

วารสาร JLMD

การจัดการและพัฒนาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2568)

Vol.5 No.2 (July - December 2025)

LOCAL MANAGEMENT AND DEVELOPMENT
JOURNAL OF
PIBULSONGKRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ISSN: 3027-7612 (Online)

วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

JOURNAL OF LOCAL MANAGEMENT AND DEVELOPMENT

PIBULSONGKRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม 2568 Vol.4 No.2 July – December 2025

ISSN: 3027-7612 (Online)

วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้อาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ทั้งภายในมหาวิทยาลัยและหน่วยงานจากภายนอก ได้มีโอกาสเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัย รวมทั้งได้แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นทางวิชาการ และการวิจัย ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาในสาขาดังกล่าวต่อไป

เจ้าของ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

จัดทำโดย คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
156 หมู่ 5 ตำบลพลายชุมพล อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก 65000
โทร. 0-5526-7000-2 ต่อ 2210
โทรสาร. 0-5526-7091

ที่ปรึกษาวารสาร

อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

คณบดีคณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น

รองคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษาและศิลปวัฒนธรรม คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ คำเมฆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล แจ่มจันทร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย เลาหิเชียร	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริยานุช พรหมภาสิต	มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
รองศาสตราจารย์วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นนทชา ชัยทวิชานันท์	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภูวเดช วงศ์เคี่ยม	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อเนก สุขดี	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์นฤมล พุ่มเมือง	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
อาจารย์ ดร. อรรถพล วงศ์ชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
อาจารย์ธีรภูมิ ทองทับ	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤติมา อินทะกุล	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยุวดี พ่วงรอด	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
อาจารย์รสสุคนธ์ ประดิษฐ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

คณะกรรมการฝ่ายประสานงานและจัดทำวารสาร

นางสาวชนิดาภรณ์ จะประสงค์	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปปฏิบัติการ
นางสาวพรภินันท์ บัวทับ	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปปฏิบัติการ

รูปแบบบทความที่ตีพิมพ์

บทความวิชาการ (Academic articles) และบทความวิจัย (Research articles)

การเผยแพร่

ปีละ 2 ฉบับ (ราย 6 เดือน)

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม

การส่งบทความ

ผ่านระบบออนไลน์ได้ที่ https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jclmd_psru/index

เงื่อนไขการตีพิมพ์

ทุกบทความที่ตีพิมพ์ต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 3 คน ในลักษณะผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้ประเมินบทความ และผู้ประเมินไม่ทราบชื่อผู้แต่ง (Double blind peer review)

บทบรรณาธิการ

คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ได้ดำเนินการจัดทำวารสาร การจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และสนับสนุน ให้อาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ได้มีโอกาสเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ และผลงานวิจัย รวมทั้งได้แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นทางวิชาการ และการวิจัย ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา นิติศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ เป็นต้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาในสาขาดังกล่าวต่อไป

กองบรรณาธิการวารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มีความ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพสูงขึ้น และขอเชิญชวนคณาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ และนักศึกษา เสนอบทความเข้ารับการพิจารณาก่อนลงตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ โดยวารสารมีกำหนดออก ปีละ 2 ครั้ง ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม ซึ่งได้ให้ความสำคัญในการพิจารณา และคัดเลือกบทความที่มีคุณภาพมาลงตีพิมพ์ โดยทุกบทความได้ผ่านการกลั่นกรองจากกองบรรณาธิการและ ผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยที่ตรงสาขาเพื่อตรวจสอบคุณภาพของบทความก่อนลงตีพิมพ์ โดยมีลักษณะที่ ผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้ประเมินบทความ และผู้ประเมินไม่ทราบชื่อผู้แต่ง (Double blind peer review) เพื่อให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพก่อนการตีพิมพ์

สำหรับวารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม 2568 นี้ได้รวบรวมบทความวิชาการและบทความวิจัย จำนวน 15 เรื่อง ทั้งภายใน และภายนอกมหาวิทยาลัย ซึ่งล้วนเป็นบทความที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปรากฏการณ์ทางสังคมเพื่อเติมเต็ม และ ต่อยอดช่องว่างขององค์ความรู้ในด้านสังคมศาสตร์ทั้งเชิงวิชาการและวิชาชีพในปัจจุบันเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้กองบรรณาธิการต้องขอขอบคุณคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาตรวจประเมิน บทความอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้ได้บทความที่มีคุณค่าอย่างแท้จริง ขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่าน ส่งผลงานอันมีคุณค่ามาร่วมตีพิมพ์ในวารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับท่านผู้อ่าน นักวิชาการและผู้สนใจต่อไป และขอ อนุญาตเชิญชวนผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมและสมัครตีพิมพ์บทความผ่านระบบออนไลน์ของ วารสารเท่านั้นจากเว็บไซต์ [https://so06.tcithaijo.org/index.php/jclmd_psrุ/search/search](https://so06.tcithaijo.org/index.php/jclmd_psrु/search/search)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ คำเมฆ

บรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

บทความวิชาการ

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่ สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ปาริชาติ ผิวงาม และโชติ บดีรัฐ	1-19
แนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่น ไพฑูรย์ พันธ์แดง และภาสกร ดอกจันทร์	20-35
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเตรียมความพร้อมจากโรคภาวะมลกล้ามเนื้อน้อย ในสภาวะสังคมผู้สูงอายุ นวลทอง อนุตตรังกูร , รตา อนุตตรังกูร และเกรียงไกร การชัยศรี	36-47
บทเรียนจากสิงคโปร์และจีนในการจัดการพื้นที่สีเขียว: แนวทางเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของไทย ทัศนีย์ แก่นชา	48-66
การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้ หนึ่งฤทัย ศรีสุกใส และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์	67-89
วาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยกับหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย: ขอบเขต อำนาจ และความชอบธรรมในทางการเมือง วิระยุทธ ลาสงยาง , ภูวเดช วงศ์เคี่ยม , พิมล เกษมเสาวภาคย์, ธีรวิทย์ ทองทับ และนฤมล พุ่มเมือง	90-107
แนวทางการจัดทำบัญชีคาร์บอนสำหรับกิจการพลังงานสะอาดในประเทศไทย: กรอบแนวคิด บทบาทวิชาชีพ และข้อเสนอเชิงนโยบาย ประภาวรรณ ปุณณะพรรค์ และกัลป์ อุโฆษกิจ	108-123
บทความวิจัย	
แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชัยวุฒิ ชัยฤกษ์, ไบเฟิร์น วงษ์บัวงาม, ชลากร อุดมรักษาสกุล, และวารินทร์ ทิพวารี	124-139
ดุลพินิจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลลิตา สุวรรณจุฑะ และวิระยุทธ ลาสงยาง	140-154
ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน	155-168

เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

สุดารัตน์ สุพรรณ และวีระยุทธ ลาสงยาง	
การสังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:	169-181
การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
อินทรา เนียมถนอม, อธิภัทร กิจจักษ์, อรุณ สนใจ, สุภชัย ตรีเทศ, จิรโรจน์ บุญราช และเครือวัลย์ อินทรสุข	
ปัจจัยกำหนดความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง: กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา	182-200
เพ็ญพร ปุกหุด	
ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน	201-215
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม	
สาธิต มณีโชติ, ธนัสภา ไรจนตระกูล และ โชติ บดีรัฐ	
แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุดรธานี	216-225
กัมปนาท เมฆดำรงศรี, ภีร์วัฒน์ นนทะโชติ และอนันต์ แยมเย็น	
ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	226-238
ณัฐมน นทีพิทยเกษม และวีระยุทธ ลาสงยาง	
คู่มือสำหรับผู้เขียนบทความ	239
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตีพิมพ์บทความ	239
จริยธรรมในการตีพิมพ์ผลงานวิจัยในวารสารทางวิชาการ (Publication Ethics)	242

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย
THE ROLE OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN DRIVING LIVABLE CITY
POLICIES FOR THE ELDERLY IN THAILAND

Received: 18/04/2568

Revised: 19/11/2568

Accepted: 24/12/2568

ปาริชาติ ผิวงาม¹และโชติ บดีรัฐ²

Parichart Pewngam¹ and Chote Bodeerat²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ โดยการศึกษาและสังเคราะห์จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสำคัญในการจัดบริการพื้นฐานหลายด้าน ได้แก่ การจ่ายเบี้ยยังชีพ การจัดบริการสุขภาพเคลื่อนที่ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยเพื่อความปลอดภัย และการจัดบริการรถรับส่งสำหรับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ เช่น การให้ความสำคัญในเชิงสังเคราะห์มากกว่าการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในภาพรวม การจัดสรรงบประมาณที่มีข้อจำกัดและเน้นไปที่เบี้ยยังชีพเป็นหลัก การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย และการบูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย ควรมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการดำเนินงานเชิงรับไปสู่การส่งเสริมเชิงรุกมากขึ้น ควรส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการออกแบบและพัฒนานโยบาย รวมถึงปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ครอบคลุมในระยะยาว การสร้างความเข้มแข็งในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุผลสำเร็จได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, นโยบายเมืองน่าอยู่, ผู้สูงอายุ

Abstract

This academic article aimed to study the role of local administrative organizations (LAOs) in driving livable city policies for the elderly by synthesizing relevant concepts, theories, research, and data. The study found that LAOs played a significant role in providing

¹นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹Ph.D. Student Doctor of Philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University.

²อาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ประจำหลักสูตร ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

²Advisor and Course Instructor for Doctor of Philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University

*E-mail: Parichart.pewngam@gmail.com

various basic services, including the payment of living allowances, the provision of mobile health services, the improvement of housing for safety, and the arrangement of transportation services for the elderly. However, the implementation faced several limitations, such as an emphasis on welfare rather than holistic quality of life promotion, restricted budget allocation primarily focused on allowances, a lack of genuine elderly participation in policy formulation, and inefficient collaboration with network partners. The study's recommendations indicated that to increase the effectiveness of policy implementation, it is necessary to shift the paradigm from a reactive approach to a more proactive one. It should also promote the process of elderly participation in policy design and development, as well as improve budget allocation to align with sustainable development for comprehensive, long-term quality of life. Strengthening integrated cooperation among LAOs and relevant network partners was also identified as a crucial factor for achieving more comprehensive policy success.

Keywords: Local governments, Age-friendly city policies, The elderly

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) ซึ่งจะส่งผลให้สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และคาดการณ์ว่าจะเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ในอนาคตอันใกล้ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2564) โดยการให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการให้ความสำคัญในด้านต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลด้านสุขภาพกายและสุขภาพใจให้แข็งแรง มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่เหมาะสม และยังคงได้มีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างต่อเนื่อง การเตรียมความพร้อมดังกล่าวจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและสวัสดิการในระยะยาว และยังเปลี่ยนมุมมองของผู้สูงอายุจากการเป็นภาระของสังคมไปสู่การเป็นทรัพยากรทางสังคมที่ยังคงมีศักยภาพและคุณค่าในการพัฒนาชุมชน ดังนั้นจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนี้ส่งผลให้เกิดความจำเป็นในการปรับตัวของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด (thaipublica, 2567) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการพัฒนาเมือง ให้เหมาะสมกับการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ หรือที่เรียกว่า แนวคิดเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ (Age-Friendly Cities and Communities: AFCCs) ทั้งนี้การพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุเป็นอีกหนึ่งหัวใจสำคัญของการสร้างเมืองน่าอยู่ โดยต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ปลอดภัยและสะดวกสบาย เช่น การออกแบบทางเท้าและถนนให้เรียบเสมอกัน การจัดสร้างพื้นที่สาธารณะที่มีอุปกรณ์ที่เหมาะสม และการปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้ปลอดภัยและเอื้อต่อการอยู่อาศัยด้วยตนเอง ระบบขนส่งสาธารณะควรได้รับการ

ปรับปรุงให้เข้าถึงง่ายสำหรับผู้สูงอายุ และยังต้องสร้างชุมชนที่เกื้อกูลกันเพื่อลดภาวะโดดเดี่ยวทางสังคม การลงทุนในการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้จึงไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ยังสร้างประโยชน์ให้กับคนทุกวัย ทำให้สังคมมีความยั่งยืนและน่าอยู่สำหรับทุกคนในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้นแนวคิดเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ (Age-Friendly Cities and Communities: AFCCs) ที่เสนอโดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization [WHO], 2007) ได้กลายเป็นกรอบสำคัญในการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน ทั้งด้านที่อยู่อาศัย การเดินทาง การมีส่วนร่วม การจ้างงาน การเข้าถึงบริการ และสิ่งแวดล้อมทางสังคมและกายภาพ แนวคิดนี้ได้รับการนำไปปรับใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย (Plouffe & Kalache, 2010) ในบริบทประเทศไทย แนวคิด AFCCs ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น โดยมีการศึกษาและนำไปปรับใช้ในหลายพื้นที่ (Wang et al., 2015; กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2564; สุทธิพงศ์ บุญผดุง, 2554) ในขณะเดียวกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำเป็นต้องพัฒนานโยบายและโครงการที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงเชิงประชากร และขับเคลื่อนร่วมกับประชาชนและภาคส่วนอื่นอย่างบูรณาการ (Lehning, 2014; วรรณลักษณ์ เมียนเกิด, 2562)

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลและเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบาย รวมถึงแนวทางการพัฒนานโยบายให้เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่ โดยสังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในบริบทของประเทศไทย

1.บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุใน 5 ด้านหลัก ดังนี้

1.1 การให้บริการสาธารณะพื้นฐาน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การจัดบริการตรวจสุขภาพเคลื่อนที่ การปรับปรุงที่พักอาศัยให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และการจัดบริการรถรับส่งสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องไปโรงพยาบาล อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ สุदारัตน์ มุสิกชาติ (2563) และ จิตนันท์ ไชยเทพ (2560) พบว่า การดำเนินการส่วนใหญ่ยังเป็นในเชิงตั้งรับ เน้นการสงเคราะห์มากกว่าการพัฒนา และยังขาดการบูรณาการเชิงองค์รวมและการเสริมพลังผู้สูงอายุ จากการศึกษาของกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2563) พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้งบประมาณกว่าร้อยละ 70 ไปกับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 25 เท่านั้นที่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในลักษณะอื่น ๆ

1.2 การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วม

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุผ่านการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุหรือ

ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมนันทนาการและกีฬา และการส่งเสริมอาชีพและการรวมกลุ่มเพื่อสร้างรายได้ กิจกรรมเหล่านี้ช่วยลดความเหงาและสร้างความรู้สึกรักคุณค่าในตนเองของผู้สูงอายุ Wongsitha และ Tepthong (2019) พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในชุมชนช่วยเสริมสร้างพลังทางสังคมและส่งเสริมการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ จิราภรณ์ เรืองยิ่ง และคณะ (2562) พบว่า กิจกรรมส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (กลุ่มติดสังคม) เป็นส่วนใหญ่นะที่ผู้สูงอายุกลุ่มติดบ้านและติดเตียงยังเข้าถึงบริการได้น้อย กรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือ เทศบาลตำบลป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ที่จัดตั้ง "โรงเรียนผู้สูงอายุป่าตอง" ซึ่งมีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ทั้งด้านสุขภาพ ศิลปวัฒนธรรม อาชีพ และนันทนาการ ทำให้ผู้สูงอายุในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (ดวงเดือน จันทร์เจริญ, 2562)

1.3 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น การปรับปรุงทางเท้า การติดตั้งราวจับและทางลาดในสถานที่ราชการ และการปรับปรุงห้องน้ำสาธารณะให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ Davern และคณะ (2020) เสนอว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควรใช้กรอบตัวชี้วัดเชิงพื้นที่เพื่อระบุจุดเสี่ยงและพื้นที่ที่ต้องการการพัฒนา ในประเทศไทย กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้กำหนดมาตรฐานอาคารสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ (กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, 2562) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (2562) พบว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทยยังมีความแตกต่างกันระหว่างเขตเมืองและชนบท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองมีการพัฒนาที่มากกว่า กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ เทศบาลนครขอนแก่น ที่ได้พัฒนา “ขอนแก่นเมืองสำหรับทุกคน” (Khon Kaen for All) โดยมีการปรับปรุงทางเท้า ทางลาด และระบบขนส่งสาธารณะให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และคนพิการ ซึ่งเป็นต้นแบบให้กับเทศบาล อื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เทศบาลนครขอนแก่น, 2563)

1.4 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม กรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางรักใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ที่พัฒนาความร่วมมือแบบเครือข่ายไตรภาคี (อปท.-ชุมชน-หน่วยงานภายนอก) ในการดูแลผู้สูงอายุอย่างครบวงจร (พิมพ์ชนก จันทร์แจ่ม, 2563) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Garon และคณะ (2014) ที่เสนอว่าความร่วมมือเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank [ADB], 2019) ได้สนับสนุนโครงการพัฒนาเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นต้นแบบของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคส่วนในระดับท้องถิ่น

1.5 การพัฒนาไกลและเครื่องมือทางนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาไกลและเครื่องมือทางนโยบาย เช่น การจัดทำฐานข้อมูลของผู้สูงอายุ การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และการกำหนดตัวชี้วัดและการติดตามประเมินผล ศุภชัย ศรีสุชาติ (2563) พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการพัฒนาไกลนโยบาย คือ ความรู้ความเข้าใจของบุคลากร งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Keyes และ Benavides (2017) ที่เสนอว่าการสร้างธรรมาภิบาลในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุต้องอาศัยความยืดหยุ่น ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันพระปกเกล้า (2564) ได้ศึกษาการพัฒนาเครื่องมือกำกับติดตามและประเมินผลนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้เสนอตัวชี้วัดที่สำคัญ 5 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านการบริการสาธารณะ (2) มิติด้านสุขภาพ (3) มิติด้านสิ่งแวดล้อม (4) มิติด้านการมีส่วนร่วม และ (5) มิติด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุในหลายๆ ด้าน แต่ถึงแม้ว่า อปท. จะมีบทบาทสำคัญ แต่ก็ยังเผชิญกับข้อจำกัดหลายอย่าง โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การดำเนินการส่วนใหญ่ยังเป็นแบบตั้งรับและเน้นการสงเคราะห์ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น อปท. ควรเปลี่ยนแนวคิดไปสู่เชิงรุกมากขึ้น จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในทุกมิติ

2. การขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ

การขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากหลายภาคส่วนและใช้กรอบแนวคิดที่ครอบคลุมมิติต่างๆ ตามหลักสากลที่ปรับให้เข้ากับบริบทของไทย ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎี และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิดเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ

กรอบแนวคิดเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ (Age-Friendly City) มีพื้นฐานมาจากแนวคิดขององค์การอนามัยโลก (WHO) ที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีสุขภาวะที่ดีและสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณภาพในทุกมิติ กรอบแนวคิดนี้ได้ถูกนำไปปรับใช้ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการตามกรอบขององค์การอนามัยโลก ได้แก่ (สุทธิพงศ์ บุญผดุง, 2554; ปิยากร หวังมหพร, 2562)

1. พื้นที่สาธารณะและสิ่งก่อสร้างภายนอก (Outdoor Spaces and Buildings) โดยเมืองน่าอยู่ควรมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ปลอดภัย สะอาด และเข้าถึงง่ายสำหรับผู้สูงอายุ เช่น การออกแบบทางเท้าที่เรียบเสมอกัน มีม้านั่งพักผ่อนในระยะที่เหมาะสม และการจัดสร้างสวนสาธารณะที่มีอุปกรณ์ออกกำลังกายที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ อาคารสาธารณะควรมีทางลาดและลิฟต์เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึง

2.การคมนาคมขนส่ง (Transportation) ระบบขนส่งสาธารณะต้องได้รับการปรับปรุงให้เอื้อต่อการเดินทางของผู้สูงอายุ ทั้งในด้านความปลอดภัย ความสะดวกสบาย และค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม เช่น การจัดบริการรถรับ-ส่งสำหรับผู้สูงอายุที่ไปโรงพยาบาล

3.ที่พักอาศัย (Housing) การมีที่พักอาศัยที่ปลอดภัยและเหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็น เมืองน่าอยู่ส่งเสริมแนวคิด "Aging in Place" หรือการอยู่อาศัยในที่เดิม โดยสนับสนุนการปรับปรุงบ้านให้ปลอดภัยและเหมาะสมกับผู้สูงอายุ เช่น การติดตั้งราวจับในห้องน้ำ หรือการมีห้องนอนอยู่ชั้นล่าง เพื่อป้องกันอุบัติเหตุ

4.การมีส่วนร่วมทางสังคม (Social Participation) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุยังคงสามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมเพื่อป้องกันความเหงาและการแยกตัว เช่น การจัดกิจกรรมนันทนาการในชมรมผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างคนต่างวัยเพื่อลดช่องว่างทางสังคม

5.ความเคารพและการยอมรับทางสังคม (Respect and Social Inclusion) สร้างความตระหนักในสังคมถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ โดยเปลี่ยนมุมมองจากการมองเป็นภาระมาเป็นทรัพยากรทางสังคม การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่าและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนจะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของสังคมโดยรวม

6.การมีส่วนร่วมของพลเมืองและการจ้างงาน (Civic Participation and Employment) เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการเป็นอาสาสมัครในชุมชน หรือแม้กระทั่งการมีส่วนร่วมในการจ้างงาน หากพวกเขายังต้องการและมีความสามารถ สิ่งนี้ช่วยให้ผู้สูงอายุยังความรู้สึกมีคุณค่าและได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง

7.การสื่อสารและข้อมูล (Communication and Information) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น การเข้าถึงบริการสุขภาพ การทำกิจกรรมต่างๆ ควรถูกจัดทำในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้สะดวก ทั้งนี้ การใช้เทคโนโลยีในการสื่อสารจะช่วยอำนวยความสะดวกมากยิ่งขึ้น

8.การสนับสนุนจากชุมชนและบริการสุขภาพ (Community Support and Health Services) เมืองน่าอยู่ต้องมีระบบบริการสุขภาพที่ครอบคลุมและเข้าถึงง่าย โดยเฉพาะบริการปฐมภูมิในระดับท้องถิ่น รวมถึงการสร้างเครือข่ายการดูแลผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในชุมชน ซึ่งรวมถึงการจัดการกองทุนเพื่อสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุ

โดยกรอบแนวคิดนี้ได้รับการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีการปรับแต่งให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ ในประเทศไทยได้นำกรอบทฤษฎีนี้มาเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมไทย ซึ่งกรอบแนวคิดเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุมีประโยชน์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุผ่านสภาพแวดล้อมและบริการที่เข้าถึงได้ รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคม และเป็นประโยชน์ต่อคนในชุมชนด้วยการสร้างความปลอดภัยและการเข้าถึงที่ง่ายสำหรับทุกคน

2.2 นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยมีนโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุหลายฉบับ ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มีเป้าหมายสูงสุดคือการทำให้ประเทศไทยเป็น "ประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว จึงได้วางยุทธศาสตร์ไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคง เพื่อสร้างเสถียรภาพและลดภัยคุกคามทุกรูปแบบ ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ทั้งนี้สำหรับผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์นี้มุ่งสร้างประโยชน์ในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม รวมถึงการดูแลและส่งเสริมสุขภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สุขภาพ และสังคม ด้วยการสร้างหลักประกันรายได้วัยชรา การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาระบบบริการสุขภาพให้เหมาะสมกับวัย และการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในสังคม และเป็นที่ยอมรับในคุณค่าของประสบการณ์และความสามารถ เพื่อให้พวกเขาสามารถใช้ชีวิตในวัยสูงอายุได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี (คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

2.2.2 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580)

แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) เป็นกรอบการทำงานเพื่อรองรับสังคมสูงวัยของประเทศไทย แผนฉบับที่ 2 มุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีหลักประกันที่มั่นคง โดยมีแนวทางสำคัญ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การคุ้มครองทางสังคม และการบริหารจัดการบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ส่วนแผนฉบับที่ 3 ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีการปรับเปลี่ยนมุมมองให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น โดยมุ่งเตรียมความพร้อมให้กับประชากรก่อนวัยสูงอายุและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคม ผ่านการพัฒนาศักยภาพ การยกระดับคุณภาพชีวิต การบูรณาการความร่วมมือ และการนำเทคโนโลยีมาใช้ ทำให้แผนทั้งสองฉบับมีเป้าหมายต่อเนื่องกัน แต่แผนล่าสุดมีความครอบคลุมและทันสมัยมากขึ้นเพื่อรับมือกับความท้าทายของสังคมสูงวัยในปัจจุบัน ทั้งนี้การดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติทั้งสองฉบับส่งผลดีต่อผู้สูงอายุในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านคุณภาพชีวิต สุขภาพ และการมีส่วนร่วมทางสังคม แผนฉบับที่ 3 มีเป้าหมายชัดเจนที่จะพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุและปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิต รวมถึงพัฒนาระบบบริการดูแลช่วยเหลือ และจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ ซึ่งหมายความว่า ผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลสุขภาพที่เหมาะสมกับวัย มีโอกาส

ทำงานและสร้างรายได้ รวมถึงมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมต่างๆ นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาช่วยจะช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงข้อมูลและบริการต่างๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น ทำให้พวกเขาสามารถใช้ชีวิตในวัยสูงอายุได้อย่างมีคุณภาพ มีศักดิ์ศรี และเป็นส่วนหนึ่งที่สร้างคุณค่าให้กับสังคมอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, 2565)

2.2.3 มาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน 4 มิติ

มาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน 4 มิติ ครอบคลุมการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพ และสังคม เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันในการดำรงชีวิต สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างอิสระและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในมิติเศรษฐกิจ เน้นการสร้างความมั่นคงทางการเงิน เช่น การบูรณาการระบบบำนาญและการออมเพื่อวัยสูงอายุ รวมถึงการเสนอมาตรการบังคับการออม มิติสภาพแวดล้อม มุ่งปรับปรุงที่อยู่อาศัยและพื้นที่สาธารณะให้ปลอดภัยและเหมาะสมกับการใช้ชีวิต มิติสุขภาพ เน้นการส่งเสริมสุขภาพกายและใจผ่านระบบบริการสุขภาพที่ครอบคลุม พัฒนาผู้บริบาล และการฉีดวัคซีนป้องกันโรค ส่วนมิติสังคม มุ่งส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคมเพื่อสร้างคุณค่าและลดความเหงา โดยมาตรการเหล่านี้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้สูงอายุ เนื่องจากช่วยให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในสังคมสูงวัย ด้านเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุจะมีหลักประกันรายได้ที่มั่นคงขึ้นจากระบบบำนาญและการออมที่เข้มแข็ง ด้านสภาพแวดล้อม การปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่สาธารณะจะช่วยลดความเสี่ยงจากการเกิดอุบัติเหตุ และทำให้การใช้ชีวิตประจำวันมีความสะดวกสบายและปลอดภัยยิ่งขึ้น ด้านสุขภาพ ผู้สูงอายุจะเข้าถึงระบบบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ รวมถึงการมีผู้บริบาลที่มีความเชี่ยวชาญ และได้รับวัคซีนป้องกันโรคที่จำเป็นอย่างทั่วถึง และด้านสังคม ผู้สูงอายุจะมีโอกาสในการทำกิจกรรมต่างๆ และมีส่วนร่วมในชุมชน ทำให้รู้สึกมีคุณค่าและลดความรู้สึกโดดเดี่ยวลงได้ โดยรวมแล้ว มาตรการนี้จะทำให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและเป็นสุข (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2563)

2.3 ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จและข้อจำกัดของนโยบายเมื่อนำอยู่สำหรับผู้สูงอายุ

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพยายามในการขับเคลื่อนนโยบายเมื่อนำอยู่สำหรับผู้สูงอายุ แต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

2.3.1 ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร งบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไปกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นภารกิจถ่ายโอน ทำให้เหลืองบประมาณน้อยสำหรับการพัฒนาโครงการเชิงนวัตกรรมหรือการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จากการศึกษาของ วรเวชม์ สุวรรณระดา และคณะ (2563) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กใช้งบประมาณมากกว่าร้อยละ 80 ของงบประมาณด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตไปกับการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Greenfield และคณะ (2015) ที่ชี้ให้เห็นว่า การขาดทรัพยากรเป็นอุปสรรคในการพัฒนาชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุในหลายประเทศ

2.3.2 ข้อจำกัดด้านบุคลากรและความเชี่ยวชาญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำงานกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะนักสังคมสงเคราะห์ นักกายภาพบำบัด และนักพัฒนาชุมชนที่มีความรู้เฉพาะทาง ทำให้การจัด บริการบางอย่างไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2562) ได้สำรวจอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ พบว่า มีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 12 ของอัตรากำลังทั้งหมด และมีอัตราการบรรจุเพียงร้อยละ 65 ของอัตรากำลังที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Pope และคณะ (2018) ที่พบว่า การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการและข้อจำกัดของผู้สูงอายุ

2.3.3 ข้อจำกัดด้านข้อมูลและการใช้เทคโนโลยี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่นิยมนำข้อมูลผู้สูงอายุที่เป็นปัจจุบันและครบถ้วน และยังไม่มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการดูแลผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ ทำให้การวางแผนและการตัดสินใจเชิงนโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2564) พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 35 เท่านั้นที่มีฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่เป็นปัจจุบันและครบถ้วน และมีเพียงร้อยละ 20 ที่นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการด้านผู้สูงอายุ สอดคล้องกับข้อเสนอของ Kano และคณะ (2018) ที่เสนอว่า การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลผู้สูงอายุและตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคลได้

2.3.4 ข้อจำกัดด้านการบูรณาการความร่วมมือ แม้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ แต่การประสานงานส่วนใหญ่เป็นเพียงการทำงานร่วมกันเป็นครั้งคราว ไม่ได้มีการบูรณาการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ยังขาดโครงสร้าง ความร่วมมือที่ชัดเจนระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานพยาบาล หน่วยงานด้านสังคม ชุมชน และภาคเอกชนสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (2564) ได้ศึกษารูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการดูแลผู้สูงอายุ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการประสานงานเฉพาะกิจมากกว่าการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Lehning (2014) ที่เสนอว่าการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพยายามในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุด้วยการจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ แต่ยังคงมีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น การใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการจ่ายเบี้ยยังชีพแทนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบองค์รวม การดำเนินงานที่ยังเน้นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และการขาดการบูรณาการและการเสริมพลังให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังพบปัญหา ด้านความเหลื่อมล้ำในการให้บริการระหว่างพื้นที่ รวมถึงความไม่เพียงพอของบุคลากรและข้อมูล ซึ่งส่งผลให้การดูแลผู้สูงอายุยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ

จากการศึกษาข้อมูลจากทั้งแหล่งไทยและต่างประเทศ พบว่า องค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญสำหรับการพัฒนานโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่

3.1 การมองผู้สูงอายุในฐานะทรัพยากรทางสังคม

แนวคิดใหม่นี้เน้นการเปลี่ยนมุมมองจากการมองผู้สูงอายุในฐานะภาระของสังคม มาเป็นการมองว่าผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า มีประสบการณ์ และศักยภาพที่สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนได้ Plouffe และ Kalache (2011) เสนอว่าการสร้างบทบาทเชิงบวกให้ผู้สูงอายุผ่านกิจกรรมจิตอาสา การถ่ายทอดภูมิปัญญา และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพจิตที่ดีและส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2564) ที่พบว่าชุมชนที่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในโครงการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ จะมีต้นทุนทางสังคมสูงกว่า และสามารถพัฒนาโครงการที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ตรงจุดมากกว่า กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ โครงการ “คลังปัญญาผู้สูงอายุ” ของเทศบาลตำบลปรัก จังหวัดสงขลา ที่จัดทำฐานข้อมูลภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในท้องถิ่น และจัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้ให้กับคนรุ่นใหม่ในชุมชน ซึ่งนอกจากจะช่วยอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว ยังช่วยสร้างคุณค่าและความภาคภูมิใจให้กับผู้สูงอายุ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2563)

3.2 แนวคิด “การอยู่ร่วมหลายรุ่น” (Intergenerational Integration)

แนวคิดนี้เห็นว่าเมืองน่าอยู่ไม่ควรเป็นเพียงเมืองสำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ควรส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของคนทุกช่วงวัย Buffel และคณะ (2012) ชี้ให้เห็นว่า การสร้างพื้นที่และกิจกรรมที่ส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัย จะช่วยลดอคติ ส่งเสริมความเข้าใจซึ่งกันและกัน และสร้างเครือข่ายการช่วยเหลือทางสังคมที่เข้มแข็ง ในบริบทไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564) ได้เสนอรูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตเมืองที่เน้นการบูรณาการกิจกรรมระหว่างวัย เช่น โครงการบ้านพักคนละวัย โรงเรียนสามวัย และพื้นที่สาธารณะสำหรับคนทุกวัย ซึ่งช่วยลดความโดดเดี่ยวและเสริมสร้างสุขภาวะทางสังคมของผู้สูงอายุ กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ โครงการ “บ้านพักคนละวัย” ของเทศบาลเมืองแม่เหียะ จังหวัดเชียงใหม่ ที่จัดให้นักศึกษาเข้ามาอาศัยในบ้านของผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว โดยนักศึกษาจะช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุจะเป็นที่ปรึกษาและถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับนักศึกษา ซึ่งช่วยลดความโดดเดี่ยวของผู้สูงอายุและสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัย (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2563)

3.3 การใช้เครื่องมือเชิงพื้นที่และนวัตกรรมเมือง

Davern และคณะ (2020) พัฒนารอบตัวชี้วัดเชิงพื้นที่สำหรับชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ โดยเน้นการวิเคราะห์พื้นที่เชิงภูมิศาสตร์เพื่อระบุจุดเสี่ยงและพื้นที่ที่ต้องการการพัฒนา เช่น แผนที่ความปลอดภัยในการเดินทาง พื้นที่เสี่ยงต่อการพลัดตกหกล้ม และดัชนีการเข้าถึงบริการสาธารณะ Kano และคณะ (2018) ได้เสนอการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบติดตามสุขภาพแบบเรียลไทม์ แอปพลิเคชันสำหรับการขอความช่วยเหลือฉุกเฉิน และระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุอัจฉริยะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลผู้สูงอายุและ

ตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคล ในประเทศไทย สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (2563) ได้สนับสนุนโครงการ “Smart Aging City” ในเทศบาลนครสงขลา ซึ่งมีการพัฒนาแอปพลิเคชัน “สงขลาดูแล” ที่เชื่อมโยงผู้สูงอายุ อาสาสมัคร และหน่วยงานบริการสุขภาพเข้าด้วยกัน ทำให้ผู้สูงอายุสามารถขอความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว และหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 การสร้างธรรมาภิบาลเชิงนโยบายท้องถิ่น

Keyes และ Benavides (2017) ได้เสนอแนวคิดการสร้างธรรมาภิบาลในการขับเคลื่อน นโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ โดยเน้นความยืดหยุ่น ความโปร่งใส การกระจายอำนาจ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ในบริบทไทย สถาบันพระปกเกล้า (2564) ได้ศึกษาการพัฒนา นโยบายผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นและพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบธรรมาภิบาลที่ดี มีการเปิดเผยข้อมูล และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีแนวโน้มที่จะพัฒนา นโยบายที่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ดีกว่า กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ที่จัดตั้ง “สภาผู้สูงอายุ เทศบาลเมืองบุรีรัมย์” ให้เป็นกลไกในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้สูงอายุโดยตรง และนำข้อเสนอแนะมาพัฒนาเป็นนโยบายและโครงการต่างๆ ซึ่งทำให้นโยบายและการบริการสาธารณะของเทศบาลตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง (เทศบาลเมืองบุรีรัมย์, 2564)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนา นโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย การเปลี่ยนมุมมองผู้สูงอายุ จากผู้รับบริการสงเคราะห์เป็นทรัพยากรทางสังคมที่มีศักยภาพ ผ่านแนวคิด “การอยู่ร่วมหลายรุ่น” เพื่อส่งเสริมปฏิสัมพันธ์และสร้างความเข้มแข็งในชุมชน นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยการประยุกต์ใช้เครื่องมือเชิงพื้นที่และนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและออกแบบสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการสร้างธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายมีความโปร่งใส และเปิดให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การบูรณาการองค์ความรู้เหล่านี้จะช่วยให้ อบต. สามารถขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เมืองน่าอยู่ที่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ข้างต้น มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ดังนี้

4.1 บูรณาการเชิงนโยบายและการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน ควรส่งเสริมการพัฒนา นโยบายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน เอกชน และหน่วยงานวิชาการ โดยยึดแนวทางความร่วมมือแบบสามภาคี ตามที่ Garon และคณะ (2014) และวรรณลักษณ์ เมียนเกิด (2562) เสนอไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาโครงสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ เช่น คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระดับพื้นที่ ที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน และมีกลไกการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่อง (Greenfield et al., 2015) ในด้านการปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนากลไกความร่วมมือในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน จัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมระยะยาวด้านผู้สูงอายุระดับพื้นที่

จัดสรรงบประมาณร่วม (Pool Funding) จากหลายแหล่งเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จร่วมกันพร้อมทั้งติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายเมื่อนำอยู่สำหรับผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

4.2 การพัฒนาเมืองด้วยฐานข้อมูลและเทคโนโลยี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน ไม่ใช่เพียงเพื่อการจ่ายเบี้ยยังชีพ แต่ควรรวมข้อมูลด้านสุขภาพ ความต้องการพิเศษ ศักยภาพ และเครือข่ายทางสังคม เพื่อให้สามารถวางแผนและออกแบบบริการที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kano et al., 2018) นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น ระบบติดตามสุขภาพระยะไกล แอปพลิเคชันขอความช่วยเหลือฉุกเฉิน และแพลตฟอร์มการเรียนรู้ออนไลน์ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลผู้สูงอายุและลดภาระของผู้ดูแล การพัฒนาฐานข้อมูลควรดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบ GIS เพื่อวิเคราะห์เชิงพื้นที่สำหรับการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานพร้อมกับการพัฒนาแอปพลิเคชันที่ช่วยให้ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการและข้อมูลได้สะดวก รวมถึงการจัดอบรมทักษะดิจิทัลสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล

4.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในฐานะพลเมืองที่มีบทบาทเชิงรุก ไม่ใช่เพียงผู้รับบริการ โดยสนับสนุนการจัดตั้งสภาผู้สูงอายุ โรงเรียนผู้สูงอายุ และเวทีการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีพื้นที่แสดงความคิดเห็น นำเสนอความต้องการ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ (Wongsitha & Tepthong, 2019; มุลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2564) นอกจากนี้ ควรส่งเสริมบทบาทของผู้สูงอายุในการถ่ายทอดภูมิปัญญา การเป็นอาสาสมัคร และการเป็นผู้ประกอบการ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพและประสบการณ์ของตนในการพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมควรทำอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการจัดตั้งสภาผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาโรงเรียนผู้สูงอายุ ที่มีหลักสูตรหลากหลายทั้งด้านสุขภาพ สังคม และอาชีพ การสนับสนุนการรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชนของผู้สูงอายุเพื่อสร้างรายได้และคุณค่า และการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุต่างพื้นที่เพื่อพัฒนาเครือข่ายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์

4.4 พัฒนาเครื่องมือชี้วัดเมื่อนำอยู่ที่เหมาะสมกับบริบทไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับสถาบันวิชาการและหน่วยงานส่วนกลางในการพัฒนาตัวชี้วัดเมื่อนำอยู่สำหรับผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทไทย โดยประยุกต์จากตัวชี้วัดสากล เช่น กรอบของ WHO (2007) และดัชนีด้านสิ่งแวดล้อมเมือง แต่ปรับให้เข้ากับบริบทเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทย (Steels, 2015; Davern et al., 2020) โดยตัวชี้วัดควรครอบคลุมมิติต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงบริการ การมีส่วนร่วม ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิต และควรมีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง (Menec et al., 2011) การพัฒนาเครื่องมือชี้วัดควรเริ่มจากการพัฒนาตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับบริบทไทย จัดทำคู่มือและเครื่องมือประเมินตนเองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการประเมินและจัดอันดับเมื่อนำอยู่สำหรับผู้สูงอายุระดับประเทศ และสร้างแรงจูงใจให้กับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานดีเด่น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเกิดการ
แข่งขันเชิงคุณภาพระหว่างพื้นที่

4.5 เน้นการสร้างนวัตกรรมทางสังคมและการบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นพื้นที่นาร่อง
ในการพัฒนาและทดลองรูปแบบบริการและนวัตกรรมทางสังคมใหม่ ๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น ระบบดูแลร่วม
(Integrated Care System) ที่บูรณาการการดูแลสุขภาพและสังคม การจ้างงานผู้สูงอายุแบบยืดหยุ่น
(Flexible Employment) ที่เหมาะสมกับศักยภาพและข้อจำกัดของผู้สูงอายุ และการพัฒนาพื้นที่ปลอดภัยใน
การเดินทางโดยใช้เทคโนโลยีการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (Lehning, 2014; Beard & Petitot, 2010; Golant,
2014) การสร้างนวัตกรรมทางสังคมควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการจัดตั้งกองทุนสนับสนุน
นวัตกรรมสำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น การสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการพัฒนาและทดสอบ
นวัตกรรม การจัดเวทีประกวดและแลกเปลี่ยนนวัตกรรมทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ และการพัฒนา “พื้นที่
ทดลอง” (Sandbox) สำหรับทดสอบนโยบายและบริการใหม่ ๆ ก่อนที่จะนำไปขยายผลในวงกว้าง ซึ่งจะช่วย
ให้เกิดการพัฒนาวัตกรรมการตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริงและสามารถนำไปใช้ได้จริงใน
บริบทไทย

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุต้องอาศัยการบูรณา
การในหลายมิติ โดยเริ่มจากการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณสุข ภาค
ประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมและตอบสนองความต้องการที่
แท้จริงของผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน พร้อมกับการนำเทคโนโลยีและฐานข้อมูลเชิงลึกมาใช้ในการวิเคราะห์
สถานการณ์และออกแบบบริการที่เหมาะสม การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีบทบาทในการวางแผนและดำเนิน
กิจกรรมต่างๆ เพื่อเพิ่มคุณค่าและศักดิ์ศรี จะเป็นปัจจัยสำคัญร่วมกับการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดที่สอดคล้องกับ
บริบทของไทยเพื่อการประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ การส่งเสริมนวัตกรรมทางสังคมและการ
บริการใหม่ๆ จะช่วยยกระดับการจัดการปัญหาและการดูแลผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

5. องค์ความรู้ที่ได้รับ

องค์ความรู้จากการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนนโยบายเมือง
น่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ "ในประเทศไทย" ที่ได้จากการค้นคว้า สามารถสรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จของการ
ขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 2 องค์ประกอบสำคัญ 2 ด้าน
ได้แก่

1.การบริหารจัดการ ทั้งนี้การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อน
นโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ ประกอบด้วยหลายมิติ ได้แก่

1.1 ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ โดยผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในประเด็น
ผู้สูงอายุ เห็นถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการสร้างเมืองน่าอยู่

1.2 การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม โดยต้องมีการบริหารงบประมาณอย่างสมดุล โดยไม่

เน้นเพียงแค่การจ่ายเบี้ยยังชีพ แต่ควรกระจายไปสู่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆ เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การปรับปรุงที่อยู่อาศัย และการจัดกิจกรรม

1.3 การจัดการข้อมูลและเทคโนโลยี หมายถึง การใช้ระบบข้อมูลเพื่อสำรวจความต้องการและสถานการณ์ของผู้สูงอายุในพื้นที่อย่างแม่นยำ และนำเทคโนโลยีมาช่วยในการออกแบบและให้บริการที่เหมาะสม

1.4 การพัฒนาศักยภาพบุคลากร โดยการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถดูแลและทำงานร่วมกับผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความร่วมมือของผู้สูงอายุ การดึงผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในทุกกระบวนการเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างเมืองน่าอยู่ โดยควรมีการดำเนินการ ดังนี้

2.1 การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ โดยการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้ามาแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการต่างๆ ตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อให้ได้นโยบายที่ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง

2.2 การเสริมพลังให้ผู้สูงอายุ หมายถึงการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพของตนเองในการสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน เช่น การเป็นอาสาสมัคร การถ่ายทอดความรู้ หรือการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ

2.3 การสร้างเครือข่ายและชมรม เช่น การจัดตั้งชมรมหรือศูนย์ผู้สูงอายุ เพื่อให้มีพื้นที่พบปะสังสรรค์ แลกเปลี่ยนความรู้ และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน

2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการต่างๆ เพื่อนำผลสะท้อนมาปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



ภาพที่ 1 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่นในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น "ในประเทศไทย" ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่มีวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อปท. ซึ่งรวมถึงการจัดสรรงบประมาณอย่างสมดุล การพัฒนาระบบข้อมูล และการพัฒนาศักยภาพบุคลากร ควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของผู้สูงอายุในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน ไปจนถึงการประเมินผล เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายและกิจกรรมต่างๆ ตรงกับความต้องการที่แท้จริง ความร่วมมือของทั้งสอง

ฝ่ายจะช่วยเสริมสร้างให้เกิดเครือข่ายการดูแลที่ครอบคลุม และสร้างเมืองที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

งานวิจัยนี้ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการขับเคลื่อนนโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า อปท. มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐาน เช่น การสนับสนุนเบี้ยยังชีพ การจัดหน่วยบริการสุขภาพเคลื่อนที่ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย และการจัดระบบขนส่งเพื่ออำนวยความสะดวก อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นการสงเคราะห์มากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบองค์รวม และการจัดสรรงบประมาณที่มีข้อจำกัด นอกจากนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้สูงอายุในการออกแบบนโยบายและการบูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การขับเคลื่อนนโยบายให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการดำเนินงานเชิงรับไปสู่การส่งเสริมคุณภาพชีวิตเชิงรุก ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบาย เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง รวมถึงการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและสนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งของภาคีเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้การดำเนินนโยบายมีความครอบคลุมและเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยจากผลการวิจัยข้างต้น มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน ดังนี้ 1) อปท. ควรมุ่งเน้นการสร้างเสริมศักยภาพและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีบทบาทเชิงรุกในการพัฒนาชุมชน แทนที่จะมุ่งเพียงแค่การสงเคราะห์ทางเศรษฐกิจ 2) ควรพัฒนากลไกที่ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ วางแผน และประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ 3) ควรพิจารณาปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบองค์รวมมากขึ้น เช่น การจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ กิจกรรมทางสังคม และการเรียนรู้ตลอดชีวิตและ 4) ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง อปท. กับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2562). *มาตรฐานอาคารสำหรับผู้พิการและผู้สูงอายุ*.

กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2563). *มาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน*

4 มิติ. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2564). *ยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมสังคมไทยสู่สังคม*

สูงวัย. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. การจัดสรรงบประมาณด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี 14(2563): 73-85.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2565). แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580). กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ.

จิตนันทน์ ไชยเทพ. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนเขตภาคเหนือ. วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 10(2560): 85-99.

จิราภรณ์ เรืองยิ่ง, ประภาพร จันทร์ศรี, และสุวรรณา จำเริญญ. การเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้สูงอายุในชุมชนเขตเมือง. วารสารพยาบาลสาธารณสุข 33(2562): 33-49.

ดวงเดือน จันทรเจริญ. การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยใช้โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นฐาน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลป่าตอง จังหวัดภูเก็ต. วารสารวิชาการสาธารณสุข 28(2562): 613-624.

เทศบาลนครขอนแก่น. (2563). รายงานโครงการขอนแก่นเมืองสำหรับทุกคน (Khon Kaen for All).

ขอนแก่น:เทศบาลนครขอนแก่น.

เทศบาลเมืองบุรีรัมย์. (2564). รายงานการดำเนินงานสภาผู้สูงอายุเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ประจำปี 2563.

บุรีรัมย์: เทศบาลเมืองบุรีรัมย์.

ปิยากร หวังมหาพร. การประยุกต์ใช้แนวคิดเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารวิชาการสถาบันพัฒนาพลเมือง 1(2562): 81-97.

พิมพ์ชนก จันทรแจ่ม. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักใหญ่ จังหวัดนนทบุรี. วารสารนวัตกรรมการบริหารและการพัฒนา 11(2563): 92-105.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2563). รายงานโครงการบ้านพักคนละวัย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแม่เหิยะ.

เชียงใหม่:คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2564). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

วรรณลักษณ์ เมียนเกิด. การพัฒนาแนวทางความร่วมมือในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 38(2562): 249-261.

วรเวชม์ สุวรรณระดา, ชลธิชา สุพรรณพงศ์, และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2563). ภาระทางการคลังเพื่อการสงเคราะห์ผู้สูงอายุของไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ศุภชัย ศรีสุชาติ. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการพัฒนานโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 18(2563): 102-123.

สถาบันพระปกเกล้า. (2564). การพัฒนาเครื่องมือกำกับติดตามและประเมินผลนโยบายผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2563). *ถอดบทเรียนโครงการคลังปัญญาผู้สูงอายุ:*

กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปรัง จังหวัดสงขลา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2564). *รายงานการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2562). *รายงานการสำรวจอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2564). *รูปแบบความร่วมมือในการดูแลผู้สูงอายุระดับท้องถิ่น.*

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2562). *รายงานการศึกษาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ.* กรุงเทพฯ: กระทรวงคมนาคม.

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. (2563). *รายงานโครงการ Smart Aging City: กรณีศึกษาเทศบาลนครสงขลา.*

กรุงเทพฯ: สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในเขตเมือง.* กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สุดารัตน์ มุสิกชาติ. *การจัดบริการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* วารสารสังคมศาสตร์ 49(2563): 127-150.

สุทธิพงศ์ บุญผดุง. (2554). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในท้องถิ่นโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง (ระยะที่ 1).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

Asian Development Bank. (2019). *Age-friendly city planning: Case study of Chiang Mai municipality.* Thailand: Asian Development Bank.

Beard, J. R., & Petitot, C. (2010). *Ageing and urbanization: Can cities be designed to foster active ageing?* Public Health Reviews 32(2010): 427-450.

Buffel, T., Phillipson, C., & Scharf, T. (2012). *Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities.* Critical Social Policy 32(2012): 597-617.

Davern, M., Winterton, R., Brasher, K., & Woolcock, G. *How can the lived environment support healthy ageing? A spatial indicators framework for age-friendly communities.* International Journal of Environmental Research and Public Health 17(2020): Article

7685.

- Fitzgerald, K. G., & Caro, F. G. *An overview of age-friendly cities and communities around the world*. *Journal of Aging & Social Policy* 26(2014): 1-18.
- Garon, S., Paris, M., Beaulieu, M., Veil, A., & Laliberté, A. Collaborative partnership in age-friendly cities: Two case studies from Quebec, Canada. *Journal of Aging & Social Policy* 26(2014): 73-87.
- Golant, S. M. *Age-friendly communities: Are we expecting too much?*. *The Gerontologist* 54(2014): 50-62.
- Greenfield, E. A., Oberlink, M., Scharlach, A. E., Neal, M. B., & Stafford, P. B. *Age-friendly community initiatives: Conceptual issues and key questions*. *The Gerontologist* 55(2015): 191-198.
- Kano, M., Rosenberg, P. E., & Dalton, S. D. *A global pilot study of age-friendly city indicators*. *Social Indicators Research* 138(2018): 1205-1227.
- Keyes, L., & Benavides, A. *Local government adoption of age-friendly policies: An integrated model of responsiveness, multi-level governance and public entrepreneurship theories*. *Public Administration Quarterly* 41(2017): 93-130.
- Lehning, A. J. Local and regional governments and age-friendly communities: A case study of the San Francisco Bay Area. *Journal of Aging & Social Policy* 26(2014): 102-116.
- Menec, V. H., Means, R., Keating, N., Parkhurst, G., & Eales, J. Conceptualizing age-friendly communities. *Canadian Journal on Aging* 30(2011): 479-493.
- Plouffe, L. A., & Kalache, A. Towards global age-friendly cities: Determining urban features that promote active aging. *Journal of Urban Health* 87(2010): 733-739.
- Plouffe, L. A., & Kalache, A. *Making communities age friendly: State and municipal initiatives in Canada and other countries*. *Gaceta Sanitaria* 25(2011): 131-137.
- Pope, N. D., Russell, E., Hemler, J., & Levy-Strump, J. The role of social workers in creating age-friendly communities: A community development approach. *Journal of Gerontological Social Work* 61(2018): 659-673.
- Steels, S. *Key characteristics of age-friendly cities and communities: A review*. *Cities* 47(2015): 45-52.
- Wang, Y., Hongsraragon, P., & Havanond, P. Assessing age-friendly features and needs of elderly toward age-friendly city in Muang district, Ratchaburi province, Thailand. *Journal of Health Research* 29(2015), 101-108.

Wongsitha, M., & Tepthong, S. *Social participation patterns of the elderly in Thailand's rural communities*. The Journal of Behavioral Science 14(2019): 49-63.

World Health Organization. (2007). *Global age-friendly cities: A guide*. World Health Organization.

แนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่น

GUIDELINES FOR PROMOTING ACCESS TO PUBLIC SERVICES

FOR THE ELDERLY IN LOCAL COMMUNITIES

Received: 10/05/2568

Revised: 22/12/2568

Accepted: 25/11/2568

ไพฑูรย์ พันธุ์แดง¹ และภาสกร ดอกจันทร์²

Phaitoon Phantaeng¹ and Phasakorn Dokchan²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุ และ 2) นำเสนอแนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุบางส่วนยังเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะ ที่จำเป็น เนื่องจากข้อจำกัดด้านร่างกาย เศรษฐกิจ สังคม และทัศนคติ ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ 1) สร้างความตระหนักรู้ให้ผู้สูงอายุเกี่ยวกับสิทธิและบริการที่พึงได้รับ 2) เพิ่มช่องทางและความสะดวกในการเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะบริการสุขภาพ 3) สร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการดูแลผู้สูงอายุ และ 4) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชน

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ, บริการสาธารณะ, การเข้าถึง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

This academic article aims to 1) examine factors affecting the elderly's access to public services and 2) propose guidelines for promoting access to essential public services for the elderly in local communities through documentary research methodology. The study found that some elderly people still lack access to necessary public services due to physical, economic, social and attitudinal limitations. Analysis of case studies from Thailand and abroad demonstrates that local government organizations should promote the elderly's access to public services with key strategies including 1) raising the elderly's awareness of their rights and services 2) increasing channels and convenience in accessing services,

¹นักศึกษานิพนธ์เอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹Ph.D. Student Doctor of Philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University.

²อาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ประจำหลักสูตร ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

²Advisor and Course Instructor for Doctor of Philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University.

*E-mail: Phaitoonphantaeng2521@gmail.com

especially health services 3) building collaborative networks among all sectors in elderly care and 4) allocating necessary budgets and resources. This is to ensure that the elderly receive comprehensive public services and have a good quality of life in the community.

Keywords: Elderly, Public services, Accessibility, Local government organizations

บทนำ

สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) และกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-aged Society) ในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 21.5 ของประชากรทั้งประเทศ และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ในปี 2580 (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2566) แม้ว่าภาครัฐจะกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร แต่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยังเป็นความท้าทาย ผู้สูงอายุจำนวนมากยังประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นในหลายมิติ (ปิยากร หวังมหาพร, 2562; กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และศิริพันธุ์ สาสัตย์, 2559) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน (กระทรวงมหาดไทย, 2566) จากข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลและการจัดสวัสดิการเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สร้างหลักประกันด้านรายได้ ส่งเสริมการออมวัยหลังเกษียณ สร้างหลักประกันด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สร้างองค์กรในการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ เช่น โรงเรียนผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามจากการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ผู้สูงอายุ ที่ผ่านมา พบว่ายังประสบปัญหาหลายประการ เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรยังไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับบางส่วนที่ใช้ในการปฏิบัติงานยังเป็นอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะเช่นกัน จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการบริการสาธารณะสำหรับพลเมืองผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสถานการณ์เป็นอย่างไร บทความนี้จึงมุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะ และนำเสนอแนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่นโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่รวบรวมและสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัย บทความวิชาการ รายงาน นโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ระหว่างปี 2559 - 2566 เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในบริบทไทย

กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุ

การศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่นครั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)

องค์การสหประชาชาติกำหนดว่าประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 10 หรืออายุ 65 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 7 ถือว่าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2548 และเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2566 โดยคาดการณ์ว่าจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในปี 2578 (United Nations, 2020)

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการสาธารณะ (Public Service Accessibility)

การเข้าถึงบริการสาธารณะ หมายถึง ความสามารถของประชาชนในการใช้บริการที่รัฐหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดให้ โดยมีมิติสำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ความพร้อมของบริการ (Availability) 2) การเข้าถึงทางกายภาพ (Physical Accessibility) 3) การเข้าถึงทางเศรษฐกิจ (Economic Accessibility) 4) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) และ 5) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Information Accessibility) (Penchansky & Thomas, 1981; Levesque et al., 2013)) สำหรับผู้สูงอายุ การเข้าถึงบริการสาธารณะมีความท้าทายเฉพาะ เนื่องจากข้อจำกัดด้านร่างกาย เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งต้องมีการออกแบบระบบบริการที่คำนึงถึง “การออกแบบเพื่อทุกคน” (Universal Design) และความต้องการพิเศษของผู้สูงอายุ

3. แนวคิดเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (Age-friendly Cities)

แนวคิดนี้ริเริ่มโดยองค์การอนามัยโลก มุ่งพัฒนาสภาพแวดล้อมและบริการให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุใน 8 ด้าน ได้แก่ 1) อาคารสถานที่และพื้นที่สาธารณะ 2) การขนส่งและการเดินทาง 3) ที่อยู่อาศัย 4) การมีส่วนร่วมในสังคม 5) การเคารพและการยอมรับทางสังคม 6) การมีส่วนร่วมในการทำงานและกิจกรรมเชิงพลเมือง 7) การสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร และ 8) บริการสุขภาพและสนับสนุนชุมชน (World Health Organization, 2007) ในประเทศไทย มีการนำแนวคิดนี้มาพัฒนาเป็น “เมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ” หรือ “ชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ” ในหลายพื้นที่ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566)

4. แนวคิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ (Quality of Life Development for the Elderly)

คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ หมายถึง การที่ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุข มีสุขภาวะที่ดีทั้งทางกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ องค์การอนามัยโลกได้กำหนดองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไว้ 6 ด้าน ได้แก่ 1) สุขภาพกาย 2) สุขภาพจิต 3) ระดับความเป็นอิสระ 4) ความสัมพันธ์ทางสังคม 5) สภาพแวดล้อม และ 6) ความเชื่อส่วนบุคคล (WHO, 2020) ล่าสุดในปี 2023 องค์การอนามัยโลกได้เพิ่มแนวคิด “การมีสูงวัยอย่างมี สุขภาวะ” (Healthy Ageing) ซึ่งเน้นการพัฒนาและรักษาความสามารถในการทำหน้าที่ที่เอื้อต่อความเป็นอยู่ที่ดีในวัยสูงอายุ การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

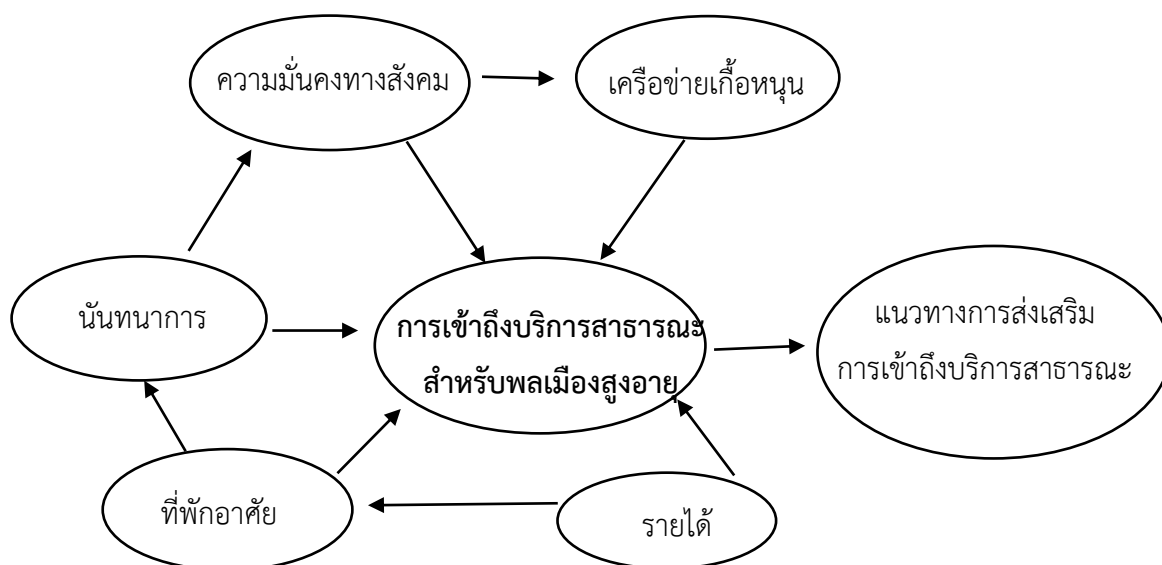
5. แนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

การพัฒนาเมืองอัจฉริยะมีการพัฒนาในหลายมิติด้วยกัน หากแต่ผลการสำรวจได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาเมืองอัจฉริยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1) ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ 2) ด้านคุณภาพชีวิต 3) ด้านเศรษฐกิจ 4) ด้านสุขภาพ 5) ด้านสิ่งแวดล้อม 6) ด้านความปลอดภัย 7) ด้านพลังงาน 8) ด้านการศึกษา 9) ด้านการคมนาคม ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบบริการประชาชน การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการภาครัฐ รวมถึงการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการทำงานภายในองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการจัดการชุมชนและสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิต และการศึกษาที่ดีขึ้นรวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ น้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลต่างๆ ในชุมชนอย่างเป็นระบบ และประชาชนสามารถเดินทางได้สะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยมากขึ้น (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2563)

6. แนวคิดพลเมือง

พลเมือง หมายถึง ประชาชน ราษฎรของประเทศ ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความหมายของพลเมืองไว้ว่า หมู่คนที่เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นกำลังของเมือง หมายถึง คนทั้งหมดซึ่งเป็นกำลังของประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การทหารและอำนาจต่อรองกับประเทศอื่น โดยความหมายของคำว่า พลเมือง จึงหมายถึงคนที่สนับสนุนการเป็นกำลังอำนาจของผู้ปกครอง เป็นคนที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ปกครอง เช่น รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศเพื่อให้พลเมืองมีความอยู่ดีกินดี (The Secretariat of The House of Representatives, 2012 : 10 - 11) ซึ่งพลเมืองเป็นสมาชิกของชุมชนการเมืองหรือรัฐ กล่าวคือ ที่ได้ก็ตามที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน มีการใช้อำนาจจัดการกิจการกรรรมต่าง ๆ การเป็นคนจึงเท่ากับเป็นเรื่องการเมือง ฉะนั้น ความเป็นพลเมือง คือ การเข้ามามีส่วนร่วมในชุมชนการเมือง อาจเรียกได้ว่า ถ้าไม่มีพลเมืองก็ไม่มีชุมชนการเมืองหรือไม่มีรัฐโดยสรุป คือในสมัยที่ระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทและได้รับการยอมรับ คำว่า พลเมือง ก็ได้รับการยอมรับเช่นกันเช่น เมื่อประชาชนอพยพเข้าไปอยู่ในรัฐใหม่มักเรียกร้องขอสิทธิความเป็นพลเมืองของรัฐใหม่ด้วย เพื่อให้ตนเองได้รับสิทธิผลประโยชน์ต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้น (Tanet Charoenmuang, 2008 : 3-8)

กรอบแนวคิดได้มาจากการศึกษาวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าประกอบด้วยองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 5 ประเด็น ดังภาพประกอบต่อไปนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับพลเมืองสูงอายุ

สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทยและความท้าทายในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุที่รวดเร็ว โดยใช้เวลาเพียง 18 ปี (จากปี 2548-2566) ในการเปลี่ยนผ่านจากสังคมผู้สูงอายุเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ข้อมูลจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (2566) พบว่า มีผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.3 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 13.7 ในปี 2565 ผู้สูงอายุร้อยละ 35.5 ยังทำงานหารายได้ โดยส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและนอกระบบ ผู้สูงอายุประมาณร้อยละ 45 มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน และมีผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงระดับปานกลางถึงมาก ประมาณร้อยละ 22.3

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ แต่ยังคงพบความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความแตกต่างกัน การศึกษาล่าสุดของ สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคณะ (2565) พบว่า ผู้สูงอายุในเขตชนบทมีโอกาสเข้าถึงบริการสุขภาพน้อยกว่าผู้สูงอายุในเขตเมืองถึงร้อยละ 28 โดยเฉพาะบริการเฉพาะทางและบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังพบความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยกว่า 3,000 บาทต่อเดือน ซึ่งมีประมาณร้อยละ 32.5 ของผู้สูงอายุทั้งหมด มีโอกาสเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพน้อยกว่าผู้สูงอายุกลุ่มที่มีรายได้สูงถึงร้อยละ 42 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษายังเป็นอีกปัจจัยสำคัญ โดยผู้สูงอายุที่มีการศึกษาน้อยกว่าประถมศึกษาไม่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการออนไลน์น้อยกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาสูงกว่าถึง 3.8 เท่า ปัญหาสำคัญอีกประการ คือ ความเหลื่อมล้ำด้านเทคโนโลยี ผลการสำรวจพบว่า

มีเพียงร้อยละ 25.4 ของผู้สูงอายุที่สามารถใช้อินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งทำให้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการดิจิทัลที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

ช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

จากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ในช่วงปี 2563-2565 พบว่า ยังมีช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติในหลายประเด็น (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2566) เช่น

1. การกระจายอำนาจและทรัพยากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ
2. ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุ
3. ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผู้สูงอายุ
4. การเน้นการจัดสวัสดิการและกิจกรรมนันทนาการมากกว่าการพัฒนาาระบบบริการเชิงรุกและครบ

วงจร

5. ระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุยังไม่เชื่อมโยงและไม่ครบถ้วน

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการบริหารจัดการงบประมาณด้านผู้สูงอายุที่กระจุกกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพ (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์, 2565)

ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุหลายประการ (สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล, 2565; จินดารัตน์ สุขแสงศรี, 2563; และ Lehning et al., 2017) ได้แก่

1. **ปัจจัยด้านร่างกาย** เป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพร่างกายของผู้สูงอายุเอง อันเนื่องมาจากการบวนการชราภาพที่ทำให้เกิดความเสื่อมถอยของระบบต่าง ๆ ในร่างกาย เช่น ความเสื่อมถอยของการมองเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว และการทำงานของระบบประสาท ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุมีข้อจำกัดในการเดินทางไปใช้บริการด้วยตนเอง การอ่านเอกสาร การฟังคำแนะนำ หรือการเข้าใจขั้นตอนการรับบริการที่ซับซ้อน

2. **ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีรายได้ลดลงหลังเกษียณอายุ หรือไม่มีรายได้ประจำ ทำให้มีข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงบริการ เช่น ค่าเดินทาง ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการเสริมต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้สูงอายุบางส่วนยังมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลตนเองและครอบครัว ทำให้ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อการเข้าถึงบริการบางประเภทได้

3. **ปัจจัยด้านสังคม** ผู้สูงอายุบางส่วนอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากแหล่งบริการ ขาดผู้ดูแลหรือผู้นำพาไปใช้บริการ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียวหรือผู้สูงอายุที่บุตรหลานไปทำงานต่างถิ่น นอกจากนี้ ผู้สูงอายุบางกลุ่มยังขาดเครือข่ายทางสังคมที่จะช่วยแนะนำและสนับสนุนการเข้าถึงบริการ หรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบริการที่มีอยู่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการศึกษาหรือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

4. ปัจจัยด้านทัศนคติ ผู้สูงอายุบางส่วนมีทัศนคติเชิงลบต่อการใช้บริการสาธารณะ เช่น การรับรู้ของตนเองไม่จำเป็นต้องใช้บริการ ความเขินอายที่จะขอรับบริการ ความกลัวที่จะเป็นภาระแก่ผู้อื่น หรือความกังวลว่าจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกันในลักษณะที่ซับซ้อน โดยผู้สูงอายุที่มีอายุมากขึ้น มีรายได้น้อย อยู่คนเดียว และอาศัยในชนบทห่างไกล มีแนวโน้มเข้าถึงบริการได้น้อยกว่าผู้สูงอายุกลุ่มอื่นถึง 2-3 เท่า (Lai et al., 2023) นอกจากนี้ ปัจจัยระดับมหภาคและนโยบายสาธารณะก็มีผลต่อการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุด้วย เช่น สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรสำหรับงานผู้สูงอายุ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายทรัพยากร และบุคลากร และความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละพื้นที่ (Kim & Song, 2022; สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2566)

กรณีศึกษาความสำเร็จในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

การศึกษากรณีความสำเร็จทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศช่วยให้เห็นแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ได้

กรณีศึกษาในประเทศไทย

เทศบาลนครนนทบุรีได้รับการยอมรับให้เป็นต้นแบบเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของประเทศไทย (เทศบาลนครนนทบุรี, 2566) โดยมีการดำเนินงานที่โดดเด่น ได้แก่ การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ การจัดรถรับ-ส่งผู้สูงอายุไปโรงพยาบาลโดยไม่มีค่าใช้จ่าย การพัฒนาระบบบริการสุขภาพเชิงรุกผ่านศูนย์แพทย์ชุมชนและทีมหมอครอบครัวที่ดูแลผู้สูงอายุถึงบ้าน และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุแบบบูรณาการ ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ คือ การมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่น การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และการพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญในการทำงานกับผู้สูงอายุ

กรณีศึกษาในต่างประเทศ

เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ เป็นเมืองต้นแบบในเครือข่ายเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุขององค์การอนามัยโลก (Manchester City Council, 2023) แนวทางการดำเนินงานที่น่าสนใจ ได้แก่ การจัดตั้ง “Manchester Age-Friendly Board” ที่มีผู้สูงอายุเป็นคณะกรรมการหลัก การพัฒนาระบบ “Age-Friendly Neighbourhoods” ที่เน้นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและบริการในระดับย่าน และการส่งเสริมการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นของผู้สูงอายุ ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับเสียงและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ การบูรณาการนโยบายผู้สูงอายุเข้ากับนโยบายการพัฒนาเมืองในทุกมิติ และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

แนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมและการวิเคราะห์กรณีศึกษาความสำเร็จ สามารถนำเสนอแนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (World Health Organization, 2007; Valentijn, 2016) ดังนี้

1. การสร้างความตระหนักรู้ให้ผู้สูงอายุเกี่ยวกับสิทธิและบริการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการสร้างความตระหนักรู้ให้ผู้สูงอายุผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อท้องถิ่นที่ผู้สูงอายุเข้าถึงได้ง่าย เช่น วิทยุชุมชน หอกระจายข่าว แผ่นพับ และป้ายประชาสัมพันธ์ที่มีตัวอักษรขนาดใหญ่ชัดเจน การจัดกิจกรรมให้ความรู้เคลื่อนที่ในชุมชน โดยทีมสหวิชาชีพ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและบริการต่าง ๆ และการพัฒนาระบบพี่เลี้ยงหรือผู้นำผู้สูงอายุในชุมชน (Elderly Leader) ที่ได้รับการอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและบริการ เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้สูงอายุคนอื่น ๆ

2. การเพิ่มช่องทางและความสะดวกในการเข้าถึงบริการ

การเพิ่มช่องทางและความสะดวกในการเข้าถึงบริการเป็นกลยุทธ์สำคัญในการลดอุปสรรคด้านกายภาพและเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการ ดังนี้ การจัดบริการเชิงรุกในชุมชน (Outreach Service) โดยนำบริการไปให้ถึงบ้านหรือชุมชนที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ เช่น หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การเยี่ยมบ้านโดยทีมสหวิชาชีพ หรือการจัดกิจกรรมในศูนย์ผู้สูงอายุชุมชน การพัฒนาระบบส่งต่อ (Referral System) ที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยบริการต่าง ๆ การจัดบริการขนส่งสำหรับผู้สูงอายุ (Elderly Transportation Service) และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มการเข้าถึง เช่น ระบบการให้คำปรึกษาทางไกล (Telemedicine) หรือแอปพลิเคชันสำหรับผู้สูงอายุที่ใช้งานง่าย

3. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระดับพื้นที่ที่มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และตัวแทนผู้สูงอายุ เพื่อร่วมกันวางแผน ดำเนินงาน และติดตามประเมินผล การพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชน (Community-based Elderly Care) โดยส่งเสริมให้ครอบครัว เพื่อนบ้าน จิตอาสา และองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลและช่วยเหลือผู้สูงอายุในการเข้าถึงบริการ รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและองค์กรวิชาชีพในพื้นที่

4. การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอและเหมาะสม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนงบประมาณเฉพาะสำหรับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุ พัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายในการทำงานกับผู้สูงอายุ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ ที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น และระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น กองทุนผู้สูงอายุ หรือความร่วมมือกับภาคเอกชน

บทบาทของเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

เทคโนโลยีและนวัตกรรมมีบทบาทสำคัญในการช่วยลดข้อจำกัดและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลและสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ที่เร่งให้เกิดการปรับตัวในการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น

1. เทคโนโลยีสุขภาพ (Health Technology) ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้สะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Peek et al., 2021) โดยมีนวัตกรรมสำคัญ เช่น ระบบการแพทย์ทางไกล (Telehealth) อุปกรณ์ติดตามสุขภาพส่วนบุคคล (Health Monitoring Devices) และแอปพลิเคชันสุขภาพที่ช่วยในการเตือนการรับประทานยาและติดตามการออกกำลังกาย

2. เทคโนโลยีอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน (Assistive Technology) ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างอิสระและปลอดภัยมากขึ้น (Khosravi & Ghapanchi, 2023) เช่น อุปกรณ์ช่วยเหลือในบ้าน อุปกรณ์ช่วยในการเคลื่อนไหว และระบบบ้านอัจฉริยะ (Smart Home)

3. เทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร (Information and Communication Technology) ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงข้อมูล บริการ ออนไลน์ และมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมมากขึ้น (Chen & Chan, 2022) ผ่านแอปพลิเคชันและเว็บไซต์ที่ออกแบบเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ ระบบการให้บริการออนไลน์ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์สำหรับผู้สูงอายุ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีโดยการจัดอบรมทักษะดิจิทัลสำหรับผู้สูงอายุ การจัดให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในศูนย์ผู้สูงอายุหรือสถานที่สาธารณะ และการพัฒนาช่องทาง การติดต่อสื่อสารที่เข้าถึงง่ายสำหรับผู้สูงอายุ

ความท้าทายและข้อจำกัดในการดำเนินงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังเผชิญกับความท้าทายและข้อจำกัดหลายประการในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ มีความท้าทายจากความไม่ชัดเจนในการกระจายอำนาจและภารกิจด้านผู้สูงอายุจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (ศุภสิทธิ์ พรธรรมาโรจน์ และคณะ, 2565) การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุ และข้อจำกัดในระเบียบการเบิกจ่ายและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปิยากร หวังมหาพร, 2565)

2. ด้านทรัพยากรและบุคลากร มีข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทที่มีรายได้น้อย แต่มีสัดส่วนผู้สูงอายุสูง (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2566) และการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผู้สูงอายุ

3. ด้านข้อมูลและเทคโนโลยี ความท้าทายสำคัญ คือ การขาดระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน (เอกพร รักความสุข และคณะ, 2566) และช่องว่างทางดิจิทัล (Digital Divide) ที่ทำให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงบริการผ่านช่องทางออนไลน์ได้

4. ด้านทัศนคติและการมีส่วนร่วม ยังพบทัศนคติเชิงลบต่อผู้สูงอายุในสังคม ที่มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระมากกว่าทรัพยากรที่มีคุณค่า (ภัทรพร ศิรินาวัน, 2565) และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบายและออกแบบบริการยังมีน้อย

เพื่อรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาแนวทางการดำเนินงานที่สร้างสรรค์และยืดหยุ่น โดยใช้จุดแข็งของตนเองคือความใกล้ชิดกับชุมชนและความเข้าใจบริบทท้องถิ่น รวมทั้ง ดึงการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ

การบูรณาการนโยบายระดับชาติสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น

การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมีการบูรณาการนโยบายระดับชาติสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางสำคัญดังนี้

1. การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ (นัฐวุฒิ เกตุคำ และ อัมพร จิรัฐติกาล, 2566) โดยควรจัดทำคู่มือการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ระบุบทบาท ภารกิจ และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจด้านการดูแลผู้สูงอายุ และพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายระดับชาติ

2. การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2565) โดยควรจัดฝึกอบรมการพัฒนา ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2565) โดยควรจัดฝึกอบรมและพัฒนาทักษะให้แก่บุคลากร พัฒนาระบบพี่เลี้ยงและที่ปรึกษา และสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถอดบทเรียนความสำเร็จร่วมกัน ผ่านเครือข่ายการเรียนรู้และชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice)

3. การสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นแนวทางสำคัญในการบูรณาการนโยบายสู่การปฏิบัติ (Buffel et al., 2022) โดยควรจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระดับพื้นที่ พัฒนาระบบการวางแผนแบบมีส่วนร่วม และสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่

4. การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอและยั่งยืน เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์ และคณะ, 2565) โดยควรปรับปรุงระบบการจัดสรร

งบประมาณด้านผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น ๆ และพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุด

องค์ความรู้ใหม่จากการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลจากทั้งแหล่งไทยและต่างประเทศ พบว่า องค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญสำหรับการพัฒนานโยบายเมืองน่าอยู่สำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนมุมมองต่อผู้สูงอายุจากภาระสู่ทรัพยากรทางสังคมที่มีคุณค่า การปรับเปลี่ยนมุมมองนี้นำไปสู่แนวคิด “พหุพลัง” (Active Ageing) ที่มองว่าผู้สูงอายุมีศักยภาพและสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน (สุพัตรา ศรีวิจิตร และคณะ, 2566) การมองผู้สูงอายุเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาสังคมจะช่วยเปลี่ยนแนวทางการจัดบริการจากการสงเคราะห์เป็นการส่งเสริมศักยภาพและการมีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปสู่การเข้าถึงบริการอย่างมีศักดิ์ศรีและยั่งยืน

2. การส่งเสริมแนวคิด “การอยู่ร่วมกันหลายวัย” (Intergenerational Living) แนวคิดการพัฒนาชุมชนที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันและช่วยเหลือกันของคนทุกช่วงวัย (Greenfield, 2022) ช่วยลดการแบ่งแยกผู้สูงอายุออกจากสังคม และสร้างระบบการดูแลและช่วยเหลือกันระหว่างคนต่างวัยในชุมชน แนวคิดนี้เน้นการออกแบบชุมชนและบริการที่ตอบสนองความต้องการของคนทุกวัย (Universal Design) และส่งเสริมกิจกรรมที่เชื่อมโยงคนต่างวัย

3. การประยุกต์ใช้เครื่องมือวิเคราะห์เชิงพื้นที่และนวัตกรรมเมือง (Spatial Analysis and Urban Innovation) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ช่วยให้เข้าใจรูปแบบการเข้าถึงบริการและความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ (Kano et al., 2023) การวิเคราะห์เชิงพื้นที่ช่วยระบุ “พื้นที่อับบริการ” (Service Deserts) ที่ผู้สูงอายุเข้าถึงบริการได้ยาก นอกจากนี้ ยังเกิดแนวคิด “เมือง 15 นาที” (15-Minute City) ที่ออกแบบให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นได้ภายในระยะเวลาเดินทาง 15 นาที

4. การสร้างธรรมาภิบาลในการขับเคลื่อนนโยบาย (Good Governance) การสร้างธรรมาภิบาลผ่านการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความยืดหยุ่น และการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Steels, 2022) ช่วยให้การดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพ แนวคิดใหม่เกี่ยวกับ “การร่วมสร้างบริการ” (Co-creation of Services) ที่เน้นการออกแบบและพัฒนาบริการร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ช่วยให้บริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุมีความเหมาะสมและตรงกับความต้องการมากขึ้น

องค์ความรู้เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ จากการมองว่าผู้สูงอายุเป็นผู้รับบริการหรือผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการความช่วยเหลือ มาเป็นการมองว่าผู้สูงอายุเป็นพลเมืองที่มีสิทธิ มีศักยภาพ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การออกแบบระบบบริการที่เคารพศักดิ์ศรี ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการขับเคลื่อนแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 3

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ในบทความ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

1. พัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุแบบบูรณาการ ที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน โดยเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความปลอดภัย และง่ายต่อการเข้าถึงและใช้งานโดยผู้ปฏิบัติงาน
2. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการกำหนดนโยบาย โดยจัดตั้งสภาผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีผู้สูงอายุเป็นองค์ประกอบหลัก เพื่อให้นโยบายตอบสนองความต้องการที่แท้จริง
3. กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดการเข้าถึงบริการสาธารณะของผู้สูงอายุ ที่สอดคล้องกับบริบทไทย และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
4. ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ให้สอดคล้องกับสัดส่วนและความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ โดยคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท
5. พัฒนาแผนลดช่องว่างทางดิจิทัลสำหรับผู้สูงอายุ โดยบูรณาการกับนโยบายดิจิทัลของประเทศไทย และจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาทักษะดิจิทัลและสร้างโอกาสการเข้าถึงเทคโนโลยีสำหรับผู้สูงอายุทุกกลุ่ม

บทสรุป

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับจุดเปลี่ยนผ่านทางโครงสร้างประชากรที่สำคัญจากการก้าวเข้าสู่ สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งนำมาสู่โจทย์ที่ท้าทายในการจัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุมความต้องการของผู้สูงวัยที่มีความแตกต่างหลากหลาย ในบริบทนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงกลายเป็นกลไกหลักและเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและเข้าใจความต้องการของคนในพื้นที่มากที่สุด โดยมีหน้าที่โดยตรงในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสวัสดิการและบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ความสำเร็จของการจัดการดังกล่าวต้องอาศัย กลยุทธ์สำคัญ 4 ประการ ที่ทำงานประสานกัน คือ 1) การสร้างความตระหนักรู้เพื่อให้ผู้สูงอายุและครอบครัวทราบถึงสิทธิที่พึงมี 2) การเพิ่มช่องทางและความสะดวกในการเข้าถึงบริการเพื่อลดอุปสรรคทางกายภาพและขั้นตอน 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และประชาสังคม และ 4) การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ในการให้บริการ นอกจากนี้ การขับเคลื่อนงานของ อปท. ยังต้องตั้งอยู่บนแนวคิด พหุพลัง (Active Ageing) ที่มุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดี มีส่วนร่วมในสังคม และมีความมั่นคงในชีวิต รวมถึงการเปลี่ยนผ่านสู่กระบวนการ การสร้างสรรค์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุ ผู้เชี่ยวชาญ และคนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบบริการและกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าบริการสาธารณะเหล่านั้นสามารถตอบ

โจทย์ความต้องการที่แท้จริง ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างมีศักดิ์ศรี และยั่งยืน

องค์ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษานี้ได้นำเสนอจุดเปลี่ยนสำคัญในการบริหารจัดการสังคมสูงวัย โดยมุ่งเน้นการปรับทัศนคติจากการมองผู้สูงอายุเป็น "ภาระ" ให้กลายเป็น "ทรัพยากรทางสังคมที่มีคุณค่า" ผ่านการสร้างสังคมที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของคนทุกวัย โดยใช้เครื่องมือวิเคราะห์เชิงพื้นที่และระบบธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วมเป็นกลไกขับเคลื่อน ซึ่งหัวใจสำคัญคือการแปลงนโยบายจากระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นที่ต้องอาศัยทั้งศักยภาพ ความร่วมมือ การกำหนดบทบาทที่ชัดเจน การพัฒนาศักยภาพ และการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การเข้าถึงบริการสาธารณะเป็นการลงทุนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม บทความนี้ยังมีข้อจำกัดสำคัญ เนื่องจากการรวบรวมและวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก ทำให้ยังขาด "เสียง" หรือมุมมองสะท้อนโดยตรงจากกลุ่มผู้สูงอายุและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จริง ซึ่งอาจส่งผลให้มิติความต้องการเชิงลึกบางประการถูกมองข้ามไป ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อยอดในอนาคต จึงควรเน้นการลงพื้นที่วิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม เช่น การศึกษาเปรียบเทียบเชิงพื้นที่ ควรเปรียบเทียบโมเดลการจัดบริการสาธารณะระหว่างพื้นที่เขตเมืองที่มีความหนาแน่นสูงกับพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทที่ต่างกัน การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริง ควรเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้สูงอายุในฐานะผู้ใช้บริการโดยตรง เพื่อนำมาพัฒนารูปแบบการบริการที่ตอบโจทย์ความหลากหลาย (Diversity) ของกลุ่มผู้สูงอายุ ข้อค้นพบเหล่านี้จะนำไปสู่การพัฒนานโยบายที่ครอบคลุม ทั้งใน ระดับท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นคู่มือปฏิบัติการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใน ระดับประเทศ เพื่อกำหนดมาตรฐานและเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนสภาพจริงของแต่ละพื้นที่ ท่านสามารถติดตามแนวโน้มนโยบายรัฐได้ที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือศึกษาต้นแบบนโยบายผู้สูงอายุจาก กรมกิจการผู้สูงอายุ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดโจทย์วิจัยและนโยบายในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ.2566-2580)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). *คู่มือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบด้านการดูแลผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กระทรวงมหาดไทย. (2566). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และ ศิริพันธ์ สาสัตย์. (2559). คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในเขตเทศบาล. *วารสารวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ*, 10(1), 93-102.

จินดารัตน์ สุขแสงศรี. (2563). บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ.

วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครดัตต์, 12(2), 1-15.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2565). การพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 48(1), 187-209.

นัฐวุฒิ เกตุคำ และ อัมพร จิรัฐติกาล. (2566). แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติด้านการดูแลผู้สูงอายุ ในระดับท้องถิ่น. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 14(1), 123-142.

ปิยากร หวังมหารพร. (2562). การขับเคลื่อนแผนผู้สูงอายุแห่งชาติในระดับพื้นที่. วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร, 15(2), 103-126.

ปิยากร หวังมหารพร. (2565). ปัญหาและแนวทางการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 15(3), 427-442.

ภัทรพร ศิรินาวิน. (2565). ทศนคติต่อผู้สูงอายุในสังคมไทย: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ, 9(1), 45-62.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2566). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565. กรุงเทพฯ: บริษัท พรินท์เทอรี่ จำกัด.

วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ. (2566). รายงานการประเมินผลและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) ระยะที่ 1. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์ และคณะ. (2565). การจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารนโยบายและการจัดการสาธารณะ, 11(2), 79-95.

ศุภสิทธิ์ พรณารุณทัย และคณะ. (2565). การกระจายอำนาจด้านการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย. วารสารวิชาการสาธารณสุข, 31(4), 775-788.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2566). รายงานการศึกษาศถานการณ์การดูแลผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคณะ. (2565). ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุไทย. วารสารสาธารณสุขและการพัฒนา, 20(3), 15-32.

สุพัตรา ศรีวณิชชากร และคณะ. (2566). การประเมินความต้องการจำเป็นของผู้สูงอายุในชุมชนเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ. วารสารพยาบาลสาธารณสุข, 37(1), 184-197.

เทศบาลนครนนทบุรี. (2566). รายงานประจำปี 2566: การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ. นนทบุรี: เทศบาลนครนนทบุรี.

เอกพร รักความสุข และคณะ. (2566). ปัญหาและแนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 21(1), 125-147.

- Buffel, T., Phillipson, C., & Scharf, T. (2022). Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities. *Critical Social Policy*, 42(4), 597-617.
<https://doi.org/10.1177/0261018322430010>
- Chen, K., & Chan, A. H. S. (2022). Gerontechnology acceptance by elderly Hong Kong Chinese: A senior technology acceptance model (STAM). *Ergonomics*, 65(5), 635-652.
<https://doi.org/10.1080/00140139.2022.895855>
- Greenfield, E. A. (2022). Using ecological frameworks to advance a field of research, practice, and policy on aging-in-place initiatives. *The Gerontologist*, 62(1), 1-12.
<https://doi.org/10.1093/gero/gnab108>
- Kano, M., Rosenberg, P. E., & Dalton, S. D. (2023). A global pilot study of age-friendly city indicators. *Social Indicators Research*, 168(3), 1205-1227.
<https://doi.org/10.1007/s11205-022-2980-2>
- Khosravi, P., & Ghapanchi, A. H. (2023). Investigating the effectiveness of technologies applied to assist seniors: A systematic literature review. *International Journal of Medical Informatics*, 171(1), 17-26. <https://doi.org/10.1016/j.ijmedinf.2023.05.014>
- Lai, H. Y., Yang, C. T., Liu, T. H., & Papastavrou, E. (2023). Factors influencing healthcare access among community-dwelling older adults: A scoping review. *International Journal of Nursing Studies*, 142, 104-118.
<https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2023.104418>
- Lehning, A. J., Smith, R. J., & Kim, K. (2017). "Aging-in-community": Historical and conceptual foundations. *Behavioural Sciences*, 7(1), 1-18. <https://doi.org/10.3390/bs7010001>
- Levesque, J. F., Harris, M. F., & Russell, G. (2013). Patient-centred access to health care: Conceptualising access at the interface of health systems and populations. *International Journal for Equity in Health*, 12(1), 18. <https://doi.org/10.1186/1475-9276-12-18>
- Manchester City Council. (2023). *Manchester's Ageing Strategy - Manchester: A city for life 2023-2028*. Manchester: Manchester City Council.
- Peek, S. T. M., Wouters, E. J. M., van Hoof, J., Luijkx, K. G., Boeije, H. R., & Vrijhoef, H. J. M. (2021). Factors influencing acceptance of technology for aging in place: A systematic review. *International Journal of Medical Informatics*, 147(4), 235-248.
<https://doi.org/10.1016/j.ijmedinf.2021.06.002>

- Penchansky, R., & Thomas, J. W. (1981). The concept of access: Definition and relationship to consumer satisfaction. *Medical Care*, 19(2), 127-140.
<https://doi.org/10.1097/00005650-198102000-00001>
- Steels, S. (2022). Key characteristics of age-friendly cities and communities: A review. *Cities*, 131, 45-52. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.004>
- The Secretariat of The House of Representatives. (2012). *Phonlam ang Nai Rab Prach Thipatai*. [Democratic Citizen]. Bangkok: The Secretariat of The House of Representatives.
- Tanet Charoenmuang. (2008). *phonlam ang khemkhæng*. [Strong Citizen]. Bangkok: Vibhasazine.
- United Nations. (2020). *World Population Ageing 2020 Highlights*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Valentijn, P. P. (2016). Rainbow of chaos: A study into the theory and practice of integrated primary care. *International Journal of Integrated Care*, 16(2), 3.
<https://doi.org/10.5334/ijic.2465>
- World Health Organization. (2007). *Global age-friendly cities: A guide*. Geneva: WHO.
- World Health Organization. (2020). *WHOQOL-BREF: Introduction, administration, scoring and generic version of the assessment (2020 version)*. Geneva: WHO.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเตรียมความพร้อมจากโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย
ในสังคมผู้สูงอายุ

Local Administrative Organizations and Preparation for Sarcopenia in an Aging Society

Received: 6/07/2568

Revised: 26/12/2568

Accepted: 28/12/2568

นวลตอง อนุตตรังกูร¹, รตา อนุตตรังกูร² และเกรียงไกร การชัยศรี³

Nualtong Anuttarungoon¹, Rata Anuttarungoon²

and Kriangkrai Karnchaisri³

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการนำเสนอการให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่มากที่สุด เป็นด่านแรกที่ทำหน้าที่ให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชนในปรับตัวในสังคมผู้สูงอายุ และการเตรียมตัวรับมือกับโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยที่พบมากในกลุ่มผู้สูงอายุ ที่เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ภาวะผู้สูงอายุภาวะพึ่งพิง ซึ่งต้องใช้งบประมาณของทั้งภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการบูรณาการจากบุคลากรของหลายภาคส่วน เช่น ญาติของผู้สูงอายุ หน่วยงานเอกชนที่มีความพร้อมในการผลิตนวัตกรรมในการลดสภาวะอาการกล้ามเนื้ออ่อนแอ เป็นต้น ในการดูแลผู้สูงอายุภาวะพึ่งพิง ดังนั้น การที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลผู้สูงอายุในสภาวะพึ่งพิงจึงต้องมีมาตรการหรือมีนโยบายที่ชัดเจน การจัดกิจกรรมส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ และการสร้างภาคีเครือข่ายที่หลากหลาย เพื่อมาช่วยในการออกแบบนวัตกรรมหรือการออกกำลังกายที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการลดสภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยได้ จะทำให้ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองและเพิ่มพูนศักยภาพและความแข็งแรงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย, สังคมผู้สูงอายุ

¹อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาศาสตร์การกีฬาและการออกกำลังกาย คณะวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยคริสเตียน

¹Lecturer, Department of Sports Science and Exercise, Faculty of Health Sciences, Christian University

²อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

²Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Sawan Rajabhat University

³อาจารย์ประจำ สาขาวิชาวิศวกรรมชีวการแพทย์ คณะวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยคริสเตียน

³Lecturer, Department of Biomedical Engineering, Faculty of Health Sciences, Christian University

*E-mail: ratamoojom@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to present the importance of local administrative organizations, which are considered the organizations closest to the people in the area. Local administrative organizations are the first line of defense to provide knowledge and understanding to the people in adapting to the aging society. And preparing to cope with sarcopenia, which is a common disease in the elderly group, which is an important cause leading to dependent elderly people. Therefore, since local administrative organizations are the primary agencies responsible for caring for dependent elderly individuals, they must have clear measures or policies, activities to encourage senior citizens to exercise regularly, and building diverse networks of partners to help in designing innovative or correct exercise programs. It helps develop the quality of life for the elderly to be self-reliant and increases the potential and strength of local administrative organizations.

Keywords: Local government, Sarcopenia, Aging Society

บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรครั้งสำคัญ กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว (Aging Society) ซึ่งหมายถึงการมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด จากสถิติผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2568) (เอกสารจากเว็บไซต์) แสดงให้เห็นสัดส่วนของผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 21.44 จากจำนวนประชากรทั้งหมด (ข้อมูล ณ 30 เมษายน พ.ศ. 2568) ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเกินเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว และคาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด

รัฐบาลจึงต้องทำให้ความสำคัญกับประชากรที่กำลังจะก้าวมาเป็นผู้สูงอายุ และวางแผนรับมือและสนับสนุนให้ประชากรที่ยังมีอายุไม่ถึง 60 ปี มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาด้านสุขภาพว่าเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชากรกลุ่มนี้ได้ปรับมุมมองการใช้ชีวิตและเตรียมตัวเป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพจิตและสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง และหน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วนพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด เพราะสภาวะดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม และระบบสาธารณสุขของประเทศ โดยอาจนำไปสู่การเกิดปัญหาทางสุขภาพจากการเปลี่ยนแปลงของร่างกายที่ทรุดโทรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) ประเทศไทยมีหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาดูแลและรับผิดชอบเรื่องผู้สูงอายุหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง

ของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนที่พึงได้รับในด้านต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

จากสภาวะสังคมผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแบบชัดเจน เพราะประชากรวัยทำงานมีจำนวนลดลง ส่งผลต่อกระบวนการผลิตและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว โดยเฉพาะด้านงบประมาณและคุณภาพชีวิตโดยรวม (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2562) เมื่อพิจารณาจากสถิติของผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (ติดบ้านและติดเตียง) จากโปรแกรม LTC (Long Term Care) ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในปีงบประมาณ 2567 (สำนักอนามัยผู้สูงอายุ กรมอนามัย, 2568) (เอกสารจากเว็บไซต์) พบว่ามีผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (ติดบ้านและติดเตียง) จำนวน 415,023 คน ต้องได้รับการดูแลจากผู้จัดการการดูแลผู้สูงอายุ (Care Manager) และผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver) ตามแผนการดูแลผู้สูงอายุรายบุคคล (Care Plan) กรมอนามัยยกระดับการคุ้มครองสุขภาพผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในระบบ LTC ที่บ้านและชุมชน ซึ่งหนึ่งในโรคที่พบได้บ่อยและได้รับความสนใจที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง คือโรค Sarcopenia หรือที่รู้จักกันในชื่อโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย

โรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย (Sarcopenia) เป็นปัญหาสุขภาพที่พบได้บ่อยในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยมีสาเหตุมาจากการสูญเสียมวลกล้ามเนื้อและความแข็งแรงของกล้ามเนื้อ ซึ่งการเกิดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยจะมีผลกระทบต่อผู้สูงอายุทำให้มีมวลของกล้ามเนื้อลดลง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในร่างกายผู้สูงอายุ ซึ่งนำไปสู่ความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นของการเกิดผลลัพธ์ทางสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การพลัดตกหกล้ม ภาวะทุพพลภาพ การเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล โรคนี้มักพบในผู้สูงอายุ แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้ในคนหนุ่มสาวที่มีภาวะสุขภาพไม่แข็งแรงบางคนได้ ซึ่งอาการของผู้ที่ป่วยโรคนี้อาจมีอาการแตกต่างกันไป เช่น เกิดการฝ่อและตายของเซลล์ประสาทสั่งการ การเปลี่ยนแปลงของระดับฮอร์โมน ความยากลำบากในการเคลื่อนไหว นำไปสู่ภาวะเปราะบางและความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันลดลง เพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดภาวะทุพพลภาพและเสียชีวิตได้ (ณัชชา สิทธิธนวิธ และคณะ, 2024, น.145)

เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่สภาวะสังคมผู้สูงอายุและมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (ติดบ้านและติดเตียง) เพิ่มขึ้น แต่ยังคงขาดระบบรองรับการดูแล และส่งเสริมสุขภาพตั้งแต่วัยเตรียมก่อนเข้าสู่ผู้สูงอายุจนถึงวัยสูงอายุตามศักยภาพ ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) ก็ยังไม่สามารถรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นของสังคมผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) คือ การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และมีภารกิจหลายด้านที่ต้องรับผิดชอบ โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ของตนให้มีคุณภาพชีวิตและได้รับสวัสดิการต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการนำเสนอความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเตรียมความพร้อมจากโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยในสภาวะสังคมผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดการตื่นตัวและเตรียมทรัพยากรบุคคล การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย การจัดเตรียมงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ และควรมีการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุ

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง แต่ยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรของรัฐในการดูแลประชาชนที่มีความแตกต่างหลากหลายให้เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่และสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่น เพื่อดูแลปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายมาเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อให้บริการสาธารณะในพื้นที่ที่มีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท (ข้อมูล ณ วันที่ 28 มีนาคม 2568) คือ (1) รูปแบบทั่วไป ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีจำนวน 76 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 5,293 แห่ง เทศบาล (เทศบาลนคร 35 แห่ง, เทศบาลเมือง 221 แห่ง, เทศบาลตำบล 2,218 แห่ง) มีจำนวน 2,474 แห่ง (2) รูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) มีจำนวน 2 แห่ง (กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2, 2568) (เอกสารจากเว็บไซต์) ทำให้ทราบว่าประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหมด 7,845 แห่ง ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากและสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีในระดับหนึ่ง และเป็นการลดภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางได้ในหลายมิติ

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ ถือว่าเป็นอีกหน้าที่ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (เบญจพร พิงไชย, 2566) และให้บริการสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2553) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนทั้งวัยกำลังทำงานและผู้สูงอายุมากที่สุด จึงต้องเป็นหน่วยงานหลักในการให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชนทุกเพศและทุกวัยในการเตรียมความพร้อมตนเองและสังคมในการดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้ดังนี้

- (1) จัดทำฐานข้อมูลประชากรที่ชัดเจนและเป็นข้อมูลปัจจุบัน เพื่อจำแนกประชากรในแต่ละช่วงอายุ พร้อมทั้งจัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่จำแนกคุณลักษณะ สภาพปัญหาและความต้องการ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนงานและกิจกรรมการบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุตามช่วงวัย

- (2) จัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมด้านผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) โดยให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุที่ต่อเนื่องและจัดงบประมาณสำหรับประเด็นดังกล่าวในทุกปีงบประมาณ (คณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงาน เพื่อขับเคลื่อนระบบรองรับสังคมสูงวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567, น. 30-31)
- (3) การจัดการบริการด้านสุขภาพและสาธารณสุข อปท. มีหน้าที่ในการจัดการบริการด้านสุขภาพและสาธารณสุขขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมถึงผู้สูงอายุ เช่น การจัดคลินิกผู้สูงอายุ การให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ การตรวจสุขภาพประจำปี การฉีดวัคซีน การดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (Home Health Care) และการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค นอกจากนี้ อปท. ยังสามารถจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการด้านสุขภาพและสังคมแก่ผู้สูงอายุในพื้นที่
- (4) เสริมสร้างและประสานความร่วมมือจากเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรอิสระและองค์กรศาสนา ในการช่วยกันดูแลการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุที่ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้พิการ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและรองรับระบบ LTC ให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการประสานการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขในพื้นที่ เพื่อให้การบริการสาธารณสุขในประเด็นดังกล่าวมีข้อจำกัดน้อยที่สุด
- (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม อปท. มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ เช่น การจัดกิจกรรมสันทนาการ การจัดกิจกรรมทางศาสนา การจัดกิจกรรมอาสาสมัคร การจัดกิจกรรมส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน นอกจากนี้ อปท. ยังสามารถจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกันของผู้สูงอายุในพื้นที่
- (6) การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: เพื่อการพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ เช่น การจัดอบรมอาชีพ การจัดอบรมทักษะชีวิต การจัดอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุศึกษาต่อในระดับต่าง ๆ
- (7) ต้องมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง อปท. จึงต้องมีหน้าที่ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อผู้สูงอายุ เช่น การปรับปรุงทางเท้าให้เรียบและมีทางลาด การติดตั้งราวจับในที่สาธารณะ การจัดทำป้ายสัญญาณที่ชัดเจน การจัดให้มีที่นั่งพักในที่สาธารณะ และการจัดให้มีห้องน้ำสาธารณะที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ อปท. ยังสามารถณรงค์ให้

ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลผู้สูงอายุ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

- (8) การติดตามและประเมินผลการให้บริการสาธารณะกับผู้สูงอายุอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

ตามโครงสร้างการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มีหน่วยย่อยที่ต้องรับผิดชอบหลักเรื่องการดูแลผู้สูงอายุ คือ กองสวัสดิการสังคม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ครบถ้วนและเป็นไปตามความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ทั้งหมด จึงต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นร่วมด้วย เนื่องจากมีบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอและมีงบประมาณที่จำกัด เช่น การขอความร่วมมือกับ อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน) ซึ่งเป็นบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุขในการตรวจเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ หรือทำเรื่องขออุปกรณ์บางรายการที่ภาครัฐไม่สามารถเบิกจ่ายได้จากหน่วยงานเอกชน รวมไปถึงการร่วมกันคิดค้นนวัตกรรมเครื่องออกกำลังกายหรือท่าทางที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุเพื่อมาเป็นส่วนช่วยให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น เพราะถ้าคนในสังคมยังไม่มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับสังคมผู้สูงอายุ เราอาจประสบปัญหาอีกหลายอย่างที่จะเกิดขึ้นภายใต้สังคมผู้สูงอายุ การเตรียมความพร้อมให้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงประชาชนทุกคน ย่อมเป็นเรื่องที่ดีกว่า

ดังนั้น บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้ทั้งหมด การสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานแรกที่ทำหน้าที่ให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ในการเตรียมความพร้อมของสภาพร่างกายและจิตใจที่พร้อมใช้ชีวิตในสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว (Aging Society) และคาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ด้วยการวางแผน กำหนดยุทธศาสตร์ และออกนโยบายที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุที่มีความชัดเจนขึ้น และร่วมกันสร้างนวัตกรรมและสร้างเครือข่ายในการดูแลผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้

ความชุกของโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย (Sarcopenia) ในผู้สูงอายุของประเทศไทย

เกณฑ์การวินิจฉัยภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ เกณฑ์ของ European Working Group on Sarcopenia in Older People (EWGSOP) ซึ่งกำหนดให้มีภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยเมื่อมีมวลกล้ามเนื้อต่ำร่วมกับความแข็งแรงของกล้ามเนื้อต่ำ หรือสมรรถภาพทางกายต่ำ ประกอบด้วยการประเมิน 3 ด้าน คือ ด้านที่ 1 มวลกล้ามเนื้อ ต้องใช้การวัดด้วยเครื่องมือต่างๆ เช่น Dual-energy X-ray absorptiometry (DXA), Bioelectrical impedance analysis (BIA), หรือ Computed tomography (CT) scan ด้านที่ 2 ความแข็งแรงของกล้ามเนื้อ ต้องใช้การวัดด้วยเครื่องมือ เช่น Handgrip dynamometer เพื่อวัดแรงบีบมือ หรือการ

ทดสอบการลุกยืนจากเก้าอี้ (chair stand test) และด้านที่ 3 สมรรถภาพทางกาย ประเมินโดยใช้การทดสอบต่าง ๆ เช่น การเดิน การทรงตัว หรือการขึ้นลงบันได

กลุ่มอาการของโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยจะมีลักษณะอาการที่พบได้บ่อย คือ จากการศึกษาข้อมูลงานวิจัยในประเทศไทย พบว่า มีอัตราการเกิดภาวะนี้ความแตกต่างกันไปตามพื้นที่และกลุ่มประชากรที่ศึกษา มีอัตราการเกิดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยในผู้สูงอายุมีความแตกต่างกันอย่างมาก ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาวิจัยตรวจคัดกรองจากผู้สูงอายุทั่วประเทศจำนวน 2,543 คน โดยการใช้แบบสอบถามและการวัดเส้นรอบวงน่องของผู้สูงอายุ (Calf Circumference) พบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 18.1% ได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย (Vanitcharoenkul et al., 2024) อีกทั้งยังมีอัตราการเกิดภาวะของโรคที่แตกต่างกันในพื้นที่ชุมชนเมืองและชุมชนในเขตชนบท เช่นงานวิจัยสำรวจอัตราการเกิดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยในเขตชนบทของอำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี พบว่าผู้สูงอายุประมาณ 48.3% มีภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย ในขณะที่ในเขตเมืองของกรุงเทพมหานคร อัตราการเกิดภาวะนี้อยู่ที่ประมาณ 9.6% ถึง 13.6% ซึ่งความแตกต่างนี้อาจเกิดจากปัจจัยด้านโภชนาการอาหารและรูปแบบของวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน (Chaitongkrua P, 2021) จากการศึกษาผู้สูงอายุเพศหญิงที่ป่วยเป็นโรคข้ออักเสบรูมาตอยด์ (Rheumatoid Arthritis) ที่โรงพยาบาลเชียงใหม่ จำนวน 299 คน พบว่ามีความเสี่ยงต่อภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย จำนวน 37.5% และมีจำนวน 27.7 % ที่มีอาการค่อนข้างรุนแรง (severe sarcopenia) อีกทั้งยังพบว่าปัจจัยของดัชนีมวลร่างกายที่ลดลง ระยะเวลาการเป็นโรคนานขึ้น รวมทั้งความผิดปกติของข้อต่อ และภาวะทุพโภชนาการ ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อการเกิดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยเพิ่มขึ้น (Gumtorntip et al., 2025) อีกทั้งยังพบว่าภาวะดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์ที่จะเกิดโรคอื่น ๆ ตามมาในกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น โรคกระดูกพรุน (Osteoporosis) ซึ่งจะทำให้กระดูกแตกหักง่าย เคลื่อนไหวได้ลำบากส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและอาจนำไปสู่อุบัติเหตุต่าง ๆ ตามมาได้ (Asavamongkolkul et al., 2024)

จากการศึกษาข้อมูลงานวิจัยในช่วงปี 10 ย้อนหลังของผู้สูงอายุประเทศไทย พบว่า มีปัจจัยเสี่ยงของโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยในผู้สูงอายุได้หลายปัจจัย ได้แก่ อายุที่เพิ่มขึ้น เพศ (เพศชายมีโอกาสเป็นได้มากกว่าเพศหญิง) ภาวะทุพโภชนาการ การขาดการออกกำลังกาย ค่าของดัชนีมวลกายต่ำและการป่วยเป็นโรคเรื้อรัง เช่น โรคเบาหวานและความดันโลหิตสูง การระบุปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาส่งเสริมสุขภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันและจัดการโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยในประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทย (Whaikid & Piaseu, 2023) ดังนั้นการทำความเข้าใจต่อโรคและปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ให้บริการด้านการดูแลสุขภาพและผู้กำหนดนโยบายในการพัฒนากลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อปรับปรุงสุขภาพและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยต่อไปในอนาคต

การเตรียมความพร้อมและการออกกำลังกายเพื่อลดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย

ผู้สูงอายุเป็นวัยที่มีความเสื่อมที่เกิดขึ้นกับร่างกายทุกระบบส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันโดยตรง รวมถึงการเคลื่อนไหวร่างกายในรูปแบบต่าง ๆ ผู้สูงอายุบางคนไม่สามารถทำกิจวัตรประจำวันที่เคยทำมาในวัยหนุ่มสาวได้ และอาจจะต้องได้รับการช่วยเหลือหรือจำเป็นต้องพึ่งพาผู้อื่น สาเหตุส่วนใหญ่ คือ

ภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยของผู้สูงอายุ โดยกล้ามเนื้อจะเริ่มลดลงเมื่ออายุ 40 ปี ขึ้นไป และจะลดลงอย่างต่อเนื่องในผู้ที่ไม่ได้ออกกำลังกาย ผู้ที่ขาดโปรตีน แคลเซียม วิตามินดี หรือผู้ที่มีโรคประจำตัวบางชนิด ส่งผลโดยตรงกับสมรรถภาพทางกายทำให้ทักษะปฏิบัติลดประสิทธิภาพลงอย่างเห็นได้ชัด เช่น ด้านความแข็งแรง ด้านความคล่องแคล่วว่องไว ด้านการทรงตัวลดลงและเพิ่มความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บและกระดูกหักมากขึ้น ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ส่งผลกระทบในทุกมิติเป็นวงกว้าง สิ่งสำคัญที่จะทำให้ลดผลกระทบได้ดีที่สุดคือการส่งเสริมให้ผู้คนในประเทศมีสุขภาพที่ดี และกลายมาเป็นผู้สูงอายุคงสมรรถภาพร่างกายหรือพัฒนากลับมาให้เท่าเดิมเพื่อช่วยเหลือตัวเองได้บ้าง เพื่อลดสภาวะผู้สูงอายุแบบพึ่งพิงให้น้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ

การเตรียมความพร้อมให้ประชากรทุกคนเพื่อเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสุขภาพมวลรวมต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกคนมีความรู้และความเข้าใจกับโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยที่ถูกต้อง กิจกรรมทางกายและการออกกำลังกายที่เสริมสร้างความแข็งแรงของกล้ามเนื้อประเภทการออกกำลังกายด้วยแรงต้าน (Resistance Training) ซึ่งประกอบไปด้วย บอดี้เวท, เวท แมชชีน, ฟรีเวท, แผ่นยางยืดและท่อออกกำลังกาย และ การออกกำลังกายในน้ำ โดย American College of Sports Medicine (Nuria Marin-Jimenez, et al., 2014) ได้แนะนำการออกกำลังกายสำหรับผู้สูงอายุด้วยหลักการ FITT ซึ่งประกอบด้วย Frequency (ความบ่อย), Intensity (ความหนัก), Time (ระยะเวลา) และ Type (ประเภทของการออกกำลังกาย) ไว้ 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 ผู้สูงอายุที่มีพฤติกรรมเนือยนิ่ง/ไม่มีการเคลื่อนไหว หรือผู้สูงอายุที่มีร่างกายทรุดโทรมอย่างมาก ควรออกกำลังกาย 3-5 วันต่อสัปดาห์ ความหนักอยู่ที่ระดับ เบา-ปานกลาง (RPE 3-6) ระยะเวลา 20-30 นาที และมีการเคลื่อนไหว 3,000-3,500 ครั้ง/การออกกำลังกาย

ระดับที่ 2 ผู้สูงอายุที่มีกิจกรรมทางกายน้อย/ไม่ออกกำลังกาย มีกล้ามเนื้อน้อย ควรออกกำลังกาย 3-5 วันต่อสัปดาห์ ความหนักอยู่ที่ระดับ เบา-ปานกลาง (RPE 3-6) ระยะเวลา 30-60 นาที และมีการเคลื่อนไหว 3,000-4,00 ครั้ง/การออกกำลังกาย

ระดับที่ 3 ผู้สูงอายุที่มีออกกำลังกายเป็นระยะ ควรออกกำลังกาย 3-5 วันต่อสัปดาห์ ความหนักอยู่ที่ระดับ ปานกลาง-หนัก (RPE 6-8) ระยะเวลา 30-90 นาที และมีการเคลื่อนไหว >3,000-4,00 ครั้ง/การออกกำลังกาย

ระดับที่ 4 ผู้สูงอายุที่มีออกกำลังกายเป็นประจำ ควรออกกำลังกาย 3-5 วันต่อสัปดาห์ ความหนักอยู่ที่ระดับ ปานกลาง-หนัก (RPE 6-8) ระยะเวลา 30-90 นาที และมีการเคลื่อนไหว >3,000-4,00 ครั้ง/การออกกำลังกาย

ระดับที่ 5 ผู้สูงอายุที่ออกกำลังกายอย่างหนักเป็นประจำ ควรออกกำลังกาย 3-5 วันต่อสัปดาห์ ความหนักอยู่ที่ระดับค่อนข้างหนัก ระยะเวลา 30-90 นาที และมีการเคลื่อนไหว >3,000-4,00 ครั้ง/การออกกำลังกาย

เห็นได้ว่าการออกกำลังกายในระดับต่าง ๆ มีการแนะนำความถี่ของการออกกำลังกายอยู่ที่ 3-5 วันต่อสัปดาห์ แตกต่างกันที่ความหนัก รวมถึงมีการแนะนำจำนวนครั้งของการเคลื่อนไหวในแต่ละการออกกำลังกายด้วยนั้นเพราะผู้สูงอายุมีความคล่องแคล่วว่องไวที่ช้าลงอันเกิดจากภาวะมวลกล้ามเนื้อที่ลดลงนั่นเอง ผู้สูงอายุจึงมักได้รับคำแนะนำให้ออกกำลังกายเพื่อเพิ่มความแข็งแรงของกล้ามเนื้อส่วนต่างๆของร่างกายและควรได้รับการทดสอบสมรรถภาพทางกายพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ Nuria Marín-Jiménez และคณะ (2022) ได้ทบทวนวรรณกรรมและศึกษางานวิจัยพบว่าสมรรถภาพทางกายพื้นฐานสามารถเป็น “ดัชนีสุขภาพ” สำหรับวัยผู้ใหญ่และผู้สูงอายุได้ การทดสอบสมรรถภาพทางกายจึงเป็นตัวสะท้อนสุขภาพภายในร่างกายเพราะเป็นการทำงานร่วมกันของระบบหลายระบบในร่างกาย เช่น ระบบประสาทส่วนกลางควบคุมการทรงตัว ระบบกล้ามเนื้อและกระดูก ระบบหัวใจและหลอดเลือด สมอง การทดสอบ เช่น

ความเร็วในการเดิน (Gait Speed) จะมีความสัมพันธ์กับการเสี่ยงการหกล้ม ภาวะถดถอยทางสติปัญญาหรือสมองเสื่อม โรคหัวใจหลอดเลือด เนื่องจากการเดินต้องใช้การประสานงานระหว่างสมอง ประสาท กล้ามเนื้อหากเดินช้าอาจหมายถึงสมรรถภาพโดยรวมของร่างกายเสื่อมถอยนำไปสู่การเจ็บป่วยในอนาคตได้

การทรงตัว (Balance) คือ สัญญาณเตือนภาวะการเสี่ยงล้มหรือการสูญเสียการพึ่งพาตนเอง การทรงตัวที่ไม่ดีเป็นสาเหตุหลักของการหกล้มในวัยผู้สูงอายุ อาจนำไปสู่การกระดูกหักในส่วนต่างๆ หรือความพิการได้

TUG (Timed Up and Go) คือ การลุกจากเก้าอี้ เดิน 3 เมตร และกลับมานั่งโดยการจับเวลา หากผู้ทดสอบใช้เวลามากกว่า 12 วินาทีแสดงผลว่าความคล่องตัวลดลง มีความเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงล้มสูง หรือการมีข้อจำกัดในการใช้ชีวิตประจำวันอันเป็นตัวบ่งชี้ว่าผู้สูงอายุจะเข้าสู่ภาวะพึ่งพิงหรือเสียความสามารถในการดูแลตัวเอง

ตารางที่ 1 การออกกำลังกายตามช่วงอายุ เพื่อลดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย

ช่วงอายุ (ปี)	ตัวแปรสมรรถภาพที่ใช้ทำนาย	ทำนายความเสี่ยงด้านสุขภาพ
≥ 35	ความเร็วในการเดิน (Gait Speed)	-เสี่ยงเสียชีวิตจากทุกสาเหตุ
≥ 40	การทรงตัว (Balance), TUG (timed up and go)	-เสี่ยงหกล้ม -ความพิการในการเคลื่อนไหว (Mobility Disability) -กลัวการหกล้ม (Fear of Falling)
≥ 45	ความเร็วในการเดิน (Gait Speed)	-เสี่ยงโรคหัวใจและหลอดเลือด (Cardiovascular Disease Risk)
≥ 50	ความเร็วในการเดิน (Gait Speed)	-เสี่ยงพิการในการเคลื่อนไหว (Mobility Disability)
≥ 54	ความเร็วในการเดิน (Gait Speed)	-เสี่ยงพิการในกิจวัตรประจำวัน (IADL:

ช่วงอายุ (ปี)	ตัวแปรสมรรถภาพที่ใช้ทำนาย	ทำนายความเสี่ยงด้านสุขภาพ
≥ 55	ความเร็วในการเดิน (Gait Speed)	Instrumental Activities of Daily Living) -เสี่ยงสมองเสื่อม/ความถดถอยทางสติปัญญา (Cognitive Decline/Impairment)
≥ 60	ความเร็วในการเดิน (Gait Speed)	-เสี่ยงหกล้ม -เสี่ยงเข้าโรงพยาบาล/สถานดูแล (Institutionalization or Hospitalization)
≥ 65	ใช้เกณฑ์การทดสอบกลุ่มผู้สูงอายุโดยทั่วไป	-ประเมินสมรรถภาพโดยรวม, ความเสี่ยง หลายด้าน, ใช้ในการวางแผนส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันการพึ่งพิงระยะยาว

หมายเหตุ: คณะผู้เขียน, (2568).

ผลการประเมินการทดสอบสมรรถภาพนั้นเป็นการแปรผลมาจากการดำเนินชีวิตประจำวันที่ทำมาโดยตลอด หากมีการออกกำลังกายอย่างต่อเนื่องเป็นประจำย่อมทำให้ความเสี่ยงต่าง ๆ ลดลง ผู้ที่มีอายุมากกว่า 35 ปี ขึ้นไป จนถึงวัยผู้สูงอายุ (60 ปี ขึ้นไป) จึงควรมีการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ การออกกำลังกายสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดภาวะการเป็นผู้สูงอายุภาวะพึ่งพิงจากคนในครอบครัวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

บทสรุป

โรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยถือว่าเป็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญในผู้สูงอายุของประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดโรคเรื้อรัง การป้องกันและรักษาภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยควรเริ่มต้นตั้งแต่อ่อนวัยสูงอายุ โดยเน้นการออกกำลังกาย การรับประทานอาหารที่มีโปรตีนเพียงพอ และการจัดการโรคเรื้อรัง เมื่อผู้สูงอายุได้ป่วยด้วยโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยแล้วต้องได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดและถูกต้องตามหลักการของทางกระทรวงสาธารณสุข เพื่อลดปัญหาทั้งทางร่างกาย จิตใจ และลดภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัวที่มีผู้ป่วยโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นหน่วยงานแรกที่ทำให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อช่วยลดปริมาณผู้สูงอายุภาวะพึ่งพิง ลดการใช้งบประมาณและลดการใช้ทรัพยากรบุคคลในการดูแลผู้สูงอายุภาวะพึ่งพิงได้ รวมไปถึงมีการวางแผน กำหนดยุทธศาสตร์ และออกนโยบายที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุให้มีความชัดเจน เพื่อการจัดทำข้อมูล (Bid Data) ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุและผู้ที่กำลังเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ ต้องได้รับความรู้และความเข้าใจต่อโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยที่ถูกต้อง เพื่อการเตรียมความพร้อมให้ตนเองและลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุในสถานะพึ่งพิงในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีนัยสำคัญ เพราะท้องถิ่นมีการกิจ

หลายด้านที่ต้องให้บริการสาธารณะกับประชาชนในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัญหาหลักในการบริหารจัดการในพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแสวงหาเครือข่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อร่วมกันสร้างนวัตกรรมหรือการออกแบบกิจกรรมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ ซึ่งในบางกิจกรรมอาจไม่ต้องใช้งบประมาณในการจัดกิจกรรม เช่น การเชิญชวนให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายแบบง่าย ๆ ในทุกวัน เป็นต้น ถ้าทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย เราจะมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นที่มีสุขภาพแข็งแรงและพร้อมที่จะช่วยกันดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาวะพึ่งพิงที่เกิดจากโรคภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2568). สถิติผู้สูงอายุ. ค้นจาก https://www.dop.go.th/th/statistics_page?cat=1&id=2569.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2562). สังคมผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2. (2568). ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นจาก <https://www.facebook.com/thongthinhai/posts/A1-2568/1078896044274494/>.
- คณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนระบบรองรับสังคมสูงวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567). คู่มือขับเคลื่อนแผนรองรับสังคมสูงวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- ณัฏฐา สิทธิทวี, รณณ สิทธิทวี, จิรนนท์ ดวงมณี. (2024). ผลของโปรแกรมการออกกำลังกายเพื่อการจัดการดูแลและชะลอการเกิดภาวะมวลกล้ามเนื้อน้อย (Sarcopenia) ของผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์คนชราบ้านลพบุรี. วารสารวิชาการ สาธารณสุขชุมชน, 10(01): 138-148.
- เบญจพร พิงไชย. (2566). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุเพื่อการพึ่งพาตนเอง กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบางรักใหญ่ อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี. วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, 19(2): 55-68.
- สำนักอนามัยผู้สูงอายุ กรมอนามัย. (2568). รายงานการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์เพื่อการขับเคลื่อนการดำเนินงาน. ค้นจาก https://eh.anamai.moph.go.th/th/322-2568/download?id=123560&mid=39530&mkey=m_document&lang=th&did=36186.
- Asavamongkolkul, A., Adulkasem, N., Chotiyarnwong, P., Vanitcharoenkul, E., Chandhanayingyong, C., Laohaprasitiporn, P., Soparat, K., & Unnanuntana, A. (2024). Prevalence of osteoporosis, sarcopenia, and high falls risk in healthy community-

- dwelling Thai older adults: a nationwide cross-sectional study. *JBMR Plus*. retrieved from <https://doi.org/10.1093/jbmrpl/ziad020>.
- Chaithongkrua, P., Temcharoen, P., Chandrasiri, V., & Soontornchai, S. (2021). The Prevalence and Related Factors of Sarcopenia among the Elderly in Sattahip District, Chonburi Province. *Journal of The Department of Medical Services*, 46(2), 103–110. retrieved from <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/JDMS/article/view/253569>.
- Gumtorntip, W., Phinyo, P., Kasitanon, N., & Louthrenoo, W. (2025). Prevalence and Associated Factors of Sarcopenia in Thai Rheumatoid Arthritis Patients. *Jcr-Journal of Clinical Rheumatology*. <https://doi.org/10.1097/rhu.0000000000002194>.
- Nuria Marín-Jiménez, et al., (2014). Predictive Validity of Motor Fitness and Flexibility Tests in Adults and Older Adults: A Systematic Review. *Journal of Clinical Medicine*.
- Vanitcharoenkul, E., Unnanuntana, A., Chotiyarnwong, P., Adulkasem, N., Asavamongkolkul, A., & Laohaprasitiporn, P. (2024). Evaluating SARC-F, SARC-CalF, and calf circumference as diagnostic tools for sarcopenia in Thai older adults: results from a nationwide study. *BMC Geriatrics*, 24(1). retrieved from <https://doi.org/10.1186/s12877-024-05637-3>.
- Whaikid, P., & Piaseu, N. (2023). The prevalence and factors associated with sarcopenia in Thai older adults: A systematic review and meta-analysis. *International Journal of Nursing Science*. <https://doi.org/10.1016/j.ijnss.2023.11.002>.

บทเรียนจากสิงคโปร์และจีนในการจัดการพื้นที่สีเขียว:

แนวทางเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของไทย

Lessons from Singapore and China in Green Space Management:

Policy Approaches for Sustainable Urban Development in Thailand

Received: 17/06/2568

Revised: 28/12/2568

Accepted: 29/12/2568

ทัศนีย์ แก่นชา¹

Tasnee Kaencha¹

บทคัดย่อ

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียวในฐานะโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตของประชาชน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรณีตัวอย่างการจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศสิงคโปร์และจีน ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบูรณาการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับแผนพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเพื่อสังเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายที่สามารถประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า สิงคโปร์มีการกำหนดวิสัยทัศน์ระดับชาติด้าน “เมืองในสวน” ควบคู่กับแผนปฏิบัติการ SG Green Plan 2030 ที่บูรณาการผังเมือง เทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนจีนได้นำแนวคิด “อารยธรรมเชิงนิเวศ” มาผสมผสานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ โดยเฉพาะในกรณีศึกษาของนครเฉิงตูที่ผลักดันแนวคิด “เมืองสวนสาธารณะ” ผ่านโครงการ Tianfu Greenway ซึ่งมีระยะทางเชื่อมโยงพื้นที่สีเขียวมากกว่า 8,000 กิโลเมตร สำหรับประเทศไทย แม้จะมีนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในระดับยุทธศาสตร์ แต่ยังขาดกลไกบูรณาการ การสนับสนุนเชิงโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับการพัฒนาเมืองสีเขียวในไทย ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เมืองสีเขียวแห่งชาติ การวางผังเมืองเชิงนิเวศ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างสำนึกรักษ์สิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชน และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นแนวทางสำคัญต่อการสร้างเมืองที่อยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: เมืองสีเขียว, พื้นที่สีเขียว, นโยบายสาธารณะ, การพัฒนาอย่างยั่งยืน, สิงคโปร์, จีน

Abstract

Sustainable urban development requires prioritizing green spaces as essential infrastructure for environmental quality, public well-being, and the overall livability of cities. This article examines best practices in green space management from Singapore and China—

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹Asst. Prof. Dr. Faculty of Social Sciences and Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University

*Email: Tasnee7223@gmail.com

two countries recognized for successfully integrating environmental policies with urban development. Using a comparative analysis approach, the study synthesizes key policy approaches that can be adapted to the Thai context. Findings indicate that Singapore has implemented a national vision of a “City in a Garden” through the SG Green Plan 2030, which integrates urban planning, technology, and citizen participation. Meanwhile, China has embedded the concept of “Ecological Civilization” into its national development strategies, particularly through Chengdu’s “Park City” model and the Tianfu Greenway, which spans over 8,000 kilometers and connects urban green areas across the city. In Thailand, although green space development has been included in national strategic plans, there remains a lack of structural integration, sustained support, and inclusive public engagement. The article proposes several policy recommendations to advance Thailand’s transition toward green cities, including the establishment of a National Green City Strategy Committee, the adoption of ecological urban planning, enhanced public participation, creating environmental awareness from the children and youth level, and the use of digital technologies for effective green space governance. These strategies are critical for building resilient, healthy, and sustainable cities in the long term.

Keywords: Green Cities, Urban Green Spaces, Public Policy, Sustainable Development, Singapore, China

บทนำ

เมื่อกล่าวถึง “พื้นที่สีเขียว” ในบริบทของประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นิยามไว้ว่า พื้นที่สีเขียวหมายถึง พื้นที่ธรรมชาติ หรือพื้นที่ที่มนุษย์สร้างขึ้นภายในเมืองหรือชุมชน ซึ่งมีพืชพรรณเป็นองค์ประกอบหลัก และมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “พื้นที่สีเขียวยั่งยืน” ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่มีความหลากหลายของชนิดและปริมาณพืชพรรณ โดยมีไม้ยืนต้นขนาดใหญ่เป็นโครงสร้างหลัก และได้รับการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างสมดุลทางนิเวศ สภาพแวดล้อมที่ดี ความร่มรื่น สวยงาม น่าอยู่อาศัย และยังเอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า ทั้งในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว (กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ, 2565) ในระดับยุทธศาสตร์ประเทศ แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญในการเพิ่มพื้นที่ป่าและพื้นที่สีเขียวให้ครอบคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ของพื้นที่ประเทศไทย แบ่งออกเป็นป่าธรรมชาติร้อยละ 35 พื้นที่สีเขียวเพื่อการใช้ประโยชน์ร้อยละ 15 และป่าในเมืองหรือพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการเรียนรู้ร้อยละ 5 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงเจตจำนงทางนโยบายในการอนุรักษ์ พื้นที่ และจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน ภายใต้กลไกเชิงวิชาการและกฎหมายที่สามารถป้องกันการ

บุกรุก และส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเฉพาะในบริบทของเมืองและปริมณฑล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีแนวนโยบายที่ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาสถานการณ์พื้นที่สีเขียวในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตเมือง กลับพบว่าพื้นที่สีเขียวที่สามารถเข้าถึงได้จริงในชีวิตประจำวันของประชาชนยังอยู่ในระดับที่จำกัด จากข้อมูลล่าสุดประเทศไทยมีสวนสาธารณะมากกว่า 600 แห่งทั่วประเทศ แต่พบว่ามีความเหลื่อมล้ำในการกระจายตัวและคุณภาพของสวนสาธารณะ โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีสวนสาธารณะหลักเพียง 39 แห่ง ขณะที่มาตรฐานพื้นที่สีเขียวต่อประชากรซึ่งมักอ้างอิงเกณฑ์ขั้นต่ำ 9 ตารางเมตรต่อคน ซึ่งยังไม่พบข้อมูลอย่างเป็นทางการจากภาครัฐที่ยืนยันตัวเลขนี้ในเชิงนโยบาย (อรณา จันทศิริ, 2567) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพิจารณาแนวทางเชิงนโยบายที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว จึงเป็นที่มาของการศึกษาบทเรียนจากแนวทางการจัดการพื้นที่สีเขียวในประเทศที่ประสบความสำเร็จ โดยบทความนี้มุ่งศึกษาที่ประเทศสิงคโปร์และประเทศจีน ซึ่งสามารถพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างมีสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเสนอแนวทางเชิงนโยบายสำหรับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองของประเทศไทย และสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายระดับประเทศและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรม

การเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดสู่การลงมือปฏิบัติ: จุดเริ่มต้นของเมืองสีเขียวในสิงคโปร์

การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวของสิงคโปร์มีจุดเริ่มต้นจากกรอบแนวคิดเชิงวิสัยทัศน์ในระดับผู้นำประเทศ โดยเฉพาะภายหลังการก่อตั้งประเทศในปี พ.ศ. 2508 ซึ่งลี กวน ยู นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศ ได้ริเริ่มแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ไม่มุ่งเน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือการก่อสร้างเชิงกายภาพ หากแต่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ แนวคิด “เมืองในสวน” (A City in a Garden) กลายเป็นวิสัยทัศน์สำคัญที่ชี้นำการวางแผนเมืองของสิงคโปร์ในระยะยาว โดยมีการบูรณาการองค์ความรู้จากหลากหลายสาขา ทั้งสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และพฤกษศาสตร์ เพื่อออกแบบและบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดประเภทของพันธุ์ไม้และตำแหน่งในการปลูกอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กระบวนการปลูกต้นไม้จึงมิใช่เพียงการณรงค์เชิงสัญลักษณ์ หากแต่เป็นนโยบายระดับชาติที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง คำกล่าวของลี กวน ยู เมื่อปี พ.ศ. 2538 สะท้อนถึงความเชื่อมั่นในคุณค่าของธรรมชาติต่อจิตวิญญาณของมนุษย์ว่า

“ผมเชื่อว่าเมืองที่มีภูมิทัศน์เสื่อมโทรมและป่าคอนกรีตทำลายจิตวิญญาณของมนุษย์ พวกเราต้องการพื้นที่สีเขียวของธรรมชาติเพื่อยกระดับจิตวิญญาณของเรา”



ภาพที่ 1 นายลี กวน ยู วันปลูกต้นไม้แห่งชาติของสิงคโปร์
ที่มา: <https://becommon.co/feature/singaporegreenery/>

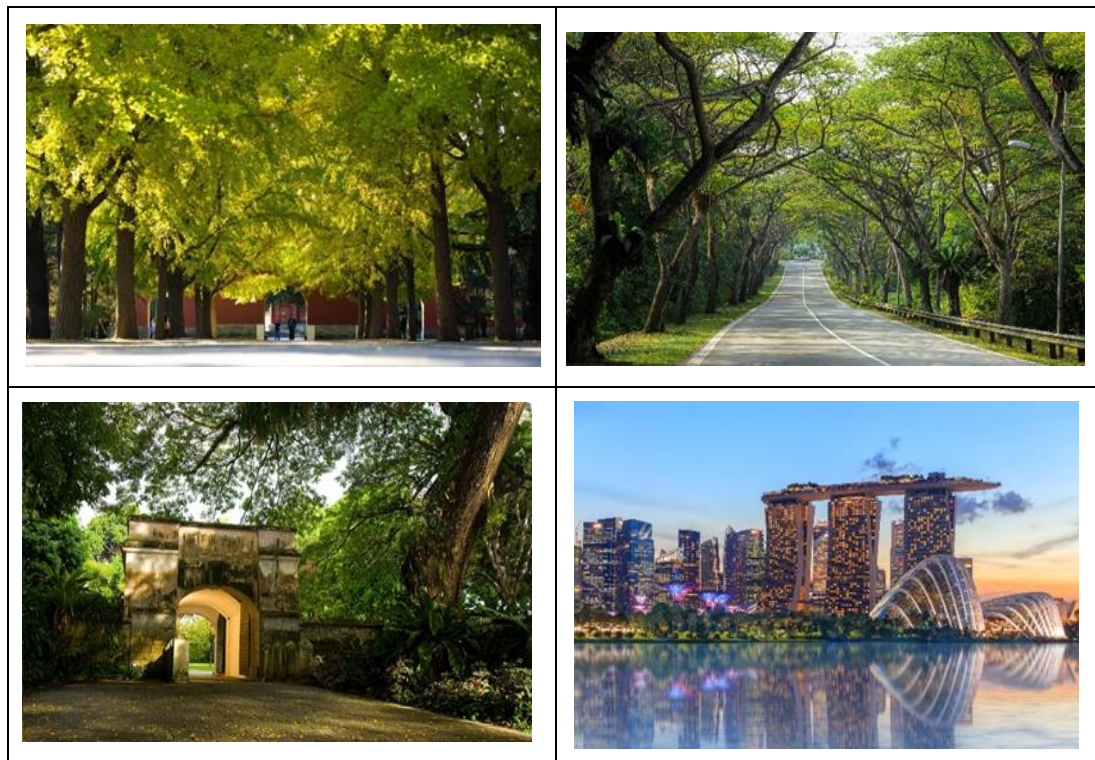
แนวคิดสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของสิงคโปร์คือ “City in a Garden” หรือ “เมืองในสวน” ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 ที่ริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีลี กวน ยู โดยมีเป้าหมายให้ธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตเมืองอย่างกลมกลืน และเป็นกลไกสนับสนุนคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว (National Parks Board, 2563) โดยเน้นการจัดสรรพื้นที่สีเขียวเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต แนวคิดเรื่อง “เมืองสวน” มิได้มุ่งเน้นเพียงด้านความงามทางทัศนียภาพเท่านั้น หากแต่เป็นกลยุทธ์เชิงนโยบายที่มุ่งสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาวะของประชาชน ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตโดยรวมของสังคมเมืองสิงคโปร์อย่างเป็นระบบ ข้อมูลจากรายการเล่าเรื่องรอบโลก โดย กรุณา บัวคำศรี (2022) คำบรรยาย เล่าเรื่องรอบโลก ระบุว่า “นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 เกาะปลายแหลมมลายูเล็กๆ ที่เป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมง ไม่มีความสำคัญใดๆ อย่างสิงคโปร์ ถูกตัดขาดจากแผ่นดินแม่อย่างสหพันธรัฐมาเลเซีย 2 ปีหลังจากการถือกำเนิดของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ลี กวน ยู นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น เริ่มต้นวางรากฐานการพัฒนาประเทศและแนวคิดเมืองในสวนให้กับเกาะเล็กๆ นี้ เวลาผ่านไปสิงคโปร์ผงาดขึ้นมาเป็นประเทศที่เจริญก้าวหน้ามากที่สุดแห่งหนึ่งของโลกที่เติบโตมาพร้อมกับประเทศคือ “ต้นไม้” นโยบายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับต้นไม้ ต้นไม้คือสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นลำดับต้นๆ ที่ต้องมีเช่นเดียวกับสาธารณูปโภคอื่นๆ อย่างเช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร...” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้นำระดับสูงให้ความสำคัญกับต้นไม้ในระดับสูงมากถือเป็นปัจจัยหนึ่งในความสำเร็จของนโยบาย

พัฒนาการของนโยบาย“City in a Garden” หรือ “เมืองในสวน” ของสิงคโปร์

จากบทความเรื่อง ทำไมสิงคโปร์ เมืองแห่งทุนนิยมจึงเต็มไปด้วยต้นไม้ (ศิริภา ปากิโต, 2561) ได้สรุปพัฒนาการของนโยบาย“City in a Garden” หรือ “เมืองในสวน” ของสิงคโปร์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

ภายหลังเดินทางนโยบาย Garden City ซึ่งถูกประกาศเป็นนโยบายระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 สิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2513 มีต้นไม้ปลูกใหม่กว่า 55,000 ต้น และเพื่อความต่อเนื่องปี พ.ศ. 2514 สิงคโปร์เดินทางต่อการประกาศให้วันปลูกต้นไม้แห่งชาติ ต่อมาปี พ.ศ. 2515 มีการออกพระราชบัญญัติสวนสาธารณะและต้นไม้ เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมทั้งจากภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานเอกชน และประชาชน ในการจัดสรรพื้นที่สำหรับต้นไม้ในทุกโปรเจกต์ เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัย สร้างถนน หรือแม้กระทั่งสร้างลานจอดรถ และในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลสิงคโปร์จึงก่อตั้งหน่วยงานด้านสวนสาธารณะและสันทนาการหรือ Parks and Recreation Department เพื่อกำกับดูแลพื้นที่สีเขียวอย่างเป็นระบบ โดยสร้างพื้นที่สีเขียวที่เป็นได้ทั้ง ‘ปอด’ ของประชาชน ที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่นันทนาการของคนในพื้นที่ และสร้างความยั่งยืนให้กับพื้นที่สีเขียว โดยการให้ประชาชนเข้ามามีประสบการณ์ร่วมกับนโยบาย Garden City ให้มากที่สุด เห็นได้ชัดเจนว่าการปลูกต้นไม้ของสิงคโปร์ไม่ได้ทำอย่างสะเปะสะปะ แต่ต้องให้ ‘คน’ และ ‘ต้นไม้’ ได้อยู่อาศัยร่วมกันอย่างกลมกลืน คนต้องได้ใช้ประโยชน์จากการมีพื้นที่สีเขียวอย่างเต็มศักยภาพอย่างแท้จริง จากรายงานของ agenda (2567) ระบุว่าสิงคโปร์มีพื้นที่สีเขียว 66 ตร.เมตรต่อประชากร 1 คน (ในขณะที่กรุงเทพฯ มีพื้นที่สีเขียว 7.87 ตร.เมตรต่อประชากร 1 คน) โดยสิงคโปร์ คือเมืองที่ขึ้นชื่อว่าเป็น the most eco-friendly cities in Asia สำหรับประเทศสิงคโปร์ต้นไม้คือสัญลักษณ์ของการพัฒนาอย่างแท้จริง โดยมีการเดินทางเพิ่มพื้นที่สีเขียวในทุกพื้นที่ สวนบนดาดฟ้า สวนระหว่างตึก หรือสวนที่ห้อยลงมาจากตึกกลายเป็นเรื่องปกติของเมืองนี้

อีกสิ่งหนึ่งที่มีชื่อเสียงสำหรับประเทศสิงคโปร์คือ ทางเดินเชื่อมกันระหว่างสวนต่างๆ พร้อมการปลูกต้นไม้ไปตลอดทางเชื่อมนั้นโดยมีความยาวกว่า 10 กิโลเมตร นอกจากนี้จากข้อมูลของ City Monitor (2567) ระบุว่าสิงคโปร์ มีพื้นที่สีเขียว ถึงร้อยละ 46.5 ของพื้นที่ทั้งหมด ภายใต้มาตรการในการขยายพื้นที่สีเขียวและสร้างสวนใจกลางเมือง เช่น โครงการ Garden by the Bay การปลูกต้นไม้เขตร้อนชื้นข้างถนนที่มีร่มเงาใหญ่เพื่อช่วยลดความร้อนบนพื้นผิวถนน การขยายเครือข่ายขนส่งสาธารณะให้ครอบคลุมเพื่อให้ประชาชนลดการใช้ยานยนต์ส่วนตัว การสร้างพื้นที่คนเดิน และทางสำหรับรถจักรยาน



ภาพที่ 2 บรรยากาศ City in a Garden @ สิงคโปร์

ที่มา : <https://becommon.co/feature/singaporegreenery/>

[https://www.nparks.gov.sg/visit/parks/park-detail/fort-canning park](https://www.nparks.gov.sg/visit/parks/park-detail/fort-canning-park)

ในช่วงเวลาเพียง 50 กว่าปี สิงคโปร์มีพื้นที่สีเขียวครอบคลุมถึงเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่เมือง ซึ่งรวมถึงพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ยังเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้สามารถส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ บรรเทาปรากฏการณ์เกาะความร้อนในเมือง (Urban Heat Island Effect) และเพิ่มขีดความสามารถในการดูดซับน้ำฝน ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญในการเพิ่มความสามารถในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้เมืองยังได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวควบคู่ไปกับพื้นที่สวนสาธารณะ อาทิ พื้นผิวที่ซึมน้ำได้ (Permeable Surfaces) หลังคาเขียว (Green Roofs) ทางน้ำธรรมชาติ (Bioswales) และระบบเก็บกักน้ำฝน (Water Harvesting Systems) ซึ่งล้วนมีบทบาทในการส่งเสริมความยืดหยุ่นของระบบนิเวศในเขตเมือง

หัวใจของความสำเร็จของสิงคโปร์คือ การจัดวางวิสัยทัศน์ระยะยาวที่ชัดเจน นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 โดยนายกรัฐมนตรีลี กวน ยู ได้เน้นย้ำถึงการทำให้สิงคโปร์เป็น “Clean and Green City” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างภาพลักษณ์ที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกหน่วยงานของรัฐต้องบูรณาการนโยบายให้สอดคล้องกันในเชิงยุทธศาสตร์ สิงคโปร์ได้นำแนวคิด “Green Infrastructure” มาใช้ผ่านการวางแผนเมืองที่กำหนดให้พื้นที่สีเขียวเป็นโครงสร้างพื้นฐานของเมือง มีการกำหนดพื้นที่สีเขียวขั้นต่ำในแผนแม่บท (Urban Redevelopment Authority, URA) และใช้มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินอย่างเข้มงวด ทั้งในเขตเมืองใหม่ พื้นที่อุตสาหกรรม และย่านพาณิชยกรรม โดยกำหนดให้

โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต้องจัดสรรพื้นที่สีเขียวในแนวราบหรือแนวตั้ง เช่น “สวนลอยฟ้า” (Sky Gardens) และ “ผนังสีเขียว” (Green Walls) ภายใต้กฎระเบียบของโครงการ Green Mark Scheme ซึ่งเป็นเครื่องมือในการประเมินอาคารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Building and Construction Authority, 2564) ที่สำคัญ สิงคโปร์ยังเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านโครงการต่างๆ เช่น “One Million Trees Movement” ซึ่งตั้งเป้าปลูกต้นไม้หนึ่งล้านต้นภายในปี พ.ศ. 2573 โดยเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปลูก ดูแล และติดตามการเติบโตของต้นไม้ผ่านแอปพลิเคชัน (NParks Singapore, 2563)

SG Green Plan 2030: ยุทธศาสตร์ 5 เสาหลักสู่ความยั่งยืนของสิงคโปร์

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ “SG Green Plan 2030: ยุทธศาสตร์ 5 เสาหลักสู่ความยั่งยืนของสิงคโปร์” คือแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติของประเทศสิงคโปร์ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2021 โดยมีเป้าหมายในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีกรอบเวลาดำเนินการภายในปี ค.ศ. 2030 และต่อเนื่องไปจนถึงการบรรลุเป้าหมาย Net Zero ภายในปี ค.ศ. 2050 ภายใต้จุดประสงค์ของ SG Green Plan 2030 คือ ลดการปล่อยคาร์บอน ของประเทศให้เหลือน้อยที่สุดในระยะเวลายาวไกล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้วยสิ่งแวดล้อมเมืองที่ดีขึ้น สร้างเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ที่มีนวัตกรรมและเทคโนโลยีสะอาด เสริมสร้างความสามารถในการปรับตัว ต่อภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และปลูกฝังวัฒนธรรมสิ่งแวดล้อม ในหมู่ประชาชน นักเรียน และภาคธุรกิจ ภายใต้การกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนการปฏิบัติของกระทรวงสำคัญ 5 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงความยั่งยืนและสิ่งแวดล้อม กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์, 2567) โดย Singapore Green Plan 2030 ประกอบด้วยแผนการและเป้าหมาย 5 สาขา ได้แก่ 1) City in Nature (เมืองในธรรมชาติ) แผนแม่บทนี้มุ่งเน้นการทำให้เมืองมีความกลมกลืนกับธรรมชาติมากขึ้น เช่น การปลูกต้นไม้ 1 ล้านต้นภายในปี 2030 และขยายเครือข่ายสวนธรรมชาติ 2) Energy Reset (พลังงานสะอาด) เปลี่ยนผ่านสู่การใช้พลังงานสะอาด เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ และยุติการจำหน่ายรถยนต์ที่ใช้น้ำมันภายในปี 2040 3) Sustainable Living (ชีวิตวิถียั่งยืน) รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการลดขยะ ลดการใช้พลังงาน และส่งเสริมพฤติกรรมที่ยั่งยืนตั้งแต่ระดับโรงเรียนถึงครัวเรือน โดยตั้งเป้าลดขยะฝังกลบต่อหัวลงร้อยละ 30 ภายในปี 2030 4) Green Economy (เศรษฐกิจสีเขียว) ส่งเสริมอุตสาหกรรมและแรงงานที่มีศักยภาพด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างงานในภาคพลังงานหมุนเวียน และการใช้ภาษีคาร์บอนเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และ 5) Resilient Future (อนาคตที่ยืดหยุ่น) เตรียมความพร้อมของเมืองต่อสภาพอากาศสุดขั้ว เช่น น้ำท่วม และระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้น ผ่านโครงการป้องกันชายฝั่งและการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ ดังภาพที่ 1 และ 2



ภาพที่ 3 5 เป้าหมายหลัก แผนสิงคโปร์สีเขียว (SGP) 2030

ที่มา ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ สิงคโปร์



ภาพที่ 4 บทบาทของรัฐบาลสิงคโปร์ในการสนับสนุน (SGP) 2030

ที่มา ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ สิงคโปร์

กล่าวโดยสรุปนโยบายหลักที่นำสิงคโปร์ไปสู่เมืองสีเขียวมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. การวางแผนเมืองเชิงนิเวศ (Ecological Urban Planning) สิงคโปร์กำหนดให้พื้นที่สีเขียวเป็น “องค์ประกอบหลัก” ของการวางแผนเมือง โดยบังคับใช้กฎหมายควบคุมที่ดิน (Land Use Planning Act) ให้ทุกโครงการพัฒนาเมืองต้องจัดสรรพื้นที่สีเขียวตามสัดส่วน เช่น อาคารสูงต้องมี Green Roof หรือ Vertical Garden และพื้นที่สาธารณะต้องมีต้นไม้ร่มเงาและสวนพักผ่อน
2. การสร้างโครงข่ายพื้นที่สีเขียว (Green Network Integration) สิงคโปร์สร้างระบบโครงข่าย “สวนเชื่อมสวน” (Park Connector Network) ยาวกว่า 300 กิโลเมตรทั่วเกาะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเดินหรือขี่จักรยานจากย่านที่อยู่อาศัยไปยังสวนสาธารณะหลักโดยไม่ต้องผ่านถนนใหญ่ เป็นการเชื่อมโยงพื้นที่สีเขียวกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างแท้จริง
3. การสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (Creating a culture of participation) รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการดูแลพื้นที่สีเขียวผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น Community in Bloom ซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชน โรงเรียน และหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันปลูก ดูแล และใช้พื้นที่สีเขียวร่วมกัน ส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของและความยั่งยืนในระยะยาว
4. การลงทุนด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมสีเขียว (Investment in green technology and innovation) สิงคโปร์ลงทุนพัฒนาโครงการระดับโลก เช่น Gardens by the Bay ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นสวนสาธารณะ แต่ยังเป็นศูนย์นวัตกรรมด้านพฤกษศาสตร์และการจัดการพลังงานสีเขียว โดยใช้เทคโนโลยี Super tree ในการผลิตพลังงานแสงอาทิตย์และเก็บน้ำฝน รวมถึงควบคุมอุณหภูมิภายในโดมพืชเขตร้อน
5. การบูรณาการพื้นที่สีเขียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (Integrating green spaces into economic development plans) นโยบาย Green Plan 2030 ของสิงคโปร์กำหนดชัดว่า “การเป็นเมืองสีเขียว” ต้องสอดคล้องกับแผนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Low-carbon Economy) เช่น การกำหนดเป้าหมายปลูกต้นไม้ 1 ล้านต้นภายในปี 2030 และเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้ครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ 85 ของอาคาร

พัฒนาการของนโยบายเมืองสีเขียวจากสิงคโปร์สู่จีน

การพัฒนาพื้นที่สีเขียวและการบริหารจัดการเมืองของจีนในยุคปฏิรูปนั้นได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากแนวคิดและประสบการณ์ของผู้นำ เต็ง เสี่ยวผิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงบันดาลใจที่ได้รับจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งสะท้อนผ่านการเยือนและศึกษาดูงานในปี ค.ศ. 1978 เต็ง เสี่ยวผิง ชื่นชมความสำเร็จของสิงคโปร์ในการพัฒนาเมืองที่ผสมผสานระหว่างความสะอาด ความมีระเบียบวินัย และการบริหารรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี้ กวน ยู (Vogel, 2011) การเดินทางดังกล่าวทำให้ เต็ง เสี่ยวผิง นำแนวคิดการบริหารจัดการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเปิดของสิงคโปร์ไปปรับใช้ในบริบทจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เซินเจิ้นในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นโมเดลที่เน้นการเปิดรับการลงทุนต่างชาติและการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างเต็ง เสี่ยวผิง และ ลี กวน ยู ยังสะท้อนถึงการ

แลกเปลี่ยนแนวคิดเชิงนโยบายที่สนับสนุนให้จีนมีการพัฒนาเศรษฐกิจก่อนการปฏิรูปการเมือง เพื่อเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงก่อนเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองในอนาคต (Lee, 2000; Vogel, 2011) แนวคิดเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่มีการวางแผนพื้นที่สีเขียวอย่างเป็นระบบ และการบริหารจัดการเมืองที่เข้มงวดแต่มีประสิทธิภาพของจีนในปัจจุบัน ซึ่งช่วยขับเคลื่อนการสร้างเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีความยั่งยืนตามแนวทาง "อารยธรรมเชิงนิเวศ" (Ecological Civilization) ของจีน (Vogel, 2011)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของจีน

“น้ำใส ภูเขาเขียว คือ ภูเขาทอง ภูเขาเงิน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหนทางสู่ความมั่งคั่งที่แท้จริงของจีน” สี จิ้นผิง

จากคำกล่าวของ สี จิ้นผิง ได้ถือการสร้างสรรคอารยธรรมนิเวศเป็นแผนแม่บทพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประชาชาติจีนและได้ดำเนินการบุกเบิกพัฒนาประการต่างๆ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ทั้งในแง่ความมุ่งมั่นตั้งใจ ความเข้มข้น และผลลัพธ์ที่ได้ การสร้างสรรคอารยธรรมนิเวศมีการเปลี่ยนแปลงมากเป็นประวัติศาสตร์ทั้งในเชิงแนวทาง และภาพรวมตั้งแต่ภาคทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ นับเป็นก้าวอย่างที่สำคัญในการสร้างสรรคประเทศจีนที่สวยงาม สุนทรพจน์ของ สี จิ้นผิง ได้สรุป “การเปลี่ยนแปลงสำคัญ” สี่ประการในการสร้างสรรคอารยธรรมนิเวศตั้งแต่การประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนแห่งชาติชุดที่ 18 ดังต่อไปนี้ (Thai-Chinese Journalists Association :TCJA, 2023)

ประการแรก เราเริ่มต้นจากการแก้ปัญหาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่โดดเด่น ให้ความสำคัญกับการสอดประสานระหว่างภาพรวมกับด้านที่เฉพาะเจาะจง และบริหารจัดการทั้งปัญหาและสาเหตุ ได้บรรลุการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากการแก้ไขปัญหที่สำคัญไปสู่การกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง ยินยอมปรับเปลี่ยนทัศนคติ กำหนดหน้าที่และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพิ่มจิตสำนึกและความคิดริเริ่มของทั้งพรรคและทั้งประเทศอย่างต่อเนื่องในการขับเคลื่อนการสร้างสรรคอารยธรรมนิเวศ ได้บรรลุการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากการตั้งรับไปสู่การปฏิบัติการเชิงรุก

ประการที่สาม เกาะติดปรับตัวให้ทันยุคสมัย มองโลกให้กว้าง มีความรับผิดชอบและแสดงบทบาทของประเทศใหญ่ ได้บรรลุการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากผู้มีส่วนร่วมสู่การเป็นผู้นำในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของโลก

ประการที่สี่ ทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกฎการสร้างสรรคอารยธรรมนิเวศ จนก่อรูปเป็นแนวความคิดทางอารยธรรมนิเวศแห่งสังคมนิยมที่มีอัตลักษณ์จีนในยุคใหม่บรรลุการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากการสำรวจในภาคปฏิบัติสู่การชี้นำด้วยทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์



ภาพที่ 5 สี จิ้นผิง ทำกิจกรรมปลูกต้นไม้ร่วมกับเจ้าหน้าที่และประชาชน
ที่มา: <https://thai.cri.cn/2025/04/04/ART11743752814410525>

จากบทความของประวิณมัย บ่ายคล้าย (2025) ได้รายงานว่าจีนมีแผนขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สีเขียว โดยมุ่งพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หนึ่งในแนวทางดังกล่าว คือการเดินหน้าเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มากยิ่งขึ้น จีนกำหนดให้วันที่ 12 มีนาคมของทุกปีเป็นวันปลูกต้นไม้แห่งชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1981 มีการเปิดตัวโครงการปลูกต้นไม้ทั่วประเทศ ผลจากความมุ่งมั่นในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตลอดหลายทศวรรษ ทำให้ในปี ค.ศ. 2000 จีนช่วยเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้โลกถึงประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ย้ำว่า ทุกภาคส่วนความร่วมมือกันสร้าง “จีนที่สวยงาม” ด้วยการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการปลูกต้นไม้ถือเป็นภารกิจระดับชาติที่ต้องสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น เมื่อปี ค.ศ. 2022 จีนประกาศเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยระบุว่าจะปลูกต้นไม้เพิ่มอีก 70,000 ล้านต้นภายใน 10 ปีข้างหน้า โดยปัจจุบันคือปี ค.ศ. 2025 จีนมีพื้นที่ป่าไม้รวมกว่า 283.7 ล้านเฮกตาร์ หรือประมาณ 1,700 ล้านไร่ หรือกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ และยังเป็นประเทศที่มีพื้นที่ป่าปลูกมากที่สุดในโลก โครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของจีนที่น่าสนใจมีอยู่หลายโครงการ เช่น โครงการ “ผืนป่าแนวกันลม 3 เหนือ : Three-North Shelterbelt Forest Program” ซึ่งเป็นโครงการปลูกป่าขนาดใหญ่ที่สุดในโลก เพื่อรับมือปัญหาพื้นที่แปรสภาพเป็นทะเลทรายในพื้นที่ตะวันตกเฉียงเหนือ ตอนเหนือ และตะวันออกเฉียงเหนือของจีน ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตชาวจีนกว่า 15 ล้านคน และส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจป่าไม้และการทำสวนผลไม้ในพื้นที่แห้งแล้ง โดยโครงการนี้ตั้งเป้าว่าภายในปี ค.ศ. 2050 จะปลูกป่าให้ครอบคลุมพื้นที่กว่า 4 ล้านตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 42.4 ของพื้นที่ทั้งประเทศ นอกจากนี้ยังตั้งเป้าเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน รวมถึงเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ยังได้ผลักดันแนวคิด “GDP สีเขียว” เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยในปีที่ผ่านมาอุตสาหกรรมป่าไม้ของจีนมีมูลค่ารวมถึง 10.17 ล้านล้านหยวน หรือกว่า 43.3 ล้านบาท และภาคการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเติบโตขึ้นร้อยละ 9.1 นอกจากนี้ ป่าไม้และพื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้นยังช่วยดูดซับคาร์บอน และทำให้จีนมีความสามารถในการดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้มากกว่า 1,200 ล้านตันต่อปี ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในโลก โดยประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ย้ำว่า

แม้จีนจะมีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ดังนั้น จีนจึงต้องเดินหน้าพื้นที่สีเขียว เพราะการปลูกต้นไม้คือ การปลูกอนาคต ต้องปลูกต่อไปไม่หยุด รุ่นแล้วรุ่นเล่า เพื่อให้ 'ทรัพยากรสีเขียว' เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

บทเรียนจากนครเฉิงตูกับแผน Park City ที่เป็นรูปธรรม

ในปี พ.ศ. 2561 นายสี จิ้นผิง ประธานาธิบดีจีน ได้เดินทางเยือนมณฑลเสฉวนและกล่าวถึงการพัฒนาเมืองต้นแบบ “เมืองสวนสาธารณะ (Park City)” เป็นครั้งแรก โดยชี้ให้เห็นว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จีนได้เดินตามแนวทางการพัฒนาสีเขียวและการพัฒนาการวางผังเมืองร่วมกันโดยใช้เมืองสวนสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการส่งเสริมให้จีนเป็นประเทศที่สวยงาม โดยการพัฒนารูปแบบดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการสร้างสวนสาธารณะในเมืองเท่านั้น แต่เป็นการแก้ปัญหา “โรคของเมืองขนาดใหญ่” ที่เกิดขึ้นเมื่อมีการพัฒนาเมืองใหญ่ รวมถึงความต้องการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการผลักดันให้นครเฉิงตูกลายเป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนาตามแนวคิด “Park City Demonstration Zone” หรือเขตสาธิตเมืองสวนสาธารณะ (<https://chengdu.thaiembassy.org/th/content>, 2565) ซึ่งคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์นครเฉิงตู ได้ตั้งเป้าว่า พื้นที่สาธารณะใหม่จะต้องแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2568 และยกระดับให้กลายเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญเพื่อรองรับการพัฒนาแบบ One Growth Pole & Two Centers ของจีน โดยในปี พ.ศ. 2578 นครเฉิงตูจะกลายเป็นเมืองสวนสาธารณะสาธิตแห่งใหม่ที่เป็นต้นแบบระดับประเทศและเป็นประตูสู่สากล พร้อมด้วยระบบห่วงโซ่มูลค่าด้านการเงิน การค้า การลงทุน ศูนย์กลางเครือข่ายทางวัฒนธรรมและเทคโนโลยีที่ครบครัน เพื่อเป็นส่วนช่วยผลักดันบทบาทของเขตวงกลมเศรษฐกิจเฉิงตู-ฉงชิ่งในเวทีระดับโลก

ในระยะเวลาเพียง 3 ปี รัฐบาลนครเฉิงตูได้พัฒนาเมืองให้เป็นเมืองแห่งสวนสาธารณะ โดยขยายพื้นที่สีเขียว เน้นการปรับปรุงผังเมือง การรักษาสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน ในปี พ.ศ. 2564 นครเฉิงตูได้สร้างสวนสาธารณะใหม่ 30 แห่ง และสร้างเส้นทางสีเขียวเทียนฝู (Tianfu Greenway) ทั้งหมด 5,188 กม. นับเป็นการสร้างโอกาสใหม่ๆ สำหรับการท่องเที่ยว ส่งผลให้นครเฉิงตูติดอันดับเมืองที่มีความสุขที่สุดอันดับ 1 ในจีนต่อเนื่อง 16 ปีซ้อน (<https://thaibizchina.com/energy-technology-environment>, 2568) และจากข้อมูลในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2567 เส้นทางสีเขียว “เทียนฝู กรีนเวย์” (Tianfu Greenway) ในนครเฉิงตู คิดเป็นระยะทางรวมกว่า 8,000 กิโลเมตรแล้ว ซึ่งเชื่อมต่อระบบนิเวศของสวนสาธารณะ สวนหย่อม และพื้นที่สีเขียวขนาดเล็ก สำหรับประชาชนได้เดิน วิ่ง และปั่นจักรยาน โดยเส้นทางสีเขียวเทียนฝู กรีนเวย์ มีระยะทางรวมตามแผนราว 16,900 กิโลเมตร แบ่งเป็นระดับชุมชน ระดับเมือง และระดับภูมิภาค (<https://www.xinhuaithai.com>, 2567) เส้นทางสีเขียวเทียนฝู (Tianfu Greenway) เป็นเส้นทางแบบไฮบริด 2 ช่องทางที่ได้รับการพัฒนาอย่างดี สำหรับกิจกรรมปั่นจักรยาน เดิน และวิ่ง เส้นทางทั้งหมดมีความยาวประมาณ 98 กิโลเมตร และมีความสูงสะสมประมาณ 600 เมตร โดยวนรอบเมืองเฉิงตูเป็นวงกลมสมบูรณ์ เส้นทางนี้วางแผนไปตามแนวทางหลวงวงแหวนรอบนอกของเฉิงตู ซึ่งเรียกว่า “ถนนวงแหวนที่ 4” หรือ “ทางด่วนรอบวงแรกของเฉิงตู” (Chengdu 4th Loop / 1st Round

Chengdu Highway) ตลอดเส้นทางมีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน เช่น ตู้จำหน่ายสินค้าอัตโนมัติ และห้องน้ำสาธารณะ ทุกระยะประมาณ 2-3 กิโลเมตร อาหารว่างท้องถิ่น ที่ขายโดยชาวบ้านในพื้นที่ผ่านรถเข็น จุดเข้า-ออกเส้นทาง จำนวนมาก พร้อมบริการ จักรยานให้เช่าแบบใช้ร่วมกัน (shared bike) ตลอดเส้นทาง โดยสามารถเริ่มต้นและสิ้นสุดการเดินทางได้จากจุดใดก็ได้ในเส้นทางนี้ และเลือกวิ่งวน ตามเข็มนาฬิกา หรือทวนเข็มนาฬิกา ได้ตามต้องการ ทำให้เส้นทางนี้เป็นสถานที่ที่ปลอดภัยและสะดวกสำหรับผู้ที่ต้องการทำทนายชดจำกัดของตนเองในเมืองใหญ่แห่งนี้



ภาพที่ 6 แผนที่แสดงส่วนหนึ่งของเส้นทางสีเขียวเทียนฝู (Tianfu Greenway)

ที่มา : <https://mobycon.com/updates/chinas-new>

เส้นทางสีเขียวเทียนฝู คือ พื้นที่สีเขียวสำหรับการท่องเที่ยว การออกกำลังกาย รวมไปถึงการพักผ่อน สร้างวิถีชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองสวนสาธารณะ ภายใต้โครงการนี้ รัฐบาลท้องถิ่นได้ปรับปรุงสวนสาธารณะแม่น้ำจินเจียง ซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญของนครเฉิงตู จนปัจจุบันได้กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ เป็นพื้นที่สีเขียวอเนกประสงค์ และเป็นศูนย์รวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ร้านค้า ร้านอาหาร การจัดนิทรรศการ การแสดง การจัดงานเทศกาล โรงแรม และการล่องเรือ โดยรัฐบาลนครเฉิงตูได้ออกแบบเส้นทางการล่องเรือในแม่น้ำจินเจียงให้สวยงามราวกับฉากธรรมชาติ ในบทกวีโบราณของจีน เส้นทางล่องเรือดั้งกล่าวมีระยะทาง 5 กิโลเมตร เชื่อมต่อสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่งในเฉิงตู อาทิ Chengdu 339 ย่านธุรกิจบริการสมัยใหม่ และ Hejiang Pavilion สถานที่ท่องเที่ยวยอดนิยมในนครเฉิงตู (<https://chengdu.thaiembassy.org/th/content, 2565>)



ภาพที่ 7 บรรยากาศการล่องเรือในแม่น้ำจินเจียง

ที่มา : <https://th.trip.com/travel-guide/attraction/chengdu/yeyou-jinjiang->

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวคิด “เมืองสวนสาธารณะ” ของนครเจิ้งตู เน้นการพัฒนาเมืองและแหล่งที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม การรักษาสิ่งแวดล้อม การนำเทคโนโลยีและกระบวนการใหม่ ๆ มาปรับใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้ BCG Economy Model ของไทย และถือเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย ซึ่งสามารถนำหลักการหรือแนวปฏิบัติของจีนมาประยุกต์ใช้ร่วมกับการพัฒนาตามนโยบาย BCG Economy Model ด้วยการร่วมมือกันของภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองและประเทศไทยให้ก้าวหน้าด้วยการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน



ภาพที่ 8 สถานะปัจจุบันของเส้นทางกรีนเวย์ที่ก่อสร้างแล้ว

ที่มา : Jiahang Lu and Xiaohua Wu (2022)

การพัฒนาพื้นที่สีเขียวของประเทศไทย

ในส่วนของประเทศไทยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน โดยแนวทางการขับเคลื่อนเป็นแนวทางระยะยาว 20 ปี ปัจจุบันเป็นการดำเนินงานระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งจากการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนในระยะแรก มีการดำเนินงานดังนี้ 1) การพัฒนาพื้นที่สีเขียวสาธารณะต่อประชากร พบว่าหลายเทศบาลมีผลการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายแต่หลายเทศบาลยังไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากมีปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากร และพื้นที่ดำเนินการ 2) การพัฒนาพื้นที่สีเขียวต้นแบบภูมิภาคละ 1 แห่ง พบว่าทุกภูมิภาคมีการดำเนินงานด้านพื้นที่สีเขียวที่สามารถใช้เป็นต้นแบบได้อย่างยั่งยืน 3) เครือข่ายพื้นที่สีเขียว พบว่าภูมิภาคมีเครือข่ายที่ร่วมผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านพื้นที่สีเขียวอย่างเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ในส่วนของเมืองหลวงคือกรุงเทพมหานครมีโครงการ Green Bangkok 2030 (กรุงเทพฯ เมืองสีเขียว) โดยตั้งเป้าเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้ได้อย่างน้อย 10 ตารางเมตรต่อคน และให้มีสวนสาธารณะที่ประชาชนเดินถึงในระยะ 400 เมตร หรือ 5 นาที อย่างน้อยครึ่งหนึ่งของพื้นที่ อย่างไรก็ตามจากบทเรียนการพัฒนาพื้นที่สีเขียวของสิงคโปร์และจีนเห็นได้ชัดเจนว่าไทยยังขาดจิตสำนึกร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในทุกองคาพยพ ทำให้การขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเป็นไปอย่างล่าช้าและยังไม่ปรากฏผลชัดเจนเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของประเทศไทย : บทเรียนจากสิงคโปร์และจีน

จากการศึกษาเมืองที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวคือ สิงคโปร์ และจีน พบว่าทั้งสองเมืองมีแนวทางที่โดดเด่นในการวางผังเมือง การใช้เทคโนโลยี และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่สามารถเป็นแนวทางสำคัญให้กับประเทศไทยได้ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยมีดังนี้

1. กำหนดวิสัยทัศน์ระดับชาติเกี่ยวกับเมืองสีเขียวอย่างชัดเจน โดยรัฐบาลไทยควรจัดทำวิสัยทัศน์ชาติในระยะยาวเกี่ยวกับ Green City โดยไม่จำกัดอยู่แค่ความสวยงามทางภูมิทัศน์ แต่ต้องเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิต สุขภาวะ การดึงดูดการลงทุน และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข้อเสนอแนะ : ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว "คณะกรรมการยุทธศาสตร์เมืองสีเขียวแห่งชาติ" เพื่อเป็นการบูรณาการนโยบายข้ามกระทรวง โดยมีผู้นำประเทศเป็นผู้ผลักดันในระดับยุทธศาสตร์

2. วางผังเมืองด้วยแนวคิดโครงข่ายพื้นที่สีเขียว (Green Network Planning) ทั้งสิงคโปร์และจีนได้ให้ความสำคัญกับการวางโครงข่ายของพื้นที่สีเขียวอย่างต่อเนื่อง โดยในสิงคโปร์มีการพัฒนา “สวนแนวเชื่อม” (Park Connector Network) ที่เชื่อมโยงสวนสาธารณะเข้ากับย่านที่อยู่อาศัย ส่วนจีนได้นำแนวคิด “โครงสร้างพื้นฐานสีเขียว” (Green Infrastructure) มาประยุกต์ใช้ในทุกระดับของผังเมือง

ข้อเสนอแนะ: การบูรณาการพื้นที่สำหรับสวนสาธารณะให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทการพัฒนาเมือง การออกแบบเพื่อการเข้าถึงได้ของประชากรทุกกลุ่ม เช่น เด็ก ผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย และการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการเดินทางมายังสวนสาธารณะ เช่น ทางเท้า ทางจักรยาน ในบริเวณรอบสวน เพื่อสร้างความกลมกลืนของพื้นที่และเพิ่มโอกาสการมาใช้บริการ

3. ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการบริหารจัดการสีเขียวอย่างมีประสิทธิภาพ เมืองทั้งสองมีการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการจัดการ เช่น GIS, การตรวจสอบความชื้นของดิน และระบบ Big Data เพื่อวิเคราะห์การใช้ประโยชน์พื้นที่สีเขียว

ข้อเสนอแนะ : หน่วยงานในประเทศไทยควรพัฒนาแพลตฟอร์ม “Smart Green Management” เพื่อเก็บข้อมูลต้นไม้ พื้นที่สีเขียว และความต้องการของประชาชนรวมถึงการสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม จีนมีการริเริ่ม “สวนชุมชน” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมออกแบบและดูแลพื้นที่สีเขียวด้วยตนเอง ในขณะที่สิงคโปร์มีโครงการ “Community in Bloom” ที่สนับสนุนกลุ่มอาสาสมัครปลูกต้นไม้ในพื้นที่สาธารณะ

ข้อเสนอแนะ : รัฐควรสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรสำหรับการจัดตั้ง “สวนชุมชนเมือง” ในเขตเทศบาล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน โรงเรียน และหน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทร่วมกัน พร้อมทั้งส่งเสริมกลไกการเรียนรู้ร่วม เช่น หลักสูตรสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน หรือโครงการฝึกอบรมเยาวชนด้านภูมิทัศน์เมือง

และควรมีการออกแบบเครือข่ายสวนสาธารณะเล็กๆ สามารถเป็นประโยชน์ต่อการเชื่อมกิจกรรม เช่น ตัวอย่างเส้นทางวิ่งและเส้นทางจักรยานในประเทศสิงคโปร์

บทส่งท้าย

การพัฒนาเมืองสีเขียว (Green City) ไม่ใช่เพียงแนวโน้มของการพัฒนาเมืองในศตวรรษที่ 21 หากแต่เป็น “ความจำเป็น” ในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืนให้กับประชาชน ท่ามกลางภาวะวิกฤตสภาพภูมิอากาศ ปัญหาสุขภาพเมือง และความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม แนวทางจากสิงคโปร์และจีนแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของการพัฒนาเมืองสีเขียวขึ้นอยู่กับ การวางวิสัยทัศน์ระยะยาว ที่บูรณาการ ภาคการวางผังเมือง ภาคเศรษฐกิจ ภาคสิ่งแวดล้อม และภาคประชาชน เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา มีโอกาสและศักยภาพในการนำแนวทางเหล่านี้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกำหนดนโยบายระดับชาติที่ชัดเจนต่อพื้นที่สีเขียว การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองที่ยั่งยืน การให้ความสำคัญกับต้นไม้ในฐานะสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หากสามารถขับเคลื่อนอย่างจริงจัง ประเทศไทยจะไม่เพียงแต่สามารถเพิ่มพื้นที่สีเขียว แต่ยังสามารถสร้างเมืองที่อยู่ได้อย่างมีสุขภาวะ ดึงดูดการลงทุน และรับมือกับภัยพิบัติจากสภาพอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมืองสีเขียวจึงไม่ใช่เรื่องของ “ต้นไม้” เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็น “อนาคตของเมืองไทย” ที่ต้องลงมือสร้างตั้งแต่วันนี้ ด้วยเจตจำนงทางการเมือง ความรู้ข้ามศาสตร์ และพลังการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกองคาพยพ

เอกสารอ้างอิง

- กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ. (2565). *แนวทางปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2570)*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร
- เจริญกิจ ศ. (2018). Policy Instruments for Managing Urban Green Spaces in Thailand. *Journal of Management Sciences Surattthani Rajabhat University*, 5(2), 1–24. retrieved from <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/msj/article/view/148628>
- บัวคำศรี, ก. (ผู้บรรยาย). (2022). *เมืองสีเขียว คีตอโปด คีตอใจ [รายการโทรทัศน์]*. เล่าเรื่องรอบโลก. https://www.youtube.com/watch?v=qvFbLBE_RoM
- ประวีณมัย บ่ายคล้อย. (2025). *ส่องแผนการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของจีน [โพสต์ Facebook]*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1090617883095813&set=a.637826521708287&type=3>

- พุทธิวิช ก. (2023). บทบาทของสีจิ้นผิงในการเปลี่ยนแปลงสถาบันความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับรัฐในการเมืองจีน ในช่วงสมัชชาที่ 18, 19 และ 20. *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียนศึกษา*, 23(2), 100–121. สืบค้น จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramJ/article/view/271153>
- ศิริภา พากิต. (2018). ทำไม ‘สิงคโปร์’ เมืองแห่งทุนนิยมจึงเต็มไปด้วย ‘ต้นไม้’. *becommon.co*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://becommon.co/feature/singaporegreenery/>
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในสิงคโปร์. (2568). *แผนสิงคโปร์สีเขียว (SGP) 2030: แผนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนของสิงคโปร์ในระยะเวลา 10 ปี (2564 – 2573)*. สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://thaibizsingapore.com/about/bic/>
- สมาคมผู้สื่อข่าวไทยจีน. (2023). สี จิ้นผิงให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม. *ศูนย์เอเชียแอฟริกา, สถาบันวิทยุและโทรทัศน์กลางแห่งประเทศจีน (CMG)*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.tcja.or.th/2023/25703>
- สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเฉิงตู. (2021). *การพัฒนาเมืองสาธารณะต้นแบบของนครเฉิงตูกับการพัฒนาประเทศตาม BCG Model ของไทย*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://chengdu.thaiembassy.org/>
- อรณา จันทรศิริ. (2567). พื้นที่สีเขียว หัวใจสำคัญของเมืองยั่งยืน. *SDG Move*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.sdgmovement.com/2022/10/22/greenfield-sustainable-city/>
- Boonsomboonsakul, M. (2024). เมืองหลวงแต่ละประเทศมีพื้นที่สีเขียวมากแค่ไหน? *Agenda*. สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://agenda.co.th/social/green-space-per-capita/>
- Cenci, J., & Zhang, J. (2024). Policies for Equity in Access to Urban Green Space: A Spatial Perspective of the Chinese National Forest City Policy. *Forests*, 15(4), 608. <https://doi.org/10.3390/f15040608>
- China Media Group. (2023). สี จิ้นผิงให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม [แปลและเรียบเรียงโดย ศูนย์เอเชีย-แอฟริกา]. 20 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.tcja.or.th/2023/25703>
- China Radio International. (2025). สีจิ้นผิง : ผนึกกำลังสร้างจีนสีเขียวขจีสดชื่นยิ่งขึ้นและเต็มไปด้วยชีวิตชีวา. CRI. Retrieved from <https://thai.cri.cn/2025/04/04/ARTI1743752814410525>

- Feng Li, Paul Sutton, Hamideh Nouri. (2018). Planning Green Space for Climate Change Adaptation and Mitigation: A Review of Green Space in the Central City of Beijing. *Urban and Regional Planning*, 3(2), 55-63. <https://doi.org/10.11648/j.urp.20180302.13>
- Junfang Xie. (2019). *Overview of urban planning policy and urban green space system at a national level in China*. IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 349 012021 DOI 10.1088/1755-1315/349/1/012021
- Khongouan, W., & Khamwachirapithak, P. (2021). Green Infrastructure Development in Urban Areas: Case Studies of Samutsakhon, Krathumbaen and Banphaeo Municipalities in Samut Sakhon Province. Nakhara : *Journal of Environmental Design and Planning*, 20(3), Article 119. <https://doi.org/10.54028/NJ202120119>
- Lu, J., & Wu, X. (2022). Research on Urban Greenway Alignment Selection Based on Multisource Data. *Sustainability*, 14(19), 12382. <https://doi.org/10.3390/su141912382>
- Nantarat, P., Charoentrakulpeeti, W., Wattanapinyo, A., (2021). The Efficiency of Urban Heat Island Mitigation by Cooling Effects from Greenspace in Chiang Mai Municipality. *Journal of Architectural Planning Research and Studies JARS*, Vol. 18 No. 1 (131-152). DOI: <https://doi.org/10.56261/jars.v18i1.241605>
- National Parks Board. (2020). *City in a garden: 50 years of greening Singapore*. Singapore: NParks.
- National Parks Board. (2022). *Park Connector Network*. <https://www.nparks.gov.sg>
- Paoin, K., & Pharino, C. . (2024). Outlooks and Challenges for Urban Green Space Development: A Review Case Study in Thailand. *Applied Environmental Research*, 46(3). <https://doi.org/10.35762/AER.2024040>
- Pellegrino, S. (2023). *Which cities have the most green space? City Monitor*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.citymonitor.ai/analysis/which-cities-have-the-most-green-space/?cf-view>
- Singapore Government. (2021). *Singapore Green Plan 2030*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.greenplan.gov.sg>
- Tan, P. Y., Wang, J., & Sia, A. (2013). Perspectives on green urbanism in Singapore. *Journal of Landscape and Urban Planning*, 118, 54–65.
- THAI BIZ IN CHINA. (2568). นครเชิงตุ๋นว่ารางวัล “เมืองที่มีความสุขที่สุด” ติดต่อกัน ๑๖ ปี. ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในจีน. สืบค้นจาก <https://thaibizchina.com/china-economic-business/>

- Vogel, E. F. (2011). *Deng Xiaoping and the transformation of China*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Xinhuathai. (2567). ลัดเลาะ ‘เทียนฝู’ กรีนเวย์’ เส้นทางสีเขียว ‘เดินวิ่งปั่น’ ในเจิ้งตู [วิดีโอ]. สำนักข่าวซินหัว. สืบค้นจาก https://www.xinhuathai.com/vdo/470328_20241011
- Yuen, B. (2011). Urban green spaces and an integrative approach to sustainable environment in Singapore. *Urban Policy and Research*, 29(1), 27–39.
- Zhang, Z., Zhang, F., & Wu, F. (2024). Green state entrepreneurialism: Building the park city in Chengdu, China. *Transactions in Planning and Urban Research*, 3(3), 183-201. <https://doi.org/10.1177/27541223241253231> (Original work published

การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้

Public Transportation Management in South Korea

หนึ่งฤทัย ศรีสุกใส¹ และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์²

Nungruthai Srisuksai¹ and Kampanart Wongwathanaphong²

Received: 22/07/2568

Revised: 21/12/2568

Accepted: 26/12/2568

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์การบริหารจัดการระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและทันสมัยในภูมิภาคเอเชียโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการบริหารจัดการและสังเคราะห์บทเรียนสำหรับการประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย ในยุคที่เมืองอัจฉริยะ (Smart City) กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเมือง ระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การศึกษานี้ใช้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี 4 ทฤษฎีหลักประกอบด้วย (1) ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Public Service Theory) ที่เน้นการจัดบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (2) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ (3) ทฤษฎีระบบอัจฉริยะในการขนส่ง (Intelligent Transport Systems: ITS) ที่นำเทคโนโลยีมาบูรณาการ และ (4) นโยบายเชิงพื้นที่และการพัฒนาเมือง (Transit-Oriented Development) ที่เชื่อมโยงการขนส่งกับการวางผังเมือง จากการวิเคราะห์พบว่า ระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้ประกอบด้วยเครือข่ายที่หลากหลาย ได้แก่ รถไฟฟ้าใต้ดินที่ครอบคลุมกรุงโซลและปริมณฑล รถไฟความเร็วสูง (KTX และ SRT) ที่เชื่อมโยงเมืองหลัก รถเมล์ที่มีระบบเลนพิเศษ (Bus Rapid Transit) จักรยานสาธารณะ และระบบการเดินทางทางอากาศและทางน้ำ ทั้งหมดนี้ได้รับการสนับสนุนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบบัตรเดินทางอัจฉริยะ T-money แอปพลิเคชัน Kakao Map และระบบ ITS ที่ช่วยบริหารจัดการการจราจรแบบเรียลไทม์ความสำเร็จของระบบขนส่งสาธารณะเกาหลีใต้อยู่บนพื้นฐานของ 4 เสาหลัก (Four Pillars) คือ (1) การวางแผนเชิงบูรณาการ (Integrated Planning) ที่เชื่อมโยงการขนส่งกับการวางผังเมืองและนโยบายการใช้ที่ดิน (2) เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Technology & Innovation) ที่นำระบบดิจิทัลและข้อมูลมาใช้ในการบริหารจัดการ (3) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) ผ่านการใชยานพาหนะไฟฟ้าและพลังงานสะอาด และ (4) ความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusiveness) ที่ออกแบบระบบให้เข้าถึงได้สำหรับทุกกลุ่มรวมถึงผู้พิการและผู้สูงอายุยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่สำคัญประกอบด้วย (1) ความปลอดภัย ด้วยมาตรฐานสากลและการบำรุงรักษาเชิงป้องกัน

¹ นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹ Ph.D. Student Doctor of Philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University.

² อาจารย์ที่ปรึกษาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

² Advisor for Doctor of Philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University

*E-mail: nungruthai@psru.ac.th

(2)คุณภาพการบริการที่เน้นความสะดวกสบายและตรงต่อเวลา(3)โครงสร้างทางการเงินที่มีการบริหารจัดการต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และ (4) ความโปร่งใสและต่อต้านการทุจริต ผ่านระบบ OPEN (Online Procedures Enhancement for Civil Application) ที่เปิดเผยข้อมูลและขั้นตอนการดำเนินงานข้อค้นพบที่สำคัญคือความสำเร็จของเกาหลีได้มาจากการบูรณาการระหว่างนโยบายระดับชาติ การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และการนำเทคโนโลยีมาใช้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระบบขนส่งกับการพัฒนาเมืองแบบ Transit-Oriented Development ที่สร้างพื้นที่เชิงพาณิชย์และที่อยู่อาศัยรอบสถานีขนส่ง

บทความนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 3 ระดับได้แก่ (1)ระดับโครงสร้างควรพัฒนากฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนการบูรณาการระบบขนส่งสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานและจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ (2) ระดับองค์กรควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และ (3) ระดับพื้นที่ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พัฒนาระบบขนส่งที่ตอบสนองความต้องการท้องถิ่น และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเมือง องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษาคือ การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างการวางแผนระยะยาว การนำเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสม การให้ความสำคัญกับความยั่งยืน และการสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการ ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, การขนส่งสาธารณะ, เกาหลีใต้

Abstract

This article analyzes the public transportation management system of South Korea, one of the most successful countries in developing efficient and modern mass transit systems in Asia. The study aims to examine management mechanisms and synthesize lessons for application in other national contexts. In an era where smart cities have become a crucial urban development goal, efficient public transportation systems serve as essential infrastructure for sustainable economic, social, and environmental development. The study employs four theoretical frameworks: (1) Public Service Theory, emphasizing service provision for public benefit; (2) New Public Management (NPM), focusing on efficiency and accountability; (3) Intelligent Transport Systems (ITS) Theory, integrating technology; and (4) Transit-Oriented Development, linking transportation with urban planning.

The analysis reveals that South Korea's public transportation system comprises diverse networks including subway systems covering Seoul and metropolitan areas, high-speed rail (KTX and SRT) connecting major cities, Bus Rapid Transit (BRT) systems, public

bicycles, and air and water transportation. All these are supported by digital technologies such as the T-money smart card system, Kakao Map application, and ITS for real-time traffic management. The success of South Korea's public transportation system rests on Four Pillars: (1) Integrated Planning, linking transportation with urban planning and land-use policies; (2) Technology and Innovation, utilizing digital systems and data for management; (3) Environmental Sustainability, through electric vehicles and clean energy; and (4) Social Inclusiveness, designing systems accessible to all groups, including persons with disabilities and the elderly.

Key management strategies include: (1) Safety, with international standards and preventive maintenance; (2) Service Quality, emphasizing convenience and punctuality; (3) Financial Structure, with efficient cost management and public-private partnerships; and (4) Transparency and Anti-corruption, through the OPEN (Online Procedures Enhancement for Civil Application) system for information disclosure and process transparency. A significant finding is that South Korea's success stems from the integration of national policies, local participation, and systematic technology implementation, particularly the linkage between transportation systems and Transit-Oriented Development creating commercial and residential spaces around transit stations.

The article proposes policy recommendations at three levels: (1) Structural Level - developing laws and policies supporting transportation system integration, creating inter-agency coordination mechanisms, and allocating sufficient budgets; (2) Organizational Level - developing personnel capacity, establishing efficient management systems, and promoting public-private cooperation; and (3) Local Level - encouraging public participation, developing transportation systems responsive to local needs, and building inter-city cooperation networks. The new knowledge gained from this study is that successful public transportation system development requires a combination of long-term planning, appropriate technology implementation, emphasis on sustainability, and ensuring equal access to services - crucial lessons for countries developing public transportation systems in the 21st century.

Key word: Public administration, Public transport, South Korea

บทนำ

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ประเทศที่กระแสประชาธิปไตยทุนนิยมบนแผ่นดินที่มีขนาดราวหนึ่งในห้าของขนาดประเทศไทย มีกรุงโซล (Seoul) เป็นเมืองหลวงมีชื่อทางการ “นครพิเศษโซล” (Seoul Special City) เป็นเขตพิเศษปกครองตนเอง มีทรัพยากรธรรมชาติที่จำกัดเพราะเนื้อที่ประเทศร้อยละ 70 เป็นภูเขาสูงชัน มีพื้นที่ประมาณ 100,032 ตารางกิโลเมตร คิดเป็น 45% ของคาบสมุทรเกาหลี มีประชากร 51,966,948 คน (ปี พ.ศ. 2566) เวลาเร็วกว่าประเทศไทย 2 ชั่วโมง การเมืองปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกาหลีใต้มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเป็นเวลา 5 ปีเท่านั้น Gross domestic product 2023 จาก World Bank Group เผยค่า GDP: Gross domestic product สาธารณรัฐเกาหลีมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นลำดับที่ 14 ของโลก (1,712,793 million of US dollars) ธนาคารกลางของเกาหลี (Bank of Korea-BOK) คาดการณ์อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นทุกปีซึ่งสอดคล้องกับการคาดการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เนื่องจากภาคบริโภค (Consumption) และภาคส่งออก (Export) ปรับตัวขึ้นเล็กน้อย ห่วงของสถานการณ์ภาวะทางเศรษฐกิจเกิดทรงตัวถึงขั้นชะลอตัวลงอย่างมีนัยสำคัญ แนวโน้มจากปัจจัยภายนอกที่ไม่แน่นอนจากต่างประเทศ อาทิ สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคยุโรปตะวันออก อาทิ สหพันธรัฐรัสเซีย ยูเครน และตะวันออกกลางที่กระทบราคาลงงาน และเศรษฐกิจโลก (สุรชาติ บำรุงสุข, 2568) รวมถึงอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นภายในประเทศยังปรับสูงขึ้น ที่ผ่านมาเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจจากประเทศยากจนและเกษตรกรรมจนเป็นประเทศอุตสาหกรรมและมีเศรษฐกิจแข็งแกร่ง โดยเข้าเป็นประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เมื่อสำนักงานเลขาธิการ OECD ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ก่อตั้งขึ้นปี พ.ศ. 2539 และทันทีในปี พ.ศ.2540 (ปี ค.ศ.1997) เกิดวิกฤตการเงินทางเอเชีย และเกาหลีใต้คือหนึ่งในประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวแต่สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว สามารถชำระคืนเงินกู้ IMF ได้จำนวน 19,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐก่อนครบกำหนด 3 ปี จนติดอันดับประเทศเศรษฐกิจใหญ่ติดท็อปเท็นของโลกในปี พ.ศ.2564 (ปี ค.ศ.2021) และหนึ่งในการพัฒนาที่สำคัญในขณะนั้นคือระบบการขนส่งสาธารณะ

การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้เริ่มจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลังทศวรรษ 1960 เช่น การพัฒนาระบบทางด่วนและระบบราง แล้วต่อยอดไปสู่การจัดทำแผนแม่บทด้านการเดินทางในเขตเมืองและแผนแม่บทระดับชาติอย่างเป็นระบบ โดยกรุงโซลเป็นหนึ่งในนโยบายการพัฒนาระบบขนส่งที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ระบบรถเมล์และระบบรถไฟฟ้าใต้ดิน ควบคู่กับมาตรการบริหารความต้องการ (Demand) การเดินทางของประชาชนในประเทศ เนื่องจากผลกระทบด้านการจราจร และมาตรการจำกัดการใช้รถบนถนน ได้มีการเพิ่มโครงข่ายเลนรถเมล์โดยเฉพาะ ทั้งนี้ การปฏิรูประบบรถเมล์เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2004 มีการปรับโครงข่ายเส้นทางโดยเปลี่ยนระบบจ่ายค่าตอบแทนผู้ประกอบการ และใช้ค่าโดยสารร่วมแบบคิดตามระยะทางกับรถไฟฟ้าใต้ดิน ทำให้มีจำนวนผู้โดยสารและรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนการสร้าง “วงจรเชิงบวก” ของการลงทุนและการใช้บริการขนส่งสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ประเทศเกาหลีใต้ จัดตั้งสถาบันวิจัย

เฉพาะด้านขึ้น อาทิ สถาบันการขนส่งเกาหลี (KOTI) ที่ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะนโยบาย ทั้งเรื่องระบบราง ระบบขนส่งในเมือง การขนส่งที่ยั่งยืน และเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อวางระบบฐานข้อมูลการขนส่งระดับชาติ ขณะเดียวกัน กลไกระดับมหานครและระดับชาติที่เข้มแข็งตามที่วิเคราะห์ต่างประเทศชี้ให้เห็น ช่วยให้การวางแผนระยะยาว การบูรณาการค่าโดยสาร และการเชื่อมต่อระหว่างเมืองใหญ่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรและโครงการที่ขับเคลื่อนการปฏิรูประบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่อ่าวซานฟรานซิสโก (Seamless Bay Area) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานเพื่อรวมระบบรถเมล์ รถไฟ และบริการขนส่งอื่นๆ กล่าวว่า บทบาทรัฐบาลเกาหลีใต้ที่เข้มแข็ง (Strong Government) ทำให้เกิดการวางแผนระยะยาว การวิจัยรองรับนโยบาย และการบูรณาการระหว่างระบบราง ระบบรถบัส และนโยบายการใช้ที่ดินอย่างใกล้ชิดนั่นเอง ที่ทำให้ระบบขนส่งสาธารณะประเทศเกาหลีใต้มีประสิทธิภาพสูง เข้าถึงได้ในวงกว้าง และรองรับทิศทางสู่ระบบขนส่งอัจฉริยะและยั่งยืนในอนาคต

1.ความหมายการบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะ

การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะ หมายถึง การวางแผน การดำเนินการ และการกำกับดูแล ระบบขนส่งมวลชนที่ให้บริการแก่ประชาชน สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการเคลื่อนย้ายภายในเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (กรมการขนส่งทางบก, ม.ป.ป., สุพรชัย อุทยานกุล, 2560)

2.แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1ความหมายบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ (public service) หมายถึง กิจกรรมหรือการบริการหรือกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองโดยรัฐบาล จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น โดยการบริการสาธารณะจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่จะเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ได้แก่ รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และรวมถึงกรณีที่รัฐบาลมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย การพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาคความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2560, นราธิป ศรีราม, 2557)

2.2 ความหมายการบริหาร

การบริหาร (Administration หรือ Management) หมายถึง เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดองค์การ การนำทรัพยากรต่างๆ เพื่อการควบคุมการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้กระบวนการ หรือการปฏิบัติงาน บรรลุเป้าหมาย บรรลุวัตถุประสงค์หรือการบริหารนั้นเป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลปะ (Art) ด้วยทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในทางที่ก่อประโยชน์สูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์ หากมองในมิติการบริหารงานที่ดำเนินการโดยรัฐ เรียกว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หมายถึง กระบวนการที่ดำเนินการที่รัฐได้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพไปใช้ในการบริหารงานตามระบบราชการ โดยการปฏิบัตินิติราชการในรูปแบบที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ที่กล่าวว่า “ทำน้อยได้มาก” โดยการบูรณาการวิธีการบริหารงานภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐหรือการให้บริการแก่รัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (ประธานสุวรรณมงคล สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.)

2.3 หลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะตามนิยามบริการสาธารณะทางปกครองที่อาศัยกฎหมายที่สำคัญเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554, มานพพรหมชนะ, 2565) ดังนี้

- 1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการจัด ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน
- 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้
- 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หากพิจารณาองค์ประกอบการบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะทั้ง 3 หลักการ วิเคราะห์องค์ประกอบการบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะกับการบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้ ดังตารางที่ 1

องค์ประกอบ การบริหารจัดการการขนส่ง สาธารณะ	องค์ประกอบการบริหารจัดการ การขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้
1. การวางแผน หรือการวางแผนในเชิงบูรณาการสำหรับระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต้องเชื่อมโยงกับการวางแผนเมืองและนโยบายการใช้ที่ดิน	การวางแผนเมืองและนโยบายการใช้ที่ดิน ประเทศเกาหลีใต้มีระบบการวางแผนการใช้ที่ดินที่เป็นระบบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดระดับการวางแผนเป็นลำดับขั้น 3 ระดับ ได้แก่ การวางแผนพัฒนาประเทศระดับชาติ (National Comprehensive Development Plan) คือกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวและทิศทางการพัฒนาประเทศ รองลงมาคือการวางแผนพื้นที่เฉพาะ (Regional Plans) ที่ครอบคลุมพื้นที่หลัก เช่น เขตเมืองหลวงโซล และเขตอุตสาหกรรมสำคัญ และสุดท้ายคือการวางแผนการใช้ที่ดินระดับท้องถิ่น (Local Land Use Plans) ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้กรอบนโยบายระดับชาติ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารงานในประเทศเกาหลีใต้ที่เริ่มจากผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ได้แก่ ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) นายกเทศมนตรีเมืองพิเศษ (Mayor of Special City) นายกเทศมนตรีเมือง (Mayor of City) นายอำเภอ (County Chief) หัวหน้าเขต (District Chief) และสภาท้องถิ่น สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและออกข้อบัญญัติท้องถิ่น นโยบายสำคัญในการใช้ที่ดินของเกาหลีใต้ 1. การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) เกาหลีใต้ลงทุนอย่างมากในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ เช่น เมืองซองโด (Songdo) ที่วางแผนการใช้ที่ดินอย่างบูรณาการกับเทคโนโลยีและความยั่งยืน 2. นโยบายกระจายความเจริญ พยายามลดการกระจุกตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตโซล ด้วยการสร้างเมืองใหม่และศูนย์กลางเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่น 3. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มีกฎหมายคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Preservation Act) เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นพื้นที่อื่น 4. ระบบโซนนิ่งที่เข้มงวด แบ่งประเภทการใช้ที่ดินอย่างชัดเจน และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเข้มงวด 5. การพัฒนาระบบขนส่งที่เชื่อมโยงกับการใช้ที่ดิน นโยบาย Transit-Oriented Development (TOD) ที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน

องค์ประกอบ การบริหารจัดการการขนส่ง สาธารณะ	องค์ประกอบการบริหารจัดการ การขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้
2. การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประเทศพัฒนาแล้วมีการนำ เทคโนโลยีมาใช้เพื่อปรับปรุง ประสบการณ์ผู้โดยสารและ ประสิทธิภาพการดำเนินงาน	เทคโนโลยีที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะในเกาหลีใต้ด้านเทคโนโลยีการขนส่งสาธารณะ อย่างโดดเด่น โดยมีการพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และความสะดวกสบายให้กับผู้โดยสาร ได้แก่ ระบบตั๋วและการชำระเงินอัจฉริยะ ดังนี้ ปัจจุบันบัตร T-money และ บัตร EZ-Link (ชื่อเดิมบัตร Cashbee) คือ บัตร อิเล็กทรอนิกส์แบบพกพาที่สามารถใช้ชำระค่าโดยสารรถโดยสารประจำทาง รถไฟใต้ดิน แท็กซี่ และ ค่าสินค้าในร้านสะดวกซื้อ มีระบบการชำระเงินแบบ contactless ใช้เทคโนโลยี RFID ทำให้ผู้โดยสาร แตะบัตรที่เครื่องอ่านได้อย่างรวดเร็ว โดยสามารถเติมเงินด้วยเงินสดได้ที่สถานีรถไฟใต้ดิน ร้านสะดวก ซื้อ และตู้อัตโนมัติ การชำระเงินผ่านสมาร์ตโฟน เช่น แอปพลิเคชัน T-money Mobile และ Kakao Pay Transport ที่ช่วยให้ผู้โดยสารสามารถชำระค่าโดยสารผ่านสมาร์ตโฟนได้ การใช้เทคโนโลยี NFC (Near Field Communication) ทำให้สามารถแตะสมาร์ตโฟนที่เครื่องอ่านบัตรแทนการใช้บัตรกระดาษ หรือบัตรพลาสติก และระบบ QR Code สำหรับการชำระเงินในบางเส้นทาง ระบบข้อมูลและการวางแผนการเดินทาง 1. แอปพลิเคชันวางแผนการเดินทาง คือ Kakao Map, Naver Map และ TOPIS (Seoul Transport Operation & Information Service) ที่ให้ข้อมูลเส้นทาง เวลาเดินทาง และการเชื่อมต่อ ระหว่างรูปแบบการขนส่งต่างๆ แบบเรียลไทม์ ด้วยระบบ AI ที่วิเคราะห์รูปแบบการเดินทางและ แนะนำเส้นทางที่เหมาะสมที่สุดตามเงื่อนไขผู้โดยสาร (เวลา ราคา ความสะดวกสบาย) และมีระบบแจ้ง เตือนความล่าช้าหรือการเปลี่ยนแปลงกำหนดการเดินทางแบบเรียลไทม์ 2. ระบบ Intelligent Transport System (ITS) คือ เครือข่าย เซ็นเซอร์และกล้อง ทั่วเมือง เพื่อ ติดตามสภาพการจราจรแบบเรียลไทม์ มีศูนย์ควบคุมการจราจร ที่ใช้ข้อมูลเรียลไทม์เพื่อจัดการ การจราจรและระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนมีระบบแสดงเวลามาถึงอัจฉริยะ ที่ป้ายรถโดยสารและ สถานีรถไฟ โดยคำนวณจากตำแหน่งจริงของยานพาหนะและสภาพการจราจร 3. เทคโนโลยียานพาหนะ เช่น 1) รถไฟความเร็วสูง KTX และ SRT มีระบบ รถไฟความเร็วสูงที่พัฒนามาบนพื้นฐานของเทคโนโลยี TGV จากฝรั่งเศส แต่มีการพัฒนาต่อ ยดโดยวิศวกรเกาหลี ทำให้มีความเร็วสูงสุดมากกว่า 305 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ระบบลด การสั่นสะเทือน และเทคโนโลยีเพื่อความสบายของผู้โดยสาร และมีระบบความปลอดภัย ขั้นสูงด้วยระบบตรวจสอบอัตโนมัติจากศูนย์บัญชาการ 2) รถโดยสารประจำทางไฟฟ้า และไฮบริด การทยอยเปลี่ยนรถโดยสารในเมืองใหญ่เป็น รถไฟฟ้า (Electric Bus) และ รถ ไฮบริด (Hybrid Bus) มีเทคโนโลยี แบตเตอรี่ความจุสูง ที่พัฒนาโดยบริษัทเกาหลีได้อย่าง LG และ Samsung ผู้สนับสนุน มีระบบชาร์จไฟฟ้าแบบเร็ว ที่สถานีปลายทาง และรถ โดยสารประจำทางที่ขับเคลื่อนด้วยไฮโดรเจน ในบางเมือง เช่น อุลซาน เป็นต้น 3) ระบบ รถไฟใต้ดินอัตโนมัติ บนเส้นทางรถไฟใต้ดินบางสายในกรุงโซล (เช่น สาย 9) ใช้ระบบการ ขับเคลื่อนอัตโนมัติ Driverless Train มีระบบ Platform Screen Doors (PSD) ที่ติดตั้ง

องค์ประกอบ การบริหารจัดการการขนส่ง สาธารณะ	องค์ประกอบการบริหารจัดการ การขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้
	ในทุกสถานี่เพื่อความปลอดภัย มีเทคโนโลยีระบบระบายอากาศและควบคุมอุณหภูมิที่ทันสมัย พร้อมระบบกู้ภัยอัจฉริยะในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน 4. เทคโนโลยีสถานี่ ได้แก่ 1) สถานี่ Digital โดยติดตั้งสัญญาณ Wi-Fi ความเร็วสูงทั่วทุกสถานี่และบนยานพาหนะสาธารณะ มีจอแสดงผลอินเทอร์แอคทีฟ ที่ให้ข้อมูลการเดินทาง แผนที่ และบริการต่างๆ ติดตั้งตู้ประชาสัมพันธ์อัตโนมัติ ที่ให้ข้อมูลในหลายภาษา (เช่นภาษาอังกฤษ และภาษาญี่ปุ่น) มีระบบนำทางในสถานี่ สำหรับผู้พิการทางสายตาด้วยเทคโนโลยี Beacon และการติดตั้งอารยสถาปัตย์ที่มีไว้สำหรับผู้พิการทางสายตา 2) Smart Station ในสถานี่รถไฟหลักในกรุงโซล เช่น Seoul Station และ Gangnam Station ได้รับการพัฒนาให้เป็น Smart Station มีเทคโนโลยี IoT (Internet of Things) เพื่อการควบคุมระบบไฟฟ้า อุณหภูมิ และความปลอดภัย มีระบบจดจำใบหน้า สำหรับความปลอดภัยในสถานี่ มีร้านค้าอัตโนมัติ ไม่มีพนักงาน ใช้เทคโนโลยี AI และกล้องในการคิดเงิน 5. การบริหารจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล การใช้ Big Data Analytics การใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ จากการเดินทางเพื่อวิเคราะห์รูปแบบการเดินทางและปรับปรุงบริการ มีระบบคาดการณ์ความต้องการเพื่อจัดสรรยานพาหนะตามช่วงเวลาที่มีผู้โดยสารหนาแน่นผ่านแอปพลิเคชัน การปรับเส้นทางและตารางเวลาตาม รูปแบบการเดินทางที่เปลี่ยนแปลง มีระบบ Smart Traffic Management คือ ระบบการจัดการจราจรอัจฉริยะที่ให้มีความสำคัญกับรถโดยสารสาธารณะ อาทิ เลนพิเศษบนถนนสำหรับรถโดยสารประจำทางในช่วงเวลาเร่งด่วน สัญญาณไฟจราจรอัจฉริยะที่ปรับตามสภาพการจราจรเรียลไทม์และให้ความสำคัญกับรถโดยสารสาธารณะด้วยกัน
3. ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม การลดการปล่อยมลพิษและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเป้าหมายสำคัญ	นวัตกรรมและโครงการในอดีตและปัจจุบัน ระบบจักรยานสาธารณะหลายเมืองในเกาหลีใต้ได้พัฒนาระบบจักรยานสาธารณะเพื่อส่งเสริมการเดินทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น "Nubija" ในเมืองชางวอน ซึ่งเปิดตัวในปี 2008 และมีการติดตั้งเส้นทางจักรยานกว่า 100 กิโลเมตร ในกรุงโซล มีระบบ "Ddareungi" ที่เริ่มดำเนินการในปี 2015 และขยายจำนวนจักรยานและสถานี่ให้บริการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ผลกระทบต่อประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อม ยังลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคขนส่งกว่า 30% ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา รถบัสขนส่งสาธารณะใช้ระบบไฟฟ้าทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ ประหยัดพลังงาน โดยรวมของระบบขนส่งมวลชน มีประชาชนและนักท่องเที่ยวใช้บริการเพิ่มขึ้น 25% ในทศวรรษที่ผ่านมา เกิดประสิทธิภาพด้านเวลา เพราะระบบขนส่งสาธารณะในกรุงโซลมี ความตรงต่อเวลา มากกว่า 98% สามารถลดเวลาเดินทาง โดยเฉลี่ย 15-20% เมื่อเทียบกับสิบปีก่อน นวัตกรรมและโครงการในอนาคต

องค์ประกอบ การบริหารจัดการการขนส่ง สาธารณะ	องค์ประกอบการบริหารจัดการ การขนส่งสาธารณะในประเทศเกาหลีใต้
	เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม จึงมีความพยายามใช้ระบบ Hyperloop และระบบขนส่งความเร็วสูงรุ่นใหม่ มีการวิจัยและพัฒนา ระบบ Hyperloop ที่อาจเชื่อมต่อเมืองสำคัญในอนาคต ตลอดจนการพัฒนา KTX-Eum รถไฟความเร็วสูงรุ่นใหม่ ที่พัฒนาโดยเกาหลีใต้เอง การขนส่งอัตโนมัติ ได้แก่ รถบัสไร้คนขับ ที่อยู่ในระหว่างทดลองในพื้นที่จำกัด ปัจจุบัน พ.ศ.2568 ยังไม่ปรากฏดังกล่าว การใช้ระบบ Personal Rapid Transit (PRT) ที่กำลังพัฒนาสำหรับพื้นที่เฉพาะ และทำงานที่มีการบูรณาการ MaaS (Mobility as a Service) ผ่านแพลตฟอร์ม MaaS ที่รวมบริการขนส่งทุกรูปแบบเข้าด้วยกัน มีระบบสมาชิก All-in-One สำหรับการเดินทางแบบไร้รอยต่อ การมีระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้ไม่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการในการเดินทางของประชาชนหรือแม้แต่พนักงานท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังช่วยลดเวลาในการเดินทางสำหรับประชาชนที่ต้องเดินทางไปทำงานประจำ บรรเทาปัญหาการจราจร และสิ่งที่ตอบสนองคือ การดำเนินการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบคมนาคมขนส่งภายในประเทศเกาหลีใต้แบ่งออกเป็นถนน (74%) รถไฟใต้ดิน (18.9%) รถไฟ (6.8%) อากาศยาน (0.2%) ทางน้ำ (0.1%) รัฐบาลเกาหลีใต้ต่างให้ความสำคัญผนวกกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดคู่ขนานด้วย

ความสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะต่อเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเกาหลีใต้

สภาวะเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเกาหลีใต้ให้ความสำคัญการพัฒนาเมืองมาโดยตลอด อาทิ ระบบขนส่งสาธารณะ กล่าวคือ ระบบการวางรากฐานการคมนาคมในพื้นที่ ปี พ.ศ. 2568 กระทรวงเศรษฐกิจและการคลังเกาหลีใต้ ชี้แจงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้ซบเซาลงท่ามกลางความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ กระทรวงฯ ระบุในรายงานรายเดือนที่เรียกว่า กรีนบุ๊ก (Green Book) ว่าในระยะนี้เศรษฐกิจเกาหลีใต้ได้รับแรงกดดันจากความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจที่ซบเซา โดยได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ กระทรวงฯ ยังกล่าวเพิ่มเติมว่าอุปสงค์ภายในประเทศฟื้นตัวอย่างเชื่องช้า เนื่องจากการบริโภคและการลงทุนด้านการก่อสร้างชะลอตัวลง ขณะที่ปัญหาการจ้างงานยังคงดำเนินต่อไป (สถาบันดำรงราชานุภาพ, ม.ป.ป.)

จากสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลเกาหลีใต้ยังดำเนินการให้บริการขนส่งสาธารณะ โดยพบว่าพัฒนาการของระบบขนส่งสาธารณะในเกาหลีใต้ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่ทันสมัยในเกาหลีใต้เริ่มต้นขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1960 และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในทศวรรษต่อๆ มา เมื่อทศวรรษ 1960 ในประเทศเกาหลีใต้ เป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาโดยในแผนพัฒนาห้าปีระยะแรก (ค.ศ. 1962-1966) ซึ่งรวมถึงการสร้างทางรถไฟระยะทาง 275 กิโลเมตรและทางหลวงแผ่นดินสายเล็กๆ ต่อมาทศวรรษ 1970 มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยในแผนพัฒนาห้าปีระยะที่ 3 (ค.ศ. 1972-1976) มีการพัฒนาโครงการท่าอากาศยาน ท่าเรือ และการสร้างรถไฟใต้ดินในกรุงโซล นอกจากนี้ยังมีการขยายโครงข่ายทางหลวงเพิ่มขึ้นอีก 487 กิโลเมตร ช่วงทศวรรษ 1980 โครงข่ายรถไฟได้รับการพัฒนาอย่างมาก มี

การติดตั้งระบบไฟฟ้าและเพิ่มความเร็วในเส้นทางหลัก โดยในปี ค.ศ. 1988 โครงข่ายทางบกการคมนาคมทางถนนมีระยะทางรวมกว่า 51,000 กิโลเมตร และทางด่วนที่เชื่อมระหว่างเมืองใหญ่มีระยะทางรวม 1,539 กิโลเมตร ทั้งนี้ เมื่อย้อนไปกว่า 25 ปี คือช่วงทศวรรษ 2000 ประเทศเกาหลีได้มีการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง หรือที่เรียกว่า รถไฟด่วนเกาหลี (รถไฟ KTX: Korea Express Train) ซึ่งเป็นรถไฟความเร็วสูงขบวนแรกของเกาหลีใต้ เริ่มให้บริการในช่วงเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ซึ่งมีการพัฒนาด้านการคมนาคมที่รองจากประเทศอินโดนีเซีย (เริ่มมีรถไฟ ปี ค.ศ.1867รถไฟ Whoosh เป็นรถไฟสายแรกสายเดียวในเอเชียที่วิ่งด้วยความเร็ว 350 กม./ชม. ปี) ประเทศญี่ปุ่น (เริ่มมีรถไฟ ปี ค.ศ.1869 รถไฟ Shinkansen รถไฟที่เคยทำสถิติวิ่งเร็วสูงสุดด้วยความเร็ว 603 กม./ชม. เมื่อปี ค.ศ.2015 ปกติวิ่งด้วยความเร็ว 320 กม./ชม.ปี ค.ศ.2025) ญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่มีรถไฟเป็นที่แรกๆ ในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีการพัฒนาที่รวดเร็วกว่าประเทศไทย 26 ปี การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเกาหลีใต้ยังคงดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการขยายระบบขนส่งสาธารณะทางราง (เส้นทางรถไฟ) และพัฒนาระบบขนส่งใหม่ๆ อยู่เสมอด้วย (สภาองค์กรของผู้บริโภค (Thailand Consumer Council), 2567)

บทบาทของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและบทบาทของเกาหลีใต้ในฐานะประเทศที่มีระบบขนส่งสาธารณะที่พัฒนาแล้ว



ภาพที่ 1 ภาพหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โครงสร้างและองค์ประกอบของระบบขนส่งสาธารณะในเกาหลีใต้ (Structure and Components) ระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้ถือเป็นหนึ่งในระบบที่มีประสิทธิภาพและทันสมัยที่สุดในโลก ยังคงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบขนส่งทางราง ซึ่งเป็นวิธีการเดินทางหลักสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้มีความโดดเด่นในด้านต่างๆ กล่าวคือ มีความครอบคลุมและการเชื่อมต่อ (หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง) ระบบรถไฟของเกาหลีใต้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ยกเว้นเกาะเชจู โดยมีเส้นทางหลักคือ Gyeongbu-line และ Honam-line ที่เชื่อมต่อเมืองสำคัญต่างๆ สร้างความหลากหลายของบริการ มีบริการรถไฟหลายประเภท ได้แก่ KTX (รถไฟความเร็วสูง), ITX-Saemaekul, Mugunghwa Trains และ SRT ซึ่งแต่ละประเภทมีความเร็วและราคาที่แตกต่างกันความตรงต่อเวลาและความสะดวกสบาย ระบบขนส่งทางรางของเกาหลีใต้มีชื่อเสียงในด้านความตรงต่อเวลา ความสะอาด และความสะดวกสบาย รวมทั้งการส่งเสริมการใช้งาน รัฐบาลเกาหลีใต้

ส่งเสริมให้ประชาชนใช้ระบบขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะในเขตเมืองสำคัญและแหล่งท่องเที่ยว เพื่อลดปัญหาการจราจรและลดมลพิษ และรวมไปถึงการฟื้นตัวหลังโควิด-19 แม้ว่าการระบาดของโควิด-19 จะส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้โดยสาร แต่ระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้ก็แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นและการปรับตัวที่ดี (หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง) โดยจำนวนผู้โดยสารเริ่มฟื้นตัวในช่วงหลังการระบาดโควิด 19 (กรมการขนส่งทางราง, 2566 และ Carina Johansson, 2020 และ Sangwan Lee, Jooae Kim and Kuk Cho, 2024) โดยกล่าวสรุปแยกส่วนได้ดังนี้

ระบบรถไฟฟ้าใต้ดิน

รถไฟฟ้าใต้ดินให้บริการเครือข่ายรถไฟในเมืองที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ประกอบด้วยรถไฟฟ้าใต้ดินสาย 1 ถึง 8 และส่วนที่สองและสามของรถไฟฟ้าใต้ดินสาย 9 (288 สถานี ระยะทาง 311.7 กิโลเมตร) ประชาชนมากกว่า 7 ล้านคนใช้บริการรถไฟฟ้าในเมืองคุณภาพสูงของรถไฟฟ้าใต้ดินโซลทุกวัน พวกเขาที่รถไฟฟ้าใต้ดินโซลมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงระบบ องค์กร โครงสร้างพื้นฐาน และพนักงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันต่อยุคสมัยและก้าวไปให้ไกลกว่าที่คาดหวัง ทั้งหมดนี้เพื่อให้สามารถมอบชีวิตประจำวันที่มีความสุขให้กับประชาชนทุกเพศทุกวัยได้ (หลักว่าด้วยความเสมอภาค) โดยมีผู้บริหารและพนักงานทุกคนมุ่งมั่นไปที่เป้าหมายร่วมกันในการมอบอนาคตที่ปลอดภัยกว่า เป็นมิตรกว่า และสร้างสรรค์มากขึ้นสำหรับรถไฟฟ้าใต้ดินโซล การเดินทางเพื่อบริการขนส่งรถไฟฟ้าใต้ดินโซลที่ปลอดภัยกว่า สะดวกกว่า และเมืองโซลที่เชื่อมต่อกันทั่วโลกมากขึ้นจะดำเนินต่อไป



ภาพที่ 2 ภาพแผนที่รถไฟฟ้าใต้ดินประเทศเกาหลีใต้

ที่มา: <http://www.seoulmetro.co.kr/en/cyberStation.do?action=time#wayInfo>

ณ วันที่ 2 เมษายน 2568

รถไฟฟ้าใต้ดินโซล (Seoul Metro) เป็นหนึ่งในระบบรถไฟฟ้าใต้ดินที่สำคัญที่ตั้งอยู่ ณ นครเมืองโซล ถือเป็นพื้นที่เมืองหลวงประเทศเกาหลีที่มีความสำคัญทั้งประชากรในพื้นที่และประชากรแฝงจำนวนมาก ความ

หนาแน่นของประชากรในนครเมืองโซลคิดเป็นร้อยละ 18.15 หรือ 9.411 ล้านคน (United Nations, 2022) จากประชากรทั้งหมด 51.83 ล้านคน (กรมเอเชียตะวันออก, 2567) มีเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลการบริหารจัดการสามารถศึกษาค้นคว้าผ่านเว็บไซต์ <http://www.seoulmetro.co.kr> รองรับ 4 ภาษา ได้แก่ ภาษาเกาหลี ภาษาอังกฤษ ภาษาญี่ปุ่น และภาษาจีน และในส่วนสถานีรถไฟมีฟลิ้งค์รองรับ 13 ภาษา ได้แก่ ภาษาโปตุเกตุ อินเดีย ฝรั่งเศส อังกฤษ สเปน เยอรมัน เกาหลี จีน ญี่ปุ่น ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเวียดนาม สามารถสนทนาในบริเวณจุดบริการให้ข้อมูล (Information) สถานีรถไฟโซล (Seoul Metro)

ยุทธศาสตร์กับการบริหารจัดการการบริหารรถไฟใต้ดินโซล

การบริหารรถไฟใต้ดินโซลมีภารกิจ (Mission) เป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเกาหลีใต้ในการจัดระบบรถไฟในเมืองโซลที่ปลอดภัยด้วยบริการขนส่งที่สะดวก บนวิสัยทัศน์ที่ว่า “พลเมืองมีความสุข มีบริษัทที่ดำเนินการที่น่าเชื่อถือ” รถไฟโซลอันดับหนึ่งของโลก วัตถุประสงค์เพื่อสร้างการขับเคลื่อนที่ปลอดภัย เพื่อสร้างความประทับใจให้ประชาชนด้วยความสะดวกสบาย เพื่อสร้างสรรค์ความก้าวหน้าในการบริหารจัดการ และเพื่อความครอบคลุมด้านการบูรณาการ และบริหารบนหลักการที่มีมาตรฐานมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องบนข้อมูลและข้อเท็จจริง ผ่านนโยบายผู้บริหาร (CEO) เพื่อจัดซื้อผลิตผลจากมนุษย์ บริหารจัดการอย่างเป็นระบบโดยใช้ระบบปฏิบัติการ Smart Connected Metro ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ (Management Objectives) ถูกแบ่งเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) นวัตกรรมความปลอดภัย (Prioritizes safe driving)
- 2) นวัตกรรมบริการ (Impresses customers with convenience)
- 3) การเสริมสร้างโครงสร้างทางการเงิน (Innovates Advancement in management)
- 4) การบูรณาการองค์กร (Encompasses organizational integration)

โดยหนึ่งในระบบที่ปรากฏให้เห็นคุ้นชินสำหรับชาวเกาหลีใต้คือ การแจ้งเบาะแสการทุจริต คือ ระบบการให้รางวัลผู้รายงานการทุจริต (ตามข้อบังคับการคุ้มครองและรางวัลผู้รายงานการทุจริตในเขตมหานครโซล มาตรา 18) ระบบการคุ้มครองผู้รายงานการทุจริต (ข้อบังคับการคุ้มครองและการชดเชยผู้รายงานการทุจริตในเขตมหานครโซล มาตรา 11 ถึง 15, 17 และ 29) โดยมีการระบุชัดว่าผู้รายงานการทุจริตมีสิทธิได้รับการปกป้องข้อมูลส่วนตัว ตามข้อบังคับว่าด้วยการคุ้มครองและชดเชยผู้รายงานการทุจริตของรถไฟใต้ดินโซลอย่างแข็งแกร่ง ตัวอย่างข้อมูลความลับ เช่น ข้อมูลประจำตัวของผู้รายงานและเนื้อหาของรายงานจะถูกเก็บเป็นความลับตลอดกระบวนการรายงาน การคุ้มครองสถานะ คือ ไม่มีการปฏิบัติที่เสียเปรียบในเรื่องงาน ตำแหน่งหน้าที่ ฯลฯ และการฟื้นฟูแก้ไขหากถูกปฏิบัติที่เสียเปรียบหรือการถูกเปลี่ยนตำแหน่ง ฯลฯ หากรายงานของผู้แจ้งเบาะแส (ผู้รายงานการทุจริต) ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการเงินแก่บริษัทที่ดูแลรถไฟใต้ดินโซลอย่างมีนัยสำคัญ หรือป้องกันการสูญเสีย หรือมีส่วนช่วยในการปรับปรุงความซื่อสัตย์สุจริต ผู้แจ้งเบาะแสมอาจได้รับค่าชดเชย ตลอดจนระบบการป้องกันอื่นๆ คือ การยกเว้นความรับผิดชอบ การยกเว้นจากหน้าที่ในการรักษาความลับในระหว่างการจ้างงาน การสันนิษฐานว่าเสียเปรียบ ฯลฯ โดยการบริหารเมืองกรุงโซล ไม่ใช่แค่

เพียงเปิดให้ประชาชนได้รายงานการปฏิบัติงานของระบบรถไฟฟ้าใต้ดินโซลอย่างเดียวนั้น แต่ยังสามารถแจ้งหรือรายงานหรือหากไปติดต่อราชการและสามารถติดตามความคืบหน้าในการขออนุญาตทางราชการผ่านระบบออนไลน์ (เรียกว่า ระบบ OPEN) ระบบดังกล่าวช่วยลดโอกาสที่ผู้มาใช้บริการต้องพบกับ เจ้าหน้าที่ อันเป็นการลดโอกาสในการเรียกรับสินบนได้ในอีกด้านหนึ่ง โดยกรุงโซลจะมีการจัดทำดัชนีประเมินความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการให้บริการต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีจัดทำประเมินที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารกรุงโซลอีกด้วย

กลยุทธ์ลำดับแรก พบว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ของรถไฟฟ้าใต้ดินโซลยังเน้นนวัตกรรมความปลอดภัยเป็นอันดับแรก เพื่อให้ประชาชนผู้ให้บริการมั่นใจในความปลอดภัยตลอดการใช้บริการ อาทิ อุบัติเหตุขณะโดยสารรถไฟฟ้าใต้ดิน การทำของหายบนรถไฟฟ้าใต้ดิน ความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากรถไฟฟ้าใต้ดิน จะมีค่าเตือนต่างๆ เพื่อแจ้งความปลอดภัยอย่างรอบคอบทั้งการติดประกาศในลักษณะตัวอักษร และภาพประกอบ ซึ่งสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน เข้าใจได้แม้ไม่ใช่เจ้าของภาษา (ภาษาเกาหลี) การสร้างความปลอดภัยที่อาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการตอบสนองต่อการเกิดเหตุฉุกเฉิน และการสร้างความปลอดภัยให้กับสถานประกอบการที่ทำการค้าขายภายใต้พื้นที่รถไฟฟ้าใต้ดินอีกด้วย

กลยุทธ์ลำดับที่สอง พบว่า นวัตกรรมบริการ การปรับปรุงการให้บริการประชาชน ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม ให้สวยงาม สะอาด สะดวก ปลอดภัยให้กับประชาชนทุกช่วงวัย อาทิ ที่นั่งสำหรับผู้สูงอายุ สตรีมีครรภ์ เด็ก หรือการบอกเส้นทางสำหรับผู้พิการทางสายตา ลิฟต์โดยสารสำหรับผู้ที่ใช้รถเข็น ห้องน้ำแต่ละประเภท อาทิ สำหรับผู้สูงอายุ สำหรับสตรีมีบุตรที่อยู่ระหว่างให้นม เด็กเล็ก สัญญาไฟขอความช่วยเหลือฉุกเฉินภายในห้องน้ำ บริการน้ำอุ่นสำหรับล้างมือ ประตูเปิดปิดอัตโนมัติ บันไดเลื่อน จุดบริการทิ้งขยะแยกประเภท ถังดับเพลิงพร้อมใช้งาน เครื่องช่วยชีวิตฉุกเฉิน (CPR) หรือพื้นที่เข้าไปใช้บริการที่กว้างสำหรับผู้ที่มีสัมภาระขนาดใหญ่ ป้ายบอกเส้นทางที่มีสีส้มและมีสองภาษา (ภาษาเกาหลีและภาษาอังกฤษ) พร้อมภาพประกอบสีที่สามารถตรวจสอบเช็คความถูกต้องของการใช้บริการรถไฟฟ้าใต้ดินที่มีขนาดใหญ่และมีมากกว่า 7 ชั้นในพื้นที่นครกรุงโซล เพื่อให้ประชาชน ตลอดจนนักท่องเที่ยวผู้มาเยือนทุกคนได้รับความสะดวกพร้อมกับความปลอดภัยในขณะที่ใช้บริการรถไฟฟ้าใต้ดินโซล

กลยุทธ์ลำดับที่สาม พบว่า การสร้างเสริมโครงสร้างทางการเงิน คือ การเพิ่มรายได้จากการขนส่ง เสริมสร้างการควบคุมความเสี่ยงทางการเงิน ขยายพื้นที่อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ขนส่ง และมุ่งสู่ธุรกิจเชิงกลยุทธ์ใหม่ๆ อาทิ ตู้รับฝากของอัตโนมัติที่มีหลากหลายขนาดล็อกเกอร์มี 3 ขนาดตามเริ่มต้นที่ขนาดเล็ก (소) กว้าง 380mm สูง 270mm ลึก 520mm รองลงมา ขนาดกลาง (중) กว้าง 380mm สูง 570mm ลึก 520mm และสุดท้ายขนาดใหญ่ (대) กว้าง 380mm สูง 870mm ลึก 520mm ส่วนค่าบริการตู้ขนาดเล็ก/กลาง/ใหญ่ จะคิดค่าบริการ 4 ชั่วโมงแรก 2000/3000/4000 วอน ตามลำดับ และจะมีชาร์จค่าบริการเพิ่มหากเกินกว่า 4 ชั่วโมงขึ้นไป โดยคิดเพิ่มอีก 2000/3000/4000 วอน และคิดเพิ่มทุกๆ 4 ชั่วโมงในราคาเดียวกัน รวมถึงหากเกิน 12 ชั่วโมง ก็จะคิดเพิ่มอีก 2000/3000/4000 วอน ตามลำดับ และหลังจาก 12 ชั่วโมง จะคิดเพิ่มอีกทุกๆ

12 ชั่วโมง ถือเป็นอีกหนึ่งธุรกิจที่ดำเนินการมากกว่าการบริการขนส่งโดยสารรถไฟใต้ดิน ปัจจุบันถูกจัดให้มีทุกพื้นที่ ณ สถานีรถไฟใต้ดิน

กลยุทธ์ทางการบริหารสุดท้าย การบูรณาการองค์กร หมายถึง การบูรณาองค์กรทั่วทั้งบริษัท (PMI) สร้างวัฒนธรรมองค์กรในการอยู่ร่วมกัน นวัตกรรมองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง และยังดำเนินการตอบสนองความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐบาล อาทิ ระบบขนส่งอัจฉริยะ (Intelligent Transportation Systems: ITS) เป็นการบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และระบบควบคุม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในระบบคมนาคมขนส่ง ความปลอดภัย และความยั่งยืนของระบบขนส่ง และเป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในระบบคมนาคมขนส่ง ตลอดจนช่วยแก้ปัญหาการจราจรติดขัด ลดอุบัติเหตุ และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แนวคิดและมีหลักการสำคัญของ ITS ได้รับการพัฒนาและกำหนดมาตรฐานโดยองค์กรระหว่างประเทศ หลายแห่ง เช่น ISO, IEEE, 3GPP และสหประชาชาติ แนวคิดและหลักการสำคัญของระบบ ITS

แนวคิดและหลักการสำคัญของระบบขนส่งอัจฉริยะ (ITS) ระดับนานาชาติ

1.สถาปัตยกรรมระบบและการทำงานร่วมกัน (System Architecture & Interoperability) หมายถึง สถาปัตยกรรม FRAME ของสหภาพยุโรปเป็นกรอบแนวคิดที่ช่วยให้ระบบ ITS ต่าง ๆ สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการบูรณาการบริการขนส่งและการเชื่อมต่อระหว่างประเทศสมาชิก หรืออาจทราบกันดีว่าหลักการการบูรณาการเทคโนโลยี โดยใช้วิธีการผสมผสานเทคโนโลยีต่างๆ เช่น เซ็นเซอร์ การสื่อสารไร้สาย การประมวลผลข้อมูล และระบบควบคุมอัตโนมัติ และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถเชื่อมต่อและสื่อสารระหว่างยานพาหนะ โครงสร้างพื้นฐาน และมีศูนย์ควบคุมระบบ

2.ระบบเชื่อมต่อและสื่อสาร หมายถึง การสื่อสารระหว่างยานพาหนะกับยานพาหนะ การสื่อสารกับโครงสร้างพื้นฐาน (Vehicle-to-Everything: V2X) โดย V2X เป็นเทคโนโลยีที่ช่วยให้ยานพาหนะสามารถสื่อสารกับยานพาหนะอื่นได้และการสื่อสารของยานพาหนะกับทุกๆ สิ่ง และการสื่อสารเครือข่าย เพื่อเพิ่มความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการเดินทาง โดยมีมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ IEEE 802.11p และ 3GPP

3.การควบคุมร่วมกัน (Collaborative Control) หมายถึง ทฤษฎี Collaborative Control Theory (CCT) เน้นการทำงานร่วมกันระหว่างมนุษย์และระบบอัตโนมัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นของระบบ ITS โดยมีหลักการสำคัญ เช่น การวางแผนความร่วมมือ การตรวจจับและป้องกันข้อผิดพลาด และความทนทานต่อความผิดพลาด

4. มาตรฐานการสื่อสารและความปลอดภัย หมายถึง มาตรฐาน NTCIP ในสหรัฐอเมริกาเป็นชุดมาตรฐานที่ช่วยให้ระบบควบคุมการจราจรจากผู้ผลิตต่าง ๆ สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นที่การสื่อสารและความปลอดภัยของข้อมูล ตลอดจนการจัดการข้อมูลแบบเรียลไทม์ การเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลจราจรแบบทันทีเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ โดยการใช้ Big Data Analytics เพื่อคาดการณ์สถานการณ์จราจรและวางแผนการเดินทาง

5.การวางกรอบนโยบายและกฎระเบียบ หมายถึง สหประชาชาติได้เสนอแนวทางสำหรับการพัฒนากรอบนโยบายและกฎระเบียบของ ITS ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเน้นการปรับปรุงความปลอดภัย การลดความแออัด และการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนและการประหยัดพลังงานโดยสามารถลดการปล่อยมลพิษและการใช้พลังงานผ่านการจัดการจราจรที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือกและยานพาหนะไฟฟ้า โดยการออกแบบระบบขนส่งที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในด้านความปลอดภัยและการป้องกันอุบัติเหตุ ได้แก่ ใช้ระบบเตือนภัยล่วงหน้าและระบบช่วยเหลือผู้ขับขี่ การพัฒนาระบบตรวจจับและป้องกันการชน และบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

6.การบูรณาการระบบขนส่งหลากหลายรูปแบบ หมายถึง การวางแผนความเชื่อมโยงระบบขนส่งที่หลากหลายประเภทเข้าด้วยกัน เช่น รถยนต์ รถไฟ รถไฟฟ้าใต้ดิน รถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น เช่น สร้างระบบตั๋วร่วมและการชำระเงินแบบรวมศูนย์

7.การใช้เทคโนโลยีในระบบขนส่งอัจฉริยะ หมายถึง การมีระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก (GPS) ที่แม่นยำ มีเทคโนโลยี Internet of Things (IoT) ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการเรียนรู้ของเครื่อง (Machine Learning) เทคโนโลยี 5G และการสื่อสารไร้สาย การประมวลผลภาพและวิดีโอ ระบบคลาวด์คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยี Block chain สำหรับความปลอดภัยของข้อมูล เป็นต้น

การพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศเกาหลีใต้เกี่ยวกับระบบขนส่งสาธารณะ

ประเทศเกาหลีใต้มีระบบขนส่งสาธารณะที่ออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว โดยเฉพาะ ซึ่งช่วยให้เดินทางได้ง่ายและสะดวกมากขึ้นในเมืองใหญ่และแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ ระบบเหล่านี้มีความหลากหลายและครอบคลุม ระบบขนส่งที่เหมาะสมสำหรับนักท่องเที่ยว 5 รูปแบบ ดังนี้

1.รถไฟใต้ดิน ระบบรถไฟใต้ดินในเมืองใหญ่ เช่น โซล ปูซาน และแทกู มีป้ายและแผนที่ที่แสดงทั้งภาษาเกาหลีและภาษาอังกฤษ ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถใช้งานได้ง่าย บัตรโดยสาร ระบบชำระเงินผ่านบัตร T-money เป็นตัวเลือกที่นักท่องเที่ยวนิยมใช้เพราะสามารถใช้ได้ทั้งรถไฟใต้ดิน รถบัส และร้านค้าบางแห่ง

2.รถบัสประจำทาง รถบัสในโซลมีรหัสสีที่ช่วยให้นักท่องเที่ยวเข้าใจประเภทของบริการ เช่น รถบัสสายสีเขียวที่วิ่งในพื้นที่ย่อย และสายสีน้ำเงินที่เชื่อมพื้นที่รอบนอกกับใจกลางเมือง รถบัสด่วนและรถบัสพิเศษ (Deluxe) เหมาะสำหรับการเดินทางระหว่างเมือง โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่นั่งกว้างขวางและบริการภาพยนตร์

3.KTX (รถไฟความเร็วสูง) รถไฟ KTX เป็นตัวเลือกยอดนิยมสำหรับการเดินทางระหว่างเมือง เช่น โซล ปูซาน และแทกู ด้วยความเร็วสูงและความสะดวกสบาย นักท่องเที่ยวสามารถจองตั๋วล่วงหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงช่วงเวลาที่ยาวนาน

4.จักรยานสาธารณะ ในกรุงโซล นักท่องเที่ยวสามารถเช่าจักรยานสาธารณะได้ง่าย โดยไม่ต้องสมัครสมาชิกหรือใช้บัตรประชาชน เหมาะสำหรับการสำรวจบริเวณสวนสาธารณะหรือแม่น้ำฮัน

5.แท็กซี่ แท็กซี่ในเกาหลีใต้มีราคาสมเหตุสมผลเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ และมีบริการแท็กซี่แบบ Deluxe สำหรับผู้ที่ต้องการความสะดวกสบายมากขึ้น

ข้อดีข้อเสียการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะประเทศเกาหลีใต้

ข้อดี ระบบขนส่งสาธารณะ นอกจากระบบรถไฟใต้ดิน รถเมล์ และรถแท็กซี่ที่เป็นที่รู้จักกันดีแล้ว เกาหลีใต้ยังมีระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ ที่สำคัญและได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความตรงต่อเวลา สามารถคาดคะเนเวลาการเข้าจอดของรถไฟได้อย่างแม่นยำ การชำระเงินผ่านระบบอัตโนมัติผ่านบัตร T-money พื้นที่ใช้สอยที่ครอบคลุมทุกเพศทุกวัย สิ่งอำนวยความสะดวกที่ครบครัน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับบริบทพื้นที่ได้อย่างแนบเนียนตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการจัดบริการระบบขนส่งสาธารณะครบถ้วนผ่านการประเมินที่องค์กรที่รับผิดชอบต้องเข้ารับการตรวจสอบได้ตั้งแต่ต้นทาง อาทิ ระบบการก่อสร้างที่โปร่งใส การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและกระบวนการทำสัญญาของโซล อันจะนำไปสู่ความปลอดภัยในการป้องกันการทุจริตยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมและสร้างความไว้วางใจต่อภาครัฐ เป็นต้น

ข้อเสีย ระบบขนส่งสาธารณะ ที่ประสบปัญหาด้านงบประมาณและการบำรุงรักษา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของโครงการ คือ ระบบจักรยานสาธารณะในเมืองบางแห่ง เช่น ระบบจักรยานสาธารณะหลายเมืองในเกาหลีใต้ได้พัฒนาระบบจักรยานสาธารณะเพื่อส่งเสริมการเดินทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น "Nubija" ในเมืองชางวอน ซึ่งเปิดตัวในปี 2008 และมีการติดตั้งเส้นทางจักรยานกว่า 100 กิโลเมตร ในกรุงโซล มีระบบ "Ddareungi" ที่เริ่มดำเนินการในปี 2015 และขยายจำนวนจักรยานและสถานีให้บริการอย่างต่อเนื่องที่สวนทางกับพฤติกรรมของประชาชนที่เปลี่ยนแปลง โดยประชาชนจะอาศัยความสะดวกสบายที่มากกว่าการขี่จักรยานที่มีเลนสำหรับจักรยานยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งเมือง ระบบขนส่งสาธารณะในรูปแบบอื่นที่มีความพยายามในการขยายพื้นที่ให้บริการยังประสบปัญหาการก่อสร้าง เช่น การยุบตัวของผิวดิน ผิวดินต่าง ๆ นี้ชาวเกาหลีใต้ยังกังวลโครงสร้างพื้นฐานทรุดโทรม หลังเกิดหลุมยุบย่อยในกรุงโซล อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ ทำให้ท่อระบายน้ำที่ใช้งานมานานกว่า 50 ปี แม้มีการใช้งบประมาณจากรัฐอย่างต่อเนื่องและด้วยสภาพการใช้งานตามระยะเวลาจึงทำให้ประสบปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แม้จะใช้กลยุทธ์ใดมาร่วมบริหาร ก็ยังต้องกังวลและแม้จะมีแผนเผชิญความเสี่ยงต่างๆ ก็ยังต้องหาวิธีรับมือและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามรูปแบบการบริหารจัดการ รวมถึงระบบขนส่งสาธารณะทางน้ำ ด้วยภูมิประเทศที่มีชายฝั่งทะเลและเกาะจำนวนมาก เกาหลีใต้มีระบบเรือข้ามฟากที่เชื่อมต่อระหว่างแผ่นดินใหญ่กับเกาะต่าง ๆ เช่น เกาะเชจูและเกาะอูลลึง เมืองท่าหลักที่ให้บริการเรือข้ามฟาก ได้แก่ อินชอน มกโพ โปฮัง และปูซาน รวมไปถึงบริการแท็กซี่ในพื้นที่ชนบท ในพื้นที่ชนบทและภูเขาต่างกล่าวนี้นี้เป็นผลทำให้พื้นที่ดังกล่าวมิได้สัมผัสกับประสบการณ์ระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ เช่น รถไฟฟ้าใต้ดิน เป็นต้น

สาระสำคัญ 4 ประการการจัดการระบบขนส่งสาธารณะในประเทศที่พัฒนาแล้ว

- 1.การวางแผนเชิงบูรณาการ ระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต้องเชื่อมโยงกับการวางผังเมืองและนโยบายการใช้ที่ดิน
- 2.การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประเทศพัฒนาแล้วมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพผู้โดยสารและประสิทธิภาพการดำเนินงาน
- 3.ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม การลดการปล่อยมลพิษและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเป้าหมายสำคัญ
- 4.ความครอบคลุมทางสังคม การออกแบบระบบที่เข้าถึงได้สำหรับประชากรทุกกลุ่มรวมถึงผู้พิการและผู้สูงอายุ

บทสรุป

ระบบรถโดยสารสาธารณะ เมื่อปี ค.ศ. 2004 กรุงโซลได้ปรับปรุงระบบรถโดยสารโดยเปลี่ยนไปใช้ระบบกึ่งสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลเมืองร่วมมือกับผู้ประกอบการเอกชนในการบริหารจัดการเส้นทางและบริการ การเปลี่ยนแปลงนี้ช่วยเพิ่มความปลอดภัย ความสะดวกสบาย และความตรงต่อเวลาของบริการรถโดยสาร การสนับสนุนเพิ่มเติมที่ทำให้การบริหารจัดการระบบขนส่งสาธารณะมีประสิทธิภาพด้วยการจัดทำแอปพลิเคชันต่างๆ เช่น Naver Map, KakaoMap และ Subway Korea เป็นต้น ที่สามารถช่วยให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวสามารถวางแผนการเดินทางได้อย่างง่ายดาย รวมถึงการค้นหาเส้นทางและเวลาของขนส่งสาธารณะที่ทราบเวลาที่แน่นอนขณะรอคอย แอปพลิเคชันต่างๆ นี้ถือเป็นระบบการบริหารจัดการการขนส่ง โดยได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะ ทั้งในด้านภาษา ความสะดวก และความครอบคลุม ทำให้เกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่เหมาะสมสำหรับการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ

ระบบขนส่งสาธารณะของเกาหลีใต้ไม่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการในการเดินทางของประชาชนหรือแม้แต่ นักท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังช่วยลดเวลาในการเดินทางสำหรับประชาชนที่ต้องเดินทางไปทำงานประจำ บรรเทา ปัญหาการจราจร และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ระบบคมนาคมขนส่งภายในประเทศเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น ถนน (74%) รถไฟใต้ดิน (18.9%) รถไฟ (6.8%) อากาศยาน (0.2%) ทางน้ำ (0.1%) กล่าวคือ เทียบกับนานาชาติในประเทศเกาหลีใต้มีสนามบินนานาชาติ 6 แห่ง คือ อินชอน คิมแฮ ชงจู แทกู ยางยาง และเซจู ส่วนเที่ยวบินภายในประเทศ ประเทศเกาหลีใต้มีเครือข่ายการบินภายในประเทศที่ได้รับการพัฒนา อย่างดีสามารถเชื่อมต่อเมืองใหญ่ 17 เมือง โดยสายการบินโคเรียน แอร์ และเอเซียน่า แอร์ไลน์ การเดินทางทาง อากาศมีหลายสายการบินที่ไทยและเกาหลีใต้ เปิดเส้นทางระหว่างกรุงเทพฯ และกรุงโซล สายการบินที่สำคัญๆ ได้แก่ การบินไทย Korean Air Asiana Airlines ChinaEastern Airlines Vladivostok Airlines Kenya Airlines Orient Airlines และSkyStar Airways ส่วนเส้นทางเดินเรือ พูซาน (Busan) เป็นเมืองท่าเรือใหญ่ที่สุด นอกจากนั้นยังมีการขยายโครงสร้างท่าเรืออินชอนและระบบขนส่งทางราง เช่น รถไฟ แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ รถด่วนพิเศษ แซมาอีลโฮ รถด่วนมูกุงฮวาโฮ และรถไฟธรรมดาทางอีลโฮ โดยรถด่วน

(Express Bus) การคมนาคมระหว่าง มีความสะดวก รวดเร็ว ส่วนในพื้นที่ห่างไกลประเทศเกาหลีใต้มีบริการแท็กซี่ที่เรียกว่า "9-cent taxi" ซึ่งเป็นบริการที่มีค่าโดยสารต่ำมาก (ประมาณ 100–1,000 วอน) โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อเพิ่มความสะดวกในการเดินทางของประชาชนด้วย

จากระบบการบริหารจัดการดังกล่าวที่ต้องอาศัยระบบอินเทอร์เน็ตเป็นหลักทำให้ประเทศเกาหลีใต้ต้องจัดให้มีระบบอินเทอร์เน็ตสาธารณะทั่วทั้งประเทศ และยังเป็นประเทศที่เชื่อว่ามีระบบอินเทอร์เน็ตที่เร็วที่สุดในโลก (CNN 2011) เกาหลีใต้เป็น 1 ใน 10 ประเทศที่มีอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตสูงที่สุดในโลก โดยมากกว่าร้อยละ 94 ของประชากรเกาหลีทั้งหมดมีอินเทอร์เน็ตใช้ โดยมีบริษัทที่ให้บริการ broadband มีจำนวนมากด้วยนั่นเอง

บทเรียนและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศอื่น (Lessons and Recommendations) และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับสากล ประกอบด้วยหลักการสำคัญที่ได้รับ การยอมรับและนำไปใช้ในหลายประเทศ เพื่อให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อ ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยหลักเกณฑ์ ตามที่กล่าวข้างต้น ประกอบด้วย 3 หลักการ ได้แก่ 1) หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (Continuity) บริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน เพราะเป็นบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน 2) หลักความเสมอภาค (Equality) ประชาชนทุก กลุ่มต้องได้รับสิทธิประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ รวมถึงควรเข้าถึง บริการได้ง่ายและสะดวก ตลอดจนทุกคนต้องเข้าถึงบริการขนส่งได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ หรือ ประชาชนในพื้นที่ห่างไกล และควรมีราคาค่าโดยสารที่เป็นธรรมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้บริการสาธารณะ มากขึ้นเพื่อประโยชน์ด้าน 3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptation) การให้บริการต้องมีการปรับปรุง และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อสร้างให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น หลักเกณฑ์สากลในการจัดทำบริการสาธารณะที่เน้นความต่อเนื่อง เสมอภาค โปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบ และประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับระบบขนส่งสาธารณะอื่นได้อย่างครบถ้วน เพื่อให้ ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพและตอบโจทย์ความต้องการของสังคม โดยนสาระสำคัญ 4 ประการ เกี่ยวกับการจัดการระบบขนส่งสาธารณะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้ง 4 ประการ ได้แก่ 1) การวางแผนเชิง บูรณาการ ระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต้องเชื่อมโยงกับการวางผังเมืองและนโยบายการใช้ที่ดิน 2) การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประเทศพัฒนาแล้วมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพผู้โดยสารและ ประสิทธิภาพการดำเนินงาน 3) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม การลดการปล่อยมลพิษและการใช้พลังงานอย่างมี ประสิทธิภาพเป็นเป้าหมายสำคัญและ 4) ความครอบคลุมทางสังคม การออกแบบระบบที่เข้าถึงได้สำหรับ ประชากรทุกกลุ่มรวมถึงผู้พิการและผู้สูงอายุ มาออกแบบเป็นข้อเสนอที่เกิดจากการบูรณาการหลักเกณฑ์ ข้างต้นนี้เพื่อการจัดการบริการสาธารณะเป็น 6 หลัก ดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย การที่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายที่เป็นธรรม มีความเสมอภาค โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญด้วยการยึดมั่นในกฎหมายและความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีความเป็นธรรม กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำโดยมิชอบจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

2) หลักความโปร่งใส (Transparency) การดำเนินงานต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริการให้ประชาชนรับรู้และตรวจสอบได้ง่าย เช่น การกำหนดค่าโดยสาร เส้นทาง และมาตรฐานความปลอดภัยต้องเป็นไปตามกฎหมายและเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้

3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ปรับปรุง และตรวจสอบการให้บริการ เพื่อให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอแนะ หรือประเมินผลหรือร้องเรียนเกี่ยวกับบริการขนส่ง เช่น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น หรือระบบรับข้อเสนอแนะออนไลน์แบบเรียลไทม์

4) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้ให้บริการต้องสามารถตรวจสอบและรับผิดชอบต่อการทำงานของตนเองได้ โดยหน่วยงานผู้ให้บริการต้องมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะผ่านรายงานประจำปี หรือผลการประเมินแต่ละระยะที่กำหนด

5) หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Value for Money) การจัดบริการต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และลดความสูญเปล่า จึงควรบริหารจัดการต้นทุนที่สูญเสียหรือทุนที่เลือกใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การใช้พลังงานทางเลือก ลดการปล่อยมลพิษ และการวางแผนเส้นทางให้ครอบคลุม

6) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) กรณีที่ระบบบริการสาธารณะที่กระจายตัวไปยังท้องถิ่นต่างๆ จึงควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีที่ท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอตามบริบทพื้นที่อย่างสอดคล้องลงตัว ด้วยการส่งเสริมให้ท้องถิ่นบริหารจัดการขนส่งสาธารณะเอง หรือร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นตอบสนองโจทย์คนในพื้นที่มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กรมการขนส่งทางราง. (2566). *ระบบขนส่งทางรางในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)*. กระทรวงคมนาคม.

กรมเอเชียตะวันออก. (2567). *งานประจำปีรายงานผลการสำรวจความพึงพอใจการให้บริการ: ข้อมูลประเทศและเขตเศรษฐกิจ: เกาหลีใต้*. กระทรวงการต่างประเทศ.

ชนิษฐา ชงประยูร, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, และ ธิปไตย แสงวงค์. (2560). รายงานเรื่องคอร์รัปชันในกรุงโซล และกรุงเทพฯ บทสำรวจองค์ความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล เกาหลีใต้และแนวทางต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพมหานคร. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วิทย์ สิทธิเวคิน และนครินทร์ วงกิจไพบูลย์. (2565). ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเกาหลีใต้ รวดเดียวจบ *The Secret Sauce MEDLEY#54*. The standard Thailand.

สภาองค์กรของผู้บริโภค (Thailand Consumers Council). (2567). การเสวนาบทเรียนการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทุกคนขึ้นได้ของไทยและต่างประเทศ ในหัวข้อ "มาเลเซีย-เกาหลีใต้-ยุโรป ตัวอย่างระบบขนส่งมวลชนที่ทุกคนขึ้นได้". กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค.

สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ประเทศไทย. (2567). ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเกาหลีใต้ ปี 2567. กรุงเทพฯ.

สุพรชัย อุทัยนฤมล. (2560). เอกสารประกอบการสอนวิชา *Geographic Information System in Transportation*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2568). มติชนสุดสัปดาห์. ยุทธบทความ. ฉบับวันที่ 21-27 มีนาคม 2568. สืบค้นจาก https://www.matichonweekly.com/column/article_832682

Alam, M., Ferreira, J., & Fonseca, J. (2016). *Introduction to intelligent transportation systems. In Intelligent Transportation Systems (pp. 1-17)*. Springer.

Badura, S., & Lieskovsky, A. (2021). Intelligent transportation systems: Challenges and perspectives. *Transport and Telecommunication Journal*, 22(2), 151-164.

Chen, Y., Ardila-Gomez, A., & Frame, G. (2017). *Achieving energy savings by intelligent transportation systems investments in the context of smart cities*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, 54, 381-396.

Creatrip. (2022). ข้อมูลเกี่ยวกับขนส่งสาธารณะของเกาหลี อัปเดต 2022. สืบค้นจาก <https://creatrip.com/th/blog/5362>

Creatrip. (ม.ป.ป.). จุดเด่นและข้อดีของรถไฟฟ้าใต้ดินเกาหลี. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2568, เข้าถึงได้จาก <https://creatrip.com/th/blog/10004>

Department of Rural Roads. (ม.ป.ป.). ระบบขนส่งทางรางในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้). สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.drt.go.th/news-photo/ระบบขนส่งทางรางในสาธารณ>

Dimitrakopoulos, G., & Uden, L. (2019). Intelligent technologies and networks for smart cities. *In Intelligent Technologies and Applications (pp. 245-271)*. Springer.

Facebook. (ม.ป.ป.). แผนที่รถไฟฟ้าใต้ดิน กรุงโซลและปริมณฑล ฉบับภาษาไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.facebook.com/gurukorea/posts/553929405253560/>

- Glob Thailand. (2024, 8 พฤศจิกายน). เกาหลีใต้ เดินหน้า Urban Air Mobility เพิ่มทางเลือกการสัญจร-
โลจิสติกส์ในเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2568, เข้าถึงได้จาก
<https://globthailand.com/korea-08112024/>
- Go! Go! Hanguk. (2025, 20 กุมภาพันธ์). 6 things about Korea's public transportation system.
สืบค้นจาก <https://gogohanguk.com/en/blog/koreas-public-transportation/>
- Klook. (ม.ป.ป.). คู่มือรถไฟฟ้าใต้ดินโซลเพียงแห่งเดียวที่คุณต้องการ. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2568,
เข้าถึงได้จาก <https://www.klook.com/th/blog/subway-guide-seoul/>
- Korea Infrastructure Safety Corporation. (2024). *Underground Infrastructure Annual Report*.
- Korea Tourism Organization. (2023). *Seoul Tourism Guide*.
- Korean Ministry of the Interior and Safety. (2023). National Safety Infrastructure Report.
- Lee, K. H., Won, D. H., & Ko, E. J. (2015). The multiple impacts of the neighborhood
environment on the use of public bicycles by residents: An empirical study of
Changwon in Korea. *International Journal of Urban Sciences*, 4 May 2015.
- Naim Kapucu. (2012). Metropolitan Governance Reforms: The Case of Seoul Metropolitan
Government. สืบค้นจาก
https://www.researchgate.net/publication/254257921_Metropolitan_Governance_Reforms_The_Case_of_Seoul_Metropolitan_Government
- OECD. (2017). Urban Transport Governance and Inclusive Development in Korea. สืบค้นจาก
https://www.researchgate.net/publication/374293849_Urban_Transport_Governance_and_Inclusive_Development_in_Korea
- Park, J. Y., & Kim, D. (ม.ป.ป.). Korea's Integrated Fare and Smart Card Ticket System:
Innovative PPP (Public-Private Partnership) Approach. KOTI Knowledge Sharing Report.
- Salika.co. (2024, 9 กุมภาพันธ์). เกาหลีใต้มาเร็วๆ พลิกโฉมประเทศสู่ Smart Nation. สืบค้นเมื่อ
วันที่ 2 เมษายน 2568, เข้าถึงได้จาก <https://www.salika.co/2024/02/09/south-korea-smart-nation/>
- Seoul Digital Foundation. (2024). *Smart City Seoul Annual Report*.
- Seoul Metropolitan Transportation Authority. (2023). *Annual Transportation Report*.
- Seoul Solution. (2023). Integrated Transfer and Distance-based Fare System. สืบค้นจาก
<https://www.seoulsolution.kr/en/content/2380>
- SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT. (2559). *คู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงานโครงการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ & นครพิเศษโซล ระบบก่อสร้างโปร่งใสของโซลเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานก่อสร้าง*.

Sussman, J. S. (2018). *Perspectives on intelligent transportation systems (ITS)*.
Springer.

T-money. (2008, 24 พฤศจิกายน). *2008 Frost & Sullivan Asia Pacific Best Practices Awards. Customer Value Leadership Awards*. สืบค้นจาก

<https://eng.tmoney.co.kr/en/aeb/aboutUs/award/readAwardView.dev?bdSeqNo=606>

Temporal dynamics of public transportation ridership in Seoul before, during, and after COVID-19 from urban resilience perspective. (ม.ป.ป.). Scientific Reports, 14, Article number: 8981.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (ม.ป.ป.). *Guidelines for the regulatory frameworks of intelligent transport systems in Asia and the Pacific*.

วาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยกับหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย:

ขอบเขต อำนาจ และความชอบธรรมในการเมือง

The Term of the Prime Minister of Thailand and the Fundamental Principles of a Liberal Democratic State: Scope, Power, and Political Legitimacy

Received: 29/07/2568

Revised: 26/12/2568

Accepted: 28/12/2568

วีระยุทธ ลาสงยาง¹, ภูวเดช วงศ์เคี่ยม², พิมล เกษมเสาวภาคย์³,

ธีรฤทธิ ทองทับ⁴ และนฤมล พุ่มเมือง⁵

Weerayut Lasongyang¹, Phuwadate Wongkiam²,

Phimol Kasemsawaphak³, Theerawut Thongtab⁴

and Naruemon Poommuang⁵

บทคัดย่อ

การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญในการสร้างเสริมหลักประชาธิปไตย ป้องกันการผูกขาดอำนาจและป้องกันมิให้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอ่อนแอลง. บทความนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรณีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาอดีตนายกรัฐมนตรีไทย โดยวิเคราะห์ถึงขอบเขต อำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 158 วรรคสี่) กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปี เป็นกลไกสำคัญเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจตามหลักรัฐเสรีประชาธิปไตย ทั้งยังเป็นการช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเสริมความไว้วางใจประชาชนต่อกระบวนการปกครองประชาธิปไตย ทั้งนี้ องค์การตุลาการต้องยึดมั่นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย รวมทั้งต้องยึดถือและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ มาตรา 158 อย่างเคร่งครัดด้วย โดยการนับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปี ตุลาการจึงต้องตีความว่าให้เริ่มนับตั้งแต่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 มิใช่เริ่มนับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ แม้ว่าเป็นการนับระยะเวลาย้อนหลังก่อนรัฐธรรมนูญมีผลก็ไม่ขัดหลักนิติรัฐ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวย่อมสะท้อนถึงความคลุมเครือในการตีความกฎหมายอันทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับหลักความชอบธรรมทางกฎหมายและความชอบธรรมทางการเมืองตามมา ดังนั้น การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้อง

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹Assistant Professor Dr, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhuakij Pundit University

²⁻⁵อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

²⁻⁵Lecturer, Department of Law, Faculty of Social Sciences and Local Development,

Pibulsongkram Rajabhat University

*E-mail: Weerayut.las@dpu.ac.th

ตีความโดยยึดมั่นในหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตยเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของผู้นำในระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย, วาระการดำรงตำแหน่ง, นิติรัฐ, ความชอบธรรมในทางการเมือง

ABSTRACT

The limitation of the term of office for ministers serves as a crucial mechanism to promote democratic principles, prevent power monopolization, and prevent oversight mechanisms on state power from weakening. This article analyzes the legal framework on term limits in the case of General Prayut Chan-o-cha, former Thai Prime Minister, by examining the scope, authority, and legitimacy of governance under the Thai Constitution.

The intent of Section 158, Paragraph 4 of the Constitution of the Kingdom of Thailand stipulates that the Prime Minister's term shall not exceed 8 years, acting as a key mechanism to prevent power monopolization under liberal democratic principles, while also fostering political stability and enhancing public trust in democratic governance processes. Judicial bodies must adhere firmly to the fundamental principles of liberal democracy and strictly uphold the intent of Section 158. In counting the Prime Minister's term not exceeding 8 years, the judiciary must interpret it to commence from the appointment date of August 24, 2014, rather than April 6, 2017, when the Constitution took effect—even if it involves retroactive counting prior to enforcement, it does not violate the rule of law. The Constitutional Court's interpretation in this case reflects ambiguity in legal construction, sparking debates on legal legitimacy and political legitimacy. Therefore, determining the term of office for the Prime Minister is the duty of the Constitutional Court, which must interpret it by upholding the fundamental principles of liberal democratic constitutionalism to effectively prevent long-term power monopolization by leaders.

Keywords: Democracy, Term Limits, Rule of Law, Executive Power, Legitimacy

บทนำ

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยกลไกในระบบเลือกตั้งล้วนมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารไว้ ซึ่งผู้นำประเทศต้องอยู่ภายใต้หลักการของการมีวาระจำกัด (Term Limits) อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจหรือถือครองอำนาจยาวนานจนเกินไป และส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้อย่างสันติ ประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยหลายประเทศทั่วโลกจึงกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้นำประเทศในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี

หรือประธานาธิบดี ให้อยู่ในช่วงระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งโดยทั่วไปมักอยู่ที่ไม่เกิน 8 ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่สมเหตุสมผลในการบริหารประเทศ โดยต้องเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจได้

อย่างไรก็ตาม บางกรณีผู้นำประเทศอาจมีความพยายามขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของตนให้นานเกินไป ไม่ว่าจะด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลมาจากการตีความกฎหมายอันเกิดผลดีแก่ตนเอง หรือการใช้กลไกอื่นๆ ในบทความนี้ ผู้เขียนอธิบายถึงความสำคัญและลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบของประชาธิปไตย หลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักการถ่วงดุลอำนาจ แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง วิเคราะห์การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยและผลกระทบต่อหลักประชาธิปไตย ตลอดจนกรณีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีกับหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐว่ามีสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่ รวมถึงผลกระทบที่ตามมา รวมทั้งเหตุผลที่ควรมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ โดยผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

ความสำคัญและลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบของประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีวิธีการควบคุมมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือการปกครองที่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) ระบบนี้อาจเรียกว่า “เสรีประชาธิปไตย” (สมยศ เชื้อไทย, 2556) ฉะนั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่ทั่วโลกนิยมใช้เพราะเป็นระบอบที่ให้สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมแก่ประชาชนมากที่สุด อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” และวินสตัน เชอร์ชิลล์ (Winston Churchill) ได้ให้คำนิยามคำว่า “ประชาธิปไตยคือการปกครองที่เลวร้ายที่สุด” จะเห็นได้ว่าคำนิยามของ Winston Churchill ว่า “ประชาธิปไตยไม่ใช่รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่เป็นรูปแบบการปกครองที่เลวร้ายที่สุดต่างหาก” (ฉอาน อิศรศักดิ์, 2558)

ในสังคมประชาธิปไตยไม่อาจจำกัดอำนาจประชาชนในการเลือกผู้ปกครองได้ เนื่องจากบุคคลในรัฐมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน การให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองจึงเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ มาต่อรองผลประโยชน์อย่างเสรีบนพื้นที่ประชาธิปไตย สร้างสมดุลระหว่างการกำกับและเสรีภาพทางการเมือง นอกจากนี้ในสังคมประเทศใดก็ตามที่จะเป็นประชาธิปไตยมิใช่ว่าประเทศนั้นมีเพียงแค่รัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง รวมทั้งโครงสร้างที่เป็นสถาบันทางการเมืองเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่สุดก็คือสังคมประเทศนั้นจะต้องมีวัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตยของประชาชนทุกคน และวัฒนธรรมของประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดก็คือ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา มีความรับผิดชอบต่อสังคม รับผิดชอบต่อตนเองและพึงพาตนเอง (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2557) การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนหรือประชาชนปกครองตนเอง ในฐานะที่ผู้นำประเทศก็เป็นพลเมืองของรัฐจึงต้องคำนึงถึงลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ มีความรับผิดชอบต่อตนเองและพึงพาตนเองได้ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง

เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา และรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555)

หลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

รัฐเสรีประชาธิปไตยย่อมมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ มีความเกี่ยวพันและสัมพันธ์กัน มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนหลักประชาธิปไตย (บรรเจิด สิงคะนติ, 2561) รวมไปถึงหลักการถ่วงดุลอำนาจ แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง และการเปรียบเทียบการจำกัดวาระผู้นำในระบอบประชาธิปไตย

(1) **หลักประชาธิปไตย** เป็นการปกครองที่มาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองตนเองของประชาชนดำเนินการโดยผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักการประชาธิปไตยมีเป็นหลักการที่จะต้องมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้ (พรชัย เลื่อนฉวี, 2554)

1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินปัญหาและกำหนดความเป็นไปของพวกเขาเอง ถือเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบอบนี้เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ เป็นเจ้าของการปกครอง ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมาจากความเห็นชอบของราษฎรทั่วไป มิได้มาจากอำนาจแบบเทวสิทธิ์หรือจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หลักนี้ถือตามทัศนะของอริสโตเติล (Aristotle) หรือลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่ว่า “ประชาชนเป็นที่มาหรือเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง ผู้ปกครองประเทศเป็นเพียงตัวแทนของปวงชน ที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความยินยอมไปทำหน้าที่บริหารแทนตนเท่านั้น” การให้ความยินยอมของประชาชนแก่ผู้ที่จะไปทำหน้าที่ปกครองประเทศนั้น อาจเป็นการให้ความยินยอมโดยการออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนทางตรง คือ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

2) ประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำได้โดยเสรี หลักการเลือกตั้งเสรีและเป็นธรรม (Free and Fair Elections) มีการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้นำและเปลี่ยนแปลงอำนาจได้ตามกำหนด ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้นการเลือกผู้นำได้โดยเสรีหมายความว่า ประชาชนทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองประเทศได้ไม่มีการกีดกันในเรื่องอุดมการณ์ แนวความคิดหรือเรื่องอื่นใดทั้งสิ้น สำหรับขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับการมีผู้สนใจการเมืองมารวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไป เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งเข้าไปเป็นรัฐบาล การยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนราษฎรได้อย่างเสรี ซึ่งผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเป็นผู้บริหารประเทศต่อไป

หากให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทำให้สิทธิในการเลือกผู้นำโดยเสรีเป็นไปได้ยาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

3) ผู้ปกครองจะต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เมื่อผู้ปกครองได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายมาใช้อำนาจปกครองมาเป็นการชั่วคราว หรือเป็นระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยปกติรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ปกครอง เช่น อาจมอบให้ประธานาธิบดีอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีหรือมอบให้ผู้แทนราษฎรมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นต้น เมื่อวาระดังกล่าว ผู้ปกครองจะต้องออกจากตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้อยู่ใต้การปกครองไม่ยินยอม ผู้ปกครองนั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งไป วิธีการนี้ นอกจากเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอันมิโดยไม่สิ้นสุดของปวงชนแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองที่สิ้นสุดได้อีกด้วย

4) สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกผู้ปกครองโดยมีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกโดยเสรีอีกทั้งผู้ปกครองมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ปกครองยังละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสำคัญของประชาชนแล้ว การปกครองนั้นก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นประชาธิปไตย แต่อาจเป็นเผด็จการชั่วคราวไป ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการระแวดระวังกันมิให้ผู้ปกครองประเทศเข้าไปใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น อำนาจของรัฐต้องถูกจำกัดโดยหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชน รัฐไม่สามารถออกกฎหมายหรือนโยบายที่ละเมิดสิทธิพื้นฐานโดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนอยู่ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

(2) หลักนิติรัฐ (Rule of Law)

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เป็นแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่ใช้ในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ผู้นำต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่สามารถตีความกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง และเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ (Dicey, A. V., 1885) แนวคิดนี้เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและหลักการปกครองที่โปร่งใส โดยมุ่งเน้นให้ผู้ปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายและเคารพสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม หลักการสำคัญของนิติรัฐ ก็คือ อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดรวมถึงผู้ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เหนือกฎหมาย หลักนี้ตามความเห็นของ Theodor Maunz ประกอบด้วย 7 หลักการสำคัญ ได้แก่ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา 6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐจึงเป็นกลไกสำคัญในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและป้องกันการใช้อำนาจ

โดยมิชอบ สะท้อนถึงความเป็นธรรมในระบบกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและการตรวจสอบอำนาจรัฐผ่านกระบวนการยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า ทั้งสองหลักการดังกล่าวข้างต้นนั้นมีรากฐานร่วมกัน กล่าวคือ หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยมุ่งเน้นที่จะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองโดยให้ผู้ปกครองมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ในขณะที่หลักนิติรัฐมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ (บรรเจิด สิงคะเนติ 2561)

(3) หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายมหาชนที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจโดยมิชอบ แนวคิดนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งได้รับการพัฒนาจากมกตสจเคอ มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของรัฐและลดความเสี่ยงของการปกครองแบบเผด็จการ โดยการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จ การแบ่งแยกอำนาจเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกัน

ส่วนการตรวจสอบทางตุลาการ (Judicial Review) ศาลเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ โดยสามารถวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือนโยบายของฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (Marbury v. Madison, 1803) หลักการนี้ช่วยให้ฝ่ายตุลาการสามารถปกป้องสิทธิของประชาชนและป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการ ประชาชนเองก็มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบอำนาจของรัฐ มีสิทธิในการตรวจสอบถ่วงการใช้อำนาจขององค์กรการตุลาการได้ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าการใช้อำนาจ ตุลาการ ไม่ว่าจะในแง่ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือกรณีที่เนื้อหาของคำพิพากษาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายประชาชนโดยเฉพาะนักวิชาการทั้งหลายย่อมสามารถใช้เสรีภาพในการและลงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาดังกล่าวตามสมควร การกระทำเช่นนี้อาจมิได้มีผลในทางกฎหมาย แต่หากความคิดเห็นของประชาชนที่วิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายตุลาการนั้นมีเหตุผลหนักแน่นและเที่ยงตรง ความคิดเห็นเช่นนี้น่าจะส่งผลต่อความรู้สึกที่ประชาชนมีต่อศาล และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาลในที่สุด สถานะขององค์กรตุลาการนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อฝ่ายตุลาการอีกด้วย หากมีประชาชนจำนวนมากวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาลอย่างมีเหตุมีผลอยู่บ่อยครั้ง ความน่าเชื่อถือของศาลย่อมสั่นคลอน กรณีเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาล (ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา, 2564) โดยคำตัดสินของ ตุลาการต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนน่าเชื่อถือ มีหลักทฤษฎีการตีความที่ยอมรับได้ ดังนั้น หลักการถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอันช่วยในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและสร้างความสมดุลในการบริหารประเทศ ผ่านกลไกของรัฐสภา ศาล และประชาชน

(4) แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy)

แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเน้นว่าความชอบธรรมทางการเมืองแตกต่างจากความถูกต้องทางกฎหมาย (Legality) แม้ว่าการกระทำจะถูกต้องตามกฎหมาย แต่หากขาดความ

ยอมรับจากประชาชน ก็อาจถือว่าขาดความชอบธรรมทางการเมือง ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ (Acquiring Power) ในระบบการเมืองจะมีกฎกติกาของการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ในยุกระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การลงคะแนนเสียงของประชาชนจึงเป็นที่มาของความชอบธรรมทางการเมือง (source of legitimacy) อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่หากผู้นำเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยใช้กองกำลังก็จะเป็นความชอบธรรมทางการเมือง หรือนำเข้าสู่ตำแหน่งด้วยกระบวนการเลือกตั้งไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม อาจทำให้ขาดความชอบธรรมทางการเมืองได้

2. ผลสัมฤทธิ์ผลในการปกครองบริหาร (Performance) ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเข้าสู่ตำแหน่งตามกติกาทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหาร และแก้ไขปัญหาของประเทศด้วย กรณีเกิดสถานการณ์วิกฤตรุนแรง ประชาชนมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารมากกว่าที่มาของอำนาจ ทำให้แม้แต่ผู้นำที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีที่ไม่ชอบธรรม เช่น การใช้กำลังก็สามารถสร้างความชอบธรรมผ่านผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ ในทางกลับกันผู้นำที่ได้รับเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ขาดความสามารถในการแก้ปัญหา ก็อาจสูญเสียความชอบธรรมจากผลงานของตน

3. พฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี ความชอบธรรมทางการเมืองไม่ได้มีเพียงแค่การเข้าสู่ตำแหน่งและผลงานในการบริหารประเทศเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีด้วย การละเมิดกฎหมาย เช่น การตีความกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการออกกฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้ความชอบธรรมทางการเมืองลดลงได้ และการมีพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่โปร่งใส ไม่เคารพหลักนิติรัฐ หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การฉ้อฉลหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ก็สามารถลดความชอบธรรมทางการเมืองได้เช่นกัน

ดังนั้น ความชอบธรรมทางการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบเชิงพลวัตที่ต้องพิจารณาทั้งสามด้าน ได้แก่ ที่มาของอำนาจ ความสามารถในการบริหาร และพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเสถียรภาพของระบอบการเมืองในระยะยาว การใช้อำนาจ (Exercise of Power) แม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยชอบธรรม แต่หากการใช้อำนาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือขาดความโปร่งใสก็อาจทำให้ความชอบธรรมลดลง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2549)

(5) การเปรียบเทียบการจำกัดวาระผู้นำในระบอบประชาธิปไตย

การจำกัดวาระผู้นำประเทศสะท้อนปรัชญาการป้องกันการผูกขาดอำนาจที่แตกต่างกันไปตามระบบรัฐบาล โดยในระบบประธานาธิบดี ประเทศต่างๆ มักบัญญัติข้อจำกัดวาระไว้อย่างชัดเจน สหรัฐอเมริกาจำกัด 2 วาระ (รวม 8 ปี) ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขครั้งที่ 22 (ค.ศ.1951) เกิดจากบรรทัดฐานของ George Washington และประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ที่ดำรงตำแหน่ง 4 วาระ (Carey, 2003) ของฝรั่งเศสกำหนด 2 วาระติดต่อกัน (วาระละ 5 ปี) เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจแบบยุค de Gaulle ขณะที่

ประเทศเม็กซิโกที่กำหนดห้ามผู้นำดำรงตำแหน่งซ้ำโดยเด็ดขาด (วาระเดียว 6 ปี) จากบทเรียนของเผด็จการของปอร์ฟิรีโอ ดิแอซ (Porfirio Díaz) ส่วนในระบบรัฐสภาแบบคลาสสิกก็ไม่จำกัดวาระ แต่พึ่งกลไกความไว้วางใจของรัฐสภา เยอรมนีตามกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) (1949) หมวด 6 รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐมาตรา 62-69 ใช้กลไกการลงมติไม่ไว้วางใจอย่างสร้างสรรค์ (constructive vote of no-confidence) แทนการจำกัดวาระ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551) กรณีนางอังเกลา แมร์เคิล อดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 16 ปีอันแสดงความยืดหยุ่นของกลไกในระบบรัฐสภา ส่วนในสหราชอาณาจักรไม่มีการจำกัดวาระนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญไม่ลายลักษณ์อักษร ตามหลักอำนาจอิสระสูงสุดในรัฐสภา (parliamentary sovereignty) รัฐสภาสามารถถอดถอนนายกฯ ได้ตลอดเวลาผ่านกลไกการลงมติไม่ไว้วางใจ (Bogdanor, 2009) การดำรงตำแหน่งขึ้นกับความไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และการเลือกตั้งทั่วไปที่ต้องจัดภายใน 5 กรณีตามมาตรา 55 แดตเซอร์ ที่เคยดำรงตำแหน่ง 11 ปี (ค.ศ. 1979-1990) และนายโทนี แบลร์ 10 ปี (ค.ศ. 1997-2007) จะเห็นได้ระบบนี้อนุญาตให้ผู้นำที่ได้รับความไว้วางใจสามารถบริหารประเทศได้ยาวนาน สำหรับประเทศไทยมีลักษณะพิเศษบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ที่ได้จำกัดวาระนายกรัฐมนตรีไว้ 8 ปี เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย สะท้อนการผสมผสานระบบรัฐสภากับการจำกัดวาระโดยตรง เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจในบริบทที่มีประวัติรัฐประหาร

วิเคราะห์การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยและผลกระทบต่อหลักประชาธิปไตย

กรณีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าสู่อำนาจตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ในช่วงแรกดำรงตำแหน่งภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระนายกรัฐมนตรี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับในวันที่ 6 เมษายน 2560 มาตรา 158 วรรคสาม ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 8 ปี ประเด็นสำคัญคือการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งว่าควรเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใดปรากฏว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็น ความเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดลงหรือไม่ เนื่องจากดำรงตำแหน่งมาครบกำหนด 8 ปีแล้ว เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2565 ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 170 วรรคสอง ประกอบมาตรา 158 วรรคสี่ (มติ 6 ต่อ 3) โดยตีความว่า การนับระยะเวลา 8 ปี ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ คือวันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นไป ไม่ใช่ตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกในปี 2557 ดังนั้นจึงยังไม่ครบกำหนด 8 ปี (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2565) ดังนั้น พลเอกประยุทธ์จึงต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 8 ปี นับจากวันดังกล่าว ซึ่งศาลให้เหตุผลว่าการนับระยะเวลาย้อนหลังไปก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยนี้สะท้อนการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเด็นการจำกัดวาระที่มีความซับซ้อนจากบริบทการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับเรื่องการจำกัดระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแตกต่างกันตามบริบทป้องกันการรวมศูนย์อำนาจ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ไม่บัญญัติจำกัดระยะเวลา รัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 171 วรรคสี่ ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี เพื่อป้องกันการครองอำนาจยาวนานโดยไม่สะท้อนเจตจำนงประชาชน รัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 158 วรรคท้าย เข้มงวดยิ่งขึ้น โดยห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 8 ปีไม่ว่าจะติดต่อกันหรือไม่ โดยไม่นับเวลาปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวหลังพ้นตำแหน่งสะท้อนหลักการป้องกันการผูกขาดอำนาจในระยะยาว

บทบัญญัติจำกัดวาระนายกรัฐมนตรีสะท้อนวิวัฒนาการทางกฎหมายไทย จากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่ไม่จำกัดสู่การจำกัดต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญปี 2550 (มาตรา 171 วรรคสี่) และจำกัดสะสมในรัฐธรรมนูญ ปี 2560 (มาตรา 158 วรรคท้าย) เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมการหมุนเวียนผู้นำ เจตนารมณ์มาตรา 158 วรรคสาม (รัฐธรรมนูญ ปี 2560) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่กำหนดจำกัดวาระโดยตรง เกิดจากบทเรียนรัฐบาลยาวนาน เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยรัฐธรรมนูญ ปี 2560 กำหนดว่าวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีจำกัดวาระเพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจท่ามกลางประวัติศาสตร์รัฐประหาร

จากกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ กำหนดว่า “นายกรัฐมนตรี จะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีมิได้ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม...” หลักการนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้หนึ่งสามารถครองอำนาจต่อเนื่องจนเกิดการผูกขาดทางการเมือง ในกรณีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาเกิดข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งว่าเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด มีนักวิชาการให้ความเห็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งออกได้สามแนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หลังการเลือกตั้งในปี 2562 หรือวันที่ 9 มิถุนายน 2562 โดยเห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วจะเกิน 8 ปีไม่ได้ นั่น เห็นว่า ควรนับตั้งแต่ 9 มิถุนายน 2562 ซึ่งเป็นวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แนวทางนี้ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการตีความแบบขยายอำนาจมากที่สุดโดยยึดการเลือกตั้งที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้นับวาระหลังจากที่นายกรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ครั้งแรก ไม่ต้องนับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 9 เดือน การตีความเช่นนี้ส่งผลให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันได้ยาวนานถึง 12 ปี 9 เดือน (9 มิ.ย.62 ถึง 6 มิ.ย.70) ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี อันนำไปสู่พฤติกรรมการผูกขาดอำนาจได้นั่นเอง

แนวทางที่ 2 นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตรงกับวันที่ 6 เมษายน 2560 โดยเป็นการตามหลักการในกฎหมายอาญาที่ว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

(Ex post facto law)” หมายความว่า “กฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคต นับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น และกฎหมายจะไม่ใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับแห่งกฎหมาย” ฉะนั้น กรณีการนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีจะต้องเริ่มนับตอนที่กฎหมายมาบังคับใช้หรือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2560 มีผลบังคับใช้ คือ วันที่ 6 เมษายน 2560 (6 เม.ย. 60 ถึง 6 เม.ย. 68) ทั้งนี้ การตีความในแนวทางนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นตีความตามแนวทางหลักการในกฎหมายอาญาอันส่งผลทำให้นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คือ 24 สิงหาคม 2557 สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันได้ยาวนานถึง 10 ปี 7 เดือน (24 ส.ค.57 ถึง 6 เม.ย. 68) อันเป็นการที่ทำให้ผู้นำในฐานะหัวหน้ารัฐบาลดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี อันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจได้เช่นเดียวกัน

แนวทางที่ 3 นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 (24 ส.ค. 57) เมื่อหลักการของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วจะเกิน 8 ปีไม่ได้นั้น ฉะนั้น จึงควรนับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 ซึ่งเป็นวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปี 2557 (ฉบับชั่วคราว) เป็นการตีความตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ต้องตีความในทางจำกัดอำนาจรัฐให้มากที่สุด ซึ่งการตีความตามหลักดังกล่าวจะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ถึงวันที่ 24 สิงหาคม 2565 เท่านั้น ทั้งนี้ การตีความในลักษณะที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 158 วรรคสี่แล้ว เพราะการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของผู้นำไว้ไม่เกิน 8 ปี เป็นไปเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และลดความขัดแย้งในสังคม

จะเห็นได้ว่า การตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นแนวทางที่เน้นการค้นหาคำความหมายแท้จริงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ จะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หลังพ้นจากตำแหน่ง เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ต้องการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้นำคนใดครองอำนาจเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 วินิจฉัยว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชายังไม่ครบ 8 ปีตามที่รัฐธรรมนูญปี 2560 กำหนดโดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ คือวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ก็ตามแต่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 3 ท่านได้แสดงความเห็นแย้ง โดยให้เหตุผลสำคัญ 3 ประการที่ชี้ว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาควรสิ้นสุดลงแล้ว (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2565)

ประการแรก ผู้นำควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน แม้การกระทำบางอย่างอาจไม่ผิดกฎหมาย แต่หากขัดต่อศีลธรรมหรือจริยธรรม ก็ไม่ควรกระทำ โดยเน้นย้ำเรื่องจริยธรรมในการบริหารประเทศ เพราะการที่บ้านเมืองอยู่ได้โดยปกติสุขมีความสงบเรียบร้อย มิใช่เป็นเพราะการบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่าง

เดียวซึ่งมีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หากต้องอาศัยสำนึกที่ดี (good conscience) จริยธรรม (moral) และสิ่งที่พึงประพฤติปฏิบัติ (tradition) ซึ่งมีผลควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ด้วย หลายเรื่องที่แม้ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมก็ไม่ควรทำ แม้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ความผิดตามกฎหมาย แต่ผู้ที่มีจริยธรรมหรือมีจิตสำนึกที่ดีแม้รู้ว่าไม่ผิดกฎหมายก็จะไม่ทำ ยิ่งหากเป็นผู้นำหรือผู้ที่มีตำแหน่งระดับสูงเป็นที่เชื่อถือของประชาชนยิ่งต้องประพฤติปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่คนทั่วไป ทั้งเป็นเหตุให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมและอาจประพฤติตนตามอย่าง ผู้นำจึงควรประพฤติปฏิบัติตนอย่างเคร่งครัดให้เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ “จริยธรรมนำกฎหมาย หรือเคร่งครัดตน ผ่อนปรนคนอื่น” มิใช่เคร่งครัดคนอื่น ผ่อนปรนตนเองเพื่อจะได้บรรเทาหรือระงับวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อจริยธรรม กฎหมายและผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในบ้านเมืองลงได้บ้าง อนึ่ง การไม่อดทนที่จะเคารพกติกา เปลี่ยนแปลง “สัญญาประชาคม” อยู่เรื่อยๆ ทำให้คนทั้งหลายขาดศรัทธาในการเคารพสัญญานั้นๆ (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2565)

ประการที่สอง การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่ให้เกิน 8 ปี ควรเริ่มตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2557 หลังจากรัฐประหาร การตีความกฎหมายนี้ย่อมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เป็นไปเพื่อการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหารอำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นกลไกสำคัญในการรักษาสมดุลของอำนาจและเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ และตามหลักประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวผู้นำ มิฉะนั้นอันอาจกลายเป็นการนำพาประเทศชาติไปสู่ระบอบอำนาจนิยมอันเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นได้ การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาควรเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 เมื่อครบกำหนด 8 ปี ในวันที่ 24 สิงหาคม 2565 สถานะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจึงสิ้นสุดลง ดังนั้น การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จะเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับยุคปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น

ประการที่สาม การเคารพเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรมุ่งเน้นการควบคุมอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นการรักษาคุณค่าของรัฐธรรมนูญและหลักการประชาธิปไตย และการเคารพกติกาและสัญญาประชาคมย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ปฏิบัติตามกติกาที่กำหนดไว้ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและกฎหมายของประเทศ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลานานอาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดปัญหาหรือวิกฤตทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ นอกจากนี้ การจำกัดวาระนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญในการรักษาสมดุลของอำนาจ และป้องกันไม่ให้เกิดการสะสมอำนาจที่อาจส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2565)

สำหรับตุลาการเสียงข้างน้อยมีความเห็นในทางเดียวกันว่า กรณีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบ 8 ปีแล้ว โดยการนับระยะเวลาควรเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันการผูกขาดอำนาจ รักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการเมือง และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำทางการเมืองให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ และเพื่อสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับตุลาการเสียงข้างน้อย และมีความเห็นไปแนวทางที่ 3 เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ที่มีการบันทึกไว้ในรายงานการประชุมครั้งที่ 500 เป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติ เพื่อป้องกันการครองอำนาจเกินขอบเขต (Pongsapan, M. ,2022, P 279-280) อันเป็นบทบัญญัติจำกัดวาระในรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถครอบงำอำนาจในระยะยาวได้ซึ่งการนับวาระย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องของการบริหารที่แท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองหรือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในภายหลัง การตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์จึงสนับสนุนการนับวาระตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก

การคงไว้ซึ่งความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญปี 2560 ล้วนแต่เป็นการตีความที่พยายาม “รีเซ็ต” หรือตั้งต้นนับวาระการดำรงตำแหน่งใหม่ ซึ่งจะเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งโดยอ้างอิงกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่นนี้ อาจทำให้ความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวถูกเบี่ยงเบนประเด็นไป ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2560 ในประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ควรพิจารณาแยกเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แต่ต้องพิจารณานับรวมต่อเนื่องกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและรักษาหลักการประชาธิปไตย การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 8 ปี ย่อมเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันการสั่งสมอำนาจของตัวผู้นำที่ส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 158 ได้เปลี่ยนหลักการใหม่โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้จากแต่เดิมย้อนกลับไปของรัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าต้องไม่เกิน 8 ปี ซึ่งปรากฏในมาตรา 171 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” มีเจตนารมณ์ว่าต้องการที่จะห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งยาวนานเกินกว่าแปดปี เพื่อมิให้อยู่ในอำนาจนานเกินไปจนเกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองได้ แต่การบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็ทำให้เกิดช่องว่างว่าหากไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีติดต่อกันหรือมีการเว้นวรรคการดำรงตำแหน่งจะทำให้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ใหม่ อีกเป็นระยะเวลา 8 ปี จึงต้องตีความในลักษณะการในทางควบคุมอำนาจอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 8 ปี และไม่มีบทยกเว้นเอาไว้ จึงต้องนำระยะเวลาดำรงตำแหน่งก่อนรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ประกาศใช้มานับรวมเข้าไปด้วย กล่าวคือ ต้องนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 รวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองเข้าไปด้วย ฉะนั้นระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 8 ปี จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2557

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เขียนขยายความมาตราดังกล่าวไว้ในเอกสารความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ด้วยว่า “..การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลดังกล่าวแล้วเกินแปดปี ก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” แต่อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว” อีกทั้ง ในเอกสารดังกล่าวยังระบุด้วยว่า “การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้”

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ที่กำหนดให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ เป็นหลักการใหม่ที่ว่า “เมื่อบุคคลใดดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแล้วหนึ่งครั้งจะมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งไม่ว่าจะช่วงเวลา ห่างกันนานเท่าใดก็ตาม ถ้าเป็นการดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันถือว่าต้องห้าม” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลอื่นเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ เพราะถ้านายกรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายและคำมั่นสัญญาที่ได้แถลงไว้กับประชาชนก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งประชาชนได้มอบความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินในฐานะรัฐบาลแล้ว ก็ยากที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจึงเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการครองอำนาจของบุคคลในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญข้างต้นย่อมเป็นไปเพื่อป้องกันการครองอำนาจของผู้นำไว้สูงสุดเพียงไม่เกิน 8 ปีเท่านั้น เจตนารมณ์ย่อมสอดคล้องกับหลักพื้นฐานประชาธิปไตยนั่นเอง

ผลกระทบที่ตามมากรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปีโดยเริ่มนับเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มีผลใช้บังคับ ย่อมมีกระทบตามมา 3 ประเด็นได้แก่

1 ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรฝ่ายตุลาการ เมื่อปรากฏว่าฝ่ายตุลาการตีความรัฐธรรมนูญโดยเลือกที่จะตีความโดยนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งที่เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ วันที่ 24 สิงหาคม 2557 แล้ว โดยตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่า ในกรณีของนายกรัฐมนตรีนั้น แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ปี 2557 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 แต่กลับเริ่มมีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 แทน กลับให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ให้ความสำคัญกับการคำนวณระยะเวลามากกว่าการที่นายกรัฐมนตรีปฏิบัติภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ปี 2557 เมื่อฝ่ายตุลาการโดยมติเสียงข้างมากตีความว่า ให้เริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญปี 2560 มีผลบังคับใช้ การคำนวณระยะเวลา 8 ปีจึงการนับวาระตามบริบทของรัฐธรรมนูญใหม่ อันส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนระหว่างเจตนารมณ์ที่วางไว้กับการปฏิบัติจริงในภาคการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ครองอำนาจอันขัดกับหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาล

2. ทำให้การสะสมอำนาจและความเสี่ยงต่อระบบเผด็จการ เพราะเมื่อบุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน ย่อมมีโอกาสสะสมอำนาจและสร้างเครือข่ายทางการเมืองที่แข็งแกร่งจนยากที่ใครจะโค่นล้มได้ สิ่งนี้นำไปสู่การลดทอนกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพราะผู้นำที่อยู่ในตำแหน่งนานอาจแต่งตั้งบุคคลที่ภักดีต่อเขาให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรของรัฐ เช่น ศาล รัฐสภา หรือหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือบางประเทศที่ผู้นำอยู่ในอำนาจเกินกว่า 8 ปี มักใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อลดข้อจำกัดทางกฎหมายที่เคยมี เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือการแทรกแซงองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่สนับสนุนอำนาจของตน

3 การลดลงของการแข่งขันทางการเมืองลง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นต้องอาศัยการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเลือกตั้ง หากผู้นำอยู่ในอำนาจนานเกินไปมักทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ และส่งผลให้พรรคการเมืองอื่นหรือผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ขาดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียม ในบางประเทศผู้นำที่อยู่ในอำนาจนานอาจใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อสนับสนุนตนเองและพรรคพวก เช่น การใช้งบประมาณของรัฐบาลในการหาเสียง สิ่งนี้ทำให้การเลือกตั้งขาดความเป็นธรรมและลดความสามารถของประชาชนในการเลือกผู้นำที่แท้จริง

4 การบริหารประเทศที่ขาดประสิทธิภาพ เมื่อผู้นำที่ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานานมักมีแนวโน้มยึดติดกับแนวทางบริหารเดิมๆ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การมีผู้นำคนเดิมเป็นเวลานานอาจทำให้เกิดความล้าหลังทางนโยบาย โดยการเปลี่ยนผู้นำเป็นระยะๆ จะช่วยให้เกิดนโยบายใหม่ๆ และเปิดโอกาสให้ผู้นำที่มีแนวคิดที่แตกต่างเข้ามาแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลเดิมอาจละเลย

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย หรือ 8 ปี ส่วนฝรั่งเศส กำหนดวาระของประธานาธิบดีไว้ที่ 5 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย ส่วนในบางประเทศที่ผู้นำอยู่ในตำแหน่งนาน เช่น รัสเซีย ผู้นำมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อย้ายอำนาจของตน ทำให้เกิดการสืบทอดอำนาจและผูกขาดอำนาจได้ ฉะนั้น การจำกัดวาระของนายกรัฐมนตรีไม่ใช่เพียงแค่กฎหมาย แต่เป็นหลักการที่ช่วยรักษาความเป็นประชาธิปไตย ลดความเสี่ยงของการผูกขาดอำนาจ และส่งเสริมการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีกับหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

ในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีถือเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันการสืบทอดอำนาจ การผูกขาดทางการเมือง และการเกิดเผด็จการผ่านกลไกรัฐสภา (Ginsburg, Melton, & Elkins, 2011) หลายประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเม็กซิโก กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจอย่างสันติ แม้ว่าในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และในเยอรมนีนั้นไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับนายกรัฐมนตรีโดยตรง แต่ใช้กลไกทางรัฐสภาและกลไกการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจ

โดยพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ผ่านการลงมติไม่ไว้วางใจ (Russell, 2016)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 8 ปี ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแนวคิดนี้มีรากฐานมาจาก หลักการจำกัดอำนาจในประชาธิปไตยเพื่อลดความเสี่ยงของการครองอำนาจยาวนานจนเกิดระบบอุปถัมภ์และการทุจริตได้โดยเฉพาะประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การตีความระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปีของนายกรัฐมนตรีกรณีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในเชิงหลักนิติรัฐและประชาธิปไตย โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่ แตกต่างกันเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการนับ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่านับตั้งแต่ปี 2557 ซึ่งเป็นปีที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรก อีกฝ่ายเห็นว่าควรนับจากปี 2560 หรือ 2562 ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายที่หนึ่งว่าการ นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปีของนายกรัฐมนตรีต้องเริ่มนับเมื่อผู้นำดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการ ผูกขาดอำนาจทางการเมืองนั้นเอง และยังสอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์เป็นการตีความจุดมุ่งหมายของกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางการตีความให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Pongsapan, M. ,2022) การกำหนดวาระนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปีถือเป็นมาตรการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในหลายประเทศ แต่การนำไปใช้ต้องอยู่บนหลักนิติรัฐและความชัดเจนของ กฎหมาย การตีความที่ไม่ชัดเจนหรือการเลือกใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ทางการเมือง อาจทำให้หลักการ ประชาธิปไตยถูกบิดเบือนและกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศได้

เมื่อพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการ พื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลและป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยพลการ แนวทางสำคัญของหลักนิติรัฐก็คือ การจำกัดวาระการดำรง ตำแหน่งของผู้นำประเทศซึ่งเป็นกลไกที่ใช้ในการป้องกันการสืบทอดอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลใด บุคคลหนึ่งมากเกินไป และการกำหนดวาระนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปีตามรัฐธรรมนูญฯ ปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ไว้เช่นนี้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐในหลายประการ ดังนี้

1) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีส่วนช่วย ลดโอกาสที่ผู้นำจะใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หากไม่มีการจำกัดวาระการดำรง ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี อาจนำไปสู่การใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงกติกากฎการเมืองให้เอื้อประโยชน์ต่อการดำรง ตำแหน่งของตนเอง

2) เพื่อส่งเสริมการหมุนเวียนการเปลี่ยนแปลงผู้นำ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำมีกำหนดเป็นระยะ ย่อมส่งผลให้ระบบการเมืองมีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งเป็น หัวใจสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

3) เพื่อป้องกันระบอบเผด็จการ การที่บุคคลใดดำรงตำแหน่งผู้นำในฐานะผู้ปกครองเป็นระยะเวลานาน อาจนำไปสู่การสะสมอำนาจและลดทอนบทบาทของฝ่ายค้านและภาคประชาสังคม ทำให้กลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลอ่อนแอลง

4) เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งผู้นำให้มีความชัดเจนทำให้เกิดความแน่นอนในกระบวนการเปลี่ยนผ่านอำนาจ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมืองของผู้นำ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งมีเป้าหมายเพื่อกำหนดระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจน ป้องกันการครอบงำทางการเมืองและการผูกขาดอำนาจของผู้ปกครองที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงกติกาการเมืองให้เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงตำแหน่งของตนเอง และเป็นการบั่นทอนและทำลายกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการแข่งขันทางการเมืองที่ยึดโยงกับนโยบายมากกว่าตัวบุคคล ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้นำได้หากไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ และทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งตระหนักถึงความสำคัญของเสียงสนับสนุนจากประชาชนตามหลักประชาธิปไตย

การตีความรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยรักษาความชอบธรรมของกฎหมายและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย การตีความรัฐธรรมนูญต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐที่เป็นสำคัญยิ่ง โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ต้องการจำกัดการครองอำนาจของผู้นำไม่ให้เกิน 8 ปี อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้น การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประชาธิปไตยยุคปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งยังเป็นหลักประกันสำคัญของประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐที่ต้องรักษาไว้ และยังช่วยให้ประเทศไทยสามารถดำรงไว้ซึ่งหลักประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน แต่การตีความรัฐธรรมนูญในกรณีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นมีการให้เหตุผลที่อ่อนมากและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน เมื่อคำตัดสินของตุลาการต้องให้เหตุผลที่ค่อนข้างอ่อนเช่นนี้แล้วและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาล

ข้อเสนอแนะ

1. องค์การตุลาการในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญต้องยึดมั่นหลักการพื้นฐานดังกล่าว รวมถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 158 อย่างเคร่งครัด โดยการนับวาระสูงสุด 8 ปีนั้นต้องตีความว่าเป็นระยะเวลาตั้งแต่บุคคลนั้นได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2557 มิใช่เริ่มนับใหม่จากวันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ (6 เมษายน 60) แม้ว่าการนับระยะเวลาย้อนหลังไปก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ ก็ย่อมไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ เนื่องจากสอดคล้องกับเจตนารมณ์ป้องกันการผูกขาดอำนาจอันเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

2. การส่งเสริมหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยต้องอาศัยกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนย่อมป้องกันการสืบทอดอำนาจและเสริมความมั่นคงให้สถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะองค์กรตุลาการจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดมั่นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คำวินิจฉัยของตุลาการจึงต้องให้เหตุผลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือ และอ้างอิงทฤษฎีการตีความที่ยอมรับได้ มิเช่นนั้นจะกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรตุลาการได้

3. การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่เคารพต่อหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากยังคงมีการเอื้อต่อการสืบทอดอำนาจหรือการควบคุมกลไกรัฐโดยกลุ่มผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำก็อาจไม่บรรลุผลได้ ฉะนั้น ต้องมีการส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกทางประชาธิปไตยให้แก่ผู้นำและนักการเมือง รวมทั้งพรรคการเมือง โดยให้ความสำคัญและเคารพของหลักการจำกัดวาระของผู้นำว่าเป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองที่สิ้นสุดลง มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้นำเพื่อบริหารประเทศ รวมทั้งต้องพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้สังคมไทยเห็นความสำคัญของหลักประชาธิปไตย

4. ประเทศไทยสามารถนำประสบการณ์จากประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยเฉพาะแนวคิดของประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเยอรมนีที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของรัฐบาลมาปรับใช้ให้เหมาะสม

5. ส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำเป็นหลักประกันสำคัญของประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐที่ต้องรักษาไว้

เอกสารอ้างอิง

กมล สมวิเชียร. (2520). *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ฉอาน อิศรศักดิ์. (2558). *ชีวิตต่อสู้ ของ วินสตัน เชอร์ชิล*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : ศรีปัญญา.

ลิขิต อีระเวทิน. (2549). *ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐ*. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้น 26

มีนาคม 2564, เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9490000028434>

ฐากูร ศิริยุพวัฒนา. (2564). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบ*

ประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2565). *ความคิดเห็นส่วนตัวเกี่ยวกับการวินิจฉัยวาระ 8 ปีของนายกรัฐมนตรี*.

ในรายงานการประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14/2565. กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2565). *ความเห็นส่วนตัวของนายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการ*

ศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568, เข้าถึงได้จาก

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20221028213247.pdf

-
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2557). *ความหมาย คุณค่า และความสวยงามของประชาธิปไตย*. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <http://libertyschool.in.th/lecturer-profile/prajak-kongkirati/>
- ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. ตอน 134 เล่มที่ 40 ก. 1-90.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2565). *คำวินิจฉัยกลางที่ 14/2565 (30 กันยายน 2565)*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568, เข้าถึงได้จาก https://constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=15205
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2551). *กฎหมายพื้นฐาน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic law)*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. Basic law. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. น. 39-42.
- ไอลอว์. (2565, 11 สิงหาคม). *วาระนายกฯ 8 ปี ของ พล.อ.ประยุทธ์ บทพิสูจน์รัฐธรรมนูญปราบโกง* สืบค้น 26 มีนาคม 2568 จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/5350>
- Barendt, E. (1998). *Separation of powers and constitutional government*. Public Law, 1998 (Spring), p. 599-618.
- Bogdanor, V. (2009). *The new British constitution* (pp. 143-145). Hart Publishing.
- Carey, J. M. (2003). *The reelection debate in Latin America*. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 121. Retrieved March 26, 2025, from <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00235.x>
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Macmillan.
- Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (2011). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.
- Pongsapan, M. (2022). *Open to interpretation? Allowing the Prime Minister to serve for more than eight years*. *Thai Legal Studies*, 2(2), p. 275–281.
- Russell, M. (2016). *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*. Oxford University Press.
- U.S. Supreme Court. (1803). *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch).
-

แนวทางการจัดทำบัญชีคาร์บอนสำหรับกิจการพลังงานสะอาดในประเทศไทย:

กรอบแนวคิด บทบาทวิชาชีพ และข้อเสนอเชิงนโยบาย

Carbon Accounting Guidelines for Clean Energy Businesses in Thailand:

Conceptual Framework, Professional Roles, and Policy Recommendations

Received: 8/04/2568

Revised: 19/12/2568

Accepted: 25/12/2568

ประภาวรรณ บุรณะพรศักดิ์¹ และกัลป์ อุโฆษกิจ²

Prapawon Buranaphan¹ and Gun Ukoskid²

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้ภาคธุรกิจไทย โดยเฉพาะกิจการพลังงานสะอาด ต้องเร่งพัฒนาระบบการวัดและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับบริบทประเทศ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการจัดทำ บัญชีคาร์บอน (Carbon Accounting) สำหรับกิจการพลังงานสะอาดในประเทศไทย โดยบูรณาการมาตรฐานสากล ได้แก่ Greenhouse Gas Protocol (GHG Protocol), ISO 14064 และ IFRS S2 ร่วมกับกรอบแนวคิดด้านความยั่งยืน ได้แก่ Environmental, Social, and Governance (ESG) Framework, Circular Economy และ Stakeholder Theory เพื่อสนับสนุนการวัด วิเคราะห์ และเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างโปร่งใสและเอื้อต่อการตรวจสอบ บทความชี้ให้เห็นว่า การจัดทำบัญชีคาร์บอนไม่ใช่เพียงกระบวนการเชิงเทคนิค แต่เป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ที่ช่วยให้ผู้บริหารกำหนดเป้าหมายและแผนลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนยกระดับความพร้อมต่อเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลและการเข้าถึงแหล่งทุนสีเขียว อย่างไรก็ดี การประยุกต์ใช้ในประเทศไทยยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ การขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทาง โครงสร้างพื้นฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ และแรงจูงใจเชิงนโยบายที่ยังไม่เพียงพอ บทความจึงเสนอข้อเสนอเชิงปฏิบัติในการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การจัดระบบข้อมูล และการสนับสนุนเชิงนโยบาย เพื่อให้การบูรณาการบัญชีคาร์บอนในภาคพลังงานสะอาดเกิดผลอย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

คำสำคัญ: การบัญชีคาร์บอน, พลังงานสะอาด, แนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ABSTRACT

Climate change causes the Thai business sector, particularly clean energy businesses, to have to accelerate the development of a reliable greenhouse gas emission measurement and reporting system that is consistent with the country's context. This article aims to propose guidelines for Carbon Accounting for clean energy businesses in Thailand by integrating international standards, namely the Greenhouse Gas Protocol (GHG Protocol), ISO 14064, and

¹⁻²อาจารย์ประจำ หลักสูตรพลังงานทางเลือกและสิ่งแวดล้อม วิทยาลัยการ มหาวิทยาลัยพายัพ

¹⁻² Lecturer, Alternative Energy and Environment Program, Interdisciplinary Studies, Payap University.

*E-mail gunpyu@gmail.com

IFRS S2, together with sustainability frameworks, namely the Environmental, Social, and Governance (ESG) Framework, Circular Economy, and Stakeholder Theory, to support the measurement, analysis, and disclosure of greenhouse gas emission data transparently and conducive to verification. The article points out that carbon accounting is not merely a technical process but a strategic tool that helps executives set targets and plans for reducing greenhouse gas emissions, as well as elevating readiness for disclosure criteria and access to green finance. However, the application in Thailand still faces significant limitations, including a shortage of specialized personnel, incomplete data infrastructure, and insufficient policy incentives. The article therefore offers practical recommendations on personnel capacity building, data system organization, and policy support, to ensure that the integration of carbon accounting in the clean energy sector yields sustainable results, coupled with the creation of civil society participation.

Keywords: Carbon Accounting, Clean Energy, ESG Framework, Circular Economy, Stakeholder Theory, GHG Protocol, IFRS S2

บทนำ

ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นความท้าทายที่สำคัญของโลก โดยข้อมูลจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC) ระบุว่า หากไม่มีการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเร่งด่วน อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกอาจเพิ่มขึ้นถึง 2°C ภายในปี พ.ศ. 2593 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรง เช่น น้ำท่วม พายุ และความแห้งแล้ง (IPCC, 2023)

ในบริบทประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning; ONEP) รายงานว่า ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณ 265 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (CO₂eq) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2573 หากยังไม่มีมาตรการลดการปล่อยที่มีประสิทธิภาพ (ONEP, 2022) ข้อมูลจากองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) หรือ TGO ยังชี้ให้เห็นว่า ภาคพลังงานเป็นแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกหลักของประเทศ โดยคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ของการปล่อยทั้งหมด (TGO, 2023)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดอย่างต่อเนื่อง ทั้งพลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และพลังงานชีวมวล ซึ่งมีศักยภาพสูงในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังขาดระบบที่ช่วยติดตามและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ การบัญชีคาร์บอน (Carbon Accounting) จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการวัด บันทึก และรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซ

เรือนกระจกขององค์กร โดยครอบคลุมทั้งการปล่อยโดยตรงจากกิจกรรมขององค์กร (Scope 1) การปล่อยทางอ้อมจากการใช้พลังงานที่ซื้อมา (Scope 2) และการปล่อยทางอ้อมจากห่วงโซ่อุปทาน (Scope 3) ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตลอดห่วงโซ่คุณค่า (World Resources Institute & WBCSD, 2004)

ในระดับสากล การบัญชีคาร์บอนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนเป้าหมายด้าน ESG (Environmental, Social, Governance) และการเปิดเผยข้อมูลด้านสภาพภูมิอากาศ โดยกรอบมาตรฐาน เช่น GHG Protocol และ IFRS S2 ได้กลายเป็นข้อกำหนดสำคัญสำหรับองค์กรที่ต้องการสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในสายตาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (IFRS Foundation, 2023) ขณะเดียวกัน เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบปัญญาประดิษฐ์และซอฟต์แวร์บัญชีคาร์บอน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยจัดการข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะข้อมูลจากห่วงโซ่อุปทาน (Scope 3) ซึ่งช่วยเพิ่มความแม่นยำและลดต้นทุนในการจัดทำบัญชีคาร์บอน (Normative, 2024)

การจัดทำบัญชีคาร์บอนในประเทศไทยได้รับความสำคัญมากขึ้นภายหลังการประกาศเป้าหมายของประเทศไทยในการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 หรือ COP26 ณ เมืองกลาสโกว์ สหราชอาณาจักร เมื่อปี พ.ศ. 2564 โดยมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี พ.ศ. 2593 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. 2608 (TGO, 2023) นอกจากนี้ TGO ยังได้พัฒนาโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program; T-VER) เพื่อสนับสนุนการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในตลาดสมัครใจ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ Asian Development Bank (2023) พบว่ากิจการพลังงานสะอาดในประเทศไทยกว่าร้อยละ 70 ยังขาดระบบข้อมูลที่ครบถ้วนสำหรับการจัดทำบัญชีคาร์บอน โดยเฉพาะใน Scope 3 ซึ่งครอบคลุมห่วงโซ่อุปทานทั้งหมด

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีนโยบายและกลไกสนับสนุนในระดับประเทศ แต่กิจการพลังงานสะอาดของไทยยังเผชิญช่องว่างเชิงระบบในการติดตามและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังต้องเผชิญแรงกดดันจากบริบทการค้าโลก เช่น มาตรการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM) ของสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดให้องค์กรต้องเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิต หากไม่สามารถปรับตัวได้ อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยในตลาดระหว่างประเทศ (Bangkok Bank SME, 2024)

ในขณะเดียวกัน จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในระดับสากลและบริบทประเทศไทยพบว่า งานศึกษาด้านการบัญชีคาร์บอนและการจัดการก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นมิติด้านเทคนิค การคำนวณ และการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการรายงานตามมาตรฐานหรือข้อกำหนดของตลาดทุนเป็นสำคัญ (Schaltegger & Burritt, 2000; Hahn & Kühnen, 2013; Bebbington & Larrinaga, 2014) สำหรับบริบทประเทศไทย งานวิจัยจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของบริษัทจดทะเบียนผ่านแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปีและรายงานประจำปี (56-1 One Report) และการเชื่อมโยงกับผลการ

ดำเนินงานขององค์กร (ณัฐวุฒิ ทรัพย์สมบัติ และคณะ, 2567; ขวลิต จันคันทา และพุดพิงศ์ ชัยนโต, 2568) ขณะที่งานด้านการคำนวณคาร์บอนฟุตพริ้นท์หรือการตรวจวัดและรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งทางตรงและทางอ้อมขององค์กรในประเทศยังมักอยู่ในรูปของกรณีศึกษาเฉพาะองค์กรหรืออุตสาหกรรม เพื่อระบุแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญและการวางระบบการจัดเก็บข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ (Suchattrakun et al., 2025; ขวลิต จันคันทา และพุดพิงศ์ ชัยนโต, 2568) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ยังมีการศึกษาค้นคว้าจำกัดในมิติด้านสังคม บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบริบทการพัฒนาท้องถิ่น แม้ว่ากิจการพลังงานสะอาดจะมีส่วนได้เสียโดยตรงกับบริบทเชิงพื้นที่ ทั้งในด้านผลกระทบต่อชุมชนและการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นก็ตาม (Freeman, 1984) ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนารอบแนวคิดการจัดทำบัญชีคาร์บอนที่สามารถบูรณาการมาตรฐานสากล แนวคิดด้านความยั่งยืน และมิติสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อสนับสนุนทั้งการตัดสินใจเชิงนโยบาย การบริหารจัดการองค์กร และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทประเทศไทย

ในบริบทของบทความนี้ “กิจการพลังงานสะอาด” หมายถึง องค์กรหรือผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจกรรมด้านการผลิต การแปลง การจัดจำหน่าย หรือการให้บริการพลังงานที่มุ่งลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยครอบคลุมทั้งกิจการพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานชีวมวล และพลังงานจากของเสีย ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสนับสนุนการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบกักเก็บพลังงาน และโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานสะอาด ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชนท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรในพื้นที่ และนโยบายภาครัฐ

กรอบแนวคิดในการจัดทำบัญชีคาร์บอน

มาตรฐานสากลสำหรับการจัดทำบัญชีคาร์บอน

การจัดทำบัญชีคาร์บอนในกิจการพลังงานสะอาดจำเป็นต้องอาศัยมาตรฐานสากลที่ได้รับการยอมรับ เพื่อให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือและเปรียบเทียบได้ โดยมาตรฐานหลักที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

GHG Protocol หรือ Green House Gas Protocol จัดทำโดย World Resources Institute (WRI) และ World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) เป็นกรอบการวัดและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดในโลก ซึ่งแบ่งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกเป็น 3 ขอบเขต ได้แก่ Scope 1 (การปล่อยตรงจากกิจกรรมขององค์กร), Scope 2 (การปล่อยทางอ้อมจากการใช้ไฟฟ้า ความร้อน และไอน้ำ) และ Scope 3 (การปล่อยทางอ้อมอื่น ๆ จากห่วงโซ่อุปทาน) (World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development, 2004)

ISO 14064 เป็นมาตรฐานสากลที่ออกโดยองค์การมาตรฐานสากล (ISO) ซึ่งให้แนวทางในการวัด รายงาน และตรวจสอบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (GHG) ทั้งในระดับองค์กร (Part 1), ระดับโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Part 2) และการตรวจสอบและรับรอง

(Part 3) โดยเน้นความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับและความน่าเชื่อถือของข้อมูล (International Organization for Standardization [ISO], 2018)

IFRS S2 ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการมาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศ (IFRS Foundation) มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลด้านความเสี่ยงและโอกาสที่เกี่ยวข้องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อมูลค่าขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับ **IFRS S1** ที่มีการเปิดเผยข้อมูลใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) การกำกับดูแล (2) กลยุทธ์ (3) การบริหารความเสี่ยง และ (4) ตัวชี้วัดและเป้าหมาย แต่ใน IFRS S2 ได้มีการขยายขอบเขตของความเสี่ยงที่ต้องเปิดเผยเพิ่มเติมได้แก่ ความเสี่ยงเชิงกายภาพ และความเสี่ยงสืบเนื่อง ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการประเมินผลกระทบต่องค์กรอย่างรอบด้าน (IFRS Foundation, 2023; สมศักดิ์ ประถมศรีเมฆ, 2566)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบมาตรฐานการจัดทำบัญชีคาร์บอน

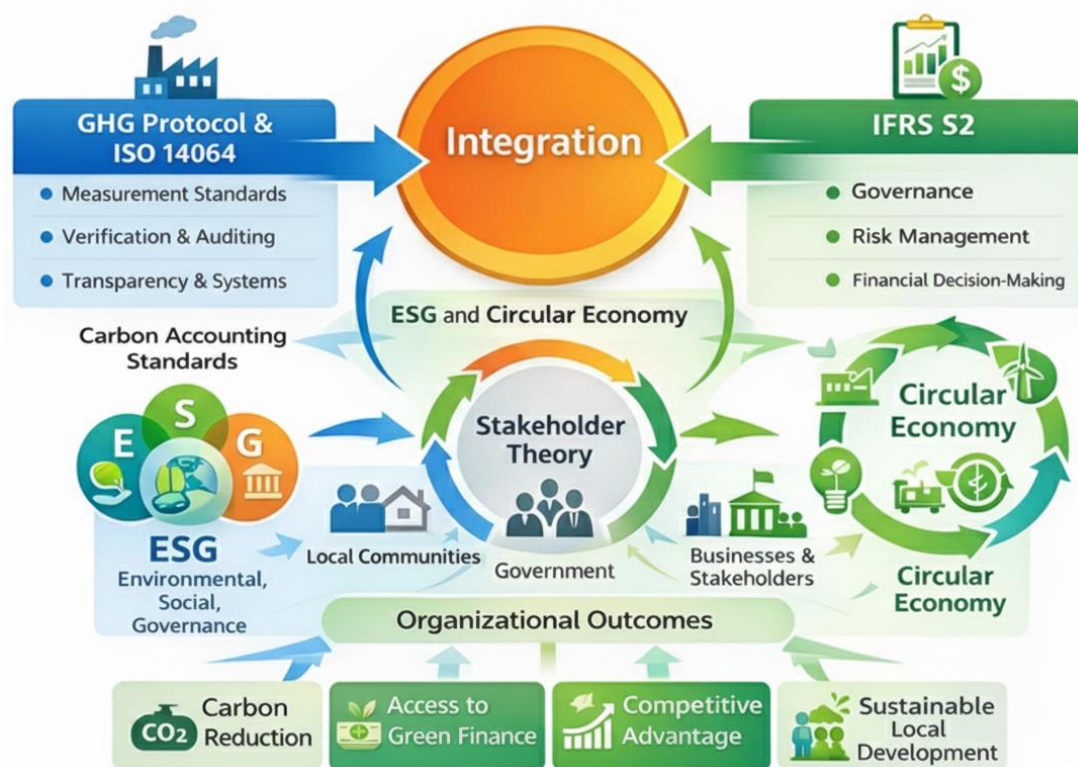
ประเด็น	มาตรฐานหลักที่เกี่ยวข้อง		
	GHG Protocol	ISO 14064	IFRS S2
วัตถุประสงค์หลัก	การวัดและรายงานการปล่อย GHG	การวัด ตรวจสอบ และยืนยัน GHG	การเปิดเผยข้อมูลด้านความเสี่ยงและโอกาสที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในงบการเงินต่อมูลค่าขององค์กร
ขอบเขตการรายงาน	Scope 1, 2, 3	Scope 1, 2, 3 (Part 1-3)	Climate-related Risks & Opportunities
การรับรอง	ไม่บังคับ แต่ใช้กับ Third Party Verification ได้	มีแนวทางการตรวจสอบโดยผู้ตรวจประเมิน	ตรวจสอบร่วมกับงบการเงินโดยผู้สอบบัญชี
การใช้งานในไทย	ฐานของ TGO CFO และโครงการ T-VER	ใช้โดยกรมโรงงานฯ และมาตรฐานไทยด้าน GHG	อยู่ระหว่างการรับรองโดย ก.ล.ต. สำหรับบริษัทจดทะเบียน
ความเชื่อมโยง ESG	เชื่อมโยงกับ "E" ของ ESG	เชื่อมโยงกับ "E" และ "G"	เชื่อมโยงโดยตรงกับ ESG Reporting และ TCFD

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานการจัดทำบัญชีคาร์บอนแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์และขอบเขตแตกต่างกัน แต่สามารถนำมาบูรณาการร่วมกันเพื่อสนับสนุนการจัดทำบัญชีคาร์บอนในกิจการพลังงานสะอาดได้ทั้งในมิติด้านเทคนิค การกำกับดูแล และการตัดสินใจเชิงนโยบาย

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานทั้งสามที่กล่าวถึงมีความแตกต่างกันในวัตถุประสงค์และขอบเขต แต่สามารถนำมาใช้เสริมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย GHG Protocol และ ISO 14064 ทำหน้าที่เป็นฐานในการคำนวณ การยืนยัน และการตรวจสอบข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้มีความถูกต้องและเป็นระบบ ขณะที่ IFRS S2 มีบทบาทในการเชื่อมโยงข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าวไปสู่มิติการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการกำกับดูแล กลยุทธ์ และการตัดสินใจขององค์กร การบูรณาการมาตรฐานเหล่านี้จึงช่วยยกระดับการจัดทำบัญชีคาร์บอนจากเครื่องมือเชิงเทคนิคไปสู่เครื่องมือเชิงการจัดการและการรายงานทางการเงิน

ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ การจัดทำบัญชีคาร์บอนในกิจการพลังงานสะอาดมิได้จำกัดอยู่ที่ระดับองค์กรเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายและกติกาชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพลังงาน ภาคประชาชนและผู้บริโภคในฐานะผู้สะท้อนความคาดหวังทางสังคม และภาคธุรกิจในฐานะผู้ดำเนินการ ข้อมูลบัญชีคาร์บอนจึงมีบทบาททั้งในการสื่อสารการสร้างยอมรับ และการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการพัฒนาในระดับพื้นที่

Conceptual Framework for Carbon Accounting



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการจัดทำบัญชีคาร์บอน

แนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การจัดทำบัญชีคาร์บอนมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องผสานเข้ากับแนวคิดอื่นๆ ดังนี้

กรอบการประเมินด้าน ESG (ESG Framework) เป็นการรายงานและการสื่อสารข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental; E) สังคม (Social; S) และธรรมาภิบาล (Governance; G) ซึ่งสะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม (Gillis, 2024) นอกจากบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุนและตลาดทุนสีเขียวแล้ว ESG ยังทำหน้าที่เป็น **กลไกกดดันทางสถาบัน (institutional pressures)** ที่สำคัญ โดยแรงกดดันดังกล่าวเกิดจากทั้งตลาดทุน หน่วยงานกำกับดูแล และผู้บริโภค ซึ่งมีส่วนผลักดันให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงาน ระบบการรายงาน และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับความคาดหวังด้านความยั่งยืนและความโปร่งใส ESG จึงมิได้เป็นเพียงกรอบการรายงานข้อมูล

เท่านั้น หากแต่เป็นเครื่องมือเชิงสถาบันที่มีบทบาทในการกำกับพฤติกรรมองค์กร และสนับสนุนการสื่อสารกับภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบ

เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) (Ellen MacArthur Foundation, 2021) หมายถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดการหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งเน้นการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ลดการเกิดของเสีย ควบคู่ไปกับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับวัสดุเหลือใช้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ของประเทศไทย (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565) โดยเศรษฐกิจหมุนเวียนมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร และปรับปรุงกระบวนการผลิตพลังงานสะอาดให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ

ในการนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เครื่องมืออย่างการประเมินวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Assessment; LCA) และการบัญชีต้นทุนการไหลของวัสดุ (Material Flow Cost Accounting; MFCA) เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการรวบรวมข้อมูลสำหรับการจัดทำบัญชีคาร์บอน โดยผลการประเมินจาก LCA สามารถนำมาใช้กำหนดค่าปัจจัยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (emission factors) ในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่มูลค่า ขณะที่ MFCA ช่วยสร้างความเชื่อมโยงข้อมูลการไหลของวัสดุและของเสียเข้ากับต้นทุนทางการเงิน ทำให้องค์กรสามารถประเมินทั้งต้นทุนทางเศรษฐกิจและผลกระทบด้านคาร์บอนได้พร้อมกัน การบูรณาการเครื่องมือเหล่านี้จึงช่วยให้การจัดทำบัญชีคาร์บอนภายใต้กรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนมีความครบถ้วน โปร่งใส และสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ของกิจการพลังงานสะอาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Theory) (Freeman, 1984) เสนอว่าการดำเนินงานขององค์กรไม่ได้มีเป้าหมายสูงสุดเพียงเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเท่านั้น หากแต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กร ในบริบทของการจัดทำบัญชีคาร์บอนและการบริหารจัดการคาร์บอนของกิจการพลังงานสะอาด แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจขององค์กรถูกกำกับและผลักดันผ่าน **กลไกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นแรงกดดันจากนักลงทุนและกองทุนด้าน ESG ที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การกำกับดูแลและข้อกำหนดจากหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนระดับการยอมรับของชุมชนท้องถิ่นและการรับรู้ภาพลักษณ์ของแบรนด์ในสายตาของผู้บริโภค

กลไกเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมองค์กร โดยผลักดันให้การบริหารจัดการคาร์บอนไม่จำกัดอยู่เพียงการควบคุมภายในองค์กร แต่ขยายไปสู่การเปิดเผยข้อมูลด้านคาร์บอนอย่างโปร่งใส การตั้งเป้าหมายการลดคาร์บอนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการนำข้อมูลบัญชีคาร์บอนไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เพียงช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรเท่านั้น หากยังเอื้อต่อการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความสามารถในการแข่งขันของกิจการพลังงานสะอาดในระยะยาว

การประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ: เทคโนโลยีดิจิทัลและการศึกษา

เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินการจัดทำบัญชีคาร์บอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ซอฟต์แวร์บัญชีคาร์บอนที่รวบรวมข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แบบเรียลไทม์ ระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่วิเคราะห์แนวโน้มและความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี Blockchain ที่สร้างความน่าเชื่อถือและตรวจสอบย้อนกลับของข้อมูล เทคโนโลยีเหล่านี้ช่วยลดต้นทุนการจัดเก็บข้อมูล และเพิ่มความสามารถในการรายงานตามมาตรฐานสากล

ตัวอย่างเช่น บริษัท Akamai Technologies (Akamai, 2022) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบผลสำเร็จในการลดการใช้พลังงานของศูนย์ข้อมูลโดยใช้ซอฟต์แวร์วิเคราะห์ ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และการใช้ระบบบริหารจัดการพลังงานอย่างชาญฉลาด โดยในช่วงปี 2015–2020 บริษัทดังกล่าวสามารถลดการใช้พลังงานได้มากกว่า 60% แม้ความต้องการใช้บริการจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง บริษัทฯได้พัฒนาเทคโนโลยีที่สามารถวิเคราะห์การใช้พลังงานแบบเรียลไทม์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เซิร์ฟเวอร์ และลดการใช้พลังงานของระบบเครือข่าย นอกจากนี้ยังมีการวางแผนจัดหาพลังงานหมุนเวียน เช่น การซื้อไฟฟ้าจากฟาร์มกังหันลม Seymour Hills เพื่อใช้กับศูนย์ข้อมูลในรัฐเท็กซัส ส่งผลให้บริษัทสามารถควบคุมต้นทุนพลังงาน เพื่อผลักดันเป้าหมายการปล่อยคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emissions) ภายในปี 2030 อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกรณีของ บริษัท Akamai Technologies ถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

การนำแพลตฟอร์มดิจิทัล CarbonChain (n.d.) มาใช้ในบริษัท BB Energy ซึ่งเป็นผู้ดำเนินธุรกิจด้านพลังงานระดับโลก ช่วยให้ผู้สามารถติดตามและจัดทำบัญชีคาร์บอนอย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่อุปทานที่ซับซ้อน ทั้งในด้านการขนส่ง การจัดหา และการดำเนินงานภายในองค์กร โดยระบบสามารถรวบรวมข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรูปแบบ real-time และช่วยลดความซ้ำซ้อนของข้อมูลได้มากถึง 40% ทำให้องค์กรสามารถปรับปรุงความโปร่งใสในการรายงานข้อมูล ESG และสนับสนุนการตัดสินใจทางธุรกิจที่แม่นยำยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวยังช่วยลดภาระงานด้านเอกสารในการตรวจสอบคาร์บอนฟุตพริ้นท์ พร้อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการรายงานที่ตรวจสอบย้อนกลับได้และอิงตามมาตรฐานสากล เช่น GHG Protocol และ IFRS S2 ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับกิจการพลังงานในประเทศไทยที่กำลังมุ่งพัฒนาระบบบัญชีคาร์บอนอย่างยั่งยืน

บริษัท Patagonia สามารถลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์ได้อย่างมีนัยสำคัญ จากการนำระบบ Life Cycle Assessment (LCA) มาใช้วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดวงจรชีวิตของสินค้า โดยเฉพาะในกลุ่มเสื้อผ้าและอุปกรณ์กลางแจ้ง ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนวัตถุดิบและการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้สามารถใช้ซ้ำได้ รวมถึงการพัฒนากระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้บริษัทสามารถลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของสินค้าได้เฉลี่ยประมาณ 25% ต่อหน่วยผลิตภัณฑ์ (Nayak, 2023; Van der Linden, 2023)

กรณีศึกษาในประเทศไทย

บริษัท ยูนิลีเวอร์ (ประเทศไทย) (2023) ได้ดำเนินการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (LCA) ควบคู่กับการติดฉลากคาร์บอน (Carbon Label) เพื่อสื่อสารข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับผู้บริโภค มาใช้ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ เช่น ผงซักฟอก และผลิตภัณฑ์ทำความสะอาดอื่น ๆ ตลอดวงจรชีวิต ตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบ การผลิต การใช้งาน ไปจนถึงการกำจัดหรือรีไซเคิล ภายใต้กลยุทธ์นี้ บริษัทสามารถ ลดการปล่อยคาร์บอนลงได้ 15% ภายในระยะเวลา 2 ปี ซึ่งสะท้อนถึงความสำเร็จในการจัดการคาร์บอนที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนสูตรผลิตภัณฑ์ การลดการใช้บรรจุภัณฑ์ และการใช้พลังงานหมุนเวียน แม้ว่าจะมีต้นทุนเพิ่มขึ้นประมาณ 3-5% ในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินการ แต่ยูนิลีเวอร์สามารถชดเชยต้นทุนเหล่านั้นได้ด้วย ประโยชน์ด้านภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่นจากผู้บริโภค และโอกาสในตลาดสีเขียวทั้งในและต่างประเทศ

บริษัท ท่าฉาง กรีน เอ็นเนอร์ยี่ จำกัด (มหาชน) หรือ TGE เป็นหนึ่งในผู้นำธุรกิจโรงไฟฟ้าชีวมวลของประเทศไทยที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการคาร์บอนอย่างยั่งยืน โดยใช้เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เช่น ชานอ้อย แกลบ และไม้สับ เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ทั้งยังประยุกต์ใช้แนวทาง Life Cycle Assessment (LCA) และ Material Flow Cost Accounting (MFCA) เพื่อประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดกระบวนการผลิต พร้อมเข้าร่วมโครงการ T-VER ขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (TGO) เพื่อขอรับรองคาร์บอนเครดิต ส่งผลให้สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ประมาณ 30% เมื่อเทียบกับการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล แม้ว่าจะมีต้นทุนเทคโนโลยีที่สูงขึ้นราว 8-10% แต่บริษัทสามารถสร้างรายได้เสริมจากตลาดคาร์บอน และเสริมความน่าเชื่อถือในด้าน ESG และ Green Finance ได้อย่างเป็นรูปธรรม นับเป็นตัวอย่างสำคัญของการบูรณาการบัญชีคาร์บอนสู่กลยุทธ์ธุรกิจพลังงานสะอาดของไทย.

ความท้าทายและข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

ความท้าทายในการนำมาตรฐานสากลมาปรับใช้ในบริบทไทย

แนวทางการประยุกต์ใช้มาตรฐานสากลด้านบัญชีคาร์บอน เช่น GHG Protocol, ISO 14064 และ IFRS S2 ในบริบทของประเทศไทย แม้จะมีกรอบแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับในระดับสากล แต่ในทางปฏิบัติยังเผชิญกับความท้าทายหลายด้าน โดยเฉพาะในภาคธุรกิจพลังงานสะอาดที่ยังอยู่ระหว่างการปรับตัว อุปสรรคสำคัญประการแรกคือ **ด้านบุคลากร** ซึ่งประเทศไทยยังขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะเฉพาะด้านในการจัดทำบัญชีคาร์บอน โดยเฉพาะในส่วนของการวิเคราะห์และประเมินการปล่อยก๊าซเรือนกระจกใน Scope 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานที่มีความซับซ้อน (Asian Development Bank, 2023) ประการต่อมา คือ **โครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล** ที่ยังไม่สมบูรณ์ ขาดระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถรวบรวม เชื่อมโยง และประมวลผลข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากองค์กรต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม (TGO, 2023)

นอกจากนี้ **ข้อจำกัดด้านนโยบาย** ก็ยังเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนระบบบัญชีคาร์บอนอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ งบประมาณสนับสนุนและมาตรการจูงใจทางภาษียังไม่เพียงพอที่จะกระตุ้นให้ภาคเอกชนดำเนินการเชิงรุก (ONEP, 2022) และท้ายที่สุดคือ **ความท้าทายด้านเทคโนโลยี** เนื่องจากการนำเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ซอฟต์แวร์คาร์บอน ระบบ AI หรือ Blockchain มาใช้ในการจัดการข้อมูลยังคงมีต้นทุนสูง จึงเป็นอุปสรรคสำหรับกิจการที่มีข้อจำกัดด้านเงินทุน ทำให้การบูรณาการข้อมูลตามมาตรฐานสากลทำได้ไม่เต็มที่ (Normative, 2024) ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการออกแบบแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบ ที่จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันวิชาการเพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศในการจัดทำบัญชีคาร์บอนอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

เพื่อผลักดันการจัดทำบัญชีคาร์บอนให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย จำเป็นต้องวางแผนในเชิงระบบอย่างชัดเจน ได้แก่ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ใน ระยะสั้น (1–2 ปี) ควรมุ่งเน้นการสร้างความพร้อมของบุคลากรผ่านการจัดทำ **หลักสูตรอบรมเร่งด่วน** (Fast-Track Training) เพื่อเสริมทักษะพื้นฐาน เช่น การวิเคราะห์คาร์บอนเบื้องต้น การใช้ GHG Protocol และการประเมิน Scope 1–3 นอกจากนี้ ควรมีการ **พัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์** สำหรับคำนวณคาร์บอน โดยอ้างอิงฐานข้อมูลจาก IPCC หรือแนวทางของ TGO เพื่อให้องค์กรขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงเครื่องมือที่มีต้นทุนต่ำ รวมถึงควรมี **มาตรการจูงใจเฉพาะหน้า** เช่น การยกเว้นภาษี หรือให้เครดิตทางการเงินแก่องค์กรที่เปิดเผยมูลค่าคาร์บอนต่อสาธารณะเป็นครั้งแรก เพื่อเร่งกระบวนการเข้าสู่ระบบบัญชีคาร์บอน (TGO, 2023; ADB, 2023)

สำหรับ ระยะกลาง (3–5 ปี) จำเป็นต้องยกระดับโครงสร้างพื้นฐานข้อมูล โดยการ **จัดตั้งศูนย์ข้อมูลคาร์บอนระดับชาติ** (National Carbon Data Center) ที่มีบทบาทในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะ Scope 3 ของภาคพลังงานสะอาดที่มีความซับซ้อนสูง ควบคู่กับการ **ขยายความร่วมมือกับตลาดทุนสีเขียว** (Green Finance) และกำหนด **เกณฑ์ขั้นต่ำของ ESG Reporting** สำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลคาร์บอนกลายเป็นมาตรฐานที่องค์กรต้องดำเนินการ นอกจากนี้ ควร **จัดตั้งเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ** (Expert Network) ประกอบด้วยนักวิชาการ นักบัญชี และผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่องค์กรที่ต้องการพัฒนาแนวทางการจัดทำบัญชีคาร์บอนอย่างจริงจัง (Stock Exchange of Thailand, 2022; Hahn & Kühnen, 2013)

สำหรับ ระยะยาว (5–10 ปี) การขับเคลื่อนที่มีเสถียรภาพต้องอาศัย **การปรับปรุงกฎหมายและมาตรการกำกับดูแล** เช่น การออกพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวงที่กำหนดให้บางภาคธุรกิจต้องรายงานคาร์บอนเป็นข้อบังคับ ซึ่งจะช่วยยกระดับมาตรฐานให้เทียบเท่าสากล ควบคู่กับการ **จัดตั้งกองทุนสนับสนุนเฉพาะด้าน** (Dedicated Green Fund) เพื่ออุดหนุนกิจการที่ลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด เช่น AI, Blockchain, หรือ LCA และ MFCA สำหรับการจัดการคาร์บอน ทั้งนี้ ควรมีการ **บรรจุหลักสูตร Carbon Accounting** ใน

ระดับอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถเชิงเทคนิคและตอบโจทย์อุตสาหกรรมสีเขียวในอนาคตอย่างเป็นระบบ (Freeman, 1984; ISO, 2018)

การขับเคลื่อนระบบบัญชีคาร์บอนให้ประสบความสำเร็จในประเทศไทยจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อย่างเป็นระบบ โดยแต่ละฝ่ายมีบทบาทสำคัญที่สอดคล้องกัน ในเชิงนโยบาย การปฏิบัติ และการสนับสนุนทรัพยากรอย่างเหมาะสม ภาครัฐควรมีบทบาทในเชิง นโยบายและมาตรการจูงใจ เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับองค์กรที่เปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นครั้งแรก หรือการให้เงินทุนสนับสนุนการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับคำนวณคาร์บอน เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการจัดทำบัญชีคาร์บอนในวงกว้าง (TGO, 2023; ONEP, 2022) ภาคเอกชนควรมีบทบาทในการ ลงทุนในเทคโนโลยีสะอาด เช่น ซอฟต์แวร์คำนวณคาร์บอน LCA, MFCA, AI และ Blockchain ควบคู่กับ การเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ภายใต้มาตรฐานสากล เช่น GHG Protocol และ IFRS S2 โดยอาศัยคำปรึกษาจาก เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ ทั้งด้านบัญชี พลังงาน และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Normative, 2024; ADB, 2023)

สำหรับ สถาบันการศึกษา ควรเน้น การพัฒนาหลักสูตรเฉพาะทางด้านบัญชีคาร์บอน และส่งเสริมให้ งานวิจัยสามารถประยุกต์ใช้ได้จริงในภาคอุตสาหกรรม เช่น การประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์หรือ การศึกษาต้นทุนสิ่งแวดล้อมด้วย MFCA ซึ่งจะช่วยให้ช่องว่างของความรู้ระหว่างด้านวิชาการและการปฏิบัติ ในองค์กร (Freeman, 1984; Hahn & Kühnen, 2013) ตลาดทุนและนักลงทุน ควรมีบทบาทในการ กำหนดเกณฑ์ด้าน ESG และ สร้างแรงจูงใจทางการเงิน เช่น การจัดอันดับ ESG Score หรือเงื่อนไขดอกเบี้ยพิเศษ สำหรับกิจการที่มีการลดคาร์บอนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ข้อมูลจาก Carbon Accounting ที่มีมาตรฐานรับรอง เพื่อสร้างระบบแรงจูงใจที่ยั่งยืนต่อการดำเนินธุรกิจคาร์บอนต่ำ (Stock Exchange of Thailand, 2022)

ข้อจำกัดของบทความ

บทความนี้มีข้อจำกัดสำคัญที่ต้องพิจารณาในการนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ โดยข้อจำกัดสำคัญ ประการแรกคือ **ด้านข้อมูล** โดยเฉพาะข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในห่วงโซ่คุณค่า (Scope 3) ของภาคพลังงานสะอาด ซึ่งยังกระจุกกระจายและเข้าถึงได้ยากในบริบทของประเทศไทย ส่งผลให้การ วิเคราะห์เชิงปริมาณในระดับภาพรวมอาจยังไม่สามารถครอบคลุมทุกกิจกรรมได้อย่างเบ็ดเสร็จ (TGO, 2023; ADB, 2023) ประการที่สองคือ **ข้อจำกัดด้านบริบทของธุรกิจ** แม้ว่าแนวทางที่นำเสนอในบทความนี้ จะ พัฒนาขึ้นจากมาตรฐานสากลและกรณีศึกษาเชิงประจักษ์ แต่การนำไปปฏิบัติในกิจการขนาดกลางและขนาด ย่อม อาจมีความท้าทายเฉพาะตัวในด้านทรัพยากรและบุคลากรที่แตกต่างจากองค์กรขนาดใหญ่ (ONEP, 2022)

นอกจากนี้ **ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยี** ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของเทคโนโลยีดิจิทัลมีการ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น ซอฟต์แวร์บัญชีคาร์บอน AI หรือ Blockchain อาจล้าสมัยหรือต้องปรับเปลี่ยน

ภายในเวลาอันสั้น ส่งผลให้ให้แนวทางบางประการอาจไม่สามารถใช้ได้ในระยะยาว (Normative, 2024) อีกประเด็นหนึ่งคือ *ข้อจำกัดด้านนโยบาย* ที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายระดับชาติหรือระหว่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลต่อการบังคับใช้มาตรฐาน GHG Protocol, ISO 14064 หรือ IFRS S2 ในภาคธุรกิจ (IFRS Foundation, 2023)

ประการต่อมา บทความนี้ยังมีข้อจำกัดในด้าน *การประเมินผลลัพธ์ในระยะยาว* เพื่อประเมินความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อมและมูลค่าทางเศรษฐกิจในอนาคต จึงควรมีการศึกษาตลอดจนติดตามผลอย่างต่อเนื่องเพื่อเติมเต็มข้อจำกัดดังกล่าว (Hahn & Kühnen, 2013) ประการสุดท้ายคือ *ข้อจำกัดด้านการเปรียบเทียบและการประยุกต์ใช้* เนื่องจากการเลือกใช้กรณีศึกษาที่มีความหลากหลายในแง่ของขนาดธุรกิจและประเภทอุตสาหกรรม อาจส่งผลให้การเปรียบเทียบผลลัพธ์ในเชิงสถิติมีข้อจำกัดบางประการ ดังนั้น การนำกรอบแนวคิดนี้ไปใช้ในองค์กรแต่ละแห่งจำเป็นต้องมีการปรับแต่งให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กร เช่น ประเภทพลังงานที่ใช้ กลยุทธ์ธุรกิจ ระดับความพร้อมด้านเทคโนโลยี และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละบริบทพื้นที่ (Freeman, 1984)

บทสรุป

การจัดทำบัญชีคาร์บอนเป็นเครื่องมือสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคพลังงานสะอาดซึ่งมีบทบาทสูงในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อตอบสนองเป้าหมายระดับชาติและพันธกรณีระหว่างประเทศ บทความนี้แสดงให้เห็นว่า การวัด วิเคราะห์ และรายงานข้อมูลคาร์บอนอย่างเป็นระบบภายใต้กรอบมาตรฐานสากล เช่น GHG Protocol, ISO 14064 และ IFRS S2 แม้จะเป็นพื้นฐานที่จำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอ หากขาดการบูรณาการกับแนวคิด ESG Framework, Circular Economy และ Stakeholder Theory ซึ่งช่วยยกระดับบัญชีคาร์บอนจากเครื่องมือเชิงเทคนิคไปสู่เครื่องมือเชิงกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงการตัดสินใจขององค์กรเข้ากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน

จากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดและบทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ พบว่า การลงทุนในระบบบัญชีคาร์บอน แม้จะมีต้นทุนในระยะเริ่มต้น แต่สามารถสร้างคุณค่าในระยะยาวได้อย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการผลิต การเข้าถึงแหล่งทุนสีเขียว และการเสริมสร้างภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร อย่างไรก็ตาม คุณค่าเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อข้อมูลบัญชีคาร์บอนถูกนำไปใช้ในการสื่อสารกับนักลงทุน หน่วยงานกำกับดูแล ชุมชนท้องถิ่น และสังคมในวงกว้างอย่างโปร่งใสและสอดคล้องกับมาตรฐาน ESG

ในขณะเดียวกัน บทความนี้ชี้ให้เห็นช่องว่างเชิงโครงสร้างที่สำคัญของระบบบัญชีคาร์บอนในบริบทประเทศไทย กล่าวคือ แม้จะมีนโยบายและมาตรฐานรองรับ แต่การนำไปปฏิบัติยังเผชิญข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทาง ฐานข้อมูลคาร์บอนที่ครอบคลุมห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะในระดับ Scope 3 รวมถึงกลไกด้านกฎหมายและแรงจูงใจที่ยังไม่เอื้อต่อผู้ประกอบการ โดยเฉพาะกิจการพลังงานสะอาดขนาดกลางและขนาดย่อม ช่องว่างเหล่านี้สะท้อนว่า การขับเคลื่อนบัญชีคาร์บอนจะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาด

“เงื่อนไขจำเป็น” ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร ระบบฐานข้อมูลระดับประเทศที่เชื่อมโยงได้จริง และ บทบาทเชิงรุกของภาครัฐและท้องถิ่นในการกำกับและสนับสนุน

ในมิติสังคมและการพัฒนา บทสรุปนี้เน้นย้ำว่า การจัดทำบัญชีคาร์บอนไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงใน ระดับองค์กรธุรกิจเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะ “ผู้กระทำการ” (Actors) ที่มีอิทธิพลต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งครอบคลุมถึงภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแลนโยบาย (Governance) ชุมชนท้องถิ่นในฐานะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเชิงพื้นที่ (Local Communities) ตลอดจนสถาบัน การเงินและตลาดทุนที่เป็นกลไกสนับสนุน แหล่งทุนสีเขียว (Green Finance) การบูรณาการมิติสังคมและ เศรษฐศาสตร์เข้าด้วยกันนี้ จะส่งผลให้การบัญชีคาร์บอนทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงการเปลี่ยน ผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำเข้ากับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (Sustainable Local Development) อย่างเป็น รูปธรรม”

ประการสุดท้าย บทความนี้เสนอแนวทางเชิงนโยบายและเชิงวิชาการเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยเฉพาะการวิจัยเพื่อพัฒนาโมเดลต้นทุน-ผลประโยชน์ของการจัดทำบัญชีคาร์บอนในกิจการพลังงานสะอาด การออกแบบกรอบการจัดทำบัญชีคาร์บอนที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึง การศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ การต่อยอดองค์ความรู้ในทิศทางดังกล่าว จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของภาคพลังงานสะอาดไทยในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ควบคู่กับการเติบโต ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนในระยะยาว

โดยสรุปแล้ว จากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดและบทเรียนจากการณศึกษานำเสนอในบทความนี้ พบว่า การขับเคลื่อนระบบบัญชีคาร์บอนในภาคพลังงานสะอาดของประเทศไทยไม่สามารถอาศัยมิติทางเทคนิค หรือมาตรฐานสากลเพียงลำพังได้ หากขาดการบูรณาการมิติสังคมและบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็น ระบบ แม้ว่ามาตรฐานอย่าง GHG Protocol, ISO 14064 และ IFRS S2 จะช่วยยกระดับความถูกต้อง โปร่งใส และความน่าเชื่อถือของข้อมูล แต่ในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการจัดทำบัญชีคาร์บอนกลับขึ้นอยู่กับการ “กลไก ทางสังคม” ที่หล่อหลอมพฤติกรรมองค์กร ได้แก่ แรงกดดันจากนโยบายรัฐและหน่วยงานกำกับดูแล ความ คาดหวังของตลาดทุนและนักลงทุนด้าน ESG ระดับการยอมรับของชุมชนท้องถิ่นต่อโครงการพลังงานสะอาด ตลอดจนการรับรู้และการตอบสนองของภาคประชาชนและผู้บริโภค หากกลไกเหล่านี้ไม่ถูกออกแบบและเชื่อมโยง เข้ากับระบบบัญชีคาร์บอนอย่างเหมาะสม การจัดทำบัญชีคาร์บอนอาจกลายเป็นเพียงการรายงานเชิงเอกสารที่ไม่ สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมหรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ประเด็น ดังกล่าวสะท้อนว่า การพัฒนาบัญชีคาร์บอนในบริบทประเทศไทยจำเป็นต้องมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะ “ผู้กระทำการ” (Actors) ที่มีบทบาทกำหนดทิศทางการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ ไม่ใช่เพียงผู้รับข้อมูล หรือผู้ถูกกำกับ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้บัญชีคาร์บอนสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาท้องถิ่นเข้าด้วยกันอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- ชลิต จันคันธา และพุดพิงค์ ชัยนโต. (2568, มกราคม-มิถุนายน). การประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร
กรณีศึกษา SME อุตสาหกรรมแฟชั่น. *วารสารวิชาการวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม*,
35(1), 62-76. สืบค้นจาก <https://ph03.tci-thaijo.org/index.php/scicru/article/view/3310>
- ณัฐา ทรัพย์สมบัติ และคณะ. (2567, พฤศจิกายน). ผลกระทบของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซ
เรือนกระจกที่มีต่อผลการดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียนในกลุ่มอุตสาหกรรมทรัพยากร. *วารสารวิจัย
แก่นสารวิชาการ*, 9(11), 1252-1267.
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2565). *คู่มือการรายงานความยั่งยืนสำหรับบริษัทจดทะเบียน*. สืบค้นจาก
<https://www.set.or.th>
- ท่าฉาง กรีน เอ็นเนอร์ยี จำกัด (มหาชน). (2567). *Opportunity Day Q1/2024*. สืบค้นจาก
<https://tge.listedcompany.com/misc/presentation/20240527-tge-opppday-1q2024.pdf>
- ธนาคารกรุงเทพ เอสเอ็มอี. (2567). *CBAM กับการปรับตัวของผู้ส่งออกไทย*. สืบค้นจาก
<https://www.bangkokbanksme.com>
- สมศักดิ์ ประถมศรีเมฆ. (2566). *ทำความเข้าใจร่าง IFRS S1-IFRS S2 ที่มุ่งเน้นเปิดเผยข้อมูลความยั่งยืนเพื่อ
ประโยชน์ต่อการตัดสินใจลงทุน*. สืบค้นจาก
<https://www.tfac.or.th/upload/9414/RgKvrQPLx0.pdf>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2565). *รายงานสถานการณ์คุณภาพ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565*. สืบค้นจาก <https://www.onep.go.th/ebook/soe/soereport2022.pdf>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่
13 (พ.ศ. 2566 - 2570)*. สืบค้นจาก
https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Plan13_Final.pdf
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). (2566). *คู่มือการจัดทำคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร
(Carbon Footprint for Organization: CFO)*. สืบค้นจาก <https://www.tgo.or.th>
- Akamai Technologies. (2020). *Sustainability report 2020: Delivering a sustainable digital future*.
Retrieved from <https://www.akamai.com/newsroom/press-release/sustainability-report-2020>
- Akamai Technologies. (2022). *Sustainability overview*. Retrieved from
<https://www.akamai.com/sustainability>
- Asian Development Bank. (2023). *Accelerating the Clean Energy Transition in Southeast
Asia*. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/55124/55124-001-tacr-en.pdf>

-
- Bebbington, J., & Larrinaga, C. (2014). Accounting and sustainable development: An exploration. *Accounting, Organizations and Society*, 39(6), 395–413.
<https://doi.org/10.1016/j.aos.2014.01.003>
- CarbonChain. (n.d.). *BB Energy: Measuring and managing emissions across a global supply chain*. Retrieved from <https://www.carbonchain.com/case-study/bb-energy>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman Publishing.
- Gillis, A. S. (2024). *What is ESG (environmental, social and governance)*. Retrieved from <https://www.techtarget.com/whatis/definition/environmental-social-and-governance-ESG>
- Hahn, R., & Kühnen, M. (2013). Determinants of sustainability reporting: A review of results, trends, theory, and opportunities in an expanding field of research. *Journal of Cleaner Production*, 59, 5–21. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.07.005>
- IFRS Foundation. (2023). *IFRS S2: Climate-related disclosures*. Retrieved from <https://www.ifrs.org>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Climate change 2023: Synthesis report*. Retrieved from <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-synthesis-report>
- International Organization for Standardization. (2018). *ISO 14064-1:2018 Greenhouse gases – Part 1: Specification with guidance at the organizational level for quantification and reporting of greenhouse gas emissions and removals*. Retrieved from <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:14064:-1:ed-2:v1:en>
- Nayak, S. (2023). *Case brief: Patagonia – Sustainability impacts through product lifecycle*. Retrieved from <https://www.linkedin.com/pulse/case-brief-patagonia-sustainability-impacts-through-product-nayak-ynduf>
- Normative. (2024). *Automated carbon accounting powered by AI and real-time data*. Retrieved from <https://www.normative.io>
- Schaltegger, S., & Burritt, R. L. (2000). *Contemporary environmental accounting: Issues, concepts and practice*. Sheffield, UK: Greenleaf Publishing.
- United Nations Global Compact. (2021). *Akamai Technologies’ commitment to climate neutrality by 2030*. Retrieved from <https://unglobalcompact.org/news/4696-04-20-2021>
- University of California, Berkeley – Haas School of Business. (2018). *Patagonia: Driving sustainable innovation through business*. Retrieved from <https://cases.haas.berkeley.edu/assets/documents/patagonia-preview-2018.pdf>

Van der Linden, S. (2023). *What are Patagonia's sustainability practices: Key initiatives and impacts*. Retrieved from https://medium.com/@sabine_vdl/what-are-patagonias-sustainability-practices-key-initiatives-and-impacts-81e821fe6d68

World Resources Institute, & World Business Council for Sustainable Development. (2004). *The greenhouse gas protocol: A corporate accounting and reporting standard* (Rev. ed.). Retrieved from <https://ghgprotocol.org>

แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่

อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

Guidelines for sustainable tourism development of Ban Koh Mon Koh Phai Community,

Sam Roi Yot District Prachuap Khiri Khan Province

ชัยวุฒิ ชัยฤกษ์¹, ไบเฟิร์น วงษ์บัวงาม²,

ชลากร อุดมรักษาสกุล³, และวาริรัตน์ ทิพวาริ⁴

Chaiwut chairerk¹, Baifern Wongbuangam²,

Chalakorn Udomraksasakul³ and Wareerat Thipwaree⁴

Received: 3/03/2568

Revised: 1/12/2568

Accepted: 24/12/2568

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ 2) เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน โดยเครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบบันทึกข้อมูล กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวในพื้นที่ศึกษาจำนวน 400 คน สุ่มตัวอย่างตามความสะดวก และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในพื้นที่ จำนวน 20 คน การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป และการวิจัยเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า 1) ศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พบว่า มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวสูง มีค่าเฉลี่ย 4.15 ระดับมาก และพบว่าศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่ 4.27 ระดับมากที่สุด รองลงมาคือ ศักยภาพทางการท่องเที่ยวด้านสิ่งดึงดูดใจในการท่องเที่ยว ค่าเฉลี่ย 4.21 ระดับมากที่สุด และศักยภาพทางการท่องเที่ยวด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ค่าเฉลี่ย 4.20 ระดับมากที่สุด ตามลำดับ 2) ผลการศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 7 แนวทาง ดังนี้ 1. แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 2. แนวทางการสร้างความตระหนักด้านการอนุรักษ์ 3. แนวทางการวางแผนเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว 4. แนวทางการจัดการรายได้และการกระจายประโยชน์อย่างเป็นธรรม 5. แนวทางการกำหนดกลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายหลัก 6. แนวทางการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อตอบสนองการเดินทางท่องเที่ยวเอง และ 7. แนวทางการพัฒนาร่วมของทุกภาคส่วน

คำสำคัญ: แนวทาง, การพัฒนา, การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, ชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่

¹⁻⁴อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร

¹⁻⁴Faculty of Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Phra Nakhon

*E-mail: chaiwut.c@rmutp.ac.th

ABSTRACT

This research aims to 1) study the sustainable tourism potential of the community of Ban Koh Morn, Koh Phai, Sam Roi Yot District, Prachuap Khiri Khan Province, and 2) establish guidelines for the sustainable development of tourism in Ban Koh Morn, Koh Phai, Sam Roi Yot District, Prachuap Khiri Khan Province. This study uses a mixed-methods approach, with tools such as questionnaires, interviews, and data recording. The sample consists of 400 tourists who visited the study area, selected through convenience sampling, and 20 stakeholders involved in tourism in the area, chosen through purposive sampling. For quantitative research, data analysis was conducted using statistical software, and for qualitative research, content analysis was used.

The findings of the study revealed that: (1) The sustainable tourism potential of the Ban Koh Mon–Koh Phai community was rated at a high level, with an overall mean score of 4.15. Among the three key dimensions, sustainable tourism potential demonstrated the highest mean score ($M = 4.27$), indicating a very high level. This was followed by tourism attraction potential ($M = 4.21$, very high) and stakeholder participation potential within the community ($M = 4.20$, very high). These results suggest that the community possesses strong natural, cultural, and social foundations that support sustainable tourism development. (2) The study identified seven appropriate strategies for enhancing sustainable tourism development in the area:

- (1) natural resource conservation strategies;
- (2) strategies for strengthening awareness of environmental conservation;
- (3) strategies for visitor management and capacity planning;
- (4) strategies for revenue management and equitable benefit distribution;
- (5) strategies for defining core target tourist groups;
- (6) strategies for tourism promotion through social media to support independent travel; and
- (7) strategies for collaborative development among all stakeholders.

Keywords: Guidelines, Development, Sustainable Tourism,
Ban Koh Mon Koh Phai Community

บทนำ

ชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จ.ประจวบคีรีขันธ์ มีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อีกทั้งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามสนธิสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) โดยได้รับการจัดให้อยู่ในรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับประเทศ หรือแรมซาร์ไซต์ ลำดับที่ 11 ของประเทศไทย ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2551 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2566) อีกทั้งเป็นชุมชนที่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวที่สมบูรณ์ มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่มีความน่าสนใจ ทั้งในด้านสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว เช่น ทิวทัศน์ที่แปลกตาของท้องนาที่ตัดกับเทือกเขา หรือสายหมอกในยามเช้า ด้านกิจกรรมทางการท่องเที่ยว เช่น การล่องเรือชมบัว กิจกรรมท่องเที่ยวในฟาร์ม ชมเสียปลา สัตว์หายากประจำถิ่น ด้านผลิตภัณฑ์สินค้าที่ระลึกจากการท่องเที่ยว เช่น ปลาสดแดดเดียว ด้านวัฒนธรรมประเพณี และด้านวิถีชีวิตทางการท่องเที่ยว เช่น การดำน้ำยิงปลาชะโด เป็นต้น แต่ทั้งนี้ เมื่อมีการท่องเที่ยวเกิดขึ้นในชุมชน กลับมีผลกระทบที่ตามมาอย่างเลี่ยงไม่ได้ เช่น ระบบสาธารณูปโภคที่ชำรุดเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับการใช้งานอย่างเหมาะสมกับการท่องเที่ยว ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่แปรสภาพเสื่อมโทรมลง ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำเสีย เป็นต้น ทั้งนี้ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากการที่ขาดการวางแผนที่ดีเพื่อรองรับกับการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวที่เข้ามา

การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความต้องการและผลประโยชน์ของคนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยตระหนักถึงขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิต และขีดความสามารถของสิ่งแวดล้อม (SDG Move, 2565) เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่เป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว ช่วยให้ทั้งนักท่องเที่ยว ชุมชนท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย เพื่อเป็นการปกป้องสงวนรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จ.ประจวบคีรีขันธ์ ให้คงอยู่สืบไป การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นรูปแบบและแนวทางที่มีความเหมาะสมจะนำมากำหนดเป็นแผนในการรองรับการท่องเที่ยวในชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ เพราะนอกจากจะช่วยสร้างรูปแบบ กติกาทางการท่องเที่ยวของชุมชนที่เหมาะสมแล้วนั้น ยังสร้างการอนุรักษ์ทรัพยากรที่สำคัญของชุมชนให้คงอยู่อย่างยั่งยืนได้อีกด้วย

ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะนำองค์ความรู้ และสรรพกำลังทั้งหมดที่มีเข้าไปพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าว ด้วยการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน และสร้างชุมชนการท่องเที่ยวที่เข้มแข็งให้กับพื้นที่ต่อไปชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. กำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

วิธีการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คณะผู้ดำเนินโครงการวิจัยได้ออกแบบการวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed methods research) เพื่อสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยได้วางแผนและออกแบบงานวิจัยเอาไว้ ดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ

1.1 กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยเชิงปริมาณผู้วิจัยได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง ที่จะทำการศึกษาคือ กลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่ศึกษา ชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอนผู้วิจัยจึงใช้สูตรการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ W.G. Cochran (1953) จำนวนประชากร 384 คน โดยมีระดับความมั่นใจ ร้อยละ 5 และระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 เพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูล จึงกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่ 400 คน

1.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับ ปัจจัยส่วนบุคคล พฤติกรรมทางการท่องเที่ยว และศักยภาพทางการท่องเที่ยว เครื่องมือประกอบไปด้วยคำถามเพื่อใช้วิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยทำการแบ่งข้อคำถามเป็น 3 ตอน ประกอบด้วย ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลประกอบไปด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และพฤติกรรมทางการท่องเที่ยว ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวที่มีต่อ ศักยภาพทางการท่องเที่ยวของพื้นที่ศึกษา และตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามปลายเปิดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่อ แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

โดยแบบสอบถามเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวที่มีต่อแรงจูงใจทางการท่องเที่ยว และศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ตามแนวทางของ Likert (1967) จากมากที่สุด ถึง น้อยที่สุด ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเครื่องมือโดยผู้ทำการศึกษาได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ทั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกข้อคำถามที่มีค่า IOC มากกว่า 0.50 มาใช้เป็นข้อคำถามจากผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ท่าน ซึ่งได้ตรวจสอบแบบสอบถามและเห็นว่าแบบสอบถามทุกข้อที่สร้างขึ้นมีความเที่ยงตรงของเนื้อหา ครอบคลุมในแต่ละด้าน และครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผลการทดสอบความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม เท่ากับ 0.95 ผู้วิจัยได้

นำแบบสอบถามที่ได้รับการแก้ไขแล้ว ไปดำเนินการทดสอบกับนักท่องเที่ยวน จำนวน 30 ท่าน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม โดยใช้สูตรการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา ตามวิธีของครอนบร็ค Cronbach (1953) โดยมีผลรวมค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.85

1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการเก็บตัวอย่างแบบการสุ่มตามความสะดวก และนำแบบสอบถามมาตรวจสอบความถูกต้อง และความครบถ้วน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งจะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์เพื่อประมวลผลข้อมูลทางสถิติ โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปใช้การวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้ วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง โดยการหาร้อยละ (Percentage) จำแนกเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา รายได้ รวมทั้งปัจจัยพฤติกรรมทางการท่องเที่ยว และวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพทางการท่องเที่ยว โดยหาค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) จำแนกตามศักยภาพด้านต่าง ๆ การแปลความหมายของข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม พิจารณาจากระดับคะแนนค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ

2.1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ ไว้ทั้งหมด 3 กลุ่ม รวม 20 คน คือ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันผู้ใหญ่บ้าน กรรมการระดับหมู่บ้าน และอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชนและสมาชิกกลุ่มในชุมชน ได้แก่ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่กลุ่มชมรมต่างๆ ในพื้นที่ และกลุ่มภาคเอกชน ผู้ประกอบการ ในพื้นที่ศึกษา

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการสร้างแบบสอบถามปลายเปิดเพื่อสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเนื่องจากต้องการองค์ความรู้ที่ผ่านการสังเคราะห์แล้วจากผู้ที่มีประสบการณ์ และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีโครงสร้างคำถาม คือ เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของพื้นที่ที่วิจัยตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยจัดทำโครงสร้างชุดคำถาม 3 ชุด เพื่อตรงกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 กลุ่มให้มากที่สุด จากนั้นนำแบบสัมภาษณ์ทั้งโครงสร้าง เสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ซึ่งเชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยวเพื่อพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสม ความชัดเจน และครอบคลุมเนื้อหาการวิจัย หากมีข้อเสนอแนะจะนำมาปรับปรุงข้อคำถามให้ดียิ่งขึ้น นำข้อคำถามเข้าทดลองสัมภาษณ์กับตัวอย่าง จำนวน 3 คน เพื่อประเมินความเข้าใจของคำถาม ความเหมาะสมของเนื้อหา และระยะเวลาในการสัมภาษณ์ และนำผลการทดลองสัมภาษณ์มาปรับปรุงอีกครั้ง

2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยประสานขอหนังสือจากหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อขออนุญาต และขอความร่วมมือเก็บข้อมูลแบบสอบถามจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และนำแบบสัมภาษณ์ทั้งโครงสร้างเข้าสัมภาษณ์หลังจากได้รับการอนุญาตในการตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยใช้กระบวนการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า เพื่อให้ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ดังนี้

2.3.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยทำการตรวจสอบข้อมูลด้านเวลาและบุคคล ด้วยการเก็บข้อมูลในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

2.3.2 การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านผู้วิจัย โดยการเปลี่ยนตัวผู้เก็บข้อมูลเพื่อลดความลำเอียงหรืออคติที่อาจมี

2.3.3 การตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีการเก็บข้อมูล โดยใช้การสังเกตพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูลประกอบกับการสัมภาษณ์ ชักถาม

2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูล ตีความ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอุปนัย (Analytic induction), การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) เพื่อตอบโจทย์ประเด็นวัตถุประสงค์การวิจัย โดยการจำแนกข้อมูล (Typology analysis) ตามประเด็นที่ศึกษา ซึ่งการตีความจะใช้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ และการตีความจากการสังเกตเป็นองค์ประกอบร่วม

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 21 ผลการวิจัยศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวเห็นว่า ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีศักยภาพมาก โดยศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีศักยภาพสูงสุด

ตารางที่ 1 แสดงศักยภาพทางการท่องเที่ยวของชุมชนชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ศักยภาพทางการท่องเที่ยว	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
1. ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ด้านปัจจัยดึงดูด	4.16	0.70	มาก
2. ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ด้านสิ่งดึงดูดใจในการท่องเที่ยว	4.21	0.69	มากที่สุด
3. ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ด้านการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว	3.94	0.63	มาก
4. ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ด้านการสร้างความสะดวกทางการท่องเที่ยว	4.11	0.70	มาก
5. ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ด้านกิจกรรมและกระบวนการทางการท่องเที่ยว	4.19	0.68	มาก
6. ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่	4.20	0.65	มากที่สุด
7. ศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	4.27	0.72	มากที่สุด
รวม	4.15	0.68	มาก

จากตารางที่ 1 แสดงศักยภาพทางการท่องเที่ยวของชุมชนชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ศักยภาพทางการท่องเที่ยว ภาพรวม มีค่าเฉลี่ย 4.15 ระดับมากที่สุด เพื่อพิจารณารายด้านจะพบว่าศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 4.27 ระดับมากที่สุด รองลงมาคือ ศักยภาพทางการท่องเที่ยวด้านสิ่งดึงดูดใจในการท่องเที่ยว ค่าเฉลี่ย 4.21 ระดับมากที่สุด และศักยภาพทางการท่องเที่ยวด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ค่าเฉลี่ย 4.20 ระดับมากที่สุด ตามลำดับ โดยศักยภาพทางการท่องเที่ยวด้านการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3.94 ระดับมากที่สุด

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ผลการวิจัยแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า กลุ่มนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.75 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 30 - 39 ปี ร้อยละ 24.25 ระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ร้อยละ 27.75 ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว/เจ้าของกิจการ ร้อยละ 24.50 และมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 30,001 - 40,000 บาท ร้อยละ 30.25 ด้านพฤติกรรมการท่องเที่ยว พบว่านักท่องเที่ยวมีประสบการณ์เดินทางท่องเที่ยวในพื้นที่ 2-3 ครั้ง จำนวน 173 คน คิดเป็นร้อยละ 43.25 ใช้งบประมาณในการเดินทางท่องเที่ยว 3,001 บาท - 4,000 บาท มากที่สุด จำนวน 95 คน คิดเป็นร้อยละ 23.75 ใช้เวลาในการเดินทางท่องเที่ยว 1 วัน มากที่สุด จำนวน 247 คน คิดเป็นร้อยละ 61.75 เดินทางท่องเที่ยวด้วยตัวเอง มากที่สุด จำนวน 377 คน คิดเป็นร้อยละ 94.25 มีวัตถุประสงค์เพื่อในการเดินทางท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนในวันหยุด มากที่สุด จำนวน 188 คน คิดเป็นร้อยละ 47.00 เลือกเดินทางท่องเที่ยวในระหว่างเดือนเดือนมกราคม - เดือนกุมภาพันธ์ มากที่สุด จำนวน 161 คน คิดเป็นร้อยละ 40.25 โดยทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวที่ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยสรุปได้ 3 ประเด็นสำคัญ คือ ควรมีการพัฒนาพาหนะในการล่องเรือชมความงามของดอกบัวให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้น เช่น ความสะอาดของเสื้อชูชีพ หลังคาของเรือสำหรับกันแดด ควรมีการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ให้เป็นที่รู้จักให้มากกว่านี้ และควรพัฒนาเรื่องถนนและสถานที่จอดรถให้ดีและเพียงพอ

โดยข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวแทนภาคประชาชน และกลุ่มภาคเอกชนผู้ประกอบการในพื้นที่ศึกษาพบว่ามีประเด็นสำคัญ 7 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ พบว่า ทรัพยากรทางการท่องเที่ยวมีความเปราะบาง จึงควรมีการกำหนดกฎระเบียบที่ชัดเจน และสร้างแนวทางการนำไปใช้อย่างจริงจัง

“บ้านเกาะมอญ เกาะไผ่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเปราะบางสูงและยังเชื่อมต่อกับเขตอุทยาน ดังนั้นการใช้พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวต้องมีกฎระเบียบชัดเจนเพื่อควบคุมผลกระทบ ต้องมีข้อตกลงร่วมของทุกฝ่ายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น1, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 11 มกราคม 2567)

“ชุมชนเรามีกติกาภายใน เช่น จำกัดจำนวนเรือ ห้ามลงไปยังบัว ห้ามทิ้งขยะ แต่ก็อยากให้ภาครัฐมาช่วยดูแลอย่างจริงจัง เพื่อให้กติกาได้ผล” (ประชาชน3, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 24 มกราคม 2567)

2. แนวทางในการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางท่องเที่ยวของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า “ตอนนี้คนขับเรือก็ทำหน้าที่แล้ว เรือเร็วและเตื่อนักท่องเที่ยวอยู่ดีแล้ว แต่ผมมองว่ายังไม่พอจำเป็นต้องมีสื่อเสริม เช่น ป้ายสื่อความหมาย คลิปวิดีโอ เพื่อให้นักท่องเที่ยวเข้าใจคุณค่าของพื้นที่ก่อนเข้ามาใช้บริการ” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น3, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 11 มกราคม 2567)

“นักท่องเที่ยวหลายคนไม่รู้ว่าการดึงดอกบัวไปถ่ายรูปส่งผลเสีย เราอยากให้มีป้ายเตือนแบบชัดเจน หรือมีคลิปให้ดูช่วงก่อนลงเรือ จะช่วยให้คนเข้าใจได้ง่ายขึ้น และลดความขัดแย้งระหว่างเรากับนักท่องเที่ยวด้วย” (ผู้ประกอบการ2, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 25 มกราคม 2567)

ประเด็นนี้พนักงานบริการขับเรือซึ่งเป็นคนในพื้นที่จะมีการถ่ายทอดเรื่องราวต่าง ๆ ของพื้นที่ให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวอยู่แล้ว แต่อาจยังไม่เพียงพอ

3. การวางแผนเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ พบว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว จะเข้ามามากในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว คือ ช่วงตั้งแต่เดือนธันวาคม จนถึงเดือนมีนาคม เนื่องจากเป็นช่วงที่ดอกบัวกำลังบานสวยงาม ในช่วงเวลาตั้งแต่เที่ยงจนถึงเย็น ด้วยข้อจำกัดของพื้นที่ยังคงเกิดปัญหา เช่น เรื่องจุดจอดรถที่เหมาะสม และเรื่องของสภาพพื้นผิวจราจรที่ไม่ดีเท่าที่ควร โดยมีผลการวิจัยจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้ “ช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวจะเข้ามาพร้อม ๆ กันตอนบ่าย ทำให้ที่จอดรถไม่พอ ถนนก็ชำรุด เรามีแผนจัดทำลานจอดรถใหม่ ปรับปรุงผิวจราจร และอาจต้องมีการจัดคิวเรือให้นักท่องเที่ยวรู้เวลาที่ต้องรอ” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น5, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

“พอคนมาพร้อมกัน เรือไม่พอให้บริการ นักท่องเที่ยวต้องรอนานบางคนก็หงุดหงิด ที่จอดรถก็ไม่ค่อยต้องไปจอดไกล ๆ ทำให้ไม่สะดวก เราอยากให้รัฐช่วยทำจุดจอดรถและช่วยจัดระบบคิวเพื่อให้บริการได้ดีขึ้น” (ผู้ประกอบการ3, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 25 มกราคม 2567)

4. ด้านการจัดการได้จากการท่องเที่ยว และการกระจายรายได้ไปสู่ทุกภาคส่วน พบว่า การจัดการรายได้จากการท่องเที่ยวส่วนนี้ กลับคืนเข้ามาในรูปแบบภาษีท้องถิ่นน้อย และรายได้ของผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวก็น้อยมากเช่นเดียวกัน

“รายได้จากการท่องเที่ยวที่กลับมาสู่ท้องถิ่นยังค่อนข้างน้อย เพราะค่าบริการเรือไม่สามารถตั้งสูงได้ ภาษีท้องถิ่นจึงต่ำ เราเลยมีแผนจะจัดตั้งกองทุนท่องเที่ยวชุมชนเพื่อให้รายได้หมุนกลับสู่ชุมชนและใช้พัฒนาพื้นที่ได้จริง” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น7, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

“เราได้รายได้จากการขายของฝาก เช่น ปลาสดตากแห้ง แต่ก็ยังไม่มาก ส่วนรายได้การท่องเที่ยวหลักไปอยู่ที่เรือท่องเที่ยว เลยอยากให้ช่วยเหลือในเรื่องการมีสินค้าใหม่ ๆ และช่วยเรื่องการขายให้ดีขึ้น ” (ประชาชน4, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

“ค่าบริการเรือมันตั้งสูงไม่ได้จริง ๆ ถ้าตั้งสูงนักท่องเที่ยวก็ไม่มารายได้เลยค่อนข้างจำกัด ” (ผู้ประกอบการ6, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 25 มกราคม 2567)

5. กลุ่มนักท่องเที่ยวหลักที่ควรส่งเสริมการตลาดด้านการท่องเที่ยว พบว่าพื้นที่ที่สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ทุกกลุ่ม คือ เนื่องจากในพื้นที่มีทั้งกิจกรรมท่องเที่ยวแบบธรรมชาติ คือการล่องเรือชมบัว มีโรงเจลุยอิมี่สำหรับการทำบุญทำทาน มีเส้นทางเดินป็นเขา มีจุดชมวิวยุทธมณฑล เช่น เขาจุบกั้น แต่กลุ่มที่ต้องการมุ่งเน้น คือ กลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ

“จุดแข็งของพื้นที่คือความเป็นธรรมชาติบริสุทธิ์ ดังนั้นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ควรเน้นคือกลุ่มที่รักธรรมชาติ สนใจเรียนรู้ระบบนิเวศ ” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น2, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 11 มกราคม 2567)

“กลุ่มที่เหมาะสมที่สุดคือคนที่ตั้งใจมาชมธรรมชาติจริง ๆ เขาเข้าใจกติกา และให้ความร่วมมือดี เราเคยรับกลุ่มที่มาแค่ถ่ายรูปสวย ๆ บางคนทำให้เกิดผลกระทบเยอะกว่า ” (ผู้ประกอบการ5, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 25 มกราคม 2567)

6. ช่องในการประชาสัมพันธ์ที่มีความเหมาะสม และเข้าถึงเป้าหมายได้ดีที่สุด จากการศึกษา พบว่าควรใช้โซเชียลมีเดีย เนื่องจากมีต้นทุนต่ำ และสามารถทำการตลาดได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย

“โซเชียลมีเดียคือช่องทางที่เข้าถึงง่าย ต้นทุนต่ำ เหมาะกับพื้นที่ของเรา เรากำลังทำข้อมูลภาษาไทย-อังกฤษเพื่อให้เข้าถึงนักท่องเที่ยวต่างชาติด้วย ส่วนอินฟลูเอนเซอร์ก็ดี แต่ต้องบริหารงบประมาณระหว่างหน่วยงานร่วมกัน ” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น4, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

“เด็ก ๆ หลายคนถ่ายรูปสวย มีเฟสบุ๊คและตึกตอก แต่เป็นของใครของมัน ถ้ารวมมาอยู่ในช่องทางเดียว เช่น เพจชุมชน น่าจะดีกว่า แต่อยากให้มีภาษาอื่นบ้าง เช่นจีนและอังกฤษ เพราะว่ามีคนมาเที่ยวบ้างแล้ว ” (ประชาชน5, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

“ลูกค้าส่วนใหญ่รู้จักเราผ่านเฟสบุ๊คและตึกตอก ดังนั้นโซเชียลมีเดียเหมาะสมที่สุด ถ้าทำคอนเทนต์ให้สวยและตรงกลุ่มเป้าหมาย จะดึงดูดได้มาก ถ้าได้อินฟลูเอนเซอร์มาช่วยรียูทียิ่งดี เพียงแต่ต้นทุนค่อนข้างสูง เราไม่มีเงินขนาดนั้น ” (ผู้ประกอบการ4, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 25 มกราคม 2567)

7. แนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ความยั่งยืนที่แท้จริง ชุมชนต้องมีส่วนร่วมด้วย ดังนั้นอยากให้มีข้อตกลงร่วมกันของ

ทั้งชุมชนและภาครัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์ หรือการกำหนดเขตท้องที่ตัวเอง เพราะปัจจุบันในบางครั้งยังเกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน

“ ความยั่งยืนต้องเกิดจากทุกฝ่าย ตอนนี้มีบางเรื่องที่ชุมชนกับหน่วยงานรัฐเข้าใจไม่ตรงกัน ต้องหาจุดร่วมให้ได้ เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ การบริหารกิจกรรมท้องที่ เพื่อให้ทั้งการอนุรักษ์และการประกอบอาชีพเดินไปด้วยกัน” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น4, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

“ชุมชนเราเข้าใจเรื่องการอนุรักษ์ดีขึ้นมาก แต่ยังมีปัญหาเรื่องน้ำเสียและขยะอยู่บ้าง อยากให้ภาครัฐดูแลและบังคับใช้กฎหมายจริงจัง” (ประชาชน7, การสื่อสารระหว่างบุคคล, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

อภิปรายผลการวิจัย

อภิปรายผลวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จากการศึกษา สามารถสรุปได้ว่า ชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสูง โดยเฉพาะด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว ด้านวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของชุมชน มีสิ่งดึงดูดหลักคือความงดงามของบึงบัวและภูมิทัศน์พื้นที่ชุ่มน้ำ ความหลากหลายของกิจกรรมท่องเที่ยว เช่น การล่องเรือชมบึงบัว จุดแวะชมต่าง ๆ ที่อยู่ในเส้นทาง โดยเฉพาะจุดเขาจูบก้น ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยว และมีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่ให้ความสำคัญกับมิติสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมไปพร้อมกัน (UNWTO 2018) เมื่อพิจารณาบริบทพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำสำคัญที่เชื่อมโยงกับระบบนิเวศของอุทยานแห่งชาติสามร้อยยอด การที่นักท่องเที่ยวประเมินคุณค่าความงดงามตามธรรมชาติในระดับสูง สอดคล้องกับแนวคิดและกรณีศึกษาการท่องเที่ยวในพื้นที่ชุ่มน้ำ (wetland tourism) ที่ระบุว่า พื้นที่ชุ่มน้ำมักได้รับการรับรู้ในฐานะแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูง หากมีการจัดการอย่างระมัดระวังภายใต้แนวคิด wise use และการมีส่วนร่วมของชุมชน (Ramsar Convention Secretariat & UNWTO, 2018)

อย่างไรก็ตามในด้านศักยภาพของการเข้าถึง แม้ผลการวิจัยจะจัดอยู่ในระดับมาก แต่ก็ยังสะท้อนข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ สภาพพื้นผิวถนนที่ชำรุด และพื้นที่จอดรถที่ไม่เพียงพอในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญ และเป็นอุปสรรคของการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ศึกษา โดยเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงานวิจัยด้านความพึงพอใจและการกลับมาเยือนซ้ำของนักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวประเภทอื่นที่พบว่า การเข้าถึงที่สะดวกและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความพึงพอใจและความตั้งใจกลับมาเยือนอย่างมีนัยสำคัญ (Sugiyama et al., 2024; Wantara, 2024)

ศักยภาพด้านกิจกรรมและกระบวนการทางการท่องเที่ยว ผลการวิจัยจึงชี้ให้เห็นถึงการมีศักยภาพสูง ด้วยกิจกรรมทางการท่องเที่ยวที่หลากหลาย ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้จากการมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานรองรับ อาจเป็นปัจจัยจำกัดต่อการขยายตัวของตลาดในอนาคต หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

การที่ศักยภาพด้านการท่องเที่ยวโดยรวมยังอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด แม้จะมีข้อจำกัดด้านถนนและที่จอดรถ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังพื้นที่นี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ยอมรับสภาพแวดล้อมแบบกึ่งชนบท ธรรมชาติได้ และให้คุณค่ากับบรรยากาศที่ใกล้ชิดธรรมชาติและความสะดวกสบาย มากกว่าความสมบูรณ์ของสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและการท่องเที่ยวที่เน้นประสบการณ์เชิงคุณค่า (experience-based tourism) ที่ UNWTO (2018) กล่าวถึงว่าเป็นแนวโน้มสำคัญของการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับ SDGs โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 8, 12 และ 15

อภิปรายผลวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ผลการวิจัยแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยจากการศึกษาวิจัยทั้งด้านเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาสามารถ สรุปแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ 7 แนวทาง ดังนี้

2.1 แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จากพื้นที่เปราะบางสู่กติกากลางร่วมกัน จากการศึกษาเชิงคุณภาพสะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่บ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเปราะบางสูงและเป็นพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้นการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวต้องมีกฎระเบียบชัดเจนและต้องมีข้อตกลงร่วมของทุกฝ่าย เช่น การจำกัดจำนวนเรือท่องเที่ยว การกำหนดเส้นทางเดินเรือที่ไม่กระทบต่อทรัพยากร การจัดการมลพิษ น้ำเสีย ขยะที่เกิดขึ้น โดยภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทอย่างจริงจัง และเหนือสิ่งอื่นใดต้องมีมาตรฐานเดียวกันอย่างเท่าเทียม ดังนั้นควรมีการจะจัดทำกฎระเบียบที่ชัดเจนและใช้ได้จริง ไม่ควรอยู่ในรูปข้อกำหนดเชิงเอกสารเท่านั้น แต่ต้องถูกแปลงเป็นเส้นทางเดินเรือที่ชัดเจน กำหนดเขตห้ามเข้า เขตเปราะบาง สื่อสารในทุกจุด เช่น ท่าเรือ จุดขายตั๋ว จุดจอดรถ แนวคิดนี้สอดคล้องกับกรอบคิดเรื่อง การจัดการทรัพยากรร่วม (common-pool resources) ของ Ostrom (1990) ที่เสนอว่า ความยั่งยืนเกิดขึ้นได้เมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดกติกาและรู้สึกเป็นเจ้าของระบบการจัดการอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับ Scheyvens (1999) ที่ชี้ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่แท้จริงต้องทำให้ชุมชนมีอำนาจในการกำหนดกติกาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเป็นธรรมควบคู่กับการอนุรักษ์

2.2 แนวทางการสร้างความตระหนักด้านการอนุรักษ์ จากคำเตือนของพนักงานเรือสู่การสื่อความหมาย กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นตรงกันว่า คนขับเรือในพื้นที่ได้ทำหน้าที่เล่าเรื่องและเตือนสร้างพฤติกรรม การท่องเที่ยวที่ดี เช่น การไม่ดึงดอกบัวเพื่อถ่ายรูป หรือการรบกวนระบบและเป็นวัยทำงาน อายุ 30-39 ปี กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มตอบสนองต่อ สื่อที่มีความหมายเชิงลึก (meaningful interpretation) หากออกแบบให้กระชับ ทันสมัย และเชื่อมโยงกับคุณค่าของพื้นที่ ไม่ใช่แค่ป้ายเตือนห้ามทำผิดกติกาอย่างเดียว สอดคล้องกับแนวคิดของอริญญา คูเบย์ (2563) ที่พบว่า สิ่งควรมีเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว รูปแบบการสื่อความหมายในแหล่งท่องเที่ยวชุมชน ได้แก่ แผ่นพับแนะนำการท่องเที่ยวในชุมชน ป้ายสื่อความหมายและ QR Code นอกจากนี้ยังตรงกับ Ham (2013) ที่เสนอแนวคิดการสื่อความหมายเชิงตีความ (thematic interpretation) ว่าหากสื่อสารด้วยข้อความที่ชัดเจน และเชื่อมโยงผู้ฟังกับคุณค่าเชิงลึกของทรัพยากร จะช่วยเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวได้อย่างมีนัยสำคัญ และเป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อค้นพบของ Ballantyne, Packer และ Hughes (2009) ที่พบว่า นักท่องเที่ยวพร้อมยอมรับ

ข้อความด้านการอนุรักษ์ หากสื่อสารในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ตรง เช่น ระหว่างหรือก่อนกิจกรรมชมธรรมชาติ ดังนั้น แนวทางสร้างความตระหนักควรพัฒนาไปสู่สื่อแบบคลิวิดีโอที่เปิดให้ชมก่อนลงเรือ หรือป้ายสื่อความหมายที่เล่าเรื่องราวของบึงบัวและชุมชน มากกว่าแค่ข้อความห้าม

2.3 แนวทางการวางแผนเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว การศึกษา ชีวทัศน์นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เดินทางในช่วงเดือนมกราคมและเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งเป็นช่วงดอกบัวบาน และใช้เวลาเที่ยว 1 วัน โดยมาถึงในช่วงเที่ยงถึงเย็น สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ที่ระบุว่า ปัญหาจะเกิดในช่วงฤดูการท่องเที่ยว คือช่วงดังกล่าว มีปริมาณนักท่องเที่ยวและพาหนะหนาแน่น พื้นผิวจราจรพัง และที่จอดรถไม่เพียงพอ รวมถึงปริมาณเรือท่องเที่ยวที่ไม่พอต่อความต้องการ การนำแนวคิดการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) มาจัดการแหล่งท่องเที่ยว จะพบว่าพื้นที่กำลังเผชิญปัญหาการกระจุกตัวเชิงเวลาและเชิงพื้นที่ หากไม่มีระบบจัดการที่ดี อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว และความเปราะบางของทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาว งานของ Castellani and Sala (2012) เสนอว่า การจัดการขีดความสามารถรองรับจำเป็นต้องผสมมิติทางกายภาพ สังคม และการจัดการ เช่น การกำหนดจำนวนผู้ใช้บริการต่อวัน การวางระบบคิว และการปรับโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับความหนาแน่นของนักท่องเที่ยว ในบริบทของบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ แนวทางที่เสนอโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เช่น การจัดทำลานจอดรถใหม่ ปรับปรุงผิวจราจร และระบบจัดคิวเรือ จึงเป็นมาตรการที่ไปในทิศทางเดียวกับแนวโน้มการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงยั่งยืนในระดับสากล

2.4 แนวทางการจัดการรายได้และการกระจายประโยชน์อย่างเป็นธรรม รายได้จากการท่องเที่ยวที่กลับคืนสู่ท้องถิ่นยังค่อนข้างน้อย เนื่องจากค่าบริการเรือมีราคาต่อการชมบึงบัว ลำละ 600 บาทต่อครั้ง ภาษีท้องถิ่นจึงต่ำ จึงเกิดแนวคิดกองทุนท่องเที่ยวชุมชนเกิดขึ้น แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ Scheyvens (1999) ที่ชี้ให้เห็นว่าการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต้องสร้างการเสริมอำนาจทางเศรษฐกิจ ให้ชุมชน ไม่ใช่เพียงสร้างรายได้เฉพาะกลุ่มเดียว ขณะเดียวกันว่ารายได้ของผู้ประกอบการจากของฝาก เช่น พลาสติกตากแห้งยังไม่มาก เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณ พบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีรายได้ระดับปานกลางถึงรายได้สูง และใช้งบประมาณในการท่องเที่ยว 3,001–4,000 บาท กลุ่มนักท่องเที่ยวนี้ถือว่ามียศภาพในการใช้จ่ายใช้สอยต่อหัวอยู่ในระดับที่เพียงพอ หากมีการออกแบบผลิตภัณฑ์และกิจกรรมที่เหมาะสม ดังนั้น แนวทางการกระจายรายได้ไม่ควรจำกัดเฉพาะธุรกิจเรือ แต่ควรพัฒนาแพ็คเกจเพื่อเสนอขายให้กับนักท่องเที่ยวด้วย เช่น การนั่งเรือชมบึงบัวชมอาหารท้องถิ่นและเวิร์กช็อปชุมชน และการพัฒนาสินค้าชุมชนให้เชื่อมโยงกับเรื่องเล่าของชุมชน ของฝากที่สะท้อนภาพบึงบัว เหล่านี้จะทำให้สินค้าสามารถเป็นที่สนใจได้มากขึ้นจะเห็นได้ว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องสร้างรูปแบบการกระจายรายได้ที่เหมาะสมในชุมชน ตรงกับผลการศึกษาของ วีรญา พรหมประสิทธิ์ (2565) ที่ศึกษาเรื่องปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน: กรณีศึกษาบ้านนาต้นจั่น ตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย โดยพบว่า การกระจายรายได้เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จทางการท่องเที่ยว ในด้านการจัดการเศรษฐกิจ

2.5 แนวทางการกำหนดกลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายหลัก จากการศึกษาพบว่า กลุ่มที่เหมาะสมที่สุดคือกลุ่มนักท่องเที่ยวแบบรับผิดชอบ มีความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ สนใจเรียนรู้ระบบนิเวศและ

เคารพการปฏิบัติตามกติกา เมื่อเชื่อมโยงกับข้อมูลเชิงปริมาณที่พบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง วัยทำงาน อายุ 30-39 ปี มี และเดินทางท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนในวันหยุด แสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายในทางทฤษฎีและกลุ่มที่เดินทางมาจริง มีความสอดคล้องกันอย่างมาก กล่าวคือ พื้นที่และกิจกรรมการท่องเที่ยวดึงดูดกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติที่ต้องการพักผ่อนอยู่แล้ว มีผลการศึกษาด้านพฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่พบว่า นักท่องเที่ยวหญิงและนักท่องเที่ยววัยทำงานมักให้ความสำคัญกับความปลอดภัย ความสงบ และคุณค่าทางวัฒนธรรม ธรรมชาติของพื้นที่มากกว่ากิจกรรมที่เสี่ยงหรือตื่นเต้น (Nazir et al., 2021) ทั้งหมดนี้ชี้ชัดว่าแนวทางที่ชุมชนต้องการมุ่งเน้นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่รักธรรมชาติ เป็นแนวทางที่สอดคล้องทั้งกับผลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวโน้มวิจัยด้านการท่องเที่ยวสมัยใหม่ และทรัพยากร กิจกรรมทางการท่องเที่ยวที่มีอยู่ของพื้นที่

2.6 แนวทางการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อตอบสนองการเดินทางท่องเที่ยวเองวางแผนเอง ผลการวิจัยพบว่า สื่อโซเชียลมีเดีย เช่น Facebook และ TikTok เป็นช่องทางหลักที่นักท่องเที่ยวใช้ในการค้นหาข้อมูล เป็นช่องทางที่มีต้นทุนต่ำเข้าถึงง่าย นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่รู้จักพื้นที่และกิจกรรมการท่องเที่ยวผ่านสื่อดังกล่าว สอดคล้องกับผลการศึกษาของ กฤตตฤณ ใจสุตา (2563) ที่ศึกษาเรื่องกลยุทธ์การสื่อสารการตลาดด้านการส่งเสริมการขายบนช่องทางเพชบุ๊กที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อสินค้าเบเกอรี่ของผู้บริโภคในประเทศไทย โดยพบว่า ควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายทางการตลาดที่หลากหลาย เนื่องจากสินค้าสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้หลายกลุ่ม ดังนั้นหากมีการรวมคอนเทนต์ของคนในพื้นที่ให้อยู่ในลักษณะเพจชุมชนที่ชัดเจนและเป็นระบบจะยิ่งช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ข้อมูลนี้สอดคล้องกับผลเชิงปริมาณที่พบว่า นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวด้วยตัวเองมากกว่าการใช้บริการบริษัทนำเที่ยว ซึ่งตามทฤษฎีการตลาดการท่องเที่ยวถือเป็นกลุ่ม independent travelers ที่พึ่งพาข้อมูลออนไลน์และรีวิวมากกว่าทัวร์หรือเอเจนซี่ (Kotler, Bowen, Makens, & Baloglu, 2016) ดังนั้นแนวทางการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมจึงควรเน้นการสร้างเพจหรือช่องทางกลางของชุมชน มีคอนเทนต์สองภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาจีน ควรสอดแทรกการใช้ภาพและวิดีโอที่เล่าเรื่อง ธรรมชาติ กิจกรรมท่องเที่ยว เรื่องราวชุมชน และกฎระเบียบแนวปฏิบัติทางการท่องเที่ยวที่ดีไปพร้อมกัน อาจมีการใช้ Influencer เฉพาะช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวหากสามารถจัดการงบประมาณร่วมระหว่างหน่วยงานได้ แนวคิดนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Gretzel (2011) ที่ระบุว่า ระบบดิจิทัลและ Social Media มีบทบาทสำคัญต่อการรับรู้และตัดสินใจของนักท่องเที่ยว และเป็นหัวใจของกลยุทธ์ส่งเสริมการตลาดสำหรับแหล่งท่องเที่ยวที่ต้องการดึงดูดนักท่องเที่ยวแบบวางแผนเอง

2.7 แนวทางการพัฒนาร่วมของทุกภาคส่วน กลไกการจัดการร่วม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นตรงว่า ความยั่งยืนต้องเกิดจากทุกฝ่าย แต่ปัจจุบันยังมีบางประเด็นที่ชุมชนกับหน่วยงานรัฐเข้าใจไม่ตรงกัน เช่น การกำหนดเขตพื้นที่การจัดการกิจกรรมท่องเที่ยว รวมถึงปัญหาน้ำเสียและขยะจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องซึ่งชุมชนต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเท่าเทียม ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่านักท่องเที่ยวมีการกลับมาใช้บริการซ้ำ 2-3 ครั้งในสัดส่วนที่สูง เป็นการสะท้อนว่าพื้นที่มีศักยภาพในการเป็นจุดหมายปลายทางที่

สร้างความผูกพันในระยะยาว ดังนั้นการสร้างระบบการจัดการร่วมที่ชัดเจนจะเป็นการปกป้องคุณค่าที่ดึงดูดให้คนกลับมา และในขณะเดียวกันก็รักษาความไว้วางใจของชุมชนท้องถิ่นที่ต้องเผชิญผลกระทบโดยตรงแนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิด co-management และการจัดการทรัพยากรชุมชนของ Ostrom (1990) ที่เน้นบทบาทของกติกาโดยชุมชน การกำกับดูแลร่วม การลงโทษที่เป็นธรรม ว่าเป็นหัวใจของการจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืน รวมถึงสอดคล้องกับกรอบคิดด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของ UN Environment Programme ที่ให้ความสำคัญกับการผสมผสานผลประโยชน์เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมเข้าด้วยกันภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. พัฒนากลไกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม ควรจัดทำกติกาหรือมาตรการกลางที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ชุมชน และผู้ประกอบการ เช่น แนวทางการเดินเรือ การกำหนดเขตพื้นที่เปราะบาง และมาตรฐานการจัดการขยะ เพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเกิดผลอย่างต่อเนื่องและลดผลกระทบจากการท่องเที่ยว
2. เสริมสร้างระบบสื่อความหมายเพื่อสร้างความตระหนักแก่ผู้มาเยือน พัฒนาเครื่องมือสื่อสาร เช่น ป้ายสื่อความหมาย 2 ภาษา คลิปวิดีโอก่อนการลงเรือ และสื่อการเล่าเรื่องโดยคนในพื้นที่ เพื่อช่วยให้นักท่องเที่ยวเข้าใจคุณค่าของพื้นที่และปฏิบัติตามกติกาอย่างถูกต้อง
3. พัฒนาระบบบริหารจัดการนักท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐานรองรับ ควรจัดทำระบบจัดคิวเรือ พื้นที่จอดรถเพิ่มเติม และการซ่อมแซมถนนเข้าพื้นที่ เพื่อลดปัญหาความแออัดในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวสูงสุด และยกระดับคุณภาพประสบการณ์ของนักท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษา “ขีดความสามารถรองรับนักท่องเที่ยว” (Carrying Capacity) เพื่อกำหนดปริมาณนักท่องเที่ยวสูงสุดที่พื้นที่สามารถรองรับได้โดยไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความเปราะบางสูง
2. ควรศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระยะยาวจากกิจกรรมท่องเที่ยว เช่น การเปลี่ยนแปลงคุณภาพน้ำ ปริมาณดอกบัว และความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถจัดทำนโยบายอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. ควรศึกษาโซ่อุปทานการท่องเที่ยวของชุมชน (Community Tourism Value Chain) เพื่อวิเคราะห์ว่ารายได้หมุนเวียนในพื้นที่อย่างไร ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และมีจุดใดที่ควรปรับปรุงเพื่อเพิ่มการกระจายผลประโยชน์สู่ชุมชน

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาชุมชนต้นแบบเพื่อส่งเสริมศักยภาพทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนบ้านเกาะมอญ เกาะไผ่ อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยยึดหลัก BCG โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กองทุนส่งเสริมววน.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รหัสโครงการ: 4233229 โดยมีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- กฤตตฤณ ใจสุตา. (2563). *กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดด้านการส่งเสริมการขายบนช่องทางเฟซบุ๊กที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อสินค้าเบเกอรี่ของผู้บริโภคในประเทศไทย* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วีรญา พรหมประสิทธิ์. (2565). *ปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน: กรณีศึกษา บ้านนาต้นจั่น ตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร
- อรัญญา คูเบย์. (2563). *แนวทางการสื่อความหมายในแหล่งท่องเที่ยวชุมชนตำบลบ้านแหลม อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี* (ปริญญาโทศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2566). *รายงานสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญของประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2568, จาก <https://chm-thai.onep.go.th/?p=7950>
- Ballantyne, R., Packer, J., & Hughes, K. (2009). Tourists' support for conservation messages and sustainable management practices in wildlife tourism experiences *Tourism Management*, 30(5), 658–664.
- Castellani, V., & Sala, S. (2012). Carrying capacity of tourism system: Assessment of environmental and management constraints towards sustainability. In *Visions for global tourism industry: Creating and sustaining competitive strategies* (pp. 295–316).
- Cochran, W. G. (1953). *Sampling techniques*. New York: John Wiley & Sons.
- Cronbach, L. J. (1953). Correlations between persons as a research tool. In O. H. Mowrer, *Psychotherapy: theory and research* (pp. 476–388). Ronald Press Co.; Ronald Press Company. <https://doi.org/10.1037/10572-014>
- Gretzel, U. (2011). Intelligent systems in tourism: A social science perspective. *Annals of Tourism Research*, 38(3), 757–779.

- Ham, S. H. (2013). *Interpretation: Making a difference on purpose*. Golden, CO: Fulcrum Publishing.
- Kotler, P., Bowen, J. T., Makens, J. C., & Baloglu, S. (2016). *Marketing for hospitality and tourism (7th ed.)*. Boston, MA: Pearson.
- Likert, R. (1967). *The method of constructing an attitude scale* In Fishbein, *Attitude theory and measurement*. New York: John Wiley and Sons (pp. 90–95).
- Nazir, M. U., et al. (2021). Do female travelers perceive more risks and restrictions than males? *Journal of Applied Studies in Economic Sciences*, 6(2), 267–282.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Scheyvens, R. (1999). Ecotourism and the empowerment of local communities. *Tourism Management*, 20(2), 245–249.
- SDG Move. (2565). *SDG Vocab / 41 – Sustainable Tourism – การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2568 จาก <https://chm-thai.onep.go.th/?p=7950>
- Sugijama, A. G., Suhartanto, D., Lu, C. Y., Rediyasa, I. W., Sulaeman, R. P., & Renalda, F. M. (2024). Tourist satisfaction and revisit intention: The role of attraction, accessibility, and facilities of water park tourism. *GeoJournal of Tourism and Geosites*, 52(1), 257–266.
- UNWTO (2018). *Tourism and the sustainable development goals: Journey to 2030*. World Tourism Organization (UNWTO).
- Wantara, P. (2024). *Relationship between destination image, accessibility, and revisit intention*. BIO Web of Conferences: BTMIC 2024, 65, 01027.

ดุลพินิจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

Discretion and the Control of Discretion in the Imposition

of Regulatory Fines by State Officials

Received: 7/04/2567

Revised: 4/12/2568

Accepted: 24/12/2568

ลลิตา สุวรรณจุฑา¹ และวีระยุทธ ลาสงยาง²

Lalita Suwanjuta¹ and Weerayut Lasongyan²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยเน้นศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยและการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศึกษาประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับคดีที่มีลักษณะเป็นความผิดเล็กน้อยของต่างประเทศ รวมถึงหนังสือ งานวิจัย บทความ วิทธานิพนธ์ และรายงานการประชุมทางวิชาการต่างๆ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางสำหรับกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้พิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยยังมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ 2 ประการใหญ่ กล่าวคือ (1) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งแบ่งการศึกษาได้เป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเป็นพินัย ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ และ (2) ปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยการบัญญัติให้เกิดสภาพบังคับโดยให้ทุกหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้บทบัญญัติความผิดทางพินัยต้องวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของหลักเกณฑ์ให้มีกรอบของการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนและเป็นไปตาม “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจ รวมถึงเพิ่มกระบวนการอุทธรณ์ให้มีการทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัยในชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ซึ่งหากได้มีการแก้ไขจะทำให้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ได้ตรงตามเจตนารมณ์มากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹Master of Laws (LL.D.) in Public Law, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

²อาจารย์ที่ปรึกษา คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

²Advisor of Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

*E-mail: 635154030003@dpu.ac.th

พุทธศักราช 2560 และแผนปฏิรูปประเทศ เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็น

คำสำคัญ: ปรับเป็นพินัย, ดุลพินิจ, การอุทธรณ์, การทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัย

ABSTRACT

This thesis aims to examine the concepts, theories, and principles of the Act on Imposition of Regulatory Fines B.E. 2565 (2022), focusing on the fundamental notions and principles governing (a) the criteria for controlling state-official discretion when imposing regulatory fines and (b) the process for requesting a review of regulatory-fine orders. The study is conducted in conjunction with foreign laws applicable to minor offences and draws on books, research papers, articles, theses, and academic conference reports.

The study found that the Act on Imposition of Regulatory Fines B.E. 2565, which serves as the central statute prescribing substantive criteria and procedural norms for assessing and setting fines for offences punishable by regulatory penalty, still presents two major issues related to state-official discretion. First, problems in establishing criteria for the exercise of discretion in imposing regulatory fines, which can be subdivided into three sub-issues: (a) guidelines for the discretionary imposition of fines; (b) criteria that control the discretion of officials; and (c) a lack of detail in certain aspects of discretionary application. Second, issues concerning the rights of persons subject to regulatory-fine orders to request a review of those orders by the issuing state official.

The author is of the opinion that the Act on Imposition of Regulatory Fines B.E. 2565 should be amended to include binding provisions requiring every agency subject to its scope to establish regulations detailing the criteria for setting regulatory fines. These amendments should not only specify a clear framework for the exercise of discretion in accordance with the principles of reasonableness and proportionality which are fundamental tenets of state-official discretion but also introduce an appeal process allowing for the review of regulatory-fine orders at the state-official level, thereby guaranteeing citizens' fundamental right of access to justice. Such reforms would align the Act more closely with its original intent and with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and the national reform plan, protecting citizens' rights and liberties from unnecessary entry into the criminal justice system.

Keywords: Regulatory Fines, Discretion, Appeal, Review of Regulatory Fine Order

บทนำ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีที่มาจากการที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอให้จัดทำขึ้น ด้วยเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็นสำหรับกรณีการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และ (2) แนวคิดตามแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพการกระทำความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิด ซึ่งปัจจุบันพบว่ามีความหลายเหตุการณ์ที่ประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและได้รับโทษอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะด้วยเหตุจากฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลหรือโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จนอาจทำให้ผู้นั้นต้องรับโทษและมีประวัติอาชญากรรมติดตัวไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำจากและให้บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นธรรมและเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง และป้องกันไม่ให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องถูกลิดรอน จึงได้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น โดยให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2566

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกร่างขึ้นโดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (1) เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย และ (2) เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษทางปกครองมาเป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์มุ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโทษปรับที่เป็นตัวเงินมาเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่ มิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งคำว่า “พินัย” นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และในกฎหมายเก่าบางฉบับ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” (พัชรา พุกเศรษฐี, 2564, น. 6) โดยมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่นี้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนได้ และยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลเรื่องการบันทึกประวัติอาชญากรรมต้องลบข้อมูลประวัติอาชญากรรมของบุคคลนั้นๆ ออกจากทะเบียนสารบบซึ่งแนวทางนี้ย่อมจะช่วยให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ สำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองแต่กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้แล้ว พระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นมาตรการปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ตรารับขึ้นด้วยเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายที่ดี เพื่อให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้รับโทษที่สอดคล้องกับการกระทำความผิด ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวสำหรับการกระทำความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของจำนวนเงินค่าปรับอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันระหว่างคนรวยและคนจน อีกทั้งยังลดโอกาสที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเนื่องมาจากการถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญทางกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับได้ไม่นานนัก ประกอบกับยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ซึ่งปัจจุบันปรากฏว่ามีหน่วยงานไม่มากนักที่วางหลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดค่าปรับไว้อย่างชัดเจน รวมถึงเมื่อพิจารณาเหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามแผนปฏิรูปประเทศที่ต้องการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพความผิด พบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบางขั้นตอนที่สามารถปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพความผิดและทำให้กระบวนการสามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องดำเนินคดีในชั้นศาล ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาโดยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะเกิดมีขึ้นหากจะได้มีการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันและเหมาะสมกับสภาพความผิด

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษารูปแบบ แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการทางกฎหมาย การพิจารณาความผิดทางพินัยที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษปรับเป็นพินัยของประเทศไทยและต่างประเทศ และนำมาใช้ประกอบการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้มีมาตรฐานที่ชัดเจน

(2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดโทษและบังคับโทษกรณีความผิดที่ไม่ร้ายแรงของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาบทลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

(3) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมาย และกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาเป็นใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัย ตลอดจนรูปแบบ กระบวนการพิจารณาความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีขั้นตอน กระบวนการพิจารณาความผิดที่เหมาะสมกับสภาพความผิด และเป็นมาตรฐาน

วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมุ่งศึกษาหลักการและที่มาของการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีโทษความผิดร้ายแรง และไม่ได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและสังคมส่วนรวมในวงกว้าง รวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศึกษาเทียบเคียงจากกฎหมายของต่างประเทศ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐโปรตุเกส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส นำมาวิเคราะห์กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม และบริบทของการใช้บังคับกฎหมายที่มีผลต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารด้านกฎหมาย ความเห็นของนักนิติศาสตร์และศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศจากเครือข่ายคอมพิวเตอร์

ผลการวิจัย

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับเป็นพินัยในต่างประเทศและประเทศไทยเพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยของประเทศไทย สามารถวิเคราะห์แบ่งประเด็นปัญหาออกได้ 2 ประการใหญ่ๆ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าสามารถแยกวิเคราะห์เป็นประเด็นย่อยได้ 3 ประเด็น ดังนี้

(1) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเป็นพินัย

อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตามสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2531, น. 199) การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัยจึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับมอบมาจากรัฐในลักษณะที่สร้างผลกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น จะมีอิสระในการใช้ดุลพินิจของตนเพื่อกำหนดอัตราค่าปรับเป็นพินัยด้วยการพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดและฐานความผิดของผู้กระทำความผิดแต่ละราย โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหากว้างที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่ถูกขยายความไว้โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 6 ส่งผลให้ในการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องนำหลักเกณฑ์และเนื้อหาที่กำหนดไว้ในข้อ 6 มาเป็นหลักในการพิจารณา

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับ

เป็นพินัย พ.ศ. 2566 เป็นเพียงการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการพิจารณาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการกำหนดรายละเอียดไว้อย่างกว้าง การนำระเบียบภายในฝ่ายปกครองมาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ โดยฝ่ายปกครองอาจจะออกระเบียบภายในเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ภารกิจของงานภายในฝ่ายปกครองบรรลุเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 57-62) แต่ปัจจุบันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหลากหลายตำแหน่งและหลากหลายหน่วยงานให้อำนาจในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีอาจควบคุมได้ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่รายนั้นๆ อย่างไม่มีขอบเขตการควบคุมที่ชัดเจนและอาจทำให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระมากเกินไป ส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งอาจเกิดความยากลำบากในการตัดสินใจจนถึงอาจเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความสั่นคลอนต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากยังขาดหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดค่าปรับสำหรับข้อหาความผิดในกฎหมายฉบับนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการลงโทษปรับในลักษณะทำนองเดียวกับการปรับเป็นพินัย พบว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่ขัดต่อกฎระเบียบ (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) หรือ (OWiG) หรือ Act on Regulatory Offences ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งถือเป็นกฎหมายต้นแบบของในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ของประเทศไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับไว้คล้ายคลึงกับประเทศไทย แต่จะมีส่วนที่แตกต่างเกี่ยวกับการกำหนดกรอบของโทษปรับและมีการกำหนดแบ่งโทษตามประเภทของบุคคล ซึ่งใน “ Regime Geral das Contraordenações ” (General Regime of Administrative Offenses) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “RGCO” ของสาธารณรัฐโปรตุเกสก็มีการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน

แม้ว่าในมาตรา 9 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะบัญญัติเปิดช่องให้หน่วยงานโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยสามารถวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 8 วรรคสอง แต่กฎหมายในมาตราดังกล่าวก็มีได้มีสภาพบังคับให้ทุกหน่วยงานตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยต้องออกระเบียบภายในหน่วยงานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้กำกับดูแลการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ปัจจุบันสำหรับหน่วยงานที่ยังไม่ได้ออกระเบียบภายในเป็นของตนเองยังคงต้องพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ซึ่งอาจสร้างปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักการที่ชัดเจนในเรื่องของรายละเอียดเฉพาะที่เป็นองค์ประกอบของความผิดนั้นๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณา

นอกจากนี้ ยังพบข้อเท็จจริงที่สนับสนุนแนวความคิดในการกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่จะใช้ประกอบการพิจารณากำหนดโทษปรับเป็นพินัยเป็นของตนเอง ดังจะเห็นได้จากประเด็นข้อหาหรือของหลายหน่วยงานที่มีต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 1066/2566, เรื่องเสร็จที่ 1503/2566) ว่า

สามารถนำหลักเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติที่มีอยู่เดิมมาใช้ประกอบการกำหนดโทษปรับเป็นพินัยได้หรือไม่ ซึ่งข้อหาข้อนี้ไม่มีคำตอบปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยว่าไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมได้ พร้อมทั้งยังมีคำแนะนำให้หัวหน้าหน่วยงานวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ภายในของแต่ละหน่วยงานที่จะใช้เพื่อกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ดำเนินไปได้อย่างมีขอบเขตที่เป็นมาตรฐาน

(2) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 โดยมุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า ในข้อ 6 (1) ของระเบียบฉบับดังกล่าวที่เปรียบเสมือนกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีเนื้อหาที่เป็นการควบคุมและจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจนมากเกินไปที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าได้บัญญัติให้อำนาจไว้

เนื่องจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยได้บัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณากำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ใน (1) ถึง (4) ซึ่งอาจประกอบด้วย (1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย (2) ความรู้สึกผิดชอบอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย (3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย และ (4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย (หากมี) มาประกอบการพิจารณาได้ในคราวเดียวกัน โดยหาต้องพิจารณาเป็นลำดับขั้นตอนดังที่กำหนดไว้ในข้อ 6 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ไม่ การที่เนื้อความในระเบียบฯ กำหนดไว้เช่นนั้นจึงเป็นการบังคับและจำกัดกรอบความคิดของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท

(3) ปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ

จากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่าเนื้อความในข้อ 6 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 มีเนื้อความที่เป็นการควบคุมและจำกัดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่ขัดแย้งหรือเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 การมีอยู่ของระเบียบฉบับดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาเนื้อความในข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบฉบับเดียวกันนี้ กลับพบว่าเนื้อความกล่าวอธิบายรายละเอียดในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่นำเอาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำ

ความผิดและสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาพิจารณา ซึ่งเนื้อหาที่ปัจจุบันอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 6 (2) และ (3) เป็นประโยชน์ในด้านการขยายความบทบัญญัติในมาตรา 9 (3) และ (4) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีความกระจ่างชัดเจนและง่ายต่อการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษปรับของเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากจะพิจารณาตามประเด็นปัญหาเรื่องการควบคุมหรือจำกัดดุลพินิจของเนื้อหาความในระเบียบฯ ที่เกินไปกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้จนนำไปสู่การแก้ไขหรือยกเลิกระเบียบดังกล่าวนั้นก็อาจทำให้น้ำหนักในส่วนที่เป็นประโยชน์ถูกลบเลื่อนไปด้วย อันจะนำมาซึ่งการขาดรายละเอียดในการใช้ดุลพินิจบางประการไป

อนึ่ง เนื่องจากเนื้อหาความในข้อ 6 (2) และ (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 คงปรากฏเนื้อหาความบางส่วนบางตอนที่ซ้ำซ้อนกับเนื้อหาความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่มีโอกาสแปรผันตามอัตราความก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบัน ในส่วนนี้หากได้ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมไปในคราวเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อย

ประการที่สอง ปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย

การออกคำสั่งปรับเป็นพินัยกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งปรับเป็นพินัย ประเด็นนี้เกิดเป็นข้อสงสัยมาตั้งแต่ในชั้นคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 แล้วว่าคำสั่งปรับเป็นพินัยจะเป็นเรื่องของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งปรับเป็นพินัยจะเป็นเรื่อง การกระทำทางปกครองหรือไม่ (คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ., 2566, น. 3-7) ซึ่งประเด็นนี้แม้จะเคยปรากฏเป็นข้อสงสัยแต่ปัญหาดังกล่าว ก็ได้มีคำอธิบายจากกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. จนเป็นที่แน่ชัดปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แล้วว่า “ไม่ให้ถือว่า การปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง” การมีคำสั่งปรับเป็นพินัยจึงต้องฟ้องคดีในเขตศาลที่มีอำนาจ ซึ่งก็คือ ศาลยุติธรรม

แม้โทษปรับเป็นพินัยจะไม่ใช่โทษทางอาญาแต่ก็เป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัย ซึ่งมีเหตุอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ที่มีจุดมุ่งหมายโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจเหนือของรัฐ การใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้อำนาจ

มหาชนที่มีลักษณะที่อาจไปกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจเหล่านี้

ระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, น. 382-402) ถือเป็นระบบที่มีขั้นตอนไม่ยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างน้อยและเป็นระบบสำคัญที่ควรนำมาใช้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการทบทวนตรวจสอบการ มีคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง เมื่อการปรับเป็นพินัยเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ไม่มีลักษณะเป็นความ ชั่วร้าย และเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินด้วยการมีคำสั่งปรับเพียงอย่างเดียวทำนอง เดียวกับโทษปรับทางปกครอง การบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเมื่อมีกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้รับคำสั่ง ปรับแล้วไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งโดยไม่ให้ออกาสผู้กระทำความผิดในการอุทธรณ์เพื่อขอให้ทบทวน คำสั่งนั้นๆ ขึ้นหนึ่งก่อนดำเนินการฟ้องเป็นคดีต่อศาลย่อมเป็นการลดทอนสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมที่ประชาชนพึงได้รับ

ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่ขัดต่อกฎระเบียบ (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) หรือ (OWiG) หรือ (Act on Regulatory Offences) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า ในมาตรา 67 (1) ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีสิทธิยื่นอุทธรณ์โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งปรับภายใน 14 วันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งเพื่อให้ผู้ได้รับคำสั่งได้ใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งปรับ และขอให้พิจารณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง โดยในมาตรา 69 (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งจะทำการสอบสวน เพิ่มเติมและดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและอาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งปรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาทบทวนแล้วพบว่าคำโต้แย้งคัดค้าน ฟังได้ก็จะมีผลการเพิกถอนคำสั่งปรับนั้นเสีย แต่ถ้ายังคงมีความเห็นตามเดิมก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาฟ้องเป็นคดีต่อศาลต่อไป เช่นเดียวกับสาธารณรัฐโปรตุเกส ในมาตรา 55 ที่กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่ง ลงโทษปรับสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปรับ (coima) หรือมาตรการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อนิติของบุคคลนั้น ได้ โดยยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อหน่วยงานทางปกครองที่มีคำสั่งปรับภายในกำหนดเวลา 5 วัน หลังจากวันที่ได้ทราบคำสั่งปรับ และสำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่นำโทษทางปกครองมาใช้กับการกระทำ ความผิดที่ไม่ร้ายแรงนั้นก็กำหนดให้ใช้การอุทธรณ์มาเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล

ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งปรับและ ให้ออกาสผู้กระทำความผิดที่ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยสามารถใช้สิทธิในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัย อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีโอกาสได้ทบทวนคำสั่ง รวมถึงอาจทำให้ข้อ พิพาทที่เป็นเพียงความผิดเล็กน้อยสามารถยุติลงได้ก่อนการฟ้องเป็นคดีต่อศาลอันเป็นหนึ่งในความมุ่งหวังของ การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐ โปรตุเกส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงเห็นควรนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องเป็นคดีต่อศาลมาใช้

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 สอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนปฏิรูปประเทศที่ต้องการให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้อำนาจรัฐแทรกแซงการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็นและสามารถหวนคืนกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้เร็วขึ้น จนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการริเริ่มให้มีกระบวนการและขั้นตอนการปรับเป็นพินัยเป็นการเฉพาะขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ต้องปฏิบัติงานอาจทำให้เกิดปัญหาการตีความในบางกรณี

ผู้เขียนมุ่งศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องดุลพินิจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแยกศึกษาเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งส่วนนี้จะแยกอธิบายออกเป็น 3 ประเด็นย่อย และปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ด้วยความเคารพ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษปรับเป็นพินัย
ประกอบด้วย 3 ปัญหาย่อย ดังนี้

(1) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเป็นพินัย

ควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในมาตรา 9 วรรคสาม ให้มีสภาพบังคับให้หน่วยงานตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยทุกหน่วยงานจะต้องวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยและการผ่อนชำระเป็นของหน่วยงานตนเอง โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและองค์ประกอบของฐานความผิดที่หน่วยงานนั้นๆ กำกับดูแลและกำหนดกรอบระยะเวลาให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ ออกระเบียบดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 120 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยที่ให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ จะมีผลใช้บังคับ

(2) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื้อความในข้อ 6 (1) ของระเบียบฉบับดังกล่าวนี้มีเนื้อหาที่เป็นการควบคุมและจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรมียกเว้นเกินกว่าที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ จึงเห็นควรยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาและกำหนดค่าปรับโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่กำหนดอยู่ในระเบียบซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ เป็นผู้ออก

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถดำเนินการพิจารณากำหนดค่าปรับโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ที่ยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันต่อไปได้

(3) ปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ

ตามที่คุณเขียนได้มีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ในประเด็นก่อนหน้า แต่ผู้เขียนเห็นว่าเนื้อความในข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบฯ มีเนื้อความกล่าวอธิบายรายละเอียดในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับเป็นพินัย รวมถึงวางแนวทางในการใช้ดุลพินิจที่ถูกกำหนดไว้อย่างดีแล้ว ซึ่งหากเนื้อความในส่วนนี้ถูกลบเลือนหายไปพร้อมกับการยกเลิกระเบียบฯ จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติขาดรายละเอียดที่มีส่วนสำคัญในการใช้ดุลพินิจบางประการไป แต่หากได้นำเนื้อความที่กำหนดไว้ในข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบฯ เท่าที่จำเป็น โดยตัดลดเนื้อความบางช่วงบางตอนที่ซ้ำซ้อนกับเนื้อความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่มีโอกาสแปรผันตามอัตราความก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันออก และนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในมาตรา 9 (3) และ (4) ตามลำดับ จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยขยายความบทบัญญัติในมาตรา 9 (3) และ (4) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีความกระจ่างชัดเจนและง่ายต่อการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษปรับของเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเข้าใจดีว่าการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีขั้นตอนและกระบวนการค่อนข้างมาก อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ หากแต่ถ้าได้มีการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของคุณเขียนแล้วน่าจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับด้วยการใช้ดุลพินิจพิจารณาตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ ได้อย่างมีรายละเอียดที่ชัดเจนและมีอิสระมากขึ้น ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้สำเร็จลุล่วงและมีผลใช้บังคับได้ หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ก็สามารถดำเนินการออกระเบียบของหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยนำเนื้อความตามข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ในส่วนที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้ามากำหนดไว้ในระเบียบฯ ของหน่วยงานไปพลางก่อนได้

ประการที่สอง ปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย

เนื่องจากความต้องการให้กระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดำเนินการอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ประกอบกับแนวคิดที่ไม่ให้นำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นมาตรการตรวจสอบและทบทวนการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้เป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างกระชับและเรียบง่ายกว่าการใช้สิทธิโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำพิพากษาในชั้นศาล จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยบัญญัติเพิ่มกระบวนการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องเป็นคดีต่อศาล โดยให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัย และให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกำหนดอายุความ โดยจะเป็นกระบวนการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างแนวทางการแก้ไขกฎหมายปรับเป็นพินัยตามข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ดังนี้

พระราชบัญญัติ

พ.ศ.

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ.....

“ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพนันหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพนัน ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพนันได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดทางพนัน จำนวนค่าปรับเป็นพินัยต้องไม่ต่ำกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ”

“สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพนัน ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพนัน มีฐานะยากจนและกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพื่อยังชีพของตนและครอบครัว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับเป็นพนันในอัตราต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมีให้นำความใน (3) มาใช้บังคับ”

152

“ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่งและการผ่อนชำระตามวรรคสองเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้”

มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 9/1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 9/1 คำสั่งปรับเป็นพินัยให้อุทธรณ์ได้ โดยทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างประกอบ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัย และให้ส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัยเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 23 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 20 ปฏิเสธข้อกล่าวหา หรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปรับเป็นพินัยจนล่วงพ้นระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้หรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดในกรณีที่มิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 9/1 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเองได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่ต้องส่งให้พนักงานอัยการ

แต่ถ้าคดีนั้นจะขาดอายุความ ก็ให้พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณีฟ้องคดีนั้นไปก่อน”

มาตรา 8 ให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออกระเบียบตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

อนึ่ง สำหรับกรณีปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ หากยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ ได้ในเร็ววัน หน่วยงานอาจกำหนดหลักเกณฑ์การ กำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้มีเนื้อความเท่าที่จำเป็นตามที่ได้สรุปและมีข้อเสนอแนะไว้แล้วไว้ในระเบียบที่จะออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นๆ โดยอาศัยข้อความตามที่ผู้เขียน ได้ให้แนวทางไว้แล้วในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ข้างต้นนี้ได้

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (2566, 15 มีนาคม). บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ครั้งที่ 4 [บันทึกการประชุม]. รัฐสภา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สือปัญญา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พัชรา พุกเศรษฐี. การปรับเป็นพินัยแทนการลงโทษปรับทางอาญาและปกครองของประเทศไทย. วารสารบทความทางวิชาการ, ปีที่ 2 (ฉบับที่ 3 พฤษภาคม - มิถุนายน 2564), 6.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2531). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. ใน สมยศ เชื้อไทย (บ.ก.), รวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์ (น.199). กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรินต์ติ้งเฮาส์.

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน

เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

Issues of public Participation under the Royal Decree on Integrated

Area Administration B.E. 2565 (2022)

Received: 8/04/2568

Revised: 21/12/2568

Accepted: 25/12/2568

สุดารัตน์ สุบรรณ¹ และวีระยุทธ ลาสงยาง²

Sudarat Suban¹ and Weerayut Lasongyang²

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แต่การสำรวจความคิดเห็นนั้นยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนในพื้นที่และไม่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และนอกจากนี้เพียงแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจความคิดเห็นเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนอื่น ๆ เช่น ร่วมกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้เห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้น จึงขอเสนอให้แก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึง และขอเสนอเพิ่มเติมยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือมีอำนาจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในพื้นที่

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, ประชาชน, พื้นที่แบบบูรณาการ

ABSTRACT

This article aims to study the problem of public participation in the preparation of provincial and provincial group development plans under the royal decree on integrated

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

¹Master of Laws (LL.D.) in Public Law, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

²อาจารย์ที่ปรึกษา คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

²Advisor of Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

*E-mail: 635154030002@dpu.ac.th

Area Administration B.E. 2565 (2022) this provides an opportunity for public participation in the development of the area, aiming to address issues and meet the needs of the community. Specifically, the method employed to survey public opinion in the affected regions is insufficient to encompass the entire community, thereby failing to adequately capture the needs and concerns of the populace. Moreover, the decree limits public participation solely to the opinion-survey phase, without extending opportunities for involvement in other critical stages such as in the formulation of the development plans or in the monitoring and evaluation of provincial and multi-provincial projects. This limitation not only curtails the rights of the citizens to participate.

Therefore, it is proposed that the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 (2022) be amended so that provincial and multi-provincial bodies collaborate with local government organizations in gathering public opinion, ensuring that the process effectively addresses the community's needs. In addition, the thesis recommends enhancing public participation further by granting citizens a more active role, or even decision-making power, in the formulation of development plans as well as in the monitoring and evaluation of provincial and multi-provincial projects, thereby fostering genuine public involvement in regional development.

Keywords: Public Participation, Citizens, Integrated Area

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น สิทธิในการกำหนดนโยบาย สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นต้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุรัชย์ เลี้ยงบุเลิศชัย, น.1)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เป็นการสมควรรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างแท้จริงและให้เป็นเอกภาพสอดคล้องกัน กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา

จังหวัด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในพัฒนาพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ภายหลังจากมีการบังคับใช้ พบว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ยังประสบปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากการศึกษา พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กฎหมายได้กำหนดหลักการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก่อนริเริ่มจัดทำแผนพัฒนา สำหรับพัฒนาจังหวัด ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ทำหน้าที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการไปพร้อมกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ยี่สิบปี ตามมาตรา 20 วรรคสอง ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องนำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 20 วรรคสอง มาใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 21 วรรคท้าย สำหรับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ทำหน้าที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ตามมาตรา 34 วรรคสาม ซึ่งวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการประกาศของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ) เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายวิธี ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินการในการสำรวจความคิดเห็นตามวิธีการที่สะดวก การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก็จะแตกต่างกันออกไป จากการศึกษา ผู้เขียนพบเห็นถึง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แนวทางจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มักจะใช้วิธีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ประชาพิจารณ์แผน) หรือวิธีจัดทำแบบสอบถาม เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชน ประชาชนผู้ที่เข้าร่วมในการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวซึ่งเป็นประชาชนที่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถูกคัดเลือกโดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งทำให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมายของการสำรวจความคิดเห็นนั้น มักจะเน้นถึงกลุ่มเป้าหมายที่เข้าถึงง่าย การเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ห่างไกล กลุ่มผู้เปราะบางแทบจะไม่ทราบและไม่ได้รับการสำรวจความคิดเห็น การใช้ช่องทางออนไลน์ดิจิทัลจะช่วยให้การเข้าถึงแต่ก็ยังมีประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีความพร้อมในการใช้อินเทอร์เน็ต จึงทำให้การสำรวจความคิดเห็นไม่สามารถครอบคลุมประชาชนในพื้นที่และส่งผลให้ไม่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

จากการศึกษานโยบายสาธารณะ พบว่า เป็นแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต และ

เพื่อก่อให้เกิดสิ่งที่ปรารถนา (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2540, น.7) แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงมีสถานะเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบแผนงานหรือโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต, 2562, น.38) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงเป็นกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ เริ่มจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เป็นการสำรวจความต้องการหรือปัญหาที่ประชาชนได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิต และปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีประชาชนจำนวนมาก ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหานั้นก็กลายเป็นปัญหานโยบายสาธารณะ (อุทัยเลาวิเชียร, 2550, น.292-301) จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง และนอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายควรครอบคลุมทั่วถึงอย่างเหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกกลุ่มในสังคมได้แสดงความคิดเห็นสะท้อนปัญหาความต้องการ จากการศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2526) ระดับการมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรม หรือสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรกเพื่อเป็นข้อมูลข้อดีข้อเสียของโครงการ การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ ระดับที่ 3 การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ในกระบวนการทำงานเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน โครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ เป็นระดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554, น.18) การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่จะให้เกิดโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545) เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 ถือว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำ การมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับต่ำจะมีจำนวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในจำนวนที่มากที่สุดตาม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548, น.29-30) แต่ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการสำรวจความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วยเหตุดังกล่าว จึงยังไม่ถือว่าเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงแท้จริงได้ จากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เป็นการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการ

กำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2524, น3) นอกจากนี้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ขนาดเล็ก ทำให้สามารถเข้าถึงชุมชนได้อย่างทั่วถึงและทราบปัญหาในพื้นที่ได้ง่ายกว่าหน่วยงานอื่น ๆ สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ตรงตามเป้าหมาย และจากการศึกษาพระราชบัญญัติการปกครองตนเองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายที่เป็นการบูรณาการ ร่วมมือระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา โดยดำเนินการสำรวจความคิดเห็นผ่านวิธีต่างๆ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาอย่างทั่วถึง และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2) ปัญหาทางกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นการบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน แผนพัฒนาจังหวัดต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปี ตามมาตรา 21 โดยให้นำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 20 วรรคสอง มาใช้เพื่อประกอบการทำแผนพัฒนาจังหวัด และให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด แผนพัฒนาต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่กลุ่มจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ต้องให้ความสำคัญกับโครงการขนาดใหญ่ที่จังหวัดในกลุ่มจะได้รับประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 34 โดยให้นำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน มาใช้เพื่อประกอบการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันกับบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 34 วรรคสี่ ซึ่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปรับปรุงให้สมบูรณ์ ก่อนนำเสนอ ก.น.บ. เพื่อพิจารณาเห็นชอบ และเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดคณะรัฐมนตรีอนุมัติเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ประกาศแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือที่มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่

จังหวัด เพื่อให้ดำเนินการ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าว แล้วแต่กรณี

จากกรณีขั้นตอนการกระบวนจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำให้ผู้เขียนเห็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ภายหลังจากอนุมัติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งขั้นตอนการร่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หลังจากมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้ว และจนถึงก่อนเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จัดให้มีการประชุมหารือเพื่อพิจารณาเห็นชอบแผน ในขั้นตอนนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดจัดให้มีการเปิดเผยร่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้เห็นว่า ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลร่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ตรวจสอบโครงการเหมาะสมกับศักยภาพในพื้นที่หรือไม่ ข้อเสนอแนะ แสดงความคิดเห็นหรือทักท้วง ในฉบับร่างแผนพัฒนาก่อนมีเสนอ และประชาชนไม่สามารถทราบได้ว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่ทำการสำรวจไปนั้น ถูกนำมาขับเคลื่อนตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) จัดให้มีภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบกับประกาศของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เรื่อง การกำหนดองค์กรภาคประชาสังคมอื่นและการกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคต่าง ๆ ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เมื่อพิจารณาผู้แทนภาคประชาสังคมตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ซึ่งมาจากการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นผู้นำชุมชนหรือสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนหรือองค์กรภาคสังคมอื่น ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการเป็นผู้กำหนด แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน หากแต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า ผู้แทนภาคประชาสังคมที่ได้รับการคัดเลือกมักเป็นตัวแทนจากกลุ่มบุคคลเฉพาะบางกลุ่มในสังคมเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้การสะท้อนปัญหา มุมมอง และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ยังไม่ครอบคลุมทุกมิติ

จากการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อได้ทราบปัญหาและกำหนดเป็นเป้าหมายแล้ว จะต้องมีการยกร่างนโยบายสาธารณะเบื้องต้น เพื่อรวบรวมข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เป็นเครื่องตัดสินใจเอาไว้อย่างคร่าว ๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง ซึ่งผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็นทัศนคติ และปฏิกิริยาจากประชาชน เกี่ยวกับร่างนโยบาย ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้น ๆ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตรวจสอบและแก้ไขนโยบายให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ เป็นการทำให้กระบวนการนโยบายมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2522, น.247-249) การร่างแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เป็นขั้นตอนของการยกร่างนโยบายสาธารณะ ที่อาจจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตรวจสอบเพื่อให้แผนพัฒนามีความถูกต้อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง

ซึ่งต้องได้รับฟังความคิดเห็นหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน แต่ขั้นตอน การร่าง แผนพัฒนาไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็น ยอมรับ หรือมี ข้อเสนอแนะ จึงมองว่าไม่ สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว จากการศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วม พบว่า เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนควร เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการวางแผนดำเนิน กิจกรรมการลงทุนและการ ปฏิบัติงานการติดตามและการประเมินผล (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น61) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด กฎหมายกำหนดเพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2 ถือว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่น้อย ด้วยแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นการจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พัฒนา ศักยภาพในพื้นที่ แก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่โดยตรง ระดับการมีส่วน ร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาประชาชนควรเข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีส่วนร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ในฐานะเจ้าของพื้นที่ที่พิจารณารับหรือปฏิเสธว่า แผนพัฒนาหรือโครงการดังกล่าวสอดคล้องกับศักยภาพในพื้นที่หรือไม่ (สุนีย์ มัลลิกะมาส, 2545) เพื่อให้ ประชาชนมีความมั่นใจว่าการสำรวจความคิดเห็นนั้น ถูกนำมาขับเคลื่อนตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงของ ประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรอยู่ในระดับมากกว่าการรับฟังความคิดเห็นทั่วไป และจาก การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ กันเพื่อให้เกิดเป็น พลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฯ ได้รองรับสิทธิการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบาย เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและการมีส่วนร่วม ระดับกลางจนถึงระดับสูง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพียงเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจความคิดเห็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่ง รัฐธรรมนูญ ฯ ที่ได้รองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ และจาก การศึกษากฎหมาย พระราชบัญญัติการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของประเทศแอฟริกาใต้ และพระราชบัญญัติ การปกครองท้องถิ่นของรัฐอัลเบิร์ตตาของประเทศแคนาดา ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการจัดทำแผน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกในการร่างแผน การตัดสินใจ และการประเมินผล ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกขั้นตอนเพื่อให้แผนพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน และตอบสนองความต้องการของประชาชน

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลโครงการ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

เมื่อโครงการของแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเริ่มดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ตามระยะเวลา เงื่อนไข ที่กำหนดไว้ จากนั้น เป็นขั้นตอนของการติดตามและประเมินผลโครงการ ซึ่งการติดตามและประเมินผลโครงการจะเริ่มทำการ

ติดตามและประเมินผลแบ่งเป็นช่วงระยะเวลา ตั้งแต่ช่วงก่อนดำเนินโครงการ ช่วงระหว่างกลางดำเนินโครงการและการดำเนินโครงการเสร็จสิ้น การติดตามและประเมินผล มีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการตรวจติดตาม เปรียบเทียบ การเบิกจ่ายงบประมาณ และติดตามผลการดำเนินงานโครงการ ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการ กิจกรรม และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากพื้นที่ปฏิบัติงาน นำไปสู่การพัฒนาการจัดทำแผนต่อไป

กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตามมาตรา 14 และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามมาตรา 16 ในการติดตามและประเมินผลโครงการ และตามแนวทางจัดทำบันทึกความร่วมมือกับส่วนราชการ ของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันเร่งรัด ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามมาตรา 55

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินการโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของแต่ละปีงบประมาณที่ได้มีการสั่งการให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดรายงานผลการดำเนินการ ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ สำนักงบประมาณ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้หน่วยงานรับงบประมาณระดับกระทรวง และหน่วยงาน รวมถึงหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการ รายงานผลในกระบวนข้อมูลแผน ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลรายงานผลการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี และเมื่อโครงการดำเนินการเสร็จสิ้นเป็นหน้าที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เสนอ ก.น.บ. และให้จัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ตามมาตรา 47 วรรคหนึ่ง

กรณีขั้นตอนการติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลโครงการเท่านั้น ไม่ว่าเป็นการรายงานผลดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา ผู้เขียนได้พบข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด

แบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ลงพื้นที่เพื่อทำการติดตามและประเมินผลโครงการแต่ละครั้ง จะนำเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เท่านั้น ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการรับรู้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการบางโครงการไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จหรือล่าช้า โครงการไม่ได้มาตรฐานประชาชนได้รับผลกระทบต่อการดำเนินโครงการ หรือประชาชนมีความประสงค์ที่จะแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ดำเนินการว่าประชาชนได้รับผลประโยชน์หรือเป็นที่พึงพอใจอย่างแท้จริงหรือไม่ ด้วยพระราชกฤษฎีกานี้ไม่มีกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ หรือกระบวนการต่าง ๆ เพื่อเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ รับรู้ ร้องเรียน แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ได้มีการดำเนินการ ซึ่งทำให้เห็นว่า เป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ปัจจุบันจะการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้องค์กรของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารราชการให้ประชาชนเข้าตรวจดูแผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกำหนดให้ประชาชนได้มีสิทธิรับรู้ข่าวสารทางราชการเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้ระบุสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ

จากการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ พบว่า เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความถูกต้อง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหน และเพียงพอ (อุทัย เลาหวิเชียร, 2550, น.292-301) การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำข้อมูล กลับไปปรับปรุงนโยบายในอนาคต และเป็นกระบวนการที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการติดตามประเมินผล เพราะประชาชนเป็นได้ทั้งผู้รับประโยชน์จากโครงการหรือผู้รับ ผลกระทบต่อโครงการ แต่ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว จึงมองว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว จากศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) เป็นการมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบายในลักษณะเป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดโครงการ (ติน ปรัชญพฤกษ์, 2533) การติดตามและประเมินผลโครงการ เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่สูง เป็นการสร้างความร่วมมือโดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554, น.18) แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกฎหมายกำหนดเพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจความคิดเห็น ตามระดับการมีส่วนร่วม

ร่วมอยู่ในระดับที่ 2 ถือว่าเป็นการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่น้อย การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นขั้นตอนปลายทางของแผนพัฒนา จึงเป็นขั้นตอนที่ต้องให้อำนาจประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ตรงและสามารถประเมินได้ว่าโครงการที่ดำเนินไปนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ทั้งยังสามารถสะท้อนสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการได้ โดยการตรวจสอบ เสนอแนะร่วมกำหนดแนวทางปรับปรุงโครงการ เพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนมากขึ้น แต่ด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ ร้องเรียน หรือขอตรวจสอบแผนงานหรือโครงการดังกล่าว จึงมองว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว และจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลโครงการ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปกครองตนเองท้องถิ่น ของประเทศญี่ปุ่น และพระราชบัญญัติการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ของประเทศแอฟริกาใต้ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา ตลอดจนถึงการติดตามและประเมินผลโครงการ ซึ่งได้ให้อำนาจประชาชนหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องขอ จัดการประชุมโดยเปิดเผยข้อมูลโครงการและผลดำเนินงานให้ประชาชนทราบ การตรวจสอบ การตรวจโดยทดสอบผลการดำเนินงาน หลังโครงการเสร็จสิ้นประชาชนสามารถร้องขอรายงานการประเมินผลและเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการในอนาคต หรือการประเมินผลโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกครั้ง เพื่อต้องการให้พัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืนและตอบสนองความต้องการของประชาชน

สรุป แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นนโยบายสาธารณะ ตามแนวทางที่รัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชน แผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพจึงต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้บัญญัติหลักการ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แต่การสำรวจความคิดเห็นนั้นก็ยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนในพื้นที่และส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และนอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นพื้นฐานเท่านั้น เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2 อยู่ในระดับที่น้อย ไม่ได้เปิดโอกาสโดยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนา หรือเข้ามามีอำนาจในการติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงมองว่าเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนา แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดนโยบายสาธารณะ
2. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้เหมาะสม และมีผลสัมฤทธิ์ในการใช้บังคับต่อไป

วิธีการวิจัย

วิจัยเล่มนี้วิธีการศึกษาจากเอกสาร ค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต และรวบรวมข้อมูลจาก หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารจากการประชุมจัดทำแผนแบบบูรณาการ รวมถึงโดยใช้วิธีการศึกษา วิเคราะห์ทฤษฎี หลักกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน การศึกษาเปรียบเทียบเบื้องต้นกับกฎหมาย ต่างประเทศ

ผลการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดนโยบายสาธารณะ
2. ทำให้ทราบหลักปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นประโยชน์แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้เหมาะสม และมีผลสัมฤทธิ์ในการใช้บังคับต่อไป

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนะ ดังนี้

1) ผู้เขียนจึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด สามารถเข้าถึงชุมชนและปัญหาในพื้นที่ได้ดี บูรณาการร่วมกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนสามารถครอบคลุมพื้นที่และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ขอเสนอแนะเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 20 วรรคสอง “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.จ. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.น.บ. กำหนด” เป็น “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่งให้ ก.บ.จ. บูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเขตพื้นที่จังหวัดสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้วจัดส่งให้ ก.บ.จ. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด” มาตรา 34 วรรคสาม “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.ก. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.น.บ. กำหนด” เป็น “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.ก. บูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้วจัดส่งให้ ก.บ.ก. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด” และขอเสนอแนะแก้ไขประกาศ “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเป็นที่การสมควรกำหนดวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ อาศัยตามความในมาตรา 20 วรรคสอง และมาตรา 34 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ) จึงให้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังต่อไปนี้ ข้อ 1 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัด ให้ ก.บ.จ. บูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่ดำเนินการ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็น ความต้องการ และศักยภาพของประชาชนในพื้นที่จังหวัดที่ครอบคลุมทุกมิติ โดยจะต้องครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มในจังหวัด ทั้งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ เยาวชน ประชาชนกลุ่มเปราะบาง และภาคีพัฒนาอื่นที่เกี่ยวข้อง ข้อ 2 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด ให้ ก.บ.ก. ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่ดำเนินการ จัดให้มีการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัด โดยจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมประชาชนทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่เข้าซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด

2) ผู้เขียนเห็นควรยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 3 เข้ามาบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้แผนพัฒนามีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขอเสนอแนะเพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 24 วรรคหนึ่ง “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลดังต่อไปนี้ เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปีตามมาตรา 20 และแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำตามมาตรา 21” เป็น “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ร่างแผนพัฒนาจังหวัดลงบนหน้าเว็บไซต์จังหวัดเพื่อจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลร่างแผนพัฒนาจังหวัดและมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ก่อนนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลดังต่อไปนี้ เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปีตามมาตรา 20 และแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำตามมาตรา 21” นำบทบัญญัติ มาตรา 24 ไปใช้บังคับแก่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ตามมาตรา 34 วรรคท้าย ด้วยอนุโลม

3) ผู้เขียนเห็นควรยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 4 เข้ามามีอำนาจในการติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแผนงานหรือโครงการในอนาคตให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะและหลักการมีส่วนร่วม ขอเสนอแนะเพิ่มเติมวรรคสาม ของบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 47 “ให้จังหวัดรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่แสดงถึงผลสำเร็จ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เสนอ ก.น.บ. และให้จัดส่งสำเนาให้สำนักงานงบประมาณทราบ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ในกรณีที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้จังหวัดจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแบบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ให้ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรายงานตามวรรคหนึ่ง

ทั้งนี้ ประชาชนสามารถยื่นคำร้องหรือคำขอการตรวจสอบต่อ ก.บ.จ. เพื่อขอให้มีการตรวจสอบโครงการที่อาจมีปัญหาด้านงบประมาณหรือการดำเนินงาน รวมทั้ง ก.บ.จ.ต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะ” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวนำไปใช้บังคับแก่กลุ่มจังหวัดโดยอนุโลม

เอกสารอ้างอิง

การปกครองส่วนท้องถิ่น, <https://th.wikipedia.org/wiki/=บทความการปกครองส่วนท้องถิ่น> สืบค้นเมื่อ

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568

กุลธน ธนาพงศธร.(2522). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ติน ปรัชญพฤกษณ์.(2533).*ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมพฤติกรรมในองค์การหน่วยที่ 2.*

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.

ถวัลรัฐ วรเทพพิทักษ์. (2540). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทฤษฎี และการ*

-
- ประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ - คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
บรรดักดี สุวรรณโณ และคณะ.(2554).การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (พิมพ์
ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ บริษัท เอ.พี.กราฟฟิต ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- บรรดักดี อูวรรณโร และถวิลวดี บุรีกุล.(2548).ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร.(2524).การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.
- พนารัตน์ มาศมามาตล และภัทระ คำพิทักษ์. [https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี.(2526).หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ.(2536).การบริหารงานพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์.(2545).รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย.การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคม.หลักสูตรหลัก
นิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.ความรู้พื้นฐานสำหรับ
การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ฉบับปรับปรุง 2567)
- อุทัย เลาหวิเชียร.รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ.(พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ :
เสมาธรรม.
- อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต.(2562).ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำยุทธศาสตร์ของประเทศไทย
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การสังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Synthesis of Issues in Public Service Delivery among Local Administrative Organizations:

A Review of Literature and Related Studies

Received: 8/04/2568

Revised: 21/12/2568

Accepted: 25/12/2568

อินทรา เนียมถนอม¹, ธีรภัทร กิจจารักษ์², อรุณ สนใจ³

สุภชัย ตริทศ⁴, จิรโรจน์ บุญราช⁵ และเครือวัลย์ อินทรสุข⁶

Indira Niamthanom¹, Theeraphat Kitcharak², Arun Sonjai³,

Suphachai Treethos⁴, Jirarooj Boonraj⁵, and Kreuawan Intharasuk⁶

บทคัดย่อ

ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พบบ่อยครั้งและยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรม และการบันทึกข้อมูลรวมทั้งการใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและการทบทวนวรรณกรรม ได้แก่ การศึกษาข้อมูลจากเอกสารทั้งภาครัฐและเอกชน ตำรา บทความ งานวิจัย ตลอดจน สิ่งพิมพ์รายงานประจำปี ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน 14 บทความ ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พบมากที่สุด 6 ลำดับแรก คือ 1) ด้านกระบวนการและขั้นตอน 2) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก 3) ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ 4) ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ 5) ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค 6) ด้านความถูกต้องและสนองต่อความต้องการ

คำสำคัญ: ปัญหาการให้บริการ, การบริหารจัดการภาครัฐ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

¹Doctoral student in Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University

²⁻⁵อาจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

²⁻⁵Lecturers in Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University

⁶อาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

⁶Lecturers in Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University

*E-mail: teeraphat.kit@pcru.ac.th

Abstract

This research addresses the common and persistent issues regarding public service delivery by Local Administrative Organizations in Thailand. The objective of this study is to synthesize problems associated with public service delivery by Local Administrative Organizations. The methodology employs a literature review and data recording, utilizing content analysis techniques. Data were collected from academic documents and literature reviews, including materials from both public and private sectors, textbooks, articles, research papers, and annual reports related to concepts and theories of public service delivery by Local Administrative Organizations, encompassing 14 relevant articles. The research findings indicate that the top six most prevalent issues in public service delivery by Local Administrative Organizations in Thailand are: 1) Processes and procedures; 2) Facilities; 3) Service personnel; 4) Adequacy of service; 5) Equity in service delivery; and 6) Accuracy and responsiveness to needs.

Keywords: Public Service Delivery Problems, Public Sector Management,
Local Administrative Organizations

บทนำ

พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามมาตรา 16 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งมาตรา 17 ภายใต้อำนาจมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยตนเองภายใต้โครงสร้างการบริหารที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเท่านั้น (วิธาน จันทร์นาลาว. 2566)

จากการประเมินคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังใช้รูปแบบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในทุกขั้นตอน และยังมีข้อจำกัดในการใช้รูปแบบบริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น กิจกรรมพาณิชย์ สหกรณ์ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) ขณะเดียวกันประเภทบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นดำเนินการยังขาดความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างและจัดหาบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่ตอบสนองความ

ต้องการของประชาชน ทั้งที่มีสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมายและจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย. 2559) แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าว แต่จากการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าช่วง พ.ศ. 2548-2557 พบว่าประชาชนมีแนวโน้มพึงพอใจต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นมากกว่าร้อยละ 90 ใน พ.ศ. 2557 (ถวิลวดี บุรีกุล รัชวดี แสงมเหหมัด และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. 2558) และจากการสำรวจในปี 2562 ของสุธรรม ขนาศักดิ์ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะดังกล่าวในระดับสูง เนื่องจากการบริการของท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้ทันทั่วทั้งที่ ประชาชนส่วนใหญ่จะพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้าน สิ่งอำนวยความสะดวก ด้าน ขั้นตอนการให้บริการ และด้านช่องทางการให้บริการมากขึ้นตามลำดับ แต่ก็มีข้อเสนอที่ประชาชนต้องการคือ 1) พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้และจิตบริการเพิ่มขึ้น 2) ลดขั้นตอนการให้บริการและเพิ่มความหลากหลายของช่องทาง พัฒนาความพร้อมของสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ 3) ติดตามและประเมินงาน โครงการต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลหรือปัญหาไปปรับปรุงพัฒนางานหรือโครงการต่าง ๆ และ 4) ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการพัฒนาต่าง ๆ และควรจัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มากขึ้น (สุธรรม ขนาศักดิ์. 2562)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2563-2567) พบว่าแม้ผลการดำเนินงานภาพรวมของประเทศจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีผลคะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์มาตรฐานในระดับดีเยี่ยม (สำนักงาน ป.ป.ช., 2566) และผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ปี พ.ศ. 2566 โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ที่พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจในภาพรวมอยู่ในระดับมาก แต่ในรายละเอียดของการประเมินกลับพบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า คะแนนในหมวดคุณภาพการดำเนินงาน (Quality) และประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงเป็นประเด็นท้าทาย โดยเฉพาะในด้านความซับซ้อนของขั้นตอนการให้บริการ และการอำนวยความสะดวกที่ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LPA) ที่ชี้ให้เห็นว่าด้านการบริการสาธารณะยังต้องการการยกระดับให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แม้ตัวชี้วัดภาพรวมจะอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ปัญหาในระดับปฏิบัติการหน่วยงานยังคงมีอยู่และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นผู้รับบริการซึ่งต้องทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในการได้รับบริการสูงสุด อีกทั้งคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะที่ดีตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวม เพราะการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์โดยแท้จริง ต้องรับทราบความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนเสียก่อน โดยให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจและอยู่ในหน้าที่ความ

รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ (สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2543 อ้างถึงใน ญทกวี ศิริรัตน์และคณะ. 2565, น.133)

ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยมีสาเหตุหลักหลายประการ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นปัจจัยหลักๆ คือ 1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาบริการสาธารณะ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัด เช่น ภาษีท้องถิ่นมีฐานภาษีแคบและการบริหารจัดการเก็บยังไม่มีประสิทธิภาพ มีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทำให้บางพื้นที่ได้รับบริการที่ไม่ทั่วถึง 2) บุคลากรและการบริหารงาน บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญและทักษะในการบริหารงาน รวมถึงขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซงทางการเมืองทำให้เกิดการแต่งตั้งบุคลากรที่ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมการกระจายอำนาจยังไม่สมบูรณ์ ทำให้บางอำนาจยังต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง ส่งผลให้การตัดสินใจล่าช้า 3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนขาดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอแนะทางการพัฒนา การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนยังมีข้อจำกัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ มีปัญหาความไม่โปร่งใสและการทุจริต ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กฎหมายและโครงสร้างระบบราชการ ระบบราชการไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการตัดสินใจเรื่องงบประมาณและโครงการพัฒนาท้องถิ่น ข้อบังคับและระเบียบของรัฐมักเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อจำกัดด้านการจัดซื้อจัดจ้างหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ บางนโยบายของรัฐบาลกลางไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ 5) โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน น้ำประปา และระบบสาธารณูปโภค ส่งผลต่อคุณภาพบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดีพอ ทำให้การให้บริการล่าช้าและ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนาและบูรณาการระบบดิจิทัลมาใช้ในการบริหารจัดการ เช่น ระบบฐานข้อมูลประชาชนหรือบริการออนไลน์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน เพื่อให้สามารถพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเรื่อง การสังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการให้บริการแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อสังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากงานวิจัยและบทความทางวิชาการที่ผ่านการคัดเลือกอย่างเป็นระบบ จำนวน 14 เรื่อง ที่ครอบคลุมบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

1. มะลิวัลย์ พิมพ์โพธิ์ และชมนุช หุ่นาค (2566) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
2. งานวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักปลัดเทศบาลท่าทุ่งหลวง (2565) ได้วิจัยเรื่อง การประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน
3. ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และนวิทย์ เอ็มเอก (2560) ได้วิจัยเรื่อง สภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่
4. ปิยะ กล้าประเสริฐ (2559) ได้วิจัยเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดปทุมธานี
5. วิชาน จันทน์ลา (2566) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
6. วรณวรา ปิ่นทอง และกมลวรรณ วรรณนัง (2566) แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
7. ฐานนท์ มณีนิล และคณะ (2562) ได้ทำวิจัยเรื่อง โครงการบริการวิชาการทางกฎหมายสู่ชุมชน “การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายสู่ชุมชนในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้”
8. คณศ รัตนวิไล และคณะ (2560) ได้ทำวิจัยเรื่อง โครงการบริการวิชาการทางกฎหมายสู่ชุมชน “อบรมสัมมนาให้ความรู้พื้นฐานทางกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่นักเรียน”
9. ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์ และคณะ (2560) ได้ทำวิจัยเรื่อง โครงการเผยแพร่ความรู้ประชาธิปไตยและสิทธิทางกฎหมาย ในกลุ่มเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ”
10. นันทภรณ์ นุ่มเจริญ และกมลวรรณ วรรณนัง (2566) ได้ทำวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมายของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
11. เล็ก เลิศมงคล (2548) ได้ทำวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการให้บริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภออุไรประเทศ

12. กัลยกร เทียนดี (2559) ได้ทำวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลช้างข้าม อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี

13. พิรชาวดี ทองธีรภาพและ เฉลิมพร เย็นเยือก (2566) ได้ทำวิจัยเรื่องคุณภาพการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

14. วิสุทธิณี ธานีรัตน์ (2567) ได้ทำวิจัยเรื่อง การบริการสาธารณะ: กรณีศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ว่าการอำเภอเมืองตรัง

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ของข้อมูลที่รวบรวมได้ จากนั้นทำการตรวจสอบความถูกต้องและสรุปผล ดังนี้

ตารางที่ 1 สังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการให้บริการ สาธารณะ	มะลิวัลย์ งานวิเคราะห์นโยบายและแผน	พิรชาวดี ทองธีรภาพ และ เฉลิมพร ธานีรัตน์	ธนวิศ สุวรรณวงศ์ และ นวิทย์ ปิยะ กล้าประเสริฐ	วิธาน จันทรรณาลาว	วรรณวรา ปิ่นทอง และกมลวรรณ ฐานันท์ มณีนิล และคณะ	คณะ รัตนวิไล และคณะ	ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์ และคณะ นันทภรณ์ นุ่มเจริญ และ เล็ก เลิศมงคล	กัลย์กร เทียนดี	รวม
1. ด้านกระบวนการและ ขั้นตอน	/	/	/	/	/	/	/	/	8
2. ด้านช่องทางการให้บริการ	/	/	/						2
3. ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากร ผู้ให้บริการ	/	/	/	/	/	/	/		7
4. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก	/	/	/		/	/	/	/	8
5. ด้านคุณภาพการให้บริการ	/	/						/	3
6. ด้านความถูกต้องและ สนองต่อความต้องการ	/				/		/	/	4
7. ด้านความน่าเชื่อถือ ไว้วางใจในการบริการ	/							/	2
8. ด้านการให้บริการอย่าง ทันเวลา			/				/	/	3

9. ด้านการให้บริการอย่าง เพียงพอ	/	/	/	/	/	5
10. ด้านการให้บริการอย่าง ก้าวหน้า		/		/	/	3
11. ด้านการให้บริการอย่าง เสมอภาค	/	/		/	/	5
12. ด้านวิสัยทัศน์และ นโยบายผู้บริหาร		/				1
13. ด้านโครงสร้างองค์กร		/	/			2
14. ด้านกฎหมาย		/				1
15. ด้านการส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา จารีต ประเพณี และภูมิปัญญา ท้องถิ่น		/	/			2
16. ด้านการวางแผนส่งเสริม การ ลงทุน พาณิชยกรรม และการ ท่องเที่ยว		/	/			2
17. ด้านการสาธารณสุข		/				1
18. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม		/	/			2
19. ด้านการให้บริการอย่าง ต่อเนื่อง				/	/	3
20. ด้านประสิทธิภาพ					/	1

ผลการวิจัย

ตารางที่ 1 สรุปปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัญหาการให้บริการ สาธารณะ	มะลิวัลย์	พิมพ์เปียก และชมพูชัช	งานวิเคราะห์นโยบายและแผน	พิริชาดี ทองธีรภาพ และ เฉลิมพร	วิสุทธิณี ธารรัตน์	ดนุช สุวรรณวงศ์ และ นวิทย์	ปิยะ กล้าประเสริฐ	วิธาน จันทรรณาลาว	วรรณวรา ปันทอง และกมลวรรณ	ฐานันท์ มณีนิล และคณะ	คณิศ รัตน์วิไล และคณะ	ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์ และคณะ	นันทภรณ์ นุ่มเจริญ และ	เล็ก เลิศมงคล	กัลปยกร เทียนดี	รวม
1. ด้านกระบวนการและขั้นตอน	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	8
2. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	8
3. ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	7
4. ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	5
5. ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	5
6. ด้านความถูกต้องและสนองต่อความต้องการ	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	4

จากการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวน 14 บทความ เพื่อศึกษาปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่มีความถี่ในการพบเห็นสูงสุดและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อปท. สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้ดังนี้ 1) ปัญหาด้านกระบวนการและขั้นตอน 2) ปัญหาด้านสิ่งอำนวยความสะดวก 3) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ 4) ปัญหาด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ 5) ปัญหาด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค และ 6) ปัญหาด้านความถูกต้องและการสนองต่อความต้องการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาเชิงโครงสร้างพื้นฐานและกระบวนการทำงานยังคงเป็น "คอขวด" (Bottleneck) สำคัญในการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะท้องถิ่นไทย

จากความถี่ของปัญหาด้านกระบวนการและด้านสิ่งอำนวยความสะดวกจะเท่ากัน (8 บทความ) ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ (7 บทความ) ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ และด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค (5 บทความ) รวมถึงด้านความถูกต้องและสนองต่อความต้องการ (4 บทความ) แต่ผู้วิจัยจัดลำดับให้ด้านกระบวนการและขั้นตอนเป็นปัญหาสำคัญลำดับแรก เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) กระบวนการที่ล่าช้าและการให้บริการอย่างเพียงพอ เป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนรุนแรงกว่าความไม่พร้อมด้านกายภาพ อีกทั้งยังเป็นปัจจัยที่ถูกระบุว่าเป็น 'คอขวด' หลักในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงาน

อภิปรายผล

จากการสังเคราะห์ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นประเด็นท้าทายที่สอดคล้องและขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการที่สำคัญ ดังนี้

1. กับดักของกระบวนการและกายภาพ: ความท้าทายในมิติ "ความเป็นรูปธรรมของบริการ" (Tangibles) ผลการวิจัยพบว่า ด้านกระบวนการและขั้นตอน และ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นปัญหาที่พบมากที่สุด (8 บทความ) ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีการขับเคลื่อนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ในทางปฏิบัติระดับท้องถิ่นยังคงติดขัดเรื่องความซับซ้อนของระเบียบปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Parasuraman et al. (1985) ในมิติความเป็นรูปธรรมของบริการ (Tangibles) ที่ผู้รับบริการมักประเมินคุณภาพจากสิ่งที่จับต้องได้และความสะดวกสบาย ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ พิศาวดี ทองธีรภาพ และเฉลิมพร เย็นเยือก (2566) และ วิสุทธิณี ธาณิรัตน์ (2567) ที่พบว่าประชาชนยังคงประสบปัญหาความไม่ชัดเจนของขั้นตอนและความไม่เพียงพอของสิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า อปท. อาจมุ่งเน้นการทำตามระเบียบ (Rule-driven) มากกว่าการมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่ประชาชน (Citizen-centric) ทำให้กระบวนการยังไม่ลีน (Lean) พอที่จะตอบสนองความคาดหวังในยุคดิจิทัล

2. ช่องว่างสมรรถนะบุคลากร: ระหว่าง "จิตบริการ" กับ "กรอบความคิดระบบราชการ" ปัญหา ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ ซึ่งพบเป็นลำดับรองลงมา (7 บทความ) สะท้อนถึงช่องว่างในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของของ วิชาน จันทน์นาลาว (2566) ได้อธิบายว่า ปัญหาและอุปสรรคที่พบเป็นเรื่องของจำนวนบุคลากรในการให้บริการที่มีจำนวนน้อย และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนมีแนวทางการพัฒนาได้แก่ การจัดการด้านทรัพยากรบุคคลเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ และสานต่อการดำเนินงานเดิมที่ดีอยู่แล้วให้เกิดความต่อเนื่อง และเพิ่มการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้มากขึ้น

3. ความเสมอภาคท่ามกลางข้อจำกัดทางทรัพยากร: ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง ปัญหาด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ และ ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค (5 บทความ) เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงทางวิชาการอย่างกว้างขวาง สอดคล้องกับงานวิจัยของ ปิยะ กล้าประเสริฐ (2559) ที่อธิบายว่าข้อจำกัดด้านงบประมาณส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการ ประเด็นนี้ยืนยันทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะเรื่อง

"ความต้องการที่ไม่จำกัดกับทรัพยากรที่มีจำกัด" (Unlimited wants vs. Limited resources) การที่ อปท. ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม สะท้อนถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ทำให้เกิดสถานะ "รวยกระจุก จนกระจาย" ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้ต่างกัน

4. ความถูกต้องและการตอบสนอง: ตัวชี้วัดคุณภาพบริการยุคใหม่ ปัญหา ด้านความถูกต้องและสนองต่อความต้องการ (4 บทความ) สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรณวรา ปิ่นทอง และกมลวรรณ วรณธนัง (2566) ที่เน้นเรื่องความถูกต้องของข้อมูล ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าในยุคข้อมูลข่าวสาร ประชาชนให้ความสำคัญกับความแม่นยำ (Accuracy) และความรวดเร็ว (Responsiveness) มากขึ้น หาก อปท. ยังใช้ระบบจัดเก็บข้อมูลแบบเดิม (Manual) ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่ซับซ้อนและเร่งด่วนของประชาชนได้ทันทั่วถึง

ข้อเสนอแนะ (Suggestions)

จากการวิจัย ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางวิชาการ (Academic Suggestions)

การศึกษาเชิงลึกรายด้าน: ควรมีการศึกษาวิจัยเจาะลึกในประเด็น "กระบวนการและขั้นตอน" โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการแบบลีน (Lean Management) หรือการออกแบบบริการ (Service Design) เพื่อหาโมเดลต้นแบบในการลดขั้นตอนที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นไทย

การวิจัยเชิงเปรียบเทียบ: ควรส่งเสริมให้มีการวิจัยเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเต็มรูปแบบกับ อปท. แบบดั้งเดิม เพื่อวัดผลกระทบของการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการลดปัญหาด้านความถูกต้องและการตอบสนอง (Digital Transformation Impact)

การศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุ: งานวิจัยในอนาคตควรขยายขอบเขตจากการศึกษา "สภาพปัญหา" ไปสู่การศึกษา "ปัจจัยเชิงสาเหตุ" ที่ทำให้ปัญหาด้านบุคลากรยังคงเรื้อรัง เช่น การศึกษาวัฒนธรรมองค์กร หรือระบบแรงจูงใจ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ (Policy and Practical Suggestions)

การปฏิรูปกระบวนการทำงาน (Process Re-engineering): ผู้บริหาร อปท. ควรเร่งทบทวนกระบวนการให้บริการ (Work Process) โดยจัดทำคู่มือประชาชนที่ชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ และนำระบบ One Stop Service มาใช้อย่างจริงจังเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้า

การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรเชิงรุก: ควรกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมที่เน้น "Service Mindset" ควบคู่กับทักษะดิจิทัล (Digital Literacy) เพื่อให้บุคลากรมีความพร้อมในการให้บริการที่ถูกต้องและแม่นยำ

การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อความเสมอภาค: ภาครัฐส่วนกลางควรพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนใหม่ โดยคำนึงถึงขนาดพื้นที่และประชากรแฝง เพื่อให้ อปท. ขนาดเล็กมีทรัพยากรเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและทั่วถึง

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จาก 12 บทความ พบว่า ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พบบ่อยที่สุดมีอยู่ 6 ด้าน คือ 1) ด้านกระบวนการและขั้นตอน 2) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก 3) ด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรผู้ให้บริการ 4) ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ 5) ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค 6) ด้านความถูกต้องและสนองต่อความต้องการ โดยเรียงลำดับจากปัญหาการให้บริการสาธารณะด้านที่พบปัญหามากที่สุดไปหาปัญหาการให้บริการสาธารณะด้านที่พบปัญหาน้อยที่สุด ตามลำดับ

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ต้องขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร กิจจารักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยของงานวิจัยฉบับนี้จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา และมารดา ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด และเป็นที่รักเคารพของผู้เขียน ซึ่งได้ส่งเสริมและให้การสนับสนุนในด้านการศึกษามาตลอดมา

เอกสารอ้างอิง

- กัลยกร เทียนดี. (2559). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลช้างข้าม อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา].
- คณะศ รัตนวิไล, และคณะ. (2560). *โครงการบริการวิชาการทางกฎหมายสู่ชุมชน “อบรมสัมมนาให้ความรู้พื้นฐานทางกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่เกษตรกร”* (รายงานผลการดำเนินงาน). มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักปลัดเทศบาลท่าทุ่งหลวง. (2565). *การประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน*. เทศบาลตำบลท่าทุ่งหลวง.
- จิตรา สัมพันธ์พงษ์. (2567). *เทคนิคขององค์กรในการสร้างความพึงพอใจต่อการให้บริการของลูกค้า*. Journal of Organizational Management Excellence. 2(4): 1-14.
- ฐานนท์ มณีนิล และคณะ. (2562). *โครงการบริการวิชาการทางกฎหมายสู่ชุมชน “การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายสู่ชุมชนในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้”* (รายงานผลการดำเนินงาน). ยะลา. มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.
- ณัททวิ ศิริรัตน์และคณะ. (2565). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การบริการสาธารณะ*. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี. 12(1): 131-142.

- 180

วุฒิสาร ตันไชย. (2559). รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. .

กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า.

ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์ และคณะ. (2560). โครงการเผยแพร่ความรู้ประชาธิปไตยและสิทธิทางกฎหมาย ใน
กลุ่มเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ "(รายงานผลการดำเนินงานโครงการบริการวิชาการ
ปีงบประมาณ 2560). ยะลา. มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.

สุธรรม ขนาศักดิ์. (2562). ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการงานบริการสาธารณะขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. อินทนิลทักษิณสาร. 14(2): 153-173.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). สรุปผลการประเมินคุณธรรมและ
ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566.
กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2566). รายงานผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อ
การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. 2566. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร.

ปัจจัยกำหนดความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง: กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

Determinants of Demand for Rail Transport Services:

A Case Study of Nakhon Ratchasima Province

Received: 11/04/2568

Revised: 18/11/2568

Accepted: 25/12/2568

เพ็ญพร ปุกहुต¹

Penporn Pukahuta¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงปัจจัยกำหนดความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นศูนย์กลางด้านขนส่งและโลจิสติกส์ทางบกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และมีการลงทุนในโครงการรถไฟทางคู่และรถไฟความเร็วสูง ทำให้พื้นที่นี้มีศักยภาพด้านการเดินทางสูง แต่ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางของผู้โดยสาร วัตถุประสงค์ (1) ศึกษาระดับความต้องการใช้บริการของผู้โดยสาร แยกตามผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ (2) เปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างสองกลุ่ม และ (3) เสนอแนวทางพัฒนาระบบขนส่งให้สอดคล้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการ กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้โดยสาร จำนวน 400 คน เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาและความเชื่อมั่น รวมถึงวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาและสถิติอนุมาน (Independent Samples T-Test)

ผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่เคยใช้บริการให้ความสำคัญกับราคาค่าบริการมากที่สุด ส่วนผู้ที่ไม่เคยใช้บริการให้ความสำคัญกับความปลอดภัยมากที่สุด ปัญหาที่พบในการเดินทาง ได้แก่ ระยะเวลาในการรอคอยนาน เส้นทางไม่เชื่อมต่อกับจุดหมายปลายทาง และความไม่สะดวกในการเดินทาง ดังนั้น ผลการวิจัยนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวางแผน และนักวิชาการ เพื่อพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในปัจจุบันและอนาคต

คำสำคัญ: ความต้องการใช้บริการ, ระบบขนส่งทางราง, รถไฟ

ABSTRACT

This study investigates the factors determining the demand for rail transportation services in Nakhon Ratchasima Province, a key land transportation and logistics hub in the lower Northeastern region of Thailand. With recent investments in double-track railways and high-speed rail projects, the area has significant potential for enhancing regional mobility. However,

¹คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน นครราชสีมา

¹Faculty of Business Administration, Rajamangala University of Technology Isan, Nakhon Ratchasima.

*E-mail: tuesday.p@hotmail.com

empirical evidence regarding the factors influencing passengers' demand for rail services remains limited. The study aims (1) to assess the level of service demand among passengers who have and have not used rail services, (2) to compare their opinions, and (3) to propose development strategies that align with the influential determinants of rail service demand. Data were collected from 400 passengers using a validated and reliable questionnaire, analyzed through descriptive statistics and Independent Samples T-Test.

The findings reveal clear differences between the two passenger groups. Those who have previously used rail services prioritize service fares as the most important factor, while individuals who have never used the services place the highest importance on safety. The study also identifies several challenges affecting both groups, including long waiting times, limited route connectivity to final destinations, and overall inconvenience in travel. These results offer valuable insights for policymakers, planners, and researchers in improving the rail transport system to better meet the needs of the public now and in the future.

Keywords: Service Demand, Rail Transport System, Trains

บทนำ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับการขนส่งและโลจิสติกส์ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านการขนส่งและการเดินทางให้ระบบคมนาคมขนส่งที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย มีมาตรฐาน ได้รับความสะดวกในการเดินทางตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2662) รวมถึงทิศทางการพัฒนาแผนแม่บทการพัฒนาระบบรางของประเทศที่เน้นการขยายเส้นทางรถไฟทางคู่ การพัฒนาระบบรางระหว่างเมือง และการเพิ่มการเข้าถึงของประชาชน (กระทรวงคมนาคม, 2568) การขับเคลื่อนเชิงนโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าระบบขนส่งทางรางเป็นส่วนหนึ่งของทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการลงทุนขนาดใหญ่ในระบบราง แต่หลายพื้นที่พบว่าการใช้งานจริงของประชาชนไม่สูงตามที่คาดหวัง (กรมการขนส่งทางราง, 2567) โดยเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาถือว่าเป็นศูนย์กลางคมนาคมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญของโครงการรถไฟทางคู่และรถไฟความเร็วสูง (นรรัฐ รื่นกวี, 2566, น. 84-110; การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2564) แต่งานวิจัยเชิงสำรวจชี้ว่า ประชาชนจำนวนมากรู้สึกว่าการขนส่งทางรางไม่ตอบโจทย์การเดินทางในชีวิตจริงทั้งในด้านการเข้าถึง เส้นทาง และความสะดวก (นรรัฐ รื่นกวี, 2566, น. 84-110) ทำให้เกิดคำถามสำคัญเกี่ยวกับความต้องการใช้บริการที่แท้จริงของประชาชนต่อระบบรางในพื้นที่ระดับภูมิภาค

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับความสะดวก เวลาเดินทาง คุณภาพบริการ และความปลอดภัย ซึ่งปรากฏความสอดคล้องทั้งในงานวิจัยต่างประเทศและงานวิจัยในประเทศ (Wang & Liu, 2015; ปิยะนันท์ มณีเลิศ และ เปี่ยมสุข สนิท, 2567, น. 217-231) นอกจากนี้ ปัจจัยด้านประสบการณ์ใช้งานและภาพลักษณ์ระบบรางเป็นองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเดินทางของประชาชน (Wang, Zhang, Zhu, & Wang, 2020, p. 1-10; Agarwal, 2008, p. 257-272)

แม้ว่าจะมีงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาปัจจัยการเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะในเขตเมืองหลวงและมหานครทั่วโลก อาทิ Hasanpour & Farooq (2025, p. 1-12) ชี้ให้เห็นว่า การเติบโตของเมืองในประเทศกำลังพัฒนาทำให้รูปแบบเมืองเปลี่ยนแปลงและส่งผลต่อการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ แต่งานวิจัยที่มุ่งเน้นไปที่บริบทของเมืองศูนย์กลางระดับภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา (Regional Hub Cities) ซึ่งมีลักษณะทางประชากรและโครงสร้างเศรษฐกิจที่แตกต่างจากเมืองขนาดใหญ่ (กรุงเทพมหานคร) ยังมีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ การศึกษาความต้องการใช้บริการต่อระบบขนส่งทางรางทั้งในกลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการกับกลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการระบบขนส่งทางราง โดยพิจารณาระดับความสำคัญของปัจจัยกำหนดในการตัดสินใจใช้บริการมีไม่มากนัก จึงเกิดช่องว่างทางความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่สามารถกระตุ้นให้ผู้ที่ไม่เคยใช้บริการระบบขนส่งทางรางตัดสินใจเริ่มใช้บริการ รวมทั้งปัจจัยที่ช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและโน้มน้าวให้ผู้ที่เคยใช้บริการกลับมาใช้บริการอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้การวิเคราะห์มีความเชื่อมโยงกับฐานแนวคิดและทฤษฎีที่ชัดเจน งานวิจัยนี้จึงนำกรอบแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB) ของ Ajzen (1991, p. 179–211) มาใช้ร่วมกับปัจจัยด้านคุณภาพบริการตามแนวคิดของ SERVQUAL (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1988, p. 12-40) ช่วยอธิบายว่า ความตั้งใจเชิงพฤติกรรมเกิดจากทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง และการรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม ผสานกับประสบการณ์และการรับรู้คุณภาพบริการของระบบขนส่งทางราง (Wang, Zhang, Zhu, & Wang, 2020, p. 1-10; จุไรรัตน์ วงศ์เดือน และ และ ชิตพงษ์ อัยสานนท์, 2562, น. 52-63) เพื่อสร้างกรอบวิเคราะห์ที่ครอบคลุมทั้งมิติทางจิตวิทยาและกายภาพของการบริการระบบขนส่งทางราง

จากบริบทระดับชาติที่ผลักดันระบบขนส่งทางราง การเปลี่ยนแปลงระดับภูมิภาค และช่องว่างด้านงานวิจัยที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางในจังหวัดนครราชสีมา โดยเปรียบเทียบพฤติกรรมและปัจจัยที่เกี่ยวข้องระหว่างผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปใช้วางแผนและพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งผลการวิจัยนี้จะช่วยต่อยอดองค์ความรู้ด้านพฤติกรรมการเดินทาง (Travel Behavior) โดยนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษาของเมืองศูนย์กลางระดับภูมิภาคในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะช่วยเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการตามที่กล่าวมาแล้ว

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาระดับความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางของผู้โดยสารในจังหวัดนครราชสีมา แยกตามผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ
- 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นและความต้องการใช้บริการระหว่างกลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการกับกลุ่มที่ไม่เคยใช้บริการ
- 3) เพื่อเสนอแนวทางพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้สอดคล้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางของผู้โดยสารทั้งสองกลุ่ม

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

ทฤษฎีพฤติกรรมแบบแผน (Theory of Planned Behavior: TPB) เสนอโดย Ajzen (1991, p. 179-211) พัฒนาต่อยอดจากทฤษฎีการกระทำโดยมีเหตุผล (Theory of Reasoned Action: TRA) ของ Ajzen & Fishbein (1980) เพื่อใช้ในการอธิบายและคาดการณ์พฤติกรรมของมนุษย์ โดย TPB ได้เพิ่มองค์ประกอบด้านการรับรู้ถึงการควบคุมพฤติกรรม ทำให้สามารถอธิบายพฤติกรรมในสถานการณ์ที่บุคคลต้องใช้เหตุผลในการตัดสินใจ ต่อมา Ajzen (2001, p. 665-683) อธิบายว่า พฤติกรรมของมนุษย์ถูกกำหนดโดยความเชื่อ 3 ด้าน ได้แก่ (1) ความเชื่อเชิงพฤติกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติพฤติกรรมและมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตคติ (2) ความเชื่อเชิงบรรทัดฐาน ซึ่งสะท้อนความคาดหวังหรือแรงกดดันทางสังคมจากบุคคลรอบข้างและส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานส่วนบุคคล และ (3) ความเชื่อในการควบคุมพฤติกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่อาจเอื้อต่อหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติพฤติกรรม และส่งผลต่อการรับรู้ถึงการควบคุมพฤติกรรม (นิรันดร์ ทัพไชย, 2565, น. 111-142)

ทฤษฎีคุณภาพการบริการ ส่วนใหญ่อ้างอิงแนวคิดของ Parasuraman, Zeithaml, & Berry (1988, p. 12-40) ที่ประเมินคุณภาพจากความต่างระหว่างการรับรู้จริงของลูกค้ากับความคาดหวังตามกรอบ SERVQUAL ออกเป็น 5 มิติ ได้แก่ (1) รูปลักษณ์ทางกายภาพ เช่น อุปกรณ์ สถานที่ บุคลากร (2) ความน่าเชื่อถือ ความถูกต้องและสม่ำเสมอของบริการ (3) การตอบสนอง ความพร้อมและเต็มใจในการให้บริการ (4) การสร้างความมั่นใจ ความรู้ ทักษะ การสื่อสาร และความปลอดภัยที่ทำให้ลูกค้าเชื่อมั่น และ (5) การเอาใจใส่ ความเข้าใจความต้องการของลูกค้าแต่ละราย (เพ็ญพร ปุกหุด เสาวลักษณ์ จิตต์น้อม ญัฐพันธ์ ปัญญโรจน์ และ พรทิพย์ ปุกหุด, 2568, น. 37-52)

ต่อมา ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษาถึงพฤติกรรมและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะทั้งในบริบทเมืองใหญ่และพื้นที่ภูมิภาค งานวิจัยที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจของผู้โดยสารได้รับผลกระทบจากหลายปัจจัย ได้แก่ ด้านประชากรศาสตร์ ลักษณะพื้นที่ ระบบบริการรองและคุณภาพการเดินทาง โดยเฉพาะในระบบขนส่งทางรางที่มีความซับซ้อนทั้งในมิติการเดินทางของผู้โดยสารและการขนส่งสินค้า ดังนั้นการจัดทำงานวิจัยครั้งนี้ตามลักษณะของการขนส่งและพื้นที่ศึกษา ช่วยให้เข้าใจช่องว่างทางความรู้ที่ยังขาดการสำรวจอย่างเป็นระบบ มีรายละเอียดดังนี้

ด้านประเภทของระบบขนส่ง งานวิจัยส่วนหนึ่งมุ่งเน้นการศึกษาถึงระบบขนส่งทางรางสำหรับผู้โดยสารในเขตเมือง ซึ่งเป็นระบบหลักในการรองรับการเดินทางในเมืองใหญ่ เช่น งานวิจัยของปิยะนันท์ มณีเลิศ และ เปี่ยมสุข สนิท (2567, น. 217-231) ระบุว่า ปัจจัยด้านผู้สัญจร พื้นที่ และระบบขนส่งรองที่มีผลต่อพฤติกรรมการเดินทางรอบสถานีระบบรางในประเทศไทย และงานวิจัยของศุภกร วรฤทธิ์ ญัฐพัชร วิเศษพานิช และ ประสพชัย พสุนนท์ (2566, น. 77-89) ที่ศึกษาปัจจัยด้านการบริการ ผลิตรถยนต์ ราคา ช่องทางการจัดจำหน่าย และกระบวนการให้บริการของรถไฟฟ้ามหานครสายสีม่วงในช่วงภาวะโรคระบาด ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยด้านคุณภาพบริการต่อการตัดสินใจของผู้โดยสาร นอกจากนี้ งานวิจัยของ Wang & Liu (2015) และ Wang, Zhang, Zhu, & Wang (2020, p. 1-10) ได้ชี้ให้เห็นว่า ระยะทาง เวลาเดินทาง รวมถึงคุณภาพบริการเชิงเทคนิคและเชิงหน้าที่ เป็นตัวทำนายสำคัญของความพึงพอใจและความตั้งใจใช้บริการซ้ำของระบบราง ขณะที่งานวิจัยของ Agarwal (2008, p. 257-272) พบว่า พฤติกรรมของพนักงานและบริการบนขานชาลามีผลต่อระดับความพึงพอใจอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากระบบรางสำหรับผู้โดยสารแล้วยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับระบบขนส่งขนาดเล็กหรือ Microtransit ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อการเดินทางภายในเขตเมือง เช่น งานศึกษารถสามล้อไฟฟ้า MuvMi ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศิริเกษ และ มานะ ลักษณะมีรูโหนทัย (2566, น. 303-320) ที่พบว่า ปัจจัยด้านค่าใช้จ่าย การส่งเสริมการตลาด ความง่ายในการใช้งาน และลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ มีผลต่อการเลือกใช้บริการ ขณะที่ ในพื้นที่เมืองระดับรอง เช่น งานวิจัยของ ปิติ จันทรัฐไทย (2558, น. 61-66) ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยด้านสภาพ รายได้ และจำนวนยานพาหนะในครัวเรือนที่มีผลต่อการเลือกใช้รถสองแถว ซึ่งเป็นระบบขนส่งสาธารณะสำคัญในเมืองต่างจังหวัด

สำหรับระบบขนส่งสินค้าทางราง เช่น งานวิจัยของ Wanglisakul, Jantakard, Sanguanpang & Jaikham (2024, p. 3-11) ได้เน้นปัจจัย 4 ด้าน ได้แก่ ต้นทุน ความน่าเชื่อถือ การตอบสนอง และความยืดหยุ่น โดยพบว่าต้นทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการตัดสินใจของผู้ใช้บริการด้านโลจิสติกส์ สะท้อนให้เห็นข้อพิจารณาที่แตกต่างจากการเดินทางของผู้โดยสารในระบบราง

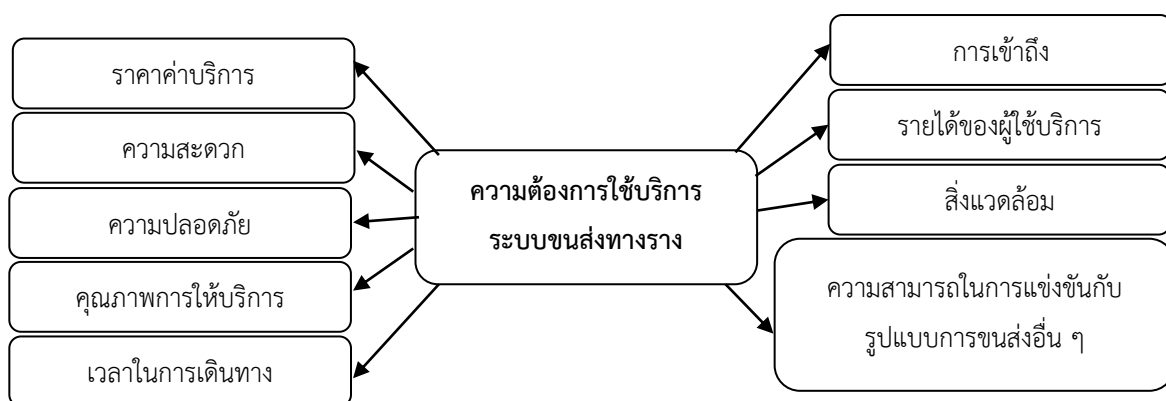
งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งให้ความสำคัญกับการขนส่งนักท่องเที่ยว ซึ่งมีลักษณะความต้องการแตกต่างจากผู้โดยสารทั่วไป โดยงานวิจัยของจุไรรัตน์ วงศ์เดือน และ ชิตพงษ์ อัยสานนท์ (2562, น. 52-63) ได้นำเสนอปัจจัยสำคัญ 8 ด้านที่ใช้ในการวิเคราะห์การขนส่งนักท่องเที่ยวทั้งด้านสิ่งที่ให้บริการ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความตรงต่อเวลา สิ่งอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สะท้อนความซับซ้อนของความคาดหวังของนักท่องเที่ยวที่ต้องได้รับความสะดวกสบายพร้อมคุณภาพบริการที่ไว้วางใจได้

โดยเมื่อพิจารณาตามพื้นที่ศึกษา ทำให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างงานวิจัยในเขตเมืองและพื้นที่ต่างจังหวัด ในเขตเมืองขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับระบบขนส่งราง การเข้าถึงสถานี คุณภาพบริการ และความพึงพอใจของผู้โดยสาร ซึ่งสอดคล้องกับระดับความแออัดและความต้องการเดินทางที่สูง ในขณะที่ งานวิจัยในพื้นที่ต่างจังหวัดหรือเมืองภูมิภาค เช่น นครศรีธรรมราช

หรือนครราชสีมา ส่วนใหญ่เน้นประเด็นที่แตกต่าง เช่น การเข้าถึงสถานีรถไฟ ความปลอดภัย การให้บริการพื้นฐาน และลักษณะพื้นที่ที่ส่งผลต่อการเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะงานวิจัยของนรรักษ์ รื่นกวี (2566, น. 84-110) ที่ระบุความพึงพอใจต่อสถานีรถไฟด้านความปลอดภัย สิ่งอำนวยความสะดวก และการบริการ เป็นปัจจัยสำคัญของผู้ใช้บริการในต่างจังหวัด ซึ่งสะท้อนลักษณะความต้องการที่เฉพาะตัวของเมืองภูมิภาค

จากการจัดหมวดหมู่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า งานวิจัยด้านการขนส่งส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นบริบทเมืองใหญ่และระบบรางในเขตเมือง ขณะที่งานที่ศึกษาบริบทของเมืองศูนย์กลางระดับภูมิภาค (Regional Hub Cities) หรือเมืองรองในประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ยังมีจำนวนจำกัด แม้พื้นที่เหล่านี้จะมีโครงสร้างประชากรและระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างจากเมืองใหญ่ ก่อให้เกิดช่องว่างทางความรู้จึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมและความต้องการของผู้ใช้บริการระบบขนส่งทางรางในบริบทที่หลากหลาย และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่ตอบโจทย์เฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบรางสามารถสรุปได้ทั้งหมด 9 ตัวแปร ได้แก่ (1) ราคาค่าบริการ (2) ความสะดวก (3) ความปลอดภัย (4) คุณภาพการให้บริการ (5) เวลาในการเดินทาง (6) การเข้าถึง (7) รายได้ของผู้ใช้บริการ (8) สิ่งแวดล้อม และ (9) ความสามารถในการแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่น ทั้ง 9 ปัจจัยนี้มีแนวโน้มส่งผลต่อการตัดสินใจใช้บริการระบบรางอย่างมีนัยสำคัญ และถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ (ดังแสดงภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางของผู้โดยสาร

ที่มา: จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิธีการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างการวิจัย

ประชากรเป้าหมายของการวิจัย คือ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการระบบขนส่งทางราง เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมาเป็นพื้นที่ที่สำคัญด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ทางบกมีความสามารถในการพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้สอดคล้องกับความต้องการของประชากรในพื้นที่ และเป็นกลุ่มประชากรที่มีศักยภาพในการตัดสินใจใช้บริการระบบขนส่งทางรางในอนาคต

สำหรับกลุ่มตัวอย่างการวิจัย เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอน ผู้วิจัยจึงใช้การประมาณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Cochran (1977) โดยกำหนดให้สัดส่วนประชากร ($P = 0.5$) ระดับความเชื่อมั่น 95% ($Z = 1.96$) และค่าความคลาดเคลื่อน ($e = 0.05$) จะได้จำนวน 384 ตัวอย่าง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ข้อมูลมีความครอบคลุมและสามารถเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม ผู้วิจัยจึงกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างเป็น 400 ตัวอย่าง โดยใช้การสุ่มแบบโควตา (Quota Sampling) ได้แก่ กลุ่มผู้โดยสารที่เคยใช้บริการ 200 ตัวอย่าง และกลุ่มผู้โดยสารที่ไม่เคยใช้บริการ 200 ตัวอย่าง

การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นประเด็นคำถามในแบบสอบถามให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์การวิจัย

2) การตรวจสอบความตรงของเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญ นำแบบสอบถามฉบับร่างเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา ความครอบคลุมของข้อคำถาม ความสอดคล้องของข้อคำถามกับนิยามศัพท์เฉพาะ และความชัดเจนของการใช้ภาษา พร้อมทั้งนำผลการตรวจสอบความสอดคล้องผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหาดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (Item-Objective Congruence Index: IOC) โดยมีเกณฑ์ยอมรับที่ค่า IOC ไม่น้อยกว่า 0.50 (Hair, Black, Babin, & Anderson, 2010, p.153-231) ซึ่งผลการประเมินพบว่า ข้อคำถามมีค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.67-1.00 ถือว่าผ่านเกณฑ์ยอมรับ

3) การปรับปรุงแบบสอบถามและทดลองใช้ ผู้วิจัยปรับปรุงข้อคำถามตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ และนำไปทดลองใช้กับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้วยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) โดยมีเกณฑ์ยอมรับไม่น้อยกว่า 0.70 (Hair, Black, Babin, & Anderson, 2010, p.153-231) ผลการประเมินพบว่า ข้อคำถามในภาพรวมของผู้ที่เคยใช้บริการมีค่าเท่ากับ 0.920 และผู้ที่ไม่เคยใช้บริการมีค่าเท่ากับ 0.922 ซึ่งผ่านเกณฑ์ยอมรับ

การเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 400 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้โดยสารที่เคยใช้บริการ และกลุ่มผู้โดยสารไม่เคยใช้บริการ อาศัยวิธีเก็บข้อมูลแบบบังเอิญที่สถานีรถไฟ ผู้เข้าร่วมตอบแบบสอบถาม

ด้วยตนเองในเดือนมกราคมจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2568 ข้อจำกัดของวิธีนี้คือ อาจทำให้กลุ่มตัวอย่างไม่ครอบคลุมประชากรทั้งหมดและเกิดอคติในการเลือกตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปในการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ แบ่งตามตอนของแบบสอบถาม ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับเพศ อายุ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ข้อคำถามเป็นแบบเลือกตอบ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติร้อยละ

ตอนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้บริการระบบขนส่งทางราง ได้แก่ ความถี่ในการใช้บริการ และจุดหมายปลายทาง (สำหรับผู้ที่เคยใช้บริการ) สำหรับผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ คือ อุปสรรคหรือเหตุผลที่ไม่ใช้บริการ ข้อคำถามเป็นแบบเลือกตอบ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติร้อยละ

ตอนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง วิเคราะห์ด้วยค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ข้อคำถามเป็นแบบเลือกตอบ 5 ระดับ (Rating Scale) ตั้งแต่ 1 = น้อยที่สุด ถึง 5 = มากที่สุด โดยเกณฑ์การตีความค่าเฉลี่ยเพื่ออธิบายระดับความสำคัญหรือความต้องการของกลุ่มตัวอย่าง แบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 (ระดับมากที่สุด) ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 (ระดับมาก) ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 (ระดับปานกลาง) ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 (ระดับน้อย) และค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 (ระดับน้อยที่สุด) (Hair, Black, Babin, & Anderson, 2010, p.153-231) รวมทั้งทำการทดสอบสมมติฐานการวิจัย โดยใช้สถิติการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ย (Independent Samples T-Test) เพื่อพิจารณาว่ากลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการมีความต้องการใช้บริการแตกต่างกันหรือไม่

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม วิเคราะห์เชิงบรรยายความ (ถ้ามี)

ผลการวิจัย

การวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาระดับความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางของผู้โดยสารในจังหวัดนครราชสีมา แยกตามผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ

สำหรับความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการ

ผลการวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 84.3) อายุระหว่าง 21 – 30 ปี (ร้อยละ 84.3) และมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 76.4) สำหรับพฤติกรรมการใช้บริการขนส่งทางรางของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่ใช้บริการน้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง (ร้อยละ 91.0) โดยมีเป้าหมายการเดินทางเพื่อไปทำงาน ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง (ดังแสดงตารางที่ 1) พบว่า ผู้โดยสารที่เคยใช้บริการรถไฟมีความคิดเห็นต่อปัจจัยต่าง ๆ ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยรวม อยู่ระหว่าง 3.50 – 3.98 โดยปัจจัยด้านราคาค่าบริการมีค่าเฉลี่ยสูงสุด เท่ากับ 3.98 แสดงให้เห็นว่า ผู้โดยสารให้ความสำคัญกับราคาค่าบริการมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.93 และปัจจัยด้านความสามารถในการแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ มี

ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.85 ในขณะที่ ปัจจัยด้านคุณภาพการให้บริการ มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดเท่ากับ 3.50 แสดงให้เห็นว่า ผู้โดยสารมีความพึงพอใจในด้านนี้น้อยกว่าปัจจัยอื่น ๆ

ตารางที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง (ผู้โดยสารที่เคยใช้บริการ)

ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลผล
1. ปัจจัยด้านราคา	3.98	0.634	มาก
- ราคาในการเดินทางด้วยรถไฟคุ้มค่ากับคุณภาพบริการที่ได้รับ	4.12	0.720	มาก
- ราคาค่าบริการรถไฟเหมาะสมกับระยะทางที่เดินทาง	4.15	0.747	มาก
- การปรับขึ้นราคาค่าบริการรถไฟจะทำให้ลดการใช้บริการ	3.98	1.009	มาก
2. ปัจจัยด้านความสะดวก	3.52	0.748	มาก
- เส้นทางของรถไฟครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องการเดินทาง	3.51	1.013	มาก
- รถไฟมีการเชื่อมต่อที่สะดวกกับระบบขนส่งอื่น ๆ เช่น รถบัส/แท็กซี่	3.49	0.881	มาก
- รถไฟสามารถเดินทางไปถึงจุดหมายได้อย่างตรงเวลา	3.58	0.864	มาก
3. ปัจจัยด้านความปลอดภัย	3.55	0.730	มาก
- รู้สึกปลอดภัยในการใช้บริการรถไฟ	3.40	0.926	ปานกลาง
- รถไฟมีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม เช่น ตรวจสอบสัมภาระ	3.48	0.827	มาก
- สถานีรถไฟมีการรักษาความปลอดภัยที่ดีและมีเจ้าหน้าที่ดูแล	3.76	0.798	มาก
4. ปัจจัยด้านคุณภาพการให้บริการ	3.50	0.777	มาก
- คุณภาพการบริการในสถานีรถไฟดีเยี่ยม (สะอาด, มีพนักงานบริการ)	3.42	0.963	มาก
- สภาพภายในรถไฟสะดวกสบายและมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ	3.35	0.931	ปานกลาง
- พนักงานให้บริการด้วยความสุภาพและเป็นมืออาชีพ	3.75	0.857	มาก
5. ปัจจัยด้านเวลาในการเดินทาง	3.52	0.810	มาก
- การเดินทางด้วยรถไฟช่วยลดเวลาในการเดินทางเมื่อเทียบกับการใช้รถยนต์ส่วนตัว	3.48	1.035	มาก
- การรอรถไฟในสถานีใช้เวลาไม่น้อยและไม่ทำให้เกิดความล่าช้า	3.46	0.989	มาก
- รถไฟมีความรวดเร็วในการเดินทางและสามารถถึงจุดหมายตามเวลา	3.62	0.873	มาก
6. ปัจจัยด้านการเข้าถึง	3.67	0.695	มาก
- สถานีรถไฟตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย	3.55	0.977	มาก
- มีระบบขนส่งเสริมการเข้าถึงสถานีรถไฟ เช่น บริการรถบัส/ที่จอดรถ	3.64	0.869	มาก
- สถานีรถไฟมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ทางลาดสำหรับผู้พิการ/ผู้สูงอายุ	3.84	0.824	มาก
7. ปัจจัยด้านรายได้	3.53	0.722	มาก
- หากรายได้เพิ่มขึ้น จะมีแนวโน้มที่จะใช้บริการรถไฟมากขึ้น	3.53	0.978	มาก
- เมื่อรายได้ลดลง อาจเลือกใช้บริการรถไฟน้อยลง	3.39	0.937	ปานกลาง

ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลผล
- หากมีโปรโมชั่นหรือส่วนลดสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย จะใช้บริการรถไฟฟ้ามากขึ้น	3.69	0.834	มาก
8. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม	3.93	0.765	มาก
- การใช้บริการรถไฟฟ้าช่วยลดมลพิษจากการใช้รถยนต์ส่วนตัว	3.89	0.910	มาก
- สนับสนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	3.98	0.825	มาก
- หากระบบขนส่งสาธารณะมีการใช้พลังงานสะอาดหรือพลังงานทดแทน จะเลือกใช้บริการมากขึ้น	3.93	0.837	มาก
9. ปัจจัยด้านความสามารถในการแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ	3.85	0.715	มาก
- หากมีทางเลือกที่สะดวกและราคาถูกกว่า เช่น รถบัสหรือรถยนต์ส่วนตัว อาจไม่เลือกใช้บริการรถไฟฟ้า	3.92	0.856	มาก
- ระบบขนส่งสาธารณะต้องมีคุณภาพและความสะดวกสบายมากกว่ารูปแบบการขนส่งอื่น ๆ ถึงจะทำให้เลือกใช้บริการ	3.94	0.871	มาก
- หากระบบขนส่งสาธารณะมีราคาที่สามารถแข่งขันกับการขนส่งประเภทอื่น ๆ จะเลือกใช้บริการมากขึ้น	3.71	0.842	มาก
ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นรวม	3.67	0.511	มาก

สำหรับความคิดเห็นของกลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการ

ผลการวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 77.7) อายุระหว่าง 21 – 30 ปี (ร้อยละ 75.7) และมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 79.7) สำหรับสาเหตุที่ไม่ใช้บริการส่วนใหญ่เกิดจากระยะเวลาการรอคอยนาน ขาดเส้นทางที่เชื่อมต่อกับจุดหมายปลายทาง และไม่สะดวกในการเดินทาง ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง (ดังแสดงตารางที่ 2) พบว่า ผู้โดยสารที่ไม่เคยใช้บริการรถไฟฟ้ามีความคิดเห็นต่อปัจจัยต่าง ๆ ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยรวม 3.86 – 4.24 โดยปัจจัยด้านความปลอดภัยมีค่าเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 4.24 แสดงว่า ความปลอดภัยเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดรองลงมาคือ ปัจจัยด้านคุณภาพการให้บริการมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.23 และปัจจัยด้านเวลาในการเดินทางมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.22 ในขณะที่ปัจจัยด้านราคาค่าบริการมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดเท่ากับ 3.86 แสดงให้เห็นว่า ราคาอาจไม่ใช่ปัจจัยหลักในการตัดสินใจของกลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการระบบขนส่งทางราง

ตารางที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางราง (ผู้โดยสารที่ไม่เคยใช้บริการ)

ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลผล
1. ปัจจัยด้านราคา	3.86	0.816	มาก
- ถ้าวางในการเดินทางด้วยรถไฟไม่สูงเกินไป พิจารณาใช้บริการ	3.88	0.859	มาก
- ราคาค่าบริการรถไฟเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจใช้บริการ	3.81	0.961	มาก
- หากมีโปรโมชั่น/ส่วนลด จะมีความสนใจในการใช้บริการรถไฟ	3.89	0.987	มาก
2. ปัจจัยด้านความสะดวก	4.04	0.647	มาก
- สนใจที่จะใช้บริการรถไฟ หากมีสถานีอยู่ใกล้กับบ้าน/ที่ทำงาน	4.07	0.833	มาก
- หากการเดินทางด้วยรถไฟสะดวกและรวดเร็ว จะยินดีที่จะลองใช้	4.03	0.810	มาก
- การเชื่อมต่อกับระบบขนส่งอื่น ๆ เช่น รถบัส/แท็กซี่ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจใช้บริการรถไฟ	4.05	0.738	มาก
3. ปัจจัยด้านความปลอดภัย	4.24	0.691	มากที่สุด
- พิจารณาใช้บริการรถไฟ หากกระบวนการรักษาความปลอดภัยดี และมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ	4.23	0.853	มากที่สุด
- ความปลอดภัยของการเดินทาง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เลือกใช้บริการรถไฟ	4.24	0.718	มากที่สุด
- หากระบบขนส่งทางรางมีมาตรการความปลอดภัยที่ดี จะรู้สึกมั่นใจ และพิจารณาใช้บริการ	4.26	0.760	มากที่สุด
4. ปัจจัยด้านคุณภาพการให้บริการ	4.23	0.710	มากที่สุด
- เลือกใช้บริการรถไฟ หากมีการให้บริการที่รวดเร็วและตรงเวลา	4.23	0.803	มากที่สุด
- หากการบริการมีคุณภาพสูง เช่น พนักงานให้บริการดีและมีความช่วยเหลือ จะเลือกใช้บริการ	4.15	0.855	มาก
- ความสะอาดและการบำรุงรักษาในขบวนรถไฟและสถานี เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจใช้บริการ	4.32	0.704	มากที่สุด
5. ปัจจัยด้านเวลาในการเดินทาง	4.22	0.673	มากที่สุด
- ใช้บริการรถไฟ หากสถานีรถไฟอยู่ใกล้และสามารถเข้าถึงได้ง่าย	4.14	0.872	มาก
- หากมีบริการเสริม เช่น รถรับส่งจากสถานีไปยังที่หมาย จะใช้บริการรถไฟมากขึ้น	4.20	0.811	มาก
- พิจารณาใช้บริการรถไฟ หากสถานีมีสิ่งอำนวยความสะดวกและสามารถรองรับผู้โดยสารได้ดี	4.35	0.730	มากที่สุด
6. ปัจจัยด้านการเข้าถึง	4.16	0.658	มาก
- ใช้บริการรถไฟ หากการเดินทางด้วยรถไฟเร็วกว่าและสะดวกกว่าใช้รถยนต์ส่วนตัว	4.05	0.809	มาก
- หากเวลาการเดินทางโดยรถไฟใช้เวลานาน อาจจะไม่เลือกใช้บริการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ	4.24	0.755	มากที่สุด

ประเด็น	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	แปลผล
- หากรถไฟฟ้าสามารถเดินทางไปยังจุดหมายได้รวดเร็ว จะเลือกใช้ บริการมากขึ้น	4.19	0.788	มาก
7. ปัจจัยด้านรายได้	4.03	0.737	มาก
- หากค่าบริการรถไฟฟ้าไม่เกินกำลังซื้อ จะพิจารณาใช้บริการมากขึ้น	4.08	0.790	มาก
- รายได้ที่มากขึ้น ทำให้พร้อมที่จะเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะมากขึ้น	3.88	0.921	มาก
- หากค่าบริการรถไฟฟ้าสูงเกินไปเมื่อเทียบกับรายได้ จะอ่านจะ เลือกใช้บริการรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ	4.15	0.855	มาก
8. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม	4.09	0.683	มาก
- การที่ระบบขนส่งสาธารณะช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้มีความสนใจที่ จะใช้บริการ	4.09	0.814	มาก
- หากทราบว่าใช้รถไฟฟ้า ช่วยลดการปล่อยมลพิษมากกว่าการใช้ รถยนต์ส่วนตัว จะเลือกใช้รถไฟฟ้า	4.14	0.864	มาก
- ความคิดเรื่องการลดมลพิษ ทำให้เลือกที่จะใช้ระบบขนส่งสาธารณะ	4.04	0.851	มาก
9. ปัจจัยด้านความสามารถในการแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น	4.06	0.704	มาก
- เลือกใช้บริการรถไฟฟ้า หากการเดินทางสะดวกและรวดเร็วกว่าการ ใช้รถยนต์ส่วนตัว	4.14	0.849	มาก
- หากราคาค่าบริการรถไฟฟ้าเทียบเท่า/ถูกกว่าการใช้รถยนต์ส่วนตัว จะเลือกใช้บริการรถไฟฟ้า	3.97	0.827	มาก
- การที่รถไฟฟ้าสามารถหลีกเลี่ยงการจราจรติดขัด จะทำให้เลือกใช้ บริการมากขึ้น	4.09	0.863	มาก
ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นรวม	4.10	0.561	มาก

การวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นและความต้องการใช้บริการระหว่างกลุ่ม
ผู้ที่เคยใช้บริการกับกลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการ

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย Independent Samples T-Test (T-Test สำหรับ
กลุ่มอิสระ) เพื่อพิจารณาว่ากลุ่มผู้เคยใช้บริการและกลุ่มที่ไม่เคยใช้บริการมีความต้องการใช้บริการระบบขนส่ง
ทางราง (ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นรวม) แตกต่างกันหรือไม่

สมมติฐาน

H_0 : ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างค่าเฉลี่ยของทั้งสองกลุ่ม

H_1 : มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างค่าเฉลี่ยของทั้งสองกลุ่ม

การทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นต่อการใช้บริการระบบขนส่งทางรางระหว่างกลุ่มผู้โดยสารที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ ด้วยสถิติ Independent Samples t-test พบว่า ทั้งสองกลุ่มมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยกลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.67 (ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.511) ขณะที่ กลุ่มผู้ที่ไม่เคยใช้บริการมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.10 (ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.561) ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความคิดเห็นของผู้โดยสารทั้งสองกลุ่มต่อการใช้บริการระบบขนส่งทางราง

ต่อมา พิจารณาปัจจัยรายด้านแสดงถึงผลการวิเคราะห์ Independent Samples t-test เพื่อตรวจสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคิดเห็นต่อปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางระหว่างกลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ (ดังแสดงตารางที่ 3) พบว่า ปัจจัยส่วนใหญ่ทางด้านความสะดวก ความปลอดภัย คุณภาพการให้บริการ เวลาในการเดินทาง การเข้าถึง และรายได้ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p < 0.05$) อีกทั้ง ความสามารถในการแข่งขันกับรูปแบบขนส่งอื่น ๆ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10 ($p < 0.10$) โดยค่า Mean Difference มีค่าเป็นลบ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้ที่ไม่เคยใช้บริการมีระดับความคิดเห็นสูงกว่ากลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการในทุกปัจจัยที่พบความแตกต่าง ในขณะที่ปัจจัยด้านราคาและสิ่งแวดล้อมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($p > 0.05$) แสดงให้เห็นว่า ทั้งสองกลุ่มมีทัศนคติหรือระดับความสำคัญในปัจจัยเหล่านี้ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความคิดเห็นและความต้องการใช้บริการระหว่างกลุ่มผู้ที่เคยใช้บริการกับกลุ่มผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ

ปัจจัย	ค่าเฉลี่ย (ผู้ที่เคยใช้)	ค่าเฉลี่ย (ผู้ที่ไม่เคยใช้)	t-test	p-value (2-tailed)	สรุปเบื้องต้น
1. ด้านราคา	3.98	3.86	1.040	0.300	ทั้งสองกลุ่มเห็นว่าราคาเป็นปัจจัยสำคัญในระดับใกล้เคียงกัน
2. ด้านความสะดวก	3.52	4.04	-4.703	0.000**	ผู้ไม่เคยใช้ให้ความสำคัญเรื่องความสะดวกมากกว่า
3. ด้านความปลอดภัย	3.55	4.24	-6.177	0.000**	ผู้ไม่เคยใช้คาดหวังความปลอดภัยสูง
4. ด้านคุณภาพการให้บริการ	3.50	4.23	-6.246	0.000**	ผู้ไม่เคยใช้คาดหวังบริการที่มีคุณภาพสูง
5. ด้านเวลาในการเดินทาง	3.52	4.22	-5.999	0.000**	ผู้ไม่เคยใช้ให้ความสำคัญเรื่องเวลาเดินทาง
6. ด้านการเข้าถึง	3.67	4.16	-4.539	0.000**	ผู้ไม่เคยใช้เน้นการเข้าถึงที่สะดวก
7. ด้านรายได้	3.53	4.03	-4.362	0.000**	รายได้เป็นปัจจัยที่ผู้ไม่เคยใช้

ปัจจัย	ค่าเฉลี่ย (ผู้ที่เคยใช้)	ค่าเฉลี่ย (ผู้ที่ไม่เคยใช้)	t-test	p-value (2-tailed)	สรุปเบื้องต้น
8. ด้านสิ่งแวดล้อม	3.93	4.09	-1.375	0.171	ค่านี้ถึงมากกว่า ทั้งสองกลุ่มเห็นด้วยว่ารถไฟช่วย ลดมลพิษ
9. ด้านความสามารถในการแข่งขัน กับรูปแบบขนส่งอื่น ๆ	3.85	4.06	-1.874	0.063*	ผู้ไม่เคยใช้คาดหวังให้รถไฟ แข่งขันได้มากขึ้น
ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นรวม	3.67	4.10	-5.134	0.000**	มีความแตกต่างอย่างมี นัยสำคัญ

** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของผู้ที่เคยใช้บริการ และผู้ที่ไม่เคยใช้บริการระบบขนส่งทางราง พบว่า

กรณีผู้โดยสารที่เคยใช้บริการรถไฟให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านราคาค่าบริการมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และปัจจัยด้านความสามารถในการแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ ขณะที่ ปัจจัยด้านคุณภาพการให้บริการได้รับความสำคัญในระดับต่ำที่สุด เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของรายด้านพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อราคาค่าบริการรถไฟที่เหมาะสมกับระยะทางที่เดินทาง และเห็นว่าการใช้บริการรถไฟช่วยลดมลพิษจากการใช้รถยนต์ส่วนตัวได้ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างยังให้ความสำคัญกับความสามารถในการแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ โดยมองว่าระบบขนส่งทางรางควรมีความสะดวกสบาย คุณภาพการให้บริการ และประสิทธิภาพในการเดินทางที่ดีกว่า เพื่อจูงใจให้เลือกใช้บริการมากขึ้น ส่วนปัจจัยด้านคุณภาพให้บริการ เช่น ความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวก และทักษะของพนักงานบริการอยู่ในระดับพอใช้ สะท้อนเห็นว่าผู้โดยสารยังคาดหวังให้มีการพัฒนาทางด้านคุณภาพการให้บริการมากกว่านี้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิรัตน์ บุตรวาท สุกานดา กลิ่นขจร และ รัชดาภรณ์ ปนรัตนานนท์ (2567, น. 109-120) ที่ว่า ผู้ใช้บริการให้ความสำคัญในเรื่องของราคาค่าบริการ ช่องทางการจัดหน่าย การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การตอบปัญหาและการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว การสื่อสารและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวในเส้นทางระบบราง เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาใช้บริการของนักท่องเที่ยวแบบแบ็คแพ็ค (Backpacker) ตามเส้นทางแผนพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศไทย

กรณีผู้โดยสารที่ไม่เคยใช้บริการรถไฟให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านความปลอดภัยมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านคุณภาพการให้บริการ และปัจจัยด้านเวลาในการเดินทาง ขณะที่ ปัจจัยด้านราคาค่าบริการได้รับความสำคัญในระดับต่ำที่สุด สะท้อนให้เห็นว่า ผู้โดยสารรายใหม่มีความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยมากกว่าราคาค่าบริการเมื่อเทียบกับผู้เคยใช้บริการมาก่อน เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของรายด้าน

พบว่า กลุ่มตัวอย่างจะพิจารณาใช้บริการรถไฟ หากกระบวนการรักษาความปลอดภัยดีและมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างยังให้ความสำคัญกับคุณภาพการให้บริการ โดยมองว่าความสะดวกและการบำรุงรักษาในขบวนรถไฟและสถานี เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจใช้บริการในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นรรัฐ รื่นกวี (2566, น. 84-110) ที่พบว่า ผู้ใช้บริการสถานีรถไฟนครราชสีมาและสถานีรถไฟชุมทางถนนจิระ จังหวัดนครราชสีมา ให้ความสำคัญกับความสะดวกของที่นั่งผู้โดยสารมากที่สุด รองลงมาคือความสะดวกของห้องน้ำ จำนวนช่องจำหน่ายตั๋วที่เหมาะสม และพนักงานพูดจาสุภาพ อีกทั้งตัวชี้วัดที่ต้องปรับปรุงเร่งด่วน ได้แก่ ห้องน้ำสะอาด ข้อมูลข่าวสารถูกต้องชัดเจน จุดทิ้งขยะเพียงพอ และการประชาสัมพันธ์สม่ำเสมอ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Moya (2019, p. 723-728) ที่ได้กำหนดแนวทางพัฒนาการให้บริการของรถไฟไทยแก่นักท่องเที่ยวชาวไทย ได้แก่ ด้านราคา ความปลอดภัย ระยะเวลา สื่อโฆษณา สถานที่ บุคลากร และคุณภาพ ควรมีการพัฒนาในทั้ง 7 ด้าน เพื่อให้บริการมีความเหมาะสม ปลอดภัย ตรงต่อเวลา นักท่องเที่ยวเข้าใจสื่อโฆษณา มีพื้นที่เพียงพอในการรองรับนักท่องเที่ยว สะอาด บุคลากรพร้อมให้บริการ และได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดี ตลอดจนมีคุณภาพและทันสมัยต่อการพัฒนาการให้บริการ นอกจากนี้ งานวิจัยของ Wang & Liu (2015) และ Wang, Zhang, Zhu, & Wang (2020, p. 1-10) พบว่า ระยะทางเดินทาง เวลาเดินทาง คุณภาพบริการเชิงเทคนิคและเชิงหน้าที่ เป็นตัวทำนายสำคัญของความพึงพอใจและความตั้งใจใช้บริการซ้ำของระบบราง

นอกจากนี้ ผลการวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับปัญหาหลักของการใช้บริการระบบขนส่งทางราง มี 3 ประเด็นได้แก่ (1) เวลาการรอคอยที่ยาวนาน สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการเดินทางที่ไม่เพียงพอหรือความล่าช้าในการให้บริการ ทำให้ผู้โดยสารรู้สึกเสียเวลาในการเดินทาง (2) การขาดเส้นทางที่เชื่อมต่อกับจุดหมายปลายทาง ผู้โดยสารจำนวนมากต้องเปลี่ยนไปใช้รูปแบบการขนส่งอื่นเพิ่มเติม ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และ (3) ความไม่สะดวกในการเดินทาง เช่น สถานีรถไฟตั้งอยู่ไกลจากบ้าน สถานศึกษา หรือสถานที่ทำงาน ทำให้เข้าถึงได้ยาก ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำข้อมูลนี้ไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงบริการ เพื่อเพิ่มจำนวนผู้โดยสารทั้งรายเดิมและรายใหม่ในระยะยาว

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า ทั้งกลุ่มผู้โดยสารที่เคยใช้บริการและกลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการมีระดับความคิดเห็นต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางรางอยู่ในระดับมาก อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการมีทัศนคติเชิงบวกต่อความต้องการใช้บริการมากกว่าอย่างชัดเจน และเมื่อทำการทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นในภาพรวมระหว่างสองกลุ่ม พบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สะท้อนให้เห็นว่า ประสบการณ์ในการใช้บริการ อาจมีผลต่อการประเมินคุณภาพและการตัดสินใจใช้บริการระบบขนส่งทางราง

เมื่อพิจารณาเป็นรายปัจจัย พบว่า ปัจจัยด้านความสะดวก ความปลอดภัย คุณภาพการให้บริการ เวลาในการเดินทาง การเข้าถึง และรายได้ มีความแตกต่างระหว่างสองกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ โดยกลุ่มผู้ไม่เคยใช้บริการมีระดับความคิดเห็นและความคาดหวังสูงกว่าในทุกปัจจัยดังกล่าว ในขณะที่ ปัจจัยด้าน

ราคาและปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมไม่พบความแตกต่างระหว่างสองกลุ่ม สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ไม่เคยใช้บริการมีทัศนคติที่ดีและความคาดหวังต่อระบบขนส่งทางรางสูงกว่ากลุ่มผู้ใช้บริการ ซึ่งผู้ใช้บริการประเมินบางปัจจัยต่ำกว่าอาจเกิดจากการประสบการณ์ตรงที่ได้รับ ข้อมูลนี้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งทางรางให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสารรายเดิม รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นและจูงใจให้ผู้โดยสารรายใหม่มาเลือกใช้บริการมากขึ้น

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า ผู้โดยสารที่เคยใช้บริการและผู้ที่ไม่เคยใช้บริการรถไฟมีปัจจัยที่ให้ความสำคัญในการเลือกใช้บริการแตกต่างกัน โดยผู้ใช้บริการให้ความสำคัญกับราคาค่าบริการมากที่สุด ขณะที่ ผู้ที่ไม่เคยใช้บริการให้ความสำคัญกับความปลอดภัยมากที่สุด นอกจากนี้ ปัญหาการใช้บริการระบบขนส่งทางราง ได้แก่ เวลาการรอคอยนาน เส้นทางไม่เชื่อมโยงกับจุดหมายปลายทาง และความไม่สะดวกในการเข้าถึงสถานี ซึ่งอาจส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้บริการในอนาคต

ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้บริการรถไฟมากขึ้น การรถไฟแห่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ผู้โดยสารให้ความสำคัญและแก้ไขปัญหาที่พบจากการใช้บริการ ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย และการเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งการพัฒนาด้านเหล่านี้จะช่วยเพิ่มความน่าสนใจและตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ดังแสดงตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แนวทางการพัฒนาระบบขนส่งทางให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสารทั้งสองกลุ่ม รวมทั้งผู้โดยสารทั่วไป

ผู้โดยสารที่เคยใช้บริการ (ให้ความสำคัญกับราคาค่าบริการ)	ผู้ที่ไม่เคยใช้บริการ (ให้ความสำคัญกับความปลอดภัย)
1) กำหนดราคาค่าโดยสารให้เหมาะสมกับระยะทางและคุณภาพการบริการ	1) เพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยในสถานีและบนขบวนรถไฟ เช่น การติดตั้งกล้องวงจรปิด การตรวจสอบสัมภาระ และการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย
2) จัดโปรโมชั่นหรือส่วนลดสำหรับผู้โดยสารที่มีรายได้น้อย และผู้ที่เดินทางเป็นประจำ เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงบริการของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย	2) บำรุงรักษาขบวนรถไฟและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมใช้งาน เพื่อลดความเสี่ยงและสร้างความมั่นใจให้ผู้โดยสารใหม่
ผู้โดยสารทั่วไป (ตอบสนองให้สอดคล้องกับปัญหาการรอคอย เส้นทาง และความสะดวกสบาย)	
1) ปรับปรุงตารางเดินรถให้ตรงเวลาและเพิ่มความถี่ในการให้บริการ เพื่อลดเวลาการรอคอยที่ยาวนาน	
2) พัฒนาเส้นทางให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น และเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ เพื่อลดความยุ่งยากในการเปลี่ยนระบบขนส่ง	
3) ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานีและบนขบวนรถไฟ เช่น ที่นั่ง ห้องน้ำ และป้ายบอกทาง ให้สะดวกและทันสมัย	

นอกจากนี้ ผลการวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบริการขนส่งทางราง เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาบริการให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสารมากขึ้น โดยผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีดังนี้

1) ด้านนโยบายและการวางแผน กล่าวคือ ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาบริการขนส่งทางราง เช่น การกำหนดเส้นทางเดินรถ การกำหนดราคาโดยสาร และการจัดสรรงบประมาณในการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก

2) ด้านปฏิบัติการ กล่าวคือ ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การปรับปรุงตารางเดินรถ การเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัย และการพัฒนาบุคลากรให้มีใจรักบริการ

3) ด้านพาณิชย์ กล่าวคือ ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลในการส่งเสริมการตลาดและประชาสัมพันธ์บริการขนส่งทางราง เพื่อดึงดูดผู้โดยสารให้มาใช้บริการมากขึ้น

4) ด้านวิชาการ กล่าวคือ ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับการศึกษาและวิจัยในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบริการขนส่งทางราง

เอกสารอ้างอิง

กรมการขนส่งทางราง. (2567). รายงานโครงสร้างพื้นฐานทางราง ประจำปี 2567. เข้าถึงได้จาก

https://www.drt.go.th/public-relations/report_2567

กระทรวงคมนาคม. (2568). รายงานโครงสร้างพื้นฐานทางราง. เข้าถึงได้จาก

https://datagov.mot.go.th/dataset/drt2568_03

การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2564). วารสารรถไฟสัมพันธ์. เข้าถึงได้จาก

<https://www.nstda.or.th/library/opac/Book/49662?c=1020201052>

จุฬามาศ ศิริเกษ และ มานะ ลักขม็อรุณทัต. (2566). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกใช้บริการรถ

ขนส่งสาธารณะระดับ Microtransit ของผู้เดินทางในกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษา รถสามล้อไฟฟ้า

MuvMi. วารสารสังคมศาสตร์ปัญญาพัฒนา, 5(3), 303-320.

จุไรรัตน์ วงศ์เดือน และ ชิตพงษ์ อัยสานนท์. (2562). การจัดการประสิทธิภาพการขนส่งทางราง: กรณีศึกษา

เส้นทางกรุงเทพฯ – เชียงใหม่. วารสารวิชาการสังคมศาสตร์เครือข่ายวิจัยประชาชน, 1(2), 52-63.

นรรฐ์ รื่นกวี. (2566). การวิเคราะห์ความสำคัญและประสิทธิภาพของการให้บริการสถานีรถไฟระหว่างเมือง

กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา. วารสารวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์,

40(1), 84-110.

นิรันดร์ ทัพไชย. (2565). ความตั้งใจในการเป็นผู้ประกอบการของนักศึกษามหาวิทยาลัยในประเทศไทยในภูมิภาค

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้. วารสารสมาคมวิจัย, 27(1), 111-142.

ปิติ จันทฤทธิ์. (2558). การศึกษาพฤติกรรมของผู้โดยสารในการเลือกใช้ระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมือง:

กรณีศึกษาเทศบาลนครนครศรีธรรมราช. *วิศวกรรมลาดกระบัง*, 32(2), 61-66.

ปิยะนันท์ มณีเลิศ และ เปี่ยมสุข สนิท. (2567). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเดินทางในพื้นที่โดยรอบ

สถานีระบบขนส่งมวลชนทางราง. *สารศาสตร์*, 1(1), 217-231.

เพ็ญพร ปุกหุด เสาวลักษณ์ จิตต์น้อม ญัฐพันธ์ ปัญญโรจน์ และ พรทิพย์ ปุกหุด (2568). การเพิ่ม

ประสิทธิภาพการบริการขนส่งทางถนน ภายใต้อิทธิพลของคุณภาพการให้บริการและการจัดการ

คุณภาพในมุมมองของผู้ให้บริการโลจิสติกส์ไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย*

ทักษิณ, 17(2), 37-52.

วิรัตน์ บุตรวาป สุกานดา กลิ่นขจร และ รัชดาภรณ์ ปนรัตนานนท์. (2567). การศึกษาพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว

เที่ยวแบบแบ็คแพ็ค (Backpacker) ตามเส้นทางแผนพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศไทย.

วารสารมทร.อีสาน ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 11(1), 109-120.

ศุภกร วรฤทธิ์ ญัฐพัชร วิเศษพานิช และ ประสพชัย พสุนนท์. (2566). การตัดสินใจเดินทางของผู้โดยสาร

รถไฟฟ้ามหานคร สายสีม่วง ภายใต้บริบทการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสาร*

มหาวิทยาลัยศิลปากร, 43(4), 77-89.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2662). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย*

ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). ค้นจาก <https://www.otp.go.th/post/view/4012>

Agarwal R. (2008). Public transportation and customer satisfaction: The case of Indian

Railways. *Global Business Review*, 9(2), 257-272.

Ajzen, I. & Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*.

Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human*

Decision Processes, 50(2), 179-211.

Ajzen, I. (2002). Perceived behavioral control, self-efficacy, locus of control, and the theory

of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, 32(4), 665-683.

Cochran, W. G. (1977). *Sampling techniques*. (3rd ed.). John Wiley & Sons.

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2010). *Multivariate Data Analysis*. (7th

Ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Hasanpour, M. & Farooq, B. The effects of urban form on public transportation demand in a

developing city, *Case Studies on Transport Policy*, 20, 1-12. Retrieved from

<https://doi.org/10.1016/j.cstp.2025.101430>

Moya, S. (2019). Guidelines for the development of the railway services of Thailand to Thai

tourists. The 2nd National Conference and presentation of student work on Humanities

and Social Sciences, 723-728. Retrieved from

<https://hs.ssru.ac.th/useruploads/files/20190306/5e487e243c041ad4fd562e4cbe7e3503c04a6d82.pdf>

Pararuraman. A., Zeithaml, V. & Berry, L. (1988). SERQUAL: a Multiple Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retail*, 64(1), 12-40.

Wang, D. & Liu, Y. (2015). *Factors Influencing Public Transport Use: A Study of University Commuters' Travel and Mode Choice Behaviours*. State of Australian Cities Conference 2015. Retrieved from

https://www.researchgate.net/publication/287120076_Factors_Influencing_to_Travel_Behavior_on_Transport_Mode_Choice

Wang, Y., Zhang, Z., Zhu, M., & Wang, H. (2020). The Impact of Service Quality and Customer Satisfaction on Reuse Intention in Urban Rail Transit in Tianjin, China. *SAGE Open*, 1-10.

Wanglisakul, K., Jantakard, H., Sanguanpang, S., & Jaikham, N. (2024). Analyzing Factors Influencing the Development of Railway Freight Transportation Service through the Fuzzy Analytic Hierarchy Process Technique. *Eng. & Technol. Horiz*, 41(2), 3-11.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน:

กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Influential factors on organizational commitment of administrative staff:

A case study of Pibulsongkram Rajabhat University

Received: 4/07/2568

Revised: 28/12/2568

Accepted: 29/12/2568

สาธิต มณีโชติ¹, ธนัสธา โรจนตระกูล²

และโชติ บดีรัฐ³

Sathit Maneechot¹, Tanastha rojanatrakul²

and Chot Bodeerat³

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ดำเนินการตามระเบียบการวิจัยแบบผสานวิธีระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณจากแบบสอบถามโดยกลุ่มตัวอย่างในการตอบแบบสอบถาม คือบุคลากรสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จำนวน 211 คน และการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง จำนวน 6 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ คือ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย พบว่า 1) ระดับความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มีนัยสำคัญที่ระดับ .05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (R) เท่ากับ .78 (R^2) ร้อยละ 61 3) แนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม พบว่า การเพิ่มความมั่นคงในอัตรากำลังให้พนักงานได้ปฏิบัติงานจนเกษียณอายุราชการ การดูแลค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เป็นธรรม

¹นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹Graduate Student of Public Administration, Faculty of Social Science and Local Devolvment, Pibulsongkram Rajabhat University.

²อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

²Curriculum Lecturer of Public Administration, Faculty of Social Science and Local Devolvment, Pibulsongkram Rajabhat University.

³อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

³Curriculum Lecturer of Public Administration, Faculty of Social Science and Local Devolvment, Pibulsongkram Rajabhat University.

*E-mail: sathit.ma@psru.ac.th

และเพียงพอ และการส่งเสริมสนับสนุนให้พนักงานพัฒนาตนเองด้วยวิธีการที่หลากหลาย รวมถึงการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานและผู้บริหารในองค์กร

คำสำคัญ: ความผูกพัน, พนักงานมหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ABSTRACT

This research aims to: (1) study the level of organizational commitment among support staff at Pibulsongkram Rajabhat University, (2) examine the factors influencing organizational commitment among these employees, and (3) explore strategies to enhance their organizational commitment. The study employs a mixed-method research approach, combining quantitative research using questionnaires and qualitative research through interviews. The sample for the questionnaire includes 211 support staff members, while the qualitative study involves six key informants selected through purposive sampling. Data analysis utilizes statistical measures such as frequency, percentage, mean, and standard deviation.

The research findings indicate that: (1) the overall level of organizational commitment among support staff at Pibulsongkram Rajabhat University is high; (2) factors influencing organizational commitment are statistically significant at the 0.05 level, with a correlation coefficient (R) of 0.78 and an R^2 value of 61%; and (3) strategies to enhance organizational commitment include ensuring job security until retirement, providing fair and adequate compensation and benefits, supporting continuous

Keywords: Bond, University Staff, Pibulsongkram Rajabhat University

บทนำ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม มีหน้าที่ในการผลิตพัฒนาบุคลากรระดับวิชาชีพให้กับประเทศชาติ และมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การเรียนรู้ให้กับประชากรของประเทศ ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก โดยมีบุคลากรสายวิชาการและ สายสนับสนุนวิชาการ บุคลากรทุกระดับไม่ว่าจะเป็น คณาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการสายสนับสนุนวิชาการ ล้วนมีส่วน สำคัญในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามพันธกิจหลักของหลักการของการประกันคุณภาพการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติคือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การให้บริการวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏ ในฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา มีภารกิจต้องดำเนินการให้ได้ตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษากรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร

ระดับอุดมศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา มาตรฐานเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของสมศ. กรอบการปฏิบัติราชการตามมิติด้านต่าง ๆ และต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานตามการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นประจำทุกปีการศึกษา ซึ่งการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว มีการกำหนดตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการในการบริหารและพัฒนาอาจารย์ โดยเฉพาะระบบการส่งเสริมและพัฒนาอาจารย์ มีการวางแผนและการลงทุนงบประมาณและทรัพยากรและกิจกรรมการดำเนินงาน ตลอดจนการกำกับดูแลและการพัฒนาคุณภาพอาจารย์ควบคู่ไปกับการมีบุคลากรสายสนับสนุนที่มีคุณภาพ (คณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา คณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา, 2563 : 10 อ้างถึงใน มาริษา อนันทรวัน, 2564 : 3)

ดังนั้น ความผูกพันต่อองค์กรเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในการธำรงรักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์กรและสามารถปฏิบัติงานให้กับองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม เพื่อนำผลของการวิจัยไปใช้ในการสร้างความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามต่อไป

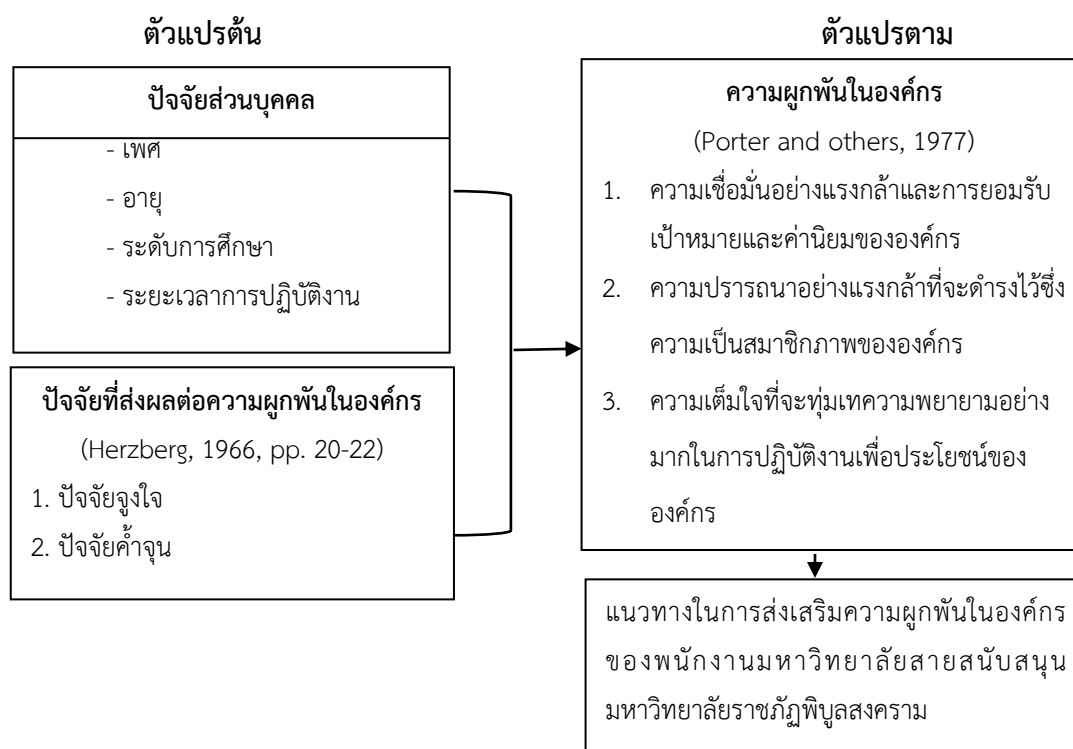
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

สมมุติฐานของการวิจัย

1. พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มีความผูกพันในองค์กรอยู่ในระดับมาก
2. ปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา : (สาธิต มณีโชติ, 2568)

วิธีดำเนินการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จำนวน 445 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

2.1 วิธีการสุ่มตัวอย่างเป็นแบบเจาะจงจากบุคลากรกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2.2 ขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากรในการวิจัย ใช้วิธีการกำหนดขนาดที่พอดีของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนประชากรในการวิจัย โดยใช้สูตรสำเร็จของ Taro Yamane กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จากจำนวน 445 คน โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง เป็นจำนวน 211 คน

3. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 6 คน ประกอบด้วย

3.1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชุมพล เสมอจันทร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ พิบูลสงคราม

3.2 ศาสตราจารย์ ดร.คงศักดิ์ ศรีแก้ว รองอธิการบดีฝ่ายนวัตกรรมและผู้ประกอบการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

3.3 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิทักษ์ อยู่มี รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

3.4 รองศาสตราจารย์ ดร.โชติ บดีรัฐ รองอธิการบดีฝ่ายแผนและยุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

3.5 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บัญชา ศรีสมบัติ รองอธิการบดีฝ่ายโครงสร้างพื้นฐานและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

3.6 รองศาสตราจารย์ ดร.สนธิ ปิ่นสกุล รองอธิการบดีฝ่ายพัฒนาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน เป็นแบบสอบถามลักษณะให้เลือกตอบ (Checklists)

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ได้แก่ ปัจจัยเชิงใจและปัจจัยค้ำจุน ดังนี้ ปัจจัยเชิงใจ 1) ด้านความสำเร็จของการทำงาน 2) ด้านการยอมรับนับถือ 3) ด้านลักษณะของงานที่น่าสนใจ 4) ด้านความรับผิดชอบ 5) ด้านความก้าวหน้า และปัจจัยค้ำจุน 1) ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการ 2) ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา 3) ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน 4) ด้านการนิเทศงาน 5) ด้านนโยบายและการบริหารองค์กร 6) ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน 7) ด้านชีวิตส่วนตัว 8) ด้านความมั่นคงในงาน

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ดังนี้ 1) ความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าและการยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร 2) ความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นสมาชิกภาพขององค์กร 3) ความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างมากในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ขององค์กร

2. การตรวจสอบและหาคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัยตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ขอคำปรึกษาและข้อเสนอแนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อนำมาใช้ในการสร้างเครื่องมือวิจัย ซึ่งในที่นี้คือแบบสอบถาม

2. ตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) ของแบบสอบถาม โดยนำแบบสอบถามฉบับร่างที่สร้างเสร็จ เสนอให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์พิจารณา ก่อนนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอข้อเสนอแนะ แล้วจึงนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม

3. ตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) โดยนำแบบสอบถามฉบับที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้ (Try-out) กับกลุ่มตัวอย่างทดลองจำนวน 30 คน ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างจริง จากนั้นจึงคำนวณค่าความเชื่อมั่น โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ซึ่งได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเท่ากับ 0.930 และ 0.980

4. นำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว เสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ จากนั้นดำเนินการจัดพิมพ์แบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจริงต่อไป

2. แบบสัมภาษณ์

1. ศึกษาวิธีการสร้างแบบสัมภาษณ์จากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดสำหรับการสร้างเครื่องมือ

2. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน โดยพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้แบบสัมภาษณ์ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3. ขอคำปรึกษาและข้อเสนอแนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อนำมาพัฒนาแบบสัมภาษณ์

4. จัดทำแบบสัมภาษณ์โดยอิงจากกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) สำหรับการวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

ขั้นที่ 1 ผู้ศึกษาขอหนังสืออนุญาตแจกแบบสอบถาม จากคณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม เพื่อขอเก็บข้อมูลจากพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ขั้นที่ 2 จัดเก็บข้อมูลโดยออกทำการแจกแบบสอบถามแก่บุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้แล้วทำการเรียกเก็บทันทีเมื่อเสร็จสิ้นการตอบแบบสอบถาม

ขั้นที่ 3 ดำเนินการรวบรวม ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของแบบสอบถามที่ได้รับคืนให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์และสรุปผลตามประเด็นที่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลมีขั้นตอน ดังนี้

2.1 ขออนุญาตจากคณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์

2.2 ทำการนัดวัน เวลา สถานที่กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อสัมภาษณ์ตามที่กำหนดไว้

2.3 ดำเนินการสัมภาษณ์ตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ จนครบทุกประเด็นโดยขออนุญาตใช้วิธีการจดบันทึกและการบันทึกเสียงประกอบการสัมภาษณ์

2.4 นำข้อมูลดิบที่ได้มารวบรวมเพื่อวิเคราะห์โดยวิธีการที่เหมาะสมและนำเสนอต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

หลังจากที่ได้รับแบบสอบถามคืนจากพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม นำแบบสอบถามมาประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ดังนี้

สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้มุ่งเน้นการอธิบายลักษณะทั่วไปของกลุ่มประชากรตัวอย่าง โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ดังนี้:

1) การนำเสนอข้อมูลด้านลักษณะทางประชากรศาสตร์ของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการทำงาน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

2) การอธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม รวมทั้งการอธิบายความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ที่ใช้ในการทดสอบสมมติฐานการวิจัย คือ การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) โดยใช้วิธีการคัดเลือกตัวแปรอิสระแบบ Enter Method เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความผูกพันของพนักงานสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามที่มีต่อมหาวิทยาลัยฯ

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์โดยวิธีการดังนี้

1. ถอดเสียงจากข้อมูลการสัมภาษณ์และจัดทำเป็นข้อความลายลักษณ์อักษร
2. จำแนกข้อความจากการสัมภาษณ์ออกเป็นประเด็น พร้อมคัดเลือกและเรียบเรียงเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย
3. วิเคราะห์ข้อมูลจากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยอ้างอิงวัตถุประสงค์ของการวิจัย และใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยคำนึงถึงบริบท (Context) ร่วมด้วย
4. สังเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัยและและจัดเตรียมเพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไป

ผลการวิจัย

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

การศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามจาก จำนวน 211 คน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	83	39.34
หญิง	128	60.66
รวม	211	100.00
2. อายุ		
20 – 30 ปี	37	17.54
31 – 40 ปี	86	40.76
41 – 50 ปี	65	30.80
51 – 60 ปี	23	10.90
รวม	211	100.00
3. ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	11	5.21
ปริญญาตรี	123	58.29
ปริญญาโท	68	32.23
ปริญญาเอก	9	4.27

รวม	211	100.00
4. ระยะเวลาการปฏิบัติงาน		
ต่ำกว่า 5 ปี	37	17.54
5 – 10 ปี	64	30.33
11 – 15 ปี	46	21.80
16 – 20 ปี	34	16.11
มากกว่า 20 ปี	30	14.22
รวม	211	100.00

จากตารางที่ 1 พบว่า ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม” จำแนกได้ดังนี้

เพศ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นหญิง จำนวน 128 คน คิดเป็นร้อยละ 76.38 รองลงมาเป็นชาย จำนวน 83 คน คิดเป็นร้อยละ 39.34

อายุ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ คือ ผู้ที่มีอายุ 31 - 40 ปี จำนวน 86 คน คิดเป็น ร้อยละ 40.76 รองลงมา คือ ผู้ที่มีอายุ 41 - 50 ปี จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 30.81 และน้อยที่สุด คือ ผู้ที่มีอายุ 51 - 60 ปี จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 10.90

ระดับการศึกษา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 123 คน คิดเป็นร้อยละ 58.29 รองลงมา มีระดับการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 32.23 และน้อยที่สุด มีระดับการศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 4.27

ระยะเวลาการปฏิบัติงาน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 5 - 10 ปี จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 30.33 รองลงมา มีอายุงาน 11 - 15 ปี จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 21.80 และน้อยที่สุด มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน มากกว่า 20 ปี จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 14.22

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ระดับความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวม (n=211)

ลำดับ	ความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัย สายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม	ระดับความคิดเห็น		
		$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
1.	ความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าและการยอมรับเป้าหมายและค่านิยม ขององค์กร	4.13	0.66	มาก
2.	ความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นสมาชิกภาพ ขององค์กร	4.06	0.65	มาก
3.	ความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างมากในการปฏิบัติงาน			

เพื่อประโยชน์ขององค์กร	4.35	0.57	มาก
ภาพรวม	4.18	0.56	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่า ความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.18$, S.D. = 0.56) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างมากในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ขององค์กร รองลงมา คือ ความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าและการยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร และความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นสมาชิกภาพขององค์กร ตามลำดับ

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ปัจจัยจุดใจที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวม (n=211)

ปัจจัยจุดใจที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของ พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูล		ระดับความคิดเห็น		
ลำดับ	สงคราม	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
1.	ด้านความสำเร็จของการทำงาน	4.50	0.38	มาก
2.	ด้านการยอมรับนับถือ	4.13	0.59	มาก
3.	ด้านลักษณะของงานที่น่าสนใจ	4.34	0.51	มาก
4.	ด้านความรับผิดชอบ	4.52	0.49	มาก
5.	ด้านความก้าวหน้า	4.02	0.75	มาก
ภาพรวม		4.30	0.41	มาก

จากตารางที่ 3 พบว่า ปัจจัยจุดใจที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.30$, S.D. = 0.41) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความรับผิดชอบ ($\bar{X} = 4.52$, S.D. = 0.49) รองลงมา คือ ความสำเร็จของการทำงาน ($\bar{X} = 4.50$, S.D. = 0.38) และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยสุด คือ ความก้าวหน้า ($\bar{X} = 4.02$, S.D. = 0.75)

ตอนที่ 4 การทดสอบปัจจัยที่ผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุของปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) (n=211)

ตัวพยากรณ์	B	Std.Error	Beta	t	Sig.
ปัจจัยจิตใจ					
ด้านความสำเร็จของการทำงาน	.19	.10	.13	1.86	0.07
ด้านการยอมรับนับถือ	.02	.08	.02	0.21	0.84
ด้านลักษณะของงานที่น่าสนใจ	.28	.09	.25	2.97*	0.00
ด้านความรับผิดชอบ	.27	.08	.24	3.32*	0.00
ด้านความก้าวหน้า	.16	.05	.22	3.63*	0.00
ปัจจัยค่าเงิน					
ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการ	-.07	.05	-.10	-1.60	.11
ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา	-.04	.06	-.04	-.61	.54
ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน	.15	.05	.16	2.91*	.00
ด้านการนิเทศงาน	-.02	.07	-.02	-.23	.82
ด้านนโยบายและการบริหารองค์กร	.10	.07	.12	1.42	.16
ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน	.11	.05	.13	2.03*	.04
ด้านชีวิตส่วนตัว	.13	.04	.16	2.88*	.00
ด้านความมั่นคงในงาน	.39	.06	.51	6.29*	.00
ค่าคงที่	1.24	.22		5.76*	.00
R = .78	R ² = .61	SEE = .35			
F = 161.36	Sig = .00				

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 4 พบว่า ปัจจัยจิตใจ คือ ด้านลักษณะของงานที่น่าสนใจ ด้านความรับผิดชอบ และด้านความก้าวหน้า ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุนมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัย ค่าเงิน คือ ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านชีวิตส่วนตัว และด้านความมั่นคงในงาน ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุนมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ (R) เท่ากับ .78 และสามารถพยากรณ์ได้ว่า ปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุนมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม (R²) ร้อยละ 61 และมีความคลาดเคลื่อนในการพยากรณ์ .35 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Beta) ของตัวแปรอิสระแต่ละตัวที่นำมาใช้ในการพยากรณ์ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุนมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มากที่สุด คือ ด้านความมั่นคงในงาน (Beta =

.51) รองลงมาคือ ด้านลักษณะของงานที่น่าสนใจ ($Beta = .25$) ด้านความรับผิดชอบ ($Beta = .24$) ด้านความก้าวหน้า ($Beta = .22$) ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและด้านชีวิตส่วนตัวเท่ากัน ($Beta = .16$) และด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ($Beta = .13$) ส่วนด้านอื่น ไม่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ตอนที่ 5 แนวทางการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

แนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม สรุปได้ ดังนี้ 1) ด้านความมั่นคงในหน้าที่การงาน คือการเพิ่มความมั่นคงในอัตราค่าจ้างให้พนักงานได้ปฏิบัติงานจนเกษียณอายุราชการ 2) ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการ คือ ดูแลค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เป็นธรรม และเพียงพอ ส่งเสริมการวางแผนทางการเงิน เพิ่มสวัสดิการในการดูแลครอบครัวของพนักงาน 3) ส่งเสริมสนับสนุนการให้พนักงานมีความก้าวหน้าและอยู่ในองค์กรอย่างมีความสุข คือการส่งเสริมสนับสนุนให้พนักงานพัฒนาตนเองด้วยวิธีการที่หลากหลาย ทั้งในด้านการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นและการอบรมพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ

อภิปรายผล

ความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า

ด้านความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าและการยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของมนูญ จันทร์สมบูรณ์ และศิริลักษณ์ แก่นจันทิก (2565) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันองค์กรของพนักงานโรงพยาบาลวิชัยเวช อินเตอร์เนชั่นแนล อ้อมน้อย สมุทรสาคร ผลการศึกษาพบว่า พนักงานโรงพยาบาลวิชัย อินเตอร์เนชั่นแนล อ้อมน้อย ส่วนใหญ่มีความผูกพันองค์กรด้านความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าและการยอมรับเป้าหมายค่านิยมขององค์กรอยู่ในระดับมาก

ด้านความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นสมาชิกภาพขององค์กร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของปิยะมาศ เกิดแสง (2562 : อ้างถึงใน ศิริวรรณ บัวโชติ, 2565 : 81) ศึกษาเรื่อง ความผูกพันต่อองค์กรของพยาบาลวิชาชีพโรงพยาบาลนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านองค์กรโดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.64 เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติและมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันที่ 0.00

ด้านความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างมากในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ขององค์กร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของรัชภูมิ ทรงสำราญ (2565) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน : พหุกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน ภาพรวมอยู่ในระดับมาก (3.68) เมื่อพิจารณาเป็น

รายด้าน พบว่าความเชื่อมั่นและการยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์กรอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยสูงสุด (4.04) ความเต็มใจและทุ่มเทในการทำงานเพื่อองค์กร (3.96) และความจงรักภักดีต่อองค์กร (3.83)

ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ปัจจัยจุดใจที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ปัจจัยค่าจุนที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

แนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า แนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มีแนวทางดังนี้

1. ด้านความมั่นคงในหน้าที่การงาน คือ การเพิ่มความมั่นคงในอัตรากำลัง ให้พนักงานได้ปฏิบัติงานจนเกษียณอายุราชการ
2. ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการ คือ ดูแลค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เป็นธรรม และเพียงพอ ส่งเสริมการวางแผนทางการเงิน เพิ่มสวัสดิการในการดูแลครอบครัวของพนักงาน
3. ส่งเสริมสนับสนุนการให้พนักงานมีความก้าวหน้าและอยู่ในองค์กรอย่างมีความสุข คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้พนักงานพัฒนาตนเองด้วยวิธีการที่หลากหลาย ทั้งในด้านการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และการอบรมพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานและผู้บริหารในองค์กร

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ได้ค้นพบว่า ความสำคัญของทรัพยากรบุคคลที่จะส่งผลต่อความสำเร็จอันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับการเติบโตและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสายสนับสนุนวิชาการในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม และประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพชีวิตและประสบการณ์ในการทำงาน จึงส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานควรพิจารณาโครงสร้างกรอบอัตรากำลัง เพื่อความมั่นคงในการทำงานของพนักงาน
2. หน่วยงานควรปรับอัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เพียงพอกับสภาพการณ์ปัจจุบัน
3. หน่วยงานควรส่งเสริมและสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นภายในองค์กร

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาผลที่เกิดจากการนำแนวทางในการส่งเสริมความผูกพันในองค์กรของพนักงาน มหาวิทยาลัยสายสนับสนุน มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

เอกสารอ้างอิง

- ชาลีสา ศิริธรรมเกตุ. (2560). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- ธิดารัตน์ สอนเศรษฐ์, ระพีณ ชูชื่น และธนวิน ทองแพง. (2562). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันองค์กรของพนักงานสายสนับสนุนวิชาการในมหาวิทยาลัยบูรพา. *e-Journal of Education Studies, Burapha University*, 1(6), 55-67.
- นภัสสร พรหมเขียว. (2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันองค์กรของข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย จังหวัดกระบี่ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- นพพร วิโรจน์ศิริศักดิ์. (ม.ป.ป.). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันในองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสังกัดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร. คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. (2559). *หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษที่ 21*. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรรณอร พัฒนาการคำ. (2562). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- มณีนันท์ มัคกระม, สุรศักดิ์ แก้วคำแสน และสุวารี เขียวคำ. (2562). การศึกษาปัจจัยในการปฏิบัติงานที่ส่งผลต่อความผูกพันองค์กร [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยขอนแก่น].
- มนูญ จันทรมานพ และศิริลักษณ์ แก่นจันทิก. (2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันองค์กรของพนักงานโรงพยาบาลวิชัยเวช อินเตอร์เนชั่นแนล อ้อมน้อย สมุทรสาคร [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- รัชภูมิ ทรงสำราญ. (2565). ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน: พหุกรณีศึกษา [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ศิริวรรณ บัวโชติ. (2565). ความผูกพันของข้าราชการรัฐการที่มีต่อสำนักงานอัยการ

ภาค 6 [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.

สิทธิ์ชัย ชูจีน. (2563). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันองค์การของบุคลากร สังกัดสำนักงานสาธารณสุข อำเภอ
ท่าแพ จังหวัดชุมพร. *วารสารวิจัยและนวัตกรรมทางสุขภาพ*, 3(2), 57-71.

สุภาวณี กองแก้ว. (2564). ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันของบุคลากรในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก จังหวัด
พิษณุโลก [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.

อนุดิษฐ์ ฐานไชยกร. (2562, มกราคม-มิถุนายน). ความผูกพันในองค์การ. *Journal of Roi Kaensarn
Academi*, 4(1), 32-45.

Herzberg, F. (1959). *The Motivation to Work*. John Wiley & Sons.

Herzberg, F. (1966). *Work and the Nature of Man*. World Pub. Co.

Porter, R. (1977). *The Making of Geology*. Cambridge University Press.

Steers, R.M. (1977). Antecedents and Outcomes of Organizational Commitment.
Administrative Science Quarterly, (22), 46-56.

แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

Factors Affecting Adjustment of New Privates Under Phichai Dap Hak Military Circle,
Uttaradit Province

Received: 21/08/2568

Revised: 28/12/2568

Accepted: 29/12/2568

กัมปนาท เมฆดำรงศรี¹, ธีรวัฒน์ นนทะโชติ²

และอนันต์ แยมเยื่อน³

Kampanart Mekdomrongse¹, Perawat Nonthachot²

and Anan Yaemyuean³

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ และศึกษาแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ใช้วิธีเทคนิควิจัยแบบผสมผสานระหว่างวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ และวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ ทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ รุ่นปี 2567 ผลัด 1 จำนวน 158 กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้หลักการของ Yamane เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และถดถอยพหุคูณ แบบวิธีนำตัวแปรเข้าทั้งหมด ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้ฝึกทหารใหม่ ผู้ช่วยผู้ฝึกทหารใหม่ ครูฝึกทหารใหม่ ผู้ช่วยครูฝึกทหารใหม่ และทหารใหม่ จำนวน 9 คน ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยรวมมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.90$, $S.D. = 0.97$) ทุกปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัว ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ ความเชื่อมั่นในตนเอง การรับรู้ภาวะเครียดทางทหาร และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ร้อยละ 95 และแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ มี 5 ประเด็นหลัก คือ 1) ด้านสังคม 2) ด้านอารมณ์ 3) ด้านการยอมรับจากเพื่อนร่วมรุ่น 4) ด้านสิ่งแวดล้อม และ 5) ด้านการเตรียมตัว และเตรียมใจ

คำสำคัญ: การปรับตัว, ทหารใหม่, จังหวัดอุตรดิตถ์

¹ นักศึกษาปริญญาโท คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์

¹ Master's degree student, Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University.

^{2,3} อาจารย์ที่ปรึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์

^{2,3} Advisors, Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University.

*E-mail: kampanart3535@gmail.com

ABSTRACT

Objective of this research is to study the factors affecting the adaptation of new soldiers. and to study the adaptation guidelines of new soldiers at Phichai Dab Hak Camp, Uttaradit Province. This study used a mixed research methodology consisting of quantitative research methods and qualitative research methods. Quantitative research, The sample for this study consisted of 158 people. The tool for data collecting was a questionnaire. The data were analyzed by the statistics of percentage, mean, standard deviation, and Multiple Regression analysis. Qualitative research, the Informants included new soldier trainer, assistant new soldier trainer, new soldier trainer, assistant new soldier trainers, and new soldiers, totaling 9 people. A purposive selection method was used. The research instrument was an interview. Data was analyzed using content analysis. The research results showed that:

Results of the study on factors affecting the adaptation of new soldiers at Phichai Dab Hak Camp, Uttaradit Province, overall, the opinions were at a high level ($\bar{X} = 3.90$, $S.D. = 0.97$) All factors affecting adaptation, including emotional intelligence, self-confidence, awareness of military regulations, and the relationship between the trainer and the new soldiers, were factors affecting the adaptation of the new soldiers at Phichai Dap Hak Camp, Uttaradit Province, at 95 percent. and The results of the study on the adjustment methods of new soldiers at Phichai Dab Hak Camp, Uttaradit Province, consist of 5 main issues: 1) social aspect, 2) emotional aspect, 3) acceptance from classmates, 4) environmental aspect, and 5) preparation and mental preparation.

Keyword: Adaptation, New soldiers, Uttaradit Province

บทนำ

การเกณฑ์ทหารมีความเป็นมาที่ยาวนาน และเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของยุคสมัย ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อ พ.ศ 2482 และหลังสงคราม พ.ศ 2485 เมื่อสงครามสิ้นสุดลงบางประเทศได้ปรับยุทธศาสตร์ใหม่ และในประเทศไทยการเกณฑ์ทหารเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของชายสัญชาติไทยทุกคน ตามพรบ.รับราชการทหาร พ.ศ 2497 การเกณฑ์ทหารในประเทศไทย จึงเป็นการรับสมัครบุคคลโดยบังคับเพื่อเข้ารับราชการทหาร การตรวจเลือกทหารกองเกิน หรือเรียกว่าการเกณฑ์ทหารในแต่ละปีจะจัดขึ้นทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 1 ถึง 12 เมษายนของทุกปี ซึ่งทั้ง 3 เหล่าทัพ ต้องการกำลังพลประมาณ 1 แสนคน เพื่อเข้าไปเป็นกำลังพลให้แก่กองทัพ (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2563, น. 2) ดังนั้น การเกณฑ์ทหารจึงเป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงอย่างมาก ในสังคมไทยปัจจุบัน ด้วยข่าวในด้านลบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้งานทหารเกณฑ์ราวกับทาส การฝึก

ที่บางครั้งพิสดาร หรือการกตัญญูที่ทำให้ทหารเกณฑ์เกิดความเครียด และปัญหาสุขภาพจิตจนก่อเหตุความรุนแรง ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องต้องการปฏิรูปกองทัพ (PPTV Online, 2567) อีกประเด็นที่ถูกกล่าวถึงเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร คือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อพลทหารเกณฑ์กลายเป็นประเด็นในสังคม 2 ประเด็นหลักได้แก่ การทำร้ายร่างกายพลทหารและการนำพลทหารของรัฐไปเป็นทหารรับใช้ และเมื่อมีการทำผิดจะถูกลงโทษตามโครงสร้างระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แต่ในทางปฏิบัติพบว่าพลทหารจำนวนมากได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตจากการลงโทษ ดังเช่นเหตุการณ์ครูฝึกลงโทษจนเสียชีวิตเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2554 หรือเหตุการณ์ลงโทษจนทำให้พลทหารบาดเจ็บและเสียชีวิตเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 เป็นต้น (ธนัย เกตวงกต, 2560, น. 20)

จากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมา พบว่า ทหารกองประจำการในประเทศไทย มีปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิดภาวะซึมเศร้า จากปัจจัยในด้านการฝึกทหาร สภาพความเป็นอยู่ การปรับสภาพการดำเนินชีวิตประจำวันจาก พลเรือนมาเป็นทหารกองประจำการ การใช้ชีวิตประจำวันร่วมกับคนอื่นจำนวนมาก และการถูกจำกัดกิจกรรม (วรัณพร ยิ่งยืน และปัญญกรณ์ วาฬีประโคน, 2563) นอกจากนี้จากงานวิจัยของพิชญาวดี กงบุราณ (2551, น. 115) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของพลทหารใหม่กองประจำการ สังกัดกองพันทหารราบที่ 3 กรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ พบว่าความฉลาดทางอารมณ์ มีความสัมพันธ์ทางลบกับการปรับตัวของพลทหารใหม่กองประจำการฯ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีความฉลาดทางอารมณ์เหมาะสม มีการปรับตัวได้ดี ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีความฉลาดทางอารมณ์เหมาะสมอาจจะมีคามยืดหยุ่นทางอารมณ์สูงเกินไป ทำให้กลายเป็นคนแข็งกระด้าง ปิดกั้นความรู้สึกจนกลายเป็นคนเก็บกด ดังนั้น การปรับตัวจากการเป็นพลเรือนไปเป็นพลทหาร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากพลทหารใหม่กองประจำการสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ได้ก็จะคลายความวิตกกังวลบรรเทาความยุ่งยากใจ ทำให้สามารถรักษาคุณภาพของชีวิตได้สามารถเรียนรู้เกี่ยวกับตนเอง ยอมรับ และจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนเองได้อย่างเหมาะสม (สิริวุฒิ ชมโอสถ, 2560, น. 2)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัว และแนวทางในการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางในการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ทั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งหวังว่าผลการศึกษาวิจัยจะเป็นข้อมูลที่สำคัญยิ่งในการนำมาปรับปรุงพัฒนาการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพลทหารกองประจำการหรือทหารใหม่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์
2. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

วิธีการดำเนินการวิจัย

ตอนที่ 1 ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ รุ่นปี 2567 ผลัด 1 จำนวน 158 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ลักษณะของเครื่องมือเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check List) แบบเติมคำและแบบมาตราส่วนประมาณค่าที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยการสังเคราะห์จากเอกสารแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคล ลักษณะเครื่องมือเป็นแบบตรวจสอบรายการ (check list) สอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 และตอนที่ 3 เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ โดยมีคำถามครอบคลุมเนื้อหาตอนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ ความเชื่อมั่นในตนเอง การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร และสัมพันธภาพ และตอนที่ 3 การปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านสังคม ด้านอารมณ์ ด้านการยอมรับจากเพื่อนร่วมรุ่น ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการเตรียมตัวและเตรียมใจ

ตอนที่ 2 ศึกษาแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 9 คน ได้แก่ ผู้ฝึกทหารใหม่ จำนวน 1 คน ผู้ช่วยผู้ฝึกทหารใหม่ จำนวน 1 คน ครูฝึกทหารใหม่ จำนวน 1 คน ผู้ช่วยครูฝึกทหารใหม่ จำนวน 3 คน และทหารใหม่ จำนวน 3 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่มีต่อมุมมองเกี่ยวกับการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยมีองค์ประกอบของแบบสัมภาษณ์ ประกอบด้วย 2 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 สัมภาษณ์แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ได้แก่ ด้านสังคม ด้านอารมณ์ ด้านการยอมรับจากเพื่อนร่วมรุ่น ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการเตรียมตัวและเตรียมใจ และตอนที่ 2 สัมภาษณ์ข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 9 คน ดังกล่าว ผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำมาหาข้อสรุปของมุมมองที่มีต่อแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

ผลการวิจัย

การวิจัย เรื่องแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานะภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ รุ่นปี 2567 ผลัด 1 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 21 ปีขึ้น

ไป จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 43.04 ระดับการศึกษาส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 29.75 สถานภาพสมรสส่วนใหญ่สถานภาพโสด จำนวน 147 คน คิดเป็นร้อยละ 93.04 ภูมิลำเนา ส่วนใหญ่ต่างจังหวัด จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 61.39 อาชีพก่อนรับราชการทหาร ส่วนใหญ่รับจ้างทั่วไป จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 46.84 ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ส่วนใหญ่รายได้พอเพียงและเหลือเก็บ จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 43.04 และวิธีการเข้ารับราชการทหาร ส่วนใหญ่จับใบดำ – ใบแดง จำนวน 125 คน คิดเป็นร้อยละ 79.11

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่าชีพชยาบหัก จังหวัดอุดรดิตถ์โดยรวมมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.90$, S.D. = 0.97) เมื่อพิจารณาเป็นรายแต่ละปัจจัย พบว่าทุกปัจจัยอยู่ในระดับมาก และสามารถเรียงตามลำดับจากปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเรียงจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ ปัจจัยสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ ($\bar{x} = 4.28$, S.D. = 1.00) ปัจจัยความเชื่อมั่นในตนเอง ($\bar{x} = 4.01$, S.D. = 0.87) ปัจจัยการรับรู้กฎระเบียบทางทหาร ($\bar{x} = 3.76$, S.D. = 1.02) และปัจจัยความฉลาดทางอารมณ์ ($\bar{x} = 3.55$, S.D. = 0.99) ตามลำดับ

เมื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระหรือตัวแปรต้น คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ (X_1) ความเชื่อมั่นในตนเอง (X_2) การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร (X_3) และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ (X_4) กับตัวแปรตาม คือ การปรับตัวของทหารใหม่ ค่าชีพชยาบหัก จังหวัดอุดรดิตถ์ (Y) ด้วยการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียสัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) พบว่า ทุกปัจจัยส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่าชีพชยาบหัก จังหวัดอุดรดิตถ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 มีจำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ (X_1) ความเชื่อมั่นในตนเอง (X_2) การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร (X_3) และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ (X_4) โดยเรียงลำดับตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงสุดไปหาตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ต่ำสุด ดังนี้ สัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ (X_4) ($r = .790$) การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร (X_3) ($r = .752$) ความเชื่อมั่นในตนเอง (X_2) ($r = .712$) และความฉลาดทางอารมณ์ (X_1) ($r = .557$)

ผู้วิจัยวิเคราะห์สัมประสิทธิ์ถดถอยพหุคูณแบบวิธีนำตัวแปรเข้าทั้งหมด (Enter Regression) เป็นวิธีการเอาตัวแปรต้นทุกตัวทั้งตัวแปรต้นที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเข้าไปวิเคราะห์ในสมการถดถอยเพื่อค้นหาปัจจัยที่ดีที่สุดที่สุดที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่าชีพชยาบหัก จังหวัดอุดรดิตถ์ โดยผู้วิจัยได้นำตัวแปรต้น คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ จำนวน 4 ตัวแปร ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ (X_1) ความเชื่อมั่นในตนเอง (X_2) การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร (X_3) และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ (X_4) และตัวแปรตาม คือ การปรับตัวของทหารใหม่ ค่าชีพชยาบหัก จังหวัดอุดรดิตถ์ โดยมีสมมุติฐานดังต่อไปนี้

สมมุติฐานการวิจัย

ความฉลาดทางอารมณ์ ความเชื่อมั่นในตนเอง การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่าชีพชยาบหัก จังหวัดอุดรดิตถ์

ผลการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์ถดถอยพหุคูณของปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ พบว่า ทุกปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัว ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ ความเชื่อมั่นในตนเอง การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (การปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน 5 ตัวแปร ได้แก่ ด้านสังคม ด้านอารมณ์ ด้านการยอมรับจากเพื่อนร่วมรุ่น ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการเตรียมตัว และเตรียมใจ)

สมการพยากรณ์ในรูปแบบคะแนนดิบ (Unstandardized score)

$$Y^{\wedge} = .697 + .303 (X_4) + .275 (X_2) + .162 (X_3) + .092 (X_1)$$

สมการพยากรณ์ในรูปแบบคะแนนมาตรฐาน (standardized score)

$$Z^{\wedge} = .458 (X_4) + .359 (X_2) + .352 (X_3) + .277 (X_1)$$

ตอนที่ 2 ผลการศึกษาแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์

แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้านสังคม ควรสร้างการสนทนากับคนใกล้ชิดคนรอบข้างกับครูฝึก และเพื่อน ๆ ทหารใหม่ที่ต้องพบเจอทุกวัน ทักทายให้คำชมอย่างจริงใจไม่ต้องเสแสร้ง เพื่อเป็นการสร้างสถานการณ์เล็กๆ ที่น่าประทับใจให้เกิดขึ้น แล้วจึงค่อยพัฒนาการพูดคุยให้เป็นธรรมชาติ จะทำให้บรรยากาศการอยู่ร่วมกัน สังคมหมู่ทหารเดียวกันมีความผ่อนคลายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการสร้างมิตรภาพที่ดีความสัมพันธ์ที่ดีที่เกิดขึ้นในกลุ่มเพื่อนๆ หรือคนอื่นๆ เป็นสิ่งสำคัญ อีกทั้งการยอมรับความช่วยเหลือ และสนับสนุนจากคนที่ใส่ใจและเป็นห่วงนั้น จะช่วยให้มีความยืดหยุ่นในชีวิตรู้สึกสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้เร็วขึ้นด้วย สร้างรอยยิ้มที่เป็นมิตร และจริงใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ทั้งตัวและคนรอบข้างของเรา ได้สานต่อการสนทนาต่อไป ด้วยการเริ่มต้นด้วยรอยยิ้มให้แกกันและกัน ตลอดจนการยอมรับความเป็นจริง และให้รู้เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างบุคคล ซึ่งแต่ละบุคคลประกอบด้วยกลุ่มลักษณะนิสัยหลายอย่าง เป็นลักษณะเฉพาะตัวโดยที่ไม่มีใครเหมือนใคร และควรตระหนักรู้ และมีความเข้าใจว่าความเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นมีทั้งสามารถกำหนดได้และไม่อาจกำหนดล่วงหน้าได้ เมื่อเข้ามาเป็นทหารใหม่ต้องการรับรู้กฎระเบียบทางทหาร ตลอดจนยอมรับและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้านอารมณ์ ควรปรับทัศนคติการอยู่ร่วมกันโดยส่วนรวมไม่ใช่อยู่คนเดียว การใช้ชีวิตกับคนหมู่มาก ให้เข้าใจในบริบทการฝึกทหาร เข้าใจการอยู่ร่วมกันกับครูฝึก หรือเพื่อนทหารใหม่ มีความยืดหยุ่น และเปิดให้มีการยอมรับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กล่าวคือกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง รู้จักการจัดการกับความเครียด เรียนรู้เทคนิคการพูดคุยกับคนอื่นๆ ปรับทุกข์ รับฟังปัญหา และการออกกำลังกายที่จะช่วยให้ผ่อนคลาย มีการประเมินการตอบสนองทางอารมณ์ต่อสถานการณ์ให้เหมาะสม เพื่อป้องกันภาวะการป่วยเป็นโรคซึมเศร้าของทหารใหม่ สร้างอารมณ์ขันในสถานการณ์ที่ตึงเครียด หรือสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ และฝึกการปล่อยวาง ซึ่งจะช่วยลดความวิตกกังวล

ในการปฏิบัติตนให้อยู่ในกฎระเบียบ วินัยทางทหาร เมื่อมีสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ทำให้รู้สึกผ่อนคลายไม่เกิดอาการเครียด

แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้านการยอมรับจากเพื่อนร่วมรุ่น ควรเปิดใจเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เมื่อต้องทำงานร่วมกับผู้อื่น แม้ว่าจะเป็นคนที่ไม่คุ้นเคยมาก่อน เราก็ควรแสดงความเป็นมิตร หรือทำงานร่วมกันด้วยความเต็มใจ มีน้ำใจช่วยเหลือกันยอมรับคำตักเตือน หรือมีการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่น เมื่อทำผิดกฎระเบียบ หรือข้อบังคับทางทหาร ซึ่งอาจเกิดจากความผิดพลาดในการทำงาน หรือเพราะความไม่รู้ของตัวเราสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และเกิดขึ้นอยู่เสมอ รับผิดชอบเมื่อเกิดความผิดพลาด ปรับตัวเมื่ออยู่กับเพื่อนๆ มีการทำงานเป็นทีม สามัคคีกันหากเราต้องกลายเป็นส่วนหนึ่งของความผิดพลาดในการทำงาน สิ่งแรกที่เราควรทำ คือการกล่าวคำขอโทษที่ทำให้ทีมได้รับการตำหนิ หรือเกิดความผิดพลาดในการทำงานขึ้น ตลอดจนยอมรับความสามารถของคนอื่น เราต้องเชื่อมั่นว่าคนอื่นทำงานได้ดี และมีความสามารถไม่ต่างจากเรา การทำงานเป็นทีมจึงจะราบรื่น และรู้จักการกล่าวขอบคุณเมื่อเป็นผู้รับ ขอโทษเมื่อเป็นคนทำผิด และชื่นชมเพื่อนๆ เมื่อมีโอกาสที่เหมาะสมด้วยความจริงใจ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ฝึก และเพื่อนๆ ทหารใหม่

แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้านสิ่งแวดล้อมควรฝึกตนให้เป็นผู้มีระเบียบวินัยเรื่องการรักษา ใส่ใจสิ่งแวดล้อมในค่าย ทำจนเป็นนิสัยคุ้นชิน ก็จะสามารถอยู่กับสิ่งแวดล้อมนั้นได้เป็นอย่างดี เพราะการมีระเบียบวินัยต่อตนเองก็จะส่งผลต่อการรักษาระเบียบวินัยต่อผู้อื่นด้วย เปิดโอกาสให้เราเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ และทำให้สบายผ่อนคลายกับสิ่งใหม่ๆ เมื่อต้องเปลี่ยนที่อยู่ เป็นสังคมใหม่ เราต้องปรับตัวเข้ากับสถานที่ใหม่ วัฒนธรรมองค์กรใหม่ วิธีการทำงานใหม่ และเพื่อนใหม่ และตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับความรู้ อารมณ์ และการรับรู้ต่างๆ ควรเคารพสิทธิของผู้อื่นในการอยู่ร่วมกัน การรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ หรือเพื่อนๆ ทหารใหม่ด้วยการฟังระมัดระวังการก่อเกิดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ที่จะกระทบกับผู้อื่น เช่น เสียงดังจนสร้างความรำคาญ การไม่รักษาความสะอาด หรือการขาดจิตสำนึกที่ดีในการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และควรฝึกปฏิบัติตนเองให้เป็นผู้มีจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม หรือการรู้ถึงผลกระทบอันเนื่องมาจากพฤติกรรมมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อม จนสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุคคลทั่วไป

แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้านการเตรียมตัวเตรียมใจ ควรสร้างแรงจูงใจ ความมุ่งมั่น ตลอดจนสร้างแรงบันดาลใจ สำหรับการเป็นทหารใหม่ให้กับตนเอง เพื่อให้ไม่รู้สึกเกิดความกลัว วิดกกังวล หรือมีทัศนคติที่ไม่ดีกับการเป็นทหาร ควรศึกษาระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนความรู้ทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับทหารล่วงหน้า เช่น งดดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบ อย่างหนักภายใน 1 สัปดาห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วง 24 ชั่วโมง ก่อนการรายงานตัวเข้ารับราชการ และควร งด ละ เลิก สารเสพติดอย่างน้อย 2 สัปดาห์ก่อนการรายงานตัว หมั่นออกกำลังกายหรือทำกิจกรรมกลางแจ้งอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 ครั้งครั้งละ อย่างน้อย 30 นาที เพื่อสร้างให้ร่างกายคุ้นชินกับการฝึกและสภาพอากาศร้อน และเพื่อให้รู้สึกผ่อนคลายทางอารมณ์ และจิตใจ สามารถปรับตัวได้เร็วขึ้น และ

ทำจิตใจให้สบาย ไม่วิตกกังวลจนเกินไป เพราะการเป็นทหารไม่ได้น่ากลัวอย่างที่คิด และมีผู้ฝึกคอยให้การดูแล สามารถให้คำปรึกษาได้ตลอดเวลา

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยรวมมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ทุกปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัว ได้แก่ ความฉลาดทางอารมณ์ ความเชื่อมั่นในตนเอง การรับรู้กฎระเบียบทางทหาร และสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ ร้อยละ 95 และแนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ มี 5 ประเด็นหลัก คือ 1) ด้านสังคม 2) ด้านอารมณ์ 3) ด้านการยอมรับจากเพื่อนร่วมรุ่น 4) ด้านสิ่งแวดล้อม และ 5) ด้านการเตรียมตัว และเตรียมใจ

2) อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ แนวทางการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการปรับตัวของรอย (Roy's Adaptation Model) (The Roy's Adaptation Model, Stamford: Appleton & Lange อ้างอิงจาก นัชสนัทธร เจียมวิจิตร, 2566) กล่าวถึง การปรับตัวและการให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มีปัญหาในการปรับตัวเมื่อมีเหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงเข้ามาในชีวิต สอดคล้องกับมูลี (Mouly) (1968) กล่าวว่า การปรับตัวด้านสังคมนั้น บุคคลที่มีปรับตัวดีจะมีความไวในการรับรู้ความรู้สึกของผู้อื่นจะคล้อยตามสังคม โดยที่พฤติกรรมนั้นจะต้องอยู่บนรากฐานของเหตุผลและความถูกต้อง สอดคล้องกับพรพิศุ์ บุญรอด (2565) กล่าวว่า แนวทางการพัฒนาและเพิ่มเติมสิทธิกำลังพล ให้ผู้บังคับบัญชาดูแลเอาใจใส่ กำกับดูแลความเป็นอยู่ของทหารกองประจำการมิให้กระทำผิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดูแลเสมือนสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน สอดคล้องกับรชฏ ทิพโส (2564) ศึกษาเกี่ยวกับความยืดหยุ่นทางอารมณ์และสุขภาพจิตของนักเรียนเตรียมทหาร พบว่า ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าจำนวนเพื่อนสนิทมีความสำคัญต่อความยืดหยุ่นทางอารมณ์และสุขภาพจิตของนักเรียนเตรียมทหาร สอดคล้องกับรุ่งอรุณ วัฒนากร (2560) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของนักเรียนนายร้อยใหม่ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จำแนกได้เป็น 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยด้านห้วงเวลาและลักษณะการปรับตัวของนักเรียนนายร้อยใหม่ และ ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านนักเรียนนายร้อยใหม่ และปัจจัยด้านครอบครัวของนักเรียนนายร้อยใหม่ และสอดคล้องกับมณฑิตา ชมดี (2564) ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความพร้อมในการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองของพลทหารกองประจำการในหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับชั้นพื้นฐาน พบว่า ปัจจัยในการส่งเสริมความพร้อมในการเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง ได้แก่ ปัจจัยในการส่งเสริมความพร้อมในการเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง ไม่ว่าจะเป็น การเห็นคุณค่าในตนเอง ลักษณะมุ่งอนาคต ความมีวินัยในตนเอง การเรียนการสอนที่ส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง บรรยากาศการเรียนการสอน และที่สำคัญจะต้องเตรียมตัวเตรียมใจสำหรับการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ จากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ด้วยตนเอง

3) ข้อเสนอแนะ

3.1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

3.1.1) ผลการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยเรียงลำดับจาก ปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด ซึ่งข้อมูลนี้ผู้บังคับบัญชาของค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการช่วยให้พลทหารใหม่กองประจำการมีการปรับตัวให้เข้ากับการฝึกทหารใหม่ การปรับวิถีชีวิตประจำวัน การปรับตัวให้เข้ากับเพื่อนรวมรุ่น และสภาพแวดล้อมของกองพันได้ดีขึ้น

3.1.2) จากผลการศึกษาที่ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์โดยรวมมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายแต่ละปัจจัย พบว่าทุกปัจจัยอยู่ในระดับมาก และสามารถเรียงตามลำดับจากปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเรียงจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ปัจจัยสัมพันธภาพระหว่างผู้ฝึกกับทหารใหม่ ปัจจัยความเชื่อมั่นในตนเอง ปัจจัยการรับรู้กฎระเบียบทางทหาร และปัจจัยความฉลาดทางอารมณ์ ตามลำดับ ดังนั้นควรทำการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ใช้ในงานวิจัย เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้ละเอียดยิ่งขึ้น

3.1.3 ควรมีการสร้างสัมพันธภาพก่อนการฝึกทหารใหม่ ก่อนการฝึกภาคสนาม มีการปฐมนิเทศทำความเข้าใจในการเข้ามารับใช้ประเทศชาติ และการสร้างสัมพันธภาพทำให้ทหารใหม่เกิดการผ่อนคลายความตึงเครียดในเวลาก่อนการฝึกทหารใหม่

3.2) ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1) ควรทำการศึกษาปัจจัยด้านอื่นๆ ที่น่าจะมีผลหรือมีความสัมพันธ์ต่อการปรับตัวของทหารใหม่ ค่ายพิชัยดาบหัก จังหวัดอุตรดิตถ์ เพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ศึกษาแล้วในครั้งนี้ เช่น ทักษะคิดต่อการรับราชการทหาร ความคาดหวังของครอบครัวต่อการฝึกทหาร ความชอบส่วนบุคคลเกี่ยวกับทหารอาชีพ เป็นต้น

3.2.1 ควรทำการศึกษาเปรียบเทียบการปรับตัวของพลทหารใหม่กองประจำการ ในแต่ละกองพันทั้งในจังหวัดอุตรดิตถ์ และต่างจังหวัด เปรียบเทียบกันเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกอันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและช่วยเหลือในการปรับตัวของพลทหารใหม่กองประจำการได้เป็นอย่างดีต่อไป

3.3.3 ควรทำการศึกษาเชิงทดลองเพื่อพัฒนาสัมพันธภาพระหว่างพลทหารใหม่กองประจำการกับผู้ฝึก และสัมพันธภาพระหว่างพลทหารใหม่กองประจำการกับเพื่อนรวมรุ่น โดยใช้เทคนิคทางจิตวิทยา เช่น กลุ่มสัมพันธ์ เป็นต้น อันจะทำให้เป็นการพัฒนาการปรับตัวต่อไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ธัญ เกตุวงกต. (2560). ประวัติศาสตร์การเกณฑ์ทหารในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- นัชฌ์ณภัทร์ เจียมวิจิตร. (2566). รูปแบบกลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดในยุค *New Normal* ของผู้ประกอบการในจังหวัดนครนายก. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- พิชญาวดี กงบุราณ. (2551). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของพลทหารใหม่กองประจำการ สังกัด กองพันทหารราบที่ 3 กรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- พรพิสุต์ บุญรอด. (2565). แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการสมัครรับราชการต่อ ของทหารกองประจำการ กองทัพบก. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ. วิทยาลัยการทัพบก.
- มณฑิตา ชมดี. (2564). แนวทางการส่งเสริมความพร้อมในการเรียนรู้ด้วยการนำตนเองของพลทหารกองประจำการในหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับขั้นพื้นฐาน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รชฏ ทิพโส. (2564). ความยืดหยุ่นทางอารมณ์และสุขภาพจิตของนักเรียนเตรียมทหาร. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รุ่งอรุณ วัฒนการ. (2561). ปัจจัยที่ส่งผลและแนวทางการส่งเสริมการปรับตัวของนักเรียนนายร้อยใหม่ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า, 5, 209-241.
- วรมพร ยิ่งยิม และปัญญกรณ์ วาสิประโคน. (2563). ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะซึมเศร้าในทหารกองประจำการใหม่. วารสารสมาคมจิตแพทย์แห่งประเทศไทย, 65 (2), หน้า 105-116.
- สิริวุฒิ ชมโอส. (2560). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับตัวของพลทหารใหม่กองประจำการสังกัดกรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ). ปทุมธานี. มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- อริย์ธัช แก้วเกาะเส้า. (2563). การศึกษาข้อมูลวิชาการด้านการเมืองการปกครองภายในประเทศ: กรณีศึกษาระบบการเกณฑ์ทหารของประเทศไทย. (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า.
- Mouly, George J. (1968). *Psychology for Effective Teaching Teaching*. New York: Holt Rinehart and Winstons.

ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

PROBLEMS IN MEDIATING ENVIRONMENTAL DISPUTES IN ADMINISTRATIVE CASES

Received: 28/10/2568

Revised: 19/12/2568

Accepted: 26/12/2568

ณฐมน นทีทิพย์เกษม¹ และวีระยุทธ ลาสงยาง²

Nathamon Nateetipkasem¹ and Weerayut Lasongyang²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นหนึ่งในวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาทหรือคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มความสะดวก มีวิธีการที่เรียบง่าย ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี อีกทั้งช่วยให้ศาลบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังช่วยให้ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยขณะนี้ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อบังคับใช้ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้เกิดความล่าช้าและสิ้นเปลืองทรัพยากรเมื่อคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีปกครองที่สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ (2) ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (3) ปัญหาการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจบุคคลภายนอกทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และ (4) ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามที่คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ในกรณีไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่า ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความหลากหลาย โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ เปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญและประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยได้บัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจน

ผู้ศึกษาเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเฉพาะสำหรับ

¹นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹Master of Laws (LL.D.), Pridi Banomyong Faculty of Law, Public Law Program, Dhurakij Pundit University

²อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

²Thesis Advisor, Master of Laws (LL.M.), Pridi Banomyong Faculty of Law, Public Law Program, Dhurakij Pundit University.

*E-mail: Nathamon4545@gmail.com

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดประเภทคดีที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การรับรองการดำเนินคดีแทนกลุ่มผู้เสียหายหรือการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) การกำหนดขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี การให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกมีบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยกำหนดคุณสมบัติ ค่าตอบแทน และการรับรองผลของข้อตกลงให้มีผลเทียบเท่าคำพิพากษาศาล นอกจากนี้ควรบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา และสามารถใช้ดุลพินิจเกินกว่าคำขอท้ายฟ้องโดยไม่กระทบสิทธิหรือประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งจัดตั้งกลไกติดตามและบังคับใช้ข้อตกลงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ย, ข้อพิพาท, คดีปกครอง, สิ่งแวดล้อม

Abstract

This Research article aims to study the problems of mediating environmental disputes in administrative cases. It was found that dispute mediation is one of the alternative dispute resolution methods that can be effectively used to settle disputes or cases. Mediation offers convenience, simplicity, time and cost efficiency, and helps maintain relationships between the parties. In addition, it enables courts to manage cases more effectively and helps reduce the number of cases brought before the court. However, under the current Thai legal system, there is still a lack of clear legal measures to enforce mediation agreements, which results in delays and resource wastage when parties fail to comply with the terms of the mediated agreement.

The study found that the problems arising from the mediation of environmental disputes in administrative cases in Thailand can be divided into four main issues: (1) the problem concerning the types of administrative cases that can be mediated in environmental disputes, (2) the lack of clear criteria or procedures for pre-litigation mediation in environmental administrative cases, (3) the absence of legal provisions authorizing external individuals to act as mediators in environmental administrative disputes, and (4) the lack of legal authority for administrative courts to issue binding orders based on the parties' settlement agreements reached through mediation. From the study of foreign countries, including the French Republic, the Federal Republic of Germany, the United States of America, and Japan, it was found that mediation systems vary, especially in environmental cases, which emphasize effective and fair dispute resolution that considers

the public interest and allows participation from experts and the public in the process, with clear legal provisions established to support such mediation practices.

The researcher proposes an amendment to the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) (as amended by the Twelfth Amendment B.E. 2562 (2019) by incorporating specific principles, procedures, and methods for mediating environmental disputes in administrative cases. These should include provisions such as determining the types of cases suitable for mediation, recognizing representative actions or class actions on behalf of groups of affected parties, establishing procedures for pre-litigation mediation, allowing external experts to serve as mediators with clearly defined qualifications and remuneration, and ensuring that mediation agreements are legally recognized and have the same effect as a court judgment. In addition, it is proposed that the Administrative Court be authorized to issue temporary injunctions during the proceedings and to exercise discretion beyond the relief requested in the petition, provided that such actions do not affect individual rights or the public interest. Furthermore, an effective mechanism should be established to monitor and enforce mediation agreements. These measures aim to ensure that the mediation of environmental disputes in administrative cases is conducted efficiently, promptly, and with genuinely practical outcomes.

Keywords: Mediation, Dispute, Administrative Case, Environment

บทนำ

ในปัจจุบัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ขาดความสมดุลกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดมลพิษและความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศในหลายพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหามลภาวะทางอากาศ PM 2.5 การรั่วไหลของสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือการรั่วไหลของน้ำมันดิบในอ่าวไทย ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนในวงกว้าง² จนนำไปสู่การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง

กระบวนการยุติธรรมของไทยในปัจจุบันยังคงใช้ระบบการพิจารณาคดีแบบดั้งเดิม ซึ่งมีความซับซ้อน ใช้เวลานาน และมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้การเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมไม่สามารถดำเนินการได้อย่าง

² ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, *การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (2551).

พื้นที่ทั้งนี้ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย³ เช่น ความไม่ชัดเจนในเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง การขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการพิจารณาคดี และการไม่มีกลไกติดตามผลคำพิพากษาอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของระบบยุติธรรมไทยในการจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะและซับซ้อน

ดังนั้น การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) โดยเฉพาะ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยลดความล่าช้า เพิ่มความยืดหยุ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ทั้งยังสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 ที่มุ่งให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองไทยจะเริ่มนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 แต่ในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาหลายประการ เช่น ขอบเขตคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ยังไม่ชัดเจน การขาดกฎหมายรองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี การไม่มีกลไกให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการขาดอำนาจศาลในการกำหนดค่าบังคับตามข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาประเด็น “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย” เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายและปัญหาเชิงโครงสร้างในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงเปรียบเทียบแนวทางกับต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การอำนวยความสะดวกที่รวดเร็ว เป็นธรรม และยั่งยืน ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่ออนาคตของประเทศไทย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

³ วราณัฐ ภูวรักษ์. ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น. ใน *การอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น* รุ่นที่ 10. สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, (2555) น. 20-26.

สมมติฐานของการศึกษา

คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษและเจตนารมณ์แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานเกินสมควร มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่มีกำหนดระยะเวลาชัดเจน อันส่งผลถึงค่าใช้จ่ายและเวลาที่เสียไปจากการพิจารณาคดีในศาล จากการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ มีวิธีการที่เรียบง่าย ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาคดี ตรงกับความต้องการของคู่กรณีได้อย่างแท้จริง และใช้ผลบังคับทางกฎหมายได้จริง ช่วยให้การบริหารจัดการคดีของศาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและยังช่วยลดปริมาณคดีลง อีกทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและช่วยฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างรวดเร็ว และไม่มีค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ในประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย จึงพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควบคู่ไปกับวิธีการดำเนินคดีในศาล และพบว่าประเทศไทยมีจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมไม่น้อยที่แก้ไขปัญหาก็สามารถตกลงกันได้ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น เห็นควรนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น และเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเป็นกลไกและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนหรือชุมชนให้มีการรับรองสิทธิเกี่ยวกับการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้อย่างยั่งยืน

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคของปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทยเป็นหลัก เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับ แนวทาง หลักเกณฑ์ และขอบเขตของคดีปกครองที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัย ผลทางกฎหมาย และสภาพบังคับของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไทย ในส่วนของการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ คือ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตที่กว้างมาก โดยศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 68 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (4) และ มาตรา 72 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 คือ มาตรา 66/1 มาตรา 66/2 มาตรา 64/4 วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา 66/10 ประกอบกับพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เป็นฐานในการศึกษาครั้งนี้

ระเบียบวิธีของการศึกษา

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยดำเนินการวิจัยเอกสาร (Document Research) ซึ่งทำการศึกษาวเคราะห์ ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ข้อเท็จจริง คำพิพากษาของศาล ตำราทางวิชาการ หนังสือ บทความทางวิชาการ วารสาร วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย และข้อมูลจากเครือข่ายเอกสารสารสนเทศ ตลอดจนระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

ปัญหาเกี่ยวกับประเพณีคดียกฟ้องที่สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ พบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยระงับข้อพิพาทเชิงโครงสร้าง ลดภาระของศาล และส่งเสริมการยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี กระบวนการดังกล่าวช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งยังสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการรักษาสิทธิของประชาชน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความเหมาะสมของคดี ความสมัครใจและความรับผิดชอบของคู่กรณี ทักษะและคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ตลอดจนกลไกการกำกับดูแลและมาตรการป้องกันการประวิงคดี

จากการศึกษามีความเห็นว่า การพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไทย จำเป็นต้องมีการปรับปรุงทั้งในด้านกฎหมาย การปฏิบัติ และการสร้างแรงจูงใจให้คู่กรณีเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยต้องสอดคล้องกับมาตรา 66/2 และ 66/5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 รวมถึงมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งรับรองสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมโดยรวดเร็ว หากสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะช่วยลดความล่าช้าในการพิจารณาคดี ป้องกันการประวิงคดี และส่งเสริมความยุติธรรมทางปกครองอย่างแท้จริง

จากการศึกษาการดำเนินงานของต่างประเทศ พบว่า **ประเทศเยอรมนี** มีระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการชักชวนคู่กรณีเข้าสู่การเจรจา โดยเน้นการสร้างความร่วมมือในข้อกฎหมายเพื่อยุติข้อพิพาทอย่างยั่งยืน กลไกดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ภายใต้หลักนิติรัฐและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ในส่วนของสหรัฐอเมริกา ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบภายใต้กฎหมายสำคัญ เช่น *Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998* และ *Administrative Dispute Resolution Act of 1996* ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐใช้กระบวนการทางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎการอนุญาต และการตรวจสอบข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังมีการใช้แนวทาง “การประเมนข้อพิพาทเบื้องต้น”

(Early Neutral Evaluation) เพื่อช่วยให้คู่กรณีได้รับคำแนะนำทางกฎหมายก่อนตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อหรือยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ส่งผลให้ลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลและเพิ่มความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ส่วน**ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบ ADR** อย่างเป็นรูปธรรมภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน ค.ศ. 1967 และกฎหมายระงับข้อพิพาทด้านมลพิษ ค.ศ. 1970 โดยจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ เช่น คณะกรรมการแรงงานและสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ ลักษณะเด่นของระบบญี่ปุ่นคือ**การดำเนินการโดยสมัครใจ** คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยได้ในทุกช่วงของกระบวนการศาล และผู้พิพากษาสามารถเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยได้หากเห็นว่าคดีมีความเหมาะสม แนวทางนี้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการยุติข้อพิพาท ลดความขัดแย้งเชิงเผชิญหน้า และสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับประชาชน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารความขัดแย้งเชิงสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลอย่างยั่งยืน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้ประเทศไทยพัฒนาระบบ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และมีมาตรฐานเทียบเท่าสากล เพื่อให้กระบวนการนี้เป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมความยุติธรรมทางปกครองและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐ ประชาชน และสิ่งแวดล้อมโดยรวม

ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า ประเทศไทยยังคงขาดหลักเกณฑ์ กฎหมายเฉพาะ และนโยบายเชิงรุกในการรองรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การระงับข้อพิพาทในระยะต้นยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากสามารถนำแนวทางที่เป็นจุดเด่นจากต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยคำนึงถึงความยืดหยุ่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความโปร่งใสในกระบวนการ จะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนควบคู่กับการรักษาประโยชน์สาธารณะ

ตัวอย่างจากต่างประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ **ประเทศฝรั่งเศส** ซึ่งกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งแบบสมัครใจและแบบบังคับ โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ เพื่อเพิ่มโอกาสยุติข้อพิพาทก่อนนำคดีเข้าสู่ศาล **ประเทศเยอรมนี** มีระบบที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น วิศวกรรมสิ่งแวดล้อมหรือการผังเมือง เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและลดความขัดแย้งในคดีที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค **สหรัฐอเมริกา** ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่น โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐ เช่น กรมควบคุมมลพิษ หรือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการไกล่เกลี่ยในแต่ละกรณีได้เอง ส่วน **ประเทศญี่ปุ่น** มีการตรากฎหมายเฉพาะรองรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงทางกฎหมายและความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณี

จากผลการศึกษาทำให้เห็นว่า ประเทศไทยควรพิจารณานำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีตาม **พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562** ของศาลยุติธรรมมาปรับใช้ร่วมกับหลักการใน **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

เพื่อพัฒนาระบบการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีให้มีความเหมาะสมกับบริบทของคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทสะท้อนว่า การใกล้เคียงไม่ควรถูกจำกัดเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หากแต่ควรเปิดโอกาสให้ดำเนินการได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนฟ้องคดี ระหว่างการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น ภายหลังคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จนถึงกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด⁴ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อพิพาทสามารถยุติได้โดยรวดเร็วและสอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีการใกล้เคียง ซึ่งมุ่งให้การระงับข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ในทุกช่วงของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอว่า ควรตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดขั้นตอนมาตรการคุ้มครองสิทธิ และกลไกกำกับดูแลความโปร่งใสของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท เช่น การจัดตั้งฐานข้อมูลและบัญชีรายชื่อผู้ใกล้เคียงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อรองรับข้อพิพาทที่ซับซ้อนทางวิชาการหรือเทคนิค อีกทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ผสมผสานระหว่าง “ความลับ” กับ “การเปิดเผยข้อมูล” โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลกับความโปร่งใสของกระบวนการ นอกจากนี้ควรกำหนดให้การใกล้เคียงข้อพิพาทได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม พร้อมจัดให้มีมาตรการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและขั้นตอนทางกฎหมายอย่างทั่วถึง การพัฒนากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรตั้งอยู่บนหลักการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Principle) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) ซึ่งทั้งหมดเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารจัดการข้อพิพาทเชิงสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป การใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดเวลาและค่าใช้จ่ายเมื่อเทียบกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาล อีกทั้งยังช่วยลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาล ทำให้ระบบยุติธรรมมีความคล่องตัว มากขึ้น การเปิดโอกาสให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงโดยสมัครใจย่อมช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี และเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ที่สำคัญ กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทดังกล่าว ยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่ง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 68 และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมุ่งสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยให้เท่าทันต่อสังคมยุคใหม่และยั่งยืนในระยะยาว

ปัญหาการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจบุคคลภายนอกทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวทางจากแบบอย่างของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ

⁴ เขาวิน ชววิสิฐ, ปัญหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2566.

ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการอบรม กำหนดมาตรฐาน และกลไกกำกับดูแลผู้ไกล่เกลี่ยอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ไทยควรดำเนินการพัฒนาในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(1) **การจัดตั้งกรอบกฎหมายรองรับผู้ไกล่เกลี่ยภายนอก** โดยกำหนดคุณสมบัติ มาตรฐานการอบรม และการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการ รวมถึงเปิดโอกาสให้พนักงานคดีปกครองหรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้เฉพาะด้านสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ เพื่อเพิ่มทางเลือกและความเชี่ยวชาญในการระงับข้อพิพาท

(2) **การแยกบทบาทตุลาการออกจากผู้ไกล่เกลี่ย** เพื่อลดการระงับข้อพิพาทของตุลาการศาลปกครอง และเพิ่มความโปร่งใสของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กล่าวคือ ตุลาการไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ทั้งพิจารณาคดีและทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในเวลาเดียวกัน

(3) **การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ย** โดยเน้นความเป็นกลาง ความอิสระ การรักษาความลับ และมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีและสาธารณชน

(4) **การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท** โดยเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของกระบวนการ อีกทั้งช่วยให้การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและผลกระทบที่ซับซ้อนในด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบ รอบด้าน และตรวจสอบได้

(5) **การพัฒนาระบบฝึกอบรมและสนับสนุนผู้ไกล่เกลี่ยอย่างต่อเนื่อง** เพื่อยกระดับทักษะ ความรู้ และสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

การส่งเสริมให้มีผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน พร้อมทั้งออกแบบระบบฝึกอบรมและกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสนับสนุนเชิงนโยบายและทรัพยากรจากภาครัฐ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และเป็นธรรม ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย เพื่อพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

ในเชิงหลักกฎหมายปกครอง ควรส่งเสริมการนำ **หลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle)** มาใช้ในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมกับผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งยังเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การพัฒนากฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นทางการ เป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยยกระดับประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมทางปกครอง โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อพิพาทมีลักษณะซับซ้อนทางเทคนิค หากผู้ไกล่เกลี่ยขาดความรู้เฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม ก็อาจทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติที่เปิดให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกสามารถมีบทบาทร่วมกับตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรม ความสมดุล และ

ประสิทธิภาพของกระบวนการ ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยควรมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ทั้งในด้านความรู้เฉพาะทาง ทักษะ การเจรจา ความเข้าใจในข้อพิพาทเฉพาะกรณี และความสามารถในการอธิบายสาระสำคัญของกฎหมายให้ คู่กรณีเข้าใจได้อย่างชัดเจน ที่สำคัญ ความเป็นกลาง ความอิสระ และบุคลิกภาพที่เหมาะสมของผู้ไกล่เกลี่ย เป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความไว้วางใจแก่คู่กรณี โดยเฉพาะในคดีปกครองที่มักมีลักษณะความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องสามารถควบคุมการเจรจาได้โดยไม่เอนเอียง เพื่อให้กระบวนการระงับข้อ พิพาทบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ย และแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการดำเนินการอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับชุมชน หรือประชาชนจำนวนมาก การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความยั่งยืน ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีความ ชัดเจน ยืดหยุ่น และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วม ถือเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับ กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักประโยชน์สาธารณะ และ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตย ที่แท้จริง

ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามที่คู่กรณีตกลง ประนีประนอมยอมความกันได้ในกรณีข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า การ พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ควรยึดแนวทางจาก ต่างประเทศที่มีระบบการรับรองข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาล เพื่อให้ผลการไกล่เกลี่ยมีผล บังคับทางกฎหมายและเกิดความมั่นคงแน่นอนในการบังคับใช้ โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ สาธารณะและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ซึ่งแนวทางดังกล่าวพบได้ใน **ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และ เยอรมนี** ที่ศาลมีอำนาจในการรับรองหรือแปลงข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีผลเทียบเท่าคำพิพากษา หรือคำสั่งศาล ข้อดีของระบบนี้ คือ ทำให้คู่กรณีและหน่วยงานของรัฐสามารถบังคับใช้ข้อตกลงได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และช่วยลดการเกิดข้อพิพาทซ้ำในอนาคต ขณะเดียวกัน **ประเทศสหรัฐอเมริกา** มีจุดเด่นด้าน ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถออกแบบ ข้อตกลงที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางเทคนิคและสภาพปัญหาที่เฉพาะเจาะจงได้มากกว่า ซึ่งเป็นแนวทางที่ สามารถประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ โดยเฉพาะใน **กรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะและ สิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อน** อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาข้อจำกัด และความเหมาะสมในบริบทของระบบกฎหมายไทย ผู้ศึกษาเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะมาตรา 72 และบทบัญญัติที่ เกี่ยวข้อง เพื่อให้ศาลมีอำนาจรับรองและแปลงข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นคำบังคับศาล ภายใต้ เงื่อนไขที่ชัดเจน เช่น ต้องผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้ ควรกำหนดรูปแบบมาตรฐานของข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น กำหนดตัวชีวิตการปฏิบัติ ระยะเวลา มาตรการติดตาม การชดเชย และมาตรการคุ้มครองบุคคลภายนอก เช่น การวางหลักประกันหรือการเก็บรักษาเงินชดเชยไว้กับหน่วยงานกลาง เพื่อสร้างความมั่นคงในการบังคับใช้ข้อตกลง อีกทั้งควรจัดตั้งกลไกติดตามผลและการรายงานต่อศาล โดยให้ศาลหรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตกลง และกำหนดมาตรการทางปกครองหรือทางแพ่งในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ในส่วนของการบริหารจัดการ ควรเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการติดตามผล เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและลดความขัดแย้งระยะยาว รวมถึงควรพัฒนาขีดความสามารถของศาล บุคลากร และระบบข้อมูล เพื่อรองรับภาระงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

โดยสรุป การนำแนวทางจากญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้ในลักษณะผสมผสาน จะช่วยเสริมสร้างระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยให้มีความชัดเจน โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังส่งเสริมหลักประโยชน์สาธารณะ หลักความได้สัดส่วน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่การยกระดับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลและยั่งยืนในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและมาตรฐานสากล ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะหลัก 4 ประการ ดังนี้

1. **การกำหนดประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยได้อย่างชัดเจน** เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยขยายขอบเขตคดีที่สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น คดีที่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง พร้อมเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 66/2 ทวิ ให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานรัฐและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อสร้างความเชื่อมั่น โปร่งใส และลดภาระของศาล

2. **การจัดให้มีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี** เสนอให้บัญญัติกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คดีปกครองบางประเภท โดยเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อม ต้องผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี เช่น คดี EIA หรือคดีอนุญาตกิจการที่ก่อมลพิษ พร้อมจัดตั้ง ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ภายใต้อำนาจศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยผู้เชี่ยวชาญ

3. **การเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกมีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท** เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66/4 เพื่อให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้เฉพาะด้าน เช่น นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกร หรือผู้แทนชุมชน สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือที่ปรึกษาทางเทคนิคได้ พร้อมกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติ จรรยาบรรณ และการคุ้มครองความลับ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

4. การตรากฎหมายที่ให้อำนาจศาลปกครองตรวจสอบ รับรอง และออกคำบังคับตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เสนอให้ศาลปกครองมีดุลพินิจโดยไม่จำกัดเพียงขอบเขตคำขอของคู่กรณี แต่สามารถคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนกำหนดกลไกการติดตามผลและมาตรการป้องกันข้อพิพาทซ้ำซ้อน

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การพัฒนากฎหมายและกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรดำเนินไปอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมที่เข้าถึงได้จริงและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. (2554). *โครงการพัฒนาความรู้บุคลากรศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). *การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหาระบบความยุติธรรมไทย*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เชาวณี ขววิสิฐ. (2566). *ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดวงทิพย์ บุญปลูก. (2022). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครอง : ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส และการพัฒนาแนวคิดในระบบกฎหมายไทย. *วารสารกฎหมายปกครอง (Administrative Law Journal Office of the Council of State)*, 34(4): 59.
- ธรรมรัตน์ เกตุอินทร์. (2564). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). *แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม*. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม).
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). *การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2550). *ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมบทความการไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม).
- ปาลิรัฐ ศรีวรรณพุกษ์. (2564). ศาลปกครองกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม : อำนาจและแนวทางการปรับปรุงระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย. *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 21(2): 159.

พิมพ์ศุภางค์ ทองปาน. (2566). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี*. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรานุษ ภูวรักษ์. (2555). ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น. ใน *การอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 10*. สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, 20-26.

วรรัตน์ ไชขุนทด. (2554). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง : สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, *วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 11 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม)*.

วรรัตน์ ไชขุนทด. (2558). สถานการณ์ปัจจุบันของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลปกครองเยอรมันและการระงับข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลปกครองเยอรมันอันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างมีผลผูกพัน เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง.

วัลลาธลี คำบุญเรือง, มูลินินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) & เจ้าอยู่โส. (2560). *สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในรัฐธรรมนูญ 2560*. สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2567, เข้าถึงได้จาก

<https://enlawfoundation.org/where-is-right-to-environment/> ().

สรวิศ ลิ้มปรางชี. (2553). การจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม บริษัทธนาเพลส จำกัด.

สรวิศ ลิ้มปรางชี. (2550). *ข้อพิพาททางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Version 1.1*. กรุงเทพมหานคร ศูนย์วิทยการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (กรกฎาคม 2563). รายงานการศึกษา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.

คู่มือสำหรับผู้เขียนบทความ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตีพิมพ์บทความ

1. ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยเสนอหรือกำลังเสนอตีพิมพ์ในวารสารวิชาการใดมาก่อน
2. ผลงานที่ส่งมาเพื่อตีพิมพ์ต้องไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น
3. วารสารฯ รับตีพิมพ์บทความวิจัย (Research Article) และบทความวิชาการ (Academic Article) ที่เกี่ยวข้องกับด้านสังคมศาสตร์
4. ผลงานที่ส่งมาเพื่อตีพิมพ์ต้องไม่ได้ลอกเลียนหรือดัดทอนมาจากผลงานวิจัยของผู้อื่น หรือจากบทความอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือปราศจากการอ้างอิงที่ถูกต้อง
5. บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้จะต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องจากกองบรรณาธิการและการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะศาสตร์และได้รับการยอมรับให้ตีพิมพ์บทความอย่างน้อย 3 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย โดยผู้พิจารณาไม่ทราบผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-Blind Peer Review)
6. ผู้เขียนต้องจัดเตรียมต้นฉบับตามรูปแบบตามข้อกำหนดในการส่งต้นฉบับอย่างเคร่งครัด
7. ผู้เขียนต้องยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กองบรรณาธิการวารสารกำหนดและผู้พิมพ์ต้องยินยอมให้บรรณาธิการแก้ไขความสมบูรณ์ของบทความได้ในขั้นสุดท้ายก่อนเผยแพร่
8. การอนุมัติให้ลงตีพิมพ์ได้หรือไม่นั้น ผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการวารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ถือเป็นที่สุด

ข้อกำหนดในการเตรียมต้นฉบับบทความ

การจัดพิมพ์ต้นฉบับ ผลงานที่เสนอพิจารณาตีพิมพ์ควรมีความยาวประมาณ 8-15 หน้ากระดาษ A4 บทความภาษาไทยพิมพ์ด้วย Font THSarabun PSK ขนาดตัวอักษร 16 Point บทความภาษาอังกฤษ พิมพ์ด้วย Font THSarabun PSK ขนาดตัวอักษร 16 Point

ส่วนประกอบของบทความ

บทความวิชาการ หัวข้อและเนื้อหาควรชี้ประเด็นที่ต้องการนำเสนอให้ชัดเจนและมีลำดับ เนื้อหาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ชัดเจน รวมถึงมีการใช้ทฤษฎีวิเคราะห์และเสนอแนะประเด็นอย่างสมบูรณ์ โดยควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (สามารถมีหัวข้อหรือองค์ประกอบที่แตกต่าง)

1.1 ชื่อเรื่อง (Title) ความสอดคล้องกับสาระสำคัญของการวิจัย การใช้คำศัพท์ทางวิชาการได้อย่าง

ถูกต้องตามศัพท์ บัญญัติของแต่ละสาขาวิชา (discipline) และความสามารถในการสื่อสารได้อย่างชัดเจนใน
แวดวงวิชาการและวิชาชีพ

1.2 บทคัดย่อ (Abstract) สรุปเนื้อหาของบทความให้ได้ใจความชัดเจน และควรมีทั้ง

ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยเขียนเป็นภาษาไทยก่อน ให้มีจำนวนคำควรอยู่ระหว่าง 200-300 คำควร
เป็นบทคัดย่อที่สั้น ใช้คำได้กระชับและให้สาระสำคัญตรงประเด็น

1.3 คำสำคัญ (Keywords) ระบุคำที่เป็นคำสำคัญของเนื้อหาเหมาะสมสำหรับนำไปใช้เป็นคำค้นใน
ระบบฐานข้อมูล

1.4 บทนำ (Introduction) เป็นส่วนแนะนำและปูพื้นเรื่องเพื่อให้ผู้อ่านทราบข้อมูลเบื้องต้นของ
เนื้อหารวมทั้งระบุ ถึงขอบเขตเนื้อหาของบทความ

1.5 หัวข้อเนื้อเรื่อง (Body of Text) เป็นส่วนหลักของเนื้อหาบทความ มีการแบ่งประเด็นออกเป็น
ย่อยๆ และมีการจัดเรียงลำดับเป็นหัวข้อตามรายละเอียดของเนื้อหา

1.6 บทสรุป (Conclusion) เป็นการสรุปเนื้อหาในบทความทั้งหมดออกมาอย่างชัดเจน และกระชับ
โดยมีการสรุป ปิดท้ายเนื้อหาที่เราได้นำเสนอว่ามีข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ผลดี หรือผลเสียเป็นอย่างไร

1.7 เอกสารอ้างอิง (Reference) เขียนบรรณานุกรมในรูปแบบ APA 6 th edition (American
Psychological Association)

บทความวิจัย ควรมีการนำเสนอผลการวิจัยที่ได้รับอย่างเป็นระบบ โดยควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

2.1 ชื่อเรื่อง (Title) ชื่อควรมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยพิมพ์ชื่อเรื่องเป็นภาษาไทยและ
ตามด้วยชื่อภาษาอังกฤษในบรรทัดต่อมา ความสอดคล้องกับสาระสำคัญของการวิจัย การใช้คำศัพท์ทาง
วิชาการได้อย่างถูกต้องตามศัพท์ บัญญัติของแต่ละสาขาวิชา (discipline) และความสามารถในการสื่อสารได้
อย่างชัดเจนในแวดวงวิชาการและวิชาชีพ

2.2 ชื่อผู้เขียนและหน่วยงานสังกัด ให้ระบุชื่อ-นามสกุลของผู้เขียนทั้งภาษาไทยและ
ภาษาอังกฤษ ไม่ต้องระบุตำแหน่งหรือคำนำหน้าชื่อแต่ให้ระบุงานประจำและหน่วยงานสังกัดที่เชิงอรณ

2.3 บทคัดย่อ (Abstract) ควรมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเขียนเป็นภาษาไทยก่อน ความ
ยาวไม่เกิน 15 บรรทัด (การเขียนบทคัดย่อ คือการสรุปสาระสำคัญของเรื่องโดยเฉพาะวัตถุประสงค์ วิธีการ
และผลการวิจัย)

2.4 คำสำคัญ (Keyword) ระบุคำที่เป็นคำสำคัญของเนื้อหาเหมาะสมสำหรับนำไปใช้เป็นคำค้นใน
ระบบฐานข้อมูล

2.5 บทนำ (Introduction) เป็นการอธิบายถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา และเหตุผลที่นำไปสู่
การวิจัยมีข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนหรือโต้แย้ง รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.6 วัตถุประสงค์ (Research Objectives) ระบุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการวิจัย

2.7 วิธีการวิจัย (Research Methodology) อธิบายถึงกระบวนการดำเนินการวิจัยอย่างละเอียดและชัดเจน ประกอบด้วยหัวข้อย่อยดังนี้ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง พื้นที่ศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

2.8 ผลการวิจัย (Results) เสนอผลการวิจัยที่ตรงประเด็นตามลำดับขั้นของการวิจัย การใช้ตารางหรือแผนภูมิไม่ควรเกิน 5 ตารางหรือแผนภูมิโดยมีการแปลความหมายและวิเคราะห์ผลที่ค้นพบอย่างชัดเจน

2.9 สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ (Conclusion Discussion and Suggestions) สรุปสาระสำคัญของผลการวิจัย ผสมผสานเปรียบเทียบและตีความผลการวิจัยให้เข้ากับหลักทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเชื่อมโยงผลการวิจัยให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาการวิจัย และให้ข้อเสนอแนะที่จะนำผลการวิจัยนั้นไปใช้ประโยชน์

2.11 เอกสารอ้างอิง (Reference) เขียนบรรณานุกรมในรูปแบบของ APA (American Psychological Association)

จริยธรรมของการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

บทบาทและหน้าที่ของผู้เขียน (Duties of Authors)

1. ผลงานของผู้เขียนต้องเป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากที่ใดมาก่อน
2. ผู้เขียนต้องรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
3. ผู้เขียนต้องอ้างอิงผลงานของผู้อื่น หากมีการนำข้อความใด ๆ มาใช้ประกอบการเขียนบทความของตนเอง รวมทั้งมีการจัดทำรายการอ้างอิงท้ายบทความให้ครบถ้วน
4. ผู้เขียนต้องเขียนบทความวิจัยให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในวารสาร
5. ผู้เขียนที่มีชื่อปรากฏในบทความทุกคนต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการวิจัยจริง
6. ผู้เขียนต้องระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนในการทำวิจัยนี้ (ถ้ามี)
7. ผู้เขียนต้องไม่นำผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่กับวารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการไปตีพิมพ์หรือเผยแพร่กับแหล่งอื่นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ (Duties of Editors)

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบบทความ ทั้งรูปแบบ ความครบถ้วน และคุณภาพของบทความ ก่อนเริ่มกระบวนการประเมินบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่ตนรับผิดชอบ
2. บรรณาธิการต้องใช้เหตุผลทางวิชาการในการพิจารณาบทความโดยปราศจากอคติที่มีต่อผู้เขียนทั้งในด้านเชื้อชาติ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสังกัดของผู้เขียน
3. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนและผู้ประเมินบทความ ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ ให้แก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง
4. บรรณาธิการจะเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกบทความเข้าสู่กระบวนการตีพิมพ์ โดยพิจารณาจากผลการประเมินของผู้ประเมินบทความ รวมทั้งความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตเนื้อหาของวารสาร
5. บรรณาธิการต้องไม่ตีพิมพ์บทความที่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากที่อื่นมาแล้ว
6. บรรณาธิการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความ และทีมผู้บริหาร
7. บรรณาธิการต้องไม่นำบทความหรือวารสารไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือนำไปเป็นผลงานวิชาการของตนเอง
8. บรรณาธิการต้องมีการตรวจสอบบทความในด้านการคัดลอกผลงานผู้อื่น (Plagiarism) อย่างจริงจัง โดยใช้โปรแกรมที่มีความน่าเชื่อถือ โดยหากมีหลักฐานชัดเจนว่ามีการคัดลอกผลงานผู้อื่น

บรรณาธิการต้องหยุดกระบวนการประเมิน และทำการติดต่อผู้เขียนเพื่อขอคำชี้แจงตามหลักวิชาการ ประกอบการพิจารณาตอบรับหรือปฏิเสธการตีพิมพ์บทความนั้น

บทบาทและหน้าที่ของผู้ประเมินบทความ (Duties of Reviewers)

1. ผู้ประเมินบทความต้องไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบทความที่ส่งมาแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง ตลอดระยะเวลาของการประเมินบทความ
2. ผู้ประเมินบทความต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียน เช่น เป็นผู้ร่วมโครงการ หรือรู้จักผู้เขียน เป็นการส่วนตัว หรือเหตุผลอื่นที่ทำให้ไม่สามารถประเมินบทความหรือให้ข้อเสนอแนะได้อย่างเป็นอิสระ
3. ผู้ประเมินบทความควรประเมินบทความในสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ โดยพิจารณาจากเนื้อหาในบทความที่จะมีต่อสาขานั้น ๆ คุณภาพของการวิเคราะห์และความเข้มข้นของผลงาน ไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความวิจัย
4. ผู้ประเมินบทความต้องระบุผลงานวิจัยที่สำคัญและสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมินในกรณีที่ผู้เขียนไม่ได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย
5. หากผู้ประเมินบทความตรวจสอบพบว่ามีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือนหรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นโดยมีหลักฐานชัดเจน ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ

วารสาร JLMD

การจัดการและพัฒนาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2568)
Vol.5 No.2 (July - December 2025)

LOCAL MANAGEMENT AND DEVELOPMENT
PIBULSONGKRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ISSN: 3027-7612 (Online)