



Global Governance: Power, Cooperation, and Challenges in the 21st Century

Pichaya Witoonkitja ^a

Article Info

Article history:

Received February 19, 2025.

Revised May 11, 2025.

Accepted June 26, 2025.

Keywords:

Global Governance; Power;
Cooperation; Transnational
Issues; Nation-State

Abstract

This article examines the concept of global governance, which plays a crucial role in addressing transnational issues through international cooperation and diverse actors. It explores the development, meaning, dynamics, and power dimensions of global governance, employing a framework of four types of power: compulsory, institutional, structural, and productive. While global governance offers advantages in tackling global challenges, fostering inter-state cooperation, and establishing universal standards, it concurrently faces significant limitations, including weak enforcement mechanisms, unequal participation among actors, and the influence of major powers, potentially contributing to systemic injustice.

The article concludes that global governance is a complex and ever-evolving system involving multiple actors in shaping global rules and regulations. Although it facilitates cross-border cooperation, national interests remain a significant barrier. Case examples, such as environmental issues and cross-border pandemics, underscore both the importance of global governance and the challenges of its implementation across different contexts. Finally, the article proposes recommendations to enhance the effectiveness of global governance mechanisms in the future, aiming for more sustainable and equitable responses to humanity's shared challenges.

^a Lecturer, Faculty of Political Science, Ramkhamheang University, Bangkok 10240, Thailand. Email: pchya.w@gmail.com

การอภิบาลโลก: อำนาจ ความร่วมมือ และความท้าทายในศตวรรษที่ 21

พิชญ์ วิฑูรภิจจา^a

Article Info

Article history:

Received 19 กุมภาพันธ์ 2568

Revised 11 พฤษภาคม 2568

Accepted 26 มิถุนายน 2568

คำสำคัญ:การอภิบาลโลก; อำนาจ;
ความร่วมมือ; ปัญหาข้าม
ชาติ; รัฐชาติ

บทคัดย่อ

บทความนี้ทบทวนแนวคิดการอภิบาลโลก (Global Governance) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาข้ามชาติผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศและตัวแสดงที่หลากหลาย โดยวิเคราะห์พัฒนาการความหมาย พลวัต และมิติเชิงอำนาจของการอภิบาลโลกผ่านกรอบแนวคิดอำนาจ 4 รูปแบบ ได้แก่ อำนาจเชิงบังคับ อำนาจเชิงสถาบัน อำนาจเชิงโครงสร้าง และอำนาจเชิงผลิตสร้าง แม้การอภิบาลโลกจะมีข้อได้เปรียบในการจัดการปัญหาระดับโลก ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐ และสร้างมาตรฐานสากล แต่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญ อาทิ การขาดกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ความไม่เสมอภาคในการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่าง ๆ และอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่อาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมเชิงระบบ

บทความสรุปว่า การอภิบาลโลกเป็นระบบที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยมีตัวแสดงหลากหลายกลุ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเวทีโลก ถึงแม้จะเอื้อให้เกิดความร่วมมือข้ามพรมแดน แต่ผลประโยชน์แห่งชาติยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ กรณีศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมและโรคระบาดข้ามพรมแดนได้ตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญและความท้าทายในการนำการอภิบาลโลกไปปฏิบัติในบริบทที่แตกต่างกัน ท้ายที่สุด บทความได้เสนอแนวทางเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของกลไกการอภิบาลโลกในอนาคตให้สามารถรับมือกับความท้าทายร่วมกันของมนุษยชาติได้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

^a อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร 10240 ไทย. E-mail: pchya.w@gmail.com

บทนำ

โลกในศตวรรษที่ 21 เผชิญกับความท้าทายข้ามพรมแดนที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่คุกคามระบบนิเวศและความเป็นอยู่ การก่อการร้ายสากลที่ไร้ขอบเขต การแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและเศรษฐกิจในระดับโลก ไปจนถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยังรากลึก ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐบาลในการรับมือโดยลำพัง และกระตุ้นให้เกิดการแสวงหากลไกความร่วมมือและแนวทางการจัดการในระดับที่กว้างกว่าเดิม

แนวคิด “การอภิบาลโลก” (Global Governance) ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่องค์การสหประชาชาติ (UN) เผยแพร่รายงาน “Our Global Neighbourhood” ในปี 1995 เพื่อเป็นกรอบในการทำความเข้าใจและตอบสนองต่อปัญหาข้ามชาติเหล่านี้ การอภิบาลโลกไม่ได้หมายถึงการจัดตั้งรัฐบาลโลก (Global Government) ที่มีอำนาจรวมศูนย์เบ็ดเสร็จ แต่เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนของการกำหนดกติกา บรรทัดฐาน และการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่หลากหลาย ทั้งรัฐชาติ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้คือ ความพยายามในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการอภิบาลโลกปรากฏผ่านการเจรจาข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) การดำเนินงานของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและภาคธุรกิจในการติดตาม ตรวจสอบ และผลักดันนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ ในทำนองเดียวกัน การรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายาม (และความท้าทาย) ในการอภิบาลด้านสาธารณสุขโลกผ่านองค์การอนามัยโลก (WHO) และความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาและแจกจ่ายวัคซีนให้ทั่วถึง

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดการอภิบาลโลกอย่างลึกซึ้งจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่เพียงเพื่อวิเคราะห์ปรากฏการณ์และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ซับซ้อนในเวทีโลก แต่ยังเพื่อประเมินประสิทธิภาพ ข้อจำกัด และความท้าทายของกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ ตลอดจนแสวงหาแนวทางปรับปรุงเพื่อให้รับมือกับวิกฤตการณ์ร่วมกันของมนุษยชาติได้อย่างเท่าทัน เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนและวิเคราะห์แนวคิดการอภิบาลโลก (Global Governance) อย่างเป็นระบบ โดยมุ่งศึกษาถึงพัฒนาการ ความหมาย และบทบาทของแนวคิดในการจัดการปัญหาข้ามชาติ ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ บทความจะวิเคราะห์มิติของอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการอภิบาลโลก โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องอำนาจ 4 รูปแบบ ได้แก่ อำนาจเชิงบังคับ อำนาจเชิงสถาบัน อำนาจเชิงโครงสร้าง และอำนาจเชิงผลิตสร้าง นอกจากนี้ ยังพิจารณาความแตกต่างระหว่างการอภิบาลโลกกับรัฐบาลโลก ตลอดจนข้อดี ข้อจำกัด และข้อวิพากษ์ที่สำคัญต่อแนวคิดนี้ เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น บทความยังสำรวจความซับซ้อนของสถาบันที่เกี่ยวข้อง และพลวัตของระบบที่เปลี่ยนแปลงตามปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างประเทศ รวมถึงอุปสรรคสำคัญ เช่น ความไม่เท่าเทียมในการมีส่วนร่วมและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ โดยจะยกตัวอย่างประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและโรคระบาด เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความท้าทายของระบบอภิบาลโลกในทางปฏิบัติ ทั้งในระดับโลกและในบริบทที่อาจเกี่ยวข้องกับประเทศไทย การศึกษาเชิงวิเคราะห์และวิพากษ์นี้มุ่งหวังที่จะเสริมสร้างความเข้าใจอันจะนำไปสู่การประเมินแนวทางการอภิบาลโลกที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นพื้นฐานในการเสนอแนะแนวทางการรับมือกับปัญหาข้ามชาติที่สอดคล้องกับพลวัตโลกปัจจุบัน

แนวคิดการอภิบาลโลก (Global Governance): ความหมายและพัฒนาการ

1. จากแนวคิด “การอภิบาล” (Governance) สู่ “การอภิบาลโลก” (Global Governance)

แนวคิดเรื่อง “การอภิบาล” (Governance) เป็นรากฐานสำคัญในการทำความเข้าใจพลวัตของการจัดการและการตัดสินใจในสังคมร่วมสมัย คำว่า “Governance” มีรากศัพท์มาจากคำกริยาในภาษากรีกและละตินที่หมายถึง “การนำทาง” หรือ “การควบคุม” (to pilot or steer) ในอดีตคำนี้มักถูกใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับคำว่า “รัฐบาล” (Government) หรือการปกครอง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980s เป็นต้นมา คำว่า Governance ได้รับความนิยมและถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางด้วยความหมายที่ขยายออกไปอย่างชัดเจน โดยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมิติของรัฐบาลหรือโครงสร้างการปกครองที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงกระบวนการ ปฏิสัมพันธ์ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Jessop, 2020, p. 9; Kjaer, 2004, p. 2; Levi-Faur, 2012, p. 5) ดังนั้น “การอภิบาล” จึงหมายถึงกระบวนการกำกับดูแลและตัดสินใจทั้งหมด ที่อาจดำเนินการโดยรัฐบาล ตลาด หรือเครือข่าย โดยไม่จำกัดอยู่เพียงสถาบันทางการเมือง แต่ยังรวมถึงบรรทัดฐาน อำนาจ และภาษาที่ใช้ในการชี้นำสังคม (Bevir, 2012, p. 21)

สำหรับการนิยามในภาษาไทยนั้น ชีรพัฒน์ อังศุชวาล (Angsuchawal, 2022, pp. 18-23) ได้ชี้ให้เห็นถึงความหลากหลายในการแปลคำว่า “Governance” เช่น “การจัดการปกครอง” “การบริหารปกครอง” และ “การอภิบาล” โดยแต่ละคำมีนัยที่แตกต่างกัน สำหรับบทความนี้ ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า “การอภิบาล”¹ เนื่องจากสะท้อนความหมายที่กว้าง ไม่ได้ผูกติดกับเฉพาะเรื่อง “การปกครอง” ที่อาจเน้นบทบาทของรัฐเป็นหลัก แต่ยังรวมถึงมิติของการดูแล การบำรุงรักษา การจัดการปัญหาที่ซับซ้อนอย่างเป็นระบบ และการให้ความสำคัญกับคุณค่าและพฤติกรรม ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของ Governance ในยุคปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน

เมื่อเข้าใจถึงแก่นของ “การอภิบาล” ในระดับต่าง ๆ แล้ว จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะพิจารณาว่าแนวคิดนี้ได้ขยายขอบเขตและปรับเปลี่ยนไปอย่างไรเมื่อนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและปัญหาข้ามชาติในระดับโลก

แนวคิดการอภิบาลปรากฏในหลากหลายรูปแบบและหลายระดับ เช่น ธรรมภิบาล (Good Governance) ที่มุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการบริหารจัดการ การอภิบาลแบบเครือข่าย (Network Governance) ที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างองค์กรในลักษณะเครือข่าย หรือการอภิบาลในระดับบริษัท (Corporate Governance) และระดับภาครัฐ (Public Governance) (Bache, Bartle, & Flinders, 2022, p. 2; Kjaer, 2004, p. 37) การทำความเข้าใจมิติอันหลากหลายของ “การอภิบาล” ในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณา “การอภิบาลโลก” (Global Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขยายขอบเขตของการอภิบาลไปสู่การจัดการประเด็นปัญหาร่วมกันในระดับนานาชาติ ที่มีตัวแสดง กฎเกณฑ์ และกลไกความร่วมมือที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น การอภิบาลโลกจึงเป็นกระบวนการและกิจกรรมที่หลากหลายในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อรับมือกับความท้าทายข้ามชาติที่รัฐเดียวไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ซึ่งเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับสถานะโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เพิ่มระดับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

¹ บทความนี้ ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า “การอภิบาล” เป็นหลักในการสื่อถึงแนวคิด Governance และ Global Governance ดังที่ได้อธิบายไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางบริบทที่ต้องการเน้นถึงแง่มุมของการวางระเบียบ การควบคุม หรือการดูแลให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์อย่างเฉพาะเจาะจง อาจมีการใช้คำว่า “กำกับดูแล” (regulation, supervision) เพื่อความหมายที่ชัดเจนในส่วนนั้น แต่ให้เข้าใจว่ายังคงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ “อภิบาล” ที่กว้างกว่า

และก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไข แม้จะต้องเผชิญกับอุปสรรคจากผลประโยชน์แห่งชาติและความไม่เท่าเทียมกันเชิงอำนาจและทรัพยากรก็ตาม

2. นิยามของการอภิบาลโลก (Global Governance)²

หลังจากได้เห็นภาพรวมของการอภิบาลและการขยายขอบเขตมาสู่ระดับโลกแล้ว การทำความเข้าใจนิยามที่เฉพาะเจาะจงของ “การอภิบาลโลก” จึงเป็นขั้นตอนต่อไปที่สำคัญ นักวิชาการคนสำคัญได้เสนอนิยามไว้หลากหลายแง่มุม ยกตัวอย่าง

James Rosenau (1995: 13) นิยามการอภิบาลโลก หรือ Global Governance ว่าเป็น “ระบบการปกครองที่มีอยู่ในทุกระดับของกิจกรรมของมนุษย์ นับตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งมีการแสวงหาเป้าหมายผ่านการควบคุมแบบข้ามชาติ” ขณะที่ Robert O. Keohane (2001) สนับสนุนว่าการอภิบาลโลกจะสามารถแก้ไขปัญหาข้ามชาติได้ทุกเรื่อง นอกเหนือจากการป้องกันสงคราม และความขัดแย้งระหว่างรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยสถาบันระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายคนได้นำเสนอแนวคิดนี้ในแง่มุมที่แตกต่างกัน เช่น Bevir และ Hall (2011) ที่มองว่า การอภิบาลโลก เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่รูปแบบที่ไม่เน้นอำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดดั้งเดิมของสำนักสังคมนิยม (Realism) อย่าง Kenneth Waltz (1999) ที่ยังคงมองว่าระบบระหว่างประเทศเป็นสภาวะอนาธิปไตยและไม่เอื้อให้เกิดการอภิบาลโลกที่แท้จริงได้ ทว่านักวิชาการและผู้สนับสนุนแนวคิดการอภิบาลโลกจำนวนมากโต้แย้งว่ากรอบแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางเช่นนั้น มีข้อจำกัดและอาจไม่เพียงพอสำหรับการทำความเข้าใจหรือเสนอแนวทางรับมือกับความท้าทายอันซับซ้อนและเชื่อมโยงกันอย่างหลากหลายของโลกในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือและแนวทางการจัดการในระดับโลกที่ก้าวข้ามพรมแดนรัฐชาติ (เช่น Keohane (2001); Rosenau (2002); Weiss (2000))

3. ความหลากหลายต่อมุมมองการอภิบาลโลก

นอกเหนือจากนิยามพื้นฐาน ความเข้าใจต่อแนวคิดการอภิบาลโลกยังเต็มไปด้วยความหลากหลายและมีการตีความจากหลายมุมมอง ซึ่งสะท้อนถึงความซับซ้อนของปรากฏการณ์นี้เอง Bevir และ Hall (2011, pp. 353-356) ได้อธิบายถึงมุมมองที่แตกต่างเหล่านี้ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

² คำว่า “Global Governance” มีการแปลในภาษาไทยหลายแบบตามความเข้าใจของนักวิชาการต่าง ๆ เช่น ศ.ดร.ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร แปลว่า “การบริหารจัดการในระดับโลก” รศ.ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา แปลว่า “การจัดการปกครองโลก” ศ.ดร.จุลชีพ ชินวรโณ แปลว่า “การดูแลจัดการอภิบาลโลก” ส่วน รศ.ดร.ขจิต จิตตเสวี แปลว่า “โลกาธรรมภิบาล” หรือ “ธรรมภิบาลโลก” ส่วนผู้เขียนมีความเห็นว่า การแปลที่เหมาะสมที่สุดคือ “การอภิบาลโลก” เนื่องจากสื่อถึงแนวคิดที่ครอบคลุมเรื่องการร่วมมือกัน การกำกับดูแล และกลไกต่าง ๆ ที่ไม่ใช่การปกครองโดยรัฐบาลเดียว

แม้คำว่า “อภิบาล” ตามรากศัพท์อาจมีนัยถึงการคุ้มครองดูแลจากบนลงล่าง (top-down) แต่ในบริบทของแนวคิด Global Governance ที่เน้นกระบวนการตัดสินใจและการจัดการร่วมกันของตัวแสดงหลากหลาย (ทั้งรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ภาวประชาสังคม ภาวเอกชน) การใช้คำว่า “การอภิบาลโลก” ในที่นี้จึงมุ่งหมายถึงกระบวนการดังกล่าวที่กว้างกว่า “การปกครอง” (Government) หรือ “การจัดการปกครอง” ซึ่งอาจเน้นมิติทางบริหารหรืออำนาจรัฐมากกว่า เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาของบทความที่วิเคราะห์มิติเชิงอำนาจและความร่วมมือที่ซับซ้อนในระดับโลก

การอภิบาลโลกในฐานะทฤษฎีใหม่ (New Theories) แนวคิดนี้เน้นบทบาทของตัวแสดงทางสังคมที่หลากหลายในการรักษารูปแบบการปกครองในระดับข้ามชาติและระดับโลก โดยไม่ยึดติดกับรัฐเป็นศูนย์กลาง การอภิบาลโลกในทฤษฎีใหม่มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกมองว่าล้าสมัยสำหรับศตวรรษที่ 21 (Chinwanno, 2015, p. 405)

การอภิบาลโลกในฐานะโลกใบใหม่ (New worlds) สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ซึ่งลดทอนอิทธิพลของรัฐอธิปไตยลงไปในบางมิติ ขณะที่ตัวแสดงและกลไกใหม่ ๆ นอกเหนือจากรัฐได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าในอดีตสถาบันระหว่างประเทศอาจถูกมองว่ามีอำนาจจำกัด และรัฐอธิปไตยเป็นผู้มีบทบาทหลัก แต่พลวัตใหม่ของโลกผลักดันให้เกิดตัวแสดงและกลไกที่หลากหลาย รัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองเพื่อใช้อำนาจอย่างมีกลยุทธ์ โดยลักษณะของการอภิบาลโลกในมุมมองนี้ ได้แก่ (Charoensin-O-larn, 2006, p. 246)

- การบริหารจัดการที่มีหลายระดับ ครอบคลุมทั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ (UN) องค์การระดับภูมิภาค และเครือข่ายข้ามชาติ
- การกระจายอำนาจที่หลากหลาย (Pluralistic) โดยไม่มีศูนย์กลางอำนาจเดียว และอำนาจที่กระจายนั้นมีความไม่เท่าเทียม
- ความซับซ้อนทางการเมือง การบริหารจัดการขึ้นอยู่กับประเด็นที่แตกต่างหลากหลาย พร้อมด้วยกฎระเบียบและองค์กรที่ซ้อนทับกันในบริบทและพื้นที่ต่าง ๆ
- บทบาทของรัฐในเชิงยุทธศาสตร์ รัฐยังคงทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อและสร้างความชอบธรรมให้กับกฎระเบียบระดับโลก

ในบริบทนี้ การอภิบาลโลกคือความร่วมมือแบบพหุภาคีระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อกำหนดกฎกติกา กฎหมาย และองค์การระหว่างประเทศ ในการบริหารจัดการโลกอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกัน (Chinwanno, 2015, p. 405)

การอภิบาลโลกในฐานะวาระใหม่ (New Agenda) นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่รัฐและองค์การระหว่างประเทศไม่สามารถจัดการได้ในอดีต โดยเน้นหลักการความรับผิดชอบ ความเป็นประชาธิปไตย ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน แนวคิดนี้ส่งเสริมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ประชาธิปไตย ข้ามชาติและประชาสังคมโลก อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความกังวลว่าการอภิบาลโลกอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสานต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ

4. “การอภิบาลโลก” (Global Governance) กับ “รัฐบาลโลก” (Global Government)

หนึ่งในประเด็นสำคัญที่มักก่อให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจแนวคิดการอภิบาลโลก คือความแตกต่างระหว่างแนวคิดนี้กับแนวคิดเรื่อง “รัฐบาลโลก” การแยกแยะความแตกต่างของสองแนวคิดนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การอภิบาลโลก เป็นแนวคิดที่กว้างและครอบคลุมกว่ารัฐบาลโลก การอภิบาลโลกไม่ใช่ระบบแบบรัฐบาลโลก ซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจรวมศูนย์เพียงแห่งเดียวหรือมีอำนาจสูงสุดเหนือรัฐ โดยมีอำนาจควบคุมและกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก แต่การอภิบาลโลกเป็นกระบวนการการกระจายอำนาจ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือและการบริหารจัดการระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

การอภิบาลโลกมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐอธิปไตยในยุคโลกาภิวัตน์ โดยกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบตอลักษณะของความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นมานับตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 และมีความสัมพันธ์ต่อ

โลกอย่างมีนัยสำคัญ จนกล่าวได้ว่าโลกได้ก้าวออกจากกระบวนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐอธิปไตยเป็นหลัก และกำลังเปลี่ยนผ่านสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะทั่วทั้งโลก (Global) และเป็นความสัมพันธ์การเมืองแบบทั้งโลก (Global politics) (Chitasevi, 2014, p. VII)

การอภิบาลโลกมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้มากกว่ารัฐบาลโลก ซึ่งรวมศูนย์อำนาจและมีโครงสร้างตายตัว ระบบนี้มุ่งเน้นกระบวนการและกิจกรรมในการจัดการปัญหาข้ามชาติ โดยใช้กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และการกำกับดูแลตนเอง แทนการควบคุมจากศูนย์กลาง แนวคิดนี้ไม่ได้แทนที่รัฐชาติ แต่ทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อรับมือกับปัญหาที่ซับซ้อน พร้อมเปิดโอกาสให้เกิดโครงสร้างการปกครองที่หลากหลายและปรับเปลี่ยนได้ตามบริบท ดังที่ James Rosenau (2022, pp. 72-73) ชี้ให้เห็นว่า โลกปัจจุบันมี สองระบบหลัก ได้แก่ (1) ระบบรัฐชาติแบบรวมศูนย์ ที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐ (Integration) และ (2) ระบบหลายศูนย์กลาง (Multicentric System) ที่ประกอบด้วยเครือข่ายองค์กรหลากหลาย ซึ่งนำไปสู่กระบวนการแตกย่อยในระดับโลก (Fragmentation) และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่หยุดนิ่ง ระบบที่สองสะท้อนให้เห็นว่า โลกาภิวัตน์และความร่วมมือระหว่างประเทศต้องดำเนินไปภายใต้โครงสร้างที่เปิดกว้างและปรับตัวได้ เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายระดับโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. พัฒนาการของแนวคิดการอภิบาลโลก

คำว่า “การอภิบาลโลก” หรือ “Global Governance” เริ่มเป็นที่นิยมในช่วงทศวรรษ 1990 หลังจากที่มีการสหประชาชาติ (UN) เผยแพร่รายงาน “Our Global Neighbourhood” ในปี 1995 ซึ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องพึ่งพาและร่วมมือกันภายใต้กฎเกณฑ์และกติการ่วมกัน (Bevir & Hall, 2011, pp. 353-355)

แนวคิดการอภิบาลโลกเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของโลกหลังสงครามเย็น เป็นช่วงเวลาที่ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตลดลง หลายฝ่ายมองว่าเป็นโอกาสในการสร้าง “ระเบียบโลกใหม่” (new world order) ที่เป็นฉันทามติมากขึ้น และเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่โลกาภิวัตน์เริ่มมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงรัฐและผู้คนทั่วโลกให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้เองที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการมีกลไกกำกับดูแลและสร้างระเบียบในระดับโลก เพื่อรองรับความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น

ก่อนหน้านี้ การศึกษาในแวดวงรัฐศาสตร์โดยเฉพาะสาขาวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มักจะเน้นที่รัฐชาติเป็นศูนย์กลาง และมองว่ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แต่แนวคิดการอภิบาลโลกได้ท้าทายมุมมองดังกล่าว โดยเสนอว่าการอภิบาลไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่แค่รัฐชาติและองค์กรระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และตลาดโลกด้วย นอกจากนี้ ยังมองว่าการอภิบาลโลกสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีรัฐบาลโลกที่มีอำนาจสูงสุด แต่อาศัยเครือข่ายความร่วมมือและกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการได้ แนวคิดการอภิบาลโลกจึงให้ความสำคัญกับ “กระบวนการและกิจกรรม” มากกว่าสถาบันที่เป็นทางการ โดยมองว่าการอภิบาลสามารถเกิดขึ้นจากการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีปฏิสัมพันธ์และประสานความร่วมมือกัน ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดดั้งเดิมที่เน้นที่โครงสร้างและลำดับชั้นของรัฐบาล

การเกิดขึ้นของแนวคิดการอภิบาลโลกพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งหลากหลายรูปแบบและปัญหาท้าทายใหม่ ๆ ที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม การก่อการร้าย โรคระบาด และการอพยพย้ายถิ่น ดังนั้น การอภิบาลโลกจึงถูกมองว่าเป็นแนวทางในการรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับโลก (Barnett & Duvall, 2004, p. 1; Bevir

& Hall, 2011, p. 355) ทั้งที่ก่อนหน้านี้ยุคโลกาภิวัตน์ไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้มากเท่ากับการกล่าวถึงรัฐบาลหรือการปกครอง (Government) ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นพร้อมกับการที่รัฐชาติมีบทบาทน้อยลงเรื่อย ๆ และมีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การอภิบาลโลกจึงเป็นเรื่องของโลกาภิวัตน์ของการอภิบาล (Globalization of governance) มากกว่าจะเป็นเรื่องรัฐบาลโลก (Global Government) อย่างที่เคยพูดถึงกันในอดีต (Barnett & Duvall, 2004, p. 1-5)

ด้วยจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นของสถาบันระหว่างประเทศ NGOs และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอภิบาลโลก ทำให้เกิด “ความซับซ้อนในการกำกับดูแล” มากขึ้นเช่นกัน ซึ่งนำไปสู่แนวคิดเรื่อง “ระเบียบที่ซับซ้อน” (regime complex) หมายถึง เครือข่ายของสถาบันที่ทับซ้อนกันและมีปฏิสัมพันธ์กันในการอภิบาลในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

ลักษณะผสมผสานและซ้อนทับกันอย่างแตกต่างหลากหลายของอำนาจการอภิบาลเป็นจำนวนมาก ทำให้โลกมีทั้งความยุ่งยากในการจัดการ และมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและกว้างไกลระดับโลก James Rosenau (2002) ถึงกลับกล่าวว่า “ในประวัติศาสตร์ไม่มีช่วงเวลาใดเลยซึ่งคนที่มีความรู้จำนวนมาก จะหันมา มุ่งมั่นสนใจศึกษาความเป็นอยู่ของมนุษย์ จากแง่มุมในระดับโลกอย่างเช่นในยุคปัจจุบัน” ผลลัพธ์ของความมุ่งมั่นนี้ ก็คือการพรุ่งฟูของศึกษาในสิ่งที่เรียกว่า “Governance” หรือ “Global Governance” นั่นเอง

การอภิบาลโลกในยุคปัจจุบันกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การแพร่ระบาดของโรค การก่อการร้าย และความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งความท้าทายเหล่านี้ทำให้เกิดการถกเถียงและปรับปรุงแนวทางในการจัดการปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อรับมือกับปัญหาเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ความชอบธรรม (legitimacy) ได้กลายเป็นประเด็นที่สำคัญมากขึ้นในโลกยุคนี้ โดยมีการเน้นย้ำถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงทั้งรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ซึ่งความชอบธรรมไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในเชิงกระบวนการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลลัพธ์ที่เป็นธรรมและตอบสนองความต้องการของผู้คนด้วย ซึ่งในปัจจุบัน บทบาทของภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ได้รับการยอมรับมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการมองว่าองค์กรเหล่านี้มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ รวมถึงการทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายระดับโลก (Barnett & Duvall, 2004, p. 55; Bevir, 2011, p. 374) นอกจากนี้ แนวทางการอภิบาลโลกในปัจจุบันยังเน้นย้ำถึงความสำคัญอย่างยิ่งของ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) โดยตรงในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะและส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา ตลอดจน เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมและประสิทธิภาพของนโยบายในท้ายที่สุด

ในปัจจุบัน การอภิบาลโลกมีโครงสร้างที่ซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากเป็นเครือข่ายของสถาบันและองค์กรที่หลากหลาย ซึ่งทำให้การกำหนดความรับผิดชอบและความโปร่งใสเป็นไปได้ยาก อีกทั้งยังเผชิญกับความท้าทายในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลไกการบริหารจัดการระดับโลก (Haftel & Lenz, 2022, p. 340) การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากระบบราชการแบบลำดับชั้น (Hierarchical Bureaucracy) ที่รัฐเป็นศูนย์กลาง ไปสู่โครงสร้างเครือข่าย (Network Governance) ซึ่งมีศูนย์กลางที่

หลากหลาย และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดการอภิบาลโลก

จากที่ได้ทบทวนความหมาย ลักษณะสำคัญ มุมมองที่หลากหลาย พัฒนาการ และความแตกต่างระหว่าง การอภิบาลโลกกับรัฐบาลโลก จะเห็นได้ว่าแนวคิดการอภิบาลโลกได้กลายเป็นกรอบสำคัญในการทำความเข้าใจ ความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหาข้ามชาติที่ซับซ้อน โดยเน้นกระบวนการ ความร่วมมือ การสร้างกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายทั้งภาครัฐและไม่ใช่รัฐ อย่างไรก็ดี แม้แนวคิดนี้จะมีคุณูปการและบทบาทสำคัญ แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดและเผชิญกับข้อวิพากษ์วิจารณ์ใน หลายประเด็น ดังที่จะได้อภิปรายต่อไป

มิติของอำนาจในการอภิบาลโลก ตามแนวคิดของ Barnett และ Duvall

การทำความเข้าใจการอภิบาลโลกจำเป็นต้องพิจารณามิติเชิงอำนาจที่ซับซ้อน ซึ่งแทรกซึมอยู่ใน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐ ในส่วนนี้ จะเป็นการวิเคราะห์มิติของอำนาจใน การอภิบาลโลกผ่านกรอบแนวคิด 4 ประเภทของ Michael Barnett และ Raymond Duvall (2004, pp. 3-4) ซึ่งช่วยให้เห็นภาพการทำงานของอำนาจในรูปแบบที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การบังคับโดยตรงไปจนถึงการสร้าง ความหมายและอัตลักษณ์

1. อำนาจเชิงบังคับ (Compulsory Power): การควบคุมพฤติกรรมโดยตรง

อำนาจเชิงบังคับเป็นรูปแบบอำนาจที่เข้าใจได้ง่ายที่สุด โดยหมายถึง การที่ตัวแสดงหนึ่ง (A) สามารถใช้อิทธิพล หรือทรัพยากรของตน บังคับหรือควบคุมการกระทำของตัวแสดงอื่น (B) ได้โดยตรง (Barnett & Duvall, 2004, p. 3, p. 14, p. 38) กลไกหลักของอำนาจประเภทนี้คือการข่มขู่ การใช้กำลัง การบังคับใช้กฎหมาย หรือ การกดดันทางเศรษฐกิจเพื่อให้ B ปฏิบัติตามความต้องการของ A

ตัวอย่างในการอภิบาลโลก

- รัฐมหาอำนาจข่มขู่จะใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อรัฐอื่นเพื่อให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย ภายใน
- องค์การระหว่างประเทศ เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ออกข้อมติ บังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามมาตรการบางอย่าง เช่น การส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) มีอำนาจในการกำหนดสถานะ และโอกาสในชีวิตของผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นการควบคุมโดยตรงต่อกลุ่มบุคคล

อย่างไรก็ตาม ในบริบทการอภิบาลโลกที่ไม่มีรัฐบาลโลกที่มีอำนาจสูงสุด การใช้อำนาจเชิงบังคับมักเผชิญ กับปัญหาการขาดกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ข้อตกลงจำนวนมาก เช่น ข้อตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Paris Agreement) ต้องพึ่งพาแรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่า ข้อบังคับทางกฎหมายที่เด็ดขาด

2. อำนาจเชิงสถาบัน (Institutional Power): การควบคุมผ่านกฎเกณฑ์และบรรทัดฐาน

แตกต่างจากอำนาจเชิงบังคับที่เน้นการควบคุมโดยตรง อำนาจเชิงสถาบันทำงานในลักษณะการควบคุมโดยอ้อม ผ่านการออกแบบและอิทธิพลของสถาบัน กฎเกณฑ์ กฎหมาย และบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Barnett & Duvall, 2004, p. 17, p. 38, p. 159) ตัวแสดง A ใช้อำนาจเหนือ B โดยการกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อ กฎเกณฑ์ของสถาบันที่ B เป็นสมาชิกหรือต้องปฏิบัติตามด้วย ทำให้การตัดสินใจและพฤติกรรมของ B ถูกชี้นำ หรือจำกัดโดยกฎเกณฑ์เหล่านั้น

ตัวอย่างในการอภิบาลโลก

- องค์การการค้าโลก (WTO) กำหนดกฎเกณฑ์ทางการค้าที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ซึ่งรัฐมหาอำนาจมักมีบทบาทสำคัญในการร่วมออกแบบกฎเกณฑ์เหล่านี้
- กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) กำหนดเงื่อนไขในการให้เงินกู้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อนโยบายเศรษฐกิจของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ
- บรรทัดฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ แม้ไม่มีการบังคับใช้ทางกฎหมายที่เข้มแข็งในทุกกรณี แต่ก็สร้างแรงกดดันให้รัฐต่าง ๆ ต้องปรับปรุงนโยบายและพฤติกรรมของตน

ความซับซ้อนของการอภิบาลโลกปรากฏชัดในมิติของอำนาจเชิงสถาบันนี้ เนื่องจากมักมีสถาบันจำนวนมากที่มีอาณาเขตและขอบเขตอำนาจที่ทับซ้อนกัน และการกระจายอำนาจภายในสถาบันเหล่านี้ก็มักไม่เท่าเทียมกัน (Haftel & Lenz, 2022, p. 323, p. 327)

3. อำนาจเชิงโครงสร้าง (Structural Power): อิทธิพลจากตำแหน่งแห่งที่ในระบบ

นอกเหนือจากการควบคุมโดยตรงหรือผ่านสถาบัน อำนาจเชิงโครงสร้างเป็นอำนาจที่เกิดจากตำแหน่งแห่งที่ (position) ของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองในระดับโลก โครงสร้างเหล่านี้เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์และบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ทำให้ตัวแสดงบางกลุ่มมีอำนาจหรือโอกาสมากกว่าตัวแสดงกลุ่มอื่นโดยปริยาย (Barnett & Duvall, 2004, p. 3, p. 18, p. 19) อำนาจประเภทนี้ไม่ได้เกิดจากการกระทำของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งโดยตรง แต่เป็นผลของ “กติกาของเกม” (rules of the game) ที่ดำรงอยู่ในระบบ

ตัวอย่างในการอภิบาลโลก

- โครงสร้างระบบเศรษฐกิจโลกแบบทุนนิยมเสรีนิยม ที่ประเทศพัฒนาแล้วและบรรษัทข้ามชาติมักอยู่ในตำแหน่งที่ได้เปรียบในการกำหนดทิศทางการค้า การลงทุน และการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องปรับตัวตาม
- การที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากประเทศพัฒนาแล้วหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ทำให้มีข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายที่เป็นอิสระ
- ในวิกฤตโควิด-19 บริษัทผู้ผลิตวัคซีนรายใหญ่ (เช่น Pfizer/BioNTech) อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจต่อรองสูงในการกำหนดราคาและเงื่อนไขการจัดหาวัคซีนกับรัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลก สะท้อนถึงอำนาจเชิงโครงสร้างในระบบนวัตกรรมและอุปทานด้านสุขภาพโลก

อำนาจเชิงโครงสร้างในการอภิบาลโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น การเพิ่มบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs หรือ ภาคเอกชน) และการเกิดขึ้นของเครือข่ายความร่วมมือใหม่ ๆ ที่อาจท้าทายหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจเดิม

4. อำนาจเชิงผลิตสร้าง (Productive Power): การก่อรูปความหมายและอัตลักษณ์

อำนาจเชิงผลิตสร้างเป็นมิติของอำนาจที่ซับซ้อนและแนบเนียนที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการกำหนดและเผยแพร่ความหมาย (meaning) ระบบความรู้ (knowledge) และอัตลักษณ์ทางสังคม (social subjectivity) ของตัวแสดงต่าง ๆ (Barnett & Duvall, 2004, p. 21) อำนาจประเภทนี้ไม่ได้ควบคุมพฤติกรรมโดยตรงหรือผ่านกฎเกณฑ์ แต่ทำงานโดยการก่อรูปความเข้าใจ ความปรารถนา และผลประโยชน์ของตัวแสดง ทำให้พวกเขายอมรับบรรทัดฐานหรือวาทกรรมบางอย่างว่าเป็นสิ่งที่ “ถูกต้องเหมาะสม” หรือ “เป็นธรรมชาติ” (Barnett & Duvall, 2004, p. 21, p. 32, p. 299)

ตัวอย่างในการอภิบาลโลก

- การส่งเสริมแนวคิด “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) หรือ “เศรษฐกิจสีเขียว” (Green Economy) ให้กลายเป็นบรรทัดฐานสากล ซึ่งขึ้นนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลและพฤติกรรมของภาคธุรกิจทั่วโลก แม้ว่าในบางกรณีแนวคิดเหล่านี้อาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสะท้อนผลประโยชน์ของประเทศพัฒนาแล้ว
- วาทกรรมเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security) ที่ขยายขอบเขตความมั่นคงจากการป้องกันรัฐไปสู่การคุ้มครองปัจเจกบุคคล ทำให้เกิดการยอมรับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมในบางสถานการณ์
- การสร้างและเผยแพร่ระบบความรู้และมาตรฐานทางวิชาชีพโดยผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข การศึกษา หรือสิ่งแวดล้อม

อำนาจเชิงผลิตสร้างในการอภิบาลโลกมีพลวัตสูงและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ก็เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ใหม่ ๆ และความท้าทายที่เกิดขึ้น โดยสถาบันและตัวแสดงต่าง ๆ พยายามสร้างและแข่งขันกันเพื่อสถาปนาความหมายและบรรทัดฐานที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตน (Adanma & Ogunbiyi, 2024, p. 781; Weiss, 2000, p. 810) พลวัตของการอภิบาลโลกดังกล่าว สะท้อนว่า อำนาจในการกำหนดระเบียบโลกไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่รัฐอีกต่อไป แต่มีลักษณะการกระจายอำนาจไปยังองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมากขึ้น ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ไปจนถึงระดับโลก ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ เช่น NGOs และภาคธุรกิจ ก็มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการต่าง ๆ (Weiss, 2000, pp. 806-807) อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญคือการที่กลไกการอภิบาลโลกไม่มีโครงสร้างอำนาจลำดับชั้นที่ชัดเจน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

เพื่อให้เห็นความแตกต่างของมิติอำนาจทั้งสี่ประเภทได้ชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบมิติของอำนาจในการอภิบาลโลก

ชื่ออำนาจ	กลไกหลัก	ลักษณะความสัมพันธ์/ที่ตั้งของอำนาจ	ตัวอย่าง
อำนาจเชิงบังคับ	การบีบบังคับ หรือการควบคุมโดยตรง (A --> B)	ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างตัวแสดง	การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และการแทรกแซงทางทหาร
อำนาจเชิงสถาบัน	การควบคุมโดยอ้อมผ่านกฎเกณฑ์ หรือบรรทัดฐานของสถาบัน (A --> I -->B)	ปฏิสัมพันธ์ผ่านโครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ	กฎเกณฑ์ของ WTO และเงื่อนไขเงินกู้ของ IMF
อำนาจเชิงโครงสร้าง	ตำแหน่งแห่งที่ในโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง (โครงสร้าง <--> A, B)	ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่กำหนดบทบาทและความสามารถของตัวแสดง	ความได้เปรียบของประเทศพัฒนาแล้วในระบบเศรษฐกิจโลก และอิทธิพลของบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่
อำนาจเชิงผลิตสร้าง	การก่อรูปความหมาย อัตลักษณ์ หรือความชอบธรรม (อำนาจสร้าง --> A, B)	การผลิตและเผยแพร่วาทกรรมความรู้ และบรรทัดฐานทางสังคม	วาทกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืน การสร้างมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน และอิทธิพลขององค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบาย

ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

โดยสรุป มิติของอำนาจทั้งสี่ประเภทนี้ไม่ได้แยกขาดจากกันโดยสิ้นเชิง แต่มีความเชื่อมโยงและทำงานร่วมกันอย่างซับซ้อนในการอภิบาลโลก การทำความเข้าใจการทำงานของอำนาจในหลากหลายรูปแบบนี้ จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์พลวัต ความท้าทาย และโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาร่วมกันของโลกได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น แม้ว่าการขาดเอกภาพของสถาบัน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอำนาจ และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจโลก จะยังคงเป็นปัจจัยที่ทำให้การอภิบาลโลกเผชิญกับความท้าทายอย่างต่อเนื่องก็ตาม

พลวัตสำคัญที่ขับเคลื่อนการอภิบาลโลกและบทบาทของตัวแสดงที่หลากหลาย

ความซับซ้อนและพลวัตของการอภิบาลโลกดังที่กล่าวมานั้น ไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ แต่เป็นผลมาจากแรงขับเคลื่อนสำคัญหลายประการที่เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ประการแรก กระแสโลกาภิวัตน์ (**Globalization**) ในมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ได้เพิ่มระดับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและสังคมต่าง ๆ อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ทำให้ปัญหาจำนวนมากมีลักษณะข้ามชาติและไม่สามารถจำกัดขอบเขตอยู่ภายในพรมแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งได้อีกต่อไป ประการที่สอง ลักษณะและความรุนแรงของปัญหาข้ามชาติ (**Transnational Problems**) ในปัจจุบัน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การก่อการร้ายสากล โรคระบาด การเคลื่อนย้ายผู้คนข้ามพรมแดน หรือวิกฤตการณ์ทางการเงิน มีความซับซ้อนและต้องการการแก้ไขปัญหที่อาศัยความรู้เฉพาะทาง ทรัพยากร และการประสานงานในระดับที่เกินกว่าขีดความสามารถของรัฐเดี่ยว (Keohane, 2001) พลวัตเหล่านี้เองที่ผลักดันให้ ความร่วมมือระหว่างรัฐ (**Inter-state Cooperation**) มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศ การจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ หรือการร่วมกันกำหนดบรรทัดฐานสากล

ยิ่งไปกว่านั้น พลวัตดังกล่าวได้ส่งผลให้ บทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (**Non-state Actors**) มีความสำคัญและเด่นชัดมากขึ้นในกระบวนการอภิบาลโลก (Rosenau, 2002; Weiss, 2000) องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (INGOs) มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์ สร้างความตระหนัก ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ (MNCs) ไม่เพียงแต่เป็นผู้เล่นหลักทางเศรษฐกิจ แต่ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรฐานและการกำกับดูแลในบางภาคส่วน เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ (**Epistemic Communities**) และองค์กรทางวิชาการมีบทบาทในการให้ข้อมูล ความรู้ และทางเลือกเชิงนโยบาย การเพิ่มขึ้นของตัวแสดงเหล่านี้ทำให้ภูมิทัศน์ของการอภิบาลโลกมีลักษณะเป็นเครือข่าย (**Network Governance**) และมีความเป็นการเมืองแบบพหุภาคี (**Polycentric Politics**) มากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงจากการเน้นรัฐเป็นศูนย์กลาง (**State-centric**) ไปสู่รูปแบบการจัดการที่ซับซ้อนและมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนมากขึ้น

บทบาทและความสำคัญของการอภิบาลโลกในยุคปัจจุบัน

แนวคิดการอภิบาลโลก (**Global Governance**) เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการปัญหาข้ามพรมแดนที่รัฐเพียงลำพังไม่สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่ประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ระบบนี้ช่วยเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และประชาสังคม เพื่อกำหนดแนวทางการจัดการปัญหาระดับโลกอย่างมีประสิทธิภาพ

การอภิบาลโลกมีบทบาทสำคัญในหลายด้าน เช่น การรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและโรคระบาด “ข้อตกลงปารีส” เป็นตัวอย่างของความร่วมมือสำคัญระดับโลกในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยมีเป้าหมายเพื่อจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และพยายามควบคุมให้อยู่ที่ 1.5 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความตกลงดังกล่าว งานวิจัยและรายงานจำนวนมากยังคงชี้ให้เห็นว่าความพยายามของประชาคมโลกในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายที่ท้าทายนี้ได้ เช่น รายงานล่าสุดของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ในปี 2023 ได้ประเมินว่าหากยังคงดำเนินนโยบายปัจจุบัน คาดการณ์ว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกจะยังคงเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 3 ภายในปี 2030 ซึ่งสวนทางกับความจำเป็นที่ต้องลดการปล่อยก๊าซลงถึงร้อยละ 28 เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย 2 องศาเซลเซียส และต้องลดลงถึงร้อยละ 42 สำหรับเป้าหมาย 1.5 องศาเซลเซียส (UNEP, 2023, p. XVIII, p. 74) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายหลักในการนำกลไกการอภิบาลโลกมาปรับใช้ให้เกิดผลจริง รวมถึงความซับซ้อนในการระดมทุนเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนผ่านการลงทุนจากเชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่พลังงานสะอาด ซึ่งยังคงไม่ได้รับการดำเนินการอย่างเพียงพอและทันทั่วถึง

ในทำนองเดียวกัน องค์การอนามัยโลก (WHO) มีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางประสานความร่วมมือด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรับมือกับวิกฤตการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งเริ่มต้นในปี 2019 WHO ได้ดำเนินการให้คำแนะนำทางวิทยาศาสตร์ พัฒนาแนวทางการวินิจฉัยและการรักษา และสนับสนุนการกระจายวัคซีนผ่านโครงการ COVAX (World Health Organization, 2020) การประกาศให้โควิด-19 เป็น “ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ” และต่อมายกระดับเป็น “การระบาดใหญ่” ถือเป็นการตัดสินใจสำคัญที่กระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ ตื่นตัวและเตรียมพร้อมรับมือ (Gostin, Moon, & Meier, 2020) อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ครั้งนี้ก็ได้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดและความท้าทายสำคัญของ WHO เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดอำนาจบังคับใช้ทางกฎหมายที่เข้มแข็ง ในการทำให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามคำแนะนำหรือรายงานข้อมูลอย่างโปร่งใสและทันทั่วถึง รวมถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกและภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อความรวดเร็วและครอบคลุมในการตอบสนองต่อวิกฤต (Davies & Wenham, 2020) นอกจากนี้ การสื่อสารในช่วงเริ่มต้นของการระบาดก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจล่าช้ากว่าสถานการณ์จริง (Fidler, 2020) ดังจะเห็นได้จากรายงานการประเมินโดย Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (2021) ที่ชี้ว่า WHO จำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างและเพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สถานการณ์ของ WHO ในช่วงโควิด-19 นี้ จึงเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่สะท้อนทั้งความสำคัญและข้อจำกัดที่ซับซ้อนของการอภิบาลโลกในทางปฏิบัติ

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าการอภิบาลโลกพยายามเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาที่หลากหลาย ตั้งแต่สิ่งแวดล้อมและโรคระบาด ไปจนถึงความพยายามกำกับดูแลด้านการค้าผ่านกลไกอย่าง WHO ที่ช่วยระงับข้อพิพาทและส่งเสริมความร่วมมือ หรือการสร้างบรรทัดฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านองค์กรและข้อตกลงต่าง ๆ การอภิบาลโลกยังมุ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและสร้างสมดุลของอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม การอภิบาลโลกยังเผชิญกับความท้าทาย เช่น การขาดอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ความไม่เท่าเทียมในการมีส่วนร่วม และอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ การศึกษาแนวทางปรับปรุงระบบการอภิบาลโลกจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในระดับสากล (Adanma & Ogunbiyi, 2024, pp. 764-768; Barnett & Duvall, 2004, pp. 1-2, p. 61, p. 130; Bevir, 2011, p. 11)

ข้อวิพากษ์ต่อแนวคิดการอภิบาลโลก

แนวคิดการอภิบาลโลก แม้จะมีบทบาทสำคัญในการจัดการกับปัญหาหลายประการของโลก แต่ก็เผชิญกับข้อวิพากษ์ด้านข้อจำกัดที่อาจลดทอนประสิทธิภาพในการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

1. การขาดกลไกบังคับใช้และความรับผิดชอบ การอภิบาลโลกมักเผชิญกับข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การขาดกลไกในการบังคับใช้ที่ชัดเจน ทำให้ข้อตกลงและมาตรการระหว่างประเทศไม่มีความเคร่งครัด การแก้ไขปัญหาข้ามชาติจึงเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ และยังเปิดโอกาสให้รัฐและองค์กรต่าง ๆ หลีกเลียงความรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการกระทำของตน โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน (Dellmuth, Scholte, Tallberg, & Verhaegen, 2022, p. 3; Halliday, 2000, pp. 30-31) นอกจากนี้ ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการขาดความรับผิดชอบจากองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการตรวจสอบการดำเนินงาน และการแก้ไขข้อผิดพลาดกรณีมีการละเมิดเกิดขึ้น (Bevir, 2011, p. 384)

2. ความไม่เสมอภาคในการมีส่วนร่วมและผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ หนึ่งในข้อวิพากษ์สำคัญคือการกระบวนการอภิบาลโลกมักถูกครอบงำโดยประเทศมหาอำนาจ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีบทบาทในการตัดสินใจน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เห็นได้ชัดจากโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์กรระหว่างประเทศสำคัญ เช่น IMF และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งประเทศมหาอำนาจมักมีอำนาจในการลงคะแนนเสียงและกำหนดนโยบายมากกว่า (Dellmuth et al., 2022, pp. 135-136; Lall, 2025, p. 112) ความไม่สมดุลนี้สร้างความกังวลว่าการอภิบาลโลกอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจมากกว่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของทุกประเทศ

พลวัตความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างประเทศมหาอำนาจและประเทศกำลังพัฒนาในบริบทนี้ อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรมได้ ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและเงินทุน ซึ่งทำให้ต้องยอมรับเงื่อนไขที่ประเทศผู้ให้กำหนด และบ่อยครั้งที่พวกเขาอาจถูกกีดกันหรือมีเสียงที่ไม่ดังพอในการตัดสินใจระดับนานาชาติ (Barnett & Duvall, 2004, p. 307; Bingham, 2011, p. 390) ขณะที่ประเทศมหาอำนาจอาจใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเพื่อกำหนดข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรม แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากร หรือแม้แต่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นภายใต้ข้ออ้างด้านมนุษยธรรม (Halliday, 2000, pp. 30-31)

ความไม่เท่าเทียมในการมีส่วนร่วมและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจดังกล่าว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความชอบธรรมของการอภิบาลโลก เมื่อประเทศกำลังพัฒนา รู้สึกว่าถูกละเลยหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ย่อมบั่นทอนความเชื่อมั่นและความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ การสร้างสมดุลทางอำนาจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยอาจดำเนินการผ่านการปฏิรูปองค์กรระหว่างประเทศให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น เช่น การปรับโครงสร้างการลงคะแนนเสียง การเพิ่มสัดส่วนผู้แทนจากประเทศกำลังพัฒนาในตำแหน่งสำคัญ และการทบทวนกฎเกณฑ์ที่อาจสร้างความเสียเปรียบ นอกจากนี้ การเสริมสร้างศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งในด้านเทคนิค การฝึกอบรม และการสนับสนุนทางการเงินและเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลเพื่อสื่อสารกับโลกภายนอกได้ดียิ่งขึ้น (Adanma & Ogunbiyi, 2024, p. 764; Barnett & Duvall, 2004, p. 56)

3. ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและค่านิยม มาตรฐานสากลที่กำหนดขึ้นในการอภิบาลโลก อาจขัดแย้งกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและค่านิยมของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะเรื่องของสิทธิมนุษยชน เมื่อมาตรฐานสากลถูกมองว่าเป็นการ “บังคับใช้” ค่านิยมของกลุ่มประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่า หรือละเลยบริบททาง

สังคมและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น การพยายามสร้าง “มาตรฐานเดียว” สำหรับทุกประเทศ อาจนำไปสู่การต่อต้านและลดทอนความชอบธรรมของการอภิบาลโลกได้ (Barnett & Duvall, 2004, pp. 271-274; Dellmuth et al., 2022, p. 216)

อย่างไรก็ดี มีการเสนอแนวทางการประนีประนอมความขัดแย้งนี้ ควรเริ่มจากการให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วม” อย่างเท่าเทียม และการเคารพ “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม” โดยการเปิดโอกาสให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนเอง กระบวนการตัดสินใจควรมีความโปร่งใส เพื่อให้เสียงของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มคนชายขอบได้รับการรับฟังอย่างเหมาะสม มาตรฐานสากลควรมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางวัฒนธรรมและสังคมที่แตกต่างกัน (Barnett & Duvall, 2004, p. 5, p. 24, p. 31; Weiss, 2000, p. 807)

4. ความซับซ้อนและความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ การอภิบาลโลกยังคงมีความซับซ้อนและไม่ชัดเจนในหลายด้าน ซึ่งทำให้การดำเนินงานในภาคปฏิบัติเป็นเรื่องที่ท้าทาย โดยเฉพาะในเรื่องของคำจำกัดความ และแนวทางปฏิบัติที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันไป ความไม่ชัดเจนนี้เกิดจากหลายปัจจัย เช่น ความหลากหลายขององค์กรระหว่างประเทศ NGOs และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน และกลไกการตรวจสอบที่อ่อนแอ ล้วนส่งผลให้การบังคับใช้กฎระเบียบเป็นไปได้ยาก และลดความรับผิดชอบในการดำเนินการ (Halliday, 2000, p. 19; Weiss, 2000, pp. 795-796)

ผลลัพธ์จากความท้าทายเหล่านี้คือ ความสับสนในการดำเนินงานและการตีความที่ผิดพลาดในหลายกรณี ซึ่งทำให้การอภิบาลโลกไม่สามารถบรรลุผลตามที่คาดหวังได้ (Dellmuth et al., 2022, p. 3) ดังนั้น การสร้างแนวทางที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการจัดการกับความซับซ้อนจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยแนวทางดังกล่าวควรรวมถึงการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน การพัฒนากลไกการประสานงานที่มีความเข้มแข็ง การสร้างกฎระเบียบและมาตรฐานสากลที่มีความเป็นธรรมและโปร่งใส รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในการตัดสินใจ (Barnett & Duvall, 2004, p. 6; Halliday, 2000, p. 19)

5. ความท้าทายจากการเพิ่มขึ้นของสถาบันซ้ำซ้อนและความไม่ไว้วางใจ แนวคิดเรื่องการอภิบาลโลก แม้จะมีเป้าหมายเพื่อจัดการกับปัญหาข้ามชาติที่ซับซ้อน แต่ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเพิ่มจำนวนขึ้นของสถาบันและองค์กรที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน การที่องค์กรเหล่านี้มีเป้าหมายและขอบเขตอำนาจที่คล้ายคลึงกัน นำไปสู่ความสับสนในการดำเนินงาน การประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ การแย่งชิงทรัพยากร สถานการณ์เช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความสับสนและทรัพยากรโดยใช่เหตุ แต่ยังลดทอนความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของการอภิบาลโลกในสายตาของประชาชนและรัฐบาลอีกด้วย (Dellmuth et al., 2022, p. 21; Haftel & Lenz, 2022, p. 7, p. 324)

ผลกระทบของการซ้ำซ้อนต่อประสิทธิภาพของการอภิบาลโลกมีหลายประการ ประการแรก การที่องค์กรต่าง ๆ แข่งขันกันเองเพื่อแย่งชิงบทบาทและงบประมาณ ทำให้การแก้ไขปัญหาขาดความเป็นเอกภาพและทิศทางที่ชัดเจน ประการที่สอง ความสับสนในบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรทำให้ยากต่อการประเมินผลการดำเนินงานและความรับผิดชอบ หากเกิดความผิดพลาดหรือล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา ก็ยากที่จะระบุผู้รับผิดชอบและนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ประการสุดท้าย การที่ประชาชนและรัฐบาลเห็นว่าการอภิบาลโลกเต็มไปด้วยองค์กรที่ซ้ำซ้อนและทำงานไม่มีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การลดการสนับสนุนและความร่วมมือ ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้การแก้ไขปัญหาข้ามชาติเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น (Barnett & Duvall, 2004, p. 56; Dellmuth et al., 2022, p. 21)

การอภิบาลโลกในมุมมองต่อโลกและไทย

การทำความเข้าใจแนวคิดการอภิบาลโลกอย่างถ่องแท้ จำเป็นต้องพิจารณาทั้งภาพรวมความร่วมมือ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และพลวัตอันซับซ้อนที่ขับเคลื่อนปฏิสัมพันธ์ในเวทีโลกดังที่ได้อภิปรายมา เพื่อให้เห็น การทำงานของการอภิบาลโลกในทางปฏิบัติ บทความนี้จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ผ่านกรณีตัวอย่างปัญหา ด้าน สิ่งแวดล้อมและปัญหาโรคระบาดข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญที่สะท้อนความจำเป็นของการจัดการใน ระดับโลก โดยจะพิจารณาทั้งในมิติสากลและผลกระทบต่อประเทศไทย แม้ว่า การอภิบาลโลกจะส่งผลกระทบต่อ ประเทศไทยในหลากหลายมิติ ทั้งเศรษฐกิจ พลังงาน สิทธิมนุษยชน และความมั่นคง ซึ่งแต่ละมิติล้วนมี ความเชื่อมโยงและเผชิญกับความท้าทายเฉพาะตัว แต่การเลือกวิเคราะห์สองประเด็นนี้จะช่วยให้เห็นกลไกและ ข้อจำกัดของการอภิบาลโลกที่สำคัญได้อย่างชัดเจน โดยไม่ทำให้ขอบเขตการศึกษาขยายกว้างจนเกินไป

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รวมถึงปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติ นั้น มีลักษณะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structural Power) ที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลกและความสัมพันธ์ เชิงอำนาจระหว่างประเทศ โดยประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย อาจเผชิญกับข้อจำกัดในการพัฒนา เศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรและเทคโนโลยี ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมี อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา การที่ประเทศไทยต้องปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างอำนาจนี้ ก็แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของอำนาจเชิงโครงสร้างใน การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมกระบวนการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมในระดับที่มีลักษณะเป็นปัญหาของทั้ง โลก (global issues) ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค เช่น การลงนามในพิธีสารโตเกียว การลงนามให้สัตยาบัน อนุสัญญา UNFCCC และการร่วมรับรองเอกสารสำคัญหลายฉบับของอาเซียนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ย่อมแสดงให้เห็นถึงการยอมรับอำนาจเชิงสถาบัน (Institutional Power) และพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย สำหรับใน ระดับประเทศนั้น กระบวนการถ่ายโอนแนวคิดสากลและพันธกรณีเหล่านี้มาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ได้ ปรากฏชัดผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และนโยบายระดับชาติ ตัวอย่างสำคัญคือ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งได้ผนวกประเด็นการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ การพัฒนาที่ยั่งยืนไว้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายหลัก (Office of the National Economic and Social Development Council, 2018) นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ยังได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการขับเคลื่อนประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจ หมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG Model) รวมถึงการมุ่งบรรลุ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (Office of the National Economic and Social Development Council, 2022) การกำหนดนโยบาย และแผนระดับชาติเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีผลให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำแผนปฏิบัติการและจัดสรร ทรัพยากรให้สอดคล้องเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างกลไกที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดการดำเนินมาตรการลดการปล่อยก๊าซ เรือนกระจก อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตามพันธกรณีและ มาตรฐานที่ยอมรับในระดับสากล

นอกจากความพยายามดำเนินการสนับสนุนการสร้างการอภิบาลโลกด้านสิ่งแวดล้อมในระดับนานาชาติ ยังรวมถึงการเป็นเจ้าภาพการประชุมระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เช่น การประชุม Bangkok Climate Change Talk ในปี 2009 ประเทศไทยเป็นในฐานะเจ้าภาพการประชุมอาเซียนซึ่งรับรอง

คำแถลงการณ์ร่วมอาเซียนว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศต่อการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 15 หรือ COP15 (Chitasevi, 2010, p. 4-36) ไม่เพียงเท่านั้น ประเทศไทยยังมีสัญญาณของการให้ความร่วมมือของการอภิบาลโลกจากการเข้าร่วมการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมในระดับนานาชาติ เช่น การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 26 หรือ COP26 และในการประชุมครั้งนี้ กว่า 200 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีพันธสัญญาที่จะต้องยื่นแผนการลดการปล่อยคาร์บอนภายในปี 2030 แม้ข้อตกลงนี้จะไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย แต่ก็เป็นการกำหนดแนวทางและเป้าหมายเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในช่วง 10 ปีข้างหน้า (BBC Thai, 2021)

ประเด็นดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่า การอภิบาลโลกที่ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะข้ามชาติและมีหลายระดับ นับตั้งแต่ปัญหาในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งส่งผลกระทบรุนแรงทั่วทั้งโลก นอกจากนั้นแล้ว ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมยังเชื่อมโยงในอีกหลายประเด็น เช่น สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมกับพลังงาน สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน สิ่งแวดล้อมกับการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรม ฯลฯ อาจกล่าวได้ว่าสถาปัตยกรรมของการอภิบาลโลกด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในลักษณะหลายมิติ หลายศูนย์กลาง และหลายระดับ อีกทั้งยังมีตัวแสดงที่หลากหลายตั้งแต่ภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคเอกชน NGOs, INGOs และ IGOs ตลอดจนการรวมกลุ่มหรือองค์กรระดับภูมิภาคที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอภิบาลโลกด้านสิ่งแวดล้อม

การที่ประเทศไทยนำแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ เรื่อง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” รวมถึง “เศรษฐกิจสีเขียว” มาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผน และนโยบายต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเชิงผลิตสร้าง (Productive Power) แนวคิดเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงคำศัพท์ แต่เป็นระบบความหมายและสัญลักษณ์ที่กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างอัตลักษณ์ทางสังคมใหม่ที่มีความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศ หรือการเป็นส่วนหนึ่งของการประชุมระดับโลก ก็เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความหมายและอัตลักษณ์ดังกล่าวในเวทีโลก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเข้าร่วมข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะเป็นไปโดยสมัครใจ แต่ก็มีแรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจที่อาจถือได้ว่าเป็นอำนาจเชิงบังคับ (Compulsory Power) โดยประเทศที่ปฏิบัติตามข้อตกลงอาจได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี หรือการเข้าถึงตลาด ในขณะที่ประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามอาจถูกกีดกันทางการค้าหรือถูกประณามจากประชาคมโลก การที่ประเทศไทยต้องออกกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ก็อาจมองได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันเหล่านี้ในด้านมิติโรคระบาดข้ามพรมแดน สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของโครงสร้างโลกที่มีอยู่เดิม เช่น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการแพทย์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา การที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญกับปัญหาหนี้สินและระบบสาธารณสุขที่อ่อนแอ ทำให้ไม่สามารถรับมือกับการแพร่ระบาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับกิจการภายในประเทศตนเอง และการกีดกันทางการค้า ยังเป็นการตอกย้ำถึงปัญหาของอำนาจเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปได้ยากลำบากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ วิกฤตโรคระบาดทำให้เห็นชัดเจนว่า “พรมแดน” เป็นเรื่องสำคัญ มาตรการของรัฐหนึ่งจะกระทบกับมาตรการของรัฐอื่นทั่วโลก ดังเช่นการระบาดของโควิด-19 เป็นภาพสะท้อนชัดเจนว่าโลกจะสร้างกติกาใหม่อย่างไร โดยไม่ได้เน้นบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งแล้ว เช่น UN สถานการณ์นี้แสดงให้เห็น

เห็นถึงข้อจำกัดของอำนาจเชิงสถาบันในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเป็น “ปัญหาระดับโลก” อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลต่าง ๆ ทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น WHO เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานมาตรการต่าง ๆ รวมถึงบทบาทของภาคเอกชนในการจัดหาชุด PPE ยา หรือวัคซีน (Phurivikrai, 2021) ก็ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของอำนาจเชิงสถาบันในการจัดการกับโรคระบาดอย่างเด่นชัด

การที่บริษัทยาขนาดใหญ่เข้ามามีบทบาทในการพัฒนายาและวัคซีน และกำหนดกฎระเบียบผ่านทาง การทำสัญญากับรัฐบาล แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเชิงผลิตสร้างในการกำหนดความหมายและคุณค่าเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย บริษัทยาดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงผู้ผลิตยา แต่เป็นผู้กำหนดทิศทางการวิจัยและพัฒนา และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ การที่ผู้เชี่ยวชาญและทักษะความรู้ กลายเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการกับโรคระบาด ก็แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเชิงผลิตสร้างในการสร้างความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหา

ด้านมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อควบคุมการแพร่ระบาด เช่น การล็อกดาวน์ การจำกัดการเดินทาง และการบังคับสวมหน้ากากอนามัย เป็นการใช้อำนาจเชิงบังคับเพื่อควบคุมพฤติกรรมของประชาชน แม้ว่ามาตรการเหล่านี้อาจมีความจำเป็นในการป้องกันการแพร่ระบาด แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมได้

กรณีตัวอย่างด้านสิ่งแวดล้อมและโรคระบาดในช่วงต้น แสดงให้เห็นว่า การอภิบาลโลกเป็นกลไกความร่วมมือระดับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน ซึ่งส่งผลต่อทั้งโลกและประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยเข้าร่วมข้อตกลงสากลและปรับใช้นโยบายพัฒนาอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันก็เผชิญแรงกดดันจากมหาอำนาจ ส่วนด้านโรคระบาดก็เผยให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรและบทบาทของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และภาคเอกชน แม้ว่าการอภิบาลโลกจะช่วยกำกับทิศทางการนโยบาย แต่กลไกการบังคับใช้ยังขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก ส่งผลให้ระดับความร่วมมือและความโปร่งใสแตกต่างกัน องค์กรระหว่างประเทศ เช่น UN และ WHO แม้จะมีบทบาทสำคัญในบางด้าน แต่ก็ไม่ได้สามารถกำกับทิศทางความร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป รัฐบาลต่าง ๆ ก็ยังลังเลที่จะเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของโลกโดยรวมอย่างแท้จริง

บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิดการอภิบาลโลก (Global Governance) พบว่า การอภิบาลโลกเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยมีตัวแสดงที่หลากหลาย ทั้งรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมกันในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ นอกจากนี้ข้อค้นพบหลักจากการศึกษา แสดงให้เห็นว่า การอภิบาลโลกไม่ได้เป็นรัฐบาลโลก แต่เป็นกระบวนการของกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และเครือข่ายที่มีลักษณะไม่ตายตัว ซึ่งทำให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาข้ามชาติ เช่น มลพิษ การก่อการร้าย และโรคระบาดได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษายังชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดสำคัญของการอภิบาลโลกหลายประการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแสวงหาองค์ความรู้และแนวทางแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ระบบการอภิบาลโลกสามารถตอบสนองต่อความท้าทายในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

ประการแรก การขาดกลไกบังคับใช้ที่ชัดเจน ทำให้ข้อตกลงระหว่างประเทศจำนวนมากยังคงต้องพึ่งพาความสมัครใจของรัฐเป็นหลัก ดังนั้น แนวทางการศึกษาในอนาคตจึงควรมุ่งเน้นไปที่การพัฒนากลไก

การบังคับใช้ในระบบการอภิบาลโลก โดยศึกษาถึงแนวทางที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงปารีส และกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้จริงและได้รับการปฏิบัติตามอย่างกว้างขวางมากขึ้น

ประการที่สอง **ความไม่เสมอภาคในการมีส่วนร่วมและการคงอยู่ของอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ** ซึ่งมักส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาเผชิญข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมและกำหนดทิศทางของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดนี้ การศึกษาต่อไปจึงควรให้ความสำคัญกับบทบาทของประเทศกำลังพัฒนาในระบบการอภิบาลโลก โดยศึกษาค้นคว้าถึงแนวทางที่ประเทศเหล่านี้สามารถเพิ่มอำนาจต่อรองและอิทธิพลของตนในการอภิบาลโลก เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสมดุลของผลประโยชน์มากขึ้น

ประการที่สาม **ความซับซ้อนของระบบเครือข่ายและปัญหาการบริหารจัดการหลายระดับ** ก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพและอาจลดทอนประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อรับมือกับความซับซ้อนดังกล่าว การศึกษาผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อการอภิบาลโลกจึงเป็นอีกแนวทางที่น่าสนใจ เทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI) หรือระบบบัญชีแยกประเภทแบบกระจายศูนย์ (Blockchain) อาจมีศักยภาพในการเพิ่มความโปร่งใส ลดความซับซ้อนในการประสานงาน หรือสร้างกลไกการตรวจสอบใหม่ ๆ ซึ่งควรมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงโอกาสและความท้าทายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสภาวะปัจจุบันที่โลกกำลังเผชิญกับวิกฤตที่เกิดขึ้นพร้อมกันหลายด้าน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วิกฤตเศรษฐกิจ และความท้าทายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ แนวทางการศึกษาในอนาคตจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์การอภิบาลโลกในบริบทของวิกฤตการณ์หลายมิติ (poly-crisis) เพื่อประเมินว่าระบบการอภิบาลโลกที่มีอยู่สามารถปรับตัวและตอบสนองต่อความท้าทายที่ซ้อนทับกันเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และต้องการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือกลไกอย่างไร

การศึกษาระบบการอภิบาลโลกยังคงต้องการการพัฒนาแนวคิดและกลไกเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ งานวิจัยในอนาคตควรมุ่งเน้นไปที่ แนวทางการทำให้กลไกการอภิบาลโลกมีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีผลบังคับใช้ได้จริงมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการอภิบาลโลก

จากข้อจำกัดของการอภิบาลโลกที่ได้วิเคราะห์มา เพื่อให้การอภิบาลโลกสามารถตอบสนองต่อความท้าทายที่ซับซ้อนของโลกปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงแนวทางดังต่อไปนี้ ซึ่งการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความมุ่งมั่นจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลากหลายกลุ่ม ตั้งแต่รัฐชาติ องค์กรระหว่างประเทศ ไปจนถึงภาคประชาสังคมและภาคเอกชน และย่อมต้องเผชิญกับความท้าทายในการนำไปปฏิบัติจริง ดังนี้

1. การพัฒนากลไกการปฏิบัติตามและเสริมสร้างความรับผิดชอบ (Enhancing Compliance and Accountability Mechanisms)

- การอภิบาลโลกมักเผชิญกับความท้าทายในการบังคับใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมกลไกที่หลากหลายนอกเหนือจากสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมายจึงมีความสำคัญ เช่น การใช้ “กฎหมายอย่างอ่อน” (soft law) ซึ่งอาศัยการโน้มน้าวและการสร้างบรรทัดฐานร่วมกัน ควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจเชิงบวก (positive incentives) สำหรับการปฏิบัติตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องหลักในการขับเคลื่อนส่วนนี้คือรัฐชาติและองค์กรระหว่างประเทศ โดยอาจเผชิญความท้าทายจากความแตกต่างของผลประโยชน์แห่งชาติและความเต็มใจในการยอมรับกลไกใหม่ ๆ

- การเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานของสถาบันระดับโลก พร้อมทั้งพัฒนากลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะ โดยบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม สื่อ และสถาบันวิชาการอิสระในการติดตามและประเมินผลควรได้รับการสนับสนุนจาก ทั้งรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ (Dellmuth et al., 2022; Lall, 2025) อย่างไรก็ตาม การสร้างกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงยังคงเป็นเรื่องที่ท้าทาย
- การเสริมสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ให้กับสถาบันและกระบวนการอภิบาลโลก ผ่านการปรับปรุงให้มีความยุติธรรมและตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะช่วยเพิ่มแนวโน้มการยอมรับและปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ (Dellmuth et al., 2022) การดำเนินการนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน แต่ก็อาจเผชิญกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในการกำหนดนิยาม “ความยุติธรรม” และ “ความต้องการ” ที่แท้จริง

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมและครอบคลุม (Fostering Equitable and Inclusive Participation)

- ความไม่เสมอภาคในการมีส่วนร่วมเป็นข้อจำกัดสำคัญของการอภิบาลโลก ดังนั้น การปฏิรูปสถาบันระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจได้อย่างมีความหมายจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐสมาชิก โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจควรให้การสนับสนุน (Lall, 2025; Weiss, 2000) แต่ก็มักเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มที่ต้องการรักษาสถานะเดิมทางอำนาจ
- การเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building) ให้กับประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อาจยังขาดทรัพยากรหรือความเชี่ยวชาญ เป็นเงื่อนไขสำคัญเพื่อให้พวกเขาสามารถเข้าร่วมในกระบวนการอภิบาลโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิคจากประเทศพัฒนาแล้วและองค์กรระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญ
- การสร้างและใช้ประโยชน์จากพื้นที่สำหรับการเจรจาพหุภาคีที่เปิดกว้าง (multi-stakeholder platforms) ที่มีกระบวนการโปร่งใสและครอบคลุม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการอภิบาลแบบมีส่วนร่วม (collaborative governance) และการอภิบาลแบบเครือข่าย (network governance) (Bevir, 2011; Bingham, 2011) จะช่วยให้เสียงของตัวแสดงที่หลากหลายได้รับการรับฟังและนำไปสู่การตัดสินใจที่เป็นธรรมมากขึ้น

3. การจัดการความซับซ้อนและส่งเสริมความสอดคล้องในระบบ (Managing Complexity and Promoting Systemic Coherence):

- เพื่อรับมือกับความซับซ้อนและสถาบันที่ทับซ้อนกันจำนวนมากของระบบการภิบาลโลกปัจจุบัน (Haftel & Lenz, 2022) การประยุกต์ใช้แนวทางการภิบาลแบบปรับตัวได้ (adaptive governance) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง แนวคิดนี้เน้นการเรียนรู้ ความยืดหยุ่น และการปรับตัวต่อความไม่แน่นอน (เช่น Folke et al., 2005; Chaffin et al., 2014) หลักการสำคัญของ adaptive governance เช่น การเรียนรู้แบบวนซ้ำ (iterative learning) และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือหลายระดับ สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวของระบบการภิบาลโลกได้ (Duit et al., 2010) แม้ว่าการนำมาใช้จริงอาจท้าทายการปรับเปลี่ยนกระบวนการขององค์กรระหว่างประเทศ ให้ยอมรับความไม่แน่นอนและพร้อมทดลองแนวทางใหม่ ๆ
- การส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างสถาบัน (inter-institutional cooperation) เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน และสร้างความสอดคล้อง

(coherence) ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็น (Haftel & Lenz, 2022) ซึ่งผู้บริหารองค์การระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน แต่ก็อาจเผชิญกับปัญหาการแข่งขันระหว่างองค์กรหรือความยึดติดกับอาณัติเดิม

- การประยุกต์ใช้แนวคิด “Metagovernance” อาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสร้างระเบียบและขึ้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและเครือข่ายที่หลากหลายในระบบที่ไม่มีศูนย์กลางอำนาจชัดเจน (แนวคิดนี้ปรากฏในงานของนักวิชาการ เช่น Bob Jessop (2020) หรือ Rosenau (2002) สำหรับแนวคิดเรื่องการอภิบาลในระเบียบโลกใหม่ที่ซับซ้อน) การสร้างกลไก Metagovernance ที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับในระดับโลกเป็นเรื่องที่ท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันในระดับสูงจากตัวแสดงหลัก ๆ

สรุป การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการอภิบาลโลกเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและต้องอาศัยความมุ่งมั่นทางการเมืองและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การตระหนักถึงความท้าทายในการนำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติควบคู่ไปกับการผลักดันแนวทางเหล่านี้ จะเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาระบบการอภิบาลโลกให้สามารถรับมือกับความท้าทายร่วมกันของมนุษยชาติได้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

Reference

- Adanma, U. M., & Ogunbiyi, E. O. (2024). Evaluating the effectiveness of global governance mechanisms in promoting environmental sustainability and international relations. *Finance & Accounting Research Journal*, 6(5), 763-791.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2022). Multi-level governance. In J. Torfing (Ed.), *Handbook on theories of governance* (pp. 528–539). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972.00056>
- Barnett, M., & Duvall, R. (2004). *Power in global governance* (Cambridge Studies in International Relations, Vol. 98). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- BBC Thai. (2021, November 14). *Lok ron: Kan prachum COP26 nai Klaskow tok long arai kan dai bang* [Global warming: What was agreed at the COP26 summit in Glasgow?]. Retrieved from <https://www.bbc.com/thai/international-59264622>
- Bevir, M. (2011). *The SAGE handbook of governance*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bevir, M., & Hall, I. (2011). Global governance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 352–366). London, UK: SAGE Publications Ltd.
- Bingham, L. B. (2011). Collaborative Governance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 386-401). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.
- Charoensin-O-larn, C. (2006). *Rat chat kap (khwaam rai) rabieap lok chut mai*. [State, nation, and (dis)order in the new global system] Bangkok: Wiphasa Publishing.
- Chinwanno, J. (2015). *Lok nai satawat thi 21 krop kan wikhro khwamsamphan rawang prathet* (Phim khrang thi 2). [The 21st century world: A framework for analyzing international relations (2nd ed.)] Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Chitasevi, K. (2010). *Khrongkan wichai nayobai lae khwamsamphan rawang prathet khong thai nai patchuban: Prathet thai bon wethi lok lae wethi nai prathet nai ton satawat thi 21*. [Research project on Thailand's current foreign policy and international relations: Thailand on the global and domestic stage in the early 21st century] Bangkok: Thailand Research Fund (TRF).

- Chitasevi, K. (2014). *Thammaphiban lok: Lakkan ongkan lae krabuankan khong lokathamāphibān*. [Global governance: Principles, organizations, and processes of global good governance] Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Davies, S. E., & Wenham, C. (2020). Why the COVID-19 response needs International Relations. *International Affairs*, 96(5), 1227–1251. <https://doi.org/10.1093/ia/iaa135>
- Dellmuth, L., Scholte, J. A., Tallberg, J., & Verhaegen, S. (2022). *Citizens, elites, and the legitimacy of global governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fidler, D. P. (2020, May 29). *The World Health Organization and pandemic politics: The good, the bad, and the ugly*. Think Global Health. <https://www.thinkglobalhealth.org/article/world-health-organization-and-pandemic-politics>
- Gostin, L. O., Moon, S., & Meier, B. M. (2020). Reimagining global health governance in the age of COVID-19. *American Journal of Public Health*, 110(11), 1615–1619. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305803>
- Haftel, Y. Z., & Lenz, T. (2022). Measuring institutional overlap in global governance. *The Review of International Organizations*, 17(2), 323–347. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09415-3>
- Halliday, F. (2000). Global governance: prospects and problems. *Citizenship studies*, 4(1), 19–33. <https://doi.org/10.1080/136210200110003>
- Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. (2021, May). *COVID-19: Make it the last pandemic*. https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf
- Jessop, B. (2020). *Putting civil society in its place: Governance, metagovernance and subjectivity*. Bristol, UK: Policy Press. <https://doi.org/10.56687/9781447354970>
- Keohane, R. O. (2001). Governance in a partially globalized world. *American Political Science Review*, 95(1), 1–13. <https://doi.org/10.1017/S0003055401000016>
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Lall, R. (2025). Making global governance accountable: civil society, states, and the politics of reform. *American Journal of Political Science*, 69(1), 96–117. <https://doi.org/10.1111/ajps.12824>
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001>
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2018). *Yutthasat chat yisip pi (pho.so. 2561-2580)*. [20-year national strategy (B.E. 2561-2580)] Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2022). *Phaen phatthana setthakit lae sangkhom haeng chat chabap thi sip sam (pho.so. 2566-2570)*. [The thirteenth national economic and social development plan (B.E. 2566-2570)] Bangkok: Office of the Prime Minister.
- Phurivikrai, K. (2021, August 25). *Poet botrian lokaphiban nai huang yam rok rabat: Katika lok mai cha pen yangrai nai yuk Khōwit-sipkao?*. [Lessons from global governance during the pandemic: What will the new world order look like in the COVID-19 era?] The101.world. <https://www.the101.world/global-governance-and-covid-19/>
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance*, 1(1), 13–43.

-
- Rosenau, J. N. (2002). Governance in a new global order. In D. Held & A. McGrew (Eds.), *Governing globalization: Power, authority and global governance* (pp. 70-86). Cambridge, UK: Polity Press.
- Angsuchawal, T. (2565). *Governance 101: Khwammai lae rupbaep thi laklai*. [Governance 101: Meanings and diverse forms] Bangkok: Sanya Dharmasakti Institute for Democracy.
- UNEP. (2023). *Emissions gap report 2023: Broken record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme.
- Waltz, K. N. (1999). Globalization and governance. *PS: Political Science & Politics*, 32(4), 693-700. <https://doi.org/10.1017/S1049096500056535>
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814. <https://doi.org/10.1080/01436590020025740>