneficiaries.

JICA's blueprint, *Preparatory Survey for the Integrated Regional Development for Ethnic Minorities in the South-East Myanmar: Final Report* has proposed industrial development in Southeast Myanmar, to support the return and settlement of refugees and IDP's in Karen and the Mon States (JICA, 2013). The blueprint offers development for peace process and effective political dialogue. According to the blueprint, JICA will support the setup of information centers for returning IDPs and refugees, so that they will be able to access information on conditions of resettlement and reintegration, as well as economic activities and job opportunities within the region. The blueprint states that refugees and IDPs will return on a voluntary basis, via UNHCR resolutions, when more development occurs. It also states it will carry out large-scale industry and infrastructure developments that will be implemented in parallel with the peace process. Karen people have been fighting with the Myanmar military for more than six decades, for self-determination and for a federal system. Over 60 years of civil war has brought more than ninety thousand non-combatants into refugee camps across the Thailand-Myanmar border. The Ceasefire agreement between the Union Government of Myanmar and the Karen National Union (KNU) was signed in January 2012. Karen civil societies and social activists believe that the current peace process is not yet in a state of a significant decentralization of constitutional powers, thus the voice of local



concerns is not sufficiently heard. Since there have been outbreaks of armed conflict between Myanmar military and ethnic Karen armed groups, even after the signing of the ceasefire agreement, many ethnic interlocutors, including human rights defenders and Karen MPs, have presaged that it was neither right nor was it safe timing to return Karen refugees from the camps along Thailand-Myanmar border.

According to JICA's Preparatory Survey for the Integrated Regional Development for Ethnic Minorities in South-East Myanmar, to support the return and settlement of refugees and IDPs, high development might bring stability in this border area if the east-west economic corridor with Thailand can be installed, and if joint development between Karen State and Mon State can pave wider development chances for the national level. Since Karen State is a war-torn area, where trust building and reconciliation between and among armed groups and Myanmar army could not be build up yet, it is pivotal to understand the context of the conflict. From the Karen local people's stance, the root cause of conflict and key impediment to development in Karen State is more about social and political exclusion of the governmental state holders who do not based the assistance on a context-specific analysis. The main wish of the people is to have development projects which result in structural change in both conflict transformation and human rights. Additionally, how structural change might be achieved and how it can be best supported. For local people in the Karen State, there is not even an enforceable ceasefire, and there are still clashes between Myanmar military and Karen armed groups from time to time (JICA, 2013). Hence, until or unless the government of Myanmar and ethnic

groups reach a negotiated resettlement, aid effectiveness from any ODA will be still unavailing.

Since March 2013, through a Japanese Platform, Japan has signed a MOU for Assistance Program for Refugees and IDPs returning to Myanmar. This is a three-year program with ¥1.2 billion starting from April 2013. The aim is to assist refugees and IDPs returning from Thailand and also to prepare prospective host communities for reintegration and resettlement in the Karen State of Myanmar where armed conflict has been ongoing for more than six decades. There are fifteen Japanese NGOs participating in this project. These NGOs will assist comprehensive social development and human resource development in Myanmar, where refugees and IDPs will return, and support future returnees to Myanmar, at the refugee camps in Thailand. When asked for voluntary return of refugees, almost all participant refugees in the Mae La refugee camp and Nuh Po refugee camp are willing to return to their native land, on the condition it is really safe socially, economically (living), and in particular politically.

In the Karen State, however, there is no such noteworthy preparation to secure livelihood opportunities for returning refugees and IDPs. Two big news agencies in Myanmar have reported that the first 161 Karen returnees are held in some temporary accommodations and are not provided information for further resettlement, and they already have regrets about their return because the government has not supported them as promised. According to news reports, the Thai government provided each adult refugee 8300 baht (US\$235) and 6500 baht (US\$185) per child. 300,000 kyats (US\$215) also was offered for each family by the Myanmar government. The Myanmar Red Cross also

provided 100,000 kyats (US\$72) per family. However, as there is not further assistance yet, the returnees are in a current state of hardship (Karen News, 2016; Myanmar Times, 2016)

Since JICA's intention for the development assistance in the Karen State was for developmental for peace, it is essential to have good interaction with key local people to analyze who can be connectors and local capacities for peace. It is also important to review all aspects of the assistance projects such as place and reason of assistance offered, people to get involved (external and internal, government staff and local people), channel of recruiting staff, prime targeted issues and recipients, decision making process, methods of assistance delivery and distribution. If the primarily targeted local people do not enjoy any developmental assistance, then it is important to re-evaluate and redesign any assistance projects in that area.

According to the Karen Peace Support Network, an umbrella organization of 28 Karen civil society organizations, Karen people, welcome any genuine development in social, economic, political, and environmental terms (KPSN, 2014). Still, Karen civil society groups and rights defenders recommend that any development assistance organizations should ensure development projects are developed and implemented according to the 2008 United Nations Development Group Guidelines on Indigenous People's Issues, in particular by fully adopting the principles of the UN Common Understanding on the Human Rights Based Approach. Upon meetings and interviews during my research period, local people and civil society groups altogether agreed that development is required in Karen State, but it should be people-centered

development (which is in accordance with Free Prior and Informed Consent of the people), not just technocratic top-down government to government projects. In selecting government sectors to work together as partners, local people have deep concerns about the Ministry of Border Affairs, especially in the progress of border areas and the National Races Development Department, as the local people have found out that this department is totally under control of the military. It is said that it is a hidden mission and is not virtuously about development but more about how to secure army stations.

Poverty is just amongst one of many other heart-breaking outcomes of the mismanagement of unequal political share in Myanmar. As Japan's cabinet decision on the Development Charter Implementation Principle A (a) says a more strategic approach should be applied in cooperation with diverse stakeholders, it is vital to consider whether the "development" cooperation focuses on results that meet the targeted area's priorities, which is an important indicator of aid effectiveness. The recent peace process in Myanmar, has not yet reached a state of democratic manner, therefore local people's voices are not being reflected in the government development policies. It is pivotal that JICA's blueprint adequately identifies this context to propose a critical people-centered development alternative.

Upon Japan's initiation to support refugee returnees from camps of the Thailand-Myanmar border, Karen armed groups and refugees in the camps also expressed their concern that they were uncertain whether to return or not, as proper information was not provided from the Myanmar government side. It also needs the continuing support of the international community through the crucial post-conflict phase, to ensure that those who make the brave decision

to go home can rebuild their lives in a stable environment. Karen State is not ready for this sort of resolution yet, not just because of its state of development, but rather due to the insecurity present in terms of political settlement. It is very precarious to execute technical support with big funds without consulting the related communities and neglecting the primary root cause of conflict in the region. On the other hand, one of the three durable solutions of UNHCR is voluntary repatriation with safety and dignity, which requires the full commitment of the country of origin to help reintegrate its own people. To be consistent with its own stated principles, “Clarification of Principles for the Project Implementation” which is a JICA Position Paper issued on March 20, 2014, JICA must ensure to have meaningful partnership with the targeted population for development in order to strengthen local capacity and ensure sustainability. Besides, it is crucial to listen to views and suggestion from local civil society organizations that are working hand in hand with armed groups, local people, and even refugees. Acutely, an accurate transformative agenda that is both collective and flexible to the conditions of each state in Myanmar, and that places local people at the center is a must.

### **Discussion on relating Theories and Conclusion**

In post 2000, the three main different discussion on delivering and achieving aid effectiveness area are (1) Results-Based Financing, (2) Aid-Agenda Conferences and (3) Program-Based Approaches (Riddell, 2008; Binswanger-Mkhize et al., 2010; World Bank, 2001, 2010, 2011; Alsop et al., 2006; OEDC, 2011; Mumssen et al., 2010; Savedoff & Martel, 2011). Among them, Japan has been focusing mainly on Program-based Approach in

Myanmar in term of delivering aids, especially in ethnic area. Japan has always been very attentive in balancing its friendly cooperation with aid receiving government in two terms; first a *hardware type cooperation*, such as through construction and provision of equipment, and second a *software type cooperation*, such as through technical cooperation and institution building. ODA is one of the most important diplomatic tools for Japan in relations with Myanmar. Japan's ODA to Myanmar is not only intended to be charity or philanthropic activities but also for securing a diplomatic environment favorable to Japan as a diplomatic tool.

Yet there are local people's voices that the Japanese field-level engagement approach lacks in meeting, especially with the grassroots level. Instead it is applying state and local governments' propositions. Japanese aid should take request-based approaches from the context of the targeted group of people in Myanmar, with special attention to environmental soundness, ownership, mutual cooperation from both sides of donors and aid receivers, and especially assurance of quality-based sustainable livelihood development for local residents. It is pivotal to understand the "context" of aid receiving community. According to Conflict Sensitivity Consortium, context refers to "the operating environment, which ranges from the micro to the macro level – e.g., community, district / province, region(s), and so on" (Conflict Sensivity Consortium, 2004). Karen state has been a war-torn state for more than seven decades, and many Karen refugees have packed refugee camps along Thailand-Myanmar border. Clash between the Tatmadaw and Karen armed-groups still broke out time to time. The context within which Japan operate has sensitive political, economic, social cultural and historical factors, from micro

level of the village or even refugee community to the macro level of national issues. Although Japan's projects strategies are aligned with Myanmar national strategies, it is important to conduct context analysis in the project locations as local people need to be informed, be aware of the project, and enjoy the benefits of development. It is sensitive in terms of understanding the contextual factors underlying interaction between the aid receiving community and the donor and government as the views and processes embodied by the people should be respected to minimize negative impact and to maximize positive impact while working for change.

Recent concern on foreign official development assistance to Myanmar is that donor countries tend to provide support without consulting the local communities or paying heed to their concerns. They should be more caution payed to the underlying causes of conflict in Myanmar. In its poverty alleviation project, Japan has inaccurately assessed poverty as the negative root cause impeding development. Poverty is not the root cause of conflict, it is however a key impediment to development, but it is the lack of human rights protection and autonomy which caused the conflict. Most of ethnic areas in Myanmar fall under JICA's "poverty-focused projects," as JICA stated in its Thematic Guideline for Poverty Reduction. The projects target areas with high poverty incidents, or regions designated by the government as poor areas in parallel with or separate from the poverty rate, as well as groups regarded as the vulnerable (JICA, 2011). For development purposes, in the long run, lack of conflict analysis in areas which have been fraught with conflict for many decades will bring more tension than benefits. Hence, applying context

sensitive and conflict sensitive approach as an extension of participatory development would secure advantageous output in delivering and receiving aids in Karen state.

Especially in supporting the return and settlement of refugees and IDP's in Karen, it is perilous and risky to disregard the longtime underlying causes of conflict which pushed the Karen people to flee into refugee camps on Thailand-Myanmar border. It is worth waiting for the region to become more peaceful first, and then to consult with local communities and refugees in the camps, for more flexible and practical solutions. It is indispensable to engage with civil society organizations, ethnic armed groups, and refugees at all levels of project planning, design, and implementation, to avoid risk of further conflict. JICA's blueprint assumes that refugees and IDPs will voluntarily return when more development occurs, and it assumes that large-scale industry and infrastructure development projects are appropriate for the area and that they will be implemented in parallel with the peace process. In the case of supporting refugee returnees and resettlement, currently there is neither adequate information nor consultation with beneficiaries. The target group does not even know what the procedure would be, if they were to voluntarily return to their homeland. Until now there is no translation of project strategies into prioritized results-oriented operational programs. Without having mutually agreed frameworks with the targeted group, they will never benefit from the projects as much as it is intended. To have alignment of donor's endeavor and beneficiaries' benefit, there should be reliable assessment of the project. If the donor's action plans are not in harmony with the context of the project areas



such as Karen State, aid cannot be effective. Contextualization for implementation of the development project is pivotal.

To make aid effective in Myanmar, it is important to engage in dialogue with donors on developing simple planning tools, where national development strategies are not yet in place. It is important to have result-oriented frameworks so that local residents will be able to align, harmonize, and manage the results of the development projects in their native land. In applying it, context sensitivity and conflict sensitivity should be reckoned for the best aid effectiveness. It is indispensable that the aid receiving community is entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.

### References

- Alsop, R., et al. (2006) *Empowerment in practice: From analysis to implementation*. Washington, DC: World Bank.
- Baulch, B. (2006) *Aid distribution and the MDGs*. Brighton: Institute of Development Studies University of Sussex.
- Binswanger-Mkhize, et al. (2010) *Local and community driven development: Moving to scale in theory and practice*. Washington, DC: World Bank.
- Conflict Sensivity Consortium. (2004) *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: Resource Pack*, Available: <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/148-conflict-sensitiveapproaches-to-development-humanitarian-assistance-and-peacebuilding%0D> [10 June 2017]

- Htwe, C. M. (2016) Japan announces a nearly \$8 billion package for Myanmar, *Myanmar Times*, Available: <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/23451-japan-announces-a-nearly-8-billion-package-for-myanmar.html> [20 June 2012]
- Ichihara, M. (2014) Japan's strategic approach to democracy support, *Carnegie Endowment for International Peace*, Available: <http://carnegieendowment.org/2014/03/07/japan-s-strategic-approach-to-democracy-support-pub-54816> [10 June 2017]
- IDCJ. (2015) *Evaluation of Japan's assistance to the Mekong*, Available: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2014/pdfs/mekong.pdf> [10 June 2017]
- International Civil and Commercial Law Center Foundation. [2013] *Support for development of Myanmar's legal system*, Available: <http://www.icclc.or.jp/english/project/> [10 June 2017]
- JICA. (2011) *Thematic guidelines on poverty reduction*, Available: [http://www.jica.go.jp/english/operations/thematic\\_issues/poverty/pdf/guideline.pdf](http://www.jica.go.jp/english/operations/thematic_issues/poverty/pdf/guideline.pdf) [http://www.jica.go.jp/english/our\\_work/thematic\\_issues/poverty/pdf/guideline.pdf](http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/poverty/pdf/guideline.pdf) [10 June 2017]
- JICA. (2013) *Preparatory survey for the integrated regional development for ethnic minorities in the south-east Myanmar final report: Main report*, Available: [http://open\\_jicareport.jica.go.jp/340/340/340\\_104\\_12126280.html](http://open_jicareport.jica.go.jp/340/340/340_104_12126280.html) [10 June 2017]

- Karen News. (2016) *Government agencies working on the first return of 90 refugees back to Burma*, Available: <http://karennews.org/2016/10/government-agencies-working-on-the-first-return-of-90-refugees-back-to-burma.html/> [16 November 2016]
- KPSN. (2014) *Critique of Japan international cooperation agency's blueprint for development in southeastern Burma/Myanmar*, Available: [http://www.burmapartnership.org/wp-content/uploads/2014/09/critique\\_of\\_japan\\_international\\_cooperation\\_agencys\\_blueprint\\_for\\_development\\_in\\_south-eastern\\_burmamyanmar\\_full\\_report\\_english\\_2.pdf](http://www.burmapartnership.org/wp-content/uploads/2014/09/critique_of_japan_international_cooperation_agencys_blueprint_for_development_in_south-eastern_burmamyanmar_full_report_english_2.pdf) [10 June 2017]
- Menocal, A. R. & Wil, L. (2012) *Where can Japanese Official Development Assistance add value?*, Available: <https://www.odi.org/publications/6294-japanese-official-development-assistance-jica> [10 June 2017]
- Ministry of Foreign Affairs (Japan). (1992) *Japan's Official Development Assistance Charter*, Available: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html> [20 June 2011]
- Ministry of Foreign Affairs (Japan). (2012) *Japan's Official Development Assistance white paper 2012; Assistance for ethnic minorities in Myanmar through ODA*, Available: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2012/html/topics/topics01.html%0A> [10 November 2016]
- Ministry of Foreign Affairs (Japan). (2013) *Joint statement between Japan and the Republic of the Union of Myanmar*, Available: <http://www.mofa.go.jp/files/000006671.pdf> [1 November 2016]

- Mumssen, Y., et al. (2010) *Output-based aid lessons learned and best practices*, Available: <http://documents.worldbank.org/curated/en/206041468337170198/pdf/536440PUB0outp101Official0Use0Only1.pdf> [1 November 2016]
- Myanmar Times. (2016) *Refugees rue return amid housing woes*, Available: <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/23424-refugees-rue-return-amid-housing-woes.html> [15 November 2016]
- OECD. (2011) *Aid effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris declaration*, Paris: OECD publications.
- Riddell, R. C. (2008) *Does foreign aid really work?*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Savedoff, W. & Martel, K. D. (2011) *Cash on delivery aid for health: What indicators would work best?*, Available: <https://www.cgdev.org/publication/cash-delivery-aid-health-what-indicators-would-work-best-working-paper-275> [15 November 2016]
- Steinberg, D. I. (1993) 'Japanese aid to Burma: Assistance in the Tarenagashi Manner?', in B. Koppel & R. M. Orr (eds.), *Japan's foreign aid: Power and policy in a New Era*. Boulder, pp. 135–162, Colorado: Westview Press.
- Strefford, P. (2007) Japanese ODA diplomacy towards Myanmar: A test for the ODA charter. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, vol. 6, pp. 65–77.
- UNDP. (2016) *Human development index 2015*, Available: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf) [15 November 2016]

- World Bank. (2001) *World development report 2000/2001: Attacking poverty*, Available: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856> [15 November 2016]
- World Bank. (2010) *Community driven development—empowering people to lead their development*, Available: <http://documents.worldbank.org/curated/en/577421468335988417/pdf/915830BRI0Box300also05197600Public0.pdf> [15 November 2016]
- World Bank. (2011) *A new instrument to advance development effectiveness: Program-for-results financing*, Available: <http://documents.worldbank.org/curated/en/687711468325286151/A-new-instrument-to-advance-development-effectiveness-program-for-results-financing> [15 November 2016]
- Wroughton, L., et al. (2016) U.S. to renew most Myanmar sanctions with changes to aid business, *Reuters*, Available: <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-usa-exclusive-idUSKCN0Y42H5> [10 June 2017]
- Yokomaku, K. (2015) *After commencement of the legal cooperation project with Myanmar*, Available: <http://www.moj.go.jp/content/001143279.pdf> [15 November 2016]

**ผลตอบแทนการศึกษาด้วยการถดถอยควอนไทล์:  
สายสามัญกับอาชีวศึกษา**

**Returns to Education Using a Quantile Regression:  
General Education and Vocational Education**

ธิติมา พลับพลึง<sup>1\*</sup>

Thitima Plubplueng

**บทคัดย่อ**

บทความนี้คำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาระหว่างแรงงานชายและหญิง กลุ่มตัวอย่างเป็นแรงงานไทยที่มีช่วงอายุ 15-45 ปี รวบรวมจากฐานข้อมูลการสำรวจแรงงานและการมีงานทำ (Labor Force Survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558 วิเคราะห์ข้อมูลตามแบบจำลองมินเซอร์ด้วยการถดถอยควอนไทล์ พบปัญหาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานชายสูงกว่าแรงงานหญิงอย่างมากในระดับการศึกษาเดียวกัน แรงงานชายและหญิงที่จบ ม.6 มีผลตอบแทนการศึกษาน้อยกว่า ผู้จบ ม.3 ประมาณร้อยละ 15-22 และ 22-25 ตามลำดับ ขณะที่แรงงานชายและหญิงที่จบ ปวช. มีผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่าผู้จบ ม.3 ประมาณร้อยละ 32-52 และ 25-38 ตามลำดับ สะท้อนถึงความต้องการแรงงานทักษะขั้นต่ำในสายอาชีพมากกว่าสายสามัญในสถานประกอบ ดังนั้นรัฐควรเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม โดยนำเสนอทุนให้เปล่าแบบมีเงื่อนไขให้แก่คนยากจนในการตัดสินใจเรียนอาชีวศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

**คำสำคัญ:** ผลตอบแทนการศึกษา / การถดถอยควอนไทล์ / อาชีวศึกษา

<sup>1</sup>Faculty of Business Administration, Rajamangala University of Technology

## Abstract

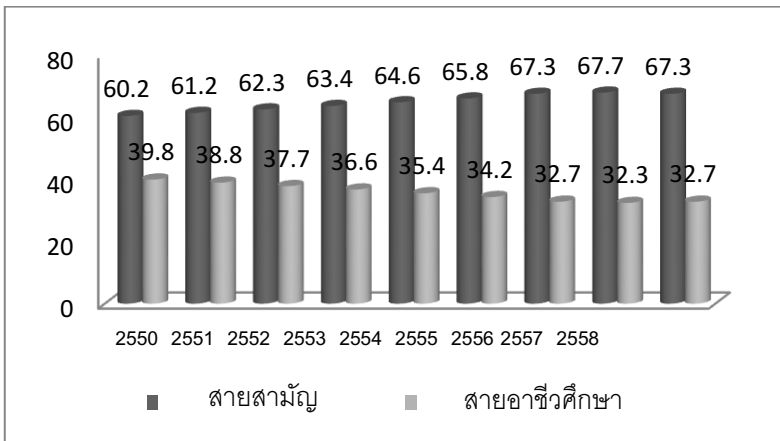
This article is calculating returns to education between male and female workers. The sample was Thai workers aged 15-45 years old. The researcher collected data from the database on the labor force survey 2015 of the National Statistical Office and analyzed the data based on Mincer's model and quantile regression method. It found that with the same education level, the wages of male workers were considerably higher than female worker. Male and female workers having obtained Mathayom 6 education had lower returns on education than those having obtained Mathayom 3 education about 15-22% and 22-25% respectively. Male and female workers who had a vocational certificate had higher returns on education than those with Mathayom 3 education about 32-52% and 25-38% respectively. This reflected that demand for low-skilled workers with vocational education was higher than workers who had general education in most establishments. Therefore, the government should concretely increase the number of vocational students by granting conditional funds to poor students to pursue vocational education.

**Keywords:** Returns to education / Quantile regression / Vocational education

## บทนำ

การตัดสินใจลงทุนทางการศึกษาของครัวเรือนจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลตอบแทนของการลงทุนในแต่ละระดับการศึกษาและข้อจำกัดของทรัพยากรภายในครัวเรือน ทั้งนี้ผลการศึกษาจากงานวิจัยที่ผ่านมายืนยันตรงกันว่า การลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าต่อบุคคลและสังคม ซึ่งการที่บุคคลมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น จะทำให้ตนเองมีรายได้ตลอดชีวิตและอาชีพที่ดีกว่าบุคคลอื่นที่จบการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า (Card, 1999; Psacharopoulos, 1995) ดังนั้นการคำนวณหา

ผลตอบแทนของการศึกษาส่วนบุคคลจึงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของครัวเรือนในการส่งบุตรหลานเรียนในระดับการศึกษาสูงสุด และชี้ให้เห็นความสำคัญของนโยบายรัฐบาลในการลงทุนทางการศึกษาในแต่ละระดับที่หลากหลายตั้งแต่การศึกษาภาคบังคับจนถึงระดับอุดมศึกษา สำหรับประเทศไทยได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา มีผลทำให้จำนวนผู้เรียนสายอาชีวศึกษาลดลง ขณะที่จำนวนผู้เรียนสายสามัญเพิ่มขึ้น (รูปที่ 1) ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษาของการปฏิรูปอาชีวศึกษารอบสอง (พ.ศ. 2552-2561) และความต้องการแรงงานระดับล่างและกลางในภาคการผลิตเพื่อสร้างนวัตกรรมและเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริการของสถานประกอบการตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0



ที่มา สถิติการศึกษาของประเทศไทย กระทรวงศึกษาธิการ

### รูปที่ 1 สัดส่วนนักเรียนสายสามัญ: สายอาชีวศึกษา ปีการศึกษา 2550-2558

ดังนั้นการคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาศูนย์บุคคลในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเปรียบเทียบกันระหว่างสายสามัญและสายอาชีวศึกษาในบทความนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจให้บุตรศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงกว่าภาคบังคับโดยเฉพาะ



อาชีวศึกษา เพื่อนำเสนอนโยบายเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษาในประเทศไทย ซึ่งวิธีการคำนวณอัตราผลตอบแทนทางการศึกษาโดยพื้นฐานแบ่งเป็น 2 วิธี คือ วิธีการวิเคราะห์แบบส่วนลด (Elaborate Method) หรือเรียกว่าวิธีแบบตรง (Direct Full Method) และวิธีการใช้ฟังก์ชันรายได้ของมินเซอร์ (Mincerian Function) ซึ่งทั้งสองวิธีมีข้อดีและข้อเสีย คือ วิธี elaborate จะมีความถูกต้องแน่นอนกว่าเนื่องจากใช้ข้อมูลรายได้และต้นทุนการศึกษาโดยใช้ความสัมพันธ์ระหว่างอายุและรายได้เพื่อประมาณอัตราผลตอบแทนการศึกษา แต่ก็ยากในการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม (Psacharopoulos, 1973) ส่วนวิธีมินเซอร์มีการดำเนินการที่ง่ายกว่าโดยมีข้อสมมติให้ต้นทุนทางการศึกษาคือรายได้ที่ไม่ได้รับระหว่างเข้ารับการศึกษาเท่านั้นมีค่าหนึ่งถึงต้นทุนทางตรงที่แรงงานต้องแบกรับหรือต้นทุนที่เกิดขึ้นมีน้อยมากจึงไม่ได้คิดเมื่อเทียบกับผลตอบแทนตลอดช่วงชีวิต (Mincer, 1974) แนวคิดนี้กำหนดให้ค่าจ้าง (ในรูปแบบล็อกการีทึม) โดยใช้สมการถดถอยวิเคราะห์ข้อมูลภาคตัดขวางของรายได้กับปีการศึกษา

การคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาระหว่างสายสามัญและอาชีวศึกษาในประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ใช้แนวคิดทุนมนุษย์ของ Mincer (1974) ประมาณค่าจ้างในรูปแบบล็อกการีทึมด้วยตัวแปรระดับการศึกษา ประสบการณ์ และตัวแปรอื่นๆ ด้วยวิธีการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุด (Hawley, 2004; Punyasavatsut, 2008; Poapongsakorn et al., 2012; Tangtipongkul, 2013) วิธีสองขั้นตอนของแฮคแมน (Two-Step Heckman) (Moenjak & Worswick, 2003) และวิธี Short-Cut (Srinang, 2014) แต่วิธีที่นิยมมากที่สุดคือวิธีกำลังสองน้อยที่สุด โดยให้เหตุผลว่าการวิเคราะห์ดังกล่าวจะละเลยการวัดผลของความสามารถจนทำให้ค่าประมาณสูงกว่าค่าจริง แต่ถูกหักล้างด้วยผลของความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการวัดข้อมูลด้านการศึกษา (ความแตกต่างด้านคุณภาพ) ทำให้ได้ค่าน้อยเกินจริง เมื่อรวมผลทั้งสองเข้าด้วยกันจึงทำให้ค่าประมาณสมการกำลังสองน้อยที่สุดเป็นที่นิยมมีความถูกต้องพอประมาณที่จะยอมรับได้หรือมองว่าเป็นค่าประมาณขั้นต่ำของผลตอบแทนส่วนบุคคล

(Punyasavatsut, 2008) ถึงแม้จะมีการคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาในวิธีการข้อมูล และช่วงเวลาที่แตกต่างกันแต่ก็ได้ผลการศึกษาในประเด็นสำคัญคล้ายกัน คือ แรงงานชายและหญิงที่จบ ปวส. มีผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่า ปวช. และ ปวช. (สายอาชีพ) มีผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่า ม.6 (สายสามัญ) เมื่อเปรียบเทียบผลตอบแทนการศึกษาระหว่างแรงงานชายและหญิงในแต่ละช่วงเวลาอาจจะได้อัตราผลตอบแทนที่แตกต่างกัน ซึ่งในปี พ.ศ.2528, พ.ศ.2531 และ พ.ศ.2541 แรงงานชายมีผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่าแรงงานหญิง (Hawley, 2004) แต่มีแนวโน้มลดลง (Chalamwong & Amornthum, 2001) และในปี พ.ศ.2548 แรงงานหญิงมีผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่าแรงงานชาย (Punyasavatsut, 2008) เนื่องจากนโยบายขยายการศึกษาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2533 เป็นต้นมา ทำให้ผู้เรียนจบมัธยมศึกษามากขึ้น ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานชายลดลง ซึ่งตรงกันข้ามกับแรงงานหญิงที่จบ ม.6 มีอัตราผลตอบแทนการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะลักษณะงานมีความเหมาะสมกับเพศหญิงมากกว่าเพศชาย

การคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาระหว่างแรงงานชายและหญิงในแต่ละช่วงเวลาและวิธีการเศรษฐกิจมิติที่แตกต่างกันย่อมได้ผลการประมาณที่แตกต่างกันแต่มีแนวโน้มคล้ายกันในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตามการคำนวณผลตอบแทนการศึกษาที่มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาอย่างต่อเนื่องเพราะสามารถสะท้อนอุปสงค์ อุปทาน แรงงาน และผลิตภาพของแรงงานรวมทั้งผลกระทบของสถานการณ์หรือนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจทำงานหรือตัดสินใจศึกษาต่อของบุตรในครัวเรือน กล่าวคือ ผู้จบ ม.ต้น จะตัดสินใจทำงานหรือศึกษาต่อ ม.ปลาย ซึ่งให้ผลตอบแทนใกล้เคียงกัน แต่สูงกว่าเรียน ปวช. และผู้จบ ม.ปลายจะตัดสินใจเรียนมหาวิทยาลัยมากกว่าเนื่องจากมีผลตอบแทนสูงกว่าเรียน ปวส. (Poapongsakorn et al., 2012) ดังนั้นในบทความนี้จึงนำเสนอวิธีการคำนวณผลตอบแทนการศึกษาตามแนวคิดมินเชอร์ด้วยการถดถอยควอนไทล์ (Quantile Regression) ซึ่งแตกต่างกับวิธีการศึกษาที่กล่าวมา เนื่องจากวิธีการวิเคราะห์แบบส่วนลด (Elaborated Method) ไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากข้อมูลการสำรวจแรงงาน

และการมีงานทำ (Labor Force Survey) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2558 พบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานที่จบ ม.6 มีจำนวนน้อยมากไม่กระจายในแต่ละช่วงอายุ จึงไม่เหมาะสมในการใช้วิธีวิเคราะห์แบบสแควนด ทั้งนี้การถดถอยควอนไทล์จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างกลุ่มตัวอย่าง และมีคุณสมบัติที่ช่วยลดปัญหาความแปรปรวนไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงมีความเหมาะสมมากกว่าวิธีกำลังสองน้อยที่สุด

### วัตถุประสงค์

เพื่อคำนวณอัตราผลตอบแทนทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ระหว่างสายสามัญ (ม.6) และสายอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วยแบบจำลองการถดถอยควอนไทล์จำแนกตามเพศ

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณจากฐานข้อมูลการสำรวจแรงงานและการมีงานทำ (Labor Force Survey) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2558 ซึ่งทุก 3 เดือนจะมีการสำรวจข้อมูลแรงงานเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว คร่าวเรียน ระดับการศึกษา ภาวะการทำงาน และค่าจ้างหรือเงินเดือน ดังนั้นในรอบ 1 ปี จะมีการสำรวจทั้งสิ้น 4 ไตรมาส สำหรับบทความนี้กำหนดกลุ่มตัวอย่างเป็นแรงงานไทยมีช่วงอายุระหว่าง 15-45 ปี (ช่วงวัยหนุ่มสาว) โดยนำข้อมูล 4 ไตรมาส รวมเป็นฐานข้อมูลเดียวกัน เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่จบ ม.6 มีจำนวนน้อยมากถึงแม้จะรวมกันแล้วก็ตาม (ตารางที่ 1)

## ตารางที่ 1 ระดับการศึกษาแรงงาน อายุระหว่าง 15-45 ปี

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น	64,270	55.67
2. ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สามัญ : ม.6)	208	0.18
3. ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (อาชีวศึกษา : ปวช.3)	6,138	5.32
4. ระดับ ปวส. หรืออนุปริญญา	10,580	9.16
5.ปริญญาตรี	29,384	25.45
6. สูงกว่าปริญญาตรี	4,870	4.75
<b>รวม</b>	<b>115,450</b>	<b>100.00</b>

หมายเหตุ คำนวณโดยผู้วิจัย

ที่มา สฐานข้อมูลการสำรวจแรงงานและการมีงานทำ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ.2558

การวิเคราะห์สมการถดถอยควอนไทล์ของค่าจ้างแรงงานที่จบระดับการศึกษาต่างๆ ซึ่งเป็นการประมาณพารามิเตอร์ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดโดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันตามค่าตัวแปรตาม ซึ่งในการศึกษานี้เป็นค่าจ้างรายเดือนของแรงงานที่มีการกระจายของข้อมูลสูงมากโดยเป็นการประมาณพารามิเตอร์ตามค่ามัธยฐานของแต่ละควอนไทล์ ซึ่งดีกว่าการประมาณพารามิเตอร์จากค่าเฉลี่ยเพียงตัวเดียว ดังนั้นวิธีการประมาณด้วยสมการถดถอยควอนไทล์จึงมีความเหมาะสมและลดข้อผิดพลาดได้มากกว่า เช่น ไม่ต้องนำค่าความแปรปรวนที่เกิดจากค่าสังเกตที่มากน้อยผิดปกติมาคำนวณและค่าความคลาดเคลื่อนของการประมาณที่ไม่ใช่การแจกแจงปกติก็สามารถประมาณได้ดีกว่าสมการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุด ซึ่งต้องมีค่าความคลาดเคลื่อนเป็นการแจกแจงปกติ (Buchinsky, 1998) โดยเฉพาะการประมาณผลตอบแทนทางการศึกษา ซึ่งตัวแปรอิสระ เช่น จำนวนปีที่ศึกษา ประสบการณ์ (อายุ) เป็นต้น มีผลทำให้ค่าจ้างรายเดือนแตกต่างกันมากขึ้นในความเป็นจริง

แบบจำลองถดถอยควอนไทล์ (Koenker & Bassett, 1978; Buchinsky, 1994)

$$\ln W_i = X_i \beta_\theta + \mu_{\theta i}$$

$$X_i \beta_\theta = (\text{Quantile})_\theta(\ln W_i X_i);$$

โดยที่  $i$  คือ ค่าสังเกตคนที่ 1,2,... N  $W$  คือ ค่าลือกการีที่มของค่าจ้างรายเดือน  $X_i$  คือ เวกเตอร์ของตัวแปรอิสระ  $\beta_\theta$  คือ เวกเตอร์ของพารามิเตอร์ โดยที่  $(\text{Quantile})_\theta(\ln W_i X_i)$  คือ ค่าลือกการีที่มของค่าจ้างแรงงานที่ควอนไทล์ระดับ  $\theta$  ซึ่งถูกกำหนดโดยตัวแปรอิสระ ( $X$ ) โดยที่  $0 < \theta < 1$  ซึ่งแต่ละควอนไทล์มีการแก้ปัญหาด้วยสมการเชิงเส้นกำลังสอง

$$\text{Min} \sum \rho_\theta(\ln W_i - X_i \beta_\theta)$$

$$\beta \in \mathbb{R}^k$$

โดยที่  $\rho_\theta(\varepsilon)$  คือ การตรวจสอบฟังก์ชันที่ว่า  $\rho_\theta(\varepsilon) = \theta \varepsilon$  ถ้า  $\varepsilon \geq 0$  และ  $\rho_\theta(\varepsilon) = (\theta - 1) \varepsilon$  ถ้า  $\varepsilon < 0$

การประมาณสมการถดถอยที่ค่ามัธยฐานจะกำหนดค่า  $\theta = 0.5$  และทำเช่นนี้กับระดับค่า  $\theta$  เป็นค่าอื่นๆ ซึ่งจะอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ซึ่งในการศึกษานี้ใช้  $\theta = 0.1, 0.25, 0.50, 0.75$  และ  $0.9$

สมการถดถอยควอนไทล์ใช้แบบจำลองมินเซอร์ในการประมาณค่าจ้างรายเดือนในรูปฟังก์ชัน ดังนี้

$$\ln Y = \alpha + \beta \text{edu}_i + \gamma_1 \exp + \gamma_2 \exp^2 + \gamma_3 \text{reg} + \gamma_4 \text{rural} + \gamma_5 \text{occ\_group} + \gamma_6 \text{private} + \varepsilon_i$$

โดยตัวแปรตาม  $\ln Y$  คือ ลือกการีที่มของค่าจ้างแรงงานรายเดือน และตัวแปรอิสระ คือ ระดับการศึกษาซึ่งเป็นตัวแปรหุ่น (s) ประสบการณ์ทำงาน (exp) ประสบการณ์ทำงานกำลังสอง (Expsquare) ภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแปรหุ่น (reg) เขตที่อยู่อาศัย (Rural) กลุ่มอาชีพแบ่งตามทักษะการทำงาน (occ\_group) และประเภท

หน่วยงาน (Private) เพื่อใช้คำนวณความแตกต่างของรายได้จากเงินเดือนของแรงงานชายและหญิงที่มีอายุ 16-45 ปี ในแต่ละภูมิภาค ระหว่างกลุ่มที่จบมัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและสายอาชีวศึกษาในช่วง ควอนไทล์ 10, 25, 50, 75 และ 90

## ผลการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างแรงงานไทยช่วงอายุ 15-45 ปี จำนวน 115,450 คน มีค่าจ้างรายเดือนของแรงงานตามระดับควอนไทล์จำแนกตามเพศและทักษะอาชีพ พบว่า มีการกระจายค่าจ้างรายเดือนตามระดับการศึกษาและเพศ (ตารางที่ 2) สอดคล้องกับทฤษฎีทุนมนุษย์ กล่าวคือ ระดับการศึกษายิ่งสูงขึ้นทำให้ระดับรายได้ยิ่งเพิ่มขึ้น โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ แรงงานร้อยละ 55.67 มีระดับการศึกษาไม่เกิน ม.3 แรงงานชายมีค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานหญิงในระดับการศึกษาเดียวกันของทุกควอนไทล์ ส่วนแรงงานชายและหญิงที่จบ ม.6 มีค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าแรงงานที่จบ ม.3 และ ปวช. ส่วนแรงงานที่จบ ปวส. มีค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานที่จบ ปวช. และปริญญาตรีมีค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานที่จบ ปวส.

**ตารางที่ 2** ความแตกต่างของค่าจ้างรายเดือนจำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ

ระดับการศึกษา	เพศ	จำนวน	ค่าจ้างรายเดือนของแรงงานระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์					
			5	25	50	75	95	ค่าเฉลี่ย
ม.ต้น หรือต่ำกว่า	ชาย	39,268	3,500	6,300	8,000	10,000	15,000	8,945
	หญิง	25,002	3,000	6,000	7,800	9,000	13,702	8,317
ม.6	ชาย	105	3,000	4,500	6,000	10,000	12,500	6,401
	หญิง	103	2,000	3,600	5,000	6,000	8,000	4,997
ปวช.	ชาย	3,636	6,000	9,000	11,000	15,000	26,000	13,483
	หญิง	2,502	6,000	8,300	10,000	13,000	19,900	11,579
ปวส./อนุปริญญา	ชาย	6,104	7,000	9,500	12,600	17,500	30,000	15,307
	หญิง	4,476	6,000	9,000	11,000	14,154	21,000	12,562

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ระดับการศึกษา	เพศ	จำนวน	ค่าจ้างรายเดือนของแรงงานระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์					
			5	25	50	75	95	ค่าเฉลี่ย
ปริญญาตรี	ชาย	10,337	9,000	15,000	19,000	25,300	42,450	22,086
	หญิง	19,047	8,000	12,600	16,000	22,000	35,500	19,176
สูงกว่าปริญญาตรี	ชาย	1,733	15,000	22,000	29,500	39,200	80,000	35,822
	หญิง	3,137	15,000	20,000	25,000	33,000	50,000	29,773

ที่มา ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ LFS 2558 (รวมทุกไตรมาส)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาการกระจายค่าจ้างจำแนกตามกลุ่มอาชีพ โดยกำหนดกลุ่มอาชีพตามทักษะการทำงานแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 แรงงานทักษะขั้นสูง (White-high Collar) ประกอบด้วย ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้บัญญัติกฎหมาย ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ (วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สุขภาพ ด้านการสอน ด้านธุรกิจและการบริหาร เทคโนโลยีสารสนเทศ และช่างเทคนิคต่างๆ)

กลุ่มที่ 2 แรงงานทักษะปานกลาง (White-low Collar) ประกอบด้วยเสมียน พนักงานบริการ ผู้จำหน่ายสินค้า และพนักงานในร้านค้า

กลุ่มที่ 3 แรงงานทักษะต่ำ (Blue Collar) ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้า ฯลฯ) ผู้ปฏิบัติการเครื่องจักรโรงงาน และผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน (คนงานด้านการเกษตร ประมงและป่าไม้ คนงานเหมืองแร่ ก่อสร้าง การผลิต และขนส่ง) และอาชีพอื่นๆ

การนำเสนอข้อมูลการกระจายรายได้ของแรงงานตามกลุ่มอาชีพที่มีทักษะแตกต่างกัน (ทักษะสูง ปานกลาง และต่ำ) ในตารางที่ 3 พบว่า อาชีพกลุ่มทักษะสูงมีรายได้เฉลี่ย 22,625.73 บาท ทักษะปานกลางมีรายได้เฉลี่ย 12,786.04 บาท และทักษะต่ำมีรายได้เฉลี่ย 9,193.83 บาท เมื่อพิจารณาจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของแต่ละกลุ่มแสดงให้เห็นข้อมูลในกลุ่มเดียวกันมีกระจายตัวสูง (ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มทักษะ

อาชีพเดียวกัน) จึงสมควรใช้รายได้มาตรฐาน (เปอร์เซ็นต์ที่ 50) เป็นตัวแทนข้อมูลรายได้ของกลุ่มอาชีพ กล่าวคือ อาชีพกลุ่มทักษะสูงมีรายได้มาตรฐาน 19,510 บาท ทักษะปานกลางมีรายได้มาตรฐาน 10,400 บาท และทักษะต่ำมีรายได้มาตรฐาน 8,000 บาท นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างกลุ่มอาชีพทักษะสูง ปานกลาง และต่ำ ในระดับรายได้เปอร์เซ็นต์ที่ 10 (ระดับล่าง) พบว่า กลุ่มอาชีพแรงงานที่มีทักษะสูง จะมีรายได้มากกว่ากลุ่มอาชีพแรงงานทักษะปานกลางถึง 1.4 เท่า และมากกว่ากลุ่มอาชีพแรงงานทักษะต่ำ (กรรมกร) ประมาณ 2 เท่า และในควอนไทล์ที่สูงขึ้นก็จะมีความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างระหว่างกลุ่มทักษะอาชีพมากขึ้นด้วย

### ตารางที่ 3 การกระจายรายได้จำแนกตามกลุ่มอาชีพแรงงานทักษะต่างๆ

กลุ่มอาชีพ แรงงาน ทักษะ	จำนวน	ค่าจ้างรายเดือนของแรงงานระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์						ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
		5	25	50	75	95			
สูง	28,715	8,000	15,000	19,510	27,000	45,000	22,625.73	18,443.66	
ปานกลาง	25,047	5,500	8,100	10,400	15,000	25,000	12,786.04	12,799.88	
ต่ำ	61,688	3,000	6,000	8,000	10,159	16,500	9,193.83	9,706.58	

ที่มา ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ LFS 2558 (รวมทุกไตรมาส)

ข้อมูลการกระจายค่าจ้างรายเดือนจำแนกตามระดับการศึกษา เพศ และกลุ่มทักษะอาชีพแสดงถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานอย่างมากในระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี-ปวส. และ ปวช. - ม.6 รวมถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างค่าจ้างแรงงานชายที่สูงกว่าแรงงานหญิงทุกควอนไทล์ และความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานภายในกลุ่มทักษะอาชีพสูงมากกว่ากลุ่มทักษะอาชีพต่ำ จึงเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ควรเรื้อนตัดสินใจให้นุตรเรียนจบปริญญาตรี เพื่อประกอบอาชีพทักษะสูง แต่สำหรับควรเรื้อนยากจนพ่อแม่จะตัดสินใจอย่างไรภายใต้ข้อจำกัดที่มี



## แบบจำลองค่าจ้างและการทดสอบข้อสันนิษฐานทุนมนุษย์

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการศึกษาค่าจ้างแรงงานนิยมใช้ทฤษฎีทุนมนุษย์ เป็นกรอบในการวิเคราะห์และคำนวณโดยใช้สมการมินเซอร์ และการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สันนิษฐานว่าตัวแปรระดับการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน (คำนวณจากอายุหักด้วย จำนวนปีที่ศึกษาหักด้วยหก) ประสบการณ์ทำงานกำลังสอง ภูมิภาคที่อยู่อาศัย พื้นที่ อาศัย (เมือง/ชนบท) ประเภทหน่วยงานรัฐ/เอกชน และกลุ่มทักษะอาชีพ (สูง ปานกลาง และต่ำ) โดยนำเสนอค่าสถิติพรรณนา (ตารางที่ 4) และตัวแปรอิสระต่างๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กับค่าจ้างรายเดือน กำหนดให้เพศเป็นตัวแปรควบคุมในแบบจำลอง สมการ Simultaneous quantile regression (ตารางที่ 5) ที่ควอนไทล์ 10, 25, 50, 75 และ 90 เนื่องจากระดับการศึกษาใช้เป็นตัวแปรหุ่น จึงต้องนำสัมประสิทธิ์พารามิเตอร์ ในแบบจำลองการถดถอยควอนไทล์ คำนวณหาอัตราผลตอบแทนการศึกษาต่อปีเป็น ร้อยละ (ตารางที่ 6) โดยใช้สูตร  $\exp^{\beta} - 1$  และการเปรียบเทียบอัตราผลตอบแทน ระหว่างระดับการศึกษาทำได้โดยการหารสัมประสิทธิ์พารามิเตอร์

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงถึงความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานระหว่างเพศ กล่าวคือ แรงงานชายจะมีอัตราผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่าแรงงานหญิงในระดับ การศึกษาเดียวกันของแต่ละควอนไทล์ในทุกๆระดับการศึกษา และเมื่อเปรียบเทียบแต่ละ ระดับการศึกษา ซึ่งใช้กลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาไม่เกินภาคบังคับ (ม.3) เป็นฐาน ในการวิเคราะห์ พบว่า แรงงานชายและหญิงที่จบ ม.6 จะมีผลตอบแทนการศึกษาน้อย กว่าผู้จบ ม.3 ประมาณร้อยละ 15-22 และ 22-25 ตามลำดับ ขณะที่ถ้าแรงงานชายและ หญิงที่จบ ปวช. จะมีผลตอบแทนสูงกว่าผู้จบ ม.3 ประมาณร้อยละ 32-52 และ 25-38 ตามลำดับ โดยมีข้อสังเกตว่าในระดับการศึกษาเดียวกันระหว่างผู้จบ ม.6 กับ ปวช. ซึ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีผลให้ผลตอบแทนการศึกษาระหว่างสายสามัญและ อาชีวศึกษาแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะแรงงานชายที่จบ ปวช. มีผลตอบแทน การศึกษาตั้งแต่ควอนไทล์ 50, 75 และ 90 สูงกว่าผู้จบ ม.6 ประมาณ 1.7-2.3 เท่า ขณะที่ แรงงานหญิงที่จบ ปวช. มีผลตอบแทนการศึกษาดังแต่ควอนไทล์ 50, 75 และ 90 สูงกว่า

ผู้จบ ม.6 ประมาณ 1.1 เท่า ซึ่งแตกต่างกันไม่มาก แต่ผลตอบแทนการศึกษาระดับคอนไทล์ 10 และ 25 ต่ำกว่าผู้จบ ม.6 ประมาณ 1.2-1.4 เท่า สะท้อนถึงความต้องการแรงงานในตลาดหรือสถานประกอบการในสายอาชีพมากกว่าสายสามัญ โดยเฉพาะแรงงานชายที่มีความเหมาะสมกับงานในภาคการผลิต เนื่องจากแรงงานกลุ่มดังกล่าวสามารถประกอบอาชีพในสถานประกอบการได้ทันที

ส่วนการศึกษาระดับอื่น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับผู้จบ ม.3 ครั้วเรือนจะตัดสินใจให้บุตรศึกษาต่อ ม.6 หรือ ปวช. จะคำนึงถึงความสามารถในการสนับสนุนบุตรให้ศึกษาต่อ สำหรับครั้วเรือนที่พร้อมจะเลือกศึกษาต่อ ม.6 เพราะมองต่อไปว่าจะมีโอกาสจะเรียนต่อปริญญาตรีแล้วจะได้ผลตอบแทนการศึกษายิ่งสูงกว่าการเลือกศึกษาต่อ ปวช. และ ปวส. (ข้อมูลเชิงประจักษ์) ทุกระดับคอนไทล์สอดคล้องตามทฤษฎีทุนมนุษย์ “ยิ่งเรียนสูง ยิ่งรายได้สูง” จึงเป็นที่มาของการตัดสินใจของครั้วเรือนส่งบุตรให้จบการศึกษาอย่างน้อยปริญญาตรี และเมื่อพิจารณาผลตอบแทนการศึกษาในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น พบว่า แรงงานที่จบปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรีจะมีค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่ากันสูง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสาขาวิชาหรือทักษะความชำนาญเฉพาะด้านในงานนั้น และองค์ประกอบอื่นๆ เป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะประสบการณ์ทำงาน ซึ่งค่าจ้างรายเดือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามประสบการณ์ทำงาน แต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง

แรงงานชายและหญิงที่อาศัยในเขตชนบทจะมีค่าจ้างในคอนไทล์ 10 ต่ำกว่าเขตเมืองค่อนข้างมาก ประมาณร้อยละ 15 เนื่องจากในเขตเมืองจะมีสถานประกอบการขนาดใหญ่มากกว่าชนบท จึงมีการจ้างงานที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า แต่ก็พบว่าค่าจ้างในคอนไทล์ 90 ของแรงงานที่อาศัยในชนบทจะมีค่าจ้างแตกต่างกับเขตเมืองไม่มากนัก ซึ่งน่าจะเกี่ยวข้องกับอีกหลายปัจจัย เช่น การเดินทางไปทำงานในเมืองของผู้อาศัยในชนบทหรือการประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือมีอาชีพที่สร้างรายได้ถึงแม้จะอยู่ในเขตชนบทซึ่งเป็นเพียงการสันนิษฐาน นอกจากนี้ค่าจ้างรายเดือนของแรงงานชายและหญิงมีความแตกต่างกันตามภูมิภาค โดยเฉพาะกรุงเทพฯ จะมีค่าจ้างแรงงานสูงกว่าทุกภูมิภาค

เนื่องจากกรุงเทพฯ มีบริษัทและสถานประกอบการขนาดใหญ่จำนวนมากที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวง ขณะเดียวกันค่าจ้างก็ได้ครอบคลุมถึงค่าครองชีพในการดำรงชีวิตของแรงงานในเมืองที่สูงตามด้วย ขณะที่ภาคเหนือมีค่าจ้างรายเดือนต่ำกว่าภาคอื่นๆ นอกจากนี้ประเภทหน่วยงานก็มีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานแตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานหญิงที่ทำงานในหน่วยงานเอกชนจะมีค่าจ้างรายเดือนต่ำกว่าแรงงานหญิงที่ทำงานในหน่วยงานรัฐ ยกเว้นในกลุ่มควอนไทล์ 90 ที่แรงงานหญิงในหน่วยงานเอกชนมีค่าจ้างรายเดือนสูงกว่าหน่วยงานรัฐ ขณะที่แรงงานชายที่ทำงานในหน่วยงานเอกชนจะมีค่าจ้างรายเดือนตั้งแต่ควอนไทล์ 50 ขึ้นไป สูงกว่าแรงงานชายที่ทำงานในหน่วยงานรัฐ ประมาณร้อยละ 6 (ควอนไทล์ 90) เมื่อพิจารณาค่าจ้างตามกลุ่มทักษะอาชีพ ซึ่งแบ่งเป็น สูง ปานกลาง และต่ำ พบว่า แรงงานกลุ่มอาชีพที่ใช้ทักษะสูง ซึ่งต้องอาศัยการเรียน การฝึกฝน และความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างย่อมมีค่าจ้างรายเดือนสูงกว่ากลุ่มทักษะอาชีพอื่น สอดคล้องตามทฤษฎีทุนมนุษย์ และพบความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในกลุ่มทักษะอาชีพต่ำของแรงงานหญิงมากกว่าชาย

**ตารางที่ 4** สถิติพรรณนาของตัวแปรในแบบจำลองมินเซอรั

ตัวแปร	คำอธิบาย	ชาย		หญิง	
		ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
lny	ค่าจ้างแรงงานรายเดือน	9.2398	0.6108	9.3097	0.6408
educ_1	=1 ม.ต้นหรือต่ำกว่า	0.6418	0.4794	0.4607	0.4984
educ_2	=1 ม.6	0.0017	0.0413	0.0018	0.0435
educ_3	= 1 ปวช.	0.0594	0.2364	0.0461	0.2097
educ_4	=1 ปวส.หรืออนุปริญญา	0.0997	0.2996	0.0824	0.2750
educ_5	=1 ปริญญาตรี	0.1689	0.3747	0.3509	0.4772
educ_6	=1 สูงกว่าปริญญาตรี	0.0283	0.1659	0.0578	0.2333
exp	ประสบการณ์ทำงาน	16.6832	8.707	15.5993	8.7939
expsquare	ประสบการณ์ทำงานกำลังสอง	354.1423	308.4616	320.6733	303.3687
REG_1	= 1 กรุงเทพฯ	0.0744	0.2625	0.0893	0.2852

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

ตัวแปร	คำอธิบาย	ชาย		หญิง	
		ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
REG_2	= 1 ภาคกลาง	0.3880	0.4873	0.3884	0.4874
REG_3	= 1 ภาคเหนือ	0.1633	0.3696	0.1657	0.3718
REG_4	= 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.1769	0.3816	0.1671	0.3731
REG_5	= 1 ภาคใต้	0.1971	0.3978	0.1892	0.3917
rural	= 1 เมือง (2=ชนบท)	1.4147	0.4926	1.3763	0.4844
private	= 1 หน่วยงานรัฐ (2=เอกชน)	1.8192	0.3848	1.7119	0.4528
occ_group_1	= 1 อาชีพทักษะขั้นสูง	0.1839	0.3874	0.3217	0.4671
occ_group_2	= 1 อาชีพทักษะปานกลาง	0.1402	0.3472	0.3034	0.4597
occ_group_3	= 1 อาชีพทักษะขั้นต่ำ	0.6758	0.4680	0.3747	0.4840

หมายเหตุ กลุ่มตัวอย่างแรงงานชาย จำนวน 61,183 คน และแรงงานหญิง จำนวน 54,267 คน

ที่มา ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ LFS 2558 (รวมทุกไตรมาส)

ตารางที่ 5 ผลประมาณการสมการมินเซอร์ พ.ศ. 2558 เปรียบเทียบระหว่างแรงงานชายและหญิง

Variable	OLS		Q10		Q25		Q50		Q75		Q90	
	Dependent : ln y	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.
<i>ม.6</i>												
ชาย	-0.1919***	0.0423	-0.2113**	0.0837	-0.2514***	0.0472	-0.1753***	0.0339	-0.1613***	0.0382	-0.2547***	0.0539
หญิง	-0.2829***	0.0427	-0.2914**	0.1324	-0.3240***	0.0858	-0.2510***	0.0505	-0.2678***	0.0447	-0.2878***	0.0570
<i>ปวช.</i>												
ชาย	0.3537***	0.0077	0.3081***	0.0154	0.2780***	0.0080	0.3106***	0.0104	0.3727***	0.0071	0.4214***	0.0135
หญิง	0.2811***	0.0095	0.2425***	0.0176	0.2262***	0.0134	0.2634***	0.0079	0.2984***	0.0155	0.3202***	0.0109
<i>ปวส./อนุปริญญา</i>												
ชาย	0.4733***	0.0064	0.4487***	0.0111	0.4056***	0.0072	0.4293***	0.0068	0.4831***	0.0067	0.5270***	0.0115
หญิง	0.3463***	0.0080	0.3291***	0.0116	0.3068***	0.0083	0.3281***	0.0091	0.3406***	0.0069	0.3617***	0.0104
<i>ปริญญาตรี</i>												
ชาย	0.6989***	0.0070	0.6255***	0.0119	0.6348***	0.0083	0.6699***	0.0085	0.7056***	0.0077	0.7534***	0.0108
หญิง	0.6336***	0.0070	0.5800***	0.0119	0.5815***	0.0061	0.6172***	0.0082	0.6517***	0.0061	0.6893***	0.0117
<i>สูงกว่าปริญญาตรี</i>												
ชาย	1.0788***	0.0125	1.0405***	0.0211	1.0252***	0.0157	1.0269***	0.0110	1.0410***	0.0232	1.1227***	0.0230
หญิง	0.9877***	0.0160	1.0117***	0.0232	0.9732***	0.0128	0.9504***	0.0157	0.9475***	0.0133	0.9831***	0.0136
<i>ประสบการณ์ทำงาน</i>												
ชาย	0.0382***	0.0008	0.0355***	0.0020	0.0315***	0.0008	0.0324***	0.0006	0.0367***	0.0008	0.0419***	0.0014
หญิง	0.0384***	0.0008	0.0321***	0.0023	0.0341***	0.0007	0.0325***	0.0007	0.0402***	0.0007	0.0457***	0.0012
<i>ประสบการณ์กำลังสอง</i>												
ชาย	-0.0008***	0.00002	-0.0008***	0.00005	-0.0007***	0.00002	-0.0006***	0.00001	-0.0007***	0.00002	-0.0008***	0.00004
หญิง	-0.0009***	0.00002	-0.0008***	0.00005	-0.0008***	0.00002	-0.0007***	0.00001	-0.0009***	0.00001	-0.0011***	0.00003
<i>สมบท</i>												
ชาย	-0.0833***	0.0037	-0.1592***	0.0090	-0.0786***	0.0056	-0.0526***	0.0038	-0.0396***	0.0041	-0.0343***	0.0046
หญิง	-0.0939***	0.0040	-0.1501***	0.0054	-0.1115***	0.0039	-0.0651***	0.0046	-0.0559***	0.0045	-0.0437***	0.0052

ตารางที่ 5 (ต่อ)

Variable	OLS		Q10		Q25		Q50		Q75		Q90	
	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.
<i>ภาคกลาง</i>												
ชาย	-0.1135***	0.0072	-0.1425***	0.0116	-0.1126***	0.0094	-0.1056***	0.0044	-0.0987***	0.0064	-0.0765***	0.0157
หญิง	-0.1144***	0.0072	-0.1486***	0.0102	-0.0977***	0.0065	-0.0855***	0.0078	-0.0881***	0.0096	-0.0992***	0.0131
<i>ภาคเหนือ</i>												
ชาย	-0.3739***	0.0080	-0.4491***	0.0155	-0.3637***	0.0115	-0.3152***	0.0039	-0.3378***	0.0070	-0.3330***	0.0126
หญิง	-0.3636***	0.0079	-0.4565***	0.0080	-0.3663***	0.0090	-0.2880***	0.0086	-0.2812***	0.0108	-0.3039***	0.0143
<i>ตะวันออกเฉียงเหนือ</i>												
ชาย	-0.3592***	0.0079	-0.4587***	0.0129	-0.3470***	0.0101	-0.2946***	0.0039	-0.3196***	0.0078	-0.3257***	0.0152
หญิง	-0.3208***	0.0079	-0.4179***	0.0095	-0.3186***	0.0091	-0.2445***	0.0075	-0.2436***	0.0112	-0.2604***	0.0128
<i>ภาคใต้</i>												
ชาย	-0.3159***	0.0078	-0.4743***	0.0140	-0.3342***	0.0135	-0.2587***	0.0055	-0.2464***	0.0063	-0.2300***	0.0169
หญิง	-0.3379***	0.0078	-0.4716	0.0091	-0.3599***	0.0056	-0.2487***	0.0093	-0.2425***	0.0118	-0.2428***	0.0174
<i>หน่วยงานเอกชน</i>												
ชาย	0.0304***	0.0054	0.0107	0.0081	0.0078	0.0078	0.0239***	0.0047	0.0376***	0.0052	0.0591***	0.0107
หญิง	-0.0303***	0.0052	-0.0095	0.0197	-0.0371***	0.0049	-0.0436***	0.0069	-0.0205	0.0069	0.0185***	0.0082
<i>อาชีพทักษะปานกลาง</i>												
ชาย	-0.1863***	0.0068	-0.1070***	0.0110	-0.1621***	0.0082	-0.1972***	0.0087	-0.2251***	0.0094	-0.2382***	0.0106
หญิง	-0.2149***	0.0054	-0.1334***	0.0081	-0.1713***	0.0045	-0.1934***	0.0066	-0.2729***	0.0067	-0.3228***	0.0103
<i>อาชีพทักษะขั้นต่ำ</i>												
ชาย	-0.3175***	0.0066	-0.2493***	0.0095	-0.2613***	0.0086	-0.3038***	0.0078	-0.3557***	0.0081	-0.3785***	0.0108
หญิง	-0.3571***	0.0070	-0.3991***	0.0133	-0.2984***	0.0075	-0.2959***	0.0075	-0.3479***	0.0081	-0.3874***	0.0124
<i>ค่าคงที่</i>												
ชาย	9.2123***	0.0164	8.9449***	0.0285	9.0762***	0.0191	9.2061***	0.0143	9.3688***	0.01858	9.4947***	0.0262
หญิง	9.2939***	0.0166	8.983***	0.0384	9.1414***	0.0157	9.2615***	0.0210	9.4015***	0.0190	9.5165***	0.0308

**ตารางที่ 5 (ต่อ)**

Variable	OLS		Q10		Q25		Q50		Q75		Q90	
	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.	Coef.	Std.Err.
Adj.R <sup>2</sup> / Pseudo R <sup>2</sup>												
ชาย	0.5005		0.2351		0.2508		0.3144		0.3699		0.3698	
หญิง	0.5494		0.3136		0.3180		0.3820		0.3961		0.3772	
จำนวนกลุ่มตัวอย่าง												
ชาย	61,187											
หญิง	54,267											

**หมายเหตุ:** \*\*\*ที่ระดับนัยสำคัญ .01 \*\*ที่ระดับนัยสำคัญ .05 และ \*ที่ระดับนัยสำคัญ .1

**ที่มา** ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ LFS 2558 (รวมทุกไตรมาส)

**ตารางที่ 6** ค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรหุ่นระดับการศึกษาในสมการมินเซอร์โดยใช้แบบจำลองสมการ Simultaneous quantile regression

ตัวแปร	$\theta = 10$		$\theta = 25$		$\theta = 50$		$\theta = 75$		$\theta = 90$	
	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ
ม.6	-19	-25	-22	-28	-16	-22	-15	-23	-22	-24
ปวช.	36	27	32	25	36	30	45	34	52	38
ปวส.	57	39	50	36	52	38	62	40	68	43
ป.ตรี	87	79	89	79	93	84	101	92	112	97
สูงกว่าป.ตรี	182	174	179	165	177	159	182	156	206	166

หมายเหตุ คำนวณโดยใช้สูตร  $\exp^{\beta} - 1$  คิดเป็นร้อยละ

ที่มา จากค่าสัมประสิทธิ์ ( $\beta$ ) ของตัวแปรหุ่นระดับการศึกษา ในตารางที่ 3

การคาดคะเนสถานการณ์สมมติดังกล่าวเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจของผู้ปกครองในทางเลือกการศึกษาให้แก่บุตรในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยเฉพาะครัวเรือนยากจนที่ไม่มีรายได้ ทรัพย์สิน และสภาพคล่องทางการเงินที่เพียงพอต่อการสนับสนุนการศึกษาจนถึงปริญญาตรี ควรตัดสินใจให้บุตรเลือกเรียน ปวช. มากกว่า ม.6 เนื่องจากค่าจ้างแรงงานสูงกว่า แต่ถ้าตัดสินใจให้บุตรศึกษาต่อ ม.6 ก็ต้องสนับสนุนจนถึงระดับปริญญาตรีซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก แต่ถ้าจบเพียง ม.6 แล้วทำงานในอาชีพทักษะต่ำ ก็จะมีรายได้ไม่แตกต่างหรือต่ำกว่าผู้จบ ม.3

**สรุปและข้อเสนอแนะ**

การคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาต่อปี (คิดเป็นร้อยละ) ด้วยการถดถอยควอนไทล์เป็นการนำเสนอวิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติที่แตกต่างและมีความเหมาะสมกับข้อมูลค่าจ้างแรงงานที่มีค่าความแปรปรวนสูงซึ่งมีความเหมาะสมกว่าการคำนวณด้วยวิธีการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุดซึ่งเป็นที่นิยมศึกษากันมากในประเทศไทย โดยการวิเคราะห์นี้ใช้กลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาไม่เกินภาคบังคับ (ม.3) เป็น



ฐานในการเปรียบเทียบ เมื่อคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาต่อปีเปรียบเทียบในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายระหว่างสายสามัญ (ม.6) และอาชีวศึกษา (ปวช.3) มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ แรงงานชายและหญิงที่จบ ม.6 มีผลตอบแทนการศึกษาน้อยกว่า ผู้จบ ม.3 ประมาณร้อยละ 15-22 และ 22-25 ตามลำดับ ขณะที่แรงงานชายและหญิงที่จบ ปวช. มีผลตอบแทนการศึกษาสูงกว่าผู้จบ ม.3 ประมาณร้อยละ 32-52 และ 25-38 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาผลการคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษาต่อปีในระดับ ม.6, ปวช. และ ปวส. ให้ผลการศึกษาสอดคล้องกับผลงานที่เคยศึกษามา ถึงแม้ว่าจะใช้วิธีการเศรษฐกิจมิติที่แตกต่างกันก็ตาม (Hawley, 2004; Punyasavatsut, 2008; Poapongsakorn et al., 2012; Tangtipongkul, 2013; Moenjak & Worswick, 2003; Srinang, 2014) ในประเด็นที่อัตราผลตอบแทนการศึกษาของผู้เรียนสายอาชีวศึกษา (ปวช.) สูงกว่าผู้เรียนสายสามัญ (ม.6) แต่เมื่อพิจารณาตัวเลขอัตราผลตอบแทนการศึกษาในปี พ.ศ.2558 ทั้งวิธีการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุดหรือการถดถอยควอนไทล์ก็ตามก็จะมีอัตราผลตอบแทนการศึกษาต่ำกว่าตัวเลขในการศึกษาของ Hawley (2004) ในปี พ.ศ.2541 ถึงแม้จะใช้ตัวแปรหุ่นและการเปรียบเทียบค่าจ้างกับแรงงานผู้จบ ม.3 เช่นเดียวกัน ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวเมื่อนำมาเปรียบเทียบกันระหว่างสถานการณ์จ้างงานของช่วงเวลาในอดีตกับปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างแรงงานของผู้จบ ม.3 สูงขึ้นมาก เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่กำหนดให้ค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท ทำให้ผลต่างระหว่างค่าจ้างหรือผลตอบแทนการศึกษาระหว่าง ม.3, ม.6 และ ปวช.3 แตกต่างกันไม่มากเหมือนอดีตที่ผ่านมา และความต้องการแรงงานทักษะขั้นต่ำในตลาดแรงงานหรือสถานประกอบการมากขึ้น โดยเฉพาะต้องการแรงงานชายมากกว่าหญิงในภาคการผลิต แต่เมื่อพิจารณาอัตราผลตอบแทนการศึกษาของแรงงานที่จบ ม.6 ซึ่งต่ำกว่าผู้จบ ม.3 ให้ผลการศึกษาแตกต่างกับผลการศึกษาของผลงานที่ผ่านมาในการทบทวนวรรณกรรมครั้งนี้ แต่เป็นผลซึ่งเกิดจากข้อมูลเชิงประจักษ์ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จึงทำให้ผลการวิเคราะห์ขัดแย้งกับทฤษฎีทุนมนุษย์ที่กล่าวว่า “การศึกษาที่สูง

รายได้ยิ่งเพิ่มขึ้น” ดังนั้นผู้เขียนขออธิบายตามข้อมูลเชิงประจักษ์ดังนี้ คือ กลุ่มตัวอย่างแรงงานที่จบ ม.6 ในการสำรวจทั้ง 4 ครั้งในรอบ 1 ปี ถึงแม้จะนำข้อมูลรวมกันแล้วก็มีจำนวนน้อยมากซึ่งแตกต่างกับสัดส่วนของผู้จบการศึกษาในผลงานอื่นๆ ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นแนวโน้มแรงงานที่จบ ม.6 แล้วเข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนน้อยลง

ข้อมูลเชิงประจักษ์ในอดีตสะท้อนถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานซึ่งเกิดจากสายการเรียนระหว่างสายสามัญและอาชีวศึกษา เพศ กลุ่มทักษะอาชีพ ภูมิภาค เมือง-ชนบท ซึ่งผลของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานดังกล่าว เป็นเหตุผลสนับสนุนให้ผู้ปกครองตัดสินใจลงทุนการศึกษาของบุตรในระดับปริญญาตรีจำนวนมาก จึงทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในสายอาชีวศึกษา ขณะเดียวกันก็พบประเด็นแรงงานที่จบ ม.6 ในตลาดแรงงานมีจำนวนน้อยมากและมีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานที่จบ ม.3 ซึ่งคาดว่าจะศึกษาต่อจนจบปริญญาตรีแล้วจึงเข้าสู่ตลาดแรงงาน เนื่องจากเป็นค่านิยมปริญญาในสังคมไทยและผลตอบแทนการศึกษาที่คุ้มค่าในการลงทุนและเลือกที่จะเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯมากกว่าในภูมิภาคของตนเอง แต่สถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตในยุคดิจิทัล Thailand 4.0 ที่มุ่งเน้นการวางรากฐานด้านโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากร ซึ่งจะสร้างโอกาสให้แก่อุตสาหกรรม ICT ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ หรือเป็น “ยุคที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” ผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานสายอาชีพ(ทักษะชั้นกลาง)เพิ่มขึ้นเพื่อลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการรวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการองค์กร/สถานประกอบการ ดังนั้นแนวโน้มแรงงานที่จบปริญญาตรีสายสังคมศาสตร์ในบางสาขา ก็จะมีแนวโน้มว่างงานมากขึ้น ขณะที่ปริญญาตรีสายวิทยาศาสตร์หรืออาชีวศึกษาจะเป็นที่ต้องการมากขึ้น ดังนั้นการคำนวณผลตอบแทนการศึกษาในอนาคตควรแบ่งแยกระหว่างสายวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์หรือวิเคราะห์รายสาขาวิชา จะมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อภาครัฐในการสนับสนุนงบประมาณการศึกษาที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนนโยบาย Thailand 4.0 และเป็นข้อมูลในการตัดสินใจแก่ครัวเรือนในการให้บุตรศึกษาต่อในอนาคต

การตัดสินใจของครัวเรือนที่คำนึงถึงอัตราผลตอบแทนการศึกษาเป็นสำคัญ ทำให้แรงงานที่จบ ปวช. และ ปวส. มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการของ ตลาดแรงงาน เนื่องจากนโยบายรัฐบาลในการเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษาใน ประเทศไทย เช่น สร้างภาพลักษณ์ และค่านิยมการเรียนอาชีวศึกษาแก่นักเรียนและ ผู้ปกครอง ก็ยังไม่สามารถเห็นผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะการเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษาไปที่กลุ่มผู้เรียนที่มีฐานะ ยากจนเป็นหลักคิด โดยนำเสนอ “มาตรการการคลังเพื่ออาชีวศึกษา” ที่มีแนวคิดให้ทุน แบบให้เปล่าแก่บุตรในครัวเรือนยากจนที่ตัดสินใจศึกษาต่อสายอาชีวศึกษา (ปวช.) โดยมีคณะกรรมการระดับพื้นที่คัดกรองคนยากจนให้ได้รับทุนการศึกษาเป็นค่าครองชีพรายเดือน เดือนละ 2,200 บาท (เกณฑ์ กยศ.) ทั้งนี้จะลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการศึกษาโดยเฉพาะค่าเสียโอกาสในการลงทุนทางการศึกษาของครัวเรือนยากจน ซึ่ง มาตรการดังกล่าวมีผลในการสร้างแรงจูงใจในการสนับสนุนให้บุตรศึกษาต่อในระดับที่ สูงกว่าภาคบังคับ และมีโอกาสที่ผู้ปกครองจะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจให้บุตรศึกษา ต่อจากเดิมในสายสามัญ (ม.4) มาเป็นอาชีวศึกษา (ปวช.1) ประมาณร้อยละ 40 หลังจากนำเสนอมาตรการดังกล่าว อีกทั้งเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่คน ยากจน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ซึ่งการนำเสนอมูลให้เปล่าแบบมีเงื่อนไขมี ความเหมาะสมกับครัวเรือนยากจนมากกว่าการให้กู้ยืมเงินจาก กยศ. อีกทั้งสามารถ เพิ่มสัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ ครัวเรือนยากจนในระยะยาว (Plubplueng, 2017) ทั้งนี้การเพิ่มสัดส่วนผู้เรียน อาชีวศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจเริ่มทดลองใช้มาตรการดังกล่าว ในประเทศไทย

## กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ผลตอบแทนการศึกษา คุณภาพชีวิตการทำงาน และนโยบายอาชีวศึกษาทางเลือกสำหรับครัวเรือนยากจน” ซึ่งได้รับทุน “อาจารย์รุ่นใหม่” จากการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

## References

- Buchinsky, M. (1994) Change in the US wage structure 1963-1987: Application of quantile regression, *Econometrica*, vol. 62, pp. 405-458.
- Buchinsky, M. (1998) Recent advance in quantile regression model: A practical guide for empirical Research, *Journal of Human Resources*, vol. 33, no. 1, pp. 88-126.
- Card, D. (1999) ‘*The causal effect of education on earning*’, in O. shenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of labour economics*, Rotterdam: Elsevier.
- Chalamwong, Y. & S. Amornthum (2001). *Rate of Return to Education*. Thailand Development Research Institute. Human Resource and the Labor Market of Thailand.
- Hawley, J. D. (2004) Changing returns to education in times of prosperity and crisis, Thailand 1985-1998, *Economics of Education Review*, vol. 23, no. 3, pp. 273-286.
- Koenker, R. & Basset, G. (1978) Regression Quantils, *Econometrica*, vol. 46, no. 1, pp. 33-50.
- Mincer, J. (1974) *Schooling, experience, and earnings*, New York: National Bureau of Economic Research.

- Moenjak, T. & Worswick, C. (2003) Vocational education in Thailand: A study of choice and returns, *Economics of Education Review*, vol. 22, pp. 99-107.
- Plubplueng, T. (2017) *Return to education, quality of working life and vocational education policy choice for poor households (ผลตอบแทน การศึกษา คุณภาพชีวิตการทำงาน และนโยบายอาชีวศึกษาทางเลือก สำหรับครัวเรือนยากจน)*, Bangkok: The Thailand Research Fund. (in Thai)
- Poapongsakorn, N., et al. (2012) *Linkage between educational Institutions and labour market: Quality of graduated and shortage of qualified labour (ความเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษากับตลาดแรงงาน: คุณภาพผู้สำเร็จ การศึกษา และการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ)*, A paper present at the Annual Symposium, Thailand Development Research Institute, Bangkok Convention Center B Centara Grand Central World Hotel, Bangkok, 15 February 2012. (in Thai)
- Psacharopoulos, G. (1995) *The profitability of investment in education: Concept and method*, Washington, DC: The World Bank.
- Psacharopoulos, G. (1973) *Return to education: An international comparison*, Amsterdam: Elsevier.
- Punyasavatsut, C. (2008) *Human capital and returns to education (ทุนมนุษย์กับ ผลตอบแทนทางการศึกษา)*, Paper present at the Annual Symposium, Thailand Development Research Institute, Ambassador Hotel, Pattaya, 29-30 November 2008. (in Thai)

Srinang, J. (2014) Vocational and general secondary education: The rate of return across regions in Thailand, *Southeast Asian Journal of Economics*, vol. 2, no. 2, pp. 103-115.

Tangtipongkul, K. (2013) *Rate of return to schooling in Thailand*, Paper presented at the Singapore Economic Review Conference, Singapore 6-8 August 2013.

## แนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาด้านสิ่งทอเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่าม อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

Textile Wisdom Development Guideline for Tourism Promotion of  
Thong Fha Ham Community, Chiang Sean, Chiang Rai Province

อัชฌรา สโรบล<sup>1</sup>

Atchara Sarobol

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่าม อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และหาแนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชน เพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคือ ผู้รู้ด้านภูมิปัญญา คนทอ จำนวน 6 คน ด้วยวิธีสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) อบรมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยใช้เทคนิคการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Appreciation Influence Control: AIC) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา

ผลวิจัยพบว่า สมาชิกกลุ่มทอผ้าที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีจำนวน 6 คน ทุกคนทอตลอดมาตั้งแต่เริ่มอิสานได้ เทคนิคที่ใช้คือ ชิดลาย ทอยกดอก มัดหมี ส่วนความหมายตลอดมา สมาชิกไม่มีใครทราบ บอกเพียงว่าสืบทอดจากคนเฒ่า คนแก่ กลุ่มได้พัฒนาองค์ความรู้จากการอบรมและเรียนรู้ด้วยตัวเอง ได้แก่ การจกแบบล้านนา อบรมย้อมสีธรรมชาติ ทอยกดอก มีการค้นหาหลายอัตลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ โดยเชื่อมโยงจาก

---

<sup>1</sup> Department of Human Relation, Faculty of Humanities, Chiang Mai University,

เรื่องเล่าตำนาน ส่วนแนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาสิ่งทอควรมีการปรับปรุงเรื่องสีเป็น สีย้อมธรรมชาติและรูปแบบของผลิตภัณฑ์ควรมีความหลากหลาย สอดแทรก สัญลักษณ์ เหมาะเป็นของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยว งานวิจัยยังพบว่ากลุ่มมีจุดแข็ง คือการมีส่วนร่วม แต่ด้านทักษะการออกแบบผลิตภัณฑ์ การนำเสนอสินค้า การประชาสัมพันธ์ ควรได้รับการปรับปรุงและพัฒนาเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของ ชุมชน

**คำสำคัญ:** ภูมิปัญญาสิ่งทอ / ส่งเสริมการท่องเที่ยว / การท่องเที่ยวของชุมชน

### **Abstract**

This qualitative research aims at examining the textile wisdom of people in Thung Fha Ham Community, Chiang Sean, Chiang Rai Province and discovering how the textile wisdom could be extensively developed among community members in order to enhance tourism. The data was collected from the most targeted subjects, namely six textile wisdom experts and textile producers by means of focus group discussion, participant observation, workshops, Appreciation Influence Control technique, in-depth interviews and content analysis.

The results showed that all of the six subjects were able to weave traditional northeastern cloth using general weaving techniques called combined patterned weaving flowered-weaving and Mud Mee. It was found that nobody knew the underlying meaning of such a completed textile pattern being weaved as the wisdom was merely transferred from the old generation. They developed their textile weaving techniques such as northern Thai dipping technique, natural cloth-dyeing technique, and flowered-weaving technique



through workshops and self-study. In terms of the identity of the textile patterns, the traditional pattern was related to the myth. With regard to the textile wisdom development to promote Thung Fha Ham's tourism, it was recommended that the colors used for cloth-dyeing should come from nature, and the products themselves should be of a variety. The community logo should be placed which would make them worth souvenirs bought by tourists. Last but not least, it was found that the subjects fully participated in the product development but lacked creative product design and promotion. These skills should be improved in order to promote the community's tourism.

**Keywords:** Textile wisdom / Tourism promotion / community's tourism

### ความเป็นมาของปัญหา

ประวัติศาสตร์การอพยพเคลื่อนย้ายของมนุษยชาติ (Human Migration) เกิดขึ้นและเป็นมาในอดีตถึงปัจจุบันจากทุกๆ ส่วนของโลก การเคลื่อนย้ายที่เป็นไปตามธรรมชาติ จากดินแดนแห่งหนึ่งไปสู่ดินแดนอุดมสมบูรณ์นั้น ไม่ค่อยจะเป็นปัญหา แต่ถ้าเป็นการอพยพที่ถูกผลักดัน ขับไล่อัน (Force Migration) ในพื้นที่สงคราม หรือมีการสู้รบระหว่างความขัดแย้งที่เขาไม่ได้เป็นผู้ก่อ ย่อมเป็นปัญหา สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อพยพ ต้องเสี่ยงภัยย้ายถิ่นฐานที่คุ้นเคยไปสู่ความแปลกแยก สิ่งแวดล้อมใหม่ วัฒนธรรมใหม่ และ ชีวิตใหม่ ที่ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของชีวิตและสมาชิกของชุมชน การอพยพย้ายถิ่น มองได้ทั้งทางบวกและทางลบ ในทางบวกนั้นอาจเป็นเรื่องของโอกาส มากกว่าปัญหาหรือความเดือดร้อน การปรับตัวย่อมนำไปสู่การแก้ปัญหาของชีวิตและสังคม ถ้าดินฟ้าอากาศและวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน การปรับตัวก็จะง่ายขึ้น

หมู่บ้านทุ่งฟ้าฮ่าม ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นชุมชนที่มีประชากรอพยพมาจากจังหวัดทางภาคอีสาน เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดศรีสะเกษ

จังหวัดอุตรธานี จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น เนื่องจากการเวนคืนพื้นที่เพาะปลูกเพื่อสร้างเขื่อน และ เหตุผลทางเศรษฐกิจ และการย้ายตามญาติพี่น้องที่อพยพมาอยู่ก่อน ในช่วงประมาณปี พ.ศ.2504-2528 ประชากรสตรีกลุ่มหนึ่งของหมู่บ้านได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มทอผ้าเรียกว่า "กลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่าม" สตรีกลุ่มนี้ได้นำความรู้ที่ติดตัวมาจากอีสาน เป็นความรู้เรื่องการทอผ้าอย่างครบวงจร ตั้งแต่การปลูกฝ้าย การเก็บและการปั่นฝ้าย ผูกลายมัดย้อม (มัดหมี่) นำมาทอเป็นผืน ทั้งผ้าพื้น และผ้าลายยกดอก กล่าวได้ว่าสตรีเหล่านี้แม้จะต้องพลัดพรากจากถิ่นฐานบ้านเรือน ทรัพย์สิน ไร่นาที่นำติดตัวมาไม่ได้ แต่ประสบการณ์ความรู้ยังคงอยู่กับตัวเขาไม่สูญหายไปไหน การฟื้นฟูขึ้นใหม่ โดยการปลูกสร้างโรงเรือน สร้างหูก ทอผ้าอุปกรณ์ต่างๆ ขึ้น ด้วยความร่วมมือของฝ่ายชายในหมู่บ้าน เป็นอาคารทำงานและเป็นที่พักปะสนทนาการในบางโอกาส มีสมาชิกบริหารจัดการกันเอง กลายเป็นศูนย์กลางส่งเสริมอาชีพ และแหล่งเรียนรู้ของหมู่บ้านอีกจุดหนึ่ง

บ้านทุ่งฟ้าฮ่าม เป็นชุมชนหมู่ที่ 5 ในจำนวน 8 หมู่บ้าน อยู่ในการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ปัจจุบันยกสถานะเป็นเทศบาล ตำบลโยนกอดีตแต่เดิมอยู่ในเขตการปกครองของตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายในปี.ศ.2528 ได้แยกการปกครองออกมาเป็นตำบลโยนกมีพื้นที่โดยรวมทั้งสิ้น 12,000 ไร่ มีขอบเขตการติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียงคือ ทิศเหนือติดกับตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน ทิศใต้ติดกับตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน ทิศตะวันออกติดแม่น้ำโขงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และทิศตะวันตกติดกับตำบลป่าสัก อำเภอแม่จัน

ผู้วิจัยได้เลือกหมู่บ้านดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่งานวิจัย เนื่องด้วยชุมชนทุ่งฟ้าฮ่าม มีบริบททางวัฒนธรรมและประวัติการอพยพ ย้ายถิ่นฐานที่สอดคล้องกับสิ่งที่กล่าวไว้ข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรมนอกจากนี้ยังเป็นชุมชนที่มีแหล่งทรัพยากรที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของอำเภอเชียงแสน มีหนองน้ำที่อุดมสมบูรณ์ และเป็นเส้นทางการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการผสมผสานทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะองค์ความรู้ภูมิปัญญาด้านการทอผ้าที่ชาวบ้านนำติดตัวมานั้นได้มีการผสมผสานกับ

ภูมิปัญญาของล้านนาอย่างไร และสามารถนำไปสู่การส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวได้หรือไม่อย่างไร

### **วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่าม และเพื่อหาแนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่ามเพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว

### **ขอบเขตการศึกษา**

**ขอบเขตด้านเนื้อหา** การศึกษาแนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่ามเพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว เป็นการศึกษาเพื่อรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่าม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนกระบวนการอัตลักษณ์ และหาแนวทางการพัฒนารูปแบบของผลิตภัณฑ์

**ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสมาชิกของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่ามที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่มีองค์ความรู้ด้านการทอผ้าและเป็นผู้ทอผ้าจำนวน 6 คน จากสมาชิกทั้งหมด 50 คน

### **นิยามศัพท์เฉพาะ**

**ภูมิปัญญาสิ่งทอ** หมายถึง องค์ความรู้เกี่ยวกับผ้าทอดั้งเดิม ตำนาน ความเชื่อ ความหมาย ระบบการถ่ายทอด กระบวนการผลิตจนถึงรูปแบบของผลิตภัณฑ์

**รูปแบบผลิตภัณฑ์** หมายถึง การผลิตผ้าทอลวดลายดั้งเดิมและการผลิตใหม่ การผสมผสานทั้งแบบอีสานและแบบล้านนา รวมทั้งการย้อม การคิดลวดลายขึ้นใหม่ การผสมผสานและดัดแปลงประยุกต์เป็นแบบใหม่

### **แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

**แนวคิดวัฒนธรรมท้องถิ่นกับภูมิปัญญาสิ่งทอ** ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นเสมือนเครื่องจรรโลงสังคมให้ดำรงอยู่และก้าวหน้าต่อมาได้อย่างมีดุลยภาพ ก่อให้เกิด

เอกลักษณ์อย่างมีศักดิ์ศรี เสริมสร้างความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจในภูมิปัญญาของกลุ่มคนและกลายเป็นต้นทุนเกื้อกูลให้เกิดการสร้างขึ้นมาใหม่ ผลดีใหม่ และซ้ำทวนจากชิ้นงานเดิม จนกลายเป็นรากเหง้าแห่งวิถีชีวิตที่บรรพบุรุษได้ถ่ายทอดมาให้ในรูปลักษณะขององค์ความรู้ ผ้าทอพื้นบ้านที่มีกระบวนการผลิตตามวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นองค์รวมของวิถีคิด คุณค่า และอุดมการณ์ของชุมชนที่สร้างสรรค์และสะสมขึ้นมาในความพยายามที่จะแสดงออกถึงจิตวิญญาณของความเป็นชุมชน หรือความเป็นมนุษย์ที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และธรรมชาติภายใต้เงื่อนไขและบริบทที่แตกต่างกัน ในลักษณะของกระบวนการเรียนรู้ การถ่ายทอด การสร้างสรรค์ การผลิตใหม่ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรที่มีในท้องถิ่น ดังนั้นผ้าที่มีการสืบทอดกันมาช้านานได้มีการผลิตใหม่ โดยการนำวัฒนธรรมจากภายนอก หรือดัดแปลงจากที่มีอยู่ในชุมชน หรือการนำลวดลายจากชุมชนอื่นมาผสมผสานกับลวดลายเดิม แต่อย่างไรก็ตามชุมชนเองก็ได้พยายามรักษาเอกลักษณ์ของท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ไม่ให้เกิดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก หรือการนำผ้าลวดลายดั้งเดิมมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์การใช้งานได้กว้างขวางขึ้น (Sarobol, 2006)

Wontong (2007) ได้กล่าวถึงลวดลายของผ้าทอมือที่มีเอกลักษณ์ในแต่ละภูมิภาคคือ ภาคเหนือแถบล้านนา ได้แก่ จังหวัดเชียงราย พะเยา ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะกลุ่มชนโยนกหรือไทยยวน ที่เป็นกลุ่มส่วนใหญ่ในภาคเหนือ นิยมการทอแบบจก วัสดุที่ใช้คือ ผ้าฝ้าย ส่วนการทอผ้าไหมยกดอกและชิ้นใหม่ต่อตีนจก สืบต้นทอ รู้จักกันในหมู่เจ้านายชั้นสูงในภาคเหนือ ซึ่งชายในหมู่บ้านบางแห่งของจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ในขณะที่ไทยลาว ซึ่งมีหลายเผ่าพันธุ์ เช่น พวน ไช่หรือภูไท ครั้ง ลาวเวียง ลาวแจ๋ว ลาวที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานในช่วงต่างๆ ของประวัติศาสตร์ ซึ่งนิยมทอด้วยเทคนิคแบบตีนจกและซิด สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่เป็นคนไทยเชื้อสายลาวมีวัฒนธรรมการทอผ้าสืบทอดกันมาช้านานลักษณะลวดลายการทอผ้าที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองในการทอผ้ามัดหมี่ ซิด และแพรวา

## ผ้าทออีสาน

Boonsener (2005) ได้กล่าวถึงผ้าทอไทยอีสานและเทคนิคการทอผ้าของชาวไทยอีสานแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

1. ผ้าพื้น เป็นผ้าที่ทอเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้าตลอดทั้งผืน บางครั้งผ้าทออาจจะทอเป็นเส้นตารางต่างสีลายเส้นเป็นริ้วหรือตารางหมากรุกก็ได้

2. ผ้ามัดหมี่ เป็นผ้าที่ได้มาจากการย้อมสีโดยการมัดย้อม คือจะมัดเส้นไหมใน ส่วนที่ไม่ต้องการให้ติดสีด้วยเชือกฟาง ซึ่งการมัดหมี่สามารถทำได้ในลักษณะทั้งที่เป็นมัดหมี่เส้นพุ่ง หรือมัดหมี่เส้นยืนหรือมัดหมี่ทั้งเส้นพุ่งหรือเส้นยืน ผ้ามัดหมี่จึงเป็นผ้าที่ ทอด้วยทักษะความสามารถสูงตลอดกระบวนการผลิต ซึ่งนิยมกันมากที่สุดในชุมชน ชาวไทลาว

3. ผ้าขิด เป็นผ้าทอแบบเก็บขิดซึ่งเป็นเทคนิคการทอที่จะใช้การเก็บยกเส้นยืน โดยการนับเส้นยืนแล้วเก็บยกตามลักษณะลวดลายที่ต้องการในแต่ละแถว

4. ผ้าจก เป็นผ้าที่ใช้วิธีการแบบเดียวกับผ้าขิดแต่มีความยุ่งยากซับซ้อนกว่า เป็นผ้าที่เน้นให้เกิดความสวยงามทั้งสีเส้นและสวยงามมากกว่าผ้าขิด โดยผ้าจกนั้นจะมี สีของแต่ละลายในแถวเดียวกันแตกต่างกัน และสามารถสอดสีภายในแต่ละลายได้ตาม ความต้องการ ซึ่งในผ้าขิดจะเป็นสีเดียวกันและภายในแต่ละลายก็เป็นสีเดียวกัน

5. ผ้ามุก หรือชินมุก บางครั้งเรียกว่า ผ้ายกมุก เป็นผ้าที่ใช้วิธีการทอแบบ ผ้าขิดและผ้าจกผสมกันบางครั้งอาจจะมีมัดหมี่ผสมในผืนเดียวกัน

6. ผ้าไหมควบ หรือ ผ้ามับมาย เป็นผ้าที่ทอด้วยการนำใยไหม 2 เส้นมาควบ กัน

## ผ้าทอล้านนา

Buraphajataka (2010) ได้เขียนไว้ว่า ผ้าทอไทล้านนา มีทั้งผ้าที่ทำขึ้นเป็นเครื่อง แต่งกาย และเครื่องใช้ต่างๆ ในส่วนของผ้าทอที่เป็นเครื่องแต่งกายที่เป็นเอกลักษณ์ ล้านนา ได้แก่ ผ้าทอที่เป็นชิ้น โดยมีผลงานผ้าทอที่เป็นที่รู้จักกันมากคือ ผ้าชิ้นตีนจก ของอำเภอแม่แจ่ม และจากการศึกษาของ Sarobol and Sukuntamala (2015) พบว่า

คนไทยวนสมัยอพยพจากเมืองเชียงแสนและกระจายเข้าไปอยู่ตามตัวเมืองต่างๆ เช่น อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่, อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์, อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ซึ่งจะเรียกตนเองว่าคนเมือง มีการดำเนินชีวิตตามวิถีชาวพุทธ ชาวไทยวนมีความเชื่อเรื่องผีบรรพบุรุษ เชื่อเรื่องเวทดา เทพทั้งหลาย ผ้าไทยวนมีกรรมวิธีการผลิตที่มีความละเอียดอ่อน โดยใช้เทคนิค การจัก การยกมุก บันโก เกาะลั้ง และการมัดถ่าน อีกทั้งยังมีบันทึกของ Curtis (1903) ที่ได้เดินทางเข้าภาคเหนือของประเทศไทยระหว่างปีพ.ศ.2438-2442 ได้เขียนหนังสือชื่อ “The Laos of North Siam” (Curtis เรียกสตรีไทยวนว่าลาว) ได้กล่าวถึงการแต่งกายด้วยผ้าชิ้นของชาวไทยวนในล้านนาด้วยความชื่นชมว่าสวยและสง่างาม

### **แนวคิดการมีส่วนร่วม**

Gatesuwan (2010) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นลักษณะที่ประชาชนหรือพลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะและกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีจิตอาสาเพื่อแสวงหาความหมายของชีวิตในชุมชน ผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาาร่วมกันในชุมชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มากกว่าการเลือกตั้งทั่วไป ตัวอย่างเช่น การจัดการน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ ชยะ สิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แก้ไขปัญหาภัยพิบัติ สุขภาพ หรือปัญหาเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ซึ่งอาจแบ่งได้หลายระดับและหลายประเภทตั้งแต่บอกกล่าว รับฟัง เข้าร่วมแก้ปัญหา และพัฒนาข้อตกลง ตามลำดับ

### **แนวคิดว่าด้วยความเป็นอัตลักษณ์**

Fuengfuusakul (2003) ได้กล่าวถึงอัตลักษณ์ว่าเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม โดยที่คนหรือกลุ่มคนมีการสร้างพื้นที่ของตัวเองให้สามารถยืนอยู่ได้ภายใต้ความแปลกแยก และความรู้สึกนี้มีได้จำกัดขอบเขต ขึ้นอยู่กับตัวแปรทางสังคมต่างๆ เช่น กลุ่มอายุ เพศ อาชีพ ชนชั้นทางสังคม กลุ่มชาติพันธุ์ ตัวแปรเหล่านี้คือมิติต่างๆ ที่ปัจเจกนิยามอัตลักษณ์ของตนในกระบวนการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น และจากการศึกษาของ Santasombat (2000) ได้กล่าวไว้ถึงสิ่งที่เป็นจุดเด่น หรือเป็นอัตลักษณ์ของคนไท เช่น

ไทลื้อ ไทพวน เป็นต้น ในปัจจุบันคือการแต่งกายของผู้หญิงไท ถึงแม้ว่าสาววัยรุ่นชาวไทจะนิยมสวมเสื้อยืด กางเกงยีนส์และรองเท้าส้นสูงตามอย่างแฟชั่นชาวจีน แต่เมื่อแต่งงานสาวไททุกคนจะหันมาถักนุ่งชิ้นดำ สวมเสื้ออกแตก เก้าฝนมมวย มีผ้าสี่สดคาดผม เป็นสัญลักษณ์ของสตรีที่แต่งงานแล้ว

**แนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์** แนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์กำลังจะกลายเป็นรูปแบบเศรษฐกิจครอบงำของศตวรรษที่ 21 คำว่า เศรษฐกิจ (Economy) ถูกนิยามในลักษณะเกี่ยวกับระบบการผลิต แลกเปลี่ยน บริโภคสินค้าและบริการ ส่วนความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) คือ ศักยภาพในการสร้างสิ่งแปลกใหม่ ซึ่งหมายถึงการผลิตโดยคนๆ หนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งคนที่มีความคิดและการประดิษฐ์คิดค้นที่เป็นส่วนตัว เป็นต้นแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน และมีความหมายสำคัญ เป็นความคิด ความถนัดที่สร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาจากความว่างเปล่า หรือการปรับปรุงจากสิ่งที่มีอยู่แล้วจนเกิดลักษณะใหม่ ดังนั้น เศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) จึงประกอบด้วย การซื้อขายผลิตภัณฑ์สร้างสรรค์ การซื้อขายอาจมีมูลค่าสองอย่างที่เสริมกันและกัน นั่นคือ ทรัพย์สินทางปัญญาที่จับต้องไม่ได้กับมูลค่าทางกายภาพ (Howskins, 2009)

**แนวคิดการท่องเที่ยวโดยชุมชน** ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งเป็นช่วงของกระแสท้องถิ่นนิยม ที่มุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันก็เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจชุมชนของคนในท้องถิ่นด้วย ดังนั้นชุมชนจึงเข้ามามีบทบาทในการจัดการท่องเที่ยวโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการหรือที่เรียกว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งในเชิงปฏิบัติการการท่องเที่ยวโดยชุมชนจะเป็นทางเลือกในการจัดการท่องเที่ยวที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการท่องเที่ยวบนฐานคิดที่ว่าชาวบ้านทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรและเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการท่องเที่ยว โดยการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิตและวิถีการผลิตของ

ชุมชนมาใช้เป็นต้นทุนหรือปัจจัยในการจัดการท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม (Sarobol, 2015)

### กรอบแนวความคิด

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อรวบรวมองค์ความรู้ภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่าม และหาแนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาสิ่งทอของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่ามเพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว โดยผ่านการถ่ายทอดบอกเล่าองค์ความรู้จากสมาชิกกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่าม ตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ที่ประกอบด้วย ประวัติการย้ายถิ่นฐาน การบอกเล่าตำนานของลวดลาย การสืบทอดองค์ความรู้ เทคนิควิธีการกระบวนการทอลวดลาย การพัฒนาองค์ความรู้และกระบวนการหาอัตลักษณ์ และแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้กลุ่มนำเป็นแนวทางการพัฒนา

### วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์และเจาะจงเก็บจากกลุ่มเป้าหมายจำนวน 6 คน ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่ามที่เป็นทั้งผู้รู้และผู้ทอ ใช้วิธีการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) การสังเกตพฤติกรรมอย่างมีส่วนร่วม (Participant Observation) อบรมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม การวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Appreciation Influence Control: AIC) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการทบทวนเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลที่ได้มาเชื่อมโยงเพื่อวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

### ผลการศึกษา

จากการศึกษา พบว่าชุมชนบ้านทุ่งฟ้าฮ่ามมีสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบมีหนองน้ำสำคัญหลายแห่งเหมาะสำหรับการทำการเกษตร มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 4,652 ไร่ มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 136 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวไทยอีสานและ



มีประชากรชาวพื้นเมืองภาคเหนือมาอาศัยรวมอยู่ด้วย โดยได้มีการปรับตัวร่วมกับชาวพื้นเมืองภาคเหนือ ทั้งนี้อัตลักษณ์ความเป็นอีสานได้ปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ประเด็นที่สะท้อนถึงความเป็นชาวอีสานจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนพบว่า คนอีสานที่ไม่ว่าจะโยกย้ายถิ่นฐานจากภาคอีสานไปอยู่แห่งหนใดก็ตาม เช่นบ้านทุ่งฟ้าฮ่าม สิ่งที่จะยังคงพบเห็นอยู่นั้นคือภาษาพูด อาหาร และความเชื่อที่เรียกกันว่า “ฮีต 12 คอง 14” ซึ่งจะติดตัวอยู่กับชาวอีสานไปตลอด แม้จะไม่พบบ้านเรือนและการแต่งกายแบบอีสานที่ชัดเจน แต่ยังมีกลุ่มทอผ้าอีสานที่สืบสานภูมิปัญญาเอาไว้และมีการจัดกิจกรรมในแต่ละเดือนของชุมชนบ้านทุ่งฟ้าฮ่าม โดยจำแนกผลการศึกษออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

### 1. ความเป็นมาของกลุ่มและการจัดการกลุ่ม

จากการสนทนากลุ่มร่วมกับสมาชิกของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่าม พบว่า กลุ่มทอผ้าชุมชนบ้านทุ่งฟ้าฮ่าม เกิดขึ้นในช่วงปีพ.ศ.2546 เมื่อว่างเว้นจากการทำนาก็จะทอผ้าเอาไว้ใช้เองในครัวเรือนและบางส่วนนำไปขายเป็นรายได้เสริม จึงรวมตัวกันมีผู้สนใจร่วมเป็นสมาชิกกว่า 50 คน ลงหุ้นกันเริ่มต้นคนละ 20 บาท จัดตั้งเป็นกลุ่ม ทอผ้า และเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารจำนวน 9 คน ซึ่งในช่วงแรกๆ ชาวบ้านได้มีการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมกันแต่เนื่องจากการกระตุ้นผลผลิตทางการเกษตรจำนวนมากในตลาดส่งออกทำให้ชาวบ้านมีการใช้สารเคมีมากขึ้นจึงมีผลต่อการปลูกหม่อน ชาวบ้านจึงหันมาใช้เส้นฝ้ายสำเร็จรูปแทน ส่วนอุปกรณ์การทอผ้าได้รวบรวมมาจากแต่ละครัวเรือน และขอรับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในด้านเงินทุนและสร้างอาคารกลุ่มทอผ้าบริเวณหอประชุมประจำหมู่บ้าน

จากการสนทนากลุ่มในประเด็นการบริหารจัดการกลุ่ม พบว่า ส่วนใหญ่ประธานกลุ่มทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน และมีบทบาทหน้าที่ในชุมชนหลายอย่าง ส่วนด้านการจัดการด้านการเงิน สมาชิกมีการบริหารจัดการแบบง่ายๆ ลักษณะเป็นแบบพุดคุยตกลงกันโดยไม่มีหลักการ สมาชิกกลุ่มจึงปรึกษาร่วมกันกับผู้วิจัยและสรุปร่วมกันว่าราคาของผลิตภัณฑ์เมื่อคิดต้นทุนแล้วต้องบวกกำไรอีก ร้อยละ 20 ด้านของรูปแบบผลิตภัณฑ์ พบว่า ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มส่วนใหญ่มีการผลิตเป็นผ้าผืนใหญ่ สามารถ

นำไปตัดชุดสตรีได้ 1 ชุด โดยครึ่งหนึ่งของผืนผ้าเป็นสีพื้น อีกครึ่งหนึ่งเป็นลวดลาย ยกดอก ราคาค่อนข้างสูง และการให้สียังไม่เป็นที่นิยมมีสีสดจืด โอกาสใช้น้อย ใช้เวลานานในการทอ

## 2. องค์ความรู้และกระบวนการสืบทอด

จากการสนทนากลุ่มย่อย พบว่า สมาชิกของกลุ่มทอผ้า มีคนทอผ้าจำนวน 6 คน ซึ่งแต่ละคนมีความสามารถในการทอผ้าตั้งแต่การปั่นฝ้าย การทอผ้า การทอผ้า การสืบทอดขึ้นที่ทอผ้า การทอลวดลายต่างๆ ที่เป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมของคนอีสาน เช่น การทอลายเป็นรูปต่างๆ การทอยกดอก ส่วนการทอแบบเทคนิคการมัดหมี่ มีสมาชิกที่เป็นผู้ทอทำเป็นคนเดียว ส่วนเรื่องความหมายของลวดลายนั้น ไม่มีใครทราบความหมาย ซึ่งสมาชิกกลุ่มที่มีอายุ 73 ปี ก็ยังไม่ทราบความหมายประวัติของลวดลายเลยบอกเพียงแต่ว่าคนเฒ่าคนแก่บอกว่าลายอะไรก็รู้จักว่าเป็นลายนั้น เช่น ลายดอกแก้ว ส่วนองค์ความรู้ที่ได้พัฒนาขึ้นมาเองภายหลัง จากการสนทนากลุ่มพบว่าพี่สมหวัง แพงน้อย ได้ฝึกการจกผ้าโดยซื้อผ้าจกแล้วแกะลายลงในกระดาษกราฟแล้วฝึกการจกผ้า แกะลายผ้าน้ำไหลของน่าน เคยมีครูจากการศึกษาจากระบบ (กศน.) มาสอนการทอยกดอก การจกผ้า การเก็บ สอนย้อมสีธรรมชาติ และนอกจากนี้มีการแกะลายจากผ้าที่ลูกค้านำมาสั่งให้ทอ



รูปที่ 1 ลายขีด



รูปที่ 2 ลายมัดหมี่

ที่มา ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าข้าม



รูปที่ 3 ลายยกดอก



รูปที่ 4 ผ้าจก

ที่มา ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าสาม

### 3. การค้นหาอัตลักษณ์ของผลิตภัณฑ์

จากการสนทนากลุ่ม และระดมความคิดเพื่อการค้นหาอัตลักษณ์ผลิตภัณฑ์ของกลุ่ม ซึ่งทางกลุ่มมีความต้องการ และต้องการมีสัญลักษณ์ของกลุ่ม ทั้งนี้ในช่วงแรก สมาชิกกลุ่มได้นำชื่อตำบลโยนกมาเป็นชื่อลายของกลุ่ม ซึ่งลายโยนกจะเป็นการเรียกรวมชื่อลายที่มีทั้งหมด เช่น ลายนก ลายเต่า ลายหงส์ ลายม้า ลายช้าง ลายปลา และที่มีนกก มีปลา เพราะบ้านทุ่งฟ้าสามมีทะเลสาบ มีนกกเปิดน้ำ ซึ่งการทอเป็นการทอยกดอก เป็นลวดลายต่างๆ จึงเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านศิลปะและการออกแบบ ลวดลายผ้า ได้ให้แนวคิดกับกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าสาม ในการหาสัญลักษณ์ของกลุ่มโดยพิจารณาดูว่ากลุ่มเคยมีอะไรมาแต่อดีตแล้วมันขาดหายไป หรือตอนนี้มีอะไรที่ยังขาดไปบ้าง แล้วไม่ควรให้คนภายนอกมากำหนดความเป็นตัวตนให้ กลุ่มต้องคิดเองทำเอง สิ่งนั้นจะมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีมากกว่าที่ให้คนที่มาจากภายนอกกำหนดให้ โดยเอาเรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับบริบท วิถีชีวิตมีมาแต่ก่อน แล้วมันขาดหายไปและเป็นสิ่งที่เป็นความภาคภูมิใจของชาวบ้านหรืออาจเป็นการผสมผสานต่างวัฒนธรรมกัน หรือสัญลักษณ์อาจจะไม่ใช่ลวดลายก็ได้ อาจเป็นการใช้เส้นด้ายย้อมสีธรรมชาติที่ใช้วัตถุดิบที่มีทางธรรมชาติในท้องถิ่น แล้วทำได้สวยกว่าที่อื่น มีมาตรฐาน ซึ่งผ้าสีธรรมชาติกำลังอยู่ในกระแสนิยมของตลาด หรือ อาจเป็นการสร้างอัตลักษณ์จากตำนานของชุมชนที่มีเรื่องเล่าสืบทอดกันมา ซึ่งจากการบอกเล่าของสมาชิกกลุ่มที่เป็นผู้บอกเล่าที่ทุ่งฟ้าสามมีเรื่องเล่า ตำนานเช่นกัน ดังนั้นสมาชิกกลุ่มได้ระดมความคิดและตกลงร่วมกันว่าชุมชน

ทุ่งฟ้าฮ่ามมีหนองน้ำ มีนกกเปิดน้ำ มีปลา ควรเลือกลายสัญลักษณ์ที่สอดคล้องเข้ากับบริบทของชุมชนโดยนำลายที่มีอยู่มาดัดแปลงและนำลายปลากับนกหันหน้าเข้าหากันแล้วให้ความหมาย ซึ่งหมายถึงความสามัคคี โดยทดลองทอเป็นผ้าคลุมไหล่ และผ้าถุง และยังทอดัดแปลงเป็นลวดลายอื่น เช่น ช้าง เต่า เป็นต้น



รูปที่ 5 ลายนกหันหน้าชนกัน



รูปที่ 6 ลายปลา



รูปที่ 7 ลายปลา, นกหันหน้าชนกัน



รูปที่ 8 ลายปลา, ช้าง, นกหันหน้าชนกัน

ที่มา ผ้าทอลวดลายสัญลักษณ์ของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่าม

#### 4. แนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

สมาชิกได้ร่วมสนทนากลุ่มกับผู้วิจัยเสนอความคิดเห็นร่วมกันว่า สีของผลิตภัณฑ์มีสีสดใส ตกลงร่วมกันว่าจะทดลองย้อมสีจากวัสดุธรรมชาติกันโดยใช้วัสดุที่หาได้ในชุมชน ปัญหาที่พบจากการย้อมสีธรรมชาติของชาวบ้าน คือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการย้อมเป็นหม้ออลูมิเนียม ยังไม่มีการชั่งตวงวัตถุดิบ ปริมาณน้ำที่ใช้ และการควบคุมความร้อน อีกทั้งขั้นตอนการย้อมกับการใช้น้ำต่างยังไม่ถูกต้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้แนวคิดว่า

การใช้สี่ข้อมธรรมชาตินี้ไม่จำเป็นว่าทุกคนต้องทำเป็นอาจจะคนเดียวหรือสองคนก็ได้ที่ทำจนชำนาญ จะได้ควบคุมมาตรฐานได้แล้วอาจจะเป็นอัตลักษณ์ของกลุ่ม จากการสังเกต ยังพบว่า สมาชิกถึงแม้ว่าจะมีผู้สูงอายุ แต่มีจิตใจที่ตื่นตัวไม่ย่อท้อ และการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับดีมาก พร้อมทั้งจะพัฒนาโดยไม่เอาเงินเป็นตัวตั้ง ด้านทักษะการทอของสมาชิกมีทักษะการทอดี มีความสามารถหลากหลาย

ส่วนรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่จะพัฒนาเป็นของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยว ได้สนทนาร่วมกันแล้วเห็นว่า ควรเป็นการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ชิ้นไม่ใหญ่ ราคาไม่สูงมาก และควรมีการสอดแทรกสัญลักษณ์ของกลุ่มทุ่งฟ้าฮ่ามลงไป ผลิตภัณฑ์มีหลากหลายรูปแบบ สิ่งที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ หาทาที่แขวนผลิตภัณฑ์เพื่อให้เห็นสินค้าอย่างทั่วถึง และวิธีการนำเสนอผลิตภัณฑ์เช่น การพับผ้าเพื่อการบรรจุเพื่อให้สินค้าดูมีมูลค่าเพิ่มและบรรจุภัณฑ์ที่กระตุ้นการขายได้มากขึ้น

### สรุปและอภิปรายผล

“กลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่าม” โดยสมาชิคนำภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ติดตัวมาจากอีสาน เป็นองค์ความรู้การทอผ้าอย่างครบวงจร ตั้งแต่การปั่นฝ้าย ผูกลายมัดย้อม นำมาทอเป็นผืน ทั้งผ้าพื้น และผ้าลายยกดอก กล่าวได้ว่าสตรีเหล่านี้แม้จะต้องพลัดพรากจากถิ่นฐานบ้านเรือน ทรัพย์สิน ไร่นาที่นำติดตัวมาไม่ได้ แต่ประสบการณ์ความรู้ยังคงอยู่กับตัวไม่สูญหายไปไหน การฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ โดยการปลูกสร้างโรงเรียน สร้างหูกทอผ้า อุปกรณ์ต่างๆ ขึ้น ด้วยความร่วมมือของฝ่ายชายในหมู่บ้าน เป็นอาคารทำงานของกลุ่ม และเป็นที่พบปะนัดหมายกันในบางโอกาส มีสมาชิกบริหารจัดการกันเอง กลายเป็นศูนย์กลางส่งเสริมอาชีพ และแหล่งเรียนรู้ของหมู่บ้านอีกจุดหนึ่ง

ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะ เป็นของภาคเหนือ อีสาน มีความแตกต่างเหลื่อมกันด้านเพียงเล็กน้อย ดังนั้น การปรับตัวของชุมชนทุ่งฟ้าฮ่ามจึงไม่มีความแปลกแยกมากนัก ที่จะนำองค์ความรู้เรื่องการทอผ้าของตนจากอีสานปรับเข้ากับการทอผ้าล้านนา ซึ่งถ้าวิเคราะห์ให้ในด้านการผลิตผลงานทางวัฒนธรรม

มีความใกล้เคียงกัน จึงทำให้ผ้าของบ้านทุ่งฟ้าฮ่ามมีลักษณะพิเศษ มีทั้ง ขิด จก ยกดอก ทอมัดหมี่ อีกทั้งจากคำกล่าวของช่างทอต่างก็บอกว่า เรื่องการทอและลวดลาย ไม่มีปัญหา ทั้งเทคนิคและลวดลาย มีความคล้ายใกล้เคียงกัน ที่แตกต่างกันสมาชิกกำลังศึกษาเรียนรู้อยู่ เช่นการจกผ้า การทอผ้าน้ำไหลของนาน แต่สิ่งที่กลุ่มจะต้องตั้งคำถามต่อไปคือ อะไรเป็นจุดขาย กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร “เอกลักษณ์” อยู่ที่ไหน ต้องสร้างเอกลักษณ์หรือไม่ ในขณะที่เดียวกันเรากำลังอยู่กับโลกแห่งการสร้าง “นวัตกรรม” และ นวัตกรรมทั้งหลายเกิดขึ้นจากความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นนวัตกรรมจึงเป็นกระบวนการที่ไปพร้อมกับความสร้างสรรค์

ดังนั้นการย้อมผ้าสีธรรมชาติอาจไม่ใช่ในนวัตกรรม แต่อาจเป็นทางเลือก (Alternative) ผู้บริโภคเป็นกลุ่มทางเลือก ที่มีจิตสำนึก ต่อธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีรสนิยม ตระหนักต่อสุขภาพและอนามัย การย้อมสีธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างกระแสนิยมธรรมชาติอย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีรายงานใดๆ ที่สารเคมีจะไม่สร้างผลกระทบต่อชีวิต สิ่งแวดล้อมและต่อโลก ย้อมสารเคมีต้องพึ่งพาทายนอก (นำเข้า) เปลี่ยนไปตามกระแส การย้อมธรรมชาติ เป็นการพึ่งพาตนเอง ยั่งยืน ทั้งนี้มีหน่วยงานภาครัฐ และสถาบันการศึกษาได้เข้าไปศึกษาวิจัย ให้การแนะนำความรู้เพิ่มเติมแก่สมาชิก ผู้ทอ ตลอดจนเทคนิคย้อมสีธรรมชาติที่เป็นกระแสนิยมในปัจจุบัน ได้ทดลองนำความรู้เก่ากับการทดลองเทคนิคใหม่ โดยใช้วัตถุดิบธรรมชาติที่หาได้ในท้องถิ่น เปลือกไม้ ใบไม้บางชนิด นำมาย้อมตามกระบวนการย้อมสี เกิดเป็นแนวคิดใหม่ในการผลิตผลิตภัณฑ์ผ้าทอมือที่มีการพัฒนาสู่นวัตกรรมใหม่อย่างเป็นไปได้ในอนาคต

การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลกับสมาชิกกลุ่มทอผ้าที่เป็นผู้ทอและผู้รู้ โดยวิธีการประชุมกลุ่มย่อย สัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตพฤติกรรมแบบมีส่วนร่วม การวิเคราะห์และการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (AIC) และอบรมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

ด้านความเป็นมาของกลุ่มและการจัดการกลุ่ม จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม พบว่า เริ่มแรกกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่ามมีการลงหุ้นกันเอง ต่างคนต่างทอ โดยใช้ฝ้ายสำเร็จ ไม่มีการแบ่งงาน ที่ทำการของกลุ่มใช้พื้นที่บ้านของช่างทอคนหนึ่งให้เป็นสถานที่บริหารจัดการกลุ่มตามความต้องการของกลุ่ม ความเห็นชอบของกลุ่ม

ด้านองค์ความรู้และกระบวนการสืบทอด จากการสนทนากลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าสมาชิกทุกคนมีความรู้และทักษะการทอผ้า ทุกคนสามารถทอ ลวดลายดั้งเดิมของอีสานได้ซึ่งทักษะการทอโดยทั่วไปคือการขิดลายเป็นรูปต่างๆ หรือการทอยกดอกโดยได้สืบทอดมาจากบรรพบุรุษสืบต่อกันมา ส่วนเรื่องความหมายและประวัติของลวดลายนั้นสมาชิกไม่มีใครทราบ นอกจากนี้ยังมีองค์ความรู้ที่ได้พัฒนาขึ้นมาจากการฝึกอบรมและฝึกเรียนรู้เองได้แก่ ฝึกการจกผ้าโดยการแกะลายจากผ้าลงในกระดาษกราฟแล้วฝึกทอจกตามลายที่แกะมา การอบรมย่อมสืบจากธรรมชาติ

ด้านการค้นหาอัตลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ จากการศึกษาจากกระบวนการวางแผนการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เทคนิค AIC โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติ กล่าวคือ ขั้นตอนการเตรียมชุมชน ขั้นประชุมวางแผนการปฏิบัติการค้นหาอัตลักษณ์ ขั้นของการมอบหมายผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม สรุปได้ว่า แนวทางของรูปแบบสัญลักษณ์ที่สามารถสอดแทรกในลวดลายผลิตภัณฑ์ผ้าทอของกลุ่มทอผ้าบ้านทุ่งฟ้าฮ่ามได้ ดังนี้

1. ลายงู ลายนก ลายช้าง ลายปลา ซึ่งเชื่อมโยงกับตำนานเกี่ยวกับสัตว์สี่สหายที่เป็นเพื่อนกัน
2. ลายเต่ากับหงส์ ซึ่งเชื่อมโยงกับตำนาน หงส์สองตัวหามเต่าไปเที่ยว
3. ลายปลากับนกเป็ดน้ำ โดยเชื่อมโยงกับบริบทของชุมชนที่อยู่ ณ ตำบลเวียงหนองล่องที่มีหนองน้ำและมีปลากับนกเป็ดน้ำ

ผลจากงานวิจัยดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ Sarobol (2015) ศึกษาพบว่า การกำหนดรูปแบบของเสื้อผ้าและสัญลักษณ์ของชุมชนบ้านแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนแม่กำปองได้ร่วมกันและตกลง ใช้ดอกกำปองเป็นสัญลักษณ์ของชุมชนโดยเชื่อมโยงว่าชื่อดอกไม้คือดอกกำปองที่มีในชุมชนแล้วมีชื่อเหมือนกับชุมชน

เช่นเดียวกับชุมชนบ้านป่าเมี่ยง จังหวัดลำปาง และชุมชนบ้านท่ากู่ จังหวัดลำพูนที่ใช้ดอกเมี่ยงและข้าวโพดที่เป็นพืชที่ปลูกมากในชุมชนเป็นสัญลักษณ์ และเช่นเดียวกับชุมชนบ้านป่าปู้ ตำบลผาป่อง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ตกลงร่วมกันใช้ลวดลายเกอแปะผลอง เป็นสัญลักษณ์ของชุมชนโดยเชื่อมโยงกับความเชื่อของความหมายของลวดลายที่หมายถึงความเป็นสิริมงคล

ด้านแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว จากการศึกษาโดยการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ว่า ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มควรมีการปรับปรุงเรื่องสี โดยใช้สีที่ย้อมจากวัสดุธรรมชาติและสามารถใช้เป็นสัญลักษณ์หรือ อัตลักษณ์ของกลุ่มได้ ส่วนรูปแบบสินค้าและผลิตภัณฑ์ของกลุ่มควรผลิตได้หลากหลาย ขึ้นของผลิตภัณฑ์ไม่ต้องมีขนาดใหญ่แต่มีการสอดแทรกสัญลักษณ์ตกแต่งเข้าไป ราคาไม่สูงมาก เพื่อเหมาะสำหรับเป็นของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยวที่จะซื้อได้หลายชิ้น และสามารถจำหน่ายได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Sarobol (2013) พบว่า ผลิตภัณฑ์ชุมชนของชนเผ่าคะฉิ่นที่บ้านหนองเขียว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่ชาวบ้านผลิตผ้าทอเป็นผ้าถุงและถุงย่าม และมีลวดลายซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชนเผ่า ซึ่งจากการเข้าอบรมเชิงปฏิบัติการกับวิทยากรจากประเทศญี่ปุ่น คือ Prof. Wada Tatsuya วิทยากรได้แนะนำให้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ขึ้นแล้กลงแทนที่จะผลิตเป็นถุงย่าม เช่นกระเป๋าถือ กระเป๋าใส่มือถือ หรือกระเป๋าเอนกประสงค์ แล้วถอดลวดลายที่เป็นเอกลักษณ์ของคะฉิ่นบางส่วนที่ไม่ยากมาประดับตกแต่ง และใช้สีที่ย้อมจากธรรมชาติเพื่อลดความฉูดฉาดของสีลงจะทำให้ผลิตภัณฑ์น่าใช้มากขึ้น

### **ข้อค้นพบใหม่จากงานวิจัย**

จากงานวิจัยพบว่า สมาชิกกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่ามมีความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนา กลุ่ม มีความอดทน มีการปรับตัว มีองค์ความรู้ด้านกระบวนการทอผ้า เทคนิคการทอลวดลายต่างๆ ทั้งลวดลายดั้งเดิมและมีทักษะสามารถสร้างลวดลายใหม่ได้ โดยการผสมผสานลวดลายดั้งเดิมกับลายใหม่และผลิตลวดลายขึ้นใหม่ได้ สมาชิกมีความ



สามัคคีและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน อีกทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์และถ่ายทอดองค์ความรู้ต่อคนรุ่นหลังที่สนใจต่อไปโดยเฉพาะประธานกลุ่มที่อายุไม่มากและมีบทบาทหลายอย่างในชุมชนยังสามารถรับการถ่ายทอดและสามารถถ่ายทอดต่อไปได้ แต่ขณะนี้กลุ่มยังขาดทักษะด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์อย่างสร้างสรรค์ และยังขาดความรู้ทักษะด้านการนำเสนอผลิตภัณฑ์ และการประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์เพื่อให้เป็นที่ยอมรับแก่ชุมชนภายนอกและนักท่องเที่ยวที่เดินทางไปยังจังหวัดเชียงราย

### การทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มทอผ้าทุ่งฟ้าฮ่าม ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุแต่เป็นผู้ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญการทอผ้าได้หลากหลาย เช่น การทอขิด การจก การทอ ยกดอก การทำมัดหมี่ ซึ่งเป็นองค์ความรู้ควรแก่การอนุรักษ์ไว้ ผู้นำชุมชนโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนในการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้หรือการสืบทอดองค์ความรู้ในรุ่นหลังต่อไปเพื่อเป็นการอนุรักษ์องค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ในชุมชน

2. งานวิจัยที่ควรทำต่อยอด ควรเป็นงานด้านการพัฒนารูปแบบของผลิตภัณฑ์ และระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลองค์ความรู้ เพื่อเป็นสื่อการประชาสัมพันธ์ในการนำไปใช้ส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวต่อไป

### References

- Boonsener, M. (2005) Thai Esan woven, source of income for community (ผ้าทอไทอีสาน: แหล่งรายได้ของชุมชนอีสาน), *Journal of Academic Services Khon kaen University*, vol. 13, no. 2, pp. 4-8. (in Thai)
- Buraphajataana, G. (2010) *Creation of contemporary pattern of textile from Thai Lanna style (การสร้างสรรค์ต้นแบบลวดลายผ้าไทล้านนาแบบร่วมสมัย)*, Bangkok: Rajamangala University of Technology Thanyaburi. (in Thai)
- Curtis, L. J. (1903) *The Laos of North Siam*, Philadelphia: Westminster Press.

- Fuengfuusakul, A. (2003) *Idealities (อัตลักษณ์)*, Bangkok: Tiger Printing.  
(in Thai)
- Gatesuwan, R. (2010) *A research synthesis on people participation in public policy in Thailand (การสังเคราะห์งานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนโยบายสาธารณะในประเทศไทย)*, Chaiyaphum: Chaiyaphum Rajabhat University. (in Thai)
- Howskins, J. (2009) *The creative economy: How people make money from ideas (เศรษฐกิจสร้างสรรค์ เข้มแข็งจากความคิดกันอย่างไร)* (trans. K Wanichwiroon), Bangkok: Amarin Printing & Publishing Press. (in Thai)
- Santasombat, Y. (2000) *Lark Chang: the creation of new identity Tai in Taikong (หลักช้าง: การสร้างใหม่ของ อัตลักษณ์ไทในใต้คง)*, Bangkok: Amarin Printing & Publishing Press. (in Thai)
- Sarobol, A. (2006) *Doi Tao Community Participation in the Development of Textile Wisdom (การมีส่วนร่วมของชุมชนดอยเต่าในการพัฒนาภูมิปัญญาด้านสิ่งทอ)*, Dissertation in Rural Planning and Development, Graduate School of Maejo University. (in Thai)
- Sarobol, A. (2013) *Participatory Research for development of Kachin Fabrics on Creative Economy under Sufficiency Economy Philosophy (การวิจัยอย่างมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาผ้าทอชนเผ่าคะฉิ่นเชิงเศรษฐกิจสร้างสรรค์ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง)*, Chiang Mai: Chiang Mai University. (in Thai)
- Sarobol, A. (2015) *Costume Prototype's preparation and transfer of knowledge in order to promote Community-based Health Tourism (การจัดทำต้นแบบด้านเครื่องแต่งกายและการถ่ายทอดองค์ความรู้เพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ)*, Chiang Mai: Chiang Mai University. (in Thai)

Sarobol, A. & Sukuntamala, N. (2015) *Lanna wisdom, the knowledge of Lanna wisdom Tai Yaun's apparel* (องค์ความรู้ภูมิปัญญาล้านนาด้านเครื่องนุ่งห่มของไทยวน), Chiang Mai: Cultural Promotion Office, Chiang Mai University. (in Thai)

Wontong, S. (2007) Format learning hand woven, ethnic groups in the Sub-Mekong region (รูปแบบการจัดแหล่งเรียนรู้ผ้าทอมือของกลุ่มชาติพันธุ์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง), *Journal of the Humanities and Social Sciences Surin Rajabhat University*, vol. 12, no. 1, pp. 29-36. (in Thai)

## การชำระหนี้เป็นพันธวิสัย: ศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของ เยอรมันกับการใช้ของประเทศไทย\*

### A Comparative Study of Concept and Experience of the Doctrine of Impossibility of Performance in German and Thai Law

สุนทร มณีสวัสดิ์<sup>1</sup>

Soonton Maneesawat

#### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยเฉพาะประเด็นเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยโดยการเปรียบเทียบกับประสบการณ์และปัญหาการใช้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (อันเป็นรากฐานที่มาของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย) ที่นำไปสู่การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันภายหลังจากที่ได้ใช้มาเป็นเวลา 100 ปี ผลการศึกษพบว่า การบังคับใช้หลักกฎหมายเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยของไทยค่อนข้างเคร่งครัดและใช้เฉพาะการชำระหนี้ที่ใครๆ ก็ทำไม่ได้ (Objective Impossibility) จึงจะถือว่าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัย แต่ของเยอรมันรวมถึงการชำระหนี้ที่เฉพาะลูกหนี้เท่านั้นที่ทำได้ (Subjective Impossibility) ด้วย ทำให้ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้มีความแตกต่างกัน การปรับปรุงแก้ไขของเยอรมันเพื่อแก้ไขปัญหานั้นส่วนนี้จึงไม่ตรงกับของไทยและไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไข อย่างไรก็ตามในประเด็นเรื่องการบังคับให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงที่เป็นภาวะแก่ลูกหนี้อย่างมากและไม่ได้สัดส่วนที่เจ้าหนี้ได้ประโยชน์ และกรณีการบังคับชำระหนี้ที่ลูกหนี้ต้องทำ

\* งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>1</sup> School of Law, National Institute of Development Administration, Bangkok,

เฉพาะตัวในกรณีที่ไม่ควรคาดหวังว่าลูกหนี้จะต้องทำถึงเพียงนั้นและให้สิทธิลูกหนี้ที่จะปฏิเสธ (มาตรา 275) นั้น งานวิจัยนี้พบว่าสมควรบัญญัติในกฎหมายไทยให้ชัดเจนเช่นกัน

**คำสำคัญ:** การชำระหนี้เป็นพันธีย / การชำระหนี้เป็นพันธียทางศีลธรรม / การแก้ไขประมวลแพ่งเยอรมัน / สิทธิปฏิเสธการชำระหนี้

### **Abstract**

This research aims to study the problems in the enforcement of the Thai Civil and Commercial Code on the issue of impossibility of performance by analytically comparing the legal problems experienced in the enforcement of German Civil Code (Thai Civil and Commercial Code has largely been adopted from the German law) that led to the recent revision of the German Civil Code after it had been used for 100 years. The study found that unlike the German, in the Thai system the defense of impossibility became available only if objective impossibility existed while in the German legal order, the application of the doctrine is comparatively less restrictive. The impossibility of performance in the German system included the subjective impossibility - impossibility due to the inability of the individual debtor to perform. Apparently such different treatment between the two systems resulted in different legal problems experienced in each countries. It is, therefore, suggested that the recent amendments to the German Civil Code in this respect would not relevant to the Thai provisions and accordingly corresponding modifications would not be necessary. However it is further suggested that for clearer modifications are needed to the Thai provisions on the following two subject matters: the enforcement of specific

performance where is grossly disproportionate to the interest in performance of the obligee; and the provisions that require the obligor to render the performance in person when performance cannot be reasonably required of the obligor and the obligor may refuse performance.

## บทนำ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายและการศาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ภายหลังจากที่ทรงตัดสินพระทัยที่จะให้ระบบกฎหมาย Civil law ตามแบบยุโรปแทนที่จะเป็น Common Law ตามแบบอังกฤษด้วยทรงเห็นว่าระบบกฎหมายดั้งเดิมของไทยเรามีความคล้ายคลึงกับระบบ Civil Law ตามแบบยุโรปมากกว่าประการหนึ่ง<sup>2</sup> และการใช้กฎหมายตามแบบ Common Law มีความยุ่งยากมากกว่าเพราะไม่มีตัวบทกฎหมายเป็นหลัก แต่ใช้หลักกฎหมายตามที่ศาลพัฒนาขึ้นอีกประการหนึ่ง จึงได้ทรงตัดสินเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายมาใช้เป็นแบบอย่างในการปฏิรูปกฎหมายไทย<sup>3</sup> เมื่อได้ทรงตัดสินพระทัยแล้วก็ได้ทรงเริ่มกระบวนการร่างกฎหมายและมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 บรรพ 2 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2466 แต่ให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2467 แต่ในที่สุดก็มีการยกร่างใหม่และประกาศใช้พร้อมกันทั้ง 3 บรรพ ในวันที่ 1 มกราคม 2468 ซึ่งในการยกร่างใหม่นี้ได้ใช้โครงสร้างตามแบบประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน โดยลอกจากประมวลแพ่งของญี่ปุ่นที่เอามาจากเยอรมันอีกทอดหนึ่งเป็นหลัก

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข ย71 รายงานกรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฏ์ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>3</sup> คณะกรรมการจัดวันเฉลิมฉลองรัชสมบัติ ครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, กระทรวงยุติธรรม, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช 1-2 (พ.ศ.2510), หน้า 15-16.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยมีรากฐานที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน แต่แม้กระนั้นก็ได้หมายความว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยจะเหมือนกันกับของเยอรมัน ทั้งนี้เพราะในการใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงโดยศาลก็ดี การปรับกฎหมายก็ดีหรือแม้แต่ความเห็นในเชิงวิชาการของนักวิชาการที่ผ่านการใช้กฎหมายในบริบทที่ต่างกันมาเป็นเวลาเกือบศตวรรษนั้นย่อมทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับจริงนั้นแตกต่างกันไปอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่มีรากฐานแนวคิดของตัวบทกฎหมายอย่างเดียวกันก็ยังมีน่าจะมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ในระดับที่มีนัยสำคัญ ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันเมื่อผ่านการใช้เป็นเวลาร้อยปีเศษซึ่งก็ได้พบอุปสรรคปัญหาของการใช้รวมทั้งบริบทของสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเยอรมันจึงได้มีการปรับปรุงประมวลแพ่งและประกาศใช้เมื่อ ค.ศ.2002 ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็ได้ผ่านการใช้มาเป็นเวลาร่วมร้อยปีจึงน่าจะได้มีการศึกษาทบทวนว่ามีอุปสรรคและปัญหาในการใช้หรือไม่และควรจะได้ปรับปรุงหรือไม่เพียงใด

งานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะกฎหมายลักษณะหนี้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเฉพาะบรรพ 2 ประเด็นการชำระหนี้เป็นพันธิสัยโดยวิธีการเทียบเคียงกับปัญหาและการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน และการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยที่ผ่านมา และวิเคราะห์ถึงปัญหาในการใช้

### วัตถุประสงค์งานวิจัย

1. ศึกษาการใช้บทบัญญัติเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธิสัยที่นำไปสู่การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน
2. ศึกษาการใช้บทบัญญัติเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธิสัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย

3. เปรียบเทียบปัญหาการใช้บทบัญญัติเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธียของไทย กับ ประสิทธิภาพของเยอรมัน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธียในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ปัญหาการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันและการปรับปรุงแก้ไข

การประกาศใช้ประมวลแพ่งฉบับใหม่ของเยอรมันที่มีผลบังคับในวันที่ 1 มกราคม 2002 ถือว่าเป็นการทำให้กฎหมายลักษณะหนี้มีความทันสมัยขึ้น แม้ว่าการเริ่มปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน จะมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงให้สอดคล้องกับ European Consumer Sale Directive แต่ก็ได้ถือโอกาสนี้เป็นแรงส่งเพื่อให้แนวคิดที่จะปฏิรูปกฎหมายที่มีมาตั้งแต่ ค.ศ.1970 เป็นจริงขึ้น การปรับปรุงที่สำคัญนอกจากที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คือเรื่องอายุความแล้ว ที่กระทบในเชิงทฤษฎีก็คือหลักทั่วไปเรื่องความรับผิดในกรณีที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ (Liability for Nonperformance) และความไม่สอดคล้องในกฎหมายซื้อขาย (Sale Law) อีกอย่างหนึ่ง (Zimmermann, 2005)

ในเรื่องของการชำระหนี้กลายเป็นพันธียนั้น หลักดั้งเดิมของกฎหมายเยอรมันที่ใช้มาตลอดศตวรรษที่ 19 ก็คือ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ หลักนี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายสัญญาของยุโรป (Principles of European Contract Law: PECL, Article 9, p. 102) หลักดังกล่าวนี้รวมถึงการบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง (Specific Performance) ด้วย ในประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันที่ปรับปรุงใหม่นี้ ยังคงยึดถือหลักดังกล่าวโดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 241

สิ่งที่สำคัญคือ ข้อยกเว้นในการบังคับชำระหนี้ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 275 ซึ่งแยกได้เป็น 3 กรณี คือ<sup>4</sup>

1. ข้อยกเว้นที่ลูกหนี้มีสิทธิปฏิเสธไม่ชำระหนี้ในกรณีที่การชำระหนี้เป็นพันธีย (Impossibility) สำหรับลูกหนี้หรือบุคคลทั่วไป

<sup>4</sup> Section 275 BGB



2. ข้อยกเว้นที่ลูกหนี้มีสิทธิปฏิเสธไม่ชำระหนี้ในกรณีที่การชำระหนี้ต้องใช้ความพยายามอย่างมากและไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับ

3. ข้อยกเว้นที่ลูกหนี้มีสิทธิปฏิเสธในการชำระหนี้ที่ลูกหนี้ต้องทำเอง เฉพาะตัว เมื่ออุปสรรคหรือปัญหาในการชำระหนี้มีมากจนการบังคับให้ลูกหนี้ต้องกระทำชำระหนี้เช่นนั้นไม่มีเหตุผลเพียงพอ

**กรณีหนึ่ง** ข้อยกเว้นที่ให้สิทธิลูกหนี้ที่จะปฏิเสธไม่ชำระหนี้ในกรณีที่การชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัย แม้จะเป็นหลักการเดิมที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยโรมันที่ถือหลักว่า “Impossibilium Nulla es Obligato” แต่บทบัญญัติที่ปรับปรุงใหม่นี้ได้ทำให้ชัดเจนขึ้น คือ การพันธวิสัยนี้ใช้ทั้งกรณีที่เป็นการพันธวิสัยแบบ Objective Impossibility (ไม่มีใครทำได้) และแบบ Subjective Impossibility คือลูกหนี้ทำไม่ได้แต่ผู้อื่นอาจทำได้ นอกจากนี้ยังใช้ไปถึงกรณีการพันธวิสัยมาแต่แรก (Initial Impossibility) คือการพันธวิสัยที่มีมาตั้งแต่แรกทำสัญญาและกรณีการพันธวิสัยในภายหลัง (Subsequent Impossibility) คือการพันธวิสัยมาเกิดขึ้นหลังจากทำสัญญา (Zimmermann, 2005) นอกจากนี้ยังใช้รวมถึงการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยบางส่วน (Partial Impossibility) และเป็นพันธวิสัยทั้งหมด (Total Impossibility) ด้วย

นอกจากนั้นในบทบัญญัติใหม่นี้ก็ยังถือว่าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยนั้นไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือมาเกิดภายหลังก็ไม่มี ความต่างกัน ทั้งนี้โดยไม่ว่ากันว่าลูกหนี้จะมีความผิดหรือไม่ซึ่งก็อยู่บนหลักที่ไม่พยายามบังคับให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ในสิ่งที่เขาทำไม่ได้ (Zimmermann, 2005) ซึ่งเกิดขึ้นเพราะเหตุขัดขวาง (Impediments) นอกการควบคุมที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดสัญญาแล้วที่ไม่อาจคาดหมายได้และไม่อาจก้าวล่วงได้

**กรณีที่สอง** การแก้ไขประมวลแห่งเยอรมันนี้ได้แยกการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยออกจากสถานการณ์ที่การชำระหนี้ยังสามารถทำได้ แต่ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่จะคาดหวังให้ลูกหนี้ทำถึงเช่นนั้น นั่นคือกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 275(2) แห่ง BGB ที่ให้ลูกหนี้มีสิทธิที่ปฏิเสธการบังคับชำระหนี้เช่นกันซึ่งเทียบกับกฎหมายเดิมก็คือเป็น

กรณีพ้นวิสัยในทางปฏิบัติ (Practical Impossibility) ซึ่งตรงกันข้ามกับการพ้นวิสัยในทางเศรษฐกิจ (Economic Impossibility) โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับนั้นว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่เมื่อเทียบกับความยากลำบากหรือความพยายามที่ลูกหนี้จะต้องกระทำ หากสิ่งที่เป็นภาระกับลูกหนี้นั้นเป็นเรื่องที่ฝ่ายเจ้าหนี้ได้ประโยชน์อย่างแท้จริงแล้วก็เป็นเรื่องของ Economic Impossibility ซึ่งไม่อาจใช้บทบัญญัตินี้ได้ แต่ต้องไปใช้หลักเกณฑ์ที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป (Rule of Change of Circumstance) ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 313 ตามที่ศาลได้เคยวางหลักมาก่อนโดยอาศัยหลักสุจริต

**กรณีที่สาม** เป็นกรณีที่บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันที่ปรับปรุงใหม่ยอมให้ลูกหนี้มีสิทธิจะปฏิเสธการชำระหนี้ที่ต้องทำเฉพาะตัวเมื่อไม่มีเหตุผลที่จะคาดหวังว่าเขาจะต้องทำเช่นนี้โดยพิจารณาทั้งเหตุขัดขวางที่เกิดขึ้นและประโยชน์ของเจ้าหนี้ ซึ่งอาจเทียบเคียงกับที่ในการใช้กฎหมายเดิมเรียกว่าเป็นไปไม่ได้ทางศีลธรรม (Moral Impossibility) กรณีที่นักร้อง Soprano ปฏิเสธที่จะไปร้องเพลงเมื่อเธอทราบว่าบุตรชายที่ป่วยหนักอาจถึงแก่ชีวิต (Zimmermann, 2005) ซึ่งเดิมศาลปรับเข้าเป็นกรณีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน แต่บทบัญญัติใหม่นี้ทำให้มีความชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเหล่านี้ก็เพียงให้สิทธิลูกหนี้ที่จะปฏิเสธการชำระหนี้เท่านั้น ส่วนสิทธิของเจ้าหนี้ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 280, 283-285, 311, 326<sup>5</sup>

### กฎหมายไทยในเรื่องการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัย

ทัศนะในเรื่องการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยในประเทศไทยนั้นในทางตำราก็มีนักวิชาการที่อธิบายการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยทำนองเดียวกับเยอรมันอยู่โดยอธิบายว่าการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยนั้นมิได้ทั้งที่เป็นแบบภววิสัย (Objective Impossibility) ใน

<sup>5</sup> Section 275(4) BGB

ขณะเดียวกันก็มีการชำระหนี้เป็นหนี้วิสัยที่เป็นแบบอัตตวิสัย (Subjective Impossibility) คือเฉพาะลูกหนี้เท่านั้นที่ทำได้แต่คนอื่นยังทำได้ เช่น กรณีทรัพย์สินที่จะส่งมอบนั้นยังมีอยู่แต่ไม่อยู่ในอำนาจลูกหนี้ก็ถือว่าเป็นพันวิสัยด้วย (Ratanakorn, 1996, p. 94) แต่ก็มีผู้ไม่เห็นเช่นนั้นโดยเห็นว่าการชำระหนี้ที่เป็นพันวิสัยนั้นเป็นการพันวิสัยด้วยวัตถุแห่งหนี้แน่นอนอย่างแท้จริงไม่ว่าใครก็ไม่อาจทำได้แล้ว มิใช่เฉพาะลูกหนี้เท่านั้นที่ทำได้ เช่น หนี้ต้องส่งมอบม้าตัวที่ตกลงกันแต่มาได้ตายเสียแล้ว การส่งมอบม้าจึงทำไม่ได้อีกแล้ว แต่ถ้าเป็นกรณีที่ม้าไปอยู่ในความครอบครองของผู้อื่นที่ไม่ใช่ลูกหนี้ นั่นก็ยังไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพันวิสัย (Maneesawat, 2014, p. 132) แต่จะบังคับได้เพียงใดเป็นเรื่องหนึ่ง

ในทางปฏิบัติศาลไทยได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาส่วนใหญ่ไปในทางที่จะถือว่าการชำระหนี้เป็นพันวิสัยนั้นต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้อย่างแน่นอนไม่ว่าจะเป็นตัวลูกหนี้หรือผู้อื่น หากการชำระหนี้ยังคงทำได้แต่มีเหตุแทรกซ้อนอย่างอื่นศาลมักจะวินิจฉัยว่ายังไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพันวิสัย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้หลายกรณีคือ

1. การชำระหนี้ยังคงทำได้แต่มีภาระมากขึ้นหรือมีความยุ่งยากขึ้นคือกรณีที่หนี้ในทางอัตตวิสัย (Subjectivity) ยังทำได้แต่ตัวลูกหนี้มีภาระมากขึ้น เช่น วิศวกรก่อสร้างมีราคาสูงขึ้นแต่ไม่ถึงกับหาไม่ได้<sup>6</sup> หรือประมาณการตลาดผิดพลาด เช่น ผู้ที่ประมูลผลิตและขายส่งสุราที่เสนอให้คำตอบแทนและค่าธรรมเนียมแก่รัฐบาลสูงมากแต่ไม่อาจขายได้ตามที่คาดหวังไว้ จะอ้างว่าการปฏิบัติตามสัญญาแต่ขาดทุนการชำระหนี้จึงกลายเป็นพันวิสัยไม่ได้<sup>7</sup> หรือการที่จำเลยอ้างว่าภายหลังการทำสัญญาแล้วมีผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันรายอื่นถึง 3 แห่ง มาตั้งอยู่โดยรอบสถานีบริการน้ำมันของจำเลยทำให้จำเลยขายน้ำมันได้น้อยลง จึงไม่อาจซื้อน้ำมันจากใจทัก

<sup>6</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 928/2521

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2125/2521

เดือนละ 200,000 ลิตร ตามสัญญา ทำให้การชำระหนี้ (คือการซื้อน้ำมันเดือนละ 200,000 ลิตร) จึงเป็นการพ้นวิสัย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าวิสัยของการค้าย่อมต้องมีการแข่งขัน การมีคู่แข่งมาแข่งขันทำการค้าก็เป็นเรื่องปกติจะอ้างว่าการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยไม่ได้<sup>8</sup> หรือฝนแล้งทำนาไม่ได้ทำให้ไม่มีเงินชำระหนี้ก็ไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัย<sup>9</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการชำระหนี้โดยอสังหาริมทรัพย์ของหนี้นั้นยังทำได้แม้ลูกหนี้จะมีภาระมีความยากลำบากมากขึ้นจนอาจเกือบทำไม่ได้ด้วยสภาพของลูกหนี้ ศาลไทยก็ไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัย

2. การชำระหนี้ยังคงทำได้แม้มีข้อยุ่งยากหรือมีภาระมากขึ้น จากการกระทำหรืออำนาจภายนอก แต่ตราบเท่าที่ยังมีทางแก้ได้อยู่ศาลไทยก็ยังเห็นว่ามิใช่การชำระหนี้เป็นพ้นวิสัย เช่น การที่ลูกหนี้ทำสัญญาซื้อขายสินค้าแล้วแต่ไม่อาจจัดหาสินค้าเพื่อมาส่งมอบได้เพราะผู้ผลิตสินค้านั้นไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาให้ส่งออกสินค้านั้น (แต่ก็มีวิธีแก้ไขโดยส่งออกเป็นชิ้นส่วนแล้วนำไปประกอบที่ประเทศออสเตรเลีย) ศาลเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบของลูกหนี้ไม่เป็นกรณีที่มีการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัย<sup>10</sup> หรือในสัญญาขนส่งสินค้าที่ลูกหนี้รับขนส่งรวมทั้งการขนส่งทางเรือและทางบกที่มุ่งถึงผลสำเร็จของการส่งสินค้าไปถึงปลายทางเท่านั้น การที่สินค้าของเจ้าหนี้ (โจทก์) ไม่อาจขนส่งทางรถไฟจากเมืองแวนคูเวอร์ไปยังเมืองซิดาโก และเมืองดีทรอยต์ได้เพราะมีข้อจำกัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศแคนาดาก็ไม่ถือว่าการขนส่งสินค้าพิพาทกลายเป็นพ้นวิสัย เพราะยังสามารถขนส่งไปยังเมืองปลายทางโดยรถบรรทุกได้<sup>11</sup> หรือการที่จำเลย (ลูกหนี้) ซึ่งเป็นบริษัท

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8149/2554

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 469/2488

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7571/2552

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2587/2553

เงินทุนหลักทรัพย์ออกตัวสัญญาใช้เงิน แต่ต่อมากระทรวงการคลังสั่งระงับการดำเนินการของลูกหนี้และสั่งห้ามใช้เงินพิพาทตามสัญญาใช้เงินแก่โจทก์ (เจ้าหนี้) ในวันถึงกำหนด แต่ลูกหนี้ก็ยังสามารถฟื้นฟูกิจการและดำเนินกิจการต่อไปในอนาคต การที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ตามตัวสัญญาใช้เงินตามกำหนดจึงยังไม่ใช่การชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยเพราะลูกหนี้กลายเป็นคนไม่สามารถชำระหนี้ได้ ตามมาตรา 219 วรรคสาม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีข้อยุ่งยากหรือภาระเพิ่มขึ้นแม้จะมาจากอำนาจภายนอกแต่ยังมีโอกาสหรือวิธีการอื่นซึ่งทำได้อยู่ ศาลไทยก็ยังไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัย

### 3. การชำระหนี้ทำไม่ได้เพราะเหตุขัดข้องชั่วคราว

การชำระหนี้ที่เพียงทำให้ยังชำระหนี้ไม่ได้ เนื่องจากมีเหตุขัดข้องชั่วคราวนั้น ศาลไทยก็วินิจฉัยว่ามีใช่เป็นการชำระหนี้ที่พันธวิสัย เช่น ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาด แต่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่สามารถโอนทรัพย์จากการขายทอดตลาดได้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเพราะมีผู้ร้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด แต่ในที่สุดศาลก็ยกคำร้องนั้นและสามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ กรณีเช่นนี้จะถือว่าการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยไม่ได้<sup>12</sup>

### 4. การชำระหนี้ที่ทำได้ยากมากเพราะวิกฤติเศรษฐกิจ

การเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ลูกหนี้อยู่ในสถานะที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ ศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยว่า การเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอาจมีผลกระทบต่อลูกหนี้บางคนทำให้ไม่สามารถชำระหนี้สินที่ตนมีต่อสถาบันการเงินได้ เหมือนเช่นปกติ แต่จะถือเป็นพฤติการณ์ที่ทำให้การชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยเสียทีเดียวไม่ได้ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป<sup>13</sup>

<sup>12</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1639/2547, 1706/2548, 417/2549

<sup>13</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3506/2546

## 5. การชำระหนี้ที่ลูกหนี้ทำไม่ได้เพราะทรัพย์สินไม่อยู่ในอำนาจของลูกหนี้

การชำระหนี้ที่เป็นการโอนทรัพย์สินเฉพาะสิ่งแต่โอนไม่ได้เพราะทรัพย์สินไม่อยู่ในอำนาจลูกหนี้ นั้น หากเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้โอนไปยังบุคคลภายนอกและเขามีสิทธิโดยชอบแล้ว ศาลไทยก็มิได้วินิจฉัยว่าการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัย แต่ศาลไม่บังคับให้เพราะเห็นว่าสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับ เช่น ทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินแต่ที่ดินไม่ได้โอนไปยังบุคคลภายนอกโดยชอบแล้วก็ไม่อาจบังคับให้ผู้จะขายโอนที่ดินอีก<sup>14</sup> หรือทำสัญญาให้สิทธิอาศัยแต่ยังไม่ได้ไปจดทะเบียน ต่อมาเจ้าของโอนที่ดินให้บุคคลภายนอกแล้วก็ฟ้องบังคับให้ไปจดทะเบียนสิทธิอาศัยไม่ได้<sup>15</sup> หรือแม้แต่มีคำพิพากษาแล้วก็ไม่อาจบังคับตามคำพิพากษาได้ เช่น ลูกหนี้ไม่มอบที่ดินให้แก่เจ้าหนี้เพื่อก่อสร้างตามคำพิพากษา แต่ได้เอาที่ดินไปให้ผู้อื่นก่อสร้างเสียแล้ว เจ้าหนี้ก็ไม่อาจบังคับตามคำพิพากษาได้อีก<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตามหากกรรมสิทธิในทรัพย์สินนั้นตกไปเป็นของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐ เช่น ที่ดินที่จะซื้อขายถูกเวนคืน<sup>17</sup> หรือที่ดินที่ทำสัญญาเช่าซื้ออยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน แม้จะยังไม่ถูกเวนคืน (ยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืน) ศาลฎีกาก็เห็นว่าเป็นกรณีการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยแล้ว<sup>18</sup>

## 6. การส่งมอบทรัพย์สินทั่วไปที่ไม่ใช่ทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง

ในกรณีที่การชำระหนี้เป็นการส่งมอบทรัพย์สินทั่วไป เช่น ข้าวสาร น้ำมัน น้ำตาล ที่ไม่เป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่งนั้น ลูกหนี้ก็ยอมไปหาที่ไหนมาชำระหนี้ก็ได้ศาลจึงเห็นว่าลูกหนี้ไม่อาจอ้างว่าการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัย<sup>19</sup> รวมทั้งหนี้เงินก็เช่นเดียวกันที่

<sup>14</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 874/2490, 250/2497

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1422-1423/2522

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1145/2517

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12048/2553

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 283/2525

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 711/2476, 815/2486, 462/2493, 2046/2531, 4341/2531

นักกฎหมายไทยก็เห็นว่าหนี้เงินนั้นจะเป็นพันธียไปไม่ได้ (Pramoj, 1984, pp. 612-613)

ในส่วนที่ศาลวินิจฉัยว่าการชำระหนี้เป็นพันธียนั้นก็เป็นการชำระหนี้ที่เป็นพันธียโดยสภาพแห่งตัวทรัพย์สินนั้น หรือก็คือเป็นการชำระหนี้โดยอัติวิสัยนั่นเอง เช่น ข่าวสารที่รับจ้างสี่ซึ่งเป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่งถูกไฟไหม้หมด การชำระหนี้ก็ตกเป็นพันธีย<sup>20</sup> หรือสัญญาให้เลี้ยงไก่และจะรับซื้อคืน การที่ไก่ที่จะต้องผูกพันตามสัญญาซื้อคืนถูกทางราชการสั่งให้ฆ่าทำลายไปทั้งหมดเนื่องจากเกิดไข้หวัดนกระบาด การชำระหนี้เฉพาะส่วนสัญญาว่าจะรับซื้อไก่คืนและการนำไปขายคืนจึงเป็นพันธีย<sup>21</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้กฎหมายของประเทศไทยในเรื่องของการชำระหนี้เป็นพันธียนั้น มีความแตกต่างจากของเยอรมัน โดยของไทยนั้นถือหลักเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธียค่อนข้างไปในทางที่เป็นอัติวิสัย คือต้องเป็นพันธียด้วยสภาพแห่งหนี้เอง หากเป็นเพียงเฉพาะตัวลูกหนี้เท่านั้นที่ไม่อาจทำได้ ระบบของไทยไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพันธีย

### วิเคราะห์ปัญหาในเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธียเปรียบเทียบกับการแก้ไขของเยอรมัน

การวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบประเด็นการชำระหนี้เป็นพันธียที่ใช้กันในประเทศไทยเปรียบเทียบกับที่มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลแพ่งของเยอรมันนั้นจะเปรียบเทียบในแต่ละประเด็นที่ได้มีการแก้ไขของเยอรมันที่ได้กล่าวในข้อ 2 ว่าในแต่ละประเด็นนั้นของไทยมีปัญหาการใช้หรือไม่ เพื่อจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป

<sup>20</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1074/2546

<sup>21</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 5353/2552

## ประเด็นแรก

เป็นกรณียกเว้นของหลักที่ให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้โดยให้ลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธถ้าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัย ซึ่งการแก้ไขของเยอรมันนั้นให้ลูกหนี้ปฏิเสธได้ทั้งการพันธวิสัยที่ใครๆ ก็ทำไม่ได้ที่เรียกว่าเป็นแบบอติวิสัย และทั้งกรณีที่เฉพาะตัวลูกหนี้เท่านั้นที่ทำได้ไม่ได้ในขณะที่ผู้อื่นทำได้ ประเด็นนี้ถือได้ว่ามีความแตกต่างกัน ของไทยนั้นค่อนข้างถือว่าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยนั้นเป็นการพันธวิสัยเฉพาะแบบภววิสัย (Objective Impossibility) เท่านั้น ส่วนกรณีที่เฉพาะตัวลูกหนี้เท่านั้นที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นของไทยไม่ถือเป็นกรณีการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยซึ่งอาจมีข้อสงสัยว่าแล้วในเมื่อเฉพาะลูกหนี้เองไม่สามารถจะชำระหนี้ได้แล้วขึ้นบังคับไปก็ไม่อาจบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้ได้อยู่แน่นอน ซึ่งศาลไทยได้มีแนวทางที่ต่างออกไป คือถ้าเป็นการชำระหนี้ที่ไม่ใช่การชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงแต่เป็นทรัพย์สินทั่วไป ศาลก็จะพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ส่วนจะบังคับได้เพียงใดก็เป็นขั้นตอนของการบังคับคดี แต่ถ้าหากเป็นการชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง (Specific Performance) ก็มีความแตกต่างกันคือถ้าทรัพย์สินนั้นสูญสลายไปแล้วก็เป็นการชำระหนี้ที่เป็นพันธวิสัยตาม แต่ถ้าทรัพย์สินนั้นยังอยู่แต่ไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนที่เขามีสิทธิโดยชอบ ศาลไทยไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัย แต่ศาลก็ไม่บังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงให้โดยศาลถือว่าสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 213 ซึ่งก็ต้องไปว่ากันในขั้นตอนการบังคับคดีในที่สุดก็อาจเป็นการใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แต่ถ้าหากทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนโดยรัฐ ศาลก็วินิจฉัยว่าการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัย ในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าระบบของไทยได้มีทางออกในการแก้ปัญหาให้เป็นอย่างดีแล้ว และก็น่าจะเป็นธรรมทั้งต่อลูกหนี้ เจ้าหนี้ และบุคคลภายนอกนั้น

ในประเด็นเรื่องการพันธวิสัยนั้นของเยอรมันใช้ได้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อน หรือมาพันธวิสัยในภายหลังในประเด็นนี้นั้นของไทยการพันธวิสัยในการชำระหนี้จะใช้เฉพาะการพันธวิสัยภายหลังที่ได้ก่อหนี้เท่านั้น หากเป็นการพันธวิสัยก่อนหรือในขณะที่ก่อหนี้



นั้นแล้ว กฎหมายไทยให้นิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพาณิชย์นั้นตกเป็นโมฆะคือไม่เกิดหนี้ไปทีเดียว ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นว่าประเด็นนี้ที่ระบบกฎหมายไทยใช้อยู่ก็ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและก็มีความเป็นธรรมเช่นกันแม้ว่าจะมีความแตกต่างจากของเยอรมัน

ประเด็นการพาณิชย์ที่ในกฎหมายเยอรมันมีการใช้ทั้งการชำระหนี้เป็นพาณิชย์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ นั้น ในประเด็นนี้ของไทยก็เป็นไปเช่นเดียวกัน คือการชำระหนี้เป็นพาณิชย์นั้นใช้รวมทั้งการชำระหนี้เป็นพาณิชย์ทั้งหมดหรือบางส่วนด้วยดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 218 และในทางปฏิบัติศาลก็ได้ตัดสินถึงการชำระหนี้เป็นพาณิชย์บางส่วนด้วยแสดงว่าในประเด็นนี้กฎหมายของไทยกับของเยอรมันก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน ไม่มีความแตกต่าง และไม่เกิดปัญหาในการใช้แต่อย่างใด

### ประเด็นที่สอง

สิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ของลูกหนี้ในกรณีที่แม้ว่าการชำระหนี้มันยังอาจจะทำได้แต่จะเป็นภาระแก่ลูกหนี้อย่างมากและเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน มาตรา 275(2) นั้นซึ่งเดิมเยอรมันถือว่าเป็นการพาณิชย์ในทางปฏิบัติดังตัวอย่างของ Zimmerman (2005) ว่าสัญญาซื้อขายแหวนที่มีมูลค่า 100 เหรียญ แต่ก่อนส่งมอบแหวนได้ตกลงไปในบ่อน้ำซึ่งถ้าจะนำแหวนขึ้นมาจากบ่อก็ยังสามารถทำได้แต่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำออกจากบ่อถึง 10,000 เหรียญ ทั้งๆ ที่ประโยชน์ของเจ้าหนี้ก็มีเพียง 100 เหรียญ เท่านั้น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันที่แก้ไขใหม่บัญญัติไว้ให้ลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงคือการให้ส่งมอบแหวนได้ กรณีนี้ในกฎหมายของไทยก็มีได้บัญญัติไว้ชัดเจนและไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหากมีกรณีเกิดขึ้น ศาลจะถือว่าการชำระหนี้เป็นพาณิชย์หรือไม่ แม้จะมีกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงตามแนวคำพิพากษาของศาลไทยว่าแม้ลูกหนี้มีภาระเพิ่มขึ้นก็ไม่ถือว่าการชำระหนี้เป็นพาณิชย์ แต่กรณีนั้นก็มิได้เป็นภาระที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่ได้สัดส่วนถึงประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะพึงได้รับ ศาลจึงได้วินิจฉัยว่าการ

ชำระหนี้ไม่เป็นพันธวิสัย แต่หากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นและมีการต่อสู้ว่าประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับนั้นก็เพียงมูลค่าของแหวน จำนวน 100 เหรียญเท่านั้น จึงไม่ควรบังคับให้ลูกหนี้ต้องทำการสูบน้ำออกจากบ่อซึ่งมีค่าใช้จ่ายถึง 10,000 เหรียญ จึงควรรื้อให้ลูกหนี้ชำระค่าเสียหายคือ 100 เหรียญ แทนการส่งมอบแหวนแล้วผลจะเป็นเช่นใด

อย่างไรก็ตามกรณีนี้แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงแต่หากมีกรณีเกิดขึ้นก็อาจมีแนวทางการวินิจฉัยคดีได้หลายทาง ดังนี้คือ

**ทางแรก** ศาลวินิจฉัยว่าการชำระหนี้เป็นการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะทำให้บังคับชำระหนี้ให้ส่งมอบแหวนไม่ได้ แต่อาจไปเรียกค่าเสียหายก็คือราคาแหวนนั่นเอง หากเป็นกรณีนี้ผลก็จะไม่ต่างจากของเยอรมัน

**ทางที่สอง** ศาลวินิจฉัยว่าการชำระหนี้ไม่เป็นพันธวิสัยและบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้นี้ผลก็จะต่างไปจากเยอรมันคือลูกหนี้ก็ต้องมีภาระไปจัดการเพื่อให้ได้แหวนมาส่งมอบ

**ทางที่สาม** ศาลวินิจฉัยว่าการชำระหนี้ยังไม่เป็นพันธวิสัยแต่สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับตามมาตรา 213 และให้ลูกหนี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**ทางที่สี่** ศาลวินิจฉัยว่าการชำระหนี้ยังไม่เป็นพันธวิสัยแต่เจ้าหนี้จะบังคับให้ลูกหนี้ต้องกระทำการที่เป็นภาระอย่างมากในขณะที่เจ้าหนี้ก็ได้ประโยชน์อะไรเมื่อเทียบกับสิ่งที่ลูกหนี้ต้องทำ ก็อาจถือว่าเป็นการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตและไม่บังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงให้แต่ให้เป็นค่าเสียหาย กรณีนี้ผลก็จะออกมาทำนองเดียวกับที่เยอรมันมีการแก้ไขเช่นเดียวกัน

เมื่อเป็นดังนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแทนที่จะปล่อยให้ไปอยู่ที่ศาลจะใช้อำนาจตัดสินเป็นอย่างไร ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายจึงสมควรที่จะบัญญัติให้ชัดเจนในแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายตามสมควร ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ การที่กฎหมายยอมบังคับให้ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ก็เพราะลูกหนี้มีหนี้ที่ตนก่อขึ้นด้วยความตกลงผูกพันของตนจึงต้องชำระ ดังนั้นเมื่อประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับมีเพียงใดก็ไม่ควรบังคับให้เกิดภาระแก่ลูกหนี้เกิน

ประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับ คือไม่ควรบังคับให้ลูกหนี้ต้องมีภาระจนเกินสัดส่วนเมื่อเทียบกับประโยชน์ของเจ้าหนี้นั่นเอง เช่น กรณีตามตัวอย่างข้างต้นในเมื่อแหวนมีราคาหรือมูลค่าเพียง 100 เหรียญ ประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับคือ 100 เหรียญเท่านั้น ก็ไม่ควรต้องบังคับให้ลูกหนี้มีภาระที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำออกถึง 10,000 เหรียญ แต่กรณีจะต่างไปหากแหวนวงนี้เป็นแหวนที่มีคุณค่าอื่นนอกจากตัวเงินกับเจ้าหนี้เช่น เป็นแหวนประจำตระกูล เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกรณีนี้จะต่างจากกรณีที่เจ้าหนี้มีผลประโยชน์ที่จะได้รับอย่างได้สัดส่วนกัน เช่น กรณีของสัญญาซื้อขายน้ำมันล่องหน้า แต่เมื่อถึงเวลาส่งมอบราคาน้ำมันได้พุ่งสูงขึ้นเป็น 2-3 เท่า ของราคาที่คาดหมาย แม้ลูกหนี้จะต้องขาดทุนอย่างมากมาย แต่นั่นก็เป็นประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับเช่นกันจึงไม่อาจปรับใช้กับกรณีนี้ได้ ซึ่งของเยอรมันเรียกว่าเป็น Economic Impossibility ซึ่งต้องไปปรับใช้กับกรณีที่มีเหตุอันมิอาจคาดหมายซึ่งเป็นเรื่องของสัญญาทำนองเดียวกับหลักสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป (Rule of Change of Circumstance) ทำนองเดียวกับหลัก Frustration ในระบบอังกฤษนั่นเอง แต่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้

### ประเด็นที่สาม

เป็นกรณีที่ลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ที่ต้องทำเฉพาะตัวเมื่อไม่มีเหตุผลที่คาดหวังว่าเขาจะต้องทำเช่นนั้นซึ่งเทียบเคียงกับหลัก Moral Impossibility ที่ใช้อยู่เดิมนั้น ในระบบกฎหมายไทยก็อาจเทียบเคียงกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 219 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ถ้าภายหลังที่ได้ก่อหนี้ขึ้นแล้วนั้น ลูกหนี้กลายเป็นคนไม่สามารถจะชำระหนี้ได้ไซ้ ท่านให้ถือเสมือนว่าเป็นพฤติการณ์ที่ทำให้การชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยฉะนั้น” ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏกรณีทำนองเดียวกับ Moral Impossibility ของเยอรมัน และหากมีขึ้นก็นำบทบัญญัติมาตรา 219 วรรคสองดังกล่าวมาปรับใช้ว่าลูกหนี้ต้องไปชำระหนี้ กระทำการด้วยการร้องเพลงตามสัญญาเมื่อปรากฏว่าบุตรชายของเธอกำลังป่วยและมีอาการหนัก ทำให้สภาพทาง

จิตใจของเธอไม่พร้อมที่จะไปร้องเพลงว่าเป็นกรณีที่ถูกหนี้ยกลายเป็นคนไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็ดูจะไม่ตรงนัก

อย่างไรก็ตามกรณีการชำระหนี้ที่ต้องทำเฉพาะตัวนั้นในที่สุดไม่ว่าจะปรับให้เข้ามาตรา 219 วรรคสองหรือปรับเข้ากับมาตรา 213 ว่าการบังคับชำระหนี้นั้นก็ไม่ว่าจะบังคับกับเนื้อตัวร่างกาย ผลไม่ว่าจะปรับกับข้อกฎหมายใดก็จะไปบังคับให้ร้องเพลงไม่ได้ก็จริง แต่ผลที่ตามมาก็อาจมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าใช้มาตรา 213 ว่าสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับลูกหนี้ได้ แม้จะบังคับไม่ได้แต่ลูกหนี้ก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามขั้นตอนของกระบวนการบังคับชำระหนี้ต่อไป แต่ถ้าหากปรับด้วยบทบัญญัติ 219 วรรคสอง ว่าการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยแล้ว หากไม่ใช่เป็นความผิดของลูกหนี้ลูกหนี้ก็ย่อมหลุดพ้นไปไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใดๆ อีก

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากปล่อยให้ศาลวินิจฉัยก็อาจเกิดความไม่แน่นอนในความรับผิดชอบที่ลูกหนี้ต้องรับ ดังนั้นหากสังคมเห็นว่าไม่ควรคาดหวังให้ลูกหนี้ต้องกระทำการถึงเพียงนั้น ซึ่งรวมถึงการผินความรู้สึกทางจิตใจหรือทางศีลธรรมแล้วก็ควรมีบทบัญญัติให้ชัดเจนทำนองเดียวกับของเยอรมันคือใช้เกณฑ์ความคาดหวังของวิญญูชนกับประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับโดยอาจบัญญัติเพิ่มเติมหรือขยายความบทบัญญัติมาตรา 219 วรรคสองก็ได้

## บทสรุป

กฎหมายแพ่งของไทยแม้จะเริ่มต้นมีที่มาจากประมวลแห่งของเยอรมันแต่การนำมาใช้ผ่านมาเกือบร้อยปีก็มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการชำระหนี้เป็นพันธวิสัยที่ของเยอรมันที่ใช้ในความหมายกว้างรวมไปถึงการพันธวิสัยโดยอัตตวิสัยด้วย แต่ของไทยการใช้ดูจะจำกัดการพันธวิสัยในการชำระหนี้ไว้เพียงการพันธวิสัยโดยภาววิสัยเท่านั้น ดังนั้นการแก้ไขประมวลแห่งของเยอรมันที่มีผลมาจากปัญหาการใช้บังคับของเข้างต่างจากของไทยซึ่งไม่เกิดปัญหาการใช้ในเรื่องการชำระหนี้เป็นพันธวิสัย

อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางประเด็นที่เยอรมันมีการบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในการใช้ คือสิทธิของลูกหนี้ที่จะปฏิเสธการชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงกรณีที่มีการชำระหนี้ ยังคงทำได้แต่เป็นภาระอย่างมากแก่ลูกหนี้และเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่เจ้าหนี้จะได้รับแล้วไม่ได้สัดส่วนกัน กับอีกกรณีหนึ่งก็คือการชำระหนี้ที่ต้องทำเฉพาะตัวเมื่อไม่มีเหตุผลที่คาดหวังว่าลูกหนี้จะต้องทำถึงเช่นนั้น ตามที่บัญญัติในมาตรา 275(2) และ (3) ในประมวลแพ่งเยอรมันที่แก้ไขใหม่ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทั้งสองประเด็นนี้หากมีกรณีเกิดขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยปัจจุบันก็อาจมีปัญหาในการใช้ได้เช่นเดียวกัน จึงควรมีการเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ทำนองเดียวกับของเยอรมันด้วย

### References

- Maneesawat, S. (2014) *Description of the civil and commercial code on obligation (คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนี้)*, Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Pramoj, S., Mom Rajawongse. (1984) *Description of the civil and commercial code on jurisprudence and obligation vol. 1 (คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1)*, Bangkok: Thai Watana Panich. (in Thai)
- Ratanakorn, S. (1996) *Obligations (หนี้)*, Bangkok: Nitibankan. (in Thai)
- Zimmermann, R. (2005) *The new German law of obligations: Historical and comparative perspective*, Oxford [England]: Oxford University Press.

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำความตกลงหลายฝ่ายและพิธีสาร  
ว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศของอาเซียน  
ในการแข่งขันของธุรกิจสายการบินของไทย\*\***

**Legal Problems of Implementing the ASEAN Multilateral Agreement  
on the Liberalization of Passenger Air Services  
in the Thai Domestic Aviation Business**

กมลนัยน์ ชลประทีน<sup>1\*</sup> และชลล ว่องวัฒนากุล<sup>1</sup>

Kamonnai Chonpratin and Chalor Wongwattanapikul

**บทคัดย่อ**

บทความชิ้นนี้นำเสนอผลจากงานวิจัยที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำความตกลงหลายฝ่ายและพิธีสารว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศของอาเซียนในการแข่งขันของธุรกิจสายการบินของไทยที่รัฐบาลสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โดยเห็นว่าแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนต่างบังคับใช้กฎหมายให้เข้ากับบริบทของประเทศตน แต่เมื่อมีการรวมกลุ่มกันจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎเกณฑ์กลางร่วมกัน ประเทศสมาชิกจึงได้จัดทำ “ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ” ซึ่งเป็นไปตามแผนปฏิบัติการในการรวมกลุ่มการเปิดเสรีของการขนส่งทางอากาศของอาเซียนและแผนการจัดตั้งประชาคม

---

<sup>1</sup> School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand

\* Corresponding author E-mail: kamonnai.cho@mfu.ac.th

\*\* This article is based on the author's research on “Legal Problems of Implementing the ASEAN Multilateral Agreement on the Liberalization of Passenger Air Services in The Thai Domestic Aviation Business”, Funded by Mae Fah Luang University.

เศรษฐกิจอาเซียน แต่ความตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกนำไปอนุวัติการเท่านั้น และในส่วนของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า บางประเทศสมาชิกอยู่ในระหว่างร่างกฎหมายจึงมีเพียง “นโยบายการแข่งขันของอาเซียน” ปรับใช้เป็นการชั่วคราวขึ้นอยู่กับความสมัครใจ จึงไม่เพียงพอที่จะรองรับการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างทันการณ์

ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีกฎหมายกลางควบคุมการแข่งขันในธุรกิจสายการบินร่วมกัน เพื่อให้ทุกสายการบินไม่ว่าในฐานะใด ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพระหว่างประเทศสมาชิก

**คำสำคัญ:** การแข่งขันทางการค้า / เปิดเสรีการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ / ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### **Abstract**

This article is based on the author's research on "Legal Problems of Implementing the ASEAN Multilateral Agreement on the Liberalization of Passenger Air Services in the Thai Domestic Aviation Business," Funded by Mae Fah Luang University. ASEAN countries have also concerned this point, so that they are combined together known as "ASEAN Community" in order to set free international transport by air in ASEAN members. However, it is hard to harmonize their laws and regulations to be perfect unification, especially in case of law enforcement in which it is significantly influenced by different nature of such countries. Accordingly, the ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services (MAFLPAS) has been enacted consistently with the ASEAN Regional Guideline Competition Policy. Nevertheless, the MAFPAS is not yet in force as it is just a choice to be

voluntary implemented by the members. Additionally, due to some member countries have no written competition law because ASEAN Competition Policy is temporary and conditional enforced, so that there are lack of effective international laws and rules to support the current high competitiveness of airline industry

The outcomes of this study demonstrate that ASEAN members should have international airline business law, in order to govern all airline industry under the same rules, concurrently with the revision of its provisions to be acceptable for implementation from all ASEAN member countries.

**Keywords:** Competition / Free international transport by air / ASEAN community

## บทนำ

การขนส่งทางอากาศนับเป็นการขนส่งที่ได้รับความนิยมมากในปัจจุบัน เนื่องด้วยการเดินทางที่สะดวก รวดเร็วและปลอดภัยที่สุด เมื่อเทียบกับการเดินทางด้วยวิธีอื่น อีกทั้งรัฐเห็นว่าการเดินทางทางอากาศเป็นกระบวนการที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตสินค้าและบริการ การนำเข้าและส่งออกสินค้าหรือการอุปโภคสินค้าและบริการ ทั้งด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ซึ่งการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศนั้น ในมุมมองของรัฐแต่เดิม เป็นการให้บริการสาธารณูปโภค<sup>2</sup> ประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม รัฐจึงจำเป็นต้องเข้า

---

<sup>2</sup> “สาธารณูปโภค” (Public Utilities) หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีหลักการสำคัญคือ ต้องไม่แสวงหากำไร เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนต้องบริโภคในชีวิตประจำวัน

อ้างอิงจาก มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (Boramanand, 2011)



มา มีบทบาทในการควบคุมการประกอบธุรกิจสายการบินที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสาร และไปรษณีย์ภัณฑ์<sup>3</sup> ซึ่งในขณะนั้นการให้บริการเดินอากาศของไทยจึงเริ่มจากการให้บริการโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวจนกระทั่งรัฐไม่อาจให้บริการด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึงจากการได้รับสิทธิการบินที่เพิ่มมากขึ้น รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ ซึ่งในส่วนของบริการขนส่งผู้โดยสาร รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ เพราะเห็นว่าส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน<sup>4</sup> การดำเนินงานของรัฐจึงมีลักษณะเพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชนที่จะดำเนินการด้วยตนเองในอนาคต จนกระทั่งต่อมารัฐเห็นว่าเอกชนมีความพร้อมทั้งด้านเงินทุน บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีศักยภาพในการดำเนินการ รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาให้บริการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอน (Gradual Liberalization) อย่างที่เห็นในปัจจุบันว่าธุรกิจสายการบินมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนระบบการค้าและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต่างพยายามพัฒนาการขนส่งทางอากาศของประเทศตนให้มีศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อเข้าสู่ตลาดการแข่งขันและเตรียมตัวในการเปิดเสรีทางการค้าและบริการในภูมิภาคอาเซียน จากการที่รัฐเปิดโอกาสให้สายการบินเอกชนเข้ามาให้บริการมากขึ้น ทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศนั้น ส่งผลดีเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ใช้บริการ ประชาชนเกิดแรงจูงใจที่จะเดินทางโดยอากาศยานมากขึ้น การแข่งขันใน

<sup>3</sup> กิจการไปรษณีย์ภัณฑ์ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477

<sup>4</sup> การเดินอากาศยังถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแก่ประชาชน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3(4) แต่หากพิจารณาจากรูปแบบการดำเนินงานของรัฐในปัจจุบันจะพบว่า การดำเนินงานของรัฐมีการแสวงหากำไรและแข่งขันกับเอกชนอย่างชัดแจ้ง จึงเป็นการดำเนินงานที่แตกต่างจากนิยามคำว่า “สาธารณูปโภค” ที่รัฐจะต้องดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนต้องบริโภคในชีวิตประจำวัน

ธุรกิจการบินจึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงการดำเนินงานสาธารณสุขปลอดภัยที่ไม่แสวงหากำไรของรัฐ จึงมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ

เมื่อเอกชนมีโอกาสเข้ามาให้บริการเดินอากาศ ธุรกิจสายการบินจึงเกิดการแข่งขันที่มีพัฒนาการค่อนข้างรวดเร็ว ด้วยการเพิ่มจำนวนของคู่แข่งในตลาด ส่งผลให้ทุกสายการบินไม่อาจหยุดพัฒนาตนเองได้ จากเดิมที่แต่ละสายการบินแข่งขันกันให้บริการแบบเต็มรูปแบบ (Full Service) ซึ่งหมายถึง สายการบินที่ให้บริการที่มีคุณภาพสูงกว่าสายการบินต้นทุนต่ำ รูปแบบการให้บริการ เช่น ให้บริการขนส่งทั้งคนโดยสารและไปรษณีย์ภัณฑ์ เพื่อการบริการที่ให้ความสะดวกสบายแก่ผู้เดินทางแบบพิเศษแต่อัตราค่าบริการค่อนข้างสูง ส่วนของรูปแบบการดำเนินธุรกิจ คือ สายการบินมีบุคลากรจำนวนมากจึงสามารถดำเนินงานได้ครบทุกกระบวนการและแบ่งความรับผิดชอบในงานออกเป็นหลายส่วน ส่วนกลยุทธ์ทางการตลาด ใช้วิธีให้บริการอย่างดี ในระหว่างการเดินทาง การกำหนดเวลาเดินทางของเที่ยวบินที่เหมาะสม ออกเดินทางตรงเวลา ให้บริการอาหารและเครื่องดื่มโดยไม่ต้องจ่ายเพิ่มจากค่าโดยสาร แต่เนื่องด้วยผู้ใช้บริการสายการบินในอดีตมีจำนวนไม่มาก เฉพาะคนที่มั่งคั่งฐานะทางการเงินค่อนข้างดีที่จะได้ใช้บริการการเดินทางโดยสายการบิน ในขณะที่ประชาชนทั่วไปมักเลือกใช้บริการการเดินทางด้วยวิธีอื่นที่ประหยัดและเหมาะสมกับฐานะตนมากกว่า แต่ในปัจจุบัน เมื่อสายการบินเอกชนเข้ามาให้บริการมากขึ้น การแข่งขันที่มากขึ้นส่งผลให้สายการบินมีความจำเป็นที่จะต้องแข่งขันในด้านราคามากกว่าการบริการ เพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้บริโภคหันมาเลือกใช้บริการสายการบินโดยพิจารณาจากราคาเป็นสำคัญ หากผู้บริโภคเห็นว่าสายการบินใดให้บริการในราคาประหยัด ผู้บริโภคจะหันไปใช้บริการสายการบินนั้น จึงเป็นเหตุผลให้สายการบินต่างๆ หันมาให้บริการแบบราคาประหยัดที่เรียกว่า สายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Carrier) (Cento, 2008) คือ สายการบินที่ประกอบกิจการและดำเนินการภายใต้นโยบายลดต้นทุน ตัดส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป เช่น การให้บริการอาหารหรือขนมระหว่างการเดินทาง

เดินทาง เพื่อประหยัดต่อค่าใช้จ่ายและสามารถกำหนดราคาแก่ผู้บริโภคในราคาที่ต่ำลงได้ แต่ยังคงไว้ซึ่งการรักษาความปลอดภัยที่ไม่มีกรลดต้นทุนแต่อย่างใด ซึ่งปัจจุบันสายการบินต้นทุนต่ำนั้นเข้าเป็นทางเลือกลำดับต้นๆ เมื่อมีการเดินทางของผู้บริโภค

เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นว่าธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน จึงเห็นควรจัดตั้งตลาดร่วมอาเซียนระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ประเทศสมาชิก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การค้าการลงทุนและลดข้อจำกัดในการขนส่งคนโดยสารและสินค้าระหว่างประเทศของสายการบินในอาเซียน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของประเทศสมาชิก รวมถึงต่อยอดธุรกิจการท่องเที่ยวที่ปัจจุบันแต่ละประเทศอาเซียนได้รับความนิยมมากขึ้นจากชาวต่างชาติ ธุรกิจสายการบินจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนการเจริญเติบโตในหลายๆ ด้าน และเป็นธุรกิจที่มีความจำเป็นต้องเปิดเสรีอย่างเร่งด่วน โดยประเทศไทยรับหน้าที่นำร่องในการพัฒนาด้านธุรกิจการบินเพื่อรองรับการเปิดเสรีการบินในอาเซียน นอกจากนี้ประเทศไทยมีความมุ่งหวังที่จะเป็น “ศูนย์กลางการบินของอาเซียน” (Hub) รวมถึงความมุ่งหมายที่จะเป็น “ศูนย์กลางซ่อมบำรุงอากาศยานในอาเซียน” ในอนาคต

เมื่อมีการร่วมตัวเช่นนี้ ประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่นได้ร่วมกันจัดทำ “ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ” (The ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services: MAFLPAS) ที่กำหนดว่ารัฐต้องสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและปราศจากการแทรกแซงของรัฐและการประกอบธุรกิจสายการบินควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม เมื่อใดที่รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศมากขึ้น การกำกับดูแลโดยรัฐต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (Barrier of Entry) กฎเกณฑ์การควบคุมดูแลควรเป็นในลักษณะเอื้ออำนวยในการแข่งขัน ควรอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่มีการปล่อยให้การ

แข่งขันเป็นไปตามกลไกตลาด เพื่อให้การแข่งขันเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ลดกฎเกณฑ์ บางประการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการแข่งขันอย่างเช่นในปัจจุบัน

### **สภาพการแข่งขันของธุรกิจสายการบิน**

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าแต่ละประเทศสมาชิกมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน แต่สามารถเติมเต็มซึ่งกันและกันได้เพื่อให้เกิดการรวมตัวกันพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน บทความวิจัยนี้ขอกล่าวถึงเพียงจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศไทยในการแข่งขันของธุรกิจสายการบินภายใต้นโยบายการเปิดเสรีน่านฟ้าในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนี้

#### **1. จุดแข็งธุรกิจสายการบินของไทยในอาเซียน**

เนื่องด้วยพื้นที่ขนาดของประเทศไทยมีขนาดใหญ่และลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ได้เปรียบ มีพรมแดนสู่ประเทศเพื่อนบ้านได้มากที่สุด ในอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ จึงเอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางการบินและศูนย์กลางการลงทุนในอาเซียน มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมาโดยตลอด โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านและด้วยการเป็นประเทศที่พัฒนาเหนือกว่าประเทศสมาชิกอื่น เช่น การให้บริการสาธารณูปโภคค่อนข้างทั่วถึงโดยเฉพาะเมืองหลวง อย่างกรุงเทพฯ ในส่วนของการพัฒนาประชากรในประเทศ ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวาง จึงมีข้อได้เปรียบในเรื่องทักษะการทำงานตามไปด้วย

เพื่อรองรับการเติบโตของการขนส่งทางอากาศ ประเทศไทยจึงมีการสนับสนุนด้านการศึกษา โดยการเปิดสอนหลักสูตรด้านการบินหลากหลายสถาบัน ซึ่งเอื้อต่อการทำหน้าที่ผู้นำการเปิดเสรีการบินของไทย เพราะสามารถโยกย้ายนักบินหรือลูกเรือเข้ามาทำงานแก่ประเทศหรือกลุ่มประเทศสมาชิกได้อย่างไม่ยากนัก และที่สำคัญกฎหมาย

ของไทยมีการตราและบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบินได้อย่างเป็นรูปธรรมมาโดยตลอด

## 2. จุดอ่อนธุรกิจสายการบินของไทยในอาเซียน

ประเทศไทยมีปัญหาคความขัดแย้งทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลขาดความต่อเนื่อง ด้านการค้าขายแดนพบปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนภาคใต้ที่เป็นอุปสรรคในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายแดน การติดต่อบริการระหว่างประเทศและปัจจัยด้านความปลอดภัย นอกจากนี้ พบว่าจุดอ่อนหนึ่งในการเปิดเสรีอาเซียนของไทย ได้แก่ ปัญหาด้านการใช้ภาษาอังกฤษที่ยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งที่กฎบัตรอาเซียนข้อ 34 บัญญัติว่า “The working language of ASEAN shall be English” ซึ่งหมายความว่า “ภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน คือ ภาษาอังกฤษ” (Onwimon, 2016) อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ประชากรไทยยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีได้เท่าที่ควรและไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เพียงพอเพื่อรองรับการแข่งขันที่ทวีสูงขึ้นได้ทันเวลา (Chareonwongsak, 2012) โดยเฉพาะการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศในอาเซียนที่การแข่งขันจะเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงธุรกิจเกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีการขยายตัว เพราะการขนส่งที่ง่ายและสะดวกสบายขึ้น ผู้ใช้บริการมีทางเลือก ด้านผู้ให้บริการในขณะที่ราคาค่าโดยสารลดลง ด้วยจำนวนผู้ให้บริการจำนวนมากและหลากหลายรูปแบบ จากการวิจัยพบว่า ผู้ประกอบการที่ขาดองค์ความรู้ในการเปิดเสรีมักจะเป็นผู้ประกอบการรายเล็ก ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่มององค์ความรู้และความสามารถเพียงพอต่อการแสวงหาประโยชน์จากการเปิดเสรีอาเซียน อาจเป็นเพราะผู้ประกอบการรายใหญ่นิยมเข้าไปลงทุนระหว่างประเทศมาเป็นเวลานาน จึงมีความคุ้นเคยในการลงทุนกับต่างชาติเป็นอย่างดี

ในส่วนของการให้บริการสาธารณูปโภค แม้ประเทศไทยจะมีการให้บริการสาธารณูปโภคหลากหลาย แต่การให้บริการดังกล่าวกลับกระจุกตัวในเมืองหลวงและ

เกิดปัญหาขัดข้องบ่อยครั้ง ไม่สามารถรองรับความต้องการเดินทางของผู้ใช้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเดินทางสู่สนามบิน รวมถึงปัญหาการติดขัดบนท้องถนนโดยเฉพาะเมืองหลวง) เมื่อเทียบกับประเทศที่ต้องการเป็นศูนย์กลางการบิน เช่นเดียวกับไทยอย่างประเทศสิงคโปร์ สามารถพัฒนาสาธารณูปโภคด้านการบิน รวมถึงการเข้าใช้บริการสนามบินได้มีประสิทธิภาพกว่าประเทศไทย

ในส่วนของการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติมีกฎหมายที่ยังเป็นข้อจำกัด เช่น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในส่วนสาระสำคัญหรือจำนวนหุ้นที่ไม่เอื้อต่อการเปิดเสรีที่แท้จริง เช่นเดียวกับประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ พ.ศ.2559 ในส่วนผู้ขอรับใบอนุญาตและอำนาจในการบริหาร ตามมาตรา 15 ที่ยังคงสัดส่วนผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องไม่เกินร้อยละ 49 และอำนาจบริหารกิจการภายใต้การควบคุมของกรรมการผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าสองในสาม ตามมาตรา 17 แต่ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของกรรมสิทธิ์และการถือหุ้น แต่ประเทศไทยได้สร้างแรงจูงใจแก่นักลงทุนด้านพาณิชย์อากรอันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการตัดสินใจลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียน (Muthitacharoen, 2017)

### **แนวคิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและเท่าเทียม**

แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ไม่ว่าจะบังคับใช้กับผู้ประกอบการของไทยหรือผู้ประกอบการต่างชาติที่เข้ามาให้บริการในประเทศไทยนั้น ด้วยเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกัน และกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศของแต่ละประเทศนั้น ยังมีการยกเว้นการบังคับใช้แก่ผู้ประกอบการบางราย โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่า การยกเว้นการบังคับใช้จะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานมากกว่า เพราะการดำเนินงานของรัฐโดย

ธรรมชาติมีหลายขั้นตอนและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานก็เพื่อประโยชน์ของชาติ และประชาชนเป็นหลัก ซึ่งกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือความมั่นคงของชาติโดยตรง รัฐจึงไม่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการ แต่ปัจจุบันเมื่อรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันแล้วนั้น รัฐมีหน้าที่ในการสร้างระบบการแข่งขันให้เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทุกราย

### 1. แนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ

เนื่องด้วยการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ต้องมีการเปิดเสรีการค้า การบริการ การลงทุนรวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่กฎหมายที่บังคับใช้ภายในแต่ละประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกัน ทั้งระบบการอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการภายในประเทศ ธุรกิจสายการบินของไทยก็เช่นกัน ทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศในอาเซียน โดยเฉพาะสัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง หรือกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่แต่ละประเทศมีสภาพบังคับที่แตกต่างกัน ดังนี้ เพื่อให้แนวคิดว่าด้วยการใช้กฎหมายร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนและแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมีความสอดคล้องกับอาจเริ่มต้นจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้มีความสอดคล้องกับความตกลงต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำร่วมกันเท่าที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศตน โดยอาศัยความสมัครใจและความพร้อมของประเทศสมาชิก เพื่อให้มีการปรับตัวในการบังคับใช้เสียก่อน แต่หากประเทศใดไม่อาจอนุวัติการความตกลงได้ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายภายในประเทศตนใหม่ เพราะทุกประเทศยังคงมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศตน

### 2. แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายกลางของรัฐสมาชิกอาเซียน

แนวคิดที่จะสร้างกฎหมายกลางเพื่อบังคับใช้ร่วมกันเพราะต้องการรวมกันเป็นตลาดเดียว (Single Market) เพื่อประโยชน์แห่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็น

เพียงเสาหลักหนึ่งประเทศสมาชิกต่างต้องการพัฒนา การบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน จึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อมิให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นธรรมและเท่าเทียม หากมีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิก ต่างฝ่ายต่างบังคับใช้กฎหมายของตน การรวมกันเป็นหนึ่งเดียวตามคำขวัญแห่งประชาคมอาเซียนที่ว่า “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม” หรือ “One Vision, One Identity, One Community” คงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก สิ่งที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกได้ดีที่สุด คือ การสร้างกฎหมายบังคับใช้ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อความเป็นเอกภาพ โดยจุดเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน อาจเริ่มจากการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้มีความเป็นกลางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ ทุกประเทศสมาชิกยังคงมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองที่ประเทศอื่นมิอาจก้าวล่วง อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศต้องมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศ รวมถึงระบอบการปกครอง เมื่อทุกประเทศสมาชิกมีความพร้อมในการเปิดเสรีหรือพร้อมปรับตัวให้เข้ากับกฎหมายที่บังคับใช้ร่วมกันได้ ประเทศสมาชิกควรปรับใช้ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศและนโยบายการแข่งขันของอาเซียนที่มีร่วมกัน โดยปรับเปลี่ยนสถานะให้มีสภาพบังคับอย่างกฎหมายที่บังคับใช้ร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกหรือกฎหมายกลางในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างกัน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกทุกประเทศอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

กล่าวโดยสรุป ปัญหาสำคัญในการเผชิญอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับการเดินอากาศที่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับบริบทของความมั่นคงและความปลอดภัย แต่เมื่อใดก็ตามที่มีการเปิดเสรีฯ และการเดินอากาศเป็นไปตามความตกลงพหุภาคีเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ ประเทศสมาชิกสามารถให้บริการระหว่างกันได้ โดยไม่จำกัดจำนวนเที่ยวบิน ความจุ ความถี่และเส้นทาง ในขณะที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศยังมีการจำกัดและการจำกัดก็ไม่เท่ากัน ประเทศสมาชิกจะแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างไร



ปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนควรสร้างกรอบกฎหมายที่บังคับใช้ร่วมกัน มิใช่เพียงแนวปฏิบัติที่ไม่มีสภาพบังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม

## การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศในอาเซียน

งานวิจัยเรื่องนี้ได้ศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับเป็นหลัก ได้แก่

### 1. การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการอนุวัติการบางส่วนตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาชิคาโก ที่เรียบเสมือนธรรมนูญการบินระหว่างประเทศ จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งสาส์นไปยังประเทศต่างๆ ที่เป็นพันธมิตร ให้เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกภาคี โดยมีข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามสนธิสัญญาและเป็นรัฐสมาชิกโดยสุจริต (Rojcheewin, 2003) ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2497 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 9 ครั้ง มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 11 หมวด 103 มาตรา (Piputvat, 2011) แบ่งการดูแลออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ความปลอดภัย (Safety) ด้านเศรษฐกิจ (Economy) ด้านความมั่นคง (Security) และด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) โดยงานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจและการแข่งขันของสายการบินโดยตรง ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติในด้านเศรษฐกิจเพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น การกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าบริการสนามบิน โดยให้กฎหมายด้านเศรษฐกิจอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจและกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ประกาศกำหนด นอกจากนี้ ประเทศไทยได้อนุวัติการภาคผนวกของอนุสัญญา เป็นกฎหมายลำดับรองต่างๆ เช่น กฎกระทรวง ข้อบังคับของกรมการบินพลเรือน คำสั่งกระทรวงคมนาคม ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ (กรมการบินพลเรือนเดิม) เป็นต้น และที่

สำคัญประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศเป็นพันธมิตรตามอนุสัญญาฉบับนี้ (The Government of the United States of America, 2016)

ในส่วนของราคาค่าโดยสารซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยในการตัดสินใจเลือกใช้บริการของผู้โดยสาร พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารของสายการบินไว้ในกฎกระทรวง<sup>5</sup> โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้โดยสาร จากเดิมที่ประเทศไทยเคยใช้หลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าโดยสารทั้งขั้นต่ำและขั้นสูง โดยการกำหนดเพดานขั้นต่ำเพื่อป้องกันมิให้มีการกำหนดราคาขั้นต่ำ เพื่อทำลายคู่แข่ง และกำหนดเพดานขั้นสูงเพื่อมิให้สายการบินมุ่งหวังกำไรมากเกินไปจนเกินสมควรเช่นกัน แต่เมื่อรัฐเปิดเสรีการบินภายในประเทศ รวมถึงการเข้ามาให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกการกำหนดราคาขั้นต่ำ เพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สายการบินในการกำหนดราคาให้ถูกลงได้และเป็นประโยชน์แก่ผู้โดยสารในการเลือกใช้บริการ แต่ทั้งนี้ ใ้ว่าสายการบินทุกสายจะสามารถกำหนดราคาให้ต่ำได้ตามที่ต้องการ เพราะพฤติกรรมดังกล่าวอาจเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2560 ดังนั้นหากสายการบินใดกำหนดราคาต่ำจนมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกันหรือจำกัดการประกอบธุรกิจจะต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ ปัจจุบันประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ พ.ศ.2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าระวางไว้ในข้อ 38 โดยให้กำหนดในอัตราที่เป็นธรรมและเสมอภาค อีกทั้งต้อง

<sup>5</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

“ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้และในเรื่องต่อไปนี้...

(3) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20...”

สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงแสวงหากำไรอย่างสมเหตุสมผลไม่สร้างภาระแก่ผู้ใช้บริการ การให้บริการมีความเหมาะสม และยังคงไว้ซึ่งการกำหนดราคาที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เนื่องด้วยการกำหนดราคาโดยปกติของสายการบินจะประกอบไปด้วย ค่าโดยสาร (Fares) ภาษีสนามบิน (Airport Tax) ภาษีน้ำมัน (Fuel Surcharge) ค่าธรรมเนียมการจอง (Processing Service) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) นอกจากนี้แต่เดิมการกำหนดอัตราค่าโดยสารอาจมีค่าใช้จ่ายอื่นแอบแฝง เช่น ค่าประกันภัยที่สายการบิน ต้นทุนต่ำมักใช้วิธีให้ผู้โดยสารเลือกว่าจะซื้อบริการนี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ แต่ในปัจจุบันเมื่อมีบังคับใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ พ.ศ.2559 ผู้ให้บริการขนส่งทางอากาศจะต้องประกาศอัตราค่าโดยสารและค่าระวางในอัตราที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการคำนวณราคาค่าโดยสารเมื่อรวมค่าธรรมเนียมเหล่านี้แล้วนั้น หากมีราคารวมไม่ต่ำกว่าต้นทุนเฉลี่ยรวม (Average Total Cost)<sup>6</sup> ถือว่าสายการบินไม่ได้กำหนดราคาต่ำกว่าทุนอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า โดยการกำหนดราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มิได้สูงเกินอัตราขั้นสูงที่กฎกระทรวงกำหนด

แต่ทั้งนี้ เมื่อพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ได้มีบทบัญญัติถึงการกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าบริการเป็นการเฉพาะ ก็ไม่จำเป็นต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 และฉบับปี พ.ศ.2560 มาบังคับใช้ทับซ้อนอีก นอกเสียจากว่าเป็นพฤติกรรมการกำหนดราคาค่าโดยสารต่ำกว่าทุน (Predatory Pricing) ซึ่งหมายถึง การกำหนดราคาจำหน่ายที่ต่ำกว่าต้นทุนแปรผัน

---

<sup>6</sup> ต้นทุนเฉลี่ยรวม (Average Total Cost) ประกอบไปด้วย ต้นทุนการผลิตหรือต้นทุนที่เชื่อมารวมกับค่าใช้จ่ายขายและบริหารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

(Average Variable Cost)<sup>7</sup> เพื่อให้ผู้โดยสารหันมาเลือกใช้บริการสายการบินของตนเอง เป็นเหตุให้สายการบินอื่นไม่อาจแข่งขันได้และต้องออกจากตลาดไปในที่สุด อันเป็นเหตุมาจากที่รัฐได้มีการยกเลิกการกำหนดราคาขั้นต่ำภายหลังจากการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ หากสายการบินใดสามารถแบกรับการขาดทุนได้ในบางช่วงเวลาอาจมีพฤติกรรมการกำหนดราคาที่เป็นการทำลายคู่แข่งรายอื่นได้อีก

## 2. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560<sup>8</sup>

ในธุรกิจสายการบินของไทยมีผู้ให้บริการทั้งในสถานะเอกชนและรัฐวิสาหกิจหรือที่เรียกว่า “สายการบินของรัฐ”<sup>9</sup> แต่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการแข่งขันอย่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 (ฉบับเดิม) กลับไม่บังคับใช้แก่สายการบินของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ยังคงไว้ซึ่งการบังคับใช้แก่สายการบินเอกชนเท่านั้น ทั้งที่มีการแข่งขันในธุรกิจขนส่งผู้โดยสารทางอากาศอย่างชัดเจน เนื่องด้วยมาตรา 4(2)<sup>10</sup> เป็นบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่น สายการบินไทย เป็นต้น ซึ่งการพิจารณา

<sup>7</sup> ต้นทุนแปรผัน (Average Variable Cost) คือ ต้นทุนที่ซื้อวัตถุดิบการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่าย ไม่รวมค่าใช้จ่ายขายและบริหารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

<sup>8</sup> วิจัยฉบับนี้ดำเนินการจนแล้วเสร็จในระหว่างที่ยังบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 แต่ในระหว่างที่จัดทำบทความได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 บทความวิจัยฉบับนี้จึงขอเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับในคราวเดียว

<sup>9</sup> สายการบินของรัฐ หมายถึง สายการบินที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสารหรือไปรษณีย์ภัณฑ์ที่รัฐกำหนดให้เป็นสายการบินใดให้สิทธิพิเศษใดๆ จากรัฐหรือได้รับสิทธิการบินระหว่างประเทศ ซึ่งสายการบินนั้นอาจเป็นสายการบินของรัฐเองหรือสายการบินของเอกชนที่รัฐกำหนดก็ได้

<sup>10</sup> มาตรา 4 “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ (2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

ความเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว พิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐโดยตรง<sup>11</sup> ซึ่งผลของการใช้กฎหมายแตกต่างกันในการควบคุมการแข่งขันของธุรกิจประเภทเดียวกัน ส่งผลถึงความยุ่งยากในการกำกับดูแล ด้วยฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทยส่งผลให้การดำเนินงานของบริษัทเป็นไปอย่างง่ายคายนเมื่อเทียบกับสายการบินเอกชน แม้ที่ผ่านมารัฐจะพยายามให้มีความเท่าเทียมกันในการแข่งขันแล้วก็ตาม แต่ก็ไม้อาจบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 อย่างเต็มประสิทธิภาพ เหตุเพราะการยกเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแก่สายการบินของรัฐ ซึ่งหากรัฐยังคงยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแก่สายการบินรัฐวิสาหกิจย่อมเป็นการขัดกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญที่รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม

ต่อมา ในปี พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 4(2) ดังนี้

“พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของ

---

<sup>11</sup> การพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐส่งผลให้การบินไทยมีฐานะเป็นสายการบินของรัฐ ขึ้นอยู่กับว่าพิจารณาตามกฎหมายฉบับใด เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เป็นการพิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐโดยตรง ได้แก่ กระทรวงการคลัง ในอัตราร้อยละ 51.03 ธนาคารออมสินในอัตราร้อยละ 2.13 (อีกทั้งยังมีการถือหุ้นโดยอ้อมของกระทรวงการคลังผ่านกองทุนรวม วายูภักษ์หนึ่ง โดย บลจ.เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน) และกองทุนรวม วายูภักษ์หนึ่ง โดย บลจ.กรุงไทย จำกัด (มหาชน) แต่เป็นการถือหุ้นโดยผ่านกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงมิใช่การถือหุ้นในกองทุนทั้งสองโดยตรง) อันส่งผลแก่สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่หากพิจารณาการเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทยตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 โดยนับสัดส่วนการถือหุ้นทั้งหมดของรัฐในการบินไทยไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รัฐจะถือหุ้นในการบินไทยมากถึงร้อยละ 68.28

คณะรัฐมนตรีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค”

จากบทบัญญัติมาตรา 4(2) ฉบับใหม่จะเห็นได้ว่า แม้ว่าสายการบินนั้นจะมิสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจก็มิได้หมายความว่า จะได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 อย่างเด็ดขาด เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับเดิม แต่การจะได้รับการยกเว้นบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีความจำเป็น จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า การให้บริการของสายการบินของรัฐในปัจจุบันยังเป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ควรได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมายต่อไปหรือไม่ หากไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวนี้หมายความว่า ทุกสายการบินจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 ทั้งสิ้น แม้ว่าธุรกิจการเดินอากาศยังถือได้ว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแก่ประชาชน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3(4) ก็ตาม<sup>12</sup> แต่หากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีก็มิได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมายเช่นกัน

จากการศึกษาทั้งหมดจะพบว่า พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นในทุกธุรกิจให้มีความเท่าเทียมกันมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ลดการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายเพียงตามความจำเป็นและสมควรเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการเปิดเสรีการบินอาเซียนเต็มรูปแบบ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจะสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุนแก่

<sup>12</sup> ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ พ.ศ.2559 ข้อ 87 บัญญัติไว้ว่า

“บรรดากฎ ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์เงื่อนไข หรือข้อกำหนดใดๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 3(4) ข้อ 4 ข้อ 7 ข้อ 9 และข้อ 17 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ให้มีผลใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อประกาศนี้”

นักลงทุนต่างชาติได้ไม่ยาก หากเกิดกรณีพิพาท การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกสายการบิน ไม่ว่าจะระหว่างสายการบินไทยด้วยกันเองหรือสายการบินต่างชาติที่เข้ามาให้บริการอย่างไม่จำกัดในประเทศไทยต่างต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน ทั้งผู้ประกอบการในฐานะรัฐวิสาหกิจและเอกชน

### การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้มีความร่วมมือในด้านต่างๆ ด้วยแนวคิดการรวมกันเป็นตลาดเดียว (Single Market) เพื่อเปิดเสรีการค้าและบริการ 11 สาขาเร่งรัด (Priority Sectors) โดยประเทศไทยทำหน้าที่รับผิดชอบสาขาการท่องเที่ยว (Tourism) และการบิน (Air Travel) ซึ่งการขนส่งทางอากาศอยู่ในความรับผิดชอบของประเทศไทยในฐานะผู้ประสานงานหลัก มีหน้าที่ผลักดันให้เปิดเสรีการบินอาเซียน เพื่อสร้างความเติบโตของการขนส่งทางอากาศร่วมกัน จึงได้มีการร่วมมือกันจัดทำ “บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการส่งสินค้าทางอากาศของอาเซียน” (ASEAN Memorandum of Understanding on Air Freight Service) ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน โดยบันทึกนี้เป็นบันทึกความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบินขนส่งเฉพาะสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เพิ่มเติมจากความตกลงทวิภาคีที่แต่ละประเทศมีต่อกัน (The Civil Aviation Authority of Thailand, 2015) ต่อมา มีการพัฒนาโดยการกำหนดกรอบแนวทางสำหรับการเปิดเสรีการบินในอาเซียน ที่กำหนดกรอบในการขนส่งคนโดยสารและขนส่งสินค้า เพื่อให้การเปิดเสรีทางอากาศของอาเซียนเป็นการเปิดเสรีอย่างเป็นลำดับ ซึ่งการกำหนดกรอบดังกล่าวให้แต่ละประเทศที่มีความพร้อมและสมัครใจสามารถเปิดเสรีด้านการบินได้ก่อนกำหนด นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังได้ร่วมกันจัดทำ “ความตกลงพหุภาคีและพิธีสารว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งเฉพาะกลุ่มสินค้าในอาเซียน” (Multinational Agreement on the Full Liberalization of All Cargo Air Services and Protocol) โดยประเทศไทย ประเทศ

บรูไน ดารุสซาลาม และประเทศสิงคโปร์ ได้ร่วมลงนามเพื่อให้มีการเปิดเสรีบริการขนส่งเฉพาะสินค้า แต่ทั้งนี้ การเปิดเสรีการเดินทางอากาศที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพยังไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จลุล่วงตามกำหนดการ (ปี พ.ศ.2558) เนื่องจากประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่นยังคงต้องการระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมภายในประเทศ ทั้งด้านสาธารณูปโภคและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถรองรับการเปิดเสรีการเดินทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ “ความตกลงพหุภาคีและพิธีสารว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งเฉพาะกลุ่มสินค้าในอาเซียน” ที่ได้จัดทำร่วมกันนั้น มิได้มีสภาพบังคับแก่ประเทศสมาชิก แต่เป็นเพียงแนวนโยบายให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติร่วมกันเท่าที่แต่ละประเทศจะสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศตนได้ การร่วมมือกันเท่าที่ผ่านมาจึงยังขาดความเป็นเอกภาพด้านการบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน

### บทสรุป

จากการวิจัยพบว่าประเทศไทยยังคงต้องพัฒนาประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเปิดเสรีการบินอย่างมาก และควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในที่บังคับใช้อยู่ให้มีความเป็นสากลและสามารถบังคับใช้ได้จริงอย่างเป็นธรรมและเสรีตามที่ได้วางหลักไว้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนต่างชาติว่าเมื่อเข้ามาลงทุนในประเทศไทยแล้วนั้นจะได้รับการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรฐานเดียวกัน อันจะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกทุกประเทศ และในเมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันทำ ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ (The ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services: MAFLPAS) แล้วนั้น การบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ควรแตกต่างกันมากจนเกินไป แม้แต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายให้เข้ากับบริบทของประเทศตนก็ตาม แต่เมื่อมีการร่วมมือกันเพื่อเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้วนั้น กฎหมายที่บังคับใช้ร่วมกันควรเป็นกฎหมายกลาง



ที่แต่ละประเทศร่วมกันตราขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นเอกภาพและเป็นธรรมแก่ทุกประเทศสมาชิก ลดความเหลื่อมล้ำ แม้การดำเนินงานอาจใช้ระยะเวลาานาน แต่ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หากต้องมีการรวมกลุ่มกัน

โดยประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเริ่มจากการนำนโยบายการแข่งขันของอาเซียน (The ASEAN Regional Guideline Competition Policy) เช่นเดียวกันกับความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ ที่มีได้มีสภาพบังคับในฐานะกฎหมายที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม แต่ทุกประเทศสมาชิกได้สร้างร่วมกันแล้วนั้น ไปอนุวัติการให้เข้ากับกฎหมายประเทศตนเพื่อประโยชน์ในการตรากฎหมายฉบับใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงภายในที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความสอดคล้องกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในกรณีสมควรใจ แต่หากต้องการให้มีสภาพบังคับโดยเร็ว ประเทศสมาชิกอาเซียนควรร่วมมือกันพัฒนาให้ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศและนโยบายการแข่งขันของอาเซียน ให้มีสภาพบังคับในฐานะกฎหมายที่บังคับใช้ร่วมกัน ดังนั้นภายหลังจากการสร้างกฎหมายกลางบังคับใช้ร่วมกันมิได้หมายความว่า จะยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง หากแต่การบังคับใช้กฎหมายกลางร่วมกันนั้นเป็นการบังคับใช้เฉพาะกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกร่วมกันเท่านั้น อาจเป็นเพียงการเริ่มต้นและปรับตัวต่อการเข้าร่วมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แต่เชื่อว่าในอนาคตประเทศสมาชิกจะสามารถมีกฎหมายบังคับใช้ร่วมกันอย่างเป็นทางการได้สำเร็จ

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศสมาชิกควรบังคับใช้กฎหมาย 2 ระดับ ได้แก่ ระดับภายในประเทศที่อาจนำความตกลงร่วมกันมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในหรือไม่ก็ได้ตามความสมควรใจและระดับกฎหมายที่บังคับใช้ร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกหรือกฎหมายกลาง ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือข้อสงสัยในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศสมาชิก แต่กฎหมายฉบับนี้อาจต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาค่อนข้างยาวนานเพื่อหาความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกประเทศ

## References

- Boramanand, N. (2011) *The new standard of public services at the national level in Thailand* (มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย), Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Chareonwongsak, K. (2012) *Thailand's readiness to become an ASEAN economic community: Strengths and weaknesses* (ความพร้อมของไทยในการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: จุดแข็งและจุดอ่อน), Available: <http://www.kriengsak.com/issues/aec> [1 July 2016] (in Thai)
- The Government of the United States of America. (2016) *Convention on International Civil Aviation signed at Chicago on 7 December 1944* (รายนามประเทศพันธมิตรที่ได้ลงนามตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาชิคาโก 1944), Available: [http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago\\_EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf) [1 December 2016] (in Thai)
- Handbook on Competition Policy and Law in ASEAN for Business 2013* (คู่มือนโยบายและกฎหมายแข่งขันทางการค้าของ ASEAN สำหรับนักธุรกิจ 2013). (2013) Available: <http://otcc.dit.go.th/wp-content/uploads/2015/03/handbook.pdf> [1 October 2016] (in Thai)
- Muthitacharoen, A. (2017) *Tax incentives, international tax and FDI: Evidence from South-East Asia*, Available: [https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2016/12/PIER-Research-Exchange\\_Athipat-Muthitacharoen.pdf](https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2016/12/PIER-Research-Exchange_Athipat-Muthitacharoen.pdf) [7 December 2017]

- Onwimon, S. (2013) *The use of English and other languages in the future of ASEAN in Thailand* (การใช้ภาษาอังกฤษและภาษาอื่นในภูมิภาคกับอนาคตของไทยในอาเซียน), Available: [http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2013/5/2560\\_5264.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2013/5/2560_5264.pdf) [25 November 2017] (in Thai)
- Piputvat, S. (2011) *Civil Aviation Law and Regulations* (เอกสารประกอบการเรียนกฎหมายและระเบียบการบินพลเรือน), Bangkok: College of Tourism and Hospitality, Rangsit University. (in Thai)
- Rojcheewin, N. (2003) *Law making and execution of annexes to the Convention on International Civil Aviation by International Civil Aviation Organization* (การสร้างกฎเกณฑ์และการบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ), Master's thesis, Thammasat University. (in Thai)
- Thanitcul, S. (2010) *Description and case study of the Competition Act B.E. 1999* (คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542), Bangkok: Winyuchon Publication House Co., Ltd. (in Thai)
- The Civil Aviation Authority of Thailand. (2015) *ASEAN multilateral agreement on air services* (ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ), Available: <http://www.aviation.go.th/rbm/47-multiateralAgr.pdf> [15 January 2016] (in Thai)
- Wongwattanapikul, C. (1990) *Air law* (กฎหมายอากาศ), Bangkok: Ramkhamhaeng University Press. (in Thai)

## บทบาทในการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคในกลุ่มประเทศสมาชิก ของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### The Roles of Drug Promotion in Member States of Association of Southeast Asian Nations

สมพร รุจิกิตติอังศุธร<sup>1</sup> และกริชพกา บุญเฟื่อง<sup>2</sup>

Somporn Rujikittioanguthon and Kritpaka Boonfueng

#### บทคัดย่อ

จากการศึกษาพบว่า การประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนรอบต่างๆ ที่ผ่านมามีได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคของประชาชนในประเทศสมาชิกเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าที่ประชุมจะได้ย้าในพันธสัญญาที่ให้ประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าถึงยารักษาโรคและวัคซีนที่จำเป็นทั้งหลายในราคาที่สามารถจ่ายได้ก็ตาม แต่ก็เป็นการเข้าถึงยารักษาโรคโดยการจ่ายเงินตามสภาพเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศนั้นๆ ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงประชาชนในทุกระดับ ทั้งที่ยารักษาโรคเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งอาเซียนก็ได้มีบทบาทที่ชัดเจนในการนำภารกิจตามพันธสัญญาไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมโดยการส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับของประเทศสมาชิกเข้าถึงยารักษาโรค

**คำสำคัญ:** สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ / ส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรค / ประเทศสมาชิกอาเซียน

<sup>1</sup> Lecturer of Social Studies Program, Faculty of Education, Phuket Rajabhat University, Phuket, Thailand

<sup>2</sup> Director of Law Development and Intellectual Property Management, Biodiversity-Based Economy

Development Office (Public Organization), Bangkok, Thailand

\* Corresponding author E-mail: Ruj.Sompohn@gmail.com

## Abstract

The results showed that the previous meeting of ASEAN Health ministers did not devote enough attentions to promote an accessibility of medicines to people in member countries even though reaffirm our commitments to access quality and affordable essential medicines and vaccines, but pay for access that under private economic situation in country does not cover people at all level although the medicine is essential of life, ASEAN roles is not clear for enforcement that commitment for people at all level to access medicine.

**Keywords:** Association of Southeast Asian Nations / Drug Promoting / ASEAN Member States

## บทนำ

หลังจากที่สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) หรือที่รู้จักกันในนาม “อาเซียน (ASEAN)” ได้จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ.2510 โดยมีเป้าหมายในการรวมกันเป็นหนึ่งในเดียวของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยที่อาเซียนได้แสดงออกซึ่งบทบาทอันหลากหลายในเวทีโลก เพื่อช่วยปกป้องผลประโยชน์และสร้างอำนาจต่อรองกับนอกภูมิภาค รวมตลอดทั้งยังมีบทบาทในการแสดงออกซึ่งการเป็นคนกลางหรือองค์กลางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคดังกล่าวกรณีความขัดแย้งด้านพรมแดนระหว่างไทย-กัมพูชา ที่อาเซียนได้เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ด้วยการเข้าไปในพื้นที่เพื่อป้องกันมิให้มีการปะทะกัน (Center for ASEAN Studies, n.d.) อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของสังคมนั้นอาเซียนพยายามดำเนินงานอย่างหนักหน่วงเพื่อให้ประเทศสมาชิกเกิดการพัฒาหนึ่งในปัญหาหลายด้านที่อาเซียนพยายามแก้ไขคือ การส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับ

ในประเทศสมาชิกมีสุขภาพที่ดีด้วยการเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานจากรัฐ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรค อาเซียนได้มีการประชุมกันในระดับต่างๆ เพื่อหาข้อสรุปและมติร่วมกันในการส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศสมาชิกเข้าถึงยารักษาโรคที่จำเป็น แต่อาเซียนเองก็ไม่ได้แสดงออกซึ่งบทบาทนั้นอย่างแข็งขัน ทั้งที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการอพยพเคลื่อนย้ายกันเป็นจำนวนมากทั้งคนและสัตว์ ย่อมเป็นธรรมดาว่าอยู่นั้นเองที่จะต้องเกิดโรคระบาดได้อย่างง่ายและรวดเร็ว ประกอบกับประเทศในภูมิภาคนี้มีเทคโนโลยีที่ยังไม่ก้าวหน้าพอที่จะตรวจจับเชื้อโรคร้ายแรงได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และสังคมมีวัฒนธรรมและความเชื่อที่หลากหลาย จนในที่สุดได้เกิดเหตุการณ์โรคใช้หวัดนกระบาดไปทั่วภูมิภาค ซึ่งอาเซียนได้แสดงบทบาทให้เห็นอย่างชัดเจนต่อการป้องปรามโรคระบาดดังกล่าวที่ไม่ประสบความสำเร็จนัก โดยเฉพาะยารักษาโรคใช้หวัดนที่มีอยู่อย่างจำกัดและราคาแพง ประชาชนทั่วไปที่ติดเชื้อมิสามารถเข้าถึงยารักษาได้เลย ส่งผลให้เกิดการเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

บทความนี้จะกล่าวถึงบทบาทของอาเซียนต่อการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคในกลุ่มประเทศสมาชิก ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรคได้อย่างทั่วถึง อันจะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนยิ่งขึ้น

### **ความเป็นมาของอาเซียน (ASEAN)**

ไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia) ที่ได้มีการเร่งพัฒนาเทคโนโลยีในทุกด้าน เพื่อพัฒนาประเทศให้ทันสมัย และให้ประชาชนมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น หนึ่งในหลายวิธีการพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้าคือการร่วมมือกันของประชาชนภายในประเทศเพื่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่

ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม นอกเหนือจากการร่วมมือกันภายในประเทศแล้ว การร่วมมือระหว่างประเทศก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน เพราะการร่วมมือระหว่างประเทศย่อมก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางด้านต่างๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม การค้า การบริการ เทคโนโลยี และหรือการเมืองการปกครอง เป็นต้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศที่ได้ร่วมมือกันในการพัฒนาสังคมให้มีความเจริญมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ไทย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ ร่วมกันลงนามใน “ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration)” หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration 1967)” เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2510 (Department of ASEAN Affairs, n.d., p. 4) อันเป็นเอกสารสำคัญในการก่อตั้ง “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations)” หรือเรียกโดยย่อว่า “อาเซียน (ASEAN)” (Trasuwan, 2012, p. 18) เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาค พัฒนาเศรษฐกิจการค้าให้แข็งแกร่งและมีความเสรี พัฒนาสังคมและส่งเสริม วัฒนธรรมให้ดียิ่งขึ้น ต่อมาประเทศบรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมา และกัมพูชา ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกตามลำดับ (Asian Development Bank Institute, 2014, xxii) รวมสมาชิกทั้งหมดของอาเซียนในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 10 ประเทศ

ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2546 ได้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ณ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน เรียกว่า “ข้อตกลงบาหลี 2 (Bali Concord II)” เห็นชอบให้จัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)” หมายความว่า ให้อาเซียนรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกันให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ.2563 (ค.ศ.2020) แต่ต่อมาได้มีการตกลงร่วมกันลดระยะเวลาในการจัดตั้งให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015) ตามปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ค.ศ.2009-2015) จากผลของการร่วมลงนามใน

ข้อตกลงบาห์ลี 2 ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสาหลักสำคัญของประชาคมอาเซียน 3 เสาหลัก (Trasuwan, 2012, p. 28; Ramkhamhaeng University Library, 2012; ASEAN Secretariat, 2009, pp. 1-2) ได้แก่

### 1. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงแห่งอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC)

ความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาในด้านอื่นๆ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงแห่งอาเซียนจึงเป็นเสาหลักความร่วมมือหนึ่งในสามเสาหลักที่เน้นการรวมตัวของอาเซียนเพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาค เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่ด้วยกันอย่างสันติสุข ปราศจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยเฉพาะภัยคุกคามด้านยาเสพติด และภัยคุกคามด้านอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งโดยสันติวิธี มีเป้าหมายร่วมกันในการสร้าง “สังคมประชาธิปไตย” เพื่อความมั่นคงร่วมกันในภูมิภาค (Chantraniph, 2014, p. 11) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงแห่งอาเซียน มีเป้าหมายหลัก 3 ประการ (Phophueksanand, 2013, pp. 60-61) ดังนี้

1) สร้างประชาคมให้มีค่านิยมร่วมกันในเรื่องของการเคารพความหลากหลายของแนวคิดและส่งเสริมให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของนโยบายและกิจกรรมภายใต้เสาประชาคมการเมืองและความมั่นคง

2) ให้อาเซียนสามารถเผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่และส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์

3) ให้อาเซียนมีปฏิสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและสร้างสรรค์กับประชาคมโลก โดยอาเซียนมีบทบาทเป็นผู้นำในภูมิภาค และช่วยส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาค นอกจากการมีเสถียรภาพทางการเมืองของภูมิภาคแล้ว ผลลัพธ์ประการสำคัญที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนคือ การที่ประเทศ



สมาชิกอาเซียนจัดให้มีกลไกและเครื่องมือที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งด้านการเมืองระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันเอง ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยสันติวิธีหรือร่วมมือกันแก้ไขปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง เช่น ปัญหาการก่อการร้าย การค้ายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ และหรือปัญหาโจรสลัด เป็นต้น

## 2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

ผลของการลงนามในปฏิญญาเซบู (Cebu Declaration)<sup>3</sup> ที่มีการร่นระยะเวลาการรวมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เร็วขึ้นกว่าเดิมจากปี พ.ศ.2563 เป็นภายในปี พ.ศ.2558 และได้ลงนามรับรอง ASEAN Blueprint ร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 เรื่อง (Pitsuwan, 2013, pp. 87-89) ได้แก่

1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Production Base) ซึ่งจะนำไปสู่การใช้กฎระเบียบการค้าในประเทศสมาชิกทั้งหมดให้เป็นไปอย่างเดียวกัน (Harmonization of Rule and Regulations) ทั้งในด้านมาตรฐาน คุณภาพ ราคา อัตราภาษี รวมถึงกฎระเบียบในการซื้อขาย การขจัดมาตรการและข้อกีดกันต่างๆ โดยให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี และให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้เสรีมากขึ้น

---

<sup>3</sup> Cebu Declaration ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 13 ระหว่างวันที่ 19-22 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาเซบู ว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2550 และได้มีการออกเอกสารแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และตารางการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งต่อมาเป็นแผนแม่บทที่ประเทศสมาชิกลงไปปรับเพื่อเตรียมพร้อมกับการรวมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2) การสร้างอาเซียนให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง (Competitive Economic Region) โดยการร่วมมือกันในด้านต่างๆ ทั้งด้าน e-ASEAN (การเปิดเสรีภาคบริการสาขาโทรคมนาคมและคอมพิวเตอร์) นโยบายภาษี นโยบายการแข่งขันที่เป็นธรรม สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การคุ้มครองผู้บริโภค และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

3) การพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความเสมอภาค (Equitable Economic Development) โดยเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศสมาชิกผ่านโครงการต่างๆ เช่น โครงการริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) โครงการเพื่อลดช่องว่างระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่ เป็นต้น และสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในภูมิภาค

4) บูรณาการเศรษฐกิจอาเซียนกับเศรษฐกิจโลก (Integration into the Global Economy) โดยการปรับและประสานนโยบายเศรษฐกิจ สร้างเครือข่ายการผลิตและจำหน่าย และทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) กับประเทศนอกอาเซียน

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่ผ่านมาหลายครั้ง ที่ประชุมได้เรียกร้องให้สมาชิกทุกประเทศเตรียมการให้การเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้า ทรัพยากร และแรงงานระหว่างประเทศเป็นไปอย่างสะดวกราบรื่น เช่น ต้องปรับกฎหมายให้คนในภูมิภาคอาเซียนย้ายถิ่นฐานได้สะดวกขึ้น ต้องลดภาษีเพื่อให้แข่งขันกันได้ง่ายขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการทำมาตรฐานเพื่อควบคุมคุณภาพสินค้า เช่น ได้มีความพยายามทำให้ยารักษาโรคเป็นสินค้าที่ผลิตที่เดียวขายได้ทั้ง 10 ประเทศ ก็ต้องเริ่มจากทำมาตรฐานยารักษาโรคให้น่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

### 3. ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมเป็นเสาหลักที่สำคัญของการสร้างประชาคมอาเซียน เพราะนอกจากจะร่วมมือกันเรื่องการรักษาความมั่นคงและการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วก็ต้องมีความร่วมมือกันทางด้านสังคมและวัฒนธรรมด้วย เพราะถึงแม้ว่าจะสามารถรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคได้ แต่คนต้องถูกริดรอนสิทธิ เสรีภาพหรือเศรษฐกิจเติบโตเป็นไปตามที่ต้องการได้ แต่ช่องว่างระหว่างชนชั้นกว้างขึ้น ในไม่ช้าเสถียรภาพหรือความเจริญทางเศรษฐกิจก็คงถูกสั่นคลอนและล้มครืนลงมา เพราะฉะนั้นจึงต้องพัฒนาคนทั้งองค์รวม ให้คนมีความเข้าใจในความแตกต่างและยอมรับกันและกันได้ ซึ่งทั้งหมดนี้คือเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) นั่นเอง (Pitsuwan, 2013, p. 128)

ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน โดยมีแผนปฏิบัติการด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนระบุอยู่ในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme: VAP) เป็นแผนการปฏิบัติการ 6 ปี (พ.ศ.2547-2553) ต่อจากแผนปฏิบัติการฮานอย ในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์กล่าวเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน มีการกำหนดกลยุทธ์สำคัญไว้ 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การสร้างสังคมแห่งการเอื้ออาทร (Building a Community of Caring Society)
- 2) การจัดการผลกระทบจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Managing the Social Impact of Economic Integration)
- 3) การส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม (Promoting Environmental Sustainability)
- 4) การส่งเสริมเอกลักษณ์ของอาเซียน (Promoting an ASEAN Identity)

(Vientiane Action Programme: VAP) (Klubdee, 2015) ประกอบด้วยความร่วมมือใน 6 ด้าน (Chairat, 2014, p. 50) ดังนี้

- 1) การพัฒนามนุษย์ (Human Development)
- 2) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection)
- 3) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights)
- 4) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability)
- 5) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building and ASEAN Identity)
- 6) การลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development Gap)

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งสมาคมอาเซียนเพื่อต้องการรวมภูมิภาคอาเซียนให้เป็นหนึ่งเดียว โดยแบ่งแยกกันดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ผ่านสามเสาหลัก เพื่อให้ภูมิภาคอาเซียนมีความมั่นคง มั่งคั่ง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันก่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและสันติ แต่ขณะเดียวกันอาเซียนกลับมิได้แสดงออกซึ่งบทบาทในการทำให้สังคมของประเทศสมาชิกทั้งหลายเกิดความมั่นคงนัก โดยเฉพาะความมั่นคงในการมีสุขภาพที่ดี กล่าวคือ มิได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขพื้นฐาน โดยเฉพาะยารักษาโรคที่มีราคาแพงและมีอยู่อย่างจำกัด อาเซียนก็มิได้แสดงท่าทีอย่างจริงจังที่จะเข้ามาช่วยเหลือในการส่งเสริมให้ประชาชนในทุกระดับเข้าถึงยารักษาโรคและวัคซีนที่จำเป็นต้องได้รับ เพื่อส่งเสริมให้มีสุขภาพที่ดีขึ้น มีแต่เพียงร่วมประชุมปรึกษาหารือในระดับต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความใส่ใจและความกังวลต่อประเทศสมาชิก โดยมิได้เป็นผู้นำในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรคอย่างทั่วถึง ซึ่งหัวข้อต่อไปจะได้กล่าวถึงบทบาทของอาเซียนในการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคในประเทศสมาชิก

## บทบาทของอาเซียนในการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคในประเทศสมาชิก

ด้วยความหลากหลายด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ทำให้อาเซียนต้องมีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมากมาย เพื่อให้การบริหารงานและขับเคลื่อนการรวมเป็นหนึ่งเดียวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการสาธารณสุข อันเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องเข้าถึง จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรระดับรัฐมนตรีขึ้นภายใต้ชื่อว่า “ที่ประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน (ASEAN Health Minister Meeting: AHMM)” โดยมีที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการพัฒนาสาธารณสุข (Senior Officials Meeting on Health Development: SOMHD) เป็นผู้สนับสนุนการทำงานซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน<sup>5</sup> อันเป็นเสาหลักต้นที่ 3 ในการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมให้มีความเจริญขึ้น ซึ่งการสาธารณสุขถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกต้องจัดบริการให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอ ซึ่งคำว่า “สาธารณสุข (Public Health)” ในที่นี้หมายความว่าความรวมถึงการได้รับบริการเกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยทั่วไป เช่น การรักษาพยาบาลโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ การได้รับยารักษาโรคในปริมาณที่เพียงพอ เหมาะสม และถูกต้องต่อโรค เป็นต้น และยังหมายความถึงการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคลากรทางด้านสาธารณสุขอีกด้วย ถือว่าครอบคลุมทุกอย่างที่เกี่ยวกับการดูแลและจัดการสุขภาพทั้งปวงของประชาชน

การขจัดโรคระบาดรวมอยู่ในเป้าหมายพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และเป็นองค์ประกอบสำคัญของหนึ่งของความมั่นคงของมนุษย์ องค์ประกอบข้อนี้ชื่อว่า “ความมั่นคงที่มีชีวิต (Biosecurity)” อาเซียนตั้งอยู่ในเขตที่นักวิชาการโรคติดต่อเรียกว่า “เริ่มต้นจากศูนย์ (Ground Zero)” ของการระบาดของโรคครั้งใหม่ โรคที่ระบาดขึ้นนั้นไม่เพียงแต่คร่าชีวิตมนุษย์เท่านั้น แต่ยังทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการ

<sup>5</sup> ดู ข้อ 9 ว่าด้วยคณะมนตรีอาเซียน, และภาคผนวก 1 แห่งกฎบัตรอาเซียน

พัฒนาลดลงอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเชื้อโรคมีผลกระทบต่อทั้งผู้หญิงและผู้ชายในวัยเจริญพันธุ์ การป้องกัน การติดตามตรวจสอบ และการรักษาล้วนเป็นภาระหนักของโครงสร้างพื้นฐานด้านการสาธารณสุข ยิ่งมีการเคลื่อนย้ายของประชากรภายในประเทศหรือระหว่างประเทศมากขึ้นก็ยิ่งทำให้การสกัดโรคทำได้ยากยิ่งขึ้น เพราะเหตุที่เชื้อโรคนั้นไม่มีเขตแดน และอาเซียนก็แสวงหาแนวทางเชิงรุกในการหาวิธีสกัดกั้นโรคติดต่อให้ได้เช่นกัน (Weatherbee, 2013, pp. 395-396) ตัวอย่างของโรคระบาดที่เกิดขึ้นในอาเซียนและเกิดความสูญเสียอย่างมหาศาล เช่น

#### 1. ความล้มเหลวของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาโรคซาร์ส (SARS)

ในปี พ.ศ.2546 เป็นปีที่ภูมิภาคเกิดความยุ่งเหยิงโดยการคุกคามต่อชีวิตจากการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางลมหายใจที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง (Acute Respiratory Syndrome: SARS) ที่ขยายตัวเป็นวงกว้างมาจากประเทศจีนสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในที่สุดเดือนเมษายน พ.ศ.2546 ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนได้มีการกล่าวถึงการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว ซึ่งหัวหน้ารัฐบาลที่มาประชุมได้รับมอบให้ดูแลจัดการเรื่องนี้ในระดับภูมิภาค แต่งานหลักๆ ในการต่อสู้กับโรคระบาดนี้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขของแต่ละประเทศ การประสานงานติดต่อกันเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีสาธารณสุขของอาเซียน+3<sup>6</sup> ส่วนองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) เป็นหน่วยงานในการประสานงานกับนานาชาติอีกระดับหนึ่ง ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2546 รัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนได้ประกาศให้อาเซียนปลอดโรคซาร์ส โดยกล่าวว่าเป็นภูมิภาคแรกที่จัดการปราบโรคซาร์สได้ บทเรียนสำคัญที่ได้จากโรคระบาดซาร์ส คือ การจัดการกับโรคระบาดฉับพลันนั้นสิ่งสำคัญคือความ

---

<sup>6</sup> ครอบคลุมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศนอกกลุ่ม 3 ประเทศ คือ ประเทศจีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น

โปร่งใส ซึ่งประเทศจีนได้ปกปิดโรคศาสตร์ที่เกิดขึ้น ทำให้การช่วยเหลือแก้ไขขององค์การอนามัยโลกต้องล่าช้าออกไป (Weatherbee, 2013, p. 396) สะท้อนให้เห็นถึงอาเซียนไม่ได้ให้ความร่วมมือกับการเข้าถึงยาอย่างจริงจังต่อโรคดังกล่าว ทั้งที่ประเทศจีนได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านสาธารณสุขในคราวการประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน-จีน ครั้งที่ 4 เมื่อเดือนมิถุนายน 2555

## 2. ความล้มเหลวของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาโรคหวัดนก (Avian Flu)

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา โรคระบาดใหม่คุกคามประชากรและเศรษฐกิจของเอเชียและขยายไปทั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เชื้อ H5N1 ซึ่งเป็นเชื้อไข้หวัดนก บางครั้งเรียกว่า “Highly Pathogenic Avian Influenza: HPAI” เริ่มต้นมาจากการระบาดในเขตจำกัดและระบาดไปกับสัตว์ปีก ลูกลามระบาดจากสัตว์ไปสู่คน มีอัตราการสูญเสียชีวิตสูง จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2550 ประเทศอินโดนีเซีย เวียดนาม และไทย มีรายงาน ยืนยันผู้ติดเชื้อแล้วเป็นจำนวนมาก โดยอินโดนีเซีย ติดเชื้อ 116 ราย เสียชีวิต 95 ราย เวียดนาม ติดเชื้อ 101 ราย เสียชีวิต 47 ราย และประเทศไทย ติดเชื้อ 25 ราย เสียชีวิต 17 ราย ทั้งนี้ ผู้ติดเชื้อได้เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอินโดนีเซีย ในรายงานของเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2551 มีผู้เสียชีวิตสูงถึง 127 ราย ส่วนประเทศพม่ามีรายงานว่าพบผู้ติดเชื้อเพียงรายเดียวจนน่าสงสัยถึงความโปร่งใสของประเทศพม่า เนื่องจากประเทศพม่าไม่ได้มีการส่งตัวอย่างเชื้อไข้หวัดนกไปตรวจสอบยังศูนย์ปฏิบัติการขององค์การอนามัยโลกที่ตั้งอยู่ในฮ่องกง แต่กลับตรวจสอบโดยห้องปฏิบัติการหลักของกรมปศุสัตว์ในกรุงย่างกุ้ง ที่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติ และชาวญี่ปุ่น ซึ่งอ้างว่าจะสามารถค้นพบเชื้อไข้หวัดนกได้อย่างรวดเร็ว หากมีการระบาดเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาได้เกิดความสงสัยและความวิตกกังวลจากหลายฝ่ายว่าอาจจะมีการแพร่ระบาดของไข้หวัดนกในพื้นที่ห่างไกลในพม่าแล้ว เช่นเดียวกันกับในประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เช่น ไทย เวียดนาม และกัมพูชา แต่ไม่มีการ

รายงาน ทำให้เกรงว่าพม่าจะเป็นแหล่งเพาะตัวของเชื้อไวรัส H5N1 (Manager Online, 2005) ในขณะที่เดียวกันทางการพม่ารายงานว่าได้ฆ่าทำลายสัตว์ปีกไปมากกว่า 400,000 ตัว นับตั้งแต่ที่พบใช้หวัดนกระบาดในเดือนมีนาคม พ.ศ.2548 พร้อมทั้งอ้างว่ารัฐบาล โดยกรมปศุสัตว์และสัตวแพทย์พม่า (Livestock Breeding and Veterinary Department: LBVD) ได้ออกหนังสือยืนยันต่อสาธารณะถึงกรณีการระบาดของโรคใช้หวัดนกในประเทศในช่วงที่ผ่านมาว่า ปัจจุบันทางการสามารถควบคุมการแพร่ของเชื้อโรคไว้ได้แล้ว ผ่านหนังสือพิมพ์ของทางการ “นิวไลท์ออฟเมียนมา (New Light of Myanmar)” ทั้งนี้พม่าซึ่งปกครองด้วยระบอบเผด็จการโดยคณะทหาร ตกเป็นที่ต้องสงสัยมานานว่าอาจจะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แหล่งใหญ่ของเชื้อไวรัส H5N1 ซึ่งเป็นสาเหตุของใช้หวัดนก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นประเทศปิดที่อยู่อย่างโดดเดี่ยว การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้หลายฝ่ายยิ่งวิตกว่าจะไม่มีกรรายงานเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโรคนี้ขึ้นมา (Manager Online, 2006)

อย่างไรก็ตาม วิธีเดียวที่ใช้รักษาใช้หวัดนกก็มียาทามิฟลู (Tamiflu) ซึ่งประเทศญี่ปุ่นผลิตเก็บไว้ที่ประเทศสิงคโปร์ให้แก่อาเซียน สาเหตุที่ประเทศญี่ปุ่นผลิตยาดังกล่าวให้เนื่องจาก ประเทศญี่ปุ่นได้มีความสัมพันธ์อันดีกับอาเซียนผ่านการลงนามใน Tokyo Declaration for the Dynamic and Enduring ASEAN-Japan Partnership in the New Millennium และในการประชุมสุดยอดอาเซียน-ญี่ปุ่น (ASEAN-Japan Summit) ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2554 ที่บาหลี อาเซียน และญี่ปุ่น ได้รับรองแผนปฏิบัติการอาเซียน-ญี่ปุ่น สำหรับปี 2554-2558 เพื่อกำหนดทิศทางความร่วมมือระหว่างสองฝ่าย<sup>7</sup> ซึ่งด้านสาธารณสุขนั้น ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการส่งเสริม

---

<sup>7</sup> ญี่ปุ่นเป็นประเทศคู่เจรจาแรกที่ได้จัดตั้งคณะผู้แทนถาวรญี่ปุ่นประจำอาเซียนที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2554



หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage-UHC) ในภูมิภาค โดยเน้นความร่วมมือเรื่องการประกันสังคม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการฝึกอบรมบุคลากรด้านสาธารณสุข รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่อาเซียนในการสำรองยา تامิฟลู (Tamiflu) และ Personal Protective Equipment (PPE) (ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2556) (Division of Relations with Partners and International Organization, Department of ASEAN Affairs, 2015)

ส่วนอินโดนีเซียกลับไม่ยอมส่งตัวอย่างของยาไปให้กับนานาชาติทำการวิจัยหากไม่ได้รับการรับรองว่าจะไม่นำไปแสวงหากำไรทางการค้าในอนาคตที่จะผลิออกมาจำหน่ายต่อไป สำหรับประเทศอินโดนีเซียนั้นมีผู้ติดเชื้อโรคไข้หวัดนกเป็นจำนวนมาก เป็นประเทศหนึ่งที่สถานการณ์โรคไข้หวัดนกมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งอาเซียนโดยฝ่ายเลขาธิการอาเซียนได้ออกมายอมรับถึงความกังวลต่อสถานการณ์โรคไข้หวัดนกในประเทศอินโดนีเซียซึ่งยังขาดประสิทธิภาพในการควบคุมโรคดังกล่าว ทั้งยังเป็นประเทศที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากมีประชาชนในชนบทจำนวนมากที่ขาดความรู้ขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และรัฐบาลก็ขาดงบประมาณที่จะมาจัดสรรให้ค่าชดเชยแก่ผู้เลี้ยงไก่ จึงทำให้ขาดความร่วมมือจากชาวบ้านที่ต้องการค่าชดเชย และนี่คือปัญหาที่รัฐบาลอินโดนีเซียเผชิญอยู่ (Siamhealth, 2006) แต่อินโดนีเซียกลับให้ความสนใจในประเด็นของการค้าอันเกิดจากการวิจัยต่อยอดตัวยารักษาโรคไข้หวัดนก จนละเลยความสำคัญของชีวิตและความร้ายแรงของโรคที่เกิดขึ้นในประเทศ ในขณะที่เดียวกันอาเซียนก็มิได้มีมาตรการใดๆ ต่อท่าทีของประเทศอินโดนีเซีย จนทำให้ผู้ติดเชื้อโรคไข้หวัดนกในประเทศอินโดนีเซียเสียชีวิตจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของอาเซียนในการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคของผู้ติดเชื้อไข้หวัดนกในประเทศอินโดนีเซียเป็นอย่างยิ่ง

ความท้าทายของระบบสาธารณสุขในอาเซียนมีความสามารถในระดับที่จำกัดอยู่มาก ที่จะต่อสู้กับโรคระบาดเช่นนี้ยังต้องพึ่งพาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากนานาประเทศ รัฐบาลของประเทศสมาชิกที่ได้รับผลจากโรคระบาดนี้ร่วมกับองค์การอนามัยโลกและชาติที่ได้รับเงินช่วยเหลือ จัดตั้งกลไกเฝ้าระวัง และจัดการกับไข้หวัดนกที่ระบาดทั้งในระดับชาติ และในระดับภูมิภาค องค์การอนามัยโลกมี “Regional Influenza Preparedness Plan” (2006-2008) และฝ่ายอาเซียนก็เตรียม “Regional Framework for Control and Eradication of Highly Pathogenic Avian Influenza” (2006-2008) ซึ่งในการประชุมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2549 และเดือนธันวาคม พ.ศ.2550 ตกลงให้เงินช่วยเหลือสามพันล้านเหรียญสหรัฐฯ แก่ประเทศที่ประสบกับโรคไข้หวัดนกทั้งหลาย (Weatherbee, 2013, pp. 397-398) เพื่อใช้เป็นทุนในการจัดซื้อยารักษาโรคและวัสดุอุปกรณ์อันจำเป็นแก่การขจัดโรค และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการทำวิจัยและพัฒนาการรักษาโรคไข้หวัดนก ซึ่งการทำวิจัยและพัฒนาดังกล่าวจะทำให้ยามีราคาถูกลงและประชาชนสามารถเข้าถึงยาได้อย่างทั่วถึง อันเป็นการขจัดโรคไข้หวัดนกให้หมดไปตามเป้าประสงค์ของการประชุมที่ได้มีมติตกลงดังกล่าว

### 3. ความล้มเหลวของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ (HIV/AIDS)

เอเชียใต้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดเป็นภูมิภาคที่ใหญ่เป็นอันดับสองที่มีโรคเอดส์ระบาด รองจากแอฟริกาด้านซาราาย่อย (Sub-Saharan Africa) เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตที่มีโรคนี้ระบาดอย่างรุนแรง มีประชาชนถึง 1.6 ล้านคนที่ติดเชื้อเอดส์ หนึ่งในสามของผู้ติดเชื้อเอดส์เป็นสุภาพสตรี กลุ่มอายุตั้งแต่ 15-49 ปี โดยมีอัตราสูงสุดมาจากการติดต่อผ่านยาเสพติดที่ใช้ฉีดเข้าร่างกายโดยการใช้เข็มฉีดยาร่วมกัน และจากการมีเพศสัมพันธ์ที่ขาดการป้องกัน จำนวนที่มีรายงานผู้ป่วยสูงสุดนั้นอยู่ในประเทศไทย จำนวน 580,000 ราย ในพม่า จำนวน 339,000 ราย และในอินโดนีเซีย

จำนวน 193,000 ราย อินโดนีเซียมีผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่เกิดขึ้นมากที่สุด โครงการ The United Nations HIV/AIDS Program (UNAID) กำหนดว่าการแพร่ขยายของโรคนี้เป็นการคุกคามยิ่งใหญ่ที่สุดต่อการพัฒนาและต่อความมั่นคงที่เผชิญหน้าประเทศต่างๆ ในอาเซียน ได้มีการจัดตั้ง ASEAN Task Force on AIDS (ATFOA) เพื่อให้ประสานงานด้านนโยบายเกี่ยวกับโรคเอดส์ขึ้นในปี พ.ศ.2536 ได้มีการสร้างโครงการหลายรูปแบบหลายภาคส่วนขึ้นมา และในปี พ.ศ.2549-2554 ได้มีการเชื่อมโครงการต่างๆ เข้ากับบรรดาด้านวิชาการ นักวิทยาศาสตร์ องค์กรภาคประชาสังคม (NGOs) และกลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในความพยายามร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกัน การดูแลรักษา และการรักษาผู้ติดเชื้อเอชไอวี

ปัญหาสำคัญอยู่ที่การรักษาไม่ให้เชื้อไวรัสกลุกลามมากขึ้น ซึ่งจะเสียค่าใช้จ่ายแพงมาก การรักษาดังกล่าวจะเสียค่าใช้จ่ายอยู่ระหว่าง 10,000-15,000 เหรียญสหรัฐ ต่อปีต่อคน ความจำเป็นในการสกัดกั้น HIV/AIDS นี้กลายเป็นปัญหาเรื่องยาที่ต้องขึ้นทะเบียนให้ได้รับการรับรองตามกฎหมายที่กำหนดไว้อันเป็นแนวปฏิบัติของประเทศทางตะวันตก ข้อนี้ทำให้เกิดปัญหาสำคัญเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศนำในเรื่องนี้ ในปี พ.ศ.2550 ได้บังคับให้ต้องจดทะเบียนสิทธิบัตรยา HIV/AIDS ซึ่งมีสองตัวยาที่อยู่ภายใต้การผลิตของบริษัทยาสัญชาติอเมริกัน โดยฝ่ายไทยขู่ว่าจะยกเลิกการขึ้นทะเบียนยารักษาโรคมะเร็ง และยารักษาโรคหัวใจ ถ้าหากไม่ยอมลดราคาขายรักษาโรคลงมา ในที่สุดประเทศไทยก็ได้บังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยารักษาโรคเอดส์จำนวน 2 รายการ<sup>8</sup> (Positioning, 2007) ส่งผลให้

---

<sup>8</sup> การบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยารักษาโรคเอดส์จำนวน 2 รายการ ได้แก่ (1) ยารักษาโรคเอดส์ชื่อเอฟาเวรินซ์ (Efavirenz) ภายใต้เครื่องหมายการค้า Stocrin (2) ยารักษาโรคเอดส์สูตรผสมระหว่างโลปีนาเวียร์และริตนาเวียร์ (Lopinavir & Ritonavir) ภายใต้เครื่องหมายการค้า Kaletra

อุตสาหกรรมผลิตยาวิงเด่นเจรจาจนรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และสมาคมเกรสให้ออกมาตรการต่อต้านประเทศไทยที่ “ขโมย” ทรัพย์สินทางปัญญา ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกา ขึ้นบัญชีประเภทที่ “ต้องจับตาดูเป็นการเร่งด่วนพิเศษ (Priority Watch List)” ซึ่งความกังวลของภาคอุตสาหกรรมผลิตยาก็คือเกรงว่ากรณีดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยเป็นตัวอย่งให้ประเทศอื่นๆ ทำตาม (Weatherbee, 2013, pp. 398-399)

ดังนี้ ถึงแม้ว่าอาเซียนจะเห็นถึงความสำคัญของปัญหาโรคเอดส์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และได้มีความร่วมมือกับประเทศสมาชิกจัดทำแผนการดำเนินการและแบ่งความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ตามความถนัดและความสนใจไปตามแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนี้ (Klubdee, 2015)

- 1) ประเทศบรูไน พัฒนาข้อความรณรงค์ของอาเซียน โอกาสวันรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์
- 2) ประเทศกัมพูชา การดูแลรักษาผู้ป่วยวัณโรคและเอชไอวี
- 3) ประเทศมาเลเซีย การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลกในด้านการรักษาผู้ติดเชื้อเอชไอวีในผู้ใหญ่และเด็ก และการจัดทำเอกสารแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศสมาชิก
- 4) ประเทศฟิลิปปินส์ ความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาในกลุ่มแรงงานเคลื่อนย้าย
- 5) ประเทศสิงคโปร์ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงอื่นๆ เพื่อให้เข้าใจการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวางแผนโครงการ
- 6) ประเทศไทย การพัฒนาการเข้าถึงยาต้านไวรัส โดยผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศสมาชิก และการใช้ประโยชน์จากความร่วมมือในระนาบของการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน (South-South Collaboration) เพื่อพัฒนากิจกรรมการ

ป้องกันเอชไอวีและเอดส์ ตามสภาพปัญหาของแต่ละประเทศ เช่น การประเมินความต้องการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การจัดการฝึกอบรมให้แก่ประเทศสมาชิก เป็นต้น

นอกจากนี้ การผลักดันให้อาเซียนปลอดจากโรคเอดส์หรือเอดส์เป็นศูนย์ (ASEAN Cities Getting to Zero) ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ หรือ 3 ศูนย์ คือ (1) การลดอัตราการติดเชื้อ HIV ใหม่ให้เป็นศูนย์ (2) การลดอัตราการเสียชีวิตจากอาการโรคเอดส์ให้เป็นศูนย์ และ (3) การลดการเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อหรือได้รับผลกระทบจากเชื้อ HIV ให้เป็นศูนย์ ภายในปี พ.ศ.2559 โดยไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในโครงการนี้ ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยหยุดยั้งปัญหา HIV และเอดส์ในภูมิภาคอาเซียน (Klubdee, 2015) กระนั้นก็ตามการที่ประเทศไทยเป็นตัวอย่างของการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยาด้วยเหตุผลหลักคือ ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรคอย่างทั่วถึง ซึ่งประเทศอื่นที่เป็นสมาชิกอาเซียนก็นิ่งเฉย ไม่ได้สนับสนุนประเทศไทยในกรณีดังกล่าว ประกอบทั้งอาเซียนก็ได้แสดงท่าทีที่เป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการบังคับใช้สิทธิหรือสิทธิบัตรยารักษาโรคเอดส์นั้น ส่งผลให้การเข้าถึงยาของอาเซียนยังไม่ดีขึ้น

จะเห็นได้ว่า “ยารักษาโรค” เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่พื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ การส่งเสริมให้เข้าถึงยารักษาโรคจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกประเทศต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงและยืนยาว ซึ่งการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้ประเทศสมาชิกได้ร่วมมือกันพัฒนานาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ก้าวหน้าขึ้นในทุกๆ ด้าน แต่จากการประชุมในรอบต่างๆ ของอาเซียน ได้เน้นความสำคัญไปทางด้านการค้าการลงทุน และการเปิดเสรีด้านบริการต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดรายได้กับประเทศชาติ และเมื่อได้พิจารณาถึงการประชุมระดับรัฐมนตรี

สาธารณสุขอาเซียนรอบต่างๆ ที่ผ่านมา<sup>9</sup> (Association of Southeast Asia Nations, n.d.) จะเห็นได้ว่ามิได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคของประชาชนในประเทศสมาชิกเท่าที่ควร กล่าวคือ การประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน ครั้งที่ 13 (13th ASEAN Health Minister Meeting) ได้มีการยอมรับร่วมกันในการพัฒนาและสนับสนุนกลไกการทำงานด้านสุขภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด พร้อมทั้งได้ยอมรับแผนสุขภาพ 5 ปี ที่มุ่ง (1) ส่งเสริมวิถีการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพดี (2) ตอบสนองต่ออันตรายทั้งหลายและภัยคุกคามที่เกิดขึ้นใหม่ (3) เสริมสร้างระบบสุขภาพและการเข้าถึงการดูแล และ (4) ความมั่นคงปลอดภัยด้านอาหาร (ASEAN, 2017) ในขณะที่การประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+จีน ครั้งที่ 6 (6th ASEAN-CHINA Health Minister Meeting) ได้มีการตกลงกันในภาพกว้างเกี่ยวกับการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีในการดูแลสุขภาพ และการเชื่อมต่อระหว่างเทคโนโลยีนั้นกับสุขภาพที่จะมาบรรจบกันเป็นเทคโนโลยีสุขภาพ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านสาธารณสุข การแพทย์ดั้งเดิมและแบบผสมผสานให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงลดทั้งความมั่นคงปลอดภัยทางอาหาร (ASEAN, 2017) และสำหรับการประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) ครั้งที่ 7 (7th ASEAN Plus Three Health Minister Meeting: APTHMM) ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 6-7 กันยายน พ.ศ.2560 (ค.ศ.2017) ณ กรุงบันดาร์เซอรีเบอกาวัน ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม ได้ย้าถึงพันธสัญญาตามกำหนดการ ค.ศ.2030 สำหรับการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานอย่าง

---

<sup>9</sup> การประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน ครั้งที่ 13 (13th ASEAN Health Minister Meeting), การประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+จีน ครั้งที่ 6 (6th ASEAN-CHINA Health Minister Meeting) และการประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) ครั้งที่ 7 (7th ASEAN Plus Three Health Minister Meeting: APTHMM) ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 6-7 กันยายน พ.ศ.2560 (ค.ศ.2017) ณ กรุงบันดาร์เซอรีเบอกาวัน ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม

ยั่งยืนที่ให้ทุกคนเข้าถึงการบริการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน และเข้าถึงยารักษาโรคและวัคซีนที่จำเป็นทั้งหลายในราคาที่สามารถจ่ายได้ (ASEAN, 2017) จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าในการประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) ครั้งที่ 7 จะได้มีการยืนยันหรือย้ำในพันธสัญญาตามกำหนดการ ค.ศ. 2030 ที่ให้ประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าถึงยารักษาโรคและวัคซีนที่จำเป็นทั้งหลายในราคาที่สามารถจ่ายได้ก็ตาม แต่ก็เป็นกรเข้าถึงยารักษาโรคโดยการจ่ายเงินตามสภาพเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศนั้นๆ ซึ่งก็ยังไม่ครอบคลุมถึงประชาชนในทุกระดับ กล่าวคือ ผู้ที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมเข้าถึงยารักษาโรคได้อย่างหลากหลาย ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ยังคงเข้าถึงยารักษาโรคได้อย่างจำกัด ทั้งที่ยารักษาโรคเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต ซึ่งอาเซียนก็ได้มีบทบาทที่ชัดเจนนักในการนำภารกิจตามพันธสัญญานั้นไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมโดยการส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับของประเทศสมาชิกเข้าถึงยารักษาโรค

นอกจากนั้นถึงแม้ว่าจะได้มีการประชุมระดับคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ อีก 10 ด้าน<sup>10</sup> (Office on International Cooperation, Department of Disease

---

<sup>10</sup> การประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการสาธารณสุขทั้ง 10 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโรคติดต่อ (ASEAN Experts Group on Communicable Diseases: AEGCD) (2) ด้านความปลอดภัยของอาหาร (ASEAN Experts Group on Food Safety: AEGFS) (3) ด้านความร่วมมือในเทคนิคเกี่ยวกับยา (ASEAN Working Group on Technical Cooperation in Pharmaceuticals: AWGTCP) (4) ด้านการเตรียมความพร้อมและรับมือเกี่ยวกับโรคระบาด (ASEAN Technical Working Group on Pandemic Preparedness and Response: ATWGPPR) (5) ด้านการควบคุมยาสูบ (ASEAN Focal Points on Tobacco Control: AFPTC) (6) ด้านโรคเอดส์ (ASEAN Task Force on AIDS: ATOF) (7) ด้านสุขภาพจิต (ASEAN Task Force on Mental Health: AMT) (8) ด้านสุขภาพแม่และเด็ก (ASEAN Task Force on Maternal and Child Health: ATFMCH) (9) ด้านโรคไม่ติดต่อ (ASEAN Task Force on Non-communicable Diseases: ATFNCD) และ (10) ด้านการแพทย์ดั้งเดิม (ASEAN Task Force on Traditional Medicine: ATFTM)

Control, 2013, p. 6) ด้วยก็ตาม คงมีการหารือและตกลงกันในประเด็นของการสร้าง ความมั่นใจในการส่งเสริมให้ประชาชนของประเทศสมาชิกเข้าถึงบริการสาธารณสุข ขั้นพื้นฐาน เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความประสบผลสำเร็จที่ยังไม่สมประสงค์แห่งการ ตั้งองค์กระระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนในการดำเนินงานภายใต้หลัก 5 ประการ ของประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Division IV, Department of ASEAN Affairs, 2012, pp. 1-2) ได้แก่

1. การส่งเสริมความปลอดภัยและความมั่นคงทางอาหาร
2. การเข้าถึงการดูแลสุขภาพและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพสมบูรณ์
3. การเพิ่มศักยภาพในการควบคุมโรคติดต่อ
4. การรับประกันอาเซียนที่ปลอดภัยเสถียร
5. การสร้างรัฐที่พร้อมรับมือภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

ประกอบกับจุดประสงค์หลักของการรวมตัวอาเซียนเพื่อต้องการพัฒนาภูมิภาคให้ ดีขึ้น และสร้างอำนาจต่อรองด้านต่างๆ ในการรักษาประโยชน์ของภูมิภาคในเวที ระหว่างประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาค และนอกจากนี้ เหตุผลใหญ่ประการสำคัญของการที่ ประชาชนไม่อาจเข้าถึงการรักษาโรคได้อย่างทั่วถึงเนื่องจาก

1. การให้ยารักษาโรคได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิบัตร เหตุที่เป็น เช่นนั้นเพราะรัฐต้องการให้ผู้ประดิษฐ์คิดค้นยารักษาโรคได้รับความคุ้มครองตาม กฎหมายสิทธิบัตรของประเทศนั้นๆ และให้สิทธิผู้ทรงสิทธิบัตรยารักษาโรคแต่เพียง ผู้เดียว (Executive Rights) ในอันที่จะหวังไว้ซึ่งการใช้ จำหน่าย ผลิต เสนอขาย นำเข้า และหรืออนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิในสิทธิบัตรของตน (License) ก็ได้<sup>11</sup> โดยปราศจาก

---

<sup>11</sup> ดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522, มาตรา 36 มาตรา 38 และ มาตรา 39



ผู้แข่งขันในตลาด (Brouger, 2014, p. 116) ภายใต้ระยะเวลาของการคุ้มครองสิทธิบัตรในประเทศนั้นๆ<sup>12</sup> เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้นยาโรคใหม่ๆ (Hemmarajata, 2005, p. 150) อันเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ และเป็นการกระตุ้นให้เกิดการค้าระหว่างประเทศ (Drugs Circumstance Column, 2009, p. 19) จึงส่งผลให้ไม่มีองค์กรใดหรือผู้หนึ่งผู้ใดใช้สิทธิผลิตยารักษาโรคที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิบัตรแล้วได้ (เว้นแต่จะได้มีการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา (Compulsory License)<sup>13</sup> (Nippaya, 2005, pp. 93-94; Kaunpoth, 2007, pp. 13-14) ทำให้ผู้ทรงสิทธิบัตรยาเกิดการผูกขาดตลาดยารักษาโรคที่ได้รับ สิทธิบัตรรายชิ้น (Kaunpoth, 2001, p. 347) และหากยารักษาโรคนั้นเป็นยารักษาโรคที่ จำเป็นและสำคัญ เช่น ยารักษาโรคภูมิคุ้มกันเสื่อมหรือโรคเอดส์ (Acquired Immunodeficiency Syndrome: AIDS) ยารักษาโรคมาลาเรีย ยารักษาโรคไข้เลือดออก และหรือยารักษาโรคไข้วัดนก เป็นต้น ย่อมไม่อาจหายาอื่นมาทดแทนได้ ซึ่งอาจเกิด จากการขาดแคลนยาหรือราคาแพงเกินความสามารถที่ผู้ป่วยจะจ่ายไหว ส่งผลให้ ผู้ป่วยเข้าไม่ถึงยารักษาโรคดังกล่าว

2. เทคโนโลยีการผลิตยา คำว่า “เทคโนโลยี” ในที่นี้มีอยู่ด้วยกันสอง ความหมาย ในความหมายแรกหมายถึง ตัวเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมยาที่แต่ละ ประเทศมีประจำอยู่ เช่น วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อใช้ใน กระบวนการผลิตยา เริ่มตั้งแต่ขั้นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) ไปจนถึงขั้นผลิตรายออกมาเป็นตัวยาสสำเร็จรูป (Final Product) ที่พร้อมใช้งาน

---

<sup>12</sup> ประเทศไทยมีอายุการคุ้มครองสิทธิบัตร 20 ปี, มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522

<sup>13</sup> ดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522, มาตรา 46 มาตรา 47 มาตรา 51 และมาตรา 52

เป็นต้น ส่วนในความหมายที่สองหมายถึง ความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยี (Know-how) (Lerttasanee, editor, 2001, pp. 3-4) อันเป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงออกผ่านบุคลากรด้านยารักษาโรคและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นักวิทยาศาสตร์ เภสัชกร เป็นต้น ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการสร้างสรรค์ยารักษาโรคใหม่ๆ ออกสู่สังคมในปริมาณที่เพียงพอ มีราคาถูกลงที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาทั้งหลายย่อมมีเทคโนโลยีการผลิตยาที่ไม่เท่ากัน จึงต้องมีการนำเข้ายารักษาโรคจากต่างประเทศหรือต่างภูมิภาคในราคาที่สูงและมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้ประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าถึงยารักษาโรคได้ยากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคของประชาชนภายในประเทศได้ด้วย 2 วิธีใหญ่ๆ (Kaunpoth, 2001, p. 382) คือ

1. การทำวิจัยและพัฒนาขึ้นเองภายในประเทศ
2. การได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ทั้ง 2 วิธีดังกล่าว ต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย (Rujikittioanguthon, 2010, pp. 1-2) คือ การส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคด้วยการผลิตยาโดยวิธีทำวิจัยและพัฒนาขึ้นเองภายในประเทศนั้นมีข้อเสียที่ต้องใช้ระยะเวลานาน และงบประมาณเป็นอย่างมาก ประกอบกับบุคลากรที่ทำการวิจัยและพัฒนาต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความสามารถที่สูง เพื่อให้ผลวิจัยที่ได้ออกมามีคุณภาพ เป็นที่น่าเชื่อถือและมีความเหมาะสม สามารถนำผลวิจัยที่ได้รับไปใช้ในการผลิตและพัฒนายารักษาโรคภายในประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป แต่ผลดีของการทำวิจัยและพัฒนาขึ้นเองภายในประเทศนั้น ทำให้ประเทศผู้ทำวิจัยและพัฒนาได้รับเทคโนโลยีและความรู้เกี่ยวกับยารักษาโรคที่ตนได้วิจัยและพัฒนาขึ้นอย่างแท้จริง และสามารถผลิตยารักษาโรคได้ในราคาต่ำ สอดคล้องกับโรคที่เกิดขึ้นและความต้องการของประชาชนในประเทศได้อย่างทั่วถึงและยั่งยืน ในทางตรงกันข้ามเมื่อเปรียบเทียบกับการได้รับการถ่ายทอด

เทคโนโลยีจากต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศที่เกี่ยวกับยารักษาโรคมีข้อดีที่ใช้ระยะเวลาเร็วกว่า แต่ข้อเสียนั้นก็กลับต้องสูญเสียเงินตราระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อนำเข้าเทคโนโลยีและยารักษาโรคจากประเทศที่เป็นผู้ถ่ายทอดสู่ประเทศผู้รับการถ่ายทอด ตลอดทั้งค่านำร่องรักษาเครื่องจักรต่างๆ และค่านำเข้าผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเพื่อฝึกและอบรม ประกอบกับประเทศที่รับการถ่ายทอดนั้นมักจะไม่ได้รับความรู้ (Know-how) ของเทคโนโลยีนั้นๆ อย่างแท้จริง และเทคโนโลยีที่รับมานั้นก็มักจะเป็นเทคโนโลยีที่ไม่นิยมใช้กันแล้ว ส่งผลให้ประเทศผู้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือนำเข้ายารักษาโรคไม่ได้รับความรู้ด้านการผลิตยารักษาโรคหรือเทคโนโลยีการผลิตยารักษาโรคแต่อย่างใด และยารักษาโรคที่ได้นำเข้ามานั้นก็มักมีราคาที่สูง มีปริมาณจำกัด ทำให้ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรค ดังนั้นการได้มาซึ่งเทคโนโลยีเกี่ยวกับยารักษาโรคอย่างแท้จริงก็คือ การพัฒนาขึ้นเองภายในประเทศโดยการท้าววิจัยและพัฒนา ที่จะสามารถผลิตยารักษาโรคขึ้นใช้เองภายในประเทศได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม อาเซียนควรกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรคด้วยการกำหนดเป็นวาระหลักของอาเซียนหรือให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมเทคโนโลยีทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา บุคลากร และการผลิตยารักษาโรค ให้มีความทันสมัย เหมาะสม และทันต่อโรคที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

### **สรุปและข้อเสนอแนะ**

ดังได้กล่าวแล้วว่า “ยารักษาโรค” เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่พื้นฐานของมนุษย์ที่มีสิทธิเข้าถึงยารักษาโรคอันเป็นหัวใจสำคัญของ “สิทธิในชีวิต” ซึ่งเป็นสิทธิที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางไม่เฉพาะสิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการถูกข่มเหงรังแกต่างๆ เท่านั้น

แต่หมายรวมถึงสิทธิในการดำรงอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขด้วย (Phetprasert, 2000, pp. 107-108)

อาเซียนในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในการประสานประโยชน์ของประเทศสมาชิก เพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมให้มีขึ้นในภูมิภาคและสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศต่างภูมิภาค ต้องมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายด้านสาธารณสุข เนื่องจาก (1) การบริการด้านสุขภาพที่มีอยู่และเข้าถึงง่ายนั้น อาจสะท้อนถึงความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อความต้องการบริการดังกล่าวเท่าที่มีความพร้อมให้บริการ (2) ความจำเป็นด้านสุขภาพส่วนมากต้องการยอมรับจากสังคมประชาธิปไตยที่อาจจะไม่ได้กำหนดไว้สำหรับเรื่องดังกล่าวหรือยอมรับจากบริการด้านสุขภาพที่มีอยู่ ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดเหล่านั้น ความสามารถที่จะรับได้ และการตอบสนองต่อความจำเป็นด้านสุขภาพและความต้องการของสังคมผู้บริโภค (Mpopfu, 2015, p. 3) ดังนั้น อาเซียนต้องขับเคลื่อนและส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคของประชาชนในภูมิภาคมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีด้วยการนำมิติที่ได้จากการการประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) ครั้งที่ 7 ที่ต้องการให้ประชาชนในประเทศสมาชิกเข้าถึงยารักษาโรคที่จำเป็นไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา ยารักษาโรคขึ้นในภูมิภาค ทั้งสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันทำงานวิจัยและพัฒนา โดยการผลิตนักวิทยาศาสตร์ด้านยารักษาโรคขึ้น หรือขอความร่วมมือจากประเทศสมาชิก ในการส่งนักวิทยาศาสตร์ด้านยารักษาโรคให้เข้ามาช่วยกันทำวิจัยและพัฒนา ยารักษาโรคในหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ อันจะทำให้เกิดการพัฒนารักษากรรมวิธีด้านสาธารณสุข การแพทย์ดั้งเดิมและการแพทย์ผสมผสานมีประสิทธิภาพตามที่ได้ตกลงกันในการประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน+จีน ครั้งที่ 6

วิธีการดังกล่าวย่อมทำให้อาเซียนโดยองค์การรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียนมีบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนของประเทศสมาชิกเข้าถึงยาได้อย่างทั่วถึง อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนมีความแข็งแกร่งขึ้น ประชาชนเข้าถึงยารักษาโรคอย่างทั่วถึงและมีสุขภาพที่ดีขึ้น ทั้งยังเป็นการรักษาไว้ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสิทธิมนุษยชนตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยชีวปัจจัย ได้แก่ อาหาร ที่อยู่ เสื้อผ้า อากาศ ยารักษาโรค เป็นต้น (Ditapichai, 2006, p. 29) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน ดังนั้น อาเซียนควรมีบทบาทในการส่งเสริมการเข้าถึงยารักษาโรคของประชาชนอย่างทั่วถึง ให้สมดั่งเจตนารมณ์แห่งการจัดตั้งอาเซียนเพื่อรวมเป็นหนึ่งในการสร้างความมั่นคงทุกด้านให้เกิดขึ้นในภูมิภาค

#### References

- ASEAN. (2017, September 13) *Joint Statement of the 6th ASEAN China Health Ministers Meeting*, Available: <http://asean.org/joint-statement-6th-asean-china-health-ministers-meeting/> [24 March 2015]
- ASEAN. (2017, September 13) *Joint Statement of the 7th ASEAN Plus Three Health Ministers Meeting*, Available: <http://asean.org/joint-statement-of-the-7th-asean-plus-three-health-ministers-meeting/> [24 March 2015]
- ASEAN. (2017, September 13) *Joint Statement of the 13th ASEAN Health Ministers Meeting*, Available: <http://asean.org/joint-statement-of-the-13th-asean-health-ministers-meeting/> [24 March 2015]

- ASEAN Division IV, Department of ASEAN Affairs. (2012, August) *ASEAN health cooperation (ความร่วมมืออาเซียนด้านสาธารณสุข)*, Available: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121218-100202-097122.pdf> [24 March 2015] (in Thai)
- ASEAN Secretariat. (2009) *Roadmap for ASEAN community 2009-2015*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Asian Development Bank Institute. (2014) *ASEAN 2030 toward a borderless economic community*, Tokyo, Japan: Asian Development Bank Institute (ADB I).
- Association of Southeast Asia Nations. (n.d.) *ASEAN Health Minister Meeting (AHMM): 12th ASEAN Health Minister Meeting*, Available: <http://www.asean.org/news/item/11th-asean-health-ministers-meeting-2> [24 March 2015]
- Brougher, J. T. (2014) *Intellectual property and health technologies: Balancing innovation and the public's health*, New York: Springer.
- Center for ASEAN Studies, Thammasat University. (n.d.) *The Role of ASEAN to Resolve Thai-Cambodia Problem (บทบาทของอาเซียนในการแก้ปัญหาไทย-กัมพูชา)*, Available: <http://www.castu.org/CAS-TU/index.php/th/publications-2/castu-blog-2/215-2014-8> [24 March 2015] (in Thai)
- Chairat, S. (2014) *ASEAN study (อาเซียนศึกษา)*, Bangkok: SE-Education. (in Thai)
- Chantraniph, P. (2014) *ASEAN security (ความมั่นคงอาเซียน)*, Bangkok: A. S. Technic Printing. (in Thai)

Department of ASEAN Affairs, Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand. (2015, May 21) *The ASEAN declaration (Bangkok declaration)*, Available: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-162937-870593.pdf> [17 March 2017]

Department of ASEAN Affairs, Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand. (n.d.) *ASEAN mini book*, Bangkok: Department of ASEAN Affairs. (in Thai)

Ditapichai, J. (2006) *On the way of human rights (บนหนทางสิทธิมนุษยชน)*, Bangkok: Institute of Public Policy Studies. (in Thai)

Division of Relations with Partners and International Organization, Department of ASEAN Affairs. (2015) *Partnership ASEAN-Japan (ความสัมพันธ์อาเซียน-ญี่ปุ่น)*, Available: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20150119-165853-597758.pdf> (in Thai) [20 March 2018]

Drugs Circumstance Column. (2009, July) 7 strategies crisis survived drug system (7 ยุทธศาสตร์ ทางรอดวิกฤตระบบยา), *The Medicine Journal*, vol. 10, no. 132, pp. 19-22. (in Thai)

Hemmarajata, C. (2005) *Fundamental of intellectual property law (ลักษณะของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา)*, 5<sup>th</sup> edition, Bangkok: Nititham Publishing. (in Thai)

Kaunpoth, J. (2001) *Patent: Philosophy and analysis (สิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์)*, 2<sup>nd</sup> edition, Bangkok: Nititham Publishing. (in Thai)

- Kaunpoth, J. (2007) *The measure of compulsory licensing on issues of medicine access: Consideration of law and international agreement* (มาตรการการบังคับใช้สิทธิกับปัญหาการเข้าถึงยา: ข้อพิจารณาด้านกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ), Bangkok: Faculty of Economic, Thammasat University. (in Thai)
- Klubdee, S. (2015, April 2) *Plan for establish ASEAN socio-cultural community* (แผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน), Available: [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid=2168&filename=index](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=2168&filename=index) (in Thai) [3 March 2016]
- Klubdee, S. (2015, July 10) *The situation of HIV/AIDS in ASEAN socio-cultural community* (สถานการณ์ HIV/AIDS ในประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน), Available: [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid=3906&filename=index](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=3906&filename=index) (in Thai) [21 March 2018]
- Lertasanee, W. (ed.). (2001) *Technology transfer: Basic concepts* (การถ่ายทอดเทคโนโลยี: แนวคิดพื้นฐาน), Bangkok: Thailand Institute scientific and Technological Research. (in Thai)
- Manager Online. (2005, October 17) *Myanmar Insist not have spread out SARs* (พม่ายืนยันกรณีไม่มีใช้หวัดนกระบาดในประเทศ), Available: <http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9480000143157&TabID=1> (in Thai) [20 March 2018]



Manager Online. (2006, April 17) *SARs in Myanmar showing over 100 cases for month (หวัดนกพม่าแรงข้ามเดือนไม่ต่ำกว่า 100 ครั้ง)*, Available:

<http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9490000048263> (in Thai) [20 March 2018]

Mpofu, E. (ed.). (2015) *Community-oriented health services: Practices across disciplines*, New York: Springer.

Nippaya, S. (2005) *Patent and access to medicine (สิทธิบัตรกับการเข้าถึงยา)*, Bangkok: Faculty of Economic, Thammasat University. (in Thai)

Office on International Cooperation, Department of Disease Control. (2013) *Annual Report 2012 (รายงานประจำปี 2555)*, Bangkok: Office on International Cooperation. (in Thai)

Phetprasert, N. (ed.). (2000) *Political economics (for community) special edition: Business and human rights (เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับพิเศษ: ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน)*, Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)

Phophueksanand, N. (2014) *ASEAN studies (อาเซียนศึกษา)*, Bangkok: McGraw-Hill. (in Thai)

Pitsuwan, S. (2013) *Competitive advantage in knowing ASEAN (อาเซียน รู้ไว้ได้เปรียบแน่)*, 5<sup>th</sup> edition, Bangkok: Amarin. (in Thai)

Positioning. (2007, March 8) *Compulsory licensing of pharmaceutical patent: For promoting drugs to patient... in low price (มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา: เอื้อประโยชน์ผู้ป่วยเข้าถึงยา...ในราคาถูก)*, Available: <http://positioningmag.com/33407> (in Thai) [15 March 2017]

- Ramkhamhaeng University Library. (2012, September 4) *ASEAN community* (ประชาคมอาเซียน), Available: <http://www.lib.ru.ac.th/journal2/ประชาคมอาเซียน-asean-community/> (in Thai) [24 March 2015]
- Rujkittioanguthon, S. (2010) *The legal issues of pharmaceutical patent: Case study on licensing agreement* (ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิบัตรยา: กรณีศึกษาการทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ), Master's thesis in Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai. (in Thai)
- Siamhealth. (2006, March 22) *SARs creep in human, 98 animals has contagious* (หวัดนกคืบใกล้คน สัตว์ 98 ชนิดติดเชื้อ), Available: [https://www.siamhealth.net/public\\_html/Disease/infectious/avian/news/mati22032549.html](https://www.siamhealth.net/public_html/Disease/infectious/avian/news/mati22032549.html) (in Thai) [20 March 2018]
- Trasuwan, S. (ed.). (2012) *The Association of Southeast Asian Nations* (รอบรู้ประชาคมอาเซียน), Bangkok: Genesis Mediacom. (in Thai)
- Weatherbee, D. E. (2013) *International relations in Southeast Asia: The struggle for autonomy* (อาเซียน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) (Translated by Kiaticchai Pongpanich), Bangkok: Saengdao Publishing. (in Thai)

## Recognition and Enforcement of Foreign Judgments among ASEAN Countries

Rungnapa Adisornmongkon<sup>1</sup>

### Abstract

The ASEAN Economic Community is the approach of free flow of trades and investments within ten countries. The ASEAN Agreements on this issue facilitate to enhance international trades and investments across ASEAN countries including a freedom of commercial contracts. More trades and investments stimulate to more contracts and commercial transactions; as a result, more lawsuits will be filed. Litigations will be proceeded in different state's courts due to there is not any obstructions. A lawsuit can be filed if it is under jurisdiction rules of that state. Although the proceeding brought to a court; however, when a party who failed a lawsuit and has relocated to another country it would not enable to enforce the court decision in the country where the judgment was not be given. Consequently, the recognition and enforcement of foreign judgment is a questionable consideration. There are no unified rules among ASEAN countries on this subject. Despite the fact that all ASEAN members were signatories of the New York Convention which is the recognition and enforcement of arbitral awards that is not sufficient to the Economic Community. As for another one on the regional level such the European Union (EU), that has the Council Regulation on jurisdiction and the recognition and

---

<sup>1</sup> Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok, Thailand, e-mail: fsocrnp@ku.ac.th

enforcement of judgments. It is undeniable that the recognition and enforcement of foreign judgments is a factor of the security on international trades and investments within the ASEAN region. Thus, it could be taken into account that whether the same unified rules as in the EU should have in the ASEAN. This article discussed the Brussels Regulation, the civil procedure code of countries in ASEAN, and concluded the subject matter that the ASEAN should issue some rules to recognise and enforce judgments of other member states.

**Keywords:** Enforcement of judgment / Recognition of judgment / Jurisdiction / Brussels Regulation / ASEAN

### **บทคัดย่อ**

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก่อให้เกิดการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคอาเซียนเป็นไปอย่างเสรี ซึ่งข้อตกลงอาเซียนภายใต้การค้าเสรีอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนข้ามประเทศรวมทั้งส่งเสริมเสรีภาพในการทำสัญญาเชิงพาณิชย์อันส่งผลให้เกิดการทำสัญญาและธุรกรรมเชิงพาณิชย์มากขึ้นและสิ่งที่ตามมาคือการฟ้องร้องคดี อันเป็นการฟ้องร้องคดีเรื่องเดียวกันในหลายๆ ประเทศมิได้มีข้อห้าม เพียงถ้าศาลที่รับฟ้องนั้นมีเขตอำนาจก็พอ อย่างไรก็ตามแม้มีการฟ้องร้องกันแต่ถ้าคู่กรณีที่ไม่แพ้คดีได้ย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศอื่น ก็มักจะเกิดปัญหาที่เป็นคำถามตามมาคือ การไม่สามารถนำคำพิพากษาของศาลในประเทศหนึ่งไปบังคับในศาลต่างประเทศซึ่งไม่ได้เป็นผู้ออกคำพิพากษาได้ ทั้งนี้อาเซียนยังไม่มีข้อบังคับหรือกฎหมายเอกภาพในเรื่องการยอมรับและบังคับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ถึงแม้ว่าทุกประเทศสมาชิกจะให้สัตยาบันแก่นุสัญญาว่าด้วยการยอมรับและบังคับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการหรืออนุสัญญานิวยอร์กก็ตาม หากแต่ยังไม่เพียงพอสำหรับประชาคมเศรษฐกิจ ซึ่ง

แตกต่างกับประชาคมยุโรปที่มีข้อบังคับของสหภาพว่าด้วยเรื่องเขตอำนาจศาล การยอมรับและบังคับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ อนึ่ง ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการยอมรับและบังคับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศถือเป็นปัจจัยหนึ่งของความมั่นคงในการค้าและการลงทุนภายในประชาคมอาเซียน ดังนั้นจึงควรพิจารณาว่าอาเซียนควรมีข้อบังคับที่เป็นเอกภาพในเรื่องนี้เหมือนเช่นที่สหภาพยุโรปมีหรือไม่ โดยในบทความนี้ได้ศึกษาถึงข้อบังคับบรัสเซลส์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศในอาเซียนและสรุปได้ว่าอาเซียนควรมีกฎหมายเพื่อการยอมรับและบังคับคำพิพากษาของศาลแห่งประเทศสมาชิกอื่น

**คำสำคัญ:** การบังคับคำพิพากษา / การยอมรับคำพิพากษา / เขตอำนาจศาล / ข้อบังคับบรัสเซลส์ / อาเซียน

## Introduction

ASEAN member states do not have any unified regulations on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. It is illustrated that if two traders, who have different nationality, concluded some contracts across border and one contracting party breached the contract it subsequently would occur a contract dispute. Thus, when a claimant or a plaintiff brings a lawsuit before a court against a defendant, he will regard the domestic law of the court where a proceeding is seized. The questionable consideration is where the plaintiff should initiate a lawsuit so that there is an advantage and enabling to enforce a judgment. To bear in mind of this issue the domestic law of each ASEAN member will be considered.

Principles of jurisdiction that are under the Thai Civil Procedure Code B.E. 2534 (1991) section 4, 4 bis, and 4 ter stipulates that where a plaintiff or a

claimant enables to take a proceeding in Thai court is the court where the cause of action arise as well as the court where a defendant has a domicile, or a claim which concerns property shall be brought to the court where the property is situated. Any claims that a defendant is not domiciled in Thailand and where the cause of action does not arise in Thailand; however, if the plaintiff is Thai nationality or is domiciled in Thailand, the claim shall be brought to the civil court where the plaintiff is domiciled. This is similar to civil jurisdiction of laws of Malaysia. Pursuant to Article 23 of the Court of Judicature Act 1964, all civil proceedings could be brought before Malaysian court where causes of action arise within the country; or a defendant is domiciled in Malaysia; or the property locates in the country when the dispute relates to that property. This same category of jurisdiction stipulates in the Civil Procedure Code 1908 (Part I) of Myanmar as seen on section 20, as well as the article 8 of the Code of Civil Procedure 2006 of Cambodia. As for the Civil Procedure Code 2015 of Singapore (sec. 5 para. 2.5.3), the plaintiff has a domicile within the country must bring a lawsuit before a Singaporean court. A plaintiff will initiate or send a lawsuit to a foreign court only when Singapore is inappropriate forum on the ground of special circumstances such as the governing law of the transaction and the location of witnesses including substantial injustice. The court will have to be persuaded that other forum is distinctly more appropriate than Singapore to determine the dispute (the Civil Procedure Code 2015 of Singapore, sec. 5 para. 2.5.4). Generally speaking, the principles of civil jurisdiction domicile of either a plaintiff or a defendant also location of property are a standard practice of the matter of jurisdiction. Hence, an action can be taken place at any different countries. This means that the laws of any ASEAN countries do not

obstruct parallel litigations in many different courts. As the illustration can be happened in the ASEAN Economic Community (AEC) that Thai plaintiff sues a defendant before a Thai court according to his domicile, in the meanwhile he files a lawsuit before a Malaysian court on the ground of domicile of a defendant whatever causes of civil dispute; tort, breach of sale contract, consumer contract, employment contract, insurance contract, and etcetera.

If the Thai plaintiff failed a lawsuit in the Malaysian court; however, he would receive an award from the Thai court and the defendant relocated to his home country- Malaysia. The consequent question is that can the Thai plaintiff enables to enforce the judgment of Thai court in Malaysia? Accordingly, it should be discussed that how do the ASEAN member states enforce the court judgment of another member state. The object matter of this article is discussing about clear rules of the EU on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments compare with as of the ASEAN. To point out that no have a unified rule on jurisdiction and recognition of foreign judgments including freedom of litigants in taking lawsuits to more than one court will obstruct an enforcement of foreign judgments among countries in ASEAN. The article divides into 5 parts including this part. The second will be studying of the recognition and enforcement of foreign judgments of ASEAN countries, the third and fourth part will study the Brussels Regulation both the former one (the Brussels I Regulation) and the latest revision (the Recast Brussels Regulation) as a model on the issue of jurisdiction, and the recognition and enforcement of foreign judgment respectively. The last part is a conclusion which proposes to take the harmonisation of the law relating to the enforcement of foreign judgments among ASEAN into account.

## The Recognition and Enforcement of the Judgments of Member States Courts across ASEAN Countries

### Recognition and Enforcement of Court Decision

As for the approach of the recognition and enforcement of other states' court judgments in the ASEAN community, there are not any unified rules on this matter. Typically, there are two methods of enforcement of a judgment in a court of foreign country. The first method is to bring a new action in the foreign country where enforcement is sought. This action will normally be based on the judgment which has been obtained. Secondly, where a reciprocal treaty exists, it may be possible to register the judgment in the foreign country where it is sought to be executed and then to enforce it directly in the same manner as a judgment is given in the court of that country (Ariyanuntaka, 1996).

There are currently no provisions in the Civil Procedure Code or the Conflict of Law Act B.E. 2481(1938) of Thailand which deals specifically with the enforcement of foreign judgments. Thailand has not entered into any relationships, a bilateral agreement or otherwise for the reciprocal enforcement of foreign judgments. Whenever there are no provisions in the Conflict of Law Act of Thailand or in any other laws of Thailand to govern a case of conflict of laws, the general principles of the private international law shall be applied (The Conflict of Law Act B.E. 2548 (1938), sec. 3). However, customary international law is silent on the subject.

As for other ASEAN countries, Indonesia is not a party to any reciprocal treaty on enforcement of foreign judgments. Therefore, foreign judicial decisions are not enforceable in Indonesia but they may be introduced as the evidence in a new action commenced in Indonesia. In Singapore, foreign



judgments can be enforced either by registration under the Reciprocal Enforcement of Commonwealth Judgments Act (RECJA) or the Reciprocal Enforcement of Foreign Judgments Act (REFJA) or by suing on the judgment under common law. RECJA provides for the reciprocal enforcement of judgments from the UK, Australia, New Zealand, Sri Lanka, Malaysia, Windward Islands, Pakistan, Brunei Darussalam, Papua New Guinea and India. Once registered a foreign judgment it may be executed in Singapore as if it was a local judgment (The Civil Procedure Code, 2015, sec. 12 subsec. 2.12.3). However, the judgments from other countries can only be enforced by commencing an action by writ in the Singaporean High Court and can be enforced if it succeeds. It could be stated that most of ASEAN countries are not able to enforce their judgments in Singapore. As for the Civil Proceedings Code of Vietnam, foreign judgments generally are not enforceable. Vietnamese courts will only consider the recognition of judgments issued by courts in countries that have entered into a judicial agreement with Vietnam or on reciprocal basis. Recently, most of the countries that have entered into a judicial agreement with Vietnam are socialist regimes. Nonetheless, in practice, few judgments issued by courts in foreign countries have been recognised by the courts of Vietnam (Hickin & So, n.d.).

As for Malaysia, pursuant to the Reciprocal Enforcement of Judgment Act 1958 (revised 1972) judgments of a High Court in reciprocating countries can be registered in Malaysia. Upon registration such judgments can be enforceable in Malaysia. Recently, only Singapore and Brunei Darussalam, which are ASEAN countries, are reciprocating countries with Malaysia. In the Philippines even a foreign judgment generally may be recognised and

enforced in the country if it constitutes a final adjudication on a civil or commercial subject matter; issued by an impartial court or agency of competent jurisdiction; is not inconsistent with the country's fundamental principles or public policy; and is not tainted with collusion or fraud. A foreign judgment is presumed to be valid and binding until the contrary is shown. Some scholar opines that the basis for such recognition and enforcement is not reciprocity (Salonga, 1995). Pursuant to section 13 of the Myanmar Civil Procedure Code 1908 states that "A foreign judgment shall be conclusive to any matters thereby directly adjudicated upon between the same parties, or between parties under whom they or any of them claim, litigating under the same title." It means that the foreign judgment is recognised under the Myanmar law when a foreign judgment introduced before the court as a new action except it has not been pronounced by a court of competent jurisdiction; or the proceeding in which the judgment was obtained are opposed to natural justice; or it has been obtained by fraud; or it sustains a claim founded on a breach of any laws in force in Myanmar.

The atmosphere of progress in industries, investments, and international trades in the ASEAN region, harmonisation of the law relating to the enforcement of another member state's judgments within ASEAN members is a much concern. Even though, Thailand and Indonesia have a bilateral agreement concerning judicial cooperation in 1978; however, it is merely cooperation for service of process, judicial documents and mutual assistance in the taking of evidence between two courts. It cannot be extended to the approach of the enforcement of foreign judgments.

### **Recognition and Enforcement of Arbitral Award**

It is noteworthy that in the field of enforcement of foreign arbitral awards, Thailand, Cambodia, the Philippines, Indonesia, Malaysia, Singapore, Vietnam, Brunei Darussalam, Lao People's Democratic Republic, and Myanmar have respectively acceded to the New York Convention on the Recognition and Enforcement of foreign Arbitral Award 1958. Hence, whether it should have the same practice as in the enforcement of foreign arbitral award among ASEAN member states on the enforcement of other member states' court judgments, or they should have a unified regulation on this matter specifically.

The illustration of a domestic law of the recognition and enforcement of foreign arbitral award, Thai Arbitration Act B.E. 2545 (2002) will be given as an example. Section 41 para.2 of this Act stipulates that "In the case where the arbitral award was made in a foreign country, the competent court may render judgment for enforcement of the award only when it is governed by a treaty, convention or international agreement to which Thailand is a party and this shall have effect only to the extent that Thailand agrees to be bound thereby." It whether should have the same content as of this Arbitral Act on the matter of the recognition and enforcement of foreign judgments not only Thailand but all ASEAN countries. Ten nations are signatories of the New York Convention they thus comply the same rule as in the New York Convention to their own domestic laws, so the first choice is all ASEAN members should be signatories in some treaties for the recognition and enforcement of foreign judgments. Though, it could be stated that on the matter of enforcement of foreign arbitral awards among ASEAN countries were the same standard and have been recognised. However, the arbitration is an alternative dispute resolution. What does for the

enforcement of foreign judgments among the region? Whether does it enough for the era of ASEAN Economic Community which is a single market, the free flow of trades and investments, including freedom of any commercial contracts across border among a natural person and a legal person of ten countries.

Currently there have two levels of international cooperation on the matter of recognition and enforcement of foreign judgment such a treaty or convention. On the world level there has the Hague Convention but no member state of ASEAN is a signatory. The cooperation in the regional level there have many international agreements. One is the Council Regulation on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters as so called Brussels Regulation. It is a unified regulation of the European Economic Community (EEC) which has amended frequently, also the Lugano Convention which is the cooperation between EEC and European Free Trade Association. As of the organisation of American States (OAS) regulates the enforcement of judgment and arbitral awards in other member states (South America countries) as illustration in the two conventions; one is the Montevideo Convention 1979:- the Inter American Convention on Extraterritorial Validity of Foreign Judgments and Arbitral Awards. Another is the Havana Convention 1928:- the Convention on private international law (Bustamante code). These are results of the cooperation within member states for the security of law among regional union wishing that the same standard of law shall be treated to contracting states. In Asia continent there has the Riyadh Convention 1983 which is judicial cooperation among the Arab States on the recognition and enforcement of judgments and arbitral awards. A research of some scholars analyses that even there have many treaties in the regional level but only the

European Union that alert to associate with the Brussels Regulation whereas the others are not success as it should be (Saisunthorn, n.d.). Thus, the Brussels Regulation is an interesting model to study and shall be discussed. As for the following part will be the rules of jurisdiction and the recognition and enforcement of foreign judgments of the EU Council Regulation both the former one as the Brussels I Regulation and the current one as the Brussels Regulation Recast which is an amended one and has been enforced since January 2015.

### **Principles of Jurisdiction of the Brussels Regulation**

There are three distinct processes in private international law, which have led to varying degrees of convergence or harmonisation. Jurisdiction- what court has jurisdiction to hear the cases; applicable law- what law will that court apply; and the recognition and enforcement of foreign judgments (Stewart, cited in Calster, 2013). The classic narrow view of private international law equals with conflict of laws. The rules applied by domestic courts to determine which laws apply to cases that involve people in many different countries or different nationality, or transactions which cross international boundaries.

The border approach includes jurisdiction and enforcement is what are the rules and needs if any for restricting the authority of domestic courts to hear disputes involving foreigners and foreign transactions, and is there should be a binding obligation to recognise and enforce judgments resulting from adjudication in foreign courts?

As unification of the European Union, it is necessary to establish minimum standards ensuring an adequate level of legal aid in cross-border cases throughout the Union. Having judicial protection of individual rights as well as

eliminating of inconsistent judgments that issue from different courts. The council regulation namely the Brussels Regulation on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments on civil matters has been enacted.

### **Domicile of a Defendant**

Basically, the scope of application of the Brussels Regulation is that a defendant in the legal proceeding is domiciled in a member state; his nationality is irrelevant (The Council Regulation No. 44/2001, 2002, art. 2). If the defendant is not domiciled in a member state the jurisdiction will be determined in many criteria. The first criterion, the jurisdiction of the courts of each member state shall be determined by the law of that member state when one of the grounds listed in Article 22 (Article 24- the new provision) ((The Council Regulation No.44/2001, 2002, art. 4). This means that a court in a member state shall be determined has exclusive jurisdiction if (i) the property that is taken proceedings situate in the court of the member state, (ii) or the proceedings which have as their objects are the validity of constitution; the nullity or the dissolution of companies or other legal persons or associations of natural or legal persons. The courts of the member state in which the company, legal person or association has its seat. If the defendant is not domiciled in a member state the jurisdiction of the courts of each member state, subject to article 22 and 23, will be determined by the law of that member state. (iii) The proceedings concern with the enforcement of judgments of another member states' courts is the court of the member state, in which the judgment is to be enforced, has exclusive jurisdiction (The Council Regulation No. 44/2001, 2002, art. 22 para 1, 2, 5).

### **Jurisdiction by Agreement**

The next criterion is agreement on jurisdiction pursuant to Article 23 of the Brussels I Regulation or Article 25 of the Brussels Recast. The proceedings can be taken before the court of a member state even the defendant is not domiciled in that member state when two parties in the contract have agreed a choice of forum. The former provision of Article 23 stipulates that at least one party normally is the plaintiff must have domicile in one of the member state. However, it is not facilitate the plaintiff to bring a lawsuit in a European court in particular the overseas transaction via online if the parties are not domiciled in Europe. So far, Article 25 in the Recast Brussels Regulation reformed the provision by discarding this requirement of a domicile of one party at least. Currently, Article 25 of the Recast Brussels Regulation superseded Article 23 and the parties have agreed that a court of a member state having jurisdiction regardless of the parties' domicile.

### **Jurisdiction by Appearance**

Another criterion, which is regardless of domicile of the defendant, is the circumstance of Article 24 (the former one) and Article 26 (the reformed one):- Jurisdiction by appearance. Although the defendant is not domiciled in the EU but he comes to exist before the court where the plaintiff initiates. The rules of Brussels Regulation shall apply to the procedure because the defendant consents by his appearance. There will be no submission if the defendant merely appears to contest jurisdiction.

### **Protect Categories**

The last criterion is the protected feature to a weaker party. Rules on the jurisdiction of courts in civil and commercial disputes are unified on the EU level

as in the Brussels Jurisdiction Regulation. They include jurisdictional grounds for certain categories of disputes that involve weaker parties in particular consumers, employees, insurance policy holders, the insured and beneficiaries under insurance contracts. The European policy itself considers that the weaker categories need to be protected against abuse which would result from standard clause in contracts forced upon them by the contracting party with the upper hand. Thus, the jurisdiction that designs to protect a weaker party is either the courts of the member state in which the other party is domiciled or in the court where the weaker is domiciled when the weaker party bring proceeding against the other party to a contract (The Council Regulation No. 44/2001, 2002, art. 4, 16(1), 19). Meanwhile, an employer or the party of a contract with the consumer may bring proceeding only in the court of the member state in which the employee or consumer is domiciled (The Council Regulation No. 44/2001, 2002, art. 16(2), 20). As for insurance contract, it is similar to a contract of an employment and consumer contract (The Council Regulation No. 44/2001, 2002, art. 9). An unequal bargaining position of parties in commercial legal relationships, as a result this rule will ensure that any advantages presumed or achieved by a contracting party with a dominant bargaining position will remain without legal entitlement and effect. Rules on jurisdiction thus may be adjusted so as to protect the position of a weaker party in legal proceeding.

All cross-border cases have to sue on the right jurisdiction otherwise those of judgments will not be recognised and enforced in other member states. It could be stated that the Council Regulation constitutes a same standard for any civil disputes in the EU member states also having unification of rules relating



the jurisdiction prevents inconsistent judgment. The benefits are on the parties in a lawsuit that do not file a lawsuit in many different courts of jurisdiction. This is because the party who has been given a judgment award from a court of one member state can enable enforce the judgment in another member state. It reduces difficulty and inconveniency for the traders who involve disputes and litigations.

### **Recognition and Enforcement of Judgment in the Brussels Regulation**

If a commercial dispute occurs in some ASEAN states and a plaintiff enables to bring a lawsuit before more than one member state's court when there will be a legal connection to the court seised. For example, an Indonesian contracting party sues a Thai contracting party before Indonesian court according to a plaintiff's domicile. In the meanwhile a plaintiff also sues a defendant before Thai court in which the defendant's nationality. This is because the plaintiff has to ensure that he enables to enforce the judgment when he gets an award from the court decision. Though, it does not have the unified regulation of the recognition and enforcement of judgment of a member state's court across ASEAN countries. The questionable consideration is that if a plaintiff brought lawsuits before different two courts and he won the case in Indonesia but failed in Thailand whether he would seek the enforcement of Indonesian civil court's judgment in Thailand where the defendant relocated from Indonesia to Thailand. As for the illustration in a Thai case no.585/2461(1918), the Supreme Court held that the recognition and enforcement of foreign judgment in Thai court was bringing of a new lawsuit based on a final judgment of other state courts. However, bringing a lawsuit in

one court until the court gives a final decision and then takes a new lawsuit based on that final judgment before a court of another country aiming to enforce the first final judgment seems like to prolong the proceeding as well as the procedure in any courts concern time-consuming.

As for the European approach that has unified rule on the recognition and enforcement of judgments across other member states' courts is *lis pendens* rule. Thus, the Brussels Regulation imposes one EU court seized stay proceeding; under the circumstance that same parties and same causes of action are taken before two courts of different EU Member States. The former regulation (the Brussels I Regulation) stipulates that the court second seized must wait until the court first seized has determined whether it has jurisdiction and to continue when the court first seized declines jurisdiction (The Council Regulation No. 44/2001, 2002, art. 27). The intent of the rule was to avoid inconsistent judgment between member states. Typically, this rule facilitated a particular kind of a tactical litigation so called Italian torpedo. Its practical effect was that a party wishing to delay could initiate proceeding in courts other than the court in an exclusive jurisdiction clause to which it had agreed. It often brings a case before Italian court that is well known of very long time proceeding. For example, A- a party of contract sues another party- B in the cause of breaching of contract in Italian court which is not a correct choice of forum as addressed in the contract. A actually wants to prolong a debt that he has to pay to B. B then litigates A in the second court that they have agreed for the same cause of action. As for the former regulation, stipulates that the court second seized has to wait until the Italian court declines jurisdiction. So far the Recast Brussels Regulation resolved this problem. The Recast reformed the *lis*

*pendens* rule so that priority now sits with the court designed in an exclusive jurisdiction clause, without the need to wait for any other member state courts seised earlier in time to consider their jurisdiction first.

To set rules on jurisdiction without rules on the recognition and enforcement of foreign judgment is not a common way to legislate. This is true for good reasons of both levels; jurisdiction and recognition most play together in a harmonious way (Markus, 2012). The domestic laws of the member states of ASEAN have naturally not been coordinated as well as the existing national concepts of recognition and enforcement differ considerably from each other. So far there are no states that do provide for the recognition for another state court's judgment at all. Hence, harmonious rules on jurisdiction and principles on the recognition and enforcement of judgment in civil and commercial matters across ASEAN member states should be determined. It consequently does not have a risk of irreconcilable judgment.

It should be worried about if a judgment was given on a claim in one member state's court would not be entitled to be recognised and enforced in another member state. Whereas such the recognition and enforcement is necessary to ensure that the rights of the claimant are satisfied. The problem on the matter of the recognition and enforcement of foreign judgments across ASEAN should not obstruct the free circulation of capital and assets through the various member states. In my point of view it would be great benefit to ASEAN market and its economic community if its traders and investors could rely on a basic principle on certain standard and criteria through which they may predetermine. Whether a judgment is adopted in accordance with proceeding instituting in one state may be enforced in all ASEAN member states. It is

noteworthy that the Brussels Regulation has developed as the *exequatur* proceeding to be abolished. It had ever been necessary proceeding for declaring a judgment of a foreign member state enforceable. This means that the court judgment from the EU member state of origin will be enforceable in other EU member states by mere operation of law and without any decision or approval by authorities of the enforcement's state (The Council Regulation No. 1215/2012, art. 36, 39).

Upon the former Regulation, a successful judgment, that creditor seeks to enforce a judgment from a member state's court in the territory of another member state (for instance, where the debtor's assets were abroad), had to follow a formal procedure known as '*exequatur*'. This required the judgment of creditor to apply to the court in the member state of enforcement for a declaration of enforceability. A potentially cumbersome and time-consuming process also the detail of procedures varied between member states. The amended Regulation abolished *exequatur* proceeding aiming cross-border litigation less time-consuming and cost (The Council Regulation No. 1215/2012, Preamble para. 26). Grounds for the abolition of *exequatur* are the public policy and a refusal of a judgment must be limited (Lightfoot & Hishon, 2015). It is clearly statement in the preamble of the Recast Brussels Regulation that mutual trust in the administration of justice in the Union justifies the principle that judgments are given in a member state should be recognised in all member states without the need for any special procedures. The refusals of recognition and enforcement of judgments must be if (i) such the recognition is manifestly contrary to public policy in the member state addressed; where the judgment was given in an unjust proceeding such as if the defendant was not served with

the document which instituted the proceedings or with an equivalent document in sufficient time and in such a way as to disenable him to arrange for his defense, (ii) if the judgment is irreconcilable with an earlier judgment given in another member state involving the same cause of action and between the same parties in the member state addressed, or (iii) the judgment that is given from an incompetent court according to the jurisdiction conflicts with the one provided to weaker parties in a consumer contract, an employment contract and an insurance contract (The Council Regulation No. 1215/2012, art.45).

## **Conclusion**

The main principles of the recognition and enforcement of foreign judgment are principle of international comity and reciprocity, and a doctrine of obligation. Generally speaking, a practice of the first principle is a bilateral or multilateral agreement as a form of treaty. Even the recognition and enforcement of foreign judgment is voluntary with full faith and credit; however, one state's court recognises and enforces for court judgments of other states when those foreign courts recognise and enforce the court judgments of that state and vice versa. The last principle- a doctrine of obligation- is the method of the recognition and enforcement of foreign judgments through filing a new lawsuit based on the court judgment of one state before a court of another state in which the enforcement taking place. In other words is that the court judgment is a cause of action in another foreign court.

If the aforesaid principles mirror to the ASEAN it seems like the weight shall be on the last principle. This is because there is an absence of a reciprocal

treaty or agreement among ASEAN member states. To file a new lawsuit on the cause of action of a first court judgment is not workable because it seems like taking proceeding repeatedly and time-consuming would be concerned. No have a rule on mutual recognition and enforcement of foreign judgments among ASEAN would discourage traders and investors who do transactions across border. This is because it does not have a minimum standard to protect rights of execution when parties are on dispute. The unified rules on this subject matter could be established. ASEAN member states have not been contracting states to the Hague Convention or any world level's treaties on the cooperation of recognition and enforcement of foreign judgments. Thus, having unified rules on this subject could be secured trades and investments within the region. It is noticeable that all ASEAN member countries are signatories of the New York Convention (the Convention of the recognition and enforcement of foreign arbitral awards 1958); however, it does not enough for the security of trades and investments within the ASEAN in the long run, because arbitration is an alternative dispute settlement. Additionally, the objective of economic cooperation of the ASEAN is not different from the one of the European Union. Therefore, the Council Regulation or the Brussels Regulation is a good example to study. So far it is nearly two years since pronouncing an official establishment of the ASEAN Economic. There have many upcoming challenges for sustaining and developing the economic community in the long run also the ASEAN region. The harmonisation of the law relating to the enforcement of foreign judgments is the one of the challenges of the ASEAN.

## References

- Ariyanuntaka, V. (1996, November) *Jurisdiction and recognition and enforcement of foreign judgments and arbitral award: A Thai perspective*, Paper presented at the 8<sup>th</sup> Singapore Conference on International Business Law, Available: <http://www.coj.go.th/en/pdf/AlternativeDisputeResolution04.pdf> [20 November 2017]
- Calster, G. V. (2013) *European private international law*, Oxford: Hart Publishing.
- Cambodian Code of Civil Procedure. (2006) Available: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5882> [20 November 2017]
- Court of Judicature Act of Malaysia. (1964) Available: <http://www.agc.gov.my/agcportal/uploads/files/Publications/LOM/EN/Courts%20of%20Judicature%20Act%201> [20 November 2017]
- European Council Regulation No. 1215/2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast). (2015)
- European Council Regulation No. 44/2001 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. (2002)
- Hickin, J, & So, T. (n.d.) *Country guides litigation in Asia*, Available: <https://www.mayerbrown.com/files/Publication/cbef4880-d4c1-49b3-b3fa-02782b899082/Presentation/PublicationAttachment/e53dfa5b-c917-43c9-a85d-c961997642c4/MayerBrownJSMCountryGuideLitigationInAsia.pdf> [20 November 2017]

- Lightfoot, C. & Hishon R. (2015) *The Brussels Regulation recast: what you need to know*, Available: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6ab0b868-8f83-404e-bcd1-a52f9edf1b62> [21 November 2017]
- Markus, A. R. (2012) 'Harmonisation of the EU Rules of jurisdiction regarding defendants outside the EU: What about the LUGANO countries?', in F. Pocar, et al. (eds), *Recasting Brussels I*, pp. 123-126, Italia Srl: Wolters Kluwer.
- Myanmar Code of Civil Procedure. (1908), Available: [http://www.burmalibrary.org/docs14/Code\\_of\\_Civil\\_Procedure-ocr.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs14/Code_of_Civil_Procedure-ocr.pdf) [20 November 2017]
- Reciprocal Enforcement of Commonwealth Judgments Act of Singapore. (1921), Available: <https://sso.agc.gov.sg/Act/RECJA1921> [20 November 2017]
- Reciprocal Enforcement of Judgments Act of Malaysia 1958 revised 1972. (1972), Available: [http://www.commonlii.org/my/legis/consol\\_act/reoja19581972416/](http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/reoja19581972416/) [20 November 2017]
- Saisunthorn, P.K. (n.d.), *The conditional problem of the recognition of foreign judgment*, Available: [https://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj75eG33PTUAhUJul8KHZo8CJQQFggsMAE&url=https%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F23432361%2F1108454203%2Fname%2F2461.585.doc&usq=AFQjCNHMRS4d1KUDuT6\\_F3YcWpCmeX3erA](https://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj75eG33PTUAhUJul8KHZo8CJQQFggsMAE&url=https%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F23432361%2F1108454203%2Fname%2F2461.585.doc&usq=AFQjCNHMRS4d1KUDuT6_F3YcWpCmeX3erA) [21 November 2017]



Salonga, J. R. (1995) *Private international law*, 3<sup>rd</sup> edition, n.p.: Rex Book Store.

Singaporean Civil Procedure Code. (2015), Available: <http://www.singaporelaw.sg/sglaw/laws-of-singapore/overview/chapter-2> [20 November 2017]

Thai Arbitration Act. (2002).

Thai Civil Procedure Code. (1991).

Thai Conflict of Law Act. (1941).

## Natural Law, Criminalization and Extraterritorial Jurisdiction in Thailand and China: A Comparative Law Perspective

Alexandre Chitov<sup>1</sup>

### Abstract

This paper examines the expanding extraterritorial jurisdiction in Thailand and China in relation to criminal offences. It is argued that the expanding ambit of extraterritorial jurisdiction logically requires the presence of some limitations. There are certain limits that are imposed by international law on the sovereign states in relation to criminalization policies. They consist not only of ever-changing international agreements, but also of the universal principles of natural law. International law affirms such natural law principles as the prohibitions of double jeopardy and retroactivity of criminal laws. From a natural law perspective, the legislation and practice of both countries insufficiently reflect those prohibitions. Criminal laws in Thailand and China, being influenced by legal positivism, ignore a natural law approach in limiting extraterritorial effects of their criminal law policies. Ignoring fundamental natural law principles can lead to the situations of the conflict of jurisdictions, and more importantly to an unjustifiable criminalization of people beyond national borders.

**Keywords:** Natural law / Criminalization / International law / Extraterritorial jurisdiction / Double jeopardy / Non-retroactivity of law

---

<sup>1</sup> School of Law, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand,  
e-mail: shytov@yahoo.com

## บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการขยายอำนาจของศาลนอกอาณาเขตของประเทศไทยและจีนเกี่ยวกับความผิดทางอาญา การขยายนี้จะต้องมีข้อจำกัดอย่างมีเหตุมีผล กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับเสรีภาพของรัฐในนโยบายเรื่อง การกำหนดความผิดทางอาญา ข้อจำกัดนี้ประกอบด้วยไม่เพียงแต่ข้อตกลงระหว่างประเทศที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่ยังรวมถึงหลักการสากลของกฎหมายธรรมชาติอีกด้วย กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองหลักการกฎหมายธรรมชาติ ดังกล่าวว่า การห้ามฟ้องซ้ำคดีอาญาและมีให้มีกฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลัง จากมุมมองกฎหมายธรรมชาติ การออกกฎหมายและการปฏิบัติของทั้งสองประเทศสะท้อนถึงข้อห้ามเหล่านั้นอย่างไม่เพียงพอ เพราะว่ากฎหมายอาญาในประเทศไทยและจีน ได้รับผลกระทบจาก legal positivism ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ไม่คำนึงถึงแนวทางกฎหมายธรรมชาติที่จำกัดนโยบายกฎหมายอาญาภายในประเทศ การละเลยหลักการพื้นฐานของกฎหมายธรรมชาติ อาจนำไปสู่สถานการณ์ของความขัดแย้งระหว่างประเทศทางเขตอำนาจศาล และนำไปสู่การกำหนดความผิดทางอาญาที่ไม่เป็นธรรมสำหรับคนที่อยู่นอกอาณาเขตของประเทศ

**คำสำคัญ:** กฎหมายธรรมชาติ / กำหนดความผิดทางอาญา / กฎหมายระหว่างประเทศ / อำนาจของศาลนอกอาณาเขตของประเทศ / การห้ามฟ้องซ้ำคดีอาญา / ไม่ใช่การย้อนหลังของกฎหมาย

## Introduction

The purpose of this paper is much less ambitious than the title may suggest. It will not attempt to present any justification of natural law in relation to criminalization policies in general and to criminalization policies in particular in the Far East. Rather, it attempts to draw attention to the apparent logical necessity to apply certain principles of natural law in order to deal with the

expanding extraterritorial criminal law jurisdiction of the courts of China and Thailand. There are several reasons for examining the issue of extraterritoriality in these two countries. The laws of these two countries are quite different, and therefore, finding some common trends between them will help to understand the global developments better. Another reason is that both countries are becoming increasingly open for the international exchange with other countries and between themselves.

The interrelation between Thai and Chinese criminal laws comes not only from the fact of existence of an extradition agreement between two countries (Treaty, 1993). There is a common bond between Thailand and China which is governed by international law. It has been long recognized that international law and domestic justice in criminal cases are fundamentally connected (Tesón, 1998, p. 1). The nature of this connection is a matter of an academic dispute which has significant practical implications. Are there some offences which must be criminalized or decriminalized according to international law? How far can the power to prosecute offenders stretch beyond national borders? All these questions eventually focus on a key concept of international law: the sovereignty of the states. The amount of literature dealing with the concept is enormous. This paper attempts to argue that without acknowledging certain moral limits over criminalization, the idea of sovereignty reflects nothing more than an arbitrary and willful penalization and marginalization of people. This thesis is illustrated in Thai and Chinese criminal law contexts.

## Sovereignty and Criminal Law

The idea of sovereignty is very complex. Endicott (2010, p. 245) singled out three basic meanings of the idea: absolute power within a community, absolute independence externally, and full power as a legal person in international law. He argued that sovereignty in the first two meanings would imply that the states have complete freedom to introduce any criminal laws they want within their own territories. Most scholars would agree with Endicott that the states sovereignty is limited by international law. However, the extent and the nature of this limitation will depend very much on the basic understanding of international law. There are a number of conflicting theories of international law whose even a brief description will lead us far away from the subject of this paper. It is, however, necessary to note that the major divide lies between conventionalist theories of international law on the one hand and the natural law tradition on the other. Many positivist theories of international law are conventionalist in nature. (Marmor, 2001, 2005). Law is based on arbitrary rules (Marmor, 2001, p. 10). It is perceived as morally neutral being based on conventions as social facts (Ramet, 2007, p. 3). Conventions are understood as any explicit or implicit agreements among the subjects of law, including, in the words of Hart (1994), "mere usages, understandings, or customs" (Hart, 1994, p. 111). This group of theories tends to ignore the universal non-arbitrary moral principles that constitute the core of natural law. According to the conventionalist view, Chinese and Thai governments can pass any criminal laws unless their freedom is limited by any international agreement, custom, or any other convention.

Natural law theories maintain that there are some fundamental moral principles which cannot be derived from conventions and are binding on the states independently whether they want to accept them or not. Those moral principles constitute the foundation of international law. Even though their content may vary among different theories of natural law, there are some principles which have received a universal recognition. International lawyers agree that there are certain rules which the states cannot change by their agreement (*jus cogens*). Only few of them do recognize that the source of these rules lies in natural law (Czaplinski, 2006, p. 83).

The concept of sovereignty was developed originally within the tradition of natural law. Hinsley (1986, p. 27). Bodin (1576, p. I, 8) held that “sovereignty is that absolute and perpetual power vested in a commonwealth which in Latin is termed *majestas*.” To that he adds: “If we insist however that absolute power means exemption from all law whatsoever, there is no prince in the world who can be regarded as sovereign, since all the princess of the earth are subject to the laws of God and of nature, and even to certain human laws common to all nations.” Natural law rarely forms the centre of comprehensive works on criminal law nowadays. It is mainly treated as a historical reference (Bassiouni, 2008, p. 164; Nemeth, 2011, p. 13). Natural law theory, however, provides a useful tool for examining both substantive and procedural aspects of criminal law of any jurisdiction including Thailand and China. It maintains that Thai and Chinese criminal laws must adhere to certain fundamental moral rules binding

on every sovereign. The significance of this approach becomes particularly evident at the point where various national jurisdictions of criminal law collide.

### **Extraterritorial Jurisdiction and Sovereignty**

Lindsay Farmer argued that “the nature of jurisdiction and its relation to criminal law is either poorly understood or neglected altogether. Jurisdiction is often viewed as either a purely technical matter – a procedural hurdle to be crossed before a court can hear a particular case, - or as something lined pragmatically to the limits of enforcement of the law” (Farmer, 2013, p. 229). There is an inseparable connection between the processes of criminalization on the one hand and the ambit of jurisdiction on the other.

According to the principle of sovereignty, each state has jurisdiction over crimes committed within its territory. In international criminal law, it is called ‘the principle of territorial jurisdiction’ (Lee, 2010, p. 17). According to this principle, it does not matter what nationality the victim and the offender have. Chinese Criminal Law, Article 6 states: “This Law shall be applicable to anyone who commits a crime within the territory and territorial waters and space of the People’s Republic of China, except as otherwise specifically provided by law.” Thai Penal Code (Section 4) contains the same provision: “Whoever, committing an offence within the Kingdom, shall be punished according to law.” Thus, if crime is committed in Thailand or in China, the Thai and Chinese laws apply retrospectively.

Territorial jurisdiction, similarly to other national laws (Dubber & Hörnle, 2014, p. 144), is acknowledged also in the cases when a consequence of the offence is felt within the country (Thai Penal Code, Sec. 5; Criminal Law of the

PRC, Art. 6). At this point, there can be an overlapping of different territorial jurisdictions. This provision receives a greater importance at the age of increased transboundary crime. The environmental crimes and computer crimes are of a particular significance.

Recently, a famous case of Kenyan fraud involved a number of citizens from Taiwan, China, and even one from Thailand (Hsu, 2016). A total of 77 suspects were involved in the case: 48 Chinese, 28 Taiwanese and one Thai. They were detained by Kenyan police in November 2014 and were charged with engaging in unlicensed as well as criminal telecommunications activities, using radio equipment without a license. In 2016, a Kenyan court found the evidence against the suspects insufficient. China insisted on deporting the Taiwanese suspects to China for further investigation on the grounds that most of those targeted were Chinese. There were hundreds of victims in China. The Kenyan government deported to Beijing the Taiwanese suspects. It is not clear what happened to the Thai suspect.

The Bangkok Post (2016) further reported that in around 6 months period, nearly 200 Taiwanese fraud suspects were deported to China from countries including Armenia, Cambodia and Kenya, according to Taiwanese authorities, in more than 10,600 phone fraud cases. Fraudsters were hacking into popular messaging app Line posing as the user's friends to access phone account details, or asking them to buy gift cards. By making phone calls to victims and posing as police officers, they obtained credit card information which were then used to make purchases, and also gained access to accounts implicated in



money-laundering. Some victims were deceived to transfer their entire accounts being assured that it was necessary to protect them. Chinese authorities claimed more than \$1.5 billion in losses annually on the mainland.

In the case of the telecommunication fraud, the victims mostly resided in China. Therefore, the principle of territorial jurisdiction in the meaning of Article 6 is applicable. This case is complicated by the fact that China considers Taiwan a part of its territory. Chinese law affirms its jurisdiction in criminal cases based on the nationality of the suspect ('active national jurisdiction') in Article 7 of Chinese Criminal Law: "This Law shall be applicable to any citizen of the People's Republic of China who commits a crime prescribed in this Law outside the territory and territorial waters and space of the People's Republic of China." The same principle is affirmed in Section 8 (a) of the Penal Code of Thailand which claims jurisdiction over any Thai person who commits an offence outside Thailand.

Further, Thailand and China uphold their jurisdiction based on the nationality of the victim ('passive national jurisdiction'). The latter unavoidably becomes extraterritorial. Article 8 of the Criminal Law of the PRC states: "This Law may be applicable to any foreigner who commits a crime outside the territory and territorial waters and space of the People's Republic of China against the State of the People's Republic of China or against any of its citizens, if for that crime this Law prescribes a minimum punishment of fixed-term imprisonment of not less than three years; however, this does not apply to a crime that is not punishable according to the laws of the place where it is committed." In other words, a foreigner who commits a serious crime against a

Chinese outside the territory of China, can be subject to the Chinese jurisdiction. Thai Penal Code, Section 8 (b) contains the same rule.

Thus, the jurisdictional scope is defined similarly in Chinese and Thai criminal laws. The implication of both laws is that any Chinese who commits crime in Thailand and a Thai who commits crime in China are subject to the jurisdiction of both countries when the same act is penalized in the both countries. Moreover, Thai and Chinese courts are given extensive powers to penalize any person in the world whose acts (and omissions) bear consequences within the territories of Thailand and China. In other words, both systems of criminal law have a significant extraterritorial reach. That affects not only the citizens of the states involved, it also affects nationals of any country whose act or omission can violate the protected interests of the states and their citizens in any mode described above.

The expansion of extraterritorial jurisdiction is comparatively a recent phenomenon (Farmer, 2013, p. 234). It is apparent that the old positivist doctrine of criminal law faces serious difficulties as the conflicting jurisdictions break apart the neat seamless constructions of positive law. This doctrine by giving a formal definition of crime has failed to define its substantial features which would contribute to the unification of various national systems of criminal law on the one hand and would put some limits on the expanding use of criminal law sanctions beyond national borders on the other. With their theoretical paradigm, it is hardly possible for legal positivists to agree on such limits, since there is no common substantive ideological ground in countries like

Thailand and China that would unite them. The only solution to the over-expanding criminalization for a legal positivist would be a very complex process of negotiations (Franck, 1998, p. 14) which will unavoidably end up in the compromises and vague formulations which satisfy everyone and at the same time mean different things for each participant of the negotiations.

An alternative to the endless and often fruitless discourses of the positivists on the limits of criminalization can be found in the theory of natural law. The issue of extraterritorial jurisdiction in criminal cases serves as a good example of the advantages of the idea of natural law which is not based on conventions swayed by public opinions and the diverse interests of various participants in the negotiations. Natural law principles have been articulated clearly in a number of influential writings<sup>2</sup> and, indeed, are self-evident to every reasonable being. They provide a clear guidance in defining limits for extraterritorial jurisdiction.

At this point, we may conclude that the foregoing analysis of the provisions of Thai and Chinese criminal laws indicates that both laws stretch far beyond offences committed on their territories, and that there are no clearly defined limits in positive laws when the extraterritorial jurisdiction ends. One way to solve this problem is to limit extraterritorial jurisdiction only to certain offences which are defined as crimes according to natural law (Goyette et al., 2004, p. 250).

---

<sup>2</sup> The amount of literature on natural law is enormous. For the contemporary treatment of natural law see: Finnis (2011).

## Defining Crimes According to Natural Law

Applying natural law to criminal laws of Thailand and China is not an instance of cultural imperialism. Natural law is not simply a product of the Western philosophical tradition. Even though the Western philosophy is perhaps the most advanced in reflecting the principles of natural law, the same idea has found its expression also in Chinese and Thai legal philosophy. A thorough examination of Chinese and Thai beliefs on natural law is far beyond the scope of this paper. There have been a number of studies which have been accomplished already in this field.<sup>3</sup> Thus, Greer and Lim (1998, p. 88) maintained that despite some significant differences, the Western ideas of natural law and Confucianism share the idea of a natural moral order, that contains a standard for judging (and if necessary disobeying) positive law. "Both share the idea that social regulation through law is essentially a moral, rather than merely an instrumental, enterprise" (ibid). The fundamental concept of Confucian thought: Tian Li (天理) is often translated as "natural law" (Yao, 2000, p. 104).

Much less work has been done on studying natural law ideas in Thai legal thought. The Thai term *thammasat* is often rendered as "natural law" (Von Mehren & Sawers 1992; Sucharitkul, 1998; O'Connor, 1981). This Thai term comes from Sanskrit: *Dharmasastra* and constituted, according to Petchsiri (1987), the Thais' fundamental view of criminal law before codification.

---

<sup>3</sup> One of the best accounts of the tradition of natural law was presented in the article of Shih (1953).

Davis (2006), nevertheless, persuasively argued that identifying *Dharmasastra* with natural law would be incorrect even though he acknowledged that “the basic Aquinean view of natural law is broadly applicable to the Hindu case in the sense that natural law, the given, eternal, structuring order of the universe presented in and created by the Vedas, provides a framework for empirically, situationally, and historically determined positive law” (ibid, 291).<sup>4</sup> The presence of the idea of natural law in the Thai Buddhist political philosophy is well attested elsewhere (King, 2002).

In other words, despite many cultural and political differences, one can find in both Thai and Chinese legal and ethical traditions the common fundamental moral concepts which must define and limit the extraterritorial ambit of criminal law codes. A solution to the problem of conflicting extraterritorial jurisdictions with mutually contradicting normative contents would be a move towards a unification of substantive criminal law on the basis of the idea of natural law. The natural content of criminal law can be deduced both from a fact and from the common moral principles shared by the humankind.

---

<sup>4</sup> Rendering *thammasat* as natural law will also be inaccurate from the linguistic point of view: Dharmasastra is a compound word of *dharma* and *sastra*. *Dharma* धर्म can be translated as that which is established or firm, steadfast decree, statute, ordinance, law, usage, practice, customary observance or prescribed conduct, duty, right, justice (often as a synonym of punishment), virtue, morality, religion, religious merit, good works. In the Buddhist literature, it can also mean nature, character, essential quality, peculiarity. *Sastra*, शास्त्र can be translated as an order, command, precept, rule, teaching, instruction, direction, advice, good counsel, any instrument of teaching, any manual or compendium of rules, any book or treatise. See: Monier-Williams (1899). *Sanskrit-English Dictionary*.

Deducing natural law crimes from a fact is done by means of identifying crimes which have been defined so in all major civilizations. Crimes of murder, robbery, theft, rape are penalized by every subject of international law including China and Thailand. However, this approach will not be sufficient to meet new challenges posed by the advances in science and technology. Environmental and computer offences, for example, can and must be defined on the basis of universal moral principles.<sup>5</sup>

A serious attempt to reexamine the normative content of penal codes from the perspective of natural law will be beneficial in several aspects. From a theoretical point of view, it will help to ground the concept of crime on a solid philosophical basis. From a practical point of view, it will help to define better the scope of criminal law by purging its content from a mass of trivial offences. In relation to the extraterritorial jurisdiction, it will have several important consequences. Firstly, it will promote the unified body of criminal law across borders. Successful criminal proceedings will be facilitated by the fact that trans-border crime is addressed in the same way in different states. Secondly, the situation when a person is guilty of crime in one country but innocent in another would be avoided. For example, a person, residing in one country, may be subject to the criminal laws of another country without knowing it, by uploading certain prohibited content on the Internet. This situation is particularly undesirable in the light of the principle that *ignorantia juris non excusat*, which

---

<sup>5</sup> For a criminal examination of Chinese environmental criminal law see: Shytov (2016).

is used in Thailand and China to penalize people who have never had real opportunity to know the content of the applicable criminal laws.

Natural law must be a basis to describe extraditable offences including those committed abroad. In this case, the principle of extraterritoriality within its active and passive national jurisdictions will effectually be limited only to the most serious offences. Such limitation will provide a clearer scope of extraditable offences than those described in the current extradition treaties: any offences which are punishable by a heavier penalty (more than one year of imprisonment according to Article 2 of the *Treaty between The Kingdom of Thailand and the People's Republic of China on Extradition*, 2009), and constitute crime according to the laws of all countries involved, except political crimes, purely military service offences, or the offences which violate the rights to racial or ethnic equality and the freedoms to hold dissenting religious and political beliefs (ibid., Article 3).

Natural law is important not only because it is able to provide a standard for judging the appropriateness of the substantive content of specific offences and to be an instrument of criminal law harmonization among the nations, it also maintains certain procedural requirements which are essential for the fairness of criminal laws (Fuller, 1969).

### **Double Jeopardy**

It is a general principle of natural law that no one should be penalized twice for the same crime (double jeopardy) (McAleer, 2010, p. 74). In words of an American judge: "It is impossible to trace the doctrine to any distinct origin. It seems to have been always embedded in the common law of England, as well

as in the Roman law, and doubtless in every other system of jurisprudence, and, instead of having a specific origin, it simply always existed" (*Stout v. State*, 36 Okl. 744 at 756 (1913)). Even academic writers who adhere to legal positivism, acknowledge this principle as "a self-evident protection that is inevitable in any legal system" (Thomas, 1998, p. 1; Sigler, 1963).

This principle has been well described by Blackstone, who was one of the most distinguished natural law theorists (1765, IV, 26, 4): "no man ought to be twice brought in danger of his life for one and the same crime." This principle is reaffirmed in the *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966) Article 14(7): "No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country." Unlike Thailand, China has not so far ratified this international agreement. Accordingly, Chinese criminal law does not acknowledge the prohibition of double jeopardy to the full extent. Article 10 of its Criminal Law states: "a person who has already received criminal punishment in a foreign country may be exempted from punishment or given a mitigated punishment." He may be exempted but he may also not. The Chinese law in such cases gives discretion to the courts to exempt the offender from punishment or inflict a mitigated punishment. In other words, this provision admits that an offender can be brought to trial again and punished even though he has already been tried and received penalty in a foreign country.

A possibility for a Chinese person to go through the trial again and to be punished a second time clearly contradicts the principles of natural law. Legal



positivism can hardly explain the existence of this prohibition. On the contrary, natural law theory justifies it on the basis of at least two moral principles. The first principle is the Golden Rule which is well articulated in the Confucian ethics: "What you do not want done to yourself, do not do to others" 己所不欲，勿施于人 (Analects, 15, 23). The second principle is the principle of equality: all people are equal before the law (*Universal Declaration of Human Rights*, 1948, Article 7). This principle is found in Article 4 of the Chinese Criminal Law which requires that the law should be applied equally to anyone who commits crime. The Confucian ethics also affirms the same principle yet with a significant degree of differentiation reflecting the values of relationalism, familialism, and communitarianism (Fan, 2011, p. 67). Confucianism is often criticized as lacking an egalitarian principle. This may be true in describing political and family relationships, but it is certainly incorrect when applied to the whole area of law and ethics. Confucian ethics is based on the belief of *equal opportunity* for moral perfection which serves as a justification for political inequalities (Kim, 2016, p. 209).

The Thai Penal Code (Section 10) contains a general prohibition against double jeopardy if there is a final judgment of a foreign court and the convicted offender has already undergone the punishment. However, Thai law does not explicitly prohibit double jeopardy for the offences related to the security of the Kingdom specified in Section 7(1) of Thai Penal Code. There can be political reasons to justify this exception from the general prohibition of double jeopardy. However, these reasons are unlikely be able to withstand the moral force of natural law.

### The Principle of Non-retroactivity of Law

The prohibition of retroactive application of law is perceived as another procedural principle of natural law (Fuller, 1969, pp. 96-106). It is also prohibited according to international law (*International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966, Article 15). Retroactive rule-making and application is allowed neither by Chinese Criminal law (Article 12) nor by Thai Penal Code (Section 2). The retroactive rule-making and application takes place when there is a legal problem, but there is not a legal rule to solve it, or the old rule is so obsolete that its application would be unreasonable. Application of new rules to the acts committed before their acceptance is generally unacceptable in the area of criminal law. Retroactive rule-making and application in criminal law is a more common phenomenon than many would think. Such rule-making or application does not often need a new statute or a regulation governing the relationship existing in the past, although the latter also may occur. Normally, retroactive rule-making and application take place when judges deciding on the legality of an act give an interpretation of a rule which differs significantly from its interpretation generally acceptable at the time of performing the act.

Even before the revision of Criminal Law of the People's Republic of China in 1997, when penalties for environmental crimes got their statutory expression, Chinese courts were prepared to impose very harsh penalties in crimes against biodiversity. In one reported case, Bu Luxiao was sentenced to death for illegal hunting, repeated speculation, and smuggling of rare and endangered animals in Xishuangbanna Wildlife Natural Reserve in Yunnan Province (Sharma, 2005,

p. 241). He and other defendants were caught smuggling thirteen Asian elephant, wild buffalo, and two pairs of ivory tusks. They were prosecuted in 1995. Such heavy punishment was imposed on the grounds of the Decision of the Standing Committee of the National People's Congress Regarding the Severe Punishment of Criminals Who Seriously Sabotage the Economy, as well as other provisions. The death penalty was allowed according to Article 151 of Criminal Law of People's Republic of China dealing with the crime of smuggling.

As early as 1979, there was another highly publicized case of Zhang Changlin, a worker at the Suzhou People's Chemical Plant, whose negligence brought about a major pollution of a river with a disastrous effect on local fishery (Bellamy, 2003, p. 599). Together with Changlin, two factory leaders were also convicted. They were prosecuted under Article 115 of the Criminal Law which deals with the crimes endangering public security by means of fire, explosions, poisonings, etc.

These two examples may not be classified as a retroactive application of law. They, nevertheless, elucidate the problem of "stretching out" the old rules of criminal law to adjust them to the necessities of the present. The fact that penalties for environmental crimes were enshrined in 1997 proves that previous legislative and judicial remedies against environmental crimes were not sufficient, and as one writer described it, were a rare attempt of the political authorities to educate the "masses." (Bellamy, 2003, p. 599).

In Thailand, the issue of retroactivity in criminal law was brought before Thai Constitutional Court (2003) in the consolidated cases of Charles Mescal and Mrs. Tayoy (40-41/2546). The Court considered whether the retroactive

application of Thailand's *Anti-Money Laundering Act* B.E.2542 (1999) (AML) to proceeds acquired prior to its enactment violated Thailand's Constitution B.E.2540 (Section 32) that protected persons against retroactive application of criminal law. In *Mescal*, the defendant was convicted of drug trafficking and imprisoned in Italy. He transferred money to Thailand prior to the enactment of AML. In *Tayoy*, a Thai criminal court had acquitted the defendant in 2000, but her assets were seized in and handed over to the Anti-Money Laundering Office for forfeiture. (Greenberg, 2009, p. 45). The Constitutional Court held that there was no violation or conflict with the Constitution because the asset forfeiture was not a criminal law penalty in the meaning of Section 32 of the Constitution.

Even though one can agree with the Thai judges, the nature of seizing the assets and imposing the burden on their owner to prove that the assets did not originate in criminal activities do not seem to go along with the presumption of innocence. It is noteworthy that neither Thai Penal Code nor the Thai Code of Criminal Procedure explicitly affirm the presumption of innocence in the same way as the French Code of Criminal Procedure (2000) does (Article 1-P). However, Section 227 of the Thai Code of Criminal Procedure upholds the standard of beyond reasonable doubt which does not make sense without the presumption of innocence. The latter is affirmed in a number of Thai constitutions including the last one (Constitution of Thailand. B.E.2560 (2017), Section 29) along with the principle of non-retroactivity of criminal law.

The positivist approach to law is unable to provide a satisfactory guidance as to the exact scope of non-retroactivity of criminal law. Natural law theory binds the application of criminal law not so much to any formal promulgation of law in an official journal (which is not read by the public in China and Thailand anyway), as to a particular state of individual conscience that accepts a particular rule of behavior (including a sanction for violating it) as valid. What matters is that criminal law is applied to an individual who realizes the consequences of breaking a particular rule. From this point of view, many rules of criminal law in Thailand and in China are retroactive. Being enacted by poorly publicized legislation or being dependent on an indefinite number of ever changing administrative regulations, they penalize people who had no real opportunity to be properly informed of their content. A sporadic and uneven application of criminal provisions for copyright offences in Thailand against half-illiterate street vendors serve as a good illustration of such an application of law (Maneepong & Walsh, 2013).

Thai police and judges would, of course, argue that *ignorantia juris non excusat*. It is noteworthy that *ignorantia juris* in Latin can mean not only the *ignorance of law* but also an intentional *disregarding of law*. It is in the second meaning that this principle has been formulated originally (Thomas, 2006, vol. 28, pp. 16-17), and it was often restricted to this meaning in legal practice (Dubber, 2006, p. 198). This principle is directed against willful blindness, not against those who unlikely be able to have a prior knowledge of complex regulations and criminal sanctions for their violation. It is a fundamental principle of natural law that a person is guilty of offence only if he realizes the evil nature of his act or omission. As Rutherford (1832, p. 221) in his *Institutes*

*of Natural Law* affirmed “entire and invincible ignorance of what ought not to be done, or an absolute impossibility of doing otherwise, would clear a man of all guilt.” Then, he adds “that if ignorance or restraint are admitted in alleviation of a man's guilt, as rendering his act in some sort the result of necessity, rather than of his own disposition to offend, this ignorance or restraint must be such as have not originally been owing to himself.”

Thus, any penalty which is enacted in such a way that it does not *effectively* impose the prescribed duty on the conscience of the individual is a violation of the principle of non-retroactivity of law if it is applied on an ignorant person. Many street vendors in Thailand and in China, for example, belong to this type of person when they sell products in the violation of copyright laws.

## **Conclusion**

Sovereignty must not be understood as an absolute power of the states to penalize any behavior they perceive worthy of a criminal sanction. There are certain limits that are imposed by international law which consists not only of ever-changing international agreements, but also of the universal principles of natural law. Further, natural law imposes moral limits on the extent of extraterritorial jurisdictions including China and Thailand. Criminal laws in Thailand and China being influenced by legal positivism, do not apply a natural law standard in limiting extraterritorial effects of their criminal law policies. That leads to the situations of the conflict of jurisdictions, and more importantly to an unjustifiable criminalization of people beyond national borders.

International law affirms such natural law principles as the prohibitions of double jeopardy and retroactivity of criminal laws. However, Thai and Chinese criminal laws reflect those prohibitions in a defective way. Chinese law admits a possibility to try and punish again those who have been already tried by a foreign tribunal. Thai law admits such a possibility in relation to some political offences. Retroactivity of criminal laws, even though prohibited by the respective provisions of both laws, nevertheless takes place through a defective promulgation of criminal laws. According to natural law theory, a proper promulgation of laws requires an effective communication to the subjects of law. Printing laws containing penalties in a Chinese or a Thai journal unknown to the mass of ordinary people cannot be considered as an effective communication. It is evident that without interpreting double jeopardy and retroactivity of law within the natural law tradition, these prohibitions become obscure and ineffective.

The principles of the prohibition of double jeopardy and retroactivity of criminal laws are not the only principles of natural law which must limit the expanding jurisdiction of criminal law around the world. These two principles are taken as the most illustrative ones. Other principles of natural law still await its proper academic treatment and practical application in relation to the policies of criminalization.

### References

The Bangkok Post. (2016) *The young Taiwan fraudsters targeted by Beijing*, Available: <http://www.bangkokpost.com/print/1147385/> [29 November 2016]

- Bassiouni, M. C. (2008) *International criminal law: Multilateral and bilateral enforcement mechanisms*, Leiden, The Netherlands: M. Nijhoff Publishers.
- Bellamy, J. (2003) Putting the boss behind bars: Using criminal sanctions against executives who pollute – What China could learn from the United States, *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.*, vol. 13, no. 2, pp. 579-604.
- Blackstone, W. (1765/1830) *Commentaries on the laws of England*, vol. 2, New York: Collins & Hannay.
- Bodin, J. (1576/1955) *Six books of the commonwealth*, vol. 56, Oxford: B. Blackwell.
- Confucius. (n.d.) *Analects, Chinese text and English translation can be accessed*, Available: <http://ctext.org/analects> [6 August 2017]
- Czaplinski, W. (2006) 'Ius cogens and the law of treaties', in C. Tomuschat & J. M. Thouvenin (eds.), *The fundamental rules of the international legal order: Jus Cogens and obligations Erga Omnes*, pp. 83-98, Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Davis, D. R. (2006) A realist view of Hindu law, *Ratio Juris*, vol. 19, no. 3, pp. 287-313.
- Dubber, M. D. (2006) *The sense of justice: Empathy in law and punishment*, New York: New York University Press.
- Dubber, M., & Hömle, T. (2014) *Criminal law: A comparative approach*, Oxford: Oxford University Press.



- Endicott, T. (2010) 'The logic of freedom and power', in S. Besson & J. Tasioulas, *The philosophy of international law*, pp. 245-260, Oxford: Oxford University Press.
- Fan, R. (ed.). (2011) *The renaissance of Confucianism in contemporary China*, vol. 20, Dordrecht, NY: Springer Springer.
- Farmer, L. (2013) Territorial jurisdiction and criminalization, *University of Toronto Law Journal*, vol. 63, no. 2, pp. 225-246.
- Finnis, J. (2011) *Natural law and natural rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Franck, T. M. (1998) *Fairness in international law and institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- French code of criminal procedure*. (2000) Available: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=14295> [6 August 2016]
- Fuller, L. L. (1969) *The morality of law*, New Haven: Yale University Press.
- Greer, S., & Lim, T. P. (1998). Confucianism: Natural law Chinese style?, *Ratio Juris*, vol. 11, no. 1, pp. 80-89.
- Greenberg, T. S. (2009) *Stolen asset recovery: A good practices guide for non-conviction based asset forfeiture*, Washington, DC: World Bank Publications.
- Goyette, J., Latkovic, M. S., & Myers, R. S. (eds.). (2004) *St. Thomas Aquinas and the natural law tradition: Contemporary perspectives*, Washington, DC: Catholic University of America Press.
- Hart, H. L. A. (1994) *The concept of law*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Clarendon Press.
- Hinsley, F. H. (1986) *Sovereignty*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge: Cambridge University Press.

- Hsu, S. (2016) Taiwan fraud suspects cleared in Kenya, Available:  
<http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2016/08/06/2003652539> [6 August 2016]
- International covenant on civil and political rights.* (1966) Available:  
<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>  
 [6 August 2016]
- Kim, S. (2016) *Public reason confucianism: Democratic perfectionism and constitutionalism in East Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- King, S. B. (2002) From is to ought: Natural law in Buddhadasa Bhikkhu and Phra Prayudh Payutto, *Journal of Religious Ethics*, vol. 30, no. 2, pp. 275-293.
- Maneepong, C., & Walsh, J. C. (2013) A new generation of Bangkok street vendors: Economic crisis as opportunity and threat, *Cities*, vol. 34, pp. 37-43.
- Marmor, A. (2001) *Positive law and objective values*, Oxford: Oxford University Press.
- Marmor, A. (2005) *Interpretation and legal theory*, Oxford: Hart Publishing.
- McAlear, G. J. (2010) *To kill another: Homicide and natural law*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Monier-Williams, M. (1899) *Sanskrit-English dictionary*, Oxford: Clarendon Press.
- Nemeth, C. P. (2011) *Criminal law*, 2<sup>nd</sup> edition, Boca Raton, FA: CRC Press.

- O'Connor, R. A. (1981) Law as indigenous social theory: A Siamese Thai case. *American Ethnologist*, vol. 8, no. 2, pp. 223-237.
- Petchsiri, A. (1987) *Eastern importation of Western Criminal Law: Thailand as a case study*, Littleton, CO: F.B. Rothman.
- Ramet, S. P. (2007) *The liberal project and the transformation of democracy: The case of East Central Europe*, College Station: Texas A&M University Press.
- Rutherford, T. (1832) *Institutes of natural law; being the substance of a course of lectures on Grotius De jure belli et pacis*, Baltimore: W. and J. Neal.
- Sharma, C. (2005) Chinese endangered species at the brink of extinction: A critical look at the current law and policy in China, *Animal Law*, vol. 11, pp. 215-254.
- Shih, H. (1953) The natural law in the Chinese tradition, *Natural Law Institute Proceedings*, vol. 5, pp. 119-153.
- Shytov, A. (2016) Environmental crime and communication to the public in China, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 22, no. 1, pp. 57-75.
- Sigler, J. A. (1963) A history of double jeopardy, *The American Journal of Legal History*, vol. 7, no. 4, pp. 283-309.
- Stout v. State*, 36 Okl. (1913) Available: <http://law.justia.com/cases/oklahoma/supreme-court/1913/13463.html> [6 August 2016]
- Sucharitkul, S. (1998) Thai law and Buddhist law, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 46, suppl 1, pp. 69-86.
- Tesón, F. R. (1998) *A philosophy of international law*, Boulder, CO: Westview Press.
- Thailand's Constitution B.E. 2540*. (1997) Bangkok: Konrad-Adenauer-Stiftung.

*Thailand's Constitution B.E. 2560.* (2017) Available:

<http://www.thaiembassy.org/doha/en/news/3422/76724-Constitution-of-the-Kingdom-of-Thailand.html> [19 January 2018]

*Thai Code of Criminal Procedure B.E. 2499.* (1956) Available:

<http://policehumanrightsresources.org/wp-content/uploads/2016/07/Criminal-Procedure-Code-Thailand.pdf> [6 August 2016]

Thai Constitutional Court. (2003) *The case of Charles Mescal and Mrs. Tayoy*

(40-41/2546), Available: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019172.pdf> [6 August 2016]

*Thailand's Anti-Money Laundering Act B.E. 2542.* (1999) Available:

[http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/en/files/AMLA%20No%201-4\(1\).pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/en/files/AMLA%20No%201-4(1).pdf) [http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/en/files/AMLA%20No%201-4\(1\).pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/en/files/AMLA%20No%201-4(1).pdf) [http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/en/files/AMLA%20No%201-4\(1\).pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/en/files/AMLA%20No%201-4(1).pdf) [6 August 2016]

Thomas, A., Saint. (2006) *The summa theologiæ of Saint Thomas Aquinas*, Scotts Vally, CA: NovAntiqua Summa Theologiae.

Thomas, G. C., III. (1998) *Double jeopardy: The history, the law*, New York: New York University Press.

*Treaty between the Kingdom of Thailand and the People's Republic of China*

*on extradition.* (1993) Available: <http://www.thailawforum.com/database1/Treaty-of-China.html> [6 August 2016]

Von Mehren, P., & Sawers, T. (1992) Revitalizing the law and development movement: A case study of title in Thailand, *Harv. Int'l. LJ*, vol. 33, no. 1, p. 67.

Lee, W.-C. (2010) 'International crimes and universal jurisdiction', in L. May & Z. Hoskins (eds.), *International criminal law and philosophy*, p. 35, Cambridge: Cambridge University Press.

Yao, X. (2000) *An introduction to Confucianism*, Cambridge: Cambridge University Press.