

## สิงคโปร์ : บทบาทของรัฐในตลาดเสรี สังคมพหุวัฒนธรรม และโลกาภิวัตน์

จิรัฐสรณ์ ประมวลศิลป์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

50 ปีหลังจากการแยกตัวจากมาเลเซีย สิงคโปร์เติบโตจากเมืองท่าเล็ก ๆ มาเป็นมหานครที่มีความสำคัญเป็นลำดับต้นต่อเศรษฐกิจโลก ด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงอย่างต่อเนื่องยาวนาน การเลือกที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรีในฐานะประเทศผู้ค้า (Trading nation) โดยที่ไม่มีความขัดแย้งทางการเมืองที่สำคัญตั้งแต่ก่อตั้งประเทศ แม้ว่าสังคมสิงคโปร์จะมีคนหลากหลายเชื้อชาติ แต่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความสำเร็จของสิงคโปร์ประกอบด้วยสองปัจจัยหลัก คือ การสร้างสังคมที่ให้โอกาสและความเท่าเทียมสำหรับประชาชน และการสร้างเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังสามารถให้ความสำคัญกับทั้งสองปัจจัยอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของสังคมที่มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างและบริหารจัดการสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่พึงประสงค์ ในฐานะสถาบันที่มีอำนาจบริหารจัดการ สนับสนุน และส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลปฏิบัติตนในทางที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อส่วนรวม และจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านสถาบัน (เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การให้แรงจูงใจ การสร้างค่านิยมที่พึงประสงค์) และด้านวัตถุ (เช่น ระบบขนส่งมวลชน) สิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่ดีของรัฐที่สามารถทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาและเยี่ยมชมการปฏิบัติที่ดี (Best practices) ของสิงคโปร์ตามหลักสูตรการเสริมสร้างคุณลักษณะส่วนบุคคลและทักษะการทำงานสำหรับข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระหว่างวันที่ 11 – 17 มีนาคม 2561 สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความเชื่อว่าต้องอยู่รอดภายใต้ทรัพยากรธรรมชาติที่จำกัดและการแข่งขันที่รุนแรงจากประเทศอื่น ดังจะเห็นได้จากวิทยากรทุกท่านที่เน้นย้ำว่า

สิงคโปร์จะต้องเตรียมตัวรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของสิงคโปร์ล่วงหน้าก่อสร้างรองรับความต้องการในอนาคต และมีการเตรียมรับเหตุที่ไม่คาดคิดเสมอ การพัฒนาเมืองมีการวางแผนและจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานไว้ล่วงหน้า ซึ่งรัฐที่มีความสามารถในการวางแผนระยะยาวจะต้องเป็นรัฐที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและมีเสถียรภาพสามารถโน้มน้าวประชาชนให้เชื่อมั่นว่าทิศทางที่รัฐจะดำเนินต่อไปเป็นทิศทางที่ดีต่อประเทศ ในบทความนี้ ผู้เขียนจะเล่าถึงตัวอย่างของบทบาทของรัฐที่สิงคโปร์ดำเนินการจนประสบความสำเร็จในปัจจุบันและความท้าทายจากสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นสังคมที่มั่งคั่งและเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจและวัฒนธรรมภายนอกที่รัฐสิงคโปร์มีแนวทางในการรับมือ และในบทสรุปจะเป็นส่วนของข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

### **Housing and Development Board : หน่วยงานผู้สร้างฝันและหลอมรวมชาวสิงคโปร์ให้เป็นหนึ่ง**

ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 สิงคโปร์ขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างหนัก ประชาชนจำนวนมากอาศัยในสลัมที่ไม่มีสุขอนามัยที่ดี รัฐบาลสิงคโปร์จึงเริ่มดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ โดยดำเนินการในย่าน Toa

Payoh ซึ่งเป็นพื้นที่สลัมในเวลานั้นเป็นแห่งแรก ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐบาลสิงคโปร์ที่เพิ่งแยกตัวจากมาเลเซียได้ทดลองนโยบายและการบริหารจัดการใหม่ ๆ เช่น การกำหนดสัดส่วนเชื้อชาติของผู้พักอาศัยในตึกเพื่อให้เกิดความสามัคคีกลมเกลียวกันระหว่างเชื้อชาติ รวมถึงการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ผู้พักอาศัย เช่น ศูนย์อาหาร ตลาด โรงภาพยนตร์ และโรงเรียน เป็นต้น การจัดที่พักอาศัยในลักษณะนี้ได้กลายเป็นพื้นที่ให้ผู้คนหลากหลายเชื้อชาติรู้จัก เข้าใจกัน และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขการซื้อที่พักอาศัยที่ทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถซื้อได้ เช่น การช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัยหลังแรก บางส่วน การอนุญาตให้นำเงินสะสมสำหรับบ้านอายุมาใช้ซื้อบ้าน รวมทั้งใช้เงื่อนไขเป็นเครื่องมือในการสร้างสังคมที่พึงประสงค์ เช่น การให้สิทธิคุ้มครองก่อนคนโสด

ความสำเร็จของรัฐบาลสิงคโปร์ในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐที่ Toa Payoh นำไปสู่การสร้างที่พักอาศัยในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เป็นเมืองใหม่ที่มีกลุ่มที่อยู่อาศัยหลายอาคารเกาะกลุ่มกัน พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่ทำงานในบริเวณไม่ไกลจากที่พักอาศัย ซึ่งปัจจุบันมี ๒๓ แห่ง และเป็นที่พักอาศัยของประชาชนกว่าร้อยละ ๘๕ รวมทั้งมีการวางแผนร่วมกับ

หน่วยงานผู้รับผิดชอบระบบขนส่งมวลชน (Land Transport Authority) ให้มีระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ คือ รถไฟฟ้า เชื่อมระหว่างเมืองใหม่และย่านต่าง ๆ ของสิงคโปร์ และมีรถเมล์ทำหน้าที่เชื่อมต่อผู้อาศัยสู่อาคารที่พักของตน การวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานทำให้สิงคโปร์สามารถใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เพียงพอสำหรับรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งใช้โครงสร้างพื้นฐานที่มีงบลงทุนสูงได้อย่างคุ้มค่า

### **Smart Transportation : ระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ สะดวกสบาย และทุกคนเข้าถึงได้**

สิงคโปร์เข้าใจถึงข้อจำกัดของพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐาน และเห็นถึงความจำเป็นในการควบคุมจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคลบนท้องถนนผ่านมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ การประมูลใบอนุญาตถือครองรถยนต์ที่ควบคุมการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ในประเทศ ที่มีแผนว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2018 เป็นต้นไป จำนวนรถยนต์ในประเทศจะไม่เพิ่มขึ้น (ประมูลใบอนุญาตใหม่ไม่เกินจำนวนใบอนุญาตอายุ 10 ปีเดิมทั้งหมดอายุ) รวมทั้งการใช้มาตรการทางการเงิน คือ การเก็บค่าผ่านทางรถยนต์ที่เข้าเขตที่มีการจราจรหนาแน่น โดยใช้ระบบอัตโนมัติผ่านอุปกรณ์ที่ติดตั้งบนรถยนต์ ซึ่งค่าผ่านทางจะปรับเปลี่ยนตามสถานที่และ

ช่วงเวลา โดยอาศัยข้อมูลการจราจรเป็นฐานในการคำนวณค่าผ่านทาง

นอกจากการใช้มาตรการจูงใจให้ประชาชนไม่ใช้รถยนต์ส่วนตัว สิงคโปร์มีระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัย โดยระบบรถไฟมีประสิทธิภาพ ความถี่ และความจุสูง สถานีรถไฟมีการเชื่อมโยงกับท่ารถเมล์ที่เป็นระเบียบและปรับอากาศ มีการแยกแถวรอคอยรถเมล์ตามสายรถเมล์ พร้อมแสดงระยะเวลา รอรถเมล์บนหน้าจอ ซึ่งข้อมูลเวลารอคอยและตารางการเดินทางทั้งหมดมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์และแอปพลิเคชันทั้งของรัฐบาลและเอกชนสามารถดึงข้อมูลมาใช้ในแอปพลิเคชันของตนเองได้อีกด้วย ซึ่งล้วนทำให้ประชาชนวางแผนการเดินทางได้ง่ายยิ่งขึ้น นอกจากนี้ สิงคโปร์ได้นำวิธีคิดราคา ค่าโดยสารใหม่มาใช้ โดยใช้ระยะทางเป็นฐานผ่านระบบกำหนดตำแหน่ง GPS ทำให้ประชาชนสามารถเดินทางเชื่อมต่อระหว่างระบบขนส่งมวลชนประเภทต่าง ๆ โดยไม่เสียค่าโดยสารเพิ่มเติม

### **Biopolis : อนาคตของสิงคโปร์ในการเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมมูลค่าสูง**

สิงคโปร์ลงทุนอย่างมากในการดึงดูดอุตสาหกรรมมูลค่าสูง โดยให้แรงจูงใจต่าง ๆ และสภาพการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อนักวิจัย เช่น การเตรียมห้องวิจัยพร้อมใช้ การจัดหาสัตว์ทดลอง และการมีมหาวิทยาลัยอยู่ใน

บริเวณเดียวกันให้นักวิจัยได้สอนนักศึกษา และทำการทดลองจากผู้ใช้งานจริง นอกจากนี้ยังพยายามดึงดูดนักวิจัยที่มีชื่อเสียงซึ่งจะนำมาซึ่งนักวิจัยที่ต้องการร่วมทำงานด้วยจำนวนมาก

การมีอุตสาหกรรมวิจัยและพัฒนาที่มีศักยภาพสูง แม้ว่าจะเป็นการทำงานโดยนักวิจัยต่างชาติ เป็นการเปิดโอกาสให้นักศึกษาและนักวิจัยสิงคโปร์เข้าถึงความรู้ใหม่ ๆ นอกจากนี้ สิงคโปร์ในฐานะประเทศผู้ค้า (Trading Nation) ที่มีกฎระเบียบที่น้อย และมีทัศนคติที่ดีต่อชาวต่างชาติจากหลากหลายวัฒนธรรม ยังดึงดูดให้มีการตั้งฐานการผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง โดยเฉพาะที่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีที่เกิดจากการพัฒนาในสิงคโปร์

การสนับสนุนอุตสาหกรรมหลักของประเทศมีปัจจัยที่ต้องพิจารณามาก ภาครัฐอาจไม่สามารถยืนยันได้ว่าอุตสาหกรรมใดจะประสบความสำเร็จในอนาคต ขณะเดียวกัน การสนับสนุนอุตสาหกรรมผิดประเภทยังส่งผลให้อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพถูกมองข้ามขาดการสนับสนุนและไม่ประสบความสำเร็จ แนวทางที่สิงคโปร์ใช้คือการสังเกตแนวโน้มของตลาดก่อนการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมาย และสนับสนุนอย่างเต็มที่เมื่อมั่นใจว่าอุตสาหกรรมที่จะสนับสนุนมีศักยภาพจริง

(เช่น การแพทย์) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ปรับตัวได้เร็ว และพร้อมที่จะยอมรับและหยุดสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่เข้ากับบริบทของสิงคโปร์ (เช่น การเกษตร)

### Smart Nation : วิธีการสำคัญไม่น้อยไปกว่านวัตกรรม

แนวคิด Smart Nation เป็นแนวโน้มของรัฐบาลสมัยใหม่ในปัจจุบัน ที่ต้องการพัฒนาการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยใช้เทคโนโลยีและการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) เข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดการจราจรการแก้ไขบริการต่าง ๆ ที่ขัดข้องได้อย่างรวดเร็ว สิงคโปร์ในฐานะประเทศที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกและมีรายได้ต่อประชากรที่สูงจึงสามารถนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการเมือง เช่น Internet of Things หรือแอปพลิเคชันรายงานสถานการณ์ต่าง ๆ ให้ภาครัฐได้รับทราบ ซึ่งล้วนเป็นเพียงการเตรียมความพร้อมไปสู่สังคมที่เชื่อมโยงกัน (Connected Society) มากยิ่งขึ้น สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลปริมาณมากและบริหารจัดการเมืองได้ทันที (Real time) ในอนาคต

สิงคโปร์ในฐานะประเทศที่ให้ความสำคัญกับอนาคตและความอยู่รอด เล็งเห็นถึงประโยชน์ของนวัตกรรมต่าง ๆ ที่

นำไปสู่ Smart Nation เนื่องจากจะทำให้รัฐเข้าถึงข้อมูลมหาศาลและสามารถดำเนินนโยบายอย่างแม่นยำ ตรงจุด อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญกว่าคือการนำข้อมูลมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหากลางได้แนวคิด Design Thinking ที่เป็นกระบวนการทำความเข้าใจลักษณะและสาเหตุของปัญหา ออกแบบและทดลองแนวทางการแก้ไขปัญหา และปรับปรุงแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นได้ทางออกที่ดีที่สุด ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดประเภทยานยนต์ที่ใช้ช่องทางและความเร็วที่แตกต่างกันให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของย่านที่อยู่อาศัย (เช่น รถเข็นผู้พิการไฟฟ้ามีความเร็วต่ำกว่าและใช้ทางเท้า แต่จักรยานไฟฟ้าใช้ทางถนนในชุมชน) และบริการผู้ดูแลผู้สูงอายุที่ใช้แอปพลิเคชันจับคู่ผู้ที่ต้องการรับการดูแลและผู้ที่ยินดีช่วยดูแล

ทั้งนี้ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในบริการต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อชีวิตของประชาชน จะทำให้ประชาชนปรับตัวเป็น Smart Citizen ที่รู้จักใช้ และรู้จักริเริ่มสร้างเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อให้บริการคนในสังคม

**ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี**

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรสนับสนุนการปฏิบัติงานแบบบูรณาการระหว่างส่วนราชการ ในฐานะหน่วยงาน

กลางด้านการกำหนดนโยบาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถพัฒนาการปฏิบัติงานวิเคราะห์ถ่วงน้ำหนักเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีจาก “รายเรื่อง” เป็น “รายพื้นที่” หรือ “รายปัญหา” เช่น อาจดำเนินการวิเคราะห์ถ่วงน้ำหนักเรื่องการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนร่วมกับการวางผังเมืองและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และสนับสนุนให้มีการประสานงานและหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติก่อนนำเรื่องเสนอไปเพื่อการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องที่เกิดจากการตัดสินใจแบบแยกส่วนเป็นรายเรื่องของคณะรัฐมนตรี การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และสร้างความมั่นใจว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายสาธารณะในภาพกว้างที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ

**สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะควรมีแนวทางในการปรับตัวให้เข้ากับแนวโน้ม Smart Nation ด้วยแนวคิด Design Thinking ผ่านการทำความเข้าใจปัญหาในการปฏิบัติงานที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน (เช่น ไม่มีข้อมูลที่ทันสมัยจาก

ส่วนราชการในการวิเคราะห์กลิ่นกรองเรื่อง  
เสนอคณะรัฐมนตรี) แล้วนำเทคโนโลยีที่  
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอยู่แล้วหรือ  
จัดซื้อได้ในราคาไม่สูงนักมาใช้ (เช่น  
การจัดทำฐานข้อมูลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี)  
รวมทั้งมีการปรับปรุงแนวทางการแก้ไข  
ปัญหาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเน้น  
การดำเนินการในลักษณะนาร่อง เพื่อให้ผู้ที่มี  
ส่วนเกี่ยวข้องสามารถยอมรับความล้มเหลว  
และปรับตัวไปสู่วิธีการแก้ไขปัญห่อื่นได้  
อย่างรวดเร็ว

**การเสนอความเห็นของสำนัก  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องทันสมัย  
เป็นกลาง และรอบด้าน** ผู้ปฏิบัติงานในส่วน  
ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เรื่องเสนอ  
คณะรัฐมนตรีจะต้องร่วมมือกันปฏิบัติงาน  
มากขึ้น โดยนำความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน  
ของผู้ปฏิบัติงาน และความเห็นของ  
ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาใช้เสนอความเห็น  
ร่วมกัน รวมทั้งจะต้องนำข้อมูลขนาดใหญ่  
(Big Data) ทั้งในส่วนที่สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรีจัดเก็บและส่วนที่อยู่ในความ  
รับผิดชอบของส่วนราชการอื่นมาใช้เป็น  
ข้อมูลประกอบการพิจารณาของ  
คณะรัฐมนตรี เพื่อให้สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรีสามารถจัดทำข้อมูลและ  
ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ  
คณะรัฐมนตรีได้อย่างเหมาะสมถูกต้อง