



ธรรมาภิบาลของไทยกับมิตรภาพที่ยั่งยืนของอาเซียน\*  
THAI GOOD GOVERNANCE AND SUSTAINABLE ASEAN FRIENDSHIP

<sup>1</sup>พระมหาเอกพันธ์ วรธมมณญ, พระมหามานะ ปิยภาณี,  
พระวิกรม อธิธิธาดา และ ทิพย์สุคนธ์ ยามดี

<sup>1</sup>Phramaha Ekkapan Warathammanyu, Phramaha Mana Piyaphanee,  
Phra Wigrom Prommaoun and Tipsukon yamdee

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตสุรินทร์

Mahachulalongkornrajavidyalaya University Surin Campus

<sup>1</sup>Corresponding Author's E-mail: maduea.3511@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาบทบาทของธรรมาภิบาลในฐานะกลไกสำคัญในการส่งเสริม การปกครองที่ดี และการบริหารที่ดี ของประเทศไทย ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของความร่วมมือภายในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ท่ามกลางความท้าทายของศตวรรษที่ 21 เช่น วิกฤตสิ่งแวดล้อม การลงทุนข้ามพรมแดน และผลกระทบจากโลกดิจิทัล บทความวิเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาลตามกรอบของ UNESCAP และ UNDP ซึ่งเน้นองค์ประกอบสำคัญ อาทิ ความโปร่งใส นิติธรรม ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความเสมอภาค

บทความได้นำเสนอกรณีศึกษาผลกระทบข้ามพรมแดนในอาเซียน เช่น ไฟป่าอินโดนีเซีย น้ำมันรั่วที่ระยอง เหตุเหื่อนแตกในลาว และความแห้งแล้งของแม่น้ำโขง โดยชี้ว่าการขาดธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค ทั้งนี้ผู้เขียนเสนอให้ประเทศสมาชิกอาเซียนส่งเสริม ธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน และปรับใช้หลักการดังกล่าวกับการลงทุนและการบริหารนโยบายสาธารณะ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้แก่ การพัฒนาดัชนีธรรมาภิบาลอาเซียน การยกระดับกลไกตรวจสอบพร้อม และการปลูกฝังวัฒนธรรมธรรมาภิบาลผ่านระบบราชการและภาคประชาชน เพื่อสร้างประชาคมอาเซียนที่มีการปกครองที่ดี บริหารอย่างมีคุณธรรม และยั่งยืนในระยะยาว

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล; การปกครองที่ดี; การบริหารที่ดี; อาเซียน

### ABSTRACT

This article explores the role of good governance as a foundational element for achieving good administration and good public governance in Thailand and across the ASEAN region. Within the context of 21<sup>st</sup> century challenges-ranging from environmental crises and transnational investments to the digital transformation of public institutions—the article evaluates ASEAN's capacity to build cohesive, accountable, and transparent systems of cooperation.

Using UNESCAP and UNDP frameworks, the study highlights key governance principles: transparency, accountability, participation, equity, and rule of law. It presents case

---

\* Received August 2, 2023; Revised May 14, 2025; Accepted June 14, 2025



studies including the Indonesian forest fires, Rayong oil spill, Mekong River drought, and dam failures in Laos-demonstrating the need for transboundary governance and region-wide administrative reform. The study critiques weaknesses in Thai-led investments abroad, where lacking accountability has led to environmental and social disruptions.

At the ASEAN level, initiatives such as the ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025 and the Statement on Good Governance and Agile Civil Service mark critical steps toward integrating governance norms into regional development. The article concludes by recommending an ASEAN governance index, multi-stakeholder oversight mechanisms, and institutional reforms that embed governance principles into statecraft and administration.

Ultimately, the article affirms that good governance, when aligned with good public management and regional cooperation, can serve as a strategic framework for achieving stability, justice, and sustainable integration across ASEAN.

**Keywords:** Good Governance; Good Public Administration; Good Management; ASEAN.

## บทนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) เป็นองค์การทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) และองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นองค์การหนึ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทของโลก เพราะอาเซียนมีจำนวนประชากรและทรัพยากรธรรมชาติมาก (दनय़์ चय़ोय़ठा, 2557) แรกก่อตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประเทศในภูมิภาค ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงทางการเมือง สร้างสรรค์ความเจริญด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคมและวัฒนธรรม การกินดีอยู่ดีบนพื้นฐานความเสมอภาค และผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก (พนิดา อนันต์รัตนสุข, 2555)

ด้วยความที่สภาพภูมิศาสตร์โดยรวมของอาเซียนมีลักษณะที่หลากหลายทั้งที่เป็นภูเขา เทือกเขา ที่ราบ ที่ราบสูง ที่ราบลุ่มแม่น้ำ แม่น้ำ พื้นที่คาบสมุทร ทะเล เกาะ หมู่เกาะ โดยแต่ละพื้นที่ล้วนมีความอุดมสมบูรณ์หลากหลายไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละพื้นที่นั้นได้เป็นปัจจัยเชื่อมโยงสู่อีกพื้นที่หนึ่ง และความอุดมสมบูรณ์ของอีกพื้นที่หนึ่งก็เป็นปัจจัยสู่พื้นที่อื่น ๆ สัมพันธ์กันทั่วทั้งภูมิภาค ในทางตรงข้ามหากความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ใดในภูมิภาคเกิดเสื่อมลงไม่ว่าโดยมนุษย์หรือธรรมชาติ ความเสื่อมนั้นก็จะเป็ปัจจัยส่งผลกระทบต่อพหุซึ่งความเสื่อมสู่อีกพื้นที่หนึ่งและพื้นที่อื่น ๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในภูมิภาคเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุความเชื่อมโยงสัมพันธ์นี้เองการพัฒนาประเทศด้วยการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ของประเทศสมาชิกไม่ว่าจะเป็นโครงการเฉพาะภายในประเทศหรือระหว่างเทศ จะเป็นโครงการเพื่อวัตถุประสงค์ภายในประเทศหรือของอาเซียน โครงการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยในประเทศสมาชิกอีกด้วย

ที่ผ่านมาพบว่า หลายเหตุการณ์ทั้งที่เป็นการพัฒนาตามโครงการเฉพาะภายในประเทศและระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมลง กระทั่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณและส่วนอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน เช่น กรณีปัญหาไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี พ.ศ.2540 - 2541 ไฟป่าแบบกึ่งผิวดินกึ่งใต้ดิน (Semi Ground Fire) ในเกาะสุมาตราและปัญหาโลกร้อนได้ส่งผลให้การเผาไหม้ของเชื้อเพลิงจากไฟป่ามีปริมาณมากขึ้นอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ไฟป่าเหล่านี้มีความเกี่ยว



โยงกับมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนอย่างลึกซึ้ง เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ด้านผลผลิตทางการเกษตร การทำลายพื้นที่ป่าไม้ สุขภาพ การคมนาคม และการท่องเที่ยว มีมูลค่ารวมกันมากกว่า 9,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภาคใต้ของประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากหมอกควันดังกล่าวด้วย เช่น จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดสงขลา และจังหวัดตรัง และยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบอีกไม่ว่าจะเป็น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม และเกาะมินดาเนาของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ จากการศึกษาสาเหตุของไฟป่าซึ่งรวบรวมข้อมูลและจัดทำขึ้นโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในรายงานการประเมินไฟป่าทั่วโลก ที่ได้ทำการประเมินปัญหาไฟป่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่าสาเหตุของไฟป่านั้นเกิดจากมนุษย์ ร้อยละ 99 และเกิดจากธรรมชาติเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น (ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, 2559)

กรณีท่อส่งน้ำมันรั่วกลางทะเลที่จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2556 เวลา 06.50 น. ท่ออ่อนส่งน้ำมันดิบขนาด 16 นิ้ว ของบริษัท พีทีที โกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน) รั่วกลางทะเลใกล้ชายฝั่งมาบตาพุด จังหวัดระยอง ปริมาณการรั่วไหลประมาณ 50,000-70,000 ลิตร ห่างจากชายฝั่งมาบตาพุดไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ประมาณ 20 กิโลเมตร ปัญหาการรั่วไหลของน้ำมันดิบที่เกิดขึ้นในทะเลจังหวัดระยองจัดอยู่ในระดับที่ 2 (Tier II) โดยมีน้ำมันดิบส่วนที่ไหลหรือหลุดรอดจากการทำให้กระจายตัวโดยสารสลายคราบน้ำมัน Slickgone NS เคลื่อนตัวขึ้นที่อ่าวพร้าว ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของเกาะเสม็ด คราบน้ำมันดิบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล คือ ในน้ำทะเล ในดินตะกอน ในสิ่งมีชีวิต และชายฝั่งในระดับต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยและประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าว รวมถึงความเสียหายของธุรกิจการท่องเที่ยว ทั้งผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศชาติเป็นมูลค่ามหาศาล (ธีระ วรธนารัตน์, 2558)

กรณีเหตุการณ์เขื่อนเซเปียน-เซินน้อยแตก เขื่อนเซเปียน-เซินน้อยเป็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำมูลค่าโครงการ 3.24 หมื่นล้านบาท กำลังการผลิตไฟฟ้า 410 เมกกะวัตต์ เป็นหนึ่งในแผนพัฒนาประเทศให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นแบตเตอรี่แห่งเอเชีย ภายใต้การก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าแห่งที่ 3 ของ “ราชบุรีโฮลดิ้ง” ที่ลงทุนในลาวต่อจากโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำริม 2 แขวงเวียงจันทน์ ขนาดกำลังผลิตติดตั้ง 615 เมกกะวัตต์ และโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนหงสา แขวงไชยบุรี กำลังผลิตติดตั้ง 1,878 เมกกะวัตต์ (มติชน, 2565)

กรณีสถานการณ์ความแล้งของแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2562 ผู้อำนวยการณรงค์ประเทศไทย องค์การแม่น้ำนานาชาติ (International Rivers) เผยแพร่ภาพและข้อความผ่าน เพจ Pai Deetes ระบุว่า สถานการณ์แม่น้ำโขงแล้งเกิดจากปัจจัย 3 ประการหลัก ปัจจัยแรกเนื่องจากปริมาณน้ำฝนที่น้อยทั้งภูมิภาค ทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงน้อยลงทั้งที่เป็นช่วงฤดูมรสุม ปัจจัยที่สองเขื่อนจิงหงที่กั้นแม่น้ำโขงตอนบนในยูนนาน ลดการระบายน้ำเหลือเพียง 500 ลบ.ม./วินาที โดยอ้างว่าเพื่อซ่อมแซมระบบสายส่งไฟฟ้าและการสุดท้ายเนื่องจากเขื่อนไชยะบุรี เขื่อนสัญชาติไทยในดินแดนลาว ของบริษัทซีเคพาวเวอร์ (เครือ ข. การช่าง) ซึ่งมีความคืบหน้า 99.3 เปอร์เซ็นต์ อยู่ในขั้นตอนทดสอบระบบผลิตกระแสไฟฟ้าจากเครื่องกำเนิดทั้งหมด 7 เครื่อง ระบบสายส่งไปถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ส่งผลให้น้ำในแม่น้ำโขงลดระดับลงอย่างรวดเร็ว กุ้งหอยปูปลาหนีน้ำลงไม่ทัน ติดค้างตายตามหาดตามแก่ง สถานีสืบน้ำของการประปาต่าง ๆ ไม่สามารถสูบน้ำโขงมาผลิตน้ำประปาได้หรือเป็นไปอย่างยากเย็น (ข่าวไทยพีบีเอส, 2565)

กรณีการเสียชีวิตของ “มาเรียม” ลูกพะยูนน้อยเพศเมียแสนน่ารัก อายุประมาณ 6 เดือน ที่เข้าเกยตื้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2562 ที่ จ.กระบี่ ชาวบ้านได้แจ้งเจ้าหน้าที่ให้เข้าช่วยเหลือ จนกลายเป็นขวัญใจของ



เจ้าหน้าที่และผู้ที่ได้สัมผัสกับความน่ารักของมาเรียม รวมถึงผู้คนตามมุมต่าง ๆ ทั่วโลกที่ให้ความสนใจ ต่อมา ทีมสัตวแพทย์และเจ้าหน้าที่ได้ทำการย้ายมาเรียมจากทะเลขึ้นมาในบ่ออนุบาลชั่วคราวริมฝั่งบนเกาะลิบง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง เนื่องจากร่างกายพะยูนน้อยยังอ่อนแอ แพทย์ต้องดูแลอย่างใกล้ชิด กระทั่งเมื่อเวลา 00.09 น. ของวันที่ 17 สิงหาคม มาเรียมได้จากไปอย่างสงบโดยมีสาเหตุเบื้องต้นจากเศษพลาสติกขนาดเล็ก หลากชิ้นขวางลำไส้จนมีอาการอุดตันบางส่วนและอักเสบ ทำให้มีแก๊สสะสมเต็มทางเดินอาหาร ปอดเป็นหนอง นำไปสู่การติดเชื้อในกระแสเลือด กระทั่งซ็อกและจากไปในที่สุด (ข่าวสด, 2565)

สิ่งที่เกิดขึ้นกับมาเรียมสะท้อนถึงปัญหาขยะที่กำลังเป็นภัยคุกคามสิ่งมีชีวิตในท้องทะเลมากกว่าที่ใคร ๆ จะคาดถึง และการทิ้งที่ไม่เป็นที่ไม่ใช่แค่เป็นเรื่องของคนมักง่าย แต่รุนแรงถึงขนาดเรียกได้ว่า ทิ้งขยะไม่เป็นที่ก็ไม่แตกต่างจากมาตรการที่นำความตายไปสู่สัตว์ที่ไร้เดียงสา และกำลังเป็นภัยเงียบที่ย้อนกลับมาสู่มนุษย์ โดยที่เราไม่ทันรู้ตัว จากข้อมูลในบทความ “ขยะ” ระเบิดเวลาสิ่งแวดล้อม ของมูลนิธิสืบ นาคะเสถียร มีการประมาณการว่าภายในปี พ.ศ. 2568 มหาสมุทรจะมีปริมาณขยะพลาสติก 1 ตันต่อปริมาณปลาทะเล 3 ตัน ซึ่งขยะเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ ตลอดจนห่วงโซ่อาหารทั้งมหาสมุทรทั่วโลกอย่าง มหาศาล ที่น่าตกใจคือประเทศไทยติดอยู่ในอันดับที่ 5 ของการปล่อยขยะลงมหาสมุทรมากที่สุดในโลก (พิมพ์ พันธ์วิชาติกุล, 2565)

ความเสียหาย ความสูญเสีย จาก 5 กรณีดังกล่าวมีเหตุมาจากมนุษย์ จากธรรมชาติ และจากทั้งมนุษย์และธรรมชาติ มีทั้งที่เป็นเรื่องเฉพาะภายในประเทศและที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ไม่ว่าจะมีสาเหตุมาจากสิ่งใด เป็นเรื่องเฉพาะภายในหรือระหว่างประเทศ ทั้งนี้ทั้งนั้นผลร้ายที่เกิดขึ้นก็ได้ส่งผลกระทบจากแห่งที่เกิดไปสู่อีกแห่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยความเป็นส่วนหนึ่งในภูมิภาคและมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน การให้ความสำคัญต่อความเสียหายที่เป็นผลกระทบจากการพัฒนาทั้งภายในและภายนอกจึงเป็นสิ่งที่พึงตระหนักว่า ทั้งหลายทั้งปวงที่ข้องเกี่ยวกับการพัฒนาทั้งด้านการปกครอง การบริหาร และการจัดการนั้นดีพอที่จะมั่นใจได้ว่าการพัฒนานั้นเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งต่อผู้พัฒนา ผู้ร่วมพัฒนา และผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาหรือไม่ “เพราะพรมแดนแห่งรัฐชาติ ไม่สามารถกั้นผลกระทบข้ามพรมแดน ทั้งด้านระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ” (ณัฐพัชร์ ทศนรุ่งเรือง, 2565)

หลักการธรรมาภิบาลถือเป็นหลักสากลของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนำมาใช้ในการปกครองการบริหารจัดการประเทศทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีที่มาจากเมื่อสงครามโลกครั้งที่สอง สิ้นสุดลง ประเทศที่ได้ผลกระทบจากภัยสงครามต่างทำการฟื้นฟูประเทศ แต่หลายประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองเนื่องจากปัญหาความยากจนโดยเฉพาะกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา บรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วและองค์กรการเงินระหว่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารโลกจึงให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ นับเป็นจำนวนเงินมูลค่ามหาศาลแก่ประเทศต่าง ในทวีปแอฟริกา โดยเฉพาะภูมิภาคของทวีปที่เรียกว่า Sub-Saharan Region แต่หลังจากระยะเวลาผ่านไปหลายสิบปี สภาวะทางเศรษฐกิจทางสังคมของประเทศดังกล่าวกลับไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร ความอดอยากและล้มตายของประชาชนจำนวนมากยังปรากฏเป็นข่าวทุกปี ปริมาณคนยากจนก็ยังมีเป็นจำนวนมาก สงครามกลางเมืองในหลายประเทศยังดำรงอยู่ ธนาคารโลกจึงส่งคณะทำงานเข้าไปศึกษาผลการให้ความช่วยเหลือ ในปลายทศวรรษที่ 1979 คณะทำงานได้นำเสนอรายงานชื่อ Sub-Saharan: From Crisis to Sustainable Growth ต่อคณะกรรมการบริหารธนาคารโลก

รายงานฉบับดังกล่าววิเคราะห์สาเหตุสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นว่า การพัฒนาประเทศที่ทำให้ไม่สามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดจากการคอร์รัปชันของผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่ยึดกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมกับเสนอว่าระบบการบริหารภาครัฐต้องยึดหลักธรรมาภิบาล การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลาย



ควรคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลด้วย โดยเฉพาะให้มีการปฏิรูปกฎหมายและระบบบริหารภาครัฐ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558)

โดยในระยะแรกๆ ธนาการโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของธนาการโลกว่าด้วย Governance and Development คำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง "การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา" โดยธนาการโลกได้อธิบายความหมายของคำว่า Governance ครอบคลุม 3 ลักษณะ คือ

1. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political Regime)
2. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
3. ความสามารถของผู้มีอำนาจบริหารประเทศ การวางแผนกำหนดนโยบาย การแปลงแผนและนโยบายสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541)

หลังจากนั้น แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลาย และแพร่หลายเข้าไปในการบริหารภาครัฐกิจเอกชนที่เรียกว่าบรรษัทภิบาลหรือ Corporate Governance รวมถึงการบริหารภาครัฐที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance

## ธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) เมื่อแพร่เข้ามาในประเทศไทยได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิเช่น ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 ให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ธรรมาภิบาลให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างจากบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และเป็นธรรม เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์การรวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2565) สอดคล้องกับความหมายที่ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations Development Programme : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง

เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้



กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย” (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนั้นยังได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาลยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รัฐบาลเป็นผู้นำในการวางนโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย (อริย์ธัช แก้วเกาะสบบ้า, 2560)

หลักธรรมาภิบาลได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการนำมาปรับใช้ในสังคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นระยะเวลาพอสมควร รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศและองค์กรภาคเอกชนได้ให้ความสำคัญมาก เพราะหลักธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสากลและเป็นหลักการที่สนับสนุนสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประเทศไทยซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย นำหลักธรรมาภิบาลมาบรรจุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเครื่องยืนยันว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญในการขับเคลื่อนหน่วยงานในภาครัฐ และภาคเอกชนควบคู่กับการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย

#### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล: การวิเคราะห์เชิงแนวคิดตามกรอบของ UNESCAP และ UNDP

แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) และ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ซึ่งได้พัฒนานิยามและกรอบแนวคิดที่ชัดเจนสำหรับการประเมินและส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับประเทศ

##### 1. กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลของ UNESCAP

UNESCAP ได้เสนอว่า ธรรมาภิบาลที่ดี ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 8 ประการ ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนทุกภาคส่วนควรมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผ่านกลไกที่เปิดกว้างและเป็นธรรม อาทิ การเลือกตั้งที่เสรี การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ และการสร้างช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน

1.2 นิติธรรม (Rule of Law) การปกครองต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและใช้บังคับอย่างเสมอภาค โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระและเชื่อถือได้

1.3 ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารของรัฐต้องสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายสำหรับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้สามารถตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 การตอบสนอง (Responsiveness) หน่วยงานภาครัฐและกลไกของรัฐควรมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงทีและเหมาะสม



1.5 การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) กระบวนการกำหนดนโยบายควรเน้นการประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อสร้างความตกลงร่วมกัน อันนำไปสู่การดำเนินงานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

1.6 ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม (Equity and Inclusiveness) การบริหารจัดการบ้านเมืองต้องไม่ละเลยกลุ่มบุคคลที่เปราะบางหรือด้อยโอกาส เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเองและสังคม

1.7 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ภาครัฐควรใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะ

1.8 ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้ดำรงตำแหน่งและผู้บริหารในทุกระดับต้องสามารถอธิบายและรับผิดชอบต่อการทำงานของตนต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

## 2. แนวคิดของ UNDP ต่อธรรมาภิบาล (พ.ศ. 2540 / ค.ศ. 1997)

ในปี พ.ศ. 2540 UNDP ได้เสนอแนวคิดธรรมาภิบาลโดยขยายขอบเขตมากขึ้น โดยเน้นว่าเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหาร เพื่อกำกับดูแลและจัดการกิจการของประเทศชาติ โดยเพิ่มองค์ประกอบให้ครอบคลุมมิติของการพัฒนามนุษย์ และกำหนดคุณลักษณะของธรรมาภิบาลไว้ 9 ประการ ได้แก่

2.1 การมีส่วนร่วม (Participation) บุคคลทุกเพศควรมีสิทธิมีเสียงอย่างเท่าเทียมในการกำหนดทิศทางของประเทศ ผ่านกลไกประชาธิปไตย การรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีบนพื้นฐานของเหตุผล

2.2 นิติธรรม (Rule of Law) กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นกลาง

2.3 ความโปร่งใส (Transparency) ต้องมีระบบข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย ตรวจสอบได้ และประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก

2.4 การตอบสนอง (Responsiveness) ภาครัฐต้องมีความสามารถในการตอบสนองต่อข้อร้องเรียน ความต้องการ หรือปัญหาของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

2.5 การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) การกำหนดนโยบายควรตั้งอยู่บนการประสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอย่างยั่งยืน

2.6 ความเสมอภาค (Equity) ทุกคนควรมีโอกาสเท่าเทียมในการพัฒนาตนเอง รักษาคุณภาพชีวิต และเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น

2.7 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) การบริหารกิจการสาธารณะต้องก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างคุ้มค่า

2.8 ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้นำทุกระดับทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมต้องเปิดเผยข้อมูลและพร้อมรับผิดชอบต่อการดำเนินการของตน

2.9 วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและประชาชนต้องมีมุมมองที่ไกลและครอบคลุม โดยตระหนักถึงบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคม เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดธรรมาภิบาลตามกรอบของ UNESCAP และ UNDP มิใช่เพียงแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีเท่านั้น หากแต่ยังเป็นกรอบการประเมินคุณภาพของการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย



ด้วย ทั้งสองกรอบมีความสอดคล้องกันในด้านหลักการพื้นฐาน และยังสามารถนำไปปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อส่งเสริมความโปร่งใส ความยุติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกระดับของสังคม (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2565)

ด้วยสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไปจากอดีตทำให้ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น เพราะเป็นหลักการสมัยใหม่ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐและเอกชน เพราะการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงคุณภาพมากขึ้น ในภาคเอกชนจึงต้องบริหารให้มีหลักธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของหุ้นส่วน ต้องดำเนินธุรกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรและสอดคล้องกับสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

### ธรรมาภิบาลของไทยกับมิตรภาพที่ยั่งยืนของอาเซียน

1. ธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน: ความท้าทายและแนวทางพัฒนาเพื่อความยั่งยืนในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเศรษฐกิจ การลงทุน และการสื่อสารไร้พรมแดน ธรรมาภิบาลไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภายในรัฐ หากแต่ได้ขยายตัวสู่มิติของ ธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน (Transboundary Governance) โดยเฉพาะในบริบทของภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีพลวัตของการลงทุน การพัฒนาทรัพยากร และความขัดแย้งในหลายมิติ การประชุมปรึกษาหารือเรื่อง “ปัญหาและแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง” ที่จัดโดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560 จึงเป็นเวทีสำคัญในการสะท้อนปัญหาโครงสร้างและเสนอแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### 1.1 ความเป็นมาและบริบทของการลงทุนไทยในอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) มีพัฒนาการด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ความร่วมมือของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของกลุ่มทุนไทยในประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างด้านบริบทการเมือง เศรษฐกิจ และโครงสร้างสถาบันในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา เมื่อเทียบกับสิงคโปร์ ซึ่งมีระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งกว่า ทำให้การลงทุนของไทยในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงกลายเป็นประเด็นที่ถูกจับตามองจากองค์กรภาคประชาสังคม ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ

#### 1.2 กรณีศึกษา: การลงทุนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์

การติดตามของ คณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย ระบุถึง 5 โครงการที่กลายเป็นจุดสนใจของสาธารณะ ได้แก่ 1) โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย 2) โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา) 3) โครงการเขื่อนไซยะบุรี และเขื่อนปากแบ่ง (สปป.ลาว) 4) โครงการปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลโตนดเมียนเจย์ (กัมพูชา) โดยเฉพาะกรณี เขื่อนปากแบ่ง ได้รับการต่อต้านจากเครือข่ายภาคประชาชน 8 จังหวัดกลุ่มน้ำโขงในไทย ซึ่งยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 เนื่องจากเห็นว่าโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่กลุ่มน้ำโขงฝั่งไทย แม้ตัวโครงการจะตั้งอยู่ในลาวก็ตาม

#### 1.3 หลักธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล: แนวทางการกำกับการลงทุน



นายมนตรี จันทวงศ์ เน้นย้ำว่า การลงทุนของรัฐและภาคเอกชนไทยในต่างประเทศควรยึดมั่นใน หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และ บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) อย่างเคร่งครัด โดยอิงตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล พ.ศ. 2546 ที่ระบุให้ “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” ซึ่งหมายถึงการพิจารณาผลกระทบต่อประชาชนในทุกมิติ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ บรรษัทภิบาล คือแนวปฏิบัติขององค์กรธุรกิจที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน ซึ่งต้องแยกออกจาก บรรษัทภิบาล (Corporate Social Responsibility: CSR) ที่มักถูกใช้ในเชิงประชาสัมพันธ์มากกว่าการสร้างคามยั่งยืนอย่างแท้จริง

#### 1.4 ปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อเสนอเชิงระบบ

กรณีการโยกย้ายจากข้าราชการระดับสูงไปสู่ตำแหน่งในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนข้ามแดน ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงของ ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำรงอยู่ของธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ความโปร่งใสของกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังถูกตั้งคำถาม ทั้งในเรื่องของภาษาที่ใช้ในการรายงาน ซึ่งมักเป็นภาษาอังกฤษหรือจีน ไม่ใช่ภาษาท้องถิ่น จึงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน อีกทั้งหน่วยงานด้านการเงินและสถาบันวิจัยที่มีบทบาทสนับสนุนโครงการ ก็ควรต้องถูกตรวจสอบในระดับเดียวกันกับภาครัฐและภาคเอกชน

#### 1.5 มิติของธรรมาภิบาลในโลกยุคใหม่: ข้อเสนอของนักวิชาการ

ศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว ได้เสนอให้มองธรรมาภิบาลในเชิงบูรณาการมากขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะมิติการเมือง แต่รวมถึงธรรมาภิบาลการลงทุนและธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน (Cross-border Governance) ที่มีผลกระทบเชิงระบบต่อประชาชนในระดับภูมิภาคอาเซียน ขณะที่ คุณกรณิการ์ กิจติเวชกุล ได้สะท้อนประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนบริษัทแบบออฟชอร์ (offshore) ซึ่งทำให้ยากต่อการตรวจสอบและจำแนกความรับผิดชอบของบริษัทข้ามชาติในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อชุมชน

#### 1.6 บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย

แม้ว่ารัฐไทยจะมีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา แต่ยังคงขาดกลไกบังคับใช้ ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาธรรมาภิบาลข้ามพรมแดนให้เกิดขึ้นได้จริง จำเป็นต้องมีการดำเนินการใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดกรอบกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย 2) การสร้างกลไกตรวจสอบแบบมีส่วนร่วมในระดับภูมิภาค 3) การเสริมสร้างศักยภาพของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบโครงการลงทุน 4) การบูรณาการความรับผิดชอบของทุกภาคส่วน ตั้งแต่รัฐ เอกชน สถาบันการเงิน ไปจนถึงสถาบันวิจัย (ตติกานต์ เดชพงษ์, 2565)

#### 2. ธรรมาภิบาลในอาเซียน: การขับเคลื่อนเชิงนโยบายในยุคดิจิทัลเพื่อความยั่งยืนของภูมิภาค

ในบริบทของการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของสังคมโลก ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี สภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และภัยคุกคามต่อประชาธิปไตย การบริหารกิจการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 จำเป็นต้องพึ่งพาหลักการที่ยึดโยงกับความรับผิดชอบต่อ โปร่งใส และมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเชิงระบบทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความหลากหลายของระบอบการเมืองและระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวคิดธรรมาภิบาลได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ประชาคมอาเซียน ไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลที่สมดุลและเท่าเทียม (สำนักเลขาธิการอาเซียน, 2565)

#### 2.1 บทบาทของการประชุม ASEAN International Conference 2016



การจัดงานประชุม ASEAN International Conference 2016 ภายใต้หัวข้อ “Digital Transformation in Government and the Public Sector and Southeast Asian Government at a Glance Initiative” เป็นตัวอย่างสำคัญของการสร้างเวทีร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย หน่วยงานระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์การ OECD โดยมีเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และแนวทางการปฏิรูประบบราชการในยุคดิจิทัล การประชุมครั้งนี้ได้เป็นเพียงเวทีทางวิชาการ แต่ยังสะท้อนการกำหนดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคในการยกระดับธรรมาภิบาลผ่านเครื่องมือดิจิทัล เช่น ระบบข้อมูลเปิด (Open Government Data), การบริการผ่านแอปพลิเคชันของรัฐ, และการสื่อสารกับประชาชนแบบทันเวลา (Real-time Governance Communication) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนโฉมการบริการภาครัฐจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบที่เน้น “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered Governance)”

## 2.2 ธรรมาภิบาลในแผนประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025

เอกสาร “ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025” ได้ยกประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลขึ้นเป็นหนึ่งในแกนหลักของการพัฒนาในระยะยาว โดยระบุชัดเจนในองค์ประกอบ ก.2.2 ว่าจะต้อง “ปลูกฝังวัฒนธรรมธรรมาภิบาลเป็นกระแสหลัก” ซึ่งสะท้อนการยอมรับว่าธรรมาภิบาลไม่ใช่เพียงนโยบาย แต่คือ “วัฒนธรรมทางการเมือง” ที่ต้องสร้างจากฐานรากของสังคม การดำเนินการภายใต้แนวทางนี้ครอบคลุมหลายมิติ ได้แก่: 1) การเสริมสร้างหุ้นส่วนแบบหลายภาคส่วน (Multi-Stakeholder Partnership) ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน 2) การยกระดับการศึกษาด้านธรรมาภิบาลในหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) 3) การพัฒนากำลังคนภาครัฐให้มีสมรรถนะสูง ในด้านจริยธรรมและการบริการที่ยึดถือผลประโยชน์สาธารณะ 4) การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล และสร้างความโปร่งใส เช่น Blockchain ในระบบจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ 5) การเสริมสร้างวินัยทางสังคมและธรรมาภิบาลเชิงพฤติกรรม ผ่านกลไก CSR และการกำกับตนเองของภาคธุรกิจ

## 2.3 บทบาทของไทยในฐานะประธานอาเซียน ปี 2562

การเป็นประธานอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2562 ภายใต้แนวคิด “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” มีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งในแง่การสร้างเชื่อมโยงเชิงโครงสร้าง (Structural Connectivity) ระหว่างธรรมาภิบาลกับ การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล (Digital Transition) สามแกนหลักของแนวคิด: 1) การก้าวไกล (Advancing): มุ่งใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรมในการเพิ่มขีดความสามารถของภูมิภาค โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมของ MSMEs ให้รับมือกับความผันผวนและการแข่งขันในตลาดโลก 2) การร่วมมือ ร่วมใจ (Partnership): เน้นการสร้างโครงสร้างความร่วมมือภูมิภาคที่อาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) โดยส่งเสริมบทบาทในเวทีโลก เช่น การจัดการปัญหาสภาพภูมิอากาศ หรือภัยคุกคามไซเบอร์ 3) ความยั่งยืน (Sustainability): ครอบคลุมทั้งมิติของการเจริญเติบโตที่เป็นธรรม เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และการดูแลกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะผู้สูงอายุ แนวคิดดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดไปสู่ระดับนโยบายผ่านการจัดตั้งศูนย์อาเซียนด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน และการขับเคลื่อนโครงการด้านธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม

## 2.4 ASEAN Statement on Promotion of Good Governance and Agile Civil Service

ถ้อยแถลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการยกระดับราชการพลเรือนในยุคดิจิทัล ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของการสร้าง “ข้อตกลงทางคุณค่า (Value-based Agreement)” ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้าง ระบบราชการที่ปรับตัวได้ (Agile Civil Service) และ



ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างทันท่วงที สำคัญของถ้อยแถลง: 1) พัฒนาแนวคิดและระบบการบริหารงานบุคคลของราชการ ให้รองรับความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกยุคใหม่ 2) เสริมสร้างความร่วมมือในระดับราชการข้ามพรมแดน เพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการ 3) พัฒนาเครือข่ายราชการดิจิทัลในภูมิภาคที่สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยี องค์ความรู้ และวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศร่วมกัน 4) ปลุกฝังวัฒนธรรมธรรมาภิบาลผ่านการฝึกอบรม การสร้างแรงจูงใจ และการออกแบบระบบการประเมินที่ยึดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ (RYT9, 2565)

## 2.5 ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์

เพื่อให้ธรรมาภิบาลในอาเซียนสามารถเปลี่ยนจากวาทกรรมไปสู่การปฏิบัติอย่างยั่งยืน ควรมีการขับเคลื่อนใน 5 แนวทางหลัก ได้แก่: 1) ยกย่องธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งภูมิภาค ด้วยการบูรณาการในทุกแผนงานของประชาคมอาเซียน 2) สร้างกลไกตรวจสอบแบบเปิด (Open Accountability Mechanism) ที่มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและสื่อมวลชน 3) จัดตั้ง “คลังปัญญาอาเซียนด้านธรรมาภิบาล” (ASEAN Governance Think Tank) เพื่อศึกษาวิจัย สังเคราะห์ และเสนอแนะเชิงนโยบาย 4) พัฒนามาตรฐานจริยธรรมราชการอาเซียน (ASEAN Civil Service Code of Conduct) เพื่อเสริมความน่าเชื่อถือของราชการ 5) สร้างดัชนีธรรมาภิบาลอาเซียน (ASEAN Good Governance Index) เพื่อวัดผลและใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาร่วมกัน

ธรรมาภิบาลในอาเซียนมิได้เป็นเพียงหลักการนามธรรม แต่คือกลไกสำคัญในการสร้างภูมิภาคที่เชื่อมโยงกันอย่างยั่งยืน ในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว บทบาทของประเทศไทยในฐานะผู้ผลักดันถ้อยแถลงและการเป็นเจ้าภาพการประชุมผู้นำราชการพลเรือน ถือเป็นแบบอย่างของการใช้ Soft Power ด้านธรรมาภิบาล ที่สามารถถ้อยทอดไปสู่ความร่วมมือในระดับโลกได้ในอนาคต

## องค์ความรู้จากบทความวิชาการ

### 1. ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาล

บทความอธิบายรากฐานของแนวคิดธรรมาภิบาลจากกรอบของธนาคารโลก, UNESCAP และ UNDP ซึ่งครอบคลุมหลักการ เช่น ความโปร่งใส นิติธรรม การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพในการบริหาร โดยเน้นว่าธรรมาภิบาลไม่ใช่เพียงหลักการทางการบริหาร แต่เป็นกลไกในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

### 2. ธรรมาภิบาลของไทยในบริบทอาเซียน

ประเทศไทยมีความพยายามในการบูรณาการหลักธรรมาภิบาลสู่การกำหนดนโยบาย ทั้งในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ และการดำเนินงานภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะประธานอาเซียน พ.ศ. 2562 ที่มุ่งผลักดันการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลบนพื้นฐานของความยั่งยืนและธรรมาภิบาล

### 3. ธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน

ผู้เขียนวิเคราะห์กรณีการลงทุนของไทยในประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการเขื่อนไซยะบุรีในลาว และเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายในเมียนมา พร้อมเสนอให้แยกแนวคิด "บรรษัทภิบาล" ออกจาก "บรรษัทบริหาร" และเรียกร้องให้มีการกำกับดูแลผ่านกลไกกฎหมายที่มีผลผูกพัน และการมีส่วนร่วมจากประชาชน

### 4. ธรรมาภิบาลในยุคดิจิทัลและประชาคมอาเซียน

อาเซียนได้ผลักดันธรรมาภิบาลให้เป็นวัฒนธรรมหลักของประชาคม โดยเฉพาะในแผนพัฒนาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025 ผ่านการประชุมระดับภูมิภาค เช่น ASEAN International Conference 2016 และการประกาศ ASEAN Statement on Promotion of Good Governance and Agile Civil Service ซึ่งชี้ถึงความจำเป็นของธรรมาภิบาลในระบบราชการยุคใหม่

## ธรรมาภิบาลของไทยกับมิตรภาพที่ยั่งยืน ของอาเซียน



ภาพที่ 1 แสดงองค์ความรู้จากบทความวิชาการ

### สรุป

“ธรรมาภิบาลของไทยกับมิตรภาพที่ยั่งยืนของอาเซียน” มุ่งวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยกับความร่วมมือระดับภูมิภาคในประชาคมอาเซียน โดยชี้ให้เห็นว่าในบริบทของโลกปัจจุบันที่เต็มไปด้วยความท้าทายเชิงโครงสร้างและผลกระทบข้ามพรมแดน ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม หรือเศรษฐกิจ การส่งเสริมธรรมาภิบาลมิใช่เพียงประเด็นภายในประเทศ หากแต่เป็น “กลไกเชิงโครงสร้าง” ที่สามารถส่งเสริมเสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืนของทั้งภูมิภาค หลักธรรมาภิบาลซึ่งปรากฏในกรอบแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ เช่น UNESCAP และ UNDP ได้รับการนำมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ เช่น การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความโปร่งใส การรับผิดชอบ ความเสมอภาค และประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งกลายเป็นมาตรฐานวัดสำคัญในการพัฒนาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการวางนโยบายเพื่อการบริหารภาครัฐอย่างมีคุณธรรม

จากการศึกษากรณีตัวอย่างในภูมิภาคอาเซียน เช่น ปัญหาไฟฟ้าในอินโดนีเซีย เหตุการณ์น้ำท่วมในทะเลไทย การแห้งแล้งของแม่น้ำโขงจากการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐต้นน้ำ รวมถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของภาคเอกชนไทยในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โครงการเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนปากแบ่งในลาว ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนในประเทศไทย ล้วนเป็นบทสะท้อนของ “ผลกระทบเชื่อมโยง” ที่ข้ามพรมแดนรัฐอย่างชัดเจน โดยไม่มีขอบเขตใดสามารถจำกัดผลกระทบเหล่านี้ไว้ได้



บทความยังเน้นย้ำว่า แนวคิดธรรมาภิบาลต้องพัฒนาไปสู่ระดับ “ธรรมาภิบาลข้ามพรมแดน (Transboundary Governance)” และ “ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance)” เพื่อให้สามารถรับมือกับพลวัตของโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และความซับซ้อนของระบบการเมืองการปกครองในศตวรรษที่ 21 การบริหารกิจการสาธารณะในยุคใหม่นี้ต้องอาศัยหลักการที่ยึดโยงกับความโปร่งใส ความยุติธรรม และความสามารถในการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

ในระดับภูมิภาคอาเซียน แนวโน้มของการยกระดับธรรมาภิบาลปรากฏชัดในเอกสารนโยบาย เช่น ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025 ที่เสนอให้ธรรมาภิบาลกลายเป็น “วัฒนธรรมหลัก” ของการปกครอง ผ่านการส่งเสริมการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้เทคโนโลยี และการพัฒนากำลังคนภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของประเทศไทยในฐานะประธานอาเซียน พ.ศ. 2562 ได้ผลักดันแนวคิด “People-centered Governance” และการบริหารที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของบริบทโลก

จากทั้งหมดนี้ บทความเสนอข้อเสนอเชิงระบบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) ยกระดับธรรมาภิบาลเป็นวาระระดับภูมิภาค โดยผนวกเข้ากับแผนงานหลักของประชาคมอาเซียน 2) สร้างกลไกตรวจสอบแบบเปิดที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชน ภาควิชาการ และสื่อมวลชนมีส่วนร่วม 3) จัดตั้งคลังสมอง (Think Tank) ด้านธรรมาภิบาลอาเซียน เพื่อผลิตองค์ความรู้และเสนอแนะนโยบาย 4) พัฒนাজริยธรรมราชการระดับภูมิภาค ผ่านการสร้างมาตรฐานและเครื่องมือวัดผลที่สอดคล้องกัน 5) ออกแบบดัชนีธรรมาภิบาลอาเซียน เพื่อใช้ในการวัดผลความก้าวหน้าและเปรียบเทียบข้ามประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า “ธรรมาภิบาล” ไม่ได้เป็นเพียงชุดแนวคิดเชิงบริหาร แต่คือ “เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์” ที่มีพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้าง ทั้งในระดับชาติและภูมิภาค การนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังโดยอาเซียนจะช่วยหล่อหลอมภูมิภาคให้มีความยุติธรรม โปร่งใส และยั่งยืน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นรากฐานสำคัญของมิตรภาพระหว่างประเทศสมาชิกที่ยั่งยืนในระยะยาว

### บรรณานุกรม

- กรมอาเซียน. (2559). *อาเซียน 2025 : มุ่งหน้าไปด้วยกัน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ.
- ข่าวไทยพีบีเอส. (2562) *เผย 3 สาเหตุ น้ำโขงแล้ง*. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2565, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/281871>.
- ข่าวสด. (2562). *เปิดผลขั้นสุด ตันตอทำ “มาเรียม” ติดเชื้อในกระแสเลือด-ปอดเป็นหนองจนคร่าชีวิต*. สืบค้น 20 กันยายน 2565, จาก [https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news\\_2808789](https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_2808789).
- คณะกรรมการส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ไม่ทราบปี). *ที่มา ความหมาย และพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาล*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2565, จาก <http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>.
- เปิดผลขั้นสุด ตันตอทำ “มาเรียม” ติดเชื้อในกระแสเลือด-ปอดเป็นหนองจนคร่าชีวิตตติกานต์ เดชขพงศ์. *เจาะการลงทุนไทยในต่างแดน-มีธรรมาภิบาลหรือไม่?*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2565, จาก <https://voicetv.co.th/read/H1vJnRZxf>.
- ณัฐพัชร์ ทศนรุ่งเรือง. (2562). *“เพียร์พร ดีเทคน์” : คำถามถึงทุนข้ามชาติ เชื้อข้ามพรมแดน ธรรมาภิบาลในอุษาคเนย์*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.isranews.org>.



- दनัย ไชยโยธา. (2557). *อาเซียนศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- ธีระ วรณารัตน์. (2558). *การรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤติน้ำมันรั่วลงทะเล บริเวณอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักงานวิจัยและพัฒนาเพื่อการปรองปรองวิจัยสุขภาพสู่การปฏิบัติ ภาควิชาเวชศาสตร์ป้องกันและสังคม. คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- พินดา อนันต์รัตนสุข. (2555). *เรียนรู้เรื่องอาเซียน*. นนทบุรี: ธิงค์ ปียอนด์บุ๊คส์.
- พิมพ์พี พันธุ์วิชาติกุล. (2562) *การตายของ “มาเรียม” อาจนำไปสู่การตายของคุณในอนาคต*. สืบค้น 20 กันยายน 2565, จาก: <https://www.thebangkokinsight.com/199404/>.
- มติชน. (2561). *แนะนำให้รู้จัก เชื้อนเซเปียน-เซิน้ำน้อย อาจเก็บน้ำ 3 ระดับ*. สืบค้น 26 กรกฎาคม 2565, จาก [https://www.matichon.co.th/bullet-news-today/news\\_1059208](https://www.matichon.co.th/bullet-news-today/news_1059208).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2561). *เหตุเชื่อนแตกที่ลาว พ.ศ.256*. สืบค้น 26 กรกฎาคม 2565, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เหตุเชื่อนแตกที่ลาว พ.ศ.2561>.
- ศิริชนก วิริยเกื้อกุล. (2559). *มลพิษหมอกควันข้ามแดน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักเลขาธิการอาเซียน. (2562). *แถลงการณ์ของประธานการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 34*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.asean2019.go.th/th/news/แถลงการณ์ของประธานการป/>.
- อรพินท์ สฟโซคชัย. (2541). *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)*. รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ 20. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). *หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- RYT9. (2565). *ร่างถ้อยแถลงอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการเร่งยกระดับภาคราชการพลเรือนในยุคดิจิทัล*. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.ryt9.com/s/cabt/3012942>.
- Thai PR. (ไม่ระบุปี). *ธรรมาภิบาลอาเซียน*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.thaipr.net/tag/ธรรมาภิบาลอาเซียน>.