

“รัฐ” และ “ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ” ในการจัดการปกครองโลก (States and Non-state actors in Global Governance)

เกษร เกษมชี่นยศ¹

บทคัดย่อ

รัฐ (state) มีบทบาทมาอย่างช้านานในการจัดการปกครอง (governance) และการจัดระเบียบทางสังคม ในทางการเมือง รัฐ คือ สถาบันที่เป็นผู้รักษาและใช้อำนาจอธิปไตยด้วยการจัดตั้งรัฐบาลและระบบราชการขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการสาธารณะและจัดระเบียบสังคม แต่ในสถานการณ์โลกยุคปัจจุบัน เราจะพบว่ารัฐไม่สามารถเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งไม่สามารถจัดการกับความโกลาหลของสังคมให้เข้าสู่ความมีระเบียบได้ นอกจากนี้แนวคิดการจัดการปกครองแบบใหม่เชื่อว่ารัฐมิได้เป็นผู้นำที่หลัก โดยเฉพาะในการจัดการปกครองโลก (global governance) มีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในรูปแบบสถาบัน ได้แก่ บรรษัทข้ามชาติ, กลุ่มผลประโยชน์, กลุ่มเอ็นจีโอ, และ องค์การระหว่างประเทศ ซึ่งสถาบันเหล่านี้เกิดและเพิ่มจำนวนขึ้น และได้เข้ามาร่วมกับรัฐ หรือมีอิทธิพลเหนือรัฐในกำหนดนโยบายสาธารณะ การจัดการกับทรัพยากรทางสังคม กิจการสาธารณะ และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น ในบทความนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการจัดการปกครองโลก เป็นการศึกษาผ่านการวิเคราะห์เชิงสถาบัน โดยพิจารณาว่ารัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐต่างเป็นปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional factors) ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดการปกครองโลกที่ซึ่งสถาบันรัฐมิได้เป็นตัวแสดงหลักแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป โดยการวิเคราะห์ใช้การเปรียบเทียบจากตัวอย่างประเด็นปัญหาในการจัดการปกครองโลก 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้าย, สิ่งแวดล้อม, สาธารณสุข, และเศรษฐกิจ

คำสำคัญ: รัฐ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ การจัดการปกครอง การจัดการปกครองโลก

Abstract

States, for a long time, have been having a role in governance and ordering the social rules. In the sense of politics, states are an institution that maintains and uses the sovereignty by the arrangement of the government and bureaucracy; a tool in public administration and social order maintenance; but, in globalized era, states can not be a power holder alone, can not manage the social chaos in a good manner, besides, a new

¹ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

concept of governance believes in that , states are not only major actors but also non-state actors which set up in institutional structures are powerful actors. These non state actors are the multi-national corporations, the interest groups, the non government organizations, and the intergovernmental organizations. These institutions were born and increased, came in cooperate with states , be influential over states in public policy decision, joined in social resources management and public affairs, and proceeded international relations. This article considered that states and non state actors are institutional factors in global governance. The analysis compared problem issues which are terrorism, environment, public health, and economy.

Keywords: state, non-state actor, governance, global governance

“รัฐ” ในฐานะหน่วยการศึกษาของวิชาการเมืองเปรียบเทียบ

แม้ว่าในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบจะมองว่ารัฐเป็นสถาบันที่ทรงอำนาจมากที่สุดที่ชอบเขตระดับประเทศ แต่จากสถานการณ์โลกยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะโลกในยุคที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ หรือ โลกไร้พรมแดนที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต รุนแรง และรวดเร็ว เราจะพบว่า สถาบันที่เรียกว่ารัฐนี้ มิได้เป็นผู้แสดงหลักในเวทีโลกแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป Kesselman และ Krieger (2006, 42) กล่าวว่า มีนักวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบจำนวนมากวิเคราะห์ว่าโลกาภิวัตน์ (ซึ่งถูกนิยามว่าเป็นกระแสการข้ามพรมแดนของคน ทุน สินค้า และความคิดในเชิงวัฒนธรรม) ได้ค่อย ๆ ทำลายอำนาจสูงสุดของรัฐ (state supremacy) ลง มีการตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมากมายภายใต้ชื่อเรื่อง เช่น The Retreat of the State? , The Eclipse of the State? , และ Challenging the State ในบทความเหล่านี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าการพัฒนาทางเทคโนโลยี และเศรษฐกิจ เช่น การมีอินเทอร์เน็ต และการขยายตัวของกลุ่มบริษัทข้ามชาติ ได้ทำให้ความสามารถของรัฐในการควบคุมกิจกรรมภายในดินแดนของตนอ่อนแอลง อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจในสถานะของรัฐในปัจจุบัน เราคงต้องย้อนกลับศึกษาความเป็นมาของรัฐเสียก่อน

รัฐ หมายถึง กลุ่มของสถาบันที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แล้วนำไปปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีตัดสินลงโทษผู้ฝ่าฝืน สถาบันรัฐที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาลในรูปแบบประธานาธิบดี หรือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย กองทัพ กิจการตำรวจ และระบบราชการในการทำหน้าที่บริหารกิจการของรัฐ, รวมไปถึงสถาบันในฝ่ายนิติบัญญัติ, และสถาบันฝ่ายตุลาการ (Kesselman และ Krieger 2006, 41)

รัฐมีบทบาทมาอย่างยาวนานในการจัดการปกครองและจัดระเบียบทางสังคม ในทางการเมือง รัฐคือ สถาบันที่เป็นผู้รักษาและใช้อำนาจอธิปไตย การเกิดขึ้นของรัฐในความหมายปัจจุบันสามารถย้อนกลับไปได้ในช่วงปลายยุคกลางเข้าสู่ยุคเรอเนสซองซ์หรือยุคฟื้นฟูในยุโรปประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 15-16 ซึ่งเจ้าผู้ครองรัฐต่าง ๆ เริ่มแยกตัวออกจากอำนาจของคริสตจักรแห่งนครวาติกัน และนับตั้งแต่การจัดทำสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย (the Treaty of Westphalia) ในปี ค.ศ.1648 ในยุโรป อันเป็นสนธิสัญญายุติสงครามสามสิบปีระหว่างเจ้าผู้ครองรัฐเยอรมันและมีผลให้บรรดาเจ้าเหล่านั้นแยกตัวเป็นอิสระจากอำนาจแห่งจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire)

สนธิสัญญาเวสต์ฟาเลียได้ก่อให้เกิดระเบียบโลกแบบเวสต์ฟาเลียนขึ้น หรือ เรียกว่า Westphalian World Order ซึ่งมีหลักการสำคัญ 5 ประการ (Valaskakis 2000) คือ

1. รัฐบาลของแต่ละรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว
2. การใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ภายใต้ขอบเขตดินแดนทางภูมิศาสตร์ของรัฐ
3. รัฐบาลของแต่ละรัฐไม่เพียงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผู้เล่นที่ทรงอำนาจที่สุดในระบบโลก (most powerful player in the world system)
4. กฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐที่มีอธิปไตยเท่านั้น
5. สงครามคือเครื่องมือที่ชอบธรรมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่าระเบียบโลกแบบเวสต์ฟาเลียนก็คือการจัดระเบียบสังคมระหว่างรัฐในยุโรป แต่เมื่อยุโรปได้ขยายเขตอิทธิพลของตนไปทั่วโลกในยุคการล่าอาณานิคม ระเบียบสังคมแบบยุโรปก็ได้กลายมาเป็นระเบียบโลกไปโดยปริยาย นักทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งว่าการสร้างสันติภาพโลกแบบเวสต์ฟาเลียนมีหลักการสำคัญ คือ การยึดมั่นในอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐมีสิทธิที่จะทำการตัดสินใจทางการเมืองของตน แต่แต่ละรัฐต่างมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย, และแต่ละรัฐจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น (Valaskakis 2000, Wikipedia 2008)

ระเบียบโลกแบบเวสต์ฟาเลียนซึ่งให้ความสำคัญกับอธิปไตยของรัฐ ได้ดำเนินมาจนถึงจุดสูงสุดในช่วงการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเมื่อปี ค.ศ.1945 สถาปัตยกรรมแบบโลกไร้พรมแดนได้ท้าทายต่อสถานะของรัฐ โดยเฉพาะมีผลกระทบต่อหลักการของระเบียบโลกแบบเวสต์ฟาเลียนทั้ง 5 ประการข้างต้น (Valaskakis 2000) กล่าวคือ

1. อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐมิได้ถูกผูกขาดโดยรัฐบาลกลางของแต่ละรัฐอีกต่อไป
2. การควบคุมเขตแดนทางกายภาพ (physical territory) เป็นเรื่องไร้ความหมาย การพัฒนาระบบขนส่งและเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารทำให้ระยะทางมีข้ออุปสรรคในการเคลื่อนย้ายกระแสเงินทุนตามลัทธิทุนนิยม, การเกิดฝนกรดอันเป็นจากมลภาวะเป็นพิษ, หรือการแพร่กระจายของโรคระบาดใหม่ที่ยังรักษาไม่ได้ นอกจากนี้ นักโจรกรรมข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (hacker)

สามารถขโมยข้อมูลได้ข้ามประเทศ อำนาจของกลุ่มบริษัทข้ามชาติ, เจ้าพ่อไมโครซอฟท์ บิล เกตส์, ฟอมดการเงิน จอร์จ โซรอส, คริสตจักร, หรือ การทำสงครามจิตฮาดของมุสลิม (Islamic Jihad) สิ่งเหล่านี้ล้วนไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเขตแดนของรัฐในทางกายภาพ แต่เป็นเรื่องที่ตั้งอยู่บนการควบคุมและการจัดการโดยใช้ข้อมูลข่าวสาร (control and management of information) แต่โครงสร้างของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายยังคงใช้พื้นฐานทางเขตแดน ซึ่งความไม่สอดคล้องกันนี้ส่งผลให้รัฐถูกลดความสามารถลงอย่างรุนแรงในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

3. ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) เช่น ธุรกิจที่มีเครือข่ายข้ามชาติ กลุ่มเอ็นจีโอรดับโลก อาทิ กลุ่มกรีนพีซ และองค์การระหว่างประเทศ มีความสำคัญมากขึ้นในการจัดระเบียบโลกยุคไร้พรมแดน

4. กฎหมายระหว่างประเทศเริ่มทำทลายต่ออำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างรัฐเริ่มลดความสำคัญลง เช่น กรณีการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมของประเทศตะวันตกและองค์การนาโตในสงครามกลางเมืองที่มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในโคโซโว เมื่อปี ค.ศ. 1998

5. การทำสงครามระหว่างรัฐแบบเวสต์ฟาเลียนเริ่มหายไป แต่เกิดสงครามแบบใหม่เกิดขึ้นได้แก่ สงครามเศรษฐกิจและสงครามข้อมูลข่าวสาร ความขัดแย้งแบบใหม่มีได้เกิดจากความเป็นปรปักษ์ระหว่างรัฐ แต่เกิดจากเหล่าบรรดาบรรษัทธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ ผู้ค้ายาเสพติด รวมไปถึงกลุ่มมาเฟียทางชาติพันธุ์ต่าง ๆ (ethnic mafias)

การเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกดังกล่าวมีผลอย่างมากที่ทำให้บทบาทของรัฐลดลง ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะ Martin van Creveld (1996) ในบทความเรื่อง The Fate of the State ได้กล่าวถึงสถานะของรัฐไว้ว่า

1. โอกาสในการระดมสรรพกำลังเพื่อทำสงครามของรัฐจะลดลงในอนาคต เพราะความกลัวการเผชิญหน้ากัน ในสงครามที่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีอำนาจการทำลายล้างสูง โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ไม่มีประเทศผู้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ประเทศใดที่จะเปิดฉากทำสงครามต่อกันโดยตรง

2. ความเสื่อมของรัฐสวัสดิการ นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ผู้คนเริ่มมองว่าระบบราชการของรัฐที่ยุติธรรม (impartial state bureaucracy) ที่ได้รับแรงบันดาลใจจาก Hegel และ Max Weber เป็นสิ่งที่ขัดขวางการเปลี่ยนแปลง ระบบราชการมิได้ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการสร้างความก้าวหน้าทางสังคมเช่นในอดีต ผู้นำทางการเมืองดังเช่น Margaret Thatcher และ Ronald Reagan มีเป้าหมายในการบริหารงาน คือ การลดอำนาจของรัฐลง (roll back the power of state) มีการนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Adam Smith กลับมาใช้ใหม่ คือ การค้าเสรี (laissez faire)

ภายใต้ลัทธิทุนนิยม ซึ่งมีแนวคิดสำคัญคือให้รัฐลดบทบาททางเศรษฐกิจลง และปล่อยให้เอกชนดำเนินการเองอย่างอิสระ

3. เทคโนโลยียุคใหม่, การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก, และอิทธิพลของสื่อ เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐมีอำนาจลดน้อยลง

4. รัฐไม่สามารถรักษาระเบียบทางสังคม หรือ ความสงบเรียบร้อยไว้ได้ รัฐต้องเผชิญกับความท้าทายในการแก้ปัญหาความรุนแรงอันเกิดจากกลุ่มหรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เช่น กบฏแบ่งแยกดินแดน องค์กรผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐดังกล่าวมาข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นสถานะของรัฐในยุคปัจจุบันได้อย่างชัดเจนว่ารัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่ทรงอำนาจสูงสุดในการจัดระเบียบสังคมอีกต่อไป จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการปกครองว่าสังคมจะมีการจัดการปกครองอย่างไรที่จะนำไปสู่สงบเรียบร้อยและกลุ่ม องค์กร สถาบันต่าง ๆ จะสามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้สังคมที่มีระเบียบ

แนวความคิดเรื่อง “การจัดการปกครอง” (Governance)

Jim Whitman (2005: 16) ได้อธิบายถึงการพัฒนาแนวความคิดเรื่อง “การจัดการปกครอง” ไว้ว่า เมื่ออดีตนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ Harold Wilson ได้ก้าวพ้นจากตำแหน่งในปีค.ศ.1976 เขาได้เขียนหนังสือเรื่อง “The Governance of Britain” โดยมีเป้าหมายเพื่ออธิบายว่าระบบรัฐสภาและรัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรีจะทำงานได้อย่างไร หลังจากนั้นเป็นต้นมา ความสลับซับซ้อนของการจัดการปกครองไม่สามารถถูกจำกัดวงอยู่ภายใต้ความเป็นเครื่องจักรความ เป็นรัฐบาล และแน่นอนว่าย่อมไม่มีใครคิดที่จะศึกษาเรื่องการจัดการปกครองภายใต้หัวข้อเรื่อง รัฐบาล (Government) เท่านั้น

ภาระหน้าที่ของรัฐบาล คือ การจัดการปกครอง (the business of government is governance) กล่าวคือ การนำกลไกการกำกับดูแลและการควบคุม (steering and control mechanisms) มาใช้ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อความมีเสถียรภาพและความเป็นระเบียบ (stability and order) ของสังคม ซึ่งในการจัดระเบียบของสังคมมักจะทำให้อำนาจแก่ผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ แต่ในปัจจุบันขอบเขตของการจัดการปกครองก้าวข้ามไปมากกว่าการผูกขาดเหนือวิธีการที่ใช้ ความรุนแรง มีวิธีการที่ดีกว่าในการรักษาความสัมพันธ์ของสังคม มากกว่าจะรอให้รัฐบาลเข้ามา ดำเนินการ ดังนั้น การศึกษาเรื่องการจัดการปกครองจึงมีความสำคัญมากขึ้นจากประเด็น ดังต่อไปนี้

- การตอบคำถามเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างสลับซับซ้อน
- จำนวนและอำนาจของตัวแสดง (actors) และกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐที่มีเพิ่มขึ้น
- การที่รัฐถูกบีบอยู่ระหว่างความคาดหวังสาธารณะที่เพิ่มขึ้นกับทรัพยากรที่ลดลง

- ประเภทของความสัมพันธ์แบบข้ามชาติ (transnational relations) มีความหลากหลายแพร่กระจายออกไป และคุกคามต่ออำนาจของรัฐบาล

Roderick A.W. Rhodes (1996: 652-672) ในบทความเรื่อง “The New Governance: Governing without Government” ให้ความหมายการจัดการปกครองว่าต่างไปจากอดีตซึ่งมักมีความหมายพ้องกับคำว่า การปกครอง (Government) แต่ปัจจุบันนิยามได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ การจัดการปกครองหมายถึง กระบวนการใหม่ของการทำหน้าที่ปกครอง (a new process of governing) หรือ เงื่อนไขที่เปลี่ยนไปของกติกาในการจัดระเบียบ (a changed condition of ordered rule) หรือ วิธีการใหม่ของการปกครองสังคม (the new method by which society is governed)

ในทัศนะของ Rhodes การจัดการปกครอง คือ เครือข่ายแบบ ‘ข้ามองค์การ’ ที่มีจัดองค์การด้วยตนเอง (governance refers to self-organizing, interorganizational networks) เป็นเครือข่ายของการจัดการ (managing networks) ที่มีได้จำกัดเฉพาะอยู่ในภาครัฐ แต่เป็นเครือข่ายที่แผ่ขยายไปในการประสานงานทางสังคม และความเชื่อมโยงระหว่างองค์การทางการจัดการ เครือข่ายนี้เป็นทางเลือกสิ่งที่จะมาทดแทนกลไกตลาดและสายการบังคับบัญชา (แบบระบบราชการ) ที่จะแผ่ไปในช่วงขอบเขตทั้งภาครัฐ เอกชนและอาสาสมัคร และกล่าวโดยสรุป เครือข่ายที่บูรณาการเข้าด้วยกันนั้นจะมีลักษณะต่อต้านการกำกับดูแลของรัฐบาล แต่จะทำการพัฒนานโยบายและสร้างสภาพแวดล้อมของตนขึ้นมาเอง

นอกจากนี้ Jan Kooiman (2003: 4) ในหนังสือเรื่อง Governing as Governance ให้คำนิยามเกี่ยวกับ ‘การปกครอง’ (Governing) และ ‘การจัดการปกครอง’ (Governance) ไว้ว่า “การปกครองสามารถถูกพิจารณาในฐานะผลรวมทั้งหมดของปฏิสัมพันธ์ (the totality of interactions) ที่ซึ่งตัวแสดงภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกัน มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม หรือ การสร้างโอกาสทางสังคม โดยให้ความสนใจไปที่ตัวสถาบันในฐานะที่เป็นบริบทสำหรับปฏิสัมพันธ์ในการปกครอง และการสร้างพื้นฐานของแบบแผนสำหรับกิจกรรมเหล่านั้นทั้งหมด, การจัดการปกครองสามารถถูกจัดให้มีฐานะเป็นผลรวมทั้งหมดของการสร้างมโนคติเชิงทฤษฎีในการปกครอง (Governance can be seen as the totality of theoretical conceptions on governing)”

Kooiman กล่าวว่า การจัดการปกครองอยู่ในฐานะรูปแบบหรือโครงสร้างที่เกิดขึ้นในระบบสังคม-การเมือง ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของความพยายามในการแทรกแซงซึ่งกันระหว่างตัวแสดง (actors) ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รัฐบาลกลางอาจทำหน้าที่ออกกฎหมายและดำเนินการร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น ผู้จัดบริการสุขภาพ ภาคอาสาสมัคร และภาคเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผลลัพธ์ทางนโยบายไม่ได้เป็นผลผลิตจากการกระทำของรัฐบาลกลาง Kooiman ได้แยกแยะระหว่างกระบวนการปกครอง (the process of governing or goal-directed intervention) ออกจากการจัดการ

ปกครองที่เป็นผลลัพธ์ (governance which is the result or the total effects) ของการแทรกแซงทางสังคม-การเมือง-การบริหาร และการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ตามทัศนะนี้ รัฐบาลกลางไม่ได้มีฐานะสูงสุดอีกต่อไป ระบบการเมืองมีการแบ่งแยกเพิ่มขึ้น สังคมมีลักษณะไร้ศูนย์กลาง (centerless society) รัฐบาลมีลักษณะศูนย์กลางที่หลากหลาย (the polycentric state characterized by multiple centers) รูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่หลากหลายมีหลายลักษณะ เช่น การออกกฎระเบียบด้วยตนเองหรือแบบร่วม (self- and co-regulation), หุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน (public-private partnership), การจัดการแบบร่วมดำเนินการ (co-operative management), และการร่วมลงทุนเชิงวิสาหกิจ (joint entrepreneurial ventures)

ลักษณะข้างต้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการจัดการปกครองระดับชาติเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในระดับสากลเช่นกัน James N. Rosenau ได้แยกการปกครอง (government) ออกจากการจัดการปกครอง (governance) โดยเสนอว่า ‘การปกครอง’ หมายถึง “กิจกรรมที่จัดทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ” (activities that are backed by formal authority) ส่วน ‘การจัดการปกครอง’ หมายถึง “กิจกรรมที่ทำการโดยการมีเป้าหมายร่วมกัน” (activities backed by shared goals) การจัดการปกครองเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นวงรอบ เพราะไม่ใช่แต่เฉพาะในองค์การภาครัฐแต่รวมถึงกลไกนอกภาครัฐและกลไกที่ไม่เป็นทางการด้วย ดังนั้นเราสามารถมีการจัดการปกครองได้โดยไม่ต้องปกครอง (governance without government) ในเมื่อมันมีกลไกเชิงกฎระเบียบในการดำเนินกิจกรรมที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้ว่าจะมิได้ดำเนินการโดยผู้ที่มีอำนาจอย่างเป็นทางการก็ตาม (Rhodes 1996)

แนวคิด ของ Whitman, Rhodes, Kooiman, และ Rosenau สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เผยแพร่โดยองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลกที่นำหลักการจัดการปกครองมาใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบัน และนโยบายการปล่อยสินเชื่อแก่ประเทศโลกที่สาม ในมุมมองของธนาคารโลก การจัดการปกครอง คือ ลักษณะของอำนาจที่ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources) ซึ่งการจัดการปกครองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล มีความเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ, ระบบตุลาการที่เป็นอิสระ และกรอบกฎหมายเพื่อใช้บังคับการทำสัญญา, การบริหารเงินทุนสาธารณะที่ตรวจสอบได้ (accountable), ผู้ตรวจสอบสาธารณะ (public auditor) ที่เป็นอิสระ, ความรับผิดชอบของผู้แทนราษฎรในฝ่ายนิติบัญญัติ, ความเคารพต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชน, โครงสร้างเชิงสถาบันแบบพหุนิยม, และสื่อที่เป็นอิสระ (Weiss 2000, Rhodes 1996)

ในปี ค.ศ. 1995 OECD ได้ตีพิมพ์เอกสาร เรื่อง Participatory Development and Good Governance ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับธรรมาภิบาล โดยเน้นที่ 1) การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Development) 2) การพัฒนาประชาธิปไตย (Democratisation) และ 3) ธรรมาภิบาล (Good Governance) นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย หรือ ADB ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีความสำคัญในภูมิภาคเอเชีย ได้ทำหน้าที่ในการเผยแพร่แนวคิดธรรมาภิบาลเช่นกัน ในเอกสารเรื่อง Governance: Sound Development Management นั้น ADB (1995) ได้พยายามสร้างความชัดเจนให้กับแนวคิดธรรมาภิบาล ด้วยการกำหนดองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่สำคัญไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) การตรวจสอบได้ (Accountability) 2) การมีส่วนร่วม (Participation) 3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) และ 4) ความโปร่งใส (Transparency)

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เพียงการใช้อำนาจและการบริหารโดยรัฐเท่านั้น แต่ต้องอาศัยภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรและการจัดการกิจการสาธารณะ

การจัดการปกครองโลก (Global Governance) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors)

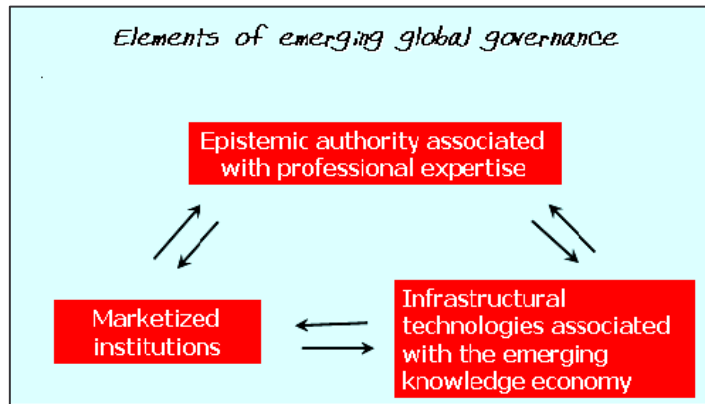
ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ผู้ศึกษาด้านการเมืองโลกเริ่มมีการใช้แนวคิดเรื่อง 'การจัดการปกครองโลก'² โดยในปี ค.ศ.1992 James N. Rosenau ในหนังสือ Governance without Government : Order and Change in World Politics (โดยมี Ernst-Otto Czempiel เป็นบรรณาธิการร่วม) เป็นผู้เริ่มใช้คำศัพท์ 'Global Governance' ในทางวิชาการ นอกจากนี้มีการใช้คำเพื่อสื่อถึงการจัดการปกครองโลกอย่างหลากหลาย อาทิ international governance, systems of governance, governance of the international political economy, governance of world politics, governance on a world-wide scale, governance of international orders, หรือ governance in a global order (Hewson และ Sinclair 2004: 228-9)

Hewson และ Sinclair (2004: 239) ได้อธิบายองค์ประกอบในการเกิดทฤษฎีการจัดการปกครองโลกว่าเกิดจาก 3 ส่วนสำคัญภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ คือ 1) เกิดจากการคล้อยตามสิทธิอำนาจทางความรู้ (epistemic authority) ของผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ความรู้ในเชิงเทคนิค และความรู้แบบมีอาชีพ 2) เกิดจากสถาบันที่ถูกทำให้เป็นกลไกตลาด (marketized institutions) ซึ่งมีการนำหลักการตลาดมาใช้แทรกแซงทางสังคมและใน องค์การ และ 3) เกิดจากความซับซ้อนของเทคโนโลยีเชิงโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructural technologies) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นของ

² คำศัพท์ Global Governance นี้ มีนักวิชาการนิยมแปลเป็นคำศัพท์ในภาษาไทยอีกคำหนึ่งว่า "โลกาภิบาล" ซึ่งเกิดจากการสมมาตรระหว่างคำว่า โลก และ ภิบาล ซึ่งแปลได้ความหมายเดียวสื่อบในแนวทางเดียวคำว่า "การจัดการปกครองโลก" นั่นเอง

เศรษฐศาสตร์เชิงความรู้ โดยสามารถสรุปเป็นแผนภาพแสดงปฏิสัมพันธ์ของทั้งสามองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพแสดงองค์ประกอบของการเกิดทฤษฎีการจัดการปกครองโลก



ที่มา: Hewson และ Sinclair 2004: 239

Gernot Erler (2006) กล่าวถึงนิยามของการจัดการปกครองโลก หรือ Global Governance ไว้ ดังนี้

"In fact, one could argue that Global Governance is the exact opposite of world rule by one central hegemonic authority. Global Governance is rather a kind of world ordering principle which is founded on the conviction that global problems demand global solutions by global players. These global players are not just States, but a widely ramified network of actors involved into interactive decision-making at the international level."

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ 'ไม่มีสิ่งใดที่เป็นเอกภาพหรือมีความเหมือนกันทั้งหมด (neither uniform nor homogeneous) ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจมีความเข้มข้นและจังหวะที่ก้าวเร่งสูง ซึ่ง David Held กล่าวไว้ว่า โลกาภิวัตน์ในปัจจุบันจะมีผลกระทบต่อโลกอย่างครอบคลุมเหมือนกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการสร้างจักรวรรดินิยมโลกในยุคศตวรรษที่ 19 เราจะทำความเข้าใจต่อเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคปัจจุบันได้ยากขึ้น โดยเฉพาะในการหาวิธีการเพื่อไปจัดการแก้ปัญหาในระดับโลก (Weiss 2000: 807)

การอภิปรายเกี่ยวกับคุณภาพของระบบการจัดการปกครองทางเศรษฐกิจและการเมืองระดับประเทศกลายเป็นที่ยอมรับในเวทีนโยบายสาธารณะระหว่างประเทศ (international public policy) ด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการ (Weiss 2000: 799-800) คือ

1. การมีระบอบการปกครองที่ไม่ชอบธรรมนำโดยผู้นำที่นานาชาติรังเกียจ (international pariahs) เช่น Idi Amin แห่งอูกันดา, Pol Pot แห่งกัมพูชา, Jean Claude Duvalier แห่งเฮติ, หรือ Jean-Bedel Bokassa แห่งจักรวรรดิแอฟริกากลาง เป็นต้น

2.จากการเกิดคลื่นลูกที่สามของประชาธิปไตย (third wave of democracy) ทั้งกลุ่มประเทศโลกที่สามและกลุ่มประเทศที่แยกตัวจากสหภาพโซเวียตเดิม ต่างทำการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะหลังการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินและตามด้วยการแตกกระจายของจักรวรรดิคอมมิวนิสต์ มีการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) อย่างแพร่หลาย โลกที่สามและยุโรปตะวันออกหันมาใช้กติกาแบบพลเมือง (civilian rule) และการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีการเลือกตั้ง และมีหลายพรรคการเมือง แต่ประเทศเหล่านี้เข้าใจการเลือกตั้งเพียงแต่รูปแบบ (form) เท่านั้น ไม่ได้เข้าใจถึงจิตวิญญาณและสาระ (spirit and content) ของความเป็นประชาธิปไตย โดยมองว่าการมีการเลือกตั้งจะเป็นการสร้างความปลอดภัยในกติกาขั้นต้นเพื่อดึงดูดเงินทุนและความช่วยเหลือจากตะวันตก

3.การแพร่ขยายของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภูมิประเทศทางการเมือง (political landscape) ตัวแสดงในเวทีโลกไม่ได้มีแค่ระบบของสหประชาชาติหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีฐานอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเหล่านี้ ได้แก่ กลุ่มเอ็นจีโอ เช่น Human Rights Watch และ CARE, กลุ่มบริษัทข้ามชาติ เช่น Shell และ Citibank และ สื่อสำคัญของโลกอย่าง BBC และ CNN ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐมากขึ้น ภายในประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศสังคมนิยมภาคประชาสังคมกำลังเริ่มขยายตัวขึ้นหลังจากทศวรรษแห่งการควบคุมได้ผ่านพ้นไป การเติบโตขึ้นของกลุ่มเอ็นจีโอเป็นมิติที่เข้ามาปะทะจุดโฟกัสต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคนี้อย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดการปกครองโลกและนโยบายทางสังคมของสหประชาชาติไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หรือกล่าวโดยสรุป คือ นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ได้ถูกส่งมอบไว้ให้เป็นหน้าที่เฉพาะของรัฐบาลเท่านั้น กลุ่มนักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชน, กลุ่มนักเคลื่อนไหวด้านเพศ, กลุ่มนักพัฒนา, และกลุ่มคนพื้นเมืองดั้งเดิม กำลังรุกคืบเข้าสู่ขอบเขตความเป็นรัฐอย่างแท้จริง และอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างชัดเจน

4.ในทศวรรษที่ 1990 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางปรากฏการณ์ของทัศนะที่ว่า “the Charter is a Westphalian document *par excellence*” กล่าวคือ แม้ว่าธรรมนูญของสหประชาชาติจะมีข้อห้ามการดำเนินการที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับนโยบายภายในของประเทศสมาชิก แต่กระนั้นก็ตาม การแทรกแซงด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมก็เกิดขึ้น เพื่อยื่นมือเข้าไปรับผิดชอบต่ออธิปไตยระดับประเทศ ประเทศที่ล้มเหลวและประสบปัญหารุนแรง หรือ Failed State เช่น ประเทศ โซมาเลีย, ประเทศยูโกสลาเวียเดิม, และ ประเทศรวันดา ได้เปิดโอกาสให้สหประชาชาติเข้าไปตรวจสอบนโยบายภายใน ซึ่งเป็นนโยบายที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายและพลัดถิ่นของมวลชนจำนวนมากไปจนถึงนโยบายการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันหายนะราคาแพงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เราจำเป็นต้องให้น้ำหนักความสำคัญไปที่ข้อเสนอในการตรวจสอบ (หรือแทรกแซง) การจัดการ

ปกครองในประเทศที่ยังไม่ประสบปัญหาถึงระดับที่เป็นประเทศล้มเหลว (Un-Failed State) ก่อนที่ปัญหาร้ายแรงจะเกิดขึ้น

Rosenau (อ้างใน Whitman 2005:26) แสดงความเห็นไว้ว่า แนวคิดเรื่อง “การจัดการปกครองโดยปราศจากปกครอง” (governance without government) ได้นำมาซึ่งการศึกษาการเมืองโลก (world politics) ที่แสดงถึงการขึ้นชีวิตร่วมโลก (global life) ที่ซึ่งอำนาจแบบรวมศูนย์ (centralized authority) ได้หายไปจากขอบเขตกิจการของมนุษย์ การจัดระเบียบโดยไร้อำนาจแบบรวมศูนย์กับศักยภาพในการบังคับการตัดสินใจระดับโลก ทำให้การกำหนดบทบาท (function) ที่เกี่ยวข้องกับจัดการปกครองในการเมืองโลกนั้นเป็นไปโดยปราศจากสถาบันของรัฐบาล

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองในระดับโลก กำลังเปลี่ยนแปลงไป ระบบการระหว่างประเทศไม่ได้เพียงแค่ประกอบไปด้วยรัฐต่าง ๆ อีกต่อไป (the international system was no longer composed simply of states) การแพร่กระจายของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (the proliferation of non-state actors) และความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของตัวแสดงเหล่านี้ รวมไปถึง อำนาจจะมีรูปร่างที่แตกต่างไปจากโลกในยุคเดิม การจัดการปกครองโลกก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายที่ตั้งของอำนาจ (location of authority) ทั้งในบริบทที่มีการประสานบูรณาการและการแยกเป็นส่วน ๆ (in the context of integration and fragmentation) มีการเคลื่อนย้ายระดมสรรพกำลังตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงองค์การระหว่างประเทศ อีกทั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1990 ก็ไม่ได้สร้างให้เกิดผลประโยชน์ที่กระจายไปยังพลเมืองโลกอย่างเท่าเทียมกัน (Weiss 2000: 806-7) ซึ่งกลไกแบบรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เป็นผลให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเกิดเพิ่มขึ้น เพื่อเข้ามาจัดสรรทรัพยากรและประโยชน์ตามเป้าประสงค์ของแต่ละกลุ่ม

Kimon Valaskakis (2000) อธิตเอกอัครราชทูตประเทศแคนาดาประจำองค์การ OECD ได้จำแนกประเภทตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ในเวทีโลกไว้ดังนี้

1.กลุ่มบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ (the large multinational corporations) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองระดับประเทศ (national governance) เช่น การให้ทุนอุดหนุนในการเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตย รวมไปถึงอำนาจต่อรองในวาระการเจรจาระหว่างประเทศ

2.กลุ่มผลประโยชน์พิเศษที่มีกองกำลังของตนเอง (the militant Special Interest Groups) เช่น องค์การทางศาสนา, กลุ่มลัทธิบิฮิสต์, กลุ่มสมาคมลับ, และกลุ่มกดดันอื่น ๆ (pressure groups) รวมไปถึง แก๊งค์มาเฟียและกลุ่มนอกกฎหมาย

3.กลุ่มเอ็นจีโอ (Non Governmental Organisations: NGOs) (ที่มักเสนอตัวว่าเป็นตัวแทนจากภาคประชาสังคม [Civil Society]) มีการเคลื่อนไหวตั้งแต่บนท้องถนนไปจนถึงการสื่อสารบน

เครือข่ายอินเทอร์เน็ต กลุ่มนี้มีความสัมพันธ์โดยตรงที่มีอิทธิพลทำลายต่อความชอบธรรมของรัฐบาล

4. กลุ่มองค์การระหว่างรัฐ (Intergovernmental Organisations: IGOs) ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศที่ประเทศที่มีอธิปไตยต่าง ๆ ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น เช่น IMF, World Bank, WTO, OECD, European Commission , และ United Nations นอกจากนี้ Rosenau ยังได้แสดงตัวอย่างการจำแนกตัวแสดงในเวทีโลกออกตามกลุ่มผู้สนับสนุน (sponsor) และรูปแบบเชิงสถาบันของตัวแสดงไว้ตามตาราง ต่อไปนี้

ตารางแสดงการจำแนกตัวแสดงในเวทีโลก

		Nascent	Institutionalized
Not state-sponsored	Transnational	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nongovernmental organizations ◆ Social movements ◆ Epistemic communities ◆ Multinational corporation 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ The Internet ◆ European Environmental Bureau ◆ Credit rating agencies
	Subnational	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ethnic minorities ◆ Micro regions ◆ Cities 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ American Jewish Congress ◆ The Greek lobby ◆ Crime syndicates
State-sponsored		<ul style="list-style-type: none"> ◆ Macro regions ◆ European community ◆ GATT 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ United Nations System ◆ European Union ◆ World Trade Organization
Jointly sponsored		<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cross-border coalitions ◆ Issue regimes 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Election monitoring ◆ Human rights regime

ที่มา: Rosenau 1997: 414

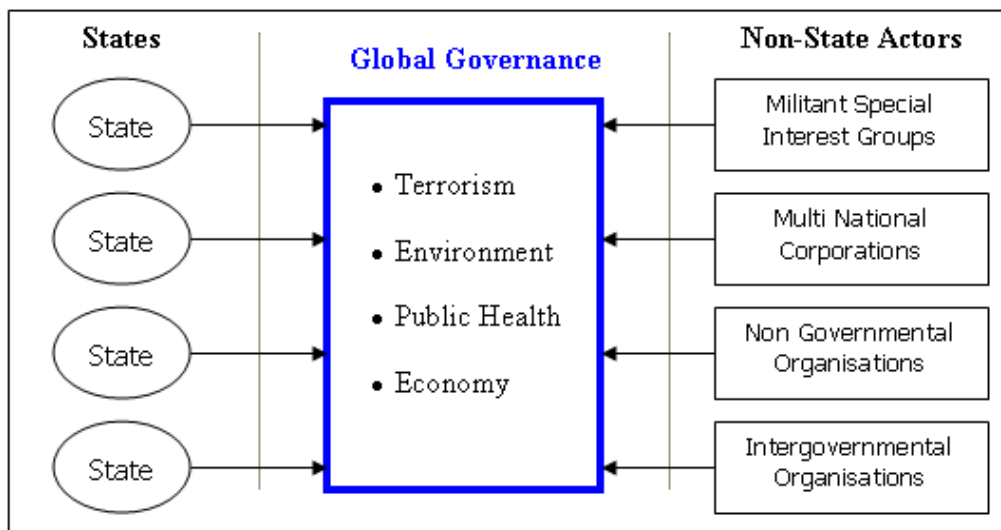
แนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการจัดการปกครองโลกไม่สามารถกระทำได้โดยภาครัฐซึ่งในงานเขียนบางชิ้นของ Rosenau เขาเรียกสภาวะการณ์ของโลกยุคปัจจุบันว่า “โลกที่โกลาหล” (Turbulent World) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างคนอื่น ๆ ที่มองว่าตัวแสดงที่เป็นภาครัฐหรือแม้แต่องค์การระหว่างประเทศ อาทิ สหประชาชาติ ไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนและเป็นพลวัตของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ได้ ดังนั้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ บทบาทของภาคประชาสังคมโลกและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐจะทวีความสำคัญมากขึ้น มีการจัดตั้งในภาคประชาสังคมและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในรูปแบบสถาบันที่เข้มแข็งเหล่านี้ย่อมจะย้อนกลับเข้ามามีอิทธิพลต่อรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และการจัดบริการสาธารณะ

รัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในประเด็นปัญหาสำคัญของการจัดการปกครองโลก

จากการศึกษาในสามหัวข้อที่ผ่านมา ได้แก่ รัฐในฐานะหน่วยการศึกษาของวิชาการเมืองเปรียบเทียบ, แนวความคิดเรื่องการจัดการปกครอง, และ การจัดการปกครองโลกและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ได้ข้อสรุปสำคัญ คือ ในโลกยุคปัจจุบันที่มีสภาพไร้พรมแดนหรือโลกาภิวัตน์นี้ รัฐมีสถานะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ รัฐมิได้เป็นสถาบันที่กุมอำนาจสูงสุดในการจัดการปกครองแต่เพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป หากแต่ในเวทีการเมืองโลก การจัดการปกครองโลกในได้มีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในรูปสถาบันเกิดขึ้นจำนวนมาก และตัวแสดงเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการดำเนินกิจการสาธารณะ รวมไปถึงการจัดระเบียบความเรียบร้อยของสังคม

การจัดการปกครองโลกในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดการกับปัญหาการก่อการร้าย, สิ่งแวดล้อม, สาธารณสุข, และเศรษฐกิจ นอกจากจะมีรัฐเป็นตัวแสดงสำคัญมาแต่เดิมแล้วยังมีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่สำคัญ 4 ประเภท ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์พิเศษที่มีกองกำลังของตนเอง, กลุ่มบรรษัทข้ามชาติ, กลุ่มเอ็นจีโอ, และ กลุ่มองค์การระหว่างประเทศ เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในการจัดการปกครองโลก ดังกรอบแนวคิดต่อไปนี้

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการจัดการปกครองโลก



จากกรอบแนวคิด เป็นกรอบการวิเคราะห์การจัดการปกครองโลกโดยยกตัวอย่างจากประเด็นปัญหา 4 เรื่อง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบปัญหาแต่ละด้านในการจัดการปกครองโลกแล้ว พบว่าการบริหารจัดการในแต่ละปัญหาต่างล้วนมีรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน (Institutional factors) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาการจัดการปกครองโลก ดังการวิเคราะห์ตัวอย่างแง่มุมของปัญหาในแต่ละด้านที่ประกอบไปด้วยตัวแสดงเชิงสถาบันหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านการก่อการร้าย (Terrorism)

เหตุการณ์ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 หรือ 9/11 และเหตุการณ์ความไม่สงบในเขตชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในการแสดงให้เห็นถึงความไร้ระเบียบ (chaos) ในสังคมโลกอันเนื่องมาจากปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งมีกลุ่มกองกำลังมุสลิมติดอาวุธกลุ่มต่าง ๆ เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติการวินาศกรรมและก่อความไม่สงบ โดยเหตุการณ์ 9/11 มีฐานปฏิบัติการในตะวันออกกลางโดยกลุ่ม AL QAEDA ส่วนแกนนำกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในไทยได้แก่ กลุ่ม RKK ซึ่งมีฐานปฏิบัติการตามตะเข็บชายแดนไทย-มาเลเซีย และผู้ก่อการบางคนก็ถือสองสัญชาติ และมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายในตะวันออกกลาง

เครือข่ายการก่อการร้ายข้ามชาตินี้มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะสามารถจัดการทำลายได้ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาอาจต้องใช้การร่วมเจรจาต่อรองกับกลุ่มก่อการร้ายเพื่อประนีประนอมความขัดแย้ง แต่นโยบายแก้ปัญหานั้นของประเทศสหรัฐและประเทศไทยได้ปฏิเสธวิธีการดังกล่าว โดยสหรัฐใช้วิธีการเปิดสงครามโจมตีฐานปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายในอัฟกานิสถาน โคนดัมรัฐบาลตาลีบัน ส่งทหารเข้าควบคุมอัฟกานิสถาน รวมถึงองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (NATO) ก็ได้เข้าร่วมด้วยการส่งทหารเข้าประจำการเช่นกันโดยอ้างเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาประชาธิปไตย ในส่วนของประเทศไทย ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกมาเปิดเผยทางสื่อมวลชนเมื่อต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2551 ว่า กลุ่ม RKK ได้ติดต่อมาให้ตนเดินทางไปเจรจากับแกนนำในต่างประเทศ แต่ตนได้ปฏิเสธไป นโยบายของไทยยืนยันจะใช้องค์การภาคีรัฐเข้าควบคุมสถานการณ์ และขอความร่วมมือจากองค์การภาคีประชาชน เช่น กลุ่มผู้นำทางศาสนา อาสาสมัครป้องกันภัย ฯลฯ เพื่อสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง รวมไปถึงการระดมองค์กรภาคธุรกิจ เช่น สมาคมธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว หอการค้าจังหวัด กลุ่มผู้ประกอบการสวนยางพารา ฯลฯ เข้ามาฟื้นฟูเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างรายได้แก่คนในพื้นที่ เป็นการแก้ไขปัญหาความไม่พอใจรัฐบาลอันเนื่องมาจากความยากจนของประชาชนในพื้นที่

ปัญหาด้านการก่อการร้ายข้างต้น นับเป็นตัวอย่างที่ดีที่ทำให้เรามองเห็นบทบาทสำคัญของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการจัดการปกครองโลก การแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายอันมีปัญหามั่งในหลายด้านทั้งเรื่อง ศาสนา ชาติพันธุ์ ความยากจน ยาเสพติด และความขัดแย้งทางการเมืองนั้น ไม่อาจทำให้สำเร็จลงด้วยอำนาจรัฐเท่านั้น หากแต่ต้องดำเนินการด้วยการประสานความร่วมมือและการประนีประนอมจากตัวแสดงนอกภาครัฐหลายฝ่าย และรัฐต้องนำหลักธรรมาภิบาลหรือการจัดการปกครองที่ดีโดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ เพื่อเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงหลายฝ่ายในภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมแบบสันติวิธี ซึ่งน่าจะมีประโยชน์กว่าการมุ่งใช้อำนาจรัฐ

กำลังทางทหารตำรวจเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงดังเช่นเหตุการณ์ถล่มม็อบยึดก๊อปปี้หรือเซที่มีได้ขจัดปัญหาให้หมดไปได้อย่างแท้จริง

2. ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (Environment)

สภาวะโลกร้อน (Global Warming) กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของสิ่งแวดล้อมโลกยุคปัจจุบัน เพราะไม่ใช่เฉพาะเพียงพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของโลกเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่ผลกระทบจากปัญหาโลกร้อนนี้ได้แผ่ไปปกคลุมไปทั่วทุกภูมิภาคในโลก ที่ผ่านมานิคมอุตสาหกรรมของชาติอุตสาหกรรมซึ่งเป็นตัวการสำคัญในการปล่อยก๊าซคาร์บอนหรือก๊าซเรือนกระจกทำลายชั้นบรรยากาศโลก ได้พยายามร่วมมือกันแก้ปัญหาด้วยการจัดทำข้อตกลงที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนด้วยการลงนามในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ซึ่งมีข้อกำหนดให้ประเทศที่ร่วมลงนามต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนลงอย่างน้อยร้อยละห้า แต่ชาติมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้าร่วมพิธีสารดังกล่าว เนื่องจากประเทศผู้ลงนามต้องจัดการกับภาคอุตสาหกรรมของตัวเองให้ลดปริมาณการผลิตและการใช้พลังงานที่ก่อให้เกิดมลภาวะซึ่งอาจจะกระทบต่อผลประโยชน์และสร้างต้นทุนที่เพิ่มขึ้นให้แก่บริษัทยักษ์ใหญ่ที่เป็นฐานเสียงของพรรคการเมืองและมีอิทธิพลต่อรองทางการเมือง ทำที่ของกลุ่มธุรกิจจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลสหรัฐมีนโยบายที่ยังนิ่งเฉยต่อการให้ความร่วมมือแก้ไขสภาวะโลกร้อน นอกจากความพยายามในระดับรัฐบาลแล้ว กลุ่มเอ็นจีโอ เช่น กลุ่ม Greenpeace และกลุ่มที่รณรงค์เรื่องสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รวมไปถึงกลุ่มนักวิชาการ โดยเฉพาะนักวิทยาศาสตร์ ยังมีบทบาทสำคัญที่รวมตัวกันจัดกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการสัมมนาทางวิชาการ และการรณรงค์ เพื่อเตือนภัยให้ชาวโลกเห็นถึงความร้ายแรงของปัญหาโลกร้อนและจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการบริโภคที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะ

3. ปัญหาสาธารณสุข (Public Health)

ปัญหาสำคัญในการจัดการด้านสุขภาพประการหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนา คือ การเข้าถึงยารักษาโรคราคาถูกของผู้บริโภคซึ่งมีฐานะยากจน ประชาชนในโลกที่สามไม่สามารถหาซื้อยาราคาแพงได้ ซึ่งยาราคาแพงเหล่านี้มักมีบริษัทยาข้ามชาติเป็นเจ้าของสิทธิบัตรยา จึงกลายเป็นปัญหาที่มีตัวแสดงหลายฝ่ายนอกเหนือจากรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ได้แก่ บริษัทยาเจ้าของสิทธิบัตรที่ต้องรักษาทรัพย์สินทางปัญญาและผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนไว้, กลุ่มเอ็นจีโอที่เคลื่อนไหวในนามตัวแทนภาคประชาชน เช่น มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค เครือข่ายผู้ป่วย, รวมไปถึงบทบาทขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่จะกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นชาติร่ำรวยว่าจะตกลงกับบริษัทยาของตนอย่างไร และชาติยากจนจะมีวิธีแก้ปัญหายาราคาแพงโดยไม่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา หรือใช้การประนีประนอมอย่างไร และบทบาทขององค์การอนามัยโลก (WHO) ที่จะเข้ามาส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

ปัญหาเรื่องสิทธิบัตรยาในประเทศไทยนั้น กระทรวงสาธารณสุขนำโดย นพ.มงคล ณ สงขลา ได้ประกาศซีแอลยา ด้วยการทำการผลิตยาเหนือสิทธิบัตรในประเทศไทย เพื่อนำมาจำหน่ายในราคาที่ถูกลง แต่การดำเนินการลักษณะนี้ย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ของบริษัทยาข้ามชาติที่มีอิทธิพลทางการเมืองต่อรัฐบาลของชาติตน และมีความไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในการค้าโลก ดังนั้นการประกาศซีแอลยาของไทยจึงมีผลรัฐบาลพอสมควร ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ รัฐมนตรีสาธารณสุขจึงประกาศทบทวนการทำซีแอลยา เหตุการณ์นี้ทำให้กลุ่มเครือข่ายผู้ป่วยและเอ็นจีโอได้ลุกออกมาต่อต้านรัฐมนตรีสาธารณสุขอย่างหนัก อย่างไรก็ตามก็ตีผู้แทนของรัฐบาลจีนได้ออกมาแสดงความสนใจการทำซีแอลยาของไทย และจะนำไปเป็นแบบอย่างในการผลิตยาที่มีสิทธิบัตรราคาถูกในประเทศจีน ดังนั้นเรื่องสิทธิบัตรยานี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งในการจัดการด้านสุขภาพ เพราะลำพังเพียงการทำซีแอลยาในประเทศไทยซึ่งมีผู้บริโภคไม่มากและเป็นตลาดขนาดเล็กไม่กระทบต่อกำไรของบริษัทยาเท่าใดนักยังมีปัญหาในการดำเนินการ แต่หากรัฐบาลจีนซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่เดินหน้านำยาที่มีสิทธิบัตรของบริษัทยาสัญชาติตะวันตกมาผลิตเองเพื่อจำหน่ายในราคาถูกบ้าง น่าจะกระทบต่อผลประโยชน์ของบริษัทยาอย่างมหาศาล ตัวแสดงหลายฝ่ายนอกภาครัฐอาจจะเข้ามาแสดงบทบาทต่อเรื่องดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น บริษัทยาที่มีอิทธิพลทางการเมือง, กลุ่มเอ็นจีโอที่เคลื่อนไหวเพื่อผู้บริโภค และเครือข่ายผู้ป่วยผู้สูงอายุ, องค์การการค้าโลกที่ต้องดูแลการค้าระหว่างประเทศสมาชิก และการฝากความหวังไว้ที่องค์การอนามัยโลกที่เข้ามาจะเป็นตัวกลางประนีประนอมระหว่างผลกำไรทางธุรกิจแบบทุนนิยมกับหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและเหตุผลทางมนุษยธรรมในการช่วยเหลือผู้ป่วยในประเทศที่ยากจน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่สวนทางและไปด้วยกันไม่ได้

4. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ (Economy)

บริบทด้านเศรษฐกิจได้ทำให้ขอบเขตความเป็นรัฐชาติเริ่มไม่ชัดเจนมากขึ้น อำนาจรัฐของแต่ละประเทศไม่ได้มีอิทธิพลอยู่เหนือกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังเช่นอดีต แต่ในทางกลับกันกลุ่มธุรกิจอันมีบรรษัทข้ามชาติและกองทุนข้ามชาติขนาดใหญ่เป็นผู้นำขบวนได้ก้าวมามีอิทธิพลเหนือรัฐโดยเฉพาะในขอบเขตเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในยุคโลกาภิวัตน์ล้วนเป็นผลจากบทบาทของเครือข่ายบรรษัทและกองทุนเหล่านี้ โดยเฉพาะการเก็งกำไรข้ามชาติของกองทุนที่แสวงหากำไร (hedge fund) ได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเล็ก ๆ มีความผันผวน ดังเช่นวิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปี ค.ศ. 1997 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการโจมตีค่าเงินบาทโดยกองทุนข้ามชาติ อาทิ กองทุนควอนตัม ซึ่งบริหารโดยนายจอร์จ โซรอส ตามมาด้วยการที่บรรษัทข้ามชาติเข้ามาไล่ซื้อกิจการของประเทศยากจนท่ามกลางวิกฤติดังกล่าว กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญคือ เป็นสถาบันผู้ให้กู้เพื่อรักษาสถานะทุนสำรองระหว่างประเทศแก่ประเทศที่ประสบวิกฤติ

นอกจากนี้ IMF ยังมีบทบาทสำคัญที่เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขนโยบายสาธารณะเพื่อให้รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด ในส่วนของประเทศไทย ผลจากวิกฤติดังกล่าวทำให้กลุ่มทุนข้ามชาติทะลักเข้ามาเทคโอเวอร์กิจการและแสวงหากำไรในเศรษฐกิจไทยมากขึ้น เช่น กลุ่มธุรกิจสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะเป็น Citibank, GE capital จากสหรัฐฯ ABN Amro จากเนเธอร์แลนด์ DBS, UOB จากสิงคโปร์ และกลุ่มธุรกิจห้างค้าปลีก นำโดย Tesco จากอังกฤษ Carrefour จากฝรั่งเศส ซึ่งมีผลทำให้ธุรกิจค้าปลีกขนาดย่อยที่ดำเนินกิจการโดยคนไทย หรือ ร้านค้าโชห่วย ต้องปิดกิจการ เนื่องจากไม่สามารถสู้กับทุนข้ามชาติที่มีขนาดใหญ่ได้ ดังนั้นการขยายกิจการของกลุ่มทุนข้ามชาติเองก็ประสบปัญหาจากการต่อต้านของกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น เช่นการเปิดสาขาของห้าง Tesco Lotus ในจังหวัดนครราชสีมา ได้มีเครือข่ายประชาชนและธุรกิจชุมชนออกมาต่อต้านอย่างหนัก และเครือข่ายเหล่านี้ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ปัญหา ซึ่งต่อมารัฐก็ได้ทำการเจรจาต่อกลุ่มทุนห้างค้าปลีกจากต่างชาติให้ชะลอการขยายสาขาในเขตชุมชนที่อาจมีผลเสียหายแก่ผู้ประกอบการท้องถิ่น

กิจกรรมการแสวงหากำไรข้ามชาติแบบนี้ถูกเปรียบเทียบว่าเป็นการทำสงครามระหว่างเขตเศรษฐกิจ ซึ่งแตกต่างจากการทำสงครามระหว่างรัฐเหมือนในอดีตที่ผู้เข้าร่วมสงครามได้แก่นายทหารที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เข้าโจมตีต่อป้อมปราการของชาติ แต่สงครามเศรษฐกิจในยุคไร้พรมแดนเป็นการต่อสู้ที่มิได้ใช้แต่อำนาจรัฐ ตัวแสดงในสงครามก็มีใช้รัฐ แต่เป็นบริษัทและกองทุนแสวงหากำไรข้ามชาติที่อาศัยอำนาจเงินตราและควมได้เปรียบของข้อมูลข่าวสาร ผู้แพ้สงครามมิได้สูญเสียอธิปไตยของชาติในทางการเมืองเหมือนสงครามทางทหาร แต่สิ่งที่สูญเสียคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากทรัพยากรของรัฐชาตินั้น ๆ ไปให้แก่บริษัทข้ามชาติที่มีฐานที่ตั้งอยู่ในประเทศมหาอำนาจ

นอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศในกระแสโลกปัจจุบันที่ได้หันไปนำหลักการค้าเสรี (laissez faire) มาใช้ โดยค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นจากความร่วมมือระหว่างประเทศจากหลักการค้าต่อชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favorited Nations: MFNs) และพัฒนาเป็นข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) สุดท้ายได้นำมาสู่การจัดตั้งเชิงสถาบัน คือ การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เพื่อเป็นองค์การด้านการค้าระหว่างประเทศที่สนับสนุนการค้าภายใต้หลักการค้าเสรีในหมู่ประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์การค้าเสรีร่วมกันในลักษณะพหุภาคี นอกจากนี้แต่ละประเทศยังได้ทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ร่วมกันในระดับทวิภาคี เช่น ไทย-ญี่ปุ่น, ไทย-สหรัฐฯ, ไทย-ออสเตรเลีย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ข้อตกลงตามหลักการการค้าเสรีภายใต้กระแสทุนนิยมโลกนี้ ถูกมองว่าสร้างความเสียหายเปรียบแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะประเทศเหล่านี้ไม่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและไม่มี

ทุนเป็นของตนเอง มีผลให้ข้อตกลงที่ทำไว้ไม่ได้สร้างประโยชน์อันใดแก่ประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นจึงเกิดการเคลื่อนไหวจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในรูปแบบเครือข่ายต่อต้านการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีขึ้น เช่น การจัดกลุ่ม FTA WATCH เพื่อเฝ้าระวังผลประโยชน์ของชาติในการทำข้อตกลงกับต่างประเทศและเผยแพร่ข้อมูลในฝั่งที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการโดยรัฐ เป็นต้น

บทสรุป

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวอย่างประเด็นปัญหาในการจัดการปกครองโลกทั้งสี่ประการข้างต้น ทำให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นถึงบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่เข้ามาาร่วมเป็นปัจจัยเชิงสถาบันร่วมกับรัฐที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาในแต่ละด้าน สิ่งสำคัญที่รัฐต้องพึงตระหนัก คือ ในยุคแห่งกระแสโลกไร้พรมแดนนี้ อำนาจอธิปไตยใช้อำนาจอธิปไตยอีกต่อไป ปัญหาการจัดการปกครองโลกมีขอบเขตที่ก้าวข้ามอธิปไตยแห่งรัฐ รัฐจะพบว่าตนเองไม่สามารถเข้าไปจัดการกับทุกปัญหาได้อย่างราบรื่น และแต่ละปัญหาก็ไม่ได้มีแต่รัฐกับพลเมืองที่เป็นตัวแสดงหลัก แต่ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอื่น ๆ ได้เพิ่มทวีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับไม่ว่าจะเป็นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์พิเศษที่มีกองกำลังเป็นของตนเอง อาทิ กลุ่ม AL QAEDA และกลุ่ม RKK ในการก่อการร้าย , บทบาทของบริษัทข้ามชาติ อาทิ สถาบันการเงินเช่น Citibank GE capital และ ห้างค้าปลีก เช่น Tesco และ Carrefour, บทบาทของกลุ่มเอ็นจีโอ อาทิ กลุ่ม Greenpeace และ เครือข่ายเฝ้าระวังการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA WATCH) , และสุดท้าย บทบาทขององค์การเหนือรัฐ หรือ องค์การระหว่างประเทศ อาทิ NATO กับปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ, WHO กับปัญหาการเข้าถึงยารักษาโลกของประชาชนผู้ยากไร้ในประเทศโลกที่สาม, IMF กับการแก้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ, และ WTO กับการค้าเสรีดังได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น ดังนั้น ในการจัดการปกครองโลก ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเหล่านี้จะกลายเป็นตัวแสดงหลักที่มีอิทธิพลต่อประเด็นปัญหาแต่ละด้าน และเข้ามามีอิทธิพลเหนือรัฐในการจัดการกับปัญหา การจัดการปัญหาที่ดีควรใช้หลักการธรรมาภิบาลโดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมเพื่อบูรณาการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการแก้ปัญหา หากเราละเลยต่อการจัดการปกครองโลกในมิติที่รัฐลดบทบาทความสำคัญลงนี้ จะทำให้การทำความเข้าใจต่อสภาพการณ์ของกระแสโลกยุคปัจจุบันคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่ในโลกแห่งความเป็นจริง

บรรณานุกรม

- ADB. 1995. **Governance: Sound Development Management**. Manila: ADB.
- Crevelde, Martin van. 1996. "The fate of state", *Parameters*, spring: 4-17.
Reprinted in **Readings in comparative politics: Political challenges and changing agendas**. Kesselman, Mark. and Krieger, Joel. (ed.) Boston: Houghton Mifflin. 2006.
- Erlor, Gernot. 2006. **Global Governance**. [online] available: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Infoservice/Presse/Rede/2006/061004-Erlor-GlobalGovernance.html>. [Feb 28,2008].
- Hewson, Martin. and Sinclair, Timothy J. 2004. "The emergence of global governance theory", in **Global Governance: Critical Concept in Political Science**. Timothy J. Sinclair ed. London: Routledge.
- Kesselman, Mark. and Krieger, Joel. 2006. **Readings in comparative politics: Political challenges and changing agendas**. Boston: Houghton Mifflin.
- Kooiman, Jan. 2003. **Governing as Governance**. New Delhi: SAGE.
- OECD. 1995. **Participatory Development and Good Governance**. Paris: OECD.
- Rhodes, Roderick A.W. 1996. 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*. 44:4.
- Rosenau, James N. 1997. "Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World" , reprinted in **Global Governance: Critical Concept in Political Science**. Timothy J. Sinclair ed. London: Routledge. 2004.
- Valaskakis, Kimon. 2000. **Westphalia II: The Real Millennium Challenge**. Paricenter, December 2000. [online] available: <http://www.paricenter.com/library/papers/valaskakis01.php>. [Mar 1, 2008].
- Weiss, Thomas. 2000. 'Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges', *Third World Quarterly*, 21:5.
- Whitman, Jim. 2005. **The Limits of Global Governance**. London: Routledge.
- Wikipedia. 2008. **Westphalian sovereignty**. [online] available: http://en.wikipedia.org/wiki/Westphalian_sovereignty. [Mar 1, 2008].