

โครงการศึกษา

การจัดระบบบริหารราชการไทย ในต่างประเทศ

โดย

ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญ์พฤษหัตถ์ และคณะ

**โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทย
ในต่างประเทศ**

**A Study on Managing Administrative System
for Overseas Assigned Civil Servants**

**โดย
ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ และคณะ**

**เสนอต่อ
สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย**

สำนักงาน ก.พ.

30 กันยายน 2540

คณะผู้วิจัยโครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ศ.ดร.เกษม	สุวรรณกุล	(ที่ปรึกษาโครงการ)
ศ.ดร.ติน	ปรัชญพฤทธิ	(หัวหน้าโครงการ)
รศ.ดร.สมพงษ์	อรพินท์	(มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)
รศ.ดร.สมพงศ์	ชุมาก	(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
รศ.พิพัฒน์	ไทยอารี	(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
นายบัณฑิต	หลิมสกุล	(กระทรวงการต่างประเทศ)
นายอาวุธ	วรรณวงศ์	(สำนักงาน ก.พ.)
นายวัชรินทร์	ทิพยานนท์	(สำนักงาน ก.พ.)
นางสาวดารัตน์	บริพันธ์กุล	(สำนักงาน ก.พ.)
นางสาวลัคนา	ลักษณ์ศิริ	(สำนักงาน ก.พ.)
นางสาวภาวนา	สหสยุคนธ์	(สำนักงาน ก.พ.)

คณะกรรมการที่ปรึกษาการวิจัย (Steering Committee) ประกอบด้วย

(1) ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต	ประธานกรรมการ
(2) นายประยูร เกลิงศรี	กรรมการ
(3) ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช	กรรมการ (ไม่ขอรับเบี้ยประชุม)
(4) นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช	กรรมการ
(5) นายเจน บุญส่ง	กรรมการ
(6) พล.อ.อนันต์ บำรุงพฤกษ์	กรรมการ
(7) ดร.กำแหง สติรกุล	กรรมการ
(8) เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ
(9) นางทิพาวิดี เมฆสวรรค์	กรรมการ
(10) นายอาวุธ วรรณวงศ์	กรรมการและเลขานุการ
(11) นายวัชรินทร์ ทิพยานนท์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(12) นางสาวดารัตน์ บริพันธ์กุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กิติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินในการทำวิจัย และขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับท่านที่ตอบแบบสอบถามและให้สัมภาษณ์ในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้รวมถึงเจ้าของผลงานที่คณะผู้วิจัยได้ระบุไว้ในบรรณานุกรมทุก ๆ ท่านด้วย ซึ่งถ้าปราศจากความช่วยเหลือจากท่านทั้งหลาย โครงการวิจัยครั้งนี้คงประสบความสำเร็จได้ยาก ส่วนความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว และพร้อมที่จะน้อมรับคำติชมอยู่ตลอดเวลา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ในที่นี้หมายถึง การ จัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ปฏิรูป และปฏิบัติ วัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมของข้าราชการให้ได้มาตรฐานโลกและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี กับทั้งมีสมรรถนะ/ความสามารถที่เอื้อต่อการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับ ต่างประเทศแบบครบวงจร ในเวลาเดียวกัน และได้มีส่วนร่วมทั้งในระดับทวิภาคี ระดับ สองสามฝ่าย (plurilateral) พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับ โลก

2. สาเหตุที่ต้องทำการศึกษาเรื่องการจัดระบบการบริหารราชการไทยใน ต่างประเทศก็เพราะว่า ปัจจุบันนี้โลกมีกรอบการมองและวิธีแก้ปัญหการบริหาร ราชการในต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป หรือที่รู้จักกันในนามของ Paradigm Shift ที่ส่ง ผลให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แข่งขันกัน และร่วมมือกัน ในเวลาเดียวกัน ได้มีส่วนร่วมกัน และครบวงจร โดยผ่านกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ผลที่ เกิดขึ้นก็คือ Paradigm Shift ทำให้ผู้คนให้ความสำคัญแก่การส่งออก/นำเข้าสินค้าและ บริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมากกว่าการทูต การเมือง และการทหาร และการแพ้สงครามการค้าและเศรษฐกิจมีผลกระทบมากกว่า การแพ้สงครามทางการทูต การเมือง และการทหาร

3. ในการศึกษาวิจัยหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้อาศัยแนวความคิดทฤษฎีระบบ เปิดและนิเวศวิทยา และได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า การพิจารณาการจัดระบบราชการไทยใน ต่างประเทศจำเป็นจะต้องนำเอาสภาพแวดล้อมโลกและสภาพแวดล้อมภายในประเทศ วัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร (รวมทั้งระเบียบการเงิน การพัสดุ) และ พฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมาพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน

4. ผลวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

(1) สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของโลกมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่สงครามการค้ามากกว่าสงครามทางด้านการทูต การเมือง และการทหาร

(2) สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีภายในประเทศ มีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งการเมืองและเทคโนโลยี การเมืองภายในประเทศที่ประกอบด้วยพหุพรรคทำให้ประเทศไทยมีรัฐบาล แต่ขาดแนวนโยบายหรือวาระแห่งชาติ (National Agenda) ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศซึ่งมีเอกภาพ นอกจากนี้ การลงทุนทางเทคโนโลยีเพียงร้อยละ 0.19 ของ GDP คงจะไม่อาจเสริมแรงให้สินค้า/บริการและข้าราชการไทยสามารถแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกได้มากนัก

(3) ความสามารถในการแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลก อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยสามกลุ่มด้วยกัน คือ ปัจจัยเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการ ปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ คุณลักษณะของข้าราชการ และปัจจัยเสริมแรงระดับชาติ และทั้งสามกลุ่มปัจจัยนี้จะต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศและของโลก ปัจจัยเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการ ได้แก่ สมรรถนะที่จะไปสกัดเอาทรัพยากรทางการบริหารมาไว้ในหน่วยงาน สมรรถนะในการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารภายในหน่วยงาน สมรรถนะในการกำกับดูแลพฤติกรรมของมวลสมาชิก สมรรถนะที่ใช้สัญลักษณ์ขององค์การให้เป็นศูนย์รวมน้ำใจของคนทั้งองค์การ และสมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของลูกค้า หรือประชาชน ปัจจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติ/คุณลักษณะของข้าราชการ ได้แก่ การมีปรีชาญาณในการดำเนินธุรกิจระดับโลก มีความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ มีวิญญูณของผู้ประกอบการ มีความสามารถในการวิจัยและพัฒนา การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า ความสามารถในการพัฒนาการจัดการ และการมุ่งทำกำไร แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพและสวัสดิการของลูกค้าและประชาชนด้วย ส่วนปัจจัยระดับชาติที่จะช่วยเสริมแรงให้ระบบและข้าราชการสามารถเอาชนะคู่แข่งระดับโลกได้นั้น

อาจรวมถึงคุณภาพของคนในชาติ การเงินการคลังของประเทศ ความสามารถของรัฐบาล ฐานะเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ โครงสร้างพื้นฐาน ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสามารถทางด้านการจัดการ และการประเมินและติดตามผลงาน

(4) วัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การที่เน้นการมีส่วนร่วม การผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์และการบริหารงานแบบเอกชนมากกว่าวัฒนธรรมองค์การที่ให้ความสำคัญแก่ตัวบุคคลหรือระเบียบของระบบราชการ

(5) ความจริงแล้วนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ได้มีการกล่าวขวัญถึงตั้งแต่รัฐบาลชาติชาย 2 (2534) และสมุดปกขาว (2538) ในรัฐบาลชวน แต่่นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีเหล่านี้ก็ไม่มีโอกาสปรากฏออกมาเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งเนื่องจากขาดเสถียรภาพและขาดความต่อเนื่อง

(6) โครงสร้างองค์การ กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหารที่น่าจะเอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศที่คณะผู้วิจัยเสนอก็คือ ในระยะสั้น น่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้าการลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ส่วนในระยะยาวนั้น ควรจะมีการตั้งกระทรวงการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ที่มีรูปแบบที่ยังเป็นราชการแต่มีลักษณะกะทัดรัด กระชับ และมีความคล่องตัว มีโครงสร้างที่แบ่งตามกลุ่มเศรษฐกิจและภูมิภาคที่จะใช้สำนักงานและบุคลากรแต่น้อย (แต่ให้เงินเดือนมาก) และมีระบบงานเป็นแบบ Regiocentric (สำนักงานเดียวดูแลการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในหลาย ๆ ประเทศที่มีอาณาเขต หรือระยะทางใกล้เคียงกัน) แทนที่จะเป็น Ethnocentric เหมือนกับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนการบริหารงานบุคคลของกระทรวงนี้น่าจะยึดหลัก Noblemaire Principle คือ การดูแลข้าราชการในต่างประเทศให้มีความเป็นอยู่ระดับโลกเท่ากับที่ประเทศอื่น ๆ เขาดูแลคนของเขาอย่างดีที่สุด ทั้งนี้เพราะค่าแรงงาน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนลูก

และค่าประกันภัยและอุบัติเหตุก็มีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ พ.ช.ค.ที่ข้าราชการได้รับ ไม่เพียงพอ นอกจากนี้พบว่าราชการไทยในต่างประเทศยังประสบปัญหาเรื่องระเบียบการเงินและพัสดุอีกด้วย)

(7) พฤติกรรม คุณสมบัติ และคุณลักษณะที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ในต่างประเทศนั้น นอกจากข้าราชการไทยจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ และ ประสบการณ์ทางด้านภาษา วัฒนธรรม พิธีการทูต และความรู้ทางด้านวิชาชีพแล้ว ยัง จะต้องมีความวิญญานของผู้ประกอบการ ซึ่งประกอบด้วย การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และความกล้าเสี่ยง

(8) ผลวิจัยเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิเคราะห์แบบสอบถามและ คำสัมภาษณ์ มีดังนี้

- ภารกิจทางด้านการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ อาจ แปรรูปได้เฉพาะมิติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และการทำสัญญาจ้าง เหมาเท่านั้น แต่จะมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการทั้งหมดคงไม่ได้

- กระทรวงที่ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ได้แก่ กระทรวงคมนาคม มหาไพบ ยุติธรรม ศึกษาธิการ สาธารณสุข และทบวง มหาวิทยาลัย กระทรวงที่ควรส่งไปชั่วคราว ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนกระทรวงที่ ควรส่งข้าราชการไปประจำอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม การคลัง การต่างประเทศ พาณิชย์ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

- ในบรรดาส่วนราชการที่ส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศ อยู่แล้วทั้ง 13 หน่วยงานนั้น หน่วยงาน 12 แห่งน่าจะส่งข้าราชการไปประจำต่อไปอีก ยกเว้น 1 แห่งคือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

- ภารกิจทางด้านการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจกับต่างประเทศ มีความสำคัญมากกว่าภารกิจทางด้านการทูต การเมือง และการ ทหาร

- แนวคิดที่สำคัญที่สุดสำหรับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ คือ ถ้าไม่ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออก นำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

- สถานภาพของบุคลากรที่ไปประจำในต่างประเทศควรเป็นข้าราชการ

- การจัดระบบการบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ที่ใช้แนวทาง Ethnocentric (คือ จัดแยกตามกระทรวง ทบวง กรม เหมือนกับที่เป็นอยู่ในประเทศ) ที่ผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยในปัจจุบันมีปัญหามากมาย อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดตั้งกระทรวง “มติเอก” และใช้แนวทางการบริหารงานบุคคลตามแนวทาง Regiocentric จะทำให้ปัญหาเหล่านี้บรรเทาความรุนแรงลงหรือหมดสิ้นไปในที่สุด

- ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ พยายามปรับปรุง ปฏิรูป และปฏิวัติระบบราชการที่เอื้อต่อการบริหารราชการทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมีพื้นฐานอยู่บนการปรับหรือยกเครื่องระบบ

- แนวนโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศในระยะสั้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (ภาพที่ 11) และหน่วยเจรจาธุรกิจเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (ภาพที่ 12) ส่วนในระยะยาวนั้น ควรตั้งกระทรวงการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ หรือ “มติเอก” ที่มีโครงสร้าง รูปแบบ และระบบงานต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว (ภาพที่ 13) และกระทรวงนี้จะพึงพาอาศัย แข่งขัน และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยเป็นเบื้องต้น ต่อจากนั้นจึงหันไปทางประเทศสมาชิก ASEAN โดยจะต้องไม่มองข้ามตลาดชั้นดีอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น เป็นต้น

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(4)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(5)
สารบัญ	(10)
รายการภาพ	(12)
รายการตาราง	(13)
บทที่	
1 บทนำ	1
1. สภาพและความสำคัญของปัญหา	1
2. กรอบแนวความคิดและสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา	9
3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	10
4. ขอบเขตของการศึกษา	11
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
6. ระเบียบวิธีการศึกษา	13
7. แนวทางและขั้นตอนในการนำเสนอผลการศึกษา	14
2 สภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ	15
1. ความหมายของสภาพแวดล้อมและนิเวศวิทยา	15
2. สภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ	16

3	สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทย	51
	ในต่างประเทศ	
1.	การเมืองไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทย	51
	ในต่างประเทศ	
2.	เศรษฐกิจไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทย	54
	ในต่างประเทศ	
3.	สังคมไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ	63
4.	เทคโนโลยีไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทย	68
	ในต่างประเทศ	
4	สถานภาพการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ	70
	ของไทยในปัจจุบัน	
1.	การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	70
2.	การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสมาชิก EU	81
	บางประเทศ	
3.	การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสมาชิก NAFTA	84
4.	การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศอาเซียน	89
5.	การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก	96
	APEC บางประเทศ	
5.	ปัจจัยภายในองค์การที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทย	104
	ในต่างประเทศ	
1.	วัฒนธรรมองค์การ	104
2.	นโยบาย/กลยุทธ์และยุทธวิธีของรัฐบาล	110
3.	โครงสร้างองค์การและกระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร	130
4.	พฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ	156

	หน้า
8. สรุปย่อผลวิจัยและข้อเสนอแนะ	175
1. สรุปย่อผลวิจัย	175
2. ข้อเสนอแนะ	238
บรรณานุกรม	240
ภาคผนวกที่ 1 : แบบสอบถาม	255
ภาคผนวกที่ 2 : การวิเคราะห์ข้อมูล (ความถี่)	268
ภาคผนวกที่ 3 : ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร	318

รายการภาพ

ภาพที่	หน้า
1 แสดงสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	10
2 แสดงโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร	132
3 แสดงงานขององค์การ 5 ส่วน	135
4 แสดงภารกิจและขั้นตอนการบริหารงานของ Shamrock Organization	136
5 แสดงโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร แบบ Global Product Division Structure	139
6 แสดงโครงสร้างของ MITI ของญี่ปุ่นโดยย่อ	143
7 แสดงโครงสร้างของ MTIE ของเกาหลีใต้	145
8 แสดงโครงสร้างของ MITI ของมาเลเซีย	146
9 แสดงโครงสร้างกระทรวงพาณิชย์ใหม่ที่เสนอโดยคณะผู้วิจัยที่มี สุรัชย์ ศิริไกร เป็นหัวหน้า	153
10 แสดงสมมติฐานของการวิจัยโดยย่อ	180

	หน้า
11 แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติที่เสนอ	211
12 แสดงโครงสร้างของหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่เสนอ	213
13 แสดงโครงสร้างของกระทรวงการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่เสนอ	215

รายการตาราง

<u>ตารางที่</u>	หน้า
1 แสดงจำนวนหน่วยราชการและบุคลากรที่ประจำต่างประเทศ ณ 8 เมษายน 2540	8
2 แสดงคลื่น 6 ละลอกของทวีปอเมริกาเหนือ	18
3 แสดงคำทำนายความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการของโลกจนถึงปี ค.ศ. 3000 ของ Lorie และ Murray-Clark	23
4 แสดงขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด 15 อันดับแรกของปี ค.ศ. 1992 และ ค.ศ. 2020	28
5 แสดงฐานะทางเศรษฐกิจของบางประเทศ	29
6 แสดงกรณีพื้นฐานทางเศรษฐกิจบางตัวของกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ	29
7 แสดงการลงทุนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในไทย ปี ค.ศ. 1994 ถึง 1996 (หน่วย : ล้านบาท)	40
8 แสดงมูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าของ EU กับประเทศเอเชีย (หน่วย : พัน ECU)	44
9 แสดงจำนวนประชากรตามกลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่ม	48

<u>ตารางที่</u>	<u>หน้า</u>
10 แสดงค่าใช้จ่ายในการวิจัย จำนวนบุคลากรวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษา และสุขภาพอนามัยของบางประเทศ	49
11 แสดงประเทศและปริมาณการลงทุนที่นักธุรกิจไทยไปลงทุนในต่างประเทศ 2535 - 2539 (หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ)	58
12 แสดงจำนวนและโครงสร้างประชากรของไทยปี พ.ศ.2533-2563 (ล้านคน)	67
13 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีของการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศบางประเทศ	141
14 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	194
15 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก EU บางประเทศ	197
16 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก NAFTA	198
17 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก ASEAN	199
18 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก APEC บางประเทศ	201
19 แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของบางประเทศ	209

ตารางที่

หน้า

20	คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จในเชิงวิชาการ	219
21	แสดงคุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัย 22 ประการที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวิจัยครั้งนี้ (N = 130)	220
22	แสดงคุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัย 74 ประการที่ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ของรัฐวิสาหกิจชั้นนำแห่งหนึ่ง (N = 510)	221
23	แสดงแผนงานและวัตถุประสงค์ของการรื้อปรับระบบของบางประเทศ	232

บทที่ 1 บทนำ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ในโครงการศึกษาการจัดระบบราชการไทยในต่างประเทศดังต่อไปนี้คือ (1) สภาพและความสำคัญของปัญหา (2) กรอบแนวความคิดและสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาวิจัย (3) วัตถุประสงค์ของการศึกษา (4) ขอบเขตของการศึกษา (5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และ (6) ระเบียบวิธีการศึกษา และ (7) แนวทางและขั้นตอนในการนำเสนอผลการศึกษา

1. สภาพและความสำคัญของปัญหา สังคมในปัจจุบันได้รับการขนานนามไว้หลายชื่อด้วยกัน เช่น สังคมภายหลังอุตสาหกรรม หรือสังคมภายหลังสมัยใหม่ (Post - industrial/post modern Society) สังคมชั่วคราว (Temporary/transcient Society) สังคมอภิมหจักร (Megamachine Society) สังคมเทคนทรอนิกส์ (เทคโนโลยี + อิเลคทรอนิกส์ -- Technetronic Society) สังคมที่ปราศจากความต่อเนื่อง (The age of discontinuity) สังคมที่ปราศจากเหตุผล (The age of unreason) สังคมที่ไร้พรมแดน (Borderless world) สังคมข่าวสาร (Information/informed Society) สังคมคลื่นลูกที่ 4 (Fourth-wave Society) ซึ่งเป็นรู้จักกันในภาพรวมว่า *สังคมโลกาภิวัตน์ (globalized Society)* ⁽¹⁾

นักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าโลกาภิวัตน์ (Globalization) ⁽²⁾ ได้ตั้งคำถามนานับศตวรรษ เฉพาะอย่างยิ่งมีผู้ค้นพบว่า คำคุณศัพท์ "Global" ซึ่งแปลว่า "Spherical" (รูปกลม ๆ)

⁽¹⁾ D.Bell, "The World in 2013," *Dialogue* No.81, 3/88, 1988, pp.3-6 ; J.L.Simon, "What to Expect in the Year 2000," *Dialogue* No.54, 4/1981, pp. 2-3 ; A Toffler, "Toward a Third Wave Civilization", *Dialogue*, No.51, 1/1981, p.5 ; H.H Maynard, Jr. and S.E. Mehrtens, *The Fourth Wave* (San Francisco : Berrett - Kochler Publishers, 1993 ; W.G Bennis and P.E. Slater, *The Temporary Society* (New York : Harper & Row, 1968) ; E. Fromm, *The Revolution of Hope : Toward a Humanized Technology* (New York : Harper & Row, Publishers, 1986) ; V.C. Ferkiss, *Technological Man : The Myth and the Reality* (New York : George Braziller, 1969) ; P.F. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship : Practice and Principles* (New York : Harper & Row, 1969) ; C. Handy, *The Age of Unreason* (London : Business Book Ltd., 1991) ; N. Ohmac, *The Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy* (New York : McKinsey & Co., 1990) ; J. Naisbitt, *Megatrends : Ten New Directions Transforming Our Lives* (New York : Warner Communications Co., 1982), R. Lessem, *Business as a Learning Community : Applying Global Concepts to Organization Learning* (London : McGraw-Hill Co., 1993), p.x ; M. Waters, *Globalization* (New York : Routledge, 1995) ; H. Bijlani : *Globalisation : An Overview* (Singapore : Hinemann Asia, 1994), among others

⁽²⁾ Waters, *op.cit.*, pp.1-10, 165

“Total/universal” (ทั้งหมด ทั้งสิ้น/จักรวาล) และ “Worldwide” (ที่เกิดขึ้นทั่วโลก) นั้น ได้นำมาใช้เป็นเวลานานถึง 400 ปีมาแล้ว แต่ที่เห็นชัดเจนที่สุดก็คือนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา

สำหรับคำนิยามของโลกาภิวัตน์นั้น หมายถึง กระบวนการทางสังคมที่ปรากฏขึ้นมากมายในลักษณะที่สภาพภูมิศาสตร์มีอิทธิพลเหนือการจัดระเบียบทางวัฒนธรรมน้อยลง และในลักษณะที่ผู้คนได้ตระหนักมากขึ้นว่าชีวิตของตนเชื่อมต่อกับโลก หรือควบคุมวิถีชีวิตของตนได้น้อยลง และปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์นี้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมือง เฉพาะอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรมของโลกมากที่สุด ส่วนวัฒนธรรมที่สำคัญ ๆ ของโลกาภิวัตน์นั้นอาจจะสังเกตเห็นได้จากอุตสาหกรรมติดต่อสื่อสาร ความเจริญเติบโตของกิจการบริษัทนานาชาติ และบริษัทข้ามชาติ อิทธิพลของตลาดการเงินโลก ความร้อนของโลกเพิ่มขึ้น (Global Warming) และวิธีปฏิบัตินานาชาติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สภาพแวดล้อม และกฎกติกาโลก ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น ถ้าเราทราบสาเหตุและผลกระทบของโลกาภิวัตน์ เราก็สามารถวางแผนเค้าเรื่องหรือบริบทของปรากฏการณ์ (Scenario planning) ต่าง ๆ ได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของการบริหารราชการในต่างประเทศต่อไป หรือกล่าวสั้น ๆ ว่า ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศจะต้องปรับเปลี่ยน หรือแปลงรูปโฉมจากพฤติกรรมนานาชาติ หรือระหว่างประเทศ (International perspective) มาเป็นพฤติกรรมโลกาภิวัตน์ (Global perspective) ⁽³⁾ หรือเปลี่ยนจากการใช้ชีวิตในสังคมคลื่นลูกที่สามมาเป็นการใช้ชีวิตในสังคมคลื่นลูกที่สี่ ⁽⁴⁾ หรือสังคมที่ไร้พรมแดน นั่นเอง ⁽⁵⁾

โลกโลกาภิวัตน์มีความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และอัตราเร่ง ความเปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณ อธิบายได้ว่าเปลี่ยนแปลงแทบจะทุกด้าน ทั้งทางด้านประชากร เทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพ การประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ศาสตร์ ศิลปะ/ประสบการณ์ แต่ที่สำคัญมากที่สุดในขณะนี้ก็คือ ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ (เช่น วิศวกรรมพันธุศาสตร์) องค์ความรู้ทางการจัดการ ความเปลี่ยนแปลงทางด้านองค์กร ชีวิตการทำงานและวิถีชีวิตของประชากรในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ความเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ อธิบายได้ว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงแล้ว สิ่งต่าง ๆ อาจจะคงที่ดีขึ้น หรือเลวลงก็ได้ ส่วน อัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลง อธิบายได้ว่าทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงเร็วมากจนทำให้ศาสตร์ ศิลปะ/ประสบการณ์ และเทคโนโลยีตามไม่ทัน ถึงกับมี

⁽³⁾ H. W. Lane et al., *International Management Behavior: From Policy to Practice* 2nd Ed. (Boston: PWS-Kent, Publishing Co., 1992), p. 49

⁽⁴⁾ Maynard, Jr., and Mehrtens, *op.cit.*, passim

⁽⁵⁾ Ohmac, *op.cit.*, passim

ผู้อุปมาอุปไมยไว้ว่าอัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลงเปรียบเสมือนม้าที่วิ่งควมไปข้างหน้าด้วยความเร็วสูง (ปัญหาที่สังคมและหน่วยงานประสบ) จนทำให้ศาสตร์ ศิลปะ/ประสบการณ์ และเทคโนโลยี ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ขี่ (ผู้บริหาร) ไม่สามารถจะบังคับบังเหียนให้ม้าวิ่งไปในทิศทางที่ตนต้องการได้ สิ่งที่จะทำได้ก็คือพยายามผ่อนบังเหียนให้ม้าวิ่งไปในทิศทางที่มันต้องการจะไปเท่านั้น ⁽⁶⁾ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ “สิ่งที่เปลี่ยนแปลงทุกวันนี้กลายเป็นสิ่งที่ เป็นปกติวิสัย หรือกิจวัตรประจำวันพวนี้” ⁽⁷⁾ เข้าทำนองยิ่งเปลี่ยนก็ยิ่งเหมือนเดิม -- Plus ça change plus c'est la meme chose ⁽⁸⁾ และความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการบริหารอย่างน้อยที่สุด 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ⁽⁹⁾

(1) บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น แต่ระบบราชการและข้าราชการไม่ได้แก้ เพราะไม่ได้รับรู้ หรือมีความสามารถพอที่จะรับรู้ว่าเป็นปัญหา

(2) บางครั้งไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเลย แต่ระบบราชการและข้าราชการไปแก้มันเข้าวิธีการที่เข้าไปแก้สิ่งที่ไม่เป็นปัญหาจึงกลายเป็นปัญหาในตัวของมันเอง และ

(3) บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น แต่ระบบราชการและข้าราชการแก้ผิดประเภท หรือผิดระดับ

นับตั้งแต่กำแพงเบอร์ลินพังทลายลงในปลายปี ค.ศ. 1989 ผ่นวกกับการแตกสลายของสหภาพโซเวียต และชัยชนะของสหรัฐอเมริกาต่ออิรักในวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ในปี ค.ศ. 1991 ⁽¹⁰⁾ โลกเริ่มมีลักษณะเป็นโลกาภิวัตน์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และโลกโลกาภิวัตน์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงหลายประการ คือ

(1) มีการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจและธุรกิจมากขึ้น ดังที่ R. Moss Kanter ได้เขียนไว้ว่า “โลกาภิวัตน์ได้แปรสภาพธุรกิจในทางที่มีพลังมากขึ้น โลกาภิวัตน์บีบบังคับให้บริษัทน้อยใหญ่คิดหากลยุทธ์เสียใหม่ ออกแบบองค์การเสียใหม่ แสวงหาหุ้นส่วนเสียใหม่ พร้อมทั้งเปิดใจและเปิดพรมแดนของตนด้วย ประเด็นที่สำคัญก็คือว่าบริษัทเหล่านี้ไม่มีทางเลือกว่าจะเข้าหรือไม่เข้าไปแข่งขันกับคู่แข่ง แต่มีทางเลือกอยู่ทางเดียวเท่านั้นว่าทำอย่างไรจึงจะแข่งขันกับ

⁽⁶⁾ ดิน ปรัชญพฤทธิ การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537) หน้า 80

⁽⁷⁾ C. Handy, Gods of Management : The Changing Work of Organizations (London : Business Book Limited, 1991) See also his The Age of Unreason, op.cit., and M Hammer and J Champy, Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution (New York : Harper Business, 1993)

⁽⁸⁾ ดิน ปรัชญพฤทธิ ศัพท์รัฐประศาสนศฤกร์ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538), หน้า 305

⁽⁹⁾ Watzlawick et al., Change : Principle of Problem Formation and Problem Resolution (New York : Norton, 1974)

⁽¹⁰⁾ ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ “นโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของไทย การจัดลำดับความสำคัญเพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21” ในอภิปรายวิถนมงคลมค และฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ (บรรณาธิการ) ประเด็นสำคัญนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทย ในทศวรรษหน้า (กรุงเทพฯ : บริษัท พิพรต จำกัด 2537) หน้า 62

คู่ต่อสู้ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด”⁽¹¹⁾ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อถึงปี ค.ศ. 1991 ประมาณร้อยละ 70 ของสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในสหรัฐ จำต้องเข้าไปแข่งขันกับสินค้าของประเทศต่าง ๆ ใน ตลาดโลก การแข่งขันดังกล่าวได้เปลี่ยนรูปโฉมจากที่เคยแข่งขันกันภายในประเทศในทศวรรษ 1970 มาเป็นการแข่งขันระหว่างประเทศโดยบริษัทใหญ่ ๆ ที่มุ่งจะใช้กลยุทธ์ทางธุรกิจและการจัดการแข่งขันชิงลูกค้าในตลาดโลกในทศวรรษ 1980 และ 1990⁽¹²⁾ ซึ่งการแข่งขันกันอย่าง ไม่ลืมหูลืมตานี้อาจจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ⁽¹³⁾ **ประการแรก** ภายหลังสงครามเย็นที่โลกเคยใช้ทรัพยากรในการประหัตประหารกันด้วยเครื่องบินทิ้งระเบิด ขีปนาวุธข้ามทวีป และเรือดำน้ำ (Triad of strategic bombers, intercontinental ballistic missiles and submarines) กลายเป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาล ธุรกิจ และสถาบันการเงิน (Triad of government, business and financial institutions) เพื่อผลประโยชน์ทางการค้า นั่นก็คือ การเปลี่ยน สนามรบให้เป็นสนามการค้า และการแพ้สงครามเศรษฐกิจมีความสำคัญเท่า ๆ กับหรือมากกว่า การแพ้สงครามทหารในยุคสงครามเย็น และเพื่อที่จะคิดตัวเองให้มีความสามารถเป็นคู่แข่งใน ระดับโลก จำเป็นต้องมีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถระดับโลก การที่จะมีพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถระดับโลกได้ จำเป็นต้องมีผู้นำระดับโลก และผู้นำระดับโลกจำเป็นจะต้องท้าทายทั้ง ความสามารถของตนเอง ของผู้อื่น และของระบบเพื่อแสวงหาความเป็นเลิศในการขายสินค้าและ บริการ **ประการที่สอง** ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ กำลังแข่งขันกันอย่างเอาเป็นเอาตายอยู่นี้ ก็มีความจำเป็นจะต้องร่วมมือกันโดยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น GATT, WTO, ASEAN, AFTA, APEC, EU, ASEM และ NAFTA เป็นต้น **ประการที่สาม** ความเจริญเติบโตทางการค้าและการลงทุนโลกทำให้การปกป้องตลาดภายในประเทศลดน้อยลง นอกจากประเทศต่าง ๆ จะต้องเผชิญ กับคู่แข่งที่มีสมรรถนะ/ความสามารถทางด้านเทคโนโลยีระดับโลกแล้ว ยังต้องแข่งขันกับประเทศ ที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูกมากกว่าอีกด้วย **ประการที่ 4** การแข่งขันระหว่างประเทศมีผลทำให้มีการนำเอาทรัพยากรสมองและเทคนิค (Mental and technical resources) และการจัดการระดับโลก (World class) มาสู่ตลาดภูมิภาค และท้องถิ่นของแต่ละ ประเทศ โดยคู่แข่งระดับโลกได้เข้ามาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ การก่อสร้าง และอุตสาหกรรม เบา และพยายามเข้าไปครองตลาด (Market share) ให้มากที่สุด **ประการสุดท้าย** การแข่งขันทาง ธุรกิจในปัจจุบัน นอกจากจะแข่งขันทางด้านกลยุทธ์และยุทธวิธี (Strategies and tactics) ทางด้าน

⁽¹¹⁾ Harvard University, *Global Strategies... A Harvard Business Review Book*, 1994, Inside front cover. See also R. Mead, *International Management : Cross Cultural Dimension* (Oxford : Blackwell Publishers, 1995) p.1

⁽¹²⁾ W.C. Finne, *Hands-On Strategy : The Guide to Crafting Your Company's Future* (New York : John Wiley & Sons, 1994), pp.3-4

⁽¹³⁾ H.K. Jackson and N.L. Frigon, *Management 2000 : The Practical Guide to World Class Competition* (New York : Van Nostrand Reinhold 1994), pp.xi-xii และคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันค้าต่างประเทศ **สมุดปกขาว** มกราคม 2538

การผลิตและการจำหน่ายแล้ว หัวใจของการแข่งขันในปัจจุบันก็คือคุณภาพและการให้หลักประกันทางด้านคุณภาพ (Quality control and quality assurance) ซึ่งเน้นการใส่คุณภาพลงไปในวัตถุดิบ ผู้ผลิต เครื่องจักร ตัวสินค้าและบริการ เฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพจากสายตาของผู้บริโภค ที่มีสินราคาต่ำกว่าคู่แข่ง มีเงื่อนไขการจ่ายเงินที่เหมาะสม ตลอดจนไม่ทำลายสภาพแวดล้อม ยิ่งกว่านั้นหากสินค้าและบริการใดมีปัญหาทางด้านคุณภาพหรือคุณค่าแม้แต่ครั้งเดียว อนาคตการแข่งขันของสินค้าและบริการนั้น ก็จะหมดไปโดยปริยาย⁽¹⁴⁾

(2) ในการแข่งขันและร่วมมือกันข้างคั่นนั้น ประเทศต่าง ๆ จำเป็นจะต้องทำให้ ครบวงจร คือ การส่งออก การนำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Export + import + investment + economic cooperation) เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่แล้วมักจะตระหนักถึงสัจธรรมข้อนี้ ยกตัวอย่างเช่น เกาหลีและญี่ปุ่น เป็นต้น⁽¹⁵⁾ นั้นย่อมหมายความว่าแต่ละประเทศจำเป็นต้องแข่งขันกัน แต่ในระหว่างการแข่งขันกันนั้นก็ร่วมมือกันไปด้วย มองในแง่นี้ถึงแม้ว่า การค้าและการลงทุนจะนำการเมืองและการทหารก็ตาม แต่เราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจุบันนี้โลกกำลังเผชิญกับการเมืองประเภทใหม่ นั่นคือ การเมืองในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและธุรกิจ (Politics of economic/business activities)⁽¹⁶⁾ นอกจากประเทศต่าง ๆ จะพยายามชิงไหวชิงพริบที่จะได้เปรียบคู่แข่งเปรียบเทียบ (Comparative advantage) แล้ว ยังพยายามที่จะคิดตัวเองให้ได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive advantage) โดยพยายามปรับปรุงความสามารถทางการประกอบการและปรับปรุงสินค้าและบริการให้มีมูลค่าเพิ่ม (Value added) โดยใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากกว่าอีกด้วย ซึ่งความได้เปรียบเชิงแข่งขันนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ปรัชญาธุรกิจ การวิจัยและพัฒนา ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ความสามารถของผู้ประกอบการ การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า การทำกำไร และการพัฒนาการจัดการ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการแข่งขันในระดับบริษัท หรือหน่วยงาน อย่างไรก็ตามบริษัทและหน่วยงานจำเป็นต้องได้รับการอนุเคราะห์จากความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศด้วย ทั้งนี้รวมถึงคุณภาพของประชากร ความสามารถทางการเงิน ความสามารถทาง

⁽¹⁴⁾ C. Lovelock, Product Plus : How Product + Service = Competitive Advantage (New York : McGraw-Hill, 1994), pp. viii, 57,77,98-111. See also P.F. Drucker, Innovation and Entrepreneurship : Practice and Principles (New York : harper & Row, 1985), p.228 and Finnie, op.cit ; p.vii

⁽¹⁵⁾ Ministry of Trade, Industry and Energy, Republic of Korea, Korean Trade Policy in the New Era : Competition and Cooperation No. date available, pp.6-16 และ นเรศ ดำรงชัย (เรียบเรียง) "Japan External Trade Organization" อุตสาหกรรมสามเทศ ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 25 กรกฎาคม 2537 หน้า 1-12 ถึง 1-14

⁽¹⁶⁾ R. Rosecrance, The Rise of the Trading State : Commerce and Conquest in the Modern World (New York : Basic Books, 1986), p.ix ; อภิญา รัตเมงคผลมาศ และฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ แหล่งเดียวกัน ข้างเดียว หน้า 74 และ ศิรณ พงษ์มณฑา (บรรณาธิการ) ทิศทาง การปฏิรูปเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990 (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534) คำนำ

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสามารถและเสถียรภาพของรัฐบาล การประเมินผลเศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างพื้นฐาน และความสามารถทางด้านการจัดการ⁽¹⁷⁾

(3) การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้างต้นจำเป็นต้องดำเนินการไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ของ “ศาลเศรษฐกิจโลก” หรือ องค์การค้าโลก (WTO) ทั้งนี้ก็เพราะว่าหากไม่เคารพระเบียบ กฎเกณฑ์ของศาลเศรษฐกิจโลกแล้ว ฝ่ายที่เสียหายอาจจะฟ้องร้องต่อ WTO หรือใช้มาตรการอื่นตอบโต้ได้

พอจะสรุปได้ว่าความเปลี่ยนแปลงไปสู่โลกาภิวัตน์มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนพาราไดม์ หรือกรอบการคิด (Paradigm shift) เสียใหม่ กล่าวคือ จากการที่รัฐบาลเคยเน้นการบริหารภาครัฐ ก็หันมาใช้การจัดการที่คล้ายคลึงกับวิธีการของธุรกิจมากขึ้น และจากที่เคยเน้นการเมือง การทูต และการทหาร ก็หันมาเน้นการค้า (การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือการเมืองของเศรษฐกิจมากขึ้น และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านพาราไดม์ดังกล่าว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขวัฒนธรรม องค์การ นโยบาย/กลยุทธ์ โครงสร้าง กระบวนการ/เทคโนโลยี ทางการบริหาร (รวมทั้ง ระเบียบการเงิน การพัสดุ) และพฤติกรรมกรรมการบริหารของข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ความจริงแล้ว การดำเนินเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศนั้น สำนักงาน ก.พ. ก็ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาของ “คณะทำงานศึกษาการจัดระบบงานและการกำหนดตำแหน่งที่ไปประจำต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ” ที่มี นายสีมา สิมานันท์ เป็นที่ปรึกษา นางสาวนิตา นวลบุญเรือง เป็นประธาน คณะกรรมการ และ นางสาวดารัตน์ บริพันธ์กุล เป็นเลขานุการ พบว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้ปฏิบัติงานในต่างประเทศยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ทั้งนี้รวมทั้งปัญหาในการจัดตั้ง ปัญหาค่าใช้จ่าย ปัญหาการกำหนดตำแหน่ง ปัญหาการบริหารงานบุคคล และปัญหาการติดตามและประเมินผล ซึ่งมีรายละเอียดบางประการข้างล่างนี้⁽¹⁸⁾

(1) ปัญหาในการจัดตั้ง ปัญหาในการจัดตั้งมีอยู่หลายประเด็นคือ ประเด็นแรก จำนวนของหน่วยงานที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมีการขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง กล่าวคือ ตั้งแต่อดีตจนถึงปี พ.ศ. 2522 มีการจัดตั้งหน่วยงาน 52 แห่ง ช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2527 เพิ่มขึ้นอีก 12 แห่ง ช่วงปี พ.ศ. 2528 - 2532 เพิ่มขึ้น 24 แห่ง ช่วงปี พ.ศ. 2533 - 2537 เพิ่มขึ้น 35 แห่ง ซึ่ง

⁽¹⁷⁾ H. Byland, *Globalization: An Overview* (Singapore: Heinemann Asia, 1994), pp. 73, 77

⁽¹⁸⁾ ส่วนวิจัยและพัฒนา สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ. รายงานผลการสัมมนาเรื่อง การกำหนดแนวทางและรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงาน โครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานที่ไปประจำต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร 27 ตุลาคม 2537 หน้า 2-4

เมื่อนับถึงปี 2537 แล้ว มีหน่วยงานรวมทั้งสิ้น 123 แห่ง ทั้งนี้ไม่รวมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่มีสำนักงานอยู่ทั่วโลก 17 แห่ง ธนาคารแห่งประเทศไทย 2 แห่ง ธนาคารกรุงไทย 10 แห่ง การบินไทย 48 แห่ง และธุรกิจของเอกชนไทยอีกมากมาย ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานดังกล่าวนี้ ดูเหมือนจะสวนทางกับแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลที่จะตรึงหรือลดอัตราค่าจ้างของข้าราชการภายในประเทศลง ประเด็นที่สอง การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศส่วนใหญ่จะพิจารณาจากหน้าที่ ความรับผิดชอบ และเหตุผล ความจำเป็นตามที่ส่วนราชการชี้แจงและร้องขอมา จึงทำให้ขาดหลักการ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานกลางที่ควรจะเป็น ประเด็นที่สาม การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเอกเทศขึ้นตรงต่อกระทรวง อาจทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานกับสถานทูตและสันเปลีอง ประเด็นที่สี่ การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดการจัดวางระบบการประเมินผลและประสานงานระหว่างกัน ทำให้การบริหารมีลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงานและบังคับบัญชา และประเด็นสุดท้าย การกำหนดหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดความยืดหยุ่น ไม่เอื้อต่อความเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในบรรยากาศของทศวรรษ 1990

(2) ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย จากการที่หน่วยราชการไทยในต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ยกตัวอย่างเช่น เฉพาะในปีงบประมาณ 2536 ปีเดียว รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ถึง 1,069 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่รวมค่าใช้จ่ายของกระทรวงการต่างประเทศและการจัดซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้างของหน่วยราชการบางแห่ง นอกจากนี้ ค่าแรงงาน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนลูก ค่าประกันภัย และอุบัติเหตุ ก็มีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ พ.บ.ด. ที่ข้าราชการได้รับไม่เพียงพอ ซึ่งรายละเอียดของปัญหาเหล่านี้โปรดศึกษาจากข้อ 3 ของภาคผนวกที่ 2 (หน้า 313-317)

(3) ปัญหาด้านการกำหนดตำแหน่ง การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดหลักเกณฑ์กลางในการกำหนดตำแหน่งและการกำหนดระดับตำแหน่ง ทำให้เกิดความลักลั่น เสียขวัญกำลังใจ ตลอดจนมีปัญหาในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศที่ตนไปประจำอยู่

(4) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศยังขาดการวางแผนและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีคุณลักษณะและคุณภาพเหมาะสมในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังขาดการจัดระบบการหมุนเวียนในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และจากการสำรวจล่าสุดของสำนักงาน ก.พ. เมื่อ 8 เมษายน 2540 พบว่า หน่วยราชการไทยมีบุคลากรระดับ 2 - 10 ประจำอยู่ในต่างประเทศทั้งสิ้น 905 คน ดังแสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนหน่วยราชการและบุคลากรที่ประจำต่างประเทศ ณ
๘ เมษายน ๒๕๔๐

<u>หน่วยราชการ</u>	<u>จำนวนบุคลากร</u>
(1) <u>กระทรวงพาณิชย์</u>	(167)
- สำนักงานปลัดกระทรวง	124
- กรมส่งเสริมการค้าส่งออก	43
(2) <u>สำนักนายกรัฐมนตรี</u>	(45)
- สำนักงาน ก.พ.	21
- กรมประชาสัมพันธ์	12
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	12
(3) <u>กระทรวงการคลัง</u>	(17)
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	6
- กรมศุลกากร	11
(4) <u>กระทรวงเกษตร และสหกรณ์</u> (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ)	(15)
(5) <u>กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการ</u> (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ)	(27)
(6) <u>กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ</u> (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ)	(6)
(7) <u>กระทรวงอุตสาหกรรม</u> (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ)	(8)
(8) <u>กระทรวงศึกษาธิการ</u> (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ)	(1)
(๘) <u>กระทรวงการต่างประเทศ</u>	(619)
รวมทั้งสิ้น	905 คน

ที่มา สำนักงาน ก.พ.

หมายเหตุ วงเล็บหมายถึงจำนวนรวมของแต่ละกระทรวง

(๕) ปัญหาการติดตามและประเมินผล การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและจริงจังกว่ค้ำค่ามากนัก้อยเพียงใด

จากสภาพและความสำคัญของปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นและทันการณ์ หากประสงค์จะให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขัน และร่วมมือกับชาวโลกทั้งในแง่การส่งออก-นำเข้าสินค้าและบริการการลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศภายใต้สภาพแวดล้อมของโลกาภิวัตน์

และไร้พรมแดน ที่ “รัฐ-ชาติมีขนาดเล็กเกินไปสำหรับปัญหาใหญ่ ๆ ของชีวิต และใหญ่เกินไปสำหรับปัญหาเล็ก ๆ ของชีวิต”⁽¹⁹⁾

2. กรอบแนวความคิดและสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศในที่นี้ให้หมายถึง การจัดระบบบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ซึ่งขณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของ 9 กระทรวง และมีบุคลากรประจำอยู่ ณ ต่างประเทศ จำนวน 905 คน ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งแต่เดิมนั้นการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศมักจะเน้นภารกิจและภาวะผู้นำของกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไป ความสำคัญของการค้า (ส่งออก-นำเข้าสินค้าและบริการ) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศทำให้บทบาทของกระทรวงพาณิชย์และส่วนราชการอื่น ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น แต่เดิมนั้นข้าราชการไทยที่ไปประจำในต่างประเทศ ครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายตาม Vienna Convention ⁽²⁰⁾ เท่านั้น แต่ปัจจุบันนี้กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงาน ก.พ. ต้องขยายวงการให้เอกสิทธิ์ทางการทูตแก่ข้าราชการของกระทรวงอื่น ๆ ด้วย ฉะนั้นในการวิจัยครั้งนี้ การจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาภารกิจและการปฏิบัติงานของข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ด้วย แต่ก็ยังเป็นภารกิจและภาวะผู้นำของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์อยู่ดี

2.2 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย กรอบแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศในครั้งนี้ได้มาจากทฤษฎี ผลวิจัย ประสบการณ์ และวิธีปฏิบัติที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสได้คลุกคลีอยู่ในแวดวงวิชาการและปฏิบัติการมากกว่า 35 ปี และจากผลงานของนักวิชาการโลกาภิวัตน์และอนาคตนิยมหลายท่าน กรอบแนวความคิดกว้าง ๆ มีอยู่ว่าความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการจัดระบบและบริหารราชการในต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ และโลกที่ไร้พรมแดนขึ้นอยู่กับการจัดเตรียม เปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การ นโยบาย/กลยุทธ์ โครงสร้าง กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร (รวมทั้ง

⁽¹⁹⁾ Waters, op.cit., p. 96

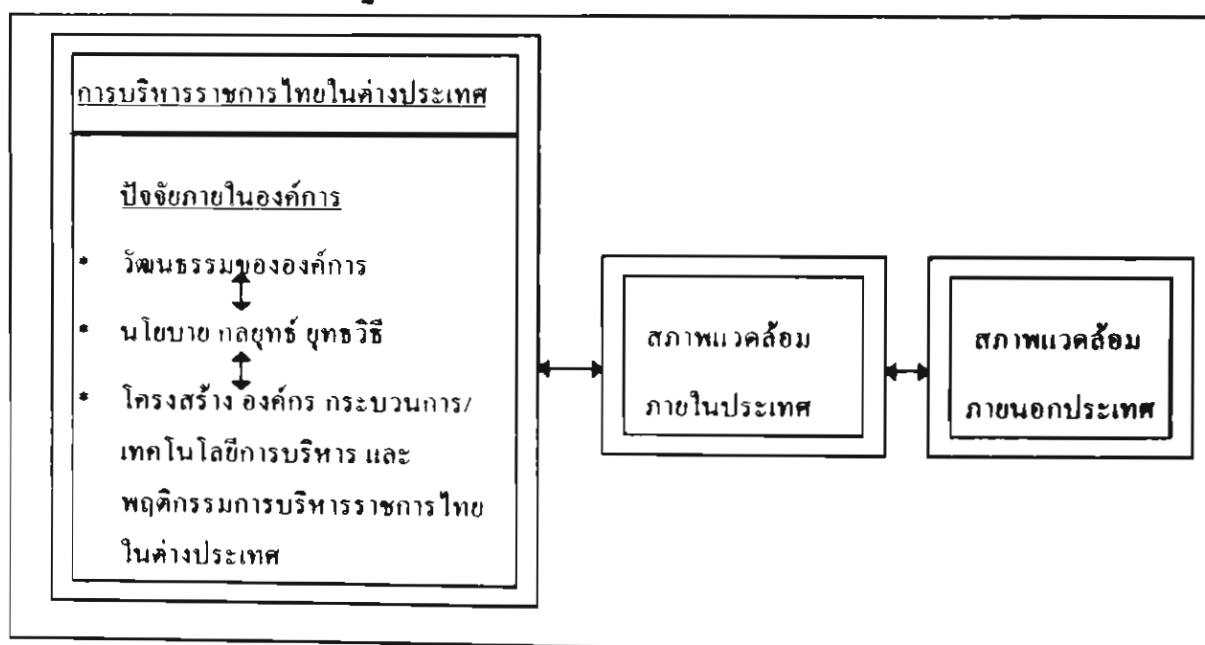
⁽²⁰⁾ United States Department of State, Diplomatic List (Washington, D.C. Government Printing Office, May 1995), p. III

ระเบียบการเงินและการพัสดุ) และพฤติกรรมการบริหารให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ภายในประเทศ และภายในองค์กร⁽²¹⁾

2.3 สมมติฐานของการวิจัย การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ว่าในการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศนั้น มีปัจจัยที่สำคัญ ๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบดังนี้

- (1) สภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศ
- (2) สภาพแวดล้อมจากภายในประเทศ
- (3) ปัจจัยภายในหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วยวัฒนธรรมและองค์การ นโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีที่หน่วยงานนำมาใช้ โครงสร้างองค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารของข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ

สมมติฐานดังกล่าวได้แสดงไว้แล้วในภาพข้างล่างนี้



ภาพที่ 1 แสดงสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

- (1) เพื่อให้ทราบถึงภารกิจที่สำคัญของรัฐว่าภารกิจใดควรจะนำไปปฏิบัติ และส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำ ณ ต่างประเทศ และภารกิจใดที่ไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น

⁽²¹⁾ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ การบริหารการพัฒนา แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว บทที่ 4 และ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการ” เอกสารการสอนบริษัทรักวิชาการแห่งประเทศไทย จำกัด 2540 หน้า 13 See also Bylani, op.cit., ch 8.

(2) เพื่อกำหนดแนวทางสำหรับรูปแบบโครงสร้าง ระบบงานของหน่วยราชการ ตลอดจน คุณลักษณะและพฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศ

(3) เพื่อจัดระบบการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล ตลอดจนสังกัดของข้าราชการที่ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ อันจะยังประโยชน์แก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคล

(4) เพื่อเปรียบเทียบการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศที่กำลังดำเนินอยู่ใน ปัจจุบัน (Conventional wisdom) โดยปรับปรุงกลไกที่มีอยู่เดิมกับการจัดระบบการบริหารราชการ ไทยในต่างประเทศที่มีพื้นฐานจากแนวความคิดการรีดองหรือยกเครื่องระบบดังกล่าว (Reengineering wisdom) เสียใหม่ ที่เป็นมาตรการระยะสั้นหรือเฉพาะหน้าในลักษณะที่สามารถ มองเห็นได้และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และ

(5) เพื่อเสนอแนะแนวนโยบายต่างประเทศระยะยาวในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน รูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน และการบริหารงานบุคคล

4. ขอบเขตของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษามีดังนี้ คือ

(1) ศึกษาวิเคราะห์ภารกิจ บทบาทหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานพลเรือนเพื่อกำหนดแนวทาง และหลักการว่าภารกิจใดบ้างที่มีความจำเป็นจะต้องส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน ณ ต่างประเทศ และหากมีความจำเป็นควรมีกฎวิธี ยุทธวิธี รูปแบบ คุณลักษณะ/ปัจจัย และพฤติกรรมในการ ปฏิบัติงานอะไรบ้าง

(2) เสนอแนะการจัดหน่วยงานที่ควรจะเป็นสำหรับประเทศคู่ค้า ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งใน รูปแบบของทวิภาคี และพหุภาคี โดยคำนึงถึงจุดเด่นจุดด้อย และประโยชน์ในการดำเนินการกิจ ของหน่วยราชการไทยในต่างประเทศในปัจจุบัน โดยเน้นกลุ่มภารกิจ/กิจกรรม อันจะนำไปสู่ ข้อเสนอแนะว่าภารกิจ/กิจกรรมใดควรคงไว้ ภารกิจ/กิจกรรมใดควรยุบเลิก เปลี่ยนแปลง แก้ไข พร้อมทั้งเสนอแนะการจัดกำลังคน อัตรากำลัง โดยคำนึงถึงขนาดของภารกิจ/กิจกรรม ปริมาณ และคุณภาพกำลังคน รวมทั้งระบบและวิธีการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อความเปลี่ยนแปลงและ อำนาจประโยชน์แก่ธุรกิจเอกชนในการแข่งขันกับคู่แข่งระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระดับโลก

(3) ศึกษาเปรียบเทียบการจัดระบบบริหารเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย (ตลอดจน ประเทศอื่น ๆ เช่น ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ จีน บรูไน และฟิลิปปินส์ เป็นต้น) ในประเด็นต่าง ๆ ข้างล่างนี้

ก. การกำหนดทิศทาง ภารกิจ และบทบาทหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจการต่างประเทศ
ข. นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี (Policy, strategies and tactics) ในการปฏิบัติการกิจ
ที่ดำเนินตามข้อ ก.

ค. การจัดการและบริหารวัฒนธรรมองค์การ โครงสร้างองค์การ กระบวนการ
เทคโนโลยีทางการบริหาร การบริหารงานบุคคล คุณลักษณะและพฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน
ในต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับของไทย และหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยใน
อนาคต

(4) การศึกษาตามหัวข้อนี้ไม่รวมกิจกรรมและภารกิจของข้าราชการในต่างประเทศที่สังกัด
กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ประโยชน์ของการศึกษารั้วนี้ อาจมีดังนี้

(1) รายงานผลการศึกษาดัชนีสมบรูณ์เกี่ยวกับแนวนโยบายต่างประเทศระยะยาว และระยะ
สั้น/เฉพาะหน้าในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งหน่วยงาน รูปแบบ โครงสร้าง ระบบงานและ
การบริหารงานบุคคลสำหรับการปฏิบัติราชการไทยในต่างประเทศ อาจมีประโยชน์ที่จะเป็น
แนวทางในการดำเนินงานให้มีมาตรฐาน เป็นระบบ มีระเบียบ มีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและสอดคล้องกับบรรยากาศความเป็นไป
ของโลกศตวรรษที่ 21 ที่มีความขัดแย้งในตัวเอง (paradox) ซึ่งประกอบด้วยการแข่งขันและ
ร่วมมือในเวลาเดียวกัน

(2) ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติสามารถนำเอาผลการศึกษาไปประกอบการพิจารณา
จัดตั้งหน่วยราชการไทยในต่างประเทศ การกำหนดโครงสร้าง ระบบงานและสังกัด ตลอดจน
การจัดระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการไทยในต่างประเทศ

(3) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาผลการศึกษาไปประกอบการจัดตั้งหน่วยงานใน
ต่างประเทศ การขอกำหนดตำแหน่งและระดับตำแหน่ง และจัดวิธีการบริหารงานบุคคลของการ
ปฏิบัติงานในต่างประเทศ

(4) การปฏิบัติการกิจในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ จะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
และความประหยัดซึ่งเท่ากับสร้างความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบและได้เปรียบเชิงแข่งขันให้กับ
ประเทศไทยและนักธุรกิจไทย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ทั้งนี้
เพราะประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการปฏิบัติและคุณภาพของสินค้าและ
บริการที่ข้าราชการไทยในต่างประเทศจัดหาจัดทำขึ้นมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการครองชีพของ
ประชาชน กล่าวคือ การปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการจะสามารถลดค่าใช้จ่ายลง การปรับ
ปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมีส่วนช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปครองตลาดสินค้าและ

บริการได้มากกว่าคู่แข่งในเวทีการค้าโลก สามารถดำเนินธุรกิจและสร้างงานแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องด้วย ยิ่งกว่านั้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและคุณภาพของสินค้าและบริการยังทำให้ประชาชนได้ซื้อหาสินค้าและบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น แต่มีสนนราคาที่ไม่แพงนัก ซึ่งจะเป็นผลดีสำหรับประเทศ ในขณะที่มีปัญหาค่าส่งออก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะเงินเฟ้อ ที่ประชาชนต้องการเสถียรภาพแต่ไม่อยากได้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพดี⁽²²⁾

6. ระเบียบวิธีการศึกษา การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการสอดประสานระหว่างทฤษฎีและวิธีปฏิบัติ/ประสบการณ์ ตลอดจนแนวทางการศึกษาเชิงปทัสสถาน และเชิงประจักษ์ ทั้งนี้รวมถึงการศึกษาเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณด้วย กล่าวโดยสรุประเบียบ วิธีการศึกษานี้เน้นประเด็นและขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) สืบรวจวรรณกรรมและข้อมูลจากตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ CD-Rom, Dialogue และInternet และวารสารต่าง ๆ เกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างองค์กร กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร การบริหารงานบุคคล นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี คุณลักษณะตลอดจนพฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศ รวมทั้งการประเมินจุดอ่อนจุดแข็ง โอกาสและอุปสรรค (SWOT) ทั้งของหน่วยงานของไทย และองค์กรต่าง ๆ ที่ประเทศไทยต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ อันได้แก่ ASEAN, AFTA, APEC, ASEM, NAFTA, EU, GATT และ WTO ตลอดจนข้อมูลที่เกี่ยวข้องของประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับไทย เช่น ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ จีน ประเทศสมาชิก ASEAN ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีโอกาสเดินทางไปสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพียง 9 ประเทศ เท่านั้น (ตามแผนเดิม) ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลจากประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากที่เสนอไว้ในข้อเสนอตั้งแต่แรก มิฉะนั้นจะไม่ได้ภาพรวมที่เด่นชัด ปริมาณงาน และเวลาที่ใช้จึงจำเป็นต้องขยายออกไป ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการศึกษาโดยที่มีได้คาดคิดไว้ล่วงหน้า

(2) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเอกสารของทางราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ศึกษา

(3) สืบรวจข้อมูลและสัมภาษณ์ความเห็นจากข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคเอกชนโดยใช้แบบสำรวจที่ปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 1 เพื่อสอบถามความเห็นปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า อธิบดีหรือเทียบเท่า ผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการ

⁽²²⁾ T. Prachyapruit, "The Productivity of Thailand's Elite Civil Servants: Prolegomenon on Problems and Problem Resolutions," in J.P. Burns (ed.), *Asian Civil Service Systems: Improving Efficiency and Productivity* (Singapore: Times Academic Press, 1994), p.59

บริหารงานของหน่วยงานในต่างประเทศ โดยได้ส่งแบบสอบถามไปทั้งหมด 164 ชุด และได้รับกลับคืนมา 80 ชุด หรือประมาณร้อยละ 48.8 ส่วนข้อมูลที่ได้จากต่างประเทศมีทั้งหมด 56 ชุด ซึ่งได้รับจากเอกอัครราชทูต อัครราชทูต และหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในประเทศต่าง ๆ 7 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และ สิงคโปร์ ส่วนญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ นั้น ผู้วิจัยได้ใช้เป็น pilot project ในการสร้างแบบสอบถาม เมื่อรวมกันแล้วข้อมูลที่ได้มีทั้งหมด 136 ชุด แต่ที่ใช้ได้จริง ๆ มีอยู่ 130 ชุด (74 ชุด ในประเทศไทย และ 56 ชุด จากต่างประเทศ) ข้อมูลเหล่านี้ได้นำไปประมวลโดยโปรแกรม SPSSX เพื่อหาการกระจายของความถี่และร้อยละของคำตอบ และความสัมพันธ์ระหว่างการแปรจากค่าของ X^2 และ tau c ที่มีนัยสำคัญทางสถิติตั้งแต่ .05 ขึ้นไป และผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ได้แสดงไว้แล้วในภาคผนวกที่ 2 - 3

7. แนวทางและขั้นตอนในการนำเสนอผลการศึกษา แนวทางและขั้นตอนการนำเสนอ
ผลการศึกษา มีดังนี้คือ

- (1) บทที่ 1 บทนำ
- (2) บทที่ 2 สภาพแวดล้อมของโลก ภายนอกประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ
- (3) บทที่ 3 สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ
- (4) บทที่ 4 สถานภาพการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน
- (5) บทที่ 5 ปัจจัยภายในองค์การที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ
- (6) บทที่ 6 สรุปย่อผลวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2 สภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศที่อาจมี ผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความหมายของสภาพแวดล้อมและนิเวศวิทยา ติดตามด้วยสภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศทั่ว ๆ ไปที่ได้จากผลงานของนักอนาคตนิยม และสภาพแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจงของโลก คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้า (การส่งออก/นำเข้าสินค้า) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่าการบริหารราชการไทยในต่างประเทศอยู่ในบริบทโลก (world/global context) ที่มีลักษณะเช่นใด

1. ความหมายของสภาพแวดล้อมและนิเวศวิทยา คำว่า สภาพแวดล้อม มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Environment ส่วนนิเวศวิทยานี้มาจากคำว่า ecology (oikos + logia) คำว่า ecology นี้ตามรากศัพท์เดิม หมายถึง การอยู่อาศัย หรือที่พักอาศัย (habitation) แต่ในระยะหลังนอกจากจะหมายถึงการอยู่อาศัยและที่พักอาศัยแล้ว ยังรวมไปถึงสิ่งที่อยู่รอบ ๆ การอยู่อาศัยและที่พักอาศัยด้วย และคำว่า ecology นี้ นักชีววิทยาชาวเยอรมันชื่อ E.H. Haeckel เป็นผู้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1870 ส่วนนักการบริหารที่เห็นความสำคัญของสภาพแวดล้อม และนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1947 ⁽¹⁾

ในภาพรวมนั้นสภาพแวดล้อมของการบริหาร หมายถึง สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมทั้งภายในและรอบ ๆ ประเทศ/องค์กร และสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมดังกล่าวนี้มีอิทธิพลเหนือวัฒนธรรมองค์กร นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี ที่องค์กรนำมาใช้ โครงสร้างองค์กร กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมของข้าราชการหรือพนักงาน หรือในทางที่กลับกัน สภาพแวดล้อมของการบริหารที่เป็นรูปธรรมอาจรวมถึงสภาพภูมิศาสตร์ ประชากร เทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพ ส่วนสภาพแวดล้อมที่เป็นนามธรรม ได้แก่ การประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม อันรวมถึงสหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ อุดมการณ์ อารยธรรม ธุรกิจ (business civilization) บริษัท ปังเจกชนนิยม ระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

⁽¹⁾ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ผู้แปล) การบริหารรัฐกิจแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526) บทที่ 2 : ดิน ปรัชญพฤทธิ์ การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535) บทที่ 3 : การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของค่าใช้จ่ายด้านมนุษยศาสตร์ เอกสารวิจัยเสนอสำนักงาน ก.พ. 27 ธันวาคม 2537 หน้า 42-55 ; ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน เอกสารวิจัยเสนอสำนักงาน ก.พ. 30 กันยายน 2537 บทที่ 3 และ “สภาพแวดล้อมของการจัดการ” เอกสารนำเสนอหน้างานวิชาการบ้านวิชาการบ้านแห่งประเทศไทย จำกัด 2540 หน้า 3 เป็นอาทิ

องค์ความรู้และวิธีปฏิบัติทางด้านการจัดการ ซึ่งรวมถึงองค์ความรู้และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศด้วย¹²⁾

2. สภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการ

ไทยในต่างประเทศ สำหรับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจากนอกประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายในประเทศ และสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน--วัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหาร -- อาจจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ (1) สภาพแวดล้อมจากนอกประเทศทั่ว ๆ ไปที่ได้จากผลงานของนักอนาคตนิยมและ (2) สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศที่เฉพาะเจาะจง คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของโลก

2.1 สภาพแวดล้อมของโลก/ภายนอกประเทศทั่ว ๆ ไปที่ได้จากผลงานของนักอนาคตนิยม (Futurists) ซึ่งรวมถึงผลงานของ A. Toffler H.B. Maynard Jr., and S.E. Mehrtens, F. Feather, J. Naisbitt, H. Kahn, D.Bell, S. Makridekis, J. Barker, G. Celente, R. Tucker, P. Lorie and S. Murray- Clark, C. Handy, and N. Ohmac ซึ่งผลงานบางชิ้นได้พยายามเขียนประวัติศาสตร์ของอนาคต (History of the Future) ไว้ล่วงหน้าถึง 100 ปี !

A. Toffler ได้ชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมการจัดการของสหรัฐอเมริกาและของโลกมีความเปลี่ยนแปลงเร็วมาก ทั้งในแง่ปริมาณ คุณภาพ ทิศทาง และอัตราเร่ง จนทำให้สังคมและผู้คนเกิดอาการตกใจสุดขีดหรือที่ Toffler เรียกว่า "Future Shock" (ซึ่งเป็นชื่อหนังสือของเขาด้วย)¹³⁾ และอาการตกใจสุดขีดนี้จะเยียวยาให้หายได้ก็โดยอาศัยการศึกษาอนาคตตามแนวทางของกระบวนการอนาคตนิยม (Futurism) เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ในอันที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม เช่น การไม่ยึดมั่นถือมั่นอยู่กับสิ่งหนึ่งสิ่งใดมากเกินไป หรือการมองหาอะไร ๆ ในลักษณะชั่วคราว (Temporary or transient) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยรากฐานเก่า ๆ เช่น ศาสนา ครอบครัวยุคชน อาชีพ และประเทศชาติ ที่กำลังประสบกับความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จนไม่สามารถจะช่วยผ่อนคลายอาการตกใจสุดขีดของผู้คนลงได้

Future Shock ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1971 และหลังจากนั้น 10 ปี คือ ปี ค.ศ. 1981 Toffler ได้เขียนบทความอีกบทหนึ่งซึ่งชื่อว่า "Toward a Third Wave Civilization"¹⁴⁾ ในบทความชิ้นหลังนี้ Toffler ได้ชี้ให้เห็นว่าโลกได้ผ่านและกำลังผ่าน "คลื่น" (อารยธรรมของประวัติศาสตร์) อยู่ 3 ระลอก คลื่นระลอกแรกเป็นการปฏิวัติทางการเกษตรซึ่งเกิดขึ้นประมาณ

¹²⁾ คิน ประชุมพอสรุป แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว ในเชิงอรรถ 1 ข้างต้น

¹³⁾ A. Toffler, *Future Shock* (New York: A Bantam Book, 1971), pp. 2-3 and 35

¹⁴⁾ A. Toffler, "Toward a Third Wave Civilization, *Dialogue*, No. 51, 1, 1981, p. 5

10,000 ปีมาแล้ว คลื่นละลอกที่สองเป็นการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมซึ่งเกิดขึ้นประมาณ 300 ปีมาแล้ว ขณะนี้เรากำลังฝ่าคลื่นละลอกที่สาม นั่นคือการแตกสลายของระบบอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นคลื่นอีกละลอกหนึ่งที่มีผลกระทบต่อค่านิยม องค์การทางการเมือง เศรษฐกิจ โครงสร้างของครอบครัวและการปฏิบัติงาน ซึ่งแต่เดิมนั้นการทำงานถือว่าเป็นแก่นของชีวิต ดังที่ W.Faulkner ได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์ใช้เวลาทำงานมากกว่าทำกิจกรรมอื่น ๆ : “คุณคงไม่สามารถจะรับประทานอาหารได้ 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือดื่มเครื่องดื่มได้ 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือร่วมรักได้ 8 ชั่วโมงต่อวันได้หรอก แต่สิ่งที่คุณสามารถทำได้ใน 8 ชั่วโมงต่อวันก็คือการทำงาน” อย่างไรก็ตามในสมัยนี้คนกลับมีความแปลกแยก (Alienation) กับงาน : “เป็นการยากที่จะมีความภูมิใจในสะพานที่คุณไม่เคยคิดที่จะเดินข้าม ในประตูที่คุณไม่เคยคิดที่จะเปิด คุณผลิตสินค้าคราวละมาก ๆ และไม่เคยเห็นผลสุดท้ายของมันเลย ผมไม่ตื่นเต้นกับงานของผมหรอก” แม้กระนั้น Toffler ก็ได้ปลอบใจว่าคลื่นละลอกใหม่นี้ไม่ว่าจะเป็นอันตรายเสมอไปก็หาไม่ หากผู้คนสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเสียใหม่ ก็จะมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขไม่น้อยทีเดียว นั่นก็คือวิธีการทำงานภายใต้คลื่นละลอกหลังสุดนี้ จะมีความซ้ำซากและน่าเบื่อหน่ายน้อยลง ใช้ความชำนาญเฉพาะด้านน้อยลงงานที่ทำอาจจะไม่เต็มเวลา หรือการเข้าออกในการทำงานขึ้นอยู่กับความสะดวกของผู้ทำงาน นอกจากนั้นคนงานควรจะกำหนดความซ้ำเร็วของตนเอง พร้อมเสมอที่จะเปลี่ยนงานบ่อยครั้ง รับผิดชอบเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเนื่องจากการปรับปรุงตัวระบบ และคนงานพร้อมที่จะแสวงหาความหมายของงานพร้อม ๆ กับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมมากกว่าเดิม

ในหนังสือ *The Fourth Wave*⁽⁵⁾ H.B. Maynard, Jr. and S.E. Mehrens ได้ขยายความต่อจากผลงานของ Toffler ว่าปัจจุบันโลกกำลังฝ่าคลื่นลูกที่สี่ คือ คลื่นของกระแสโลกาภิวัตน์ และไร้พรมแดนของศตวรรษที่ 21 โดยคลื่นลูกแรกคือการปฏิวัติทางการเกษตร คลื่นลูกที่สองเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เน้นวัตถุนิยม และผู้คนมีความแตกแยกและแข่งขันซึ่งกันและกัน ส่วนคลื่นลูกที่สามคือ คลื่นของสังคมภายหลังอุตสาหกรรมที่ผู้คนจะต้องหันหน้าเข้าหากันและร่วมมือกันเพื่อที่จะให้ความเป็นอยู่มีความสมดุลและยั่งยืน ส่วนคลื่นลูกที่สี่คือ คลื่นของสังคมที่จะต้องมีการบูรณาการของมิติต่าง ๆ ของชีวิตและความรับผิดชอบต่อส่วนรวมทั้งหมด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าในสังคมเช่นนี้ ผู้คนจะต้องร่วมกันสร้างสรรค์ (Cocreate) สิ่งที่ดีงามให้แก่สังคมส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากประเทศทุนนิยมร่วมมือกับประเทศสังคมนิยมภายหลังสงครามเย็นในปัจจุบัน โดยผู้เขียนทั้งสองได้ยกตัวอย่างไว้อย่างน่าฟังว่าบรรพชนในศตวรรษที่ 21 จำเป็นจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่สถาบันอื่น ๆ ในสังคม เป็นประชาชนโลกที่ปฏิบัติงานในห้องดินแต่คิดแบบชาวโลก จะต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นกับสังคมและทรัพยากรธรรมชาติ ต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นทางด้านศีลธรรม มีความห่วงใยต่อความอยู่ดีกินดี

⁽⁵⁾ H.B. Maynard, Jr. and S.E. Mehrens, *The Fourth Wave* (San Francisco : Benett - Kochler Publishers, 1993), pp. xiii and 157 - 158.

ของผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสีย เป็นแบบจำลองที่ดีสำหรับความกังวลสภาพแวดล้อม เป็นผู้นำเอาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ พร้อมทั้งประเมินผลสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีเหล่านี้ และเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การดูแลของ “นักการเมืองชีวภาพ” (Biopoliticians) ที่ตระหนักถึงความรับผิดชอบที่ตนพึงมีต่อชะตากรรมของเพื่อนร่วมชาติ

ในขณะที่ Toffler กล่าวถึง “คลื่นลูกที่สาม” และ Maynard, Jr. and Mehrtens กล่าวถึง “คลื่นลูกที่สี่” E. Feather เข้าของผลงาน G-Forces : The 35 Global Forces Restructuring Our Future⁽⁶⁾ ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1989 กลับชี้ให้เห็นว่าคลื่นเหล่านี้เกิดขึ้นในทวีปอเมริกาเหนือถึง 6 ละลอกด้วยกัน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 2 แสดงคลื่น 6 ละลอกของทวีปอเมริกาเหนือ

คลื่นละลอกที่	ปีสุดขอบของแต่ละละลอก (ค.ศ.)	จุดนั้น
1	1880	เกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ
2	1915	อุตสาหกรรมและการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม
3	1950	บริการ (เฉพาะอย่างยิ่งบริการทางการศึกษา สุขภาพ อนามัย และส่วนตัว)
4	1988	ข่าวสาร (ความรู้และเทคโนโลยี)
5	2020	การพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยว
6	2050 ⁷	การเดินทางสู่อวกาศนอกโลก

J. Naisbitt ได้พยากรณ์อนาคตของโลกไว้ในผลงาน 4 เล่มด้วยกัน คือ Megatrends : Ten Directions Transforming Our Lives, Megatrends 2000, Global Paradox และ Megatrends Asia⁽⁷⁾

ในหนังสือเล่มแรกคือ Megatrends ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1984 Naisbitt ได้พยากรณ์ไว้ในศตวรรษที่ 21 นี้ สหรัฐอเมริกา และประเทศที่พัฒนาอื่น ๆ จะมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างน้อยที่สุด 10 ด้านด้วยกันคือ

- (1) การเปลี่ยนแปลงจากสังคมอุตสาหกรรมไปเป็นสังคมข่าวสาร ซึ่งจะใช้ความรู้แบบกว้าง ๆ มิใช่ความรู้เฉพาะด้านหรืออาศัยแรงงานดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- (2) การเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีธรรมดาไปเป็นเทคโนโลยีระดับสูง

⁽⁶⁾ J.W. Jones, High Speed Management (San Francisco : Jossey Bass, 1993), p.66

⁽⁷⁾ J. Naisbitt, Megatrends : Ten New Directions Transforming Our Lives (New York : Warner Communications Co., 1984). See also J. Naisbitt and P. Aburdene, Megatrends 2000 : Ten New Directions for the 1990's (New York : Morrow 1990), *passim* ; his Global Paradox (London : Nicholas Brealey Publications, 1994), *passim* ; and Megatrends Asia : The Eight Asian Megatrends That are Changing The World (London : Nicholas Brealey Publishing, 1996), inside front cover

- (3) การเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจระดับประเทศไปเป็นเศรษฐกิจโลก
- (4) การเปลี่ยนแปลงจากการวางแผนระยะสั้นไปเป็นการวางแผนระยะยาว
- (5) การเปลี่ยนแปลงจากการรวมอำนาจไปเป็นการกระจายอำนาจ
- (6) การเปลี่ยนแปลงจากการแสวงหาความช่วยเหลือจากรัฐบาลไปเป็นการแสวงหาความช่วยเหลือจากสถาบันของเอกชน
- (7) การเปลี่ยนแปลงจากประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนไปเป็นประชาธิปไตยโดยตรงแบบมีส่วนร่วม
- (8) การเปลี่ยนแปลงจากสายการบังคับบัญชาไปเป็นเครือข่าย (networking)
- (9) การย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยจากศูนย์กลางไปเป็นขอบนอก และ
- (10) การเปลี่ยนแปลงจากการมีทางเลือกสองทางไปเป็นทางเลือกหลาย ๆ ทาง

ในหนังสือ Megatrends 2000 Naisbitt and Aburdene ได้พยากรณ์แนวโน้มของโลกไว้หลายประการ คือ

- (1) การแบ่งบานของเศรษฐกิจที่เป็นไปทั่วโลก
- (2) การฟื้นฟูด้านศิลปะ
- (3) การเกิดขึ้นของตลาดเสรีสังคมนิยม
- (4) การดำเนินชีวิตแบบสากลทั่วโลก (โลกาภิวัตน์) และมีชาตินิยมทางวัฒนธรรม
- (5) การแปรรูปของกิจกรรมของรัฐ
- (6) ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของ Pacific Rim (ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่จีนบนพื้นดินใหญ่ ไต้หวัน เกาหลี ญี่ปุ่น อินโดจีน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ไปจนถึงเม็กซิโก)
- (7) การก้าวมาเป็นผู้นำทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของสตรีเพศ
- (8) ความเจริญของวิศวกรรมพันธุศาสตร์/พันธุศาสตร์วิศวกรรม
- (9) การฟื้นฟูศาสนาในรอบพันปีเสียใหม่
- (10) ชัยชนะของปัจเจกชนหรือผู้บริโภค

ในทำนองเดียวกัน ในหนังสือ Global Paradox (โลกที่ขัดแย้งในตัวเอง) Naisbitt ก็ได้พยากรณ์ต่อไปอีกว่าโลกจะเผชิญกับปรากฏการณ์ ดังต่อไปนี้คือ

- (1) โลกจะมีประเทศเพิ่มขึ้นอีก 10 เท่าตัว คือ ประมาณ 1,760 ประเทศ
- (2) การแสวงหาเอกราชของประเทศที่เกิดใหม่จะควบคู่ไปกับการจับกลุ่มทางเศรษฐกิจ

- (3) แนวคิด “Think Globally, Act Locally” หรือ Glocalization จะถูกแทนที่
โดย “Think Locally, Act Globally” หรือ Globalization นั่นก็คือ “คิดแบบ
ไทย แต่ทำแบบชาวโลก”
- (4) บทบาทของอิเล็กทรอนิกส์จะแผ่กระจายไปทุกแห่งทุกมุมของสังคม
- (5) ผู้ประกอบการจะมีบทบาทมากที่สุดในเวทีโลกและกิจการที่ใหญ่โตจะถูก
แบ่งซอยเป็นหน่วยเล็ก ๆ นั่นก็คือโลกในศตวรรษที่ 21 จะถูกครอบงำโดยที่
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและจะไม่มีผู้ใดสามารถผูกขาดกิจการใดกิจการหนึ่ง
แต่เพียงผู้เดียว และยังกิจการใหญ่โตขึ้นมากเท่าใด ก็ยิ่งต้องมีผู้บริหารงาน
น้อยคนลงเพียงนั้น ดังนั้นการจัดสัดส่วนที่เหมาะสมของการบริหารงาน
จึงเป็นสิ่งจำเป็น และ
- (6) ความคิดที่จะให้รัฐบาลกลางรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางจะล้าสมัยและขัดขวาง
ความเจริญของการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน

ส่วนผลงานชิ้นล่าสุดในหนังสือที่มีชื่อว่า Megatrends Asia นั้น Naisbitt ได้
ทำนายไว้ว่าเอเชียจะเปลี่ยนแปลงไปใน 8 ด้าน ด้วยกันคือ

- (1) การเปลี่ยนแปลงจากรัฐ-ชาติ มาเป็นเครือข่าย
- (2) การเปลี่ยนแปลงจากที่เคยเน้นการส่งออกมาเป็นการเน้นการขับเคลื่อนโดย
ลูกค้า (นั่นก็คือ ธุรกิจทางเศรษฐกิจจะต้องทำให้ครบวงจร อันได้แก่
ส่งออก นำเข้า การลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ
- (3) การเปลี่ยนแปลงจากอิทธิพลของประเทศตะวันตกมาเป็นวิถีเอเชีย
- (4) การเปลี่ยนแปลงจากการที่ธุรกิจถูกควบคุมโดยรัฐบาลมาเป็นการเน้นการ
ขับเคลื่อนโดยกลไกของตลาด
- (5) การเปลี่ยนแปลงจากหมู่บ้านเล็ก ๆ มาเป็นอภิมหานคร
- (6) การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นแรงงาน มาเป็นการเน้นเทคโนโลยีและทุน
- (7) การเปลี่ยนแปลงจากการครอบงำโดยบุรุษเพศมาเป็นการมีสตรีเพศเป็นผู้นำ
และ
- (8) การเปลี่ยนแปลงจากตะวันตกไปสู่ตะวันออก

K.Kahn ⁽⁸⁾ นักอนาคตนิยมอีกผู้หนึ่งก็ได้ทำนายว่าสภาพแวดล้อมการจัดการของโลกจะเปลี่ยนแปลงไปหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ทั้งนี้รวมถึง

⁽⁸⁾ Quoted in F.E. Kast and J.E. Rosenzweig, Organization and Management : A Systems Approach (Tokyo : International Student Edition, McGraw-Hill Kogakusha, 1974), p.608

- (1) ความเปลี่ยนแปลงจากความเชื่อสิ่งลึกลับไปเป็น การใช้เหตุผลเชิงประจักษ์ หรือแบบวิทยาศาสตร์
- (2) โลกจะมีชนชั้นกลาง ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการและข้าราชการมากขึ้น
- (3) โลกจะมีการสั่งสมองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้น
- (4) ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีจะมีความเป็นสถาบันหรือมีลักษณะเป็นกิจวัตรประจำวันมากขึ้น
- (5) ความเป็นอุตสาหกรรมและความเป็นสมัยใหม่จะแผ่ขยายไปทั่วโลก
- (6) โลกจะมีความสามารถและอานุภาพในการทำลายล้างซึ่งกันและกันมากขึ้น
- (7) โลกจะมีความมั่งคั่ง และผู้คนจะมีเวลาพักผ่อนมากขึ้น
- (8) ประชากรจะเพิ่มขึ้นมากขึ้น
- (9) ความเป็นเมือง ชานเมือง และอภิมหานคร จะปรากฏให้เห็นอย่างค้ำคั้นในซีกต่าง ๆ ของโลก
- (10) โลกและสังคมต่าง ๆ จะมีปัญหาทางด้านนิเวศวิทยามากขึ้น
- (11) การประกอบอาชีพทางการบริหารการจัดการและข่าวสารจะมีความสำคัญมากกว่าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม
- (12) อัตราการอ่านออกเขียนได้ตลอดจนอุตสาหกรรมความรู้จะเพิ่มมากขึ้น
- (13) การคิด การถกเถียงอภิปรายและการวางแผนจะเป็นประเด็นปัญหาของอนาคต
- (14) จะมีการนำเอาเหตุผลของความคิดริเริ่มมาประยุกต์กับสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมมากขึ้น

D.Bell ⁽⁹⁾ พยากรณ์ไว้ว่าในปี ค.ศ. 2013 สภาพแวดล้อมของการจัดการของโลกจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเงิน เทคโนโลยี การเมือง และประชากร กล่าวคือ ทางด้านเศรษฐกิจนั้นประเทศต่าง ๆ ในแถบริมฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกเป็นศูนย์กลาง ซึ่งนำโดยญี่ปุ่นและจีน ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ทางด้านอุตสาหกรรมนั้นสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะกลายเป็นประเทศหลังอุตสาหกรรมหรือหลังสมัยใหม่ (Post industrial/post modern) ที่เน้นเทคโนโลยีระดับสูง สำหรับทางการเงินจะมีสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเป็นศูนย์กลางโดยมีอังกฤษเป็นสถานีกิ่งกลางคอยเป็นหมุดเชื่อม ทางด้านเทคโนโลยีนั้นจะมีการปฏิวัติครั้งที่สามที่เน้นข่าวสารโดยมีคอมพิวเตอร์และเครื่องมือสื่อสารเป็นแรงผลักดัน ทางด้านการเมือง รัฐ-ชาติจะค่อย ๆ หมดความสำคัญลงไป

⁽⁹⁾ D.Bell, "The World in 2013," *Dialogue*, No.81, 3/88, 1988, pp 3-6. See also J.L. Simon, "What to Expect in the Year 2000," *Dialogue*, No.54, 4/1081, pp 2-3

ส่วนทางด้านประชากรนั้น ประชากรโลกจะเพิ่มจาก 5,000 ล้านคน เป็น 10,000 ล้านคน ในสามสหัสวรรษข้างหน้า

S. Markridekis ⁽¹⁰⁾ ในหนังสือ Forecasting, Planning, and Strategy for the Twenty-First Century ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1990 ได้กล่าวไว้ว่าสภาพแวดล้อมของการจัดการที่สำคัญซึ่งจะนำมาซึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินธุรกิจก็คือการหยั่งรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงในอนาคต

J. Barber ⁽¹¹⁾ ในหนังสือ Future Edge : Discovering the New Paradigms for Success ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 กล่าวว่าความจริงแล้วชาดิสวิสเป็นผู้ค้นพบระบบความคิดที่ใช้แทนระบบจักรกลซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญในการผลิตนาฬิกา แต่กลับมองไม่เห็นความสำคัญของมันเมื่อระบบนี้ตกอยู่ในกำมือของชาวญี่ปุ่น ส่วนแบ่งตลาดนาฬิกาโลกของสวิสเซอร์แลนด์จึงลดลงอย่างฮวบฮาบตราบเท่าทุกวันนี้

G. Celente ⁽¹²⁾ ผู้ที่แต่งหนังสือร่วมที่ชื่อ Trend Tracking : Find Out How to Transform Trends Into Opportunity and Profit ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1991 กล่าวว่าการศึกษาถึงแนวโน้มของสภาพแวดล้อมของการจัดการจะสามารถทำให้ธุรกิจมีผลกำไรอย่างมหาศาล

R. Tucker ⁽¹³⁾ ในหนังสือที่มีชื่อว่า Managing the Future เห็นว่าการดำเนินธุรกิจที่มีประสิทธิภาพในอนาคต จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญแก่ความเร็ว ความสะดวกของลูกค้า การคำนึงถึงความต้องการของลูกค้ากลุ่มต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือกสินค้าได้มากขึ้น การคำนึงถึงวิถีการดำเนินชีวิตของผู้บริโภค การลดราคาสินค้าให้ถูกลง การเพิ่มคุณค่าในผลิตภัณฑ์ ความพึงพอใจของลูกค้า การนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายการอื่น ๆ การเน้นคุณภาพ การประดิษฐ์คิดค้น การเอาใจใส่ลูกค้าและความเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินธุรกิจ

P. Lorie and Murray-Clark ได้กล่าวไว้ในหนังสือ History of the Future : A Chronology ⁽¹⁴⁾ ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1989 ว่าในปัจจุบันนี้ผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะคาดการณ์ธุรกิจของคนไว้ล่วงหน้าเป็นเวลานาน ๆ ยกตัวอย่างเช่น D. Kennedy อธิการบดีของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ได้วางแผนการบริหารมหาวิทยาลัยของตนไว้จนถึงปี ค.ศ. 2020 และผู้นำทางอุตสาหกรรมชาวญี่ปุ่น K. Matsushita ได้วางแผนล่วงหน้าสำหรับบริษัทของเขาไว้นานถึง

⁽¹⁰⁾ Quoted in Jones, op.cit., ch.3

⁽¹¹⁾ Ibid., pp 53-55

⁽¹²⁾ Ibid., pp 56-60

⁽¹³⁾ Ibid., pp 64-65

⁽¹⁴⁾ Jones, op. cit., , pp. 66

150 ปี นอกจากนี้อาจพิจารณาข้อเขียนทางด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งรวมถึงผลงานของนักฟิสิกส์ และเมทาฟิสิกส์ (Physicists and metaphysicists) บุคคลทั้งสองยังได้ทำนายความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการของโลกไว้จนถึงปี ค.ศ. 3000 ตารางข้างล่างนี้คือ คำพยากรณ์ดังกล่าว

ตารางที่ 3 แสดงคำทำนายความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการของโลกจนถึงปี ค.ศ. 3000 ของ Lorie และ Murray-Clark

ปี ค.ศ.	คำทำนาย
2000-2100	การทดลองใช้รัฐบาลโลก เกิดวินาศภัยทางด้านพันธุกรรม โครงสร้างการเงินโลก การให้ความสำคัญแก่ยาป้องกันโรคมกกว่ายารักษาโรค
2100-2200	โครงสร้างครอบครัวแบบใหม่ ยุคของอวกาศ คนที่ถือกำเนิดจากกรรมวิธีวิศวกรรมพันธุศาสตร์ ประเทศอิสระเริ่มรวมตัวเป็นรัฐโลก ระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถติดต่อโดยตรงกับสมองมนุษย์ การนำเอา biochips มาใส่ไว้ในจิตใจมนุษย์อย่างถาวร การเดินทางโดยใช้ความเร็ว hypersonic
2200-2300	การติดต่อกับสิ่งมีชีวิตในจักรวาล การนำเอาชุมชนแกแลกซีมาผนวกเข้าด้วยกัน อารมณ์คนที่ควบคุมโดยคอมพิวเตอร์ ผู้คนที่จะมีสติสัมปชัญญะสูง เครื่องจักรที่มีความรู้สึก การเดินทางสำเร็จรูปในระดับการเคลื่อนย้ายโมเลกุล
2300-2400	การจัดกองกำลังรักษาความปลอดภัยโลก การเดินทางที่ใช้ระยะเวลาแทนระยะทาง การติดต่อระหว่างดวงดาวต่าง ๆ เมืองใต้น้ำ การบีบอัดคนด้วยยารักษาโรคและเคมีภัณฑ์ การนำเอาแร่ bionic มาใช้กับร่างกายมนุษย์ คนที่มีสมองเป็นเลิศจากกรรมวิธีวิศวกรรมพันธุศาสตร์
2400-2500	การชักย้ายถ่ายเทเวลา การสร้างดวงดาวที่อยู่ห่างไกลจากโลก มนุษย์กลที่มีลักษณะเหมือนคน <u>อนัตตศาสตร์แบบใหม่</u> ความก้าวหน้าของศาสตร์ที่ว่าด้วยผลกระทบของอุณหภูมิต่ำที่มีคุณสมบัติของสสาร (cryogenic science) การใช้แรงงานมนุษย์กล การเจาะอุโมงค์โลก ความก้าวหน้าในการควบคุมประชากร
2500-2600	การแข่งขันกีฬาสมอง ศักยภาพในการทำสงครามแกแลกซี เหตุการณ์แปลกประหลาดเกิดขึ้นในอวกาศ ปัญหาจากการพักผ่อนมากเกินไป การเพิ่มขึ้นของอำนาจทางด้านกายภาพของมนุษย์

ปี ค.ศ.	คำทำนาย
2600-2700	การผสมเทียมในหลอดแก้วแบบใหม่ การยืดอกอายุ การสร้างการปลูกชิ้นส่วนในร่างกายมนุษย์ ศักยภาพใหม่ของการแสวงหาความเพลิดเพลิน ความบันเทิงจากการสร้างมโนภาพและความฝัน
2700-2800	การแผ่กระจายของการติดต่อระหว่างดวงดาวต่าง ๆ วงการแพทย์ที่มีความเข้าใจถึงสาเหตุของทุกโรคดีขึ้น พัฒนาการของสติสัมปชัญญะขั้นเยี่ยม การเชื่อมเขื่อนโลกของสิ่งมีชีวิตที่มีลักษณะแปลกประหลาด
2800-2900	การค้นพบดวงดาวใหม่ ๆ มนุษยชาติเริ่มเดินทางออกนอกโลกมุ่งสู่โลกใหม่ ๆ การค้นพบขอบเขตหรือพรหมแดนของอินฟินิตี้ คอมพิวเตอร์สามารถเขียนและพิมพ์ตำราได้เอง องค์ความรู้ที่เทียบเคียงได้กับศาสตร์เกิดขึ้นอย่างมากมาย
2900-3000	สันติภาพของโลกเกิดขึ้นในโลกที่สืบเนื่องมาจากการละทิ้งโลกของมนุษยชาติ ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีชีวิตและการตายดีขึ้น

C. Handy ในหนังสือ *The Age of Unreason*⁽¹⁵⁾ ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1991 กล่าวว่าเมื่อปี ค.ศ. 2000 สภาพแวดล้อมของการจัดการจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเนื่องจากการค้นพบสิ่งต่าง ๆ ข้างล่างนี้

- (1) โทศพิศที่ไร้สายมาร์คทู
- (2) การสร้าง monoclonal antibodies จากกรรมวิธีวิศวกรรมพันธุศาสตร์ และแบคทีเรียตัวนี้สามารถป้องกันโรคบางชนิดได้
- (3) การใช้ชิ้นส่วนของสัตว์ในร่างกายมนุษย์
- (4) การปลูกพืชในดินที่ด้อยคุณภาพหรือในน้ำ โดยพืชจะสามารถดูดซึมไนโตรเจนจากอากาศโดยตรง สามารถลดปริมาณปุ๋ยและทำให้โลกสามารถเพาะปลูกพืชที่เพียงพอกับความต้องการของประชากรโลก
- (5) การค้นพบจุลินทรีย์วันที่ช่วยย่อยสลายสิ่งปฏิกูลและสามารถมีชีวิตอยู่ได้แม้กระทั่งในน้ำยาฆ่าเชื้อโรค
- (6) การค้นพบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สามารถบันทึกวิธีการรักษาโรคสำหรับแพทย์นำไปใช้รักษาคนไข้
- (7) การค้นพบคอมพิวเตอร์ที่สามารถฟังและเขียนตามคำบอก
- (8) ความสามารถในการที่จะซื้อหาอาหารสดจากทุกมุมโลก

⁽¹⁵⁾ C. Handy, *The Age of Unreason* (London : Business Books Limited, 1991), pp.70, 102

- (9) การสั่งซื้อสินค้าทางไกลโดยใช้ telecatalogue
- (10) การใช้บัตรเอนกประสงค์ที่เรียกว่า smart card
- (11) การพิมพ์ลายนิ้วมือโดยผ่านกระบวนการวิศวกรรมพันธุศาสตร์
- (12) การขับรถที่อาศัยคอมพิวเตอร์เพื่อหลบหลีกความแออัดขัดเคืองของการจราจร
- (13) การเรียกเก็บเงินจากการใช้ถนนตามระยะทางและสภาพของถนน

N. Ohmae ⁽¹⁶⁾ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Borderless World... ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1990 ว่าหากมองแผนที่ทางการเมืองจะพบว่าประเทศต่าง ๆ ยังมีอาณาเขตพรมแดนอยู่ แต่ถ้ามองแผนที่ทางเศรษฐกิจหรือแผนที่การแข่งขันจะพบว่าประเทศต่าง ๆ (ปัจจุบันมีอยู่ 176 ประเทศ หรือมากกว่า) จะกลายเป็นประเทศที่ไร้พรมแดนขึ้นมาทันที นั่นคือเศรษฐกิจประเทศต่าง ๆ จะเริ่มแปรสภาพเป็นระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งไม่มีประเทศใดจะสามารถควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจไว้เพียงภายในประเทศของตนเองได้ ฉะนั้นจึงต้องให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจลอยตัวและแปรผันไปตามความเปลี่ยนแปลงของโลก และเศรษฐกิจชีวิตตัวที่สำคัญของเศรษฐกิจของแต่ละประเทศก็คือคุณภาพของสินค้าและบริการ ตลอดจนความสามารถที่เข้าไปแข่งขันกับตลาดโลก

จากผลงานของนักอนาคตนิยมข้างต้น จะเห็นได้ว่าสภาพแวดล้อมจากนอกประเทศ หรือสภาพแวดล้อมของโลกได้เปลี่ยนไปทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี และแต่ละด้านก็เปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ปริมาณ คุณภาพ และอัตราเร่ง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในยุคของโลกาภิวัตน์และโลกที่ใช้พรมแดนในปัจจุบัน และผลกระทบดังกล่าวอาจจะสะท้อนให้เห็นจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจโลกซบเซา การเพิ่มหรือลดค่าเงินสกุลต่าง ๆ (รวมทั้งอัตราดอกเบี้ย) การเพิ่มหรือลดปริมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การที่ราคาสินค้าและบริการตกต่ำ การแข่งขันและกีดกันทางการค้าและการลงทุน การก่อการร้ายระหว่างประเทศ และภาวะสงคราม เป็นต้น ซึ่งสภาพแวดล้อมเหล่านี้อาจเป็นเหตุสุดวิสัย (Force majeure/act of God) ที่แต่ละประเทศจะสามารถเข้าไปควบคุมสถานการณ์ได้ทั้งหมด

2.2 สภาพแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจงของโลก สภาพแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจงของโลกนี้ครอบคลุมถึง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เป็นอาทิ ข้างล่างนี้คือรายละเอียดบางประการของสภาพแวดล้อมเหล่านี้

⁽¹⁶⁾ N. Ohmae, The Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy (Management Lesson in the New Logic of the Global Marketplace) (New York : McKinsey & Co., Inc , 1990), passim

2.2.1 การเมืองโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ⁽¹⁷⁾ ภายหลังวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียปี ค.ศ. 1991 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช แห่งสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้ระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ซึ่งสหรัฐอเมริกาประสงค์จะดำรงลักษณะของอภิมหาอำนาจทางการเมืองการทหารโดดเด่นแต่เพียงผู้เดียว ส่วนทางด้านเศรษฐกิจยังแบ่งเป็น 3 ขั้ว คือ สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ซึ่งมีผลผลิตเศรษฐกิจร่วมกันถึง $\frac{2}{3}$ ของผลผลิตโลก ระเบียบโลกใหม่สนับสนุนการพัฒนาและปกครองระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชนและการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี โดยผ่านประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และเมื่อภัยคุกคามทางการเมืองการทหารลดลง สหรัฐอเมริกาก็สามารถหันมาสนใจปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การขาดดุลการค้า ภาวะการว่างงาน การละเมิดสิทธิบัตรอาหารและยา สิทธิทางปัญญา มาตรการกีดกันทางการค้า และการหุ้มนตลาดของประเทศคู่ค้า นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกา ก็เกรงว่ารัสเซียจะฟื้นตัวและยุโรปจะขยายกำลังทหาร ส่วนทางเอเชียนั้น สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะป้องกันมิให้สูญญากาศทางการเมืองในภูมิภาคนี้ถูกทดแทนด้วยการเข้ามามีอำนาจของมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่ง และเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกำแพงเบอร์ลินถูกทำลายลงในปี ค.ศ. 1989 และสหภาพโซเวียตล่มสลายลงในปี ค.ศ. 1991 นั้น เท่ากับสงครามเย็นของโลกได้ยุติลงในระดับหนึ่ง ทำให้ประเทศประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ ทุนนิยมและสังคมนิยมหันหน้ามาร่วมมือกับทางด้านเศรษฐกิจ (Cocreate) มากขึ้นแทนที่จะแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันทางการเมืองและการทหารดังแต่ก่อน ผลที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากที่สุดจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นก็คือ การเมืองโลกมีลักษณะเป็นทวีป (Bi Polar) คือ สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกฝ่ายหนึ่งกับประเทศที่เหลืออีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนทางการเมืองการทหารนั้น สหรัฐอเมริกายังเป็นมหาอำนาจแต่เพียงผู้เดียว (Uni Polar) เพราะมีการพัฒนาอาวุธอย่างค่อเนื่อง มีทรัพยากร และมีนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากมาย

เป็นที่คาดกันว่าในระยะเวลา 10-20 ปีข้างหน้า สหรัฐอเมริกาจะยังคงมีความเข้มแข็งทางการเมืองการทหารโดดเด่นเหนือประเทศอื่น ๆ แม้รัสเซียก็ตามไม่ทัน เพราะต้องใช้เวลาในการจัดการกับปัญหาการแตกแยกของรัฐต่าง ๆ และต้องดูแลเศรษฐกิจที่ตกต่ำภายใต้ระบบสังคม

⁽¹⁷⁾ จุลชีพ จีวรโรโธ สรุปถาวรรายวิชา PA 801 มิตินทางเศรษฐกิจและสังคมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2538 สุรัช ศิริไกร และคณะ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับโครงสร้างกระทรวงพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอ่าวระหว่างประเทศ 17 พฤษภาคม 2538 หน้า 1 และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร) กระทรวงมหาดไทย สุจิต บุญบงการ และคณะ เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยด้านการเมืองการปกครอง 2538 สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ สงครามเขตการค้า พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : เดอะเนชั่น สิงหาคม 2536), หน้า 2-4 ตีรณ พงศ์มณฑิมา (บรรณาธิการ) ทิศทาง การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990 (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534) หน้า 32-33 และภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ (กรุงเทพฯ : ฟรีสเกล พฤษภาคม 2536) หน้า 221 - 222

นิยม ประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ รวมทั้งจีน สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ก็ยังคงมีอำนาจทางการทหารต่ำกว่าสหรัฐอเมริกามาก เมื่อว่างเว้นจากการทำศึกสงคราม ผู้นำสหรัฐอเมริกาก็มีเวลาที่จะแสดงบทบาทในการรักษาสันติภาพ การพัฒนาประชาธิปไตย และดูแลการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามการฟอกเงิน การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ดำเนินการให้โลกมีความมั่นคง ห้ามการปฏิวัติ (ถ้าปฏิวัติจะเกิดความช่วยเหลือ) ส่งเสริมการค้าเสรี และป้องกันทรัพย์สินทางปัญญา อย่างไรก็ตามในทางการเมืองนั้น ถึงแม้สหรัฐอเมริกาก็จะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ แต่จะทำอะไรตามอำเภอใจหาได้ไม่ จำเป็นจะต้องกระทำผ่านหรือปรึกษาหารือกับมิตรประเทศ องค์การสหประชาชาติ และต้องคำนึงถึงท่าทีของจีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย ด้วยเหมือนกัน

กล่าวโดยสรุป สภาพการเมืองของโลกได้หันมาให้ความสำคัญแก่เศรษฐกิจมากกว่าการเมืองและการทหาร โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ เมื่อสงครามเย็นสงบลง การรบพุ่งเหมือนสงครามโลกคงจะยังไม่เกิดขึ้น นอกจากมี “สงครามวัฒนธรรม” ภายในประเทศที่ถูกกดไว้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ก็คือ หมู่เกาะสมเปรดเลย์ ตะวันออกกลาง และจีนอาจขัดแย้งกับญี่ปุ่น หรือญี่ปุ่นอาจจะเข้ามาแทรกแซงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น จนทำให้เกิดสงครามเศรษฐกิจตามมา

2.2.2 เศรษฐกิจโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญ ๆ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ เศรษฐกิจโลกโดยทั่ว ๆ ไป ประการหนึ่ง และเศรษฐกิจโลกที่เกิดจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง และทั้งสองประเด็นนี้อาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

2.2.2.1 เศรษฐกิจโลกโดยทั่ว ๆ ไป วรากรณ์ สามโกเศศ⁽¹⁸⁾ ได้ชี้ให้เห็นว่า หลังจากเศรษฐกิจโลกถูกครอบงำโดยประเทศอุตสาหกรรมมาเป็นเวลา 150 ปี บัดนี้มีแนวโน้มว่าในอีก 25 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนแปลงในอำนาจเศรษฐกิจของโลกกำลังจะเกิดขึ้น ประเทศที่กำลังพัฒนามีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศอุตสาหกรรมที่มีระดับต่ำกว่า กล่าวคือ อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วในระหว่างปี ค.ศ. 1974-1993 คือร้อยละ 2.9 และจะลดลงเป็นร้อยละ 2.7 ระหว่างปี ค.ศ. 1994-2003

⁽¹⁸⁾ วรากรณ์ สามโกเศศ เอกสารข้อมูลสนับสนุนโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการรวมมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) และสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย 2538 หน้า 2-4 จุลชีพ จินวรรณ แหล่งเดียวกัน ข้างแล้ว และสุโรกร ศิริไกร และคณะ แหล่งเดียวกัน ข้างแล้ว หน้า 1-2 เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (บรรณาธิการ) เมืองไทยใน 2560 : อนาคตเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า (กรุงเทพฯ : ชัคเชสมิเดีย จำกัด มีนาคม 2539 และ C.S. Yue and J.L.H. Tan (eds.), ASEAN in the WTO : Challenges and Responses (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1996), pp.2-3. และจินตนา บุญบางการ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (กรุงเทพฯ : วิจัยพัฒน์ 2539), หน้า 85

ส่วนของประเทศที่กำลังพัฒนาในระหว่างปี 1974-1993 คือ ร้อยละ 3 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 4.8 ในระหว่างปี 1994-2000 ก่อนถึงต้นศตวรรษที่ 21 (พ.ศ.2543) ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมกันจะมีสัดส่วนการผลิตในโลกเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว และหลังจากนั้นเป็นต้นไป ประเทศที่กำลังพัฒนารวมกันจะเริ่มมีสัดส่วนผลผลิตในโลกสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังแสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 4 แสดงขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด 15 อันดับแรกของปี ค.ศ.1992 และ ค.ศ. 2020

ขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในปี ค.ศ.1992	ขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในปี ค.ศ.2020
(1) สหรัฐอเมริกา = 100	(1) จีน = 140
(2) ญี่ปุ่น เท่ากัน	(2) สหรัฐอเมริกา = 100
(3) จีน	(3) ญี่ปุ่น
(4) เยอรมนี	(4) อินเดีย
(5) ฝรั่งเศส	(5) อินโดนีเซีย
(6) อินเดีย	(6) เยอรมนี
(7) อิตาลี	(7) เกาหลีใต้
(8) สหราชอาณาจักร	(8) ไทย
(9) รัสเซีย	(9) ฝรั่งเศส
(10) บราซิล	(10) ไต้หวัน
(11) เม็กซิโก	(11) บราซิล
(12) อินโดนีเซีย	(12) อิตาลี
(13) แคนาดา	(13) รัสเซีย
(14) สเปน	(14) สหราชอาณาจักร
(15) เกาหลีใต้	(15) เม็กซิโก

ที่มา วรากรณ์ สามโกเศศ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 4 และ The Economist (1-7 October 1994)

นอกจากนี้ ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ยังอาจแสดงให้เห็นได้จาก ความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจ การเปิดการค้าและการลงทุน นโยบายของรัฐบาล และบริการ การเงิน/ตลาดทุน ดังแสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 5 แสดงฐานะทางเศรษฐกิจของบางประเทศ

ประเทศ	อันดับที่	ความแข็งแกร่ง ของเศรษฐกิจ	การเปิดการค้า และการลงทุน	นโยบาย รัฐบาล	บริการการเงิน/ ตลาดทุน
สหรัฐอเมริกา	1	1	1	6	1
สิงคโปร์	2	2	2	1	2
ญี่ปุ่น	3	3	8	19	5
ฮ่องกง	4	4	3	2	3
มาเลเซีย	17	6	14	4	13
ไต้หวัน	18	5	17	11	20
ไทย	23	9	21	8	14
เกาหลี	24	7	39	30	39
อินโดนีเซีย	31	25	34	24	30
ฟิลิปปินส์	33	28	30	29	25
อินเดีย	34	22	33	27	27

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อ 9 มกราคม 2538 ซึ่งอ้างใน
จินตนา บุญบงการ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากดัชนีพื้นฐานทางเศรษฐกิจบางตัวของกลุ่มเศรษฐกิจ
ต่าง ๆ เราจะได้ข้อมูลที่น่าสนใจเปรียบเทียบกับจุดแข็งจุดอ่อนของประเทศเหล่านี้อย่างชัดเจน ดังแสดงไว้
ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 6 แสดงดัชนีพื้นฐานทางเศรษฐกิจบางตัวของกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ

ประเทศ	ประชากร (ล้านคน,1993)	รายได้เฉลี่ยต่อหัว (US\$,1993)	อัตราความเจริญเติบโต ของเศรษฐกิจ(1980-1993,%)
บรูไน	0.3	n.a.	n.a.
อินโดนีเซีย	187.2	740	5.8
มาเลเซีย	19.0	3,140	6.2
ฟิลิปปินส์	64.8	850	1.4
สิงคโปร์	2.8	19,850	6.9
ไทย	58.1	2,110	8.2
ASEAN 6	332.2	1,334	6.1
เวียดนาม	71.3	170	n.a.

ประเทศ	ประชากร (ล้านคน,1993)	รายได้เฉลี่ยต่อหัว (US\$,1993)	อัตราการเจริญเติบโต ของเศรษฐกิจ(1980-1993,%)
<u>ASEAN 7</u>	403.5	1,130	6.1
กัมพูชา	9.9	200	n.a.
ลาว	4.6	280	4.8
เมียนมาร์	44.6	n.a.	0.8
<u>Southeast Asia 10</u>	462.6	n.a.	n.a.
จีน	1,178.4	490	9.6
ญี่ปุ่น	124.5	31,490	4.0
<u>NAFTA</u>	376.6	18,802	2.6
สหรัฐอเมริกา	257.8	24,740	2.7
แคนาดา	28.8	19,970	2.6
เม็กซิโก	90.0	3,610	1.6
<u>EU</u>	347.3	18,127	2.4
เบลเยียม	10.0	21,650	2.1
เดนมาร์ก	5.2	26,730	2.0
ฝรั่งเศส	57.5	22,490	2.1
เยอรมนี	80.7	23,560	2.6
กรีซ	10.4	7,390	1.3
ไอร์แลนด์	3.5	13,000	3.8
อิตาลี	57.1	19,840	2.2
ลักเซมเบิร์ก	0.4	37,320	2.8
เนเธอร์แลนด์	15.3	20,950	2.3
โปรตุเกส	9.8	9,130	3.0
สเปน	39.5	13,590	3.1
สหราชอาณาจักร	57.9	18,060	2.5
<u>CER</u>	21.1	15,786	2.9
ออสเตรเลีย	17.6	17,500	3.1
นิวซีแลนด์	3.5	12,600	1.5

ที่มา Yue and Tan, *op.cit.*, pp.2-3; World Bank, World Development Report 1995; IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1995; ADB, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, 1995.

จุลชีพ ชินวรโรณ ⁽¹⁹⁾ เห็นว่าเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ 21 (ปี ค.ศ. 2010) จะมีลักษณะเป็น “ไตรภพ” (Tri Polar) คือ

- (1) ทวีปอเมริกาภายใต้การนำสหรัฐอเมริกา
- (2) สหภาพยุโรปภายใต้การนำของเยอรมนีและฝรั่งเศส และ
- (3) เอเชียภายใต้การนำของญี่ปุ่น จีน และอาเซียน (รวมทั้ง ออสเตรเลีย และ

นิวซีแลนด์)

และเมื่อถึงปี ค.ศ. 2020-2025 เศรษฐกิจโลกจะกลายเป็น “เบญจภพ” (Penta Polar) ซึ่งประกอบด้วย 5 ฝ่าย คือ

- (1) สหรัฐอเมริกา
- (2) ยุโรปที่อาจผนวกเอิร์สเตียร์ร่วมด้วย
- (3) เอเชีย มี 2 เสาหลัก คือ ญี่ปุ่น และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- (4) เขตการค้าเสรีจีน (SINOFTA) คือ จีน ฮองกง มาเก๊า และ ไต้หวัน และ
- (5) กลุ่มเศรษฐกิจมุสลิม (Muslem-based Economy) ซึ่งได้แก่กลุ่มตะวันออก

กลางกับเอเชียกลาง (อดีตสหภาพโซเวียตที่นับถือศาสนาอิสลาม)

สุรไกร ศิริไกร และคณะ ⁽²⁰⁾ ก็เห็นด้วยกับความเห็นของจุลชีพ ชินวรโรณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเศรษฐกิจไตรภพ และเชื่อว่า Big Three (สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และ ยุโรป) ได้เข้ามาแทนที่ Big Two คือ สหรัฐอเมริกา และ โซเวียต แล้วอย่างสิ้นเชิง ฉะนั้น พลังและความสัมพันธ์ระหว่าง Big Three จึงจะเป็นตัวแปรที่สำคัญของการเมือง เศรษฐกิจ และการค้าระหว่างประเทศที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21

ศิรณ พงศ์มณฑน์ ⁽²¹⁾ ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

- (1) เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิต (Cost advantage)
- (2) เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สิงคโปร์และมาเลเซีย (อาจรวมถึงฟิลิปปินส์) คือคู่แข่งของไทย ส่วนการแข่งขันจากอินโดนีเซียมีไม่มากนัก ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวตรงกับข้อคิดของวรากรณ์ ตามโกเศศ
- (3) เศรษฐกิจอเมริกาอาจฟื้นตัวได้ยากในระยะ 5 ปี (พยากรณ์ถึง 1995) - อย่างไรก็ดี เมื่อถึงปี 1997 เศรษฐกิจอเมริกันเริ่มเข้มแข็งอีกครั้ง -- ผู้วิจัย)

⁽¹⁹⁾ จุลชีพ ชินวรโรณ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽²⁰⁾ สุรไกร ศิริไกร และคณะ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽²¹⁾ ศิรณ พงศ์มณฑน์ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 33-35

(4) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของยุโรปเมื่อ 31 ธันวาคม ค.ศ.1992 ทำให้ประชาคมยุโรปเป็นตลาดเดียวที่ใหญ่ที่สุด และเมื่อถึงปี ค.ศ. 1999 ที่ EU จะใช้เงินสกุลเดียวกัน ความแน่นแฟ้นทางเศรษฐกิจอาจจะมีมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(5) โลกอาจต่อต้านประชาคมยุโรปมากขึ้น

(6) โลกสังคมนิยมไร้ความสามารถ อาจจะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และยุทธวิธีทางเศรษฐกิจ โดยหันมาใช้ระบบทุนนิยมมากขึ้น (ยกเว้นเกาหลีเหนือ และคิวบา)

(7) ราคาดินค้าโดยเปรียบเทียบ หรืออัตราการค้าในตลาดโลก (International term of trade) เป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่จะกำหนดลักษณะของความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และเท่าที่ผ่านมาราคาดินค้าการเกษตรมีแนวโน้มลดลงมากเมื่อเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรม สิ่งนี้อาจจะทำให้การเจรจาต่อรองทางการค้าระหว่างสมาชิกองค์การค้าโลกมีความเข้มข้นขึ้น

อำนาจ วีรวรรณ ⁽²²⁾ ได้ชี้ให้เห็นทิศทางและนโยบายเศรษฐกิจในช่วงต้นของสองทศวรรษหน้าว่าจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ระดับโลก เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ จะเข้ามาผูกพันกันในเวทีเศรษฐกิจโลกมากขึ้น และในช่วงปี พ.ศ. 2533-2537 มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีขึ้นถึงประมาณ 30 กลุ่มทั่วโลก นอกจากนี้เศรษฐกิจโลกยังต้องมีพื้นฐานจากเทคโนโลยีระดับสูง (Knowledge-based economy) และคุณภาพและมูลค่าเพิ่มตามมาตรฐาน ISO 9000 และ ISO14000

(2) ในระดับภูมิภาค เอเชียแปซิฟิก จะผงาดกว่าส่วนอื่น ๆ ของโลก

(3) ในระดับประเทศ ประเทศไทยจะต้องแก้ไขความเหลื่อมล้ำของรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจ

ข้างต้นนั้น คือสภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไปของเศรษฐกิจโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ แต่ปรากฏการณ์ที่สำคัญที่สุดของเศรษฐกิจโลกอีกประการหนึ่งก็คือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายหลังการเจรจารอบอุรุกวัยของ GATT ล้มเหลว เมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 1992 ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปข้างล่างนี้

2.2.2.2 การรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ตามความเห็นของ G. Myrdal นั้น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเป็นความพยายามที่จะนำเอาแนวความคิดเก่าแก่ของยุโรปเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันของโอกาสมาใช้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปจะดำเนินไปด้วยดี หากประเทศเหล่านี้ต่างมีโอกาสเท่าเทียมกันในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจจึงเป็นกระบวนการยกเลิกวิธีเลือกปฏิบัติทางด้านการค้าและการเงินระหว่างสองประเทศ

⁽²²⁾ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (บรรณาธิการ) แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 24-26

หรือมากกว่า ⁽²³⁾ ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละประเทศจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนี้จะต้องกระทำให้ครบวงจร คือ การส่งออก การนำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน

รูปแบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาจทำได้หลายวิธีคือ ⁽²⁴⁾

(1) เขตการค้าเสรี (The Free Trade Area) เป็นรูปแบบหลวม ๆ ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือมีความเข้มข้นน้อยที่สุด โดยยกเลิกข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการระหว่างประเทศหรือประเทศที่เป็นสมาชิก แต่ในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็ยังใช้มาตรการต่าง ๆ ทางด้านการค้ากับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก

(2) สหภาพศุลกากร (The Customs Unions) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นอีกขั้นหนึ่งจากเขตการค้าเสรี คือ นอกจากยกเว้นภาษีศุลกากรและโควต้าที่ใช้กับประเทศสมาชิกแล้ว ยังมีการกำหนดภาษีศุลกากรที่ใช้กับประเทศซึ่งมิใช่สมาชิกในลักษณะที่เหมือนกัน หรือที่เรียกว่า Common external tariffs

(3) ตลาดร่วม (Common Market) เป็นรูปแบบที่สูงขึ้นไปจากสหภาพศุลกากรอีกขั้นหนึ่ง คือ นอกจากจะดำเนินการต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ในเขตการค้าเสรีและสหภาพศุลกากรแล้ว ยังมีการยกเลิกข้อจำกัดในระดับปกติที่เป็นอุปสรรคแก่การเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานระหว่างบรรดาประเทศสมาชิก

(4) สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นรูปแบบที่ประเทศสมาชิกใช้นโยบายการเงินการคลังอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นอีกขั้นหนึ่งที่สูงจากตลาดร่วม

(5) สหภาพเศรษฐกิจเหนือชาติ (The Supra National Economic Union) ได้แก่ สหภาพเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เป็นขั้นตอนของการรวมกันเป็นสหภาพที่ประกอบด้วยหลายชาติรวมกันเป็นชาติเดียว

อย่างไรก็ดี ก่อนจะกล่าวถึงรายละเอียดของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มต่าง ๆ นั้น ควรจะกล่าวถึงข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และองค์การการค้าโลก (WTO) เสียก่อน เพราะข้อตกลงและหน่วยงานดังกล่าวนี้เป็นกรอบที่การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจแต่ละกลุ่มควรจะต้องปฏิบัติตามลำดับ

⁽²³⁾ สมนึก แดงเจริญ ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2538) หน้า 366

⁽²⁴⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 368-375

ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ⁽²⁵⁾ แทนจะเรียกได้ว่าเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับองค์การอื่น ๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นั่นก็คือ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในปี 1945 สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะจัดระเบียบการเมืองและเศรษฐกิจโลกเสียใหม่ โดยจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และระบบการค้าโลก หรือองค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade System or International Trade Organization -- ITO) อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวประสบความสำเร็จเฉพาะสามหน่วยงานแรก ส่วนองค์การหลังล้มเหลว เพราะประเทศบางประเทศหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจสหรัฐอเมริกาโดยเกรงว่าสหรัฐอเมริกาน่าจะใช้องค์การการค้าระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการครอบงำเศรษฐกิจประเทศอื่น ๆ ฉะนั้น องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงตั้งขึ้นไม่ได้ แต่ได้นำเอาหลักการของมันมาเรียบเรียงใหม่เป็น GATT อย่างไรก็ตาม GATT มิได้มีสถานะภาพเป็นองค์การ แต่เป็นเพียงข้อตกลงแบบหลวม ๆ ไม่มีกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง

ถึงแม้ว่า GATT จะมีได้มีสถานะภาพเป็นองค์การ และไม่มีอำนาจบังคับประเทศสมาชิก แต่ก็ได้มีการทำสัญญา GATT เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947 มีสมาชิกรับถึง การเจรจารอบอุรุกวัยจำนวน 123 ประเทศ โดย GATT มีเป้าหมายดังนี้

(1) GATT ต้องการให้การค้าโลกขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยใช้กลไกการค้าเสรี
(2) GATT ต้องการให้การใช้ทรัพยากรในโลกเกิดประโยชน์สูงสุดด้วยต้นทุนต่ำสุด จึงต้องการให้แต่ละประเทศลดภาษีศุลกากรสินค้า เพื่อให้สินค้ามีราคาถูก และสามารถขายสินค้าได้ทีละมาก ๆ

(3) GATT ต้องการให้มีการว่าจ้างงานมากขึ้น เมื่อการค้าขยายตัว การผลิตสินค้าก็ขยายตัวตาม ทำให้ประชาชนในแต่ละประเทศมีงานทำและมีรายได้มากขึ้น

(4) GATT ต้องการยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้น

ส่วนหลักการของ GATT นั้น มีดังนี้

(1) การเป็นประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation -- MFN) นั่นก็คือ หากประเทศสมาชิกได้ให้สิทธิพิเศษกับประเทศสมาชิกหนึ่ง ประเทศนั้นก็จะต้องให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย

(2) การปฏิบัติเยี่ยงชาติของตน (National Treatment) นั่นคือจะต้องปฏิบัติต่อชาติอื่น หรือสินค้าอื่นเยี่ยงชาติของตนเอง

(3) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน (Reciprocity)

⁽²⁵⁾ จุลชีพ จินวรรณ ไหว้อย่างดี, งานเศรษฐกิจ 9-10 ธันวาคม 2539 หน้า 9 และ M. Williams, International Economic Organizations and the Third World (New York Harvester/Wheatsheat, 1994), pp.141-169

(4) ความโปร่งใสในการทำการค้า (Transparency) และ

(5) อุปสรรคทางการค้าต้องแก้ไขให้เป็นภาษีทั้งหมด (Tariffication)

อย่างไรก็ดี การเจรจารอบอุรุกวัย (ครั้งที่ 8) เมื่อ 12 มกราคม ค.ศ. 1992 มีปัญหา⁽²⁶⁾ เพราะ ประการแรก การเจรจา 15 เรื่อง ต้องตกลงกันให้ได้ทุกเรื่อง แต่การเจรจาครั้งนั้น มีปัญหาเพราะสหรัฐอเมริกาและประเทศเกษตรกรรม (Cairns) * อีก 14 ประเทศ ซึ่งรวมทั้งไทยด้วยไม่สามารถตกลงกับประชาคมยุโรปได้ และ ประการหลัง สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปไม่เห็นด้วยกับการเปิดการค้าสิ่งทอเสรีโดยค่อย ๆ ขกเลิกข้อตกลงที่เรียกว่า *Multi-Fibre Arrangement* และเมื่อประชาคมยุโรปตกลงร่วมกันเป็นตลาดเดียวในปี 1992 ประเทศอื่น ๆ ก็เจริญรอยตามจนเกิดเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมากมาย ในขณะที่เดียวกันจากการเจรจาอุรุกวัยครั้งนั้นก็มีการเสนอให้จัดตั้งองค์การค้าโลก (World Trade Organization) ขึ้น และมีการประชุมกันเป็นครั้งแรกที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อ 9-13 ธันวาคม 2539

องค์การค้าโลก⁽²⁷⁾ (WTO) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 อันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัย และต่อจาก GATT และไทยเป็นสมาชิกเป็นอันดับที่ 59 ในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งเมื่อ 28 ธันวาคม 2537 ขณะนี้องค์การค้าโลกมีสมาชิก 125 ประเทศ และมีอีก 28 ประเทศ ที่กำลังสมัครเป็นสมาชิก

วัตถุประสงค์ขององค์การค้าโลก มีดังนี้คือ

(1) ยึดหลักการของประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง และการปฏิบัติเชิงชาติของตนเหมือนกับหลักการของ GATT

(2) เน้นการเข้าสู่ตลาดที่เพิ่มขึ้นและสามารถพยากรณ์ได้ ในขณะที่การกำหนดโควตาเป็นสิ่งผิดกฎระเบียบ แต่ภาษีศุลกากรและพิกัดศุลกากรถือว่าถูกต้องตามกฎหมายขององค์การ

(3) การส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันอย่างยุติธรรม

(4) กระตุ้นให้มีการพัฒนาและปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยได้รับสิทธิพิเศษในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

(5) การปรึกษาหารือระหว่างมวลสมาชิกต้องอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน

⁽²⁶⁾ สมชาย ภคภาสวรีวัฒน์ แบ่งเดียวกับ ช้างแล้ว หน้า 21-23

* แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิจิ ซังการี อาร์เจนตินา บราซิล อุรุกวัย ชิลี โคลัมเบีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย

⁽²⁷⁾ "Welcome to the WTO'S Web Server, Internet East Lansing, Michigan State University, July 1995. See also New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, United Nations Handbook, 1996 (Wellington : G.P.Print Ltd., 1996).

สำหรับภารกิจขององค์การค้าโลก มีดังนี้

- (1) บริหารและนำเอาข้อตกลงทางการค้าพหุภาคีมาใช้
- (2) เป็นสถานที่ประชุมสำหรับการเจรจาต่อรองการค้าพหุภาคี
- (3) พยายามแสวงหาช่องทางที่จะแก้ปัญหาข้อพิพาททางการค้า
- (4) กำกับดูแลนโยบายการค้าของประเทศต่าง ๆ
- (5) ร่วมมือกับสถาบันระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

เศรษฐกิจของโลก

ในขณะที่ GATT เป็นสื่อกระดาม องค์การค้าโลกกลับมีเขี้ยวเล็บ เพราะสามารถตัดสินใจความระหว่างคู่พิพาทได้ โดยองค์การค้าโลกมีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ 7 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย อิตาลี ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี และเท่าที่ผ่านมาคณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการพิจารณาข้อพิพาทเรื่องรถยนต์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น และเรื่องที่บราซิลและเวเนซุเอลา กล่าวหาว่ากฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่องน้ำมันของสหรัฐอเมริกาขาดความยุติธรรม เป็นต้น และเมื่อมีการประชุมครั้งแรกที่สิงคโปร์ เมื่อ 9-13 มกราคม 2539 ก็ได้มีการหยิบยกประเด็นต่าง ๆ มาพิจารณา เช่น เรื่องสินค้าเกษตรและสิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นการทบทวนผลการปฏิบัติตามพันธกรณีของการเจรจาออสเตรเลีย การเจรจาการเงิน ไทคอมมูนิตี้ การขนส่งทางทะเล และการเคลื่อนย้ายบุคคลที่กีดกันจากการเจรจาออสเตรเลีย การลงทุนที่เกี่ยวกับการค้าในลักษณะการปฏิบัติเชิงชาติของตน มาตรฐานแรงงาน การจัดซื้อโดยรัฐ นโยบายการแข่งขัน และข้อตกลงว่าด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

สำหรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอื่น ๆ นอกจาก GATT และองค์การค้าโลก นั้นมีอยู่มากมาย (ดังที่ อำนวย วีระวรรณ ได้กล่าวไว้ว่ามีอยู่ถึง 30 กลุ่ม) แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงกลุ่มที่น่าจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมากที่สุดคือ (ก) กลุ่ม ASEAN AFTA APEC (ข) กลุ่ม EU (ค) กลุ่ม ASEM และ (ง) กลุ่ม NAFTA

กลุ่ม ASEAN AFTA และ APEC

ASEAN⁽²⁸⁾ (Association of South East Asian Nations) หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือกำเนิดเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ปัจจุบันมีสมาชิก 7 ประเทศ ประเทศที่เป็นผู้ร่วมก่อตั้ง 5 ประเทศแรก ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟินแลนด์ สิงคโปร์ และไทย สำหรับบรูไนได้เข้ามาเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1984 และเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1995 ส่วนกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ คาดว่าจะเข้ามาเป็นสมาชิกในอีกไม่ช้า

⁽²⁸⁾ จุฑาธิป จันวรรโณ แหล่งเดียวกัน ต่างแล้ว และ Yue and Tan, op.cit., ch.1

อาเซียนเป็นกลุ่มที่มีพลวัตทางเศรษฐกิจมากที่สุดกลุ่มหนึ่งในโลก กล่าวคือ ระหว่างปี ค.ศ. 1980 - 1993 GDP ของกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นโดยประมาณร้อยละ 6.1 (ไม่รวมเวียดนาม) สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูง ในขณะที่ มาเลเซีย และประเทศไทย กลายเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ (Newly industrialized economies หรือ NIE'S)

การรวมกลุ่มของอาเซียนมีขนาดเท่ากับ EU และ NAFTA เมื่อพิจารณาจาก จำนวนประชากร แต่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กกว่า อาเซียนมีประชากร 400 ล้านคน (หากรวม เวียดนาม) หรือมากกว่า 330 ล้านคน (ไม่รวมเวียดนาม) ASEAN 6 (ไม่รวมเวียดนาม) มี GDP = 443 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นเพียงร้อยละ 6 และร้อยละ 7 ของ NAFTA และ EU ตามลำดับ

ในแง่ของทางการค้า อาเซียนจัดว่าเป็นอันดับที่ 4 ของการค้าโลกรองจาก EU สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น และการขยายตัวทางการค้าก็เกินหน้ากลุ่มและประเทศดังกล่าวมาก อย่างไรก็ตามการค้าของอาเซียนกับโลกเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 20 ในปี ค.ศ.1993 แต่การค้าภายใน อาเซียนด้วยกันเองกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 24

สาเหตุที่ทำให้ ASEAN ขยายตัว อาจจะเป็นเพราะภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ การป้องกันการแทรกแซงจากภายนอกและพึ่งพาภายในภูมิภาค ความมุ่งมั่นในการพัฒนา ประเทศ ความเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ในภูมิภาค และเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับกลุ่ม เศรษฐกิจอื่น ๆ ส่วนอุปสรรคของ ASEAN ก็อาจมีอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ประเทศสมาชิกมี โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาเกษตร มีโครงสร้างภาษีศุลกากรที่ แตกต่างกัน และมีระดับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันด้วย ⁽²⁹⁾

มูลค่ารวมสินค้าไทยที่ส่งออกไปอาเซียน ในปี พ.ศ.2536 และ 2537 คือ 150, 210 ล้านบาท และ 200, 561 ล้านบาทตามลำดับ สำหรับสินค้าออกของไทยที่สำคัญ ๑ ได้แก่ เครื่อง คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์พลาสติก ข้าว เสื้อผ้าสำเร็จรูป รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องวีซีดี อุปกรณ์เครื่องเสียงและส่วนประกอบ รองเท้าและ ชิ้นส่วน เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ และส่วนประกอบ วงจรพิมพ์ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า มอเตอร์ไฟฟ้าและเครื่องกำเนิดไฟฟ้า หม้อแปลงไฟฟ้า และส่วนประกอบ

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งเข้าจากอาเซียน ในปี พ.ศ. 2536 - 2537 คือ 140,534.5 ล้านบาท และ 177,870.9 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าสำคัญ ๑ ที่ไทยนำเข้า ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ น้ำมันดิบ น้ำมันสำเร็จรูป เครื่องจักร ไฟฟ้าและส่วนประกอบ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และไม้อื่น ๆ แผงวงจรไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า

⁽²⁹⁾ สมพงษ์ อรพินท์ "สรุปสาระสำคัญ" 2539

เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม หลอดภาพโทรทัศน์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก กระดาษ กระดาษแข็ง และ ผลิตภัณฑ์กระดาษ ผลิตภัณฑ์โลหะ น้ำมันหล่อลื่น และสินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ เป็นต้น

AFTA⁽¹⁰⁾ (ASEAN Free Trade Area) หรือ เขตการค้าเสรีอาเซียน ถือกำเนิดจากการประชุมอาเซียน ที่สิงคโปร์เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2535 สมาชิกอาเซียนมีความเห็นพ้องต้องกันว่าจะผลักดันให้อาเซียนเป็น AFTA ในปี ค.ศ. 2008 และต่อมาในระยะเวลาให้สั้นเข้าเป็น ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นผลจากการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) for the ASEAN Free Trade Area)

เป้าหมายของ AFTA ก็คือ ลดภาษีศุลกากรลงให้เหลือร้อยละ 0.5 และยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภายใน 10 ปี คือ ปี พ.ศ. 2536 - 2546 และครอบคลุมสินค้าทุกชนิด ยกเว้นสินค้าที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ศิลธรรม ชีวิต และศิลปะ และอนุโลมให้มีรายการสินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่ยังไม่พร้อมที่จะนำมาลดภาษีตามกำหนดเวลา ซึ่งการดำเนินการลดภาษี แบ่งสินค้าออกเป็น 3 กลุ่ม คือ สินค้าเร่งลดภาษี (Fast track) สินค้าลดภาษีปกติ (Normal track) และสินค้านำเข้าชั่วคราว (Temporary exclusion) นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการเกี่ยวกับการลด/ยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภายในด้วย

APEC⁽¹¹⁾ (Asian Pacific Economic Cooperation) หรือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยการริเริ่มของออสเตรเลีย และได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีสมาชิก 19 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน จีนฮ่องกง เม็กซิโก ปาปัวนิวกินี ซิลิ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน และเวียดนาม

วัตถุประสงค์ของ APEC ก็คือ สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าของภูมิภาค ขยายความร่วมมือในสาขาเศรษฐกิจที่สนใจร่วมกัน พัฒนาและส่งเสริมระบบการค้าพหุภาคี และลดอุปสรรคการค้า สินค้าบริการและการลงทุน โดยมีหลักการที่เน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมมือในการขยายการค้าและการลงทุน และไม่กีดกันประเทศนอกกลุ่ม และดำเนินงานให้สอดคล้องกับ GATT ทั้งนี้ จะพยายามให้ APEC เป็นเขตการค้าเสรีในปี ค.ศ. 2010 สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และปี ค.ศ. 2020 สำหรับประเทศสมาชิกที่เหลือ และคาดว่าจะเริ่มลดภาษีในปี ค.ศ. 1997

⁽¹⁰⁾ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ "เขตการค้าเสรีอาเซียน" -- ASEAN Free Trade Area -- AFTA See also ASEAN : The Way Forward : The Report of the Group of Fourteen a mimeograph, no date available, pp ix - xi and 24 - 29

⁽¹¹⁾ จุฑาชีพ ชินวรโรจน์ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่างแผนหลักการพัฒนาคลังสินค้าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระยะยาว 20 ปี กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สิงหาคม 2539

APEC มีโครงการที่จะดำเนินการทั้งหมด 10 โครงการด้วยกัน คือ

- (1) โครงการทบทวนข้อมูลการค้าและการลงทุน
- (2) โครงการขยายการลงทุนและถ่ายทอดเทคโนโลยีในภูมิภาค
- (3) โครงการส่งเสริมการค้า
- (4) โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- (5) โครงการพลังงาน
- (6) โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล
- (7) โครงการโทรคมนาคม
- (8) โครงการด้านการขนส่ง
- (9) โครงการด้านการท่องเที่ยว
- (10) โครงการด้านการประมง

ในปี 1993 ไทยค้ากับกลุ่ม APEC (NAFTA + ASEAN) ถึงร้อยละ 68.9 ของการค้าทั้งหมดของไทย และค้าขายกับสหภาพยุโรป ร้อยละ 15.5 ที่เหลือนอกนั้นได้แก่ แอฟริกา ลาตินอเมริกา เอเชียใต้ และตะวันออกกลาง

APEC คงจะมีผลกระทบต่อไทยทั้งทางบวกและทางลบ ในทางบวกนั้น APEC จะช่วยเสริมสร้างพลังทางเศรษฐกิจ และปกป้องผลประโยชน์ทางการค้า ช่วยพัฒนาทรัพยากรบุคคลและถ่ายทอดเทคโนโลยี ช่วยพัฒนาข้อมูลและข่าวสารทางการค้า การลงทุน นอกจากนี้ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นสมาชิกของ APEC ยังให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกผ่านองค์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา มีมูลค่า 13.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งมากกว่าสหรัฐอเมริกาที่ให้เพียง 9.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ ส่วนในทางลบนั้นประเทศสมาชิกที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจอาจจะถูกประเทศที่พัฒนาแล้วบังคับให้ยอมรับในบางเรื่องที่ยังไม่พร้อมและการเปิดเสรีอาจจะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วใช้เป็นช่องทางในการเจรจาเพื่อให้ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเปิดตลาดมากขึ้น

กลุ่ม EU ⁽³²⁾ ประชาคมยุโรปก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1958 และกลายเป็นสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 1992 และจะใช้เงินสกุลเดียวกันในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1999

สหภาพยุโรปมีสมาชิกทั้งสิ้น 15 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เบลเยียม อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ลักซ์ซัมเบิร์ก ไอร์แลนด์ กรีซ โปรตุเกส สเปน ออสเตรีย สวีเดน และฟินแลนด์

⁽³²⁾ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ “สหภาพยุโรป” (European Union) สมพงษ์ ชุมาก “การลงทุนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในไทย” และ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แปลงเดียวกับ อังแล้ว และ พิพัฒน์ ไทยอารี “รัฐวิสาหกิจ : กลยุทธ์การสร้างรัฐวิสาหกิจให้ก้าวสู่กิจการนานาชาติ หรือกิจการข้ามชาติ” เอกสารประกอบการบรรยายโครงการ Global Competence Project 3-13 มีนาคม 2540, หน้า 4

วัตถุประสงค์ของ EU ก็คือ ให้ตลาดทั้ง 15 ประเทศ รวมกันเป็นตลาดเดียว โดยปราศจากอุปสรรคกีดกันระหว่างกัน ให้มีการเคลื่อนย้ายประชากร สินค้า บริการ และเงินทุนอย่างเสรี เสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการค้า การลงทุน และการแข่งขันภายในสหภาพยุโรป นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังจะให้สมาชิกทั้ง 15 ประเทศใช้เงินสกุลเดียวกัน ในปี ค.ศ. 1999 ดังได้กล่าวมาแล้ว

สหภาพยุโรปเป็นคู่ค้าที่สำคัญอันดับ 4 ของไทย นอกเหนือจากญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและอาเซียน โดยมีมูลค่าการค้า 308,636.9 ล้านบาท 332,980.3 ล้านบาท 358,612.1 ล้านบาท 383,778.2 ล้านบาท และ 434,696.7 ล้านบาท ในปี 2534 - 2538 ตามลำดับ โดยไทยได้เปรียบดุลการค้า ปี พ.ศ. 2534 และ 2535 เท่านั้น หลังจากนั้นไทยเป็นฝ่ายขาดดุลมาโดยตลอด

สินค้าที่ไทยส่งออกไปยังสหภาพยุโรปมีมูลค่า 157,587.5 ล้านบาท 169,183.5 ล้านบาท 163,701.6 ล้านบาท 177,770.4 ล้านบาท และ 190,541.4 ล้านบาท ในปี 2534- 2538 ตามลำดับ สินค้าออกที่ส่งออกเพิ่มขึ้นได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ ยางพารา แผงวงจรไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์พลาสติก อัญมณีและเครื่องประดับ เครื่องปรับอากาศ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า และหม้อแปลงไฟฟ้า ส่วนสินค้าที่ส่งออกลดลง ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เครื่องวิดีโอ อุปกรณ์เครื่องเสียง เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ ข้าว อาหารทะเลกระป๋อง

สินค้าที่ ไทยนำเข้าจากสหภาพยุโรปมีมูลค่า 151,049.4 ล้านบาท 163,796.8 ล้านบาท 194,910.5 ล้านบาท 206,007.8 ล้านบาท และ 244,155.3 ล้านบาท ในระหว่างปี 2534 ถึง 2538 ตามลำดับ สินค้าที่นำเข้าเพิ่มขึ้นได้แก่ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรมเครื่องบิน เคมีภัณฑ์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องจักรไฟฟ้า ส่วนสินค้าที่มูลค่านำเข้าลดลงมาก ได้แก่ รถยนต์นั่ง ปลายทางสด แช่เย็น รถยนต์โดยสาร และรถบรรทุก เป็นต้น

สำหรับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มาลงทุนในประเทศไทยในช่วงปี ค.ศ. 1994 - 1996 มีดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงการลงทุนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในไทย ปี ค.ศ.1994 ถึง 1996 (หน่วย : ล้านบาท)

ประเทศ	1994	1995	1996
อังกฤษ	4,933	7,520	2,947
เยอรมนี	4,873	4,352	284
ฝรั่งเศส	12,605	653	127
เนเธอร์แลนด์	2,005	3,100	1,852
อิตาลี	460	1,235	10
เดนมาร์ก	457	364	-

ประเทศ	1994	1995	1996
เบลเยียม	43	927	2,233
โปรตุเกส	517	24	1,367
สเปน	560	-	-
สวีเดน	4,835	3,825	5
ออสเตรีย	-	228	412
ฟินแลนด์	-	133	290

สำหรับอุปสรรคการค้ากับสหภาพยุโรปนั้น สืบเนื่องมาจากการเป็นตลาดเดียว ทำให้ไทยส่งสินค้าไปยังสหภาพยุโรปได้น้อยลง ภาษีศุลกากรสูงขึ้น และการที่ไทยขาดดุลการค้าก็เนื่องมาจากสินค้าทุน ซึ่งมีมูลค่าสินค้าสูง นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังมีมาตรการกีดกันการค้าค่อนข้างมาก คือ

- (1) การกำหนดโควตานำเข้าและจำกัดปริมาณส่งออกในสินค้าที่คาดว่าผู้ผลิตใน EU จะได้รับผลเสีย
- (2) การจำกัดโควต้า GSP แบบเพดานและจำกัดการยกเว้นอากรขาเข้า หรือลดอากรขาเข้า
- (3) การกำหนดค่าธรรมเนียมนำเข้าพิเศษ
- (4) การกำหนดมาตรฐานสินค้าด้านสุขภาพอนามัยและด้านเทคนิค
- (5) การต่อต้านการทุ่มตลาดและคอบได้การอุดหนุนสินค้า
- (6) นโยบายสินค้าเกษตรร่วมโดยการอุดหนุนสินค้าเกษตรของสมาชิกที่ใช้กลไกราคา
- (7) การยกเลิก GSP ตามข้อตกลง GATT ในสินค้าอุตสาหกรรมตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 และสินค้าเกษตรตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2538 เช่น ที่อังกฤษตัด GSP ร้อยละ 50 ณ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2540 และร้อยละ 100 เมื่อถึง 1 เมษายน 2542 เป็นต้น

สำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากประเทศไทยจะเคยได้รับความช่วยเหลือในรูปทวิภาคีแล้ว ยังมีการพยายามที่จะร่วมมือกันในการประชุม ASEM อย่างไรก็ตาม การทำการค้า ลงทุน และร่วมมือทางเศรษฐกิจกับ EU จำเป็นจะต้องตระหนักและยอมรับหลักการสำคัญ ๆ ที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร Lord Cockfield ได้เสนอต่อที่ประชุม EU ใน 12 ประเด็นด้วยกัน คือ

- (1) การเปิดโอกาสให้สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตโดยประเทศหนึ่งประเทศใดในกลุ่มประเทศสมาชิกนี้ สามารถส่งไปจำหน่ายในประเทศสมาชิกอื่นได้อย่างเสรี แต่ทั้งนี้สินค้าเหล่านั้นจะต้องมีมาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำตามที่ประชาคมกำหนดไว้

- (2) ให้ยกเลิกการควบคุมตามชายแดนระหว่างประเทศและให้นำระบบหนังสือเดินทางของกลุ่มประเทศประชาคมมาใช้
- (3) กำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐานเอกสารด้านการขนส่งให้เป็นไปในแนวเดียวกัน
- (4) จัดระบบอัตราภาษีอากรและอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มให้เป็นไปเช่นเดียวกัน หรือให้ผสมผสานกันทั้งประชาคม
- (5) ส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศมวลงมาชิกด้วยกัน
- (6) ลดกฎเกณฑ์ในการจัดบริการด้านการเงินประเภทต่าง ๆ เช่น การประกันภัย การธนาคาร และการให้บริการการลงทุน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- (7) จัดให้มีการรับรองวิทยฐานะและคุณสมบัติทางวิชาการในเกณฑ์มาตรฐานร่วมกัน
- (8) การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับกิจการโทรคมนาคมและการจัดระบบข้อมูล
- (9) การกำหนดมาตรการและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการผูกขาด รวมตลอดถึงการลดอัตราค่าโดยสารเครื่องบินภายในประเทศ
- (10) การประสานการดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยา
- (11) การลดกฎเกณฑ์ในระบบการจัดซื้อของภาครัฐ โดยเปิดให้ผู้ค้าอื่น ๆ จากประเทศสมาชิกมีโอกาสเสนอเงื่อนไขเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ยกเว้นเฉพาะในกิจการป้องกันประเทศ
- (12) การจัดระบบเงินตราแบบยูโร และการปรับตั้งกมยูโร

กลุ่ม ASEM ⁽³³⁾ หรือ Asia-Europe Meeting มีจุดกำเนิดเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2537 ในระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปกครั้งที่ 2 ที่เมืองโบเกอร์ อินโดนีเซีย ซึ่งนายชวน หลีกภัย ได้พบปะกับนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ และทั้งสองคนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงระหว่างผู้นำของเอเชียและยุโรป โดยพิจารณาข้อเสนอซึ่งเป็นผลการประชุม World Economic Forum ซึ่งจัดโดยภาคเอกชนของสิงคโปร์เมื่อเดือนตุลาคม 2537 และไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 1 - 2 มีนาคม 2539 ประมุขและหัวหน้ารัฐบาลจาก 10 ชาติเอเชีย และ 15 ชาติในยุโรปกับประธานคณะกรรมการยุโรปที่มาประชุมกันในครั้งนี้ ได้แก่ ไทย อิตาลี สวีเดน บรูไน ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย เบลเยียม จีน ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ มาเลเซีย เยอรมนี โปรตุเกส สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร เวียดนาม เดนมาร์ก กรีซ และสเปน

⁽³³⁾ ยรรพ กิจเพิ่มพูน " 'อาเซียน' การประชุมระดับโลกที่มีใจงานวัด" เดลินิวส์ 19 กุมภาพันธ์ 2539 หน้า 3 บัณฑิต หลิมสกุล "ความร่วมมือระหว่างเอเชีย-ยุโรป" และ "ASEM - Pointers to the Future From Bangkok", Deutschland No.2, April 1996, pp. 28-29

จากการประชุมเมื่อ 1 - 2 มีนาคม 2539 ที่ประชุมตกลงให้มีมาตรการติดตามผล
การประชุม ASEM ดังนี้

- (1) ประสานงานและเตรียมการประชุม ASEM ครั้งที่ 2
- (2) จัดประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่น ปี พ.ศ. 2540
- (3) จัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่กรุงบรัสเซลส์ในเดือนกรกฎาคม 2539 ด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน
- (4) จัดทำร่างแผนปฏิบัติการส่งเสริมการลงทุน เอเชีย-ยุโรป
- (5) สภาเศรษฐกิจเอเชีย-ยุโรปจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่ประเทศฝรั่งเศส ปี 2539 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจเอกชน
- (6) ประเทศมาเลเซียจะเป็นผู้ประสานการศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างเครือข่ายทางรถไฟเชื่อมเอเชียและยุโรป
- (7) จัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเอเชีย-ยุโรปที่ประเทศไทยเพื่อการวิจัยและพัฒนา
- (8) จัดตั้งมูลนิธิเอเชีย-ยุโรปที่สิงคโปร์เพื่อการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
- (9) จัดตั้งมหาวิทยาลัยเอเชีย-ยุโรป เพื่อแลกเปลี่ยนนักศึกษาและนักวิชาการ
- (10) ให้มีการจัดอภิปรายและสัมมนาทางวิชาการ เพื่อแลกเปลี่ยนทางภูมิปัญญา
- (11) ให้มีการศึกษาด้านการรวมพลังทางเศรษฐกิจ ระหว่างเอเชียกับยุโรป
- (12) โครงการแลกเปลี่ยนเยาวชน

นอกจากนี้ ที่ประชุมตกลงให้จัดการประชุมครั้งที่ 2 ที่สหราชอาณาจักรภายใน 2 ปี และครั้งที่สามในปี 2543

ในภาพรวมนั้น เอเชียและยุโรปหากรวมกันได้จริง ๆ จะเท่ากับเป็นการผนวกเอา ผลผลิตและ GNP ประมาณครึ่งหนึ่งของโลกและประชากรประมาณร้อยละ 40 ของโลกมาไว้ที่ กลุ่มนี้ สำหรับไทยนั้น EU เป็นคู่ค้าอันดับที่ 4 และเยอรมนีเป็นอันดับที่ 5 ติดตามด้วยเนเธอร์แลนด์ และเกาหลีเป็นอันดับที่ 7 ทั้งนี้ไม่รวมการลงทุนอีกเป็นจำนวนมหาศาล ข้างล่างนี้คือ ภาวะการค้าระหว่างประเทศเอเชีย กับ EU

ตารางที่ 8 แสดงมูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าของ EU กับประเทศเอเชีย
(หน่วย : พัน ECU)

ประเทศ	สินค้านำเข้าจาก EU	สินค้าส่งออกไปยัง EU
บรูไน	313,914	785,838
อินโดนีเซีย	5,890,018	4,311,424
มาเลเซีย	7,493,298	5,765,607
ฟิลิปปินส์	2,131,491	1,957,588
สิงคโปร์	7,801,206	8,842,594
<u>ไทย</u>	<u>6,334,858</u>	<u>6,100,968</u>
เวียดนาม	876,394	616,522
<u>รวม ASEAN</u>	<u>30,841,179</u>	<u>28,380,541</u>
จีน	23,012,385	12,508,908
ญี่ปุ่น	48,821,167	26,582,891
เกาหลีใต้	8,688,412	10,024,841

กลุ่ม NAFTA ⁽³⁴⁾ (North America Free Trade Agreement) หรือ เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ประกอบด้วยสมาชิก 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก และมีประเทศอื่น ๆ ในลาตินอเมริกา และสิงคโปร์ ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกด้วย NAFTA เป็นการรวมตลาดมูลค่ากว่า 6,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ประชากร 360 ล้านคน และมีผลบังคับ 1 มกราคม 2537 โดยมีข้อตกลงว่า จะต้องทำให้เสร็จภายใน 15 ปี และเน้นการขจัดอุปสรรคทางการค้า การลงทุน และการค้าบริการ หลายเรื่องด้วยกัน กล่าวคือ

- (1) การเข้าสู่ตลาด (Market access)
 - (2) แหล่งกำเนิดของสินค้า (Rule of origin)
 - (3) การลงทุนร่วมกัน เช่น One stop service
 - (4) การค้าบริการ เช่น การธนาคาร ประกันภัย ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้เปรียบ
- ทางการแข่งขัน (Competitive advantage)
- (5) ทรัพย์สินทางปัญญา เฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาประสงค์จะปกป้องผลประโยชน์ของตน

⁽³⁴⁾ วรากรณ์ สามโกเศศ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว และข้อมูลที่รวบรวมโดย บัณฑิต เถียรกุล จุติพงษ์ จินวรรณ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

(6) การระงับข้อพิพาททางการค้าที่มีกลไกอย่างเป็นระบบและเที่ยงธรรม

(7) ข้อตกลงข้างเคียง เช่น สิทธิประโยชน์ของคนในประเทศภาคี โดยเฉพาะ เม็กซิโก และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

NAFTA เป็นคู่ค้าที่สำคัญอันดับสองของไทยรองจากญี่ปุ่น คิดเป็นร้อยละ 18 ของการค้าระหว่างประเทศของไทยทั้งหมด ซึ่งไทยส่งออกไป NAFTA ร้อยละ 24 และนำเข้า ร้อยละ 12 และไทยได้เปรียบดุลการค้าทั้ง 3 ประเด็นนี้

มูลค่ารวมของสินค้าส่งออกไปยัง NAFTA ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2538 (มกราคม - พฤศจิกายน) คือ 166,813.4 ล้านบาท 198,990.3 ล้านบาท 217,584.5 ล้านบาท 256,206.8 ล้านบาท และ 244,682.6 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป แผงวงจรไฟฟ้า กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง อัญมณี เครื่องประดับ รองเท้าและชิ้นส่วน อาหารทะเลกระป๋อง ขางพารา ผลิตภัณฑ์ยาง รถยนต์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ ผลไม้กระป๋องและแปรรูป เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ เครื่องใช้ สำหรับเดินทาง เครื่องวีดีโอ อุปกรณ์เครื่องเสียงและส่วนประกอบ กาแฟดิบ เพอร์นิเจอร์และ ชิ้นส่วน เครื่องโทรและโทรสาร ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ข้าว หม้อแปลงไฟฟ้าและ ส่วนประกอบ

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจาก NAFTA ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2538 คือ 112,661.4 ล้านบาท 132,888.2 ล้านบาท 148,382.7 ล้านบาท 173,755.6 ล้านบาท และ 202,454.9 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยนำเข้าจาก NAFTA ที่สำคัญ ๆ คือ แผงวงจร ไฟฟ้า เครื่องจักรที่ใช้ในอุตสาหกรรม เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่อง คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องบินและอุปกรณ์การบิน เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับ วิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การตรวจสอบและการถ่ายรูป สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ เชือกกระดาษ และเศษกระดาษ เส้นใยที่ใช้ในการทอ ผลิตภัณฑ์โลหะ ธัญพืชและธัญพืชสำเร็จรูป กระดาษ กระดาษแข็งและผลิตภัณฑ์กระดาษ รถไฟและอุปกรณ์การรถไฟ ใบยาสูบ เหล็กและ เหล็กกล้า หนังดิบ และหนังฟอก และเครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ

สำหรับการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้น ไทยติดต่อกับสหรัฐอเมริกา และแคนาดา มากกว่าเม็กซิโก ทั้งนี้เพราะไทย สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ต่างก็เป็นสมาชิก APEC ด้วยกัน

2.2.3 สังคมโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

M. Walters ได้ตั้งประเด็นของการอภิปรายในหนังสือของเขาที่ชื่อ *Globalization*¹⁵⁵ ไว้ว่ามีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการที่ผลักดันให้โลกกลายเป็นโลกาภิวัตน์ คือ เศรษฐกิจ

¹⁵⁵ M. Walters, *Globalization* (New York: Routledge, 1995), pp. 9-10

การเมือง และวัฒนธรรม พลัทธิเศรษฐกิจ หรือการแลกเปลี่ยนวัตถุประสงค์ระหว่างกัน ซึ่งจำกัดคงอยู่เฉพาะในท้องถิ่นถึงจุดอัมตวในศตวรรษที่ 19 จากนั้นจึงเปลี่ยนรูปมาเป็นการแลกเปลี่ยนทางด้านการเมือง (อำนาจ และผลประโยชน์) ซึ่งรวมถึงการล่าและขยายอาณานิคม ซึ่งนำไปสู่การสร้างพันธมิตร สงครามโลก และระบบบอิกอำนาจทั้งหลาย และเมื่อการแลกเปลี่ยนของการเมืองถึงจุดอัมตว (กำแพงเบอร์ลินพังทะลายในปี พ.ศ. 2532 สหรัฐอเมริกามีชัยชนะเหนืออิรักในวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย และสหภาพโซเวียตแตกสลายในปี พ.ศ. 2534) หรือเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง การแลกเปลี่ยนทางการเมืองจึงแปลงรูปเป็นการแลกเปลี่ยนทางสัญลักษณ์หรือทางวัฒนธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากปรากฏการณ์ของโลกาภิวัตน์ที่ค่าย 2 ค่ายใหญ่ คือ ทุนนิยม และสังคมนิยมหันมาร่วมมือกันแทนที่จะมุ่งประหัดประหารกันดังแต่ก่อน ในขณะที่เดียวกันชนชาติที่วัฒนธรรมและอารยธรรมที่เคยถูกบังคับให้อยู่ภายใต้เส้นแบ่งอาณาเขตทางการเมืองก็ประกาศแยกตัวออกเป็นอิสระ หรือกล่าวอย่างสั้น ๆ ได้ว่า ในบรรดาพลัทธิเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมนั้น พลัทธิวัฒนธรรมก่อให้เกิดโลกาภิวัตน์มากที่สุด และในโลกโลกาภิวัตน์นี้ เนื่องจากระยะทางและเวลาถูกทำให้แคบและสั้นเข้า คนในโลกโลกาภิวัตน์จึงคิด คาดหวัง และกระทำในสิ่งที่คล้ายคลึงกัน จนทำให้โลกใบนี้เปรียบเสมือนหมู่บ้านเล็ก ๆ ที่เหตุการณ์เกิดขึ้นในส่วนหนึ่งส่วนใดของโลกเป็นที่รับรู้ได้พร้อมกัน ซึ่งทฤษฎีของ Walters นี้ นับว่าน่าสนใจอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาถี่ให้ถี่ถี่ถี่ถี่ จะเห็นได้ว่าการที่การแลกเปลี่ยนทางการเมืองได้แปลงสภาพเป็นการแลกเปลี่ยนทางสัญลักษณ์หรือวัฒนธรรมนี้ อาจจะมองได้อีกแง่หนึ่งว่าเป็นการนำเอาการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาไว้ที่จุดเดียวกัน ปรากฏการณ์เช่นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชุโต ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง หรือการเมืองในเศรษฐกิจนั่นเอง * (Politics within economics) ซึ่งการวิเคราะห์ของศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชุโต นี้ดูเหมือนจะใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การการค้าโลก (WTO) ในปัจจุบัน นั่นก็คือ การเมืองที่มีใช้เป็นการแข่งขันเพื่ออำนาจทางการเมือง หรือทางการเมืองการทหาร แต่เป็นการเมืองที่แข่งขันกันเพื่อช่วงชิงความเป็นใหญ่ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ล่าสุดของโลก

นอกจากวัฒนธรรมโลกจะเป็นตัวแปรที่ก่อให้เกิดโลกาภิวัตน์แล้ว ตัวแปรที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สังคมโลกเปลี่ยนไปก็คือประชากรโลก ทั้งนี้เพราะประชากรโลกเป็นทั้งผู้สร้าง ผู้ทำลาย ผู้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เก็บรักษา และถ่ายทอดวัฒนธรรมจากคนรุ่นหลังไปยังอีกรุ่นหนึ่งในหมู่บ้านโลก และจะเป็นปัจจัยที่ผสมผสานความแตกต่างของโลกให้คล้ายคลึงกันจนเป็นหนึ่งเดียว ฉะนั้นผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประชากรโลกโลกาภิวัตน์ที่เป็นหมุดเชื่อมของความ

* ข้อสังเกตจากการประชุม Steering committee โครงการศึกษาการจากระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เมื่อ 29 สิงหาคม 2539

สัมพันธทั้งในแง่ของผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้ลงทุน ที่อาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ดังรายละเอียดบางประการข้างล่างนี้

ขนาด (จำนวน) โครงสร้างและคุณภาพของประชากรโลกอาจจะขัดขวางหรือเอื้อต่อการบริหารราชการไทยก็ได้ ในแง่ลบนั้นขนาดโครงสร้างและคุณภาพของประชากรในแต่ละประเทศอาจจะเป็นแรงผลักดันภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศ เพราะรัฐบาลแต่ละประเทศจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อเลี้ยงดู พัฒนาและเก็บรักษาคนเหล่านี้ ส่วนในแง่บวกนั้น ขนาด โครงสร้างและคุณภาพของประชากรอาจจะเป็นแรงผลักดันให้ประเทศมีสมรรถนะหรือศักยภาพที่เหนือกว่าคู่แข่ง ทั้งนี้รวมทั้งกำลังซื้อภายในของแต่ละประเทศและแต่ละภูมิภาคด้วย

นักประชากรศาสตร์บางคนได้พยากรณ์ค่อนข้างตรงกันว่าในประมาณ 25-30 ปีข้างหน้า ขนาดของประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นอย่างมากมา โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาและล้าหลัง คือ จะเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 112 ล้านคน (เท่ากับจำนวนประชากรของไนจีเรียในปัจจุบัน) นั่นคือในปี ค.ศ. 1825 โลกมีประชากรทั้งสิ้น 1 พันล้านคน ปี ค.ศ. 1925 มี 2 พันล้านคน (หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 100 ในหนึ่งช่วงศตวรรษ) ปี ค.ศ. 1925-1976 โลกมีประชากร 4 พันล้านคน ปี ค.ศ. 1990 มี 4.7 พันล้านคน และในปี ค.ศ. 2025 โลกจะมีประชากรทั้งสิ้น 9.4 พันล้านคน ⁽³⁶⁾ นอกจากนี้วารสาร *The Economist* ฉบับวันที่ 20 มกราคม 2533 ⁽³⁷⁾ ได้พยากรณ์ไว้ว่าประชากรในอาฟริกาซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 650 ล้านคน จะเพิ่มเป็น 1.58 พันล้านคน ในปี ค.ศ. 2025 (ในขณะที่ยุโรปจะมีเพียง 500 ล้านคนเท่านั้น) จีนจะเพิ่มจาก 1.13 พันล้านคนเป็น 1.5 พันล้านคน อินเดีย จาก 900 ล้านคน เป็น 2 พันล้านคน และจะกลายเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในปี ค.ศ. 2025 เพราะมีอัตราการเกิดสูงกว่าจีน ส่วนประเทศอื่น ๆ จำนวนประชากรก็จะเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน คือ อินโดนีเซีย จะมีประชากร 263 ล้านคน บราซิล 245 ล้านคน ปากีสถาน 267 ล้านคน เม็กซิโก 150 ล้านคน และอิหร่าน 122 ล้านคน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจำนวนประชากร ตามกลุ่มเศรษฐกิจ พบตัวเลขที่น่าสนใจ ดังแสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้ ⁽³⁸⁾

⁽³⁶⁾ วรากรณ์ สามโกเศศ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 8-10

⁽³⁷⁾ อ้างใน แหล่งเดียวกัน หน้า 19

⁽³⁸⁾ จุลชีพ ชินวรรณ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนประชากรตามกลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่ม

กลุ่มเศรษฐกิจ	จำนวนประชากร (ล้านคน)	จำนวนประเทศสมาชิก
ASEAN	400	7
APEC	2,054	18
EU	380	15
NAFTA	363	3

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าจำนวนประชากรอาจเป็นแรงจุดในบางกรณี แต่ก็ยังเป็นแรงส่งในหลายกรณีด้วยกัน เช่น ความเหนียวแน่น และความเป็นปึกแผ่นที่จะเพิ่มอำนาจต่อรองทางด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มอื่น นอกจากนี้จำนวนประชากรที่มีอำนาจซื้อสูงอาจจะช่วยลดสินค้านำเข้าได้มากขึ้นเพราะสามารถใช้บริโภคภายในประเทศหรือภายในภูมิภาคได้

สำหรับโครงสร้างของประชากรโลกนั้น เนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาจจะทำให้เด็กและคนชรา (วัย 0-14 ปี และ 60 ปีขึ้นไป) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการที่ประเทศหรือกลุ่มเศรษฐกิจใดมีคนที่อยู่ในวัยทำงาน (15-59 ปี) มากย่อมได้เปรียบในการแข่งขันกับต่างประเทศ

จำนวนและสัดส่วนของประชากรโลกอาจจะไร้ความหมายหากปราศจากคุณภาพ และคุณภาพประชากรอาจจะดูได้จากคุณภาพชีวิต ดังที่ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เขียนเกี่ยวกับ “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหลัง : จากครรภ์ถึงเชิงตะกอน” ในหนังสือหลังแลหน้า พ.ศ. 2519 ไว้ว่า “เมื่อผมอยู่ในครรภ์ของแม่ผม ต้องการให้แม่ได้รับประทานอาหารที่มีคุณภาพประโยชน์ ผมต้องการโรงเรียน ผมต้องการอาชีพที่มีความหมาย มีโอกาสเรียนรู้ถึงความคิดและวิชาของมนุษย์ทั้งโลก ผมต้องการให้ชาติของผมได้ขายผลผลิตแก่ต่างประเทศด้วยราคาที่เป็นการสมควร ผมต้องการสุขภาพอนามัยดี ผมต้องการอากาศบริสุทธิ์สำหรับหายใจ น้ำบริสุทธิ์สำหรับดื่ม” ⁽³⁹⁾ จะเห็นได้ว่าข้อเขียนของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรและการค้าการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจในหลายตอนด้วยกัน นอกจากนี้คุณภาพประชากรยังอาจวัดโดยดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index -- HDI) ซึ่งพบว่าคนไทยมีคะแนนดัชนีพัฒนามนุษย์อยู่ในระดับปานกลาง โดยอยู่ในอันดับที่ 74 ของโลกคือ 0.715 คะแนน ในปี พ.ศ. 2536 ในขณะที่มีคะแนน 0.524 และ 0.699 ในปี พ.ศ. 2529 และ 2523

⁽³⁹⁾ เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ บรรณาธิการฯ **แหล่งเดียวกัน** ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ หน้า 109

ตามลำดับ⁽⁴⁰⁾ นอกจากนี้คุณภาพของประชากรอาจจะดูได้จากงบประมาณที่ใช้ในการวิจัย จำนวนบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี งบประมาณสำหรับการศึกษา และงบประมาณสำหรับสุขภาพอนามัย ดังแสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้⁽⁴¹⁾

ตารางที่ 10 แสดงค่าใช้จ่ายในการวิจัย จำนวนบุคลากรวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษา และสุขภาพอนามัยของบางประเทศ

ประเทศ	ค่าใช้จ่ายด้านวิจัย (% ของ GDP 2532)	จำนวนบุคลากร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี (คน)	จำนวนบุคลากร ต่อแรงงาน 1 หมื่นคน (2532)	ค่าใช้จ่ายสำหรับ ศึกษา (% ของ GDP 2535)	ค่าใช้จ่ายสำหรับ สุขภาพอนามัย (% ของ GDP 2533)
ไทย	0.16 ⁽⁴²⁾	8,200	2.0	4.0	1.1
จีน	0.4	294,400	4.4	2.0	2.1
อินเดีย	0.8	95,900	3.1	3.7	1.3
สิงคโปร์	0.9	3,300	25.7	n.a.	1.1
ไต้หวัน	1.3	28,000	33.6	n.a.	n.a.
เกาหลีใต้	1.8	60,000	32.8	4.2	2.7
ญี่ปุ่น	2.7	457,500	74.1	n.a.	n.a.
สหรัฐอเมริกา	2.7	949,000	75.6	n.a.	n.a.

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้ว คำนีการพัฒนามนุษย์ของไทย ยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างเสียเปรียบประเทศคู่ค้าอยู่เป็นอันมาก

2.2.4 เทคโนโลยีโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

เทคโนโลยีโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ มีทั้งเทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพ สำหรับเทคโนโลยีด้านกายภาพนั้น เนื่องจากโลกาภิวัตน์เป็นสังคมของความรู้และข่าวสาร ประเทศที่สามารถรวบรวมข่าวสารข้อมูลและบุคลากรทางด้านนี้ ได้มากกว่าผู้อื่นย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ยกตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้ ซึ่งมีผู้ที่จบปริญญาเอกมากที่สุดในโลกสามารถก้าวกระโดดมาเป็นคู่แข่งทางด้านเศรษฐกิจในระยะเพียงไม่กี่ทศวรรษ

⁽⁴⁰⁾ ชาติชาย ณ เชียงใหม่ และสมบัติ กุญชรชาติ เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระบวนมหาดไทยด้านสังคม สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร) 2538 หน้า 71

⁽⁴¹⁾ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ แห่งเดียวกัน อ้างแล้ว และ UNDP Human Development Report 1990 (New York: Oxford University Press, 1990), pp 170-171

⁽⁴²⁾ ปี 2522-2534 ร้อยละ 0.2, 0.3, 0.2, 0.2, 0.2, 0.16 และ 0.19 ของ GDP ในบรรดาประเทศ OECD นั้น ประเทศที่มีค่าใช้จ่ายทางการวิจัยสูงสุดในปี 2532 ได้แก่ เยอรมนี คือร้อยละ 2.88 และน้อยที่สุด คือ สเปน ร้อยละ 0.72 โปรดศึกษาจากบุญเจิด ไสภพ รายงานการวิจัย การบริหารการวิจัยของชาติ : แนวทางการมีส่วนร่วมและสนับสนุน พุทธศักราช 2538 หน้า 34, 38

หรือในกรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย เมื่อสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายมีชัยในสงครามเทคโนโลยีครั้งนั้น ทำให้สหรัฐอเมริกาได้คู่แข่งในทางการทหารและการเมืองของโลก แม้กระทั่งในทางเศรษฐกิจใน ระยะเวลาต่อมา ส่วนเทคโนโลยีทางด้านชีวภาพ เฉพาะอย่างยิ่ง DNA (Deoxy Nucleic Acid) ก็ อาจจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการคัดเลือกพ่อพันธุ์ แม่พันธุ์ของสัตว์ พืช และคนในอนาคต ทั้งนี้เพื่อ พัฒนาคุณภาพและคุณค่าของสินค้าและบริการที่มีปริมาณ คุณภาพ มูลค่าเพิ่ม สนนราคาและ เว้นไขการซื้อขายที่ได้เปรียบกว่าคู่แข่ง นอกจากนี้เทคโนโลยีทั้งสองประเภทนี้ ยังส่งเสริมการ เรียนรู้แบบใหม่ที่ใช้ hyperlearning⁽⁴³⁾ ซึ่งจะเป็นกุญแจไขไปสู่ความได้เปรียบทางการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เป็นอันมาก สำหรับผลกระทบของเทคโนโลยีที่มีต่อ การบริหารราชการไทยในต่างประเทศนี้ ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงสภาพ แวดล้อมภายในประเทศในภายหลัง

⁽⁴³⁾ Hyperlearning เป็นการผสมผสานของข้อมูลที่แฝงอยู่ในทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ในสภาพแวดล้อมรอบ ๆ ตัวเราหรือที่เรียกว่า "Smart" environment โครงสร้างพื้นฐานการติดต่อสื่อสารที่เรียกว่า "telecosm" ซึ่งทำให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงความรู้ที่ไหน และเมื่อใดก็ได้ สำหรับเครื่องมือการเรียนรู้ที่จะช่วยให้เข้าใจถึงองค์ความรู้ที่ดีที่สุด หรือที่เรียกว่า "hypermedia" tools และ เทคโนโลยีที่เกี่ยวกับสมรรถนะมนุษย์ที่จะเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองความรู้หรือที่เรียกว่า "brain technology" นี้ โปรดศึกษา จาก L.J. Perelman, School's On: Hyperlearning, The New Technology, and the End of Education (New York : William Morrow and Co., Inc. , 1992), pp 27-28

บทที่ 3 สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อ

การบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีภายในประเทศที่อาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศซึ่งมีรายละเอียดข้างล่างนี้

1. การเมืองไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ จากการเดินทางไปเยี่ยมเยือนสถานทูตและสัมภาษณ์ข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศเกือบทั่วโลก พบว่าปัญหาที่ข้าราชการเหล่านี้ประสบ ก็คือ รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศที่ขาดความแน่นอนและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งมากเกินไป การที่รัฐบาลมีนโยบายที่ไม่แน่นอนและขาดความต่อเนื่องส่งผลกระทบในทางลบต่อภาพลักษณ์และศรัทธาที่รัฐบาลต่างประเทศมีต่อประเทศไทย และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ พบว่าการส่งออก การนำเข้าสินค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างราบรื่นนั้น ส่วนหนึ่ง และเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดสืบเนื่องมาจากเสถียรภาพและนโยบายของรัฐบาล

เสถียรภาพทางการเมืองที่อ่อนแอของไทยอาจจะสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน⁽¹⁾ กล่าวคือ ประการแรก ไทยกำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่โครงสร้างทางอำนาจระดับชาติยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น ประเด็นการร่างรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งยังไม่ลงตัว ประการที่สอง พรรคการเมืองมีอยู่หลายพรรค เลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก ผลที่ตามมาก็คือไทยมีแต่รัฐบาล แต่ขาดแนวนโยบายหรือวาระของชาติ (National agenda) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ การปฏิรูประบบราชการเพื่อที่จะสนองตอบแนวนโยบายก็ยังไม่เข้าสู่รูปเข้ารอย เพราะระบบราชการยังไม่ยอมลดขนาดและบทบาทของตนเองลง ฉะนั้นจึงมีผลกระทบในทางลบต่อการนำเอาแนวนโยบายต่าง ๆ มาลงมือปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศด้วย ประการที่สาม พฤติกรรมการลงคะแนนและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) มีผล

⁽¹⁾ สุจิต บุญบงการ และคณะ เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการรวมมหาไถยด้านการเมืองการปกครอง สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สจร) กระทรวงมหาดไทย 2538 หน้า 41-79

ทางลบต่อกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย หรือที่ E.C.Banfield เรียกว่า Amoral familism ⁽²⁾ (ครอบครัวนิยมที่ปราศจากศีลธรรม) นั่นก็คือ มีการซื้อขายเสียงกันอย่างโจ่งแจ้ง คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนในระยะสั้น ๆ มีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ซึ่งนำไปสู่พฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่โปร่งใส หมกเม็ด และมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงทางการเมือง ส่วนข้าราชการประจำเองก็ไม่มีศรัทธาต่อนักการเมือง จึงมิได้สนองตามนโยบายของนักการเมืองอย่างแท้จริง ประการที่สี่ การขยายตัวของเมืองและความเป็นเมือง ทำให้มีชนชั้นกลางในเมืองเพิ่มขึ้น สิ่งที่มาตามก็คือ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง “เจ้าสัว” “เจ้าพ่อ” และข้าราชการประจำ ประการที่ห้า บทบาทของทหารกับการเมืองไทยยังเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกันมาโดยตลอด ซึ่งถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้ จะเห็นได้ว่า พลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้ง (โดยเฉพาะการได้รับการเลือกตั้งโดยการซื้อเสียง) หรือ นายกรัฐมนตรียังไม่สามารถควบคุมข้าราชการประจำได้อย่างแท้จริง การเมืองไทยจึงยังขาด Civil supremacy ⁽³⁾ มาจนถึงบัดนี้ และประการสุดท้าย ความแตกต่างในด้านชาติพันธุ์ของคนในชาติ ก่อให้เกิดปัญหาเอกภาพทางการเมือง และความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political unity and institutionalization)

จากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเมืองไทยยังขาดเสถียรภาพอยู่มาก เฉพาะอย่างยิ่งเสถียรภาพทางการเมืองที่ล่อแหลมต่อการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งถ้ามองย้อนหลังไปไม่นานนัก จะพบว่าการเมืองไทยยังไม่ได้หลุดพ้นจากวงจรแห่งความชั่วร้าย (Vicious cycle) นั่นก็คือ การเมืองไทยมักจะเริ่มที่การปฏิวัติรัฐประหาร ต่อจากนั้นก็จะเป็นการปกครองในระบบเผด็จการทหาร การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง กระบวนการทางรัฐสภา มีความขัดแย้งและเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ตามลำดับ และมักจะเริ่มต้นอีกครั้งด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร ⁽⁴⁾ ซึ่งแม้แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่น่าไว้วางใจเท่าใดนัก

อนึ่ง หากมองการเมืองไทยจากทัศนะของ นพ.ประเวศ วะสี และลิขิต ชีรเวคิน จะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นได้ผ่านวิกฤตการณ์มาแล้ว 3 วิกฤตการณ์ คือ การเสียกรุง 2 ครั้งให้แก่พม่า การที่ต้องพินาศล้าถือนานินคม และการต่อสู้กับผู้ก่อการร้าย และอาจจบลงด้วยการทำลายตนเอง และการแก้ไขวิกฤตการณ์เหล่านี้ก็ได้ทำมาแล้วหลายรูปแบบหรือที่ลิขิต ชีรเวคิน เรียกว่า “จดุลักษณะ” คือ ⁽⁵⁾

⁽²⁾ E. C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (New York : The Free Press, 1958), passim.

⁽³⁾ J D Williams, *Public Administration : The People's Business* (Boston : Little, Brown and Co., 1980), pp.152,213

⁽⁴⁾ ลิขิต ชีรเวคิน *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาฯ 2530) หน้า 292 และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช *ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาฯ 2530), หน้า 1

⁽⁵⁾ ช้างอิน เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (บรรณาธิการ) *เมืองไทยใน 2560 : อนาคตเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า* (กรุงเทพฯ : ชัดเจนสมิทธิ์ จำกัด มีนาคม 2539) หน้า 41-63

(1) **ราชาธิปไตย** หรือ Absolute monarchy คือ การแก้ไขวิกฤตการณ์โดยให้อำนาจและสิทธิขาดแก่ประมุขของชาติในลักษณะที่เป็นทั้งเจ้าชีวิต และเจ้าแผ่นดิน

(2) **อำมาตยาธิปไตย** หรือ Bureaucratic polity/governance คือ ให้ข้าราชการประจำเป็นผู้แก้ไขวิกฤตการณ์ เพราะถือว่าข้าราชการมีความรอบรู้

(3) **ชนาธิปไตย** หรือ Plutocracy คือ ให้นักการเมืองที่ก้าวมาสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยอิทธิพลของเงินตราและธนบัตร และอาจจะจบลงด้วยการทำลายตนเอง

(4) **การทำลายตนเอง** หรือ Self destruction อาจเนื่องมาจากความผุร่อนของสถาบันและพฤติกรรมทางการเมืองที่ทำลายสภาพจิตใจและวัฒนธรรมที่ดีงาม สร้างค่านิยมที่ผิด ๆ คลั่งไคล้ในอำนาจ วัตถุและความร่ำรวย สถาบันและพฤติกรรมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีชอบหรือล่อแหลมต่อวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณนี้ อาจจะเกิดจากการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัติน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือการปฏิบัติที่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (non-feasance or misfeasance, malfeasance and overfeasance) และพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาเหล่านี้ อาจจะเรียกว่า “พยาธิทางการเมืองการปกครองของไทย” (bureaupathologies) ซึ่งตามความเห็นของ G.E. Caiden นั้นมีอยู่ทั้งสิ้นถึง 178 ประการ⁽⁶⁾ ฉะนั้น หากประสงค์จะให้การเมืองไทยปลอดจากวิกฤตศรัทธา (identity crisis/imagery crisis) จนเป็นที่เชื่อถือของต่างประเทศแล้ว การเมืองไทยจะต้องหลีกเลี่ยงการซื้อขายเสียงเพื่อตนเองจะเข้าสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจ และเมื่อได้อำนาจรัฐแล้ว บุคคลเหล่านี้จะต้องมีภูมิวิมุติ ภูมิฐานะ และภูมิธรรม เป็นที่น่ายกย่องของไทยและเทศ เพราะการเมืองไทยในอนาคตจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น มีความโปร่งใสไม่หมกเม็ด และการเมืองไทยจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบโลกใหม่ของการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ การเมืองไทยในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีผู้นำทางการเมืองที่มีความชอบธรรมและมีความรู้ ความสามารถ เฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ คือ⁽⁷⁾

- (1) มีการศึกษา
- (2) มีความใฝ่ฝันและพูดน่าฟัง
- (3) มีคุณธรรมและความซื่อสัตย์ สุจริต
- (4) มีความสามารถและได้พิสูจน์ตนเองว่าประสบความสำเร็จในชีวิต
- (5) มีความเป็นประชาธิปไตยในสายเลือดและมาจากรากฐานของมวลชน
- (6) มีความเป็นสากล สามารถยืนเคียงบ่าเคียงไหล่และเจรจากับผู้นำประเทศต่าง ๆ อย่างสมศักดิ์ศรีในกาลและเทศะใดก็ได้
- (7) มีมนุษยสัมพันธ์

⁽⁶⁾ G.E. Caiden, "What Really is Public Maladministration ?", Public Administration Review Vol.51 No.6 November - December 1991, p.492 See also F.R.K. de Vries and D. Miller, The Neumatic Organization (San Francisco: Jossey Bass, 1985), passim.

⁽⁷⁾ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ แหล่งเดียววัน อ้ายแก้ว หน้า 76-84

(8) คำนึงถึงอิทธิพลของกลุ่มมหาอำนาจในโลก และ

(9) ไม่ปิดกั้นตนเอง

พอจะสรุปได้ว่า การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมที่ดี ความเป็นสภาพปัญหาการเมืองและเสถียรภาพทางการเมืองที่อ่อนแอที่ดี การปฏิวัติรัฐประหารที่ดี สมรรถนะทางการเมืองที่ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนและต่างประเทศที่เป็นคู่ค้าที่ดี ความไม่สมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ดี การที่นักการเมืองและข้าราชการประจำไม่ประพฤติปฏิบัติ ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณที่ดี ล้วนแต่มีผลกระทบต่อการวางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลกระทบจากนโยบายซึ่งส่งผลถึงการค้าการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าด้วย เฉพาะอย่างยิ่งการที่นโยบายการบริหารประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ขาดความต่อเนื่อง และขาดความชอบธรรม ทำให้ข้าราชการประจำ รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจเอกชน ตลอดจนข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศขาดกรอบและทิศทางในการปฏิบัติงาน

2. เศรษฐกิจไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เศรษฐกิจ

ไทยได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน คือ ⁽⁸⁾

(1) ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนกลยุทธ์การค้า การลงทุนและความร่วมมือของเศรษฐกิจกับต่างประเทศให้มีพื้นฐานอยู่บนความรู้ (Knowledge - based) แทนที่ขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ (Resource - based) และแรงงาน (Labor - based) ดังแต่ก่อน

(2) ความสำเร็จของประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 1960's - 1980's นั้น มีประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ และที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดคือ ญี่ปุ่น ติดตามด้วย “สี่เสือเอเชีย” อันได้แก่ ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และฮ่องกง ส่วนไทยนั้น ได้กลายเป็นเสือตัวที่ 5 ของเอเชีย ในปี

⁽⁸⁾ วรากรณ์ สามโกเศศ เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยด้านเศรษฐกิจ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ (สปร.) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร.) กระทรวงมหาดไทย 2538, หน้า 6-15 และสำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมเผยแพร่ออกมาทางด้านงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระยะยาว 20 ปี กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สิงหาคม 2539 หน้า 1-7

พ.ศ. 2531 ⁽⁹⁾ โดยได้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศยากจนในปัจจุบัน และเศรษฐกิจไทยอาจจะเป็น "Mature industrialized economy -- NIE" ในปี ค.ศ. 2000 ⁽¹⁰⁾

(3) ประชากรโลกเพิ่มขึ้น ทำให้มีอำนาจซื้อสินค้าและบริการได้มากขึ้น

(4) กระแสโลกาภิวัตน์ หรือการเป็นโลกเดียวกับของประเทศต่าง ๆ นั่นก็คือ โลกมีความคิดคล้ายคลึงกัน เศรษฐกิจไร้พรมแดนจนทำให้สินค้าที่เคยเรียกว่า "made in" ประเทศใด ไร้ความหมาย หมู่บ้านโลกที่มีแบบแผนการดำเนินชีวิต วัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน และการแผ่ฐานของทุนนิยม

(5) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มจาก GATT จนถึง WTO

(6) แนวโน้มต่าง ๆ เช่น ความโดดเด่นของเอเชียที่มีญี่ปุ่นและจีนเป็นผู้นำ

เศรษฐกิจไทยเคยประสบภาวะตกต่ำมากที่สุดในปี พ.ศ. 2528 แต่หลังจากนั้นก็ถึงยุคทองคือ พ.ศ. 2529 - 2533 ⁽¹¹⁾ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากค่าเงินเยนเติบโตสูงขึ้น ราคาน้ำมันโลกค่อนข้างต่ำ เศรษฐกิจโลกดีพอสมควร ไทยมีกำลังผลิตส่วนเกิน อัตราดอกเบี้ยต่ำ ประเทศไทยยอมผ่อนปรนในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน มีการจัดการเศรษฐกิจที่ดี และชนชั้นกลางมีความสามารถ นอกจากนี้ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นอาจจะสืบเนื่องมาจากคนไทยเป็นนักปฏิบัติ (realist/pragmatist) ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังใช้นโยบายรักษาระดับเงินเฟ้อไม่ให้สูงจนเกินไป และมีวินัยทางการคลังที่เข้มงวด คนไทยเชื่อในระบบเศรษฐกิจเสรี มีความสามัคคีกลมเกลียวกันพอสมควร มีทำเลที่ตั้งที่อยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และมีนักธุรกิจพ่อค้าที่มีวิญญานของผู้ประกอบการ (Entrepreneurial spirit) นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระหว่างร้อยละ 8 (ปี 2540 = ร้อยละ 6.8 ซึ่งเป็นอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าร้อยละ 8 เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 !) ⁽¹²⁾ อัตราเงินเฟ้อระหว่างปี พ.ศ. 2528-2536 สามารถคุมให้อยู่ที่ร้อยละ 5.1 (ในขณะที่เงินเฟ้อปี 2537-2539 = ร้อยละ 5.1, 5.8 และ 5.0) ฐานะการคลังเกินดุลตลอดระยะเวลา 7-8 ปีที่ผ่านมา และเงินตราต่างประเทศไหลเข้ามาเกินกว่าไหลออก อย่างไรก็ดี ยุคทองของเศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหาลูกครั้งในปี พ.ศ. 2539 และจุดที่ตกต่ำที่สุดคือ เดือนเมษายน 2539 ที่ไทยขาดดุลการค้าถึง 5 หมื่นล้านบาท และ 2.93 หมื่นล้านบาทในเดือนสิงหาคม 2539 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามนักธุรกิจบางท่านก็ยังมองโลกในแง่ดีว่า เศรษฐกิจไทยคงจะไม่ประสบวิกฤตการณ์ที่เลวร้ายเหมือนบางประเทศ เพราะการนำเข้าสินค้านำเข้ามาเพื่อการลงทุนมิใช่เพื่อบริโภคแต่เพียงอย่างเดียว และเชื่อว่าเมื่อถึงปี พ.ศ. 2543 เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มที่จะ

⁽⁹⁾ "The New Power of Asia," Fortune March 28, 1988

⁽¹⁰⁾ Namura Research Institute and Institute of Southeast Asian Studies, The New Wave of Foreign Direct Investment in Asia (Singapore: Prime Packaging Industries, 1995), p.26

⁽¹¹⁾ วรากรณ์ สามโกเศศ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 20-22

⁽¹²⁾ Bangkok Post, Economic Review Year End 1996, p.9

ติดตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในปี 2537-2538 ไทยลงทุนถึงร้อยละ 43 ของ GDP ⁽¹¹⁾ และในภาพรวมนั้นประเทศไทยถูกจัดว่ามีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจอยู่ในอันดับที่ 26 ในปี พ.ศ. 2539 หลังจากเคยอยู่อันดับที่ 23 ในปี 2538 ส่วนปี พ.ศ. 2540 กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสถาบันจัดอันดับเศรษฐกิจอยู่ ⁽¹²⁾ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ได้ชี้ให้เห็นว่าอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2536 ถึง 2540 คือ ร้อยละ 8.4 8.7 8.6 8.4 และ 7.1 ตามลำดับ ซึ่งนับว่ายังอยู่ในขั้นดี ส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดระหว่างปี พ.ศ. 2536-2540 คือ ขาดดุลร้อยละ 5.1 5.6 8.1 8.2 และ 7.7 ของ GDP ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในฐานะที่ไม่น่าสบายใจนัก เพราะถ้าพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี พ.ศ. 2539-2540 อยู่ในลักษณะที่ค่อนข้างวิกฤตเหมือนกับปี 2524 และ 2526 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 7.0 และ 7.1 ส่วนปีที่ดีที่สุดคือ พ.ศ. 2529 ที่ไทยมีบัญชีเดินสะพัดเกินดุล ร้อยละ 0.6 ของ GDP และปีที่ไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดน้อยที่สุด ได้แก่ปี 2530 คือเพียงร้อยละ 0.7 ของ GDP ⁽¹³⁾ อย่างไรก็ตามการปล่อยให้เงินบาทลอยตัวเมื่อกรกฎาคม 2540 และการที่ IMF มากำกับดูแลเศรษฐกิจของประเทศไทย อาจจะทำให้เศรษฐกิจไทยอยู่ในลักษณะที่ย่ำแย่ อย่างน้อยที่สุดก็ประมาณ 3-5 ปีต่อจากนี้

ข้างต้นนั้นคือ สถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดก็คือ ปี พ.ศ.2539 ที่เพิ่งผ่านไป อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง การค้า (ส่งออกนำเข้า) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่และจะต้องเผชิญต่อไปในอนาคตอันใกล้

3.1 สถานภาพการส่งออก-นำเข้าสินค้าของไทย ปี พ.ศ. 2539 ดูเหมือนจะเป็นปีที่เศรษฐกิจไทยประสบปัญหาหนักที่สุด ทั้งในแง่ส่งออก ดุลบัญชีเดินสะพัด อสังหาริมทรัพย์ เงินเพื่อ และการถูกตัด GSP

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา การค้าระหว่างประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก ⁽¹⁴⁾ การส่งออกเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20.7 ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2537 เฉพาะปี พ.ศ. 2537 ขยายตัวร้อยละ 20.9 และปี 2538 ขยายตัวร้อยละ 24.5 และการนำเข้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 18.6

⁽¹¹⁾ "สัมมนาทิศทางเศรษฐกิจและการเงินไทย" โดยธนาคารกสิกรไทย ไทยรัฐ 9 ธันวาคม 2539 หน้า 9

⁽¹²⁾ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วางแผนหลักการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระยะยาว 20 ปี กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽¹³⁾ "Account Deficit Needs Axing" The Nation January 15, 1997, p.A2 และ ตีรณ พงศ์มพัฒน์ (บรรณาธิการ) ทิศทางปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990 (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534) หน้า 15 และ สยามโพสต์ 26 กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 22

⁽¹⁴⁾ ธนาคารกรุงไทย จำกัด รายงานประจำปี 2538 หน้า 19 รายงานกระทรวงพาณิชย์ในโอกาสคล้ายวันสถาปนา 20 สิงหาคม 2538 หน้า 34 "เลวร้ายกว่าที่คิด" ไทยรัฐ 2 ธันวาคม 2539 หน้า 5 "แบงก์ชาติเจดัมเลขส่งออกวิกฤตขยายตัวทั้งปีได้แค่ 0.5% เศรษฐกิจชะลอตัวหดเหลือ 7%" ไทยรัฐ 3 พฤศจิกายน 2539 หน้า 8 "สัมภาษณ์นายสมชัย กุญพันธ์ ผู้อำนวยการเศรษฐกิจการคลัง" ไทยรัฐ 9 ธันวาคม 2539 หน้า 8 "ชี้ภาวะเศรษฐกิจ 40 แดกขั้ว -- การขยายตัว 7% บนพื้นฐานความผันผวนตลาดส่งออก" ไทยรัฐ 27 พฤศจิกายน 2539 หน้า 8 เดลินิวส์ 29 กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 9 และฐานเศรษฐกิจ 5-6 กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 1

ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2537 สาเหตุที่การส่งออกไทยสูงเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ. 2538 อาจจะมีสาเหตุเนื่องจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน เช่น ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นแข็งค่าขึ้น ขณะที่ดอลลาร์อ่อนตัวลง (เงินไทยอิงดอลลาร์สหรัฐเป็นส่วนใหญ่) เงินบาทจึงอ่อนตัวตามไปด้วย ไทยมีข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาในการส่งออกเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งทอ และราคาพืชผลในตลาดโลกดีมาก อย่างไรก็ตาม การส่งออกของไทยกลับถึงจุดวิกฤตในปี พ.ศ. 2539 คือ มีการขยายตัวได้ถึงร้อยละ 1 (ล่าสุดการส่งออกของไทยตลอดปี 2539 คือ ขยายตัว-0.2% แต่จะพยายามเพิ่มให้เป็น 10-15% ในปี 2540) ทั้งนี้เพราะเงินเยนอ่อนตัว ราคาพืชผลไม่สูงเท่าปี พ.ศ. 2538 แถมยังประสบกับปัญหาโรคกุ้ง และการกีดกันการค้าจากสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งไทยถูกตัด GSP ไม่ว่าจะเป็นเสื้อผ้าสำเร็จรูปหรือสิ่งทอ ในขณะที่อุตสาหกรรมบางชนิดยังคงอยู่ เช่น อิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ อนุมูลชิ้นส่วนรถยนต์ ยิ่งกว่านั้นตลาดไทยซึ่งตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และ EU ก็ถูกแซงโดยตลาดอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ สำหรับรายละเอียดของการส่งออกและนำเข้าโปรดศึกษาจาก บทที่ 4

3.2 สถานภาพการลงทุนของไทย ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม เมื่อ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับแรก เพื่อเร่งรัดพัฒนาการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความเจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ การส่งเสริมในระยะแรกยังไม่มีแนวนโยบายในเรื่องการลงทุนจากต่างประเทศที่แน่ชัด ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นหลัก ต่อมา มีการกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแบ่งเป็น 4 ระยะดังนี้⁽¹⁷⁾

(1) ระยะแรก (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ปี พ.ศ. 2504-2514) เน้นการร่วมลงทุนระหว่างเอกชนไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะสินค้าทดแทนการนำเข้า มุ่งขยายในประเทศโดยรัฐให้การสนับสนุนและให้ความคุ้มครอง

(2) ระยะที่ 2 (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4-5 ปี พ.ศ. 2515-2529) เน้นการส่งออก และในปี 2518 มีการจัดตั้งสำนักงานต่างประเทศให้เป็นครั้งแรกที่นิวยอร์ก ต่อจากนั้นก็ขยายไปยังแฟรงค์เฟิร์ต ซิดนีย์ และโตเกียว

(3) ระยะที่ 3 (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ปี พ.ศ. 2530-2534) เน้นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาผลิตเพื่อส่งออกและปรับปรุงประสิทธิภาพของอุตสาหกรรม โดยอนุญาตให้นำเครื่องจักรใหม่เข้ามาใช้ทดแทนเครื่องจักรเก่า และได้รับการยกเว้นอากรและภาษี

⁽¹⁷⁾ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แนวนโยบายและมาตรการการลงทุนต่อประเทศ ตุลาคม 2538 หน้า 1-8

การค้า ในขณะที่เดียวกันก็ได้เริ่มสนับสนุนให้มีการลงทุนในภูมิภาคด้วย และปีที่เป็นยุคทองของการลงทุนไทยก็คือ ปี พ.ศ. 2530-2531

(4) ระยะที่ 4 (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ปี 2535-2539) เน้นการส่งเสริมให้คนไทยไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อช่วยส่งเสริมการตลาด หาแหล่งวัตถุดิบ พลังงานและเทคโนโลยี และส่งเสริมให้จัดตั้งสำนักงานภูมิภาค (Regional office) ของบริษัทข้ามชาติ และจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนเพิ่มเติมที่ปารีสและฮ่องกงในปี 2535 และสำนักงานฮ่องกงย้ายไปอยู่ที่โอซาก้าในปี พ.ศ. 2538 และเงินทุนที่ไหลเข้าจากต่างประเทศ คือ ร้อยละ 3 จากเงินลงทุนทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาในทศวรรษ 1980's หรือประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 10⁽¹⁸⁾ ส่วนประเทศที่มาลงทุนในไทยมากที่สุด ในระหว่างปี พ.ศ. 2537-2538 ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ไต้หวัน และฮ่องกง ตามลำดับ นอกจากนี้ก็ยังมีประเทศอื่น ๆ ด้วย ซึ่งมูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศทั้งสิ้นระหว่างปี พ.ศ. 2524-2538 คือ 6,414.4 ล้านบาท 4,331.4 ล้านบาท 8,224.8 ล้านบาท 9,643.3 ล้านบาท 4,441.8 ล้านบาท 6,908.1 ล้านบาท 9,043.7 ล้านบาท 27,963.5 ล้านบาท 45,697.6 ล้านบาท 64,695.0 ล้านบาท 51,389.1 ล้านบาท 53,191.0 ล้านบาท 43,812.0 ล้านบาท 33,241.0 ล้านบาท และ 49,880.0 ล้านบาท ตามลำดับ และรวมทั้งสิ้นมีมูลค่า 374,484.7 ล้านบาท

สำหรับประเทศที่นักธุรกิจไทยเข้าไปลงทุนส่วนใหญ่จะเป็นประเทศทางเอเชีย ดังแสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้⁽¹⁹⁾

ตารางที่ 11 แสดงประเทศและปริมาณการลงทุนที่นักธุรกิจไทยไปลงทุนในต่างประเทศ 2535-2539 (หน่วย : ล้านเหรียญสหรัฐ)

ประเทศ	2535	2536	2537	2538	2539	รวม
กัมพูชา	n.a.	n.a.	0.90	24.5	31.0	56.4
จีน	n.a.	1,600.0	2,300.0	2,700.0	n.a.	6,600.0
พม่า	178.8	210.0	264.6	443.9	421.0	1,518.3
ลาว	136.9	196.0	303.0	1,987.5	2,377.0	5,000.4
เวียดนาม	40.9	132.0	301.1	491.0	655.0	1,620.0
ฟิลิปปินส์	1.2	-	60.3	430.8	n.a.	492.3
มาเลเซีย	220.0	222.0	(231.7)	243.4	n.a.	917.1

⁽¹⁸⁾ H. Bijlani, Globalization : An Overview (Singapore : Heinemann Asia, 1994), p.67

⁽¹⁹⁾ Office of the Board of Investment, Office of the Prime Minister, Doing Business in the Greater Mekong Subregion July 1996

ประเทศ	2535	2536	2537	2538	2539	รวม
อินโดนีเซีย	56.8	60.0	71.3	105.8	n a.	293.9
อินเดีย	7.0	110.0	106.3	655.2	662.0	1,540.5
รวม	641.6	2,530	3,639.2	7,082.1	4,146.0	18,038.9

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่านักธุรกิจไทยเข้าไปลงทุนในต่างประเทศทั้งสิ้นเป็นเงิน 18,038.9 ล้านบาทหรือประมาณ 469,011.4 ล้านบาท ในระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 และเมื่อเทียบเงินลงทุนที่ต่างชาติเข้ามาลงทุนในระยะเวลาเดียวกัน จะมีประมาณ 182,133.1 ล้านบาท⁽²⁰⁾ ซึ่งแสดงว่าไทยเข้าไปลงทุนในต่างประเทศมากกว่าที่ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย

ส่วนสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁽²¹⁾ ได้ประเมินโอกาส อุปสรรค ข้อได้เปรียบ และข้อเสียเปรียบของการลงทุนไทยในต่างประเทศไว้หลายประการ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับโอกาสของประเทศไทยในการลงทุนนั้น ประกอบด้วย การขยายตัวทางตลาด และเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศเป้าหมาย กลุ่มอินโดจีนและจีนมีต้นทุนการผลิตต่ำ มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับอุปสรรคของการลงทุนของไทยก็คือ เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศกลุ่มเป้าหมาย มีการแข่งขันจากประเทศผู้ลงทุนรายอื่น ความสลับซับซ้อนของระเบียบการลงทุนในแต่ละประเทศ และความสัมพันธ์ที่นักธุรกิจไทยกับบุคคลในประเทศเหล่านั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อได้เปรียบของไทยก็คือภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยที่เข้าสู่ประเทศกลุ่มเป้าหมาย ความคล้อยตามถึงด้านวัฒนธรรม และไทยมีภาคเอกชนที่แข็งแกร่ง ส่วนข้อเสียเปรียบ นั้นได้แก่ ขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ มีข้อจำกัดของระบบราชการในการสนับสนุน ขาดข้อมูลที่เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ มีความจำกัดด้านงบประมาณการช่วยเหลือจากรัฐ และไม่มีกลไกผลักดันที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนปัญหาการลงทุนของไทยในต่างประเทศนั้น อาจเกิดจากประเทศกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาที่เกิดจากผู้ลงทุน และปัญหาที่เกิดจากภาครัฐของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากประเทศกลุ่มเป้าหมายนั้น อาจรวมถึง ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศกลุ่ม

⁽²⁰⁾ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรกฎาคม 2539 โปรดสังเกตว่าข้อมูลของสำนักงานการส่งเสริมการลงทุนและข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย แตกต่างกันเนื่องจากการนับระยะเวลาที่แตกต่างกัน

⁽²¹⁾ กองการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานเบื้องต้นการพัฒนาส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ พฤษภาคม 2539 หน้า 4-14

หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540 รายงานว่า ถ้าพิจารณาจากความถี่ของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและนักธุรกิจแล้ว ระบบราชการและข้าราชการไทยอยู่ในอันดับที่ 5 รองจากสิงคโปร์ ฮองกง มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

เป้าหมาย บุคลากรขาดทักษะและประสบการณ์ในการลงทุน ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ประชาชนในประเทศเหล่านั้นมีกำลังซื้อต่ำ กฎระเบียบและกฎหมายมีความไม่แน่นอน ขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการวางแผนธุรกิจ และขาดแคลนบริการทางการเงิน ในส่วนที่เกี่ยวกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ลงทุนนั้น รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบายและระเบียบของประเทศ ที่จะลงทุน ขาดข้อมูลทางด้านการตลาดและภูมิศาสตร์ ขาดความรู้สัมพันธ์เป็นการส่วนตัวกับบุคคล สำคัญ ด้านทุนการลงทุนสูงเพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูง ขาดการวางแผนธุรกิจที่ดีและหวังกำไร ระยะสั้นมากเกินไป ส่วน **ปัญหาที่เกี่ยวกับภาครัฐของไทย** อาจรวมถึงเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการลงทุนในประเทศต่าง ๆ ไม่ชัดเจน มาตรการหรือกลยุทธ์ และยุทธวิธีการส่งเสริมการลงทุน ยังไม่เพียงพอ หน่วยงานภาครัฐของไทยยังไม่มีบทบาทเชิงรุก ขาดการศึกษาวิจัย และขาดการ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการรวมศูนย์ข้อมูลที่ทันสมัยกันและเชื่อถือ ได้ และมีงบประมาณจำกัด ซึ่งในท้ายที่สุด สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยได้เสนอแนะทางการพัฒนาการลงทุนของไทยในต่างประเทศ ทั้งในด้านข่าวสาร ภาษี การเงิน เทคโนโลยี และการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ ยังเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน ส่งเสริมการลงทุนโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ จากกระทรวงการคลัง ต่างประเทศ เกษตรและสหกรณ์ พาณิชย์ อุตสาหกรรม ทบนาคม สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ผู้ทรง ทุน วุฒิ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเองด้วย

สำหรับ รายละเอียดการลงทุนของไทย โปรดศึกษาจากบทที่ 4

3.3 **ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ** ⁽¹⁾ เมื่อมองในภาพรวมจะเห็นได้ว่าประเทศไทย ได้เปิดโอกาสทางทางจากประเทศผู้ริเริ่มเข้าประเทศผู้ให้ และมีฐานะเท่าเทียมกัน สำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งนี้รวมถึงกลุ่มเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก คือ โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย (Indonesia - Malaysia - Thailand Growth Triangle -- IMT - GT) โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจใน ภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ คือ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม พม่า และจีน กลุ่มเศรษฐกิจ ASEAN, AFTA, APEC และ ASEM

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น ผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะว่าฝ่ายไทยน่าจะมีหน่วยงานวิจัยและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่มเศรษฐกิจแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ รวมทั้งศึกษาระเบียบกฎเกณฑ์ของกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้ได้อย่างจริงจัง รวมทั้งทักษะในการเจรจา

⁽¹⁾ วารสาร สามโลก เดือนตุลาคม ปี ๒๕๔๖

ต่อรอง ส่วนในทางปฏิบัติงานจริง ๆ แล้ว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะต้องมีพื้นฐานอยู่บนความโปร่งใส เข้าทำนอง “If you want to come, come clean” ทั้งนี้เพราะแต่ละกลุ่มเศรษฐกิจ และแต่ละประเทศต่างก็คอยจ้องระวังมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเอาเปรียบ และพร้อมที่จะแก้เผ็ดและนำเรื่องสู่การพิจารณาข้อพิพาทของกลุ่มเศรษฐกิจแต่ละกลุ่ม

ส่วนรายละเอียดของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจแต่ละกลุ่มที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีนั้น โปรดศึกษาจากบทที่ 2 ที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับปี พ.ศ. 2540 นั้น รัฐบาลมีแผนที่จะปฏิวัติการเงิน การคลัง และการฟื้นฟูเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยได้ตั้งเป้าไว้ว่า อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 7-7.5 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 5 เพิ่มการส่งออกร้อยละ 10-15 และขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 7.5-7.9 ⁽²³⁾

ส่วนมาตรการที่จะใช้เพื่อควบคุมนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น จะดำเนินการดังนี้ ⁽²⁴⁾

- (1) ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณปี 2540 ให้มีลักษณะสมดุล
- (2) จัดงบประมาณปี 2541 แบบสมดุล เลือกโครงการลงทุนเฉพาะที่จำเป็น
- (3) ทบทวน คัดทอน ลด หรือชะลอรายจ่ายลงทุนของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอย่างน้อยปีละ 50,000 ล้านบาท
- (4) เร่งระดมเงินออม
- (5) ใช้มาตรการจูงใจหรือกีดกันมิให้มีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย
- (6) สนับสนุนให้มีการกู้หนี้ยืมสินจากต่างประเทศระยะยาว
- (7) ใช้มาตรการสนับสนุนการลงทุน เน้นโครงการที่มีขีดความสามารถสูงในการแข่งขันกับต่างประเทศ
- (8) ส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากขึ้น
- (9) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อหาเงินตราต่างประเทศ

สำหรับมาตรการเพื่อแก้ปัญหาการส่งออก ก็มีผู้เสนอไว้หลายประการด้วยกัน

คือ ⁽²⁵⁾

- (1) เร่งลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบ และสินค้าสำเร็จรูป
- (2) เร่งคืนภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผู้ส่งออกให้เหลือเพียง 2 สัปดาห์จาก 6-12 สัปดาห์

⁽²³⁾ “เศรษฐกิจขาดตามปี__” คึกคักใหม่ ปีโต ส่งออกทะลุ หุ่นเรตติ้งตก ที่ล้นเกล้า” ไทยรัฐ 1 มกราคม 2540 หน้า 8
ฐานเศรษฐกิจ 5-6 กุมภาพันธ์ 2540 หน้า 1

⁽²⁴⁾ “จั่วหัวเข็มขัด ปรับทุกระบวนท่า เปิดเกมรุกกู้เศรษฐกิจไทย ทุน โปรเจกต์ยักษ์หัวเข็ม” มติชนสุดสัปดาห์ 14 มกราคม 2540 หน้า 10-11

⁽²⁵⁾ “Chavalit Vows Closer Ties With Private Sector”, The Nation December 18, 1996 p.B.4.

- (3) เร่งลดภาษีสำหรับอุตสาหกรรมส่งออก
- (4) เปรียบเทียบประเทศคู่ค้าเพื่อลดอุปสรรคและการกีดกันสินค้าไทย
- (5) เร่งแก้ไขพิธีการศุลกากร เพื่อมิให้เป็นภาระค่าใช้จ่ายการส่งออกที่ซ่อนเร้น
- (6) ปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าจากท่าเรือ
- (7) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของทูตพาณิชย์ในต่างประเทศ
- (8) ประชาสัมพันธ์สินค้าไทยในต่างแดน
- (9) เปิดเสรีให้นักลงทุนสามารถเข้ามาทำธุรกิจได้ 100% ทั้งนี้รวมถึง
การประกอบธุรกิจของนักกฎหมาย นักบัญชี อุตสาหกรรมก่อสร้าง และ
งานภาคบริการอื่น ๆ
- (10) ปรับปรุงการขอวีซ่าเป็น 3-5 ปี แทนที่จะเป็นปีต่อปี และ
- (11) แก้ไขความผิดของเจ้าหน้าที่ต่างชาติที่ทำผิดด้านเอกสารจากคดีอาญาเป็น
คดีแพ่งแทน

เมื่อประเมินทั้งหมดในภาพรวม ผู้วิจัยค่อนข้างจะเห็นด้วยกับนักอนาคตนิยมท่านอื่น ๆ ที่มองว่าเศรษฐกิจไทยคงจะชะงักงันตามกระแสโลกช่วงระยะหนึ่ง และในสองทศวรรษข้างหน้าเศรษฐกิจไทยอาจจะเน้นภาคบริการและข่าวสารมากขึ้น อุตสาหกรรมจะต้องใช้เทคโนโลยีสูง ไทยคงได้รับผลพวงจากความเจริญเติบโตของ Pacific Rim แต่จะต้องหลุดจากฐานการผลิตและลงทุนแรงงานราคาถูกมาใช้ทักษะสูง ตลาดแรงงานอาจจะประสบกับภาวะว่างงานในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานต่างชาติเข้ามาแย่งงาน และที่สำคัญที่สุดอาจจะเกิดช่องว่างทางการกระจายรายได้ ⁽²⁶⁾ แต่ทั้งนี้ปัญหาเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2524 และ 2526 เฉพาะอย่างยิ่งปี พ.ศ. 2528 และปี 2539 น่าจะเป็นบทเรียนและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอีก 2 ทศวรรษข้างหน้า แม้มีข้อแม้ว่าเสถียรภาพทางการเมืองจะต้องมั่นคง และเมื่อประเมินตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1-7 จะได้ภาพรวมที่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับค่อนข้างสูง อัตราเงินเฟ้อไม่สูงมากนัก นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้รายงานว่าการผลิตภัณฑืประชาชาติค่อหัวของประเทศในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534 คือ 28,256 บาท 33,200 บาท 38,426 บาท และ 43,405 บาท ตามลำดับ (ณ เดือนมกราคม 2538) เกษตรกรมีรายได้สูงสุดเฉลี่ยปีละ 13,186 บาท กลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม (สมัยนิยม) ปีละ 19,433 บาท ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจของตนเองเฉลี่ยปีละ 112,391 บาท นอกจากนี้รายได้เฉลี่ยค่อหัวของคนไทย เพิ่มขึ้นจาก 2,100 บาท ในปี พ.ศ. 2504 (เมื่อไทยเริ่มแผนพัฒนา ฉบับที่ 1) เป็น 68,000 บาท ในปี พ.ศ. 2538 หรือเพิ่มขึ้น 32 เท่าตัว สัดส่วนความยากจนลดลงจากร้อยละ 25

²⁶ เครื่องคิดณ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (บรรณาธิการ) เมืองไทยใน 2560...อนาคตเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า (กรุงเทพฯ : จิตเกษมคิดณ์ จำกัด มีนาคม 2538) หน้า 69-71

ในปี พ.ศ. 2523 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 ในปี พ.ศ. 2535 ⁽²⁷⁾ แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือการกระจายรายได้ ทั้งนี้เพราะจากข้อมูลล่าสุดพบว่า สัดส่วนรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ต่อกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ได้เพิ่มจาก 12 เท่าเป็น 16 เท่าในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2535 และประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังยากจนร้อยละ 22.7 ในขณะที่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร ยากจนเพียงร้อยละ 1.2 และคุณภาพชีวิตของคนไทยอยู่ในระดับปานกลาง (อันดับที่ 74 ของโลก) ดังได้กล่าวมาแล้ว ข้อมูลนี้แสดงว่า ผลพวงของการพัฒนาประเทศยังไม่ได้กระจายออกไปหรือยังไม่ได้รับการเกลี่ยหรือเฉลี่ยให้เท่าเทียมกันเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่มีการปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวและการเข้ามาแทรกแซงของ IMF

จากผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ โดย The World Competitiveness Report ของสถาบัน IMD และ World Economic Forum แห่งสวิตเซอร์แลนด์ ในปี 2539 พบว่าประเทศไทยได้ถูกลดระดับจากที่เคยอยู่อันดับที่ 23 มาอยู่ในอันดับที่ 26 ดังได้กล่าวมาแล้ว การจัดอันดับดังกล่าวพิจารณาจากความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ความเป็นนานาชาติของเศรษฐกิจ สมรรถนะของรัฐบาล สถานะทางการคลัง โครงสร้างพื้นฐานการจัดการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และประชากร ⁽²⁸⁾ ผลของการประเมินที่ปรากฏออกมาเช่นนี้ น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพประชากรให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้เพราะจากผลการวิจัยของผู้วิจัยเอง พบว่าข้าราชการไทยส่วนใหญ่จบการศึกษามาทางด้านสังคมศาสตร์ และถ้าจะต้องไปปฏิบัติงานในต่างประเทศอาจจะต้องปรับปรุงสมรรถนะทางด้านภาษา สมรรถนะทางด้านประกอบการ (การประดิษฐ์คิดค้นและความกล้าเสี่ยง) ทักษะในการเจรจาต่อรองและคุณลักษณะอื่น ๆ ซึ่งจะได้นำมากล่าวต่อไปในภายหลังในบทที่ 5 และภาคผนวกที่ 2 หน้า 303-308

3. สังคมไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ในทัศนะของชาติชาย ณ เชียงใหม่ และสมบัติ กุสุมาวดี นั้น สังคมสมัยใหม่และสังคมหลังสมัยใหม่ของไทยนั้นจะมีลักษณะที่สำคัญคือ ความเร็วและอัตราเร่ง โลกโลกาภิวัตน์จะมีอัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลงเร็วมาก จนกลายเป็นสังคมเนื้อเหลว (Loosely-structured society)

⁽²⁷⁾ ข้อมูลล่าสุดระบุว่าคนไทยยากจนเพียงร้อยละ 13.7 เส้นความยากจน (poverty line) สำหรับปี พ.ศ. 2532 คือ 3,823 บาท ในชนบท และ 5,834 บาท ในเมือง ส่วนเส้นความยากจนในปี 2533 คือ 4,569 บาท ในชนบท และ 7,148 บาท ในเมือง โปรดศึกษาจาก ชาติชาย ณ เชียงใหม่ และสมบัติ กุสุมาวดี เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยด้านสังคม สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปปร.) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สคส) กระทรวงมหาดไทย 2538 หน้า 76

⁽²⁸⁾ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่างแผนหลักการพัฒนาสู่สังคมด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระยะยาว 20 ปี กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สิงหาคม 2539 หน้า 1-7

เป็นสังคมที่จะปะติดปะต่อหรืออธิบายด้วยเหตุผลได้ยาก (Disjointed or unreason society)⁽²⁹⁾ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้คนปรับตัวไม่ทันจนทำให้เกิดความเครียด ซึ่งมีผลกระทบต่อประชากร (จำนวน โครงสร้าง และคุณภาพ) สถาบันครอบครัว การอพยพและตั้งถิ่นฐาน ค่านิยมความเชื่อและ วัฒนธรรม ความยุติธรรมในสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เฉพาะอย่างยิ่งสังคม ไทยจะมีประเด็นทางสังคม (social issues) ที่สำคัญ ๆ ซึ่งอาจเอื้อหรือขัดขวางการบริหารราชการ ไทยในต่างประเทศ คือ⁽³⁰⁾

- (1) การขยายตัวของเมือง และภาวะวิกฤตของชุมชน
- (2) ทวิลักษณ์ทางสังคมไทย คือ มีความขัดแย้งระหว่างโลกาภิวัตน์ และ ชุมชนาภิวัตน์ (communalization)
- (3) พหุนิยมทางภาษาและวัฒนธรรม
- (4) ความรู้ สารสนเทศและกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (โดยผ่าน “hyperlearning technology”?)
- (5) ความขัดแย้งในสังคม-ความยากไร้ในเมืองและชนบทจนทำให้มีการแย่งชิง ทรัพยากรธรรมชาติ
- (6) การพัฒนาที่ประชาสังคมเป็นศูนย์กลาง หรือการพัฒนาที่คนเป็นศูนย์กลาง (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8)

วิกฤตการณ์และความขัดแย้งทางสังคมดังกล่าวนี้อาจจะบั่นทอนคุณภาพชีวิตและ พลังของชาติในอันที่จะแข่งขันกับต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับ ประชาชนด้วยกัน และความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับข้าราชการ อันเนื่องมาจากข้าราชการ ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน หรือไม่ทราบหรือไม่ประสงค์ที่จะทราบถึงความต้องการ ของประชาชน และลูกค้าทั้งในประเทศและนอกประเทศ และข้าราชการเองก็อาจจะมีปัญหาหรือ มองไม่เห็นอนาคตในการรับราชการของตนเอง นั่นก็คือ การที่จะให้ข้าราชการสามารถรับใช้ ประชาชนและลูกค้านั้น จะต้องทราบถึงความต้องการของประชาชนเป็นเบื้องต้น และตัว ข้าราชการเองก็ต้องมีความอยู่ดีกินดีพอสมควรเสียก่อน ทั้งนี้เพราะการค้าการลงทุนและความ ร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น แม้จะประสบความสำเร็จมากมายเพียงใดก็ตาม แต่ถ้า ละเลยความเป็นอยู่ของประชาชน และข้าราชการภายในประเทศก็คงจะไม่เป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนา เป็นแน่

⁽²⁹⁾ ชาดิชาช ฃ เชียงใหม่ และ สมบัติ ฤ๓ุมาวลี แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว J.E.Embree, “Thailand - A Loosely Structured Social System” American Anthropologist 52 (1950), passim. See also C. Handy, The Unreason Society (London : Business Book Limited, 1991), passim.

⁽³⁰⁾ ชาดิชาช ฃ เชียงใหม่ และสมบัติ ฤ๓ุมาวลี แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 147-157

จากการศึกษาของไพรัช เฑชะรินทร์ และธวัช มกรพงศ์ นั้น ประชาชนมีความต้องการและคาดหวังจากข้าราชการและรัฐบาลหลายประการด้วยกัน คือ ⁽³¹⁾

- (1) ต้องการน้ำดื่มและน้ำใช้เพื่อการเกษตรตลอดปี
- (2) ต้องการถนนที่ใช้การได้ตลอดฤดูกาลรวมทั้งสะพาน
- (3) ต้องการความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ไม่มีโจรผู้ร้ายลักขโมยวัวควาย
- (4) ต้องการอยู่อย่างสันติ ไม่มีผู้ก่อความวุ่นวายทางการเมืองมาทำให้ชาวบ้านอยู่ไม่เป็นสุข
- (5) ต้องการบ้านเรือนอาหารและเครื่องนุ่งห่ม
- (6) ต้องการมีงานทำในระหว่างว่างจากการทำนา
- (7) ต้องการบริการด้านสาธารณสุขที่ให้การรักษาได้ทันเวลาและมีประสิทธิภาพ
- (8) ต้องการที่ทำกินของตนเอง ไม่ต้องเช่าหรือรับจ้างผู้อื่น
- (9) ต้องการปราบศัตรูพืช พันธุ์พืชผักต่าง ๆ ให้ได้ผลดีแต่ลงทุนต่ำ
- (10) ต้องการปลดปล่อยหนี้สินหรือความต้องการสินเชื่อเพื่อนำไปลงทุนในการผลิต
- (11) ต้องการตลาดเพื่อจำหน่ายผลผลิตในราคาที่ยุติธรรม
- (12) ต้องการเลี้ยงสัตว์
- (13) ต้องการปรับปรุงฝีมือและความรู้ในการประกอบอาชีพและต้องการให้บุตรหลานได้รับการศึกษา

ในทำนองเดียวกันข้าราชการก็มีความยากเย็นที่ไม่แตกต่างไปจากประชาชนมากนัก เมื่อผู้วิจัยถามข้าราชการว่าพวกเขามองเห็นอนาคตในการรับราชการมากน้อยเพียงใด ข้างล่างนี้คือเสียงสะท้อนของความขมขื่นที่ข้าราชการมีต่อระบบราชการ : ⁽³²⁾

- (1) “คงจะมีอนาคตแค่นี้เพราะเกษียณอายุเสียก่อน แต่ก็ภูมิใจในผลงานในอดีตที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ข้าราชการและบ้านเมือง”
- (2) “สังคมปัจจุบันเปลี่ยนไป ค่าของคนมิได้อยู่ที่ผลงานแต่คำนึงว่าเป็นของใคร”
- (3) “ไม่สามารถกำหนดอนาคตได้เพราะต้องอยู่กับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา”

⁽³¹⁾ ไพรัช เฑชะรินทร์ การบริหารงานพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2524) หน้า 172 และธวัช มกรพงศ์ แนวคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531) หน้า 18

⁽³²⁾ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ วิภาคนิคมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : วิวัฒนาการและผลกระทบต่องานไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536) หน้า 225-226

- (4) “ราชการให้ความสำคัญแก่ความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมน้อยลง แต่กลับให้ความสำคัญแก่พรรคพวก การวิ่งเต้น และการฝากฝังจากผู้มีอำนาจ”
- (5) “คิดว่าเมื่อรับราชการจนได้บำเหน็จบำนาญแล้ว ก็จะลาออกไปประกอบอาชีพส่วนตัว”
- (6) “ไม่มีอนาคตเพราะตันหมด”
- (7) “ไม่สามารถกำหนดได้ ประสงค์จะเปลี่ยนสายงาน”
- (8) “ไม่เคยคิดเรื่องนี้มา 35 ปีแล้ว ไม่เคยยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ และระดับชั้น แต่มีอุดมการณ์ในการทำงาน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ได้พยายามทำงานได้ดีที่สุดเพื่อสถาบันที่สังกัดไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะเมื่ออายุครบเกษียณราชการแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างก็จะจบลงที่ระดับ 0 (ศูนย์)”
- (9) “ประสงค์จะปฏิบัติงานในหน้าที่เดิม เพราะทำพายุดี”
- (10) “ไม่มั่นใจ เนื่องจากสถาบันไม่เป็นระบบและอยู่ห่างไกลศูนย์อำนาจที่จะให้ทุนให้โทษ”
- (11) “ประสงค์จะเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่ดำรงอยู่ แต่จะกำลังพัฒนาตนเองเพื่อให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนและหน่วยงาน”
- (12) “ตำแหน่งมีน้อย อยู่ต่างจังหวัด ความหวังที่จะได้ตำแหน่งสูงมีน้อยมากและส่วนกลางจะได้รับการพิจารณาก่อน”
- (13) “จะลาออกจากราชการเพราะเห็นว่าระบบการนั้นเลวร้าย ขาดความเป็นธรรม เล่นพรรคเล่นพวก เต็มไปด้วยความทุจริต ชั่วร้ายและอยู่ดีศรีธรรม”
- (14) “ไม่ประสงค์ตำแหน่ง แต่อยากเป็นอาจารย์ที่สอนหนังสือดีและมีเวลาทำการศึกษาเป็นครั้งคราว”

ข้างต้นนั้น คือ ประเด็นทางสังคมที่อาจจะขัดขวางหรือเอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ* อย่างไรก็ตามก็ดี ศักยภาพของการแข่งขันระหว่างประเทศดูเหมือนจะได้รับอิทธิพลมาจากขนาด โครงสร้าง และคุณภาพของประชากรด้วย ⁽¹¹⁾ ซึ่งขนาดและโครงสร้างของประชากรไทยในช่วงปี พ.ศ. 2533 2543 2553 และ 2563 ได้แสดงไว้แล้วในตารางข้างล่างนี้

* กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การคาดประมาณประชากรของ ไทย 2533-2563 (มีนาคม 2538) จุลชีพ ชินวรโรจน์ เอกสารสรุปถาวรขยายวิชา PA 801 มิติทางเศรษฐกิจสังคมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2538 หน้า 396 และชาติชาย ณ เชียงใหม่ และสมบัติ กุฑมวาลิ เอกสารข้อมูลความโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยด้านสังคม สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) 2538 หน้า 3-21

โปรดศึกษาภาคผนวกที่ 2 หน้า 309 - 318 ด้วย

ตารางที่ 12 แสดงจำนวนและโครงสร้างประชากรของไทย ปี พ.ศ. 2533-2563
(ล้านคน)

พ.ศ.	กลุ่มอายุ 0-14 ปี	กลุ่มอายุ 15-59 ปี	กลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป	รวม
2533	17,062	34,744	4,034	55,840
2543	15,960	40,715	5,733	62,408
2553	14,915	44,680	7,639	67,234
2563	13,884	45,845	10,776	70,503

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรของไทยเพิ่มขึ้นไม่มากนัก และจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน (15-59 ปี) และกลุ่มสูงอายุ หรือวัยหลังทำงาน (60 ปีขึ้นไป) เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอในขณะที่วัยก่อนทำงาน (0-14 ปี) ลดลง และในภาพรวมนั้นประเทศไทยมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 60 ล้านคน ในปี 2540

ประชากรเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค และสัดส่วนของกลุ่มอายุที่อยู่ในวัยทำงานมากกว่าสองกลุ่มหลัง นับว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างดี อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยมีกลุ่มหลังทำงานเพิ่มขึ้น แสดงว่ารัฐบาลจะต้องรับภาระทางด้านนี้เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้รวมถึงชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาจจะก่อปัญหาความยากจน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ยาเสพติด และโสเภณี เป็นต้น ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ รวมถึงชาวเขา 19 เผ่าทั้งหมดประมาณ 5.5 แสนคน ชาวญวนอพยพซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ คนมอญ 94,229 คน ระหว่างปี พ.ศ. 2512-2515 ผู้อพยพเข้าเมืองจากอินโดจีน 89,414 คน ในปี พ.ศ. 2532 82,798 คน ในปี 2533 72,174 คนในปี 2534 และ 55,073 คนในปี 2538 แต่ปัญหาคนอพยพเหล่านี้มีน้อยกว่าทางชายแดนพม่า สำหรับคุณภาพของประชากรที่จะเป็นปัจจัยในการแข่งขันกับต่างประเทศนั้น คงจะต้องปรับปรุงกันต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี คุณภาพของคนก่อให้เกิดอำนาจซื้อ และอำนาจซื้อที่ดีขึ้นทำให้คุณภาพชีวิตการทำงานและคุณภาพชีวิตดีขึ้นด้วย อันจะเป็นผลดีทั้งต่อการผลิต การบริโภค การค้า และการลงทุน จากต่างประเทศ ฉะนั้นการที่ประเทศไทยเน้นการพัฒนาคน (ซึ่งจะต้องพัฒนาอาชีพและพัฒนาองค์การ ด้วย) จึงเป็นกลยุทธ์ที่ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถแสวงหาเก็บรักษา พัฒนา และใช้ประโยชน์บุคคลเหล่านี้อย่างเต็มศักยภาพ ดังที่คานธีเคยให้คำนิยามของการพัฒนาไว้ว่าหมายถึง การตระหนักถึงศักยภาพของมวลมนุษยชาติ (The realization of human potentials)

เมื่อมองไปอีก 20 ปีข้างหน้า ⁽¹⁴⁾ สังคมไทยจะมีความเป็นเมืองมากขึ้น ครอบครัวไทยจะมีวิถีชีวิตและปัญหาที่หลากหลาย ทั้งปัญหาเด็กเยาวชน ยาเสพติด ห่วงร้าง สมาชิกในครอบครัวมีเวลาอยู่ด้วยกันน้อยลง ปัญหาการเลี้ยงดูบุตรธิดา ปัญหาความเครียด การฉ้อโกง การจัดการทำร้ายทารุณกรรม และมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงแพร่หลายมากขึ้น ในขณะที่เสรีภาพทางเพศเพิ่มขึ้น อายุการแต่งงานโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น แต่ค่านิยมผัวเดียวเมียเดียวก็จะมีมากขึ้นด้วย เพราะพิษร้ายของโรคขาดภูมิคุ้มกัน สิ่งเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อคุณภาพประชากร คุณภาพชีวิตการทำงาน และคุณภาพชีวิตโดยรวมก็จะเลวลง ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของประชาชนที่จะเสริมแรงกับรัฐบาลเพื่อแข่งขันกับชาวโลก

4. เทคโนโลยีไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

เทคโนโลยี (ความสามารถที่อยู่ตรงกลางของสมอมนมนุษย์) หมายถึง การประยุกต์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ (สมองด้านซ้าย) และศิลปะ/ประสบการณ์ (สมองด้านขวา) เข้ากับงานด้านอุตสาหกรรมในการสนองตอบความต้องการของมนุษย์ เพื่อการแข่งขันกับตลาด เพื่อหากลยุทธ์ในการพึ่งตัวเอง และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเทคโนโลยีให้สูงขึ้นโดยการวิจัยและพัฒนา ซึ่งจะมีส่วนเพิ่มคุณภาพและคุณค่า (Value added) แก่สินค้าและบริการ เพื่อแข่งขันกับต่างประเทศเฉพาะอย่างยิ่งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สารสนเทศ พลังงานและการจราจร และในการนำเทคโนโลยีมาใช้นั้น จำเป็นจะต้องมีการพยากรณ์ถึงผลกระทบต่อชีวิตและสังคม (Technology assessment) และเทคโนโลยีนี้เองที่เป็นตัวแปรที่สำคัญในการบ่งบอกว่าเราจะชนะหรือแพ้ในสงครามเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ⁽¹⁵⁾

เทคโนโลยีอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เทคโนโลยีกายภาพ เช่น เครื่องบิน รถยนต์ เครื่องมือสื่อสารคมนาคม คอมพิวเตอร์ พลังนิวเคลียร์ และเครื่องมือปฏิบัติทางการเกษตร และอุตสาหกรรม และเทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งรวมถึงเครื่องมือทางการแพทย์ สุขอนามัย และสาธารณสุขตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านวิศวกรรมพันธุศาสตร์ (Genetic engineering) เฉพาะอย่างยิ่งความรู้ที่นักวิทยาศาสตร์สามารถแบ่งซอยและสังเคราะห์สารพันธุกรรมที่ควบคุมการถ่ายทอดพันธุกรรมที่รู้จักกันในนามของ DNA (Deoxy Nucleic Acid) ที่เป็นส่วนย่อยของโครโมโซม ซึ่งความก้าวหน้าทางด้านนี้จะมีผลกระทบต่อการคัดสายพันธุ์มนุษย์ สัตว์ และพืช ⁽¹⁶⁾

⁽¹⁴⁾ เป็นความคิดของ ดร.สายสุรี จุติกุล โท เกอริงคิกค์ เจียปูวงศ์คิกค์ แหล่งเดียวกัน หน้า ๖๖

⁽¹⁵⁾ ชนก หงส์น้อย และภาวนา เจนเกษมมณี เอกสารข้อมูลโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทย ด้านเทคโนโลยี สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร) กระทรวงมหาดไทย 2538 หน้า 1-10 เกอริงคิกค์ เจียปูวงศ์คิกค์ แหล่งเดียวกัน หน้า 169

⁽¹⁶⁾ ดิน ปรวิญญูฤทธิ์ การบริหารการพัฒนา--- พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาฯ 2537) ภาที่ 3

เมื่อมองในภาพรวม เทคโนโลยีไทยขณะนี้อยู่ในระดับปานกลาง หรือใกล้เคียงกับจีน และเท่ากับเทคโนโลยีของไต้หวัน เมื่อปี พ.ศ. 2528 และเมื่อถึงศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ชอบก็ตาม เราจะต้องเข้าไปสวมรองเท้า เทคโนโลยีที่ไต้หวันและสิงคโปร์ถอดทิ้งไว้ประเด็นที่น่าจะพิจารณาก็คือ เราจะยังใช้เทคโนโลยีเพื่อผลิตสินค้าและบริการแข่งกับจีน หรือจะหนีจีน หากประสงค์จะหนีจีน (เพราะจีนมีประชากรมากกว่า) เราก็ต้องเพิ่มศักยภาพทางด้านเทคโนโลยีให้สูงขึ้น โดยรับการถ่ายทอดจากประเทศที่เจริญกว่า หรือสร้างเทคโนโลยีของเราขึ้นมาเองโดยการวิจัยและพัฒนา มองในแง่นี้การลงทุนทางด้านเทคโนโลยีของไทยยังต่ำมาก คือเพียงร้อยละ 0.19 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2532 ดังกล่าวมาแล้ว

ประเทศที่น่าเจริญรอยตามทางเทคโนโลยีก็คือ เกาหลีใต้ เพราะนอกจากเกาหลีใต้จะมีผู้ที่จบปริญญาเอกมากที่สุดในโลกแล้ว เกาหลีใต้ยังทุ่มงบประมาณทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 71.5 จะเป็นรองก็เฉพาะสหรัฐอเมริกาเท่านั้น และมากกว่าญี่ปุ่นเสียด้วยซ้ำไป นอกจากนี้เฉพาะปี ค.ศ. 1990 เพียงปีเดียว เกาหลีมีผู้ที่จบปริญญาเอกทางด้านวิทยาศาสตร์ธรรมชาติทั้งสิ้น 742 คน (399 คนจากมหาวิทยาลัยของเกาหลีเอง และ 343 คน จากสหรัฐอเมริกา) และวิศวกรรมศาสตร์ 789 คน (439 คน จากมหาวิทยาลัยเกาหลี และ 350 คน จากสหรัฐอเมริกา)⁽³⁷⁾

⁽³⁷⁾ สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม 2540 หน้า 8

บทที่ 4 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ของไทยในปัจจุบัน

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มเศรษฐกิจ (พหุภาคี) และประเทศสมาชิกกลุ่มเศรษฐกิจ (ทวิภาคี) ดังต่อไปนี้ คือ (1) ประเทศเพื่อนบ้าน (2) ประเทศสมาชิก EU บางประเทศ (3) ประเทศสมาชิก NAFTA (4) ประเทศสมาชิก ASEAN และ (5) ประเทศสมาชิก APEC บางประเทศ

1. การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศ

เพื่อนบ้าน ประเทศเพื่อนบ้าน ในที่นี้หมายถึง ประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย อันได้แก่ ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ มาเลเซีย และจีน และการศึกษาเรื่องนี้จะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ จนครบวงจร คือ การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าแต่ละประเทศ

1.1 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับลาว

ในปี 2538 ลาวมีประชากร 4.7 ล้านคน (อัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 2.9) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 7 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 320 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อ ร้อยละ 5-7 ⁽¹⁾

การค้า ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของลาวได้แก่ ไทย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เวียดนาม จีน ไต้หวัน ฝรั่งเศส ฮองกง เกาหลีใต้ และประเทศอื่น ๆ โดยมีไทยเป็นประเทศคู่ค้าที่นำเข้าและส่งออกมากที่สุด

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังลาว ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 1,683.2 ล้านบาท 1,958.3 ล้านบาท 3,074.0 ล้านบาท 4,431.2 ล้านบาท 7,326.3 ล้านบาท และ 8,831.5 ล้านบาทตามลำดับ สำหรับสินค้าออกของ ไทยไปยังลาว 20 รายการแรก ได้แก่ รถจักรยานยนต์และส่วนประกอบ ผ้าฝ้าย ผลิตภัณฑ์เหล็ก และเหล็กกล้า เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ให้ความร้อนและส่วนประกอบ ข้าว ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์เซรามิก เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม ชอกโกแลตขาวและนมผง ผลิตภัณฑ์พลาสติก น้ำตาลทราย ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ นมและครีม น้ำมันชนิด เจ.พี.1

⁽¹⁾ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี ภูมิภาคลาว กัมพูชา 2538 และ Office of the Board of Investment, Office of the Prime Minister, Doing Business in the Greater Mekong Subregion July 1990; World Development Report 1995

อาหารสัตว์ ค้ายเส้นใยประดิษฐ์ รองเท้าและชิ้นส่วน รถจักรยานและส่วนประกอบ และผลิตภัณฑ์สังกะสี⁽²⁾

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากลาว ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 1,134.3 ล้านบาท 1,200.6 ล้านบาท 1,044.2 ล้านบาท 1,598.8 ล้านบาท 1,788.1 ล้านบาท 1,737.7 ล้านบาท และ 918.3 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากลาว 20 รายการแรก ได้แก่ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และไม้อื่น ๆ ผลิตภัณฑ์ไม้ สินค้าโลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ใบยาสูบ ถ่านหิน หนังสืบและหนังฟอก แร่ดิบ เครื่องจักร ใช้ในอุตสาหกรรม เส้นใยที่ใช้ในการทอ ผักผลไม้ และของปรุงแต่งที่ทำจากผักผลไม้ เยื่อกระดาษและเศษกระดาษ ปุ๋ย เมล็ดพืช น้ำมัน ผ้าผืน เครื่องแต่งเรือน ธัญพืชและธัญพืชสำเร็จรูป เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ การแพทย์ การวัด การตรวจ เสื้อผ้า รองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ หลอดและท่อโลหะ และแก้ว และผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา⁽³⁾

การลงทุน ประเทศไทยเข้าไปลงทุนในลาวมากที่สุด กล่าวคือ ปริมาณการลงทุนของไทยในลาวในระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2537 มีทั้งสิ้น 553,516,000 เหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 61.5 ของการลงทุนในลาวทั้งหมด⁽⁴⁾ ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่ไปลงทุนในลาว ได้แก่ จีน ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ รัสเซีย อังกฤษ ญี่ปุ่น เวียดนาม แคนาดา เกาหลีใต้ มาเลเซีย อิตาลี สวีเดน เยอรมนี เดนมาร์ก นิวซีแลนด์ มาเก๊า อินเดีย ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ เลบานอน สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม ฟินแลนด์ และพม่า เป็นอาทิ

สำหรับปัญหาของลาว ที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการค้ากับไทย ก็คือ ลาวยังขาดเงินทุนภายในประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ฐานการส่งออกยังแคบที่อาศัยเพียงพลังงาน ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ แรงงานลาวยังขาดฝีมือและสถาบันการจัดการด้านเศรษฐกิจมหภาค ยังด้อยพัฒนา และผลพวงของการพัฒนาประเทศ ยังมีได้กระจายอย่างทั่วถึง ทำให้ประชากรประสบความยากจน และทำให้อำนาจการซื้อต่ำ⁽⁵⁾

⁽²⁾ ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 24 กันยายน 2539

⁽³⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽⁴⁾ J. Devan, *Southeast Asia : Challenges of the 21st Century* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1994), p.359

⁽⁵⁾ ศูนย์ลงทุนในลาว กุมภาพันธ์ 2538 แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

ส่วนปัญหาการลงทุนในลาวนั้น มีดังนี้คือ ⁽⁵⁾

(1) ลาวยังมีระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนยังไม่ชัดเจน

(2) ระบบการจัดเก็บภาษียังไม่ได้มาตรฐานสากล

(3) โครงสร้างพื้นฐานยังไม่เพียงพอ

(4) ตลาดลาวยังเล็ก

(5) การติดต่อกับรัฐบาลลาวยังมีปัญหา ซึ่งอาจรวมถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการที่ต้องติดสินบนเจ้าหน้าที่ของลาว ทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น

การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับลาว ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนานันท์ ปันยารชุน ไทยเคยให้ความช่วยเหลือแก่ลาว เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ลาวยังมีความร่วมมือในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา - จีน - พม่า - ลาว - เวียดนาม - ไทย)

1.2 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับกัมพูชา

ในปี 2538 กัมพูชามีประชากร 10.3 ล้านคน (อัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ 2.8) อัตราความเจริญเติบโตร้อยละ 2.3 (2535) รายได้เฉลี่ยต่อหัว 288 เหรียญสหรัฐ อัตราอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 38 และมีอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 26 ในปี พ.ศ. 2537 ⁽⁷⁾

การค้า มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังกัมพูชา ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 21.8 ล้านบาท 118.2 ล้านบาท 1,670.0 ล้านบาท 4,539.5 ล้านบาท 6,542.7 ล้านบาท และ 8,323.9 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกของ ไทยไปยังกัมพูชา 20 รายการแรก ได้แก่ รถจักรยานและส่วนประกอบ รถจักรยานยนต์และส่วนประกอบ น้ำตาลทราย เคมีภัณฑ์ ผ้าผืน หม้อเบตเตอร์และส่วนประกอบ ข้าวผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า นมและครีม ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์สังกะสี อาหารทะเลกระป๋อง ดาข่ายจับปลา ผลิตภัณฑ์เซรามิก ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลี และอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ เม็ดพลาสติก ซอกโกแลตขาวและหมากฝรั่ง และรองเท้าและชิ้นส่วน ⁽⁸⁾

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากกัมพูชา ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 296.5 ล้านบาท 295.2 ล้านบาท 2,365.5 ล้านบาท 2,440.0 ล้านบาท 3,176.8 ล้านบาท และ 3,986.6 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับ สินค้านำเข้าจากกัมพูชา

⁽⁵⁾ เปรียบเทียบกับ อ้างแล้ว

⁽⁷⁾ *Doing Business in the Greater Mekong Subregion* February 1995 and July 1996

⁽⁸⁾ ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 24 กันยายน 2539

20 รายการแรก ได้แก่ ไม้ซุง ไม้แปรรูปและไม้อื่น ๆ ผลิตภัณฑ์ไม้ หนังสติ๊กและหนังสือพิมพ์
รถยนต์โดยสารและรถบรรทุก ปลาสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์พลาสติก เครื่องเพชร พลอย อัญมณี เงิน
แท่งและทองคำ สิ่งพิมพ์ เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การดวง ผลิตภัณฑ์โลหะ
เครื่องแต่งเรือน เชื้อกระดาษและเศษกระดาษ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ
เครื่องประกอบและอุปกรณ์ประกอบรวมทั้งโครงรถและตัวถัง แก้วและ
ผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เครื่องใช้ไฟฟ้า เรือและสิ่งก่อสร้าง
ลอยน้ำ เสื้อผ้ารองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ และกระดาษ กระดาษแข็ง และผลิตภัณฑ์⁽⁹⁾

การลงทุน การลงทุนของไทยในกัมพูชา ระหว่างปี พ.ศ. 2534 ถึง 2538 คิดเป็นมูลค่า 25,460 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นับเป็นอันดับที่ 10 ของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าไปลงทุนในกัมพูชาทั้งหมด และประเทศที่เข้าไปลงทุนในเขมรมากที่สุดคือ มาเลเซีย ติดตามด้วย สิงคโปร์ แคนาดา จีน สหราชอาณาจักร อินโดนีเซีย ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสฮ่องกง ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์ อินเดีย เวียดนาม และนิวซีแลนด์ เป็นอาทิ⁽¹⁰⁾

โอกาสการค้าและการลงทุนในกัมพูชายังมีอยู่มาก ทั้งนี้เพราะกัมพูชา มีทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้ขุดค้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลกัมพูชาสนับสนุนให้มีการลงทุน กัมพูชามีพื้นที่ที่ยังไม่ได้เพาะปลูกและมีทรัพยากรน้ำมากมาย มีสถานที่ท่องเที่ยวที่ดึงดูด นักท่องเที่ยวและมีค่าแรงงานต่ำ ส่วนอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนก็คือกัมพูชายังมีสงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลและเขมรแดง มีประชากรและกำลังซื้อน้อย คุณภาพแรงงานต่ำ การบอกเลิกสัญญาข้างเดียวทำให้เกิดความไม่แน่นอนทางการค้าและการลงทุน (ขณะนี้ผู้ลงทุนได้หนีจากกัมพูชาไปลงทุนในเวียดนามมากขึ้น) ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2535 ไทยเคยเป็นประเทศที่ลงทุนอันดับหนึ่งในกัมพูชา แต่ในปี 2536 การลงทุนมีปัญห เพราะเขมรแดงซึ่งเคยมีรายได้จากการทำธุรกิจกับไทยถึง 2.7 พันล้านบาท จากไม้และพลอย และมีรายได้อื่น ๆ อีกปีละ 200 ล้านบาท ถูกองค์การสหประชาชาติห้ามทำการค้ากับไทยและประเทศอื่น ๆ จึงมีผลกระทบกับไทยมากที่สุด และปัญหาดังกล่าวก็ยังยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน⁽¹¹⁾ นอกจากนี้กัมพูชายังมี ปัญหาชาวเวียดนามที่อาศัยอยู่ในเขมรถึง 300,000 - 500,000 คน และความสัมพันธ์ระหว่าง กัมพูชาและไทยก็ไม่ค่อยราบรื่นนักเพราะมีเหตุการณ์กระทบกระทั่งตามชายแดนอยู่เสมอ⁽¹²⁾

⁽⁹⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽¹⁰⁾ *Doing Business in the Greater Mekong Subregion* July 1996, op. cit

⁽¹¹⁾ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5 ทศวรรษการค้าประเพณีของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ (กรุงเทพฯ : ฟ้าสีไกล พฤษภาคม 2536) หน้า 229 และ *Doing Business in the Greater Mekong Subregion* February 1995, op. cit

⁽¹²⁾ Devan, op.cit., p.50

การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกัมพูชา กัมพูชามีความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับไทยและประเทศอื่น ๆ ในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา - จีน - พม่า - ลาว - เวียดนาม - ไทย)

1.3 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับเวียดนาม

ในปี 2536 เวียดนามมีประชากรทั้งสิ้น 72.6 ล้านคน (อัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 2.2) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 8.1 ในปี พ.ศ. 2536 และเพิ่มเป็นร้อยละ 8.5 ในปี พ.ศ. 2537 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 220 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 5.2 ในปี พ.ศ. 2536 และร้อยละ 14 ในปี พ.ศ. 2537 ⁽¹³⁾

การค้า ในปี 2537 ไทยเป็นประเทศคู่ค้ากับเวียดนามเป็นอันดับที่ 10 ส่วนประเทศที่เป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของเวียดนาม คือ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เยอรมนี ฝรั่งเศส ฮองกง จีน อินโดนีเซีย ไต้หวัน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังเวียดนาม ในระหว่างปี

พ.ศ. 2533 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 466.8 ล้านบาท 568.6 ล้านบาท 1,947.5 ล้านบาท 2,930.7 ล้านบาท 6,380.2 ล้านบาท 11,654.2 ล้านบาท และ 7,067.1 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าส่งออกของไทยไปยังเวียดนาม 20 รายการแรก ได้แก่ รถจักรยานยนต์และส่วนประกอบ ยางพารา เม็ดพลาสติก เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ผ้าผืน คุ้ยเขี่ยและชิ้นส่วน ถากน้ำตาล น้ำตาลทราย ผลิตภัณฑ์พลาสติก ด้ายเส้นใยประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม อาหารสัตว์ ผลิตภัณฑ์เซรามิก รถจักรยานและส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ให้ความร้อนและส่วนประกอบ นมและครีม และหม้อแบตเตอรี่และส่วนประกอบ ⁽¹⁴⁾

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากเวียดนาม ในระหว่างปี พ.ศ. 2533

ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 2,400.1 ล้านบาท 2,970.1 ล้านบาท 2,038.0 ล้านบาท 2,145.7 ล้านบาท 985.3 ล้านบาท 1,073.9 ล้านบาท และ 574.5 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าของไทยจากเวียดนาม 20 รายการแรก ได้แก่ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และไม้อื่น ๆ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ หนังสือและหนังสือพิมพ์ ปลาสำเร็จรูป หลอดภาพโทรทัศน์ สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ถ่านหิน แร่ดิบ ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ปลาหมึกสดแช่เย็นแช่แข็ง กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม

⁽¹³⁾ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานรัฐมนตรี **คู่มือการลงทุนในเวียดนาม** กุมภาพันธ์ 2538

⁽¹⁴⁾ ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 24 กันยายน 2539

เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด เสื้อผ้ารองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ ผักผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจาก ผักผลไม้ กาแฟ ชา เครื่องเทศ รัญพืชและรัญพืชสำเร็จรูป และผลิตภัณฑ์หนัง ⁽¹⁵⁾

การลงทุน ในปี 2537 ประเทศไทยเข้าไปลงทุนในเวียดนามเป็นอันดับที่ 12 และมีมูลค่าเพียง 174 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนประเทศที่เข้าไปลงทุนในเวียดนามเป็นอันดับที่ 1 ได้แก่ ไต้หวัน ติดตามด้วย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ฮ่องกง เกาหลีใต้ บริติช เวอร์จิน ไออร์แลนด์ มาเลเซีย ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ และสวีเดน ถ้ามองในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าความหวังของไทยที่จะเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเศรษฐกิจในอินโดจีนตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ดูเหมือนจะเลื่อนกลางลง

สำหรับปัญหาการค้า การลงทุนในเวียดนามนั้น อาจจะมีอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

- (1) นโยบายและกฎระเบียบไม่ชัดเจน
- (2) การเงินขาดเสถียรภาพ การหลีกเลี่ยงภาษี และมีเงินนอกระบบถึงร้อยละ 45 และอัตราเงินออมภายในประเทศค่อนข้างต่ำ
- (3) การขออนุญาตและขั้นตอนมีมากมาย ต้องคิดสินบล และการขอตัวเลขในบัญชี
- (4) โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอ
- (5) คุณภาพแรงงานต่ำและต้องบริหารผ่านรัฐ
- (6) ผลผลิตต่ำ และมีอัตราว่างงานถึงร้อยละ 12 - 15 ⁽¹⁶⁾

แม้กระนั้นก็ตาม ประเทศไทยยังมีโอกาสที่จะไปทำการค้าและลงทุนในกิจกรรมบางประเภท เช่น การท่องเที่ยว อุตสาหกรรมปิโตรเลียม อุตสาหกรรมเบา วัสดุก่อสร้าง รถยนต์ การประมง การเจียรไนเพชรพลอย และสาธาณูปโภค เป็นต้น

การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเวียดนาม ไทยได้ให้เงินกู้แก่เวียดนามในวงเงิน 100 ล้านบาท และยังมีโครงการร่วมมือในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา - จีน - พม่า - ลาว - เวียดนาม - ไทย)

⁽¹⁵⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽¹⁶⁾ Devan, op.cit, p.360 คู่มือลงทุนในเวียดนาม แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว และ "A Once-heady Love Affair Wanes Investors Have Turned Cold on Vietnam's Economic Prospects and Tales of Corruption and Government Obstructions Grow", The Nation, January 17, 1997, p. A11

1.4 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับเมียนมาร์

ในปี พ.ศ. 2537 เมียนมาร์มีประชากรทั้งสิ้น 43 ล้านคน (อัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ 1.9) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 6 และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 31.8 ในปี พ.ศ. 2536 ⁽¹⁷⁾

การค้า ในปี 2539 ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของเมียนมาร์ คือ สิงคโปร์ จีน ไทย อินเดียฮ่องกง ปากีสถาน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป มาเลเซีย อเมริกาเหนือ และเกาหลีใต้ โดยเมียนมาร์ส่งสินค้าไปยังสิงคโปร์มากที่สุด และนำเข้าจากญี่ปุ่นมากที่สุด

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังเมียนมาร์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 2,045.8 ล้านบาท 3,817.0 ล้านบาท 6,005.0 ล้านบาท 8,659.3 ล้านบาท และ 4,067.4 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกของไทยไปยังเมียนมาร์ 20 รายการแรก ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า เคมีภัณฑ์ ด้ายเส้นใยประดิษฐ์ นมและครีม ผ้าผืน ด้ายย้อมย้อมสี ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลี และอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รถจักรยานและส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์เซรามิก ผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม เม็ดพลาสติก หม้อเบดเคอร์และส่วนประกอบ ซอกโกแลตและหมากฝรั่ง รองเท้าและชิ้นส่วน หลอดไฟฟ้า น้ำตาลทราย และสุรา ⁽¹⁸⁾

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากเมียนมาร์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 3,373.3 ล้านบาท 4,785.0 ล้านบาท 3,579.4 ล้านบาท 3,924.4 ล้านบาท 3,952.7 ล้านบาท 5,510.9 ล้านบาท และ 1,558.5 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากเมียนมาร์ 20 รายการแรก ได้แก่ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และไม้อื่น ๆ กุ้งสด แช่แข็งแช่เย็น เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ผลิตภัณฑ์ไม้ เสื้อผ้ารองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ กาแฟ ชา เครื่องเทศ เครื่องจักรใช้ในการเกษตร ยางรถยนต์ เคมีภัณฑ์ แก้วและผลิตภัณฑ์ เครื่องปั้นดินเผา ผักผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจากผักผลไม้ หนังสือและหนังสือพิมพ์ เครื่องแต่งเรือน วัสดุก่อสร้าง เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์พลาสติก ⁽¹⁹⁾

การลงทุน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2539 ประเทศไทยเข้าไปลงทุนในเมียนมาร์คิดเป็นมูลค่า 264.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณร้อยละ 19.8 ของการลงทุนใน

⁽¹⁷⁾ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี คู่มือการลงทุนในพม่า กุมภาพันธ์ 2538

⁽¹⁸⁾ ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 24 กันยายน 2539 และ พาณิชย์ปริทัศน์ 8-14 ธันวาคม 2539, หน้า 23

⁽¹⁹⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

เมียนมาร์ทั้งหมด (เป็นอันดับสองรองจากสิงคโปร์) ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่เข้าไปลงทุนในเมียนมาร์ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ฮังการี มาเลเซีย สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ มาเก๊า และจีน ⁽²⁰⁾

ปัญหาการค้า และการลงทุนระหว่างไทยกับเมียนมาร์ ก็เหมือนกับปัญหาการค้า และการลงทุนในอินโดจีน กล่าวคือ การค้าและการลงทุนกับประเทศเหล่านี้ไม่ได้ใช้การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศที่เป็นเอกสาร (เช่น มีการเปิด L/C) แต่เป็นการซื้อขายตามชายแดนเสียมากกว่า นอกจากนี้เมียนมาร์ยังมีปัญหาการเมืองภายในประเทศ ปัญหาด้านการเงิน ปัญหานโยบายที่ไม่แน่นอน ขาดโครงสร้างพื้นฐาน และข่าวสารข้อมูล ยิ่งกว่านั้นไทยยังถูกตำหนิจากต่างประเทศ ว่าให้ความร่วมมือสนับสนุน รัฐบาลที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและทำลายสิ่งแวดล้อมโดยการตัดไม้ทำลายป่า (ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่นักธุรกิจอเมริกันเข้ามาฉกฉวยโอกาส ทำให้ค่าเงินบาทแปรปรวน) และมักมีปัญหาชายแดนและเหตุการณ์กระทบกระทั่งกันอยู่เสมอ ๆ ด้วยเหตุนี้ เมียนมาร์จึงหันไปหาจีนมากขึ้น ⁽²¹⁾ อย่างไรก็ตามโอกาสการลงทุนของไทยในเมียนมาร์ยังมีอีกมาก เฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่พึ่งพาธรรมชาติ การก่อสร้างและวัสดุก่อสร้าง การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน ธุรกิจโรงแรม และการท่องเที่ยว การธนาคาร และการเงิน ตลอดจนโทรคมนาคม ⁽²²⁾

การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเมียนมาร์ ในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลได้ให้ความร่วมมือกับเมียนมาร์ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีมูลค่าประมาณ 300 ล้านดอลลาร์ และโครงการร่วมมือในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา - จีน - พม่า - ลาว - เวียดนาม - ไทย)

1.5 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับมาเลเซีย

ในปี 2538 มาเลเซียมีประชากร 19 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (1980 - 1993) ร้อยละ 6.2 และรายได้เฉลี่ยต่อหัว (1995) 3,140 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.2

การค้า มาเลเซียให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มอาเซียน (Intra-ASEAN) - และโครงการต่าง ๆ ภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศที่สาม ให้สิทธิพิเศษด้านภาษี และวิธีการลดอากรขาเข้า สินค้าภายใต้โครงการ “เขตการค้าเสรีอาเซียน”

⁽²⁰⁾ คู่มือการลงทุนในพม่า แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

⁽²¹⁾ 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 230

⁽²²⁾ คู่มือการลงทุนในพม่า แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว และ Doing Business in the Greater Mekong Subregion February, 1995, op.cit

และพยายามแสวงหาตลาดใหญ่ในประเทศที่กำลังพัฒนา และได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการค้าระหว่างประเทศมาเลเซีย (Malaysian External Trade Development Board -- MATRADE) โดยจัดสรรเงินไว้ประมาณ 22 ล้านเหรียญมาเลเซีย หรือประมาณ 220 ล้านบาท⁽²³⁾

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังมาเลเซีย ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 14,702.4 ล้านบาท 17,457.4 ล้านบาท 21,375.3 ล้านบาท 26,323.3 ล้านบาท 27,630.9 ล้านบาท 38,724.2 ล้านบาท และ 22,632.9 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกของไทยไปยังมาเลเซีย 20 รายการแรก ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ น้ำตาลทราย ข้าว ยางพารา แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ เครื่องวีซีดี อุปกรณ์ เครื่องเสียงและส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์พลาสติก เม็ดพลาสติก หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง เคมีภัณฑ์ เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ผลไม้สดแช่เย็นแช่แข็ง เครื่องยนต์สันดาบภายในแบบลูกสูบ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ผลิตภัณฑ์ข้าว หนังและผลิตภัณฑ์หนังฟอกหนังอัดและผ้าผืน⁽²⁴⁾

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากมาเลเซีย ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 28,671.9 ล้านบาท 30,376.4 ล้านบาท 40,526.5 ล้านบาท 42,384.5 ล้านบาท 66,591.1 ล้านบาท 80,582.5 ล้านบาท และ 45,562.5 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากมาเลเซีย 20 รายการแรก ได้แก่ น้ำมันดิบ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และไม้อื่น ๆ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ หลอดภาพโทรทัศน์ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม ส่วนประกอบและอุปกรณ์ของรถยนต์ แผ่นเสียง เครื่องบันทึกเทป ผลิตภัณฑ์พลาสติก หลอดและท่อโลหะ สีนแร่ โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ผลิตภัณฑ์โลหะ ไขมันและน้ำมันพืช ส่วนประกอบเครื่องรับ-ส่งวิทยุโทรศัพท์ โทรเลขและโทรทัศน์ ผลิตภัณฑ์ยาง ปูน น้ำมันสำเร็จรูป และแก้ว และผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา⁽²⁵⁾

การลงทุน สำหรับประเทศที่มาลงทุนในประเทศมาเลเซีย อาจเรียงจากมากไปหาน้อยดังนี้ คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฮองกง เยอรมนี และออสเตรเลีย ส่วนประเทศไทยนั้นไม่อยู่ในอันดับ 1-10 ของการลงทุนในมาเลเซีย

⁽²³⁾ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ข้อมูลประเทศมาเลเซีย มกราคม 2539 World Development Report 1995

⁽²⁴⁾ ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 24 กันยายน 2539

⁽²⁵⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

สำหรับโอกาสการค้าและการลงทุนของไทยในมาเลเซีย คงจะเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก เพราะทั้งสองประเทศต่างก็เป็นสมาชิกของ ASEAN แต่มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งว่า การค้าระหว่างไทยกับมาเลเซียนั้น ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบมาโดยตลอด นอกจากนี้ไทยและมาเลเซียยังมีปัญหาการลักลอบหนีภาษีตามตะเข็บชายแดน จนมาเลเซียต้องสร้างกำแพงสะกิดกัน

การร่วมมือทางเศรษฐกิจกับมาเลเซีย นอกจากไทยจะมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้ ASEAN กับมาเลเซีย แล้ว ยังมีการร่วมมือกันตามโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (อินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย)

1.6 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับจีน ⁽²⁰⁾

ในปี 2536 จีนมีประชากรทั้งสิ้น 1,185 ล้านคน (อัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ 1.15) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2538 คือ ร้อยละ 8.13.2, 13.4, 10.0 และ 9.0 ตามลำดับ รายได้เฉลี่ยต่อหัว 395 เหรียญสหรัฐ

การค้า ประเทศคู่ค้าของจีน ได้แก่ ฮองกงและมาเก๊า ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี เกาหลีใต้ รัสเซีย และสิงคโปร์ ส่วนของไทยยังไม่คิดหนึ่งในสิบอันดับ และเมื่อฮองกงและมาเก๊าถากกลับมาสู่จีนในปี พ.ศ. 2540 และ 2542 ตามลำดับ คาดว่าจีนจะเป็นตลาดใหญ่ที่มีมูลค่านำเข้าสูงถึงหนึ่งล้านล้านเหรียญสหรัฐ ขณะเดียวกันจีนก็เป็นแหล่งดึงดูดนักลงทุนทั่วโลก เพราะมีค่าจ้างแรงงานมากและราคาต่ำ

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังจีน ระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 6,815.1 ล้านบาท 8,554.8 ล้านบาท 9,800.8 ล้านบาท 13,636.3 ล้านบาท 23,336.1 ล้านบาท 40,867.6 ล้านบาท และ 20,286.2 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกที่ไทยส่งไปยังจีนได้แก่ ขางพารา น้ำตาลทราย ข้าว กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง เส้นใยประดิษฐ์ เคมีภัณฑ์ ผ้าผืน เม็ดพลาสติก หลอดภาพโทรทัศน์สี ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ด้ายเส้นใยประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ด้ายฝ้าย ตู้เย็นและชิ้นส่วน หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ มอเตอร์และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์พลาสติก และกาแฟดิบ อย่างไรก็ตาม สินค้าออกไทย

⁽²⁰⁾ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานรัฐมนตรี **ศูนย์การคำนวณเงิน** กุมภาพันธ์ 2538 ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 24 กันยายน 2539 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 ธงชัย สุราธรรมย์ "นายกรัฐมนตรีบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ" **เศรษฐกิจพอเพียง** 24-30 มีนาคม 2539 หน้า 24-25 และ **The Economist** June 29-July 5, 1996, p 32

ไปยังจีนยังมีมูลค่าน้อยมากเมื่อเทียบกับสินค้านำเข้าจากญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ไต้หวัน เกาหลีใต้
ฮ่องกง และเยอรมนี ตามลำดับ

มูลค่าสินค้านำเข้าจากจีน ระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2539 (มกราคม ถึง
มิถุนายน) คือ 28,283.5 ล้านบาท 29,327.5 ล้านบาท 30,979.1 ล้านบาท 27,609.8 ล้านบาท
34,897.3 ล้านบาท 52,187.4 ล้านบาท และ 24,567.9 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วน**สินค้าที่ไทย
นำเข้าจากจีน** ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า เคมีภัณฑ์ ผ้าผืน เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ
เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า
สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ หนังสือและหนังสือพิมพ์ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องมือเครื่องใช้
เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด เสื้อผ้ารองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ ของเล่น
เครื่องเล่นกีฬาและเครื่องเล่นเกม ด้ายทอผ้าและด้ายเส้นเล็ก แก้วและผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา
แร่ดิบ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ ผลิตภัณฑ์เวชกรรมและเภสัชกรรม
ถ่านหิน และน้ำมันหล่อลื่นและน้ำมันเบรค

การลงทุน ประเทศที่เข้าไปลงทุนในจีนตามลำดับ คือ ฮ่องกง
ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น มาเก๊า สิงคโปร์ เกาหลีใต้ แคนาดา ไทย และออสเตรเลีย ซึ่ง**ไทย
จัดอยู่ในลำดับที่ 9** ส่วนที่จีนมาลงทุนในไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2539 มีมูลค่าดังนี้ คือ
724.3 ล้านบาท 453.0 ล้านบาท 5,050.5 ล้านบาท 2,241.4 ล้านบาท 723 ล้านบาท และ
1,149.3 ล้านบาท ตามลำดับ

คู่ทางของการลงทุนของไทยในจีนอาจรวมถึงอุตสาหกรรมเหล็กและ
เหล็กกล้า อิเลคทรอนิกส์ รถยนต์ วัสดุก่อสร้าง ปิโตรเคมี สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป
อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมกระดาษ เคมีภัณฑ์พื้นฐาน เครื่องหนัง ขนสัตว์ เครื่องใช้ใน
ครัวเรือน และรถจักรยาน บริการและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะอย่างยิ่งในเขตเศรษฐกิจ
พิเศษที่เซินเจิ้น จูไห่ ชัวเถาในมณฑลกว่างตุ้ง เซียะเหมินในมณฑลฟุเจี้ยน และเกาะไหหลำและ
ผู่ตง ตลอดจนยูนนาน ด้วย

ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการลงทุนนั้น อาจมีดังนี้ คือ

- (1) กฎหมายบางฉบับไม่ชัดเจน
- (2) ค่าแรง และที่ดินบางแห่ง เช่น มณฑลกว่างตุ้งเริ่มแพงขึ้น
- (3) การควบคุมเงินตราต่างประเทศอย่างเข้มงวด
- (4) นโยบายการค้ามุ่งส่งออกและตั้งข้อกีดกันนำเข้า
- (5) การส่งสินค้าไปยังจีนต้องผ่านประเทศที่ 3
- (6) จีนให้สิทธิพิเศษแก่ไต้หวันมากเกินไป จนกระทบสินค้าไทย
- (7) การตรวจสอบสินค้ามีปัญหา

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน จีนและไทยเปิดสัมพันธ์ทางการทูตกัน เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2518 และเพิ่มผลงครบรอบ 20 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2538 นี้เอง หากมองในแง่พหุภาคี ไทยกับจีนร่วมมือกันในหลายด้านด้วยกัน เช่น ความร่วมมือในกรอบหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ความร่วมมือในกรอบของความตกลงเพื่อพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ความร่วมมือในกรอบของ APEC และ ASEM

2. การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสมาชิก EU บางประเทศ ซึ่งได้แก่ สหราชอาณาจักร และเยอรมนี

2.1 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหราชอาณาจักร ⁽²⁷⁾

ในปี พ.ศ. 2536 สหราชอาณาจักรมีประชากร 57.9 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 2.3 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 18,060 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อ ร้อยละ 5.6

การค้า สหราชอาณาจักรเป็นคู่ค้าอันดับสองของไทยในกลุ่ม EU รองจากเยอรมนี มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังสหราชอาณาจักร ระหว่างปี พ.ศ. 2534 ถึง 2538 คือ 26,232.4 ล้านบาท 29,757.7 ล้านบาท 30,083.4 ล้านบาท 33,818.2 ล้านบาท และ 36,434.5 ล้านบาท (มกราคม - พฤศจิกายน) ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกของไทยไปยังสหราชอาณาจักร ได้แก่ อุปกรณ์เครื่องเล่นแผ่นเสียง เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ ปลาทูน่ากระป๋อง เครื่องประดับ งูและกระสอบพลาสติก เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ กุ้งสดแช่เย็นและแช่แข็ง วงจรพิมพ์ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากสหราชอาณาจักร ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2538 คือ 21,672.1 ล้านบาท 23,969.7 ล้านบาท 26,824.6 ล้านบาท 28,975.6 ล้านบาท และ 32,969.7 ล้านบาท (มกราคม - พฤศจิกายน) ตามลำดับ สำหรับสินค้าเข้าจากสหราชอาณาจักร ได้แก่ น้ำดื่ม น้ำแร่ น้ำอัดลมและสุรา รถยนต์นั่ง รถโดยสาร เพชร เครื่องรับโทรทัศน์และอุปกรณ์ รถแทรกเตอร์ ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ อะไหล่รถยนต์ เวชกรรม/เภสัชกรรม หนังสือ และเครื่องประดับ

⁽²⁷⁾ บัณฑิต หลิมสกุล "การค้าและการลงทุนกับ EU" 2539 *World Development Report 1995* สมพงศ์ ชุมาก "สหภาพยุโรปและการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับอังกฤษ" 26 กรกฎาคม 2539 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 และสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงลอนดอน 22 กรกฎาคม 2539 และ "เร่งรัฐบาลแก้ปัญหาอียูตัดจีเอสพีไทย" *เดลินิวส์* 12 ธันวาคม 2539

การลงทุน ความสนใจของนักลงทุนจากอังกฤษได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปี พ.ศ. 2536 ทั้งจำนวนโครงการและมูลค่าการลงทุน จาก 33 โครงการในปี พ.ศ. 2536 เป็น 36 โครงการในปี พ.ศ. 2537 มูลค่าเพิ่มจาก 6,334.5 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2536 เป็น 8,738.6 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2537 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 38 อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า เงินลงทุนในปี 2537 ลดลงร้อยละ 75.6 จาก 4,088.2 ล้านบาท เหลือเพียง 1,108 ล้านบาท เท่านั้น

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เดิมไทยเคยได้รับความช่วยเหลือจาก สหราชอาณาจักรตามแผนโคลัมโบ แต่ปัจจุบันลดลงมาก และหันมาเน้นความร่วมมือโดยผ่าน ASEM ซึ่งยังอยู่ในระยะเริ่มต้น

สำหรับปัญหาอุปสรรคของการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและสหราชอาณาจักรนั้น เนื่องจากสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของ EU จึงต้องดำเนินการต่าง ๆ ในกรอบของ EU ซึ่งในบางกรณีมีความเข้มงวดและมีผลกระทบ ต่อไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งล่าสุดก็คือ สหราชอาณาจักรได้ตัด GSP สำหรับสินค้าไทยลง ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2540 และจะตัดลงอีกร้อยละ 100 ในปี พ.ศ. 2542 ทำให้กระทบกระเทือน การส่งออกกว่า 16,000 ล้านบาท เป็นกลุ่มสินค้าประมง 10,300 ล้านบาท กลุ่มพืชผักและผลไม้ 700 ล้านบาท กลุ่มสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารปรุงแต่ง 5,000 ล้านบาท ที่ไทยเคยได้รับ GSP 1,275 ล้านบาท และต้องเสียรายได้ส่วนนี้ไป

2.2 การค้าการลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับเยอรมนี²⁴

ในปี พ.ศ. 2538 เยอรมนีมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 81.7 ล้านคน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 1.8 และเงินเฟ้อร้อยละ 1.8

การค้า คู่ค้าของเยอรมนีส่วนใหญ่ได้แก่ สมาชิกของ EU ดังจะเห็น ได้ว่าประมาณร้อยละ 54 ของสินค้าออกเยอรมนีส่งไปยังประเทศเหล่านั้น และมีบางส่วนที่ เยอรมนีทำการค้ากับประเทศนอกกลุ่มสมาชิก EU เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในบรรดาประเทศสมาชิก EU นั้น เยอรมนีเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของไทย ติดตามด้วย สหราชอาณาจักร

การค้าระหว่างไทยและเยอรมนีดำเนินมาด้วยความราบรื่น มีการ ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่ไทยจะเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้า แต่นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ไทยกลับเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าและมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

²⁴ จากข้อเขียนของบัณฑิต หลิมสกุล และสำนักงานพาณิชย์ต่างประเทศ ณ กรุงบอนน์ มิถุนายน 2539 See also: Facts about Germany 2536

มูลค่ารวมสินค้าออกที่ไทยส่งไปยังเยอรมนี ระหว่างปี พ.ศ. 2534 ถึง 2538 คือ 37,491.2 ล้านบาท 36,255.3 ล้านบาท 37,458.2 ล้านบาท 40,031.7 ล้านบาท และ 36,924.8 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกที่ไทยส่งไปยังเยอรมนี ได้แก่ สินค้าสำเร็จรูป ประเภทเครื่องไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ใช้ในสำนักงาน เสื้อผ้าสำเร็จรูป ปลาหมึก กระป๋อง เครื่องประดับ โลหะมีค่า และยางพารา

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยนำเข้าจากเยอรมนี ระหว่างปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 53,485.4 ล้านบาท 54,961.0 ล้านบาท 62,847.7 ล้านบาท 80,026.1 ล้านบาท และ 84,530.0 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยนำเข้าจากเยอรมนี ได้แก่ รถยนต์ เครื่องจักรกลอื่น ๆ เครื่องไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ แม่แรงปั๊ม เครื่องอัดลม เครื่องจักรกลอุตสาหกรรมทอผ้าและเครื่องหนัง

การลงทุน มูลค่าการลงทุนของเยอรมนีในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2538 คือ 1,260.7 ล้านบาท 1,716.6 ล้านบาท 1,406.7 ล้านบาท และ 11,710.0 ล้านบาท ตามลำดับ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับเยอรมนีในปัจจุบันคงจะกระทำผ่าน ASEM เหมือนกับประเทศสมาชิก EU รายอื่น ๆ

สำหรับปัญหาอุปสรรคของการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและเยอรมนีในปัจจุบัน นั้น นอกจากเยอรมนีจะต้องดำเนินการตามมาตรการของ EU แล้ว ยังมีมาตรการด้านภาษี มาตรการที่มีใช้ภาษี เช่น ใบอนุญาตนำเข้า การกำหนดโควต้า การตรวจสอบสินค้า และกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ สำหรับสินค้า เช่น ตรา CE ซึ่งเป็นสัญลักษณ์รับรองคุณภาพและความปลอดภัย การกีดกันการค้าและบริการ การให้เงินอุดหนุนสำหรับสินค้าและบริการของเยอรมนี การรับประกันการส่งออก เงินกู้เพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

8. การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศ

สมาชิก NAFTA

8.1 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา⁽²⁹⁾

ในปี 2536 สหรัฐอเมริกามีประชากร 257.8 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 1.7 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 24,740 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 3.8

การค้า ตลาดสหรัฐอเมริกาเคยเป็นอันดับสองรองจากญี่ปุ่น แต่ปัจจุบันนี้อาเซียนกลายเป็นอันดับหนึ่ง โดยในช่วง 8 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2539 ไทยส่งสินค้าไปอาเซียนมีมูลค่าถึง 188,471.7 ล้านบาท ในขณะที่ขอดส่งออกไปสหรัฐอเมริกาในช่วงเดียวกันลดลงเป็น 165,169.2 ล้านบาท และไทยขาดดุลสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี เป็นเงินประมาณ 3 พันล้านบาท ในช่วง 6 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เพราะปัญหาการกีดกันสินค้าของไทย โดยสหรัฐอเมริกาอ้างปัญหาสิ่งแวดล้อม สิทธิทางปัญญา การระงับ GSP การตอบโต้ การทุ่มตลาด นอกเหนือจากการที่สหรัฐอเมริกาปิดสงครามเย็นและผลจากการขาดดุลการค้าและดุลงบประมาณ (double deficit)

มูลค่ารวมของสินค้าออกของไทยไปสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2534 - 2538 (มกราคม - พฤศจิกายน) คือ 154,304.1 ล้านบาท 165,005.6 ล้านบาท 202,227.6 ล้านบาท 239,099.7 ล้านบาท และ 229,500.2 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกที่ไทยส่งไปสหรัฐอเมริกา ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูป แผงวงจรไฟฟ้า วิทยุและเครื่องประดับ กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง รองเท้าและชิ้นส่วน ยางพารา อาหารทะเลกระป๋อง รถยนต์อุปกรณ์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ยาง เครื่องใช้สำหรับเดินทาง เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ ผลไม้กระป๋องและแปรรูป เครื่องวีดีโอ อุปกรณ์เครื่องเสียงและส่วนประกอบ กาแฟดิบ เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน เครื่องโทรพิมพ์ โทรสาร ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ และมอเตอร์และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

มูลค่ารวมสินค้านำเข้าจากสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2534-2538 (มกราคม - พฤศจิกายน) คือ 101,782.9 ล้านบาท 121,218.0 ล้านบาท 136,047.0 ล้านบาท 162,063.2 ล้านบาท และ 167,533.6 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากสหรัฐอเมริกา

⁽²⁹⁾ “ไทยกับคลื่นดัน” เฉลิมวิทย์ 26 พฤศจิกายน 2539 หน้า 2 ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 3 กันยายน 2538 จุลชีพ ชินวรรโณ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว “จีเอ็ม-ไอเอ็มบีคไทยฐานส่งออกหัวเอเชีย”. ไทยรัฐ 26-27 พฤศจิกายน 2539 หน้า 8 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 และ ดิน ปรัชญพฤกษ์ การบริหารการพัฒนา -- (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537), หน้า 259-260

ได้แก่ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เคมีภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องมือวิทยาศาสตร์ การแพทย์ ถ่ายรูป รถยนต์ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องบินและอุปกรณ์การบิน เส้นใยในการทอ สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ ส่วนประกอบ เครื่องรับส่งวิทยุโทรศัพท์ โทรเลขและโทรศัพท์เคลื่อนที่ เชื้อกระดาดและเศษกระดาด และัญพิชและ ัญพิชสำเร็จรูป เป็นต้น

การลงทุน มูลค่าการลงทุนของสหรัฐอเมริกาในไทยระหว่างปี พ.ศ. 2537 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 32,914.9 ล้านบาท 64,335.5 ล้านบาท และ 49,953.5 ล้านบาท ตามลำดับ และส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนเกี่ยวกับปิโตรเลียม บริการทางการเงิน การธนาคาร เคมีภัณฑ์ และรถยนต์

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย และสหรัฐอเมริกาดูเหมือนจะแน่นแฟ้นมาทุกยุคทุกสมัย ทั้งในยามสันติและสงคราม โดยฝ่าย ไทยค่อนข้างได้เปรียบอยู่มาก และปัจจุบันความร่วมมือดังกล่าวจะมีลักษณะทั้งที่เป็นทวิภาคี เช่น ข้อตกลงไม่เก็บภาษีนำเข้า และพหุภาคี โดยผ่าน APEC

ส่วนปัญหาอุปสรรคทางการค้า การลงทุน และความร่วมมือทาง เศรษฐกิจนั้น ก็ยังมีอยู่มากด้วยกัน กล่าวคือ ทางด้านการค้านั้น ถึงแม้ทั้งสองฝ่ายจะตกลงกันได้ ในหลายประเด็น เช่น ความตกลงทางการบิน ขาเสด็จ การที่สหรัฐอเมริกาผ่อนคลายนำเอา ประเด็นแรงงานมาสัมพันธ์กับ GSP ตามที่ AFL - CIO เรียกร้องก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาด้าน อื่น ๆ ที่ยังตกลงกันไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (ไทยยังอยู่ใน Watch List -- WL) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน ปัญหาเกี่ยวกับการส่งออก กุ้งซึ่งสหรัฐอเมริกานำไปเกี่ยวข้องกับเต่าทะเล (ขณะนี้ไทยกำลังจะทำเรื่องฟ้องร้องต่อ WTO) ปัญหาสหรัฐอเมริกาตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรสินค้าส่งออกของไทย (เช่น ดอกไม้ประดิษฐ์ อัญมณี และเครื่องตกแต่งที่ทำจากไม้ โดยระงับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 และไม่ให้ต่ออายุหลังปี พ.ศ. 2538)

สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาดังใจกีดกันสินค้าส่งออกไทยไปยังสหรัฐ อเมริกา สืบเนื่องมาจากขาดดุลการค้าและงบประมาณในทศวรรษ 1980 ทำให้เศรษฐกิจชะงักงัน อัตราว่างงานสูงและต้องเผชิญกับการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่า เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน ASEAN เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีแรงงานถูก ที่ดินราคาถูก และมีประสบการณ์ในการผลิตมากกว่า ฉะนั้นในปี 1988 สหรัฐอเมริกาจึงได้ตรา “กฎหมายที่ ว่าด้วยการค้าและการแข่งขันครอบจักรวาล” (Omnibus Trade and Competition Act) ให้อำนาจ

ประธานาธิบดีมีอำนาจตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าค้าขายกับสหรัฐอเมริกาอย่างไม่เป็นธรรม คือ มาตรา 301 ซึ่งมีอยู่ 3 ระดับ คือ

(1) Regular 301 เป็นมาตรการตอบโต้กับประเทศที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าทำการค้าแล้วขาดความยุติธรรม (Fair Trade) จุดยืนของสหรัฐอเมริกา ก็คือ ประเทศคู่ค้าได้กำไรเท่าใด สหรัฐอเมริกาก็ต้องได้กำไรเท่านั้นด้วย หรือสหรัฐอเมริกาเปิดตลาดเท่าใด ประเทศคู่ค้าก็ต้องเปิดตลาดให้สมน้ำสมเนื้อกัน ซึ่งประเด็นนี้จะใช้บังคับกับประเทศที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- ก. ละเมิดข้อตกลงทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา
- ข. ไม่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา
- ค. ไม่เปิดตลาดให้กับสินค้าอเมริกัน
- ง. ปฏิเสธการคุ้มครองสิทธิแรงงาน
- จ. ไม่ให้สถานะของประเทศที่รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most

Favored Nation -- MFN) หรือไม่ปฏิบัติเยี่ยงชนชาติ (National Treatment) หรือปฏิเสธไม่ให้สิทธิในการจัดตั้งองค์การ (Right of Establishment)

(2) Super 301 เป็นมาตรการที่สหรัฐอเมริกาใช้ตอบโต้กับญี่ปุ่น โดยเฉพาะ (เช่น กรณีพิพาทเรื่องการค้ารถยนต์) และใช้สำหรับประเทศที่มีลักษณะเพิ่มเติมจาก Regular 301 ดังนี้

ข. ใช้มาตรการกีดกันการค้าที่เป็นอุปสรรคและมีผลกระทบรุนแรงต่อสินค้าและบริการอเมริกัน

(3) Special 301 เป็นมาตรการที่สหรัฐอเมริกาใช้ตอบโต้กับประเทศที่มีลักษณะเพิ่มเติมจาก Regular 301 และ Super 301 ดังนี้

ข. ไม่คุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอเมริกัน โดยสหรัฐอเมริกาได้จัดกลุ่มประเทศที่ถูกตอบโต้โดย Special 301 ไว้เป็น 3 กลุ่ม คือ (ข.1) ประเทศที่ต้องถูกตอบโต้ทันทีเป็นอันดับต้น ๆ (Priority Foreign Countries -- PFC) (ข.2) ประเทศที่ต้องถูกจับตามองเป็นอันดับต้น ๆ (Priority Watch List -- PWL) เช่น ไทย จีน อินเดีย และ (ข.3) ประเทศที่ถูกจับตามอง (Watch List -- WL)

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการลงทุนนั้น ฝ่ายสหรัฐอเมริกาเห็นว่าไทยขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ การขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากกรมศุลกากรล่าช้า มีการละเมิดลิขสิทธิ์ และการดำเนินงานภาครัฐ ควรจะปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่านี้

การที่ประเทศคู่ค้าของสหรัฐอเมริกาต้องยอมผ่อนปรนตามความประสงค์ของสหรัฐอเมริกา ก็เพราะตลาดอเมริกันเป็นตลาดชั้นเยี่ยม คนอเมริกันเป็นนักบริโภคชั้นเยี่ยม ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงระยะเวลา 40 ปี คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1920 - 1960 นั้น ชาวอเมริกันได้ใช้ทรัพยากรของโลกเท่ากับโลกทั้งโลกใช้รวมกันทั้งหมด 4,000 ปี !

8.2 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับแคนาดา⁽³⁰⁾

ในปี 2536 แคนาดามีประชากร 28.8 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 1.4 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 19,970 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 3.9

การค้า ประเทศไทยมองแคนาดาว่าเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น และเป็นประตูที่นำไปสู่ NAFTA ด้วย นอกจากนี้ ปี 2540 เป็นปีที่แคนาดาถือว่าเป็น “Canada’s Year of Asia-Pacific” เพราะแคนาดาจะทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมของ APEC และไทยได้เปรียบดุลการค้ากับแคนาดาโดยตลอด ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา

มูลค่ารวมของสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังแคนาดา ระหว่างปี พ.ศ.2534 ถึง 2538 คือ 10,104.6 ล้านบาท 11,337.4 ล้านบาท 13,117.4 ล้านบาท 14,288.9 ล้านบาท และ 13,965.5 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับ**สินค้าที่ไทยส่งไปยังแคนาดา** ได้แก่ อาหารทะเล กระป๋อง เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลไม้กระป๋องและแปรรูป ขางพารา ข้าว กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง รองเท้าและชิ้นส่วน ผลิตภัณฑ์ยาง ผ้าผืน เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ เครื่องโทรพิมพ์และโทรสาร ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า อัญมณีและเครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ด้ายฝ้าย หนังสือและผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์และนิตยสาร อุปกรณ์เครื่องกีฬาและเครื่องเล่นเกม เฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน

มูลค่ารวมของสินค้าเข้าจากแคนาดา ระหว่างปี 2534 - 2538 คือ 8,960.2 ล้านบาท 10,308.8 ล้านบาท 10,827.0 ล้านบาท 9,786.2 ล้านบาท และ 10,964.8 ล้านบาท ตามลำดับ **ส่วนสินค้าเข้าที่ไทยนำเข้าจากแคนาดา** ได้แก่ เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ กระดาษ กระดาษแข็งและผลิตภัณฑ์ เชือกกระดาษและเศษกระดาษ แร่ดิบ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ัญพืชและัญพืชสำเร็จรูป ด้ายทอผ้าและด้ายเส้นเล็ก หนังสือและนิตยสาร เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ เครื่องดื่มประเภทน้ำแร่ น้ำอัดลมและสุรา ผักผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจากผักผลไม้ และปุย

⁽³⁰⁾ The Nation January 16, 1997, p. A4 ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 3 กันยายน 2538 สำนักงานส่งเสริมการลงทุน

การลงทุน แคนาดาลงทุนในไทยลดลงจาก 535 ล้านดอลลาร์แคนาดา ในปี พ.ศ. 2537 เป็น 359 ล้านดอลลาร์แคนาดา ในปี 2538 แต่สูงกว่าปี พ.ศ. 2533 ซึ่งมีอยู่เพียง 25 ล้านดอลลาร์แคนาดา สำหรับการลงทุนในครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2539 ลดลงร้อยละ 33 ซึ่งเหลือเพียง 14.95 ล้านดอลลาร์แคนาดา สำหรับในภาพรวมนั้นแคนาดาลงทุนในไทยทั้งสิ้น ประมาณ 1,000 ล้านดอลลาร์แคนาดา หรือ 19,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตามก็เป็นที่คาดกันว่าแคนาดาน่าจะมาลงทุนในไทยมากขึ้น เพราะไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 8.5 ซึ่งสูงที่สุดในภูมิภาคนี้ และ OECD ยังพยากรณ์ว่าไทยจะมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับ 1 ในอีกสิบปีข้างหน้า นอกจากนี้ แคนาดายังไปลงทุนในเกาหลีใต้ มูลค่า 700 ล้านดอลลาร์แคนาดา และฟิลิปปินส์ 450 ล้านดอลลาร์แคนาดา ซึ่งการลงทุนส่วนใหญ่ของแคนาดานั้นด้านพลังงาน โทรคมนาคมและสิ่งแวดล้อม ส่วนช่วงต่อไปอาจเน้นอุตสาหกรรมอาหาร อิเลคทรอนิกส์ และ อุตสาหกรรมรถยนต์ และชิ้นส่วนรถยนต์

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ CIDA ช่วยเหลือไทยทั้งสิ้น 350 ล้านดอลลาร์แคนาดา หรือประมาณ 6.65 พันล้านบาท นอกจากนี้ แคนาดายังช่วยเหลือประเทศมาเลเซียโดยผ่าน Asian Development Bank ประมาณร้อยละ 5.5 ของเงินทุนของธนาคารทั้งหมด

ปัญหาอุปสรรคของการค้า การลงทุน และความร่วมมือของไทยกับ แคนาดา ก็คือ แคนาดาเป็นสมาชิก NAFTA ฉะนั้น ระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหลายจะต้องยึดถือกฎเกณฑ์ของ NAFTA เป็นหลัก

8.3 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

เม็กซิโก ⁽³¹⁾

เม็กซิโกเป็นทั้งสมาชิก NAFTA และ APEC ในปี 2536 เม็กซิโกมีประชากร 90 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ -0.5 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 3,610 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 57.9

มูลค่ารวมสินค้าออกของไทยไปยังเม็กซิโก ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 คือ 2,647.3 ล้านบาท 2,239.3 ล้านบาท 2,818.1 ล้านบาท และ 1,319.6 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยส่งไปยังเม็กซิโก ได้แก่ เส้นใยประดิษฐ์ เครื่องรับวิทยุ โทรทัศน์และส่วนประกอบ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ รองเท้าและชิ้นส่วน ผลิตภัณฑ์ยาง เคมีภัณฑ์ ผ้าผืน เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ แผงวงจร

⁽³¹⁾ ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 6 กันยายน 2538 และ World Development Report 1995.

ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ตาข่ายจับปลา เครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าสำหรับตัดต่อป้องกันวงจรไฟฟ้า วงจรพิมพ์ อุปกรณ์และเครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ เครื่องใช้ในเทศกาลคริสต์มาส ด้ายเส้นใยประดิษฐ์ เครื่องคำนวณอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องกีฬาและเครื่องเล่นเกม และผลิตภัณฑ์พลาสติก

มูลค่ารวมของสินค้านำเข้าจากเม็กซิโก ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2539

คือ 1,361.4 ล้านบาท 1,508.7 ล้านบาท 1,906.1 ล้านบาท 4,557.0 ล้านบาท และ 1,962.3 ล้านบาท (มกราคม - พฤษภาคม) ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากเม็กซิโก ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า เคมีภัณฑ์ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เส้นใยที่ใช้ในการทอ ปุ๋ย เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม กระดาษ กระดาษแข็งและผลิตภัณฑ์กระดาษ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า แผงวงจรไฟฟ้า สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ยกเว้นเศษเหล็ก เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การตรวจสอบ การถ่ายรูป หอสมุดโทรทัศน์ เชื้อกระดาษและเศษกระดาษ เครื่องดื่มประเภทน้ำแร่ น้ำอัดลม และสุรา ส่วนประกอบเครื่องรับ-ส่งโทรศัพท์ โทรศัพท์ และโทรศัพท์ ผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์เวชกรรมและเภสัชกรรม และแก้วและผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา

4. การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

ประเทศอาเซียน

ในบรรดาสมาชิก ASEAN 7 ประเทศ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของ 2 ประเทศไปแล้ว คือ มาเลเซีย และเวียดนาม ใน “การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน” ในข้อ 1 ของบทนี้ ฉะนั้น ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก ASEAN ที่เหลืออีก 4 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไน ส่วนไทยนั้นได้กล่าวไว้แล้วใน “สภาพแวดล้อมภายในประเทศ” ในบทที่ 3

4.1 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

อินโดนีเซีย⁽³²⁾

ในปี 2539 อินโดนีเซียมีประชากร 193.4 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (1980 - 1993) เฉลี่ยร้อยละ 5.8 และรายได้เฉลี่ยต่อหัว 740 เหรียญสหรัฐ ในปี 2536 และเพิ่มเป็น 774.6 เหรียญสหรัฐ ในปี 2537

⁽³²⁾ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงเทพมหานคร อินโดนีเซีย เมษายน 2539 และสมพงษ์ อรพินท์ “การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ” 2539

การค้า คู่ค้าของอินโดนีเซียที่สำคัญตามลำดับ คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ส่วนไทยนั้น มูลค่าการค้ารวมมีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังอินโดนีเซีย ระหว่างปี พ.ศ. 2532 ถึง 2538 คือ 443.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 371.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 544.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 697.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 703.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 807.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 764.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ **สำหรับสินค้าออกของไทยไปอินโดนีเซีย** คือ ข้าว แป้งมันสำปะหลัง น้ำตาล ผลไม้ เครื่องจักรกล คอมพิวเตอร์ ตู้เย็น ซีเมนต์ ยิบซัม ส่วนประกอบรถยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์

มูลค่ารวมสินค้านำเข้าจากอินโดนีเซีย ระหว่างปี พ.ศ. 2537 - 2538 คือ 209.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 183.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 277.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 344.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 235.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 406.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 445.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ **สำหรับสินค้านำเข้าจากอินโดนีเซีย** ได้แก่ ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง (เฉพาะอย่างยิ่ง ทูนา) น้ำมันดิบ ถ่านหิน เส้นด้ายในลอนสำหรับอุตสาหกรรมสิ่งทอ ไม้และไม้อัด ใยไม้สำหรับอุตสาหกรรมกระดาษ ปูน และกระจกแผ่น

การลงทุน การลงทุนของไทยในอินโดนีเซียไม่ติดอันดับหนึ่งในสิบส่วนใหญ่ประเทศที่เข้าไปลงทุนในอินโดนีเซีย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 - 15 ตุลาคม 2538 คือ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฮังการี สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ไต้หวัน เนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และเยอรมนี สำหรับสาขาการลงทุนจากต่างประเทศในระหว่างปี 2510 - 2538 ได้แก่ อุตสาหกรรมโรงแรม สาธารณูปโภค การเงินการประกันภัย เหมือนแร่ การขนส่งสื่อสาร เกษตรบริการอื่น ๆ และก่อสร้าง

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ไทยและอินโดนีเซียมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งใน ASEAN APEC และสามเหลี่ยมเศรษฐกิจไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย

ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 22539 อินโดนีเซียมีนโยบายที่จะลดการกีดกันสินค้าจากต่างประเทศให้น้อยลง แต่ในทางเป็นจริงแล้ว ยังมีมาตรการกีดกันการนำเข้าบางอย่าง เช่น “BULOG” (องค์การสรรพากร หรือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมธุรกิจจัดซื้อ/จำหน่ายและนำเข้าสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพทางอาหารแต่ผู้เดียว เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านราคา และความสม่ำเสมอของอุปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าว กระเทียม ถั่วเหลือง ข้าวสาลี และน้ำตาล) มีการผูกขาดทำการค้าและอิทธิพลทางการเมืองโดยลูก ๆ ของประธานาธิบดี 3 คน ซึ่งเชื่อกันว่ามีสินทรัพย์รวมกันแล้วไม่ต่ำกว่า 3.30 พันล้านเหรียญสหรัฐ และมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะทุกขั้นตอนที่ขึ้นเรื่องติดต่อกับราชการ รวมถึงเบี้ยบำนาญทางที่ต้องจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับความ

คล่องตัวในการทำงาน ในทำนองเดียวกันอินโดนีเซียก็มีนโยบายการลงทุนที่เน้นความมั่นคง และความเป็นอิสระของอุตสาหกรรมในประเทศ การผลิตสินค้าทุน สินค้าสำเร็จรูป สินค้าที่เป็นวัตถุดิบป้อนโรงงานในประเทศ การผลิตเพื่อส่งออก การสร้างงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และการกระจายความเจริญไปนอกเกาะชวา

ความจริงอินโดนีเซียมีสิ่งดึงดูดใจนักลงทุนไทยมากทีเดียว เฉพาะอย่างยิ่งค่าจ้างแรงงานต่ำ ทรัพยากรธรรมชาติที่มากมาย และการเมืองที่มีเสถียรภาพ สาขาที่น่าสนใจลงทุนร่วมกับอินโดนีเซียก็คือ ก๊าซ ถ่านหิน และการประมง แต่นักลงทุนไทยให้ความสนใจอินโดนีเซียหลังประเทศอื่น ๆ หลายปี สำหรับนักลงทุนไทยกลุ่มแรก คือ กลุ่มเกษตร จี.พี. มีความสนใจผลิตไก่ ไข่ ปลา เพาะเลี้ยงกุ้ง และอาหารปลา นอกจากนี้ก็ยังมีกลุ่มเสื้อผ้า และซีเมนต์

4.2 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

สิงคโปร์⁽³³⁾

ในปี 2539 สิงคโปร์มีประชากร 2.93 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2523 - 2536) ร้อยละ 6.9 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 19,850 เหรียญสหรัฐ และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5

การค้า ปัจจุบันไทยเป็นคู่ค้าอันดับที่ 5 ของสิงคโปร์ (รองจากมาเลเซีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฮ่องกง) และสิงคโปร์เป็นคู่ค้าอันดับที่ 3 ของไทย (รองจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น) ส่วนในบรรดาประเทศสมาชิก ASEAN นั้น สิงคโปร์เป็นคู่ค้าอันดับที่ 1 ของไทย

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังสิงคโปร์ ระหว่างปี 2533-2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 43,344.6 ล้านบาท 59,612.2 ล้านบาท 71,684.7 ล้านบาท 112,844.9 ล้านบาท 155,050.2 ล้านบาท 197,321.1 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังสิงคโปร์ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ มอเตอร์และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ ข้าว หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องวีดีโอ อุปกรณ์เครื่องเสียงและส่วนประกอบ กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง โคโอด ทรานซิสเตอร์และอุปกรณ์กึ่งตัวนำ วงจรพิมพ์ คลับ ลูกปัด เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ยางพารา หลอดภาพโทรทัศน์สี เทปแม่เหล็กและจานแม่เหล็ก

⁽³³⁾ สำนักงานพาณิชย์ต่างประเทศ ณ กรุงสิงคโปร์ เมษายน 2539 ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 24 กันยายน 2539 และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 "Singapore 'losing' Export Edge". *The Nation* January 17, 1997. Section B

อัญมณีและเครื่องประดับ เครื่องคำนวณอิเล็กทรอนิกส์ ก๊าซธรรมชาติเหลว น้ำตาลทราย และ
ผ้าฝ้าย

มูลค่ารวมสินค้านำเข้าจากสิงคโปร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2539 คือ
63,281.5 ล้านบาท 76,309.7 ล้านบาท 75,438.0 ล้านบาท 75,188.0 ล้านบาท
86,444.7 ล้านบาท 103,683.5 ล้านบาท และ 58,269.2 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้า
จากสิงคโปร์ ได้แก่ น้ำมันสำเร็จรูป เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า
เคมีภัณฑ์ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เรือและ
สิ่งก่อสร้างลอยน้ำ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์โลหะ น้ำมันหล่อลื่นและน้ำมันเบรค เครื่องเพชร
พลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ หดลดภาพโทรทัศน์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก กระดาษ กระดาษ
แข็งและผลิตภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด ส่วนประกอบ
เครื่องรับส่งวิทยุ โทรเลข โทรศัพท์ ส่วนประกอบและอุปกรณ์ของเครื่องเล่นแผ่นเสียง เครื่อง
บันทึกเทป สบู่ ผงซักฟอกและเครื่องสำอางค์ สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะและแก้วและ
ผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้สิงคโปร์เริ่มสูญเสียความสามารถในการ
แข่งขัน เฉพาะอย่างยิ่งจากมาเลเซีย และไทย ทั้งนี้เพราะสิงคโปร์มีค่าจ้างแรงงานสูง เงิน
สิงคโปร์แข็งตัว แต่ยังสามารถเปรียบประเทศอาเซียนตะวันออกและประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่ง
จุดแข็งของสิงคโปร์ก็คือ รัฐบาลมีเสถียรภาพ ปลอดภัยการคอร์รัปชัน มีกฎเกณฑ์แน่นอน ไม่มีการ
นัดหยุดงาน และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ส่วนปัญหาและอุปสรรคทางการค้าของไทยกับ
สิงคโปร์นั้นมีอยู่หลายประการ เช่น สิงคโปร์เป็นตลาดเล็ก แคบ และค่อนข้างอิ่มตัว มีข้อจำกัด
ทางทรัพยากร และขาดแรงงาน การขยายตลาดสินค้าไทยในสิงคโปร์จึงค่อนข้างยาก และไทยยัง
เสียเปรียบมาเลเซียซึ่งทำการค้ากับสิงคโปร์มาก่อนเป็นเวลานาน รัฐบาลสิงคโปร์เข้มงวดด้าน
สุขภาพอนามัยของประชาชนจึงควบคุมมาตรฐานสินค้านำเข้าอย่างเข้มงวด การขนส่งสินค้าไทย
ไปสิงคโปร์ต้องผ่านมาเลเซีย สินค้าสิงคโปร์มีลักษณะเป็น Venturing Abroad และ
Regionalization คล้ายคลึงกับไทย

สิงคโปร์มีความเชี่ยวชาญระบบการค้าผ่านแดน (Entrepot trade) คือ
เป็นตัวแทนนำเข้าสินค้าและส่งออกต่อ (Re-export) ไปยังประเทศที่สาม แต่ปัจจุบันสิงคโปร์
เริ่มสนใจการค้าตรงตอบแทน (Counter trade -- ซึ่งไทยนำมาใช้แล้ว) และ Off-set

การลงทุน การลงทุนของสิงคโปร์ในไทยระหว่างปี พ.ศ. 2536 ถึง
2539 คือ 5,905.3 ล้านบาท 14,263.0 ล้านบาท 38,054.7 ล้านบาท และ 16,564 ล้านบาท ตาม
ลำดับ นอกจากนี้สิงคโปร์ยังไปลงทุนหรือร่วมลงทุนในประเทศที่มีค่าแรงงานต่ำเพื่อลดต้นทุน

การผลิตสินค้า เช่น อินโดนีเซีย จีน อินเดีย ปากีสถาน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ พม่า และกัมพูชา เป็นต้น

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยและสิงคโปร์นั้นนอกจากจะร่วมกันผ่าน ASEAN AFTA และ APEC แล้ว ทั้งสองประเทศยังมีสภาธุรกิจไทย - สิงคโปร์ (Thailand - Singapore Business Council) เป็นอนุคมเชื่อม เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นด้านนโยบายการค้า การลงทุนอุตสาหกรรม การพัฒนาธุรกิจขนาดย่อมและเล็ก ตลอดจนความร่วมมือทางธุรกิจ การค้าและการลงทุนในประเทศที่สามอีกด้วย

4.8 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

ฟิลิปปินส์ ⁽³⁴⁾

ในปี 2539 ฟิลิปปินส์มีประชากร 69.85 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 1.4 และมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 850 เหรียญสหรัฐ เงินเฟ้อต่ำกว่าร้อยละ 10

การค้า มูลค่ารวมที่ไทยส่งสินค้าออกไปยังฟิลิปปินส์ ระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2538 คือ 4,287.9 ล้านบาท 2,680.1 ล้านบาท 3,926.7 ล้านบาท 5,007.1 ล้านบาท 5,612.6 ล้านบาท และ 10,329.4 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังฟิลิปปินส์ 15 รายการแรก ได้แก่ น้ำตาลทราย ข้าว เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผ้าผืน สายไฟฟ้า สายเคเบิล เคมีภัณฑ์ เครื่องยนต์สันดาบภายในแบบลูกสูบ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า เม็ดพลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง เสื้อผ้าสำเร็จรูป แผงวงจรไฟฟ้า รองเท้าและชิ้นส่วน และผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ

มูลค่ารวมของสินค้านำเข้าจากฟิลิปปินส์ ระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2538 คือ 2,779.1 ล้านบาท 2,491.3 ล้านบาท 3,077.4 ล้านบาท 4,572.5 ล้านบาท 8,884.3 ล้านบาท และ 14,436.4 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยนำเข้าจากฟิลิปปินส์ 15 รายการแรก ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ ส่วนประกอบอุปกรณ์โครงรถและตัวถัง สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า ปุ๋ย ส่วนประกอบอุปกรณ์ของเครื่องยนต์แผ่นเสียง เครื่องบันทึกเทปและวีดีโอ เครื่องใช้ไฟฟ้า แก้วและผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา ปลาหมึกสดแช่เย็นแช่แข็ง เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม ยากำจัดศัตรูพืช กระดาษ กระดาษแข็ง และผลิตภัณฑ์ และส่วนประกอบเครื่องรับ-ส่งวิทยุ โทรศัพท์ โทรเลข และโทรทัศน์

⁽³⁴⁾ เจริญทวี 1996/2539 แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 129-130 ธนาคารแห่งประเทศไทย กรกฎาคม 2539 และศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2538

การลงทุน ในปลายปี 1994 - 1995 รัฐบาลได้ประกาศเขตส่งเสริมการลงทุนที่เกาะมินดาเนา เมืองโฮโลโฮโล อ่าวซิบิก เมืองเซบู ทำให้ต่างชาติไปลงทุนในฟิลิปปินส์มากขึ้น (เฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมการเกษตร การขนส่งน้ำ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) ทั้งนี้เพราะ

- (1) ทำเลของเขตส่งเสริมการลงทุนเป็นทำเลที่เหมาะสมกับการขนส่งทางทะเล
- (2) มีการยกเว้นภาษีส่งออกและนำเข้าวัตถุดิบ จะเก็บเฉพาะภาษีการค้าเพียงร้อยละ 5
- (3) รัฐบาลไม่เข้มงวดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินตราต่างประเทศ
- (4) ชาวต่างประเทศที่นำเงินมาลงทุนในเขตส่งเสริมตั้งแต่ 25,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป จะได้รับสถานภาพเป็นชาวฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสิทธิมากกว่าต่างชาติ
- (5) การนำสินค้าประเภทบริโภคปลอดภาษีมีได้ไม่จำกัด แต่ต้องนำเข้ามาในเขตส่งเสริมการลงทุน
- (6) มีโครงสร้างพื้นฐานและโทรคมนาคมอำนวยความสะดวกการลงทุน
- (7) มีการแก้กฎหมายคอนโดมิเนียมโดยให้นิคมอุตสาหกรรมอยู่ในคำจำกัดความของคอนโดมิเนียมได้ และต่างชาติมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินและพื้นที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม
- (8) มีการประกันราคาสินค้าเกษตรกรรมทุกชนิดยกเว้นข้าว
- (9) การบริการสาธารณชน บริษัทที่ได้รับสัมปทาน เช่น การขนส่งทางเรือ ทางอากาศ ระบบชลประทาน การขนส่งน้ำมัน จะได้รับการผ่อนคลайд้านระเบียบต่าง ๆ
- (10) สินค้าที่อยู่ในบริเวณเขตส่งเสริมการส่งออกจะต้องมีระดับสินค้านานาชาติทุกประเภท (ISO)

ในกรณี **การลงทุน** ระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์นั้น พบว่าฟิลิปปินส์เข้ามาลงทุนในไทยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ 0.4 ล้านดอลลาร์ 1.6 ล้านดอลลาร์ 0.0 ล้านดอลลาร์ 14.6 ล้านดอลลาร์ 10.3 ล้านดอลลาร์ -59.4 ล้านดอลลาร์ 0.4 ล้านดอลลาร์ 3.8 ล้านดอลลาร์ -1.5 ล้านดอลลาร์ 6.3 ล้านดอลลาร์ 0.0 ล้านดอลลาร์ 133.3 ล้านดอลลาร์ -2.7 ล้านดอลลาร์ 38.0 ล้านดอลลาร์ และ 14.6 ล้านดอลลาร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2524-2538 ตามลำดับ ในทำนองเดียวกัน ไทยก็ไปลงทุนในฟิลิปปินส์ค่อนข้างน้อย ช่วงแรก ๆ คือ เพียง 0.2 ล้านดอลลาร์ 2.5 ล้านดอลลาร์ 0.2 ล้านดอลลาร์ ในปี พ.ศ. 2528, 2534,

และ 2535 ตามลำดับ แต่เพียงจะมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2536 - 2538 ซึ่งไทยเข้าไปลงทุนในฟิลิปปินส์ถึง 657.0 ล้านบาท 795.4 ล้านบาท และ 3,617.2 ล้านบาท ตามลำดับ

4.4 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับบรูไน ⁽³⁵⁾

ในปี 1993 บรูไนมีประชากร 300,000 คน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 3.6 และรายได้เฉลี่ยต่อหัว 15,500 เหรียญสหรัฐ

ในปี 2528 บรูไนมีรายได้จากน้ำมันประมาณร้อยละ 76 ของ GDP และร้อยละ 43.9 ในปี พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม รายได้จากสินค้าส่งออกที่เป็นน้ำมันยังคงสูงถึงร้อยละ 96 หรือประมาณ 3/4 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ และกระทรวงอุตสาหกรรมและวัตถุดิบพยายามเสนอเงื่อนไขต่าง ๆ ให้กับนักลงทุนต่างชาติ เช่น ไม่ต้องเสียภาษีรายได้เป็นระยะเวลา 8 ปี ภาษีการค้า ค่าจ้าง ภาษีโรงงาน และภาษีส่งออก นอกจากนี้ภาษีบริษัทในอัตราร้อยละ 30 ก็ถือว่าเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในภูมิภาคนี้

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งไปยังบรูไน ในระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึง 2538 คือ 782.7 ล้านบาท 711.7 ล้านบาท 646.9 ล้านบาท 914.1 ล้านบาท 1,206.2 ล้านบาท และ 1,600.4 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังบรูไน 15 อันดับแรก ได้แก่ ข้าว เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์พลาสติก รองเท้าและชิ้นส่วน เคหะสิ่งทอ ด้ายฝ้าย ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ผลิตภัณฑ์เซรามิก อัญมณีและเครื่องประดับ ผลไม้สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ข้าวโพด ผักสดแช่เย็นแช่แข็ง อาหารทะเลกระป๋อง และผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ

มูลค่ารวมของสินค้านำเข้าจากบรูไน ในระหว่างปี พ.ศ. 2533-2538 คือ 4,544.9 ล้านบาท 4,784.4 ล้านบาท 5,551.2 ล้านบาท 5,421.2 ล้านบาท 4,595.4 ล้านบาท และ 7,209.7 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้า 15 รายการแรกจากบรูไนระหว่างปี พ.ศ. 2533 - 2538 คือ น้ำมันดิบ เส้นใยใช้ในการทอ หนังดิบและหนังฟอก ผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์พลาสติก เคมีภัณฑ์ รถยนต์นั่ง เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ สิ่งพิมพ์ กระดาษ กระดาษแข็งและผลิตภัณฑ์ เสื้อผ้ารองเท้า และผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ ผ้าผืน แก้วและผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา และสินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ

⁽³⁵⁾ เอเชียรายปี 1996/2539 แหล่งเดียวกับ อ้างแล้ว หน้า 91-92 ธนาคารแห่งประเทศไทย กรกฎาคม 2539

สำหรับการลงทุนนั้น บรูไนได้ผันตัวเองไปสู่การลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งสามารถทำเงินให้แก่ประเทศได้อย่างมหาศาลกว่ารายได้ที่ได้จากน้ำมันเสียอีก และเป็นการแก้ปัญหาไว้ล่วงหน้าเมื่อน้ำมันมีปริมาณลดลงในอนาคต

ในกรณีของการลงทุนระหว่างไทยและบรูไนนั้น พบว่า บรูไนมาลงทุนในประเทศไทยมีมูลค่าค่อนข้างน้อย คือ 0.9 ล้านบาท 4.8 ล้านบาท 3.7 ล้านบาท 3.5 ล้านบาท 2.0 ล้านบาท 0.7 ล้านบาท 0.8 ล้านบาท 0.5 ล้านบาท 1.3 ล้านบาท 10.7 ล้านบาท 5.7 ล้านบาท 1.0 ล้านบาท และ 0.9 ล้านบาท ตามลำดับ ระหว่างปี พ.ศ. 2526 ถึง 2538 ส่วนไทยไปลงทุนในบรูไนน้อยมากคือ แค่ 3.3 ล้านบาท ในปี 2527 2.0 ล้านบาท ในปี 2529 เท่านั้น

5. การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

ประเทศสมาชิก APEC บางประเทศ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก APEC บางประเทศ อันได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

5.1 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

ออสเตรเลีย ⁽³⁶⁾

ในปี 1993 ออสเตรเลียมีประชากร 17.6 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (1980-1993) ร้อยละ 3.1 1993 - 1994 ร้อยละ 4.75 และ 1994 - 1995 ร้อยละ 3.75

การค้า **ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับออสเตรเลียอยู่ในระดับปานกลาง ออสเตรเลียเป็นประเทศคู่ค้าอันดับที่ 12 ของไทย ในขณะที่ ไทยเป็นประเทศคู่ค้าอันดับที่ 15 ของออสเตรเลีย** ออสเตรเลียส่งสินค้าไปยังญี่ปุ่น เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ มากที่สุด ในขณะที่นำเข้ามากที่สุดจากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี สหราชอาณาจักร และจีน

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังออสเตรเลีย ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 (มกราคม - พฤษภาคม) คือ 13,333.5 ล้านบาท 12,958.2 ล้านบาท

⁽³⁶⁾ สถาบันเอเชียศึกษา เอเชียรายปี 1996/2539 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาฯ สิงหาคม 2539) หน้า 50-54 ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 6 กันยายน 2538 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539. Australian Government Publishing Service, Department of Foreign Affairs and Trade : Annual Report 1994-1995 1995

16,149.0 ล้านบาท 19,375.5 ล้านบาท และ 7,153.2 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าส่งออกของไทยไปยังออสเตรเลีย ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ อาหารทะเลกระป๋อง ผลิตภัณฑ์พลาสติก กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ยาง อาหารสัตว์ ด้ายเส้นใยประดิษฐ์ เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ รองเท้าและชิ้นส่วน เตาอบไมโครเวฟ อัญมณีเครื่องประดับ ข้าว เครื่องโทรศัพท์และอุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ผลิตภัณฑ์เซรามิก เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลไม้กระป๋องและแปรรูป อาหารทะเลแปรรูป และผ้าผืน

มูลค่ารวมสินค้านำเข้าจากออสเตรเลีย ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2539 (มกราคม - พฤษภาคม) คือ 23,166.4 ล้านบาท 24,087.5 ล้านบาท 27,106.1 ล้านบาท 32,911.0 ล้านบาท และ 15,460.8 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากออสเตรเลีย ได้แก่ สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ ผลิตภัณฑ์นม เหล็กและเหล็กกล้า เส้นใยใช้ในการทอ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เคมีภัณฑ์ ัญชีและบัญชีสำเร็จรูป เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ น้ำมันดิบ หนังสือพิมพ์และนิตยสาร เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การตรวจสอบ การถ่ายรูป เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เวชกรรมและเภสัชกรรม ผักผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจากผักผลไม้ ผลิตภัณฑ์โลหะ น้ำมันหล่อลื่นและน้ำมันเบรค

อย่างไรก็ดี ไทยมีโอกาที่จะเพิ่มการส่งออกไปยังออสเตรเลียค่อนข้างสูง เนื่องจากคนออสเตรเลียนี้นำเข้าสินค้ามาก ภาษีขาเข้าค่อนข้างต่ำ และการขนส่งได้เปรียบกว่ายุโรปและอเมริกา แต่ออสเตรเลียยังมีมาตรการกีดกันสินค้าไทย เช่น การตั้งมาตรฐานสุขภาพอนามัยไว้สูงจนเกินไป

การลงทุน ประเทศไทยเป็นแหล่งลงทุนลำดับที่ 18 ของออสเตรเลีย และมูลค่าการลงทุนระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 1,592.8 ล้านบาท 2,156.6 ล้านบาท 16,940.3 ล้านบาท และ 489.5 ล้านบาท ตามลำดับ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ออสเตรเลียเป็นสมาชิก APEC และ ASEM เช่นเดียวกับไทย แต่ในความเป็นจริงนั้น ออสเตรเลียน่าจะสนิทสนมกับนิวซีแลนด์มากที่สุด เพราะเป็นสมาชิก CER ด้วยกัน นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นสมาชิกของ "Big Five" อันได้แก่ อังกฤษ สิงคโปร์ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย เอง

5.2 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับญี่ปุ่น⁽³⁷⁾

ญี่ปุ่นและเกาหลีดูเหมือนจะเป็นประเทศแรกๆ ที่ตระหนักว่าการดำเนินธุรกรรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จะต้องทำให้ครบวงจร คือ การส่งออก การนำเข้า การลงทุนในต่างประเทศ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การส่งออกเป็นผลพวงจากส่วนเกินของการบริโภคภายในประเทศและการแสวงหาเงินตราต่างประเทศ แต่เมื่อส่งออกมาก ๆ เข้า มีเงินตราเข้ามาในประเทศมากเกินไปทำให้เงินเยนแข็งตัว การส่งออกก็น้อยลง จึงต้องมีการนำเข้าสินค้า ในทำนองเดียวกันการลงทุนในต่างประเทศก็เป็นตัวถ่วงดุลระหว่างการได้เปรียบและเสียเปรียบระหว่างการส่งออกและการนำเข้าเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การลงทุนอาจแบ่งออกได้เป็นหลายประการคือ

(1) การลงทุนที่เน้นทรัพยากรธรรมชาติ (Resource - oriented investment) เป็นการลงทุนที่มุ่งเพิ่มผลิตภัณธ์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศขาดแคลนและเพื่อส่งออก

(2) การลงทุนที่เน้นแรงงาน (Labor - oriented investment) ในอุตสาหกรรมบางประเทศ (เช่น สิ่งทอ รองเท้า เครื่องเล่น) ที่ประเทศสูญเสียความสามารถในการแข่งขันที่มักจะสืบเนื่องจากค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

(3) การลงทุนที่เน้นตลาด (Market - oriented investment) การลงทุนประเภทนี้กระทำไปเนื่องจากประเทศคู่ค้าตั้งมาตรการกีดกันการค้า ฉะนั้นจึงต้องเข้าไปลงทุนในประเทศนั้น ๆ เสียเลย

(4) การลงทุนที่มีลักษณะผูกขาดเพียง 2-3 ราย (Oligopolistic investment) เป็นการลงทุนที่สามารถผูกขาดตลาดเนื่องจากความได้เปรียบในแง่ลักษณะของสินค้าหรือคู่ค้ามีปัญหาทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน หรือมีลักษณะดังกล่าว

ส่วนความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็น เพราะนอกจากจะได้ช่วยเหลือประเทศคู่ค้าในเชิงมนุษยธรรมแล้ว ยังเป็นการเข้าไปช่วยเหลือประเทศผู้รับในการปรับและสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับสินค้าของผู้ให้ความช่วยเหลือด้วย

⁽³⁷⁾ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 24-30 มีนาคม 2539 หน้า 19 "Regarding the Report of the Subcommittee for Long-Range Issues of the Industrial Structure Council", News from MITI - N-95-45 (October 1995) สมพงษ์ ยรพันธ์ "การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ" 2539 สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงโตเกียว "Country Profile - ประเทศญี่ปุ่น" มกราคม 2539 : ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 6 กันยายน 2538 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 วิจิตร ศรีศุขานันท์ "โลกในกระแสโลกาภิวัตน์และวิสัยทัศน์ของนักบริหาร" ฉบับที่ที่ระลึกเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ปีที่ 9 มีนาคม 2539 หน้า 2-4 และ สมเกียรติ คังกิจวานิชย์ "The Competitive Advantage of Nations" อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 10 กรกฎาคม 2537 หน้า V5-V6 (ประเทศญี่ปุ่น)

สาเหตุที่ญี่ปุ่นบรรลุถึง “สังขธรรม” ของการส่งออก นำเข้า การลงทุนต่างประเทศ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศจนครบวงจร ก็เพราะเศรษฐกิจฟองสบู่ของญี่ปุ่นต้องล้มครืนลงในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมีผลทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นอัมพาต ระหว่างปี ค.ศ. 1992 - 1995 คือ มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างร้อยละ 0.0 - 1.0 มีประชาชนว่างงานเต็มที่ถึง 2,000,000 คน หรือร้อยละ 3.2 เฉพาะอย่างยิ่งในเดือนสิงหาคม 1995 สังขธรรมของการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่ครบวงจรของการส่งออก นำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศเป็นการสะท้อนให้เห็นสังขธรรมของโลกาภิวัตน์ ที่ว่าทุกประเทศจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนี้มีพื้นฐานอยู่บนการแข่งขันและความร่วมมือในเวลาเดียวกัน (Competition and Cooperation) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และการแข่งขันและร่วมมือกันนี้ ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องเคารพกติกาที่ตกลงกันไว้ และจะต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ จะต้องมีการระบบการระงับข้อพิพาทที่เปิดเผยมองตรงไปตรงมา และยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันของสันติสุขทางเศรษฐกิจของโลก และเป็นการปรามประเทศคู่ค้าด้วยว่า “If you want come, come clean”

ในปี 2539 ญี่ปุ่นมีประชากร 124.76 ล้านคน นับเป็นลำดับที่ 8 ของโลก อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 0.2 และมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2536 คือ 23,639.12 เหรียญสหรัฐ 23,325.42 เหรียญสหรัฐ 23,733.91 เหรียญสหรัฐ 27,004.61 เหรียญสหรัฐ 29,523.34 เหรียญสหรัฐ และ 33,701 เหรียญสหรัฐ ตามลำดับ

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังญี่ปุ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2539 คือ 144,391.2 ล้านบาท 159,479.7 ล้านบาท 194,276.2 ล้านบาท 236,099 ล้านบาท และ 98,544.3 ล้านบาท (มกราคม - พฤษภาคม) ตามลำดับ สำหรับสินค้าออกที่ไทยส่งไปยังญี่ปุ่น ได้แก่ ยางพารา เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง เสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญมณีและเครื่องประดับ เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ น้ำตาลทราย แผงวงจรไฟฟ้า ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ อาหารทะเลกระป๋อง ปลาหมึกสดแช่เย็น แช่เย็นแช่แข็ง อาหารสัตว์ ไคโอคิ ทรานซิสเตอร์และอุปกรณ์กึ่งตัวนำ เนื้อพลาสติกแช่เย็น ผลิตภัณฑ์พลาสติก ดั๊บลูกปืน เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า และหม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ

มูลค่ารวมสินค้าเข้าจากญี่ปุ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2539 (มกราคม ถึง พฤษภาคม) คือ 302,372.5 ล้านบาท 353,504.5 ล้านบาท 413,321.0 ล้านบาท 538,711.3 ล้านบาท และ 223,624.0 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าเข้าจากญี่ปุ่น ได้แก่ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบรวมทั้งโครงรถและตัวถัง

เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เคมีภัณฑ์ เหล็กและเหล็กกล้า แสงวงจรไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การตรวจสอบ การถ่ายรูป รถยนต์นั่ง เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ หลอดภาพโทรทัศน์ ส่วนประกอบและอุปกรณ์รถจักรยานยนต์และรถจักรยาน สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ผลิตภัณฑ์พลาสติก แก้วและผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา รถยนต์โดยสารและรถบรรทุก หลอดและท่อโลหะ

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า ไทยเสียเปรียบดุลการค้ากับญี่ปุ่น มาโดยตลอด

การลงทุน การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 (มกราคม - มิถุนายน) คือ 68,497.4 ล้านบาท 65,323.5 ล้านบาท 196,613 ล้านบาท และ 87,273.9 ล้านบาท ตามลำดับ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่น ญี่ปุ่นให้เงินช่วยเหลือประเทศ APEC ที่กำลังพัฒนา โดยผ่านองค์กรให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ADA) โดยญี่ปุ่นเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของ ADA นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา คือ ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทั้งสิ้น 13.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งมากกว่าสหรัฐอเมริกาที่ให้เพียง 9.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายรูปแบบ คือ สมุดปกขาว (White Paper) เป็นเอกสารเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (The Restructuring of Japan - Thailand Economic Relations) เล่มแรกจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1985 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเน้นการพัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์ในลักษณะคู่ค้าเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ข้อตกลงการค้า ปี ค.ศ. 1977 ข้อตกลงยกเว้นการเรียกเก็บภาษีนำเข้า คณะกรรมการการค้าร่วมภาครัฐ และการประชุม Policy Dialogue ระหว่างอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศไทยและญี่ปุ่น ส่วนภาคเอกชนก็มีคณะกรรมการร่วมทางการค้าระหว่างสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับสมาพันธ์องค์การเศรษฐกิจแห่งญี่ปุ่น (Japan Federation of Economic Organization หรือ Keidanren)

ในภาพรวมนั้น ถึงแม้เศรษฐกิจญี่ปุ่นจะมีปัญหาดังแต่ปี ค.ศ. 1991 แต่ญี่ปุ่นก็ยังสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศสูง ข้อได้เปรียบดังกล่าวอาจจะสะท้อนให้เห็นได้จาก “Why Japan is Number one?” คำตอบก็คือ คุณภาพของประชากร ชีวความสามารถในการจัดการที่เน้นคุณภาพและมูลค่าเพิ่มอยู่ในสายเลือด การมีระบบสารสนเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเชื่อถือได้ และการนำเอาเทคโนโลยีระดับสูงมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังได้เปรียบคู่แข่งโดยใช้ยุทธการสามเหลี่ยมเหล็ก

(The Iron Triangle) ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์อันลึกซึ้งและเกื้อกูลกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ และเมื่อเงินเขนแข็งตัวมากขึ้น ภาคเอกชนมีการตื่นตัวนำเอามาตรการ 5 มาตรการมาใช้ในการปรับโครงสร้างให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป มาตรการดังกล่าวได้แก่ “ลดค่าใช้จ่าย ขยายฐานการผลิต คิดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ร่วมใจพัฒนา และไผ่หาตลาดเพิ่ม” ยิ่งกว่านั้น ญี่ปุ่นยังมีบัญญัติ 10 ประการซึ่งใช้ในการปกครองการบริหารมาเป็นเวลา 40 ปี บัญญัติ 10 ประการดังกล่าว ได้แก่

- (1) ความรุ่งโรจน์ทางเศรษฐกิจสำคัญที่สุดเหนือสิ่งอื่นใด
- (2) ชาตินี้มีความสำคัญเหนือกว่าความร่วมมือ
- (3) ธุรกิจมีความสำคัญเหนือกว่าปัจเจกชน
- (4) การส่งออกมีความสำคัญเหนือกว่าเศรษฐกิจภายใน
- (5) ธุรกิจขนาดใหญ่มีความสำคัญเหนือกว่าธุรกิจขนาดย่อม
- (6) ผู้ผลิตมีความสำคัญเหนือกว่าผู้บริโภค
- (7) คุณภาพผลิตภัณฑ์มีความสำคัญเหนือกว่าคุณภาพชีวิต
- (8) ความเหมือนกัน มีความสำคัญเหนือกว่าความแตกต่าง
- (9) การเชื่อฟังอยู่ในโอวาทมีความสำคัญเหนือกว่าความคิดสร้างสรรค์
- (10) ผู้ชายมีความสำคัญเหนือกว่าผู้หญิง

สำหรับอุปสรรคการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับญี่ปุ่นนั้น ไทยยังได้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences -- GSP) โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2514 และต่ออายุคราวละ 10 ปี และระยะที่สามจะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2001 ยกเว้น Sensitive product ดังจะเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นยังมีการกำหนดโควตาสินค้าควบคุม (Non-liberalized items) ไว้ ซึ่งจะต้องขออนุญาตจากกระทรวงการค้า และอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (MITI) เสียก่อน สินค้าเหล่านี้ได้แก่ ข้าว แป้งมันสำปะหลัง ปลาบางชนิด นมและครีม สินค้ายาเสพติด และสินค้าวัตถุระเบิด อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความตกลง WTO ญี่ปุ่นเริ่มผ่อนคลายการควบคุมสินค้าบางรายการ เช่น เปิดให้นำเข้าข้าว 379,000 ตัน ในปี ค.ศ. 1994 และขยายเป็น 800,000 ตัน ภายในปี ค.ศ. 1998

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีระเบียบว่าด้วยการนำเข้าเพื่อห่มตลาด การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือจำกัดการค้า ซึ่งจากการศึกษาของคณะที่ปรึกษา MITI ระบุว่าประเทศคู่ค้า 10 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย ฮังการี แคนาดา สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย มีการกำหนดนโยบายและมาตรการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับญี่ปุ่น

อย่างไรก็ดี สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงโตเกียวของไทย มีข้อเสนอแนะพ่อค้าชาวไทยไว้ว่า ในการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นนั้น นอกจากจะต้องศึกษาช่องทางการจำหน่ายแล้ว ยังจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับสินค้าคุณภาพในความคิดของคนญี่ปุ่นอย่างแท้จริง รูปแบบ การบรรจุหีบห่อต้องเรียบร้อย สวยงาม และบริการภายหลังการขาย ต้องติดตาม รสนิยมของคนญี่ปุ่น ซึ่งราคาสินค้าไม่ใช่เป็นประเด็นที่สำคัญ

5.8 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

เกาหลีใต้⁽³⁸⁾

ในปี 2538 เกาหลีใต้มีประชากร 44.5 ล้านคน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 1 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 8,483 เหรียญสหรัฐ (2537) อัตราเงินเฟ้อ ร้อยละ 5.4 เกาหลีใต้เป็น NIC และกำลังก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำอันดับที่ 11 ของโลก เป็นผู้ส่งออกรถยนต์อันดับที่ 5 ของโลก เป็นผู้ส่งออกชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อันดับ 1 ของโลก เป็นผู้ส่งออกสิ่งทออันดับต้น ๆ และมีผู้จบปริญญาเอกมากที่สุดในโลก

มูลค่ารวมสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังเกาหลีใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 (มกราคม - พฤษภาคม) คือ 13,542.7 ล้านบาท 11,683.3 ล้านบาท 14,372.4 ล้านบาท 19,936.9 ล้านบาท และ 11,986.3 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้าที่ไทย ส่งไปยังเกาหลีใต้ คือ น้ำตาลทราย ยางพารา ก๊าซธรรมชาติเหลว ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แผงวงจรไฟฟ้า กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง ข้าว เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ กากน้ำตาล ด้ายเส้นใยประดิษฐ์ กาแฟดิบ เพอร์นิเจอร์ และชิ้นส่วน เครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าสำหรับตัดต่อป้องกันวงจรไฟฟ้า ดับลูกปืน เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ แร่ดิบขัม ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก อาหารทะเลกระป๋องและไดโอด ทรานซิสเตอร์และอุปกรณ์กึ่งตัวนำ

มูลค่ารวมสินค้านำเข้าจากเกาหลีใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2539 (มกราคม - พฤษภาคม) คือ 45,352.8 ล้านบาท 49,315.8 ล้านบาท 49,744.6 ล้านบาท 61,642.4 ล้านบาท และ 29,736.3 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับสินค้านำเข้าจากเกาหลีใต้ ได้แก่ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เคมีภัณฑ์ เหล็กและเหล็กกล้า น้ำมันสำเร็จรูป เครื่องจักรไฟฟ้า และส่วนประกอบ ปุ๋ย ผ้าผืน รถยนต์นั่ง หลอดภาพโทรทัศน์ แผงวงจรไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องใช้ไฟฟ้า เสื้อผ้า รองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ ส่วนประกอบเครื่องรับส่งวิทยุ โทรศัพท์ โทรเลข โทรศัพท์ เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ ด้ายทอผ้าและ

⁽³⁸⁾ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงโซล 2538 ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ 6 กันยายน 2538 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539

ด้ายเส้นเล็ก หนังสติ๊กและหนังสือพิมพ์ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ กระจก
กระจกแข็งและผลิตภัณฑ์ และสินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ

ในภาพรวมนั้น ไทยขาดดุลการค้ากับเกาหลีใต้เป็นอันมาก ทั้งนี้
เพราะสินค้าออกของไทยไปยังเกาหลีใต้เป็นสินค้าทางการเกษตร และวัตถุดิบ ซึ่งมีมูลค่าต่ำ
ในขณะที่การนำเข้าเป็นสินค้าประเภททุน และสินค้าอุตสาหกรรม เนื่องจากเกาหลีใต้จำกัด
การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า และเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรม
ภายในประเทศ โดยเกาหลีใต้จำกัดการนำเข้าสินค้าด้วยการควบคุมคุณภาพสินค้า การป้องกัน
การทุ่มตลาด การคุ้มครองเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การกำหนดปริมาณโควตานำเข้า
การปรับอัตราภาษีทุกครึ่งปี การตั้งกำแพงภาษีเมื่อมีการนำเข้าเกินโควตา การกำหนดเงื่อนไข
การนำเข้าโดยวิธีประมูล ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการนำเข้า การกำหนดให้หลายหน่วยงาน
รับผิดชอบสินค้าแต่ละชนิด การยึดเงินค้ำประกันการนำเข้าในกรณีผิดสัญญาประมูล การ
กำหนดให้การนำเข้าต้องได้รับการรับรองจากผู้ซื้อ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสินค้า
สุขอนามัย สารตกค้าง และสารปนเปื้อนที่เข้มงวดกว่าตลาดสหรัฐ ยุโรป และญี่ปุ่น การกำหนด
มาตรการทำลายสินค้าในกรณีที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐาน การคุกคามผู้บริโภคและนักธุรกิจ
โดยใช้มาตรการภาษี นอกจากนั้นการทำการค้ากับเกาหลีใต้ยังต้องผ่านนายหน้าภาคเอกชน การ
กำหนดอายุสินค้า การผูกขาดควบคุมเวลาโฆษณาสินค้าทางวิทยุ โทรทัศน์ การเข้มงวดเกี่ยวกับ
การปิดตลาดสินค้า ตลาดคมนาคม การเงิน การธนาคารและการประกันภัย ยังไม่เปิดเสรี และ
เงื่อนไขข้อจำกัดในการลงทุนของต่างชาติ

การลงทุน มูลค่าการลงทุนของเกาหลีใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2536-2539
(มกราคม - มิถุนายน) คือ 803.6 ล้านบาท 740.4 ล้านบาท 42,467.1 ล้านบาท และ
7,869.8 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เกาหลีใต้จะเข้ามาลงทุนทางด้านผลิตภัณฑ์เกษตร
แร่ธาตุและเซรามิก อุตสาหกรรมเบา ผลิตภัณฑ์เหล็กและเครื่องใช้ไฟฟ้า เคมีภัณฑ์และกระจก
และบริการต่าง ๆ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเกาหลีใต้ เกาหลีใต้และไทยเป็นทั้ง
สมาชิก APEC และ ASEM แต่ในภาพรวมเท่าที่ผู้วิจัยไปสัมผัสมาด้วยตนเองพบว่า เกาหลีใต้
มักจะเอาเปรียบและคอยกีดกันสินค้าและบริการของไทยอยู่เสมอ ซึ่งหากจำเป็นสักวันหนึ่งฝ่าย
ไทยเราอาจจะต้องตอบได้ในลักษณะเดียวกันก็ได้

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยหวังว่าข้อมูลเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือ
กับต่างประเทศในบทนี้ อาจจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องของไทยได้ “รู้เขารู้เรา” สามารถประเมิน
สถานการณ์ และกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีทางด้านการบริหารราชการไทยใน
ต่างประเทศได้ไม่มากนัก

บทที่ 5 ปัจจัยภายในองค์การที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหาร

ราชการไทยในต่างประเทศ

ปัจจัยดังกล่าวรวมถึงวัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้าง องค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดบางประการข้างล่างนี้

1. วัฒนธรรมองค์การ (Organizational or Corporate Culture)

นับตั้งแต่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้เปิดสอนวิชา Corporate Culture ในระดับปริญญาโทเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1981 ⁽¹⁾ แนวความคิด วัฒนธรรมองค์การ ก็ได้รับการยอมรับว่ามีอิทธิพลเหนือนโยบาย/กลยุทธ์/ยุทธวิธี โครงสร้าง กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารแทบจะทุก ๆ ด้าน

วัฒนธรรมองค์การเป็นแนวความคิดของนักมานุษยวิทยา องค์ประกอบย่อยของวัฒนธรรมองค์การ ได้แก่ ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของมนุษย์ และวัฒนธรรมองค์การหมายถึง ข้อสมมติ มาตรฐานความประพฤติ และหลักเกณฑ์หลักการที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานเคยใช้ได้ในอดีต และพยายามถ่ายทอดให้คนรุ่นหลังนำไปยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้รวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลธรรม ความคาดหวัง นิสัยใจคอ ศิลปะ กฎหมาย และสมรรถนะ/ความสามารถของกลุ่มคนหรือองค์การที่สะท้อนให้เห็นปรัชญา หรือ แนวนโยบายที่หน่วยงานมีต่อบุคลากร ภารกิจ ผลผลิต ทัศนคติ กิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนลูกค้า และประชาชน ⁽²⁾ ซึ่งในทางวิชาการนั้น เชื่อว่าการที่ข้าราชการมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน จะส่งผลทำให้มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันด้วย ⁽³⁾ และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่

⁽¹⁾ J.R. Gordon et al., Management and Organizational Behavior (Needham Heights, Mass : Allyn and Bacon, 1990), p.622

⁽²⁾ วิทยากร เชิงกุล ศัพท์การบริหารจัดการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอื้องฟ้า 2536) หน้า 31. H.J. Leavitt, Corporate Pathfinders : Building Vision and Values into Organizations (Homewood, Illinois : Dow Jones-Irwin, 1986), p.164 ; C. Hampden - Turner, Corporate Culture : From Vicious to Virtuous Circles (Hutchinson : The Economist Books, 1990), pp.11-12 ; Quoted in Ibid, p.21 ; H.D. Shuster, Teaming for Quality Improvement : A Process for Innovation and Consensus (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1990), passim ; R.S. Schuler and V.L. Huber, Personnel and Human Resource Management 4th Ed. (New York : West Publishing Co., 1990), passim ; Gordon et al., Ibid, p.67 ; R. Mead, International Management : Cross Cultural Dimensions (Oxford : Blackwell Publishers, 1995), p.139

⁽³⁾ A.A. Huczynski and D.A. Buchanan, Organizational Behavior : An Introductory Text 2nd Ed. (New York : Prentice-Hall, 1991), pp.465-470

แตกต่างกันนี้เองที่ข้าราชการไทยที่ประจำอยู่ ณ ต่างประเทศจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจ ทั้งของตนเองและของข้าราชการและประชาชนของประเทศอื่นที่ตนไปประจำอยู่ ทั้งนี้รวมถึง วัฒนธรรมการเมือง วัฒนธรรมเศรษฐกิจ วัฒนธรรมทางสังคม ภาษา คนตรี ศิลปะ และการดำรงชีวิตที่มีอยู่หลากหลาย (Cultural Diversity) ⁽⁴⁾ ซึ่งส่วนใหญ่พอจะแบ่งออกได้เป็นหลายด้านด้วยกัน เช่น วัฒนธรรมที่บ่งบอกถึงธรรมชาติของคน ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน รูปแบบของการทำกิจกรรม และมิติเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบเท่านั้น แต่ยังจะต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับวัฒนธรรม (cultural competencies) นั่นก็คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศในศตวรรษที่ 21 จำเป็นจะต้องมีความสามารถในการสื่อสารความและร่วมมือกับผู้อื่นที่มาจากต่างเชื้อชาติ ชนชาติ บริษัท และแม้กระทั่งคนจากเผ่าต่าง ๆ ในประเทศที่ยังด้อยพัฒนา หากประสงค์จะให้ประเทศของตนได้เปรียบทางด้านการแข่งขัน ⁽⁵⁾ ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้ผู้เขียนจะนำมากล่าวอีกครั้งในข้อ 4 ของบทนี้ต่อไป

สำหรับผลวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรนั้น มีอยู่มากมาย แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงผลงานแต่เพียงบางชิ้นเท่านั้น คือ ผลงานของ T.J. Peters and R.H. Waterman, Jr., P.B. Crosby, P.M. Senge, M.E. McGill and J.W. Slocum, R. Levering et al., H.K. Jackson, Jr. and N.L. Frigon, W.C. Finnie, C. Lovelock, C. Handy, ผลวิจัยของผู้วิจัยเอง และของ สมนึก แดงเจริญ เป็นต้น

ในหนังสือ In Search of Excellence : Lesson from America's Best Run Companies ⁽⁶⁾ ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1982 T.J. Peters and R.H. Waterman, Jr. พบว่าบริษัทอเมริกัน 21 แห่ง ที่ประสบความสำเร็จสูงสุด มีวัฒนธรรมองค์กรดังต่อไปนี้คือ

- (1) รู้จักเลือกปฏิบัติ ไม่ตกเป็นทาสของระเบียบกฎเกณฑ์
- (2) มีความใกล้ชิดกับลูกค้า
- (3) มีความเป็นอิสระ (สามารถมีส่วนแบ่งตลาดสูง) และมีลักษณะของผู้ประกอบการ
- (4) พยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานโดยให้ความสำคัญแก่คน
- (5) สัมผัสของจริงและส่งเสริมคุณค่าของสินค้าและบริการ
- (6) ดำเนินธุรกิจที่ตนมีความถนัดมากที่สุด

⁽⁴⁾ T.H. Cox, Jr. and S. Blake, "Managing Cultural Diversity : Implications for Organizational Competitiveness", Academy of Management Executive 5 (2) 1991, pp.45-56

⁽⁵⁾ M. O'Hara-Devereaux and R. Johansen, Global Work : Bridging Distance, Culture and Time (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1994), pp.35,37

⁽⁶⁾ T.J. Peters and R.H. Waterman, Jr., In Search of Excellence (New York : Harper & Row, 1982), passim.

(7) มีโครงสร้างที่เรียบง่ายและจ้างพนักงานเท่าที่จำเป็น (simple form, lean staff) และ

(8) รู้จักว่าเมื่อไหร่จะหักหรือเมื่อไหร่จะงอ นั่นก็คือมีความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจนั่นเอง

อย่างไรก็ดี บริษัทที่มีความเป็นเลิศนี้เชื่อว่าอยู่ชงกกระพันก็หาไม่ ทั้งนี้จากการติดตามของผู้วิจัยทั้งสองข้างต้นพบว่า ประมาณร้อยละ 30 ของบริษัทที่มีความเป็นเลิศในปี ค.ศ. 1982 ได้ล้มละลายลงในปี ค.ศ. 1985!

ในหนังสือ Eternally Successful Organization : The Art of Corporate Wellness ⁽⁷⁾ P.B. Crosby พบว่า บริษัทที่ดำเนินธุรกิจซึ่งประสบความสำเร็จตลอดกาลนั้นมีวัฒนธรรมองค์การที่น่าสนใจในหลายมิติด้วยกัน และในแต่ละมิติก็สามารถวัดออกมาเป็นรูปธรรมได้ด้วย วัฒนธรรมองค์การที่ทำให้บริษัทประสบความสำเร็จตลอดกาลนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ทำงานไม่ผิดพลาด (มาตรวัด : ค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานต้องไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละปี)
- (2) ทำงานให้มีผลกำไรในระยะยาวหรือยั่งยืน (มาตรวัด : ผลตอบแทนหลังหักภาษี = ร้อยละ 12 ขึ้นไป)
- (3) สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความต้องการของลูกค้า (มาตรวัด : ค่าร้องเรียนจากลูกค้า = ร้อยละ 0.0)
- (4) มีการวางแผนเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงไว้ล่วงหน้า (มาตรวัด : ใช้ระบบคุมคนมิใช่ใช้คนคุมคน) และ
- (5) พนักงานมีความภาคภูมิใจที่ได้มาทำงานกับบริษัท (มาตรวัด : อัตราเข้า-ออกงานต้องไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี)

P.M. Senge ได้เขียนไว้ในหนังสือ The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organizations ⁽⁸⁾ ว่า องค์การที่ประสบความสำเร็จมักมีวัฒนธรรมของการใฝ่รู้ทั้งจากความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองและผู้อื่นที่ Senge เรียกว่า Learning Organizations และองค์การที่ใฝ่รู้มีลักษณะดังนี้

⁽⁷⁾ P.B. Crosby, The Eternally Successful Organization : The Art of Corporate Wellness (New York : A Plume Book, 1988), *passim*

⁽⁸⁾ P.M. Senge, The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organizations (New York : Doubleday Currency, 1990), pp. 6-11

- (1) คิดอะไรในภาพรวม
- (2) เชื่อมมัน/ศรัทธาในความคิดของตนเอง
- (3) คิดแก้ปัญหาภายในกรอบของทฤษฎี
- (4) มีวิสัยทัศน์/เป้าหมายร่วมกัน
- (5) เรียนรู้เป็นทีมไม่ใช่ต่างคนต่างเรียนรู้

ในทำนองเดียวกัน M.E. McGill and J.W. Slocum, Jr., ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าองค์การที่ชาญฉลาด (Smarter Organizations) ⁽⁹⁾ ก็มีวัฒนธรรมองค์การบางประการที่คล้ายคลึงกับวัฒนธรรมองค์การขององค์การที่ใฝ่รู้ กล่าวคือ องค์การที่ชาญฉลาดมีวัฒนธรรมองค์การที่น่าสนใจบางประการดังนี้

- (1) มีความเปิดเผย โปร่งใส ไม่หมกมุ่น
- (2) คิดอะไรในภาพรวม
- (3) มีความคิดสร้างสรรค์/แปลกใหม่
- (4) เชื่อมมัน/ศรัทธาในความคิดของตนเอง
- (5) เอาใจเขามาใส่ใจเรา

ในหนังสือ The 100 Best Companies to Work for in America ⁽¹⁰⁾ R. Levering et al., ได้บรรยายถึงวัฒนธรรมองค์การของบริษัทที่ผู้คนอยากจะเข้ามาทำงานด้วยว่าเป็นบริษัทที่มีวัฒนธรรมองค์การที่ให้เงินเดือนค่อนข้างสูง ให้ผลประโยชน์เกี่ยวกับสวัสดิการที่สามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้ ให้หลักประกันความมั่นคง สนับสนุนความก้าวหน้าของบุคลากร และปรับปรุงบรรยากาศการทำงานที่สะดวกสบาย

H.K. Jackson, Jr., and N.L. Frigon ได้เขียนไว้ในหนังสือ Management 2000 : The Practical Guide to World Class Competition ⁽¹¹⁾ ว่าเพื่อที่จะเอาชนะคู่ต่อสู้ องค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่ขัดขวางความเปลี่ยนแปลง โดยบุคลากรในองค์การอาจจะต้องตั้งคำถามตนเองดังต่อไปนี้คือ

- (1) เส้นทางอาชีพในบริษัทของคนคืออะไร?
- (2) บุคลากรจะต้องปฏิบัติงานอะไรให้สำเร็จในเส้นทางอาชีพนั้น ๆ?
- (3) หัวหน้างานคาดหวังอะไรจากคน?

⁽⁹⁾ M.E. McGill and J.W. Slocum, Jr., The Smarter Organizations : How to Build a Business That Learns and Adapts to Market Needs (New York : John Wiley & Sons, 1994), p.17

⁽¹⁰⁾ R. Levering et al., The 100 Best Companies to Work for in America (Reading, Mass : Addison-Wesley Publishing Co., 1984), *passim*

⁽¹¹⁾ H.K. Jackson, Jr., and N.L. Frigon, Management 2000 : The Practical Guide to World Class Competition (New York : Van Nostrand Reinhold, 1994), p.47

- (4) ข้อห้ามของบริษัทคืออะไรบ้าง?
- (5) คู่แข่งของบริษัทคือใคร?
- (6) ใครเป็นผู้มีอำนาจในบริษัท?
- (7) คนจะก้าวหน้าในบริษัทได้อย่างไร?
- (8) คนจะหลีกเลี่ยงความยุ่งยากได้อย่างไร? และ
- (9) บริษัทให้ความสำคัญแก่อะไร?

W.C. Finnie ได้เขียนไว้ในหนังสือ Hands - On Strategy : The Guide to Crafting Your Company's Future ⁽¹²⁾ ว่า อนาคตและความสามารถในการแข่งขันของบริษัทจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์การและกลยุทธ์ที่เน้นการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ ความต้องการของลูกค้า พนักงาน และผู้ถือหุ้น การตระหนักถึงความสำคัญของภาวะผู้นำและความเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกลยุทธ์และวิสัยทัศน์ การวางแผนจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง การปฏิบัติงานตามแผนจากเบื้องล่างและการงบประมาณ นอกจากนี้ Finnie ยังได้กล่าวถึงวัฒนธรรมองค์การที่น่ายึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและดำเนินธุรกิจไว้ด้วยดังนี้

- (1) โปรดควบคุมโชคชะตาของตัวเองก่อนที่จะผู้อื่นจะมาควบคุมให้
- (2) โปรดเผชิญความจริงดังที่ปรากฏ มิใช่สิ่งที่เคยเป็นมาในอดีตหรือดังที่ท่านปรารถนาอยากจะทำมันเป็น
- (3) โปรดเปิดเผยและจริงใจกับทุก ๆ คน
- (4) โปรดอย่าจัดการ-จงนำ
- (5) โปรดเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะท่านจะถูกบังคับให้ทำเช่นนั้น
- (6) หากท่านไม่ได้เปรียบคู่ต่อสู้ จงอย่าเข้าไปแข่งขันเป็นอันขาด

C. Lovelock ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Product Plus ⁽¹³⁾ ว่า ความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลกขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ทั้งนี้รวมทั้งการให้บริการหลังขายหรือที่ Lovelock เรียกว่า “24-365-Global : Service Anywhere, Anytime” นั่นก็คือ การให้บริการทุกหนทุกแห่งและทุกเวลา และการให้บริการเช่นนั้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของโลกาภิวัตน์ คือ จะต้องดำเนินการตลอด 24 ชั่วโมง และตลอดระยะเวลา 365 วัน นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การที่เน้น Product Plus ยังหมายถึงความได้เปรียบในการแข่งขันขายสินค้าให้แก่ลูกค้า การสรรหาและเก็บรักษาคนดีมีฝีมือเอาไว้ สร้างพันธมิตรกับ

⁽¹²⁾ W.C. Finnie, Hands - On Strategy : The Guide to Crafting Your Company's Future (New York : John Wiley & Sons, 1994), pp.191, 22, 2

⁽¹³⁾ C. Lovelock, Product Plus : How Product + Service = Competitive Advantage (New York : McGraw-Hill, 1994), pp. 283-284, 53

ผู้ส่งวัตถุดิบและผู้จำหน่ายสินค้า การพยายามแสวงหาแหล่งเงินทุน และต้องสร้างภาพลักษณ์ที่ดี
เหมือนบริษัทเป็นสินทรัพย์ของชุมชน

C. Handy ได้เขียนไว้ในหนังสือ Gods of Management : The Changing Work of Organization ⁽¹⁴⁾ ว่าวัฒนธรรมองค์การอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) วัฒนธรรมองค์การแบบ Zeus หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่พนักงานให้ความสำคัญแก่ผู้บริหารระดับสูงสุดและพยายามเจริญรอยตามบุคคลผู้นั้น เนื่องจากผู้บริหารมี
ประสบการณ์ โคร่งขำ และผ่านร้อนผ่านหนาวมาก่อนจนประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน
ผู้บริหารสูงสุดจึงเปรียบเสมือนแบบพิมพ์เขียวที่ให้ลูกน้องเลียนแบบ วัฒนธรรมองค์การแบบนี้
จึงยึดนายเป็นหลัก

(2) วัฒนธรรมองค์การแบบ Apollo หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่ยึดระเบียบ
ราชการเป็นหลัก นั่นก็คือ เป็นวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการแบ่งงานกันทำ มีสายการบังคับบัญชา
มีระบบกฎเกณฑ์ การใช้เหตุผล การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และการมุ่งปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์

(3) วัฒนธรรมองค์การแบบ Athena หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่เน้นการมี
ส่วนร่วมในการตัดสินใจ การทำงานเป็นโครงการ การจัดองค์การและการบริหารเชิงเมตริกซ์
หรือการทำงานเป็นทีม

(4) วัฒนธรรมองค์การแบบ Dionysus หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาส
ให้บุคลากรมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่โดยที่ฝ่ายจัดการจะไม่เข้าไปจับ

ในท้ายที่สุด Handy ได้สรุปว่าวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับโลกโลกาภิวัตน์
มากที่สุด ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การแบบ Athena และ Dionysus

สำหรับผลงานของผู้วิจัยเองนั้น ⁽¹⁵⁾ พบว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีวัฒนธรรม
พุทธที่เน้นเหตุผลเชิงประจักษ์ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ข้าราชการและประชาชนคนไทยมักจะนับถือ
ผีสงเทวดา (animism) ชะดานิยมหรือพรหมลิขิต (fatalism) สิ่งลี้ลับเหนือธรรมชาติ (occult)
และพิธีกรรมของพราหมณ์

ส่วน สมนึก แดงเจริญ ⁽¹⁶⁾ พบว่า ขณะนี้มี “วัฒนธรรมไทยใหม่” เกิดขึ้นทั้งใน
วงราชการและสังคมไทยโดยทั่วไป วัฒนธรรมไทยใหม่นี้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทย

⁽¹⁴⁾ C. Handy, Gods of Management : The Changing Work of Organizations (London : Business Books, Limited, 1991),
passim

⁽¹⁵⁾ T. Prachyapruit, “Administrative Practices and Development-Orientedness of Civil Servants in Six Public Organizations
in Thailand”, Ph.D. dissertation, University of Kansas, 1982, passim

⁽¹⁶⁾ สมนึก แดงเจริญ “วัฒนธรรมไทยใหม่” สอดคล้องกับแนวคิดของนักประวัติศาสตร์ในวรรณคดี ปีที่ 5 พฤศจิกายน 2535 หน้า 1-5

ส่วนรวม วัฒนธรรมไทยใหม่เกิดจากการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมไทยเดิมกับวัฒนธรรมที่นำเข้าจากประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่มีลักษณะประชาธิปไตย เสรีนิยมที่ให้เสรีภาพส่วนบุคคลอย่างเต็มที่ ทุนนิยมที่ให้ความสำคัญของเงิน ทุน เครื่องจักร อุปกรณ์ และนักธุรกิจ รวมทั้งการเน้นความสำคัญของการรีบเร่ง บันเทิงใจหลากหลายรูปแบบ และการบริโภคเพื่อแสวงหาความสุขทางกายอีกด้วย

ลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมไทยใหม่ตามที่สมนึก แดงเจริญ ได้พรรณนาไว้มีดังนี้

- (1) ความอยากได้ อยากได้ทุกอย่างอย่างจนลืมหึกตา หรือสร้างคติใหม่เพื่อตนเองและพรรคพวก
- (2) ความวุ่นนอนสอนยาก เอาแต่ใจตนเอง ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้ง
- (3) การขาดความสามัคคี
- (4) การมีบุคลิกภาพเป็นเผด็จการ
- (5) ความประมาทในการดำเนินชีวิต
- (6) การขาดความรับผิดชอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมองค์การอาจมีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อนโยบาย/กลยุทธ์ โครงสร้างองค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการทำงานในต่างประเทศของข้าราชการไทย โดยนัยนี้ นโยบาย/กลยุทธ์ ยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรม จึงอาจถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมองค์การ หรือที่เรียกว่า Culture bound อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมองค์การอาจจะมีทั้งดีไม่ดี และกลาง ๆ ถ้าหน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์การที่ดีก็อาจถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ถ้าพบว่ามีวัฒนธรรมองค์การที่ไม่ดีก็น่าจะยกเลิกหรือขจัดให้หมดสิ้นไป ถ้าวัฒนธรรมองค์การมีลักษณะกลาง ๆ ก็สามารถเก็บรักษาเอาไว้ได้ และในบางกรณีนั้นเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเกิดขึ้นรวดเร็วมาก วัฒนธรรมองค์การเดิมไม่สามารถจะช่วยแก้ปัญหาการบริหารได้ หน่วยงานก็น่าจะสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาใหม่

2. นโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลหมายถึงการที่รัฐบาลกำหนดแนวทางไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร⁽¹⁷⁾ กลยุทธ์หมายถึงแผนต่าง ๆ ที่ผู้บริหารระดับสูงคิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางที่

⁽¹⁷⁾ J.R. Gordon et al., *op.cit.*, pp.68, 117-118.

จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้⁽¹⁸⁾ ส่วนยุทธวิธีหมายถึงการกำหนดวิธีการที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุตามกลยุทธ์ ซึ่งในทางธุรกิจนั้นบริษัทจะกำหนดกลยุทธ์และยุทธวิธีไว้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับองค์การ ระดับหน่วยธุรกิจ และระดับภารกิจ ทั้งนี้รวมถึงการวิเคราะห์โอกาสและสิ่งคุกคามของของสภาพแวดล้อม การวิเคราะห์จุดเด่นจุดด้อยภายในองค์การ การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการบริหารและการพัฒนากลยุทธ์ และยุทธวิธี การนำเอากลยุทธ์และยุทธวิธีมาใช้ ตลอดจนการควบคุมดูแลให้การบริหารงานเป็นไปตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย รวมทั้งของประเทศคู่ค้าอาจจะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้ว่าการบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว สำหรับในส่วนนี้นั้นผู้วิจัยจะกล่าวถึงนโยบาย/กลยุทธ์และยุทธวิธีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่ง แผนนโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ มติคณะรัฐมนตรี และแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการบูรณาการ แผนงาน แผนเงิน และแผนคน เพื่อให้มีสมรรถนะ/ความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้มากขึ้น

2.1 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ คำแถลงนโยบายในที่นี้จะเน้นเฉพาะนโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

2.1.1 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีอยู่ 2 ครั้ง คือ ครั้งแรก ในวันที่ 25 สิงหาคม 2531 และครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศบางประการดังนี้

คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ครั้งแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารระบบราชการ เน้นการปรับปรุงสวัสดิการ การส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน และการปรับปรุงเงินเดือนค่าตอบแทนให้แก่ราชการ สำหรับนโยบายต่างประเทศจะดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระ พิตักษ์และสร้างเสริมความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์ของชาติ การใช้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ เน้นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อ “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” และร่วมมือกับนานาประเทศ และองค์การระหว่างประเทศในทุก ๆ ด้าน ส่วนนโยบายเศรษฐกิจ มุ่งปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้มีความคล่องตัวและสามารถปรับให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลก และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

⁽¹⁸⁾ P. Wright et al., *Strategic Management : Text and Cases* 2nd Ed. (Boston : Allyn and Bacon, 1994), pp.3-4

คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ครี้งที่สอง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารระบบราชการ นั้น รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนบทบาทของราชการ จากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของเอกชน และเปลี่ยนแนวความคิดจากการบริหารราชการในลักษณะของการปกครองมาเป็นการบริหารพัฒนา และที่สำคัญคือ รัฐบาลได้วางแผนที่จะจัดตั้งกระทรวงการค้าต่างประเทศ สำหรับนโยบายต่างประเทศนั้นรัฐบาลจะใช้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจของชาติกับให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพ และเอกภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจะเคารพความตกลงที่ทำไว้กับต่างประเทศ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก นอกจากนี้ รัฐบาลมุ่งขยายตลาดการค้าและการลงทุนและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ไทยเป็นสมาชิก ส่วนนโยบายเศรษฐกิจนั้น มุ่งขยายฐานการผลิตและการค้าให้เปิดกว้างสู่ความเป็นนานาชาติ และให้ประเทศไทยสามารถเป็นฐานเศรษฐกิจ “ด่านหน้า” ของภูมิภาคให้ได้ ทั้งเป็นศูนย์กลางการผลิต การแปรรูปสินค้า การส่งออก และเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การเงิน และคมนาคมขนส่งในภูมิภาค เน้นการผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์และมีความยืดหยุ่นคล่องตัวทั้งทางด้านการค้ากับต่างประเทศ การบริหารการเงิน การคลัง และการจัดหาบริการพื้นฐานซึ่งจำเป็นต้องลดการผูกขาดลง และเพิ่มบทบาทของเอกชนให้มีส่วนร่วมลงทุน

2.1.2 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายการค้าต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารระบบราชการ นั้น รัฐบาลจะปรับปรุงระบบบริหารราชการและกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัว ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ และป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พร้อมทั้งลดจำนวนข้าราชการ เปลี่ยนระบบการควบคุมเป็นระบบกำกับติดตาม หรือส่งเสริม สำหรับนโยบายต่างประเทศ นอกจากจะเคารพพันธกรณีที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศ กลุ่มเศรษฐกิจ และองค์การสหประชาชาติแล้ว ยังเน้นการสร้างภาพพจน์ที่ถูกต้องของประเทศไทย เสริมสร้างสันติภาพในภูมิภาค เพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศอาเซียน ประเทศคู่ค้าและเสริมสร้างระบบการค้าเสรี ส่วนนโยบายเศรษฐกิจนั้น นอกจากจะเสริมสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ยังสร้างความมั่นใจให้กลุ่มธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับโอกาสในการประกอบธุรกิจการค้าและการลงทุน ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นให้สามารถปรับตัวเข้ากับเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ จัดระบบการดำเนินการด้าน

เศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ส่งเสริมให้ประชาชนมีการออมมากขึ้น และรักษาวินัยทางการเงินและการคลังอย่างต่อเนื่อง

2.1.3 ค่านิยมนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 มีสาระสำคัญบางประการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศดังนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับ**การบริหารระบบราชการ**นั้น รัฐบาลจะปรับปรุงหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยแก้ไขกฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรม ลดขั้นตอน และปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐ สร้างขวัญกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จะดำเนินการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมโดยคำนึงถึงความพร้อมและความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สำหรับ**นโยบายต่างประเทศ** เน้นความร่วมมือกับนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างสถานภาพของประเทศไทยให้มีบทบาทมากขึ้น และมีโอกาสเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การเงิน และการคมนาคมในภูมิภาค กระชับความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียน เขตการค้าอาเซียน และประเทศคู่ค้าภายใต้ระบบการค้าเสรี การแข่งขันอย่างเป็นธรรม ลดส่วนขัดแย้งระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากปัญหาทางการค้า การลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา ช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วน**นโยบายเศรษฐกิจ**นั้น จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีโดยใช้กลไกตลาดเป็นหลัก และจัดการผูกขาด ตัดทอน และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพื่อที่จะรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติ พัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุน และสร้างความเชื่อมโยงของระบบการเงินไทยกับระบบการเงินของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ จัดอุปสรรคการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก สนับสนุนการค้าเสรีภายใต้พันธกรณีทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและอัตราภาษีศุลกากรและการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน เสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าแบบพหุภาคี กับกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น กลุ่มประเทศอาเซียน กลุ่มประเทศเศรษฐกิจยุโรป กลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก กลุ่มประเทศเขตเศรษฐกิจเสรีอเมริกาเหนือ เพื่อขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุน เปิดจุดผ่านแดนเพื่อขยายการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน และเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ การพัฒนาบุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะแถลงนโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจข้างต้นแล้ว ยังได้พยายามที่จะให้คำนิยามที่สามารถวัดได้ (operationalization) ของนโยบายเหล่านี้ให้เห็นเป็นรูปลักษณ์และจับต้องได้ คำนิยามดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในสมุดปกขาว การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ⁽¹⁹⁾ ผลงานชิ้นนี้เกิดจากมติในการประชุมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) เมื่อ 21 มกราคม 2536 ให้ตั้งคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ

ในรายงานฉบับนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากยุคการต่อสู้ทางการเมืองการทหารมาสู่ยุคของการแข่งขันทางการค้าตามกระแสโลก เศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงพร้อม ๆ กับมีคู่แข่งที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ดังนั้นไทยจึงต้องพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งสถานการณ์การค้าระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันเข้มข้นก็คือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ดี ปัญหาการพยายามส่งออกไปพร้อม ๆ กับการครองตลาดที่ดี และปัญหาการผลิตในหลายสาขาที่ดีล้วนแต่เป็นสิ่งที่จะต้องปรับปรุงและแก้ไขให้ดีขึ้นทั้งสิ้น สมุดปกขาวมีการจัดวางแนวทางหรือกลยุทธ์ที่สำคัญทั้งสิ้น 18 ประการในลักษณะที่ประสานกันอย่างครบถ้วน และเป็นการนำเอาทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาปฏิบัติให้ครบถ้วนโดยให้ทุกฝ่ายเห็นปัญหาไปพร้อมกันทั้งภาครัฐและเอกชน

ขีดความสามารถในการแข่งขัน World Economic Forum และ IMD แห่งสวิตเซอร์แลนด์ได้ให้คำนิยามของขีดความสามารถการแข่งขันว่า หมายถึง ความสามารถของประเทศในการเสริมสร้างและรักษามูลค่าเพิ่มของเศรษฐกิจไว้ได้ในระยะยาว โดยเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่ง ⁽²⁰⁾ โดยอาศัยหลักเกณฑ์การวัด 8 ด้านคือ ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ความสามารถในการพัฒนาประเทศเข้าสู่ระบบนานาชาติ ความสามารถของรัฐบาล การพัฒนาของระบบการเงินและการตลาดทุน โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการบริหารและจัดการ ความสามารถในการพัฒนาและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทรัพยากรบุคคล และจากการใช้เกณฑ์เหล่านี้เป็นตัวชี้วัด พบว่าในปี 2536 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับ 7 จาก 15 ประเทศนอกกลุ่ม OECD โดยสิงคโปร์อยู่อันดับ 1 ติดตามด้วยฮ่องกง ไต้หวัน มาเลเซีย ชิลี และเกาหลีใต้ ตามลำดับ ทั้งนี้ไทยมีข้อเสียเปรียบทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (ไทยอยู่อันดับที่ 13 นำเพียงอินเดีย และปากีสถาน) ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ไทยอยู่อันดับที่ 10 รองจาก อินโดนีเซีย ฮังการี อัฟริกาใต้ และชิลี แต่อยู่ใน

⁽¹⁹⁾ เป็นผลงานของคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ สมุดปกขาวการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ มกราคม 2538

⁽²⁰⁾ แหล่งเดียวกัน ข้างแล้ว หน้า 15

อันดับที่ต่ำกว่าอินเดีย ปากีสถาน และลาตินอเมริกา) และทางด้านความสามารถในการบริหารและจัดการ (ไทยอยู่อันดับ 8 รองจาก ซิลี มาเลเซีย และแอฟริกาใต้) อย่างไรก็ตามของไทยในปี 2537 กระโดดขึ้น คือ ไทยอยู่อันดับที่ 23 ของโลกนอก OECD และอยู่อันดับที่ 6 นอก OECD แต่ในปัจจุบันไทยกลับหล่นไปอยู่อันดับที่ 26 ของ OECD)

สำหรับกลยุทธ์ทั้ง 18 ประการของสมุดปกขาวนั้น ได้แก่

- (1) กลยุทธ์การบริหารเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวม
- (2) กลยุทธ์การส่งเสริมการส่งออกและการเปิดตลาด
- (3) กลยุทธ์การเจรจาต่อรองในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (4) กลยุทธ์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเวทีระหว่างประเทศ
- (5) กลยุทธ์การสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ
- (6) กลยุทธ์การสนับสนุนการลงทุนของไทยในต่างประเทศ
- (7) กลยุทธ์ด้านแรงงานและทรัพยากรมนุษย์
- (8) กลยุทธ์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (9) กลยุทธ์ด้านการคลังและภาษีอากร
- (10) กลยุทธ์สร้างสิ่งจูงใจในการควบคุมและประกอบธุรกิจภายในประเทศ
- (11) กลยุทธ์การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางคมนาคมในภูมิภาค
- (12) กลยุทธ์การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค
- (13) กลยุทธ์การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาค
- (14) กลยุทธ์ด้านพลังงาน
- (15) กลยุทธ์การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ
- (16) กลยุทธ์การปฏิรูประบบราชการและรัฐวิสาหกิจ (รายละเอียดจะนำไปกล่าวไว้ในหัวข้อ “แนวทางการปฏิรูประบบราชการ” ในข้อ 2.4 ในภายหลัง)
- (17) กลยุทธ์อุตสาหกรรมรายสาขา และ
- (18) กลยุทธ์การปรับตัวในภาคเกษตรกรรมรายสาขา

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่าผลงานที่ดีเด่นที่สุดของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ฉบับนี้ ยังไม่มีโอกาสได้นำมาปฏิบัติอย่างเต็มที่ เนื่องจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ฉะนั้นรัฐบาลชุดอื่น ๆ ควรจะนำเอาสมุดปกขาวมาปิดฝุ่น ดัดต่อ เพิ่มเติม และแก้ไขให้ทันกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน เพราะว่าเป็นเอกสารที่มีแก่นสาร ครอบคลุม และเป็นชิ้นเป็นอันมากที่สุดเท่าที่ผ่านมา

2.1.4 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่แถลงต่อ
รัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 มีสาระที่เกี่ยวกับการบริหารราชการไทยใน
ต่างประเทศบางประการดังนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารระบบราชการจะจัดขั้นตอน
ที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และ
หน่วยงานของรัฐ เสริมสร้างคุณธรรม จรรยาบรรณ และวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปรับปรุง
เงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ สำหรับนโยบายต่างประเทศ จะส่งเสริมให้เกิดความ
ร่วมมือและแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทุก ๆ ด้าน เพิ่มพูนความสัมพันธ์กับ
ประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น
องค์การสหประชาชาติ องค์การการค้าโลก องค์การเศรษฐกิจในภูมิภาคและองค์การของกลุ่มประเทศ
ที่กำลังพัฒนา ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ช่วยเสริมสร้างและเกื้อกูลให้ประเทศสามารถใช้
ประโยชน์จากแนวโน้มการจัดระเบียบการค้าใหม่ทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับโลก
ปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศโดยเฉพาะทางการทูต ด้วยการให้ความสำคัญในเรื่อง
เศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อให้สามารถสนับสนุนการเจรจาทางการค้า การลงทุนและการส่งออก
การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ และปรับเปลี่ยนฐานะจากประเทศผู้รับเป็นผู้ให้ความ
ช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนนโยบายเศรษฐกิจ มุ่งเสริมสร้างเสถียรภาพและรักษาวินัย
การเงินการคลัง สนับสนุนให้มีการออมภายในประเทศ เปิดเสรีทางการเงิน พัฒนาตลาดทุน
ให้เป็นสากล พัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค เสริมสร้างศักยภาพของ
ประเทศไทยในการแข่งขันกับต่างประเทศ ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี ปรับปรุงโครงสร้างภาษี
และขจัดอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน ลดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด แสวงหาตลาด
และแหล่งทุนใหม่ ปรับปรุงให้มีการจัดตั้งหน่วยงานประสานงานนโยบายเศรษฐกิจระหว่าง
ประเทศให้มีความเป็นเอกภาพและทำหน้าที่ในการเจรจาการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ
ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ

2.1.5 คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่แถลงต่อ
รัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารราชการไทยใน
ต่างประเทศบางประการดังนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารระบบราชการ มุ่งปฏิรูปการ
บริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร
เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเผชิญ
กับยุคโลกาภิวัตน์ เช่น การปรับลดบทบาทของรัฐจากที่เป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์
กำกับดูแล รักษากติกา และประสานงานและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน ปรับโครงสร้าง
หน่วยงานของรัฐให้เหมาะสม ปรับทัศนคติของข้าราชการจากการปกครองเป็นผู้ให้บริการและ
พัฒนาสมรรถนะข้าราชการให้สูงขึ้น และให้ได้รับเงินเดือนและสวัสดิการสูงขึ้นด้วย สำหรับ

นโยบายต่างประเทศ มุ่งขจัดปัญหา อุปสรรคและขยายความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่มี
พรมแดนติดกับไทย ดำเนินนโยบายให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการเจรจาพหุภาคีด้าน
เศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค โดยเน้นการทูตเพื่อขยายผลประโยชน์ของไทยในการ
เจรจาแก้ไขปัญหาและกฎระเบียบในด้านการค้าการลงทุน การส่งเสริมการส่งออก การดึงดูด
นักลงทุนจากต่างประเทศ การสนับสนุนเอกชนไทยที่ทำธุรกิจในต่างประเทศ และส่งเสริมการ
ท่องเที่ยว และเพิ่มบทบาทไทยในองค์การระหว่างประเทศทุกระดับ ส่วนนโยบายทางเศรษฐกิจ
ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการค้าภายในประเทศและต่างประเทศ รัฐบาลจะดำเนินการให้ราคา
และคุณภาพสินค้าอุปโภคบริโภคมีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ดูแลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด
และเพิ่มพูนศักยภาพของประเทศไทยในการแข่งขัน

จากการศึกษานโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายต่างประเทศ และ
นโยบายเศรษฐกิจ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการค้า (การส่งออก-นำเข้า) การลงทุน และ
ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของรัฐบาลชุดต่าง ๆ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย
ชวนะวัณ เป็นผู้จุดประกายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (คือเปลี่ยนจากการให้ความ
สำคัญแก่การเมืองมาเป็นเศรษฐกิจ) และเป็นผู้ดำริให้มีการจัดตั้งกระทรวงการค้าต่างประเทศ
รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มุ่งเน้นการแก้ภาพพจน์หลัง รสช.และมุ่งสู่ความเป็นสากลมากขึ้น
รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เน้นนโยบาย กลยุทธ์/ยุทธวิธีที่ปรากฏอยู่ สมุดปกขาว (มกราคม 2538)
ซึ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา
เน้นการปรับบทบาทให้กระทรวงการต่างประเทศเห็นความสำคัญของเศรษฐกิจมากขึ้น และดำริ
จัดตั้งหน่วยงานประสานนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ
เน้นการขจัดปัญหาอุปสรรคกับเพื่อนบ้าน และดำเนินนโยบายให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์
จากการเจรจาพหุภาคี เป็นต้น ซึ่งนโยบายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัย
ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศเป็นอย่างมาก แต่
เนื่องจากเสถียรภาพทางการเมืองสั้นคลอน รัฐบาลเหล่านี้จึงไม่มีโอกาสที่จะนำเอานโยบายเหล่านี้
ไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่องจนตราบเท่าทุกวันนี้ ทั้งนี้รวมทั้ง สมุดปกขาว ซึ่งเป็น
นโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีที่มีความละเอียดละออและครอบคลุมมากที่สุดของรัฐบาลนายชวน
หลีกภัย ด้วย

2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ

จากข้อเขียนของ สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม ²¹⁾ พอลจะสรุปเนื้อหาและผลการพัฒนาได้ดังนี้

(1) แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และ 2 (พ.ศ. 2504 - 2514) เนื้อหาเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ทุ้มเทกองพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปูพื้นฐานการลงทุนให้ภาคเอกชน และผลของการพัฒนา ก็คือ ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 8 รายได้เฉลี่ยต่อหัว ในปี 2514 = 4,104 บาท ภาคเกษตรส่งออกเป็นอันดับ 5 ของโลก รองจากสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส เริ่มอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และอัตราความยากจนลดจากร้อยละ 52 ในปี 2503 เหลือร้อยละ 31 ในปี 2523

(2) แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 และ 4 (พ.ศ. 2515 - 2524) เป็นยุคของการเริ่มต้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน เนื้อหาสำคัญของแผนคือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและกระจายรายได้และโครงสร้างพื้นฐานให้ถึงมือประชาชน ลดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ขยายการผลิตสาขาเกษตร และปรับปรุงอุตสาหกรรมส่งออก ลดเพดานดอกเบี้ย และมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนปี พ.ศ. 2520 สำหรับผลของการพัฒนาก็คือ เศรษฐกิจขาขึ้น ยุติสงครามเวียดนาม มีวิกฤตการณ์น้ำมัน 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2522 อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 7 โดยเฉลี่ย (พ.ศ. 2519 = ร้อยละ 9 พ.ศ. 2523 = ร้อยละ 3.5 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย) รายได้เฉลี่ยต่อหัว 15,682 บาท (ปี พ.ศ. 2524) อัตราเงินเฟ้อเพิ่มจากร้อยละ 4.9 ในปี พ.ศ. 2515 เป็นร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2517 เศรษฐกิจฝืดเคือง การลงทุนขาขึ้น การส่งออกลดลง การว่างงานสูง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนปี 2520 เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกและการร่วมลงทุนจากต่างประเทศ

(3) แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 - 6 (พ.ศ. 2525 - 2534) สำคัญได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน เพื่อก้าวสู่ยุคอุตสาหกรรมและแก้ปัญหาความยากจนและการใช้จ่ายเกินตัว ใช้นโยบายเข้มงวดทางการเงินการคลัง เช่น กำหนดเพดานเงินกู้ และเลื่อนชะลอโครงการลงทุนของรัฐ ระดมความร่วมมือจากเอกชน เช่น จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทาง

²¹⁾ สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม แผนพัฒนาประเทศและแนวทางการพัฒนาในอนาคต เอกสารประกอบการสัมมนาผู้บริหารการประปา นครหลวง โรงแรมเจ็ทพลลาซ่า อาคาร 2 มีนาคม 2538 และ ดร.อุทิศ ขามจิตร "แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 กับการพัฒนาคน" ในหนังสือที่ระลึกประจำปีไฉนที่ 12 ทรัพยากรบุคคล : ก่อฤทธิในการพัฒนาเบญจกิติ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. 3 ธันวาคม 2538 หน้า 21-41

เศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) การพัฒนาที่ยืดพื้นที่เป็นหลัก ลดค่าเงินบาท 2 ครั้ง คือ ปี พ.ศ. 2524 ลดร้อยละ 8 และปี 2527 ลดร้อยละ 14 สำหรับผลของการพัฒนาคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.3 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นร้อยละ 10.4 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นอัตราก้าวกระโดดที่ไม่เคยคิดกันมาก่อน รายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี พ.ศ. 2534 = 43,335 บาท อุดสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 16-18 และปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว และมีอัตราเงินเฟ้อต่ำ อย่างไรก็ตามก็จุดที่เป็นปัญหาในขณะนี้คือ ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาเงินดิ่งตัว ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนบางประเภท และอัตราค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(4) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 - 8 (พ.ศ. 2535 - 2539 - 2544)

วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ก็คือ การรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในแผนที่เหมาะสมเพื่อให้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ รวมทั้งการเป็นประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และเป็น “เศรษฐกิจค่าน้ำ” กระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเร่งรัดพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ โดยตั้งเป้าอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ร้อยละ 8.2 รายได้เฉลี่ยต่อหัว 71,000 บาท (เกิดขึ้นจริงปี พ.ศ. 2538 = 68,000 บาท) การส่งออกร้อยละ 14.7 ดุลบัญชีเดินสะพัดร้อยละ -5.2 ของ GDP ดุลการค้าร้อยละ -9.4 และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 5.6 และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2538 พบว่าอัตราความเจริญเติบโตภาคเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2538 คือ ร้อยละ 7.9, 8.2, 8.4 และ 8.5 ตามลำดับ รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นในระยะเวลาเดียวกันคือ 48,166 บาท, 52,961 บาท, 60,346 บาท และ 67,433 บาท การส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.4 ภาวะเงินเฟ้อ คือ ร้อยละ 4.1, 3.3, 5.0 และ 4.8 ตามลำดับ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงปี 2535 - 2537 เศรษฐกิจไทยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.2 และในช่วงปีแรกของแผนฯ 7 เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาของโลก ภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียและปัญหาการเมืองภายในประเทศ แต่ตั้งแต่ครึ่งของปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2538 เศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวและขยายตัวในอัตราที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะการส่งออกดีขึ้น การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น และการใช้จ่ายของประชาชนและรัฐบาลจ่ายไปเพื่อการลงทุน (มีใช้บริโภค)

แนวโน้มเศรษฐกิจในช่วงครึ่งหลังของแผนฯ 7 (2538 - 2539) คาดว่าจะขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.5 (ทั้งแผน = ร้อยละ 8.3) สัดส่วนของความยากจน ลดลงจากร้อยละ 21.2 ในปี 2533 เหลือร้อยละ 13.7 ในปี 2535 และคาดว่าปี พ.ศ. 2537 จะลดลงกว่านี้เล็กน้อย และธนาคารโลกประกาศให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากความยากจน คือ รายได้เฉลี่ยต่อหัวเกิน 1,500 เหรียญสหรัฐ และไทยได้ให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภาค เช่น ความร่วมมือ

สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย นั่นคือ บริเวณ 5 จังหวัดภาคใต้ของไทย อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ส่วนมาเลเซียคือ 4 รัฐ อันได้แก่ เคาห์ เปรัก ปีนัง และเปอร์ลิส ส่วนอินโดนีเซีย ได้แก่ ภาคเหนือของเกาะสุมาตรา อันได้แก่ แคว้น อาเซห์ และจังหวัดสุมาตราเหนือ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนทางด้านพลังงาน ประมง อุตสาหกรรม ทรัพยากรมนุษย์ และการท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ) คือ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ และเวียดนามในจีนตอนใต้ เฉพาะอย่างยิ่งทางด้านพลังงาน โครงสร้างพื้นฐาน การค้าและการลงทุน การท่องเที่ยว ทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม

สำหรับปรัชญาหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คือ การพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาคน การให้ทุกคนในสังคมได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในทุกมิติของการพัฒนา การพัฒนาทุกเรื่องต้องมุ่งให้คนมีความสุข และการพัฒนาที่มีพื้นฐานบนความเป็นไทย รู้จักตนเอง รู้จักวัฒนธรรมไทยและสามารถแข่งขันในกระแสโลกาภิวัตน์ โดยไม่ทิ้งสภาพความเป็นไทย

หลักการในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ก็คือ กำหนดให้การพัฒนาคนเป็นวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจควรเป็นเครื่องมือของการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของคนเท่านั้น ไม่ควรถือเป็นเป้าหมายของการพัฒนา นอกจากนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ยังได้กล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ คือ การสร้างฐานการผลิตให้เข้มแข็ง มั่นคง สร้างความสมดุลของการผลิตกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านมาตรฐานและคุณภาพสินค้า ISO 9000 (อาจรวมถึง ISO 14000 ด้วย) การปรับตัวด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการ การเพิ่มขีดความสามารถในสาขาบริการ และการเพิ่มขีดความสามารถในการถ่ายทอดเทคโนโลยี

2.8 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งข้าราชการไทยไปต่างประเทศ ⁽²²⁾ ในการส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นหลักการว่า การขอจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศหรือการขอส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำต่างประเทศ ให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2537 และให้คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศให้ข้อคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ⁽²³⁾ ทั้งนี้เพราะ “การพิจารณาจำนวนข้าราชการที่ไปปฏิบัติงาน

⁽²²⁾ หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ. ลงวันที่ 8 มีนาคม 2537

⁽²³⁾ หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2536

ต่างประเทศ ปัจจุบันมีข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นการปฏิบัติงานประจำในสถานทูตและหน่วยงานอื่น ๆ และการไปปฏิบัติงานชั่วคราว เช่น การจัดผู้แทนไปร่วมประชุม ขอให้ทุกกระทรวงทบวงพิจารณาหาหนทางเรื่องนี้ โดยให้จำกัดจำนวนข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานประจำและชั่วคราวเท่าที่จำเป็นและเป็นประโยชน์จริง ๆ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย”⁽²⁴⁾

2.4 แนวทางการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้
แนวความคิดที่จะทำให้ระบบราชการและข้าราชการมีขนาดเล็ก มีประสิทธิภาพ กระทัดรัด กระชับ และมีความคล่องตัวเพื่อให้มีสมรรถนะ/ความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ มิใช่จะเกิดขึ้นเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่ในต่างประเทศนั้น แนวความคิดดังกล่าวมีมานานแล้ว ทั้งนี้ก็ด้วยอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ดังรายละเอียดบางประการข้างล่างนี้

(1) **ในสหรัฐอเมริกา**⁽²⁵⁾ รัฐบาลคลินตันได้ยอมรับหลักการของ D. Osborne and T. Gaebler ที่จะยกเลิกหรือรื้อปรับระบบราชการและข้าราชการโดยเน้นประเด็นสำคัญ 10 ประการด้วยกันคือ การมุ่งให้รัฐบาลเน้นการอำนวยความสะดวกมากกว่าลงมือปฏิบัติเอง ต้องสร้างรัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ ต้องให้หน่วยราชการแข่งขันกันให้บริการแก่ประชาชน ต้องสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจมากกว่าอิงหรือกอดระเบียบ ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นลูกค้า ต้องสร้างรัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์ของผู้ประกอบการคือ สามารถประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และมีความกล้าเสี่ยง ต้องสร้างรัฐบาลที่มองอนาคตไว้วางหน้า ต้องสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ และต้องสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยกลไกของตลาด และโดยนัยนี้จะสามารถทำให้รัฐบาลอเมริกันประหยัดงบประมาณได้ถึง 108 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในระยะเวลา 5 ปี

(2) **ญี่ปุ่น** ได้พยายามลดจำนวนข้าราชการของรัฐบาลกลาง จาก 506,571 คน ในปี 1962 เหลือเพียง 382,429 คน ในปี ค.ศ. 1967 และลดจำนวนหน่วยราชการจาก 130 แห่ง ให้เหลือเพียง 114 แห่ง ในปี ค.ศ. 1969 นโยบายนี้เป็นที่รู้จักกันในนามของ “Shock treatment” และ “Scrap and build” ซึ่งวัตถุประสงค์ประการหนึ่งก็คือ การอำนวยความสะดวกแก่ประเทศที่เป็นคู่ค้าของญี่ปุ่น นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังลดการผูกขาดสินค้าและบริการ

⁽²⁴⁾ หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ. ลงวันที่ 15 เมษายน 2534

⁽²⁵⁾ D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government* -- (Reading, Mass. : Addison - Wesley, 1992), passim

โดยรัฐ (demonopolization) การลดการควบคุมลง (deregulation) การลดการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ (decentralization) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ⁽²⁶⁾

(3) สหราชอาณาจักร จากความพยายามของนางเรตเชอร์ ในระหว่างปี พ.ศ. 1971 - 1985 พบว่า สามารถลดจำนวนข้าราชการของรัฐบาลกลางลงได้เกือบร้อยละ 20 จากจำนวนทั้งสิ้น 747,600 คน ในปี ค.ศ. 1976 เหลือเพียง 599,000 คน ในปี 1985⁽²⁷⁾

(4) แคนาดา⁽²⁸⁾ ภายใต้โครงการ “ระบบราชการ ค.ศ. 2000” (Public Service 2000) พยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารงานบุคคล โดยมีแผนระยะยาวที่จะดึงดูด พัฒนา และรักษาคณะที่มีฝีมือให้อยู่ในวงราชการ โดยลดการบริหารงานที่เน้นการบังคับบัญชา การแก้ปัญหาพื้นฐานของการบริหารงานบุคคล การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ โดยให้ผู้บริหารมีความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงานมากขึ้น

(5) ฟิลิปปินส์ ภายใต้โครงการปรับปรุงระบบราชการ “Panibagong Sigla 2000” or “Renewal of Vitality 2000” รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้พยายามเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นพึ่งตนเองและเป็นหุ้นส่วน หรือคู่คิดคู่ทำกับรัฐบาลกลางในการพัฒนาประเทศ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลคอยเป็นพี่เลี้ยงแทนที่จะเข้าไปดำเนินการเสียเอง เฉพาะอย่างยิ่งการส่งมอบสินค้าและบริการจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วและอ่อนน้อมถ่อมตน ตามคำขวัญ “Ang Magalang Bow”⁽²⁹⁾

(6) อินโดนีเซีย ประสงค์จะปฏิรูประบบราชการเพื่อสนองความต้องการของการพัฒนาประเทศตามอุดมการณ์ปัญจศีล (pancasila) ของตน และได้ตั้งกระทรวงปฏิรูปการบริหาร (Ministry of Administrative Reform) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล เพื่อแก้ไข

⁽²⁶⁾ T. Ku, “The Implications of Small Public Service to National Economic Development : A Case Study of the Japanese Government,” in J.P. Burns, Asian Civil Service Systems : Improving Efficiency and Productivity (Singapore : Times Academic Press, 1994). ch.6. See also A. Nakamura, “Public Enterprise -- Downsizing Government : Privatization of Public Corporations in Japan From a Political Perspective” a paper read in the EROPA meeting, Canberra, Australia, November 28-30, 1994, pp. 2-5

⁽²⁷⁾ W. Plowden, “Administrative Reform in Britain (1965-1982)”, a paper read in the International Symposium on the Problems and Perspectives of Administrative Reform in the World, Tokyo, September 1982, pp. 8-12

⁽²⁸⁾ J. Jabes and D. Zussman, “The Vertical Solitude and Changing Public Management : A Preliminary Look at Public Service 2000,” Optimum, Vol.21, No.1, 1990-1991, pp. 7-17

⁽²⁹⁾ A.B. Brillantes, Jr., “Reinventing Government Thru Democratization and Devolution of Government Power : The Local Government Code of 1991”, a paper read in the Conference on “Reinventing Government : Asian Style” NIDA and Asia Foundation, Bangkok, Thailand September 23-26, 1994, pp.2-6 See also H. Gurung, “Public Sector Reform in ASEAN Countries” a paper read in the EROPA Seminar, Canberra, November 28-30, 1994, pp. 5-6 และ สมานรังสิโยกฤษณ์ การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์ สำนักงาน ก.พ. มกราคม 2540, หน้า 103-106

ปัญหาการขาดงาน การขาดระเบียบวินัย ความเฉื่อยชา ขวัญกำลังใจต่ำ การขาดความชำนาญ/ทักษะทางด้านการจัดการเทคโนโลยี และการขาดการพรณงาน เป็นต้น ⁽³⁰⁾

(7) **บรูไน** ก็เช่นเดียวกับกับประเทศสมาชิก ASEAN อื่น ๆ ที่พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน ลดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงวิธีการจัดการ การส่งมอบบริการโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ พยายามบริหารงานภาครัฐที่เลียนแบบธุรกิจ ทั้งนี้โดยหวังว่าในระยะยาวแล้วจะทำให้การบริหารงานภาครัฐมีขนาดเล็ก กระทัดรัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และรับใช้ประชาชนด้วยความอ่อนน้อมและทันการณ ⁽³¹⁾

(8) **มาเลเซีย** ภายใต้นโยบาย “วิสัยทัศน์ 2020” (Vision 2020) มาเลเซียได้พยายามปรับปรุงระบบการบริหารราชการของตนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดยเน้นการบริหารเชิงธุรกิจเอกชนที่มองว่ามาเลเซียคือ บริษัทธุรกิจแห่งหนึ่ง ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่ผลผลิต คุณภาพ และมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และลูกค้ามีความพึงพอใจ เฉพาะอย่างยิ่งพยายามจะให้ข้าราชการตระหนักถึงความสำคัญของการใช้จ่าย การปฏิบัติงานให้ทันการณและบรรลุปเป้าหมาย มีความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม และการสนองตอบความต้องการของประชาชนที่อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติเกี่ยวกับคำมั่นสัญญาที่ข้าราชการให้ไว้ต่อประชาชน (Client's charter of 1993) ว่าจะส่งมอบบริการให้ด้วยความรวดเร็ว และทันการณ ⁽³²⁾

(9) **สิงคโปร์** ⁽³³⁾ ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เริ่มคิดค้นหาวิธีการบริหารงานใหม่ ๆ เพื่อสนองตอบความเปลี่ยนแปลงของโลกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 โดยการนำเอาคอมพิวเตอร์และเครื่องมือสื่อสารเข้ามาใช้แทนแรงงานคนในสำนักงาน และเช่นเดียวกันกับมาเลเซีย สิงคโปร์ มองว่าประเทศตนคือบริษัทที่มีผู้นำทางการเมือง ธุรกิจ เอกชน ธุรกิจภาครัฐ และประชาชนคือผู้ถือหุ้นและปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และพยายามสร้างงานให้ทุกคนได้มีงานทำ สิงคโปร์จึงเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่ปลอดสวัสดิการเกือบทุกรูปแบบ

⁽³⁰⁾ Gurung, *op.cit.*, pp. 3-4

⁽³¹⁾ Gurung, *op.cit.*, pp. 2-3

⁽³²⁾ A.B. Abdul Rahman, “Administrative Improvements in the Malaysian Civil Service -- Implementation of the Clients' Charter”, a paper read in the EROPA Seminar, *op.cit.*, p.2

⁽³³⁾ Gurung, *op.cit.*, pp.6-7

(10) เกาหลีใต้ ภายใต้โครงการ “A New Korea” ประธานาธิบดี คิม ของ ชัม แห่งเกาหลีใต้⁽³⁴⁾ ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ได้เน้นนโยบายการบริหารงานที่ขาวสะอาด มีเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง และมีการเมืองที่มีผู้นำเป็นพลเรือนและมีคุณธรรม ทั้งนี้ประธานาธิบดีได้วางมาตรการในการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เช่น ประธานาธิบดีจะไม่ยอมรับเงินบริจาคทางการเมืองจากนักธุรกิจ ข้าราชการตั้งแต่ระดับรองอธิบดีขึ้นไปจะต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน ข้าราชการที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงจะถูกปลดออกจากราชการสถานเดียว การส่งเสริมให้ทหารเป็นทหารอาชีพ และป้องกันมิให้ทหารหันมาฝักใฝ่การเมือง การรณรงค์ การจัดตั้ง การฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกระดับของหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ การสอบสวน ฟ้องร้อง และลงโทษผู้กระทำความผิดหรือรับสินบนจากการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารจากต่างประเทศ การใช้ซื้อจริงในสมุดฝากเงินธนาคาร และการประกาศใช้พระราชบัญญัติปฏิรูปการเมืองที่ป้องกันมิให้มีการซื้อขายเสียงทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นในปี ค.ศ. 1993 เพื่อให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การมีรัฐบาลที่ขาวสะอาด มีขนาดเล็กและเข้มแข็ง การบริหารที่เป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพ และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระทรวงการบริหาร วิธีปฏิบัติงานและพฤติกรรมข้าราชการที่รับใช้ประชาชนอย่างใกล้ชิด มีคุณภาพ และทันสมัย

สำหรับประเทศไทยนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขระบบราชการ และข้าราชการให้ทันต่อโลกาภิวัตน์นับว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ทั้งนี้เพราะสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ประการแรก ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งได้แก่ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าจ้าง สวัสดิการ ค่าเช่าบ้าน (ไม่รวมค่าใช้จ่ายสำนักงาน) มีอัตราสูงมากถึงร้อยละ 36.98 ของงบประมาณรายจ่าย ในระหว่างปี พ.ศ. 2524 - 2536 และร้อยละ 33.38 และร้อยละ 35.40 ในปี 2537 และ 2538 ตามลำดับ และเกณฑ์สากลคือ ร้อยละ 30 ของรายจ่ายทั้งหมด ประการที่สอง สมาคมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐสูงกว่าภาคเอกชนเป็นอันมาก กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายทางด้านกลุ่มปฏิบัติการ (การผลิต) และกลุ่มงานบริการ/บริหารของรัฐบาลเท่ากับร้อยละ 78.9 และร้อยละ 72.5 ตามลำดับ ในขณะที่ของเอกชนคิดเป็นเพียงร้อยละ 46.1 และร้อยละ 62.7 ตามลำดับ และ ประการที่สาม จุดคุ้มทุนของข้าราชการระดับ 1 - 11 โดยเฉลี่ยคือนาทีละ 12.02 บาท

⁽³⁴⁾ C.H. Ro, “Reforms to Improve Performance : Korea Experience”, a paper read in the EROPA Seminar, *op.cit.*, *passim*

การที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของไทยสูงนี้ อาจจะสืบเนื่องมาจากระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่โตเกินไป มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเกินความจำเป็น ขาดการประสานงาน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงพยายามแสวงหามาตรการต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้ควบคุมมาเป็นที่เล็งของภาคธุรกิจเอกชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการเกลี้ย และการจำกัดบุคลากร ทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการและข้าราชการไทยได้วางตัวเป็นกลาง เป็นข้าราชการมืออาชีพ ไม่ฝักใฝ่การเมือง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจลงสู่เบื้องล่าง และมีการบริหารงานที่โปร่งใส⁽³⁵⁾

ความจริงแล้ว ความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะทำให้ระบบราชการและข้าราชการมีขนาดเล็ก กระทัดรัด กระชับและคล่องตัวในประเทศไทยได้ดำเนินการมานานกว่า 17 ปีมาแล้ว กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนเพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และการขยายส่วนราชการของรัฐ อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2533 ในเรื่องข้อเสนอแนวนโยบายแก้ปัญหาคอขวดเสียกำลังคนระดับสมองในราชการ ได้วางมาตรการจำกัดขนาดบุคลากรของระบบราชการให้มีขนาดเล็กแต่มีคุณภาพสูง โดยมีการจ้างบริการจากเอกชนให้มากขึ้น นอกจากนั้นนโยบายการบริหารระบบราชการก็ได้กำหนดให้เปลี่ยนบทบาทของราชการจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแลให้การสนับสนุนภาคเอกชนยิ่งขึ้น⁽³⁶⁾ และจากบันทึกหลักการในการพิจารณาเพื่อปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ที่เสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ในการประชุมครั้งที่ 4/2532 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2532 และบันทึกเสนออนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ครั้งที่ 1/2533 วันที่ 6 กรกฎาคม 2533 ได้เสนอหลักการเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินการเพื่อพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมไว้ 10 ประการ คือ⁽³⁷⁾

- (1) ทบทวนบทบาทของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพการพัฒนาประเทศ และจัดโครงสร้างและการบริหารระบบราชการให้สามารถรองรับภารกิจของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- (2) กำหนดหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ให้แน่นอน ชัดเจน เพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน

⁽³⁵⁾ Gurung, op.cit., pp. 7-8. See also B. Bowornwathana, "Democratic Reform Visions and the Reinvention of Thai Public Officials", read in the EROPA Seminar, op.cit., pp. 1-3

⁽³⁶⁾ สมาน รังสีโยกฤษฎ์ และคณะ รายงานผลการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วม ด้านบริหาร กลุ่มระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2534 หน้า 2

⁽³⁷⁾ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 25-26

(3) จัดกลุ่มกิจกรรม เพื่อวางโครงสร้างองค์กรให้สามารถรองรับภารกิจได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งสามารถประสานนโยบาย และการปฏิบัติงานเกื้อหนุนกันได้อย่างต่อเนื่องและครบวงจร

(4) กำหนดขนาดกระทรวง ทบวง กรม ให้กระทัดรัด คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานและสะดวกในการควบคุม

(5) จัดโครงสร้างและระบบการบริหารให้เอื้อต่อการมอบอำนาจและกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

(6) เสริมสร้างเอกภาพในการบริหารงานของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ

(7) ถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบเท่าที่จำเป็นและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติราชการ

(8) ปรับปรุงกระบวนการทำงานทุกระดับและทุกระบบงานให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการที่แปรเปลี่ยนไป

(9) ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลและกำลังคนให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของทางราชการ และ

(10) ปรับปรุงระบบการจัดการและการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารให้มีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยต่อโครงสร้าง และระบบงานของทางราชการ

แนวความคิดทั้ง 10 ประการนี้ สะท้อนให้เห็นปรัชญาที่ว่าการบริหารราชการของประเทศไทยเริ่มจะให้ความสำคัญแก่ระบบราชการขนาดเล็ก เข้มแข็ง โปร่งใส และจ้างคนแต่พอประมาณ (small, strong, transparent and lean staff government) โดยให้มีการแปรรูปกิจการบางอย่างของรัฐให้เป็นเอกชน และรัฐบาลมีบทบาทเป็นผู้ค้ำจุนเรือมากกว่าลงฝีพายเรือเสียเอง

ถึงแม้ว่า จะได้มีการกำหนดแนวนโยบายและวางมาตรการจำกัดบทบาทของรัฐมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปีแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น กลับไม่สามารถยับยั้งการขยายตัวของส่วนราชการและเพิ่มอัตรากำลังได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2523-2527 มีกรมเพิ่มขึ้น 2 กรม และกองเพิ่มขึ้น 86 กอง ⁽³⁸⁾ และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2533 พบว่าได้มีการจัดตั้งกองเพิ่มขึ้นจาก 1,005 กอง ในปี พ.ศ. 2523 เป็น 1,388 กอง ในปี พ.ศ. 2533 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 38.11 ⁽³⁹⁾ และเมื่อถึงเมษายน 2536 พบว่าโครงสร้างของระบบราชการไทยในส่วนกลาง

⁽³⁸⁾ ณรงค์ บุญใหญ่ “การศึกษาโครงสร้างและกระบวนการการแบ่งส่วนราชการระดับที่ต่ำกว่ากรมของสำนักงาน ก.พ.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2536 หน้า 77-78

⁽³⁹⁾ สมาน รังสียกฤษฎ์ และคณะ อ้างแล้ว หน้า 2

มีจำนวน 13 กระทรวง 122 กรม และ 1,665 กอง⁽⁴⁰⁾ ส่วนจำนวนข้าราชการพลเรือนและลูกจ้างประจำก็ได้เพิ่มจาก 1,032,802 คน ในปี 2524 เป็น 1,431,891 คน ในปี พ.ศ. 2537 และทำให้ค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นจาก 116,734.5 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2534 เป็น 181,259.9 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 และค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มจาก 49,932 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2524 เป็น 253,136.9 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538⁽⁴¹⁾ อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลก็ยังคงพยายามที่จะดำเนินการเรื่องนี้ต่อไปอย่างไม่ลดละ โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ นร 0201/ว 24 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 แจ้งมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกับมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ และอนุมัติให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไปตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอ ซึ่งในเบื้องต้นจะมีการตรึงและเกลี่ยจำนวนข้าราชการโดยห้ามมิให้หน่วยราชการบรรจุข้าราชการใหม่เกินกว่าตำแหน่งที่มีเงิน ๓ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7⁽⁴²⁾

สำหรับ สมุดปกขาว (หน้า 76) ได้กำหนดกลยุทธ์การปฏิรูประบบราชการและรัฐวิสาหกิจให้มีขนาดกระทัดรัดแต่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว มีประสิทธิผล ไม่นั่นกฎเกณฑ์ข้อบังคับมากนัก ประสานงานระหว่างภาครัฐด้วยกันและภาคเอกชนในการพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันกับต่างประเทศ ตลอดจนแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดย

- (1) ให้มีการปรับขนาดของกำลังคนภาครัฐให้เล็กลงและมีประสิทธิภาพทันสมัยยิ่งขึ้น
- (2) ให้เปลี่ยนการบริหารระบบราชการจากเน้นข้อบังคับมาเป็นการเน้นภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
- (3) ปรับปรุงให้กระทรวงสามารถทำหน้าที่ประสานการบังคับบัญชากรมต่าง ๆ ให้ได้อย่างแท้จริง
- (4) ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานและสะท้อนให้เห็นถึงกลไกตลาดแรงงานให้มากขึ้น
- (5) นำวิธีการจัดการสมัยใหม่และเป็นสากลมาใช้ในระบบราชการได้มากขึ้น
- (6) ให้มีการแปรสภาพส่วนราชการที่มีใช้หน่วยงานกำกับบริหารนโยบายหรือที่มีได้มุ่งอำนาจการบริการพื้นฐาน

⁽⁴⁰⁾ ณรงค์ บุญไทย อ้างแล้ว หน้า 78

⁽⁴¹⁾ กรมบัญชีกลาง งบประมาณโดยสังเขป ปี พ.ศ. 2534-2538

⁽⁴²⁾ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คำอธิบายเรื่องมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ (กรุงเทพฯ : ฝ่ายโรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ. เมษายน 2537) ภาคผนวก

(7) ให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรอยู่อย่างสม่ำเสมอและมากเพียงพอระหว่างกรม กอง หรือในกระทรวงเดียวกัน หรือแม้แต่ระหว่างกระทรวง

(8) ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งควรให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ พนักงานทุกระดับในช่วงระหว่างการทำงาน

(9) ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นแกนกลางในการเร่งรัดผลักดันให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทบทวนภารกิจและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

(10) เร่งรัดให้มีการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่องและกำหนดกิจกรรมที่เห็นควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระของภาครัฐ และ

(11) ให้มีการจัดทำหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแยกตามประเภทของรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน

เท่าที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่านโยบาย/กลยุทธ์และยุทธวิธีของรัฐบาลตามที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ดี แผนพัฒนาฯ ก็ดี มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งข้าราชการไปต่างประเทศก็ดี และแนวทางการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศก็ดี ล้วนแต่อาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศทั้งสิ้น นอกจากนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เพียงแต่จะต้องมีความเข้าใจและถือปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของรัฐบาลไทยเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องติดตามดูนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของประเทศคู่ค้า ทั้งที่เป็นพหุภาคีและทวิภาคี ในส่วนที่เป็นพหุภาคีนั้น ข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศจะต้องเชี่ยวชาญและชำชองเกี่ยวกับนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีที่จะนำไปใช้ใน GATT, องค์การการค้าโลก (WTO), ASEAN, AFTA, APEC, NAFTA, EU และ ASEM เป็นอาทิ ส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือทวิภาคีนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะต้องมีความเข้าใจและถือปฏิบัติเกี่ยวกับประเภทของการดำเนินธุรกิจต่างประเทศโดยทั่ว ๆ ไป ไป กลยุทธ์ในการแข่งขันระดับโลก และนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ แคนาดา เป็นต้น

ประเภทของการดำเนินธุรกิจต่างประเทศโดยทั่ว ๆ ไป นั้น พอจะแบ่งออกได้เป็น การส่งออก นำเข้าโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านคนกลาง (Direct export and import) การค้าต่างตอบแทน (Counter trade) การค้ากับ 3 ประเทศหรือมากกว่า (Switching trading) การลงทุนด้านหลักทรัพย์ (Portfolio investment) การทำสัญญาจ้างผลิตสินค้า (Contract manufacturing) การอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตรและยี่ห้อสินค้า (Licensing) การรับทำการออกแบบ

และก่อสร้างจนแล้วเสร็จบริบูรณ์ แล้วส่งมอบให้ดำเนินการต่อ (Turnkey project) และการตั้ง
สาขาการผลิตในต่างประเทศ (Foreign manufacturing) ⁽⁴³⁾

ในส่วนที่เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการแข่งขันระดับโลกนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษา
ให้ต้องแท้และสามารถใช้นโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีหลาย ๆ ประการไปพร้อมกัน เช่น
การแสวงหาพันธมิตรเชิงกลยุทธ์กับคู่แข่ง ผู้ขายสินค้าให้กับบริษัท ลูกค้า ผู้จำหน่าย หรือ
บริษัทในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เพื่อจะพัฒนา ผลิต จำหน่าย และขายสินค้าหรือบริการ พยายามใช้
ความรู้ความสามารถและผลิตภัณฑ์หรือบริการที่เหนือคู่แข่ง การตอบโต้โดยการตั้งโรงงานใน
ต่างประเทศ และ “glocalization” ซึ่งหมายถึงการคิดแบบชาวโลกแต่ปฏิบัติแบบท้องถิ่น นั่นก็คือ
เป็นการผสมผสานระหว่างการควบคุมจากบริษัทแม่เท่าที่จำเป็นและปล่อยให้บริษัทสาขาและ
ภูมิภาคมีความคิดริเริ่ม

ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของประเทศคู่ค้านั้น นับว่ามี
ความสำคัญอย่างมากทีเดียว เพราะจะเปิดโอกาสให้เราได้ปรับนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีเดิม ให้
สอดคล้องกับนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของประเทศคู่ค้า ยกตัวอย่างเช่น การทราบถึงนโยบาย
เศรษฐกิจของอเมริกันว่ามีอยู่หลายช่องทางจะทำให้เราสามารถทำการค้า ลงทุน และร่วมมือทาง
เศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาได้อย่างสอดคล้องและกลมกลืน ช่องทางดังกล่าวนี้ อาจจะ
ประเภทพหุภาคี (Multilateral) เช่น ในกรณีของ GATT ประเภทสองสามฝ่าย (Plurilateral)
เช่น กรณีของ NAFTA และอาจจะเป็นทวิภาคี เช่น ในกรณีของการเน้นระเบียบกฎหมายของ
มาตรา 301 หรืออาจจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวเพื่อหวังผล เช่น ในกรณีพิพาทกับญี่ปุ่น
เป็นต้น ⁽⁴⁴⁾ หรือการที่เราทราบถึงกลยุทธ์ของญี่ปุ่น ก็จะทำให้เราปรับตัวได้ง่าย ซึ่งจะทำให้ไทย
ได้รับประโยชน์หรือเสียหายน้อยที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2537 ญี่ปุ่นจะเน้นนโยบาย
ปรับระบบ ใช้การบริหารงานบุคคลแบบใหม่ การสร้างสรรค์สินค้ามูลค่าเพิ่ม และการสำนึกว่า
ตนเองเป็นเจ้าของกิจการ ⁽⁴⁵⁾ อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ การที่กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของ
ญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry or MITI) ได้เปลี่ยนนโยบายในช่วง
ต่าง ๆ ดังนี้ ⁽⁴⁶⁾

- (1) 1945 - ทศวรรษ 1960 เน้นอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี
- (2) ทศวรรษ 1970 เน้นอุตสาหกรรมไฮเทค
- (3) ทศวรรษ 1980 เน้นอุตสาหกรรมที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และ

⁽⁴³⁾ A.V. Phatak, *International Dimensions of Management* 4th Ed. (Cincinnati, Ohio : South Western College Publishing, 1995), pp. 20-25

⁽⁴⁴⁾ J. Devan, *Southeast Asia : Challenges of the 21 st Century* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1994), p.56

⁽⁴⁵⁾ “กลยุทธ์ล่าสุดของบริษัทญี่ปุ่น” *อุตสาหกรรมสนทน* ปีที่ 1 ฉบับที่ 13 15 พฤศจิกายน 2537, หน้า 1-31 ถึง 1-34

⁽⁴⁶⁾ “แผนเปลี่ยนสี MITI” *อุตสาหกรรมสนทน* ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 10 มิถุนายน 2537 หน้า 1-4

(4) ทศวรรษ 1990 เน้นการมีส่วนร่วมกับสังคมโลก การปฏิรูปเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น การผ่อนคลายระเบียบต่าง ๆ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อลดต้นทุน การพัฒนาธุรกิจใหม่ และแผนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Social infrastructure) ส่วนตัวอย่างสุดท้ายคือ JETRO (Japan External Trade Organization) ซึ่งเป็นแกนของการดำเนินนโยบายทางด้านการค้าระหว่างประเทศ ได้ตั้งคำขวัญเพื่อแก้ปัญหาขาดดุลหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไว้ในต่างประเทศต่างวาระกับดังนี้⁽⁴⁷⁾

(1) “ขายอย่างไร” (ค.ศ. 1962)

(2) “เสริมกำลังตลาด” (ค.ศ. 1962)

(3) “อีกก้าวเดียวที่จะถึงเป้าหมายการส่งออกปีละหมื่นล้านดอลลาร์” (ค.ศ. 1967)

และคำขวัญเหล่านี้นำไปสู่การปรับนโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของญี่ปุ่นที่เน้นการนำเข้า เพราะได้เปรียบดุลการค้า ในปี ค.ศ. 1970 การส่งเสริมให้ญี่ปุ่นไปลงทุนต่างประเทศในปี ค.ศ. 1980 การส่งเสริมการนำเข้าเพื่อให้เกิดการได้เปรียบอย่างรวดเร็วในปี ค.ศ. 1990 รวมทั้งการใช้งบประมาณ ODA ในการสนับสนุนอุตสาหกรรมในประเทศที่กำลังพัฒนาด้วย

ประสบการณ์ของญี่ปุ่นจึงสะท้อนให้เห็นธุรกรรมของเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบครบวงจร คือ export, import, investment and economic cooperation และนี่คือ “สังขรณ์” ของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศในปัจจุบัน และคงไม่มีชนชาติใดที่จะเข้าใจถึงแก่นแท้นี้ได้ดีเท่าญี่ปุ่น !

3. โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร

ในการพิจารณาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร⁽⁴⁸⁾ จะแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรกเป็นการพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป และประเด็นหลังจะพิจารณาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการค้า (ส่งออก-นำเข้าสินค้า) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศโดยเฉพาะ

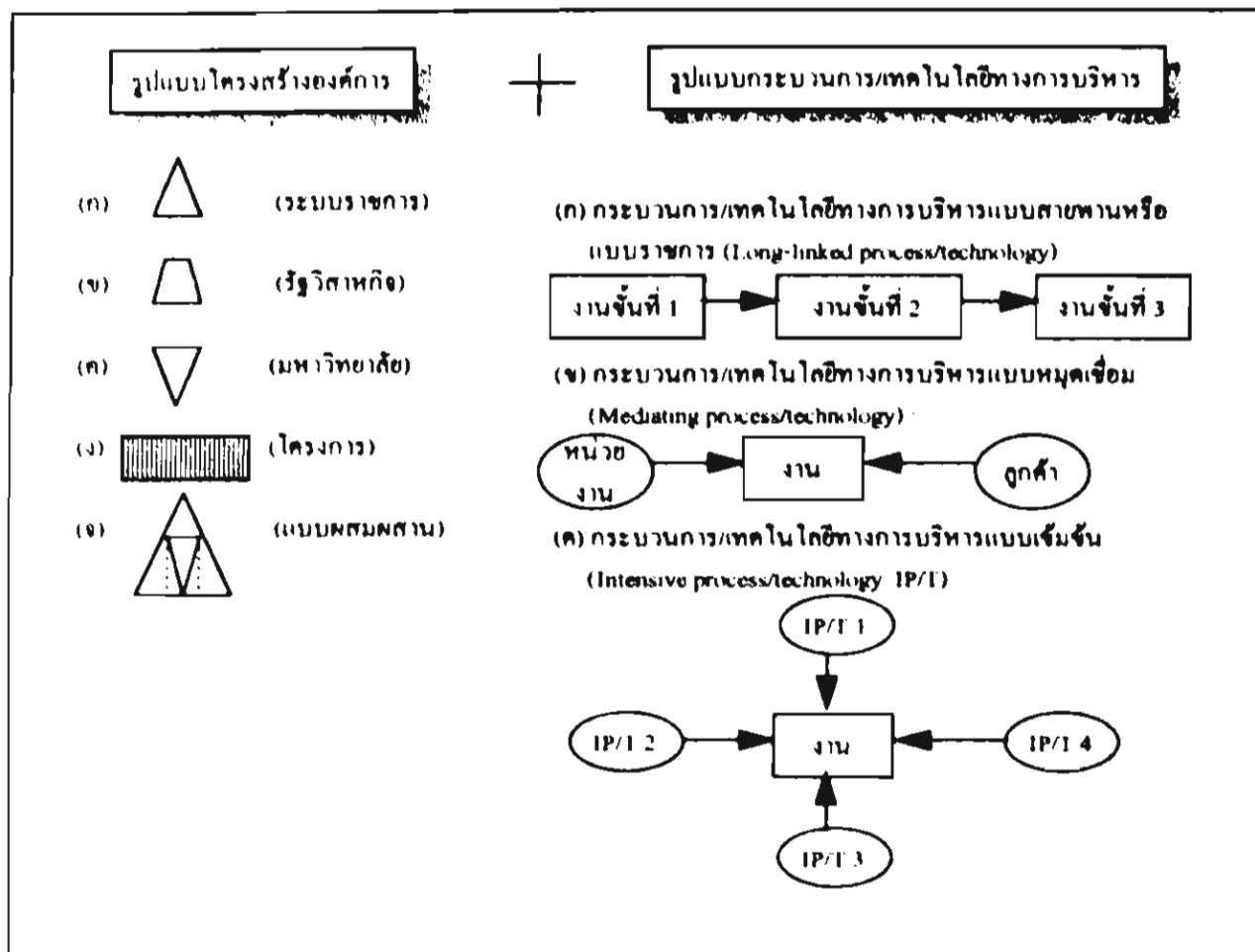
3.1 แนวความคิดทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับ โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่หน่วยงานนำมาใช้อาจจะเป็นทั้งแรงจุดและแรงส่งที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติการบริหารของข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามก็พิจารณาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/

⁽⁴⁷⁾ “Japan External Trade Organization (JETRO)” อุตสาหกรรมสนเทศ ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 25 กรกฎาคม 2537 หน้า 1-12 ถึง 1-14

⁽⁴⁸⁾ J.D. Thompson, Organization in Action... (New York : McGraw - Hill, 1967), *passim*

เทคโนโลยีการบริหารที่ดีไซ้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาทั้งหมดได้ก็หาไม่ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลเพียงสั้น ๆ ว่า “You can’t legislate human behavior” การบริหารราชการไทยในต่างประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เฉพาะอย่างยิ่งการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในหน่วยงาน วัฒนธรรมองค์การ นโยบาย/กลยุทธ์/ยุทธวิธี และที่สำคัญมากที่สุด ก็คือ พฤติกรรมการบริหาร ซึ่งจะได้นำมากล่าวต่อไป

โครงสร้างองค์การ และกระบวนการ/เทคโนโลยีการบริหารมีความสัมพันธ์กัน ถ้าหากฝ่ายหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปอีกฝ่ายก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย และการจัดโครงสร้างองค์การ และกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารอาจทำได้หลายรูปแบบ ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2 ข้างล่างนี้



ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างองค์การและกระบวนการ เทคโนโลยีทางการบริหาร

จากภาพที่ 2 ข้างต้น อาจจะอธิบายรูปแบบโครงสร้างและรูปแบบ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารเพิ่มเติมได้ดังนี้

โครงสร้างองค์การ อาจแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบคือ

- รูปแบบ ก เป็นโครงสร้างองค์การของระบบราชการที่มีผู้บังคับบัญชาสูงสุด อยู่บนยอดปิรามิดคนเดียว (คือ ปลัดกระทรวง) และการบริหารงานก็เน้นการแบ่งงานกันทำ สายบังคับบัญชา ระเบียบกฎเกณฑ์ การใช้เหตุผล การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์

- รูปแบบ ข เป็นโครงสร้างองค์การของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบ ก ทุกประการ แต่มีข้อแตกต่างคือ แทนที่บนยอดปิรามิดจะมีผู้บังคับบัญชาอยู่คนเดียวคือ ปลัดกระทรวงเหมือนกับระบบราชการ แต่กลับมีผู้บังคับบัญชาอย่างน้อยที่สุด 3 คน คือ กรรมการนโยบายที่มีรัฐมนตรีเข้าสังกัดเป็นประธาน กรรมการบริหารที่มีปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบเป็นประธาน และ ผู้อำนวยการ/ผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

- รูปแบบ ก เป็นโครงสร้างองค์การของมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งผู้บังคับบัญชา คือ อธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชา ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รับใช้มากกว่าผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะ ศักดิ์ศรีและศรัทธาของมหาวิทยาลัยมิได้ขึ้นอยู่กับระดับ (ซี) เงินเดือน หรือตำแหน่ง แต่ขึ้นอยู่กับ ความรอบรู้และเชี่ยวชาญ หรือที่ภาษาพระเรียกว่า "ปฏิเวธ" (well roundedness/ expertise)

- รูปแบบ ง เป็นโครงสร้างองค์การแบบแมตริกซ์ หรือโครงการ (matrix/ project/ Adhocracy) เป็นโครงสร้างองค์การที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาและผู้ที่มีความรู้ความสามารถร่วมมือกันบริหารโครงการใดโครงการหนึ่งที่มีลักษณะเป็นโครงการหรือ มีระยะงานชั่วคราว โปรดสังเกตว่าโครงสร้างองค์การแบบแมตริกซ์ เป็นการผสมผสานกัน ระหว่างโครงสร้างองค์การรูปแบบ ก และรูปแบบ ค

- รูปแบบ จ เป็นโครงสร้างแบบผสมผสานระหว่าง ก ข ค และ ง ะคนกัน ส่วนจะใช้รูปแบบหนึ่งรูปแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับกาลและเทศะ

ในทำนองเดียวกัน กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร ก็อาจอธิบาย เพิ่มเติมได้เช่นเดียวกัน คือ

- กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารแบบสายพาน เป็นกระบวนการ/ เทคโนโลยีทางการบริหารที่ต้องปฏิบัติงานตามขั้นตอน 1-2-3 หากขั้นตอนแรกยังไม่แล้วเสร็จ ก็ยังไม่สามารถจะปฏิบัติงานในขั้นตอนต่อไปได้ และมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบสายพานของ โรงงานประกอบรถยนต์ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารประเภทนี้ เหมาะกับโครงสร้าง รูปแบบ ก และ ข และเหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การแบบ Zeus และ Apollo

- กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารแบบหมุดเชื่อม เป็นกระบวนการ/ เทคโนโลยีทางการบริหารงานที่หน่วยงานเป็นหมุดเชื่อมหรือสถานที่นัดพบเพื่อทำธุรกิจกัน ระหว่างรัฐบาลและลูกค้าคือประชาชน กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารแบบนี้ จึงมี ลักษณะคล้ายคลึงกับการทำงานของเครื่องฝาก-ถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) และน่าจะเหมาะสมกับ โครงสร้างองค์การรูปแบบ ค และ ง

- กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารแบบเข้มข้น เป็นกระบวนการ/ เทคโนโลยีทางการบริหารที่จะทำงานอะไรให้สำเร็จสักชิ้นหนึ่ง จำเป็นจะต้องใช้เทคโนโลยีแบบ สหสาขาวิชา สหวิชาชีพ และสหสถาบัน (interdisciplinary, interprofessional and interinstitutional) กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารแบบนี้จึงจะน่าจะเหมาะสมกับ โครงสร้างองค์การแบบ ค, ง และ จ และวัฒนธรรมองค์การแบบ Athena และ Dionysus

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าหน่วยงานจะจัดองค์การในรูปแบบใดหรือใช้กระบวนการ/เทคโนโลยีการบริหารแบบใดก็ตาม งานขององค์การจะประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ ๆ 5 ส่วนด้วยกัน คือ ⁽⁴⁹⁾

(1) ส่วนสมองและกลยุทธ์ หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์การ (Strategic apex) ส่วนนี้จะประกอบด้วยงานของคณะกรรมการนโยบาย ผู้บริหารสูงสุด คณะกรรมการบริหาร และคณะที่ปรึกษาของผู้บริหารสูงสุด ส่วนนี้เทียบได้กับสมองมนุษย์

(2) ส่วนที่เป็นโครงสร้างที่รับผิดชอบงานเทคนิค (Technostructure) ส่วนนี้จะประกอบด้วยงานที่เกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การตรวจสอบ การฝึกอบรมบุคลากร การวิจัยปฏิบัติการ การวางแผนการผลิต การศึกษาและวิเคราะห์งาน และงานธุรการทางด้านเทคนิค ส่วนนี้เทียบได้กับแขนขา

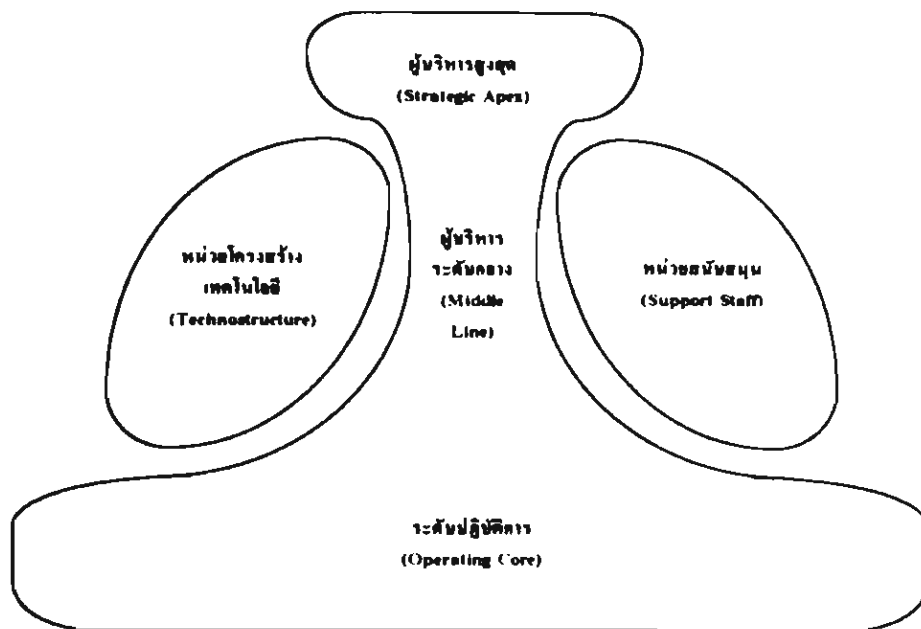
(3) ส่วนที่เป็นงานช่วยอำนวยความสะดวก (Support staff) ส่วนนี้จะประกอบด้วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวกับกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ อุตสาหกรรมสัมพันธ์ การวิจัยและพัฒนา การกำหนดราคา เงินเดือนค่าจ้าง การต้อนรับ และโรงอาหาร ส่วนนี้เทียบได้กับแขนซ้าย

(4) ส่วนที่เป็นผู้บริหารระดับกลาง (Middle line) ส่วนนี้จะประกอบด้วยงานรองผู้บริหารสูงสุดทั้งทางด้านปฏิบัติการและการตลาด และผู้จัดการทางด้านโรงงานและการขายระดับภูมิภาค หัวหน้างาน และผู้จัดการขายระดับท้องถิ่น ส่วนนี้เทียบได้กับหน้าอก

(5) ส่วนปฏิบัติการ (Operating core) ส่วนนี้จะประกอบด้วยงานที่ต้องปฏิบัติเป็นกิจวัตรประจำวัน เช่น งานของพนักงานจัดซื้อ คนคุมเครื่องจักร ผู้ประกอบชิ้นส่วน พนักงานขาย และพนักงานออกของ เป็นต้น ส่วนนี้อาจเทียบได้กับมือและเท้า

สำหรับส่วนสำคัญของการบริหารทั้ง 5 ส่วนนั้น ได้แสดงไว้แล้วในภาพที่ 3 ข้างล่างนี้

⁽⁴⁹⁾ H. Mintzberg, Structure in Five : Designing Effective Organizations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1983), passim.



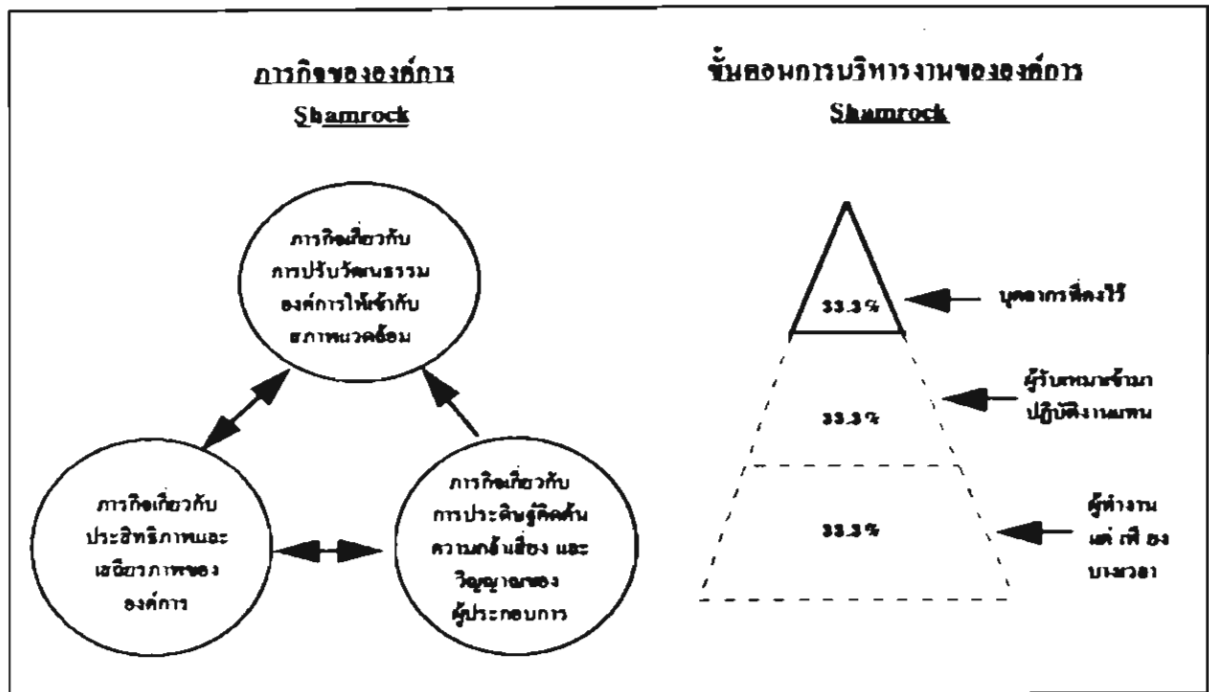
ภาพที่ 3 แสดงงานขององค์การ 5 ส่วน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปสู่โลกาภิวัตน์ นักวิชาการด้านองค์การก็พยายามสร้างรูปแบบโครงสร้างองค์การ และกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่จะเอื้อต่อการแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้น ทั้งนี้รวมถึงการจัดรูปแบบและกระบวนการบริหารให้มีลักษณะเป็นการบริหารงานเชิงธุรกิจ (Business-like) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ (Privatization) มีขนาดเล็ก กระทัดรัด กระชับ และคล่องตัว (Downsizing/miniaturizing Streamlining, Simple form - lean Staff) การบริหารเชิงอดออม (Cutback/retrrenchment management) และการรื้อปรับระบบ (Corporate reengineecring or government reinvention) เป็นต้น⁽⁵⁰⁾ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบราชการและข้าราชการมีสมรรถนะ/ความสามารถในการบริหารงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งมีผลงานที่น่าสนใจบางชิ้นคือ Shamrock Organization, Clinton's Ideal Government Structure, และ Global Product Division Structure เป็นต้น

(1) **Shamrock Organization** หรือบางครั้งเป็นที่รู้จักกันในนามของ Inverted Do'nut Organization⁽⁵¹⁾ องค์การประเภทนี้มีการกิจและขั้นตอนของการบริหารดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 4 ข้างล่างนี้

⁵⁰ ดิน ปรชัยพฤกษ์ การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรรัฐ เสนอ สำนักงาน ก.พ. 27 ธันวาคม 2537

⁵¹ Shamrock เป็นพืชใบสามแฉกที่เจริญงอกงามในสก็อตแลนด์ นักบริหารได้นำเอาสามแฉกของใบ Shamrock มาอุปมาอุปนัยว่าการบริหารงานไม่ควรจัดรูปโครงสร้าง และกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารเกินกว่าสามส่วนหรือสามระดับ โปรดศึกษาจาก T. Peters and R.H. Waterman, Jr., In Search of Excellence : Lessons from America's Best Run Companies (New York : Harper and Row, Publishers, 1982), p 105 See also C Handy, Gods of Management : The Changing Work of Organizations (London : Business Book Limited, 1991), p 117 and his The Age of Unreason (London Business Books Limited, 1991), pp 70, 102



ภาพที่ 4 แสดงภารกิจและขั้นตอนการบริหารงานของ Shamrock Organization

จากภาพข้างต้น พอจะอธิบายเพิ่มเติมได้ว่าโครงสร้างองค์กรและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารของ shamrock organization มีลักษณะแบนราบที่มีภารกิจและขั้นตอนไม่เกิน 3 ภารกิจ/ระดับ สำหรับภารกิจนั้น shamrock organization จะมีภารกิจเพียงสามด้านเท่านั้นคือ ภารกิจที่เกี่ยวกับการปรับวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม (Breaking old habits, Shifting attention or calcification avoidance) ภารกิจเกี่ยวกับประสิทธิภาพและเสถียรภาพของการบริหารงานหรืองานแม่บ้าน (Stability) และภารกิจเกี่ยวกับการประคองรักษาค่านิยม ความกล้าเสี่ยง ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญสำหรับผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ส่วนขั้นตอนทางการบริหารงานของ Shamrock organization ซึ่งเดิมมีอยู่ 3 ระดับ ที่ลดลงเหลือเพียงระดับเดียวคือ คงบุคลากรไว้ให้เหลือเพียง 33% ส่วนบุคลากรเดิมที่ทำงานระดับกลาง และระดับล่าง ก็จะถูกแทนที่โดยผู้รับเหมา และผู้ปฏิบัติงานเพียงบางเวลาตามลำดับ และด้วยวิธีการนี้จะทำให้จำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำลดลงเหลือเพียง 448,886 คน จากเดิมมีอยู่ทั้งหมด 1,343,968 คน ในปี พ.ศ. 2536 ⁽⁵²⁾ ส่วนพนักงานระดับกลางและระดับล่างที่จะต้องพ้นจากราชการที่มีอยู่ทั้งหมด 66% นั้น จะต้องได้รับการฝึกอบรมเสียใหม่ (Retraining) เพื่อให้สามารถพัฒนาศักยภาพ/ความสามารถตรงกับความต้องการของตลาด หรือสามารถออกไปประกอบอาชีพส่วนตัวได้ ซึ่งวิธีการที่จะทำเช่นนี้ได้รับงบก็ต้องดึงการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อสร้างงานให้กับข้าราชการที่พ้นจากราชการด้วย ในทำนองเดียวกันข้าราชการที่ยังคงไว้ 33.3% ก็ต้องได้รับ

⁽⁵²⁾ คำนวณจากข้อมูลของสมาน รังสีโยกฤษฎ์ การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์ (สำนักงาน ก.พ. มกราคม 2540)

การฝึกอบรมเสียใหม่เช่นเดียวกัน และถ้าสามารถปฏิบัติงานได้มากด้านหรือมากเท่าก็จะได้รับเงินเดือนและค่าจ้างตลอดจนสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามจำนวนด้านหรือจำนวนเท่าด้วย

(2) *Clinton's Ideal Government Structure*¹⁹⁹ แนวความคิดที่รื้อปรับระบบราชการของประธานาธิบดีคลินตัน อาจจะได้รับอิทธิพลมาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ ผลงานของ Hammer and Champy, ผลงานของ Osborne and Gaebler และผลงานของ National Performance Review Panel

ผลงานของ Hammer and Champy เน้นการยกเครื่อง หรือรื้อปรับระบบ หรือคิดประดิษฐ์กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารเสียใหม่เพื่อนำเข้ามาแทนที่ระบบเก่า ซึ่งการยกเครื่องหรือรื้อปรับระบบนี้ครอบคลุมถึงการทบทวนความคิดพื้นฐานเสียใหม่ (fundamental rethinking) การออกแบบกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารเสียใหม่อย่างสิ้นเชิง (radical redesign) เพื่อให้เกิดการปรับปรุงขนานใหญ่ (dramatic improvements) และการมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร (process-oriented)

ผลงานของ Osborne and Gaebler เป็นความพยายามที่โน้มน้าวให้ผู้คนหันมาสนใจในการปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติงานจากแบบระบบราชการไปสู่วิธีการที่เน้นการประกอบการตามแบบฉบับของภาคธุรกิจเอกชน (Entrepreneurial or business-like) ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติงานที่ต้องมีความคิดสร้างสรรค์ มีความกล้าเสี่ยง และมีการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ที่จำเป็นต้องแก้ไขกรรมวิธีเสียใหม่และจะต้องดำเนินการตามแผนที่นำทางหรือพาราดายม์เปลี่ยนแปลงไป (Road map or shifting paradigm) 10 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องสร้างรัฐบาลที่ทำหน้าที่สนับสนุน (Catalytic Government) โดยดำเนินการคัดท้ายเรือมากกว่าลงฝีพายเสียเอง

(2) ต้องสร้างรัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ (Community-Owned) โดยให้ชุมชนมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเองแทนที่จะเป็นเพียงผู้รับสินค้าและบริการจากทางราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว

(3) จะต้องสร้างรัฐบาลที่สามารถแข่งขันกันเองและแข่งขันกับเอกชน (รวมทั้งแข่งขันกับต่างประเทศ) ในการจัดหาสินค้าและบริการมากกว่ารัฐบาลที่ผูกขาดสิ่งเหล่านี้ไว้แต่

¹⁹⁹ H. Hammer and J. Champy, *Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution* -- (New York : Harper Business, 1993), p.32. See also D. Osborne and T. Gaebler *Reinventing Government : How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass : Addison - Wesley, 1992), passim ; Executive Office of the President, National Performance Review, *From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better & Costs Less* (Washington, D.C. U.S. Government Printing Office, 1993), passim

เพียงผู้เดียว แนวความคิดนี้เป็นที่รู้จักกันอีกนัยหนึ่งว่าแนวความคิดทางเลือกสาธารณะหรือ Public Choice Concept⁵⁴⁾

(4) ต้องสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ (Mission - driven government) มากกว่าเป็นรัฐบาลที่อิงหรือก่อระเบียบ

(5) ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล (Result-oriented government) โดยใช้การวัดความสำเร็จในการดำเนินงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรและอนุมัติงบประมาณในปีต่อไป

(6) ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer-driven government) โดยต้องสนองความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ

(7) ต้องสร้างรัฐบาลที่มีลักษณะของผู้ประกอบการ คือ รู้จักแสวงหาทรัพยากรการบริหารในทางอื่น ๆ มาไว้ มิใช่จะรอพึ่งงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว

(8) ต้องสร้างรัฐบาลที่มองอนาคตได้ล่วงหน้า (Anticipatory government) โดยมีโครงสร้างที่แบนราบและมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม

(9) ต้องสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจซึ่งหน่วยงานที่เล็กที่สุดและอยู่เบื้องล่างสุดสามารถตัดสินใจดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องคอยรับฉันทานุมัติจากเบื้องบนเสียก่อน (Decentralized/devolutive government) และ

(10) ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นกลไกของตลาด (Market-oriented government) มากกว่าการแทรกแซงโดยระบบราชการ หรือผูกขาดโดยภาครัฐ

ส่วนผลงานของ National Performance Review Panel นั้น เสนอแนะให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานภาครัฐให้ทัดเทียมกับของเอกชนและจะสามารถประหยัดเงินงบประมาณได้ถึง 108 พันล้านเหรียญสหรัฐภายในระยะ 5 ปีข้างหน้า ทั้งนี้รวมถึงการปรับปรุงการจัดการด้านการคลัง การดูแลให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารมีความกระตือรือร้นและคล่องตัว และยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ที่ซ้ำซ้อน ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อผลิตภาพ (Productivity) ของระบบราชการและข้าราชการ

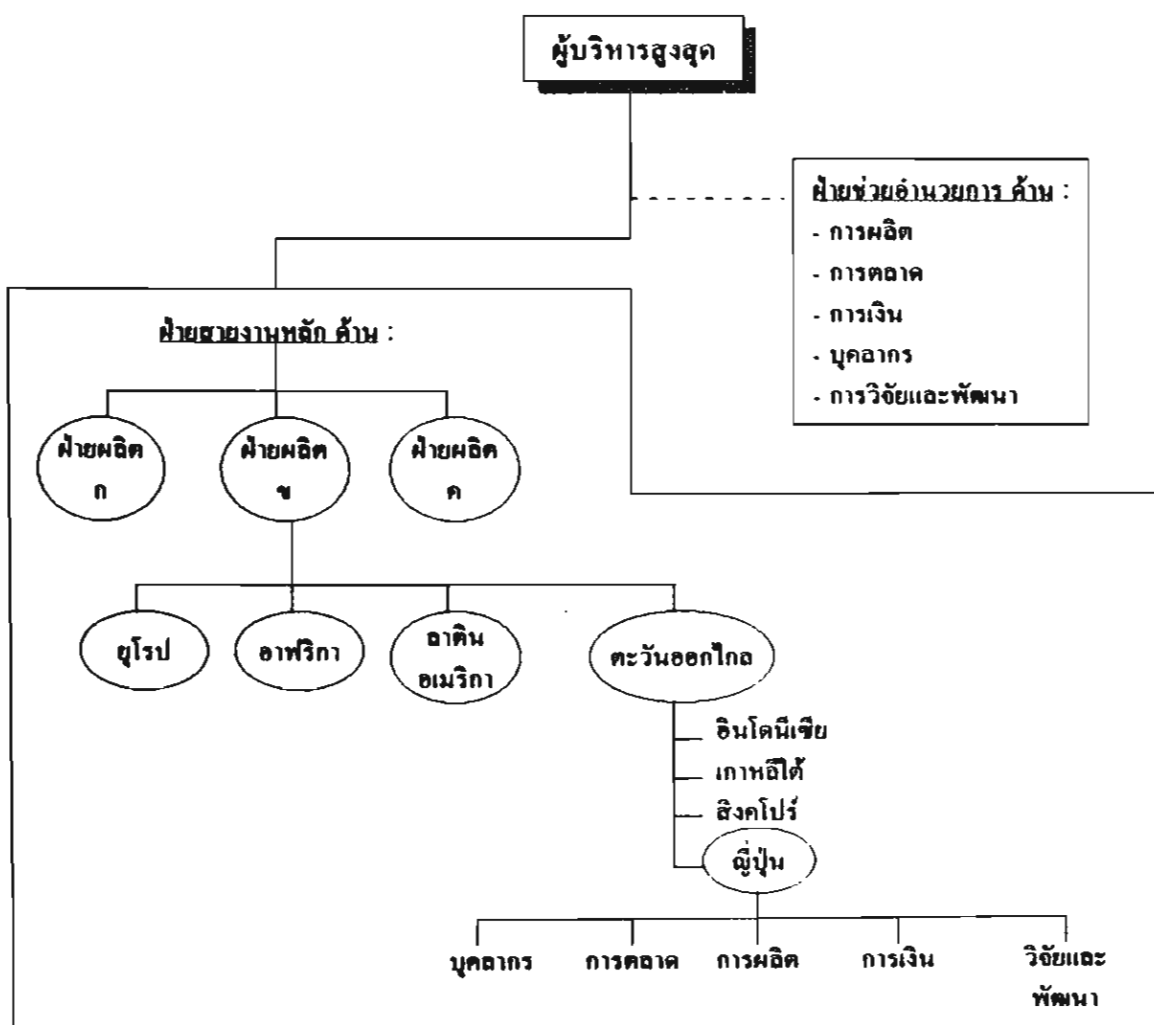
โดยสรุป การยกเครื่อง หรือรื้อระบบของประธานาธิบดีคลินตัน เน้นประเด็นใหญ่ ๆ 4 ประเด็น คือ

- (1) ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน
- (2) ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าเป็นอันดับแรก

⁵⁴⁾ V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (Alabama : University of Alabama Press, 1973), passim

- (3) เสริมอำนาจการตัดสินใจให้แก่ข้าราชการ และ
- (4) ตัดทอนค่าใช้จ่ายให้ลดน้อยลง

(3) Global Product Division Structure ความจริงแล้ว Global product division structure ก็คือโครงสร้างแบบ Matrix Organization นั่นเอง โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารดังกล่าวนี้ มุ่งจะแข่งขันกับชาวโลกโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงผลิตภัณฑ์ (Product) ทำเลที่ตั้งหรือภูมิศาสตร์ (Geography) ของธุรกิจ และภารกิจในการปฏิบัติงานไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งอาจแสดงให้เห็นโดยภาพที่ 5 ข้างล่างนี้⁽⁵⁵⁾



ภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร
แบบ Global Product Division Structure

⁽⁵⁵⁾ A.V. Phatak, International Dimensions of Management 4th Ed. (Cincinnati, Ohio : South Western College Publishing, 1995), p.161

การจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารแบบนี้ มีวัตถุประสงค์อย่างน้อยที่สุด 3 ประการด้วยกัน คือ

(1) กระตุ้นให้บริษัทแม่ได้มี โอกาสขายสินค้าและบริการในต่างประเทศได้มากขึ้น

(2) สนับสนุนให้มีการผสมผสานความรู้ทางด้านผลิตภัณฑ์และความรู้เกี่ยวกับความเป็นไปที่เกิดขึ้นในทำเลที่ตั้งของบริษัทในต่างประเทศเข้าด้วยกัน และ

(3) ประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานในประเทศต่าง ๆ พร้อมกันนั้น ก็อนุญาตให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถรักษาสถานะเอกลักษณ์ของตนไว้ได้

นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารยังต้องคำนึงถึงวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Product life cycle) ซึ่งวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ อาจแบ่งออกได้เป็นหลายขั้นตอน คือ ⁽⁵⁶⁾

(1) ขั้นตอนของการแนะนำตลาด (Introductory phase) ซึ่งปริมาณการขายยังคงต่ำ เพราะผู้ซื้อยังไม่แน่ใจในสินค้าตัวนั้น ๆ

(2) ขั้นตอนเจริญเติบโต (Growth phase) ซึ่งสินค้าขายได้มากขึ้น และเริ่มมี คู่แข่งประปราย

(3) ขั้นตอนบรรลุมaturity (Maturity phase) ซึ่งสินค้าขายได้สม่ำเสมอเพราะ ความต้องการ (Demand) และบริการ (Supply) ได้คู่กันพอดี แต่มีการแข่งขันจากบริษัทอื่นด้วย และ

(4) ขั้นตอนเสื่อมถอย (Decline phase) ซึ่งสินค้าขายได้น้อยและถูกคู่แข่ง แข่งหน้างานส่วนแบ่งตลาด (Market share) แทนจะไม่เหลือเลย

ยิ่งกว่านั้น การจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร ยังต้องพยายามปรับตัว เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกัน ซึ่งอาจจะดำเนินการได้หลายแนวทาง คือ ⁽⁵⁷⁾

(1) แนวทาง Ethnocentric ตามแนวทางนี้บริษัทแม่เพียงแต่ย้ายโอนวิธีปฏิบัติ และนโยบายที่ใช้ไปไว้ในบริษัทสาขาในต่างประเทศ โดยบริษัทแม่ยังคงควบคุมนโยบายและวิธี ปฏิบัติงานไว้อย่างเหนียวแน่น และส่งคนของตนไปควบคุมอย่างใกล้ชิด การจัดระบบบริหาร ราชการไทยในปัจจุบันก็มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้

(2) แนวทาง Polycentric ตามแนวทางนี้บริษัทสาขาในต่างประเทศมีอิสระอย่างเต็มที่ มีการว่าจ้างผู้จัดการท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลปรับปรุงโครงสร้างองค์การ และกระบวนการ/ เทคโนโลยีทางการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ

⁽⁵⁶⁾ Phatak, op.cit. p.152

⁽⁵⁷⁾ C.D. Fisher et al., Human Resource Management (Boston : Houghton Mifflin Co., 1996), pp. 767-768

(3) แนวทาง Regiocentric ตามแนวทางนี้บริษัทสาขาในประเทศต่าง ๆ ถูกนำมา รวมกลุ่มเข้าด้วยกันโดยมีสำนักงานภูมิภาค (ของโลก) เป็นผู้ดูแล และผู้ดูแลสำนักงานอาจจะเป็น คนชาติใดก็ได้ที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ การประสานงานและการติดต่อสื่อสารภายในภูมิภาคเป็นไป อย่างกว้างขวางแต่ประสานงานและติดต่อสื่อสารกับบริษัทแม่มีน้อยมาก และนี่คือข้อเสนอที่ คณะผู้วิจัยพยายามจะเสนอแนะให้มีขึ้น

(4) แนวทาง Geocentric ตามแนวทางนี้โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/ เทคโนโลยีทางการบริหาร ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทั้งของ บริษัทแม่และบริษัทสาขาในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ทันการณ์ และสามารถแข่งขันกับ ต่างประเทศได้ การบริหารงานของบริษัทจะถือว่าเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกันทั่วโลก แทนที่จะเป็น ที่รวมของบริษัทย่อยในประเทศต่าง ๆ และผู้บริหารงานจะเป็นใครก็ได้ที่มีความเหมาะสมกับ ตำแหน่ง โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นคนชาติใด ตัวอย่างเช่น ผู้จัดการชาวอังกฤษ อาจจะเป็นผู้ดูแล สำนักงานบริษัทข้ามชาติ ของชาวต่างชาติที่ตั้งอยู่ที่นครนิวยอร์ก เป็นต้นไป⁽⁵⁸⁾

3.2 โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีการบริหารที่เกี่ยวข้องกับ การส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ เท่าที่ศึกษา และเดินทางไปเยี่ยมชมเขียนประเทศต่าง ๆ พบว่าประเทศเหล่านั้นมีการจัดโครงสร้างองค์การ และ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุนและ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 13 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 13 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การ และกระบวนการ/เทคโนโลยีทาง การบริหารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับ ต่างประเทศบางประเทศ

<u>ประเทศ</u>	<u>หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับ การค้า การลงทุน และความร่วมมือทาง เศรษฐกิจกับต่างประเทศ</u>	<u>หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</u>
จีน	Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation	-
เกาหลีใต้	Ministry of Trade Industry and Energy	- Korean Trade Commission, - Korea Trade Investment Promotion Agency (KOTRA)

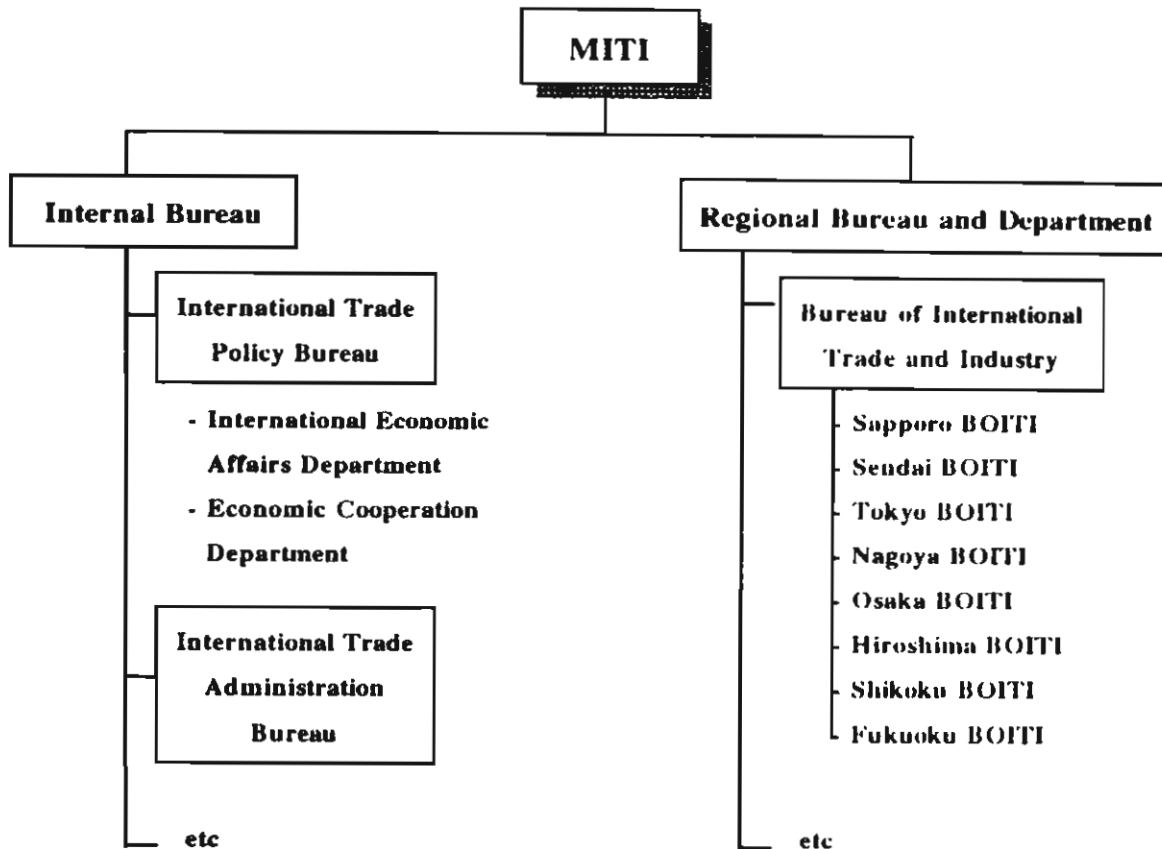
⁽⁵⁸⁾ D.A. Heenan and H.V. Perlmutter, Multinational Organization Development (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979), pp. 18-19

<u>ประเทศ</u>	<u>หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ</u>	<u>หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</u>
ญี่ปุ่น	Ministry of International Trade and Industry (MITI)	Japan External Trade Organization (JETRO)
ออสเตรเลีย	Department of Foreign Affairs and Trade	-
สหรัฐอเมริกา	International Trade, U.S. Department of Commerce	U.S. Trade Representative
สหราชอาณาจักร	The Diplomatic Service (เดิม Foreign, Commonwealth and Trade Commission)	-
สหพันธรัฐเยอรมัน	Ministry of Economic Affairs	-
อินโดนีเซีย	Ministry of Industry and Trade (MIT)	-
มาเลเซีย	Ministry of International Trade and Industry (MITI)	Malaysian External Trade Corporation (MATRADE)
สิงคโปร์	Ministry of Trade and Industry (MTI)	Trade Development Board
ฟิลิปปินส์	Department of Trade and Industry (DTI)	-
ไทย	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงการค้าต่างประเทศ สำนักนายกรัฐมนตรี

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่ากเว้นประเทศไทย ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียส่วนใหญ่ได้จัดตั้งกระทรวงที่เกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้า (การค้าระหว่างประเทศ) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานสนับสนุนกระทรวงดังกล่าวด้วย และเพื่อให้ภาพที่ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงโครงสร้างองค์การ และอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและหน่วยงานเหล่านี้สักเล็กน้อย

[1] กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry -- MITI) ⁽⁵⁹⁾

โครงสร้างองค์การของกระทรวงเฉพาะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยตรง อาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพข้างล่างนี้



ภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างของ MITI ของญี่ปุ่นโดยย่อ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง MITI ได้แก่

- (1) รับผิดชอบเรื่องนโยบายและบริการการค้าระหว่างประเทศสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม
- (2) จัดทำสมุดปกขาวเรื่องการค้าระหว่างประเทศ
- (3) กำหนดนโยบายอุตสาหกรรม สินค้าอุปโภคบริโภคและมีอำนาจตาม Product Liability Law
- (4) ปกป้องสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรม

⁽⁵⁹⁾ สรุปรายงานการศึกษาดูงานด้านการค้าระหว่างประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภค และการรักษาความถี่ธรรมทางการค้า ณ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ วันที่ 12-20 มีนาคม 2539 และวันที่ 21-27 เมษายน 2539 โดยคณะผู้ดูงานจากสำนักงาน ก.พ. และกระทรวงพาณิชย์

- (5) ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง
- (6) การจดทะเบียนสินทรัพย์และทรัพย์สินทางปัญญา
- (7) MITI จะส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำสถานทูตในต่างประเทศทุกแห่งและจำนวนขึ้นอยู่กับความสำคัญของประเทศนั้น ๆ มิได้ตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ

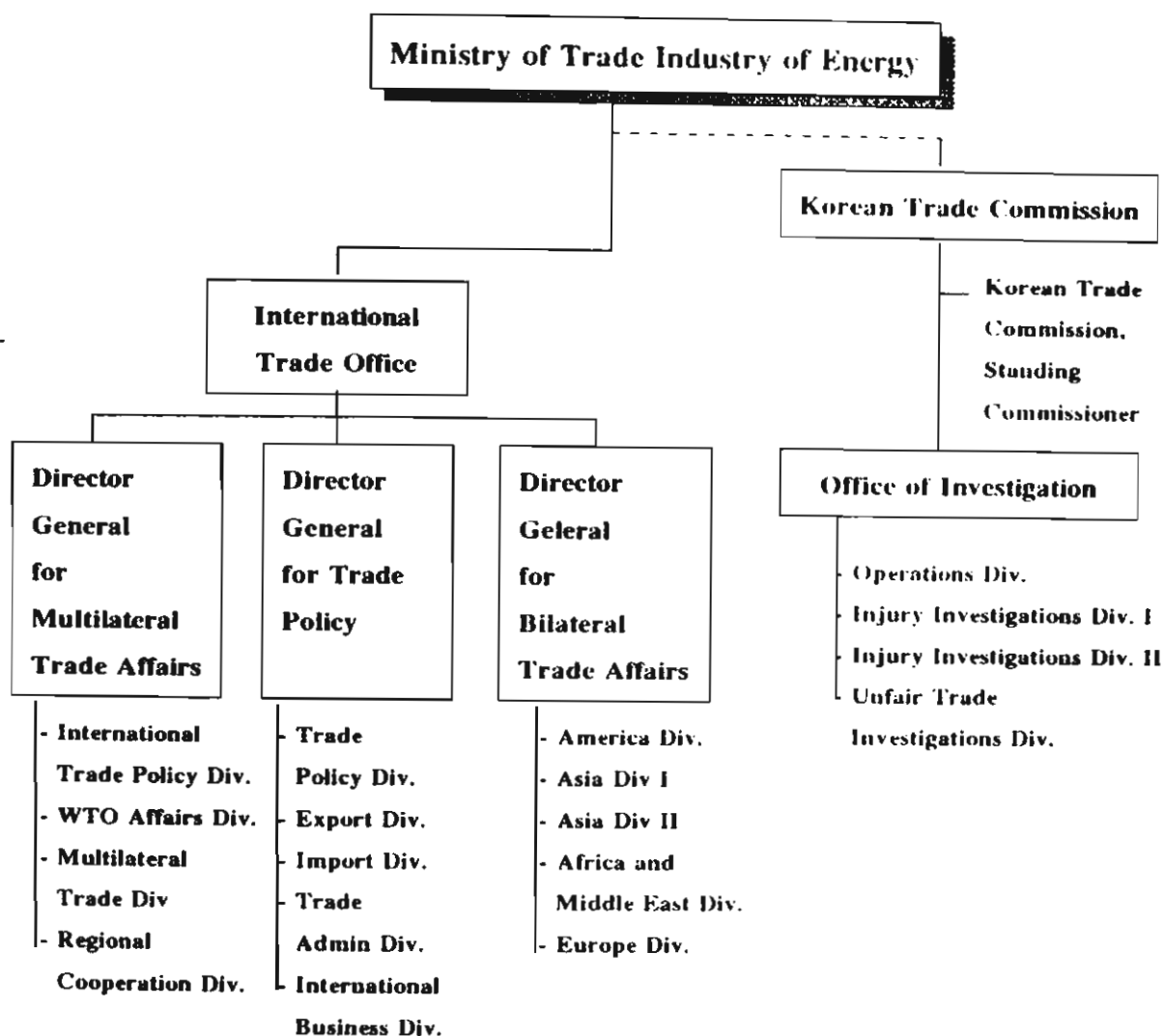
นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมี Japan External Trade Organization (JETRO) ซึ่งเป็นองค์การอิสระ ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาลแต่ได้รับงบประมาณเกือบทั้งหมดจากรัฐบาล ผู้บริหารของ JETRO ได้รับการแต่งตั้งและรับนโยบายมาจาก MITI และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

- (1) ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้า
- (2) มีหน่วยงานส่งเสริมการค้าเครือข่ายในต่างประเทศทั้งสิ้น 79 แห่ง ใน 64 ประเทศ เป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ได้ขึ้นกับสถานทูต ทำหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อมูลทางการค้าการตลาด (Trade and market intelligence)
- (3) เจ้าหน้าที่สำนักงานต่างประเทศจะถูกส่งมาจากญี่ปุ่น โดยสำนักงานเล็กที่สุดจะมี 2 คน และเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในสัดส่วน 1 : 2

[2] กระทรวงการค้า อุตสาหกรรมและพลังงานของเกาหลีใต้ (Ministry of Trade, Industry and Energy) ⁽⁶⁰⁾

โครงสร้างของกระทรวงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาจจะแสดงให้เห็นโดยภาพข้างล่างนี้

⁽⁶⁰⁾ “สรุปรายงานการศึกษาดูงาน.....” แห่งเดียวกัน ด้านแล้ว



ภาพที่ 7 แสดงโครงสร้างของ MTIE ของเกาหลีใต้

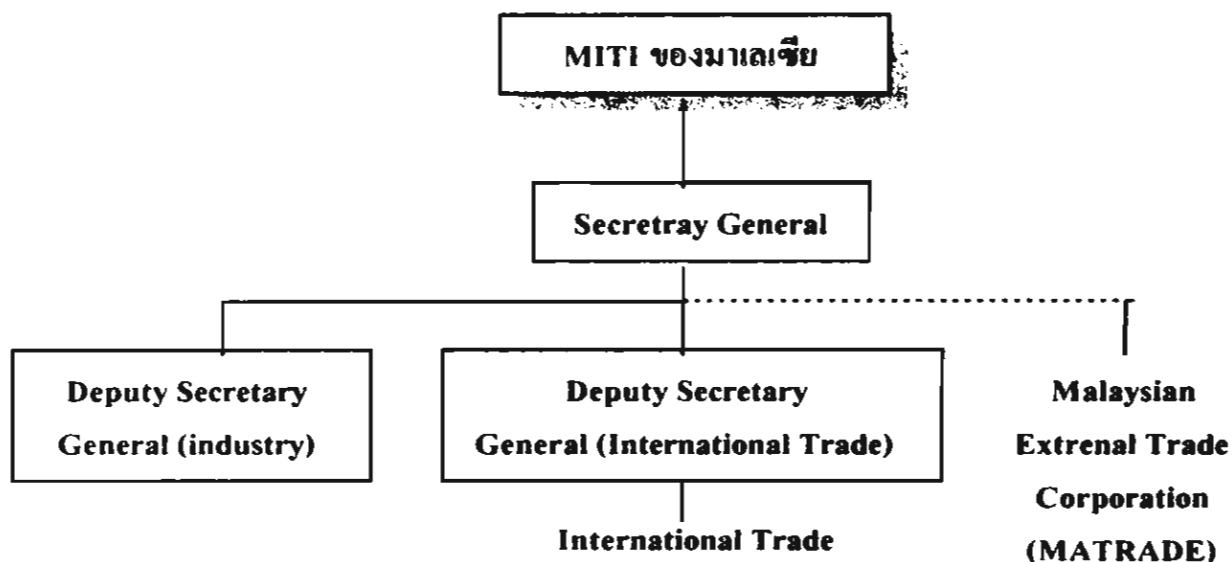
สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนี้ มีดังนี้คือ

- (1) กำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้าและส่งออก และความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในและทวีปเอเชีย และพหุภาคี
- (2) กำหนดนโยบายและพัฒนาการพลังงาน
- (3) ควบคุมดูแลนโยบายอุตสาหกรรม
- (4) สนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง อุตสาหกรรมพื้นฐาน และอุตสาหกรรมบริโภค อุปโภค

นอกจากนี้ เกาหลียังมี Korea Trade Investment Promotion Agency (KOTRA) ซึ่งเป็นองค์การอิสระ ไม่ใช่งานราชการ แต่ได้งบประมาณจากรัฐบาลเกือบทั้งหมด งานของ KOTRA มีลักษณะคล้ายคลึงกับ JETRO ของญี่ปุ่น แต่ยังมีกิจกรรมส่งเสริมการส่งออกเป็นหลักอยู่ และได้เพิ่มส่วนของการลงทุน KOTRA มีเครือข่ายในต่างประเทศ 80 แห่ง ใน 65 ประเทศ เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับสถานทูต

[3] กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมของมาเลเซีย (Ministry of International Trade and Industry – MITI)⁽⁶¹⁾

โครงสร้างองค์กรของกระทรวงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ อาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพข้างล่างนี้



ภาพที่ 8 แสดงโครงสร้าง MITI ของมาเลเซีย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ MITI มาเลเซีย นั้น มีดังนี้คือ รับผิดชอบด้านการวางแผนและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และนโยบายอุตสาหกรรมแห่งชาติ เพื่อพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เฉพาะอย่างยิ่ง MITI มาเลเซีย จะให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่การค้าระหว่างประเทศ และการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ทางด้านการวิจัยและวางแผน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเงิน และข้อมูลด้านเทคโนโลยี ส่วน MATRADE เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อส่งเสริมการค้าสินค้าอุตสาหกรรม

[4] กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าของอินโดนีเซีย (Ministry of Industry and Trade – MIT หรือเรียกเป็นภาษาอินโดนีเซียว่า “Depperindag”)⁽⁶²⁾ อินโดนีเซียเพ็รวมกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการค้าเข้าด้วยกัน เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2539 ตามประกาศของประธานาธิบดี (Presidential Decree No.2/1996) ขณะนี้อยู่ในระหว่างการร่างหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงใหม่

⁽⁶¹⁾ Prime Minister's Department, Dealing with the Malaysian Civil Service (Pelanduk Publishers, 1993), p.70

⁽⁶²⁾ “โครงสร้างหน่วยงานที่ดูแลด้านการค้าของอินโดนีเซีย” ตามบันทึกของนายดำรงค์ อินทรมิทธิพรย์ อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ กรุงจาการ์ตา ถึงผู้ตรวจราชการกระทรวง (นายอดุลย์ วินัยแพทย) ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 -- ที่ 0204 (จดฯ)120

อย่างไรก็ดี เค้าโครงโครงสร้างองค์การของกระทรวงใหม่นี้จะแบ่งออกเป็น การค้าภายในประเทศ การค้าระหว่างประเทศ และศูนย์ทดสอบคุณภาพสินค้าและการปกป้อง ผู้บริโภค สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ จะประกอบด้วย หน่วยงานย่อยดังนี้ คือ

- (1) Program Development
- (2) Multilateral and Regional Trade Relations
- (3) Bilateral Trade Relations
- (4) Export
- (5) Import

การรวมกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าของอินโดนีเซียเป็นกรณีที่น่าศึกษาว่า เหตุใดจึงสามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้น คำตอบก็คือ อินโดนีเซียมีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคง ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก (Strong executive) และมีความกล้าหาญและเจตน์จางทางการเมือง (Political will) ที่แรงกล้า จึงสามารถใช้ประกาศของประธานาธิบดีตั้งกระทรวงใหม่ โดยไม่ต้องสอบถามความเห็นของข้าราชการประจำเสียก่อน และการตั้งกระทรวงใหม่นี้ก็สามารถ กระทำได้ภายใน 3-4 เดือน และปราศจากการต่อต้านจากกลุ่มที่มีส่วนได้เสียจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการทำประชาวิจารณ์ โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยใน ต่างประเทศ พบว่าข้อเสนอของคณะผู้วิจัยได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอันมาก เพราะหน่วยงานเหล่านี้ล้วนแต่พยายามจะรักษา “domain” หรือ “nich” ของตนเอง ฉะนั้นหาก ประสงค์จะให้กระทรวง “MITIEC” ของไทยเป็นความจริง นายกรัฐมนตรีของไทยอาจจะต้อง เลียนแบบประธานาธิบดีชูฮาดโด

[5] กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของสิงคโปร์ (Ministry of Trade and Industry -- MTI) ⁽⁶³⁾ โครงสร้างองค์การของ MTI มีดังนี้คือ

(1) หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อกระทรวงโดยตรง 21 หน่วยงาน ในจำนวนนี้จะมี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก/นำเข้าสินค้า (การค้า) การลงทุน และความร่วมมือทาง เศรษฐกิจหลายหน่วยงาน เช่น

- Regional Trade and Investment
- Regionalism Initiatives

⁽⁶³⁾ เอกสารแนบเรื่องโครงสร้างองค์การของสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ (หนังสือผู้อำนวยการศูนย์ พาณิชย์กรรมนครลอสแอนเจลิส ที่ พณ 0911 (2)/000163 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539 โดยผู้อำนวยการศูนย์ฯ นายบุญพันธ์ แรงจำ ถึงรองเลขาธิการ ก.พ. ทิพาวิดิ เบนสุวรรณค์)

- Trade Policies & Development
- GATT and WTO policies
- MTN New Round
- International and Regional Economic Relations
- International Business Development
- Economic Expansion and Enterprise Development
- Productivity

(2) หน่วยงานที่มีฐานะเป็นกรม 3 กรม

- กรมสถิติ
- กรมบริการข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์
- สำนักงานชั่ง ตวง วัด

(3) สำนักงานคณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวง 10 สำนักงาน คือ

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ
- สำนักงานคณะกรรมการออกใบอนุญาตโรงแรม
- บริษัทเมืองจรูญ
- สำนักงานคณะกรรมการผลิตผลแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์แห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการสาธารณูปโภค
- บริษัทพัฒนาเกาะชานโตชา
- สถาบันการวิจัยมาตรฐานสินค้าและอุตสาหกรรมสิงคโปร์
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการค้า

สำหรับหน้าที่ของกระทรวง MTI ก็คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหาร และดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยออกระเบียบ และอำนวยความสะดวกทางด้านการจัดการค้าลังแรงงาน รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จำเป็น

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษา กระทรวง MTI ของสิงคโปร์ก็คือ กรมหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานประจำจะมีคณะกรรมการคอยเป็นที่ปรึกษาและกลั่นกรองงานอีกชั้นหนึ่ง เฉพาะอย่างยิ่งในแง่นโยบายการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

16) หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ⁽⁶⁴⁾ การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่สำคัญ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยเจรจาต่อรองทางการค้า (U.S. Trade Representatives -- USTR)

กระทรวงการต่างประเทศจะร่วมมือกับกระทรวงพาณิชย์อย่างใกล้ชิดในการให้ข่าวสารเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ โดยสหรัฐอเมริกา มีสถานเอกอัครราชทูตและสำนักงานสาขา ตลอดจนสถานกงสุลประจำอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งสิ้น 257 แห่ง ในปี ค.ศ. 1995 (ประเทศอื่น ๆ มีสถานกงสุลอยู่ในสหรัฐอเมริกา 141 แห่ง) และจุดแรกที่นักธุรกิจควรจะต้องติดต่อ ก็คือ U.S. Department of Commerce District Offices 66 แห่ง ในสหรัฐอเมริกาเอง และ เปอร์โตริโก ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญของ United States and Foreign Commercial Service (US & FCS) และผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้สามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้จาก The National Trade Data Bank โดยตรง จึงมีความฉับไว ไปให้ข่าวสารข้อมูลทางการค้า การลงทุน และความร่วมมือกับต่างประเทศ ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ คือ U.S. Department of Commerce International Trade Administration ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานท้องถิ่น 53 แห่ง และมีเจ้าหน้าที่พาณิชย์ประจำต่างประเทศประมาณ 70 คน ในปี ค.ศ. 1995

ส่วนหน่วยเจรจาต่อรองทางการค้านั้น หรือ USTR นั้น มีวิวัฒนาการมาจากสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ (Office of the United States Trade Representatives) ซึ่งตั้งขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ. 1963 ในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี ที่ขณะนั้นเรียกว่า Office of the Special Representative for Trade Negotiations มีหัวหน้าผู้แทนการค้าสหรัฐ หรือ The Special Trade Representative (STR) เป็นหัวหน้า STR และผู้ช่วยอีก 3 คน (2 คน อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. อีกคนประจำอยู่ที่นครเจนีวา) ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเซเนต และทั้ง 4 คน มีฐานะเป็นเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็ม ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญมากสำหรับผู้ปฏิบัติงานทางการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศในเวทีเศรษฐกิจโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับทูตพาณิชย์ไทย ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงอัครราชทูต จึงทำให้ออกาสที่จะเข้าหาข้อมูลลึก ๆ ได้ยากลำบาก เพราะจะต้องอาศัยความเมตตาจากเอกอัครราชทูตไทย ฉะนั้นปัญหาของการค้าการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของไทย จึงเข้าทำนองที่ว่าคนที่มีความรู้เรื่องนี้ ส่วนคนที่รู้เรื่องนี้กลับไม่สามารถเข้าหาแหล่งข้อมูลได้

⁽⁶⁴⁾ เอกสารแนบ "โครงสร้างหน่วยงานที่ดูแลด้านการค้าของอินโดนีเซีย ตามบันทึกอัครราชทูตฝ่ายการพาณิชย์ ณ กรุงจาการ์ตา (นายดำรง อินทสมบัติ) ถึงผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์ (นายอดุลย์ วินัยแพทย์) ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 ที่ 0204 (จด)/120 U.S. Department of State, Foreign Consular Offices in the United States (Washington, D.C. March 1995), U.S. Department of State, Key Officers of Foreign Service Posts, Guide for Business Representatives (July, 1995); U.S. Department of State, Diplomatic List (Washington, D.C. : Government Printing Office, May 1995); U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, Directory of Employees and Services (Washington, D.C. : Government Printing Office, April 1995).

ล่าสุด USTR มีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

(1) ติดตามและประสานงานเกี่ยวกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศ สินค้า โภภะภัณฑ์ และการลงทุน

(2) เป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดีในเรื่องนโยบายการค้าระหว่างประเทศ มาตรการที่มีใช้ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคทางการค้า ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในเรื่องอื่น ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ และเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลในเรื่องการค้า

(3) เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนของสหรัฐอเมริกาในการเข้าร่วมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เช่น GATT, OECD, และ WTO เป็นต้น

(4) เข้าร่วมประชุมทางด้านเศรษฐกิจโลกและการค้าระหว่างประเทศ

(5) ประสานงานด้านแนวนโยบายกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้นโยบายการค้าระหว่างประเทศสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศ

(6) การดำเนินการต่าง ๆ ให้รายงานโดยตรงต่อประธานาธิบดีและสภาองเกรส

บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ใน USTR นั้น ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นข้าราชการประจำของ USTR เอง และส่วนที่สองเป็นบุคลากรที่โอนมาจากหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีอยู่จำนวนน้อย และปฏิบัติงานอยู่เพียงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น 1-2 ปี

สำหรับการบริหารงานและการปฏิบัติงานภายใต้ USTR ในปัจจุบันนั้น พอจะสรุปได้ดังนี้

(1) การดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นงานประจำจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Trade Policy Staff Committee ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง และภายใต้คณะกรรมการนี้จะมีอนุกรรมการแบ่งแยกตามเรื่องต่าง ๆ อีกที่มีข้าราชการประจำเป็นประธานคณะอนุกรรมการ

(2) คณะกรรมการที่เหนือกว่า Trade Policy Staff Committee คือ Trade Policy Review Group ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องเช่นเดียวกัน แต่จะมีตำแหน่งที่สูงกว่า ประธานคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นข้าราชการการเมือง เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอต่อคณะกรรมการนี้จะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐบาลและเป็นเรื่องที่ Trade Policy Staff Committee ไม่สามารถจะหาข้อยุติได้

(3) กรณีที่เป็นเรื่องที่สำคัญในระดับนโยบายของประเทศ USTR จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจภายใต้การบริหารงานและขึ้นตรงต่อทำเนียบขาว คือ National Economic Council ที่มีข้าราชการการเมืองเป็นประธาน

(4) เจ้าหน้าที่ของ USTR แบ่งความรับผิดชอบตามความชำนาญเฉพาะเรื่อง และเฉพาะพื้นที่และภูมิภาคของโลก (Regiocentric)

(7) ความพยายามที่จะจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศ

ไทย จากการศึกษาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารราชการในต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วมีแนวโน้มที่จะเจริญรอยตามญี่ปุ่น เกาหลี และประเทศใน ASEAN อื่น ๆ นั่นก็คือ การจัดโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารเหมือนกับ MITI หรือที่คล้ายคลึงกับ MITI (MITI - like) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้เริ่มมาตั้งแต่รัฐบาลชาติชาย 2 ที่แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 ความตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลได้วางแผนที่จะจัดตั้งกระทรวงการค้าต่างประเทศ”⁽⁶⁵⁾ หลังจากนั้น ก็มีข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกระทรวง MITI หรือ MITI - like หลายครั้งหลายหนด้วยกัน กล่าวคือ

(1) สุรัช ศิริไกรและคณะ⁽⁶⁶⁾ เสนอว่าเมื่อโลกก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 1990 กระทรวงพาณิชย์มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้ดูแลเรื่องนี้โดยตรง แต่ก็ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่วางนโยบาย คือ สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการต่างประเทศด้วย ฉะนั้นจึงน่าจะต้องปรับปรุงและเสริมแรงหน่วยงานในกระทรวงพาณิชย์เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เสนอว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานในระดับกรม เฉพาะในส่วนการค้าระหว่างประเทศเสียใหม่ โดยมีหลักการอยู่บนพื้นฐานดังต่อไปนี้คือ

(1) โครงสร้างใหม่จะต้องสนับสนุนหลัก Strong executive โดยเสริมบทบาทและอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวงในฐานะหน่วยนำในเชิงนโยบาย และเป็นหน่วยกำกับควบคุมกรมให้สามารถสนองตอบนโยบายของฝ่ายการเมืองได้อย่างรวดเร็วและบรรลุผล

(2) โครงสร้างใหม่จะต้องนำไปสู่การสร้างเอกภาพในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน และมีสายการบังคับบัญชาในระดับภูมิภาค เข้าทำนอง “One man one boss”

⁽⁶⁵⁾ โปรดศึกษารายละเอียดของคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลชวน หลีกภัย รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา และของรัฐบาลชวน หลีกภัย เกี่ยวกับการเดินนี้จากหัวข้อ “นโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของรัฐบาล และการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ” ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และสมาน ริงสิโยภฤกษ์ การปฏิรูปภาควิชาการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์ สำนักงาน ก.พ. มกราคม 2540, หน้า 2-7

⁽⁶⁶⁾ สุรัช ศิริไกรและคณะ รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ 17 พฤษภาคม 2538, หน้า 34 และ 60-64

(3) โครงสร้างใหม่จะต้องยึดหลักการรวมศูนย์การรายงานและกระจายอำนาจ การตัดสินใจให้องค์การในระดับภูมิภาคมีความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเองมากขึ้น เพราะอยู่ใกล้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง แต่ระบบข้อมูลและระบบรายงานสู่ส่วนกลางต้องเข้มแข็ง และทันการณ์

(4) โครงสร้างใหม่จะต้องเอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรไปสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน

(5) โครงสร้างใหม่ควรมีลักษณะยืดหยุ่น (Flexibility) และสามารถปรับตัว (Adaptability) ในอนาคตได้ง่าย และ

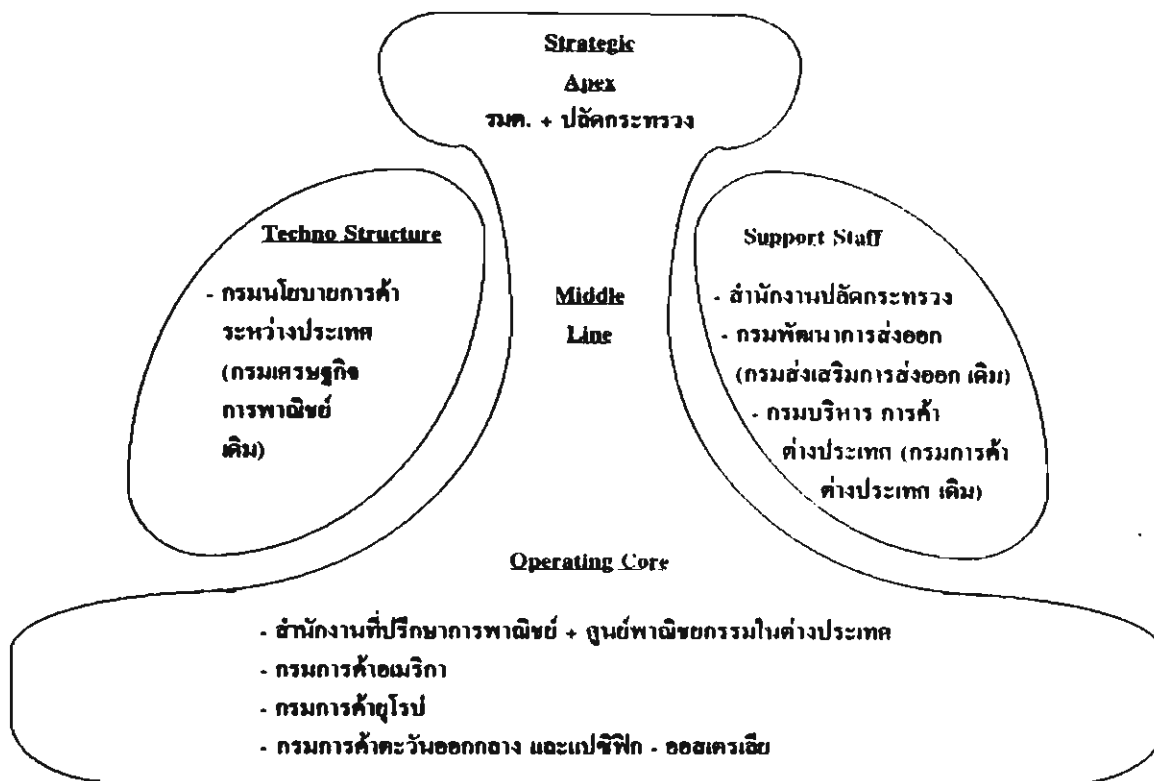
(6) โครงสร้างใหม่ควรให้ความสำคัญแก่ภูมิภาคมากกว่าผลผลิตหรือประเภท ของสินค้า (Region - oriented)

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดโครงสร้างด้านการค้าระหว่างประเทศเสียใหม่ทีละกรอบ ดังนี้ :

(1) **กรมปฏิบัติการ** ซึ่งได้แก่ กรมการค้าอเมริกา กรมการค้ายุโรป กรมการค้า ตะวันออกกลางและแอฟริกา กรมการค้าเอเชียและแปซิฟิก (รวม ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์)

(2) **กรมสนับสนุน** แยกเป็น กรมนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (กรม เศรษฐกิจการพาณิชย์ เดิม) กรมพัฒนาการส่งออก (กรมส่งเสริมการส่งออกเดิม) และกรมบริหาร การค้าต่างประเทศ (กรมการค้าต่างประเทศ เดิม)

จากแนวความคิดของ สุรชัย สิริไกรและคณะข้างต้นนั้น พอจะจัดโครงสร้าง องค์การของกระทรวงพาณิชย์เสียใหม่โดยใช้กรอบของ H. Mintzberg ได้ดังแสดงไว้ในภาพ ข้างล่างนี้



ภาพที่ 9 แสดงโครงสร้างกระทรวงพาณิชย์ใหม่ที่เสนอโดยคณะผู้วิจัยที่มี
สุรัช ศิริไกร เป็นหัวหน้า

(2) ข้อเสนอกระทรวง “พาณิชย์ในฝัน” ของ ฤๅณณพันธ์ แร่งขำ⁽⁶⁷⁾ ฤๅณณพันธ์ แร่งขำ ผู้อำนวยการศูนย์พาณิชย์กรมนครลอสแอนเจลิส ได้วิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ไว้ว่า มีอยู่หลายประการคือ (ก) สถานะของสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศในปัจจุบันด้อยกว่าอดีต (เดิมทูตพาณิชย์เป็นหมายเลข 2 ขณะนี้เป็นหมายเลข 5-6) (ข) ขาดการประสานงานในระดับสำนักงานในต่างประเทศเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่ในประเทศเดียวกัน (ค) ความสำคัญในการเจรจาการค้าในบางประเทศลดลงในขณะที่บางประเทศเพิ่มขึ้น (ง) การสนับสนุนจากสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการส่งออกยังไม่มีเอกภาพ (จ) การจัดสรรบุคลากรให้สำนักงานต่างประเทศยังใช้บรรทัดฐานเดียวกันโดยไม่คำนึงถึงว่ามีภารกิจมากหรือน้อย (ฉ) ขาดการสนับสนุนข้อมูลการค้าที่เพียงพอ และ (ช) การจัดองค์การในส่วนกลางยังไม่อำนวยความสะดวกในการสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการตลาดต่างประเทศ และการพัฒนาสินค้าให้เหมาะสมกับตลาด

จากปัญหาอุปสรรคข้างต้น ฤๅณณพันธ์ แร่งขำ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงการจัดรูปแบบสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศให้เกิดเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

⁽⁶⁷⁾ “เรื่องการปรับโครงสร้างองค์กรของสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์” จากหนังสือของผู้อำนวยการศูนย์พาณิชย์กรมนครลอสแอนเจลิส ที่ พณ 0911 (2)/000103 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539 ถึงรองเลขาธิการ ก.พ. ทิพาดี เมฆสุวรรณค์

ทั้งในรูปแบบของการเจรจาการค้าและการส่งเสริมการส่งออกโดยจัดรูปแบบองค์การสำนักงาน ในต่างประเทศและองค์การที่สนับสนุนในส่วนกลางที่อยู่ในกรุงเทพฯ เสียใหม่ ส่วนทางด้าน อัตราค่าจ้างควรจัดสรรตามปริมาณงานและความจำเป็นและต้องพัฒนาให้เป็น “มืออาชีพ” ใน แต่ละด้าน ตลอดจนต้องให้สถานภาพทางการทูตที่สามารถเป็นตัวแทนของประเทศได้อย่างเต็ม ภาควิน มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่มีนายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน มีรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง พาณิชย์ อุตสาหกรรม เกษตร และแรงงาน เป็น รองประธาน มีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการสภาพัฒน์ และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการค้าต่างประเทศ (ตำแหน่งใหม่) และอธิบดีกรม ส่งเสริมการส่งออกเป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการตามลำดับ

สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวง จะประกอบด้วย สำนักผู้ตรวจการกระทรวง พาณิชย์ สำนักนโยบายและแผนการพาณิชย์ สำนักงานประมาณกระทรวง ศูนย์ข้อมูลเพื่อการ บริการ และสำนักกฎหมายการพาณิชย์

ในส่วนที่ภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ จะแบ่งออกเป็น 3 สำนักงาน คือ

(1) สำนักงานรักษาผลประโยชน์ทางการค้า ซึ่งประกอบด้วย กรมเจรจาการค้า กรมทรัพย์สินทางปัญญา และกรมคุ้มครองผู้บริโภค

(2) สำนักงานการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย กรมการค้าต่างประเทศ กรมส่งเสริมการส่งออก และสำนักงานการพาณิชย์ต่างประเทศ

(3) สำนักงานการค้าภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วย กรมการค้าภายใน กรมทะเบียนการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และกรมประกันภัย

(3) ข้อเสนอการจัดตั้งกระทรวง “มิติ” ของกระทรวงพาณิชย์^(๑๑) หนังสือพิมพ์ มติชน และ The Nation ได้รายงานในระยะเวลาไล่เลี่ยกันว่าจะมีการเสนอการจัดตั้งกระทรวง “มิติ” ที่เป็น “กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม” (Ministry of International Trade and Industry -- MITI) เหมือนญี่ปุ่น หรือ “กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและการ ลงทุน” (Ministry of International Trade and Investment -- MITI เหมือนกัน) โดยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กระทรวง “มิติ” เป็นผู้ดูแลให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ประเทศไทยทำไว้กับ WTO, APEC, AFTA และ ASEM ในขณะเดียวกัน “มิติ” ก็จะเป็นผู้เจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้า ทั้งในแง่การส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุน และความร่วมมือกับต่างประเทศ

^(๑๑) “ ‘พาณิชย์’ ถูกรื้อร่างกระทรวงมิติ ดันเปิดตลาดซื้อขายล่วงหน้า” มติชน 28 พฤศจิกายน 2539 หน้า 7 และ “Ad hoc Agency Mulls for World Trade”, The Nation December 6, 1996, p. B1

(4) แนวความคิดที่จะจัดตั้ง TTR (Thailand Trade Representative) ของ
กระทรวงการค้าต่างประเทศ⁽⁶⁹⁾ กระทรวงการค้าต่างประเทศกำลังพิจารณาที่จะ “ยกขึ้น” และดำเนินการให้มีเอกภาพในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ โดยมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงาน
การเจรจาการค้าตามรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนี้คือ (ก) จัดตั้งหน่วยงานด้านการเจรจาการค้า
ต่างประเทศที่เรียกว่าสำนักผู้แทนการค้าไทย หรือ TTR ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับ USTR ที่กล่าว
มาแล้ว (ข) ใช้รูปแบบของอังกฤษและยุโรปคือ ตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าต่างประเทศ
เข้ามาอยู่ในกระทรวงการค้าต่างประเทศทั้งหมดโดยมีรัฐมนตรีการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ
และ (ค) ใช้แนวทางของญี่ปุ่นที่แยกเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าจากกระทรวงพาณิชย์ และ
กระทรวงอุตสาหกรรมบางส่วนออกมาตั้งเป็นกระทรวง MITI ดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

(5) ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศของ
สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁽⁷⁰⁾ ในเดือนพฤศจิกายน 2539
สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เสนอรายงานเบื้องต้นว่าประเทศไทย
มีความจำเป็นที่จะต้องปรับกลยุทธ์ และยุทธวิธีเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง
ของโลกโดยเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการประสานงานส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้ทำหน้าที่
ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ
เสนอแนะนโยบายช่วยเหลือการลงทุนในต่างประเทศ กำหนดมาตรการและแนวทางในการ
สนับสนุนการลงทุนในต่างประเทศ เสริมสร้างนโยบายและมาตรการสนับสนุนที่มีอยู่ให้มี
ประสิทธิภาพ และส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนร่วมกับภาคเอกชนและ
หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการดังกล่าวนี้ จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีสำนักงาน
คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการหน่วยอื่น ๆ
ประกอบด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงการค้าต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่ง
ประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ

⁽⁶⁹⁾ “ยกขึ้นการค้าต่างประเทศ ‘ประจวบ’ เตรียมตั้ง ทีทีอาร์ แข่ง ยูเอสอาร์” ไทยรัฐ 20 มกราคม 2540 หน้า 9

⁽⁷⁰⁾ กองการค้าต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รายงานเบื้องต้นการพัฒนาส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ พฤษภาคม 2539 หน้า 13-14

4. พฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับคุณลักษณะประจำตัวประการหนึ่ง และปัจจัยต่าง ๆ ที่หน่วยงานเป็นผู้กระทำให้ขึ้นอีกประการหนึ่ง ฉะนั้นการให้ความสำคัญแก่คน ตลอดจนการอำนวยความสะดวกให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่จึงมีความสำคัญ หากเราประสงค์จะให้การปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศสามารถแข่งขันกับคู่แข่ง ด้วยเหตุนี้คนและการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการจึงเป็นตัวชี้วัดว่าเราจะชนะหรือแพ้คู่แข่ง

สำหรับการให้ความสำคัญแก่คนนั้น ประเทศไทยเพิ่งจะมาตื่นตัวกันอย่างจริงจังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 แต่ต่างประเทศได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของเรื่องนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ยกตัวอย่างเช่นในหนังสือ *The Wealth of Nations* ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1776 นั้น Adam Smith พยายามชี้ให้เห็นว่าเหตุใดบางประเทศจึงสามารถค้นตัวเองให้เป็นยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจในขณะที่ประเทศอื่น ๆ เป็นได้เพียงคนแคระ เขาพบว่าบางประเทศมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหลือเฟือแต่กลับยากจน แต่ในบางประเทศนั้นมีทรัพยากรแต่เพียงน้อยนิดแต่สามารถพลิกผันตัวเองเป็นประเทศที่ร่ำรวยได้ Adam Smith จึงได้สรุปว่าการที่ประเทศต่าง ๆ ประสบความสำเร็จมิใช่เป็นเพราะมีทรัพยากรธรรมชาติที่เหลือเฟือ หากเป็นเพราะมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า ในทำนองเดียวกัน Paul Volcker ประธานธนาคารชาติอเมริกันได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า ถ้าประเทศใดมีข้าราชการที่ด้อยคุณภาพก็จะพลอยทำให้ประเทศชาติด้อยฐานะตามไปด้วย⁽⁷¹⁾

ส่วนความสำคัญของการบริหารงานบุคคลนั้น อธิบายได้ว่า ถึงแม้เราจะมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและมีคุณลักษณะที่เหมาะสมแล้วก็ตาม แต่ถ้าขาดการสรรหา การพัฒนา การเก็บรักษาคนดีมีฝีมือเอาไว้ ตลอดจนการใช้ประโยชน์บุคคลไม่เหมาะสมแล้ว ก็ยากที่จะแข่งขันกับชาวโลกเขาได้ ซึ่งหลักง่าย ๆ ก็คือ ถ้าประสงค์จะเอาชนะคู่ต่อสู้ ข้าราชการที่ประจำอยู่ในต่างประเทศจะต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีเสียก่อน ก่อนที่เราจะคาดหวังว่าเขาจะเอาใจใส่ดูแลลูกค้าในภายหลัง

สำหรับหัวข้อ 4 นี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ (1) ตัวอย่างการบริหารงานในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ (2) ตัวอย่างการบริหารงานในต่างประเทศ

⁽⁷¹⁾ N.R. Augustine, "Public Employees and the Global Landscape", *The Public Manager The New Bureaucrat* Spring 1992, pp. 9-11

ประสบความสำเร็จ (3) คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศที่ได้จากกระบวนการ
และ (4) คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์

4.1 ตัวอย่างการบริหารงานในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ⁽⁷²⁾ การปฏิบัติงาน
งานในต่างประเทศที่จะประสบความสำเร็จ หรือสามารถแข่งขันกับชาวโลกได้นั้น เน้นปัจจัย
3 ประการด้วยกัน คือ (1) การให้ความสำคัญแก่ตัวผู้ปฏิบัติงาน (2) การให้ความสำคัญแก่
ลูกค้า และ (3) การให้ความสำคัญแก่การบริหารทรัพยากรมนุษย์

การให้ความสำคัญแก่ตัวผู้ปฏิบัติงาน Lovelock กล่าวว่า การที่จะให้ผู้ปฏิบัติงาน
งานจะสามารถปฏิบัติงานจนแข่งขันกับคู่แข่งได้นั้น จำเป็นจะต้องอยู่ในบริบทดังต่อไปนี้ คือ

(1) การออกแบบงานให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานในขอบเขตที่
กว้างขวางขึ้น

(2) การฝึกอบรมและเสริมสร้างอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถควบคุมคุณภาพ
ของสินค้าและบริการได้

(3) การให้ค่าตอบแทนที่เหนือกว่าคู่แข่ง

(4) การพยายามคัดเลือกบุคคลให้รัดกุมที่สุด

(5) การฝึกอบรมเพิ่มเติม

(6) การที่บุคลากรมีความพึงพอใจในงานและทัศนคติที่ดีต่อการให้บริการ

(7) การลดอัตราเข้าออกงานให้น้อยลงและเน้นคุณภาพของบริการให้สูงขึ้น

และ

(8) การพยายามรักษาระดับผลกำไรที่มีอยู่เอาไว้

การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า เพื่อที่จะแข่งขันกับคู่แข่งในเวทีโลกได้ บุคลากร
ที่ได้รับการดูแลให้อยู่ในบริบทข้างต้น จำเป็นจะต้องดูแลลูกค้าที่มาใช้สินค้าและบริการของ
หน่วยงาน และการดูแลลูกค้าจะต้องอยู่ในบริบทข้างล่างนี้

(1) ผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศจะต้องคอยรักษาความรู้สึกของลูกค้าที่มีต่อ
สินค้าและบริการของตนซ้ำแล้วซ้ำเล่า

(2) ต้องพยายามทำให้ลูกค้ามีความพึงพอใจต่อสินค้าและบริการที่เสนอขาย
และพร้อมที่จะฉวยกระเป๋าย่าง

(3) ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้าอย่างต่อเนื่อง

⁽⁷²⁾ C. Lovelock, *Product Plus : How Product + Service = Competitive Advantage* (New York: McGraw-Hill, 1994), p. 320

(4) ลูกจ้างมีความจงรักภักดีต่อสินค้าและบริการของไทย

(5) ต้องรักษาระดับการดีจากของลูกค้าต่อสินค้าและบริการของไทยให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้

การให้ความสำคัญแก่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 ไม่เพียงแต่จะต้องเป็นมืออาชีพเท่านั้น แต่จำเป็นจะต้องมีฝีมือระดับโลก (world class) เฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้คือ ⁽⁷³⁾

(1) มีความสามารถที่จะให้การศึกษาและเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้จัดการสายงานหลักเกี่ยวกับนโยบาย วิธีปฏิบัติ และความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ

(2) มีความรู้เรื่องคอมพิวเตอร์เพื่อที่จะสามารถใช้ข้อมูลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระดับโลกได้

(3) มีความสามารถที่จะพยากรณ์ความเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของทรัพยากรมนุษย์จากทั่วโลก

(4) มีภาวะผู้นำเกี่ยวกับการกิจของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ

(5) มีความสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศและสามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ดังกล่าวให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและนำไปดำเนินการต่อได้

(6) สามารถเน้นคุณภาพของบริการการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นพิเศษ

(7) สามารถพัฒนาความรู้เกี่ยวกับภารกิจของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง

(8) มีความกล้าเสี่ยงและประดิษฐ์คิดค้นนโยบายและวิธีปฏิบัติทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใหม่ ๆ มาใช้งาน

(9) มีความสามารถที่ชี้ให้เห็นว่านโยบายและวิธีปฏิบัติทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ มีผลกระทบทางการเงินมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ผู้ที่เป็นมืออาชีพระดับโลกจำเป็นจะต้องตระหนักถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของตนเองด้วย กล่าวคือ ⁽⁷⁴⁾

(1) ต้องทราบถึงนโยบายและระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรของหน่วยงานและรัฐบาลของตนเอง

⁽⁷³⁾ D.R. Briscoe, International Human Resource Management (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1995), p.208

⁽⁷⁴⁾ C.D. Fisher et al., Human Resource Management (Boston : Houghton Mifflin Co., 1990), p.767-768

(2) ต้องทราบถึงพัฒนาการทางด้านการจัดการ การศึกษา และเทคโนโลยีของประเทศที่เป็นคู่แข่ง

(3) ต้องทราบเทคโนโลยีและธรรมชาติของผลิตภัณฑ์

(4) ต้องทราบถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมที่หลากหลายซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรม และ

(5) ต้องทราบถึงวงจรชีวิตขององค์การและวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์และบริการของคน และพยายามจัดโครงสร้างการบริหารงานให้สอดคล้องกันด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในระยะเริ่มกิจการอาจจะใช้วิธีการบริหารงานแบบ ethnocentric ระยะเจริญเติบโต อาจจะใช้วิธีการบริหารแบบ polycentric ระยะความเจริญเติบโตที่สามารถควบคุมได้ อาจจะใช้ regionocentric และความเจริญเติบโตเชิงกลยุทธ์ อาจใช้วิธีการบริหารแบบ geocentric เป็นต้น

(6) ต้องเข้าใจความหลากหลายของวัฒนธรรมของบุคลากรหลายชาติหลายภาษา

4.2 ตัวอย่างการบริหารงานในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ⁽⁷⁵⁾ ความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศ หมายถึง การที่นักธุรกิจหรือข้าราชการไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่การถูกไล่ออกจากงาน หรือเรียกตัวกลับประเทศ ความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องของมนุษย์ (Human errors) แต่ก็ไม่ควรจะให้เกิดขึ้นอย่างซ้ำซาก เฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของราชการไทยในต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะการผิดพลาดแต่ละครั้งย่อมนำไปสู่ความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ยกตัวอย่างเช่น จากผลวิจัยชิ้นหนึ่งพบว่าประมาณร้อยละ 16-40% ของนักธุรกิจที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความล้มเหลว ผลวิจัยอีกชิ้นหนึ่งพบว่า นักธุรกิจอเมริกันประสบความล้มเหลวประมาณร้อยละ 36 ที่กรุงโตเกียว และร้อยละ 18 ที่กรุงลอนดอน ส่วนนักธุรกิจชาวยุโรปและญี่ปุ่นประสบความล้มเหลวน้อยกว่านี้ คือประมาณร้อยละ 3-15 และประมาณร้อยละ 20-50 ของนักธุรกิจเหล่านี้ต้องเดินทางกลับประเทศก่อนกำหนด ส่วนผลกระทบที่เกิดจากความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศ มีตัวเลขที่น่าตกใจ กล่าวคือได้มีผู้ประมาณการว่าบริษัทอเมริกันต้องสูญเสียเงินงบประมาณ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปีและความล้มเหลวแต่ละครั้ง ทำให้บริษัทต้องสูญเสียเงินอยู่ระหว่าง 250,000 - 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ขึ้นอยู่กับอัตราเงินเดือน สถานที่ปฏิบัติงาน และบริษัทต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของครอบครัวของผู้ปฏิบัติงานด้วยหรือไม่

⁽⁷⁵⁾ R. Mead, International Management : Cross - Cultural Dimensions (Oxford : Blackwell Publishers, 1995), pp.2, 282

จากข้อมูลข้างต้น ประเด็นที่จะต้องถามต่อไปก็คือ เหตุใดการปฏิบัติงานในต่างประเทศจึงประสบความสำเร็จล้มเหลว ซึ่งคำตอบอาจจะมียุ่หลายประการด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น :

ประการแรก หากใช้ตัวอย่างของ Lovelock ที่กล่าวมาข้างต้น ความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศ อาจเกิดจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่ได้มาตรฐานโลก กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติงานนั้น หน่วยงานออกแบบงานที่ไม่เอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ การใช้เทคโนโลยีควบคุมคุณภาพสินค้า บริการแทนที่จะเปิดโอกาสให้คนเป็นผู้ดูแล หน่วยงานให้เงินเดือนน้อย ผู้รับผิดชอบการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์มิได้ใช้ความพยายามในการคัดเลือกบุคลากร ให้ความสำคัญแก่การฝึกอบรมน้อยเกินไป บุคลากรเกิดความเบื่อหน่ายในการปฏิบัติงานและมีทัศนคติในการให้บริการต่ำ อัตราการเข้าออกงานสูง และบริษัทมีผลกำไรต่ำ ยิ่งกว่านั้น บุคลากรที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานในต่างประเทศยังดำเนินการผิดพลาด หรือไม่ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าอีกด้วย กล่าวคือ บุคลากรเหล่านี้มักจะเน้นการดึงดูดลูกค้าใหม่ ๆ แทนที่จะรักษาลูกค้าเก่าเอาไว้ เน้นระเบียบกฎเกณฑ์มากกว่าการให้บริการ บุคลากรไม่สามารถจะสนองตอบปัญหาของลูกค้า ลูกค้าไม่พึงพอใจต่อสินค้าและบริการ การไม่รักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้าเอาไว้ การไม่พยายามรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้าไว้อย่างต่อเนื่อง และลูกค้าตัดสินใจออกจากสินค้าและบริการ ⁽⁷⁶⁾

ประการที่สอง Briscoe ได้ชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศไม่เพียงแต่จะดูจากการต้องเดินทางกลับประเทศก่อนกำหนด หรือการสิ้นสุดสัญญาว่าจ้างเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลงานที่มีคุณภาพต่ำ ความไม่พึงพอใจกับประสบการณ์ส่วนตัวที่อยู่ต่างประเทศ การไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ การไม่เป็นที่ยอมรับของคนท้องถิ่น และความสามารถจัดเตรียมหรือฝึกอบรมผู้ที่มาสืบทอดตำแหน่งต่อจากตน นอกจากนี้ ระยะเวลาของการปฏิบัติงานในต่างประเทศ ความกังวลที่จะถูกเรียกตัวกลับ การคัดเลือกที่เน้นความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิคโดยไม่พิจารณาถึงคุณลักษณะที่เหมาะสมอื่น ๆ และการขาดการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับงานที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศก็เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความล้มเหลว นอกจากนี้ก็มีประเด็นอื่น ๆ อีก เช่น ครอบครัวไม่สามารถจะปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในต่างประเทศ การมีปัญหาด้านครอบครัว บุคลิกภาพและวุฒิภาวะ ความไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาในความรับผิดชอบ การขาดความรู้ความสามารถในงาน และการขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานไปวัน ๆ ⁽⁷⁷⁾

⁽⁷⁶⁾ Lovelock, *op.cit.*, p.318

⁽⁷⁷⁾ Briscoe, *op.cit.*, pp. 54-57

ประการที่สาม R.L. Tung ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารอเมริกันประสบความล้มเหลวในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ สืบเนื่องมาจากปัญหาข้างล่างนี้จากมากไปหาน้อยตามลำดับ

(1) คู่สมรสไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของด้านกายภาพและวัฒนธรรม

(2) ตัวผู้ปฏิบัติงานเองไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพและวัฒนธรรม

(3) ปัญหาครอบครัวทางด้านอื่น ๆ

(4) บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงานที่ขาดคุณลักษณะของอารมณ์

(5) ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทนต่อแรงกดดันจากงานที่รับผิดชอบ

(6) ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิค

(7) ผู้ปฏิบัติงานขาดมูลเหตุจูงใจในการปฏิบัติงาน ⁽⁷⁸⁾

ประการที่สี่ D.M. Noer ระบุว่า สาเหตุที่ผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศชาวอเมริกันล้มเหลวในยุโรป เป็นเพราะสาเหตุดังต่อไปนี้ ⁽⁷⁹⁾

(1) ผู้ปฏิบัติงานไม่เคยมีโอกาสดำเนินทางไปต่างประเทศมาก่อน ก่อนเดินทางไปรับตำแหน่ง

(2) ผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาทางด้านภาษา

(3) ในบางประเทศนั้นมีวิธีปฏิบัติงานที่แตกต่างออกไป เช่น ชาวยุโรปไม่นิยมชู้ว่าจะไล่คนออกจากงาน

(4) ในบางประเทศการแต่งเนื้อแต่งตัวและการรักษาความสะอาดร่างกายไม่ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ

(5) ชาวยุโรปเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นทางการ

(6) ประเทศในยุโรปไม่นิยมบังคับให้ผู้อื่นหันมานิยมชมชอบค่านิยมทางวัฒนธรรมของตนแต่ฝ่ายเดียว

(7) ชาวยุโรปมีความหยิ่งในความยิ่งใหญ่ของประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมประเพณีของตน

⁽⁷⁸⁾ Mead, op. cit., p. 383-399

⁽⁷⁹⁾ D. M. Noer, *Multinational People Management : A Guide for Organizations and Employees* (Washington, D.C. : The Bureau of National Affairs, Inc., 1975), pp. 6-9

จากการพิจารณาถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศของบุคลากรข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวดังกล่าวสืบเนื่องมาจากปัจจัย 3 ประการด้วยกัน

- (1) ปัจจัยที่เกิดจากตัวผู้ปฏิบัติงานเอง
- (2) ปัจจัยที่เกิดจากผู้ปฏิบัติงานดูแลลูกค้า
- (3) ปัจจัยที่เกิดจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งรวมถึงการสรรหา การพัฒนา การเก็บรักษา และการใช้ประโยชน์บุคลากร กล่าวคือ การสรรหาบุคลากรไม่ควรจะพิจารณาเฉพาะความรู้ความสามารถด้านเทคนิคแต่เพียงอย่างเดียว ผู้รับผิดชอบจะต้องรู้แหล่งบุคลากรว่ามีที่ใดบ้าง การฝึกอบรมควรจะเน้นความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมของประเทศที่ไปประจำอยู่ และการใช้ประโยชน์บุคลากรควรจะพิจารณาจากคุณลักษณะหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น บริษัท Matsushita ของญี่ปุ่น จะให้ความสำคัญแก่หลัก “SMILE” (S Specialty คือ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน M Management ability คือ ความสามารถทางการจัดการ I International คือ ความเต็มใจที่จะเรียนรู้วัฒนธรรมและความสามารถในการปรับตัว L Language คือ ความสามารถทางด้านภาษา และ E Endeavor คือ ความกระตือรือร้น และความอดทนต่ออุปสรรคนานาประการ)⁽⁸⁰⁾

ในส่วนของการไทยนั้น ข้อมูลบางประการที่ได้จากโทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน⁽⁸¹⁾ ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาในการปฏิบัติงานในต่างประเทศหลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาค่าเช่าบ้าน ปัญหา พ.ช.ด. ปัญหาค่าเล่าเรียนบุตร เงินพิเศษของบุตร การไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสโมสรและสมาคมต่าง ๆ ปัญหาค่าจ้างลูกจ้างท้องถิ่น และปัญหาขาดแคลนบุคลากร เป็นต้น (โปรดศึกษา ภาคผนวกที่ 2 หน้า 309 - 318 ประกอบด้วย)

4.3 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศที่ได้จากวรรณกรรม เท่าที่ลองสำรวจวรรณกรรม พบว่า คุณสมบัติที่จำเป็นของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศมีอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

- (1) *H. W. Lane et al*⁽⁸²⁾ ได้ชี้ให้เห็นว่าคุณลักษณะที่สำคัญของผู้บริหารระดับโลก (Global executives) ครอบคลุมถึงประเด็นดังต่อไปนี้คือ

⁽⁸⁰⁾ M. O'Hara - Divereaux and R. Johansen, *Global Work : Bridging Distance, Culture and Time* (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1994), p.109

⁽⁸¹⁾ โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน ถึงกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 20 ธันวาคม 2537

⁽⁸²⁾ H. W. Lane et al, *International Management Behavior : From Policy to Practice* 2nd Ed. (Boston : PWS-Kent Publishing Co., 1992), p.50

- ความสามารถที่จะพัฒนาและใช้ทักษะกลยุทธ์ระดับโลก
- ความสามารถที่จะจัดการ/บริหารความเปลี่ยนแปลงและสภาพ

เปลี่ยนผ่าน

- ความสามารถที่จะจัดการ/บริหารความหลากหลายทางวัฒนธรรม
- ความสามารถที่จะออกแบบและนำเอาโครงสร้างการบริหารงานที่

ยึดหยุ่นมาใช้

- ความสามารถที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นและการทำงานเป็นทีม
- ความสามารถที่จะสื่อข้อความกับผู้อื่น
- ความสามารถที่จะเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ในองค์กร

(2) A.V. Phatak ⁽⁸³⁾ ได้เสนอว่าวิธีที่สรรหาและคัดเลือกบุคลากรทั้งจากประเทศแม่และโพ้นทะเลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในบริษัทควรเน้นคุณลักษณะดังต่อไปนี้

- ความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิค
- ทักษะทางการจัดการ
- การเอาใจเขามาใส่ใจเราในแง่ของวัฒนธรรม
- ทักษะทางการทูต
- แรงจูงใจและความเต็มใจที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- ความมั่นคงทางด้านอารมณ์
- ครอบครัวของผู้บริหาร

(3) S. Ronen ⁽⁸⁴⁾ ได้ระบุลักษณะผู้ที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศไว้ว่าควรประกอบด้วยปัจจัย ดังต่อไปนี้

- คุณสมบัติและประสบการณ์
- ผลงานในอดีต
- ความผูกพันในงาน
- ความเหมาะสมในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ
- ความพร้อมของครอบครัวที่จะไปใช้ชีวิตในต่างประเทศ

(4) D.R. Briscoe ⁽⁸⁵⁾ ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้จัดการบริษัทข้ามชาติควรจะมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

⁽⁸³⁾ A.V. Phatak, Managing Multinational Corporations (New York : Praeger Publishers, 1974), pp.194-197

⁽⁸⁴⁾ S. Ronen, Comparative and Multinational Management (New York : John Wiley & Sons, 1986), p.507

⁽⁸⁵⁾ Briscoe, op. cit., p.204

- เข้าใจสภาพแวดล้อมของการดำเนินธุรกิจระดับโลก
- สามารถเรียนรู้วิธีการบริหารงานในวัฒนธรรมที่หลากหลาย
- สามารถปฏิบัติงานและเรียนรู้วัฒนธรรมไปพร้อม ๆ กัน
- สามารถสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานร่วมกันของคนที่มาจากร

วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

- สามารถใช้ชีวิตให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของต่างประเทศ
- สามารถใช้ทักษะวัฒนธรรมข้ามชาติในการโต้ตอบกับผู้อื่น
- ปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงานชาวต่างชาติที่เสมอหน้ากัน
- มีประสบการณ์ต่างประเทศในการพัฒนาองค์การ

(5) *P.W. Beamish and J. L. Calof* ⁽⁸⁶⁾ ระบุว่า ผู้จัดการที่ประจำอยู่ ณ ต่างประเทศควรมีทักษะหลาย ๆ ด้าน (และทักษะที่จะกล่าวต่อไปข้างล่างนี้มีความสำคัญมากกว่าความสามารถเกี่ยวกับงานในหน้าที่หรืองานทางเทคนิค⁽⁸⁷⁾) คือ

- ทักษะในการสื่อสาร
- ทักษะภาวะผู้นำ
- ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- ทักษะในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

(6) *M. O'Hara - Devereaux and R. Johansen* ⁽⁸⁸⁾ มีความเห็นว่าคุณลักษณะที่สำคัญของผู้บริหารในอนาคต มีดังนี้

- ทักษะทางวิชาชีพ
- ทักษะทางการดำเนินธุรกิจ
- ทักษะในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
- ความเปิดเผย
- เปิดโอกาสให้ผู้อื่นพบได้ง่าย
- ทักษะในการสื่อข้อความ

(7) *H. Bijlani* ⁽⁸⁹⁾ ได้ชี้ให้เห็นคุณลักษณะของผู้จัดการในยุคโลกาภิวัตน์ว่า มีดังนี้

⁸⁶ P.W. Beamish and J. L. Calof "International Business Education : A corporate View," *Journal of International Business Studies* (Fall 1989), pp 553-564

⁸⁷ ซึ่งความเห็นนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการอีกหลายแห่ง เช่น O'Hara-Devereaux and Johansen, *op. cit.*, p.104 and Fisher et al., *op. cit.*, p. 684

⁸⁸ O'Hara and Johansen, *op. cit.*, pp 105-106

⁸⁹ H. Bijlani, *Globalisation : An Overview* (Singapore : Heinemann Asia, 1994), pp 152-153

- มีความรู้เกี่ยวกับความสำคัญของประเด็นต่าง ๆ ในโลกโลกาภิวัตน์
- มีความสามารถในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่จะปรับตัวเองให้สอดคล้องกับ

เทคโนโลยีใหม่ ๆ

- ใจกว้าง
- การยอมรับวิธีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันของประเทศต่าง ๆ ในโลก

และเห็นคุณค่าของความแตกต่าง

- ความสามารถในการอันที่จะไม่นำเอาความแตกต่างทางวัฒนธรรมมาเป็น

ข้ออ้างของการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

- อุดทน
- มีความรู้ความสามารถที่จะเอาชนะอุปสรรคทางด้านภาษา
- ความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น
- มีโลกทัศน์ที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้
- มีประสบการณ์ในการเดินทางทั่วโลกจนสามารถทราบถึงและปฏิบัติตาม

ให้อยู่ในกรอบของวัฒนธรรมท้องถิ่นได้

- มีพฤติกรรมที่วางแผนป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้ามากกว่ารอที่จะแก้

ปัญหานั้นอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่แข่ง

(8) *D.R. Briscoe* ระบุว่า คุณลักษณะของผู้จัดการในศตวรรษที่ 21 มี

ดังต่อไปนี้ คือ ⁽⁹⁰⁾

- มีมุมมองการทำธุรกิจ สินค้าและบริการหลาย ๆ มิติ
- มีความแคล่วคล่องในงานของฝ่ายสายงานหลัก
- มีทักษะในการตัดสินใจที่รอบคอบ
- มีสติปัญญาที่เฉลียวฉลาด
- มีความสามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมพื้นเมือง
- มีความรู้ลึกไวก่อวัฒนธรรมของผู้คนที่ตนไปดำเนินธุรกิจ
- มีความสามารถในการสร้างทีมงาน
- มีร่างกายที่แข็งแรงและมีวุฒิภาวะทางด้านจิตใจ
- มีความรอบรู้ทางด้านคอมพิวเตอร์
- มีทักษะในการเจรจาต่อรองที่รอบคอบ
- มีความสามารถที่จะเป็นตัวแทนของความเปลี่ยนแปลง

⁽⁹⁰⁾ *Briscoe, op.cit., p.61*

- มีทักษะเกี่ยวกับวิสัยทัศน์
- มีทักษะในการมอบหมายงานให้ลูกน้องปฏิบัติ

(9) *A.V. Phatak*⁽⁹¹⁾ เสนอว่าเกณฑ์ที่จะคัดเลือกผู้จัดการที่ไปประจำต่างประเทศ ควรจะเน้นปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ

- ความสามารถทางด้านเทคนิค
- ทักษะความด้านการจัดการ
- ความเห็นอกเห็นใจทางด้านวัฒนธรรม
- ความสามารถในการปรับตัวและความยืดหยุ่น
- ความสามารถทางด้านการพูด
- ความถนัดทางด้านภาษา
- มีมูลเหตุจูงใจที่จะปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- มีความมั่นคงและวุฒิภาวะทางด้านอารมณ์
- ครอบครัวสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

(10) *W. French*⁽⁹²⁾ ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารข้ามชาติสตรีที่เข้ามาดำเนินธุรกิจ在美国ต้องรับผิดชอบทางด้านงานและการบริหารงานของสาขาถึง 6 แห่ง ในขณะที่สินค้าและบริการเหล่านั้นผลิตขึ้นในอีกประเทศหนึ่ง ฉะนั้นเวลาส่วนใหญ่ของเธอมักจะหมดไปกับการเดินทางถึง $\frac{2}{3}$ ของเวลาทั้งหมด นอกจากนี้ผู้บริหารเหล่านี้ยังต้องมีความรอบรู้ภาษาต่างประเทศ และกฎหมายแรงงานอเมริกัน สำหรับผู้บริหารข้ามชาติที่เข้าไปดำเนินธุรกิจในฝรั่งเศสก็ต้องแบกรับภาระที่ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน กล่าวคือ เขาจะต้องรับผิดชอบในการขายสินค้าและบริการในอิตาลี เยอรมนี และสหราชอาณาจักร ในขณะที่สินค้าของเขาทำการผลิตในสวีเดน เขาต้องเดินทางประมาณ $\frac{2}{3}$ ของเวลาทั้งหมด ต้องเข้าใจภาษาและวัฒนธรรมของอีก 5 ประเทศ และกฎหมายแรงงานอย่างน้อยที่สุดของ 2 ประเทศ ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จำเป็นจะต้องมีความรู้ความสามารถอย่างน้อยที่สุด 19 ด้าน แต่สำคัญที่สุดได้แก่

- การมุ่งความสำเร็จและมุ่งผลลัพธ์
- มีวิสัยทัศน์
- มีความชัดเจนในความคิดและการกระทำ
- มีความสามารถที่จะแสดงความรู้สึกของตนให้คนอื่นทราบ
- สามารถทำงานเป็นทีมและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน
- สามารถชี้แนะและควบคุมตนเอง

⁽⁹¹⁾ Phatak, *op. cit.*, pp.186-191

⁽⁹²⁾ W. French, *Human Resources Management* (Boston : Houghton Mifflin Co., 1994), p.639

- มีความสมดุลทุก ๆ ด้าน
- มีความอดทน
- มีความเที่ยงธรรม

ฯลฯ

(11) ในบรรดาคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศนั้น คุณลักษณะหนึ่งที่สำคัญก็คือ คุณลักษณะที่ดีของนักการทูต ซึ่งรวมถึง

- การมีโลกทัศน์ระหว่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึง ความเข้าใจและมีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ปฏิบัติตามคำปฏิญาณที่ให้ไว้ก่อนรับตำแหน่ง มีความเข้าใจและอดกลั้นต่อความคิดเห็นขัดแย้งของคนที่มาจากต่างวัฒนธรรม

- การมีสัมพันธภาพที่ดีกับสาธารณชน
- ความพร้อมที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย
- ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับคนพื้นเมือง
- ความสามารถทางด้านภาษา เฉพาะอย่างยิ่งภาษาของนักการทูต⁽⁹³⁾
- มีความสามารถในการเข้าใจภาษากาย⁽⁹⁴⁾
- มีความสามารถในการเป็นตัวแทนของประเทศ
- มีความสามารถในการเก็บรวบรวมและตีความข้อมูลข่าวสาร
- มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง
- มีความสามารถในการจัดการวิกฤตการณ์
- มีความสามารถในการแจ้งและรับทราบจุดยืนของรัฐบาลที่เป็นทวิภาคี

และพหุภาคีของคน

- มีความสามารถในการเข้าไปมีอิทธิพลเหนือประชามติของประเทศที่ตนเข้าไปประจำอยู่⁽⁹⁵⁾

- พุคความจริง
- ความสามารถในการใช้ภาษาทั้งของตนเองและผู้อื่น
- ความใจเย็น เยือกเย็น
- ความอดทน อดกลั้น

⁽⁹³⁾ International Civil Service Advisory Board, Report on Standard of Conduct in the International Civil Service 1954, passim.

⁽⁹⁴⁾ N. Yapp, Debrett's Guide to Business Etiquette, A Complete Book of Modern Business Practice and Etiquette (London : Headline Book Publishing, 1994), pp.19-26

⁽⁹⁵⁾ D.S. Papp, Contemporary International Relations : Framework for Understanding 3rd Ed. (New York : Macmillan, 1992), pp.502-505

- ความอ่อนน้อมถ่อมตน
- ความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ⁽⁹⁶⁾

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้บริหารที่ประจำอยู่ในต่างประเทศจำเป็นต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับภาษา เฉพาะอย่างยิ่งภาษาของนักการทูต ยกตัวอย่าง เช่น

(1) ถ้านักการทูตกล่าวว่าการเจรจา “useful” หมายความว่า การเจรจาครั้งนั้นไม่มีความก้าวหน้า แต่ทำให้เราทราบว่ามีฝ่ายคิดอะไรอยู่และคิดอย่างไร ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์ต่อการเจรจาในรอบต่อไป

(2) ถ้านักการทูตกล่าวว่าการเจรจา “fruitful” หมายความว่า การเจรจาในรอบนั้นเจอทางตัน แต่รอบต่อไปอาจจะเป็นมรรคเป็นผล

(3) ถ้านักการทูตกล่าวว่าการเจรจา “productive” หมายความว่า การเจรจาในรอบนั้นยังตกลงกันไม่ได้

(4) ถ้านักการทูตกล่าวว่าการเจรจา “frank and open” หมายความว่าที่ประชุมมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกัน แต่อาจมีความก้าวหน้าในรอบต่อไป

(5) ถ้านักการทูตกล่าวว่าการเจรจา “meaningful” หมายถึง การเจรจาครั้งนั้นไม่บรรลุผลอะไรเลย และทุกคนควรจะสนุกสนานกับการท่องเที่ยวที่เจ้าภาพจัดเตรียมให้ ⁽⁹⁷⁾

(6) ถ้านักการทูตกล่าว “เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า” หมายถึง ผู้พูดไม่ได้ไปค้นแหล่งอ้างอิงที่แน่นอน

(7) ถ้านักการทูตกล่าว “ถ้าว่ากันตามหลักการแล้ว ผมคิดว่า” หมายถึง หลักการอะไรผู้พูดก็บอกไม่ได้

(8) ถ้านักการทูตกล่าว “เรื่องนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอน” หมายถึง ยังไม่มีการทำอะไรเลยในเรื่องนี้

(9) ถ้านักการทูตกล่าว “โครงการนี้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง” หมายถึง โครงการนี้ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

(10) ถ้านักการทูตกล่าว “ต้องขอบคุณ คุณสนเทศที่เป็นกำลังสำคัญของการประชุมครั้งนี้ และคุณสนธิที่ให้คำปรึกษาแก่ผมอย่างใกล้ชิดตลอดมา” หมายถึง คุณสนเทศคือคนที่ทำงานนี้ทั้งหมด ส่วนคุณสนธิอธิบายให้ผู้พูดฟังว่า สิ่งที่คุณสนเทศทำนั้นคืออะไรแน่-- ผู้พูดไม่ได้ทำอะไรเลย ⁽⁹⁸⁾

⁽⁹⁶⁾ อรุณ ภาณุพงศ์ การทูตและการค้าระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สยามรัฐ 2529)

⁽⁹⁷⁾ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ “การบริหารองค์การระหว่างประเทศ” หน้าที่ 13 แผนการการสนทนาวิชาหลักและวิธีการศึกษาของวิชาประวัติศาสตร์ (นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2529)

⁽⁹⁸⁾ สถาบันที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรม ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงไคยว กระทรวงอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมสนเทศ ฉบับรวมเล่ม 25 ฉบับ พฤษภาคม 2537 - ธันวาคม 2538 หน้า 5-4

นอกจากนี้ 'คนที่เป็นนักการทูตควรจะพิจารณาถึงบัญญัติ 10 ประการของการเป็นนักการทูตที่ดีด้วย คือ ⁽⁹⁹⁾

- (1) อย่าผูกมัดตนเองเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญมาก ๆ เป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) พยายามผูกมัดตนเองเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ไร้สาระ แต่พยายามเขียนออกมาเป็นเชิงที่ว่าคนอื่น ๆ ไม่เต็มใจทำเรื่องนี้
- (3) ในการติดต่อพูดคุยกับผู้อื่น พยายามทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่ และทำเรื่องที่ไร้สาระให้เป็นสาระให้ได้
- (4) พยายามส่งโทรเลขให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และอย่าลืมติดรา "ลับ-ไม่เปิดเผย" เพราะจะทำให้ผู้คนมองว่าผู้ส่งโทรเลขมีสถานภาพที่โดดเด่น
- (5) ในการประชุม ควรอภิปรายเมื่อเริ่มประชุม และก่อนที่การประชุมจะสิ้นสุดลง
- (6) ถ้าประชุมร่วมกับผู้ที่สูงกว่า เมื่อตนตั้งคำถามแล้ว อย่าลืมตอบคำถามนั้นด้วยคำถามอีกคำถามหนึ่ง
- (7) ไม่ควรจะเสนอให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อื่นอย่างง่าย ๆ
- (8) ถ้าตนอยู่ในตำแหน่งที่ต้องตัดสินใจ อย่าด่วนตัดสินใจเป็นอันขาด หากถูกขอร้องให้ตัดสินใจจริง ๆ จงเพียงแต่บอกว่าจะรับไว้พิจารณา และใช้เวลาที่เหลืออีก 24 ชั่วโมงเพื่อปรึกษากับผู้ที่เป็นมิตรกับตน
- (9) จงสัมผัสมืออย่างอบอุ่นและส่งยิ้มไปเกี่ยวกับเรื่องทุก ๆ เรื่อง
- (10) จงแสดงความกังวลและกังวลต่อไปเกี่ยวกับเรื่องทุก ๆ เรื่อง เพราะสิ่งนี้จะบ่งบอกว่าท่านมีความผูกพันในงานและเป็นปัจจัยที่อาจจะเป็แรงส่งให้ท่านได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น

(12) *P. Sanders* ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้จัดการในยุคโลกาภิวัตน์ ควรมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ความสามารถที่จะยอมรับความเป็นอิสระในการตัดสินใจ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถพัฒนาความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้อื่นได้อย่างราบรื่น
- 2) ความสามารถที่จะเข้าใจมรดกของชาติของตน และอัตราการเสี่ยงและกลยุทธ์ของโลก

⁽⁹⁹⁾ ดิน ปรินซ์พฤทธ์ อังแล้ว แผลงเคียวกัน

3) ความสามารถที่จะเข้าใจและจัดการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางด้านธุรกิจไปพร้อมกับการเตรียมตัวเตรียมใจของตนเอง ⁽¹⁰⁰⁾

(13) L. Callan and M. Warshaw พบว่ามหาวิทยาลัยที่เปิดสอนวิชาการบริหารธุรกิจที่ดีเลิศ 25 แห่ง จะเน้นเนื้อหาการสอนวิชาดังต่อไปนี้ คือ ⁽¹⁰¹⁾

- 1) การยกระดับการประกอบการที่เน้นเงินลงทุน
- 2) การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากร
- 3) การแสวงประโยชน์จากโอกาสในการประกอบธุรกิจของโลก
- 4) การทำธุรกิจและการตลาดเกี่ยวกับ Internet
- 5) การพัฒนาความมั่นใจที่จะกำหนดชะตากรรมของตนเอง

(14) วารสาร Far Eastern Economic Review ได้รายงานเช่นเดียวกันว่า บริษัทที่เป็นผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ ⁽¹⁰²⁾

- 1) เป็นบริษัทที่ผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูง
- 2) สามารถประดิษฐ์คิดค้นวิธีการต่าง ๆ ที่จะสนองความต้องการของลูกค้า
- 3) เป็นบริษัทที่มีวิสัยทัศน์ยาวไกล
- 4) เป็นบริษัทที่มีความมั่นคงทางการเงิน
- 5) เป็นบริษัทที่บริษัทอื่น ๆ พยายามจะเลียนแบบ

ซึ่งบริษัทเหล่านี้รวมถึงดุสิตธานี บริษัทแกรมมีเอนเตอร์เทนเมนต์ บริษัทกลุ่มซี.พี. ธนาคารกรุงเทพ และกลุ่มสยามซีเมนต์ เป็นอาทิ นอกจากนี้การจัดลำดับความยิ่งใหญ่ของบริษัทอาจจะพิจารณาจากข้อชี้วัดอื่น ๆ อีก เช่นดูจากปริมาณการขายสินทรัพย์ ผลกำไร หรือจำนวนบุคลากร ⁽¹⁰³⁾ ทั้งนี้รวมทั้งความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศ การเปิดการค้าและการลงทุน นโยบายของรัฐบาล และบริการการเงินและตลาดทุน เป็นต้น ⁽¹⁰⁴⁾

4.4 คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์

คุณลักษณะที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์มีอยู่ 2 ชุด คือ ชุดที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และที่ได้จากการศึกษาวิจัยรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง

⁽¹⁰⁰⁾ P. Sanders, "Global Managers for Global Corporations", Journal of Management Development Vol.7 No.1, 1989, pp.33-44

⁽¹⁰¹⁾ K. Callan and M. Warshaw, "The 25 Best Business Schools for Entrepreneurs" Success Vol.42, No.7, September 1995, pp.37-43

⁽¹⁰²⁾ ฉบับวันที่ 26 ธันวาคม 2539 หน้า 97

⁽¹⁰³⁾ Phatak, op.cit., pp.6-7

⁽¹⁰⁴⁾ จินตนา บุญบงการ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (กรุงเทพฯ : วิทยพัฒน์ 2539) หน้า 85

คุณลักษณะ/ปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ
ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ (N = 130)

ลำดับที่

คุณลักษณะ/ปัจจัย

- 1 การคัดเลือกบุคลากรไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (สำคัญมากที่สุด)
- 2 ภาษาต่างประเทศ (ในอุดมคติต้องสามารถคิด พูด และเขียนได้ 4 ภาษา)
- 3 ความเต็มใจที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- 4 นโยบายกระทรวง/รัฐบาล
- 5 ความสามารถในการแสวงหาและติดตามข่าวสาร
- 6 ความสามารถในการเจรจาต่อรอง
- 7 การฝึกอบรมก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- 8 ความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ หรือโลกที่ไร้พรมแดน
- 9 การปฐมนิเทศก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- 10 การรู้จักบริหารเวลา
- 11 ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปประจำอยู่
- 12 เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และสวัสดิการขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ
- 13 ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับชาวพื้นเมือง
- 14 ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค
- 15 ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต
- 16 การปรับตัวของสมาชิกในครอบครัว (ภรรยาสามี บุตร/ธิดา) ให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
- 17 ความแน่นอนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- 18 ที่พักอาศัย
- 19 เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ
- 20 ดิน ฟ้า อากาศของประเทศที่ไปประจำอยู่
- 21 ความสามารถในการประคองจิตใจ
- 22 ความกล้าเสี่ยง (สำคัญน้อยที่สุด)

คุณลักษณะ/ปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ
ของพนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง
(N = 510)⁽¹⁰⁵⁾

ลำดับที่	คุณลักษณะ/ปัจจัย	(สำคัญมากที่สุด)
1	ความมุ่งมั่นในสัมฤทธิ์ผลของงาน	
2	การมีสายดาที่ยาวไกล/มีวิสัยทัศน์	
3	ความสามารถในการทำงานเป็นทีม	
4	ความชำนาญ/ทักษะทางวิชาชีพ	
5	ความสุ่มรอบคอบ	
6	การมีความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาการบริหาร	
7	การรู้จักบริหารเวลา	
8	ความจงรักภักดีต่อบริษัท/องค์กร	
9	ความมีวิริยะอุตสาหะ	
10	การคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม	
11	ความเที่ยงธรรม	
12	ทักษะในการติดต่อสื่อสาร	
13	การเข้ากับผู้อื่นได้	
14	ความอดทน	
15	คำพูดคำจาที่วิญญูมาวาทที่เหมาะสม	
16	การควบคุมตนเอง	
17	ความรู้เกี่ยวกับการบิน	
18	ความรู้ภาษาต่างประเทศ	
19	ความรู้เกี่ยวกับวิศวกรรมคมนาคม	
20	การมีคุณธรรม/จรรยาบรรณวิชาชีพ	
21	ทักษะการบริหาร	
22	เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษและสวัสดิการ	
23	ความใจเย็น	
24	ความสามารถในการฟังผู้อื่น	
25	ความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานในพื้นที่	
26	ความมั่นคงทางอารมณ์	

คุณลักษณะ/ปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

ของพนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง

(N = 510)

ลำดับที่

คุณลักษณะ/ปัจจัย

- 27 ความสามารถในการตัดสินใจในสถานการณ์ที่กำกวม
- 28 ไหวพริบในการดำเนินธุรกิจ
- 29 การอ่อนน้อมถ่อมตน
- 30 การวางตัวในสังคมอย่างเหมาะสม
- 31 ความสามารถในการเก็บรวบรวมและตีความข่าวสารข้อมูล
- 32 ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี
- 33 ความสามารถในการจัดการกับวิกฤตการณ์
- 34 การเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น
- 35 ความสามารถในการพูดภาษาเดียวกันกับเพื่อนร่วมงาน
- 36 ความเปิดเผย/โปร่งใส
- 37 การพูดความจริง
- 38 การมีความคิดที่เป็นระบบในภาพรวม
- 39 การทำใจได้สำหรับความล้มเหลว หรือผิดพลาด
- 40 นโยบายของกระทรวงคมนาคม
- 41 ความชัดเจนในการแสดงออก
- * 42 ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ
- 43 ความสามารถในการเจรจาต่อรองธุรกิจ
- 44 ความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยา สังคมวิทยา และจิตวิทยา
- 45 การปฐมนิเทศบุคลากร
- 46 การมีอารมณ์ขัน
- 47 การมีระยะเวลาการปฏิบัติงานที่แน่นอน
- 48 ความไวต่อความรู้สึกของผู้อื่น
- 49 ความอยากรู้ อยากเห็น
- 50 ความรู้เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของประเทศไทย
- 51 การยอมให้ผู้อื่นพบปะได้ง่าย
- 52 เพื่อนร่วมงานที่เป็นคนไทยด้วยกัน

คุณลักษณะ/ปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ
ของพนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง

(N 510)

ลำดับที่

คุณลักษณะ/ปัจจัย

- 53 มารยาทในการนั่งโต๊ะอาหารแบบสากลนิยม
- 54 ความสามารถในการอ่านสถานการณ์ธุรกิจข้ามวัฒนธรรม
- 55 ความเต็มใจที่จะเรียนรู้วัฒนธรรมของผู้อื่น
- 56 ที่พักอาศัยในประเทศที่ไปประจำอยู่
- 57 ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับคนพื้นเมือง
- 58 ความรู้เกี่ยวกับการแข่งและรับทราบจุดยืนของรัฐบาลที่เป็นทวิภาคีและพหุภาคีของไทย
- 59 เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ
- * 60 ความกล้าเสี่ยง/กล้าได้กล้าเสีย
- 61 ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม
- 62 การปรับตัวของสมาชิกในครอบครัว (ภรรยา สามี บุตร/ธิดา) ให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
- 63 ดินฟ้าอากาศของประเทศที่ไปประจำอยู่
- 64 ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมและวัฒนธรรมธุรกิจทั่วไป
- 65 ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต
- 66 การมีอิทธิพลเหนือประชามติของประเทศที่ตนเข้าไปปฏิบัติงานอยู่
- 67 ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมพื้นเมือง
- 68 การได้เยี่ยมชมสิ่งมหัศจรรย์ของโลก
- 69 ความเข้าใจ/ซาบซึ้งศิลปะ
- 70 ความรู้ในการฟังดนตรี
- 71 ความรู้เกี่ยวกับกีฬา
- 72 ความรู้เกี่ยวกับศิลปะและดนตรี
- 73 ความสามารถในการเดินร่ำ/ลีลาศ
- 74 ความสามารถในการชิมไวน์

(สำคัญน้อยที่สุด)

* ความสามารถในการประจักษ์คิดค้น (ลำดับที่ 42) และความกล้าเสี่ยง/กล้าได้กล้าเสีย (ลำดับที่ 60) รวมเรียกว่า วิทยุญาณของผู้ประกอบการ (Entrepreneurial spirit) ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่พึงประสงค์ และน่าจะอยู่ในลำดับต้น ๆ

บทที่ 6 สรุปย่อผลวิจัยและข้อเสนอแนะ

1. สรุปย่อผลวิจัย

1.1 สรุปย่อผลวิจัยเกี่ยวกับบทนำ สรุปย่อผลวิจัยเกี่ยวกับบทนำจะครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ คือ (1) ความหมายของการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ (2) สภาพและความสำคัญของปัญหา (3) กรอบแนวความคิดและสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา (4) วัตถุประสงค์ของการศึกษา (5) ขอบเขตของการศึกษา (6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และ (7) ระเบียบวิธีการศึกษา

ความหมายของการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศภายใต้โครงการศึกษานี้ หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ปฏิรูป และปฏิวัติวัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของประเทศและของโลก กับทั้งมีสมรรถนะ/ความสามารถที่เอื้อต่อการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแบบครบวงจร และในเวลาเดียวกัน ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย (Plurilateral) พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลกในยุคโลกาภิวัตน์ หรือโลกที่ไร้พรมแดน ซึ่งแต่เดิมนั้น การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศในต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก แต่ปัจจุบันนี้ยังมีกระทรวงอื่น ๆ อีก 6 กระทรวง (หรือมากกว่านั้นที่ประสงค์จะส่งคนของตนไปประจำ ณ ต่างประเทศ) เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้จำนวนบุคลากรไทยที่ไปประจำต่างประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 905 คน (กระทรวงการต่างประเทศ = 619 คน กระทรวงอื่น 6 กระทรวง = 286 คน)

สภาพและความสำคัญของปัญหา

โลกโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นทั้งปริมาณ คุณภาพ และอัตราเร่ง ซึ่งมีผลกระทบต่อการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศอย่างมากจนทำให้มีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น กล่าวคือ

- (1) บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น แต่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการแก้ไข เพราะไม่รับรู้หรือไม่สามารถรับรู้ว่ามันเป็นปัญหา เนื่องจากมีความเคยชินอยู่กับสภาพแวดล้อม และกรอบความคิดแบบเดิม ๆ
- (2) บางครั้งไม่มีปัญหาเกิดขึ้น แต่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแก้ไขมันเข้า วิธีการที่เข้าไปแก้ไขสิ่งที่ไม่เป็นปัญหาจึงกลายเป็นปัญหาในตัวของมันเอง และ
- (3) บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น แต่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ผิดประเภทหรือผิดระดับ

กระแสโลกโลกาภิวัตน์เริ่มมีความเชื้ขวกราเดเต็มที่เมื่อกำแพงกรุงเบอร์ลินพังทะลายลงในปี ค.ศ. 1989 คิดตามโดยวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย และสภาพโซเวียตแตกสลายลงในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งยังผลให้กระแสสงครามเย็นระหว่างค่ายทุนนิยม และสังคมนิยมเริ่มลดลง ผลที่ตามมาคือกรอบการมองและวิธีแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของโลกเปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นที่รู้จักกันในนามของ Paradigm Shift ทั้งนี้รวมถึงการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

Paradigm Shift มีผลต่อการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการการลงทุนระหว่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

- (1) ประเทศทุนนิยมและสังคมนิยมเปลี่ยนจากการแข่งขันด้านการทูต การเมือง และการทหารมาเป็นการแข่งขันทางด้านการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และความพ่ายแพ้สงครามเศรษฐกิจมีผลกระทบรุนแรงเท่า ๆ กับ หรือมากกว่าการแพ้สงครามทางด้านการทูต การเมือง และการทหาร
- (2) ในการทำสงครามทางเศรษฐกิจ -- การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการการลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ -- ประเทศต่าง ๆ จำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แข่งขันกัน และร่วมมือกันในเวลาเดียวกันได้สัดส่วนกันและครบวงจร (interdependence, competition and cooperation)
- (3) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การแข่งขันกัน และการร่วมมือกันจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน และจะต้องทำให้ครบวงจร คือ การส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนระหว่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

(4) การส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนระหว่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศอาจกระทำได้ในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก และมักจะต้องกระทำผ่านกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้เน้นปฏิริยาโต้ตอบระหว่างประเทศไทย และกลุ่มเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ของโลก อันได้แก่ GATT, ASEAN, AFTA, APEC, EU, NAFTA, ASEM และ WTO ซึ่งประเทศที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณี กติกา หรือระเบียบเศรษฐกิจโลกที่อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม เสมอภาค และโปร่งใส เข้าทำนอง “If you want to come, come clean” มิฉะนั้นอาจจะถูกฟ้องร้อง โควตเดียว หรือถูกตอบโต้ด้วยมาตรการ ต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กติกาของ WTO

(5) เป้าหมายของการส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนระหว่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ก็คือการเอาชนะคู่แข่งกัน ซึ่งประเทศต่าง ๆ นอกจากจะต้องชิงไหวชิงพริบเพื่อให้ประเทศของตนได้เปรียบคู่แข่งเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เช่น มีแรงงาน และวัตถุดิบราคาถูกแล้ว ยังจะต้องพยายามคิดตัวเองให้ได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (competitive advantage) เช่น การนำเอาเทคโนโลยีระดับสูงมาช่วยทำให้สินค้าและบริการมีมูลค่าเพิ่ม (value added) มากขึ้น

(6) การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะได้เปรียบคู่แข่งเชิงเปรียบเทียบ และได้เปรียบในเชิงแข่งขัน อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่จะทำให้สินค้าและบริการของประเทศตนมีส่วนแบ่งตลาดสูง (market share) ทั้งนี้รวมถึงสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการ คุณสมบัติ/คุณลักษณะส่วนตัวของข้าราชการ และปัจจัยเสริมแรงในระดับชาติ

(7) ส่วนแบ่งตลาดขึ้นอยู่กับสมรรถนะของระบบและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในอันที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกติกาของ “ศาลเศรษฐกิจโลก” (เช่น WTO) ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคหรือสิ่งคุกคาม (SWOT) ทั้งของตนเองและคู่แข่ง ในขณะเดียวกัน ก็ต้องเตรียมวางแผนนโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีที่จะเข้าไปครองตลาดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่หยุดยั้ง

พอจะสรุปได้ว่าความเปลี่ยนแปลงไปสู่โลกโลกาภิวัตน์มีส่วนทำให้การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนพาราไดม์เสียใหม่ (Paradigm Shift) กล่าวคือ จากการที่เคยเน้นการบริหารงานภาครัฐก็หันมาใช้องค์กรที่คล้ายคลึงกับวิธีการของธุรกิจมากขึ้น (business-like) และจากการที่เคยเน้นการทูต การเมือง และการทหาร ก็หันมาเน้นทางด้านการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ หรือดำเนิน

นโยบายการเมืองของเศรษฐกิจให้มากขึ้น และวิถีทางที่จะดำเนินนโยบายการเมืองของเศรษฐกิจให้ได้ผล ส่วนหนึ่งคงจะต้องมีการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศให้มีเอกภาพ มีความกระตือรือร้น คล่องตัว จนสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ เฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันภายใต้สถานการณ์ที่ “รัฐ-ชาติมีขนาดเล็กเกินไปสำหรับปัญหาใหญ่ ๆ ของชีวิตและใหญ่เกินไปสำหรับปัญหาเล็ก ๆ ของชีวิต”

ความจริงแล้ว การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดระบบราชการไทยในต่างประเทศนั้น สำนักงาน ก.พ. ก็ได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาของคณะทำงาน ศึกษาการจัดระบบงาน และการกำหนดตำแหน่งที่ไปประจำต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ พบว่า การดำเนินการเพื่อให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ทั้งนี้รวมถึงปัญหาในการจัดตั้ง ปัญหาค่าใช้จ่าย ปัญหาการกำหนดตำแหน่ง ปัญหาการบริหารงาน บุคคล และปัญหาการติดตามและประเมินผล

(1) ปัญหาในการจัดตั้ง ปัญหาในการจัดตั้งมีอยู่หลายประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก จำนวนของหน่วยงานที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมีการขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง กล่าวคือ ตั้งแต่อดีตจนถึงปี พ.ศ. 2522 มีการจัดตั้งหน่วยงาน 52 แห่ง ช่วงปี 2523-2527 เพิ่มขึ้นอีก 12 แห่ง ช่วงปี พ.ศ. 2528-2532 เพิ่มขึ้น 24 แห่ง ช่วงปี พ.ศ. 2533-2537 เพิ่มขึ้น 35 แห่ง ซึ่งเมื่อนับถึงปี พ.ศ. 2537 พบว่ามีหน่วยงานรวมทั้งสิ้น 123 แห่ง ทั้งนี้ไม่รวมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มีสำนักงานอยู่ทั่วโลก 17 แห่ง ธนาคารแห่งประเทศไทย 2 แห่ง ธนาคารกรุงไทย 10 แห่ง การบินไทย 48 แห่ง และธุรกิจเอกชนไทยอีกมากมาย ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานดังกล่าวนี้ ดูเหมือนจะสวนทางกับแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลที่จะตรึงหรือลดอัตราค่าจ้างของข้าราชการลง ประเด็นที่สอง การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศส่วนใหญ่จะพิจารณาจากหน้าที่ความรับผิดชอบ และเหตุผลความจำเป็นที่ส่วนราชการชี้แจงและร้องขอมา จึงทำให้ขาดหลักการหลักเกณฑ์ และมาตรฐานกลางที่ควรจะเป็น ประเด็นที่สาม การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเอกเทศขึ้นตรงต่อกระทรวงในประเทศไทย อาจทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานกับสถานทูต และเกิดความสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ประเด็นที่สี่ การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดการจัดวางระบบการประเมินผลและประสานงานระหว่างกัน ทำให้การบริหารมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดเอกภาพในการบริหารงานและบังคับบัญชา และประเด็นสุดท้าย การกำหนดหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดความยืดหยุ่น ไม่เอื้อต่อความเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันกับต่างประเทศ

(2) ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย จากการที่หน่วยงานในต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ยกตัวอย่างเช่น เฉพาะปีงบประมาณ 2536 ปีเดียว รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ถึง 1,069 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่รวมค่าใช้จ่ายของกระทรวงการต่างประเทศและการจัดซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้างของหน่วยราชการบางแห่ง

(3) ปัญหาการกำหนดตำแหน่ง การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดหลักเกณฑ์กลางในการกำหนดตำแหน่งและการกำหนดระดับตำแหน่ง ทำให้เกิดความลักลั่น เสียขวัญกำลังใจ ตลอดจนมีปัญหาในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศที่ตนไปประจำอยู่

(4) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศยังขาดการวางแผนและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีคุณลักษณะ คุณสมบัติ และคุณภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังขาดการจัดระบบการหมุนเวียนในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และจากการสำรวจล่าสุดของสำนักงาน ก.พ. เมื่อเดือนมีนาคม 2539 พบว่า กระทรวงพาณิชย์ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงศึกษาธิการ มีบุคลากรระดับ 2-10 ประจําอยู่ในต่างประเทศทั้งสิ้น 286 คน ซึ่งเมื่อรวมกับข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศอีก 619 คน ก็จะทำให้มีบุคลากรที่ประจำอยู่ในต่างประเทศถึง 905 คน

(5) ปัญหาการติดตามและประเมินผล การจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศยังขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและจริงจังว่าคุ้มกับค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด

จากสภาพและความสำคัญของปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นและทันการณ์ หากประสงค์จะให้ประเทศไทยมีสมรรถนะในการแข่งขันกับต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนระหว่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ซึ่งจะต้องทำไปพร้อม ๆ กันและครบวงจร การส่งออกสินค้าและบริการที่ดี การนำเข้าสินค้าและบริการที่ดี การลงทุนระหว่างประเทศที่ดี เป็นประเด็นที่เข้าใจกันคืออยู่แล้ว ส่วน การให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น มุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศคู่ค้าเพื่อนำไปสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จะรองรับสินค้าและบริการของไทย เช่น กรณีที่ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ เมียนมาร์ และเวียดนาม เป็นต้น

กรอบแนวความคิด และสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมองว่าการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเป็นระบบเปิดที่องค์ประกอบย่อยของมันคือวัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทาง

การบริหารและพฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศต่างก็มีปฏิริยาโต้ตอบซึ่งกันและกัน และในขณะเดียวกันองค์ประกอบย่อยก็ได้ตอบกับระบบใหญ่ด้วย ในทำนองเดียวกันระบบใหญ่เองก็มีปฏิริยาโต้ตอบกับสิ่งแวดล้อมหรือนิเวศวิทยา (parts vs parts ; parts vs whole ; and whole vs environment or ecology) และในทางที่กลับกัน อย่างไรก็ตามการที่ระบบ (เปิด) การบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะมีชีวิตอยู่ได้ จำเป็นต้องปรับระบบปฏิริยาโต้ตอบของตนให้อยู่ในลักษณะที่สมดุลตามธรรมชาติ (homeostatic) ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ ระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะต้องปรับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศให้ได้สัดส่วนกันและในเวลาเดียวกันนั่นเอง

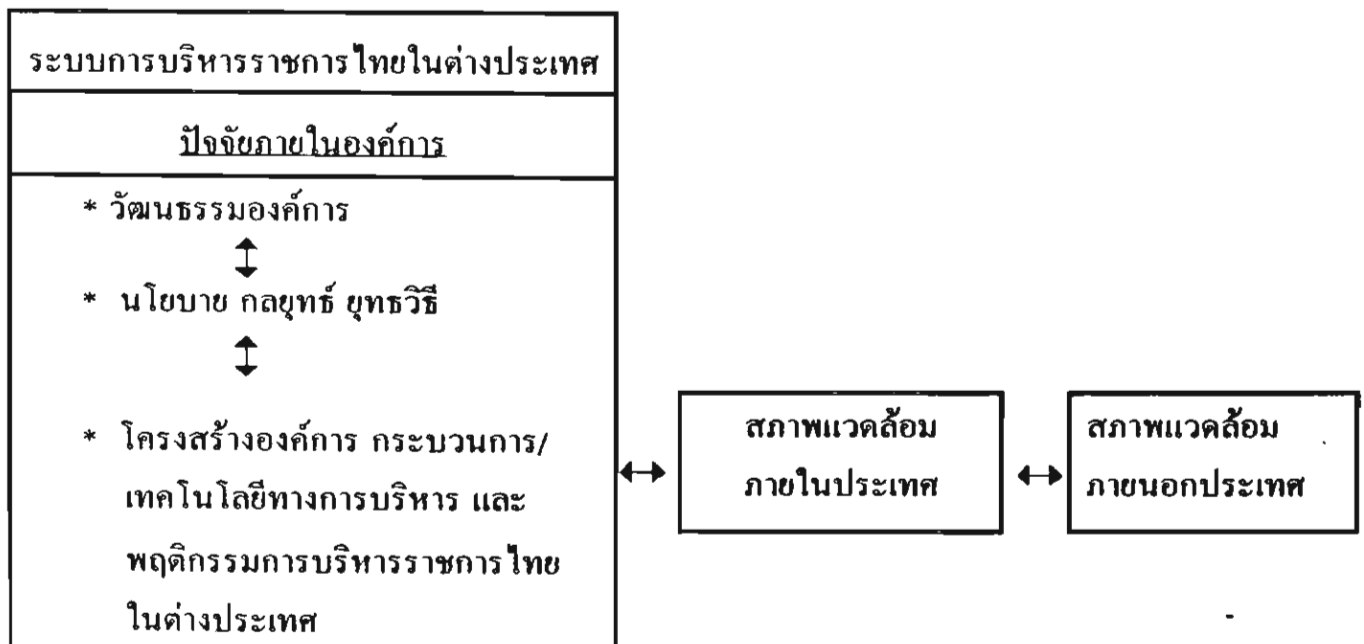
ส่วนสมมติฐานของการวิจัยนั้น มีอยู่ว่าการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศนั้น มีปัจจัยที่สำคัญ ๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบดังนี้

(1) สภาพแวดล้อมของโลก

(2) สภาพแวดล้อมภายในประเทศ

(3) ปัจจัยภายในหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วยวัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีที่หน่วยงานนำมาใช้ โครงสร้างองค์การ กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

สมมติฐานของการวิจัยดังกล่าว อาจแสดงโดยภาพที่ 10 ข้างล่างนี้



ภาพที่ 10 แสดงสมมติฐานของการวิจัย โดยย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เพื่อให้ทราบว่ามีภารกิจใดที่รัฐบาลควรจะนำไปปฏิบัติและส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำ ณ ต่างประเทศ และมีภารกิจใดที่ไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น
- (2) เพื่อกำหนดแนวทางสำหรับรูปแบบโครงสร้าง ระบบงานของหน่วยราชการ ตลอดจนคุณสมบัติ คุณลักษณะ และพฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- (3) เพื่อจัดระบบการบริหารงานและการบริหารงานบุคคล ตลอดจนสังกัดของข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ อันจะยังประโยชน์แก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มากกว่าผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคล
- (4) เพื่อเปรียบเทียบการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน (Conventional wisdom) โดยปรับปรุงกลไกที่มีอยู่เดิมกับการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศที่มีพื้นฐานจากแนวความคิด การปรับหรือแยกเครื่องระบบดังกล่าว (Reengineering wisdom) เสียบใหม่ที่กำลังปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้นหรือเฉพาะหน้าในลักษณะที่สามารถมองเห็นได้และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และ
- (5) เพื่อเสนอแนะนโยบายต่างประเทศระยะยาวในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน รูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน และการบริหารงานบุคคล

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษามีดังนี้คือ

- (1) ศึกษาวิเคราะห์ภารกิจ บทบาทหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานพลเรือน เพื่อกำหนดแนวทาง และหลักการว่า มีภารกิจใดบ้างที่มีความจำเป็นจะต้องส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ และหากมีความจำเป็นควรมีนโยบาย กลยุทธ์ ยุทธวิธี รูปแบบ คุณลักษณะ/ปัจจัย และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานอะไรบ้าง
- (2) เสนอแนะการจัดหน่วยงานที่ควรจะเป็นสำหรับประเทศคู่ค้า ประเทศเพื่อนบ้านทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก
- (3) ศึกษาเปรียบเทียบการจัดระบบการบริหารเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย (ทั้งนี้รวมถึงประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ บรูไน และฟิลิปปินส์) ในประเด็นต่าง ๆ ข้างล่างนี้

ก. การกำหนดทิศทาง ภารกิจ และบทบาทหน้าที่ของรัฐในการดำเนิน
กิจการต่างประเทศ

ข. นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีในการปฏิบัติการกิจที่จำเป็นตามข้อ ก.

ค. การจัดการและการบริหารวัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างองค์การ
กระบวนการ และเทคโนโลยีของการบริหาร การบริหารงานบุคคล คุณลักษณะและพฤติกรรม
ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับของไทย และหาแนวทางที่เหมาะสม
สำหรับประเทศในอนาคต

(4) การศึกษาครั้งนี้ไม่ครอบคลุมถึงกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวง
กลาโหม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ประโยชน์ของการศึกษาเรื่องนี้ อาจมีดังนี้

(1) ผลวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้ง
หน่วยงาน รูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน และการบริหารงานบุคคลสำหรับการปฏิบัติงานใน
ต่างประเทศ อาจมีประโยชน์ที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้มีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียว
กัน มีมาตรฐาน เป็นระบบและมีระเบียบมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ
บรรยากาศของโลกศตวรรษที่ 21 ที่มีความขัดแย้งในตัวเอง (Paradox) ซึ่งประกอบด้วยการพึ่งพา
อาศัยซึ่งกันและกัน การแข่งขัน และการร่วมมือกันในเวลาเดียวกัน ได้สัดส่วนกัน และครบวงจร

(2) ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติสามารถนำเอาผลการศึกษาไปประกอบการ
พิจารณาจัดตั้งหน่วยราชการในต่างประเทศ การกำหนดโครงสร้างระบบงานและสังกัด ตลอดจน
การจัดระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการไทยในต่างประเทศ

(3) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาผลการศึกษาไปประกอบการ
จัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศ การขอกำหนดตำแหน่งและระดับตำแหน่ง และจัดวิธีการบริหาร
งานบุคคลของการปฏิบัติงานในต่างประเทศ

(4) ผลวิจัยบางส่วนอาจมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
และความประหยัด ซึ่งจะเป็ปัจจัยผลักดันให้ประเทศไทยได้เปรียบคู่แข่งทั้งในเชิงเปรียบเทียบ
และในเชิงแข่งขัน

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการสอดประสานระหว่างทฤษฎีและวิธีปฏิบัติ/
ประสบการณ์ แนวทางการศึกษามีทั้งเชิงปทัสสถานและเชิงประจักษ์ ทั้งนี้รวมถึงการศึกษาเชิง
คุณภาพและเชิงปริมาณด้วย กล่าวโดยสรุประเบียบวิธีการศึกษา รวมถึงกิจกรรมข้างล่างนี้

(1) สัมภาษณ์กรรมการและข้อมูลจากตำรา บทบาท ผลวิจัย วิทยานิพนธ์
CD-Rom, Dialogue และ Internet ที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมของโลก
สภาพแวดล้อมภายในประเทศ วัฒนธรรมองค์กร นโยบายรัฐบาล (มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กลยุทธ์ และยุทธวิธีของรัฐบาล เช่น สมุดปกขาว) โครงสร้างองค์กร กระบวนการ และเทคโนโลยีทางการบริหาร การบริหารงานบุคคล ตลอดจนคุณลักษณะปัจจัยและพฤติกรรมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศ ทั้งนี้รวมทั้งการประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความคุกคาม (SWOT) ทั้งของหน่วยราชการไทย และขององค์กรต่าง ๆ ที่ประเทศไทยต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ อันได้แก่ ASEAN, AFTA, APEC, ASEM, NAFTA, EU, GATT และ WTO ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย เช่น จีน ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ ประเทศสมาชิก ASEAN ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามก็มิใช่ว่าจะมีโอกาสเดินทางไปสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพียง 9 ประเทศเท่านั้น (ตามแผนเดิม) ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลจากประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากที่เสนอไว้ในข้อเสนอเดิม มิฉะนั้นจะไม่เห็นภาพรวมที่ชัดเจน ปริมาณงานและเวลาที่ใช้จึงจำเป็นต้องขยายออกไป และก่อให้เกิดความล่าช้าที่มิได้คาดคิดไว้ล่วงหน้า

(2) สํารวจข้อมูลและสัมภาษณ์ความเห็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนเอกชนภายในประเทศ 74 ราย และต่างประเทศ 56 ราย รวมเป็น 130 ราย ข้อมูลดังกล่าวได้นำไปประมวลโดยโปรแกรม SPSSX เพื่อหาการกระจายของความถี่และร้อยละ ตลอดจนใช้ crosstabulation เพื่อหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

1.2 สรุปย่อผลวิจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของโลกที่อาจมีผลกระทบต่อ การบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

การบริหารราชการไทยในต่างประเทศมิได้ปฏิบัติการในสุญญากาศ หากแต่ดำเนินไปในบริบทของสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและไม่หยุดยั้ง เฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมเหล่านี้เองที่มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ นักชีววิทยาได้ค้นพบตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 และนักการบริหารเพิ่งจะตระหนักในปี ค.ศ. 1947 กล่าวโดยสรุปก็คือ ไม่ว่าระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะสามารถบริหารปัจจัยภายในระบบได้ดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของโลก หรือเบี่ยงเบนสภาพแวดล้อมของโลกให้เอื้อต่อการส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือของเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ก็จะไม่ปฏิบัติงานไปได้ไม่นาน และครั้นนี้ที่จะชี้ว่าระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความประหยัดมากนักน้อยเพียงใด ก็คือ ส่วนแบ่งตลาด (Market share) ของสินค้าและบริการของไทยในตลาดโลก

การเมืองโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

การที่กำแพงเบอร์ลินพังทลายก็ดี การที่สหรัฐอเมริกามีชัยชนะในวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียก็ดี และการที่สหภาพโซเวียตล่มสลายก็ดี ทำให้สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลทางการเมืองและการทหารแทบจะเพียงผู้เดียว ดังจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ได้ประกาศใช้ระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ที่สะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาประสงค์จะดำรงลักษณะของอภิมหาอำนาจทางการเมือง การทหารโดดเด่นแต่เพียงผู้เดียว ระเบียบโลกใหม่สนับสนุนการพัฒนา และการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน และการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีโดยผ่านประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ และเมื่อภัยคุกคามทางการเมืองการทหารลดลง สหรัฐอเมริกาก็มีเวลามากขึ้นที่จะหันมาสนใจปัญหาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การขาดดุลการค้า ภาวะการว่างงาน การละเมิดสิทธิบัตรอาหารและยา ทรัพย์สินทางปัญญา มาตรการกีดกันทางการค้า และการคุ้มครองตลาดของประเทศคู่ค้า

เมื่อมองในภาพรวม จะเห็นได้ว่าการทูตและการเมืองโลกมีลักษณะเป็น “ทวิภาค” (Bipolar) คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกฝ่ายหนึ่งกับประเทศที่เหลืออีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนทางด้านการทหารนั้น สหรัฐอเมริกายังเป็นมหาอำนาจแต่เพียงผู้เดียว (Unipolar) เพราะมีการพัฒนาอาวุธอย่างต่อเนื่อง มีทรัพยากร และมีนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากมาย

สภาพแวดล้อมทางการเมืองดังกล่าวนี้ จะยังดำเนินไปตามรูปแบบนี้อย่างน้อยที่สุดประมาณ 10-20 ปี ข้างหน้า นอกจากนี้จากผลงานของนักอนาคตนิยม พบว่ามีแนวความคิดหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในอนาคต ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดระบบราชการไทยในต่างประเทศ กล่าวคือ

(1) แนวความคิด Fourth Wave ที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องร่วมกันสร้างสรรค์ (Cocreate) ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศทุนนิยมและสังคมนิยมจะต้องพึ่งพาอาศัยกัน แข่งขันกัน และร่วมมือกันในเวลาเดียวกัน และครบวงจร

(2) แนวความคิด Direct Democracy ที่จะเข้ามาแทนที่ Representative Democracy

(3) แนวความคิดที่เปลี่ยนจากรัฐ-ชาติ มาเป็นเครือข่าย

(4) แนวความคิดรัฐบาลโลก

ฯลฯ

พอจะสรุปได้ว่า สภาพการเมืองของโลกได้หันมาให้ความสำคัญแก่เศรษฐกิจมากกว่าการเมือง การทูต และการทหาร โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ เพราะเศรษฐกิจอเมริกันมีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก นอกจากนี้ตลาดอเมริกันและชาวอเมริกันยังเป็นนักบริโภคนิยมและเป็น

นักบริโภครู้ด้วย เพราะเพียงชั่วระยะเวลา 40 ปี ชาวอเมริกันได้บริโภคทรัพยากรโลกมีปริมาณเท่ากับคนทั้งโลกบริโภคระยะเวลา 4,000 ปีรวมกัน ฉะนั้นการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศจึงต้องให้ความสำคัญแก่สหรัฐอเมริกาในอันดับแรก ๆ

เศรษฐกิจโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

สำหรับเศรษฐกิจโลกโดยทั่ว ๆ ไปนั้น เมื่อถึงปี ค.ศ. 2010 เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนจากลักษณะ “ทวิภาค” (Bipolar) ที่มีสหรัฐอเมริกาและรัสเซียเป็นผู้นำมาเป็น “ไตรภาค” (Tripolar) ที่มีสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่นเป็นผู้นำ และเมื่อถึงปี ค.ศ. 2020 ถึง 2025 เศรษฐกิจโลกจะกลายเป็น “เบญจภาค” (Pentapolar) ที่ประกอบด้วย 5 ขั้วเศรษฐกิจ คือ

- (1) สหรัฐอเมริกา
- (2) ยุโรป ซึ่งอาจผนวกเอารัสเซียร่วมด้วย
- (3) เอเชีย ซึ่งประกอบด้วย ญี่ปุ่น และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- (4) เขตการค้าเสรีจีน (SINOFTA) คือ จีน ฮองกง มาเก๊า และไต้หวัน

และ

- (5) กลุ่มเศรษฐกิจมุสลิม (Moslem-based economy) ซึ่งได้แก่ กลุ่มตะวันออกกลางกับเอเชียกลาง (อดีตสหภาพโซเวียตที่นับถือศาสนาอิสลาม)

ในทำนองเดียวกันนักอนาคตนิยมก็ได้ทำนายความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น

- (1) เศรษฐกิจระดับประเทศจะเปลี่ยนแปลงเป็นเศรษฐกิจโลกหรือเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน

- (2) การแบ่งบานของเศรษฐกิจที่เป็นไปทั่วโลก
- (3) การเกิดขึ้นของตลาดเสรีสังคมนิยม
- (4) ความเจริญเติบโตของ Pacific Rim
- (5) การเปลี่ยนแปลงจากการส่งออกอย่างเดียวนเป็นครบวงจรได้สัดส่วนกัน และในเวลาเดียวกัน คือ การส่งออก การนำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

- (6) โครงสร้างการเงินโลก
- (7) ความเชื่อที่ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจโลก หลังจากที่ถูกครอบงำโดยประเทศอุตสาหกรรมมาเป็นเวลานานถึง 150 ปี

- (8) การแสวงหาเอกราชของประเทศที่เกิดใหม่จะควบคู่กับการจับกลุ่มทางเศรษฐกิจ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ นอกจากสภาพและสถานะเศรษฐกิจโลกโดยทั่ว ๆ ไป แล้ว การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจก็มีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้มีระเบียบกฎเกณฑ์และกติกาที่เกี่ยวกับการส่งออก นำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างยุ่งยาก สลับซับซ้อน อย่างไรก็ตาม การที่เศรษฐกิจโลกจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน และการแข่งขันซึ่งกันและกันในเวลาเดียวกัน ได้ผลักดันกันและกันจนทำให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะต้องติดตามและศึกษาให้เข้าใจถ่องแท้ และจะต้องปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับ SWOT ทั้งของตนเอง ประเทศคู่ค้า และกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้ให้ดี หากประสงค์จะให้ประเทศไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และได้เปรียบเชิงแข่งขัน ข้างล่างนี้คือรายชื่อของกลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่มและปีที่จัดตั้ง และประเทศสมาชิก

- (1) ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เริ่มสัญญาขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2490 มีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 123 ประเทศนับถึงการเจรจารอบ อูรุกวัย
- (2) องค์การการค้าโลก (WTO) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2538 มีสมาชิกทั้งสิ้น 125 ประเทศ และอีก 28 ประเทศ กำลังสมัครขอเข้าเป็นสมาชิก
- (3) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2510 มีสมาชิก 7 ประเทศ อันได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไน และเวียดนาม ส่วนกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ คาดว่าจะเป็นสมาชิกในไม่ช้า
- (4) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2535 มีสมาชิกเท่ากับ อาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ 7 ประเทศ
- (5) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2532 มีสมาชิกทั้งสิ้น 19 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน จีน ฮองกง เม็กซิโก ปาปัวนิวกินี ชิลี ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน และเวียดนาม
- (6) สหภาพยุโรป (EU) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2501 มีสมาชิกทั้งสิ้น 15 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เบลเยียม อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ลักซัมเบิร์ก ไอร์แลนด์ กรีซ โปรตุเกส สเปน ออสเตรีย สวีเดน และฟินแลนด์

- (7) อาเซม (ASEM) มีการประชุมกันเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2537 มีสมาชิกชาติเอเชีย 10 ประเทศ และชาตินยุโรป 15 ประเทศ คือ ไทย อิตาลี สวีเดน บรูไน ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย เบลเยียม จีน ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ลักซิมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ มาเลเซีย เยอรมนี โปรตุเกส สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร เวียดนาม เดนมาร์ก กรีซ และสเปน
- (8) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2537 มีสมาชิก 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก

ฯลฯ

สังคมโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

สังคมโลกปัจจุบันได้รับการขนานนามไว้อย่างต่าง ๆ นานา เช่น สังคมภายหลังอุตสาหกรรม หรือสังคมภายหลังสมัยใหม่ (Post industrial/post modern society) สังคมชั่วคราว (Temporary/transcient society) สังคมอภิมหจักร (Megamachine society) สังคมเทคนทรอนิกส์ (Technetronic society -- เทคโนโลยี + อิเล็กทรอนิกส์) สังคมที่ปราศจากความต่อเนื่อง (The age of discontinuity) สังคมที่ปราศจากเหตุผล (The age of unreason) สังคมไร้พรมแดน (Borderless world) สังคมข่าวสาร (Information/informed society) และ สังคมคลื่นลูกที่สี่ (Fourth wave society) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะได้รับการขนานนามอย่างไรก็ตาม สังคมเหล่านี้เป็นสังคมที่รวมเอาองค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ของสังคมโลกาภิวัตน์ (Globalized society) เข้ามาไว้ด้วยกัน กล่าวคือ สังคมโลกาภิวัตน์เป็นสังคมที่มีความสิ้นไหวเสถียร สลับซับซ้อน จับต้นชนปลายไม่ถูก ยากแก่การเข้าใจ ขัดแย้งในตัวเอง แต่เป็นสังคมที่ผู้คนทั่วโลกคาดหวัง คิดและทำในสิ่งเดียวกัน และเนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านข่าวสารข้อมูล ระยะทาง และระยะเวลาของโลกโลกาภิวัตน์จึงถูกย่อให้สั้นเข้า จนทำให้โลกใบนี้เล็กลงอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ ยังมีนักอนาคตนิยมบางท่านได้ทำนายความเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลกไว้ดังนี้คือ

- (1) การดำเนินชีวิตแบบสากลทั่วโลกและมีชาตินิยมทางวัฒนธรรม
- (2) แนวความคิดที่ว่าสตรีจะก้าวมาเป็นผู้นำทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และโครงสร้างครอบครัวแบบใหม่
- (3) การฟื้นฟูศาสนาในรอบพันปีเสียใหม่
- (4) แนวความคิด “Think Globally, Act Locally” หรือ “Glocalization” จะถูกแทนที่โดย “Think Locally, Act Globally” หรือ “Globalization”

(5) ผู้คนเปลี่ยนความเชื่อจากความเชื่อสิ่งลึกลับมาเป็นความเชื่อเชิงประจักษ์ หรือแบบวิทยาศาสตร์

(6) วิธีการแก้ปัญหาจากสองทางเลือก (ผิด-ถูก) มาเป็นหลายทางเลือก

ฯลฯ

มีปัจจัยอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ ที่ทำให้สังคมปัจจุบันเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ คือ เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม พลังเศรษฐกิจหรือการแลกเปลี่ยนวัดระหว่างกัน ที่จำกัดลง อยู่เฉพาะในท้องถิ่นได้ถึงจุดอิ่มตัวในศตวรรษที่ 19 จากนั้นจึงเปลี่ยนรูปมาเป็นการแลกเปลี่ยน ทางด้านการเมือง (อำนาจและผลประโยชน์) ซึ่งรวมถึงการค้าและขยายอาณานิคม ซึ่งนำไปสู่การ สร้างพันธมิตร สงครามโลก และระบบอภิอำนาจทั้งหลาย และเมื่อการแลกเปลี่ยนทางการเมือง ถึงจุดอิ่มตัว หรือเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง การแลกเปลี่ยนทางการเมืองจึงแปลงรูปมาเป็นการ แลกเปลี่ยนทางด้านสัญลักษณ์หรือทางวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากค่ายสังคมนิยม หันมาจับมือกับ ค่ายทุนนิยมแทนที่จะมุ่งประหัดประหารกันเช่นแต่ก่อน ในขณะเดียวกันชนชาติที่มีวัฒนธรรมและ อารยธรรมที่แตกต่างจากประเทศที่ตนสังกัดและที่เชยถูกบังคับให้อยู่ภายใต้เส้นแบ่งอาณาเขตทาง การเมืองก็ประกาศแยกตัวเป็นอิสระ ด้วยเหตุนี้ เราจึงพอจะกล่าวได้ว่าในบรรดาพลังเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม นั้น พลังวัฒนธรรมได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์มากที่สุด แม้กระนั้นก็ตามถ้าพิจารณาให้ดีองแท้ จะเห็นได้ว่าการที่การแลกเปลี่ยนทางการเมืองได้แปลง สภาพเป็นการแลกเปลี่ยนทางสัญลักษณ์ หรือวัฒนธรรมนี้ อาจจะมองได้อีกแง่มุมหนึ่งว่า เป็นการ นำเอาการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้ามาไว้ที่จุดเดียวกัน ปรากฏการณ์เช่นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชุโต ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง หรือ การเมืองในเศรษฐกิจ (Politics within economics/economy) ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะ ใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในองค์การค้าโลก (WTO) ในปัจจุบัน นั่นก็คือการเมืองที่ไม่ใช่เป็น การแข่งขันเพื่ออำนาจทางการเมือง ทางทหาร หรือทางทหาร แต่เป็นการแข่งขันเพื่อช่วงชิง ความเป็นใหญ่ในเวทีการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการการลงทุน และการให้ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ของโลก ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อการจัดระบบ บริหารราชการของไทยในต่างประเทศ ฉะนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องติดตามกระแสความ เปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ต้องเข้าใจภาษา วัฒนธรรม และพฤติกรรมของกลุ่มฯ ทั้งนี้เพราะ พฤติกรรมเป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรม (Behavior is culture-bound)

เทคโนโลยีโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

สำหรับเทคโนโลยีโลกที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยใน ต่างประเทศในอีก 10-20 ปีข้างหน้า นั้น มีทั้งเทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพ ในกรณีของ เทคโนโลยีกายภาพนั้น เนื่องจากโลกโลกาภิวัตน์เป็นสังคมของข่าวสารและความรู้ และเป็นสังคม

ที่ผู้คนสามารถเรียนรู้ที่ไหน อย่างไร เมื่อไหร่ก็ได้ (hyperlearning) ประเทศที่สามารถรวบรวมข่าวสาร ข้อมูล การวิจัยและพัฒนาบุคลากรทางด้านนี้ได้มากกว่าผู้อื่นย่อมจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่ต่อสู้ และขณะนี้นักวิชาการบางท่าน หรือสถาบันบางแห่งมีข่าวสารข้อมูล 25 ปีล่วงหน้าบ้าง 150 ปีล่วงหน้าบ้าง และ 1,000 ปีล่วงหน้าบ้าง ซึ่งผลงานชิ้นสุดท้ายนี้มีชื่อว่า History of the Future

ส่วนเทคโนโลยีชีวภาพนั้น แท้ที่จริงแล้วมีความก้าวหน้ามากกว่าเทคโนโลยีกายภาพเสียอีก เฉพาะอย่างยิ่งองค์ความรู้และผลวิจัยเกี่ยวกับ Deoxy Nucleic Acid (D.N.A.) ทางด้านวิศวกรรมพันธุศาสตร์ (Genetic Engineering) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคัดเลือกพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ของพืช สัตว์ และคนในอนาคต อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ คุณค่าและคุณค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่มีปริมาณ คุณภาพ สนนราคา และเงื่อนไขการซื้อขายที่ถูกค้ำพร้อมที่จะควักกระเป๋าซื้อ

นอกจากนี้ นักอนาคตนิยมบางท่าน ได้ทำนายความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีไว้หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

- (1) การเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีธรรมดาไปเป็นเทคโนโลยีระดับสูง
- (2) ความเจริญของวิศวกรรมพันธุศาสตร์/พันธุศาสตร์วิศวกรรม
- (3) บทบาทของอิเล็กทรอนิกส์จะแผ่กระจายไปทุกแง่มุมของสังคม
- (4) การใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมมูลค่าเพิ่มและเสริมสร้างความได้เปรียบเชิง

แข่งขัน

(5) ระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถติดต่อโดยตรงกับสมองมนุษย์ ควบคุมอารมณ์มนุษย์ และสามารถเขียนและพิมพ์คำราได้เอง

- (6) เครื่องจักรที่มีความรู้สึก
- (7) คณิตศาสตร์แบบใหม่
- (8) การค้นพบพรมแดนของอินฟินิตี้

ฯลฯ

1.3 สรุปย่อผลวิจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

การบริหารราชการไทยในต่างประเทศย่อมได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายในประเทศไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ทั้งนี้รวมถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

การเมืองไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

จากการเดินทางไปเยี่ยมชมสถานทูตและสัมภาษณ์ข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศเกือบทั่วโลก พบว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ข้าราชการเหล่านี้ประสบก็คือ รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศที่ขาดความแน่นอนและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากรัฐบาลขาดเสถียรภาพและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งมากเกินไป การที่รัฐบาลมีนโยบายที่ไม่แน่นอนและขาดความต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในทางลบ หรือมีวิกฤตศรัทธา (identity or imagery crisis) ซึ่งมีผลกระทบต่อ การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือของเศรษฐกิจกับต่างประเทศอีกต่อหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับเสถียรภาพของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ แล้วจะพบว่าประเทศเหล่านี้มีภาพลักษณ์และเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงกว่าไทย

สาเหตุที่การเมืองไทยขาดเสถียรภาพอาจจะสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน แต่ที่สำคัญ ๆ น่าจะได้แก่ปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) ไทยกำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่โครงสร้างของอำนาจระดับชาติยังไม่มีความชัดเจนที่แน่นอน เช่น ประเด็นการร่างรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภาที่ยังไม่ลงตัว

(2) พรรคการเมืองมีหลายพรรค เลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก ผลที่ตามมาคือประเทศไทยมีแต่รัฐบาล แต่ขาดแนวนโยบายชาติที่เป็นหนึ่งเดียว (National agenda) นอกจากนี้การปฏิรูประบบราชการเพื่อสนองคอบนโยบายของฝ่ายการเมืองก็ยังไม่เข้าสู่การพิจารณา เพราะระบบราชการยังไม่ยอมเปลี่ยนวิธีการมองปัญหาไม่ยอมลดขนาดและบทบาทของตนลง ซึ่งทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควร สิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

(3) การเข้าสู่อำนาจโดยการซื้อเสียงและรัฐมนตรีขาดภูมิวุฒิ ภูมิฐาน และภูมิธรรม สิ่งที่มาตามก็คือ ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ครอบครัวนิยมที่ปราศจากศีลธรรม” (Amoral familism) นั่นก็คือ มีการซื้อขายเสียงกันอย่างโจ่งแจ้ง คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนในระยะสั้น ๆ มีความหวาดระแวงซึ่งกันและกันและขาดความไว้วางใจกัน สิ่งเหล่านี้นำไปสู่พฤติกรรมการเมืองที่หมกมุ่น ไม่โปร่งใส การฉ้อราษฎร์บังหลวง

(4) การขยายตัวของเมืองและความเป็นเมือง ทำให้มีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น สิ่งที่มาตามก็คือ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง “เจ้าตัว” “เจ้าพ่อ” และข้าราชการประจำ

(5) นักวิชาการบางท่านมองว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในยุค “ธนาธิปไตย” หรือ Plutocracy (หลังจากที่เคยอยู่ในยุคราชาธิปไตย และอำมาตยาธิปไตยมาก่อน) ที่นักการเมืองที่ก้าวมาสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยอิทธิพลของเงินทอง และชนบัคร์ ซึ่งถ้าไม่สามารถกลืนกลายปัญหานี้ได้ อาจจะจบลงด้วยการทำลายตนเอง ฉะนั้นจึงมีผู้เสนอว่า การเมืองไทยจะต้องหลีกเลี่ยงการซื้อขายเสียงเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจ และเมื่อได้อำนาจรัฐแล้ว รัฐมนตรีจะต้องมีความสง่างามทั้งภูมิวุฒิ ภูมิฐาน และภูมิธรรม

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมาปฏิบัติก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างเอกอัครราชทูตและข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ หากเอกอัครราชทูตประพฤติดนเป็นแบบอย่างที่ดี (Role model) ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และส่วนบุคคล จะไม่เกิดขึ้น และจะเป็นผลดีแก่การบริหารราชการไทยในต่างประเทศโดยรวม

เศรษฐกิจไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เมื่อเทียบกับการเมืองแล้ว เศรษฐกิจไทยไม่น่าจะเป็นห่วงเท่าใดนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน คือ

(1) การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือของเศรษฐกิจกับต่างประเทศของไทย ได้ค่อย ๆ มีลักษณะเป็นการใช้ความรู้ (Technology-and knowledge based) มากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและแรงงาน (Resource - and labor based) ปรัชญาการเช่นนี้ทำให้สินค้าและบริการของไทยมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน (ISO 9000/ISO 14000) และได้เปรียบเชิงแข่งขันมากขึ้น

(2) มองในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้กลายเป็นเสือตัวที่ 5 ของเอเชีย ในปี พ.ศ. 2531 ต่อจากไต้หวัน เกาหลี สิงคโปร์ และฮ่องกง และเศรษฐกิจไทยจะกลายเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเต็มที่ (Mature industrialized economy) ในปี พ.ศ. 2543

(3) ถึงแม้เศรษฐกิจไทยจะเคยประสบภาวะตกต่ำมากที่สุดในปี พ.ศ. 2528 และอีกครั้งหนึ่งในเดือนเมษายน 2539 - 2540 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเพียงร้อยละ 6.8 แต่ในภาพรวมแล้ว ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระหว่างร้อยละ 8 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูง แม้กระนั้น การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี พ.ศ. 2539-2540 ซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 8.2-7.7 ของ GDP นับว่าเป็นอาการที่น่าเป็นห่วง เพราะมีลักษณะวิกฤตเช่นเดียวกันกับปี พ.ศ. 2524 และ 2526 ซึ่งเท่ากับร้อยละ 7.0 และ 7.1 ของ GDP ตามลำดับ ส่วนปีที่ไทยขาดดุลบัญชีเดินสะพัดน้อยที่สุดคือ ปี พ.ศ. 2530 คือเพียง

ร้อยละ 0.7 ของ GDP และปีที่ดีที่สุดคือ ปี พ.ศ.2529 ที่ไทยมีบัญชีเดินสะพัดเกินดุลร้อยละ 0.6 ของ GDP

(4) การส่งออกสินค้า ในปี พ.ศ. 2539-2540 มีการขยายตัวเพียงร้อยละ -0.2 ถึง -0.6 ในขณะที่การส่งออกในปี พ.ศ. 2538 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 24.5 และเมื่อมองย้อนหลังก็จะพบว่า การส่งออกเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20.7 ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2537 เฉพาะปี 2537 ขยายตัวร้อยละ 20.9 สำหรับการนำเข้าสินค้าระหว่างปี 2528-2537 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 18.6 ส่วนปัญหาของการส่งออกของไทยในปี พ.ศ. 2539 นั้น อาจจะมีสาเหตุอยู่หลายประการด้วยกัน คือ เงินเยนอ่อนตัว ราคาพืชผลไม่สูงเท่าปี 2538 แถมยังประสบปัญหาโรคกุ้งและการกีดกันการค้าจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

(5) การลงทุนในไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 7 ปี 2535-2539 พบว่า เงินทุนที่ไหลเข้าจากต่างประเทศมีอยู่ประมาณร้อยละ 3 ของเงินลงทุนทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศที่กำลังพัฒนาในทศวรรษ 1980 หรือประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 10 ประเทศที่มาลงทุนในไทยมากที่สุดในระหว่างปี พ.ศ. 2537-2538 ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ไต้หวัน และฮ่องกง ตามลำดับ ซึ่งเงินทุนที่ไหลเข้าจากต่างประเทศในระหว่างปี พ.ศ.2524-2538 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 374,484.7 ล้านบาท ส่วนประเทศที่นักลงทุนไทยเข้าไปลงทุนในระหว่างปี พ.ศ. 2535 ถึง 2539 ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และอินเดีย ซึ่งมีมูลค่าทั้งสิ้น 469,011.4 ล้านบาท

(6) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ประเทศไทยได้เปลี่ยนบทบาทของตนเองจากประเทศผู้รับมาเป็นประเทศผู้ให้หลายสิบปีแล้ว ปรากฏการณ์เช่นนี้ คือ สิ่งบ่งบอกว่าประเทศไทยมีการพัฒนาสูงขึ้นแล้ว สำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น นอกจากไทยจะให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ และเวียดนาม ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับสินค้าและบริการของไทยแล้ว ยังมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก คือ โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจในภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ คือ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ และจีน และกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ASEAN, AFTA, APEC และ ASEM เป็นต้น

(7) The World Competitiveness Report ของสถาบัน IMD และ World Economic Forum แห่งสวิตเซอร์แลนด์ได้ลดอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยจากอันดับที่ 23 มาอยู่อันดับที่ 26 ในปี พ.ศ. 2539 (การจัดอันดับดังกล่าวพิจารณาจากความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ความเป็นนานาชาติของเศรษฐกิจ สมรรถนะของรัฐบาล สถานะทางการคลังของประเทศ โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และประชากร)

แม้กระนั้นก็ตาม OECD ได้พยากรณ์ไว้ว่าประเทศไทยจะมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับ 1 ในอีกสิบปีข้างหน้า ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนี้ก็เป็นเพียงปัญหาระยะสั้นเท่านั้น

สังคมไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ความเป็นอยู่ของประชาชนและข้าราชการอาจจะมีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการแข่งขันทั้งในด้านความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และความได้เปรียบเชิงแข่งขัน แต่ผลก็คือหากประสงค์จะให้ข้าราชการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ข้าราชการจะต้องทราบถึงความต้องการของประชาชนเสียก่อน และความเป็นอยู่ของข้าราชการก็จะต้องได้รับการดูแลเป็นอย่างดีด้วย

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่ายินดีว่าปัจจุบันนี้สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2523 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 ในปี พ.ศ. 2535 แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ การกระจายรายได้ ทั้งนี้เพราะจากข้อมูลล่าสุดพบว่าสัดส่วนรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ต่อกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ 20 ได้เพิ่มขึ้นจาก 12 เท่า เป็น 16 เท่าในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2535 และประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังยากจนร้อยละ 22.7 ในขณะที่ประชาชนในกรุงเทพมหานครยากจนเพียงร้อยละ 1.2 ส่วนคุณภาพชีวิตของคนไทยนั้นอยู่ในระดับปานกลาง หรืออันดับที่ 74 ของโลก

เทคโนโลยีไทยที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

เทคโนโลยีหมายถึงการประยุกต์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และศิลปะ/ประสบการณ์ เข้ากับงานอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพและคุณค่า (Value added) ของสินค้าและบริการของไทยเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

เทคโนโลยีของไทยในขณะนี้อยู่ในระดับปานกลางหรือใกล้เคียงกับจีน และเท่ากับเทคโนโลยีของไต้หวันในปี พ.ศ. 2528 และเมื่อถึงศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ชอบก็ตาม เราจะต้องเข้าไปสวมรองเท้าเทคโนโลยีที่ไต้หวัน ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ถอดทิ้งไว้ ปัญหาที่น่าขบคิดก็คือเราจะแข่งกับจีน หรือหนีสิน หรือทั้งสองอย่าง เราก็ต้องเพิ่มศักยภาพทางด้านเทคโนโลยีให้สูงขึ้น โดยรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology transfer/benchmarking) จากประเทศที่เจริญกว่าหรือสร้างเทคโนโลยีของเราขึ้นมาเองโดยลงทุนเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มากขึ้น เพราะประเทศไทยลงทุนทางเทคโนโลยีน้อยมากคือ มีเพียงร้อยละ 0.19 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2532

นอกจากนี้ การที่ข้าราชการของไทยมีภูมิหลังทางการศึกษาทางด้านสังคมศาสตร์ เสี่ยงเป็นส่วนใหญ่ อาจจะทำให้ไม่เห็นความสำคัญของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่าที่ควร และ สิ่งนี้อาจจะเป็นปัจจัยบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้

1.4 สรุปย่อผลวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์การค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงการค้า (การส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ) การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาค ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค และระดับโลก ทั้งนี้รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องด้วย คือ

(1) การค้าการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับไทย คือ ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ มาเลเซีย และอื่น ๆ

(2) การค้าการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก EU บางประเทศ คือสหราชอาณาจักรและเยอรมนี

(3) การค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศกับประเทศสมาชิก NAFTA คือสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก

(4) การค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ กับประเทศสมาชิก ASEAN คือ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และบรูไน สำหรับมาเลเซียและเวียดนามได้นำไปกล่าวไว้แล้วในข้อ (1) และ

(5) การค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศกับประเทศสมาชิก APEC บางประเทศคือ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 14 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
(1) ลาว	27,304.50 (2533-2539)	9,372 (2533-2539)	13,837,980,000 (2531-2537)	- ไทยช่วยลาว สร้าง โครงสร้าง พื้นฐาน - อนุภูมิภาค ดุ่มแม่โขง 6 ประเทศ	- ไทยเป็นประเทศที่ ส่งออกนำเข้าและ ลงทุนในลาว มากที่สุด - ยังมีปัญหาเงินทุน แรงงาน ขาดปัจจัย ต่ำ ระเอบการ ลงทุนไม่ชัดเจน การเก็บภาษีไม่ได้ มาตรฐาน

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
					โครงสร้างพื้นฐาน ไม่เพียงพอ การ ติดต่อกับรัฐบาล ยังมีปัญหา
(2) กัมพูชา	21,172.50 (2533-2539)	12,560.60 (2533-2539)	636.50 (2534-2538)	- อนุภูมิภาคลุ่ม แม่น้ำโขง 6 ประเทศ	- ไทยลงทุนใน กัมพูชาเป็นอันดับ ที่ 10 (เคยเป็น อันดับ 1 ในปี 2535) - มีปัญหาที่กัมพูชา ยกเลิก กส อนุญาต ฝ่ายเดียว
(3) เวียดนาม	30,015.10 (2533-2539)	12,187.60 (2533-2539)	4,350 (2537)	- ไทยช่วย เวียดนาม สร้าง โครงสร้าง พื้นฐาน - อนุภูมิภาคลุ่ม แม่น้ำโขง 6 ประเทศ	- ไทยเป็นประเทศ คู่ค้าอันดับ 10 และลงทุนใน เวียดนาม เป็นอันดับที่ 12 - เวียดนามมีปัญหา นโยบายและกฎ ระเบียบไม่ชัดเจน การเงินขาด- เสถียรภาพ การ หลีกเลี่ยงภาษี มีเงินนอกระบบ 45% อัตรา เงินออมภายใน ประเทศต่ำ การขออนุญาต มีขั้นตอนมากมาย ต้องคิดสินบน การขอคู่มือเลขใน บัญชีโครงสร้าง พื้นฐานไม่ดี และ คุณภาพแรงงานต่ำ

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
(4) เมียนมาร์	24,614.50 (2533-2539)	26,684.20 (2533-2539)	6,615 (2537)	ไทยช่วย เมียนมาร์ สร้าง โครงสร้าง พื้นฐาน - อนุภูมิภาคกลุ่ม แม่น้ำโขง 6 ประเทศ	- ไทยลงทุนเป็น อันดับ 6 รองจาก สิงคโปร์ หรือ ลงทุนร้อยละ 19.8 ของการ ลงทุนทั้งหมด ในเมียนมาร์ - การค้าและการ ลงทุนไม่ได้ทำ เป็นเอกสารถือ หรือเปิด LCA - ปัญหาด้านการเงิน นโยบายไม่แน่นอน ขาดโครงสร้าง พื้นฐาน และ ข่าวสารข้อมูล ปัญหาสิทธิ มนุษยชนและ ทำลายสิ่งแวดล้อม
(5) มาเลเซีย	168,846.40 (2533-2539)	134,703.40 (2533-2539)	n.a.	- ความร่วมมือ ภายใต้ ASEAN , AFTA และ APEC - เขตเศรษฐกิจ พิเศษ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย	- ไทยเป็นฝ่าย เสียเปรียบการค้า มาโดยตลอด - การลงทุนของ ไทยในมาเลเซีย ไม่คิดอันดับ 1 ใน 10 ปัญหาสินค้าหนี ภาษี
(6) จีน	123,246.90 (2533-2539)	227,852.50 (2533-2539)	n.a.	- APEC - ASEAN - 6 เขต เศรษฐกิจ	- การค้าไทยไม่คิด อันดับ 1 ใน 10 - การลงทุนของ ไทยในจีนอยู่ใน อันดับที่ 9

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
				- ลุ่มแม่น้ำ โขงแถบ ยังขึ้น	- ปัญหากฎหมาย ไม่ชัดเจน ราคา ที่ดิน และค่าแรง เริ่มแพงขึ้น การควบคุมเงิน ตราต่างประเทศ อย่างเข้มงวด นโยบายการค้า ของจีนมุ่งส่งออก และตั้งข้อกีดกัน การนำเข้า สินค้า จีนต้องผ่าน ประเทศที่ 3 การตรวจสอบ สินค้านำเข้ามีปัญหา

ตารางที่ 15 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก EU บางประเทศ

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและ ปัญหา
(1) สหราชอาณาจักร	156,326.2 (2534-2538)	134,425.70 (2534-2538)	15,073.10 (2536-2537)	- โคลัมโบ - ASEM - GATT - WTO	- สหราชอาณาจักร ตัด GSP ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ.2540 และ จะตัดร้อยละ 100 ในปี 2542
(2) เยอรมนี	188,161.20 (2534-2538)	335,850.20 (2534-3538)	16,894 (2535-2538)	- ASEM - GATT - WTO	- เยอรมนีต้องปฏิบัติ ตามระเบียบ EU ในการติดต่อกับ ไทย

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
					- มีมาตรการทาง ด้านภาษี และมีใช้ ภาษีการกีดกัน การค้าและบริการ การให้เงิน อุดหนุนสินค้าและ บริการของ เยอรมนี การรับ ประกันการ ส่งออก การตรวจ สอบสินค้า เงินกู้ เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจ และ การคุ้มครองสิทธิ ประโยชน์ทาง ปัญญา

ตารางที่ 16 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก
NAFTA

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
(1) สหรัฐ อเมริกา	990,137.20 (2534-2536)	688,644.70 (2534-2536)	147,203.90 (2537-2539)	- ทวิภาคีและ พหุภาคีผ่าน GATT, APEC , WTO	- ไทยขาดดุลการค้า สหรัฐเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ 2539 - ตลาดสหรัฐเป็น อันดับ 2 สำหรับ สินค้าไทยรองจาก ตลาดอาเซียน ติดตามด้วยญี่ปุ่น และ EU

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
					- ปัญหา GSP, Regular 301, Super 301 และ Special 301 - ปัญหาการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน - ประโยชน์ทางปัญญากฎหมายเปิดกว้าง
(2) แคนาดา	62,813.80 (2534-2538)	41,886.8 (2534-2538)	19,000 (2537-2539)	- CIDA - ADB - APEC - WTO	- แคนาดาเป็นประเทศสมาชิก NAFTA ดังนั้นระเบียบกฎหมายทั้งหมด จึงต้องยึดถือของ NAFTA เป็นหลัก
(3) เม็กซิโก	9,024.30 (2535-2539)	11,295.5 (2535-2539)	n.a.	- APEC - GATT - WTO	- การที่เม็กซิโกเป็นสมาชิก NAFTA ทำให้สินค้าไทยจะตลาดได้ยากขึ้น

ตารางที่ 17 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก ASEAN

ประเทศ	มูลค่าส่ง ออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและ ปัญหา
(1) อินโดนีเซีย	108,332.50 (2532-2538)	52,560 (2532-2539)	n.a.	- WTO - ASEAN - AFTA - APEC - ASEM	- นักลงทุนไทยให้ความสนใจ อินโดนีเซียหลังประเทศอื่น ๆ หลายปี ส่วน

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
				- สามเหลี่ยม เศรษฐกิจ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย	นักลงทุนกลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มเกษตร พืช
(2) สิงคโปร์	527,012.80 (2533-2539)	538,614.60 (2533-2539)	74,787 (2536-2539)	- ASEAN - AFTA - APEC - Thailand - Singapore Business Council - ASEM - WTO	- ไทยเป็นประเทศ คู่ค้าอันดับ 5 ของสิงคโปร์ และ สิงคโปร์เป็น อันดับ 3 ของไทย รองจากสหรัฐ อเมริกา และญี่ปุ่น - ปัจจุบันเริ่ม สูญเสียความ สามารถในการ แข่งขันจาก มาเลเซีย และไทย แต่ยังได้เปรียบ เอเชียตะวันออก และประเทศ อุตสาหกรรมอื่น ๆ
(3) ฟิลิปปินส์	31,844.40 (2533-2538)	36,241 (2533-2538)	5,069.6 (2536-2538)	- ASEAN - AFTA - APEC - ASEM - WTO	- ฟิลิปปินส์ประกาศ เขตส่งเสริมการ ลงทุนที่เกาะ มินดาเนา ลิโวลีโอ อ่าวซูบิก และ เมืองเซบู พร้อมกันนั้น ก็ให้สิทธิพิเศษ บางประการ

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
(4) บรูไน	5,870 (2533-2538)	32,106.80 (2533-2538)	5.3 (2536-2538)	- ASEAN - AFTA - APEC - ASEM - WTO	- บรูไนพยายาม ดึงดูดนักลงทุน ต่างชาติ เช่น ไม่ต้องเสียภาษี เงินได้ใน 8 ปีแรก ภาษีการค้า ค่าจ้าง ภาษีโรงงานและ ภาษีส่งออกและ ภาษีบริษัท ร้อยละ 30 ซึ่ง ถือว่าต่ำมาก

ตารางที่ 18 แสดงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิก
APEC บางประเทศ

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
(1) ออสเตรเลีย	68,969.40 (2535-2538)	122,731.40 (2535-2539)	21,171.20 (2535-2539)	- APEC - ASEM - GATT - WTO	- ประเทศไทยเป็น แหล่งลงทุนอันดับ ที่ 18 ของ ออสเตรเลีย - ออสเตรเลียยัง กีดกันสินค้าเกษตร ไทยอยู่มาก
(2) ญี่ปุ่น	832,790.40 (2535-2539)	1,831,533.30 (2535-2539)	417,707.80 (2535-2539)	- APEC - ASEM - WTO - GATT	- ญี่ปุ่นเป็นประเทศ แรกที่ทำบรรลุถึง สัจธรรมที่ว่า การส่งออก/นำเข้า สินค้าและบริการ การลงทุนและการ ให้ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจกับ ต่างประเทศ จะด้วย

ประเทศ	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	มูลค่านำเข้า (ล้านบาท)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)	ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ	ข้อสังเกตและปัญหา
					ทำให้ครบวงจร ได้สัดส่วนกัน และ ในเวลาเดียวกัน - GSP ที่ญี่ปุ่นให้ไทย จะสิ้นสุดในปี พ.ศ.2544 - ญี่ปุ่นยังกีดกัน Sensitive products
(3) เกาหลี ใต้	71,521.60 (2535-2539)	235,791.90 (2535-2539)	51,880.90 (2536-2539)	- APEC - ASEM - WTO - GATT	- ไทยขาดดุลการค้า มาโดยตลอด - เกาหลีกีดกันการ นำเข้า - การกำหนดโควตา นำเข้า - การนำเข้าโดยวิธี การประมูล - ให้นํวองงาน หลายหน่วยงาน รับผิดชอบสินค้า แต่ละชนิด - การนำเข้าต้อง ได้รับการรับรอง จากผู้ไ้ - มีระบบนายหน้า - เงื่อนไขการจำกัด การลงทุน ต่างประเทศ - การผูกขาดและ ควบคุมเวลาในการ ส่งสินค้า -

กล่าวโดยสรุป การที่หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทย ในต่างประเทศมีความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลข้างต้นนี้ จะช่วยให้สามารถวางแผน เจาะตลาด ตอบโต้ และรู้เท่าทันประเทศคู่ค้าได้ เฉพาะอย่างยิ่งการค้าการลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ กับต่างประเทศควรจะให้ความสำคัญแก่ประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับไทย และประเทศใน ASEAN เป็นเบื้องแรก แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรละมองข้ามตลาดสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น

1.5 สรุปย่อผลวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยภายในองค์กรที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหาร ราชการไทยในต่างประเทศ

ในหัวข้อ 1.2 - 1.4 นั้น ผู้วิจัยได้พยายามชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมของโลกก็คือ สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่ดี และสถานภาพการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือกับ ต่างประเทศในปัจจุบันก็ดี อาจมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ สำหรับใน หัวข้อ 1.5 นี้ จะพยายามชี้ให้เห็นว่าปัจจัยภายในองค์กรหรือภายในระบบเองก็มีส่วนที่ทำให้การ ส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้เช่นกัน ปัจจัยภายในองค์กร/ ภายในระบบดังกล่าวนี้ รวมถึง วัฒนธรรมองค์กร นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธี โครงสร้างองค์กร กระบวนการและเทคโนโลยี การบริหาร และพฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ และต่อไปนี้เป็นรายละเอียด ของประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น

วัฒนธรรมองค์กร

นับตั้งแต่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้เปิดสอนวิชา Corporate Culture ในระดับ บัณฑิตศึกษาเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1981 แนวความคิดวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งรวมถึงทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของคนและองค์กร ก็ได้รับการยอมรับว่ามีอิทธิพลเหนือ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างกระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหาร แทบจะทุก ๆ ด้าน ฉะนั้นผู้ที่รับผิดชอบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีความ เข้าใจความหลากหลายของวัฒนธรรม (Cultural Diversity) และจะต้องมีความรู้ความ-สามารถ เกี่ยวกับวัฒนธรรม (Cultural Competencies) ทั้งของตนเองและของผู้อื่น เพื่อเป็นสื่อ ในการติดต่อทั้งที่ภาษาพูดและภาษากาย หากประสงค์จะให้ประเทศของตนได้เปรียบคู่แข่งในเชิง แข่งขันกับประเทศคู่ค้า

วัฒนธรรมองค์กรที่อาจจะเอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมีอยู่ มากมาย ยกตัวอย่าง เช่น

(1) องค์กรที่แสวงหาความเป็นเลิศ (Excellence) เฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดเรื่องการผ่อนคลายระเบียบ การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า การให้ความสำคัญแก่คน การมีโครงสร้างองค์กรที่เรียบง่าย การจ้างคนแต่พอประมาณ (Simple Form , Lean Staff)

(2) องค์กรที่สามารถบริหารงานที่ประสบความสำเร็จตลอดกาล (Eternally Successful Organization) เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องแนวความคิดเรื่องการทำงานไม่ผิดพลาด การทำงานให้มีผลกำไรในระยะยาว และอัตราการเข้าออกงานต่ำ

(3) องค์กรที่ใฝ่รู้และชาญฉลาด (Learning / Smarter Organization) ที่สามารถเรียนรู้จากความสำเร็จและความล้มเหลวทั้งจากของตนเองและของผู้อื่น แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข

(4) องค์กรที่ผู้คนประสงค์จะเข้ามาทำงานด้วย เพราะองค์กรที่ว่่านั้นมีเงินเดือน สวัสดิการ ความมั่นคง และความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนมีบรรยากาศการทำงานที่ดี

(5) องค์กรที่มีกลยุทธ์และยุทธวิธีเหนือคู่ต่อสู้ (Hands - On Strategy) เฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดการควบคุมอนาคตของตนเอง การเผชิญกับความจริง การมีภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงโดยตนเองและแนวความคิดที่ว่า หากไม่ได้เปรียบคู่ต่อสู้ไม่ควรจะเข้าไปแข่งขัน

(6) องค์กรที่เน้นการให้บริการหลังการขาย (Product Plus - 24-365 - Global Service Anywhere, Anytime) เฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดการให้บริการทุกกาลและเทศะ ตลอดวัน ตลอดปี ซึ่งจะทำได้เปรียบในเชิงแข่งขัน

(7) องค์กรที่เป็นการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญเป็นอิสระมากกว่า การให้ความสำคัญแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออิงระเบียบทางราชการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์กรอาจมีผลกระทบหรือเข้าไปครอบงำนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธี โครงสร้างองค์กร กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ หรือที่เรียกว่า Culture bound อย่างไรก็ดี วัฒนธรรมองค์กรอาจจะมีทั้งสิ่งที่เป็นกลาง ๆ ดี หรือไม่ดี ฉะนั้นหากพบว่ามีวัฒนธรรมองค์กรใดที่ไม่ดีก็น่าจะยกเลิก ถ้าวัฒนธรรมองค์กรใดคือผู้แล้วก็น่าจะถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ถ้าวัฒนธรรมองค์กรใดมีลักษณะกลาง ๆ ก็สามารถเก็บรักษาเอาไว้ได้ และในบางกรณีนั้น หากไม่มีวัฒนธรรมองค์กรใดที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เราก็จำเป็นต้องสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมา

นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีที่องค์การนำมาใช้

จากการพิจารณาคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรี และแนวทางการปฏิรูประบบราชการด้วยการบูรณาการแผนงาน แผนคน และแผนเงิน เพื่อให้มีสมรรถนะในการแข่งขันกับต่างประเทศทำให้พบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

คำแถลงนโยบายรัฐบาลชุดต่าง ๆ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ มักจะแฝงอยู่กับนโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจซึ่งมีรายละเอียดบางประการ ดังนี้

(1) รัฐบาลชาติชาย 2 (9 มกราคม 2534) เสนอจัดตั้งกระทรวงการค้าต่างประเทศ

(2) รัฐบาลอานันท์ 1 (4 เมษายน 2534) พยายามดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจไทยให้มีสมรรถนะในการแข่งขันกับต่างประเทศ จัดระบบการค้าเน้นทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

(3) รัฐบาลชวน (21 ตุลาคม 2535) พยายามผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการเงินและการคมนาคมในภูมิภาค ลดความขัดแย้งระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากปัญหาการค้าและการลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา และการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา เสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติ โดยมีสมุดปกขาว : การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ (2538) เป็นเครื่องมือ

(4) รัฐบาลบรรหาร (26 กรกฎาคม 2538) มุ่งปรับบทบาทของกระทรวงการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะทางการทูต ด้วยการให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อให้สามารถสนับสนุนการเจรจาทางการค้า การลงทุน การส่งออก การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ และปรับเปลี่ยนฐานะจากประเทศผู้รับ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้าน

(5) รัฐบาลชวนลิต (11 ธันวาคม 2539) มุ่งลดบทบาทของรัฐจากที่เป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ กำกับดูแล รักษากติกา และประสานงานและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน ปรับทัศนคติของข้าราชการที่เน้นการให้บริการ เน้นการเจรจาทุกภาคีด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและในระดับภูมิภาค โดยเน้นการทูตเพื่อขยายผลประโยชน์ของไทยในการเจรจาแก้ปัญหาและกฎระเบียบ ในด้านการลงทุน การส่งเสริมการส่งออก การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ

จากการพิจารณาคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกชุดมุ่งจะให้การบริหารราชการไทยในต่างประเทศดำเนินไปอย่างครบวงจร คือการส่งออก การนำเข้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐบาลแต่ละชุดมักจะอยู่ในอำนาจเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ฉะนั้นนโยบายที่ดี ๆ เหล่านี้จึงยังไม่ได้นำไปปฏิบัติให้เป็นมรรคเป็นผลเท่าที่ควร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกการนำเข้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศอย่างครบถ้วน

มติคณะรัฐมนตรี ในการจัดตั้งและส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นหลักการว่า ให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2537 และให้คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

แนวทางการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ แนวทางปฏิรูประบบราชการดังกล่าวล้วนแต่มุ่งที่จะทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็ก กระชับ มีความคล่องตัว มีความประหยัด ซึ่งล้วนแต่เป็นพื้นฐานของสมรรถนะที่จะแข่งขันกับต่างประเทศทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีการศึกษาเฉพาะนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีของไทยแต่เพียงอย่างเดียว อาจจะไม่เพียงพอแก่การที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้เป็นแน่ ฉะนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องศึกษานโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีของประเทศคู่ค้า และกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย เฉพาะอย่างยิ่ง นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีเกี่ยวกับประเภทหรือรูปแบบของการดำเนินธุรกิจต่างประเทศโดยทั่ว ๆ ไป นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธี เกี่ยวกับการแข่งขันระดับโลก และนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีเกี่ยวกับการแข่งขันกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ๆ กล่าวคือ

(1) นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีเกี่ยวกับประเภทหรือรูปแบบทางการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศโดยทั่ว ๆ ไป พอดีแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท เช่น การส่งออกนำเข้าโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคนกลาง (Direct Export and Import) การค้าต่างตอบแทน (Counter Trade) การค้ากับ 3 ประเทศหรือมากกว่า (Switching Trading) การลงทุนด้านหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) การทำสัญญาจ้างผลิตสินค้า (Contract Manufacturing) การอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตรและยี่ห้อสินค้า (Licensing) การรับทำการออกแบบและก่อสร้างให้แล้วส่งมอบให้ดำเนินการต่อ (Turnkey Project) และการตั้งสาขาการผลิตในต่างประเทศ (Foreign Manufacturing)

(2) นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีเกี่ยวกับระดับโลกนั้น อาจใช้หลาย ๆ วิธี ไปพร้อม ๆ กัน เช่นการแสวงหาพันธมิตรให้มีความสามารถเชิงกลยุทธ์กับคู่แข่งกัน ผู้ขายสินค้า ลูกค้า ผู้จำหน่าย พยายามใช้ความรู้ความสามารถและผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มีคุณภาพเหนือคู่แข่ง การตอบโต้ด้วยการตั้งโรงงานในต่างประเทศ แนวความคิด "Think Globally, Act Locally" ("Glocalization") จะต้องพิจารณาไปพร้อม ๆ กับ "Think Locally, Act Globally" ("Globalization") นั่นก็คือการผสมผสานกันระหว่างการควบคุมจากบริษัทแม่เท่าที่จำเป็น และปล่อยให้บริษัทสาขาและภูมิภาคมีความคิดริเริ่ม

(3) นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีเกี่ยวกับการแข่งขันกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ๆ นับว่ามีความสำคัญอย่างมากทีเดียว เพราะจะทำให้เราสามารถปรับนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธีของเราให้สอดคล้องกับของประเทศคู่ค้า ยกตัวอย่างเช่น หากเราทราบว่า การดำเนินธุรกิจกับชาวอเมริกันมีอยู่หลายช่องทาง ก็จะทำให้เราสามารถทำการค้าลงทุนและให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาได้อย่างสอดคล้องและกลมกลืน ช่องทางดังกล่าวนี้ อาจเป็นช่องทางพหุภาคี (Multilateral) โดยผ่านทาง GATT ช่องทางประเภท 2-3 ฝ่าย (Plurilateral) โดยผ่าน NAFTA และช่องทางทวิภาคี (Bilateral) เช่น การค้าภายใต้เงื่อนไข GSP ที่เน้นมาตรการ Regular 301, Super 301 and Special 301 หรือบางครั้งสหรัฐอเมริกาอาจจะทำฝ่ายเดียว (Unilateral) เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาพิพาทกับญี่ปุ่นเป็นต้น ในทำนองเดียวกันหากเราทราบถึงนโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีของญี่ปุ่นก็จะทำให้เราสามารถปรับนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธี ของเราได้ง่ายขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กระทรวง MITI ของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงนโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธี ในต่างกรรมต่างวาระกันคือ (ก) 1945 - ทศวรรษ 1960 เน้นอุตสาหกรรมหนัก (ข) ทศวรรษ 1970 เน้นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง (ค) ทศวรรษ 1980 เน้นอุตสาหกรรมที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และ (ง) ทศวรรษ 1990 เน้นการมีส่วนร่วมกับสังคมโลก การปฏิรูปเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การผ่อนคลาย การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อลดต้นทุน การพัฒนาธุรกิจใหม่ และแผนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Social Infrastructure) เป็นต้น และบทเรียนที่สำคัญที่สุดที่ได้จากญี่ปุ่นคือ การบริหารราชการในต่างประเทศที่เน้นการส่งออก นำเข้า การลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น ประเทศคู่ค้าจะมุ่งแต่จะเอาเปรียบกัน โดยมุ่งเน้นแต่ด้านใดด้านหนึ่งหาได้ไม่ จำเป็นจะต้องทำไปพร้อม ๆ กัน ได้สัดส่วนกัน ในเวลาเดียวกัน และครบวงจร ทั้งนี้ก็เพราะว่าถึงแม้ประเทศต่าง ๆ ในโลกจะต้องแข่งขันกัน แต่ทุกประเทศก็จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและร่วมมือกัน (Competition vis a` vis interdependence and cooperation) ทั้งทางด้านการส่งออก นำเข้า การลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

โครงสร้างองค์การและกระบวนการ / เทคโนโลยีทางการบริหาร

การพิจารณาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร อาจจะแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารทางด้านการวิชาการ และโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศโดยเฉพาะ

โครงสร้างองค์การ กระบวนการ และเทคโนโลยีทางการบริหารทางด้านการวิชาการ

เท่าที่สำรวจดูเอกสารทางวิชาการพบว่า โครงสร้างองค์การ กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหารที่น่าสนใจ 3 รูปแบบคือ

(1) รูปแบบ Shamrock Organization เป็นการจัดโครงสร้าง กระบวนการ และเทคโนโลยีทางการบริหารออกเป็น 3 ส่วน (หรือ 3 ระดับ) คือส่วนที่เกี่ยวกับการปรับวัฒนธรรมองค์การให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และมีความต่อเนื่อง (องค์การ คน เงิน) และส่วนที่รับผิดชอบทางด้านประกอบการ ในทำนองเดียวกัน Shamrock Organization ก็อาจจะแบ่งองค์การออกเป็นเพียง 3 ระดับคือ ระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง

(2) รูปแบบ Clinton's Ideal Government Structure ที่มุ่งจะยกเครื่องหรือรื้อระบบราชการ เพื่อขจัดความล่าช้า การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า การเสริมอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงาน และการตัดทอนรายจ่ายให้น้อยลง

(3) รูปแบบ Global Product Division Structure, Matrix หรือ Adhocracy นั่นก็คือการจัดโครงสร้างกระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหารของสาขางานหลัก เพื่อผลิตสินค้าและบริการโดยอาศัยทวีปและประเทศ (ในแต่ละประเทศมีการบริหารบุคลากร การตลาด การผลิต การเงิน และการวิจัยและพัฒนา เช่นเดียวกันกับของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของบริษัทแม่ ซึ่งตั้งอยู่ในอีกทวีปหรือประเทศหนึ่ง) นอกจากนี้บริษัทแม่ยังสามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจจะใช้แนวทาง Ethnocentric (บริษัทแม่เพียงแต่โอนย้ายวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่แล้วไปใช้กับสาขาในต่างประเทศ และส่งคนของตนไปควบคุมอย่างใกล้ชิด) แนวทาง Polycentric (บริษัทสาขาในต่างประเทศมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ สามารถว่าจ้างผู้จัดการท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโดยตรงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละประเทศ) แนวทาง Regiocentric (บริษัทสาขาในประเทศต่าง ๆ ถูกนำมารวมกลุ่มเข้าด้วยกันโดยมีสำนักงานภูมิภาคเป็นผู้ดูแล และผู้ดูแลอาจจะเป็นคนชาติใดก็ได้ที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ) และแนวทาง Geocentric (โครงสร้างกระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหารได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทั้งของบริษัทแม่และบริษัทสาขาใน

ต่างประเทศ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ การบริหารงานของบริษัทจะถือว่าเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกันทั่วโลก แทนที่จะเป็นที่รวมของบริษัทย่อยในประเทศต่าง ๆ และผู้บริหารงานจะเป็นใครก็ได้ที่ความเหมาะสมกับตำแหน่งโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นชนชาติใด ตัวอย่างเช่น ผู้จัดการชาวอังกฤษเป็นผู้ดูแลสำนักงานบริษัทข้ามชาติของชาวคัทซ์ ที่ตั้งอยู่ในนครนิวยอร์ก เป็นต้น และในบรรดาโครงสร้างเหล่านี้ โครงสร้างแบบ *regiocentric* น่าจะเอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างองค์การอาจจะต้องพิจารณาวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (product life cycle) ด้วย

โครงสร้างองค์การ กระบวนการ และเทคโนโลยีทางการบริหารในต่างประเทศ

โดยเฉพาะ จากการสำรวจการจูงใจองค์การเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ พบว่างานส่งออก นำเข้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ (2) กลุ่มที่ตั้งกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องการส่งออก นำเข้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศโดยเฉพาะ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 19 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 19 แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของบางประเทศ

ประเทศ	หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศขึ้นตรงต่อ :	หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์		
(1) ออสเตรเลีย	Department of Foreign Affairs and Trade	
(2) สหรัฐอเมริกา	International Trade, U.S. Department of Commerce	U.S. Trade Representatives (USTR)
(3) สหราชอาณาจักร	The Diplomatic Service (เดิม Foreign, Commonwealth and Trade Commission)	-
(4) เยอรมนี	Ministry of Economic Affairs	-
(5) ไทย	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักนายกรัฐมนตรี

ประเทศ	หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศชั้นตรงต่อ :	หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
<u>กระทรวงที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ</u>		
(6) จีน	Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation	-
(7) ญี่ปุ่น	Ministry of International Trade and Industry (MITI)	Japan External Trade Organization (JETRO)
(8) เกาหลีใต้	Ministry of Trade, Industry and Energy	Korean Trade Commission, Korea Trade Investment Promotion Agency (KOTRA)
(9) มาเลเซีย	Ministry of International Trade and Industry (MITI)	Malaysian External Trade Corporation (MATRADE)
(10) สิงคโปร์	Ministry of Trade and Industry (MTI)	Trade Development Board
(11) อินโดนีเซีย	Ministry of Industry and Trade (MIT)	
(12) ฟิลิปปินส์	Department of Trade and Industry	-

จากข้อมูลข้างต้น มีข้อที่น่าสนใจ 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรกประเทศต่าง ๆ ของทวีปเอเชีย เฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิก ASEAN ล้วนแต่ตั้งกระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ หรือ “กระทรวงมิติ” หรือคล้ายคลึงกระทรวงมิติ (MITI and MITI-like ministries) คงมีเฉพาะประเทศไทย (ความจริง บรูไนและเวียดนาม ด้วย) เท่านั้น ที่การบริหารราชการไทยในต่างประเทศยังมีลักษณะกระจายกันอยู่ระหว่างกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักนายกรัฐมนตรี (เฉพาะอย่างยิ่งงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมวิเทศสหการ) ประการหลัง รูปแบบหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศที่ไทยน่าจะเลียนแบบและปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Benchmarking) ได้แก่ รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะต้องทำไปพร้อม ๆ กัน ครบวงจร และตามขั้นตอนดังต่อไปนี้คือ

(1) ตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับ Trade Development Board ของสิงคโปร์ ความจริงแล้วไทยมีคณะกรรมการแห่งชาติอยู่แล้วหลายคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการ

เหล่านี้มักจะปฏิบัติงานที่เข้าลักษณะต่างคนต่างทำ จึงทำให้ขาดเอกภาพในส่วนที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

(2) ตั้งหน่วยการเจรจาธุรกิจแห่งชาติที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับ USTR และ

(3) ตั้งกระทรวงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ (Ministry of International Trade and Investment) ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวง MITI หรือ MITI-like ของญี่ปุ่น พร้อมทั้งหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับ JETRO ของญี่ปุ่น ซึ่งรายละเอียดของทั้ง 3 ประเด็นนี้ จะได้นำมากล่าวต่อไปข้างล่างนี้

โครงสร้าง “คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ” คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการจัดทำสมุดปกขาว ซึ่งจะใช้เป็นคัมภีร์สำหรับกระทรวงการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของไทยในการแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลก คณะกรรมการข้างต้นประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ดังแสดงไว้ในภาพที่ 11 ข้างล่างนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

1. นายกรัฐมนตรี	ประธาน
2. รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจ	รองประธาน
3. ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
4. ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
5. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
6. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
7. ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
8. เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
9. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
10. ผู้อำนวยการเศรษฐกิจการคลัง	กรรมการ
11. ผู้อำนวยการธนาคารเพื่อส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	กรรมการ
12. ประธานหอการค้าไทย	กรรมการ
13. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรรมการ
14. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	กรรมการ
15. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	กรรมการ
16. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	กรรมการ
17. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

18. ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการและเลขานุการ
19. อธิบดีกรมวิเทศสหการ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
20. อธิบดีกรมเศรษฐกิจกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ภาพที่ 11 แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติที่เสนอ

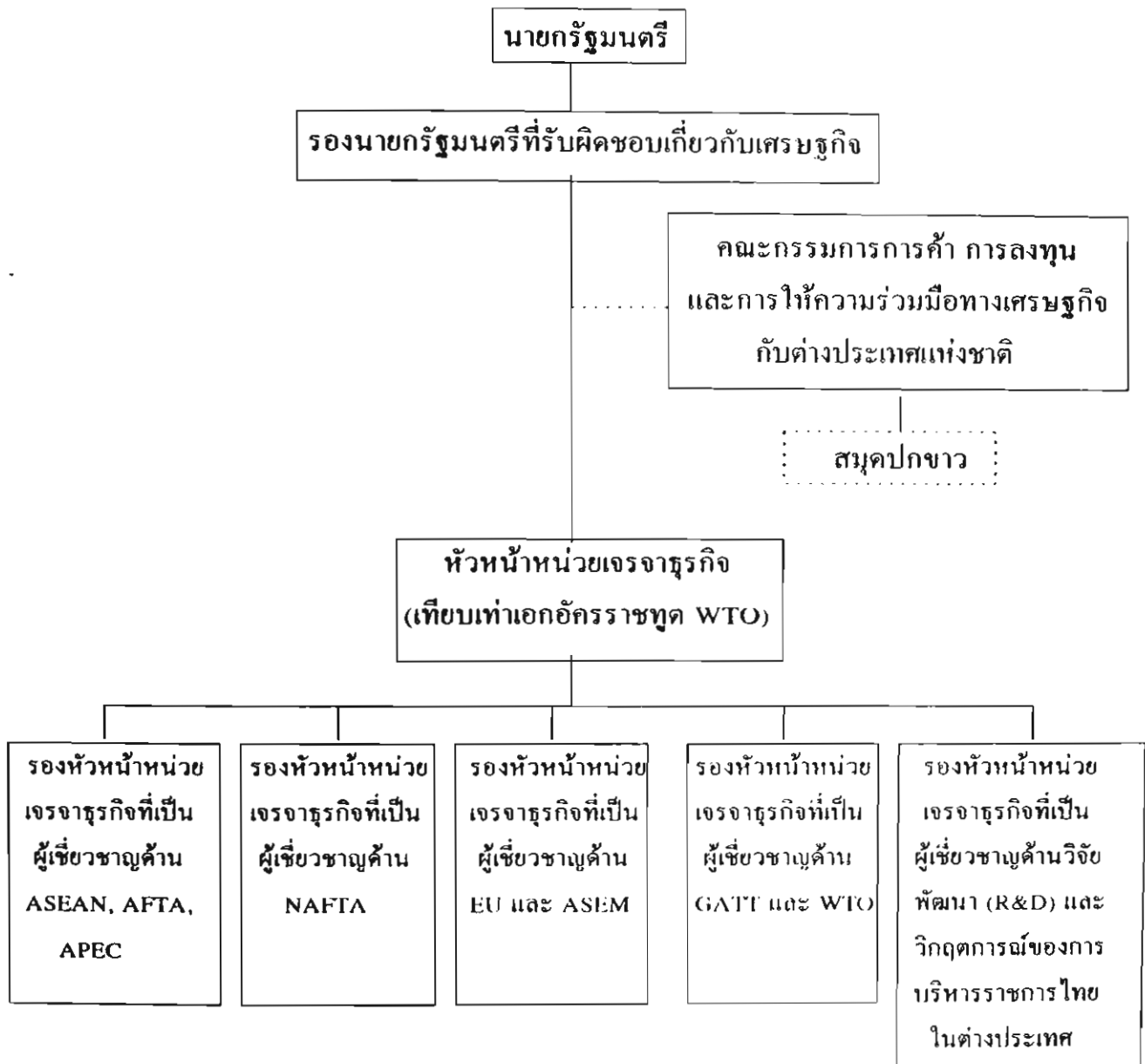
คณะกรรมการการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติมีหน้าที่ในการจัดทำ National Agenda ทางด้านการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ หรือสรุปภาพรวม เพื่อใช้เป็นนโยบายกลยุทธ์ และยุทธวิธีในการแข่งขันกับต่างประเทศ คณะกรรมการนี้อาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาเฉพาะด้านได้ตามความจำเป็น คือ

- (1) อนุกรรมการเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าและบริการ
- (2) อนุกรรมการเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าและบริการ
- (3) อนุกรรมการเกี่ยวกับการลงทุน
- (4) อนุกรรมการเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และ
- (5) อนุกรรมการเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ทางการส่งออก/นำเข้าสินค้าและ

บริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

ฯลฯ

โครงสร้างของหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ โครงสร้างของหน่วยเจรจาธุรกิจฯ ดังกล่าวแสดงไว้แล้วในภาพที่ 12 ข้างล่างนี้



ภาพที่ 12 แสดงโครงสร้างของหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และ การให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่เสนอ

หมายเหตุ

- (1) ASEAN = South East Asian Nations อาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- (2) AFTA = Asean Free Trade Area หรือ เขตการค้าเสรีอาเซียน
- (3) APEC = Asian Pacific Economic Cooperation หรือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
- (4) NAFTA = North America Free Trade Agreement หรือ เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ

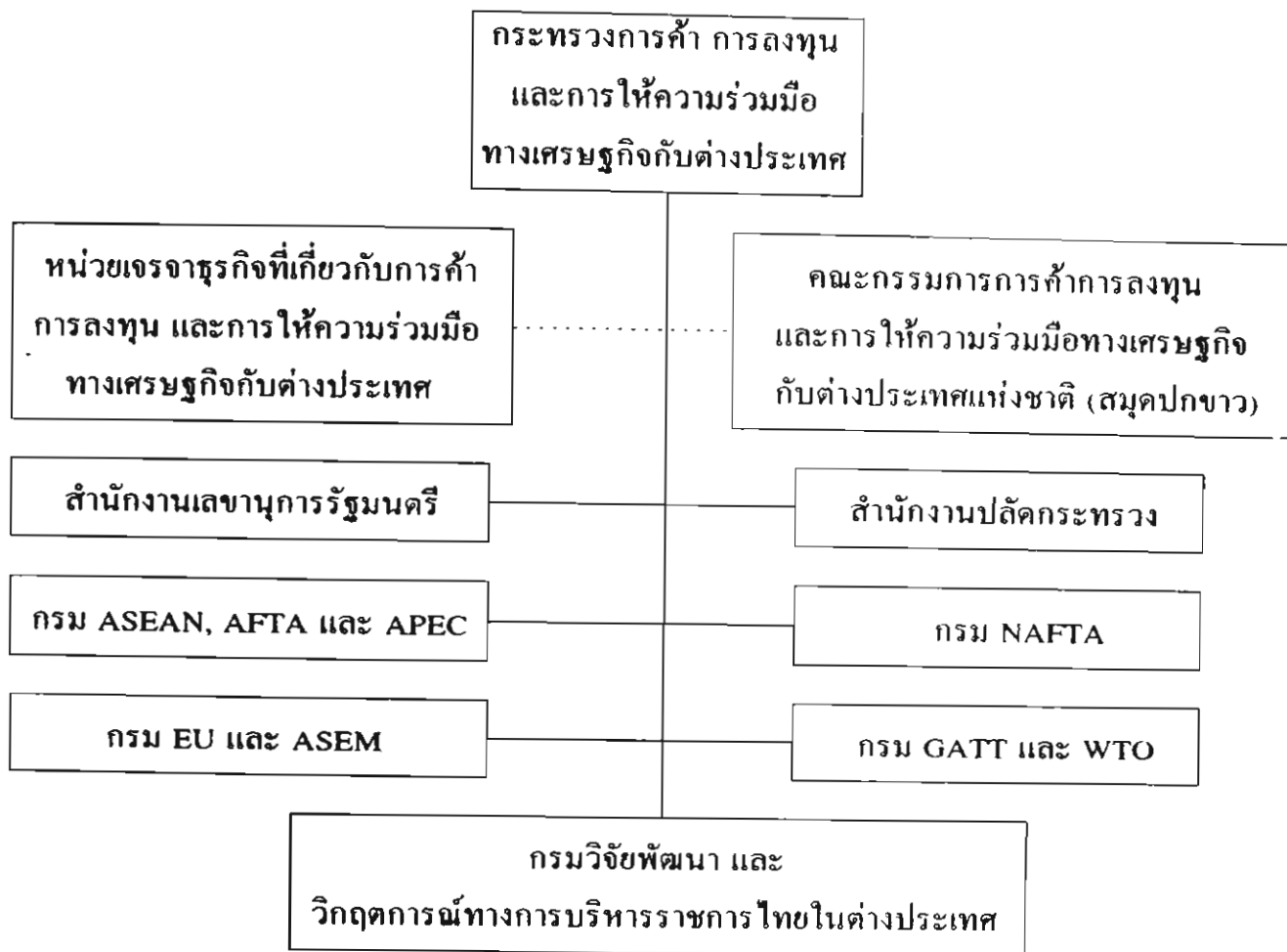
- (5) EU = European Union หรือ สหภาพยุโรป
- (6) ASEM = Asia-Europe Meeting หรือ การประชุมเอเชีย-ยุโรป
- (7) GATT = The General Agreement on Tariffs and Trade
หรือ ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า
- (8) WTO = World Trade Organization หรือ องค์การการค้าโลก

หัวหน้าหน่วยเจรจาธุรกิจและรองหัวหน้าหน่วยรายงานโดยตรงต่อรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจและนายกรัฐมนตรี มีสถานภาพเป็นเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็ม และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

- (1) เเจรจาธุรกิจตามนโยบายกลยุทธ์ และยุทธวิธีที่คณะกรรมการการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติกำหนดไว้ในสมุดปกขาว
- (2) ติดตามและประสานงานเกี่ยวกับนโยบายการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศกับกระทรวง ทบวง กรม และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (3) เป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจคณะกรรมการการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติ หน่วยงานราชการ และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง
- (4) หัวหน้าหน่วยเจรจาธุรกิจ และรองหัวหน้าหน่วยเจรจาธุรกิจที่ได้รับมอบหมายจะเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนของประเทศไทยในการเข้าร่วมเจรจาเกี่ยวกับการค้าการลงทุน และการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้า และหรือกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ และมีฐานะเป็นเอกอัครราชทูตเท่ากับฐานะของเอกอัครราชทูตที่ประจำอยู่ที่ WTO ในปัจจุบัน และเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็มดังกล่าวข้างต้น
- (5) แสวงหาข้อมูลข่าวสารและทำการวิเคราะห์วิจัยวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

สำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นข้าราชการประจำของหน่วยเอง และส่วนที่ 2 เป็นบุคลากรที่ขอยืมตัวหรือโอนมาจากหน่วยอื่น ๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกรมวิเทศสหการ เป็นต้น ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อย และปฏิบัติงานเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เช่น 1-2 ปี

โครงสร้างของกระทรวงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ
(Ministry of International Trade, Investment and Economic Cooperation -- MITIEC หรือ “กระทรวงมิติเอก”) โครงสร้างของกระทรวงนี้อาจแสดงให้เห็นได้จากภาพที่ 13 ข้างล่างนี้



ภาพที่ 13 แสดงโครงสร้างของกระทรวงการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่เสนอ

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศและสำนักงานและกรมต่าง ๆ ได้จัดแบ่งตามภารกิจและกลุ่มเศรษฐกิจ ดังนี้คือ

(1) กระทรวงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งออกสินค้า/บริการ การนำเข้าสินค้า/บริการ การลงทุนจากต่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

(2) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูล พิจารณา วิเคราะห์ และกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอและประกอบการวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรี ประสานงานกับส่วนราชการอื่น ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมือง ประสานงานเกี่ยวกับการตอบกระทู้ และปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนด

(3) สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใด กรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง แผนการปฏิบัติราชการ และสมุดปกขาวของกระทรวง

(4) กรม ASEAN, AFTA และ APEC มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศกับกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก

(5) กรม NAFTA มีหน้าที่และความรับผิดชอบการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศกับกลุ่มเศรษฐกิจนี้ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก

(6) กรม EU และ ASEM มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศกับกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้ ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก

(7) กรม GATT และ WTO มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศกับกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้ ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก

(8) กรมวิจัยพัฒนาและvikฤตการณ์ทางการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ มีหน้าที่รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้า/บริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศทั้งในยามปกติและเมื่อมีvikฤตการณ์

ส่วนหน่วยงานระดับกองนั้น อาจจัดแบ่งตามอนุภูมิภาค ภูมิภาค และประเทศ หรือการรวมกลุ่มประเทศหลาย ๆ ประเทศให้อยู่ในความดูแลของกอง ยกตัวอย่างเช่น กองในกรม NAFTA อาจจะแบ่งออกเป็นกองสหรัฐอเมริกา กองแคนาดา และกองเม็กซิโก หรือ กรม EU และ ASEM อาจจะแบ่งออกเป็นกองต่าง ๆ โดยให้แต่ละกองดูแลกองละ 5 ประเทศ เป็นต้น นี่คือการแบ่งส่วนราชการออกตาม Regiocentric Approach

Regiocentric Approach เป็นแนวทางการแบ่งส่วนราชการโดยการนำเอาภารกิจของหน่วยงานสนามในประเทศต่าง ๆ มารวมกันไว้ที่สำนักงานอนุภูมิภาค ภูมิภาค หรือ กลุ่มเศรษฐกิจ โดยมีสำนักงานภูมิภาคหรือกลุ่มเศรษฐกิจเป็นผู้ดูแล ส่วนแนวทางการแบ่งภารกิจ

ประเภทอื่น ๆ ได้แก่ Ethnocentric approach อันได้แก่ แนวทางที่ประเทศไทยกำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือมีการย้ายโอนวิธีปฏิบัติและนโยบายที่สำนักงานใหญ่ในประเทศไทยไปใช้ในสำนักงานสาขาในต่างประเทศ โดยสำนักงานใหญ่ยังคงควบคุมนโยบายและวิธีปฏิบัติงานอย่างเหนียวแน่น แล้วส่งคนของตนไปควบคุมอย่างใกล้ชิด Polycentric approach เป็นแนวทางการแบ่งส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้สำนักงานสาขามีอิสระอย่างเต็มที่ และมีการว่าจ้างผู้จัดการท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการ และ Geocentric approach เป็นแนวทางการแบ่งส่วนราชการที่โครงสร้าง กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหารได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทั้งของสำนักงานใหญ่ในประเทศไทยและสำนักงานสาขาที่กระจายอยู่ในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ทันการณ์และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ การบริหารงานของ Geocentric approach จะถือว่าเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกันทั่วโลกแทนที่จะเป็นเพียงที่รวมของหน่วยงานย่อยในประเทศต่าง ๆ และผู้บริหารจะเป็นใครก็ได้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งโดยไม่คำนึงว่าเป็นคนชาติใด อย่างไรก็ตามการแบ่งส่วนราชการนอกจากจะคำนึงถึงแนวทางต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Product life cycle) ด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยอาจจะต้องพิจารณาว่าการบริหารราชการไทยในต่างประเทศกำลังอยู่ในวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ประเภทใด อยู่ในขั้นตอนการแนะนำตลาด (Introductory phase) ขั้นตอนเจริญเติบโต (Growth phase) ขั้นตอนบรรลุวุฒิภาวะ (Maturity phase) หรือขั้นตอนเสื่อมถอย (Decline phase) ซึ่งวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวนี้ จะเป็นตัวแปรหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบในการจัดโครงสร้างของกระทรวง MITIEC ของไทยในระยะยาว

แนวทางการแบ่งส่วนราชการโดยอาศัย Regiocentric ดังกล่าวนี้นี้ เหมาะสมกับสภาพการณ์ของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศในขณะนี้ เพราะจะช่วยลดจำนวนหน่วยงานลง เมื่อจำนวนหน่วยงานลดลง ก็สามารถลดจำนวนบุคลากรลง และเมื่อจำนวนบุคลากรลดลงก็จะสามารถลดงบประมาณทางด้านเงินเดือนและสวัสดิการลง แม้ว่าจะต้องเพิ่ม พ.ช.ค. ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าประกันอุบัติเหตุ ค่าเดินทางไปกลับระหว่างสำนักงานภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ และการเพิ่มค่าจ้างบุคลากรประจำสำนักงานที่เป็นชาวต่างประเทศก็ตาม

นอกจากนี้ กระทรวงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศอาจจะพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานทั้งราชการหรือเป็นบริษัทเพื่อให้คอยช่วยเหลือคนเกี่ยวกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ เช่นเดียวกันกับที่ MITI ของญี่ปุ่น มี JETRO คอยช่วยเหลือ องค์การนี้เป็นองค์การอิสระ ไม่ใช่ว่าราชการ แต่ได้รับงบประมาณเกือบทั้งหมดจากกระทรวงการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และผู้บริหารก็ได้รับการแต่งตั้งและต้องรับนโยบายมาจากรัฐมนตรี

MITIEC หน่วยงานดังกล่าวนี้ อาจจะเรียกว่า “Thailand International Trade, Investment and Economic Cooperation Corporation (TITIECC)” หรือ “บริษัทการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ” ซึ่ง TITIECC นี้ จะคอยส่งเสริมการส่งออก/นำเข้าสินค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศในกรณีที่กิจกรรมเหล่านี้มีปัญหาเมื่อดำเนินการผ่านกระทรวง หรือตามช่องทางที่เป็นทางการของกระทรวง MITIEC

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยังคง “พอใจ” กับโครงสร้างแบบเดิม ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ คงจะสู้กับคู่แข่งในตลาดโลกได้ยาก --- โปรดศึกษาจาก ภาคผนวกที่ 2 หน้า 288 - 296

พฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานอาจจะเกิดจาก ภูมิหลัง หรือคุณลักษณะประจำตัวประการหนึ่ง และวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลที่หน่วยงานเป็นผู้กระทำขึ้นอีกประการหนึ่ง และทั้งภูมิหลังและวิธีปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคลต่างก็ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกระบบ ด้วยเหตุนี้การให้ความสำคัญแก่คนและการบริหารงานบุคคลเพื่อให้คนได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่จึงเป็นประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณา หากประสงค์จะให้ผู้ปฏิบัติราชการไทยในต่างประเทศสามารถจะให้บริการแก่ลูกค้าและแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกได้

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พยายามศึกษาตัวอย่างพฤติกรรมการบริหารงานในต่างประเทศทั้งที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลวในเชิงวิชาการ ตลอดจนพยายามแสวงหาข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อยืนยันหรือปฏิเสธแนวความคิดทางทฤษฎีด้วย

สำหรับพฤติกรรมที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติงานในต่างประเทศนั้น อาจจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก ความล้มเหลวเกิดจากตัวผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวเองที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในต่างประเทศ และไม่สามารถปรับตัวให้เข้าสภาพแวดล้อมใหม่ทะเลได้ ประการที่สอง ความล้มเหลวเกิดจากผู้ปฏิบัติงานมีผลงานตกต่ำ ไม่สามารถให้บริการระดับโลก (world class) แก่ลูกค้าได้ และประการสุดท้าย ความล้มเหลวเกิดจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่ได้มาตรฐานโลก ทั้งนี้รวมถึงการสรรหา การพัฒนา การเก็บรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคล

ส่วนพฤติกรรมที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ นั้น ก็สามารถพิจารณาจากประเด็นทั้งสามของความล้มเหลวข้างต้นแต่มองตรงกันข้าม และผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศจำเป็นต้องมีคุณสมบัติ/คุณลักษณะที่พึงประสงค์หลายประการ ดังรายละเอียดในตารางที่ 20 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 20

คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จในเชิงวิชาการ

- (1) จะต้องมีความรู้ มีความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และมีความกล้าเสี่ยง หรือมีวิสัยทัศน์ของผู้ประกอบการ
- (2) จะต้องมีความสามารถที่จะพัฒนาและใช้ทักษะกลยุทธ์ระดับโลก
- (3) จะต้องมีความสามารถที่จะจัดการ/บริหารความเปลี่ยนแปลง
- (4) จะต้องมีความสามารถที่จัดการ/บริหารความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม
- (5) จะต้องสามารถออกแบบและนำเสนอโครงสร้างการบริหารงานที่ยืดหยุ่นมาใช้
- (6) จะต้องสามารถที่จะสื่อข้อความกับผู้อื่นได้
- (7) จะต้องรู้จักการทำงานเป็นทีม
- (8) จะต้องมีความสามารถที่จะเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้อื่น
- (9) จะต้องมีความรู้ทางด้านเทคนิค/วิชาชีพ/คอมพิวเตอร์
- (10) จะต้องมีความรู้ทางด้านการทูต
- (11) จะต้องมีความเต็มใจ ความมั่นคงทางอารมณ์ และมีกรอบที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- (12) จะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมของการดำเนินธุรกิจระดับโลก นั่นก็คือ มีมุมมองการทำธุรกิจ สินค้า และบริการหลาย ๆ มิติ
- (13) จะต้องสามารถปรับตัวเองให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ
- (14) จะต้องมีความรู้ภาษาท้องถิ่น
- (15) จะต้องมีความรู้ที่จะวางแผนเพื่อป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้ามากกว่ารอแก้ปัญหา
- (16) จะต้องมีความสามารถในการเจรจาต่อรองที่รอบคอบ
- (17) จะต้องมีความสามารถที่จะผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพระดับโลก จนสามารถเข้าไปครองตลาดโลก (World Market Share)

ฯลฯ

อย่างไรก็ดี เมื่อนำเอาคุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จมาทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ในบริบทของไทยนั้น คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จอาจเรียงจากมากไปหาน้อยได้ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยมีข้อมูลเชิงประจักษ์ร่วมสมัยอยู่ 2 ชุด ชุดแรกเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ และอีกชุดหนึ่งได้จากข้อมูลของรัฐบาลกิจระดับ

แนวหน้าแห่งหนึ่ง ซึ่งข้อมูลทั้งสองชุดนี้ใช้กรอบแนวความคิดเดียวกัน และทำการศึกษาในเวลาที่ไม่เหลื่อมกัน ตารางที่ 21-22 ข้างล่างนี้แสดงรายละเอียดของข้อมูลดังกล่าว

ตารางที่ 21 แสดงคุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัย 22 ประการที่จะทำให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวิจัยครั้งนี้
(N = 130)

<u>ลำดับความสำคัญที่</u>	<u>คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานในต่างประเทศ</u>
(1)	การคัดเลือกบุคคลากรไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (มีความสำคัญมากที่สุด)
(2)	ภาษาต่างประเทศ (ในอนาคตก็จะต้องสามารถคิดพูดและเขียนได้ 4 ภาษา)
(3)	ความเต็มใจที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
(4)	นโยบายรัฐบาล/กระทรวง
(5)	ความสามารถในการแสวงหาและติดตามข่าวสาร
(6)	ความสามารถในการเจรจาต่อรองธุรกิจ
(7)	การฝึกอบรมก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
(8)	ความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ หรือโลกที่ไร้พรมแดน
(9)	การปฐมนิเทศก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
(10)	รู้จักบริหารเวลา
(11)	ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปประจำอยู่
(12)	เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษและสวัสดิการขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ
(13)	ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับชาวพื้นเมือง
(14)	ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค
(15)	ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต
(16)	การปรับตัวของสมาชิกในครอบครัว (ภรรยา สามี บุตร/ธิดา) ให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
(17)	ความแน่นอนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ
(18)	ที่พักอาศัย
(19)	เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ
(20)	ดินฟ้าอากาศของประเทศที่ไปประจำอยู่
(21)	ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ (องค์ประกอบของวิญญานผู้ประกอบการ)
(22)	ความกล้าเสี่ยง(องค์ประกอบของวิญญานผู้ประกอบการ)มีความสำคัญน้อยที่สุด)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าคุณสมบัติ/คุณลักษณะที่จะเอื้อต่อการเอาชนะคู่แข่งชั้นของไทย คือ ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และความกล้าเสี่ยงกลับอยู่ในลำดับที่มีความสำคัญน้อยสุด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิเคราะห์แบบสอบถามปลายเปิด และการสัมภาษณ์ พบว่าท่านเหล่านั้นมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจหลายประการ เช่น

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเลือกสรรข้าราชการ ซึ่งจะต้องเน้นความรู้ ความสามารถ มนุษยสัมพันธ์ ภาษา บุคลิกภาพ ความพร้อมทุกด้าน ความรอบรู้ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ความตั้งใจจริง ความสามารถในการปรับตัว ความสมัครใจ ครอบคลุมที่พร้อมจะสนับสนุนการปฏิบัติงานในต่างประเทศ สุขภาพ ความมุ่งมั่นเพื่อประโยชน์ของชาติ ความรักชาติ ความรู้ภาษาท้องถิ่น การประสานงาน ความคิดริเริ่ม ความพร้อมในการเจรจาต่อรอง ความซื่อสัตย์ วิสัยทัศน์ ความเสียสละ การที่ไม่มองว่าการประจำต่างเป็นบำเหน็จความชอบ การคัดเลือกอย่างเป็นระบบ การใช้ระบบคุณธรรม ความประพฤติ คุณธรรม และการมีพื้นฐานครอบครัวดี

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมตัวและฝึกอบรมข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ซึ่งต้องเน้นการอบรมภาษาวัฒนธรรมและสถานการณ์ของประเทศที่จะไปประจำ พิจารณาทูต งานในหน้าที่ แนวนโยบายแห่งชาติ และการฝึกหาข่าวสารข้อมูล เป็นต้น

ตารางที่ 22 แสดงคุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัย 74 ประการ ที่ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ของรัฐวิสาหกิจชั้นนำแห่งหนึ่ง (N = 510)

<u>ลำดับความสำคัญที่</u>	<u>คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ</u>
(1)	ความมุ่งมั่นในสัมฤทธิ์ผลของงาน (มีความสำคัญมากที่สุด)
(2)	การมีสายคาที่ยาวไกล/มีวิสัยทัศน์
(3)	ความสามารถในการทำงานเป็นทีม
(4)	ความชำนาญ/ทักษะทางวิชาชีพ
(5)	ความสุจริตรอบคอบ
(6)	การมีความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาการบริหาร
(7)	การรู้จักบริหารเวลา
(8)	ความจงรักภักดีต่อบริษัท/องค์กร
(9)	ความมีวิริยะอุตสาหะ
(10)	การคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม
(11)	ความเที่ยงธรรม
(12)	ทักษะในการติดต่อสื่อสาร

ลำดับความสำคัญที่

คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

(13)	การเข้ากับผู้อื่นได้
(14)	ความอดทน
(15)	คำพูด คำจา กิริยามารยาทที่เหมาะสม
(16)	การควบคุมตนเอง
(17)	ความรู้เกี่ยวกับการบิน
(18)	ความรู้เกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ
(19)	ความรู้ทางด้านเทคนิค/วิชาชีพ
(20)	การมีคุณธรรม/จรรยาบรรณ วิชาชีพ
(21)	ทักษะการบริหาร
(22)	เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และสวัสดิการ
(23)	ความใจเย็น
(24)	ความสามารถในการฟังผู้อื่น
(25)	ความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานในพื้นที่
(26)	ความมั่นคงทางอารมณ์
(27)	ความสามารถในการตัดสินใจในสถานการณ์ที่กำกวม
(28)	ไหวพริบในการดำเนินธุรกิจ
(29)	การอ่อนน้อมถ่อมตน
(30)	การวางตัวในสังคมอย่างเหมาะสม
(31)	ความสามารถในการเก็บรวบรวม และตีความข่าวสารข้อมูล
(32)	ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี
(33)	ความสามารถในการจัดการกับวิกฤตการณ์
(34)	การเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น
(35)	ความสามารถในการพูดภาษาเดียวกันกับเพื่อนร่วมงาน
(36)	ความเปิดเผย/โปร่งใส
(37)	การพูดความจริง
(38)	การมีความคิดที่เป็นระบบในภาพรวม
(39)	การทำใจได้สำหรับความล้มเหลว หรือผิดพลาด
(40)	นโยบายของกระทรวง
(41)	ความชัดเจนในการแสดงออก
(42)	ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ (องค์ประกอบหนึ่งของ วัฒนธรรมผู้ประกอบการ)

ลำดับความสำคัญที่

คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

- (43) ความสามารถในการเจรจาต่อรองธุรกิจ
- (44) ความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยา สังคมวิทยาและจิตวิทยา
- (45) การปฐมนิเทศบุคลากร
- (46) การมีอารมณ์ขัน
- (47) การมีระยะเวลาการปฏิบัติงานที่แน่นอน
- (48) ความไวต่อความรู้สึกของผู้อื่น
- (49) ความอยากรู้อยากเห็น
- (50) ความรู้เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของประเทศไทย
- (51) การยอมให้ผู้อื่นพบปะได้ง่าย
- (52) เพื่อนร่วมงานที่เป็นคนไทยด้วยกัน
- (53) มารยาทในการนั่งโต๊ะอาหารแบบสากลนิยม
- (54) ความสามารถในการอ่านสถานการณ์ ธุรกิจ วัฒนธรรม
- (55) ความเต็มใจที่จะเรียนรู้วัฒนธรรมของผู้อื่น
- (56) ที่พักอาศัยในประเทศที่ไปประจำอยู่
- (57) ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับคนพื้นเมือง
- (58) ความรู้เกี่ยวกับการแจ้งและรับทราบจุดยืนของรัฐบาลที่เป็นทวิภาคีและพหุภาคีของไทย
- (59) เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ
- (60) ความกล้าเสี่ยง/กล้าได้กล้าเสีย (องค์ประกอบหนึ่งของวิญญานผู้ประกอบการ)
- (61) ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม
- (62) การปรับตัวของสมาชิกในครอบครัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
- (63) ดินฟ้าอากาศของประเทศที่ไปประจำอยู่
- (64) ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมและวัฒนธรรมธุรกิจทั่วไป
- (65) ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต
- (66) การมีอิทธิพลเหนือประชาคมติของประเทศที่ตนเข้าไปปฏิบัติงานอยู่
- (67) ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมพื้นเมือง
- (68) การได้เยี่ยมชมสิ่งมหัศจรรย์ของโลก
- (69) การเข้าใจ/ซาบซึ้งศิลปะ
- (70) ความรู้ในการฟังดนตรี
- (71) ความรู้เกี่ยวกับกีฬา
- (72) ความรู้เกี่ยวกับศิลปะและดนตรี

ลำดับความสำคัญที่	คุณสมบัติ/คุณลักษณะและปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ
(73)	ความสามารถในการเดินร่ำ/ลีลาศ
(74)	ความสามารถในการชิมไวน์ (มีความสำคัญน้อยที่สุด)

พอจะสรุปได้ว่าในปัจจุบันนี้ พฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการของเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นกัปตันทีมและข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ เป็นสำคัญ เฉพาะอย่างยิ่งการวางตัวของเอกอัครราชทูตให้เป็นแบบอย่างที่ดีงาม (Role model) แก่ผู้อื่นได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การปฏิบัติงานในต่างประเทศของข้าราชการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความฉะฉานและความต่อเนื่องของนโยบายที่สั่งโดยตรงจากประเทศไทย ตลอดจนความรู้ความสามารถทางด้านการทูต วิชาชีพ วัฒนธรรม การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และความกล้าเสี่ยง เป็นต้น

1.6 สรุปย่อผลวิจัยเชิงประจักษ์อื่น ๆ ที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

ผลวิจัยดังกล่าวนี้รวมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

ประเด็นที่ว่าภารกิจใด รัฐบาลควรทำเองทั้งหมด ภารกิจใดควรทำร่วมกับเอกชน หรือภารกิจใดควรมอบให้เอกชนทำทั้งหมด พบว่า :

- (1) ภารกิจที่รัฐบาลควรทำเองทั้งหมด ได้แก่
 - การดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ
 - การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม
 - การรักษาความยุติธรรม
 - การเงินของประเทศ
 - การคลังของประเทศ
 - ความสัมพันธ์ทางการเมือง
 - ความสัมพันธ์ทางการทูต
 - การกำกับดูแลความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (2) ภารกิจที่รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชน ได้แก่
 - งานช่วยอำนวยความสะดวกแก่รัฐบาล
 - การจัดสรรและควบคุมทรัพยากรทางการบริหาร
 - การกำหนดนโยบายและแผน
 - การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
 - เศรษฐกิจของประเทศ
 - การพาณิชย์ของประเทศ

- อุตสาหกรรมของประเทศ
- ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ
- ความสัมพันธ์ทางสังคม/วัฒนธรรม
- การคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ
- การประถมศึกษา การมัธยมศึกษา และการอุดมศึกษา
- การพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ
- การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน
- นันทนาการและการกีฬา
- การส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม
- การส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา
- งานสาธารณสุข
- งานสวัสดิการสังคม
- การกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน
- การกำกับดูแลพลังงาน
- การพัฒนาชนบท การพัฒนาชุมชนและเมือง
- นโยบายและแผนการพัฒนากเกษตร
- การวิเคราะห์วิจัยและพัฒนากเกษตร
- การส่งเสริมสนับสนุนการเกษตร
- การชลประทานเพื่อการเกษตร
- งานของรัฐวิสาหกิจ

(3) *ภารกิจที่มอบให้เอกชนทำทั้งหมด มีร้อยละต่ำมาก*

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ คงจะแปรรูปให้เอกชนไปดำเนินการทั้งหมดได้ยาก ที่คงจะทำได้มากที่สุดก็คือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Joint venture) และการจ้างเหมา (Contracting out) เท่านั้น ส่วนการแปรรูปในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การขายกิจการ (Divestiture) การให้สัมปทาน (Franchising) การประมูลดำเนินการ (Farming out) การให้เช่า (Leasing) การให้สิทธิบัตรและเงินอุดหนุน (Voucher and grant) การให้เก็บค่าบริการ (User charge) และการปล่อยให้ดำเนินการเสรี (Liberalization) คงทำได้ยาก

ประเด็นที่ว่ากระทรวงใดควร/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติการในต่างประเทศ และการปฏิบัติการดังกล่าว ควรจะมีลักษณะประจำท้องถิ่นหรือชั่วคราวหรือไม่ควรส่ง พบว่า :

- (1) กระทรวงที่ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติการในต่างประเทศ ได้แก่
- คมนาคม
 - มหาดไทย
 - ยุติธรรม
 - ศึกษาธิการ
 - สาธารณสุข
 - ทบวงมหาวิทยาลัย
- (2) กระทรวงที่ควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติการในต่างประเทศเป็นการชั่วคราว ได้แก่
- เกษตรและสหกรณ์
 - วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
 - อุตสาหกรรม
- (3) กระทรวงที่ควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติการในต่างประเทศอย่างค่อเนื่อง ได้แก่
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - กลาโหม
 - คลัง
 - ต่างประเทศ
 - พาณิชย์
 - แรงงานและสวัสดิการสังคม
- ถ้าถึงกันในสัดส่วน 113 : 103 หรือ 1 : 0.9

ประเด็นที่ว่าส่วนราชการควร/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า :

- (1) ส่วนราชการที่ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก ได้แก่
- สำนักงาน ก.พ.
 - กรมประชาสัมพันธ์
 - สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
 - สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

- กรมศุลกากร
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
- กรมส่งเสริมการค้าส่งออก
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม
- สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ
สิ่งแวดล้อม
- สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

(2) ส่วนราชการที่ไม่ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก

ได้แก่

- สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีความเห็นอย่างแรงกล้าว่านอกจากข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมแล้ว ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม ใด ที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก นำเข้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทยไม่น่าจะได้รับการพิจารณาให้ไปประจำ ณ ต่างประเทศ ส่วนข้าราชการที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศในขณะนี้ เมื่อมีการตั้งกระทรวง MITIEC แล้ว น่าจะส่งกลับกรมกองเดิมของตน หรือมีจะนั้นก็ให้โอนไปสังกัดกระทรวง MITIEC

ประเด็นที่ว่าภารกิจใดที่ส่วนราชการควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานประจำ หรือชั่วคราวในต่างประเทศ พบว่า :

(1) ภารกิจที่ส่วนราชการควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานประจำ ได้แก่

- การเจรจาต่อรอง/ประชุมในองค์การระหว่างประเทศ
- ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- การคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน
- การคุ้มครองแรงงานไทย
- การศึกษาระบบภาษีของต่างประเทศ
- ทรัพยากรธรรมชาติ
- วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- การเผยแพร่ความรู้กฎหมายไทย
- การข่าวสาร
- การดูแลสุขภาพของคนไทยในต่างประเทศ
- การค้าการศุลกากรและการประกันภัย
- การอำนวยความสะดวกแก่ผู้รับทุนรัฐบาล
- การอุตสาหกรรม
- การทหาร

ข้อมูลนี้แสดงว่า การกิจทางด้านการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศและการข่าวสารมีน้ำหนักใกล้เคียงกันกับการกิจทางด้านการทูต การเมือง และการทหาร

(2) การกิจที่ส่วนราชการควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานชั่วคราว ได้แก่

- ความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ
- ความสัมพันธ์กับองค์กรอุดมศึกษา
- การโฆษณาการ
- การอนามัยแม่และเด็ก
- การวางแผนครอบครัว
- การขนส่ง
- การทะเบียนราษฎร

(3) การกิจที่ส่วนราชการควรส่งไปประจำก็ได้หรือส่งไปชั่วคราวก็ได้ (ถ้าถึงกัน) ได้แก่

- การดูแลสิ่งแวดล้อม
- ความร่วมมือทางวิชาการ

ประเด็นที่ว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ควรจะมีอะไรบ้าง พบว่า สามารถเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้

(1) ถ้าไม่ส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ (สำคัญมากที่สุด)

(2) งานที่ไปปฏิบัตินั้นมีส่วนช่วยให้ส่วนแบ่งตลาดสินค้าและบริการของไทยเพิ่มขึ้น

(3) งานที่ไปปฏิบัตินั้นอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่

(4) งานนั้นใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด

(5) งานนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ (สำคัญน้อยที่สุด)

ข้อมูลนี้แสดงว่าการคิดเกณฑ์สำหรับการส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศมีลักษณะเหมือนกับการคิดเกณฑ์สำหรับกระทรวง ทบวง กรม โดยทั่ว ๆ ไป เป็นเกณฑ์ที่มีลักษณะ Reactive มากกว่า Proactive มีลักษณะเป็นงานประจำวัน (Business as usual) แทนที่เป็นงานที่มุ่งจะแข่งขันกับคู่แข่งในระดับโลก นอกจากนี้ในการพิจารณาส่งคนไปประจำต่างประเทศ จำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวง การต่างประเทศ สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งมีลักษณะเป็น Patchwork แทนที่จะเป็นหลักการที่ถาวรและต่อเนื่อง และที่สำคัญที่สุดเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้

พิจารณาถึงจุดคุ้มทุน (Break-even point -- ข้าราชการระดับ 1-11 ควรจะปฏิบัติงานให้ได้โดยเฉลี่ย นาทีกะ 12.02 บาท เป็นอย่างน้อย) และแนวความคิด วิญญาณของผู้ประกอบการ (Entrepreneurial spirits) แต่อย่างไร

คณะผู้วิจัยขออภัยอีกครั้งหนึ่งว่าข้าราชการคนใดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งออก นำเข้า การลงทุน และความร่วมมือกับต่างประเทศไม่ควรจะได้รับการพิจารณาให้ไปปฏิบัติงาน ณ ต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ประเทศชาติกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

ประเด็นที่ ๖ สถานภาพของบุคลากรที่ไปประจำต่างประเทศควรจะเป็น ข้าราชการ หรือมิใช่ข้าราชการ พบว่า ร้อยละ 96 เห็นว่าควรเป็นข้าราชการ ฉะนั้น จึงเป็นการ ตอกย้ำความเห็นที่ว่า โอกาสที่ระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศจะได้รับการแปรรูปเป็น เอกชนจึงมีอยู่น้อยมาก

ประเด็นที่ ๗ การจัดระบบและการบริหารงานบุคคลของการบริหาร ราชการไทยในต่างประเทศควรจะเป็นเช่นไร

การจัดระบบและการบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการไทยใน ต่างประเทศของไทยขณะนี้ยังอยู่ในกรอบเดิม ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากการบริหารราชการไทย ในประเทศแต่อย่างใด เป็นการ จัดระบบและบริหารงานบุคคลแบบ Ethnocentric approach ที่เหมาะ กับการบริหารงานแบบ "Business as usual" มากกว่าการมุ่งแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกที่การจัด ระบบและการบริหารงานบุคคลแบบ Regiocentric approach น่าจะเหมาะสมกว่า และจากการ วิเคราะห์แบบสอบถามและคำให้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในต่างประเทศและในประเทศ พบว่า ระบบและการบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมีปัญหาหลายประการ ด้วยกัน กล่าวคือ ปัญหาความล้าหลังเรื่องระดับตำแหน่ง ปัญหา พ.ช.ด. ปัญหาค่าเล่าเรียนบุตร ปัญหาการประกันอุบัติเหตุ/ประกันชีวิต ปัญหาสุขภาพ ปัญหาบ้านเช่า ปัญหาระยะเวลาในการ ปฏิบัติงานในต่างประเทศ ปัญหาการเดินทางมาเยี่ยมบ้าน ปัญหาเงินเดือนและค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น และปัญหาที่สำคัญมากที่สุด ดูเหมือนปัญหากรอบการมอง (Paradigm) การบริหารงาน บุคคลของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดบางประการข้างล่างนี้

(1) ปัญหาความล้าหลังเรื่องระดับตำแหน่ง ก็คือ บางประเทศข้าราชการมี ภารกิจหรือภาระงานมากกว่าแต่มีระดับเท่ากับประเทศอื่น ความล้าหลังดังกล่าวนี้จะเกิดจาก สาเหตุสองประการด้วยกัน ประการแรก การจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบ Ethnocentric ที่มี การแบ่งงานตามประเทศ (Countrywise) มากกว่าการแบ่งตามภูมิภาค (Regiocentric) อาจทำให้มี ความล้าหลังตามศักดิ์ศรีของประเทศที่ข้าราชการไปประจำ ประการหลัง ความล้าหลังดังกล่าว อาจเกิดจากการประเมินงานผิดตั้งแต่แรก อย่างไรก็ตามก็ดี ความล้าหลังของระดับทำให้เกิดผลเสีย หลายประการด้วยกัน ประการแรก ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงอื่นอดที่จะคิดเทียบเคียงกับ ข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ ว่าทำไมตำแหน่งเอกอัครราชทูตไม่ว่าจะเป็น ประเทศเล็กหรือประเทศใหญ่จึงเป็นระดับ 10 (เช่นเดียวกันกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด)

ประการที่สอง ความลักลั่นดังกล่าวมีผลกระทบในทางลบต่อขวัญและกำลังใจ และประการสุดท้าย การที่ข้าราชการที่ปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศมีระดับ(ซี)ต่ำ ทำให้สามารถติดต่อและแสวงหาข่าวสาร ได้ในวงจำกัด ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกระทรวง การต่างประเทศยังต้องให้ความสำคัญแก่หลักการที่ปรากฏอยู่ใน Vienna Convention

(2) ปัญหา พ.ช.ด. และคู่สมรส เท่าที่สัมภพณ์ข้าราชการที่ประจำอยู่ใน ต่างประเทศ พบว่า อัตรา พ.ช.ด.ที่ได้รับค่อนข้างจะพอเพียงสำหรับการกินอยู่ในต่างประเทศ แต่ ปัญหาเมื่ออยู่ในบางกรณีนั้น เงิน พ.ช.ด.นี้จะต้องเจียดเป็นค่าเล่าเรียนบุตรและธิดา ซึ่งถ้าเป็น โรงเรียนนานาชาติด้วยแล้ว จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

(3) ปัญหาค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเล่าเรียนบุตรที่กำหนดให้นั้นเพียงพอที่จะส่ง บุตร/ธิดาไปโรงเรียนรัฐบาล แต่ในบางประเทศนั้นโรงเรียนรัฐบาลมีสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย (เช่น อังกฤษ) จึงจำเป็นต้องส่งบุตร/ธิดาไปเรียนในโรงเรียนนานาชาติที่สิ้นเปลืองมากกว่า

(4) ปัญหาการประกันอุบัติเหตุ/ประกันชีวิต เท่าที่สอบถามพบว่ายังไม่ สามารถครอบคลุมความเสี่ยงได้เท่าที่ควร

(5) ปัญหาสุขภาพอนามัย พบว่าในบางประเทศ มาตรฐานการรักษา พยาบาลยังอยู่ในระดับต่ำ และมีอัตราเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยสูงมาก

(6) ปัญหาบ้านเช่า อัตราค่าเช่าบ้านที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะหาที่พักอาศัย ที่ปลอดภัยและสมศักดิ์ศรีของตำแหน่งได้ ฉะนั้นจึงต้องหาบ้านเช่าที่อยู่ห่างไกลออกไป และ จะต้องใช้เวลาเดินทางค่อนข้างมาก

(7) ปัญหาระยะเวลาในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ ระยะเวลาดังกล่าว ค่อนข้างสั้นและไม่แน่นอน ทำให้ยากต่อการเตรียมตัว และไม่อาจพัฒนาตนเองให้เป็น นักบริหารราชการไทยในต่างประเทศที่เป็นมืออาชีพระดับโลกได้

(8) ปัญหาการเดินทางมาเยี่ยมบ้าน ในทางปฏิบัติในขณะนี้นั้น หาก ข้าราชการที่ประจำอยู่ในต่างประเทศประสงค์จะเดินทางมาเยี่ยมบ้านจะต้องออกค่าใช้จ่ายเอง นอกเสียจากกระทรวงจะเรียกตัวมาปรึกษาราชการ

(9) ปัญหาเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เนื่องจาก งบประมาณทางด้านนี้มีน้อย หน่วยงานไทยในต่างประเทศจึงไม่สามารถที่จะสรรหา พัฒนา เก็บรักษา และใช้ประโยชน์เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะมีแต่เงินเดือนและ ค่าจ้างเท่านั้น ส่วนสวัสดิการนั้นบางทีก็เสี่ยงไปเป็นเงินทำงานล่วงเวลา หรือเงินรางวัลพิเศษเล็ก ๆ น้อย ๆ

(10) ปัญหากรอบการมองการบริหารงานบุคคลของระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เนื่องจากการจัดระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมีลักษณะเป็น Ethnocentric และผู้คนที่มักจะมองว่าระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเป็นเพียงสำนักงานสาขาของสำนักงานใหญ่ในประเทศไทย จึงทำให้การบริหารงานขาดความยืดหยุ่น ขาดบรรยากาศของการแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลก ขาดวิสัยทัศน์ของผู้ประกอบการ และขาดการพัฒนาตนเองให้เป็นมืออาชีพที่มีภูมิวุฒิ ภูมิฐาน และภูมิธรรม ที่จะประจำอยู่ ณ มุมไหนของโลกก็ได้ ยิ่งกว่านั้นการไปดำรงตำแหน่งในต่างประเทศมักจะถูกมองว่ามีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย ได้รับค่าตอบแทนสูงเมื่อเทียบกับข้าราชการในประเทศไทย เป็นบ้านหลังความชอบและเป็นสินน้ำใจ หรือเป็น “สมบัติที่สละกันชม” ได้ ซึ่งอคติเหล่านี้จำเป็นจะต้องขจัดให้หมดไป หากประสงค์จะให้ระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศสามารถแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกได้

ประเด็นที่ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการไทยในต่างประเทศควรจะเป็นเช่นไร เมื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการไทยในต่างประเทศภายใต้กรอบการมองในปัจจุบันสามารถจัดลำดับความสำคัญได้ดังนี้

(1) โครงสร้างที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานในต่างประเทศขึ้นตรงต่อหน่วยราชการของตนในประเทศไทย แต่ได้ “ฝาก” ไว้กับเอกอัครราชทูตในต่างประเทศ (ผู้ตอบและผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความสำคัญมากที่สุด)

(2) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศและเอกอัครราชทูตไม่จำเป็นต้องสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แต่สังกัดศูนย์ประสานงานในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง (คล้ายกับ USTR)

(3) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูต และต้องโอนไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศตลอดระยะเวลาที่ต้องไปประจำต่างประเทศแต่ส่วนราชการเดิมยังคงรักษาดำแหน่งเอาไว้ให้

(4) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศมีสถานภาพ เช่นเดียวกับคณะทูตานุทูตและเจ้าหน้าที่ในคณะทูตถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก (WTO) ของไทยที่ปฏิบัติงานแบบเบ็ดเสร็จและเป็นอิสระจากสถานทูตไทยในต่างประเทศ

(5) ส่วนราชการใช้ระบบกิตติมศักดิ์ หรือจ้างเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน (ผู้ตอบและผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความสำคัญน้อยที่สุด)

ประเด็นที่ว่า การจัดระบบบริหารที่เอื้อต่อการบริหารราชการในต่างประเทศของ
ประเทศต่าง ๆ และของไทยมีอะไรบ้าง ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นอกจากประเทศต่าง ๆ และประเทศ
 ไทยพยายามจะจัดระบบบริหารเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลก
 โดยกลุ่มแรกจัดให้โครงสร้างกระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร ให้ขึ้นตรงต่อกระทรวง
 การต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ และอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวง “นิติ” หรือที่
 “คล้ายคลึงกับกระทรวงนิติ” (MITI or MITI-like ministries) โดยเฉพาะแล้ว ยังพยายามรื้อปรับ
 ระบบ (Corporate reengineering) เพื่อให้เอื้อต่อการบริหารราชการทั้งภายในและต่างประเทศด้วย
 เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการทำให้ระบบราชการและข้าราชการมีขนาดเล็ก กระทัดรัด
 กระชับมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด ตลอดจนมีสมรรถนะ
 ในการแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกได้ การรื้อปรับระบบดังกล่าวได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 23
 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 23 แสดงแผนงานและวัตถุประสงค์ของการรื้อปรับระบบของบางประเทศ

ประเทศ	แผนงานรื้อปรับระบบ	วัตถุประสงค์เพื่อรื้อปรับระบบ
(1) สหรัฐอเมริกา	รัฐบาลในอุดมคติของ คลินตัน (Clinton's ideal government)	มุ่งเน้นให้รัฐบาลเน้นการอำนวยความสะดวกมากกว่า ลงมือปฏิบัติเอง การทำให้รัฐบาลเป็นสมบัติ ของชุมชน การแข่งขันกันให้บริการ การ ปฏิบัติงานที่เน้นภารกิจมากกว่าระเบียบวิธีการ สัมฤทธิ์ผลของงาน การให้ความสำคัญแก่ ลูกค้า รัฐบาลที่มีวิญญูณของผู้ประกอบการ เน้นข้อมูลข่าวสารในอนาคต การกระจาย อำนาจ และการสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดย กลไกของตลาดและราคา (แนวความคิดการ รื้อปรับระบบหรือ Reengineering ของ Osborne และ Gaebler) และด้วยวิธีการเหล่านี้ จะทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถประหยัดเงินได้ ถึง 108 พันล้านเหรียญสหรัฐ ภายในระยะ เวลา 5 ปี

ประเทศ	แผนงานรื้อปรับระบบ	วัตถุประสงค์เพื่อรื้อปรับระบบ
(2) ญี่ปุ่น	รัฐบาลที่ฉีกแล้วสร้าง ("Scrap and build" Government)	มุ่งลดจำนวนหน่วยงานและข้าราชการของ รัฐบาลกลางลง โดยสามารถลดจำนวน หน่วยงานลงได้ 16 แห่ง และลดจำนวน ข้าราชการลงได้ 124,142 คน ภายใน 5 ปี อำนวยความสะดวกแก่ประเทศคู่ค้า ลดการ ผูกขาดสินค้าและบริการโดยรัฐ (demono- polization) ลดการควบคุม (deregulation) กระจายอำนาจอย่างแท้จริง (devolution) และ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ
(3) สหราชอาณาจักร	รัฐบาลเชิงอดออมของ นางแซตเชอร์ (Cutback/ retrenchment government or Thatcherism)	มุ่งลดจำนวนหน่วยงานและข้าราชการ และ สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้ 148,600 คน ภายใน 10 ปี
(4) แคนาดา	ระบบราชการ ค.ศ.2000 (Public Service 2000)	พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารงาน บุคคลโดยมีแผนระยะยาวที่จะดึงดูด พัฒนา และเก็บรักษาคนดีมีฝีมือให้อยู่ในวงราชการ โดยลดการควบคุม การแก้ปัญหาคอขวดของ การบริหารงานบุคคล การมอบอำนาจ และ ความรับผิดชอบ โดยให้ข้าราชการมีความ กล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงานมากขึ้น
(5) ฟิลิปปินส์	เสริมสร้างความกระปรี้ กระเปร่า ค.ศ. 2000 เสียใหม่ (Panibagong Sigla or Renewal of Vitality 2000 or Reengineering of the Bureaucracy Program)	พยายามเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นพึ่งตนเอง และเป็นหุ้นส่วน หรือคู่คิดคู่ทำร่วมกับรัฐบาล กลางในการพัฒนาประเทศ การมีส่วนร่วม ของเอกชน การเป็นพี่เลี้ยงแทนที่จะเข้าไป ดำเนินการเสียเอง และการส่งมอบบริการด้วย ความรวดเร็วและอ่อนน้อมต่อมคนตาม คำขวัญ "Ang Magalong Bow"

ประเทศ	แผนงานหรือปรับระบบ	วัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบ
(6) อินโดนีเซีย	การปฏิรูประบบราชการตามอุดมการณ์ปัญจศีล (Pancasila)	มุ่งปฏิรูประบบราชการโดยตั้งกระทรวงปฏิรูปราชการ (Ministry of Administrative Reform) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลให้ทันสมัย และสามารถจัดตั้งกระทรวง Ministry of Industry and Trade โดยใช้เวลาน้อยที่สุด เพราะเพียงแค่ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ประธานาธิบดีลงนามก็มีผลบังคับแล้ว
(7) บรูไน	ไม่มีชื่อแผนงานที่เฉพาะเจาะจง	พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน ลดค่าใช้จ่าย ปรับปรุงวิธีการจัดการ การส่งมอบบริการ โดยเทคโนโลยีสมัยใหม่ บริหารงานเชิงธุรกิจ (Business-like)
(8) มาเลเซีย	วิสัยทัศน์ 2020 (Vision 2020)	การบริหารราชการที่ถือว่ามาเลเซียเป็นบริษัทธุรกิจแห่งหนึ่ง ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่ผลผลิตภาพ คุณภาพ และมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และลูกค้ามีความพึงพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตระหนักถึงค่าใช้จ่าย การปฏิบัติงานให้ทันการณ์และบรรลุเป้าหมาย มีความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม และการสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมสัญญาที่ข้าราชการได้ให้ไว้กับประชาชน (Client's Charter)
(9) สิงคโปร์	ประเทศสิงคโปร์คือบริษัทธุรกิจ	พยายามคิดค้นหาวิธีการบริหารงานใหม่ ๆ โดยการนำเอาคอมพิวเตอร์และเครื่องมือสื่อสารมาใช้แทนแรงงานคนในสำนักงาน และ เช่นเดียวกันกับมาเลเซีย สิงคโปร์ ถือว่าประเทศคือบริษัทธุรกิจที่มีผู้นำทางการเมือง ธุรกิจเอกชน ธุรกิจภาครัฐและประชาชนคือผู้ถือหุ้นและปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความ

ประเทศ	แผนงานรื้อปรับระบบ	วัตถุประสงค์เพื่อรื้อปรับระบบ
		ข้อสคัญสุดจึรึคเพื่อผลประ โยชนส่วนรวมของ ประเทศ และพยายามสร้างงานให้ทุกคนมี งานทำอย่างเต็มที สิงคโปร จึงเป็นประเทศ เดียวในเอเชียที่ปลอดสวัสดิการเกือบทุก รูปแบบ
(10) เกาหลีใต้	เกาหลีใหม่ (A New Korea)	นับตั้งแต่ปี 1993 เกาหลีใต้เน้นการบริหารงาน ที่ชาวสะอาด มีขนาดกะทัดรัด เข้มแข็ง เป็น ประชาธิปไตยและให้บริการแก่ประชาชน มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง และมีการเมืองที่มีผู้นำ เป็นพลเรือนและมีคุณธรรม
(11) ไทย	การปฏิรูประบบราชการ	พยายามปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด กระชับ และคล่องตัว โดยการ กำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของหน่วยราชการ ความพยายามดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 แต่จนปัจจุบันนี้ก็ยังไม่ปรากฏผลในเชิง รูปธรรม

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกือบทุกประเทศพยายามปรับปรุง ปฏิรูป และ ปฏิวัติระบบราชการให้เอื้อต่อการบริหารงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถ แข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกได้

ประเด็นที่ว่าแนวนโยบายต่างประเทศในระยะยาว ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย โดยทั่ว ๆ ไปและนโยบายในการจัดตั้งหน่วยงาน รูปแบบ โครงสร้าง ระบบงาน และการบริหาร งานบุคคล ควรจะเป็นเช่นไร เพื่อให้การบริหารราชการไทยในต่างประเทศ -- การส่งออก/นำเข้า สินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ -- สามารถแข่งขันกับคู่แข่ง ระดับโลกได้ เห็นควรกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นข้างต้นดังต่อไปนี้

(1) แนวนโยบายโดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนกรอบการมองและวิธีแก้ปัญหาของการบริหารราชการในต่างประเทศ (Paradigm shift) อันเป็นผลจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นและกระแสโลกาภิวัตน์ หลังจากกำแพงกรุงเบอร์ลินพังทะลายลงในปี ค.ศ. 1989 วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียและสหภาพโซเวียต ล่มสลายลงในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แข่งขันกัน และร่วมมือกันเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ฉะนั้น แนวนโยบายโดยทั่ว ๆ ไปจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญแก่กิจกรรมการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ (การบริหารราชการไทยในต่างประเทศ) มากกว่ากิจกรรม ทางด้านการทูต การเมืองระหว่างประเทศ และการทหารหรืออาวุธ

(2) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแนวนโยบายในข้อ (1) การบริหารราชการ ไทยในต่างประเทศจะต้องดำเนินการให้ครบวงจร ต้องทำพร้อม ๆ และต้องได้สัดส่วนกัน ระหว่างการส่งออกสินค้าและบริการ การนำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนระหว่างประเทศ และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

(3) ในการดำเนินนโยบายให้บรรลุผลตามข้อ (1) และข้อ (2) ข้างต้น การ ส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (ที่มีพื้นฐานอยู่บนการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การแข่งขันกัน และการร่วมมือกัน) อาจจะกระทำ ได้ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับสองสามฝ่าย พหุภาคี อนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก โดยผ่าน กลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น GATT, ASEAN, AFTA, APEC, EU, NAFTA, ASEM และ WTO ฉะนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์และจุดอ่อนจุดแข็งเพื่อให้ประเทศไทย ได้เปรียบทั้งในเชิงเปรียบเทียบและในเชิงแข่งขันจึงมีความจำเป็น

(4) เป้าหมายของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศก็คือ การจัดเตรียม ระบบและบุคลากรให้ได้มาตรฐานโลก (World class) เพื่อให้มีสมรรถนะที่จะแข่งขันกับคู่แข่ง ระดับโลก และเป้าหมายที่สำคัญที่สุดก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ส่วนแบ่งตลาด (Market share) ของสินค้าและบริการของไทยมีร้อยละสูงขึ้น

(5) สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน รูปแบบ โครงสร้าง ระบบ งาน และการบริหารงานบุคคลนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงการค้าการลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (Ministry of International Trade, Investment and Economic Cooperation -- MITIEC หรือ กระทรวง “มิตีเอค”) ซึ่งเป็นกระทรวงหน่วยสายงานหลัก (line) โดยมีหน่วยเจรจาธุรกิจที่ เกี่ยวกับการค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และคณะกรรมการ

การค้าการลงทุนและการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศแห่งชาติ เป็นฝ่ายสายช่วยอำนวยความสะดวก (Staff -- หน่วยงาน Staff ทั้งสองนี้อาจจะจัดตั้งและแต่งตั้งได้เลย แม้ว่ากระทรวง "มิติเอก" จะยังไม่ผ่านรัฐสภา)

รูปแบบ ของกระทรวง "มิติเอก" ยังเป็นราชการแต่มีความกะทัดรัดโดยมีกรมไม่มากนัก เพื่อให้มีความคล่องตัวในทางปฏิบัติและมีลักษณะเป็น Business - like ที่มีการแบ่งส่วนราชการออกตามภารกิจและภูมิภาค/กลุ่มเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็นต้องส่งข้าราชการไปประจำในทุก ๆ ประเทศคู่ค้า การแบ่งโครงสร้างแบบนี้เรียกว่า Regiocentric approach หรือ Global product division structure

โครงสร้าง ของกระทรวง "มิติเอก" นอกจากหน่วยงานฝ่ายสายช่วยอำนวยความสะดวกทั้งสอง สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงแล้ว จะแบ่งการบริหารงานออกเป็นกรมต่าง ๆ ตามกลุ่มเศรษฐกิจ (แบ่งกองออกตามภูมิภาคหรือสัดส่วนของจำนวนประเทศที่แต่ละภูมิภาคต้องรับผิดชอบดูแล) คือ

ก. กรม ASEAN, AFTA และ APEC

ข. กรม NAFTA

ค. กรม EU และ ASEM

ง. กรม GATT และ WTO และ

จ. กรมวิจัยพัฒนาและวิกฤตการณ์ทางการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ระบบงาน ของกระทรวง "มิติเอก" ไม่ใช้บริหารงานแบบ Ethnocentric เช่นในปัจจุบัน แต่จะเป็นการบริหารงานแบบ Regiocentric หรือ Global product division structure ที่รวมเอากิจกรรมและธุรกรรมของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศในแต่ละประเทศมารวมไว้ภายใต้ภูมิภาค (เช่น ภูมิภาคละ 5 ประเทศ เป็นต้น) ซึ่งระบบงานเช่นนี้จะสามารถช่วยลดจำนวน สำนักงาน บุคลากร เงินเดือน และสวัสดิการลง แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถนำเอาเงินที่สามารถลดลงตามรายการเหล่านี้ไปเพิ่มให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศได้อีกถึง 1-5 เท่าตัว

สำหรับการบริหารงานบุคคลนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ จะต้องเปลี่ยนกรอบการมองเสียใหม่ โดยต้องมองว่าการบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ไม่ใช่สิ่งที่บ่งบอกถึงความได้เปรียบประโยชน์มากกว่า ไม่ใช่เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำหรับการปูนบำเหน็จความดีความชอบ หรือเป็นสมบัติที่สามารถผลัดกันชมได้ แต่การบริหารงานบุคคลของระบบบริหารราชการไทยใน

ต่างประเทศเป็นโครงการพิเศษที่เราจะผลิตนักบริหารมืออาชีพ เพื่อเข้าไปแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลก ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเสนอว่า การบริหารงานบุคคลของระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ควรจะเป็นโครงการพิเศษ หรือเป็นโครงการที่ทำความตกลงกับสำนักงาน ก.พ.เป็นพิเศษ ทั้งทางด้านการสรรหา พัฒนา เก็บรักษา และใช้ประโยชน์ ที่มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กับ การบริหารงานบุคคลภายในประเทศ ทั้งนี้รวมถึงระดับ (ซี) พ.ช.ด. ค่าเล่าเรียนบุตร การประกัน อุบัติเหตุ/ประกันชีวิต การรักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ การเดินทางมาเยี่ยมบ้าน และแม้แต่เงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยจะต้อง จัดหาสิ่งเหล่านี้ให้ข้าราชการที่ประจำในต่างประเทศในระดับ World class หากประสงค์จะให้ ข้าราชการเหล่านี้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกได้ นั่นก็คือ ควรจัดหาสิ่งเหล่านี้ให้แก่ ข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศในลักษณะและอัตราสูงที่สุดที่ประเทศอื่นจัดหาให้ กับบุคลากรของเขา (Noblemaire Principle) ข้อเสนอนี้มีความเป็นไปได้สูงมาก หากการบริหาร ราชการไทยในต่างประเทศใช้แนวทาง Regiocentric แทนที่จะใช้แนวทาง Ethnocentric ใน ปัจจุบัน เพราะแนวทาง Regiocentric จะช่วยประหยัดจำนวนหน่วยงาน บุคลากร เงินเดือน ค่าจ้าง และผลประโยชน์เกือบได้ และนำเอาสิ่งที่ประหยัดนั้นมาเพิ่มให้กับผู้ที่ปฏิบัติงาน หรือเพิ่มเงิน งบประมาณทางด้านการเดินทางและการจัดซื้อจัดหาข้อมูลข่าวสาร และเครื่องใช้สำนักงานเพิ่มขึ้น คงได้กล่าวมาแล้ว

2. ข้อเสนอแนะ จากการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะหลายประการด้วยกัน

(1) การบริหารราชการไทยในต่างประเทศที่ได้มาตรฐานโลก จำเป็นจะต้องปรับ ตนเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ทุกขณะ เฉพาะอย่างยิ่งสภาพ แวดล้อมโลกที่บีบบังคับให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แข่งขันกัน และร่วมมือ กันทั้งทางด้านการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุนและการให้ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจที่ต้องทำให้ครบวงจรในเวลาเดียวกัน และมีลักษณะสมดุลหรือได้สัดส่วนที่เหมาะสม

(2) สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความสำเร็จของการบริหารราชการไทยใน ต่างประเทศ คือ สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีทั้งรัฐบาลแห่งชาติ และมีแนวนโยบายเกี่ยวกับ เรื่องนี้ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น เพื่อ จะได้ปรับปรุงสมรรถนะของข้าราชการและคุณภาพของสินค้า และบริการให้สามารถแข่งขันกับ ชาวโลกได้

(3) วัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ คือ วัฒนธรรมองค์การที่เน้นวัฒนธรรมโลกาภิวัตน์ นั่นก็คือเป็นวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการมีส่วนร่วม และการผ่อนคลายระเบียบ กฎเกณฑ์ การบริหารงานเชิงเอกชน (business - like) มากกว่าการอิงบุคคลหรืออิงระเบียบของระบบราชการ

(4) นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ อาจต้องเน้นความสำคัญของประเทศเพื่อนบ้านและประเทศสมาชิก ASEAN ในขณะเดียวกัน ก็ต้องไม่มองข้ามตลาดที่สำคัญ ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น เป็นต้น

(5) โครงสร้างของการบริหารราชการไทยในต่างประเทศอาจจะแบ่งออกได้เป็น โครงสร้างระยะสั้น และโครงสร้างระยะยาว โครงสร้างระยะสั้น คือการแต่งตั้งคณะกรรมการ แห่งชาติว่าด้วยการค้าการลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (ภาพที่ 11 หน้า 211-212) และหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้าการลงทุน และการให้ความร่วมมือกับ ต่างประเทศ (ภาพที่ 12 หน้า 213-214) ส่วน โครงสร้างระยะยาว ได้แก่ การตั้งกระทรวงการค้า การลงทุน และการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่มีรูปแบบเป็น Business - like และมีระบบ งานแบบ Regiocentric (ภาพที่ 13 หน้า 215-218)

(6) เพื่อให้โครงสร้างองค์การ รูปแบบ และระบบงานของกระทรวงฯ ดำเนินงานให้ได้มาตรฐานโลก ระบบการบริหารงานบุคคลของกระทรวงนี้ จำเป็นจะต้องมี มาตรฐานโลก ซึ่งให้ความสำคัญแก่คน ลูกค้า และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดูแลความเป็นอยู่ ของข้าราชการไทยในต่างประเทศให้ดีที่สุด เท่ากับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับโลก หรือเป็นที่ รู้จักกันในนามของ Noblemaire Principle ทั้งนี้รวมถึงการคัดเลือก พัฒนา เก็บรักษา และ ใช้ประโยชน์บุคลากรที่ได้มาตรฐานโลก พร้อมกันนั้นก็ต้องดูแลค่าตอบแทนและสวัสดิการให้อยู่ ในระดับที่ข้าราชการของประเทศอื่น ๆ ได้รับอยู่ในแต่ละประเทศด้วย

(7) ควรมีการปรับปรุงระเบียบการเงิน และการพัสดุให้มีความคล่องตัว ทั้งนี้ รวมทั้งระเบียบการจ้างเจ้าหน้าที่ที่เป็น local Staff ด้วย

(8) จากข้อมูลผลการวิจัยเชิงประจักษ์ สะท้อนให้เห็นว่าหากมีการจัดตั้งกระทรวง “มิติเอก” แล้ว ปัญหาที่เกี่ยวกับการมอบหมายภารกิจให้บุคคลและส่วนราชการไปปฏิบัติและ กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้น่าจะน้อยลงหรือหมดไปในที่สุด

(9) เพื่อให้การตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้าการลงทุน และการให้ความ ร่วมมือกับต่างประเทศ การจัดตั้งหน่วยเจรจาธุรกิจที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการให้ความ ร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ และการจัดตั้งกระทรวงการค้า การลงทุน และความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยเสนอว่ารัฐบาลน่าจะตั้งคณะกรรมการขึ้น ชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องทั้งสามนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง งบประมาณประจำปี ปี พ.ศ. 2534 - 2538

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ “สหภาพยุโรป” (European Union)

กองการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสถาบันทรัพย์สินทางปัญญา
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานเบื้องต้นการพัฒนาส่งเสริมการลงทุนไทยใน
ต่างประเทศ พฤษภาคม 2539

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
การคาดประมาณประชากรของไทย 2533 - 2563 มีนาคม 2538

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (บรรณาธิการ) เมืองไทยใน 2560 : อนาคตเมืองไทยในสองทศวรรษ
หน้า กรุงเทพฯ : ชัคเชสมิเดีย จำกัด มีนาคม 2539

คณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ สมุดปกขาว มกราคม 2538

“โครงสร้างหน่วยงานที่ดูแลด้านการค้าของอินโดนีเซีย” ตามบันทึกของนายดำรงค์ อินทร-
มีทรัพย์ อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ กรุงจาการ์ตาถึงผู้ตรวจราชการ (นายอดุลย์
วินัยแพทย์) ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 --- ที่ 0204 (จด)/120

จินตนา บุญบงการ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ กรุงเทพฯ : วิทย์พัฒน์ 2539

“จี้รัดเข็มขัด ปรับทุกระบวนท่า เปิดเกมรุกสู่เศรษฐกิจไทย ทบโปรเจ็ลย์กัณฑ์หัวทิ่ม !” มติชน
สุดสัปดาห์ 14 มกราคม 2540

“จีเอ็ม - ไอบีเอ็มยึดไทยฐานส่งออกทั่วเอเชีย” ไทยรัฐ 26-27 พฤศจิกายน 2539

จุลชีพ ชีววรรณ สรุปถาวรรายวิชา PA 801 มิติทางเศรษฐกิจ และสังคมในความสัมพันธ์
ระหว่างประเทศ รุ่นที่ 1 ภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2538 มหาวิทยาลัยศรีปทุม
วิทยาเขตพญาไท

ชนก หงส์น้อย และภาวนา เจนถนอมม้า เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มี
ผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยด้านเทคโนโลยี สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิ-
ภาพในราชการ (สปร.) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร.) กระทรวงมหาดไทย
2538

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ และสมบัติ กุสุมาวดี เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยด้านสังคม สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สคร.) กระทรวงมหาดไทย 2538

"ชี้ภาวะเศรษฐกิจ 40 แดกขั้ว---การขยายตัว 7% บนพื้นฐานความผันผวนตลาดส่งออก" ไทยรัฐ 27 พฤศจิกายน 2539

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาฯ 2530

ณรงค์ บุญโญ "การศึกษาโครงสร้างและกระบวนการการแบ่งส่วนราชการระดับที่ต่ำกว่ากรมของสำนักงาน ก.พ." วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2536

ฐานเศรษฐกิจ 9-10 ธันวาคม 2539

ฐานเศรษฐกิจ 5-6 กุมภาพันธ์ 2540

เคล็ดลับ 27 กุมภาพันธ์ 2540

ดิน ปรัชญพุทธิ การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ เอกสารวิจัยเสนอสำนักงาน ก.พ. 27 ธันวาคม 2537

การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา
พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537

"การบริหารองค์การระหว่างประเทศ" หน่วยที่ 13 เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2529

(ผู้แปล) การบริหารรัฐกิจแผนใหม่ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526

"ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการ" เอกสารการสอนบริษัท
วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด 2540

วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536

_____ ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

จุฬาฯ 2538

_____ “สภาพแวดล้อมของการจัดการ” เอกสารการสอนพนักงาน

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด 2540

_____ และไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ของข้าราชการพลเรือน เอกสารการวิจัยเสนอสำนักงาน ก.พ. 30 กันยายน 2537

ศิรณ พงศ์มพัฒน์ (บรรณาธิการ) ทิศทางการปฏิรูปเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990 คณะ
เศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ 2534

“ไทยกับคลินตัน” เคลินิวส์ 26 พฤศจิกายน 2539

โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน ส่งกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่
20 ธันวาคม 2539

ธงชัย สราญรมย์ “นายกรัฐมนตรีบริหารเงินอย่างเป็นทางการ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
24-30 มีนาคม 2539

ธนาคารกรุงไทย จำกัด รายงานประจำปี 2538

ธวัช มกรพงศ์ แนวคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬา
ลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531

บุญเจิด โสภณ รายงานการวิจัยการบริหารการวิจัยของชาติ : แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุน
พฤศจิกายน 2538

บัณฑิต หลิมสกุล “การค้าและการลงทุนกับ EU” 2539

_____ “ความร่วมมือระหว่างเอเชีย-ยุโรป” 2539

“แบงก์ชาติแฉตัวเลขส่งออกวิกฤตขยายตัวทั้งปีได้แค่ 0.5% เศรษฐกิจชะลอตัวหดเหลือ 7%”
ไทยรัฐ 3 พฤศจิกายน 2539

ผลการวิเคราะห์แบบสอบถาม Global Competence Project กรกฎาคม-สิงหาคม 2539

“พาณิชย์” ถูกรัฐมนตรีตั้งกระทรวงมิติ ดันเปิดตลาดซื้อขายล่วงหน้า” มติชน 28 พฤศจิกายน 2539

พิพัฒน์ ไทฮารี “รัฐวิสาหกิจ : กลยุทธ์การสร้างรัฐวิสาหกิจให้ก้าวสู่กิจการนานาชาติหรือกิจการ
ข้ามชาติ” เอกสารประกอบการบรรยายโครงการ Global Competence Project
3-13 สิงหาคม 2540

ไพรัตน์ เคชะรินทร์ การบริหารงานพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2524

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5 ทศวรรษการต่างประเทศของ
ไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ กรุงเทพฯ : พิรสเกล พฤษภาคม 2536

“ยกชั้นการค้าต่างประเทศ ‘ประจวบ’ เตรียมตั้งทีทีอาร์แข่งยูเอสทีอาร์” ไทยรัฐ 20 มกราคม 2540
รายงานกระทรวงพาณิชย์ในโอกาสคล้ายวันสถาปนา 20 สิงหาคม 2538

“เร่งรัฐบาลแก้ปัญหาอุตสาหกรรมเอสพีไทย” เคลินิวส์ 12 ธันวาคม 2539

ลิขิต ชีรวะดิน วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาฯ 2530

“เลวร้ายกว่าที่คิด” ไทยรัฐ 2 ธันวาคม 2539

วรากรณ์ สามโกเศศ เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อ
กระทรวงมหาดไทยด้านเศรษฐกิจ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ
(สปร.) ร่วมกับสถาบันดำรงราชานุภาพ (สคร.) กระทรวงมหาดไทย 2538

วิจิตร ศรีสอาน “โลกในกระแสโลกาภิวัตน์และวิสัยทัศน์ของนักบริหาร” สถาบันที่ปรึกษาเพื่อ
พัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ปีที่ 9 มีนาคม 2539

วิทยากร เชียงกุล ศัพท์การบริหารการจัดการ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอื้องฟ้า 2536

ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 24 กันยายน 2539

“เศรษฐกิจชะลอตามปี--ศึกคักใหม่ปีโค ส่งออกทรุด หุ่น/เรดดังดก ที่ดินเน่า” ไทยรัฐ
1 มกราคม 2540

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอเชียรายปี 1996/2539 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาฯ
สิงหาคม 2539

สมพงศ์ ชูมาก “การลงทุนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในไทย” 2539

_____ “สหภาพยุโรปและการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับอังกฤษ”
26 กรกฎาคม 2539

สมพงษ์ อรพินท์ “การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ” 2539

_____ “สรุปสาระสำคัญ” 2539

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ สงครามการค้า พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : เดอะเนชั่น สิงหาคม 2536

สมนึก แดงเจริญ ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสาร
วิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2538

สมาน รั้งสิโยภุณณ์ การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์ สำนักงาน ก.พ.
มกราคม 2540

_____ และคณะ รายงานผลการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนบทบาท
หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ กลุ่มระบบราชการ สำนักงาน
ก.พ. 2534

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 24-30 มีนาคม 2539

สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม แผนพัฒนาประเทศและแนวทางการพัฒนาในอนาคต เอกสารประกอบ
การสัมมนาผู้บริหารการประปานครหลวง โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า ลาดพร้าว
2 มีนาคม 2538

ส่วนวิจัยและพัฒนา สำนักงานพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.
รายงานการสัมมนาเรื่องการกำหนดแนวทางและรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงาน โครงสร้าง
และระบบงานของหน่วยงานที่ไปประจำต่างประเทศ ของส่วนราชการต่าง ๆ โรงแรม
เอเชีย กรุงเทพมหานคร 27 ตุลาคม 2537

สรุปรายงานการศึกษาดูงานด้านการค้าระหว่างประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภคและการรักษาความ
เป็นธรรมทางการค้า ณ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ วันที่
12-20 มีนาคม 2539 และวันที่ 21-27 เมษายน 2539 โดยคณะผู้ดูงานจากสำนักงาน
ก.พ. และกระทรวงพาณิชย์

สุจิต บุญบงการ และคณะ เอกสารข้อมูลตามโครงการวิจัยเรื่องสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบคือ
กระทรวงมหาดไทยด้านการเมืองการปกครอง สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิ
ภาพในราชการ และสถาบันดำรงราชานุภาพ (สคร.) กระทรวงมหาดไทย 2538

สุรัชย์ ศิริไกร และคณะ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับโครงสร้างกระทรวงพาณิชย์ในส่วนที่
เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ 17 พฤษภาคม 2538

สมนึก แดงเจริญ “วัฒนธรรมไทยใหม่” สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ
ปีที่ 5 พฤศจิกายน 2535

สยามโพสต์ 26 กุมภาพันธ์ 2540

“สัมภาษณ์นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ผู้อำนวยการเศรษฐกิจการคลัง” ไทยรัฐ 9 ธันวาคม 2539

“สัมมนาทิศทางเศรษฐกิจและการเงินไทย” โดยธนาคารกรุงไทย ไทยรัฐ 9 ธันวาคม 2539

สำนักงาน ก.พ. คำอธิบายเรื่องมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ กรุงเทพฯ : ฝ่ายโรงพิมพ์
กองกลาง สำนักงาน ก.พ. เมษายน 2537

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานนายกรัฐมนตรี คู่มือการลงทุนในลาว
กุมภาพันธ์ 2538

สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม 2540

สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วางแผนหลักการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยีระยะยาว 20 ปี กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
สิงหาคม 2539

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ข้อมูลประเทศมาเลเซีย มกราคม 2539

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย เมษายน 2539

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงโตเกียว “Country Profile : ประเทศญี่ปุ่น”
มกราคม 2539

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานนายกรัฐมนตรี คู่มือการลงทุนในจีน
กุมภาพันธ์ 2538

_____ คู่มือการลงทุนในพม่า กุมภาพันธ์ 2538

_____ คู่มือการลงทุนในเวียดนาม กุมภาพันธ์ 2538

_____ แนวโน้มและมาตรการการลงทุนต่างประเทศ ตุลาคม 2538

หนังสือที่ระลึกประจำปี เล่มที่ 12 ทวีปอาณานิคม : กลยุทธ์ในการพัฒนาแบบยั่งยืน สถาบัน
พัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. 3 ธันวาคม 2538

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่
2 กรกฎาคม 2536

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ. ลงวันที่ 15 เมษายน 2534

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ. ลงวันที่ 8 มีนาคม 2537

อรรถ กิจเพิ่มพูน “‘อาเซม’ การประชุมระดับโลกที่มีโซ่งานวัด” คดีนิวส์ 19 กุมภาพันธ์ 2539

อรุณ ภาณุพงศ์ การทูตและการระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สยามรัฐ 2529

อภิญญา รัตนมงคลมาส และฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ (บรรณาธิการ) ประเด็นสำคัญในนโยบาย
สาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในศตวรรษหน้า กรุงเทพฯ : บริษัท
พีเพรส จำกัด 2537

อาทิตย์วิเคราะห์ 8-14 ธันวาคม 2539

อุตสาหกรรมสนเทศ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 10 มิถุนายน 2537

อุตสาหกรรมสนเทศ ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 25 กรกฎาคม 2537

อุตสาหกรรมสนเทศ ปีที่ 1 ฉบับที่ 13 15 พฤศจิกายน 2537

อุตสาหกรรมสนเทศ ฉบับรวมเล่ม 25 ฉบับ พฤษภาคม 2537 - ธันวาคม 2538

เอกสารแนบเรื่องโครงสร้างองค์กรของสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์
(หนังสือผู้อำนวยการศูนย์พาณิชย์กรรมนครลอสแอนเจลิส ที่ พณ 0911 (2)/000163
ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539 โดยผู้อำนวยการศูนย์ฯ นายบุญญพันธ์ แรงจำ ถึง
รองเลขาธิการ ก.พ. ทิพาดี เมฆสวรรค์)

ภาษาอังกฤษ

Abdul Rahman, A.B. "Administrative Improvement in the Malaysian Civil Service -- Implication of the Client's Charter", a paper read in the EROPA meeting, Canberra, Australia, November 28-30, 1994.

"Account Deficit Needs Axing", The Nation. January 15, 1997.

"Ad hoc Agency Mulls for World Trade", The Nation. December 6, 1996.

ASEAN : The Way Forward : The Report of the Group of Fourteen. A mimeograph, no date available.

"ASEM : Pointers to the Future From Bangkok", Deutschland. No.2, April 1996.

Augustine, N.R. "Public Employees and the Global Landscape", The Public Manager The New Bureaucrat. Spring 1992.

Australian Government Publishing Service, Department of Foreign Affairs and Trade : Annual Report 1994 - 1995.

Banfield, E.C. The Moral Basis of a Backward Society. New York : The Free Press, 1958.

Bangkok Post Economic Review Year End 1996

Beamish, P.W. and Calof, J.L. "International Business Education : A Comparative View", Journal of International Business Studies. Fall 1989

Bell, D. "The World in 2013", Dialogue. No. 81, 3/88, 1988.

Bennis, W. G. and Slater, P.E. The Temporary Society. New York : Harper & Row, 1968.

Bijlani, H. Globalisation : An Overview. Singapore : Hinemann Asia, 1994.

Bowornwathana, B. "Democratic Reform Visions and the Reinvention of Thai Public Officials", a paper read in the EROPA meeting, Canberra, Australia, November 28-30, 1994.

Brilantes, Jr., A.B. "Reinventing Government Thru Democratization and Devolution of Government Power : The Local Government Code of 1991", a paper read in the Conference on "Reinventing Government : Asian Style", NIDA and Asia Foundation, Bangkok, Thailand, September 23 - 26, 1994.

- Briscoe, D.R. International Human Resource Management. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1995.
- Caiden, G.E. "What Really is Public Maladministration?", Public Administration Review. Vol.51, No.6. November - December 1991.
- Callan, K. and Warshaw, M. "The 25 Best Business Schools for Entrepreneurs", Success. Vol.42, No.7. September 1995.
- "Chavalit Vows Closer Ties With Private Sector", The Nation. December 18, 1996.
- Cox, Jr., T.H. and Blake, S. "Managing Cultural Diversity : Implications for Organizational Competitiveness", Academy of Management Executive. Vol.5. No.2, 1991.
- Crosby, P.B. The Eternally Successful Organization : The Art of Corporate Wellness. New York : A Plume Book, 1988.
- de Vries, F.R.K. and Miller, D. The Neurotic Organization. San Francisco : Jossey Bass, 1985.
- Devan, J. Southeast Asia : Challenges of the 21st Century. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1994.
- Drucker, P.F. Innovation and Entrepreneurship : Practice and Principles. New York : Harper & Row, 1969.
- Dye, T. Politics, Economics, and the Public Policy Outcome in American States. Chicago : Rand Mc Nally, 1966.
- _____ Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1972.
- Embree, J.F. "Thailand - A Loosely Structured Social System", American Anthropologist Vol. 52, 1950.
- Executive Office of the President, National Performance Review. From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better & Costs Less. Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1993.
- Facts about Germany. 1993.
- Ferkiss, V.C. Technological Man : The Myth and the Reality. New York : George Braziller, 1969.

- Finnie, W.C. Hands - On Strategy : The Guide to Crafting Your Company's Future. New York : John - Wiley & Sons, 1994.
- Fisher, C. D. et al. Human Resource Management. Boston : Houghton Mifflin, Co., 1996.
- French, W. Human Resources Management. Boston : Houghton Mifflin, Co., 1994.
- Fromm, E. The Revolution of Hope : Toward a Humanized Technology. New York : Harper & Row, Publishers, 1968.
- Gordon, J. R. et al. Management and Organizational Behavior. Neeham Heights, Mass : Allyn and Bacon, 1990.
- Gurung, H. "Public Sector Reform in ASEAN Countries", a paper read in the EROPA meeting, Canberra, Australia, November 28 - 30, 1994.
- Handy, C. Gods of Management : The Changing Work of Organizations. London : Business Book Ltd., 1991.
- _____ The Age of Unreason. London : Business Book Ltd., 1991.
- Hammer M. and Champy, J. Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution. New York : Harper Business, 1993.
- Hampden - Turner, C. Corporate Culture : From Vicious to Virtuous Circles. Hutchinson : The Economist Books, 1990.
- Harvard University. Global Strategies.... A Harvard Business Review Book, 1994.
- Heenan, D.A. and Perlmutter, H.V. Multinational Organization Development. Reading, Mass : Addison - Wesley, 1979.
- Huczynski, A. A. and Buchanan, D. A. Organizational Behavior : An Introductory Text. 2nd Ed. New York : Prentice - Hall, 1991.
- International Civil Service Advisory Board, Report on Standard of Conduct in the International Civil Service 1954.
- Jabes, J. and D. Zussman, "The Vertical Solitude and Changing Public Management : A Preliminary Look at Public Service 2000". Optimum. Vol.21, No 1, 1990 - 1991.

- Jackson, H. K. and Frigon, N. L. Management 2000 : The Practical Guide to World Class Competition. New York : Van Nostrand Reinhold, 1994.
- Jones, J. W. High Speed Management. San Francisco : Jossey Bass, 1993.
- Kast, F. E. and J. E. Rosenweig, Organization and Management : A Systems Approach. Tokyo : International Student Edition, McGraw-Hill Kogakusha, 1974.
- Ku, T. "The Implications of Small Public Service to National Economic Development : A Case Study of the Japanese Government," in J. P. Burns (ed.). Asian Civil Service Systems : Improving Efficiency and Productivity. Singapore : Times Academic Press, 1994.
- Lane, H. W. et al. International Management Behavior : From Policy to Practice. 2nd Ed. Boston : PWS - Kent Publishing Co., 1992.
- Leavitt, H. J. Corporate Pathfinders : Building Vision and Values into Organizations. Homewood, Illinois : Dow Jones - Irwin, 1986.
- Lessem, R. Business as a Learning Community : Applying Global Concepts to Organization Learning. London : Mc Graw - Hill Co., 1993.
- Levering, R. et al. The 100 Best Companies to Work for in America. Reading, Mass : Addison - Wesley Publishing Co., 1984.
- Lovelock C. Product Plus : How Product + Service = Competitive Advantage. New York : Mc Graw - Hill, 1994.
- Maynard, Jr., H. B. and Mehrtens, S.E. The Fourth Wave. San Francisco : Berrett - Koehler Publishers, 1993.
- McGill, M. E. and Slocum, Jr., J. W. The Smarter Organizations : How to Build a Business That Learns and Adapts to Market Needs. New York : John Wiley & Sons, 1994.
- Mead, R. International Management : Cross Cultural Dimension. Oxford : Blackwell Publishers, 1995.
- Ministry of Trade, Industry and Energy, Republic of Korea. Korean Trade Policy in the New Era : Competition and Cooperation : a handout, No date available.

Mintzberg, H. Structure in Five : Designing Effective Organizations. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1983.

Naisbitt, J. Global Paradox. London : Nicholas Brealey Publications, 1994.

_____ Megatrends : Ten New Directions Transforming Our Lives :
New York : Warner Communications Co., 1982.

_____ Megatrends Asia : The Eight Asian Megatrends That are
Changing The World. London : Nicholas Brealey Publishing, 1966.

_____ and P. Aburdene, Megatrends 2000 : Ten New Directions for
the 1990's. New York : Morrow, 1990.

Nakamura, A. " Public Enterprise -- Downsizing Government : Privatization of Public Corporations in Japan From a Political Perspective", a paper read in the EROPA meeting, Canberra, Australia, November 28 - 30, 1994.

Namura Research Institute and Institute of Southeast Asian Studies, The New Wave of Foreign Direct Investment in Asia. Singapore : Prime Packaging Industries, 1995.

New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, United Nations Handbook, 1996.
Wellington : G. P. Print Ltd., 1996.

Noer, D. M. Multinational People Management : A Guide for Organizations and Employees.
Washington, D. C. : The Bureau of National Affairs, Inc., 1975.

Office of the Board of Investment, Office of the Prime Minister, Doing Business in the Greater Mekong Subregion. July 1996.

O'Hara - Devereaux, M. and Johansen, R. Global Work : Bridging Distance, Cluture and Time.
San Francisco : Jossey - Bass Publishers, 1994.

Ohmae, N. The Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy.
New York : McKinsey & Co., 1990.

Osborne, D. and Gacbler, T. Reinventing Government --- Reading, Mass : Addison - Wesley, 1992.

Ostrom, V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Alabama : University of Alabama Press, 1973.

- Papp, D. S. Contemporary International Relations : Framework for Understanding. 3rd Ed. New York : Macmillan 1992.
- Perelman, L.J. School's Out : Hyperlearning, The New Technology and the End of Education. New York : William Morrow and Co., Inc. 1992.
- Peters, T. J. and Waterman, Jr., R. H. In Search of Excellence. New York : Harper & Row, 1982.
- Phatak, A. V. International Dimensions of Management 4th Ed. Cincinnati, Ohio : South Western College Publishing, 1995.
- Plowden, W. "Administrative Reform in Britain, 1965 - 1982", a paper read in the International Symposium on the Problems and Perspectives of Administrative Reform in the World, Tokyo, September 1982.
- Prachyapruit, T. "Administrative Practices and Development Orientedness of Civil Servants in Six Public Organizations in Thailand," Ph. D. dissertation, University of Kansas, 1982.
-
- "The Productivity of Thailand's Elite Civil Servants : Prolegomenon on Problems and Problem Resolutions," in Burns, J. P. (ed.). Asian Civil Service Systems : Improving Efficiency and Productivity. Singapore : Times Academic Press, 1994.
- Prime Minister's Department. Dealing with the Malaysian Civil Service. Pelanduk Publishers, 1993.
- "Regarding the Report of the Subcommittee for Long - Range Issues of the Industrial Structure Council", News from MITI. October 1995.
- Ro, C. H. "Reforms to Improve Performance : Korea Experience", a paper read in the EROPA meeting, Canberra, Australia, November 28 - 30, 1994.
- Ronen, S. Comparative and Multinational Management. New York : John Wiley & Sons, 1986.
- Rosecrance, R. The Rise of the Trading State... New York : Basic Books, 1986.

- Sanders, P. "Global Manager for Global Corporations", Journal of Management Development. Vol.17, No.1, 1989.
- Schuler, R.S. and Huber, V. L. Personnel and Human Resource Management. 4th Ed. New York : West Publishing Co., 1990.
- Senge, P. M. The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organizations. New York : Doubleday Currency, 1990.
- Shuster, H. D. Teaming for Quality Improvement : A Process for Innovation and Consensus. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1990.
- Simon, J. L. "What to Expect in the Year 2000", Dialogue. No.54 4/1981.
- "Singapore 'Losing' Export Edge," The Nation. July 17, 1997.
- The Economist. June 29 - July 5, 1996.
- The Nation. January 16, 1997.
- "The New Power of Asia," Fortune March 28, 1988.
- Thompson, J. D. Organization in Action. New York : McGraw - Hill, 1967.
- Toffler, A. Future Shock. New York : A Bantam Book, 1971.
- _____ "Toward a Third Wave Civilization," Dialogue. No.51 1/1981.
- UNDP. Human Development Report 1996. New York : Oxford University Press, 1996.
- U.S. Department of Commerce. International Trade Administration : Directory of Employees and Services. Washington, D.C. : Government Printing Office. April 1995.
- United States Department of State. Diplomatic List. Washington. D.C. : Government Printing Office, May 1995.
- _____ Foreign Consular Offices in the United States. Washington, D.C., March 1995.
- _____ Key Officers of Foreign Service Posts : Guide for Business Representatives. July 1995.
- Waters, M. Globalization. New York : Routledge, 1995.

Watzlawich, P. et al. Change : Principle of Problem Formation and Problem Resolution.
New York : Norton, 1974.

Williams, J. D. Public Administration : The People's Business. Boston : Little, Brown and
Co., 1980.

Williams, M. International Economic Organizations and the Third World. New York :
Harvester/Wheatsheaf, 1994.

Wright, P. et al. Strategic Management : The Text and Cases. 2nd Ed. Boston : Allyn and
Bacon, 1994.

World Development Report 1995

"A Once - heady Love Affair Wanes : Investors Have Turned Cold on Vietnam's Economic
Prospects and Tales of Corruption and Government Obstructions Grow,"
The Nation. January 17, 1997.

Yapp, N. Debrett's Guide to Business Etiquette. A Complete Book of Modern Business
Practice and Etiquette. London : Headline Book Publishing, 1994.

ภาคผนวกที่ 1 : แบบสอบถาม

สำนักงาน ก.พ.
ถนนพิษณุโลก
กทม 10300

27 พฤษภาคม 2539

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถาม

เรียน

เนื่องด้วย ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ และคณะ ได้รับมอบหมายจากสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อให้ทำการศึกษาเรื่องการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. จะได้นำผลวิจัยมาใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการปรับปรุงการบริหารงานต่อไป ในการนี้คณะผู้วิจัยมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลบางประการจากท่าน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามที่แนบมาพร้อมนี้ด้วย จะเป็นพระคุณอย่างสูง

ขอแสดงความนับถือ

(นายอุดม บุญประกอบ)
เลขาธิการ ก.พ.

โครงการศึกษาการจัดระบบบริหาร
ราชการไทยในต่างประเทศ
โทร. 281-0975
โทรสาร 282-0874

แบบสอบถาม

เรื่อง การศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

คำแนะนำในการตอบแบบสอบถาม

1. แบบสอบถามทั้งหมดมี 13 ข้อ กรุณาตอบทุกข้อ มิฉะนั้นข้อมูลจะบิดเบือนไป
2. ในการตอบแบบสอบถาม กรุณาทำเครื่องหมายวงกลมรอบ ๆ ข้อย่อ ยหน้าข้อความที่ท่านเห็นว่าตรงกับข้อเท็จจริง หรือตรงกับความเห็นของท่านมากที่สุด และ/หรือกรอกข้อความในช่องว่างที่กำหนดให้
3. เมื่อตอบแล้วกรุณาส่งแบบสอบถามคืนมายัง ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ ผ่าน นายอาวุธ วรรณวงศ์ โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก กรุงเทพฯ 10300 ภายใน 2 สัปดาห์

- Q1 ประเทศ
1. ไทย
 2. เกาหลี
 3. ญี่ปุ่น
 4. ออสเตรเลีย
 5. อินโดนีเซีย
 6. มาเลเซีย
 7. สิงคโปร์
 8. สหรัฐอเมริกา
 9. อังกฤษ
 10. เยอรมนี

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

- Q2 1. กระทรวงที่ท่านสังกัด คือ
- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
 - (2) กระทรวงกลาโหม
 - (3) กระทรวงการคลัง
 - (4) กระทรวงการต่างประเทศ
 - (5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - (6) กระทรวงคมนาคม

- (7) กระทรวงพาณิชย์
- (8) กระทรวงมหาดไทย
- (9) กระทรวงยุติธรรม
- (10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (11) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- (12) กระทรวงศึกษาธิการ
- (13) กระทรวงสาธารณสุข
- (14) กระทรวงอุตสาหกรรม
- (15) ทบวงมหาวิทยาลัย

Q3 2. กรมที่ท่านสังกัด (หรือหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม) คือ

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรม
- (3) มหาวิทยาลัย.....
- (4) รัฐวิสาหกิจ.....
- (5) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

Q4 3. ตำแหน่งของท่าน คือ

- (1) ปลัดกระทรวง
- (2) รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร
- (3) รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิชาการ
- (4) รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์
- (5) อธิบดี
- (6) รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร
- (7) รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ
- (8) รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์
- (9) อธิการบดี
- (10) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- (11) ผู้บัญชาการทหารบก
- (12) ผู้บัญชาการทหารเรือ
- (13) ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- (14) ผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ
- (15) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

- Q5 4. ในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา ท่านเคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ หรือไม่?
- (1) เคย ตำแหน่ง.....
- (2) ไม่เคย

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจและโครงสร้างการบริหารราชการไทย
ในต่างประเทศ

5. มีภารกิจอะไรบ้างที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ และภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐบาลควรทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด หรือรัฐบาลทำร่วมกับเอกชน?

	ภารกิจ	รัฐบาล ทำเอง ทั้งหมด	มอบให้ เอกชนทำ ทั้งหมด	รัฐบาลทำ ร่วมกับ เอกชน	เหตุผล (ถ้ามี)
Q6	(1) การดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ				
Q7	(2) การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม				
Q8	(3) การรักษาความยุติธรรมของสังคม				
Q9	(4) งานช่วยอำนวยความสะดวกแก่รัฐบาล				
Q10	(5) การจัดสรรและควบคุมทรัพยากรการบริหาร				
Q11	(6) การกำหนดนโยบายและแผน				
Q12	(7) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น				
Q13	(8) การเงินของประเทศ				
Q14	(9) การคลังของประเทศ				
Q15	(10) เศรษฐกิจของประเทศ				
Q16	(11) การพาณิชย์ของประเทศ				
Q17	(12) อุตสาหกรรมของประเทศ				

ภารกิจ		รัฐบาล ทำเอง ทั้งหมด	มอบให้ เอกชนทำ ทั้งหมด	รัฐบาลทำ ร่วมกับ เอกชน	เหตุผล (ถ้ามี)
Q18	(13) ความสัมพันธ์ทางการเมือง				
Q19	(14) ความสัมพันธ์ทางการทูต				
Q20	(15) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ				
Q21	(16) ความสัมพันธ์ทางสังคม/ วัฒนธรรม				
Q22	(17) การคุ้มครองดูแลรักษา ผลประโยชน์ของคนไทยใน ต่างประเทศ				
Q23	(18) การประถมศึกษา				
Q24	(19) การมัธยมศึกษา				
Q25	(20) การอุดมศึกษา				
Q26	(21) การพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ				
Q27	(22) การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน				
Q28	(23) นันทนาการและการกีฬา				
Q29	(24) การส่งเสริม อนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม				
Q30	(25) การส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา				
Q31	(26) งานสาธารณสุข				
Q32	(27) งานสวัสดิการสังคม				
Q33	(28) การกำกับดูแลทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				
Q34	(29) การกำกับดูแลความก้าวหน้า ทางด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี				
Q35	(30) การกำกับดูแลโครงสร้าง พื้นฐาน				
Q36	(31) การกำกับดูแลพลังงาน				

ภารกิจ	รัฐบาล ทำเอง ทั้งหมด	มอบให้ เอกชนทำ ทั้งหมด	รัฐบาลทำ ร่วมกับ เอกชน	เหตุผล (ถ้ามี)
Q37 (32) การพัฒนาชนบท				
Q38 (33) การพัฒนาชุมชนและเมือง				
Q39 (34) นโยบายและแผนการพัฒนา การเกษตร				
Q40 (35) การวิเคราะห์วิจัยและพัฒนา การเกษตร				
Q41 (36) การส่งเสริม/สนับสนุนการเกษตร				
Q42 (37) การชลประทานเพื่อการเกษตร				
Q43 (38) งานที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ				

6. มีภารกิจของกระทรวงใดบ้างที่ควร/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ และการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ควรมีลักษณะประจำต่อเนื่อง หรือชั่วคราว?

ภารกิจของ :	ควรส่งไป ชั่วคราว	ควรส่งไป ประจำ ต่อเนื่อง	ไม่ควร ส่งไป	เหตุผล (ถ้ามี)
Q44 (1) สำนักนายกรัฐมนตรี				
Q45 (2) กระทรวงกลาโหม				
Q46 (3) กระทรวงการคลัง				
Q47 (4) กระทรวงการต่างประเทศ				
Q48 (5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์				
Q49 (6) กระทรวงคมนาคม				
Q50 (7) กระทรวงพาณิชย์				
Q51 (8) กระทรวงมหาดไทย				
Q52 (9) กระทรวงยุติธรรม				

ภารกิจของ :		ควรส่งไป ชั่วคราว	ควรส่งไป ประจำ ต่อเนื่อง	ไม่ควร ส่งไป	เหตุผล (ถ้ามี)
Q53	(10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม				
Q54	(11) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม				
Q55	(12) กระทรวงศึกษาธิการ				
Q56	(13) กระทรวงสาธารณสุข				
Q57	(14) กระทรวงอุตสาหกรรม				
Q58	(15) ทบวงมหาวิทยาลัย				

7. ปัจจุบันนี้มีส่วนราชการต่าง ๆ ส่งข้าราชการของตนไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศ ท่านคิดว่าส่วนราชการใดควรหรือไม่ควรส่งข้าราชการของตนไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศอีกต่อไป เพราะเหตุใด?

ส่วนราชการ		ควรส่ง ต่อไปอีก	ไม่ควรส่ง ต่อไปอีก	เหตุผล (ถ้ามี)
Q59	(1) สำนักงาน ก.พ.			
Q60	(2) กรมประชาสัมพันธ์			
Q61	(3) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน			
Q62	(4) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง			
Q63	(5) กรมศุลกากร			
Q64	(6) สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
Q65	(7) สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์			
Q66	(8) กรมส่งเสริมการค้าส่งออก			
Q67	(9) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม			
Q68	(10) สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม			

ส่วนราชการ		ควรส่งต่อไปอีก	ไม่ควรส่งต่อไปอีก	เหตุผล (ถ้ามี)
Q69	(11) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			
Q70	(12) สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม			
Q71	(13) สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ			
Q72	(14) อื่น ๆ โปรดระบุ.....			

8. ท่านคิดว่าส่วนราชการของท่านมีภารกิจใดบ้างที่จำเป็นต้องส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศในลักษณะใด และเพราะอะไร?

ภารกิจ (ตามลำดับความสำคัญ)	ประจำต่อเนื่อง	ชั่วคราว	เหตุผล
(1)			
(2)			
(3)			
(4)			
(5)			

9. ท่านคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการของส่วนราชการที่ไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับ เอกอัครราชทูตของสถานทูตไทยในต่างประเทศ ควรเป็นรูปแบบเป็นอย่างไร เพราะเหตุใด? (กรุณาตอบเพียงข้อย่อยเดียว)

รูปแบบความสัมพันธ์	เหตุผล
Q73 (1) รูปแบบความสัมพันธ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ ขึ้นตรงต่อส่วนราชการของตนในประเทศไทย แต่ส่วนราชการได้ “ฝาก” ไว้กับเอกอัครราชทูต	

รูปแบบความสัมพันธ์	เหตุผล
Q74 (2) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูต โดยข้าราชการเหล่านั้นต้องโอนไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศตลอดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ แต่ส่วนราชการยังคงรักษาดำแหน่ง (รวมทั้งอาวุโส) เดิมเอาไว้ให้เมื่อกลับมารับราชการในประเทศไทย	
Q75 (3) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศและเอกอัครราชทูตไม่จำเป็นต้องสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แต่ข้าราชการทั้งหมดที่ไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศจะสังกัดศูนย์ประสานงานในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของนายกรัฐมนตรี	
Q76 (4) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศมีสถานภาพเหมือนกับทูต และเจ้าหน้าที่ขององค์การค้าโลก (WTO) ของไทยที่ปฏิบัติงานแบบเบ็ดเสร็จและเป็นอิสระจากสถานทูตไทยในต่างประเทศ	
Q77 (5) ส่วนราชการใช้ระบบกิตติมศักดิ์หรือจ้างเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน	
Q78 (6) - อื่น ๆ โปรดระบุ.....	

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศ

10.ปัจจัยต่อไปนี้ มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในอันที่จะปฏิบัติงานในต่างประเทศ
ให้ประสบความสำเร็จ?

ปัจจัย	ความสำคัญ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยมาก
Q79 (1) ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต	4	3	2	1
Q80 (2) ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค	4	3	2	1
Q81 (3) ความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุค โลกาภิวัตน์ หรือโลกที่ไร้พรมแดน	4	3	2	1
Q82 (4) ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไป ประจำอยู่	4	3	2	1
Q83 (5) ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับ ชาวพื้นเมือง	4	3	2	1
Q84 (6) ภาษาต่างประเทศ	4	3	2	1
Q85 (7) ความเต็มใจที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	4	3	2	1
Q86 (8) เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และสวัสดิการ ขณะที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ	4	3	2	1
Q87 (9) การปรับตัวของภรรยาและบุตร	4	3	2	1
Q88 (10) ดินฟ้าอากาศ	4	3	2	1
Q89 (11) ที่พักอาศัย	4	3	2	1

ปัจจัย	ความสำคัญ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยมาก
Q90 (12) ความแน่นอนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ	4	3	2	1
Q91 (13) เพื่อนร่วมงานที่สำนักงานที่เป็นชาวต่างประเทศ	4	3	2	1
Q92 (14) ความสามารถในการแสวงหาและติดตามข่าวสาร	4	3	2	1
Q93 (15) ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้น	4	3	2	1
Q94 (16) ความกล้าเสี่ยง	4	3	2	1
Q95 (17) ความสามารถในการเจรจาต่อรอง	4	3	2	1
Q96 (18) การบริหารเวลา	4	3	2	1
Q97 (19) การคัดเลือกบุคคลไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	4	3	2	1
Q98 (20) การฝึกอบรมก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	4	3	2	1
Q99 (21) การปฐมนิเทศก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	4	3	2	1
Q100 (22) นโยบายจากกระทรวง/รัฐบาล	4	3	2	1
Q101 (23) อื่น ๆ โปรดระบุ.....	4	3	2	1

- Q102 11. ท่านคิดว่าผู้ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศควรเป็นข้าราชการ หรือไม่ควรเป็น
 ข้าราชการ หากไม่ควรเป็นข้าราชการ ควรมีสถานภาพอะไร?
 (1) ควรเป็นข้าราชการ
 (2) ไม่ควรเป็นข้าราชการ มีสถานภาพเป็น.....

12. ปัจจัยต่อไปนี้มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาส่ง
 ข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

ปัจจัย	ความสำคัญ			
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยมาก
Q103 (1) งานที่จะไปปฏิบัตินั้นอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือไม่	4	3	2	1
Q104 (2) งานที่จะไปปฏิบัตินั้นอยู่ในนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อสภา หรือไม่	4	3	2	1
Q105 (3) งานที่จะไปปฏิบัตินั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเพิ่มส่วนแบ่งของตลาดสินค้า (Market Share) และบริการของไทย ในตลาดโลก หรือไม่	4	3	2	1
Q106 (4) งบประมาณที่ต้องใช้เพื่อการนี้มากน้อยเพียงใด	4	3	2	1
Q107 (5) ถ้าไม่ส่งข้าราชการนั้น ๆ ไปปฏิบัติงาน จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ หรือไม่	4	3	2	1
Q108 (6) อื่น ๆ โปรดระบุ.....	4	3	2	1

13. เนื่องจากท่านเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดของประเทศ ท่านควรต้องรอบรู้และมี
 ประสบการณ์ที่กว้างไกลเกี่ยวกับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
 เป็นอย่างดี คณะผู้วิจัยจึงขอความกรุณาจากท่านได้ช่วยให้คำแนะนำบางประการ
 ข้างล่างนี้ด้วย

(1) คำแนะนำเกี่ยวกับการเลือกสรรข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

(2) คำแนะนำเกี่ยวกับ การเตรียมตัวและฝึกอบรมข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

(3) คำแนะนำเกี่ยวกับการดูแลความเป็นอยู่ ของข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

(4) คำแนะนำอื่น ๆ

* คณะผู้วิจัยขอกราบขอบคุณสำหรับเวลาของท่าน เพราะท่านและท่านเท่านั้นที่จะเป็นแรงผลักดันให้โครงการวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

* ท่านต้องการบทคัดย่อของการวิจัยครั้งนี้หรือไม่

| | ไม่ต้องการ

| | ต้องการขอให้ส่งไปที่

ภาคผนวกที่ 2 : การวิเคราะห์ข้อมูล (ความถี่)

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป (ข้อ 1-4)

ตารางที่ 1 การกระจายของคำตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ
ของผู้ตอบแบบสอบถาม

Q	ภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q1	ประเทศ			
	1. ไทย	74	56.9	
	2. เกาหลี	0	0	สัมภาษณ์และสังเกต
	3. ญี่ปุ่น	0	0	สัมภาษณ์และสังเกต
	4. ออสเตรเลีย	7	5.4	
	5. อินโดนีเซีย	6	4.6	
	6. มาเลเซีย	8	6.2	
	7. สิงคโปร์	7	5.4	
	8. อเมริกา	13	10.0	
	9. อังกฤษ	6	4.6	
	10. เยอรมนี	9	6.9	
	รวม	130	100.0	
Q2	กระทรวง			
	1. สำนักนายกรัฐมนตรี	23	17.8	
	2. กระทรวงกลาโหม	17	13.2	
	3. กระทรวงการคลัง	8	6.2	
	4. กระทรวงการต่างประเทศ	9	7.0	
	5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	10	7.8	
	6. กระทรวงคมนาคม	4	3.1	
	7. กระทรวงพาณิชย์	10	7.8	
	8. กระทรวงมหาดไทย	7	5.4	
	9. กระทรวงยุติธรรม	1	0.8	
	10. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	6	4.7	

Q	ภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
	11. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม	5	3.9	
	12. กระทรวงศึกษาธิการ	9	7.0	
	13. กระทรวงสาธารณสุข	3	2.3	
	14. กระทรวงอุตสาหกรรม	5	3.9	
	15. ทบวงมหาวิทยาลัย	12	9.3	
	ไม่ตอบ	(1)	(0.8)	
	รวม	130	100.0	
Q3	กรม			
	1. สำนักงานปลัดกระทรวง	31	23.8	
	2. กรม.....	65	50.0	
	3. มหาวิทยาลัย	11	8.5	
	4. รัฐวิสาหกิจ	4	3.1	
	5. อื่น ๆ	19	14.6	
	รวม	130	100.0	
Q4	ตำแหน่ง			
	1. ปลัดกระทรวง	3	2.3	
	2. รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร	1	0.8	
	3. รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิชาการ	1	0.8	
	4. รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงาน วิเทศสัมพันธ์	0	0.0	
	5. อธิบดี	31	24.0	
	6. รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร	2	1.6	
	7. รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ	3	2.3	
	8. รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์	1	0.8	
	9. อธิการบดี	7	5.4	
	10. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	1	0.8	
	11. ผู้บัญชาการทหารบก	1	0.8	
	12. ผู้บัญชาการทหารเรือ	1	0.8	
	13. ผู้บัญชาการทหารอากาศ	0	0.0	

Q	ภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
	14. ผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ	1	0.8	
	15. อื่น ๆ	77	59.7	
	ไม่ตอบ	(1)	(0.8)	
	รวม	130	100.0	
Q5	ในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ หรือไม่			
	เคย	35	27.1	
	ไม่เคย	94	72.9	
	ไม่ตอบ	(1)	(0.8)	
	รวม	130	100.0	

จากตารางที่ 1 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้คือ เป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในประเทศไทย สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สังกัดกรม ดำรงตำแหน่งอธิบดี และไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการกิจ และโครงสร้างการบริหารราชการไทย ในต่างประเทศ

ตารางที่ 2 การกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐบาลทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน) -- ข้อ 5

Q	การกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q6	การดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ			
	รัฐบาลทำเองทั้งหมด	105	95.5	
	มอบให้เอกชนทำทั้งหมด	0	0.0	
	รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน	5	4.5	
	ไม่ตอบ	20	15.38	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q7	การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบ เรียบร้อยของสังคม			
	รัฐบาลทำเองทั้งหมด	44	62.0	
	มอบให้เอกชนทำทั้งหมด	0	0.0	
	รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน	27	38.0	
	ไม่ตอบ	59	45.38	
Q8	การรักษาความยุติธรรมของสังคม			
	รัฐบาลทำเองทั้งหมด	41	54.7	
	มอบให้เอกชนทำทั้งหมด	0	0.0	
	รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน	34	45.3	
	ไม่ตอบ	(55)	(42.31)	
Q9	งานช่วยอำนวยความสะดวกแก่รัฐบาล			
	รัฐบาลทำเองทั้งหมด	17	23.9	
	มอบให้เอกชนทำทั้งหมด	10	14.1	
	รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน	44	62.0	
	ไม่ตอบ	(59)	(45.38)	
Q10	การจัดสรรและควบคุมทรัพยากรการบริหาร			
	รัฐบาลทำเองทั้งหมด	19	27.9	
	มอบให้เอกชนทำทั้งหมด	4	5.9	
	รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน	45	66.2	
	ไม่ตอบ	(62)	(47.69)	
Q11	การกำหนดนโยบายและแผน			
	รัฐบาลทำเองทั้งหมด	27	37.5	
	มอบให้เอกชนทำทั้งหมด	2	2.8	
	รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน	43	59.7	
	ไม่ตอบ	(58)	(44.62)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q12	การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	29 3 36 (62)	42.6 4.4 52.9 (47.69)	
Q13	การเงินของประเทศ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	45 0 34 (51)	57.0 0.0 43.0 (39.2)	
Q14	การคลังของประเทศ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	55 0 24 (51)	69.6 0.0 30.4 (39.2)	
Q15	เศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	21 2 76 (31)	21.2 2.0 76.8 (23.8)	
Q16	การพาณิชย์ของประเทศ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	10 7 101 (12)	8.5 5.9 85.6 (9.2)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q17	อุตสาหกรรมของประเทศ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	6 9 87 (28)	5.9 8.8 85.3 (21.5)	
Q18	ความสัมพันธ์ทางการเมือง รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	81 0 25 (24)	76.4 0.0 23.6 (18.5)	
Q19	ความสัมพันธ์ทางการทูต รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	97 0 23 10	80.8 0.0 19.2 17.7	
Q20	ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	22 4 89 (15)	19.1 3.5 77.4 (11.5)	
Q21	ความสัมพันธ์ทางสังคม/วัฒนธรรม รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	17 3 87 (23)	15.9 2.8 81.3 (17.7)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความดี	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q22	การคุ้มครองดูแลรักษานผลประโยชน์ของ คนไทยในต่างประเทศ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	47 1 74 (8)	38.5 0.8 60.7 (6.2)	
Q23	การประถมศึกษา รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	19 3 47 (61)	27.5 4.3 68.1 (46.9)	
Q24	การมัธยมศึกษา รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	17 3 48 (62)	25.0 4.4 70.6 (47.7)	
Q25	การอุดมศึกษา รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	12 5 59 (54)	15.8 6.6 77.6 (41.5)	
Q26	การพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	4 5 68 (53)	5.2 6.5 88.3 (40.8)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q27	การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	5 4 65 (56)	6.8 5.4 87.8 (43.1)	
Q28	นันทนาการและการกีฬา รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	2 14 55 (59)	2.8 19.7 77.5 (45.4)	
Q29	การส่งเสริม อนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	5 3 74 (48)	6.1 3.7 90.2 (36.9)	
Q30	การส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	6 2 69 (53)	7.8 2.6 89.6 (40.8)	
Q31	งานสาธารณสุข รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	8 2 64 (56)	10.8 2.7 86.5 (43.1)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q32	งานสวัสดิการสังคม รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	9 2 61 (58)	12.5 2.8 84.7 (44.6)	
Q33	การกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	9 2 70 (49)	11.1 2.5 86.4 (37.7)	
Q34	การกำกับดูแลความก้าวหน้าทางด้าน วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	8 5 0 83	8.3 5.2 0.0 (63.8)	
Q35	การกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	27 1 48 (54)	35.5 1.3 63.2 (41.5)	
Q36	การกำกับดูแลพลังงาน รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	25 1 48 (56)	33.8 1.4 64.9 (43.1)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q37	การพัฒนาชนบท รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	11 0 65 (54)	14.5 0.0 85.5 (41.5)	
Q38	การพัฒนาชุมชนและเมือง รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	8 1 66 (55)	10.7 1.3 88.0 (42.3)	
Q39	นโยบายและแผนการพัฒนากการเกษตร รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	19 1 62 (48)	23.2 1.2 75.6 (36.9)	
Q40	การวิเคราะห์วิจัยและพัฒนากการเกษตร รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	10 6 74 (40)	11.1 6.7 82.2 (30.8)	
Q41	การส่งเสริม/สนับสนุนการเกษตร รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	10 2 71 (47)	12.0 2.4 85.5 (36.2)	

Q	ภารกิจที่ประเทศไทยควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (รัฐทำเองทั้งหมด เอกชนทำทั้งหมด และรัฐบาลร่วมกับเอกชน)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q42	การชลประทานเพื่อการเกษตร รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	19 2 57 (52)	24.4 2.6 73.1 (40.0)	
Q43	งานที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด รัฐบาลทำร่วมกับเอกชน ไม่ตอบ	5 18 46 61	7.2 26.1 66.7 (46.9)	

จากตารางที่ 2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีการกิจหลายภารกิจ ที่รัฐบาลควรทำเองทั้งหมด น้อยกว่าภารกิจที่รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชน ส่วนที่จะปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ทำทั้งหมดนั้นมีอยู่น้อยมาก ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

ภารกิจที่รัฐบาลควรทำเองทั้งหมด

- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ
- (2) การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม
- (3) การรักษาความยุติธรรมของสังคม
- (4) การเงินของประเทศ
- (5) การคลังของประเทศ
- (6) ความสัมพันธ์ทางการเมือง
- (7) ความสัมพันธ์ทางการทูต
- (8) การกำกับดูแล ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

ภารกิจที่รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชน

- (1) งานช่วยอำนวยความสะดวกแก่รัฐบาล
- (2) การจัดสรรและควบคุมทรัพยากรการบริหาร
- (3) การกำหนดนโยบายและแผน
- (4) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
- (5) เศรษฐกิจของประเทศ
- (6) การพาณิชย์ของประเทศ
- (7) อุตสาหกรรมของประเทศ
- (8) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ
- (9) ความสัมพันธ์ทางสังคม/วัฒนธรรม
- (10) การคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ
- (11) การประถมศึกษา
- (12) การมัธยมศึกษา
- (13) การอุดมศึกษา
- (14) การพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ
- (15) การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน
- (16) นันทนาการและการกีฬา
- (17) การส่งเสริมอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม
- (18) การส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา
- (19) งานสาธารณสุข
- (20) งานสวัสดิการสังคม
- (21) การกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (22) การกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน
- (23) การกำกับดูแลพลังงาน
- (24) การพัฒนาชนบท
- (25) การพัฒนาชุมชนและเมือง
- (26) นโยบายและแผนการพัฒนาการเกษตร
- (27) การวิเคราะห์วิจัยและพัฒนาการเกษตร
- (28) การส่งเสริม/สนับสนุนการเกษตร
- (29) การชลประทานเพื่อการเกษตร
- (30) งานที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 3 แสดงภารกิจของกระทรวงต่าง ๆ ที่ควร/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ และการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้สมควรมีลักษณะประจำต่อเนื่อง หรือชั่วคราว -- ข้อ 6

Q	ภารกิจที่กระทรวง ควร/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (ประจำ/ชั่วคราว)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q44	สำนักนายกรัฐมนตรี ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	26 39 33 (32)	26.5 39.8 33.7 (24.6)	
Q45	กระทรวงกลาโหม ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	8 93 7 (22)	7.4 86.1 6.5 (16.9)	
Q46	กระทรวงการคลัง ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	30 44 23 (33)	30.9 45.4 23.7 (24.4)	
Q47	กระทรวงการต่างประเทศ ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	2 113 0 (15)	1.7 98.3 0.0 (11.5)	
Q48	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	42 41 19 (28)	41.2 40.2 18.6 (21.5)	

Q	ภารกิจที่กระทรวง ควร/ไม่ควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (ประจำ/ชั่วคราว)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q49	กระทรวงคมนาคม ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	 36 11 49 (34)	 37.5 11.5 51.0 (26.2)	
Q50	กระทรวงพาณิชย์ ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	 8 103 1 (18)	 7.1 92.0 0.9 (13.8)	
Q51	กระทรวงมหาดไทย ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	 27 13 61 (29)	 26.7 12.9 60.4 (22.3)	
Q52	กระทรวงยุติธรรม ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	 24 6 66 (34)	 25.0 6.3 68.8 (26.2)	
Q53	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรส่งไปชั่วคราว ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง ไม่ควรส่งไป ไม่ตอบ	 30 66 9 25	 28.6 62.9 8.6 (19.2)	

Q	ภารกิจที่กระทรวง ควร/ไม่ควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (ประจำ/ชั่วคราว)	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q54	กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม			
	ควรส่งไปชั่วคราว	44	42.7	
	ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง	32	31.1	
	ไม่ควรส่งไป	27	26.2	
	ไม่ตอบ	(27)	(20.8)	
Q55	กระทรวงศึกษาธิการ			
	ควรส่งไปชั่วคราว	33	33.3	
	ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง	17	17.2	
	ไม่ควรส่งไป	49	49.5	
	ไม่ตอบ	(31)	(23.8)	
Q56	กระทรวงสาธารณสุข			
	ควรส่งไปชั่วคราว	42	42.9	
	ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง	9	9.2	
	ไม่ควรส่งไป	47	48.0	
	ไม่ตอบ	(32)	(24.6)	
Q57	กระทรวงอุตสาหกรรม			
	ควรส่งไปชั่วคราว	42	41.2	
	ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง	36	35.3	
	ไม่ควรส่งไป	24	23.5	
	ไม่ตอบ	(28)	(21.5)	
Q58	ทบวงมหาวิทยาลัย			
	ควรส่งไปชั่วคราว	33	34.7	
	ควรส่งไปประจำต่อเนื่อง	7	7.4	
	ไม่ควรส่งไป	55	57.9	
	ไม่ตอบ	(35)	(26.9)	

ตารางที่ 4 แสดงการที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศ
ต่อไปอีก -- ข้อ 7

Q	ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศต่อไปอีก	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q59	สำนักงาน ก.พ. ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	91 20 (19)	82.0 18.0 (14.6)	
Q60	กรมประชาสัมพันธ์ ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	66 36 (28)	64.7 35.3 (21.5)	
Q61	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	101 10 (19)	91.0 9.0 (14.6)	
Q62	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	72 32 (26)	69.2 30.8 (20.0)	
Q63	กรมศุลกากร ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	67 38 (25)	63.8 36.2 (19.2)	
Q64	สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	66 38 (26)	63.5 36.5 (2.0)	

Q	ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการ ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศต่อไปอีก	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q65	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	103 10 (17)	91.2 8.8 (13.1)	
Q66	กรมส่งเสริมการส่งออก ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	105 7 (18)	93.8 6.3 (13.8)	
Q67	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	95 12 (23)	88.8 11.2 (17.7)	
Q68	สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	56 42 (32)	57.1 42.9 (24.6)	
Q69	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	40 56 (34)	41.7 58.3 (26.2)	
Q70	สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ควรส่งต่อไปอีก ไม่ควรส่งต่อไปอีก ไม่ตอบ	65 33 (32)	66.3 33.7 (24.6)	

Q	ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศต่อไปอีก	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q71	สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ			
	ควรส่งต่อไปอีก	110	95.7	
	ไม่ควรส่งต่อไปอีก	5	4.3	
	ไม่ตอบ	(15)	(11.5)	
Q72	อื่น ๆ			
	ควรส่งต่อไปอีก	5	83.3	
	ไม่ควรส่งต่อไปอีก	1	16.7	
	ไม่ตอบ	(124)	(95.4)	

ตารางที่ 5 ภารกิจที่ข้าราชการเห็นว่าส่วนราชการของตนควรส่งข้าราชการไปประจำ หรือ
ชั่วคราว -- ข้อ 8

ภารกิจ	ความถี่	
	ประจำ	ชั่วคราว
(1) การเจรจาต่อรอง/ประชุมในองค์การระหว่างประเทศ	11	4
(2) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	23	0
(3) การคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน	11	0
(4) การคุ้มครองแรงงานไทย	5	0
(5) การศึกษาระบบภาษีของต่างประเทศ	1	0
(6) ทรัพยากรธรรมชาติ	1	0
(7) สิ่งแวดล้อม	1	1

ภารกิจ	ความถี่	
	ประจำ	ชั่วคราว
(8) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	5	2
(9) การเผยแพร่ความรู้กฎหมายไทย	1	0
(10) ความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ	4	10
(11) ความสัมพันธ์กับองค์กรอุดมศึกษา	0	6
(12) โฆษณาการ	0	1
(13) อนามัย แม่ และเด็ก	0	1
(14) การวางแผนครอบครัว	0	1
(15) ข่าวสาร	19	0
(16) การดูแลสุขภาพของคนไทยในต่างประเทศ	3	0
(17) การค้า การศุลกากร การประกันภัย	19	2
(18) การร่วมมือทางวิชาการ	1	1
(19) การอำนวยความสะดวกผู้รับทุนรัฐบาล	5	0
(20) อุตสาหกรรม	2	0
(21) การขนส่ง	0	2
(22) การทะเบียนราษฎร์ และทะเบียนทั่วไป	0	1
(23) การทหาร	14	0

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าภารกิจที่ข้าราชการเห็นว่า ส่วนราชการของตน ควรส่งข้าราชการไปประจำในต่างประเทศเน้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การค้า ข้าราชการ การทหาร การเจรจาต่อรอง/ประชุม ในองค์การระหว่างประเทศ และการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดนเป็นสำคัญ ข้อมูลนี้แสดงว่าภารกิจทางด้านการค้าและข่าวสาร มีน้ำหนักใกล้เคียงกับภารกิจทางด้านการทูต

ตารางที่ 6 แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ที่พึงประสงค์ของการปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ -- ข้อ 9

Q	โครงสร้างความสัมพันธ์	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q73	(1) รูปแบบความสัมพันธ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศขึ้นตรงต่อส่วนราชการของตนในประเทศไทย แต่ส่วนราชการได้ “ฝาก” ไว้กับเอกอัครราชทูต	86	68.3	
	(2) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูต โดย ข้าราชการเหล่านั้นต้องโอนไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศตลอดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ แต่ส่วนราชการยังคงรักษาตำแหน่ง (รวมทั้งอาวุโส) เดิมเอาไว้ให้เมื่อกลับมารับราชการในประเทศไทย	14	11.1	
	(3) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศและเอกอัครราชทูตไม่จำเป็นต้องสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แต่ข้าราชการทั้งหมดที่ไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ จะสังกัดศูนย์ประสานงานในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของนายกรัฐมนตรี	17	13.5	
	(4) ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศมีสถานภาพเหมือนกับทูต และเจ้าหน้าที่ขององค์การการค้าโลก (WTO) ของไทย ที่ปฏิบัติงานแบบเบ็ดเสร็จและเป็นอิสระจากสถานทูตไทยในต่างประเทศ	4	3.2	

Q	โครงสร้างความสัมพันธ์	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
	(5) ส่วนราชการใช้ระบบกิตติมศักดิ์ หรือจ้างเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน	1	0.8	
	(6) อื่น ๆ โปรดระบุ	5	4.0	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.4)	

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า โครงสร้างการบริหารงานที่พึงประสงค์ คือ รูปแบบที่ 1 ติดตามด้วยรูปแบบที่ 3 รูปแบบที่ 2 รูปแบบที่ 4 และรูปแบบที่ 5 ตามลำดับ นอกจากนี้มีผู้เสนอรูปแบบผสม คือ รูปแบบที่ 6 ด้วย

สำหรับเหตุผลของการเลือกโครงสร้างของแต่ละรูปแบบนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามให้เหตุผลต่าง ๆ นานา ดังนี้

1. เหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบที่ 1 : “รูปแบบความสัมพันธ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศขึ้นตรงต่อส่วนราชการของตนในประเทศไทย แต่ส่วนราชการได้ “ฝาก” ไว้กับเอกอัครราชทูต”
 - เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนโยบายและพิจารณาตัวบุคคลที่เหมาะสม สามารถปฏิบัติงานได้โดยมีความรู้ความชำนาญในภาระหน้าที่
 - เหมาะสมต่ออยู่แล้ว ทำให้ประหยัดงบประมาณในการเข้าสำนักงาน และสะดวกในการติดต่อ
 - สามารถรับนโยบาย และส่งรายงานให้ส่วนราชการของตนได้สะดวกและรวดเร็ว
 - ได้มีความร่วมมือระหว่างข้าราชการกับสถานทูต
 - เพื่อทางเอกอัครราชทูตจะได้ดูแล แนะนำให้การดำเนินงานอยู่ในกรอบแผนและนโยบายที่จะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
 - ดีที่สุด
 - ดีแล้ว
 - ปัจจุบันแบบความสัมพันธ์ไม่มีปัญหา อุปสรรคใดที่สำคัญ เอกอัครราชทูตจะเป็นผู้กำหนดกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ของทุกส่วนราชการที่มีผู้แทนประจำ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของไทยที่มีต่อประเทศนั้น ๆ และมีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นประจำ เพื่อให้เป็นเอกภาพ

- ช่วยกันรับผิดชอบในแต่ละด้าน แต่ต้องประสานโดยใกล้ชิดกับสถานทูต
- เพราะงานด้านต่าง ๆ มีส่วนราชการดูแลรับผิดชอบอยู่ในประเทศไทยโดยเฉพาะอยู่แล้ว การสั่งการตามแผนงานและนโยบายย่อมขึ้นอยู่ในแต่ละส่วนราชการ ที่ข้าราชการในต่างประเทศต้องปฏิบัติตาม ส่วนการบริหารควบคุมบังคับบัญชา ก็ให้เอกอัครราชทูตรับผิดชอบเช่นเดียวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลข้าราชการในสังกัดส่วนราชการต่าง ๆ แต่ข้าราชการจะขึ้นตรงต่อกระทรวงและกรมของตน
- ต้องรักษาความสัมพันธ์กับกรมเจ้าสังกัดเพื่อประสานงาน/นโยบาย
- เพราะจะทำให้การร่วมมือกันปฏิบัติงานระหว่างผู้ที่มาจากต่างส่วนราชการเป็นไปได้สะดวกกว่าการแยกกันสังกัด อย่างไรก็ตามไม่ควรเป็น “ฝาก” แต่ให้หมายถึงการที่เอกอัครราชทูตเป็นผู้บังคับบัญชา
- เอกอัครราชทูตเป็นเสมือนตัวแทนนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทนประเทศไทย ณ ต่างประเทศ หน่วยราชการใด ๆ ที่ไปปฏิบัติราชการ ณ ต่างประเทศ จึงต้องฝากการกำกับดูแลอยู่กับเอกอัครราชทูต
- ลดปัญหาเรื่องตำแหน่ง การพิจารณาโยกย้าย แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การปูนบำเหน็จ และการจัดตั้งงบประมาณ
- เนื่องจากงานแต่ละภารกิจ หน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีความแตกต่างกันมาก เพื่อสะดวกในการสั่งการ ควบคุม บังคับบัญชาสำหรับการปฏิบัติงาน
- รูปแบบนี้จะดีที่สุด เพราะข้าราชการจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามสายงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การปฏิบัติงานต่างประเทศให้ขึ้นกับเอกอัครราชทูต เท่ากับทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารและเป็นตัวแทนจากประเทศไทยเพียงหน่วยเดียว คือ จากสถานเอกอัครราชทูต
- เข้าใจง่ายทำอยู่แล้ว
- ยังคงยึดโยงอยู่กับหน่วยงานแม่ของหน่วยงานในประเทศไทย ทำงานตามภารกิจ/โครงการที่กรมเจ้าสังกัดกำหนด
- แต่ต้องปรับปรุง/เสริมสร้างระบบการบริหารงานในต่างประเทศ คำว่า “ฝาก” นั้นอ่อนเกินไป ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต รับนโยบายและปฏิบัติตามคำสั่งของ ออท. กล่าวคือ มี 2 ภารกิจหลัก (Dual Functions) และ 2 บทบาท คล้ายกับหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง กรม ที่ไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัด ภายใต้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

- โดยสรุปให้กระบบการแต่งตั้งและโครงสร้างการทำงานเดิมไว้ แต่ปรับระบบบริหารเพิ่ม Authority ของ ออท. ให้ชัดเจน ในฐานะ “หัวหน้าคณะผู้แทน” (Chief of Mission) ของประเทศ
- อย่าให้มีสภาพต่างคนต่างอยู่ โดยไปอาศัยตำแหน่งและเอกสิทธิ์ความคุ้มครองทางการทูต
- อย่าให้การทำงานร่วมกันระหว่าง สอท. กับ สนง.ต่าง ๆ ขึ้นกับ Leadership และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล แต่สร้างระบบที่ให้องค์กรทำงานร่วมกัน มีการกำหนดนโยบายและแผนร่วมกัน ตลอดจนใช้ทรัพยากรการบริหารร่วมกันด้วย
- เป็นรูปแบบที่ดีที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่น ๆ ไม่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะงานของฝ่ายทหาร
- รูปแบบนี้ได้ผลทางปฏิบัติอยู่แล้ว ออท. เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ เป็นแกนขาให้ ออท. ผลงานจะดีมากน้อยขึ้นกับการบริหารงานของ ออท.เอง ข้อสำคัญคือตัว ออท. เองต้องเป็นนักบริหารที่ดี สามารถนำข้าราชการอื่น ๆ ได้ โดยมีการบริหารที่เกื้อกูลการปฏิบัติงานร่วมกัน
- ข้าราชการในต่างประเทศต้องขึ้นตรงและเป็นส่วนหนึ่งของ สอท. มิใช่เป็นการ “ฝาก” เท่านั้น เอกอัครราชทูตเป็นผู้บังคับบัญชา และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี)

ปัญหาที่มีในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งมาจากตัวคนทั้งสองฝ่าย สิ่งที่จะแก้ไขได้ในระยะสั้น คือ สอท. ต้องรับและถือว่า สนง. ต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของ สอท. การรายงาน การประสานงาน ฯลฯ ต้องถือเสียว่าเป็นหน่วยงานเดียวกัน มิใช่ต่างคนต่างอยู่ ปัจจุบัน สอท. หลายแห่งถือว่า สนง.ต่าง ๆ เป็นหน่วยงาน “ฝาก” อำนาจความสะดวกเฉพาะเรื่องสิทธิการทูตและความจำเป็นบางเรื่อง ส่วนการมอบหมายงานมิได้มอบให้ กลับส่งงานกับส่วนกลางเสียเอง แทนที่จะให้ สนง. ใน สอท.ดำเนินการ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการห่างเหิน ต่างคนต่างทำ ในที่สุดเป็นการแข่งขันกัน (ทำให้ขาดประสิทธิภาพ บางกรณีทำให้บาดเจ็บหักล้างกันเอง เกิดการซ้ำซ้อน ทำความไม่เข้าใจให้ต่างชาติ)

- ต้องทำงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่และนโยบายของสังคมของตนเองแต่การติดต่อกับสถานทูตเป็นเพียงการประสานงานเท่านั้น
- เป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวอยู่แล้วและกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอื่น เช่น สหพันธ์รัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น ก็ใช้แบบเดียวกัน
- เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับระบบบริหารราชการในปัจจุบัน และสอดคล้องกับนิสัยข้าราชการไทยมากที่สุด เมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ
- ทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยเสมือนหนึ่งผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน

- วิธีนี้เป็นวิธีการที่ปฏิบัติอยู่และยังไม่เกิดความเสียหายและความขัดแย้ง เพียงแต่ขอให้กำหนดแนวทาง หรือวิธีการให้ชัดเจนเพื่อถือปฏิบัติให้เหมือนกัน และเป็นระบบเดียวกัน โดยแยกการบริหารงบประมาณขึ้นตรงต่อส่วนราชการที่สังกัด การรับนโยบาย และการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อหน่วยราชการที่สังกัด และสถานทูต ส่วนการบริหารงานบุคคลขึ้นตรงต่อสถานทูต
 - ลักษณะงานของแต่ละสำนักงานไม่เหมือนกัน บางแห่งเป็นงานเทคนิคเฉพาะด้านซึ่งต้องการความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน
 - ยังสามารถปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานของกระทรวงต้นสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - ด้อยอยู่แล้วเพราะเอกอัครราชทูตต้องการข้อมูลที่ถูกต้อง
 - เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ผลพอสมควร
 - เพราะแต่ละส่วนราชการ จะให้คำแนะนำปรึกษาเฉพาะด้านแก่เอกอัครราชทูตได้ดี และยังเป็น การแบ่งเบาภาระเฉพาะด้าน แก่เจ้าหน้าที่สถานทูตและเอกอัครราชทูตด้วย แม้จะไม่ใช่โดยตรงกับ ออท. แต่ก็ถือว่า ออท. เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงในส่วนของการเป็นสมาชิกของ diplomatic mission
 - เป็นไปตามรูปแบบการแบ่งส่วนราชการของไทย
 - เพราะค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นเป็นงบประมาณของส่วนราชการตนเองแต่รายงานและประสานงานกับเอกอัครราชทูตด้วย
- แม้ว่าจะขึ้นตรงต่อต้นสังกัดในประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติได้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเอกอัครราชทูตตลอดเวลา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากภารกิจด้านการค้านั้นต้องอาศัยความรวดเร็ว และฉับไวเป็นหลักสำคัญ หากต้องอยู่ภายใต้องค์กรเดียว การปฏิบัติงานอาจล่าช้าเพราะว่าข่าวสารจะถึงต้นสังกัด คงต้องอ้อมไป อ้อมมา ซึ่งบางกรณีต้องการคำตอบหรือคำตัดสินใจภายในวันเดียว
- เอกภาพในการปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพกับหน่วยต้นสังกัดเดิม สามารถกระทำได้โดยตรงต่อหน่วยงานเดิม
 - ทำให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเหมาะสมทั้งต่างประเทศและในประเทศ
 - คิดว่าควรคงรูปแบบเดิม คือ ขณะอยู่ในต่างประเทศขึ้นกับท่านทูต และปฏิบัติงานและร่วมมือกับทางสถานทูตทุกประการอย่างเคร่งครัด แต่ในเรื่องของงานน่าจะยังขึ้นตรงต่อหน่วยงานในประเทศไทย เพราะต้องมีการประสานงานในรายละเอียดอยู่ตลอดเวลา ซึ่งงานส่วนใหญ่เป็นงาน Routine ซึ่งจำเป็นต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานที่ประเทศไทยถึงสำนักงาน ก.พ. ตลอดวันและทุกวัน เพราะเป็นงานที่ต้องทำให้เสร็จสิ้นทันที โดยรวดเร็ว ซึ่งต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสำนักงาน ก.พ.

- ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานตามสายงานของตน ซึ่ง ออท. ไม่สามารถที่จะกำกับดูแลทางเทคนิคของแต่ละสายงานได้ แต่จะเป็นผู้ประสานอย่างหลวม ๆ ให้การดำเนินงานอยู่ในกรอบใหญ่ของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล
- งานของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงที่สังกัด เป็นงานเทคนิควิชาการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากกรมต่าง ๆ ในกระทรวงที่สังกัด เพราะทำหน้าที่และงานแทนในฐานะผู้แทนของกระทรวงนั้นในต่างประเทศ ในหลายงานมีผลต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจการค้า การได้รับการวินิจฉัยสั่งการในงานที่มีความละเอียดอ่อน สลับซับซ้อนอย่างรวดเร็วถูกต้อง จนเป็นการแก้ไขผลกระทบที่จะมีต่อประเทศชาติได้อย่างทันทั่วทั้งที่
- ต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิด เพราะทาง สอท. อาจจะมีโอกาสช่วยให้ส่วนราชการได้ดำเนินการได้คล่องตัวหรือเข้าถึงหน่วยราชการต่าง ๆ ของประเทศที่ประจำอยู่ในระดับที่สูงขึ้น
- ทำให้มีความอ่อนตัว (flexible) ในการปฏิบัติงาน สามารถสนองตอบความต้องการของส่วนราชการต้นสังกัด และสถานเอกอัครราชทูต
- เนื่องจากความคล่องตัว ในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนโดยเฉพาะ และในเรื่องของสิทธิประโยชน์ทางด้านกำลังพล
- ยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อบกพร่องของรูปแบบนี้
- เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสะดวกในการบริหาร ส่วนในการปฏิบัติการณ์ตรงต่อสังกัดเพราะประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและมีส่วนของความลับเข้ามาเกี่ยวข้อง
- ควรใช้รูปแบบนี้ต่อไป แต่ควรเน้นคุณสมบัติของข้าราชการในกระทรวงอื่น ๆ (นอก ก.ต.) ให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านมนุษยสัมพันธ์
- ความเป็นเอกภาพในการทำงานในลักษณะตัวแทนของประเทศ มีความใกล้ชิดในการประสานข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
- เหตุผลที่เลือกข้อนี้เพราะแต่ละหน่วยราชการมีภารกิจที่แตกต่างกัน หากโอนไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แม้เป็นการชั่วคราวจะทำให้การปฏิบัติงานสับสน เพราะกระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถรู้รายละเอียดในทุกสาขาของงานได้ และไม่สามารถจะเข้าใจว่าเหตุใดจึงต้องทำเช่นนั้นเช่นนี้ ซึ่งหากจะให้เข้าใจก็จะต้องมีการ educate คนของกระทรวงการต่างประเทศให้รู้จักซึ่งในงานของกระทรวงอื่น ซึ่งน่าจะใช้เวลาอย่างมากและทำน ออท. ก็เปลี่ยนแปลงไปตามวาระ คนใหม่มา ก็จะต้องมาเริ่มใหม่ ซึ่งถือว่าทำให้ปฏิบัติงานล่าช้ากว่าเดิม ฉะนั้น โครงสร้างปัจจุบันดีแล้วเพียงแต่ปรับปรุงวิธีประสานงาน ให้มีการประชุมพนักงานโดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อรายงานท่าน ออท.

ทราบถึงการดำเนินการของแต่ละสำนักงานจะดีกว่า และที่สำคัญแต่ละหน่วยราชการควรให้ความเคารพสิทธิของหน่วยอื่น มิใช่ก้าวก่ายงานของหน่วยอื่นทำให้งานยุ่งเหยิง และเกิดผลเสีย เพราะไม่รู้ว่าหน่วยงานอื่นเบนทิศทางไปอย่างไรแล้ว โดยเฉพาะเรื่องของการท่องเที่ยว ซึ่งตลาดจะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

- รูปแบบที่ปฏิบัติอยู่ยังได้ผลที่ดีอยู่ ทั้งนี้อาจต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเพิ่มขึ้น รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเพื่อให้การทำงานได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น โดยเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติสำคัญ
- มีเอกภาพในการปฏิบัติงานในต่างประเทศโดย สอท. ไม่มีภาระในการสนับสนุน
- เนื่องจากลักษณะงานและภารกิจหลักของแต่ละกระทรวงแตกต่างกัน เพื่อความสะดวกและความคล่องตัวในการบริหารราชการควรฝากไว้กับเอกอัครราชทูต
- เป็นไปทำนองเดียวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- แต่ควรจะกำชับหน่วยงานที่ส่วนราชการ (ฝาก) ไว้กับเอกอัครราชทูตให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะให้มีการดำเนินการร่วมกันในลักษณะทีม ทั้งนี้เพราะคณะผู้แทนทางการทูตควรมีหนึ่งเดียวและมีใช้ว่าแต่ละหน่วยงานจะมีแนวทางที่แตกต่างไปจากแนวนโยบายของรัฐ

โดยให้เอกอัครราชทูตจากกระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจบังคับบัญชา สั่งงาน กำกับราชการ ข้าราชการจากหน่วยราชการอื่น ๆ ภายใน สอท.ทั้งหมด เพื่อให้การเจรจาต่อรองปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ มีการประสานงานเป็นทีม เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลแก่ประชาชน และลดความซ้ำซ้อนของงาน เพิ่มความน่าเชื่อถือในสายตาของนานาชาติ และรัฐบาลหรือองค์การภาคเอกชนที่ฝ่ายไทยไปติดต่อ

- คณะผู้แทนของหน่วยงานทั้งหลายที่อยู่สถานเอกอัครราชทูต ควรจะมีความเข้าใจร่วมกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนของรัฐที่มีเพียงคณะเดียว โดยผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาของหัวหน้าสำนักงาน คือ เอกอัครราชทูต ทั้งนี้ ในหลายประเทศก็มีการตั้งกรอบกำหนดอัตรากำลังของผู้แทนว่าควรอยู่ระดับใดไว้ด้วย มิใช่ว่าประเทศผู้ส่งจะสามารถจัดส่งไปได้ตามความประสงค์
- ในหลาย ๆ ประเทศ สถานเอกอัครราชทูตมักจะประสบปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของหน่วยราชการที่ไปเป็นที่ปรึกษา เช่น ด้านแรงงาน เพราะหากที่ปรึกษาแรงงานจำกัดบทบาทของตนในการให้ความช่วยเหลือแก่คนงานไทยที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือผ่านขั้นตอนการจัดหางานของกระทรวงแรงงานฯ แล้ว ภาระหน้าที่ก็จะมีจำกัด เพราะประเทศเจ้าภาพก็มีหน่วยงานและหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองดูแลสวัสดิภาพและการรักษาพยาบาลของคนงานต่างชาติที่ถูกต้องอยู่แล้ว เหตุผลการจัดส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไทยไปให้การดูแลก็จะไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควรด้วย

2. **เหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบที่ 2 :** ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูต โดยข้าราชการเหล่านั้นต้องโอนไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ แต่ส่วนราชการยังคงรักษาตำแหน่ง (รวมทั้งอาวุโส) เดิมเอาไว้ให้เมื่อกลับมารับราชการในประเทศไทย

- ทำให้เอกอัครราชทูตได้ดูแลและรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการทุกคน และสามารถรับทราบข้อมูลและผลการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน ทำให้สามารถกำหนดนโยบายการดำเนินงานของสถานทูตได้
- เพื่อความเป็นเอกภาพในแง่ของความเป็นตัวแทนของประเทศไทย ซึ่งจะต้องเข้าใจนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่กระทรวงการต่างประเทศพึงจะกำหนดไว้สำหรับประเทศหนึ่ง ๆ และเพื่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวของเอกอัครราชทูต
- เพื่อให้การปฏิบัติของข้าราชการดังกล่าวเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และภายใต้การกำกับดูแลของเอกอัครราชทูต ทั้งนี้จะต้องมีระบบการประสานงานที่ดีระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและส่วนราชการต้นสังกัด แต่ไม่จำเป็นต้องโอนตำแหน่งไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- เพื่อให้เอกอัครราชทูตเป็นผู้รับทราบและประสานนโยบายต่าง ๆ ของไทยให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มิใช่ต่างหน่วยงานต่างทำ ซึ่งอาจไม่ตรงกัน จะทำให้สับสนในสายตาของต่างประเทศ
- มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน นโยบายและแผน แนวปฏิบัติจะได้เป็นเอกภาพ ได้รับการกลั่นกรอง ประสานและติดตามผลอย่างใกล้ชิด
- เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของ ออท.ฯ ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์ประมุขและประเทศชาติ ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีใช้เฉพาะแต่เป็นงานของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น
- สอดคล้องกับหลักบริหาร เพื่อให้เกิดเอกภาพ เป็นการประหยัดงบประมาณ
- เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวและอาจทำให้เกิดจิตสำนึกของการประสานงานอย่างใกล้ชิด ทั้งในทางทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ช่วยลดกระแสการแก่งแย่ง แข่งขันกันในการปฏิบัติหน้าที่ ขจัดปัญหาความลักลั่น เช่น ในกรณีที่ข้าราชการ กต. ได้รับ พชต. แต่บางหน่วยงานไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ สำหรับการเพิ่ม พ.ช.ต. ก็อาจทำให้ข้าราชการที่มาจากหน่วยงานที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณ ตาม กต. จะต้องประสบปัญหา
- เพื่อความเป็นเอกภาพของการปฏิบัติงาน

3. **เหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบที่ 3** : ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ และเอกอัครราชทูตไม่จำเป็นต้องสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แต่ข้าราชการทั้งหมดที่ไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ จะสังกัดศูนย์ประสานงานในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของนายกรัฐมนตรี

- เพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพในการบังคับบัญชา
- มีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยตรง
- ศูนย์ประสานงานสามารถติดต่อประสานงาน ติดตามผลจากทุกหน่วยงานได้สะดวก
- ทำให้การทำงานคล่องตัวมากกว่า
- เพื่อมิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและการแย่งงานกันทำ
- ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานต่างประเทศ จะดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นควรจะอยู่ส่วนกลางมากกว่าที่จะสังกัดส่วนย่อย ส่วนระบบการสั่งการ/บังคับบัญชาและสังกัดที่เหมาะสมนั้น อาจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งการจัดสวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนก็จะได้เป็นตามมาตรฐานและวิธีการที่เหมือนกัน
- ทำให้มีเอกภาพในการสั่งการ
- เพื่อประโยชน์ของการติดตามผลการดำเนินงาน
- เอกอัครราชทูตไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ อาจคัดเลือกจากส่วนราชการอื่นที่มีความเหมาะสม
- เพื่อความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน (ท่าทีและแนวทางควรเป็นของรัฐบาลไทยมิใช่เป็นของ sectoral ministries)
- เพื่อมิให้มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก โดยเฉพาะคนเรื่องเกี่ยวกับ protocol หรือศักดิ์ศรีของกระทรวง (ยกเว้นกรณี WTO ซึ่งควรเป็นไปตามรูปแบบที่ 4 เพราะงานของ WTO มีศูนย์กลางอยู่ที่เรื่องการค้า ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ประสานงานอยู่แล้ว)
- เพื่อให้ลดการขยายงานของส่วนราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
- การปฏิบัติงานในต่างประเทศเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
- เพื่อให้ข้าราชการทุกส่วนมีสิทธิได้รับความเป็นธรรมในการคัดเลือกไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ
- สามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขระเบียบต่าง ๆ และมีเอกภาพในการทำงาน
- จะทำให้การทำงานมีเอกภาพโดยเฉพาะการเจรจาตกลงต่อรองกับต่างประเทศได้มีข้อตกลง/ข้อสรุป ก่อนการเจรจาในกลุ่มผลประโยชน์จากเมืองไทย
- เป็นเรื่องใหม่ที่น่านำมาใช้ดูจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

- ลักษณะงานของสำนักงานไม่เหมือนกับลักษณะงานของสถานเอกอัครราชทูต เนื่องจากงานของสำนักงานเป็นงานส่งเสริม ซึ่งลูกค้าที่ต้องติดต่อคือ บริษัทเอกชน โดยไปเชิญชวนด้านการลงทุน ซึ่งเป็นงานด้านบริการ การลงทุน
4. เหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบที่ 4 : ข้าราชการที่ส่วนราชการส่งไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศมีสถานภาพเหมือนกับทูตและเจ้าหน้าที่ขององค์การค้าโลก (WTO) ของไทยที่ปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จ และเป็นอิสระจากสถานทูตไทยในต่างประเทศ
- ประสานโดยตรงกับกระทรวงอยู่ในหน่วยงานสาธารณสุขต่างประเทศ
 - เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
5. เหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบที่ 5 : ส่วนราชการใช้ระบบกิตติมศักดิ์ หรือจ้างเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน
- ควรใช้ระบบนี้เสริมเข้ากับรูปแบบที่ 1 ในกรณีที่เอกชนสามารถทำได้ดี เช่น ด้านการพาณิชย์
 - ในบางประเทศบางกรณีอาจใช้ระบบกิตติมศักดิ์ หรือจ้างเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม
6. เหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบที่ 6 : อื่น ๆ โปรดระบุ
- 1+2 ควรผสมผสานระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 เพื่อเป็นตัวแทนของประเทศไทยในความปกครอง ขึ้นตรงต่อส่วนราชการและขณะเดียวกันก็ขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูต
 - ในอนาคตผู้ที่จะไปประจำต่างประเทศควรเป็นเอกชน ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม สรรหาไปประจำต่างประเทศ
 - รูปแบบที่ 1 แต่เอกอัครราชทูตเป็นผู้กำกับ ดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติงาน แล้วรายงานให้ส่วนราชการต้นสังกัดทราบ
 - คล้ายรูปแบบที่ 2 แต่ข้าราชการไม่ต้องโอนไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แต่เอกอัครราชทูตเป็นผู้ให้ความดีความชอบตามโควตาที่เจ้าสังกัดต้องแบ่งสรรให้ ข้าราชการของตนที่ประจำการในต่างประเทศ การโอนไปสังกัด กต. อาจทำให้ ก.พ.เกิด “ภาพหลอน” ว่า กต. มีบุคลากรมากแล้ว การให้ ออท.ฯ เป็นผู้ให้ความดีความชอบจะทำให้ ออท.ฯ สามารถมีบทบาทเป็นศูนย์รวมการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง
 - เหมือนรูปแบบที่ 1 ขึ้นตรงต่อส่วนราชการในประเทศไทย และรูปแบบที่ 2 ขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูตเมื่อปฏิบัติงานในต่างประเทศ ระบบการทำงานควรมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคนเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา การประสานงาน รวมทั้งการได้รับข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ แต่ข้าราชการต่างสำนักงานไม่จำเป็นต้องโอนมาสังกัด กต. เนื่องจากจะทำให้จำนวนข้าราชการ กต. เพิ่มขึ้นโดยไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

ส่วนที่ 3 คุณลักษณะที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ

ตารางที่ 7 แสดงปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ -- ข้อ 10

	ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q74	ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต			3.29 (16)
	มากที่สุด	44	34.1	
	มาก	78	60.5	
	น้อย	7	5.4	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(1)	(0.8)	
Q75	ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค			3.33 (15)
	มากที่สุด	52	40.3	
	มาก	67	51.9	
	น้อย	10	7.8	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	1	(0.8)	
Q76	ความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในยุคโลกา- ภิวัตน์ หรือ โลกที่ไร้พรมแดน			3.55 (9)
	มากที่สุด	71	55.0	
	มาก	58	45.0	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	1	(0.8)	

	ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q77	ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตน ไปประจำอยู่			3.44 (12)
	มากที่สุด	56	44.1	
	มาก	71	55.9	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	
Q78	ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับ ชาวพื้นเมือง			3.38 (14)
	มากที่สุด	53	42.1	
	มาก	68	54.0	
	น้อย	5	4.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(4)	(3.1)	
Q79	ภาษาต่างประเทศ			3.78 (2)
	มากที่สุด	100	78.1	
	มาก	28	21.9	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(2)	(1.5)	
Q80	ความเต็มใจที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ			3.76 (3)
	มากที่สุด	96	75.6	
	มาก	31	24.4	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	

	ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q81	เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และสวัสดิการ ขณะที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ			3.43 (13)
	มากที่สุด	58	45.7	
	มาก	67	52.8	
	น้อย	1	0.8	
	น้อยมาก	1	0.8	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	
Q82	การปรับตัวของภรรยาและบุตร			3.15 (17)
	มากที่สุด	32	25.6	
	มาก	82	65.6	
	น้อย	9	7.2	
	น้อยมาก	2	1.6	
	ไม่ตอบ	(5)	(3.8)	
Q83	ดินฟ้าอากาศ			2.65 (21)
	มากที่สุด	14	11.0	
	มาก	63	49.6	
	น้อย	42	33.1	
	น้อยมาก	8	6.3	
	ไม่ตอบ	3	(2.3)	
Q84	ที่พักอาศัย			3.01 (19)
	มากที่สุด	22	17.3	
	มาก	87	68.5	
	น้อย	15	11.8	
	น้อยมาก	3	2.4	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	

	ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q85	ความแน่นอนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้อง ปฏิบัติงานในต่างประเทศ			3.12 (18)
	มากที่สุด	36	28.3	
	มาก	73	57.5	
	น้อย	15	11.8	
	น้อยมาก	3	2.4	
	ไม่ตอบ	3	(2.3)	
Q86	เพื่อนร่วมงานที่สำนักงานที่เป็น ชาวต่างประเทศ			2.78 (20)
	มากที่สุด	15	11.9	
	มาก	75	59.5	
	น้อย	29	23.0	
	น้อยมาก	7	5.6	
	ไม่ตอบ	(4)	(3.1)	
Q87	ความสามารถในการแสวงหาและติดตาม ข่าวสาร			3.64 (6)
	มากที่สุด	83	65.4	
	มาก	43	33.9	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	1	0.8	
	ไม่ตอบ	3	(2.3)	
Q88	ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้น			2.52 (22)
	มากที่สุด	10	7.9	
	มาก	53	42.1	
	น้อย	55	43.7	
	น้อยมาก	8	6.3	
	ไม่ตอบ	(4)	(3.1)	

	ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q89	ความกล้าเสี่ยง			2.48 (23)
	มากที่สุด	3	2.4	
	มาก	62	49.2	
	น้อย	53	42.1	
	น้อยมาก	8	6.3	
	ไม่ตอบ	(4)	(3.1)	
Q90	ความสามารถในการเจรจาต่อรอง			3.61 (7)
	มากที่สุด	84	66.1	
	มาก	38	29.9	
	น้อย	4	3.1	
	น้อยมาก	1	0.8	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	
Q91	การบริหารเวลา			3.49 (11)
	มากที่สุด	64	50.8	
	มาก	60	47.6	
	น้อย	2	1.6	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(4)	(3.1)	
Q92	การคัดเลือกบุคคลไปปฏิบัติงาน ในต่างประเทศ			3.78 (1)
	มากที่สุด	100	78.7	
	มาก	26	20.5	
	น้อย	1	0.8	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	

	ปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q93	การฝึกอบรมก่อนเดินทางไปปฏิบัติงาน ในต่างประเทศ			3.55 (8)
	มากที่สุด	75	59.1	
	มาก	47	37.0	
	น้อย	5	3.9	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	
Q94	การปฐมนิเทศก่อนเดินทางไปปฏิบัติงาน ในต่างประเทศ			3.50 (10)
	มากที่สุด	70	55.1	
	มาก	51	40.2	
	น้อย	5	3.9	
	น้อยมาก	1	0.8	
	ไม่ตอบ	(3)	(2.3)	
Q95	นโยบายจากกระทรวง/รัฐบาล			3.65 (5)
	มากที่สุด	63	65.9	
	มาก	42	33.3	
	น้อย	1	0.8	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(4)	(3.1)	
Q96	อื่น ๆ			3.68 (4)
	มากที่สุด	15	68.2	
	มาก	7	31.8	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(108)	(83.1)	

จากตารางที่ 7 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาการกระจายของคำตอบแบบสอบถาม พบว่า สามารถเรียงปัจจัยและคุณลักษณะต่าง ๆ ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ จากความสำคัญมากที่สุดไปหาความสำคัญน้อยที่สุดได้ดังนี้

<u>ปัจจัย/คุณลักษณะ</u>	<u>ลำดับความสำคัญ</u>
- การคัดเลือกบุคลากรไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	1 (สำคัญมากที่สุด)
- ภาษาต่างประเทศ	2
- ความเต็มใจที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	3
- นโยบายจากกระทรวง/รัฐบาล	4
- ความสามารถในการแสวงหาและติดตามข่าวสาร	5
- ความสามารถในการเจรจาต่อรอง	6
- การฝึกอบรมก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	7
- ความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคโลกาภิวัตน์หรือโลกที่ไร้พรมแดน	8
- การปฐมนิเทศก่อนเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	9
- การบริหารเวลา	10
- ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปประจำอยู่	11
- เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษและสวัสดิการขณะที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ	12
- ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับชาวพื้นเมือง	13
- ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค	14
- ความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต	15
- การปรับตัวของภรรยาและบุตร/ธิดา	16
- ความแน่นอนเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติงานในต่างประเทศ	17
- ที่พักอาศัย	18
- เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ	19

<u>ปัจจัย/คุณลักษณะ</u>	<u>ลำดับความสำคัญ</u>
- ดินฟ้าอากาศ	20
- ความสามารถในการประดิษฐ์ คิดค้น	21
- ความกล้าเสี่ยง	22 (สำคัญน้อยที่สุด)

นอกจากนี้ ข้อมูลจากคำถามปลายเปิดยังระบุว่ายังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีความสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จอีกหลายปัจจัย กล่าวคือ

- การปรับตัวเข้าสังคมต่างประเทศ ความกระตือรือร้นที่จะเป็นตัวแทนที่ดีของประเทศในทุก ๆ ด้าน
- ความฉลาดในการจดจวดยข้อมูลและโอกาสที่เป็นประโยชน์ต่องานทางด้านเทคนิค เฉพาะด้านเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในไทย
- ความเป็นธรรมในการคัดเลือก
- โลภทัศน์
- การให้กลับมาและมีความก้าวหน้าชัดเจน
- ความรับผิดชอบต่อหน้าที่
- ความก้าวหน้าเมื่อกลับมาปฏิบัติงานในประเทศ
- ความพร้อมทางเศรษฐกิจ
- การมีวิสัยทัศน์กว้างไกลเกี่ยวกับการต่างประเทศและเชี่ยวชาญในงานที่ปฏิบัติ
- คุณลักษณะส่วนบุคคลในด้านที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม คือ ประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน
- ภาวะความเป็นผู้นำ
- ความเป็นผู้รักงาน ทำงานเพื่องานมากกว่าที่จะทำงานเพื่อเงินเป็นตัวตั้ง
- การประสานงานกับผู้ร่วมงาน/ต่างสำนักงาน
- ความก้าวหน้า
- การร่วมกิจกรรมกับชุมชนไทยในต่างประเทศ
- ความเสียสละ
- ความเป็นนักการทูต
- บุคลิกและมนุษยสัมพันธ์

- ศักดิ์ศรีเมื่อเปรียบเทียบกับการสมาคมในท้องถิ่น
- มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่สมบูรณ์
- การมี Spirit ที่จะร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อประเทศชาติส่วนรวมพร้อมที่จะเสียสละ อุทิศเวลาให้ราชการเพราะงานต่างประเทศมิได้กำหนดเวลา (08.30-16.00 น.) เหมือนอย่างในประเทศ
- ความซื่อสัตย์สุจริต ความประพฤติและมารยาท
- ความมีมนุษยสัมพันธ์ดี
- ประสบการณ์และความคุ้นเคยในประเทศที่จะไปปฏิบัติงาน
- มีวินัยและเข้าใจในภารกิจที่รับผิดชอบ
- ความเป็นคนหนักแน่น มีความเป็นผู้ใหญ่

ตารางที่ 8 บุคลากรที่ไปประจำต่างประเทศควรมีสถานภาพอะไร -- ข้อ 11

	บุคลากรที่ไปประจำต่างประเทศควรมีสถานภาพอะไร	ความถี่	ร้อยละ	หมายเหตุ
Q97	ควรเป็นข้าราชการ	119	96.0	
	ไม่ควรเป็นข้าราชการ	5	4.0	
	ไม่ตอบ	(6)	4.6	

จากตารางที่ 8 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าบุคลากรที่ไปประจำต่างประเทศควรเป็นข้าราชการ

	เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาส่งข้าราชการไป ปฏิบัติงานในต่างประเทศ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q98	งานที่จะไปปฏิบัตินั้นอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือไม่			3.296
	มากที่สุด	52	41.6	
	มาก	60	48.0	
	น้อย	11	8.8	
	น้อยมาก	2	1.6	
	ไม่ตอบ	(5)	(3.8)	
Q99	งานที่จะไปปฏิบัตินั้นอยู่ในนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อสภา หรือไม่			2.960
	มากที่สุด	23	18.4	
	มาก	78	62.4	
	น้อย	20	16.0	
	น้อยมาก	4	3.2	
	ไม่ตอบ	(5)	(3.8)	
Q100	งานที่จะไปปฏิบัตินั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเพิ่มส่วนแบ่งของตลาดสินค้า (Market Share) และบริการของไทยในตลาดโลกหรือไม่			3.456
	มากที่สุด	65	52.0	
	มาก	53	42.4	
	น้อย	6	4.8	
	น้อยมาก	1	0.8	
	ไม่ตอบ	(5)	(3.8)	

	เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ	ความถี่	ร้อยละ	$\bar{X}$
Q101	งบประมาณที่จะต้องใช้เพื่อการนี้มากน้อยเพียงใด			2.944
	มากที่สุด	23	18.5	
	มาก	74	59.7	
	น้อย	24	19.4	
	น้อยมาก	3	2.4	
	ไม่ตอบ	(6)	(4.6)	
Q102	ถ้าส่งข้าราชการนั้น ๆ ไปปฏิบัติงานจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ หรือไม่			3.472
	มากที่สุด	68	55.3	
	มาก	48	39.0	
	น้อย	4	3.3	
	น้อยมาก	3	2.4	
	ไม่ตอบ	(7)	(5.4)	
Q103	อื่น ๆ			3.900
	มากที่สุด	9	90.0	
	มาก	1	10.0	
	น้อย	0	0.0	
	น้อยมาก	0	0.0	
	ไม่ตอบ	(120)	(92.3)	

จากตารางที่ 9 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศอาจเรียงตามลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้คือ

เกณฑ์	ลำดับความสำคัญ
- ถ้าไม่ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ	1 (สำคัญมากที่สุด)
- งานที่จะไปปฏิบัตินั้นมีส่วนช่วยให้ส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้น	2
- งานที่จะไปปฏิบัตินั้นอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	3
- งานนั้นใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด	4
- งานนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือไม่	5 (สำคัญน้อยที่สุด)

นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามยังระบุถึงปัจจัยอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

- งานที่จะไปปฏิบัติสามารถทำได้โดยวิธีอื่นที่ไม่ต้องประจำการ หรือไม่
- งานนั้นกระทบกับผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมได้รับ
- แผนระยะยาวของประเทศ
- การจัดส่งคนไป หรือการลงทุน (เชิงสังคม) วันนี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อทิศทางการพัฒนาในอนาคตมากนักน้อยเพียงใด (งานเชิงสังคมบางอย่าง เช่น งานยุติธรรม จะไม่สามารถประมาณค่าหรือผลกำไรได้ แต่ถ้าไม่ทำจักหายไปในระยะยาว)
- หน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้วไม่อาจปฏิบัติงานแทนได้
- งานที่จะไปปฏิบัติมีความลับและความมั่นคงของประเทศหรือไม่
- การมีส่วนร่วมในแง่ของการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ การเจรจาในเวทีโลกโดยเฉพาะระดับพหุภาคี
- จะต้องประเมินหรือวัดได้ว่า “คุ้ม” หรือไม่ Cost/Benefit
- งานที่จะไปปฏิบัตินั้นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศและเป็นงานที่ต้องมีหน่วยงานประจำในประเทศต่าง ๆ ตามข้อตกลงที่เป็นสากล
- ภารกิจหลักที่จะไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อส่วนรวม
- ควรมีความรู้ในเรื่องที่จะมาปฏิบัติด้วย
- หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนของกระทรวงนั้น ๆ (Buck Stopping)
- ความสัมพันธ์กับประเทศนั้น ๆ

ตารางที่ 10 คำแนะนำของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. **คำแนะนำเกี่ยวกับการเลือกสรรข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ** ข้าราชการ
ดังกล่าวควรมีคุณสมบัติ/คุณลักษณะหรือปัจจัยข้างล่างนี้
- มีความรู้ (ความถี่ = 35)
 - มีความสามารถ (ความถี่ = 35)
 - มีมนุษยสัมพันธ์ (ความถี่ = 25)
 - รู้ภาษาดี (ความถี่ = 24)
 - มีบุคลิกดี (ความถี่ = 15)
 - มีความพร้อมทุกด้าน (ความถี่ = 8)
 - มีความรอบรู้ในสาขาที่เกี่ยวข้อง (ความถี่ = 8)
 - มีความตั้งใจจริง (ความถี่ = 8)
 - มีความสามารถในการปรับตัว (ความถี่ = 7)
 - มีความสมัครใจ (ความถี่ = 7)
 - มีครอบครัวที่พร้อมจะสนับสนุนการปฏิบัติงานในต่างประเทศได้ (ความถี่ = 6)
 - มีสุขภาพสมบูรณ์ที่สุด (ความถี่ = 5)
 - มีความมุ่งมั่นเพื่อประโยชน์ของชาติ (ความถี่ = 5)
 - มีความรักชาติ (ความถี่ = 5)
 - มีความรู้ภาษาของท้องถิ่น (ความถี่ = 5)
 - รู้จักการประสานงาน (ความถี่ = 3)
 - มีความคิดริเริ่ม (ความถี่ = 3)
 - มีความพร้อมในการเจรจาต่อรอง (ความถี่ = 3)
 - มีความซื่อสัตย์ (ความถี่ = 3)
 - มีวิสัยทัศน์ (ความถี่ = 3)
 - มีความเสียสละ (ความถี่ = 3)
 - อย่างมองว่าการประจำต่างประเทศเป็นบำเหน็จความชอบ (ความถี่ = 3)
 - คัดเลือกอย่างเป็นระบบ (ความถี่ = 3)
 - การใช้ระบบคุณธรรม (ความถี่ = 3)
 - มีความประพฤติดี (ความถี่ = 2)
 - มีทัศนคติที่ดี (ความถี่ = 2)
 - มีคุณธรรม (ความถี่ = 2)
 - การกำหนดเกณฑ์ที่จะเลือกสรรคนที่สร้างประโยชน์ให้กับประเทศ (ความถี่ = 2)
 - การคัดเลือกโดยคณะกรรมการ (ความถี่ = 2)
 - มีพื้นฐานครอบครัวดี (ความถี่ = 2)

- การวางตัวดี
- ประโยชน์ที่บุคคลนั้นจะช่วยราชการในส่วนรวม
- มีความสุขุม วิทยา และคุณวุฒิ
- มีความวิริยะ อุตสาหะ ในการปฏิบัติงาน
- มีความเป็นผู้นำ
- การประสานประโยชน์ให้ประเทศชาติมากที่สุด
- ไม่เป็นคนเก็บตัวเหมือนเจ้าหน้าที่ทางการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ
- มีความรับผิดชอบสูงโดยไม่ต้องควบคุมกำกับ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้คัดเลือกเอง
- มีความเหมาะสมในตำแหน่ง
- มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร มีประสบการณ์
- มีความสามารถทางเทคนิค
- รู้หน้าที่ เป็นคนดี
- มีวินัย
- หัวหน้าส่วนราชการต้องมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือก
- คนที่ถูกเลือกต้องมีศักยภาพ
- คนที่ไม่มีปมด้อย-ปมเด่น เข้าสังคมนานาชาติได้ มีอารมณ์ขัน พูดคุยได้ทุกเรื่อง
- จับสาระจับประเด็นมาทำประโยชน์ต่อประเทศชาติได้
- การคัดเลือกต้องมีหลักเกณฑ์แน่ชัด
- ไม่ควรเน้นการสอบเนื้อหาทางทฤษฎีแต่ควรเน้นภาคปฏิบัติมากกว่า
- สรรหาคนตามเกณฑ์และให้เป็นธรรม
- ไม่ใช่ส่งคนไปหาประสบการณ์ ต้องลงมือปฏิบัติงานได้เลย
- ใจกว้าง และมีวุฒิภาวะทางอารมณ์สูง
- คัดเลือกคนที่เคยไปศึกษาในประเทศที่จะไปปฏิบัติงาน
- ต้องมีระบบที่ objective มิใช่เปลี่ยนแปลงไปตาม whim ของผู้บริหารแต่ละยุคสมัย
- ไม่ใช่เอาคนที่ไม่ต้องการให้ตำแหน่งในไทยไปค้างไว้ต่างประเทศ
- ส่วนราชการต้นสังกัดควรคัดเลือกร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ
- มีความรู้ ความเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศดี
- มีความพร้อมทางเศรษฐกิจ
- มีประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศประมาณ 20 ปี
- มีความเป็นมิตร สุภาพ อภัยยาศัย ใจกว้าง
- คัดเลือกให้กว้างขวางจากข้าราชการและเอกชน
- อย่าคิดว่าส่งใครไปก็ได้ แล้วไปศึกษาปรับตัวเอาเอง
- เลือกคนให้ถูกกับงาน อย่าเลือกเส้นสาย หรือคนเก่าแก่

- ทดสอบภาษาเสียก่อน ค่อยจากนั้นจึงพิจารณาจากประวัติการทำงาน ผลงานและความเหมาะสมกับงานที่จะไปทำ
- พิจารณาคุณสมบัติว่ามีความเหมาะสมเพียงใด
- ควรมีความเป็นวิชาชีพในสาขางานที่รับผิดชอบ
- มีความสามารถทางการทูต
- เป็นผู้ติดตามข่าวสาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม
- มีบุคลิกดีทั้งสามภรรยา
- มีอาวุโสในหน้าที่การงานในหน่วยงานเดิม
- เป็นข้าราชการที่มีอุดมการณ์ มีความคิดก้าวหน้า มีความสามารถหลายด้าน เริ่มฝึกฝนตั้งแต่อายุยังน้อยในตำแหน่งระดับล่างก่อน เพื่อสร้างสมประสบการณ์ คือ “ค่อย ๆ บ่มให้สุก”
- ไม่ควรเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์คัดเลือกไปตามตัวบุคคล
- การคัดเลือกต้องยุติธรรมและเท่าเทียมกัน
- มีประสบการณ์อย่างน้อย 3 ปี
- มีความมานะ อดทน บริการประชาชนด้วยความตั้งใจ
- มีความรู้ด้านเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย
- รู้พิธีการทูต

2. คำแนะนำเกี่ยวกับการเตรียมตัวและฝึกอบรมข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

- อบรมภาษาและวัฒนธรรมของประเทศที่จะไปประจำการ (ความถี่ = 12)
- อบรมวัฒนธรรมของประเทศที่จะไปประจำการ (ความถี่ = 12)
- อบรมภาษาท้องถิ่นและเรียนรู้เกี่ยวกับประเทศที่จะไปไม่ต่ำกว่า 3 เดือน (ความถี่ = 11)
- อบรมเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่จะไปประจำ (ความถี่ = 7)
- อบรมระเบียบพิธีการทูต (ความถี่ = 6)
- อบรมงานในหน้าที่ (ความถี่ = 5)
- อบรมเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติ (ความถี่ = 5)
- อบรมเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประเทศที่จะไปประจำ (ความถี่ = 5)
- อบรมความรู้ด้านเศรษฐกิจ (ความถี่ = 3)
- ฝึกการหาข่าว หาข้อมูล (ความถี่ = 3)
- เตรียมพื้นฐานภาษา (ความถี่ = 3)
- รู้ศิลปวัฒนธรรมไทย (ความถี่ = 2)
- ควรมีการคัดเลือกข้าราชการไว้ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี เพื่อเรียนรู้ประเทศที่จะไปปฏิบัติงาน และเรียนรู้ข่าวสารการเมือง (ความถี่ = 2)

- ต้องอบรมคู่สมรสด้วยให้ทราบถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อมาจากหน่วยอื่นที่มีใช้กระทรวงการต่างประเทศ เพราะอาจไม่เข้าใจธรรมเนียมปฏิบัติทางการทูต ตลอดจนอาวุโสทางการทูต (ความถี่ = 2)
- ควรเป็นโครงการฝึกอบรม/ปฐมนิเทศน์ โดยจัดเป็นหลักสูตรเฉพาะระยะเวลา ครั้งละไม่เกิน 5 วัน และควรมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะร่วมกัน
- สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงการต่างประเทศควรเป็นผู้อบรม
- ให้ความรู้ด้านอื่น ๆ นอกจากด้านเทคนิคที่ชำนาญอยู่แล้ว
- ควรปฐมนิเทศน์เกี่ยวกับการครองตน และการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ
- อบรมการเมืองของประเทศที่จะไปประจำ
- ฝึกการวางตัว การพูด การเจรจาต่อรอง
- Protocols ต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ควรให้ทูตที่เกษียณอายุราชการในสาขาต่าง ๆ แนะนำกับข้าราชการทำแบบตัวต่อตัว
- ควรสร้างหลักสูตรพิเศษขึ้นโดยเฉพาะมีทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติทั้งในและต่างประเทศ
- เน้นความสำคัญด้านทัศนคติ และการมองการณ์ไกล
- ยึดหยุ่นได้บ้าง ฝึกแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และแก้ปัญหาระยะยาวได้ ต้องเป็นคนมีวินัย และวางแผนการดำเนินชีวิตดี
- เชิญวิทยากรที่มีความรู้ที่จะไปปฏิบัติมาให้การอบรมและเชิญวิทยากรจากประเทศที่จะไปปฏิบัติมาให้คำแนะนำสภาพความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม
- ควรมีการเตรียมตัวและฝึกอบรมอย่างน้อย 4 เดือน ซึ่งหมายความว่าต้องมี leave ที่แน่นอน
- ส่งข้าราชการเข้าอบรมผู้ที่จะเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ
- เตรียมตัวให้ข้าราชการเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้
- ควรมีหลักสูตรอบรมโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะต้องผ่านการอบรมก่อนไปปฏิบัติหน้าที่
- ฝึกอบรมการทำงานเป็นทีม จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ ศิลธรรม วัฒนธรรม
- จัดกิจกรรมสังสรรค์ของข้าราชการโดยผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ
- ควรให้คำแนะนำที่ถูกต้องทันสมัย และเป็นสิ่งที่ต้องมีการปฏิบัติจริง ๆ ไม่มากจนเกินเหตุ
- สนับสนุนอุปกรณ์การปฏิบัติงาน
- ศึกษาข้อมูลและปัญหาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขในการไปปฏิบัติหน้าที่
- กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องมีระบบการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลสำหรับผู้ที่จะเดินทางไปประจำในต่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งเรื่องการศึกษาของบุตร การรักษาพยาบาล การหาที่พักอาศัย และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต
- ควรมีระบบคัดเลือกผู้ผลล่งหน้าอย่างน้อย 6 เดือน เพื่อเตรียมตัวและปรับตัว รวมทั้งการเข้ารับการอบรมของกระทรวงการต่างประเทศและอื่น ๆ

- ศึกษางานที่จะต้องไปปฏิบัติจากการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานในประเทศ
- มารยาท, การปฏิบัติเมื่ออยู่ในประเทศที่ไปประจำ
- ควรมี Orientation ในสายงานและเตรียมพร้อม
- ฝึกภาษาท้องถิ่น
- ต้องไม่เป็นโรคภัยไข้เจ็บ หรือโรคติดต่ออย่างร้ายแรง
- มอบนโยบายและหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก ๆ ให้ชัดเจน ฝึกอบรมด้านการใช้สื่อและอุปกรณ์ทันสมัยที่จำเป็น ฝึกอบรมกลยุทธ์และยุทธวิธีในการต่อรอง การรักษาความลับ
- ควรเน้นเรื่องประเด็นการเคารพในกฎระเบียบของประเทศผู้รับ ต้องไม่คิดว่าตนเป็นอภิสิทธิ์ชน ควรฝึกฝนการใช้อุปกรณ์ในการสื่อสารเป็น เช่น Computer E-mail Internet
- ให้มีโอกาสเรียนภาษาประเทศที่ตนไปปฏิบัติงานด้วย
- จัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมอย่างน้อย 1 เดือน
- จัดให้มีโครงการดูงานและทดลองปฏิบัติราชการในต่างประเทศ สำหรับผู้ผ่านการฝึกอบรม อาจพิจารณาประเทศใกล้เคียงเพื่อประหยัดงบฯ
- หากเป็นไปได้ แนะนำ และปฐมนิเทศข้าราชการจากทุกส่วนราชการที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ (ประเทศเดียวกัน) ในเวลาเดียวกัน
- อบรมการใช้ Computer
- ให้มีโอกาสได้รับทราบกำหนดเวลา และประเทศที่จะไปประจำการล่วงหน้า
- ควรมีการอบรมอย่างน้อย 6 เดือน

3. คำแนะนำเกี่ยวกับการดูแลความเป็นอยู่ของข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

- จัดการศึกษาของบุตรที่ติดตามไปด้วย (ความถี่ = 8)
- ดูแลเงิน พ.ช.ต. และการประกันชีวิตให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจของประเทศนั้น (ความถี่ = 7)
- ควรมีสวัสดิการเพียงพอ สิทธิประโยชน์ ที่พักอาศัย (ความถี่ = 6)
- สวัสดิการควรทัดเทียมกับชนชาติของประเทศที่ประจำอยู่ (ความถี่ = 5)
- ให้กลับบ้านได้โดยเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายได้ (ความถี่ = 5)
- การรักษาพยาบาลควรเพียงพอ (ความถี่ = 4)
- ค่าครองชีพควรปรับตามสภาพความเป็นจริงของประเทศที่ไปประจำ (ความถี่ = 3)
- ค่าเช่าบ้านควรให้สมศักดิ์ศรี และมีความปลอดภัย (ความถี่ = 3)
- ควรอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ละเว้นการประพฤติดื้อ หรือสิ่งที่จะนำตนไปสู่อบายมุข ควรคบหาสมาคมกับผู้คนในวงการท้องถิ่นและคณะทูตที่จะเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ที่ดี
- ควรให้มีความเป็นอยู่เหมาะสมกับฐานะ โดยการพิจารณารายได้และที่พักอาศัยที่เหมาะสม
- สถานทูตดูแล และหน่วยงานต้นสังกัดควรจัดงบประมาณให้เพียงพอ
- ควรมีหน่วยงานที่คอยดูแลจัดหาที่พักให้ข้าราชการที่ไปประจำต่างประเทศโดยเฉพาะ
- ควรจัดเงินกองทุนหรือมูลนิธิสนับสนุนสถานภาพของบุคคลเหล่านี้ในต่างประเทศ

- เงินเดือนต้องมากกว่าปกติ 1 เท่าตัว, เงินพิเศษจ่ายให้ทุกอย่าง พร้อมทั้งที่อยู่อาศัย/อาหาร/รถยนต์
- ทำให้ดีที่สุดตามฐานะเพื่อผู้ไปปฏิบัติงานไม่เกิดความท้อแท้และเบื่อหน่ายที่จะอยู่ปฏิบัติงานต่อไป
- มอบความรับผิดชอบให้เอกอัครราชทูตไทย ณ ประเทศนั้น ๆ
- ควรอยู่ในความดูแลของสถานทูตไทย ณ ประเทศนั้น ๆ
- ควรให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดูแล
- ควรซื้อสถานทูตและทำเนียบทูต ดูตัวอย่างประเทศที่เขาทำกับเรามาก่อน เมื่อ 50-100 ปีมาแล้ว
- ต้องให้สมศักดิ์ศรี มีเกียรติ สมฐานะ
- มีแรงจูงใจ
- มีหน่วยให้คำปรึกษาอย่างจริงจังและเป็นมืออาชีพ มีความรู้จริงในการให้ข้อมูลต่าง ๆ พร้อมทั้งจะให้การคุ้มครองหากมีปัญหาด้านสุขภาพกายและใจ
- จัดสวัสดิการให้แก่ครอบครัว
- ควรมีมาตรฐานเช่นเดียวกับข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ
- มีการติดต่อโดยสม่ำเสมอ มีการรายงานความก้าวหน้าและปัญหาหน่วยงานต้นสังกัดให้ความสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง มีการเดินทางไปเยี่ยมเป็นครั้งคราว
- ส่งไปน้อยคน แต่จ่ายเงินให้ดี และให้เขาจ้างบริษัทต่างประเทศทำบางอย่างได้
- ระยะเวลาการปฏิบัติงานควรชัดเจนว่ายาวนานเพียงใด เพื่อผู้ปฏิบัติงานจะได้วางแผนชีวิตและครอบครัวได้ ผู้ปฏิบัติงานควรรู้ว่ามีความมั่นคงในตำแหน่งเพียงไร ไม่ควรขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจบริหารที่กรุงเทพฯ เช่น การเปลี่ยนปลัดกระทรวงพาณิชย์ มีผลให้เปลี่ยนที่ปรึกษาการพาณิชย์ขุนวายไปหมด (เปลี่ยนเป็นพาณิชย์จังหวัดก็มี)
- ผู้บังคับบัญชาควรเดินทางไปเยี่ยมเยียน และจัดให้มีแบบฟอร์มสำรวจความต้องการที่จะต้องกรอกเป็นประจำทุกปี
- รับผิดชอบต่อหน้าที่
- เครื่องครัดวินัยในการทำงาน, ให้โอกาสในการเดินทางไปเยี่ยมบ้านในรอบ 3-4 ปี
- ให้อำนาจ ศักดิ์ศรีและลำดับชั้นเหมือนกับทางฝ่ายการทูตของกระทรวงการต่างประเทศทุกประการ
- ให้เงินเพิ่มพิเศษและสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับฝ่ายการทูตของกระทรวงการต่างประเทศและเทียบกับนานาชาติ
- ชีวิตความเป็นอยู่ทัดเทียมกับประชาชนในประเทศนั้น ๆ ในระดับกลางค่อนข้างสูง โดยเฉพาะกับนักการทูตอย่างน้อยจากประเทศอาเซียนด้วยกัน ดังนั้นควรมีการสำรวจสถานะค่าครองชีพของประชาชนในประเทศนั้น ๆ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณา พ.ช.ต. เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ

- ไม่ควรมองข้ามความเป็นอยู่เพราะบางประเทศได้รับความลำบากพอสมควร
- เบี้ยเลี้ยงควรปรับให้ตรงกับความเป็นจริงทุกปี
- หน่วยต้นสังกัดควรเอาใจใส่ดูแลเรื่องธุรการอย่างรวดเร็ว
- ด้านสวัสดิการข้าราชการในต่างประเทศมิได้รับการเหลียวแล
- ขณะนี้เงิน พ.ช.ด.ค่อนข้างต่ำ
- การประกันสุขภาพแก่ข้าราชการและครอบครัว
- ให้ข้าราชการในต่างประเทศทุกสังกัดได้รับทราบและรับสิทธิหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงเอกสิทธิ์ทางการทูตอย่างทัดเทียมกัน
- ส่วนกลางยอมรับสภาพข้อเท็จจริงในด้านความแตกต่างของแต่ละประเทศ และพร้อมให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม
- หัวหน้าสำนักงานดูแลความเป็นอยู่ของข้าราชการและครอบครัวในสังกัดอย่างใกล้ชิด
- ออท. ประสานและให้การดูแลสำนักงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง
- ควรมีการปรับเงิน พ.ช.ด. เป็นระยะตามช่วงเวลาเหมือนกับการปรับบัญชีเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งมีการเขียนโครงไว้ล่วงหน้าแล้วปรับตามช่วงเวลา
- ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล แยกจากเงิน พ.ช.ด.
- ควรละเว้นในการเลือกปฏิบัติ “Treat everyone as equal”
- ระบบการเงินสำหรับข้าราชการ + สำนักงานในต่างประเทศ ควรจะพิจารณาแตกต่างไปจากวิธีการที่ใช้งบประมาณในประเทศ

4. คำแนะนำอื่น ๆ

- ผู้ที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศควรเป็นผู้ที่ช่วยสร้างภาพพจน์ที่ดีของประเทศไทย และช่วยแก้ภาพพจน์ของประเทศไทยในทางลบ
- ความสำคัญของการกำหนดตำแหน่งในต่างประเทศควรจะมีการพิจารณาที่สั่งลงหน่วยงานต่าง ๆ ควรพิจารณาเองจากงบประมาณที่มีอยู่เป็นสำคัญ
- ตั้งคณะกรรมการระดับชาติ และกำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือกผู้ที่จะไปปฏิบัติงานต่างประเทศที่เข้มงวด รัดกุม เพราะผู้ไปปฏิบัติงานเป็นตัวแทนของประเทศ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นโดยเอกสิทธิ์ทางการทูตก็จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก
- ควรจัด mission ประจำในต่างประเทศ ควรมี flexibility พอสมควร ขึ้นอยู่กับงานที่ต้องปฏิบัติ มิใช่มีรูปแบบที่ตายตัวเพียงรูปแบบเดียวใช้กับทุกแห่ง (คำถามข้อ 9 ส่อไปในทางที่ว่าคณะนักวิจัยเห็นว่าควรมีรูปแบบเดียว เพราะให้เลือกข้อเดียว)
- ไม่ควรเลือกจากระบบอุปถัมภ์
- ควรกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานในต่างประเทศให้ชัดเจน เช่น 4 ปี หรือหากจำเป็นไม่เกิน 6 ปี

- ควรกำหนดตำแหน่งไว้ที่ส่วนกลางไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อสำหรับหมุนเวียนให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามกำหนด ก่อนมาประจำช่วงเวลาหนึ่ง (อาจกำหนด 2 ปี เป็นต้น) เพื่อให้เรียนรู้งาน
- ควรมีวันพักผ่อนประจำปี เพียงพอที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศสามารถกลับมาเยี่ยมบ้านได้นานกว่าปรกติ เช่น ที่ต่างประเทศทำอยู่โดยรัฐจัดค่าเดินทางให้ด้วย
- ควรมีการประเมินผลการทำงานอย่างจริงจังทุกปี ถ้าไม่ดีถึงขั้น ควรย้ายกลับก่อนกำหนด
- ควรทำสัญญาจ้างแบบ Contract สำหรับบุคคลที่ไปประจำต่างประเทศ
- ควรมีการรายงานผลและประเมินผลงานว่าได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างอย่างมีประสิทธิภาพแค่ไหน
- ข้าราชการที่ส่งไปประจำควรมีจำนวนน้อยแต่คุณภาพสูง
- ควรให้ข้าราชการได้กลับมารับนโยบายและประสานงานปีละครั้งเป็นอย่างน้อย
- ถ้าให้เอกชนทำหน้าที่แทนแล้วจะได้ประโยชน์มากกว่า เช่น กรณีการเจรจาเพื่อส่งออกเสื้อผ้า หรือกรณีที่มีปัญหาควรให้เอกชนเป็นตัวแทน หรือร่วมเจรจาด้วย
- ขอให้สร้าง “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสำหรับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ” ขึ้นมา เพื่อเป็นการวางกรอบ/ระบบการทำงานของหน่วยงาน ทั้ง สอท. และแผนกการต่าง ๆ ตลอดจนการสรรหาขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ชัดเจน
- สอท.ฯ ควรมีอำนาจในการบริหารเงินเช่นเดียวกับอธิบดีและ ผวจ. มีในส่วนของหน่วยงานของตน เท่าที่ทราบมีบางท่านใน กต. ดีความว่า สอท.ฯ มีสถานะเทียบเท่า “กอง” เท่านั้น ซึ่ง → absurd
- การประสานงานและสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัด เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของหน่วยงานในต่างประเทศ
- ควรมีระเบียบปฏิบัติของข้าราชการต่างประเทศแยกต่างหากจากระเบียบข้าราชการในประเทศไทย ระเบียบการเงิน การคลังก็ควรที่จะมีระเบียบแยกต่างหาก สำหรับส่วนราชการในต่างประเทศ และควรให้ความยืดหยุ่นกว่านี้ โดยพิจารณาจากการที่ทางราชการได้มอบหมายความไว้วางใจให้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติที่มากมายมหาศาล แต่ระเบียบการเงิน การคลังของไทยอยู่ในลักษณะที่มีได้รับการมอบความไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ
- ควรมีระบบการสอบคัดเลือกแต่ไม่จำเป็นว่าจะคัดคนที่ได้คะแนนสูง เพียงแต่กรองความสามารถในระดับหนึ่ง หลังจากนั้นควรสัมภาษณ์เป็นภาษาต่างประเทศ เพื่อดูบุคลิกภาพ ความรอบรู้และไหวพริบ หากเป็นไปได้ควรมีการนำผู้สอบผ่านในระดับหนึ่งเข้าค่ายอบรม 3-5 วัน เพื่อดูความประพฤติ การอยู่ร่วมกับบุคคลอื่น ซึ่งย่อมจะเป็นการกรองบุคคลได้อย่างดี
- ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องติดตามและช่วยแก้ปัญหาให้อย่างรวดเร็ว ทั้งด้านธุรการและการปฏิบัติงานเพื่อให้สมศักดิ์ศรีและฐานะทางการที่เป็นผู้แทนของประเทศชาติ

- ควรมี career path ที่ชัดเจนสำหรับผู้ที่กลับจากการไปปฏิบัติงานที่ต่างประเทศ
- ต้องไม่ทำตัวศักดิ์นา มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
- รัฐควรปรับกฎระเบียบ/เปลี่ยนกฎระเบียบทางการบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์/การเงิน ให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของประเทศที่ตั้งสำนักงานและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล
- ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชาในประเทศไทยอย่างสม่ำเสมอ
- บุคลากรในสำนักงาน หากใช้ลูกจ้างท้องถิ่นให้มากจะเป็นประโยชน์ในการติดต่อประสานงานกับเจ้าบ้าน แต่อย่างน้อยต้องมีข้าราชการไทยที่จะปฏิบัติหน้าที่ทดแทนหรือแบ่งเบาความรับผิดชอบกันได้ตลอดเวลา เพราะลูกจ้างท้องถิ่นจะรับผิดชอบเฉพาะงานตามหน้าที่ที่ระบุชัดเจนเท่านั้น จะไม่มีความอ่อนตัวเหมือนข้าราชการไทย
- การส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศ ถือเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งในการทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ มิใช่เป็นการให้รางวัลตอบแทนสำหรับพวกพ้องหรือเป็นโบนัสสำหรับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือก ดังนั้นการคัดเลือกจะต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และยึดถือคุณสมบัติที่เหมาะสมเป็นสำคัญ เมื่อคัดเลือกให้คนดีมีความสามารถแล้ว รัฐบาลควรจะต้องเอื้อประโยชน์ตอบแทนให้ผู้นั้นได้ประกอบภารกิจอย่างเต็มความสามารถ
- กระทรวงต้นสังกัดควรจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการประจำในต่างประเทศบ้างอย่างน้อย 1 หรือ 2 ปีครั้ง
- การสับเปลี่ยนย้ายข้าราชการในกรณีปกติควรคำนึงถึงความเหมาะสมของช่วงเวลา เพื่อหลีกเลี่ยงหรือมีผลกระทบต่อการศึกษาเล่าเรียนของบุตรข้าราชการต่างประเทศน้อยที่สุด เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วน
- หน่วยงานที่ทำหน้าที่ Buck Stopping ควรให้เจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานสำนักงานในต่างประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงการปฏิบัติงาน

ภาคผนวกที่ 3 : ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

I ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับการกิจที่รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด หรือรัฐบาลทำร่วมกับเอกชน

- ① (Q1 กับ Q31) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานสาธารณสุข พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ เห็นว่า งานสาธารณสุข นั้น รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่อยู่ในประเทศไทย อังกฤษ เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่างานดังกล่าวรัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ② (Q1 กับ Q33) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับการกำกับดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศ ออสเตรเลีย และ อังกฤษ เห็นว่า งานกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรทำเองมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่อยู่ในประเทศไทย เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ เห็นว่า งานดังกล่าวรัฐบาลควรทำเองน้อยที่สุด
- ③ (Q1 กับ Q35) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย และอินโดนีเซีย เห็นว่าการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานนั้น รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศ สิงคโปร์ ไทย มาเลเซีย อังกฤษ และเยอรมนี ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศ สหรัฐอเมริกา เห็นว่า งานดังกล่าวรัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ④ (Q1 กับ Q38) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับการพัฒนาชุมชนและเมือง พบว่าข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และอังกฤษ เห็นว่า การพัฒนาชุมชน และเมือง รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่อยู่ในประเทศ ไทย สหรัฐอเมริกา และมาเลเซีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศ อินโดนีเซีย และเยอรมนี เห็นว่า งานดังกล่าวรัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

II ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน ในต่างประเทศชั่วคราว ประจำต่อเนื่อง และไม่ควรงส่งไป

- ① (Q1 กับ Q44) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอังกฤษ เห็นว่า สำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ออสเตรเลีย และเยอรมนี ตามลำดับ ส่วนข้าราชการในประเทศไทย เห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องน้อยที่สุด
- ② (Q1 กับ Q47) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงการต่างประเทศ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี เห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่อยู่ในประเทศไทย ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอังกฤษ เห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องน้อยที่สุด
- ③ (Q1 กับ Q48) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย เห็นว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรส่งข้าราชการไปชั่วคราวมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศเยอรมนี อังกฤษ ไทย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในสหรัฐอเมริกา เห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรส่งข้าราชการไปชั่วคราวน้อยที่สุด
- ④ (Q1 กับ Q49) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงคมนาคม พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์เห็นว่ กระทรวงคมนาคมไม่ควรส่งข้าราชการไปมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่อยู่ในประเทศไทยเห็นว่า กระทรวงคมนาคมไม่ควรส่งข้าราชการไปน้อยที่สุด
- ⑤ (Q1 กับ Q50) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงพาณิชย์ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี เห็นว่ากระทรวงพาณิชย์ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และออสเตรเลีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอังกฤษ เห็นว่า กระทรวงพาณิชย์ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องน้อยที่สุด
- ⑥ (Q1 กับ Q51) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงมหาดไทย พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ควรส่งข้าราชการไปมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี

ออสเตรเลีย ไทย อังกฤษ และมาเลเซีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยไม่ควรส่งข้าราชการไปน้อยที่สุด

- ⑦ (Q1 กับ Q52) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงยุติธรรม พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี เห็นว่า กระทรวงยุติธรรมไม่ควรส่งข้าราชการไปมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย และไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลียเห็นว่า กระทรวงยุติธรรมไม่ควรส่งข้าราชการไปประจำน้อยที่สุด
- ⑧ (Q1 กับ Q55) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย เห็นว่า กระทรวงแรงงานไม่ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ไทย อังกฤษ เยอรมนี สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า กระทรวงแรงงาน ควรส่งข้าราชการไปประจำน้อยที่สุด
- ⑨ (Q1 กับ Q54) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่า กระทรวงวิทยาศาสตร์ ควรส่งข้าราชการไปชั่วคราวมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย อังกฤษ และไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่า ควรส่งข้าราชการไปชั่วคราวน้อยที่สุด
- ⑩ (Q1 กับ Q56) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับงานของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขไม่ควรส่งข้าราชการไปมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ไทย และมาเลเซีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุข ไม่ควรส่งข้าราชการไปน้อยที่สุด

III ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับประเด็นที่ว่าส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก

- ① (Q1 กับ Q59) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับประเด็นที่ว่าส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมนี เห็นว่า สำนักงาน ก.พ. ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย ไทย และสิงคโปร์ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า สำนักงาน ก.พ. ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด

- ② (Q1 กับ Q60) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง / ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์และอังกฤษ เห็นว่า กรมประชาสัมพันธ์ ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก มากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา มาเลเซีย ไทย ออสเตรเลีย และเยอรมนี ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า กรมประชาสัมพันธ์ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก น้อยที่สุด
- ③ (Q1 กับ Q62) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง / ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอังกฤษ เห็นว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก มากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ไปประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ไทย ออสเตรเลีย และเยอรมนี ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่อยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลังควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศน้อยที่สุด
- ④ (Q1 กับ Q64) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง / ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก มากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศเยอรมนี เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก น้อยที่สุด
- ⑤ (Q1 กับ Q67) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง / ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และอังกฤษ เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก มากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ไปประจำอยู่ในประเทศไทย ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ไปประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีก น้อยที่สุด

IV ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงาน ในต่างประเทศประสบความสำเร็จ

- ① (Q1 กับ Q77) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปประจำอยู่ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปประจำอยู่ มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เยอรมนี อังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย และไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่า ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปประจำอยู่มีความสำคัญน้อยที่สุด
- ② (Q1 กับ Q79) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นภาษาต่างประเทศ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอังกฤษ เห็นว่า ภาษาต่างประเทศ มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย มาเลเซีย ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศเยอรมนี เห็นว่า ภาษาต่างประเทศมีความสำคัญน้อยที่สุด
- ③ (Q1 กับ Q81) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และสวัสดิการ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศเยอรมนี เห็นว่า เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ และสวัสดิการ มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย สหรัฐอเมริกา ไทย ออสเตรเลีย และอังกฤษ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่าปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญน้อยที่สุด
- ④ (Q1 กับ Q86) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นเพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย เห็นว่า เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศมีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่อยู่ในประเทศไทย อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย อังกฤษ และสิงคโปร์ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่า เพื่อนร่วมงานที่เป็นชาวต่างประเทศ มีความสำคัญน้อยที่สุด
- ⑤ (Q1 กับ Q88) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้น พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศเยอรมนี เห็นว่า ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้น มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย ไทย ออสเตรเลีย อังกฤษ และสิงคโปร์ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เห็นว่า ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้น มีความสำคัญน้อยที่สุด
- ⑥ (Q1 กับ Q91) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นการบริหารเวลา พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่า การบริหารเวลา มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย เยอรมนี ไทย ออสเตรเลีย สหรัฐ

อเมริกา และมาเลเซีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอังกฤษ เห็นว่า การบริหารเวลามีความสำคัญน้อยที่สุด

- ⑦ (Q1 กับ Q95) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับประเด็นนโยบายจากกระทรวง/รัฐบาล พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่า นโยบายจากกระทรวง/รัฐบาล มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศเยอรมนี เห็นว่า นโยบายจากกระทรวง/รัฐบาล มีความสำคัญน้อยที่สุด

V ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำกับเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

- ① (Q1 กับ Q99) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไปประจำอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา พบว่า ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศมาเลเซีย เห็นว่า นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา มีความสำคัญมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย ออสเตรเลีย เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ไทย และอังกฤษ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ประจำอยู่ในประเทศสิงคโปร์ เห็นว่านโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา มีความสำคัญน้อยที่สุด

VI ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับภารกิจที่รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด หรือรัฐบาลทำร่วมกับเอกชน

- ① (Q2 กับ Q20) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ พบว่า ข้าราชการกระทรวงยุติธรรม แรงงานฯ และอุตสาหกรรม เห็นว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ควรให้รัฐบาลทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย กลาโหม การต่างประเทศ เกษตรฯ คมนาคม วิทยาศาสตร์ฯ ศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี คลังมหาดไทย และสาธารณสุข ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจควรให้รัฐบาลทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ② (Q2 กับ Q22) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ พบว่าข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขและยุติธรรม เห็นว่าการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ วิทยาศาสตร์ฯ ศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กลาโหม แรงงานฯ สำนักนายกรัฐมนตรี เกษตรฯ คลัง อุตสาหกรรม และมหาดไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

- ③ (Q2 กับ Q27) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน พบว่า ข้าราชการกระทรวงการคลัง เกษตร มหาไทย ยุติธรรม แรงงาน วิทยาศาสตร์ฯ ศึกษาธิการ อุตสาหกรรม และทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่าภารกิจนี้ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี คมนาคม กลาโหม และการต่างประเทศ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ④ (Q2 กับ Q28) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับนันทนาการและการกีฬา พบว่า ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ มหาไทย และแรงงาน เห็นว่านันทนาการและการกีฬา รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหม ทบวงมหาวิทยาลัย คมนาคม เกษตรฯ สำนักนายกรัฐมนตรี อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ฯ ศึกษาธิการ และกระทรวงการคลัง ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑤ (Q2 กับ Q29) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการส่งเสริม อนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม พบว่า ข้าราชการกระทรวงกลาโหม เกษตร คมนาคม ยุติธรรม แรงงานฯ วิทยาศาสตร์ฯ ศึกษาธิการ อุตสาหกรรม และทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่า การส่งเสริมอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี คลัง การต่างประเทศ และมหาไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าภารกิจนี้ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑥ (Q2 กับ Q30) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา พบว่า ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เกษตร คมนาคม มหาไทย ยุติธรรม แรงงานฯ วิทยาศาสตร์ฯ อุตสาหกรรมและทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่า การส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ศึกษาธิการ คลัง และกลาโหม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑦ (Q2 กับ Q32) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับงานสวัสดิการสังคม พบว่า ข้าราชการกระทรวงกลาโหม การต่างประเทศ มหาไทย ยุติธรรม วิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม เห็นว่า งานสวัสดิการสังคม รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย สำนักนายกรัฐมนตรี คลัง คมนาคม แรงงานฯ เกษตรฯ และศึกษาธิการ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าภารกิจดังกล่าว รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

VII ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศชั่วคราว ประจำต่อเนือง และไม่ควรส่งไป

- ① (Q2 กับ Q44) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการกิจของสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่าข้าราชการกระทรวงยุติธรรม เห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี อุตสาหกรรม กลาโหม การต่างประเทศ พาณิชย์ แรงงาน มหาดไทย ศึกษาธิการ คลัง และเกษตรฯ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองน้อยที่สุด
- ② (Q2 กับ Q48) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าข้าราชการกระทรวงการคลัง แรงงาน และทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่ากระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานชั่วคราวมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ ศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี การต่างประเทศ สาธารณสุข กลาโหม พาณิชย์ คมนาคม และมหาดไทย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ เห็นว่ากระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานชั่วคราวน้อยที่สุด
- ③ (Q2 กับ Q49) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการกิจของกระทรวงคมนาคม พบว่าข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่ากระทรวงคมนาคมไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงแรงงาน สำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาศาสตร์ สาธารณสุข อุตสาหกรรม ศึกษาธิการ กลาโหม ทบวงมหาวิทยาลัย พาณิชย์ และเกษตรฯ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงการคลังและมหาดไทย เห็นว่ากระทรวงคมนาคมไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด
- ④ (Q2 กับ Q51) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย พบว่าข้าราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์และสาธารณสุข เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ สำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย อุตสาหกรรม ศึกษาธิการ กลาโหม เกษตรฯ พาณิชย์ แรงงาน มหาดไทย และคมนาคม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงการคลัง เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด
- ⑤ (Q2 กับ Q52) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการกิจของกระทรวงยุติธรรม พบว่าข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ วิทยาศาสตร์ และสาธารณสุข เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย อุตสาหกรรม พาณิชย์ ศึกษาธิการ เกษตรฯ มหาดไทย กลาโหม และคลังตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงคมนาคม เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด

- ⑥ (Q2 กับ Q56) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการกิจของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่า ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ พาณิชย สำนักนายกรัฐมนตรี กลาโหม เกษตรฯ อุตสาหกรรม ศึกษาธิการ แรงงานฯ คมนาคม และ วิทยาศาสตร์ฯ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงการคลัง เห็นว่ากระทรวงสาธารณสุขไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด

VIII ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นที่ว่า ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก

- ① (Q2 กับ Q59) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการกระทรวงกลาโหม คลังมหาดไทย ยุติธรรม สาธารณสุข และอุตสาหกรรม เห็นว่าสำนักงาน ก.พ. ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ สำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย การต่างประเทศ คมนาคม วิทยาศาสตร์ฯ และพาณิชย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ เห็นว่าสำนักงาน ก.พ. ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด
- ② (Q2 กับ Q63) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการกระทรวงการคลัง พาณิชย และยุติธรรม เห็นว่ากรมศุลกากรควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ มหาดไทย คมนาคม ศึกษาธิการ สาธารณสุข อุตสาหกรรม กลาโหม สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการต่างประเทศ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่ากรมศุลกากรควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด
- ③ (Q2 กับ Q64) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ พาณิชย และยุติธรรม เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงการคลัง มหาดไทย กลาโหม คมนาคม สาธารณสุข สำนักนายกรัฐมนตรี การต่างประเทศ วิทยาศาสตร์ฯ แรงงานฯ ศึกษาธิการ และอุตสาหกรรม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด

- ④ (Q2 กับ Q70) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่า ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ ยุติธรรม วิทยาศาสตร์ฯ และอุตสาหกรรม เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการกระทรวงกลาโหม มหาดไทย เกษตรฯ ศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี คลัง การต่างประเทศ แรงงานฯ และสาธารณสุข ตามลำดับ ส่วนข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด

IX ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับรูปแบบการบริหารงานของไทยในต่างประเทศ

- ① (Q2 กับ Q73) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับรูปแบบการบริหารงานของไทยในต่างประเทศ ในปัจจุบันที่ส่วนราชการได้ฝากงานไว้กับเอกอัครราชทูต พบว่าข้าราชการกระทรวงกลาโหมและสาธารณสุข เห็นว่ารูปแบบการบริหารงานของไทยในต่างประเทศในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ แรงงานฯ พาณิชย์ คลัง สำนักนายกรัฐมนตรี ศึกษาธิการ อุตสาหกรรม ทบวงมหาวิทยาลัย คมนาคม มหาดไทย และวิทยาศาสตร์ฯ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่ารูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ด้อยที่สุด

X ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ

- ① (Q2 กับ Q74) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูต พบว่า ข้าราชการกระทรวง อุตสาหกรรม เห็นว่าความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูตมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ การต่างประเทศ คลัง สาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย กลาโหม เกษตรฯ แรงงานฯ สำนักนายกรัฐมนตรี พาณิชย์ และศึกษาธิการ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าความรู้เกี่ยวกับพิธีการทูตมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จน้อยที่สุด

XI ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับเกณฑ์ในการพิจารณาส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

- ① (Q2 กับ Q100) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับการเพิ่มส่วนแบ่งของตลาดสินค้าและบริการในตลาดโลก พบว่าข้าราชการกระทรวงยุติธรรมและสาธารณสุข เห็นว่าการเพิ่มส่วนแบ่งของตลาดสินค้าและบริการในตลาดโลกเป็นเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาส่งข้าราชการ

ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ติดตามด้วย ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ ทบวงมหาวิทยาลัย
อุตสาหกรรม เกษตรฯ สำนักนายกรัฐมนตรี คมนาคม ศึกษาธิการ คลัง มหาดไทย
วิทยาศาสตร์ฯ และกลาโหม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงแรงงานฯ เห็นว่าการเพิ่ม
ส่วนแบ่งของตลาดสินค้าและบริการในตลาดโลกเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาส่ง
ข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด

- ② (Q2 กับ Q102) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นที่ว่าถ้าไม่ส่งข้าราชการ
ไปปฏิบัติงานจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ พบว่าข้าราชการกระทรวงยุติธรรมและ
แรงงานฯ เห็นว่าเกณฑ์ที่ว่าถ้าไม่ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ
มากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี วิทยาศาสตร์ฯ
พาณิชย์ อุตสาหกรรม ทบวงมหาวิทยาลัย กลาโหม คมนาคม คลัง เกษตรฯ และมหาดไทย
ตามลำดับ ส่วนข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่าเกณฑ์นี้มีความสำคัญน้อยที่สุด
- ③ (Q2 กับ Q103) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกับประเด็นอื่น ๆ พบว่า ทั้งข้าราชการ
สำนักนายกรัฐมนตรี การต่างประเทศ เกษตรฯ และพาณิชย์ เห็นว่าประเด็นอื่น ๆ เป็นเกณฑ์
ที่มีความสำคัญมากที่สุด

XII ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกิจที่รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชน ทำทั้งหมด หรือรัฐบาลทำร่วมกับเอกชน

- ① (Q3 กับ Q11) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกำหนดนโยบายและแผน พบว่า
ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการระดับกรม เห็นว่าการกำหนดนโยบายและแผน รัฐบาลควรทำ
ร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ มหาวิทยาลัยและ
สำนักงานปลัดกระทรวง ตามลำดับ ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการกำหนดนโยบายและ
แผน รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ② (Q3 กับ Q33) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม พบว่าข้าราชการที่สังกัดมหาวิทยาลัย เห็นว่าการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วยข้าราชการที่สังกัด
ส่วนราชการระดับกรม สำนักงานปลัดกระทรวง และรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการ
ที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่ากิจกรรมนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ③ (Q3 กับ Q36) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกำกับดูแลพลังงาน พบว่าข้าราชการ
สังกัดปลัดกระทรวง เห็นว่าการกำกับดูแลพลังงาน รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติด
ตามด้วย ข้าราชการสังกัดระดับกรม มหาวิทยาลัย และรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ส่วน
ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่ากิจกรรมดังกล่าว รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชน
น้อยที่สุด

- ④ (Q3 กับ Q37) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการพัฒนาชนบท พบว่าข้าราชการสังกัดระดับปลัดกระทรวง เห็นว่าการพัฒนาชนบท รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัย ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการระดับกรมและข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจเห็นว่ากิจกรรมดังกล่าว รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑤ (Q3 กับ Q38) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการพัฒนาชุมชนและเมือง พบว่าข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เห็นว่าการพัฒนาชุมชนและเมือง รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสังกัดกรม มหาวิทยาลัย และส่วนราชการอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจ เห็นว่ากิจกรรมนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑥ (Q3 กับ Q42) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการชลประทานเพื่อการเกษตร พบว่าข้าราชการสังกัดส่วนราชการระดับกรม เห็นว่าการชลประทานเพื่อการเกษตร รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มหาวิทยาลัย และส่วนราชการอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจเห็นว่ากิจกรรมนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

XIII ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ชั่วคราว ประจำต่อเนือง และไม่ควรส่งไป

- ① (Q3 กับ Q44) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกิจของสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่าข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่า สำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดสำนักปลัดกระทรวง รัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการระดับกรม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองน้อยที่สุด
- ② (Q3 กับ Q45) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกิจของกระทรวงกลาโหม พบว่าข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เห็นว่ากระทรวงกลาโหมควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการระดับกรม และรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่ากระทรวงกลาโหมควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองน้อยที่สุด
- ③ (Q3 กับ Q48) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับการกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่าข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปชั่วคราวมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดระดับกรม สำนักงานปลัดกระทรวง และรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรส่งข้าราชการไปชั่วคราวน้อยที่สุด

- ④ (Q3 กับ Q53) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่าข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการระดับกรม เห็นว่ากระทรวงแรงงานฯ ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองมากที่สุด ติดตามด้วย พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการมหาวิทยาลัย และส่วนราชการอื่น ๆ ส่วนข้าราชการที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เห็นว่ากระทรวงแรงงาน ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนืองน้อยที่สุด

XIV ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ว่า ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก

- ① (Q3 กับ Q59) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าสำนักงาน ก.พ. ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการระดับกรม และมหาวิทยาลัย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เห็นว่าสำนักงาน ก.พ. ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด
- ② (Q3 กับ Q63) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการระดับกรม เห็นว่ากรมศุลกากรควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ สำนักงานปลัดกระทรวง และรัฐวิสาหกิจ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่ากรมศุลกากรควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด
- ③ (Q3 กับ Q64) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง รัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการระดับกรม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศน้อยที่สุด
- ④ (Q3 กับ Q70) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าสำนักงาน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่น ๆ ส่วนราชการระดับกรม และสำนักงานปลัด กระทรวง ตามลำดับ ส่วนข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด

- ⑤ (Q3 กับ Q72) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าทั้งข้าราชการสังกัดส่วนราชการระดับ กรม และที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่าหน่วยราชการอื่น ๆ ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน ในต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด

XV ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับรูปแบบการบริหารงานของไทยในต่างประเทศ

- ① (Q3 กับ Q73) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับรูปแบบการบริหารงานของไทยใน ต่างประเทศ ในปัจจุบันที่ส่วนราชการได้ฝากงานไว้กับเอกอัครราชทูต พบว่าข้าราชการที่สังกัด ส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่ารูปแบบการบริหารงานของไทยในต่างประเทศในปัจจุบันเป็นรูปแบบ ที่ดีที่สุด ติดตามด้วย พนักงานรัฐวิสาหกิจ สำนักงานปลัดกระทรวง และส่วนราชการสังกัด ระดับกรม ตามลำดับ ส่วนข้าราชการมหาวิทยาลัย เห็นว่ารูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ดี น้อยที่สุด

XVI ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานใน ต่างประเทศ ประสบความสำเร็จ

- ① (Q3 กับ Q89) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับความกล้าเสี่ยง พบว่าข้าราชการที่สังกัด ส่วนราชการระดับกรม เห็นว่าความกล้าเสี่ยง มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จมากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ส่วนราชการอื่น ๆ และมหาวิทยาลัย ตามลำดับ ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าความกล้าเสี่ยง มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จน้อยที่สุด

XVII ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับเกณฑ์ในการพิจารณาส่งข้าราชการไปปฏิบัติ งานในต่างประเทศ

- ① (Q3 กับ Q102) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกับประเด็นที่ว่าถ้าไม่ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงาน จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ พบว่า ข้าราชการที่สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เห็นว่าเกณฑ์ ที่ว่าถ้าไม่ส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติมากที่สุด ติดตามด้วย พนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการในระดับกรม และมหาวิทยาลัย ตามลำดับ ส่วนข้าราชการ ที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เห็นว่าเกณฑ์นี้มีความสำคัญน้อยที่สุด

XVIII ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับภารกิจที่รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด หรือรัฐบาลทำร่วมกับเอกชน

- ① (Q4 กับ Q14) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการคลังของประเทศ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง รองอธิบดีที่รับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิการบดี และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการคลังของประเทศ รัฐบาลควรทำเองทั้งหมด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เห็นว่า ภารกิจดังกล่าวรัฐบาลควรดำเนินการเองทั้งหมดน้อยที่สุด
- ② (Q4 กับ Q15) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับเศรษฐกิจของประเทศ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ , รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ ผู้บัญชาการทหารเรือ เห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลควรทำร่วมกันเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย อธิการบดีและผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ส่วนปลัดกระทรวง เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ③ (Q4 กับ Q16) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการพาณิชย์ของประเทศ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ ผู้บัญชาการทหารบก และผู้บัญชาการทหารเรือ เห็นว่าการพาณิชย์ของประเทศ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง เห็นว่าภารกิจดังกล่าวรัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ④ (Q4 กับ Q20) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ และผู้บัญชาการทหารเรือ เห็นว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีและผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงเห็นว่า ภารกิจดังกล่าวรัฐบาลควรทำร่วมกันเอกชนน้อยที่สุด
- ⑤ (Q4 กับ Q21) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับความสัมพันธ์ทางสังคม/วัฒนธรรม พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง รับผิดชอบการบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ติดตามด้วยผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี อธิการบดี และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ เห็นว่าภารกิจดังกล่าวรัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

- ⑥ (Q4 กับ Q22) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหารรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี อธิการบดี รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง และรองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑦ (Q4 กับ Q26) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิการบดี และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่างานพัฒนาฝึกแรงงานอาชีพ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑧ (Q4 กับ Q27) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับงานพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร อธิการบดีและผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วยผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงและรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑨ (Q4 กับ Q29) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการส่งเสริมอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง รับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบงานบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิการบดีและผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการส่งเสริมอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ และอธิบดี ส่วนรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- ⑩ (Q4 กับ Q30) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิบดี รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิการบดี และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการส่งเสริมทุนบำรุงศาสนา รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เห็นว่า ภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

- 11 (Q4 กับ Q32) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับงานสวัสดิการสังคม พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร และรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ เห็นว่างานสวัสดิการสังคม รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ และอธิการบดี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- 12 (Q4 กับ Q39) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับนโยบายและแผนการพัฒนากษेत्र พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์และอธิการบดี เห็นว่านโยบายและแผนการพัฒนากษेत्र รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ และรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ ตามลำดับ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- 13 (Q4 กับ Q41) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการส่งเสริม/สนับสนุนการเกษตร พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ และผู้ว่าราชการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าการส่งเสริม/สนับสนุนการเกษตร รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด
- 14 (Q4 กับ Q42) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการชลประทานเพื่อการเกษตร พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ และรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ เห็นว่าการชลประทานเพื่อการเกษตร รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามลำดับ ส่วนอธิการบดี เห็นว่าภารกิจนี้รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนน้อยที่สุด

XIX ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศชั่วคราว ประจำต่อเนือง และไม่ควรส่งไป

- ① (Q4 กับ Q44) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับงานของสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนือง

มากที่สุด ติดตามด้วย ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอธิบดี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี เห็นว่า
สำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อนื่องน้อยที่สุด

② (Q4 กับ Q47) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับงานของกระทรวงการต่างประเทศ
พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร
รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิบดี รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร
รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ อธิการบดี ผู้บัญชาการทหารบก และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการ
รัฐวิสาหกิจ ทั้งหมดเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศควรส่งข้าราชการไปประจำต่อนื่อง
มากที่สุด ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศควรส่งข้าราชการไป
ประจำต่อนื่องน้อยที่สุด

③ (Q4 กับ Q50) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับงานของกระทรวงพาณิชย์ พบว่า
ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบ
การบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิบดี รองอธิบดีรับผิดชอบ
การบริหาร อธิการบดี ผู้บัญชาการทหารบก และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่า
กระทรวงพาณิชย์ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อนื่องมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่ง
อื่น ๆ ส่วนรองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ เห็นว่ากระทรวงพาณิชย์ควรส่งข้าราชการไป
ประจำต่อนื่องน้อยที่สุด

XX ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับประเด็นที่ว่าส่วนราชการ ควรส่ง/ไม่ควรส่ง ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก

① (Q4 กับ Q64) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับประเด็นที่ว่าส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่ง
ข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี
รับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์
และผู้บัญชาการทหารบก เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรส่งข้าราชการ
ไปประจำต่างประเทศต่อไปอีกมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ส่วนผู้ดำรง
ตำแหน่งปลัดกระทรวง เห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรส่งข้าราชการไปประจำ
ต่างประเทศต่อไปอีกน้อยที่สุด

XXI ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับปัจจัยที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ

- ① (Q4 กับ Q90) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับประเด็นความสามารถในการเจรจาต่อรอง พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ ผู้บัญชาการทหารบก และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าความสามารถในการเจรจาต่อรองประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีและผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ตามลำดับ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี เห็นว่าความสามารถในการเจรจาต่อรองมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จน้อยที่สุด

XXII ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับสถานภาพของข้าราชการที่ไปประจำในต่างประเทศ

- ① (Q4 กับ Q97) ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งกับสถานภาพของข้าราชการที่ไปประจำในต่างประเทศ พบว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบการบริหาร รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิชาการ รองอธิบดีรับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ อธิการบดี ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้ว่าการ/ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าผู้ที่ไปประจำในต่างประเทศควรเป็นข้าราชการมากที่สุด ติดตามด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี เห็นว่าผู้ไปประจำต่างประเทศควรเป็นข้าราชการน้อยที่สุด

XXIII ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคย ไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับ การกิจที่รัฐบาลทำเองทั้งหมด มอบให้เอกชนทำทั้งหมด หรือรัฐบาลทำร่วมกับเอกชน

- ① (Q5 กับ Q11) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับการกำหนดนโยบายและแผน พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำในต่างประเทศ เห็นว่าการกำหนดนโยบายและแผน รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากกว่าผู้ที่เคย
- ② (Q5 กับ Q26) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับการพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำในต่างประเทศ เห็นว่าการพัฒนาฝึกแรงงาน/อาชีพ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากกว่าผู้ที่เคย

- ③ (Q5 กับ Q27) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำในต่างประเทศ เห็นว่าการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากกว่าผู้ที่เคย
- ④ (Q5 กับ Q31) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับงานสาธารณสุข พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำในต่างประเทศ เห็นว่างานสาธารณสุข รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากกว่าผู้ที่เคย
- ⑤ (Q5 กับ Q43) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับงานที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่างานที่เป็นของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลควรทำร่วมกับเอกชนมากกว่าผู้ที่เคย

XXIV ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ชั่วคราว ประจำต่อเนื่อง และไม่ควรงส่งไป

- ① (Q5 กับ Q44) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับภารกิจของสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่าข้าราชการที่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องมากกว่าผู้ที่ไม่เคย
- ② (Q5 กับ Q52) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับภารกิจของกระทรวงยุติธรรม พบว่าข้าราชการที่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมไม่ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศมากกว่าผู้ที่ไม่เคย
- ③ (Q5 กับ Q53) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับภารกิจของกระทรวงแรงงาน พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่ากระทรวงแรงงาน ควรส่งข้าราชการไปประจำต่อเนื่องมากกว่าผู้ที่เคย
- ④ (Q5 กับ Q58) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับภารกิจของทบวงมหาวิทยาลัย พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่าทบวงมหาวิทยาลัยไม่ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศมากกว่าผู้ที่เคย

XXV ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับประเด็นที่ว่า ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก

- ① (Q5 กับ Q67) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับประเด็นที่ส่วนราชการควรส่ง/ไม่ควรส่งข้าราชการไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศต่อไปอีก พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่าสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ ควรส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศต่อไปอีกมากกว่าผู้ที่เคย

XXVI ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศ กับปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ

- ① (Q5 กับ Q96) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการที่เคย/ไม่เคยไปปฏิบัติงานประจำในต่างประเทศกับปัจจัยอื่น ๆ พบว่าข้าราชการที่ไม่เคยไปประจำต่างประเทศ เห็นว่าปัจจัยอื่น ๆ มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จมากกว่าผู้ที่เคย
-