

เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด เสื้อผ้ารองเท้าและผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ ผักผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจาก ผักผลไม้ กาแฟ ชา เครื่องเทศ รัญพืชและรัญพืชสำเร็จรูป และผลิตภัณฑ์หนัง<sup>(15)</sup>

**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 และการขอคู่ตัวเลขในบัญชี
- (4) โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอ
- (5) คุณภาพแรงงานต่ำและต้องบริหารผ่านรัฐ
- (6) ผลผลิตต่ำ และมีอัตราว่างงานถึงร้อยละ 12 - 15<sup>(16)</sup>

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)

<sup>(15)</sup> แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

<sup>(16)</sup> 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 <sup>(17)</sup>

**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 <sup>(18)</sup>

**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 <sup>(19)</sup>

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

<sup>(17)</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี คู่มือการลงทุนในพม่า กุมภาพันธ์ 2538

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

<sup>(19)</sup> แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

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

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 <sup>(21)</sup> อย่างไรก็ตามโอกาสการลงทุนของไทยในเมียนมาร์ยังมีอีกมาก เฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่พึ่งพาธรรมชาติ การก่อสร้างและวัสดุก่อสร้าง การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน ธุรกิจโรงแรม และการท่องเที่ยว การธนาคาร และการเงิน ตลอดจนโทรคมนาคม <sup>(22)</sup>

**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”

<sup>(20)</sup> คู่มือการลงทุนในพม่า แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

<sup>(21)</sup> 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 230

<sup>(22)</sup> 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<sup>(23)</sup>

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<sup>(24)</sup>

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<sup>(25)</sup>

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

<sup>(23)</sup> สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ข้อมูลประเทศมาเลเซีย มกราคม 2539 World Development Report 1995

<sup>(24)</sup> ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 24 กันยายน 2539

<sup>(25)</sup> แหล่งเดียวกัน อ้างแล้ว

สำหรับโอกาสการค้าและการลงทุนของไทยในมาเลเซีย คงจะเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก เพราะทั้งสองประเทศต่างก็เป็นสมาชิกของ ASEAN แต่มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งว่า การค้าระหว่างไทยกับมาเลเซีย นั้น ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบมาโดยตลอด นอกจากนี้ไทยและมาเลเซียยังมีปัญหาการลักลอบหนีภาษีตามตะเข็บชายแดน จนมาเลเซียต้องสร้างกำแพงสะกิดกัน

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

#### 1.6 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับจีน <sup>(20)</sup>

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

<sup>(20)</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานรัฐมนตรี **ศูนย์การคำนวณเงิน** กุมภาพันธ์ 2538 ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 24 กันยายน 2539 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 ธงชัย สุราธรรมย์ "นายกรัฐมนตรีบริหารเงินอย่างเปี่ยมทางการ" **สมมติศิลปวัฒนธรรม** 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 <sup>(27)</sup>**

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 ปลาหมึกกระป๋อง 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

<sup>(27)</sup> 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 อย่างไรก็ตามก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าเงินลงทุนในปี 2537 ลดลงร้อยละ 75.6 จาก 4,088.2 ล้านบาท เหลือเพียง 1,108 ล้านบาทเท่านั้น

**ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ** เดิมไทยเคยได้รับความช่วยเหลือจากสหราชอาณาจักรตามแผนโคลัมโบ แต่ปัจจุบันลดลงมาก และหันมาเน้นความร่วมมือโดยผ่าน ASEM ซึ่งยังอยู่ในระยะเริ่มต้น

สำหรับปัญหาอุปสรรคของการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและสหราชอาณาจักรนั้น เนื่องจากสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของ EU จึงต้องดำเนินการต่าง ๆ ในกรอบของ EU ซึ่งในบางกรณีมีความเข้มงวดและมีผลกระทบต่องานไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งล่าสุดก็คือ สหราชอาณาจักรได้ตัด GSP สำหรับสินค้าไทยลงร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2540 และจะตัดลงอีกร้อยละ 100 ในปี พ.ศ. 2542 ทำให้กระทบกระเทือนการส่งออกกว่า 16,000 ล้านบาท เป็นกลุ่มสินค้าประมง 10,300 ล้านบาท กลุ่มพืชผักและผลไม้ 700 ล้านบาท กลุ่มสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารปรุงแต่ง 5,000 ล้านบาท ที่ไทยเคยได้รับ GSP 1,275 ล้านบาท และต้องเสียรายได้ส่วนนี้ไป

## **2.2 การค้าการลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับเยอรมนี<sup>24</sup>**

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

**การค้า** คู่ค้าของเยอรมนีส่วนใหญ่ได้แก่ สมาชิกของ EU ดังจะเห็นได้ว่าประมาณร้อยละ 54 ของสินค้าออกเยอรมนีส่งไปยังประเทศเหล่านั้น และมีบางส่วนที่เยอรมนีทำการค้ากับประเทศนอกกลุ่มสมาชิก EU เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามก็ดี ในบรรดาประเทศสมาชิก EU นั้น เยอรมนีเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของไทย ติดตามด้วยสหราชอาณาจักร

การค้าระหว่างไทยและเยอรมนีดำเนินมาด้วยความราบรื่น มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่ไทยจะเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้า แต่นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ไทยกลับเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าและมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

<sup>24</sup> 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 ปลาหมึกกระป๋อง 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 มาตรการที่มีใช้ภายใน 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<sup>(29)</sup>

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

<sup>(29)</sup> “ไทยกับคลินตัน” 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 โทรเลขและโทรทัศน์ 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 ขาเสพติด 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)

สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาดังเกือมนใจกีดกันสินค้าส่งออกไทยไปยังสหรัฐ อเมริกา สืบเนื่องมาจากขาดดุลการค้าและงบประมาณในทศวรรษ 1980 ทำให้เศรษฐกิจชะงักงัน อัตราว่างงานสูงและต้องเผชิญกับการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่า เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ฮ่องกง 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<sup>(30)</sup>

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

<sup>(30)</sup> 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 อย่างไรก็ตามก็เป็นที่คาดกันว่าแคนาดา น่าจะมาลงทุนในไทยมากขึ้น 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 แคนาดายังช่วยเหลือประเทศ มาเลเซียโดยผ่าน Asian Development Bank ประมาณร้อยละ 5.5 ของเงินทุนของธนาคาร ทั้งหมด

ปัญหาอุปสรรคของการค้า การลงทุน และความร่วมมือของไทยกับ แคนาดา ก็คือ แคนาดาเป็นสมาชิก NAFTA ฉะนั้น ระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหลายจะต้องยึดถือ กฎเกณฑ์ของ NAFTA เป็นหลัก

### 8.3 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ

#### เม็กซิโก <sup>(31)</sup>

เม็กซิโกเป็นทั้งสมาชิก NAFTA และ APEC ในปี 2536 เม็กซิโกมี ประชากร 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

<sup>(31)</sup> 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 ป้าย เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม กระดาษ กระดาษแข็งและผลิตภัณฑ์กระดาษ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า แผงวงจรไฟฟ้า สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ ยกเว้นเศษเหล็ก เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การตรวจสอบ การถ่ายภาพ 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<sup>(32)</sup>**

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

<sup>(32)</sup> 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 ฮองกง 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” (องค์กรสรรพอาหาร หรือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมธุรกิจจัดซื้อ/จำหน่ายและนำเข้าสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพทางอาหารแต่ผู้เดียว เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านราคา และความสม่ำเสมอของอุปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าว กระเทียม ถั่วเหลือง ข้าวสาลี และน้ำตาล) มีการผูกขาดทำการค้าและอิทธิพลทางการเมืองโดยลูก ๆ ของประธานาธิบดี 3 คน ซึ่งเชื่อกันว่ามีสินทรัพย์รวมกันแล้วไม่ต่ำกว่า 3.30 พันล้านเหรียญสหรัฐ และมีการจ่ายเงินได้โตะทุกขั้นตอนที่ขึ้นเรื่องติดต่อกับราชการ 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<sup>(33)</sup>

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 โคโคด ทรานซิสเตอร์และอุปกรณ์กึ่งตัวนำ วงจรพิมพ์ คลับ ลูกปัด เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ยางพารา หลอดภาพโทรทัศน์สี เทปแม่เหล็กและจานแม่เหล็ก

<sup>(33)</sup> สำนักงานพาณิชย์ต่างประเทศ ณ กรุงสิงคโปร์ เมษายน 2539 ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ 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 หลดภาพโทรทัศน์ 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 <sup>(34)</sup>

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

<sup>(34)</sup> 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 <sup>(35)</sup>

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

<sup>(35)</sup> 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 และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับ ประเทศสมาชิก APEC บางประเทศ อันได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

### **5.1 การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทยกับ ออสเตรเลีย<sup>(36)</sup>**

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

<sup>(36)</sup> สถาบันเอเชียศึกษา เอเชียรายปี 1996/2539 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาฯ สิงหาคม 2539) หน้า 50-54 ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ 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<sup>(37)</sup>

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

<sup>(37)</sup> 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 : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 6 กันยายน 2538 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539 วิจิตร ศรีธยาน "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 ไคโอด 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 ชีตความสามารถในการจัดการที่เน้นคุณภาพและมูลค่าเพิ่มอยู่ในสายเลือด 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 ญี่ปุ่นเริ่มผ่อนคลายนโยบายสินค้าบางรายการ 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<sup>(38)</sup>

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 แร่ดิบขี้ผึ้ง ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก อาหารทะเลกระป๋องและไดโอค 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

<sup>(38)</sup> สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงโซล 2538 ศูนย์สถิติการค้าพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการค้าพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ 6 กันยายน 2538 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สิงหาคม 2539

ด้ายเส้นเล็ก หนังสติ๊กและหนังสือพิมพ์ เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ กระดาษ กระดาษแข็งและผลิตภัณฑ์ และสินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ

ในภาพรวมนั้น ไทยขาดดุลการค้ากับเกาหลีใต้เป็นอันมาก ทั้งนี้ เพราะสินค้าออกของไทยไปยังเกาหลีใต้เป็นสินค้าทางการเกษตร และวัตถุดิบ ซึ่งมีมูลค่าต่ำ ในขณะที่การนำเข้าเป็นสินค้าประเภททุน และสินค้าอุตสาหกรรม เนื่องจากเกาหลีใต้จำกัดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า และเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยเกาหลีใต้จำกัดการนำเข้าสินค้าด้วยการควบคุมคุณภาพสินค้า การป้องกันการทุ่มตลาด การคุ้มครองเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การกำหนดปริมาณโควตานำเข้า การปรับอัตราภาษีทุกครึ่งปี การตั้งกำแพงภาษีเมื่อมีการนำเข้าเกินโควตา การกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าโดยวิธีประมูล ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการนำเข้า การกำหนดให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบสินค้าแต่ละชนิด การยึดเงินค่าประกันการนำเข้าในกรณีผิดสัญญาประมูล การกำหนดให้การนำเข้าต้องได้รับการรับรองจากผู้ซื้อ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสินค้า สุขอนามัย สารตกค้าง และสารปนเปื้อนที่เข้มงวดกว่าตลาดสหรัฐ ยุโรป และญี่ปุ่น การกำหนดมาตรการทำลายสินค้าในกรณีที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐาน การคุกคามผู้บริโภคและนักธุรกิจโดยใช้มาตรการภาษี นอกจากนั้นการทำการค้ากับเกาหลีใต้ยังต้องผ่านนายหน้าภาคเอกชน การกำหนดอายุสินค้า การผูกขาดควบคุมเวลาโฆษณาสินค้าทางวิทยุ โทรทัศน์ การเข้มงวดเกี่ยวกับการปิดตลาดสินค้า ตลาดคมนาคม การเงิน การธนาคารและการประกันภัย ยังไม่เปิดเสรี และเงื่อนไขข้อจำกัดในการลงทุนของต่างชาติ

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 เคมีภัณฑ์และกระดาษและบริการต่าง ๆ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเกาหลีใต้ เกาหลีใต้และไทยเป็นทั้งสมาชิก APEC และ ASEM แต่ในภาพรวมเท่าที่ผู้วิจัยไปสัมผัสมาด้วยตนเองพบว่า เกาหลีใต้มักจะเอาเปรียบและคอยกีดกันสินค้าและบริการของไทยอยู่เสมอ ซึ่งหากจำเป็นสักวันหนึ่งฝ่ายไทยเราอาจจะต้องตอบโต้ในลักษณะเดียวกันก็ได้

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยหวังว่าข้อมูลเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือกับต่างประเทศในบทนี้ อาจจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องของไทยได้ “รู้เขารู้เรา” สามารถประเมินสถานการณ์ และกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธีทางด้านการบริหารราชการไทยในต่างประเทศได้ไม่มากนัก

## บทที่ 5 ปัจจัยภายในองค์การที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหาร

### ราชการไทยในต่างประเทศ

ปัจจัยดังกล่าวรวมถึงวัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์ และยุทธวิธี โครงสร้างองค์การ กระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดบางประการข้างล่างนี้

#### 1. วัฒนธรรมองค์การ (Organizational or Corporate Culture)

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

วัฒนธรรมองค์การเป็นแนวความคิดของนักมานุษยวิทยา องค์ประกอบย่อยของวัฒนธรรมองค์การ ได้แก่ ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของมนุษย์ และวัฒนธรรมองค์การหมายถึง ข้อสมมติ มาตรฐานความประพฤติ และหลักเกณฑ์หลักการที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานเคยใช้ได้ผลในอดีต และพยายามถ่ายทอดให้คนรุ่นหลังนำไปยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้รวมถึงขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลธรรม ความคาดหวัง นิสัยใจคอ ศิลปะ กฎหมาย และสมรรถนะ/ความสามารถของกลุ่มคนหรือองค์การที่สะท้อนให้เห็นปรัชญา หรือแนวนโยบายที่หน่วยงานมีต่อบุคลากร ภารกิจ ผลผลิต ทัศนคติ กิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนลูกค้า และประชาชน <sup>(2)</sup> ซึ่งในทางวิชาการนั้น เชื่อว่าการที่ข้าราชการมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน จะส่งผลให้มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันด้วย <sup>(3)</sup> และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่

---

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

<sup>(2)</sup> 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

<sup>(3)</sup> 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) <sup>(4)</sup> ซึ่งส่วนใหญ่พอจะแบ่งออกได้เป็นหลายด้านด้วยกัน เช่น วัฒนธรรมที่บ่งบอกถึงธรรมชาติของคน ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน รูปแบบของการทำกิจกรรม และมิติเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบเท่านั้น แต่ยังจะต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับวัฒนธรรม (cultural competencies) นั่นก็คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศในศตวรรษที่ 21 จำเป็นจะต้องมีความสามารถในการสื่อสารความและร่วมมือกับผู้คนที่มีมาจากต่างเชื้อชาติ ชนชาติ บริษัท และแม้กระทั่งคนจากเผ่าต่าง ๆ ในประเทศที่ยังด้อยพัฒนา หากประสงค์จะให้ประเทศของตนได้เปรียบทางด้านการแข่งขัน <sup>(5)</sup> 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 <sup>(6)</sup> 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

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

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

<sup>(6)</sup> 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 <sup>(7)</sup> 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 <sup>(8)</sup> ว่า องค์การที่ประสบความสำเร็จมักมีวัฒนธรรมของการใฝ่รู้ทั้งจากความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองและผู้อื่นที่ Senge เรียกว่า Learning Organizations และองค์การที่ใฝ่รู้มีลักษณะดังนี้

---

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

<sup>(8)</sup> 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) <sup>(9)</sup> 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 <sup>(10)</sup> 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 <sup>(11)</sup> ว่าเพื่อที่จะเอาชนะคู่ต่อสู้ องค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่ขัดขวางความเปลี่ยนแปลง โดยบุคลากรในองค์การอาจจะต้องตั้งคำถามตนเองดังต่อไปนี้คือ

- (1) เส้นทางอาชีพในบริษัทของคุณคืออะไร?
- (2) บุคลากรจะต้องปฏิบัติงานอะไรให้สำเร็จในเส้นทางอาชีพนั้น ๆ?
- (3) หัวหน้านักงานคาดหวังอะไรจากคุณ?

<sup>(9)</sup> 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

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

<sup>(11)</sup> 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 <sup>(12)</sup> 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 <sup>(13)</sup> 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

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

<sup>(13)</sup> 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 <sup>(14)</sup> ว่าวัฒนธรรมองค์การอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) วัฒนธรรมองค์การแบบ Zeus หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่พนักงานให้ความสำคัญแก่ผู้บริหารระดับสูงสุดและพยายามเจริญรอยตามบุคคลผู้นั้น เนื่องจากผู้บริหารมีประสบการณ์ โคร่งข่า และผ่านร้อนผ่านหนาวมาก่อนจนประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ผู้บริหารสูงสุดจึงเปรียบเสมือนแบบพิมพ์เขียวที่ให้ลูกน้องเลียนแบบ วัฒนธรรมองค์การแบบนี้จึงยึดนายเป็นหลัก

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

(3) วัฒนธรรมองค์การแบบ Athena หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่เน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การทำงานเป็นโครงการ การจัดองค์การและการบริหารเชิงเมตริกซ์ หรือการทำงานเป็นทีม

(4) วัฒนธรรมองค์การแบบ Dionysus หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่โดยที่ฝ่ายจัดการจะไม่เข้าไปจี้จี้ว

ในท้ายที่สุด Handy ได้สรุปว่าวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับโลกโลกาภิวัตน์มากที่สุด ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การแบบ Athena และ Dionysus

สำหรับผลงานของผู้วิจัยเองนั้น <sup>(15)</sup> พบว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีวัฒนธรรมพุทธที่เน้นเหตุผลเชิงประจักษ์ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ข้าราชการและประชาชนคนไทยมักจะนับถือผีสงเทวดา (animism) ชะดานิยมหรือพรหมลิขิต (fatalism) สิ่งลี้ลับเหนือธรรมชาติ (occult) และพิธีกรรมของพราหมณ์

ส่วน สมนึก แดงเจริญ <sup>(16)</sup> พบว่า ขณะนี้มี “วัฒนธรรมไทยใหม่” เกิดขึ้นทั้งในวงการและสังคมไทยโดยทั่วไป วัฒนธรรมไทยใหม่นี้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทย

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

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

<sup>(16)</sup> สมนึก แดงเจริญ “วัฒนธรรมไทยใหม่” สอดคล้องกับทฤษฎีวัฒนธรรมประตักนิยมไทยโบราณ 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 อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมองค์การอาจจะมีทั้งดี ไม่ดี และกลาง ๆ ถ้าหน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์การที่ดีก็อาจถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ถ้าพบว่ามีวัฒนธรรมองค์การที่ไม่ดีก็น่าจะยกเลิกหรือขจัดให้หมดสิ้นไป ถ้าวัฒนธรรมองค์การมีลักษณะกลาง ๆ ก็สามารถเก็บรักษาเอาไว้ได้ และในบางกรณีนั้นเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเกิดขึ้นรวดเร็วมาก วัฒนธรรมองค์การเดิมไม่สามารถจะช่วยแก้ปัญหาการบริหารได้ หน่วยงานก็น่าจะสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาใหม่

## **2. นโยบาย/กลยุทธ์ และยุทธวิธีของรัฐบาล**

นโยบายของรัฐบาลหมายถึงการที่รัฐบาลกำหนดแนวทางไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร<sup>(17)</sup> กลยุทธ์หมายถึงแผนต่าง ๆ ที่ผู้บริหารระดับสูงคิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางที่

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

จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้<sup>(18)</sup> 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 ด้วยการบูรณาการแผนงาน 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

<sup>(18)</sup> 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 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารระบบราชการนั้น รัฐบาลจะปรับปรุงหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยแก้ไขกฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรม ลดขั้นตอน และปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐ สร้างขวัญกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จะดำเนินการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมโดยคำนึงถึงความพร้อมและความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สำหรับนโยบายต่างประเทศ เน้นความร่วมมือกับนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างสถานภาพของประเทศไทยให้มีบทบาทมากขึ้น และมีโอกาสเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การเงิน และการคมนาคมในภูมิภาค กระชับความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียน เขตการค้าอาเซียน และประเทศคู่ค้าภายใต้ระบบการค้าเสรี การแข่งขันอย่างเป็นธรรม ลดส่วนขัดแย้งระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากปัญหาทางการค้า การลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา ช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ส่วนนโยบายเศรษฐกิจนั้น 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 <sup>(19)</sup> 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 <sup>(20)</sup> 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

<sup>(19)</sup> เป็นผลงานของคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ สมุดปกขาวการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ มกราคม 2538

<sup>(20)</sup> 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 <sup>21)</sup> 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 เศรษฐกิจขาบเซา 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 การลงทุนขาบเซา การส่งออกลดลง การว่างงานสูง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนปี 2520 เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกและการร่วมลงทุนจากต่างประเทศ

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

<sup>21)</sup> 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** <sup>(22)</sup> ในการส่งข้าราชการไปประจำต่างประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นหลักการว่า การขอจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศหรือการขอส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำต่างประเทศ ให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2537 และให้คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศให้ข้อคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา <sup>(23)</sup> ทั้งนี้เพราะ “การพิจารณาจำนวนข้าราชการที่ไปปฏิบัติงาน

<sup>(22)</sup> หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ. ลงวันที่ 8 มีนาคม 2537

<sup>(23)</sup> หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2536

ต่างประเทศ ปัจจุบันมีข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นการปฏิบัติงานประจำในสถานทูตและหน่วยงานอื่น ๆ และการไปปฏิบัติงานชั่วคราว เช่น การจัดผู้แทนไปร่วมประชุม ขอให้ทุกกระทรวงทบวงพิจารณาหาหนทางเรื่องนี้ โดยให้จำกัดจำนวนข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานประจำและชั่วคราวเท่าที่จำเป็นและเป็นประโยชน์จริง ๆ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย”<sup>(24)</sup>

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

(1) ในสหรัฐอเมริกา<sup>(25)</sup> รัฐบาลคลินตันได้ยอมรับหลักการของ D. Osborne and T. Gaebler ที่จะยกเลิกหรือปรับระบบราชการและข้าราชการโดยเน้นประเด็นสำคัญ 10 ประการด้วยกันคือ การมุ่งให้รัฐบาลเน้นการอำนวยความสะดวกมากกว่าลงมือปฏิบัติเอง ต้องสร้างรัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ ต้องให้หน่วยราชการแข่งขันกันให้บริการแก่ประชาชน ต้องสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจมากกว่าอิงหรือก่อระเบียบ 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

<sup>(24)</sup> หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ. ลงวันที่ 15 เมษายน 2534

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

โดยรัฐ (demonopolization) การลดการควบคุมลง (deregulation) การลดการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ (decentralization) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ<sup>(26)</sup>

(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<sup>(27)</sup>

(4) แคนาดา<sup>(28)</sup> ภายใต้โครงการ “ระบบราชการ ค.ศ. 2000” (Public Service 2000) พยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารงานบุคคล โดยมีแผนระยะยาวที่จะดึงดูด พัฒนา และรักษาคณะคนที่มีฝีมือให้อยู่ในวงราชการ โดยลดการบริหารงานที่เน้นการบังคับบัญชา การแก้ปัญหาพื้นฐานของการบริหารงานบุคคล การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ โดยให้ผู้บริหารมีความกล้าเสี่ยงในการปฏิบัติงานมากขึ้น

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

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

<sup>(26)</sup> 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

<sup>(27)</sup> 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

<sup>(28)</sup> 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

<sup>(29)</sup> 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 <sup>(30)</sup>

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

(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 <sup>(32)</sup>

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

---

<sup>(30)</sup> Gurung, *op.cit.*, pp. 3-4

<sup>(31)</sup> Gurung, *op.cit.*, pp. 2-3

<sup>(32)</sup> 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

<sup>(33)</sup> Gurung, *op.cit.*, pp.6-7

(10) เกาหลีใต้ ภายใต้โครงการ “A New Korea” ประธานาธิบดี คิม ของ ชัม แห่งเกาหลีใต้<sup>(34)</sup> 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

<sup>(34)</sup> 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 การเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้ควบคุมมาเป็นที่เลียงของภาคธุรกิจเอกชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและการเกลี้ย และการจำกัดบุคลากร ทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการและข้าราชการไทยได้วางตัวเป็นกลาง เป็นข้าราชการมืออาชีพ ไม่ฝักใฝ่การเมือง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจลงสู่เบื้องล่าง และมีการบริหารงานที่โปร่งใส<sup>(35)</sup>

ความจริงแล้ว ความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะทำให้ระบบราชการและข้าราชการมีขนาดเล็ก กระทัดรัด กระชับและคล่องตัวในประเทศไทยได้ดำเนินการมานานกว่า 17 ปีมาแล้ว กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนเพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และการขยายส่วนราชการของรัฐ อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2533 ในเรื่องข้อเสนอแนวนโยบายแก้ปัญหาคอขวดเสียกำลังคนระดับสมองในราชการ ได้วางมาตรการจำกัดขนาดบุคลากรของระบบราชการให้มีขนาดเล็กแต่มีคุณภาพสูงโดยมีการจ้างบริการจากเอกชนให้มากขึ้น นอกจากนั้นนโยบายการบริหารระบบราชการก็ได้กำหนดให้เปลี่ยนบทบาทของราชการจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแลให้การสนับสนุนภาคเอกชนยิ่งขึ้น<sup>(36)</sup> 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<sup>(37)</sup>

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

<sup>(35)</sup> 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

<sup>(36)</sup> สมาน รังสิโยกฤษณ์ และคณะ รายงานผลการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วม  
ด้านการบริการ กลุ่มระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2534 หน้า 2

<sup>(37)</sup> 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<sup>(38)</sup> และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2533 พบว่าได้มีการจัดตั้งกองเพิ่มขึ้นจาก 1,005 กอง ในปี พ.ศ. 2523 เป็น 1,388 กอง ในปี พ.ศ. 2533 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 38.11<sup>(39)</sup> และเมื่อถึงเมษายน 2536 พบว่าโครงสร้างของระบบราชการไทยในส่วนกลาง

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

<sup>(39)</sup> สมาน รังสียกฤษฎ์ และคณะ อ้างแล้ว หน้า 2

มีจำนวน 13 กระทรวง 122 กรม และ 1,665 กอง<sup>(40)</sup> 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<sup>(41)</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลก็ยังคงพยายามที่จะดำเนินการเรื่องนี้ต่อไปอย่างไม่ลดละ โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือที่ นร 0201/ว 24 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 แจ้งมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกับมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ และอนุมัติให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไปตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอ ซึ่งในเบื้องต้นจะมีการตรึงและเกลี่ยจำนวนข้าราชการโดยห้ามมิให้หน่วยราชการบรรจุข้าราชการใหม่เกินกว่าตำแหน่งที่มีเงิน ๓ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7<sup>(42)</sup>

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

<sup>(40)</sup> ณรงค์ บุญไทย อ้างแล้ว หน้า 78

<sup>(41)</sup> กรมบัญชีกลาง งบประมาณโดยสังเขป ปี พ.ศ. 2534-2538

<sup>(42)</sup> 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 ข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศจะต้องเชี่ยวชาญและเข้าใจของเกี่ยวกับนโยบาย/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) <sup>(43)</sup>

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 <sup>(44)</sup> หรือการที่เราทราบถึงกลยุทธ์ของญี่ปุ่น ก็จะทำให้เราปรับตัวได้ง่าย ซึ่งจะทำให้ไทย  
ได้รับประโยชน์หรือเสียหายน้อยที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2537 ญี่ปุ่นจะเน้นนโยบาย  
ปรับระบบ ใช้การบริหารงานบุคคลแบบใหม่ การสร้างสรรค์สินค้ามูลค่าเพิ่ม และการสำนึกว่า  
ตนเองเป็นเจ้าของกิจการ <sup>(45)</sup> อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ การที่กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของ  
ญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry or MITI) ได้เปลี่ยนนโยบายในช่วง  
ต่าง ๆ ดังนี้ <sup>(46)</sup>

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

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

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

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

<sup>(46)</sup> “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<sup>(47)</sup>

(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<sup>(48)</sup> จะแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรกเป็นการพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป และประเด็นหลังจะพิจารณาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการค้า (ส่งออก-นำเข้าสินค้า) การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศโดยเฉพาะ

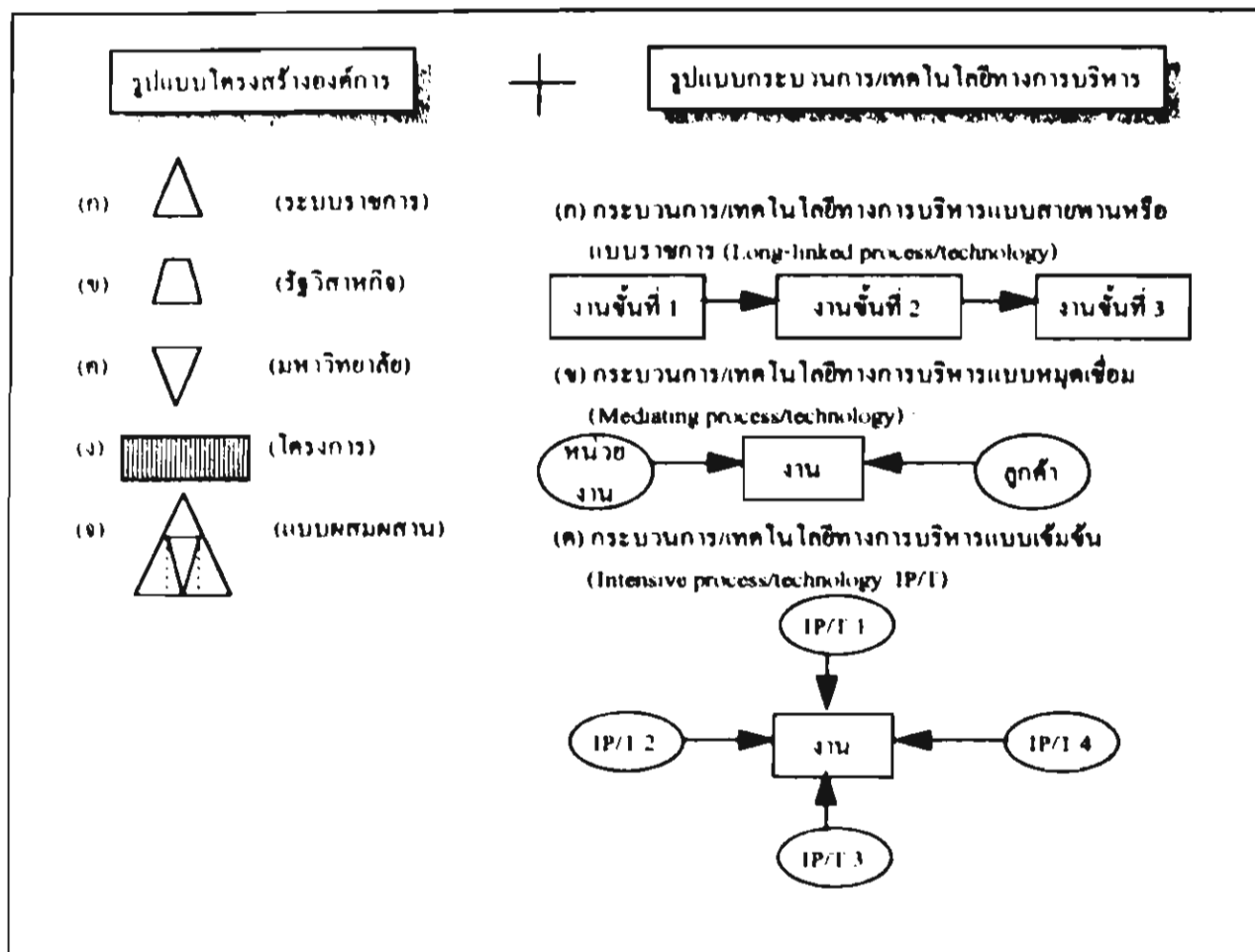
3.1 แนวความคิดทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับ โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป โครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหารที่หน่วยงานนำมาใช้อาจจะเป็นทั้งแรงจุดและแรงส่งที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติการบริหารของข้าราชการไทยที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามก็พิจารณาโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/

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

<sup>(48)</sup> 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 ระคนกัน 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 <sup>(49)</sup>

(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

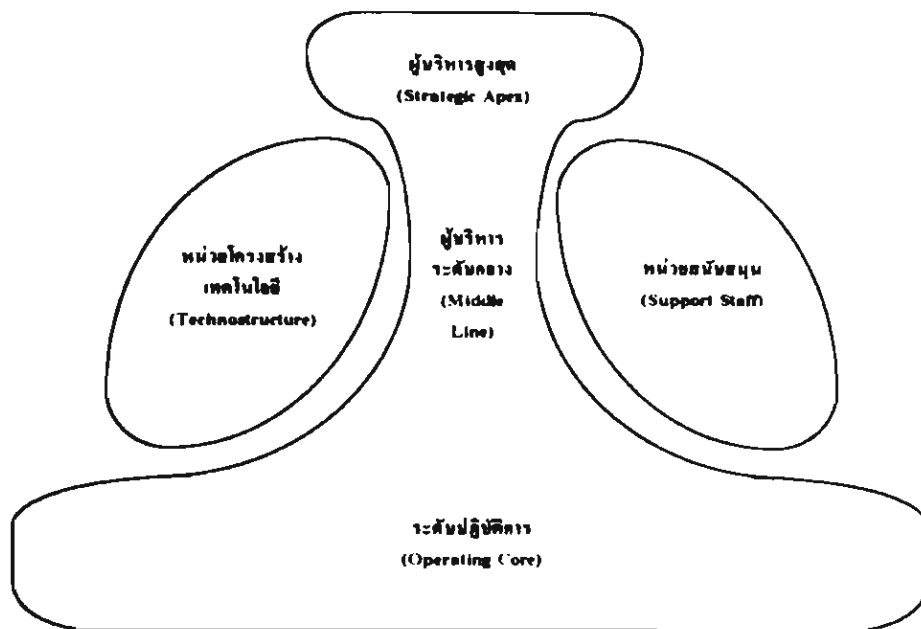
(4) ส่วนที่เป็นผู้บริหารระดับกลาง (Middle line) ส่วนนี้จะประกอบด้วยงานรองผู้บริหารสูงสุดทั้งทางด้านปฏิบัติการและการตลาด และผู้จัดการทางด้านโรงงานและการขายระดับภูมิภาค หัวหน้างาน และผู้จัดการขายระดับท้องถิ่น ส่วนนี้เทียบได้กับหน้าอก

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

สำหรับส่วนสำคัญของการบริหารทั้ง 5 ส่วนนั้น ได้แสดงไว้แล้วในภาพที่ 3 ข้างล่างนี้

---

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



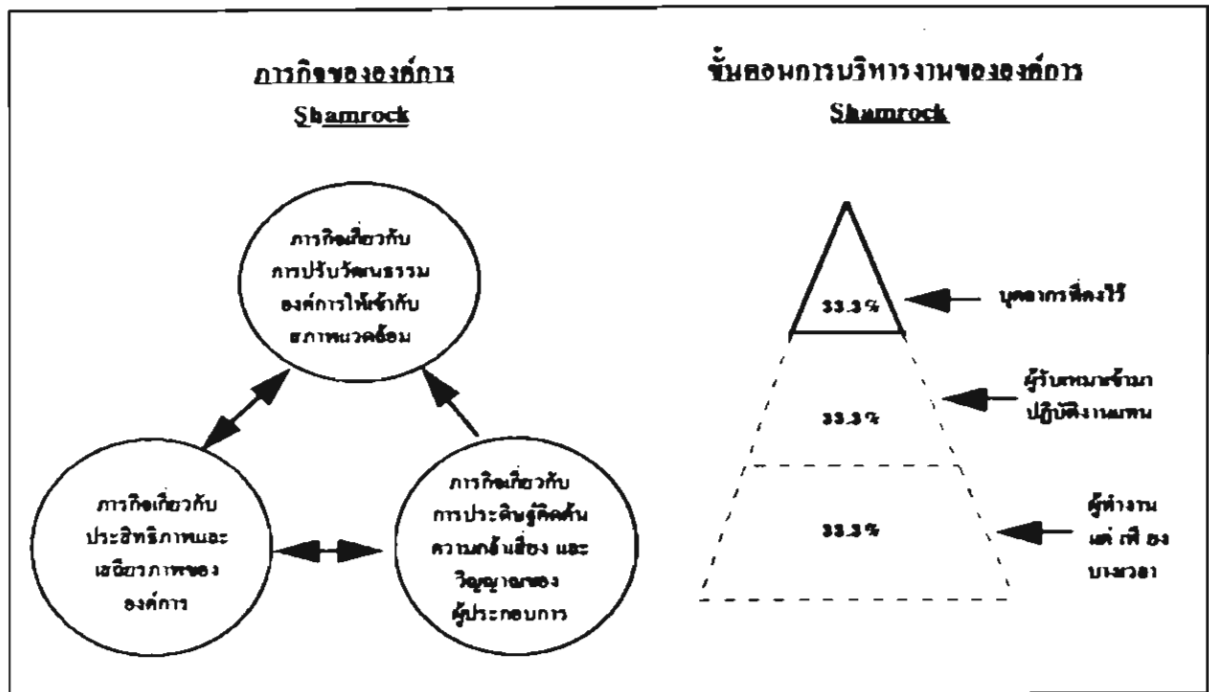
ภาพที่ 3 แสดงงานขององค์การ 5 ส่วน

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<sup>(50)</sup> 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<sup>(51)</sup> องค์การประเภทนี้มีการกิจและขั้นตอนของการบริหารดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 4 ข้างล่างนี้

<sup>50</sup> ดิน ปรชัญพฤทธิ การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรรัฐ เสนอ สำนักงาน ก.พ. 27 ธันวาคม 2537

<sup>51</sup> Shamrock เป็นพืชใบสามแฉกที่เจริญงอกงามในสก็อตแลนด์ นักบริหารได้นำเอาสามแฉกของใบ Shamrock มาอุปมาอุปนัยว่ากระบวนการบริหารงานไม่ควรจัดรูปโครงสร้าง 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) และภารกิจเกี่ยวกับการประดิษฐ์คิดค้น 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 <sup>(52)</sup> ส่วนพนักงานระดับกลางและระดับล่างที่จะต้องพ้นจากราชการที่มีอยู่ทั้งหมด 66% นั้น จะต้องได้รับการฝึกอบรมเสียใหม่ (Retraining) เพื่อให้สามารถพัฒนาศักยภาพ/ความสามารถตรงกับความต้องการของตลาด หรือสามารถออกไปประกอบอาชีพส่วนตัวได้ ซึ่งวิธีการที่จะทำเช่นนี้ได้รับงบก็ต้องดึงการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อสร้างงานให้กับข้าราชการที่พ้นจากราชการด้วย ในทำนองเดียวกันข้าราชการที่ยังคงไว้ 33.3% ก็ต้องได้รับ

<sup>(52)</sup> คำนวณจากข้อมูลของสมาน รังสีโยกฤษฎ์ การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์ (สำนักงาน ก.พ. มกราคม 2540)

การฝึกอบรมเสียใหม่เช่นเดียวกัน และถ้าสามารถปฏิบัติงานได้มากด้านหรือมากเท่าก็จะได้รับเงินเดือนและค่าจ้างตลอดจนสวัสดิการเพิ่มขึ้นตามจำนวนด้านหรือจำนวนเท่าด้วย

(2) *Clinton's Ideal Government Structure*<sup>199</sup> 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

<sup>199</sup> 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 Concept<sup>54)</sup>

(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

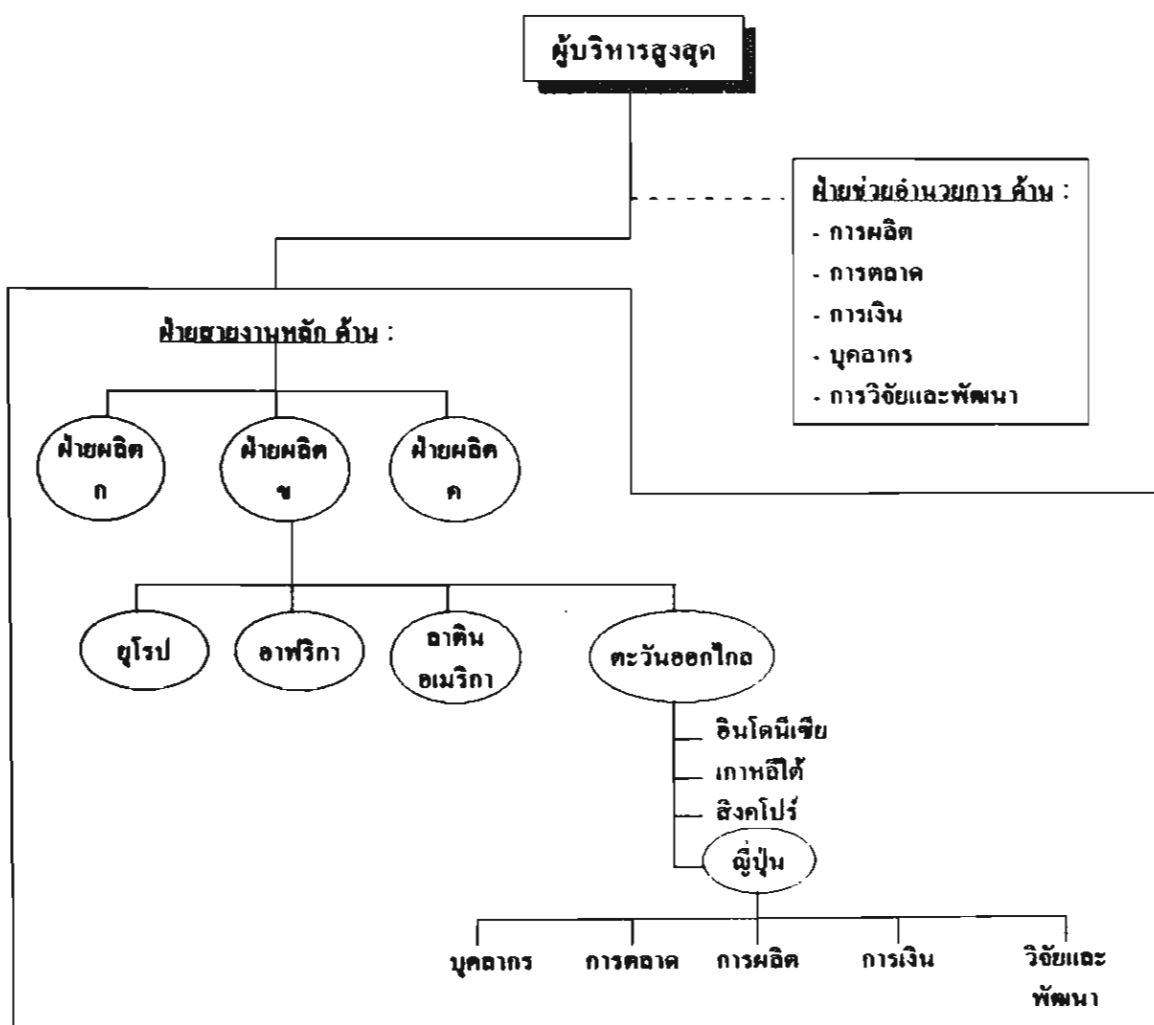
โดยสรุป การยกเครื่อง หรือรีระบบของประธานาธิบดีคลินตัน เน้นประเด็นใหญ่ ๆ 4 ประเด็น คือ

- (1) ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน
- (2) ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าเป็นอันดับแรก

<sup>54)</sup> 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<sup>(55)</sup>



ภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างองค์การและกระบวนการ/เทคโนโลยีทางการบริหาร  
แบบ Global Product Division Structure

<sup>(55)</sup> 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 <sup>(56)</sup>

(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 <sup>(57)</sup>

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

(2) แนวทาง Polycentric ตามแนวทางนี้บริษัทสาขาในต่างประเทศมีอิสระอย่างเต็มที่ มีการว่าจ้างผู้จัดการท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลปรับปรุงโครงสร้างองค์การ และกระบวนการ/ เทคโนโลยีทางการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ

<sup>(56)</sup> Phatak, op.cit. p.152

<sup>(57)</sup> 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<sup>(58)</sup>

**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<br>Economic Cooperation                                              | -                                                                                  |
| เกาหลีใต้     | Ministry of Trade Industry and<br>Energy                                                           | - Korean Trade Commission,<br>- Korea Trade Investment<br>Promotion Agency (KOTRA) |

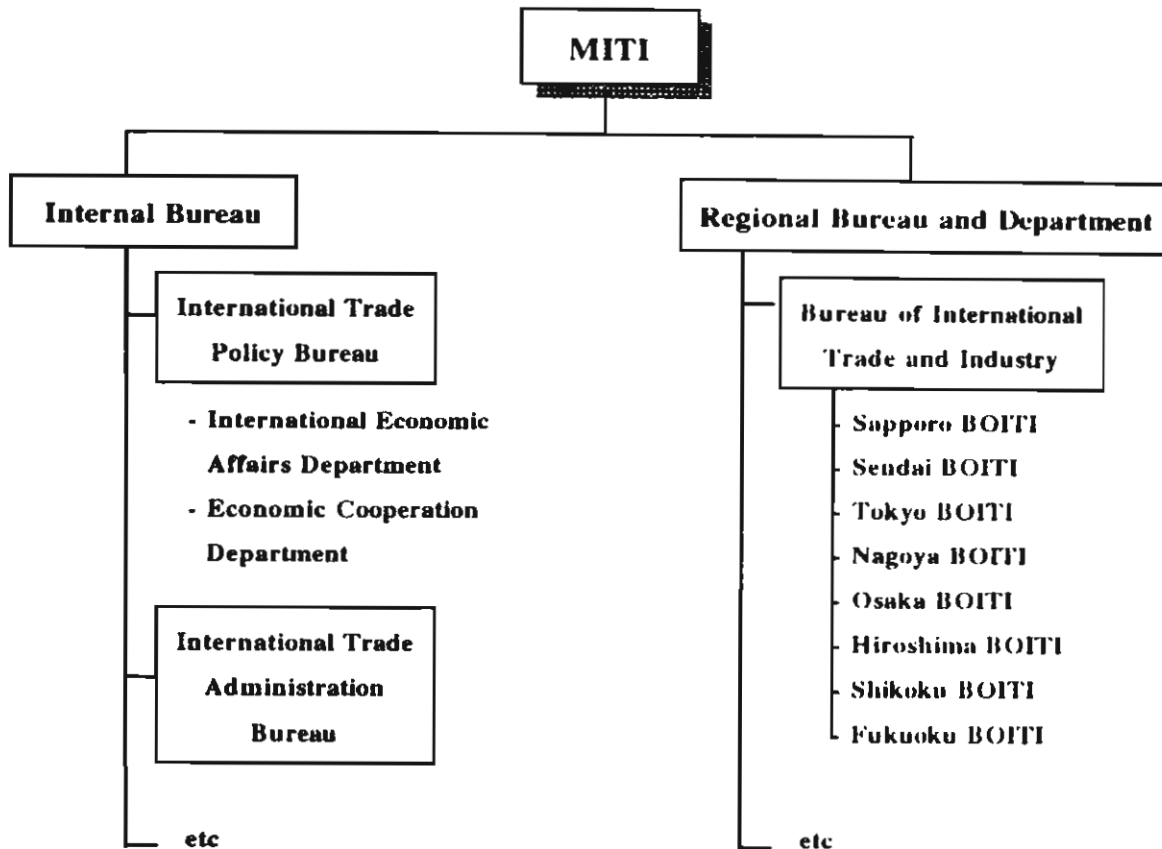
<sup>(58)</sup> D.A. Heenan and H.V. Perlmutter, Multinational Organization Development (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979), pp. 18-19

| <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<br>(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                                                                                   | กระทรวงการต่างประเทศ<br>สำนักนายกรัฐมนตรี      |

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

**[1] กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry -- MITI) <sup>(59)</sup>**

โครงสร้างองค์การของกระทรวงเฉพาะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยตรง อาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพข้างล่างนี้



**ภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างของ MITI ของญี่ปุ่นโดยย่อ**

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง MITI ได้แก่

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

<sup>(59)</sup> 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

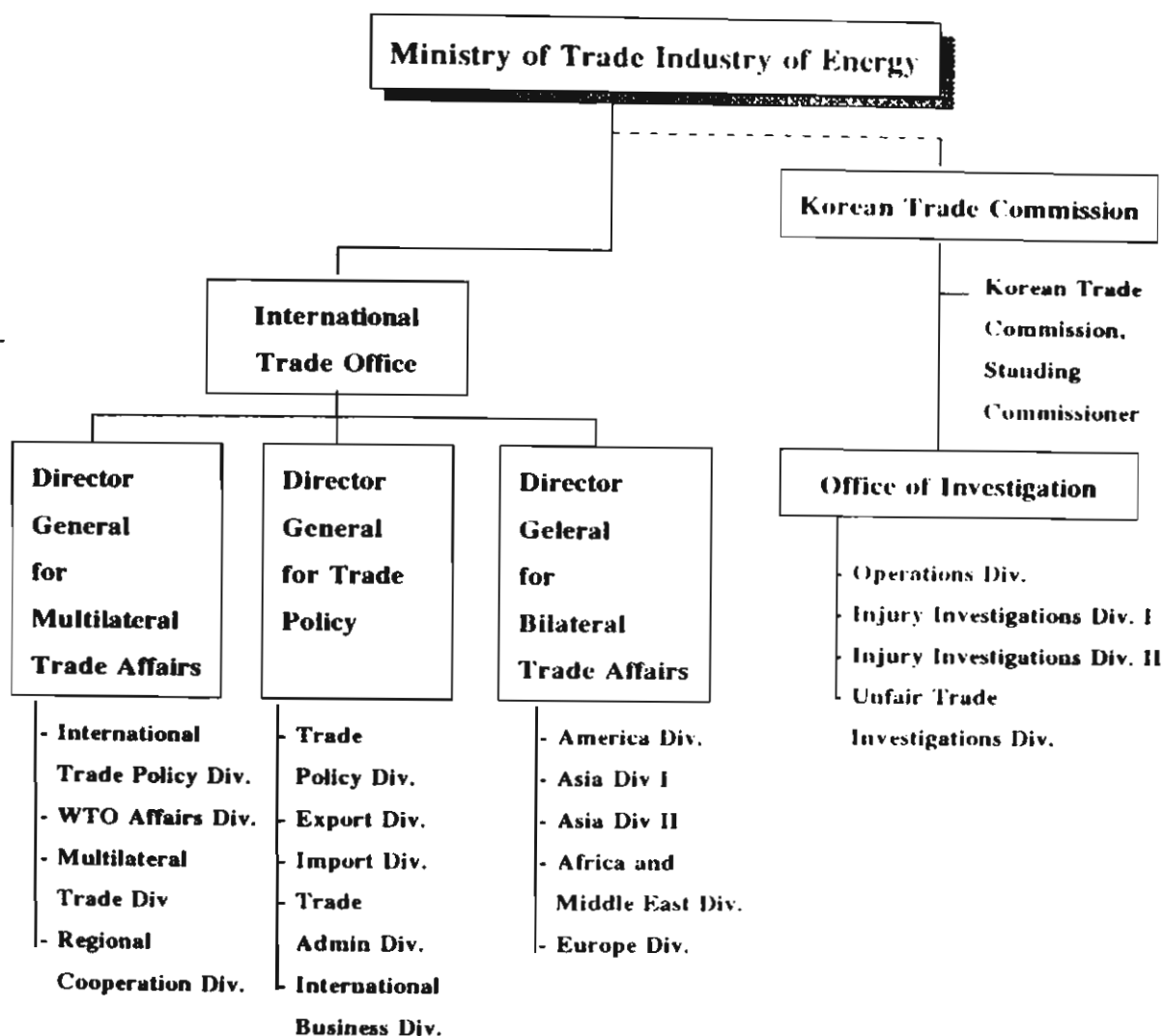
นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมี Japan External Trade Organization (JETRO) ซึ่งเป็นองค์การอิสระ ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาลแต่ได้รับงบประมาณเกือบทั้งหมดจากรัฐบาล ผู้บริหารของ JETRO ได้รับการแต่งตั้งและรับนโยบายมาจาก MITI และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

- (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) <sup>(60)</sup>

โครงสร้างของกระทรวงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาจจะแสดงให้เห็นโดยภาพข้างล่างนี้

<sup>(60)</sup> “สรุปรายงานการศึกษาดูงาน.....” แห่งเดียวกัน ด้านแล้ว



**ภาพที่ 7 แสดงโครงสร้างของ MTIE ของเกาหลีใต้**

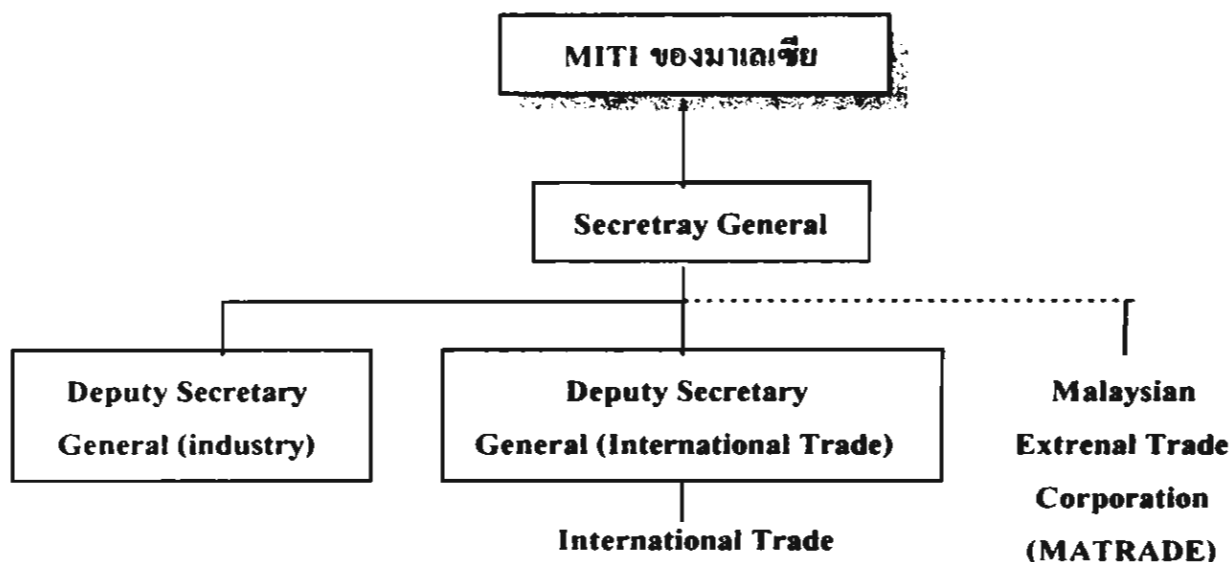
สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนี้ มีดังนี้คือ

- (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)<sup>(61)</sup>**

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”)<sup>(62)</sup>** อินโดนีเซียเพ็รวมกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการค้าเข้าด้วยกัน เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2539 ตามประกาศของประธานาธิบดี (Presidential Decree No.2/1996) ขณะนี้อยู่ในระหว่างการร่างหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงใหม่

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

<sup>(62)</sup> “โครงสร้างหน่วยงานที่ดูแลด้านการค้าของอินโดนีเซีย” ตามบันทึกของนายดำรงค์ อินทรมิทธิพรย์ อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ กรุงจาการ์ตา ถึงผู้ตรวจราชการกระทรวง (นายอดุลย์ วินัยแพทย) ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 -- ที่ 0204 (จด)/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) <sup>(63)</sup> โครงสร้างองค์การของ MTI มีดังนี้คือ

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

- Regional Trade and Investment
- Regionalism Initiatives

<sup>(63)</sup> 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
- บริษัทพัฒนาเกาะซานโตซา
- สถาบันการวิจัยมาตรฐานสินค้าและอุตสาหกรรมสิงคโปร์
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งสิงคโปร์
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการค้า

สำหรับหน้าที่ของกระทรวง MTI ก็คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหาร และดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยออกระเบียบ และอำนวยความสะดวกทางด้านการธุรกิจ การจัดหากำลังแรงงาน รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จำเป็น

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษา กระทรวง MTI ของสิงคโปร์ก็คือ กรมหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานประจำจะมีคณะกรรมการคอยเป็นที่ปรึกษาและกลั่นกรองงานอีกชั้นหนึ่ง เฉพาะอย่างยิ่งในแง่นโยบายการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

**16) หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา** <sup>(64)</sup> 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) ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาซีเนต และทั้ง 4 คน มีฐานะเป็นเอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็ม ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญมากสำหรับผู้ปฏิบัติงานทางการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศในเวทีเศรษฐกิจโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับทูตพาณิชย์ไทย ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงอัครราชทูต จึงทำให้อากาศที่จะเข้าหาข้อมูลลึก ๆ ได้ยากลำบาก เพราะจะต้องอาศัยความเมตตาจากเอกอัครราชทูตไทย ฉะนั้นปัญหาของการค้าการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของไทย จึงเข้าทำนองที่ว่าคนที่มีความรู้เรื่องนี้ ส่วนคนที่รู้เรื่องนี้กลับไม่สามารถเข้าหาแหล่งข้อมูลได้

<sup>(64)</sup> 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”<sup>(65)</sup> หลังจากนั้น ก็มีข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกระทรวง MITI หรือ MITI - like หลายครั้งหลายหนด้วยกัน กล่าวคือ

(1) **สุรัช ศิริไกรและคณะ**<sup>(66)</sup> 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”

<sup>(65)</sup> 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

<sup>(66)</sup> 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

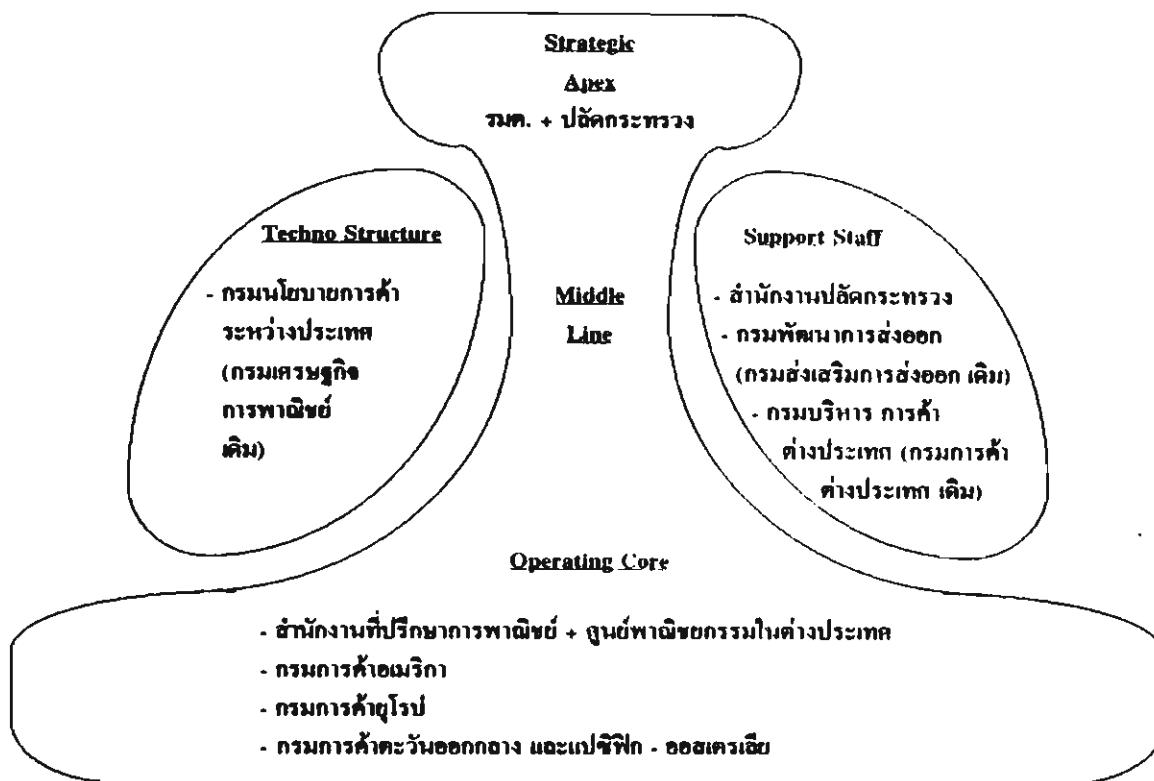
(6) โครงสร้างใหม่ควรให้ความสำคัญแก่ภูมิภาคมากกว่าผลผลิตหรือประเภท ของสินค้า (Region - oriented)

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<sup>(67)</sup> 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) การจัดองค์การในส่วนกลางยังไม่อำนวยประโยชน์ในการสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการตลาดต่างประเทศ และการพัฒนาสินค้าให้เหมาะสมกับตลาด

จากปัญหาอุปสรรคข้างต้น ฤๅณณพันธ์ แร่งขำ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงการจัดรูปแบบสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศให้เกิดเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

<sup>(67)</sup> “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 ภาควิมิ 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<sup>(๑๑)</sup> 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

<sup>(๑๑)</sup> “ ‘พาณิชย์’ ถูกระดมจัดตั้งกระทรวงมิติ 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<sup>(69)</sup> 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<sup>(70)</sup> 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

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

<sup>(70)</sup> 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<sup>(71)</sup>

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

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

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

ประสบความสำเร็จ (3) คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศที่ได้จากวรรณกรรม และ (4) คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์

**4.1 ตัวอย่างการบริหารงานในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ<sup>(72)</sup>** การปฏิบัติงานในต่างประเทศที่จะประสบความสำเร็จ หรือสามารถแข่งขันกับชาวโลกได้นั้น เน้นปัจจัย 3 ประการด้วยกัน คือ (1) การให้ความสำคัญแก่ตัวผู้ปฏิบัติงาน (2) การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า และ (3) การให้ความสำคัญแก่การบริหารทรัพยากรมนุษย์

การให้ความสำคัญแก่ตัวผู้ปฏิบัติงาน Lovelock กล่าวว่า การที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานจะสามารถปฏิบัติงานจนแข่งขันกับคู่แข่งได้นั้น จำเป็นจะต้องอยู่ในบริบทดังต่อไปนี้ คือ

(1) การออกแบบงานให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น

(2) การฝึกอบรมและเสริมสร้างอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถควบคุมคุณภาพของสินค้าและบริการได้

(3) การให้ค่าตอบแทนที่เหนือกว่าคู่แข่ง

(4) การพยายามคัดเลือกบุคคลให้รัดกุมที่สุด

(5) การฝึกอบรมเพิ่มเติม

(6) การที่บุคลากรมีความพึงพอใจในงานและทัศนคติที่ดีต่อการให้บริการ

(7) การลดอัตราเข้าออกงานให้น้อยลงและเน้นคุณภาพของบริการให้สูงขึ้น

และ

(8) การพยายามรักษาระดับผลกำไรที่มีอยู่เอาไว้

การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า เพื่อที่จะแข่งขันกับคู่แข่งในเวทีโลกได้ บุคลากรที่ได้รับการดูแลให้อยู่ในบริบทข้างต้น จำเป็นจะต้องดูแลลูกค้าที่มาใช้สินค้าและบริการของหน่วยงาน และการดูแลลูกค้าจะต้องอยู่ในบริบทข้างล่างนี้

(1) ผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศจะต้องคอยรักษาความรู้สึกของลูกค้าที่มีต่อสินค้าและบริการของตนซ้ำแล้วซ้ำเล่า

(2) ต้องพยายามทำให้ลูกค้ามีความพึงพอใจต่อสินค้าและบริการที่เสนอขาย และพร้อมที่จะฉวยกระเป๋าย่าง

(3) ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้าอย่างต่อเนื่อง

<sup>(72)</sup> 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 <sup>(73)</sup>

(1) มีความสามารถที่จะให้การศึกษาและเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้จัดการสายงานหลักเกี่ยวกับนโยบาย วิธีปฏิบัติ และความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ

(2) มีความรู้เรื่องคอมพิวเตอร์เพื่อที่จะสามารถใช้ข้อมูลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระดับโลกได้

(3) มีความสามารถที่จะพยากรณ์ความเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของทรัพยากรมนุษย์จากทั่วโลก

(4) มีภาวะผู้นำเกี่ยวกับการกิจของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ

(5) มีความสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศและสามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ดังกล่าวให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและนำไปดำเนินการต่อได้

(6) สามารถเน้นคุณภาพของบริการการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นพิเศษ

(7) สามารถพัฒนาความรู้เกี่ยวกับภารกิจของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง

(8) มีความกล้าเสี่ยงและประคิษฐ์คิดค้นนโยบายและวิธีปฏิบัติทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใหม่ ๆ มาใช้งาน

(9) มีความสามารถที่ชี้ให้เห็นว่านโยบายและวิธีปฏิบัติทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ มีผลกระทบทางการเงินมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ผู้ที่เป็นมืออาชีพระดับโลกจำเป็นจะต้องตระหนักถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของตนเองด้วย กล่าวคือ <sup>(74)</sup>

(1) ต้องทราบถึงนโยบายและระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรของหน่วยงานและรัฐบาลของตนเอง

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

<sup>(74)</sup> 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<sup>(75)</sup>** 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 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี และความล้มเหลวแต่ละครั้ง ทำให้บริษัทต้องสูญเสียเงินอยู่ระหว่าง 250,000 - 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ขึ้นอยู่กับอัตราเงินเดือน สถานที่ปฏิบัติงาน และบริษัทต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของครอบครัวของผู้ปฏิบัติงานด้วยหรือไม่

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

จากข้อมูลข้างต้น ประเด็นที่จะต้องถามต่อไปก็คือ เหตุใดการปฏิบัติงานในต่างประเทศจึงประสบความสำเร็จล้มเหลว ซึ่งคำตอบอาจจะมียุทธศาสตร์หลายประการด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น :

**ประการแรก** หากใช้ตัวอย่างของ Lovelock ที่กล่าวมาข้างต้น ความล้มเหลวของการปฏิบัติงานในต่างประเทศ อาจเกิดจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่ได้มาตรฐานโลก กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติงานนั้น หน่วยงานออกแบบงานที่ไม่เอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ การใช้เทคโนโลยีควบคุมคุณภาพสินค้า บริการแทนที่จะเปิดโอกาสให้คนเป็นผู้ดูแล หน่วยงานให้เงินเดือนน้อย ผู้รับผิดชอบการบริหารทรัพยากรมนุษย์มิได้ใช้ความพยายามในการคัดเลือกบุคลากร ให้ความสำคัญแก่การฝึกอบรมน้อยเกินไป บุคลากรเกิดความเบื่อหน่ายในการปฏิบัติงานและมีทัศนคติในการให้บริการต่ำ อัตราการเข้าออกงานสูง และบริษัทมีผลกำไรต่ำ ยิ่งกว่านั้น บุคลากรที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานในต่างประเทศยังดำเนินการผิดพลาด หรือไม่ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าอีกด้วย กล่าวคือ บุคลากรเหล่านี้มักจะเน้นการดึงดูดลูกค้าใหม่ ๆ แทนที่จะรักษาลูกค้าเก่าเอาไว้ เน้นระเบียบกฎเกณฑ์มากกว่าการให้บริการ บุคลากรไม่สามารถจะสนองตอบปัญหาของลูกค้า ลูกค้าไม่พึงพอใจต่อสินค้าและบริการ การไม่รักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้าเอาไว้ การไม่พยายามรักษาความสัมพันธ์กับลูกค้าไว้อย่างต่อเนื่อง และลูกค้าตีตนออกห่างจากสินค้าและบริการ <sup>(76)</sup>

**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 <sup>(77)</sup>

<sup>(76)</sup> Lovelock, *op.cit.*, p.318

<sup>(77)</sup> Briscoe, *op.cit.*, pp. 54-57

**ประการที่สาม** R.L. Tung ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารอเมริกันประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ สืบเนื่องมาจากปัญหาข้างล่างนี้จากมากไปหาน้อยตามลำดับ

(1) กลุ่มคนไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของด้านกายภาพและวัฒนธรรม

(2) ตัวผู้ปฏิบัติงานเองไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพและวัฒนธรรม

(3) ปัญหาครอบครัวทางด้านอื่น ๆ

(4) บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงานที่ขาดคุณลักษณะของอารมณ์

(5) ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทนต่อแรงกดดันจากงานที่รับผิดชอบ

(6) ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิค

(7) ผู้ปฏิบัติงานขาดมูลเหตุจูงใจในการปฏิบัติงาน<sup>(78)</sup>

**ประการที่สี่** D.M. Noer ระบุว่า สาเหตุที่ผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศชาวอเมริกันล้มเหลวในยุโรป เป็นเพราะสาเหตุดังต่อไปนี้<sup>(79)</sup>

(1) ผู้ปฏิบัติงานไม่เคยมีโอกาสดำเนินทางไปต่างประเทศมาก่อน ก่อนเดินทางไปรับตำแหน่ง

(2) ผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาทางด้านภาษา

(3) ในบางประเทศนั้นมีวิธีปฏิบัติงานที่แตกต่างออกไป เช่น ชาวยุโรปไม่นิยมชู้ว่าจะไล่คนออกจากงาน

(4) ในบางประเทศการแต่งเนื้อแต่งตัวและการรักษาความสะอาดร่างกายไม่ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ

(5) ชาวยุโรปเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นทางการ

(6) ประเทศในยุโรปไม่นิยมบังคับให้ผู้อื่นหันมานิยมชมชอบค่านิยมทางวัฒนธรรมของตนแต่ฝ่ายเดียว

(7) ชาวยุโรปมีความหยิ่งในความยิ่งใหญ่ของประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมประเพณีของตน

<sup>(78)</sup> Mead, op. cit., p. 383-399

<sup>(79)</sup> 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)<sup>(80)</sup>

ในส่วนของการไทยนั้น ข้อมูลบางประการที่ได้จากโทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน<sup>(81)</sup> 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*<sup>(82)</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าคุณลักษณะที่สำคัญของผู้บริหารระดับโลก (Global executives) ครอบคลุมถึงประเด็นดังต่อไปนี้คือ

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

<sup>(81)</sup> โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน ถึงกระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 20 ธันวาคม 2537

<sup>(82)</sup> 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
- ความสามารถที่จะเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ในองค์การ

(2) A.V. Phatak <sup>(83)</sup> ได้เสนอว่าวิธีที่สรรหาและคัดเลือกบุคลากรทั้งจากประเทศแม่และโพ้นทะเลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในบริษัทควรเน้นคุณลักษณะดังต่อไปนี้

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

(3) S. Ronen <sup>(84)</sup> ได้ระบุลักษณะผู้ที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศไว้ว่าควรประกอบด้วยปัจจัย ดังต่อไปนี้

- คุณสมบัติและประสบการณ์
- ผลงานในอดีต
- ความผูกพันในงาน
- ความเหมาะสมในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ
- ความพร้อมของครอบครัวที่จะไปใช้ชีวิตในต่างประเทศ

(4) D.R. Briscoe <sup>(85)</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้จัดการบริษัทข้ามชาติควรจะมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

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

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

<sup>(85)</sup> Briscoe, op. cit., p.204

- เข้าใจสภาพแวดล้อมของการดำเนินธุรกิจระดับโลก
- สามารถเรียนรู้วิธีการบริหารงานในวัฒนธรรมที่หลากหลาย
- สามารถปฏิบัติงานและเรียนรู้วัฒนธรรมไปพร้อม ๆ กัน
- สามารถสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานร่วมกันของคนที่มาจากร

วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

- สามารถใช้ชีวิตให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของต่างประเทศ
- สามารถใช้ทักษะวัฒนธรรมข้ามชาติในการโต้ตอบกับผู้อื่น
- ปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงานชาวต่างชาติที่เสมอหน้ากัน
- มีประสบการณ์ต่างประเทศในการพัฒนาองค์การ

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

- ทักษะในการสื่อสาร
- ทักษะภาวะผู้นำ
- ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- ทักษะในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

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

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

(7) *H. Bijlani* <sup>(89)</sup> ได้ชี้ให้เห็นคุณลักษณะของผู้จัดการในยุคโลกาภิวัตน์ว่า มีดังนี้

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

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

<sup>88</sup> O'Hara and Johansen, *op. cit.*, pp 105-106

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