



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อน
ของการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีน
ระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง และไผ่ผู่

จัดทำโดย นางสาวศิริวดี งามวิเศษชัยกุล
รหัส 17015

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหการทับซ้อน
ของการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีน
ระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง และไผ่ฝู

จัดทำโดย นางสาวศิริวดี งามวิเศษชัยกุล
รหัส 17015

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตวรเดช วีระเวคิน)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตอุ้ม เมาลานนท์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

จีนเป็นประเทศที่มีการปกครองและบริหารสั่งการโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนซึ่งยึดมั่นในหลักการ “ประชาชนต้องมาก่อน” การจ้างคนชาติจีนเป็นลูกจ้างของคณะผู้แทนต่างประเทศในสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงถูกกำกับและสอดส่องดูแลโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนอย่างเข้มงวด โดยหน่วยงานพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการต่างประเทศของจีนหรือสำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลแต่ละมณฑล (ไ่ว่ฝู) จะผูกขาดการจ้างและบริหารจัดการลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ คณะผู้แทนฯ ที่ประสงค์จ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานของตน ไม่สามารถดำเนินการได้เองอย่างอิสระ

ปัจจุบันสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง มีลูกจ้างชั่วคราวชาวจีนที่อยู่ในบัญชีถือจ่ายและปฏิบัติงานในสำนักงานจำนวน 8 อัตรา ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานให้กับสถานกงสุลใหญ่ฯ เป็นระยะเวลากว่า 20 ปี อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างชาวจีนทั้ง 8 คนได้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับ “ไ่ว่ฝู” ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานการต่างประเทศรัฐบาลมณฑลยูนนาน และไ่ว่ฝูทำหน้าที่กำกับดูแลลูกจ้างชาวจีนดังกล่าวในการปฏิบัติงานให้กับสถานกงสุลใหญ่ฯ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นิติสถานะระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับไ่ว่ฝู และระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับสถานกงสุลใหญ่ฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ทั้งสถานกงสุลใหญ่ฯ และ ไ่ว่ฝูต่างมีสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างชาวจีนดังกล่าวหรือไม่ และมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการใช้อำนาจบังคับบัญชาทับซ้อนกัน และหากเป็นเช่นนั้นจริง การทับซ้อนดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสถานกงสุลใหญ่ฯ หรือไม่อย่างไร และมีแนวทางใดบ้างที่จะสามารถป้องกันหรือแก้ไขการทับซ้อนในการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าว

ผู้เขียนได้อ้างอิงเอกสารทางการทั้งของฝ่ายไทยและฝ่ายจีน บทความทางวิชาการและการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลวิเคราะห์เพื่อค้นหาคำตอบต่อคำถามข้างต้นในรายงานฉบับนี้

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนตัดสินใจเลือกหัวข้อรายงานฉบับนี้ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ในห้วงระยะเวลาเกือบ 2 ปี ที่ปฏิบัติงานฯ ได้มีโอกาสทำงานใกล้ชิดกับลูกจ้างชาวจีน และประสานงานกับไ่ว่ผู้ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลมณฑลยูนนาน ทำให้ได้เห็นประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีนระหว่างไ่ว่ผู้กับสถานกงสุลใหญ่ฯ การที่ผู้เขียนได้รับโอกาสจากผู้บังคับบัญชาและกระทรวงการต่างประเทศให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 17 ทำให้ได้ใช้ช่วงเวลาที่มียุทธศาสตร์นี้ศึกษาอย่างลึกซึ้งจนเข้าใจระบบการบริหารจัดการลูกจ้างชาวจีนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะแตกต่างจากลูกจ้างท้องถิ่นในประเทศอื่น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา กงสุลใหญ่ภาววิวัฒน นรพัลลภ ที่สนับสนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) ในครั้งนี้ และขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูต วรเดช วีระเวคิน เอกอัครราชทูต อัม เมาลานนท์และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิวัฒน์ สุพทุธิกุล ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้มุมมองที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนในการจัดทำรายงานฉบับนี้ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ผู้เขียนได้รับกำลังใจจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่านให้กล้าที่จะนำหัวข้อนี้ขึ้นมาศึกษาเพื่อเตรียมหาแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตและส่วนราชการไทยในจีน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่านโดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสิทธิธินโชติ ตรงดี คุณนิตยา สุพงศ์พาณิชย์ ที่ได้อุทิศกำลังกายและกำลังใจให้ความช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนตั้งแต่เริ่มสมัครอบรมหลักสูตรนบท. รุ่นที่ 17 จนกระทั่งถึงวันที่รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นเป็นผลสำเร็จ หากการศึกษาในรายงานฉบับนี้จะมีผลเป็นคุณูปการต่อประเทศไทยโดยรวม ผู้เขียนขอขอบคุณความสำเร็จนี้ให้กับบุคคลข้างต้น

ศิริวดี งามวิเศษชัยกุล

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	5
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา	7
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	7
2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	10
2.3 สรุปผลการศึกษา	18
บทที่ 3 ข้อเสนอ	19
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	19
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	23
บรรณานุกรม	27
ประวัติผู้เขียน	29

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	23
------------	---	----

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

1.1.1 แนวทางการจ้างลูกจ้างชั่วคราวชาวจีนของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนผ่านไ่ว่ฝู

ปัจจุบันสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทย รวมถึงส่วนราชการไทย ในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีลูกจ้างชั่วคราวชาวจีนที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน โดยรัฐบาลจีนกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยฯ จัดทำความตกลงเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีนดังกล่าวกับสำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ (Foreign Agency Service Division) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐบาลมณฑลในเขตอาณานิคม (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ไ่ว่ฝู”) อาทิ ความตกลงว่าด้วยการแต่งตั้งลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ฯ กับสำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ (Foreign Service Division) (ไ่ว่ฝู) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลมณฑลยูนนาน (Foreign Affairs Office of the People’s Government of Yunnan Province) ลงวันที่ 1 มกราคม 2556 (Agreement on Appointment of Chinese Employees to the Royal Thai Consulate-General in Kunming between the Royal Thai Consulate-General in Kunming and the Foreign Service Division of the Foreign Affairs Office of the People’s Government of Yunnan Province, signed on 1 January 2013) ข้อ 1 ของความตกลงฯ กำหนดให้สถานกงสุลใหญ่ฯ ต้องแจ้งจดทะเบียนลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในสถานกงสุลใหญ่ฯ กับไ่ว่ฝู และไ่ว่ฝูจะเป็นผู้ลงนามสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างชาวจีน¹

¹ ข้อ 1 ของความตกลงฯ ระบุว่า “According to the relevant Chinese Government stipulations, all employees appointed by party A (The Royal Thai Consulate-General in Kunming) shall enter the records of party B (Foreign Agency Service Division of Foreign Affairs Office, People’s Government of Yunnan Province). Party B shall sign a Labor Contract with the employee; Party A shall present a Letter of Appointment (see Appendix A) to Party B. This Letter of Appointment is a part of the Labor Contract. Party A shall ensure all employees are appointed in accordance with the terms of this Agreement. Party B shall provide services listed in Appendix B to Party A.”

สัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวจะมีข้อกำหนดให้ลูกจ้างชาวจีนฯ ต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่ทางการเงินกำหนดอย่างเคร่งครัด²

“ไ่ว่ฝู” ซึ่งแต่ละมณฑลอาจจะเรียกชื่อแตกต่างกันไป อาทิ “สำนักงานบริการต่างประเทศ”³ “สำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ”⁴ “ศูนย์บริการการต่างประเทศประจำมณฑล”⁵ เป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลมณฑล มีหน้าที่ให้บริการจัดหาและจ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนให้มาทำงานในสำนักงานของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศในแต่ละมณฑล⁶ รวมถึงบริหารจัดการดูแลผลประโยชน์ของลูกจ้างชาวจีนฯ โดยคณะผู้แทนต่างประเทศในจีน จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีนกับไ่ว่ฝู ซึ่งส่วนใหญ่มีเนื้อหาค่อนข้างคล้ายคลึงกัน อาทิ การให้ไ่ว่ฝูหรือผู้ที่ไ่ว่ฝูมอบหมายเป็นผู้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่จะไปปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ การให้ลูกจ้างชาวจีนต้องปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้องของจีนและของคณะผู้แทนทางการทูตฯ หน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตฯ ในการให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงานจีนแก่ลูกจ้างฯ การนำกฎหมายจีนมาใช้บังคับในเรื่องที่ความตกลงมิได้กำหนดไว้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความตกลงที่คณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศแต่ละประเทศทำกับไ่ว่ฝูอาจมีเนื้อหาบางส่วนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศนั้นๆ อาทิ ความตกลง

² ข้อสัญญาข้อหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับไ่ว่ฝู (มณฑลยูนนาน) ระบุดังนี้ “Party B’s responsibilities are as follows: Love the motherland, love the people, strictly keep State secret, abide by the Code of Conduct for Foreign-related Personnel and the Regulations on Foreign Affairs Discipline of the Foreign Affairs Service of Foreign Institutions of Yunnan Province and Regulations on Punishment for Violation of Foreign Affairs Discipline of the Foreign Affairs Service Office of Foreign Institution of Yunnan Province formulated by Party A.....”.

³ ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว กับสำนักงานบริการต่างประเทศมณฑลกว่างตง

⁴ ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ กับสำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศนครเซี่ยงไฮ้

⁵ ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองชิงต่าว กับศูนย์บริการต่างประเทศชิงต่าว

ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครหนานหนิงกับศูนย์บริการการต่างประเทศเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง

⁶ ความตกลงที่หลายสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนทำกับไ่ว่ฝูเปิดโอกาสให้สถานกงสุลใหญ่ฯ สามารถคัดเลือกลูกจ้างชาวจีนด้วยตนเอง และแจ้งชื่อลูกจ้างชาวจีนที่ต้องการจ้างให้ไ่ว่ฝูดำเนินการจ้างต่อไป อาทิ

- ข้อ 2 ของความตกลงเรื่องการจ้างลูกจ้างชาวจีนในสถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว ระหว่างสถานกงสุลใหญ่ฯ กับสำนักบริการต่างประเทศ มณฑลกว่างตง กำหนดให้ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว มีสิทธิคัดเลือกลูกจ้างเอง โดยสถานกงสุลใหญ่ฯ จะเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ไ่ว่ฝู และไ่ว่ฝูจะเป็นฝ่ายดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ข้อ 1 (2) ของความตกลง Labor Dispatch Service Contract on the Employment of Chinese Employees ระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองชิงต่าว (Qingdao) กับ Qingdao Foreign Affairs Service Center ระบุว่า “Party A (the Royal Thai Consulate-General) may interview and confirm acceptance of Chinese candidate (s) by himself/herself or entrust Party B (Waifu) with the interview and reserve the right to make final decision.”

- ข้อ 2.3 ของความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้กับสำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ ระบุว่า หากฝ่าย A (สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้) คัดเลือกลูกจ้างคนจีนเอง ก็จะแจ้งให้ฝ่าย B (สำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ) ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับลูกจ้างชาวจีนที่ว่าจ้าง ตำแหน่งเงินเดือน ระยะเวลาของการว่าจ้าง

ระหว่าง ไ่ว่ผู้ของมณฑลยูนนานกับสถานกงสุลใหญ่ สปป.ลาว/คุนหมิง ค่อนข้างมีความผ่อนปรนในเรื่องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่สถานกงสุลใหญ่อ้างว่าต้องชำระผ่านไ่ว่ผู้⁷ ผู้เขียนเข้าใจว่าอาจเนื่องจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างสองประเทศและความเข้าใจของจีนเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านงบประมาณของ สปป.ลาว นอกจากนี้ ยังมีบางกรณีที่สถานกงสุลใหญ่ไทย มิได้ทำความตกลงกับไ่ว่ผู้โดยตรง แต่ทำกับบริษัทเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากไ่ว่ผู้⁸

1.1.2 ระเบียบของไทยในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ

กรมบัญชีกลางกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณ งบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ พ.ศ. 2560 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2568 ตามลำดับ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “หลักเกณฑ์”) หลักเกณฑ์ฯ กำหนดให้ลูกจ้างชาวจีนต้องลงนามใน “เอกสารคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างฯ” เพื่อรับทราบเงื่อนไขการจ้างและยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ

หลักเกณฑ์ฯ มีข้อกำหนดที่แสดงถึงการใช้อำนาจบังคับบัญชาของสถานเอกอัครราชทูตฯ สถานกงสุลใหญ่ฯ และส่วนราชการไทยในจีน เหนือลูกจ้าง อาทิ ข้อ 11 กำหนดให้ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง ข้อ 5 ของหลักเกณฑ์ฯ กำหนดให้ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ฯ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย หรือข้อ 10 ซึ่งกำหนดให้ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศต้องรักษาความลับของทางราชการ การเปิดเผยความลับของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การศึกษาในหัวข้อนี้ จึงมีเป้าหมายที่จะวิเคราะห์ให้เกิดความชัดเจนว่า “เอกสารคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างฯ” ซึ่งลูกจ้างชาวจีนได้ลงนามรับทราบเงื่อนไขการจ้างและยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ นั้นได้ก่อนนิติสัมพันธ์ใดระหว่างลูกจ้างชาวจีนและรัฐบาลไทย ? มุมมองของหลักเกณฑ์ฯ และกฎหมายไทยเห็นว่า เอกสารดังกล่าวเข้าข่ายเป็น “สัญญาจ้างแรงงาน” ระหว่างลูกจ้างชาวจีนและรัฐบาลไทยหรือไม่ ? ไ่ว่ผู้และกฎหมายจีนเห็นเช่นเดียวกับกฎหมายไทยหรือไม่อย่างไร ?

⁷ ข้อมูลจากการสนทนากับกงสุลใหญ่ สปป.ลาว/คุนหมิง

⁸ Labor Service Contract, between the Royal Thai Consulate-General Xiamen and the Xiamen International Service Center Co., Ltd. for Employment of Chinese Employees in the Royal Thai Consulate-General, Xiamen.

1.1.3 การทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชา

การที่ลูกจ้างชาวจีนต้องทำสัญญาจ้างแรงงานกับไ้ฝู และลงนามใน “เอกสารคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างฯ” กับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/ส่วนราชการไทยในจีน ตามข้อ 1.1.1 และ 1.1.2 ตามลำดับ นำไปสู่คำถามว่า ทั้งสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ฯ/ส่วนราชการไทยในจีน และไ้ฝู ต่างมีนิติสถานะเป็น “นายจ้าง” ของลูกจ้างชาวจีน หรือไม่ ? และหากไ้ฝูและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/ส่วนราชการไทยในจีน ต่างมีนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างของลูกจ้างชาวจีนคนเดียวกันจริง⁹ จะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจบังคับบัญชาของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่อลูกจ้างฯ และการรักษาความลับทางราชการของหน่วยงานในต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร ? มีสถานการณ์ใดที่แสดงหรือมีแนวโน้มว่าจะมีความทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาระหว่างสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/ส่วนราชการไทยในจีน และไ้ฝู หรือไม่ ? โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ระหว่างรัฐบาลไทยและจีนในฐานะนายจ้างที่มีลูกจ้างคนเดียวกัน ? หากมีกรณีที่มีการทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีน การทับซ้อนนี้จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยหรือไม่ อย่างไร ? ลูกจ้างชาวจีนดังกล่าวถือเป็น “consular employee” ของสถานกงสุลใหญ่ไทยที่จะได้รับการปฏิบัติตามข้อ 71 (2) ของอนุสัญญา กรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 หรือไม่ ?

1.1.4 ความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

- 1) การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/ส่วนราชการไทยอื่นในจีน มีความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนว่า ทั้งไ้ฝู และส่วนราชการไทยดังกล่าวในจีนต่างมีนิติสัมพันธ์ในฐานะ “นายจ้าง” ของลูกจ้างชาวจีนหรือไม่
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการใช้อำนาจบังคับบัญชาที่ทับซ้อนกันระหว่างสองหน่วยงานที่มีต่อลูกจ้างชาวจีน ซึ่งอาจนำไปสู่โอกาสของการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีน หรือผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนจำเป็นต้องเลือกปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการของรัฐบาลจีนมากกว่ารัฐบาลไทย รวมถึงการศึกษาวิเคราะห์เพื่อทราบเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของหน่วยงานไทย

⁹ Labor Service Contract between the Royal Thai Consulate-General Xiamen and the Xiamen International Service Center Co., Ltd. for Employment of Chinese Employees in the Royal Thai Consulate-General, Xiamen

มีข้อบทที่ระบุค่อนข้างชัดเจนว่า ทั้งสถานกงสุลใหญ่ฯ และบริษัทฯ ต่างมีนิติสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีน “Article 6 Termination of Employment and Dismissal of Chinese Employees

1. In any of the following circumstances, Party A has the right to dismiss the Chinese Employee to Party B..... (d.) The Chinese employee establishes labor relationship with other work units than Party A and Party B.....”

ดังกล่าวต่อลูกจ้างชาวจีนทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายจีน รวมถึงบทบาทสิทธิหน้าที่ของไผ่ผู้ต่อลูกจ้างชาวจีน

3) ที่สำคัญที่สุด การศึกษาในหัวข้อนี้จะช่วยให้พอทราบข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องเพื่อรัฐบาลไทยจะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขสถานการณ์ในข้อ 2) อาทิ เหตุผลเบื้องหลังของรัฐบาลจีนในการกำกับดูแลลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานให้กับคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศในจีน แนวปฏิบัติของคณะกงสุลต่างประเทศเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีน แนวปฏิบัติของรัฐบาลไทยกรณีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยจ้างลูกจ้างชาวไทย ข้อมูลดังกล่าวยังสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการเจรจากับรัฐบาลจีนเพื่อปรับปรุงแก้ไขความตกลงเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีนข้างต้น ปัจจุบันสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนหลายสำนักงานฯ ยังคงใช้ความตกลงที่ได้ลงนามไว้เกินกว่า 10 ปี ซึ่งรวมถึงกรณีของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ภายใต้หัวข้อนี้สามารถเป็นแนวทางให้แก่กระทรวงการต่างประเทศและส่วนราชการที่มีสำนักงานในสาธารณรัฐประชาชนจีนในการพิจารณาปรับทิศทางการบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวชาวจีนในหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ประเด็นการต่างประเทศ (2566-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ดังนี้

1.2.1 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2566-2580)

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชา ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม ระดับความรุนแรงของผลกระทบขึ้นอยู่กับบริบทของความสัมพันธ์ไทย-จีน หากในอีก 3-5 ปีข้างหน้ามีการแข่งขันของผลประโยชน์ที่มากขึ้นและรุนแรงขึ้น ปัญหาการทับซ้อนดังกล่าวก็อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นไปได้ที่ลูกจ้างชาวจีนที่มีอุดมการณ์รักชาติสุดโต่งอาจจะเปิดเผยความลับของราชการไทยให้แก่หน่วยงานจีน

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

การศึกษาให้เข้าใจนิติสถานะของลูกจ้างชาวจีนฯ ที่มีต่อรัฐบาลไทยและไผ่ผู้
ในระยะสั้น น่าจะช่วยทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการกำหนดกลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนาศักยภาพและทัศนคติของลูกจ้างชาวจีนเพื่อให้การใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน **ในระยะยาว** ผลการศึกษาน่าจะช่วยกระตุ้นให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการส่งเสริมและเร่งพัฒนาทักษะภาษาจีนอย่างต่อเนื่องให้กับ

นักการทูตและข้าราชการอื่นของไทยที่ปฏิบัติงานในประเทศจีนเพื่อสามารถกำกับดูแลลูกจ้างชาวจีนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่ปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการไทยในจีน เป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไทยและคนไทยในจีน การศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าความทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีนฯ จะช่วยให้ส่วนราชการไทยในจีนตระหนักถึงความจำเป็นในการพยายามเริ่มสร้างทัศนคติเชิงบวกแก่ลูกจ้างฯ เพื่อให้ปฏิบัติงานโดยมุ่งผลประโยชน์ของประเทศไทยและคนไทยในจีน

1.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

หมวดหมายที่ 12 ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต

การศึกษาในหัวข้อนี้จะช่วยแสดงให้เห็นว่า จีนซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจและดำเนินนโยบาย “เปิดสู่ภายนอก” อย่างเต็มที่ ดำเนินกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศโดยยึดกฎระเบียบและผลประโยชน์ของคนจีนเป็นสำคัญ หน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศและส่วนราชการอื่นที่มีสำนักงานในจีน จึงอาจมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาบุคลากรที่ส่งไปปฏิบัติงานในจีน ให้มีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเทศจีนและมีทักษะภาษาจีน เพื่อสามารถติดต่อประสานงานกับหน่วยงานจีนในพื้นที่ได้เฉกเช่นเดียวกับลูกจ้างคนจีน

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา

2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

จีนเป็นประเทศที่มีการปกครองและบริหารสั่งการโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งยึดมั่นในหลักการ “ประชาชนต้องมาก่อน” การจ้างคนชาติจีนเป็นลูกจ้างของคณะผู้แทนต่างประเทศในสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงถูกกำกับและสอดส่องดูแลโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนอย่างเคร่งครัด โดยหน่วยงานพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการต่างประเทศของจีนหรือสำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลแต่ละมณฑล (ไ่วฝู) จะผูกขาดการจ้างและบริหารจัดการลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ คณะผู้แทนฯ ที่ประสงค์จ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานของตน ไม่สามารถดำเนินการได้เองอย่างอิสระ อาทิ สถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศในกรุงปักกิ่งต้องจ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนผ่านหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศจีนที่มีชื่อว่า “Beijing Service Bureau for Diplomatic Mission (BDS)”¹⁰ หรือสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิงต้องจ้างลูกจ้างชาวจีนผ่าน “Foreign Service Division” ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลมณฑลยูนนาน (Foreign Affairs Office of the People’s Government of Yunnan Province)

ในส่วนของมณฑลยูนนาน Foreign Service Division (ไ่วฝู) เป็น 1 ใน 14 แผนกภายใต้สำนักงานการต่างประเทศ (Foreign Affairs Office) ของรัฐบาลมณฑลยูนนาน มีหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่คณะผู้แทนกงสุลในมณฑลยูนนาน (คล้ายกรมพิธีการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ) รวมถึงการจัดหาลูกจ้างชาวจีนให้ปฏิบัติงานในสถานกงสุลใหญ่ต่างประเทศ โดยไ่วฝูจะมอบหมายให้บริษัท Yunnan Foreign Affairs Service Center (YFASC) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่เป็นคู่สัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนกงสุลต่างประเทศในมณฑลยูนนาน

เมื่อปี 2566 รัฐบาลจีนได้ขยายแนวปฏิบัติในการควบคุมและกำกับการจ้างลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนการทูตต่างประเทศนอกเหนือไปจากจีนแผ่นดินใหญ่ โดยกระทรวงการต่างประเทศจีนได้ขอให้กงสุลใหญ่ต่างประเทศในฮ่องกง ส่งรายละเอียดข้อมูลส่วนตัวของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่ปฏิบัติงานในสถานกงสุลใหญ่ต่างประเทศ อาทิ ตำแหน่งของลูกจ้างในสถานกงสุลใหญ่

¹⁰ Thomson Reuters, *Practical Law: Glossary*, Available from <https://content.next.westlaw.com> [10 August 2026].

หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่ ซึ่งมีการวิเคราะห์ว่ามาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการลักจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานให้กับคณะผู้แทนต่างประเทศให้มีความจงรักภักดีต่อแผ่นดินแม่ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศจีนได้ชี้แจงแก่นักข่าวรอยเตอร์ว่า การขอข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยสถานกงสุลใหญ่จีนในต่างประเทศก็เคยให้ข้อมูลของลูกจ้างท้องถิ่นเมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐผู้รับเช่นกัน¹¹

ล่าสุด นายกรัฐมนตรี Li Qiang ของจีนได้ลงนามในคำสั่งของสภาแห่งรัฐ (State Council) ประกาศใช้บังคับระเบียบ ที่ชื่อว่า Regulations on the Administration of Chinese Employees in Foreign Diplomatic and Consular Missions in China โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569 เป็นต้นไป¹² ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้การจ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนทำงานในคณะผู้แทนต่างประเทศต้องอยู่ภายใต้การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ (centralized management) กล่าวคือ กระทรวงการต่างประเทศของจีนจะทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำและประสานงานระดับชาติในการจ้างลูกจ้างชาวจีนฯ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการต่างประเทศจีน หรือสำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลมณฑลที่คณะผู้แทนฯ ตั้งอยู่ จะทำหน้าที่บริหารจัดการลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนต่างประเทศ ข้อ 6 ของระเบียบฉบับนี้กำหนดให้คณะผู้แทนต่างประเทศต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีนกับไ่ว่ฝู (Foreign Service Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลมณฑล เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างชาวจีน กฎหมายที่ใช้บังคับ การระงับข้อพิพาท ค่าธรรมเนียมการให้บริการที่คณะผู้แทนต่างประเทศต้องชำระให้แก่ไ่ว่ฝู เป็นต้น โดยไ่ว่ฝูจะเป็นผู้ลงนามสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีน ข้อ 8 ของระเบียบฯ ยังกำหนดให้ลูกจ้างชาวจีนห้ามกระทำการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศจีน ข้อ 10 ของระเบียบฯ ระบุห้ามเอกชนหรือองค์กรอื่นใด นอกเหนือจากไ่ว่ฝูจัดหาลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานในคณะผู้แทนต่างประเทศ รวมถึงห้ามคณะผู้แทนต่างประเทศแอบจ้างลูกจ้างชาวจีนโดยไม่ผ่านไ่ว่ฝู¹³

¹¹ โปรดดู Fan Wang, “Beijing Demand Hongkong Consulates hand over local staff datas”, 20 September 2023. BBC News. Available from <https://www.bbc.com/news/world-asia-china/66854432> [10 August 2026].

Cheryl Tung, 21 September 2023, “China wants details of local employees from Hong Kong Consulates”. RFA Cantonese. Available from <https://share.google/pxcmpwMhBcMWZlqqA> [12 August 2026].

¹² CGTN, “China releases regulations on Chinese employees of foreign diplomatic missions”, 15 September 2025. Available from <https://share.google/iawzgsF9YFYt5a1FX> [12 August 2026].

¹³ Article 10 “Except for agencies and authorities specified in these Regulations, no agency or individual may provide employment services of Chinese national employees to foreign diplomatic and consular missions in China. Chinese citizens shall not be privately employed by foreign diplomatic and consular missions in China

แนวปฏิบัติของทางการจีนในการผูกขาดและติดตามควบคุมการจ้างลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนต่างประเทศผ่านไ่ว่ฝู นำไปสู่ประเด็นคำถามที่อาจจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในหลายประเด็น ดังนี้

2.1.1 อะไรคือผลประโยชน์ (interests) หรือข้อห่วงกังวลของจีนในการดำเนินการมาตรการดังกล่าว

เมื่อพิจารณาว่ารัฐผู้รับอื่นส่วนใหญ่ให้อิสระแก่คณะผู้แทนต่างประเทศในการจ้างลูกจ้างท้องถิ่นและไม่ได้มีแนวปฏิบัติในการผูกขาดและควบคุมการจ้างลูกจ้างท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนต่างประเทศ เหตุใดจีนจึงมีแนวปฏิบัติดังกล่าว อะไรคือผลประโยชน์ (interests) ที่จีนต้องการปกป้อง หรือความจำเป็น (need) ของการที่จีนต้องสร้างแนวปฏิบัติเช่นนั้น

2.1.2 ความคลุมเครือของนิติสถานระหว่างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนกับสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยอื่นๆ ในจีน

“เอกสารคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างฯ” แนบท้ายหลักเกณฑ์ฯ ซึ่งลูกจ้างชาวจีนได้ลงนามรับทราบเงื่อนไขการจ้างและยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ นั้นได้ก่อนนิติสัมพันธ์ใดระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับรัฐบาลไทย? มุมมองของไทยเห็นว่าเอกสารดังกล่าวเข้าข่ายเป็น “สัญญาจ้างแรงงาน” ที่ทำให้รัฐบาลไทยมีสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนหรือไม่ ไ่ว่ฝูและกฎหมายจีนเห็นเช่นเดียวกับไทยหรือไม่? รัฐบาลไทยโดยสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ฯ และหน่วยงานราชการอื่นๆ ของไทย ในจีนมีสิทธิและหน้าที่ต่อลูกจ้างชาวจีนอย่างไร ?

2.1.3 ความคลุมเครือของนิติสถานะระหว่างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนกับไ่ว่ฝูหรือบริษัทเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากไ่ว่ฝูให้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างชาวจีน

ไ่ว่ฝูมีนิติสถานะเป็น “นายจ้าง” ของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนหรือไม่? สิทธิและหน้าที่ระหว่างไ่ว่ฝูกับลูกจ้างชาวจีนเป็นอย่างไร?

2.1.4 ความเป็นไปได้ของการทับซ้อนในการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีน ระหว่างไ่ว่ฝูกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยอื่นๆ ในจีน

มีข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ใดที่แสดงว่าทั้งไ่ว่ฝูและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ฯ/ส่วนราชการไทยในจีน ต่างมีอำนาจบังคับบัญชาในฐานะนายจ้างของลูกจ้างชาวจีน

2.1.5 ผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย

การที่ไ่ว่ฝูทำสัญญาจ้างแรงงานลูกจ้างชาวจีนจะเป็นปัจจัยในการสร้างแรงกดดันให้ลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนทำการใดที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยหรือไม่

2.1.6 เอกสิทธิ์ของลูกจ้างชาวจีนตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963

ลูกจ้างชาวจีนดังกล่าวถือเป็น “consular employee” ของสถานกงสุลใหญ่ไทยที่จะได้รับการปฏิบัติตามข้อ 71 (2) ของ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 หรือไม่ ?

2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

ประเด็นคำถามในข้อ 2.1 สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

2.2.1 อะไรคือผลประโยชน์ (interests) หรือข้อห่วงกังวลของจีนในการผูกขาดการจ้างลูกจ้างชาวจีน

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ระเบียบของจีน Regulations on the Administration of Chinese Employees in Foreign Diplomatic and Consular Missions in China ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2569 เอกสารที่เกี่ยวข้อง และบริบทแวดล้อมต่างๆ ทำให้เข้าใจได้ว่าการที่รัฐบาลจีนมีแนวปฏิบัติในการผูกขาดการจ้างลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศนั้น เพื่อปกป้องผลประโยชน์และข้อห่วงกังวลของจีน 2 ประการ คือ

2.2.1.1 ความต้องการให้ลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศรักษาความลับและผลประโยชน์แห่งชาติของจีน

ลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศต่อเนื่องเป็นเวลาหลายสิบปี และรับเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์จากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่างประเทศในการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความรู้สึกผูกพันและมีความใกล้ชิดกับนักการทูตต่างประเทศ และอาจเผลอเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของรัฐบาลจีนแก่นักการทูตต่างประเทศ หรือช่วยผลักดันผลประโยชน์ของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ฯ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศจีน ด้วยเหตุนี้ สัณญาจ้างแรงงานที่ไต้หวันลงนามกับลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนจึงกำหนดให้ลูกจ้างชาวจีนต้องซื้อสัตย์ต่อชาติจีน อาทิ “รักชาติและประชาชน รักษาความลับของรัฐบาลจีนอย่างเคร่งครัด” ปฏิบัติตาม “จรรยาบรรณบุคลากรทางการทูต” และ “ระเบียบวินัยทางการทูตของสำนักงานบริการทางการทูต สำนักงานการทูตมณฑลยูนนาน” รวมถึงกำหนดบทลงโทษ อาทิ “ระเบียบว่าด้วยบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนวินัยทางการทูตของสำนักงานบริหารการทูต สำนักงานการทูตมณฑลยูนนาน” นอกจากนี้ สัณญาจ้างลูกจ้างชาวจีนยังกำหนดให้ลูกจ้างต้องเข้ารับการอบรมที่ไต้หวันจัดขึ้นซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าน่าจะเพื่อให้ไต้หวันมีโอกาสในการสื่อสารและย้าเตือนให้ลูกจ้างชาวจีนยึดถือผลประโยชน์ของชาติจีน เช่น ข้อสัญญาที่ระบุให้ลูกจ้างชาวจีน “เข้าร่วมกิจกรรมที่ไต้หวันจัดอย่างแข็งขัน และพัฒนาความรู้ความเข้าใจทาง

อุดมการณ์และทักษะทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง” ซึ่งในทางปฏิบัติ ไ่ว่ผู้จะมีหนังสือถึงคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศขอความร่วมมืออนุญาตให้ลูกจ้างชาวจีนเข้าร่วมการอบรมที่ไ่ว่ผู้จัด

2.2.1.2 ความต้องการปกป้องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงานของลูกจ้างชาวจีน

ความคุ้มกันของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและกงสุล¹⁴ ทำให้ลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตและกงสุลต่างประเทศไม่สามารถฟ้องร้องคณะผู้แทนฯ เพื่อเรียกร้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตนตามกฎหมายแรงงาน รัฐบาลจีนเล็งเห็นปัญหาดังกล่าวและต้องการปกป้องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงานจีนของลูกจ้างชาวจีนฯ จึงมีแนวปฏิบัติให้คณะผู้แทนฯ ต้องทำความตกลงกับไ่ว่ผู้เกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีน ซึ่งจะมีข้อกำหนดให้ลูกจ้างชาวจีนต้องทำสัญญาจ้างแรงงานกับไ่ว่ผู้แทนที่จะทำกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อเกิดกรณีพิพาทตามกฎหมายแรงงาน ลูกจ้างชาวจีนจะสามารถฟ้องร้องไ่ว่ผู้ซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรง โดยไ่ว่ผู้จะบังคับใช้ความตกลงข้างต้นเพื่อบีบให้คณะผู้แทนฯ ชดใช้คืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ลูกจ้างฯ¹⁵

สภาแห่งรัฐ (State Council) ของจีนได้เริ่มใช้บังคับระเบียบที่ชื่อว่า *Regulations on the Administration of Chinese Employees in Foreign Diplomatic and Consular Missions in China* เมื่อต้นปี 2569 เพื่อยืนยันแนวปฏิบัติข้างต้นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยข้อ 3 และข้อ 6 ของระเบียบฯ ย้ำหน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศไว้อย่างชัดเจนว่า คณะผู้แทนฯ มีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรม (lawful rights and interests) ของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีน¹⁶ และจะต้องทำความตกลงกับไ่ว่ผู้เพื่อกำหนดสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง

¹⁴ ก่อนปี 2567 จีนมีแนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มกันรัฐต่างประเทศจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลจีนอย่างเคร่งครัด (absolute immunity) อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2566 จีนได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความคุ้มกันของรัฐต่างประเทศ (Foreign State Immunity Law) ซึ่งมีผลเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติดังกล่าว โดยให้ศาลจีนสามารถรับฟ้องคดีที่ลูกจ้างชาวจีนฟ้องรัฐต่างประเทศในคดีแรงงานได้

Changhao Wei, “China to Allow Some Suits Against Foreign States: A Summary of the Foreign State Immunity Law”, September 11, 2023. Available from <https://share.google/bh06Okkx0JrPqjRh> [2026, August 12].

¹⁵ Article 2 (2) ของร่าง template ความตกลงระหว่าง BDS กับคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ บนเว็บไซต์ BDS ของกระทรวงการต่างประเทศจีน ระบุว่า “Party A (ไ่ว่ผู้) has the right to request Party B (คณะผู้แทนทางการทูตและกงสุลต่างประเทศ) to pay the Chinese employee economic and other compensation which he/she is entitled to according the Labour law and the law of employment contract.” แหล่งที่มา bds-cn.com <https://share.google/VJpsVt2QBunqktNUb>

¹⁶Article 3 paragraph 2 “Foreign Diplomatic and consular missions in China shall respect Chinese laws and regulations and safeguard the lawful rights and interests of Chinese national employees”

ชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูต¹⁷ นอกจากนี้ ระเบียบฯ ยังระบุให้ไ่ว่ผู้ทำสัญญาจ้างแรงงานโดยตรงกับลูกจ้างชาวจีนเพื่อให้ไ่ว่ผู้มีสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้าง¹⁸ และสามารถบริหารจัดการดูแลคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างชาวจีน¹⁹

2.2.2 ความคลุมเครือของนิติสถานะระหว่างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนกับไ่ว่ผู้

โดยที่ลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของคณะผู้แทนต่างประเทศเป็นเวลานาน และรัฐผู้ส่งของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศเป็นเจ้าของเงินงบประมาณที่ใช้เป็นค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ของลูกจ้างฯ จึงทำให้เข้าใจได้ว่าลูกจ้างชาวจีนควรจะต้องมีนิติสถานะเป็นลูกจ้างของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยที่ความตกลงที่สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ไทยทำกับไ่ว่ผู้ยินยอมให้ไ่ว่ผู้เป็นผู้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างชาวจีน²⁰ จึงน่าจะตีความได้ว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ได้ยอมรับแต่เริ่มแรกแล้วว่า ลูกจ้างชาวจีนและไ่ว่ผู้มีนิติสถานะเป็นนายจ้างลูกจ้างระหว่างกัน และในมุมมองของกฎหมายจีน ไ่ว่ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาแรงงานชาวจีนให้ไปทำงานในสำนักงานของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ จึงมีสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างชาวจีน ข้อ 58 ของกฎหมายสัญญาจ้างแรงงานแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนแก้ไขเพิ่มเติมวันที่ 28 ธันวาคม 2555 กำหนดให้ บริษัทผู้จัดหาแรงงานไปทำงานในองค์กรหรือสถานประกอบการต่าง ๆ ถือเป็น “นายจ้าง” และต้องปฏิบัติหน้าที่ของนายจ้าง นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ ไ่ว่ผู้กำหนดให้สถานกงสุลใหญ่โอนเงินค่าจ้างของลูกจ้างเข้าบัญชีธนาคารของไ่ว่ผู้และไ่ว่ผู้จะโอนเงินค่าจ้างดังกล่าวต่อให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่ง แนวปฏิบัตินี้จึงน่าจะเป็นการยืนยันว่าไ่ว่ผู้มีนิติสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างชาวจีน เนื่องจากข้อ 50 ของกฎหมายแรงงานแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2561 กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างโดยตรงเป็นรายเดือน ดังนั้นในมุมมองของจีน จึงค่อนข้างชัดเจนว่า ไ่ว่ผู้ หรือบริษัทเอกชนที่ไ่ว่ผู้มอบหมายให้จัดส่งแรงงานจีนไปปฏิบัติงานในสำนักงานของคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ มีนิติสถานะเป็น “นายจ้าง” ของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีน

¹⁷ Article 6 “Foreign Diplomatic and Consular missions in China shall sign service agreements with the foreign service agencies designated by the local foreign affairs authorities, specifying the protection of the rights and interests of Chinese national employees, applicable law, dispute resolution....”

¹⁸ Article 16 of Labour Law of the People’s Republic of China “Labour contracts are agreements reached between labourers and the employer to establish labour relationships and specify the rights, interests and obligations of each party. Labour contract shall be concluded if labour relationships are to be established.”

¹⁹ Article 6 “.... The Foreign Service Agencies shall sign labour contract with the Chinese national employee”

²⁰ ข้อ 2 ของความตกลงระหว่างไ่ว่ผู้และสถานกงสุลใหญ่ไทย ณ นครคุนหมิง ระบุว่า “Before Party B (Waifu) concludes the Labor Contract with the employee who Party A (The Consulate-General) intends to appoint,....”

2.2.3 ความคลุมเครือของนิติสถานะระหว่างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนกับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยอื่นๆ ในจีน

แนวปฏิบัติและกฎหมายของจีนที่กำหนดให้ไว้ผู้เป็นผู้ลงนามสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างชาวจีนที่ปฏิบัติงานในคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ ทำให้เกิดคำถามว่าลูกจ้างชาวจีนกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยอื่น ๆ ในจีนมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างกันอย่างไร ในประเด็นนี้อาจพิจารณาจากมุมมองของไทยและจีน ดังนี้

2.2.3.1 ในมุมมองของฝ่ายไทย “เอกสารคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างฯ” แนบท้ายหลักเกณฑ์ฯ ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งลูกจ้างชาวจีนได้ลงนามรับทราบเงื่อนไขการจ้างและยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ จะเข้าข่ายเป็นสัญญาจ้างแรงงานระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยอื่นๆ ในจีนหรือไม่ ในประเด็นนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2564 เห็นว่าเป็น “สัญญาทางปกครอง” โดยศาลปกครองกลางได้อ้างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ให้รับคำฟ้องของลูกจ้างชาวปากีสถานประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ นครการาจีไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า “เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”²¹

มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ว่า หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ²² “เอกสารคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างฯ” เป็นความตกลงที่ลูกจ้างชาวจีน

²¹ คำวินิจฉัย หน้า 12 ย่อหน้า 2

²² คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 183/2560 คดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้สถานวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองชำระค่าชดเชยและค่าขาดรายได้พร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีความผิดและให้ผู้ฟ้องคดีลาออกโดยไม่สมัครใจ เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการประชาสัมพันธ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตกลงทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยบรรณาธิการข่าวในประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการตรวจสอบเนื้อหาข่าวของผู้สื่อข่าวที่ผลิตเสร็จ ตรวจสอบข่าวที่ส่งมาจากภูมิภาค และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการประชาสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แหล่งที่มา STATO Public Law สำนักงานทนายความคดีปกครอง Facebook <https://share.google/qGthv4yPykrOhk8vS>

ตกลงปฏิบัติงานให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยงานราชการอื่นของไทยในจีน ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการกงสุลแก่คนไทยในจีน รวมถึงงานด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างจีนกับไทยจึงเข้าข่ายเป็นงานให้บริการสาธารณะ จึงส่งผลให้เอกสารดังกล่าว เข้าข่ายเป็นสัญญาทางปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน

2.2.3.2 ในส่วนมุมมองของฝ่ายจีน เมื่อพิจารณาความตกลงเรื่องการจ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่ไต้หวันทำกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนพบว่า ส่วนใหญ่มิได้ระบุชัดเจนถึงสถานะทางกฎหมายระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับส่วนราชการไทยในจีน โดยกล่าวเพียงว่าลูกจ้างชาวจีนมีหน้าที่ทำงานให้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนโดยต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยของส่วนราชการไทยอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามก็ดี สัญญาบริการจัดหาแรงงานระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้กับบริษัทเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากไต้หวัน (Labor Service Contract between the Royal Thai Consulate-General Xiamen and the Xiamen International Service Center Co., Ltd. for Employment of Chinese Employees in the Royal Thai Consulate-General, Xiamen) ได้ระบุไว้ค่อนข้างชัดว่า ทั้งสถานกงสุลใหญ่ฯ และบริษัทฯ ต่างก็มีสถานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างชาวจีน

“Article 6 Termination of Employment and Dismissal of Chinese Employees 1. In any of the following circumstances, Party A (the Royal Thai Consulate-General) has the right to dismiss the Chinese Employee d) The Chinese employee establishes labor relationship with other work units than Party A and Party B (Xiamen International Service Center Co., Ltd.)”

2.2.3.3 แม้ศาลปกครองของไทยจะมองว่า นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทย มิได้แตกต่างไปจากสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 575 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย กล่าวคือ ลูกจ้างชาวจีนตกลงทำงานให้แก่สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยในจีน โดยรับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงานจากรัฐบาลไทย รวมถึงอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของหน่วยงานไทยดังกล่าว ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า ในทางพฤตินัยแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างชาวจีนกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยราชการไทยในจีน ยังเข้าข่ายเป็นความสัมพันธ์นายจ้างลูกจ้างโดยมีเรื่องของการใช้อำนาจบังคับบัญชาเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ดังกล่าว

2.2.4 ความเป็นไปได้ของการทับซ้อนในการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนระหว่างไผ่ผู้กับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ไทย และส่วนราชการไทยอื่นๆ ในจีน

ปัจจุบันลูกจ้างชาวจีนฯ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของทั้งไผ่ผู้และสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยราชการไทยในจีน โดยมีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมดังนี้

2.2.4.1 การใช้อำนาจบังคับบัญชา โดยไผ่ผู้

การใช้อำนาจบังคับบัญชา พิจารณาจาก

1) สัญญาจ้างแรงงานที่ลูกจ้างชาวจีนทำกับไผ่ผู้ระบุวันัยของลูกจ้างฯ ไว้ค่อนข้างเคร่งครัด อาทิ การห้ามทรยศแผ่นดินแม่ และกำหนดบทลงโทษสูงหากฝ่าฝืนวันัย²³

2) แนวปฏิบัติของไผ่ผู้ในการจัดอบรมประจำปีแก่ลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศ โดยขอความร่วมมือให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยราชการต่างประเทศในจีนอนุญาตให้ลูกจ้างฯ เข้าร่วมการอบรมโดยไม่ถือเป็นวันลา มีข้อสังเกตว่า ไผ่ผู้ไม่เคยเชิญคณะผู้แทนทางการทูตต่างประเทศเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวและไม่เคยแจ้งผลการอบรมให้แก่คณะผู้แทนฯ ทราบ เพียงแต่แจ้งหัวข้อการอบรมคร่าวๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลมณฑลมีนโยบายที่จะผลักดันความร่วมมือกับต่างประเทศ อาทิ การพัฒนาสวนอุตสาหกรรมด้านกาแฟของเมืองเป่าซาน แนวทางการพัฒนาฟื้นฟูชนบทและการบูรณาการการพัฒนาการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมของเมืองเป่าซาน²⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ สัญญาจ้างแรงงานที่ลูกจ้างชาวจีนทำกับไผ่ผู้ยังย่ำสิทธิของไผ่ผู้ในการจัดอบรมลูกจ้างฯ เพื่อปฏิบัติตัวให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของคณะผู้แทนต่างประเทศ และของไผ่ผู้²⁵

3) แนวปฏิบัติของไผ่ผู้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนและการให้รางวัลเป็นแรงจูงใจ ในแต่ละปีไผ่ผู้จะขอให้สถานกงสุลใหญ่ส่งผลการประเมินการปฏิบัติราชการของลูกจ้างชาวจีน เพื่อไผ่ผู้ใช้ประกอบการพิจารณาในการประเมินลูกจ้างฯ มีข้อสังเกตว่าสถานกงสุลใหญ่ไม่เคยได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการพิจารณาดังกล่าวและไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินของไผ่ผู้ ซึ่งทำให้ไม่ชัดเจนว่าไผ่ผู้ใช้หลักเกณฑ์ใดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างฯ และได้นำผลการประเมินลูกจ้างฯ ของสถานกงสุลใหญ่ฯ ไปใช้พิจารณา มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ลูกจ้างชาวจีนจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานโดยตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นจีนเพื่อผลักดันความร่วมมือระหว่างไทยและรัฐบาลมณฑล จึงอาจมีความเป็นไปได้ว่าไผ่ผู้ น่าจะใช้ผลสำเร็จของการที่ลูกจ้างฯ สามารถผลักดันให้สถานกงสุลใหญ่ฯ

²³ โดยที่สัญญาจ้างแรงงานระหว่างไผ่ผู้กับลูกจ้างชาวจีนเป็นเอกสารที่มีข้อมูลส่วนบุคคลของลูกจ้างฯ จึงไม่สามารถนำมาแสดงในรายงานฉบับนี้

²⁴ หนังสือสำนักงานการต่างประเทศ รัฐบาลมณฑลยูนนาน ถึงสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2568

²⁵ ข้อ 3 ของสัญญาจ้างแรงงานระหว่างไผ่ผู้กับลูกจ้างชาวจีนของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง

มีความร่วมมือไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลมณฑล เป็นหนึ่งในเกณฑ์การประเมินผล การปฏิบัติงานของลูกจ้างชาวจีน ลูกจ้างชาวจีนที่ได้รับการประเมินดีจะได้รับรางวัลเป็นการตอบแทน ระบบการประเมินดังกล่าวจึงย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้ไ่ว่ผู้สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือลูกจ้างฯ

4) หน้าที่ของไ่ว่ผู้ในการช่วยปกป้องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน ของลูกจ้างชาวจีน และตามความตกลงเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชาวจีนที่ไ่ว่ผู้ทำกับสถานกงสุลใหญ่ โดยทุกเดือนไ่ว่ผู้จะส่งใบเรียกเก็บค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของลูกจ้างฯ ตามกฎหมายแรงงานจีน และแจ้งให้สถานกงสุลใหญ่ชำระ นอกจากนี้ สัญญาจ้างแรงงานที่ไ่ว่ผู้ทำกับลูกจ้างชาวจีนยังกำหนดให้ ไ่ว่ผู้มีหน้าที่ช่วยเจรจากับสถานกงสุลใหญ่เพื่อเพิ่มค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้กับลูกจ้าง บทบาทของไ่ว่ผู้ดังกล่าวข้างต้นจึงย่อมส่งผลให้ไ่ว่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างฯ ได้โดยปริยาย

2.2.4.2 การใช้อำนาจบังคับบัญชาฯ ของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ฯ และ ส่วนราชการไทยอื่นในจีน

การใช้อำนาจบังคับบัญชาฯ พิจารณาจาก

1) ข้อ 11 ของหลักเกณฑ์ฯ ของกรมบัญชีกลางซึ่งกำหนดให้ลูกจ้างชั่วคราว ในต่างประเทศต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย

2) อำนาจในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนลูกจ้างฯ จากผลการประเมิน การปฏิบัติราชการประจำปี เป็นเครื่องมือสำคัญที่สถานกงสุลใหญ่ฯ ใช้ในการบังคับบัญชาลูกจ้างฯ

3) การกำกับดูแลลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนให้ปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่ระบุไว้ในหลักเกณฑ์ฯ

4) การพิจารณาอนุญาตการลาต่างๆ ของลูกจ้าง

5) การกำหนดเวลาเข้า-ออกในการมาปฏิบัติราชการวันหยุด

6) การกำหนดทิศทางและนโยบายการทำงานให้กับลูกจ้าง

7) การมีคำสั่งให้ลูกจ้างปฏิบัติราชการนอกเวลาทำการ

2.2.4.3 ตัวอย่างสถานการณ์การทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชา ซึ่งน่าจะ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสถานกงสุลใหญ่ไม่มากนัก

การที่ไ่ว่ผู้และสถานกงสุลใหญ่ต่างก็ใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีน นำไปสู่การทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาและส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสถานกงสุลใหญ่ ไม่มากนัก ซึ่งพิจารณาได้จากทัศนคติของลูกจ้างฯ บางคนที่จะสังเกตเห็นได้ ดังนี้

1) สิ่งที่จะแปลบางข้อความที่เกรงจะสร้างความขุ่นเคืองให้แก่ฝ่ายจีน

2) มีแรงจูงใจผลักดันสถานกงสุลใหญ่ฯ ให้เข้าร่วมกิจกรรมที่ภาครัฐ/ ภาคเอกชนจัดขึ้น หรือดำเนินภารกิจใดที่จะเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายจีน

3) ขาดแรงบันดาลใจที่จะผลักดันกับภาครัฐหรือเอกชนจีนเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือบริการที่ราชการไทยต้องการ เนื่องจากอาจเกรงใจฝ่ายจีนด้วยกัน และได้รับการปลูกฝังให้รักษาผลประโยชน์ของคนจีนมากกว่าต่างชาติ

4) แจ้งว่ารัฐบาลมณฑลมีความไม่สบายใจหากข้าราชการสถานกงสุลใหญ่จะพบปะกับนักการทูตของประเทศที่มีความสัมพันธ์เปราะบางกับจีน

5) มีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของไต้หวัน และตั้งกลุ่มสนทนา WeChat กับไต้หวัน ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ที่จะใช้เป็นช่องทางในการให้ข้อมูลของสถานกงสุลใหญ่แก่ไต้หวัน

6) มีความเคารพและยึดมั่นในพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งน่าจะเป็นแรงจูงใจให้ลูกจ้างพยายามแสดงให้ทางการจีนเห็นว่าตนมิได้ละเลยที่จะปกป้องผลประโยชน์ของจีน

2.2.5 ผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย

การที่ลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนปฏิบัติงานในที่ทำการสถานกงสุลใหญ่ และสามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารโต้ตอบระหว่างสถานกงสุลใหญ่กับทางการจีน รวมถึงรับทราบกิจกรรมและการเคลื่อนไหวต่างๆ ของฝ่ายไทย ย่อมทำให้ลูกจ้างฯ สามารถวิเคราะห์และมองเห็นท่าทีและทิศทางการต่างประเทศของไทยต่อจีนรวมถึงความเคลื่อนไหวและกิจกรรมภายในประเทศของไทยได้ไม่ยาก

การที่ลูกจ้างฯ อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของไต้หวัน จึงน่าจะเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักที่จะสันนิษฐานว่าลูกจ้างฯ อาจให้ข้อมูลของฝ่ายไทยแก่ฝ่ายจีน ไม่มากนัก

ลูกจ้างฯ ได้รับการปลูกฝังให้ยึดมั่นในอุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่ให้ความสำคัญ รักแผ่นดินและประชาชน ลูกจ้างฯ บางคนที่มีอุดมการณ์สูงและต้องการสร้างคะแนนจากไต้หวัน (เนื่องจากลูกจ้างฯ จะได้รับการประเมินผลปฏิบัติงานประจำปีโดยไต้หวัน) จึงมีแนวโน้มที่จะใช้โอกาสของการทำงานใกล้ชิดกับข้าราชการในสถานกงสุลใหญ่พยายามแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการ อาทิ การแจ้งให้ข้าราชการหลีกเลี่ยงการมีปฏิสัมพันธ์กับนักการทูตของประเทศที่มีความสัมพันธ์เปราะบางกับจีนโดยอ้างความห่วงกังวลของทางการจีน ในอนาคต หากมีประเด็นความร่วมมือใดที่ผลประโยชน์ของไทยและจีนไม่สอดคล้องกันความทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

2.2.6 ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของลูกจ้างชาวจีน ตามข้อ 71 (2) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963

ข้อ 1 วรรค 1 (e) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุลฯ กำหนดนิยามของคำว่า “consular employee” ไว้ว่า หมายถึง “any person employed in the administrative or technical service of a consular post” อย่างไรก็ดี แม้ลูกจ้างชาวจีนจะปฏิบัติงานด้านธุรการให้กับสถานกงสุลใหญ่ แต่ไม่ได้เป็นลูกจ้างทางนิตินัยของสถานกงสุลใหญ่กรณีนี้จึงในฐานะรัฐผู้รับ

จึงอาจตีความว่าลูกจ้างชาวจีนไม่มีสถานะเป็น “consular employee” ของสถานกงสุลใหญ่ที่จะได้รับเอกสิทธิ์ตาม ข้อ 71 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดให้ other members of consular post ที่มีสัญชาติของรัฐผู้รับ สามารถได้รับเอกสิทธิ์เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานของสถานกงสุลใหญ่บรรลุผล²⁶ ซึ่งการตีความดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสถานกงสุลใหญ่ในจีนได้

2.3 สรุปผลการศึกษา

แม้การทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีน อาจไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ชัดเจน หรือยังมิได้ก่อความเสียหายที่เป็นรูปธรรมอย่างร้ายแรงต่อราชการ แต่การหาแนวทางป้องกันการทับซ้อนดังกล่าวน่าจะช่วยสร้างความมั่นใจแก่ข้าราชการซึ่งได้รับมอบหมายให้ประจำการที่จีนว่า สามารถดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างอิสระจากรัฐผู้รับ และลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนที่ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จากภาษีของประชาชนคนไทย ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สูงสุดของคนไทยเจ้าของเงินภาษีอย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวทางการป้องกันปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป

²⁶ Article 71 (2) “Other members of the consular post who are nationals of or permanently resident in the receiving State, shall enjoy facilities, privileges and immunities only insofar as these are granted to them by the receiving State. The receiving State shall, however, exercise its jurisdiction over those persons in such a way as not to hinder unduly the performance of the functions of the consular post.”

Article 1 paragraph 1 (g) “Members of Consular post” means consular officers, consular employees, and members of the service staff”

บทที่ 3

ข้อเสนอ

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

แม้จีนจะเป็นประเทศมหาอำนาจในโลกและภูมิภาค และหลายประเทศในโลกจำเป็นต้องยอมสูญเสียอธิปไตยของตนบางอย่างเพื่อแลกกับความช่วยเหลือหรือความร่วมมือจากจีน แต่ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ของการเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นและอยู่ภายใต้อำนาจของประเทศใดในโลกเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค การยอมให้เกิดการทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาตามที่วิเคราะห์ในบทที่ 2 อาจมีผลบั่นทอนศักดิ์ศรีและความมั่นคงของไทยในระยะยาว

แม้ว่าปัจจุบันการทับซ้อนดังกล่าวจะยังไม่ส่งผลทางลบที่รุนแรง แต่การมีลูกจ้างชาวจีนที่มีระดับของความรักและศรัทธาต่อองค์กรค่อนข้างน้อยย่อมส่งผลให้องค์กรอ่อนแอในที่สุด ประเทศไทยจึงอาจจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงว่างานการทูตให้ความสำคัญกับการรักษาความลับ การปลอดจากการแทรกแซงโดยรัฐผู้รับ และในมุมมองของรัฐผู้ส่ง (Sending State) ความปลอดภัยของข้อมูลและการปลอดจากการถูกแทรกแซงจากรัฐผู้รับ (Receiving State) ถือเป็นสิทธิเด็ดขาดตามกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิดังกล่าวสะท้อนจากหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญได้แก่ การล่วงละเมิดไม่ได้ของสถานที่ตั้งของคณะผู้แทน (Inviolability of Premises) เสรีภาพในการสื่อสารและถ่วงดุลการทูต (Freedom of Communication) การล่วงละเมิดไม่ได้ของเอกสารทางการทูต (Inviolability of Archives)

การศึกษาในบทนี้จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายซึ่งรัฐบาลอาจพิจารณาใช้เป็นแนวทางป้องกันการทับซ้อนดังกล่าว ดังนี้

3.1.1 การจำกัดตำแหน่งงานของลูกจ้างชาวจีน

3.1.1.1 เลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างชาวจีนบางตำแหน่ง

ผู้เขียนได้มีโอกาสสนทนากับนักการทูตต่างประเทศในจีน และได้ทราบว่าคณะผู้แทนต่างประเทศหลายที่เลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนปฏิบัติงานในที่ทำการของคณะผู้แทนฯ แต่เลือกที่จะจ้างลูกจ้างที่มีสัญชาติของตนแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างอ่อนไหวกับจีน อาทิ เวียดนาม อย่างไรก็ตาม บางประเทศที่แม้จะมีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้าง

ใกล้ชิดกับจีน ก็ยังเลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเอกสารเช่นกัน โดยมีตำแหน่งเดียวที่ยังคงจ้าง คือ ตำแหน่งคนขับรถ

โดยที่ข้อ 19 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 ให้เสรีภาพแก่รัฐผู้ส่งในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสถานกงสุลใหญ่²⁷ การเลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างคนจีนในตำแหน่งสำคัญจึงน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหา อาทิ ตำแหน่งล่าม ตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินการด้านการเมือง หรือตำแหน่งพนักงานให้บริการหนังสือเดินทางและทะเบียนราษฎร

3.1.1.2 เลือกลูกจ้างชาวจีนในบางตำแหน่ง

การเลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างท้องถิ่นชาวจีนสามารถตอบโจทย์ปัญหาดังกล่าวได้แต่ไม่ใช่ทั้งหมด เนื่องจากการกิจส่วนหนึ่งของสถานกงสุลใหญ่เกี่ยวข้องกับงานดูแลคุ้มครองคนไทย ซึ่งยังคงจำเป็นต้องอาศัยลูกจ้างชาวจีนในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จีน เพื่อให้การประสานให้ความช่วยเหลือคนไทยเป็นไปได้อย่างราบรื่นมากขึ้น สถานกงสุลใหญ่จึงอาจพิจารณาจ้างลูกจ้างชาวจีนเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว

ในกรณีนี้ ฝ่ายไทยอาจจำเป็นต้องเจรจากับกระทรวงการต่างประเทศจีน หรือสำนักงานการต่างประเทศของรัฐบาลมณฑลเพื่อให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยราชการไทยอื่นในจีน สามารถเป็นคู่สัญญาในสัญญาจ้างแรงงานร่วมกับไต้หวัน เพื่อจะได้มีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีนร่วมกับไต้หวัน และมีสิทธิในการร่วมกับไต้หวันพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างฯ นอกจากนี้ สถานกงสุลใหญ่อาจจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อกระตุ้นให้ลูกจ้างเกิดความรักและศรัทธาต่อประเทศไทยและรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของราชการไทย เช่น การจัดกิจกรรมให้ลูกจ้างฯ ได้มีโอกาสแสดงข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการสถานกงสุลใหญ่ หรือจัดการอบรมพัฒนาศักยภาพและทักษะในด้านต่างๆ แก่ลูกจ้างอย่างสม่ำเสมอ เช่น การส่งไปอบรมระยะสั้นที่ประเทศไทย คู่ขนานไปกับการอบรมสร้างอุดมการณ์ที่ไต้หวันจัดให้กับลูกจ้างเป็นประจำ

ในขณะเดียวกัน สถานกงสุลใหญ่ควรต้องสร้างความมั่นใจแก่ฝ่ายจีนในการปกป้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานของลูกจ้างชาวจีน หากกับไต้หวันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าสถานกงสุลใหญ่จะให้การดูแลสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างชาวจีนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของจีนและตามที่ระบุในความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่กับไต้หวันอย่างเคร่งครัด เพื่อสร้างความไว้วางใจ ความศรัทธาและจงรักภักดีของลูกจ้างชาวจีนที่มีต่อสถานกงสุลใหญ่ รวมถึงเพื่อให้ฝ่ายจีนผ่อนคลายการกำกับดูแลลูกจ้างชาวจีนอย่างเข้มงวดและให้สถานกงสุลใหญ่มีบทบาทในการเป็นนายจ้างที่แท้จริงมากขึ้น

²⁷ Article 19 “The Sending State may freely appoint the members of the consular staff”.

3.1.2 การเริ่มสร้างเส้นทางอาชีพของนักการทูตและข้าราชการไทยที่มีความรู้ภาษาจีน และส่งไปประจำการในประเทศจีนอย่างต่อเนื่อง

โดยอาจพิจารณากำหนดเป็นหลักการให้หนึ่งสำนักงานในจีนต้องมีนักการทูตที่มีความรู้ภาษาจีนอย่างน้อย 1 คน เพื่อสามารถกำกับดูแลลูกจ้างชาวจีนได้ คณะผู้แทนต่างประเทศบางประเทศส่งเฉพาะนักการทูตที่สามารถใช้ภาษาจีนได้มาประจำการในประเทศจีน อาทิ สถานกงสุลใหญ่เวียดนาม ณ นครคุนหมิง²⁸

3.1.3 การสนับสนุนการจ้างคนไทยที่มีความรู้ภาษาจีนในระดับดีและมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่ไทยต้องการสร้างความร่วมมือกับจีน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาให้แก่สถานกงสุลใหญ่

ผู้เขียนได้มีโอกาสสนทนากับอดีตเจ้าหน้าที่ของสถานกงสุลใหญ่จีน/ขอนแก่น ทราบว่าสถานกงสุลใหญ่ฯ จ้างเจ้าหน้าที่จีนจากหน่วยงานด้านการลงทุนขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีความรู้ภาษาไทยในระดับดีให้ไปประจำการที่สถานกงสุลใหญ่ฯ โดยได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับนักการทูตจีน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะผู้แทนทางการทูตของจีนไม่ได้คิดที่จะพึ่งพิงลูกจ้างท้องถิ่นคนไทยแต่ไว้วางใจคนชาติของตนที่มีทักษะภาษาท้องถิ่นในระดับดีและมีประสบการณ์ในสาขาที่รัฐบาลจีนต้องการส่งเสริมให้มีโอกาสปฏิบัติงานในคณะผู้แทนฯ

3.1.4 การสร้างความไว้วางใจและความใกล้ชิดและความเข้าใจระหว่างสถานกงสุลใหญ่กับไ่ว่ฝูและลูกจ้างชาวจีนโดยจัดกิจกรรมพบปะสามฝ่าย

เพื่อสร้างความไว้วางใจและเปิดโอกาสในการแสดงข้อห่วงกังวลของแต่ละฝ่าย ซึ่งอาจนำไปสู่การแสวงหาแนวทางร่วมกันให้สถานกงสุลใหญ่ได้มีบทบาทในการเป็นนายจ้างที่แท้จริงมากขึ้น และการลดการแทรกแซงจากไ่ว่ฝูให้เหลือน้อยที่สุด

3.1.5 การสร้างความตระหนักเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติต่างตอบแทน

กระทรวงการต่างประเทศ โดยกองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตอาจพิจารณาเสนอฝ่ายจีนจัดกิจกรรมให้กระทรวงการต่างประเทศได้มีโอกาสพบปะพูดคุยอบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้างคนไทยของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จีนในไทย กิจกรรมพบปะหารือดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกิจการภายในของจีน เพียงต้องการกระตุ้นและสร้างความตระหนักแก่ฝ่ายจีนว่า ที่ผ่านมารัฐบาลไทยในฐานะรัฐผู้รับให้ความเคารพสิทธิในการบริหารจัดการลูกจ้างท้องถิ่น

²⁸ ข้อมูลจากการสนทนากับนักการทูตเวียดนาม

ของคณะผู้แทนต่างประเทศในประเทศไทย²⁹ และหวังที่จะได้รับการประติบัติต่างตอบแทนในลักษณะเดียวกันจากฝ่ายจีน

²⁹ สัมภาษณ์นายธิตี จาละ นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2569 ทราบว่ากระทรวงการต่างประเทศให้อิสระแก่คณะผู้แทนต่างประเทศในไทยในการจ้างลูกจ้างท้องถิ่น

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

ตารางที่ 1 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

	ข้อเสนอเชิงนโยบาย	แนวทางขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ	ข้อควรคำนึงที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ
1.	การจำกัดตำแหน่งงานของลูกจ้างชาวจีนโดยเลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างชาวจีนในบางตำแหน่งที่มีความสำคัญ	เริ่มวางแผนระยะยาวในการยุติการจ้างลูกจ้างชาวจีนในตำแหน่งที่สำคัญ เมื่อลูกจ้างครบอายุเกษียณ	1. ลูกจ้างชาวจีนในตำแหน่งสำคัญอาจยังมีเวลาอีกหลายปีจึงจะเกษียณซึ่งอาจทำให้ต้องรอนานจึงจะสามารถยุติการจ้างได้ หากลูกจ้างมิได้ทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง 2. ในระหว่างที่ยังไม่สามารถยุติการจ้างได้ สถานกงสุลใหญ่อาจพิจารณาเริ่มจ้างลูกจ้างเหมาบริการคนไทยที่มีความรู้ภาษาจีนในระดับดีมากหรือมอบหมายนักการทูตที่มีความรู้ภาษาจีนในระดับดีมากเพื่อสลับปฏิบัติหน้าที่แทนลูกจ้างชาวจีนในการกิจที่อาจจำเป็นต้องรักษาความลับของทางราชการ
2.	การจำกัดตำแหน่งงานของลูกจ้างชาวจีนโดยเลือกจ้างลูกจ้างชาวจีนสำหรับบางตำแหน่ง	1. เจรจากับกระทรวงการต่างประเทศจีนหรือรัฐบาลมณฑลเพื่อให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และหน่วยราชการอื่นของไทยในจีนสามารถเป็นคู่สัญญาจ้างแรงงานร่วมกับไต้หวัน เพื่อจะได้มีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างชาวจีนร่วมกับไต้หวันและมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างฯ ที่เป็นเอกภาพและโปร่งใส	1. จีนอาจยังต้องการผูกขาดการจ้างและควบคุมลูกจ้างชาวจีนฝ่ายเดียว 2. การจะประสบความสำเร็จในการสร้างความศรัทธาและไว้วางใจและความรักของลูกจ้างชาวจีนที่มีต่อสถานกงสุลใหญ่จำเป็นต้องใช้เวลาและความต่อเนื่อง ข้าราชการที่มาประจำการในแต่ละรุ่นจะต้องมีเป้าหมายเดียวกันในการสร้างความศรัทธาของลูกจ้างชาวจีน โดยแสดงให้เห็นลูกจ้างฯ เชื่อมมั่นว่าสถานกงสุลใหญ่ปฏิบัติแก่ลูกจ้างฯ ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนจีน

	ข้อเสนอเชิงนโยบาย	แนวทางขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ	ข้อควรคำนึงที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ
		2. สร้างบรรยากาศของความไว้วางใจและความศรัทธาในองค์กรโดยพยายามปฏิบัติต่อลูกจ้างแต่ละคนในมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงจัดกิจกรรมพูดคุยปรับทุกข์ระหว่างสถานกงสุลใหญ่กับลูกจ้างชาวจีนเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรอย่างเปิดอกและจริงใจ	
3.	การเริ่มสร้างเส้นทางอาชีพของนักการทูตและข้าราชการไทยที่มีความรู้ภาษาจีนในระดับดีและส่งไปประจำการในประเทศจีนอย่างต่อเนื่อง	1. สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานอื่นอาจพิจารณาจัดสรรทุนแก่นักเรียนและข้าราชการไทยไปศึกษาในประเทศจีนให้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง 2. สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนอาจพิจารณาแสวงหาทุนจากภาครัฐและภาคเอกชนจีนสำหรับส่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและคนไทยไปศึกษาต่อในประเทศจีนอย่างต่อเนื่อง 3. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการอาจพิจารณาส่งเสริมการเรียนภาษาจีนของนักการทูตและข้าราชการไทยทุกระดับอย่างต่อเนื่องและสร้างแรงจูงใจ อาทิ ค่าตอบแทน	1. ขอจำกัดด้านงบประมาณฝึกอบรมของกระทรวงการต่างประเทศ และงบประมาณของภาครัฐในการเพิ่มเงินพิเศษแก่ข้าราชการที่รู้ภาษาจีน 2. นักการทูตและข้าราชการไทยมีภารกิจงานที่มากจึงอาจไม่มีเวลาเข้ารับการอบรมอย่างต่อเนื่อง 3. นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันในการปรับลดจำนวนข้าราชการอาจทำให้โอกาสในการได้ข้าราชการรุ่นใหม่ที่รู้ภาษาจีนลดลง 4. ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีนักการทูตที่มีความรู้ภาษาจีนอยู่ประมาณ 30 กว่าคน จึงอาจจำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควรในการเร่งสร้างข้าราชการที่มีความรู้ภาษาจีนเพิ่มเติม³⁰

³⁰ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ข้อมูลข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญภาษาจีน ปี 2568

	ข้อเสนอเชิงนโยบาย	แนวทางขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ	ข้อควรคำนึงที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ
		พิเศษสำหรับนักการทูตที่มี ความรู้ภาษาจีนในระดับ ที่กำหนด	
4.	สนับสนุนการจ้างคนไทยที่มีความรู้ภาษาจีนในระดับดีและมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่ไทยต้องการสร้างความร่วมมือกับจีน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาให้แก่สถานกงสุลใหญ่	บูรณาการกับภาคส่วนอื่นของไทยเพื่อค้นหาบุคลากรไทยที่มีคุณสมบัติดังกล่าว รวมถึงต้องสร้างแรงจูงใจด้านการเงินและความก้าวหน้าในอาชีพเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสนใจมาปฏิบัติงานในสถานกงสุลใหญ่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง	1. อาจมีข้อติดขัดเรื่องงบประมาณ 2. การมาปฏิบัติงานที่สถานกงสุลใหญ่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งอาจส่งผลให้การเจริญเติบโตในหน้าที่การงานของบุคลากรดังกล่าวในองค์กรเดิมสะดุดหยุดลงชั่วคราว
5.	การสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ความใกล้ชิด และความเข้าใจระหว่างสถานกงสุลใหญ่กับไต้หวันและลูกจ้างชาวจีน	จัดกิจกรรมพบปะสามฝ่ายระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ไต้หวัน และลูกจ้างชาวจีนอย่างสม่ำเสมอเพื่อเพิ่มโอกาสในการแลกเปลี่ยนข้อห่วงกังวลของแต่ละฝ่าย	1. ไต้หวันอาจยังต้องการผูกขาดอำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวไว้กับตน เพราะยังไม่มั่นใจว่าสถานกงสุลใหญ่จะเคารพสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างฯ รวมถึงอาจต้องการใช้ประโยชน์จากการบังคับบัญชาลูกจ้างฯในการผลักดันผลประโยชน์ของจีนกับไทย 2. ข้อจำกัดด้านงบประมาณและเวลา 3. ลูกจ้างชาวจีนที่อาจเคยมีความรู้สึกด้านลบกับสถานกงสุลใหญ่อาจเบื่อหน่ายและไม่เห็นความสำคัญของการพบปะพูดคุยเพื่อเรียกคืนความศรัทธาต่อองค์กร
6.	การใช้หลักการประนีประนอมต่างตอบแทน	กระทรวงการต่างประเทศ โดยกองเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน	การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงานของลูกจ้างคนไทยที่ปฏิบัติงานในคณะ

	ข้อเสนอเชิงนโยบาย	แนวทางขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ	ข้อควรคำนึงที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ
		ทางการทูต อาจพิจารณาเสนอสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จีนในประเทศไทยจัดกิจกรรมให้กระทรวงการต่างประเทศได้มีโอกาสพบปะพูดคุยและอบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้างคนไทยของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จีนในไทย	ผู้แทนต่างประเทศในประเทศไทย อาจมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานของไทย อาทิ กระทรวงแรงงาน ศาลแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องหาเจ้าภาพที่ชัดเจนในการบูรณาการความร่วมมือดังกล่าวโดยกำหนดวิสัยทัศน์/เป้าหมายร่วมกันเพื่อให้การดูแลสิทธิประโยชน์ของคนไทยที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่นในคณะผู้แทนต่างประเทศเกิดขึ้นได้จริงและระมัดระวังไม่ให้เข้าข่ายเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของจีน

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

CGTN. China releases regulations on Chinese employees of foreign diplomatic missions. [Online]. 15 September 2025. Available from:

<https://share.google/iawzgsF9YFYt5a1FX> [2026, August 12].

Changhao Wei. China to Allow Some Suits against Foreign States: A Summary of the Foreign State Immunity Law. [Online]. 11 September 2023. Available from:

<https://share.google/bh06Qkkx0JrPqpjRh> [2026, August 12].

Cheryl Tung. China wants details of local employees from Hong Kong Consulates.

[Online]. 21 September 2023. Available from:

<https://share.google/pxcmpwMhBcMWZlqqA> [2026, August 12].

Fan Wang. Beijing Demand Hongkong Consulates hand over local staff datas [Online].

20 September 2023. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china/66854432> [2026, August 10].

Thomson Reuters. Practical Law: Glossary. [Online]. Available from:

<https://content.next.westlaw.com> [2026, August 10].

การสัมภาษณ์

ธิตี จาละ. นักการทูตชำนาญการที่ปรึกษา กองเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. สัมภาษณ์, สิงหาคม 2569. 24

Paxaphacdy P. Consul-General of Lao PDR in Kunming. Interview, July 2026.

ความตกลงและสัญญา

ความตกลงว่าด้วยการแต่งตั้งลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ระหว่างสถานกงสุลใหญ่ฯ กับ สำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ (Foreign Service Division) (ไ่ฝู่), 1 มกราคม 2556

ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว กับ สำนักงานบริการต่างประเทศมณฑลกว่างต้งว่าด้วยการแต่งตั้งลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานที่สถานกงสุลใหญ่, มิถุนายน 2553.

ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ กับ สำนักงานบริการหน่วยงานต่างประเทศ
นครเซี่ยงไฮ้ว่าด้วยการแต่งตั้งลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานที่สถานกงสุลใหญ่.

ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองชิงเต่า กับศูนย์บริการต่างประเทศชิงเต่าว่าด้วยการ
แต่งตั้งลูกจ้างชาวจีนปฏิบัติงานที่สถานกงสุลใหญ่, 11 ธันวาคม 2557

ความตกลงระหว่างสถานกงสุลใหญ่ ณ นครหนานหนิง กับ ศูนย์บริการการต่างประเทศเขตปกครอง
ตนเองกว่างซีจ้วง

Labor Service Contract, between Royal Thai Consulate-General Xiamen and the
Xiamen International Service Center Co., Ltd. for Employment of Chinese
Employees in the Royal Thai Consulate-General, Xiamen.

สัญญาจ้างแรงงานระหว่างลูกจ้างชาวจีนของสถานกงสุลใหญ่ฯ กับ YFASC.

ระเบียบและกฎหมายไทย

กลุ่มพัฒนาระบบลูกจ้าง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ
ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณ งบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราวของส่วน
ราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ พ.ศ. 2560 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2568.

คำวินิจฉัยของศาลไทย

ศาลปกครองกลาง. คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 93/2557 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2564

ศาลปกครองกลาง. คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 183/2560 คดีฟ้องร้องสถานีวิจัยโทรทัศน์แห่งประเทศไทย

STATO Public Law สำนักงานทนายความคดีปกครอง Facebook

Available from <https://share.google/qGthv4yPykrOhk8vS>

กฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีน

กฎหมายสัญญาจ้างแรงงาน แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ 28 ธันวาคม 2555

Labour Law of the People's Republic of China, 29 December 2018.

Regulations on the Administration of Chinese Employees in Foreign Diplomatic and
Consular Missions in China, 1 January 2026.

เอกสารโต้ตอบของฝ่ายจีน

หนังสือสำนักงานการต่างประเทศ รัฐบาลมณฑลยูนนาน ถึงสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ลงวันที่
5 พฤศจิกายน 2568

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวศิริวดี งามวิเศษชัยกุล
ประวัติการศึกษา	– นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 49 – นิติศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง มหาวิทยาลัยปารีส 1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส – นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง มหาวิทยาลัยปารีส 1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2539	นิติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2551	นักการทูตปฏิบัติการ กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2554	นักการทูตชำนาญการ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2558	นักการทูตชำนาญการ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2559	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย สาธารณรัฐแอฟริกาใต้
พ.ศ. 2563	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ
พ.ศ. 2564	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กลุ่มวิชาการและสารสนเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2566	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กลุ่มวิชาการและสารสนเทศกฎหมาย ระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2567-ปัจจุบัน	รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง