

# วารสาร JLMD

## การจัดการและพัฒนาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569)  
Vol.6 No.1 (January - June 2026)

JOURNAL OF  
LOCAL MANAGEMENT AND DEVELOPMENT  
PIBULSONGKRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ISSN: 3027-7612 (Online)

---

วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

JOURNAL OF LOCAL MANAGEMENT AND DEVELOPMENT

PIBULSONGKRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน 2569 Vol.6 No.1 January – June 2026

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 แสงดี

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล แจ่มจันทร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย เลาหิเชียร

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

---

---

|                                                                                                                                                                                                    |                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญ์ พรหมภาสิต                                                                                                                                                             | มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร           |
| รองศาสตราจารย์วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์                                                                                                                                                                   | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์นฤมล พุ่มเมือง                                                                                                                                                                   | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภูวเดช วงศ์เคี่ยม                                                                                                                                                               | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์อเนก สุขดี                                                                                                                                                                       | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| อาจารย์ ดร.นนทชา ชัยทวิชานันท์                                                                                                                                                                     | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| อาจารย์ ดร. อรรถพล วงศ์ชัย                                                                                                                                                                         | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| อาจารย์ธีรวุฒิ ทองทับ                                                                                                                                                                              | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| <b>ผู้ช่วยบรรณาธิการ</b>                                                                                                                                                                           |                                      |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤติมา อินทะกุล                                                                                                                                                                  | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยุวดี พ่วงรอด                                                                                                                                                                | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| อาจารย์รสสุคนธ์ ประดิษฐ์                                                                                                                                                                           | มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตสงคราม        |
| <b>คณะกรรมการฝ่ายประสานงานและจัดทำวารสาร</b>                                                                                                                                                       |                                      |
| นางสาวชนิตาภรณ์ จะประสงค์                                                                                                                                                                          | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปปฏิบัติการ |
| นางสาวพรภินันท์ บัวทับ                                                                                                                                                                             | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปปฏิบัติการ |
| <b>รูปแบบบทความที่ตีพิมพ์</b>                                                                                                                                                                      |                                      |
| บทความวิชาการ (Academic articles) และบทความวิจัย (Research articles)                                                                                                                               |                                      |
| <b>การเผยแพร่</b> ปีละ 2 ฉบับ (ราย 6 เดือน)                                                                                                                                                        |                                      |
| ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน                                                                                                                                                                   |                                      |
| ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม                                                                                                                                                                   |                                      |
| <b>การส่งบทความ</b>                                                                                                                                                                                |                                      |
| ผ่านระบบออนไลน์ได้ที่ <a href="https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jclmd_psru/index">https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jclmd_psru/index</a>                                                  |                                      |
| <b>เงื่อนไขการตีพิมพ์</b>                                                                                                                                                                          |                                      |
| 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 6 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน 2569 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    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>บทความวิชาการ</b>                                                                                                                                                    |         |
| องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเอง: บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน<br>อย่างยั่งยืน<br>จักรพันธ์ ลิ้มมังกร                                                | 1-18    |
| ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน<br>สาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ<br>นิติกร จิรฐิติกาลกิจ                                | 19-41   |
| การพัฒนาชุมชนโดยเศรษฐกิจภาคประชาชน: กรณีศึกษาเศรษฐกิจชุมชนตำบลทับน้ำ<br>อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา<br>ดารินทร์ กำแพงเพชร, ชวพล ช้างกลาง และวทีญญา ใจบริสุทธิ์ | 42-54   |
| <b>บทความวิจัย</b>                                                                                                                                                      |         |
| ปัญหากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัย<br>สุธากาญจน์ รักสกุลพูนทวี และวีระยุทธ ลาสงยาง                                                 | 55-69   |
| ปัญหาทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม<br>ชัยอนันต์ ศรีวรรการ                                                                      | 70-86   |
| กลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยสู่ระดับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก: บริบทของ<br>สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย<br>เอี่ยมเดือน แก้วสว่าง และศุทธิดา ชนวนวัน     | 87-101  |
| การกำหนดให้ผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ซื้อได้กระทำการ<br>ในกรณีเมาแล้วขับ<br>ศณัชชา รอดทองสุข                                           | 102-116 |
| รูปแบบการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรในจังหวัดชัยภูมิ<br>นิลิตา จิรวราสกุล และกীরติพร จูตะวิริยะ                                                                       | 117-132 |
| การสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา<br>อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ<br>อรอุมา นาทสีทา                                          | 133-154 |
| ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครอง<br>สุนทรี ศรีสุวรรณ                                                                         | 155-167 |

---

สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                                                                                                  | หน้า    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์<br>อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก<br>วีระชัย ไชยโศ                           | 168-183 |
| ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล<br>จุฑารัตน์ แสงศรีจันทร์                                                             | 184-202 |
| ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง:<br>ศึกษากรณีเรือนจำ<br>ชนกนันท์ กัลละหะ และวีรยุทธ ลาสงยาง                               | 203-216 |
| การดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง<br>จังหวัดเชียงใหม่<br>อิทธิพงษ์ ทองศรีเกตุ และธนียาภรณ์ ศรีหาตา                | 216-235 |
| การวิจัยเชิงเอกสารเพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคาม<br>ไซเบอร์ในยุค Digital Disruption<br>ธัญวรัตน์ คงนุ่น และ ธนัสถา โรจนตระกูล | 236-249 |
| คู่มือสำหรับผู้เขียนบทความ                                                                                                                                       | 250     |
| หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตีพิมพ์บทความ                                                                                                                               | 250     |
| จริยธรรมในการตีพิมพ์ผลงานวิจัยในวารสารทางวิชาการ (Publication Ethics)                                                                                            | 253     |

---

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเอง:

บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน

Local Government Organizations and Self-Governing Communities:

A Role in Developing People's Quality of Life Sustainably

Received: 19/12/2568

Revised: 29/05/2569

Accepted: 9/06/2569

จักรพันธ์ ลิ้มมังกร<sup>1</sup>

Jakkraparn Limmangku<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเองในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงการทำงานของทั้งสองภาคส่วน การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย เอกสารวิชาการ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการดำเนินการกิจตามกฎหมายและการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ขณะที่ชุมชนจัดการตนเองมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาจากฐานราก ผ่านการสร้างความรู้ การรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือภายในชุมชน ทั้งสองภาคส่วนจึงมีความสัมพันธ์เชิงเกื้อกูลกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนเชิงนโยบายและทรัพยากร ส่วนชุมชนทำหน้าที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมและการจัดการปัญหาด้วยตนเอง อันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน องค์ความรู้สำคัญที่ค้นพบ คือ การบูรณาการกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในระดับพื้นที่ที่สามารถสร้าง “ความร่วมมือ” ที่เอื้อต่อการจัดการปัญหาและการตัดสินใจร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ได้แก่ 1) ระดับนโยบาย การแก้กฎหมายและระเบียบ มุ่งเน้นการลดข้อจำกัดทางกฎหมาย 2) ระดับปฏิบัติการ การสร้างกลไกและพื้นที่การทำงานร่วมกัน มุ่งเน้นการสร้าง "จุดเชื่อมโยง" และเครื่องมือที่ช่วยให้ทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน 3) ระดับชุมชน โดยการเสริมสร้างศักยภาพ มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมให้คนในพื้นที่

**คำสำคัญ:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ชุมชนจัดการตนเอง, การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ABSTRACT

The objective of this academic article is to study the roles of local government organizations and self-reliant communities in developing citizens' quality of life. Furthermore, it analyzes the participatory mechanisms that connect the collaboration between these two sectors.

<sup>1</sup>อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่

<sup>1</sup>Lecturer in Public Administration Program, Faculty of Social Sciences and Liberal Arts, North-Chiang Mai University

\*E-mail: i\_amja\_y@hotmail.com

This study employs documentary research and qualitative analysis, examining data from laws, academic publications, and theoretical frameworks concerning local administration and community development.

The study indicates that local government organizations play a vital role both in performing statutory duties and addressing the immediate grievances and needs of local citizens. In contrast, self-reliant communities act as catalysts for grassroots development through awareness-raising, collective mobilization, and network building. Therefore, a synergistic relationship exists between the two sectors; local governments function as providers of policy frameworks and resources, whereas communities serve as mechanisms for public participation and self-governance, resulting in sustainable improvement in the quality of life. The core body of knowledge derived from this study is that the integration of participatory mechanisms between state and civic actors at the local level cultivates a dynamic collaboration that enhances the efficiency of joint problem-solving and collective decision-making.

Based on the findings, the study proposes three levels of recommendations: 1) At the Policy Level: Amending laws and regulations must aim to mitigate legal restrictions that hinder local autonomy. 2) At the Operational Level: Developing institutional mechanisms and collaborative platforms should emphasize establishing "conduits" and practical tools that facilitate seamless multi-stakeholder integration. 3) At the Community Level: Strategic capacity building must focus on fostering community readiness and strengthening local human capital.

**Keywords:** Local government organizations, Self-governing communities, Quality of life development

## บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้มุ่งสู่ “สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” ภายใต้เป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ และเสริมสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นกรอบในการพัฒนา ควบคู่กับการสร้างสมดุลในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายและกฎหมายรองรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับแผนพัฒนาแห่งชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ปัญหาความยากจน และความเปราะบางทางสังคมในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในชุมชนระดับฐานรากที่ยังไม่สามารถเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาได้อย่างทั่วถึง

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กลไกการบริหารจัดการของรัฐส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตที่มีความซับซ้อนและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ในหลายกรณียังคงเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินงานของภาครัฐในพื้นที่ยังคงมีลักษณะ “บนลงล่าง” (Top-down Approach) ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

ด้วยเหตุนี้ แนวคิด “ชุมชนจัดการตนเอง” จึงได้รับความสนใจในฐานะกลไกสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนและลดข้อจำกัดของระบบราชการ โดยชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และร่วมติดตามประเมินผลการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษา สุขภาพ สวัสดิการชุมชน หรือการฟื้นฟูวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวไม่เพียงช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น แต่ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่อย่างยั่งยืน

แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงขาดการอธิบายเชิงบูรณาการถึง “ความร่วมมือ” ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนจัดการตนเองในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในมิติของการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่สามารถเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐและภาคประชาชนเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเองในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน พร้อมทั้งวิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมในฐานะกลไกสำคัญที่ช่วยเชื่อมประสานการทำงานของทั้งสองภาคส่วน เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคตอย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวมาข้างต้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในส่วนหน่วยงานภาครัฐอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของบทบาทชุมชนจัดการตนเอง กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเสนอเป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเองในการพัฒนาบทบาทการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน

## 1. คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

### 1.1 ความหมายของคุณภาพชีวิต

“คุณภาพชีวิต” เป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลในมิติต่าง ๆ ทั้งทางกาย จิตใจ สังคม และปัญญา โดยมีความหมายที่หลากหลายตามบริบทของแต่ละบุคคลและสังคม ซึ่งแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรม ค่านิยม และความคาดหวังของแต่ละพื้นที่

ตามแนวคิดของ Ferrans (1992) (อ้างถึงใน สุขศรี สงวนสัตย์, 2552: 7) คุณภาพชีวิตหมายถึง “ความรู้สึกมีความสุข” ที่เกิดจากความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจในด้านต่าง ๆ ของชีวิตที่มีความสำคัญต่อบุคคลนั้น ๆ ขณะที่ องค์การอนามัยโลก (WHO, 1998) ให้ความหมายว่า คุณภาพชีวิตคือการรับรู้ของบุคคลต่อสถานภาพชีวิตของตนเอง ภายใต้บริบทของวัฒนธรรม ค่านิยม เป้าหมาย และความคาดหวัง โดยครอบคลุมทั้งสุขภาพกาย สุขภาพจิต ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเชื่อส่วนบุคคล และสิ่งแวดล้อม ในทำนองเดียวกัน องค์การสหประชาชาติ (UN, 2010) ได้เสนอว่า คุณภาพชีวิตคือ “ความรู้สึกเป็นสุข” ของมนุษย์ ซึ่งควรวัดจากตัวชี้วัดทางสังคมมากกว่าการวัดเชิงปริมาณ เช่น รายได้หรือผลผลิต

การพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึงการส่งเสริมให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขและสมดุลในทุกมิติ โดยแบ่งออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ 1) ด้านร่างกาย การส่งเสริมสุขภาพให้แข็งแรงและมีความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ 2) ด้านจิตใจและอารมณ์ การสร้างสุขภาพจิตที่ดี ลดความเครียด และส่งเสริมการพักผ่อนและนันทนาการ 3) ด้านสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การยึดหลักกฎหมาย คุณธรรม และจริยธรรมในการดำเนินชีวิต และ 4) ด้านสติปัญญา การพัฒนาทักษะการเรียนรู้และการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติของสังคม ทิพย์วัลย์ เรืองขจร (2554) ได้เน้นว่า “ความรู้” เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพราะเป็นกลไกหลักที่ช่วยให้มนุษย์สามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในอดีต การพัฒนาคุณภาพชีวิตมักเน้นในด้านเศรษฐกิจ เช่น การมีรายได้เพียงพอ หรือด้านสุขภาพ เช่น การมีสุขภาพอนามัยที่ดี แต่ในปัจจุบันมีการตระหนักถึงความสำคัญของมิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดี เช่น คุณภาพของที่อยู่อาศัย ความพึงพอใจในชีวิต หน้าที่การงาน สิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม การประเมินคุณภาพชีวิตจึงควรพิจารณาทั้งในเชิงปริมาณ เช่น อายุขัย การได้รับอาหารเพียงพอ และในเชิงคุณภาพ เช่น การมีชีวิตที่ยืนยาวอย่างมีความสุข (ดาวานา เกตุทอง และโชติ บดีรัฐ, 2563)

จากแนวคิดข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตมิใช่เพียงเรื่องส่วนบุคคล หากแต่เป็นผลรวมของความจำเป็น ความต้องการ และความปรารถนาของคนในแต่ละท้องถิ่นและสังคม ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นอยู่ที่ดีในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน

คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน จะเกิดขึ้นได้จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการที่ได้รับการพัฒนา ส่งเสริมและสนับสนุนที่ดี ทั้งจากภาครัฐและความร่วมมือจากภาคประชาชนก็เสมือนขาทั้งสองข้างของมนุษย์ที่ต้องก้าวเดินไปด้วยกันเพื่อที่จะไปถึงจุดหมายปลายทางนั่นเอง โดยหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทและภารกิจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐาน เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่ และจากภาคประชาชน ที่ต้องยอมรับว่าต้องช่วยเหลือตนเองด้วยในระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน ดังนั้น บทบาทของในการพัฒนาคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของชุมชนจัดการตนเอง จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

## 2. บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

### 2.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด และมีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรค ที่หนึ่ง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 2 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ 1) การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า การจัดการขยะ และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชน 2) การส่งเสริมการศึกษา สนับสนุนการศึกษาผ่านการสร้างโรงเรียน สนับสนุนทุนการศึกษา และส่งเสริมโครงการที่ช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ 3) การพัฒนาด้านสาธารณสุข ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขพื้นฐาน เช่น การจัดบริการสุขภาพให้กับประชาชน การส่งเสริมการดูแลสุขภาพ และการป้องกันโรคต่าง ๆ รวมถึงการจัดหาทรัพยากรทางการแพทย์ที่จำเป็น 4) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการสร้างงาน ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ เช่น การสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็ก การส่งเสริมการเกษตรกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น และการสร้างโอกาสในการจ้างงานให้กับประชาชน 5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาในพื้นที่ ผ่านการมีส่วนร่วมในการประชุม หรือโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน และ 6) การพัฒนาโครงสร้างสังคมและวัฒนธรรม สนับสนุนกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม การสนับสนุนกิจกรรมท้องถิ่น และการพัฒนาคุณภาพชีวิตทางสังคม ซึ่งบทบาทเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่น และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน

### 2.2 บทบาทของชุมชนจัดการตนเอง

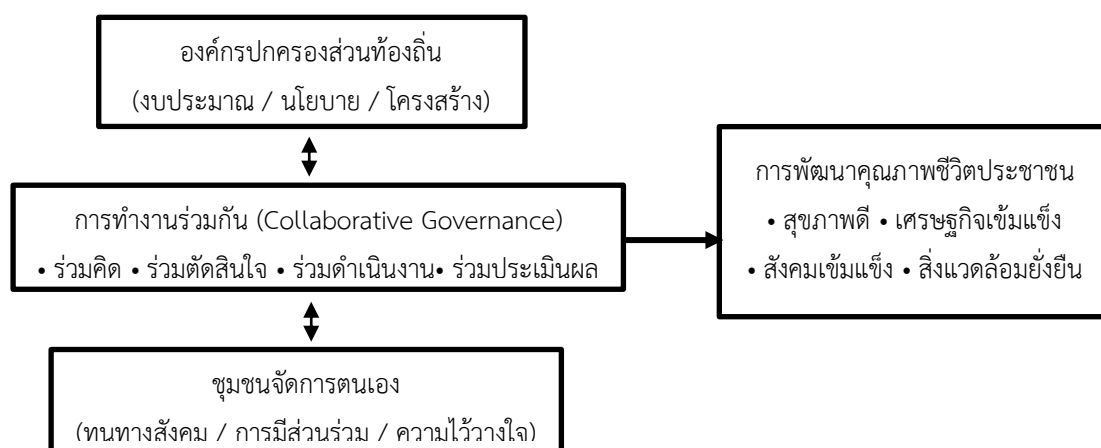
การจัดการตนเองของชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความเข้มแข็งในระดับท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบร่วมกัน และการพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน ภายใต้แนวคิดหลักดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนเป็นเจ้าของและประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง 2) ความสมัครใจในการพัฒนานตนเอง ชุมชนต้องพร้อมและเต็มใจ 3) กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง สร้างความรู้และทักษะอย่างต่อเนื่อง 4) ความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับพื้นที่ ปรับให้สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น 5) ความร่วมมือจากภาคีเครือข่าย เชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยเริ่มจากโครงการขนาดเล็กที่ชุมชนมีศักยภาพดำเนินการได้

สำเร็จ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับภูมิปัญญา วัฒนธรรม และทรัพยากรท้องถิ่น (กรมการพัฒนาชุมชน, 2559) อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของชุมชน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ การดำเนินงานพัฒนาควรเริ่มจากโครงการขนาดเล็กที่สอดคล้องกับศักยภาพของชาวบ้าน เพื่อให้สามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จ เช่น การพัฒนาตนเองและครอบครัว ซึ่งเป็นพื้นฐานของการช่วยเหลือตนเอง และสามารถพัฒนาไปสู่การพึ่งพาตนเองในระยะยาว แนวทางดังกล่าวควรมีเป้าหมายและกระบวนการทำงานแบบหุ้นส่วน โดยภาครัฐและภาคีต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการตัดสินใจและการดำเนินงานของชุมชน พร้อมให้คุณค่าต่อองค์ความรู้ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม ทรัพยากร และกระบวนการของชุมชน รวมถึงการสนับสนุนที่สอดคล้องกับจังหวะการพัฒนาของชุมชน โดยยังคงรักษาความเป็นอิสระของชุมชนไว้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2562)

ตัวอย่างแนวทางการจัดการตนเองของชุมชน ได้แก่ การสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วม ชุมชนมีบทบาทในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม หรือความยากจน และส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การสร้างเครือข่ายสนับสนุนภายในชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรที่ช่วยเหลือกันในด้านการศึกษา สุขภาพ หรือเศรษฐกิจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมเกษตรปลอดสาร การพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาสุขภาพและการศึกษา เช่น โครงการส่งเสริมการออกกำลังกาย ป้องกันโรค หรือการจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะของสมาชิกในชุมชน การรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ การปลูกป่า หรือการสร้างแหล่งน้ำสะอาดเพื่อความยั่งยืนของชุมชน

## 2.3 บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในรูปแบบการบริหารจัดการร่วม (Collaborative Governance)

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริบทสังคมไทยปัจจุบัน ไม่อาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัย “การบริหารจัดการร่วม” (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมาย ตัดสินใจ ดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ภายใต้หลักการสำคัญ คือ การใช้จุดแข็งของแต่ละภาคส่วนมาสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเชิงโครงสร้าง (Structural Role) ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย สนับสนุนงบประมาณ และจัดบริการสาธารณะ ขณะที่ชุมชนจัดการตนเองมีบทบาทเชิงความสัมพันธ์ (Relational Role) ที่อาศัยความไว้วางใจ ความร่วมมือ และทุนทางสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนาจากฐานราก



### ภาพที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการร่วม (Collaborative Governance)

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริมการศึกษา สุขภาพ เศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ การจัดการตนเองของชุมชนเป็นกลไกที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนในระดับฐานราก ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### 3. ความท้าทายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นกรอบการพัฒนา ระดับโลกที่องค์การสหประชาชาติและ 193 ประเทศสมาชิกให้การรับรอง ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี (ค.ศ. 2016–2030) โดยมีหลักการสำคัญคือ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ในทุกภารกิจของ สหประชาชาติ ในประเทศไทยกรอบความร่วมมือฯ นี้แจกแจงการสนับสนุนด้านการพัฒนาที่ระบบ สหประชาชาติมอบให้กับประเทศไทย เพื่อให้บรรลุความมุ่งมั่นสูงส่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใน ค.ศ. 2030 และก้าวขึ้นเป็นประเทศรายได้สูง มีการพัฒนาที่ครอบคลุม ยั่งยืน และมีภูมิคุ้มกันต่อวิกฤต (สหประชาชาติประเทศไทย, 2568) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังเผชิญความท้าทาย หลายด้าน ได้แก่ ปัญหาความยากจน ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เนื่องจาก ประชาชนที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษา สุขภาพ หรือโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นได้ โดยเฉพาะลักษณะและการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุยากจนรวมถึงครัวเรือนผู้สูงอายุที่ยากจน พบว่า ในปี พ.ศ. 2564 พบผู้สูงอายุยากจนร้อยละ 34.1 และจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ.2564 พบครัวเรือนผู้สูงอายุร้อยละ 8.5 (สุพินดา จิระสินวรรณ, 2565) ความไม่เท่าเทียมทางสังคม เกิดจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้บางกลุ่มของประชาชนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร ที่จำเป็นในการพัฒนาได้ อาทิเช่น การศึกษา การดูแลสุขภาพหรือโอกาสในการทำงานที่มีรายได้ดี ขาด การศึกษาและด้อยทักษะ การขาดแคลนการศึกษาที่มีคุณภาพ หรือการพัฒนาทักษะของประชาชนทำให้ไม่

สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีได้ ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและคุณภาพชีวิต ปัจจัยสำคัญของความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้อง คือ ปัจจัยทุนทางเศรษฐกิจและทุนทางสังคม (ธนกร วรพิทักษานนท์, 2564) ปัญหาสุขภาพ การเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพเป็นเรื่องยากในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท และความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ผู้จัดการออนไลน์, 2567) การขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ขาดถนนดี น้ำสะอาด ไฟฟ้าสว่าง และการคมนาคมที่สะดวก ทำให้ชีวิตของประชาชนไม่ได้รับการพัฒนาในทิศทางที่ดี การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและวางแผน แต่ในบางกรณี ประชาชนอาจไม่ได้รับการรับฟังความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของตนเอง ซึ่งปัญหาการมีส่วนร่วมที่สำคัญคือ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (นฤมล บุญเนื่อง, 2562) และปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างไม่ยั่งยืนหรือการทำลายสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต เช่น มลพิษ ภัยธรรมชาติ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ

จากข้อมูลข้างต้น “ความท้าทายใหม่” ในศตวรรษที่ 21 ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเชิงโครงสร้างแบบเดิม เช่น ความยากจนหรือความเหลื่อมล้ำเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ซับซ้อน เชื่อมโยงกันหลายมิติ และส่งผลโดยตรงต่อ “คุณภาพชีวิต” ของประชาชน โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรจำกัด ทั้งยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดเชิงกฎระเบียบและโครงสร้างอำนาจรัฐที่ยังไม่เอื้อต่อการจัดการตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ประการแรก “สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด” กำลังกลายเป็นความท้าทายสำคัญของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมที่มีผู้สูงอายุเกินร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด ส่งผลกระทบโดยตรงเศรษฐกิจครัวเรือนและระบบสวัสดิการในระดับชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่คนวัยแรงงานย้ายเข้าสู่เมือง ทำให้เหลือเพียงผู้สูงอายุ เด็ก และกลุ่มเปราะบางอยู่ในชุมชน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เพียง “รายได้ไม่พอ” แต่ขาดผู้ดูแล สุขภาพเสื่อมถอย และการเข้าถึงบริการรัฐที่ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการของรัฐยังมีลักษณะ “รวมศูนย์” และเป็นแบบสงเคราะห์มากกว่าการสร้างศักยภาพ อีกทั้งการจัดบริการดูแลระยะยาวยังขึ้นอยู่กับนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถออกแบบระบบดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของตนเองได้ ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นอีกความท้าทายที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตระดับฐานรากอย่างรุนแรง โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและประชาชนในพื้นที่ชนบท ภัยแล้ง น้ำท่วม ฝุ่น PM2.5 หรือสภาพอากาศแปรปรวน ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย รายได้ไม่แน่นอน และต้นทุนชีวิตสูงขึ้น ปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่เพียงประเด็นสิ่งแวดล้อม แต่เชื่อมโยงกับ “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสุขภาพ” ของประชาชนโดยตรง แม้ชุมชนท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบโดยตรง แต่กลับมีอำนาจจำกัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง เนื่องจากกฎหมายและโครงสร้างการบริหารราชการยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นและชุมชนไม่สามารถจัดการตนเองได้เต็มที่ คือ “โครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจ” ของรัฐไทย แม้รัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาจะกล่าวถึงการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดหลายด้าน ได้แก่ 1) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ท้องถิ่นจำนวนมากยังพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง และไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้เพียงพอ 2) ข้อจำกัดด้านอำนาจตัดสินใจ แม้ท้องถิ่นจะรู้ปัญหาของพื้นที่ที่สุด แต่หลายเรื่องยังต้องปฏิบัติตามระเบียบจากส่วนกลาง 3) ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐ การทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน แต่กลับขาดการบูรณาการ 4) กฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม แม้จะมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ในหลายกรณี การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงเชิงพิธีกรรม ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) อย่างแท้จริง การแก้ปัญหาคอนภาพชีวิตไม่อาจพึ่งเพียงนโยบายสวัสดิการจากรัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากชุมชนยังไม่มีอำนาจกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง และยังติดอยู่ภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์เช่นในปัจจุบัน

#### 4. แนวคิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยการมีส่วนร่วมถือเป็นกลไกสำคัญในการผนึกกำลังร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ไว้ดังนี้

William Erwin (1976) การมีส่วนร่วมคือกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานพัฒนา ทั้งการร่วมคิด ตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

Cohen & Uphoff (1981) การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ การร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำและวิธีการดำเนินการ การเสียสละและลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตกลงร่วมกัน การแบ่งปันผลประโยชน์จากการดำเนินงาน และการร่วมประเมินผลโครงการ

ในประเทศไทย แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมเริ่มปรากฏชัดเจนใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) โดยรัฐใช้การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่าย และเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมว่า เป็นกระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาและความต้องการ การร่วมคิดแนวทางแก้ไข การตัดสินใจ การดำเนินการ ไปจนถึงการติดตามประเมินผลและรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีเงื่อนไขพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และประการ

สุดท้าย คือต้องมีความสามารถประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่าในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

#### 4.1 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. การปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยยกระดับคุณภาพของการตัดสินใจกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมักช่วยให้เกิดความชัดเจนในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย อีกทั้งยังสามารถกระตุ้นให้เกิดการทบทวนสมมติฐานเบื้องต้นที่อาจบกพร่องทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมได้ การมีส่วนร่วมของสาธารณชนยังเปิดโอกาสให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่อาจไม่เคยถูกนำมาพิจารณา โดยไม่ยึดติดกับกรอบเวลาและแนวทางที่เคยใช้ในอดีต นอกจากนี้ สาธารณชนยังมีข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสภาพการณ์จริงหรือผลกระทบจากการดำเนินการ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยลดต้นทุนและลดความล่าช้าในการดำเนินงาน แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งหลายคนอาจมองว่าเป็นการเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินงาน แต่ในความเป็นจริงแล้ว การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ได้ใช้เวลามากอย่างที่คิด และสามารถช่วยลดต้นทุนโดยรวมได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการตัดสินใจโดยฝ่ายเดียวอาจดูเหมือนเป็นทางเลือกที่รวดเร็วที่สุดในระยะเริ่มต้น แต่บ่อยครั้งกลับนำไปสู่การต่อต้านจากประชาชน ซึ่งอาจส่งผลให้โครงการต้องหยุดชะงักหรือไม่สามารถดำเนินการได้เลย ส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมทั้งในด้านเวลาและทรัพยากร การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจึงเป็นแนวทางที่ช่วยลดความขัดแย้งและเพิ่มโอกาสในการดำเนินโครงการให้สำเร็จ

3. ประสิทธิภาพของการตัดสินใจไม่สามารถประเมินได้เพียงจากระยะเวลาและต้นทุนเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการหาทางออกในการตัดสินใจด้วย หากการตัดสินใจดำเนินไปอย่างรวดเร็วแต่ไม่สอดคล้องกับจุดสนใจของบุคคลหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้อง อาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว อีกทั้งการตัดสินใจโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพังอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้ง ความล่าช้า หรือแม้กระทั่งการฟ้องร้อง แม้ว่าการตัดสินใจนั้นจะสามารถนำไปปฏิบัติได้ก็ตาม ดังนั้น ในครั้งต่อไป องค์กรควรพิจารณาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนบางส่วน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการเริ่มต้นด้วยความไม่ร่วมมือหรือความขัดแย้ง

4. การสร้างฉันทามติ ในโครงการที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถนำไปสู่การสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันที่มั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดความขัดแย้งทางการเมือง และเพิ่มความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจของรัฐบาล

5. การนำไปปฏิบัติจะง่ายขึ้น เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากการมีส่วนร่วมช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อการตัดสินใจนั้น และเมื่อมีการตัดสินใจเกิดขึ้น ประชาชนย่อมต้องการ

เห็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ไม่เพียงแต่จะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองเพื่อผลักดันสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังอาจกระตุ้นให้กลุ่มต่าง ๆ และบุคคลทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น

**6. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่รุนแรงเป็นสิ่งสำคัญ** เนื่องจากเมื่อข้อโต้แย้งทวีความดุเดือดและแบ่งฝ่ายตรงข้ามอย่างชัดเจน จะทำให้การแก้ไขปัญหายากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายสามารถแสดงความต้องการและข้อกังวลโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานะของการเป็นคู่ขัดแย้ง การมีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจึงช่วยลดความเป็นไปได้ที่ชุมชนจะเผชิญกับความขัดแย้งรุนแรง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่เครื่องมือที่สามารถแก้ไขได้ทุกประการ และไม่อาจจัดการความขัดแย้งทั้งหมดได้

**7. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม** โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องตัดสินใจในประเด็นที่มีข้อโต้แย้ง จำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โครงการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้สาธารณชนได้รับข้อมูลที่เพียงพอ รวมถึงเหตุผลเบื้องหลังของการตัดสินใจนั้น ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ

**8. การคาดการณ์ความกังวลและทัศนคติของสาธารณชนเป็นสิ่งสำคัญ** เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรมักทำงานร่วมกับสาธารณชนในโครงการที่มีการมีส่วนร่วม ทำให้พวกเขามีความอ่อนไหวและตระหนักมากขึ้นต่อข้อกังวลและมุมมองของสาธารณชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กร มุมมองเหล่านี้ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์และตอบสนองต่อปฏิกิริยาของสาธารณชนต่อกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม แม้ในกรณีที่ประเด็นนั้นไม่สำคัญเพียงพอที่จะจัดทำโครงการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการก็ตาม

**9. การพัฒนาภาคประชาสังคม** เป็นอีกหนึ่งประโยชน์สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากช่วยสร้างสาธารณชนที่มีความรู้ ไม่เพียงแต่ในประเด็นเนื้อหาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเข้าใจในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลและเหตุผลที่อยู่เบื้องหลัง การมีส่วนร่วมยังทำหน้าที่เป็นการฝึกอบรมผู้นำในอนาคต เพราะประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะได้เรียนรู้วิธีการสร้างอิทธิพล การประสานงาน และการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในปัจจุบันพวกเขาอาจเป็นเพียงตัวแทนของกลุ่มหรือผลประโยชน์เฉพาะ แต่ในอนาคตอาจกลายเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ ผู้นำในอนาคตจะได้พัฒนาทักษะการแก้ปัญหาและการทำงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2551)

ดังนั้น การมีส่วนร่วม จึงเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจวางแผน ดำเนินการ หรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตนเองหรือสังคม โดยมุ่งเน้นให้ทุกฝ่ายมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของกิจกรรมนั้น ๆ อีกทั้งการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญทั้งในระดับองค์กร ชุมชน และสังคม เพราะช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนความรู้ และร่วมกันพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมตามบทบาทและหน้าที่ของตนเอง

## 5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเอง บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมานั้น บทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐอย่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของภาคประชาชน (ชุมชนจัดการตนเอง) ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทั้งสองส่วนเป็นสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ที่ต้องรับมือกับความท้าทายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อเป็นการเสนอแนวทางสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเองในการพัฒนาบทบาทการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน จึงมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 5.1 บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1) บทบาทภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งต้องส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ กล่าวโดยสรุป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนงาน โครงการ และกิจกรรมของตนเอง เพื่อนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

2) บทบาทภายนอกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยการจัดเวทีประชาคมเพื่อรวบรวมข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากนั้นจะเรียงลำดับความสำคัญของโครงการตามมติของประชาคม ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงบริบทความท้าทายภายนอก เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ภายใต้หลักการ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยพิจารณาปัญหาภายในประเทศ เช่น ความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม การศึกษาและทักษะที่ไม่เพียงพอ ปัญหาสุขภาพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ การขาดโครงสร้างพื้นฐานในชนบท การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาสิ่งแวดล้อม

ความท้าทายเหล่านี้เป็นทั้งระดับประเทศและระดับสากล ซึ่งต้องอาศัยกลไกสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาและความต้องการ การร่วมคิดแนวทางแก้ไข การตัดสินใจ การดำเนินการ ตลอดจนการติดตามประเมินผลและรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ผลการวิจัยของ จักรพันธ์ ลิ้มมังกูร (2561) เรื่องแนวทางการพัฒนากระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเจดีย์แม่ครัว อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เสนอให้จัดตั้ง **สภาประชาชนระดับหมู่บ้าน** เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความรู้และเข้าใจสภาพปัญหาเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น โดยกระบวนการต้องเข้าใจง่ายและปฏิบัติได้จริง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด **ชุมชนจัดการตนเอง** กล่าวคือ

## 5.2 บทบาทของชุมชนจัดการตนเอง

ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือและความรับผิดชอบร่วมกันในชุมชนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุด ก็คือ การที่จะให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถพึ่งตัวเองได้อย่างยั่งยืน โดยมีจุดเริ่มต้นจากการที่ได้แต่รอคอยการพัฒนาคุณภาพชีวิตจากหน่วยงานของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น หากต้องลงมือปฏิบัติจากภายในของชุมชนเอง ซึ่งชุมชนจัดการตนเองจะต้องมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาหรือความท้าทายที่เกิดขึ้นในชุมชน การเสริมสร้างเครือข่ายการสนับสนุนการจัดการตนเองช่วยสร้างเครือข่ายภายในชุมชนที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ซึ่งชุมชนจัดการตนเองสามารถส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นได้ โดยการสร้างงานหรือการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น รวมถึงการแก้ไขปัญหาสุขภาพและการศึกษา ชุมชนสามารถจัดการโครงการด้านสุขภาพเองได้ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่เกินศักยภาพของชุมชน อีกทั้งส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยชุมชนที่มีการจัดการตนเองสามารถร่วมมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้

จากผลการวิจัยของ ปัญญาดา นาดี และ สุวารี นามวงศ์ (2567) ที่ศึกษาโมเดลการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนท่องเที่ยว พบว่า ประการแรก Objective Quality of Life คือ 1) ด้านรายได้ ควรมีการบริหารจัดการด้านรายได้อย่างยุติธรรม 2) ด้านการศึกษา ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษาและความรู้ 3) ด้านสุขภาพ การสนับสนุนการดูแลและบำรุงรักษาสุขภาพกายและสุขภาพจิต 4) ด้านความปลอดภัย ควรร่วมมือกันดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินภายในชุมชน 5) ด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในชุมชน ประการที่สอง Subjective Quality of Life คือ 1) ด้านความสงบ ควรสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างคนในชุมชนเพื่อลดความขัดแย้ง 2) ด้านความเป็นมิตร การสร้างความรัก ความผูกพันระหว่างคนในชุมชนผ่านการทำกิจกรรมร่วมกัน 3) ด้านความสะอาด การรักษาสถานที่ท่องเที่ยวให้สวยงามและสะอาด ประการที่สาม Existence quality of life คือ 1) ด้านจิตวิญญาณ เป็นความรู้สึกภายในจิตใจ ความพึงพอใจในความสำเร็จ 2) ด้านสภาพแวดล้อม ที่เป็นศูนย์รวมจิตใจ การอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และความเชื่อทางจิตวิญญาณที่ต้องมีศูนย์รวมจิตใจของคนในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของศราวุธ คชพงศ์ และคณะ (2563) ที่อธิบายไว้ในบทความวิชาการเรื่อง การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นในภาวะการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ว่า การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นเป็นกระบวนการพัฒนาที่มุ่งสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ลดภาระของภาครัฐในการดูแลชุมชน และต้องปรับตัวตามบริบทที่เปลี่ยนแปลง โดยมีการจัดการใน 5 ด้านสำคัญ ได้แก่ ด้านแผนชุมชน ด้านการเกษตร ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเงินชุมชน ด้านเศรษฐกิจพอเพียง

จะเห็นได้ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของชุมชนจัดการตนเอง ทั้งสองบทบาทนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุน การพัฒนาร่วมกัน โดยอาศัยกลไกที่สำคัญนั่นคือการบวนการมีส่วนร่วม โดยภาครัฐ(องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)มุ่งมั่นเต็มที่ตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด บทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ส่วนภาคประชาชน(ชุมชนจัดการตนเอง)ต้องมี

ความมุ่งมั่นแข่งขัน ในการดำเนินงานร่วมกันกับภาครัฐที่ดึงเอาศักยภาพของชุมชนที่มีอยู่ออกมาที่จะใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

## บทสรุป

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่มีลักษณะและปัจจัยความสำเร็จที่แตกต่างกันตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตัวอย่างเช่นพื้นที่ชุมชนท่องเที่ยวในจังหวัดภาคเหนือ เช่น จังหวัดเชียงใหม่หรือแม่ฮ่องสอน มักใช้ทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดรายได้และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง ในขณะเดียวกัน พื้นที่เมืองหรือกึ่งเมือง เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล แม้จะมีทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีกว่า แต่กลับเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงบริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียม และการขาดความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ซึ่งแตกต่างจากชุมชนชนบทที่ยังคงมีทุนทางสังคมและเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งกว่า การเปรียบเทียบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่สามารถใช้แนวทางเดียวกันได้ทุกพื้นที่ แต่ต้องอาศัยการออกแบบนโยบายและกระบวนการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของแต่ละชุมชน นอกจากนี้ กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ เช่น เทศบาลที่มีระบบ “สภาประชาชน” หรือ “แผนพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม” มักพบว่าปัจจัยร่วมสำคัญ ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นที่เปิดกว้าง การทำงานแบบเครือข่าย และการสร้างพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แตกต่างจากบางพื้นที่ที่การมีส่วนร่วมยังอยู่ในรูปแบบเชิงพิธีกรรม ทำให้ประชาชนขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อการพัฒนา

ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ด้วยการปรับบทบาทจาก “ผู้สั่งการ” ไปสู่ “ผู้ประสานและสนับสนุน” โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำของกระบวนการพัฒนา ได้แก่ การร่วมวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล ทั้งนี้สามารถดำเนินการได้ผ่านแนวทางสำคัญ ดังนี้ 1) การจัดตั้ง “สภาประชาชนระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน” เพื่อเป็นเวทีกลางในการสะท้อนปัญหาความต้องการ และกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่อย่างต่อเนื่อง 2) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ชุมชน สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อระดมองค์ความรู้และทรัพยากรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างบูรณาการ 3) การพัฒนาศักยภาพประชาชนและผู้นำชุมชน ผ่านการอบรมด้านการบริหารจัดการ การวางแผนชุมชน เทคโนโลยีดิจิทัล และการจัดการทรัพยากร เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีคุณภาพ

แม้แนวคิดการบริหารจัดการร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติยังเผชิญอุปสรรคหลายประการ ประการแรก คือ ปัญหาโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ แนวทางรับมือคือการผลักดันการกระจายอำนาจเชิงปฏิบัติ เพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ และปรับกฎหมายให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น

ประการที่สอง คือ ปัญหาการมีส่วนร่วมแบบเชิงพิธีกรรม แนวทางแก้ไขคือการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง โปร่งใส และให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจจริง ประการที่สาม คือ ความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพของประชาชน แนวทางรับมือคือการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน การสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และการสนับสนุนกลุ่มเปราะบางให้เข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วม

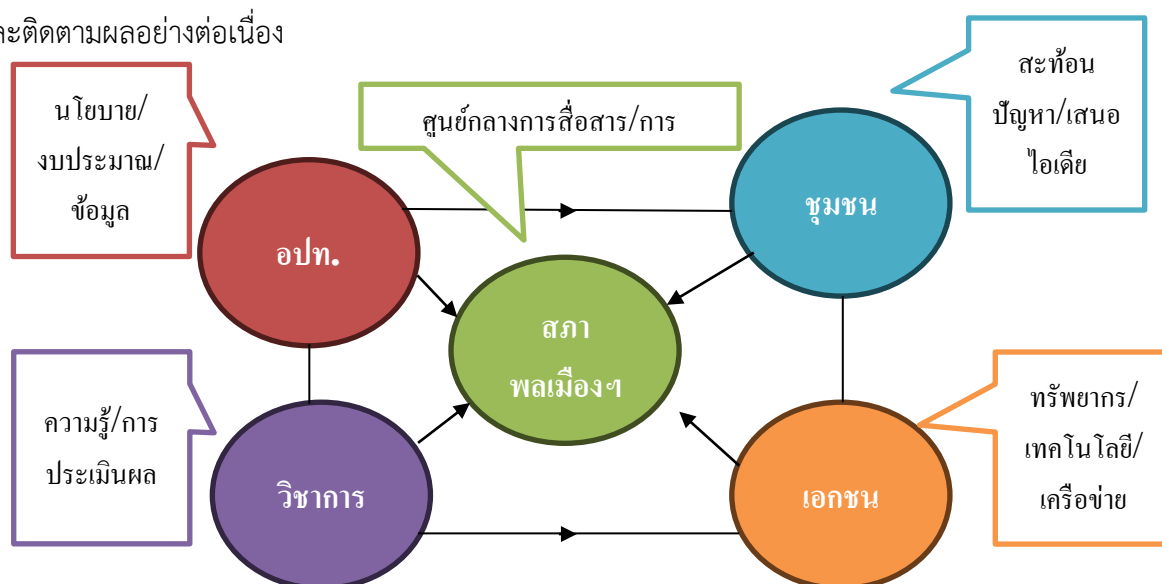
ประการที่สี่ คือ ความท้าทายจากสังคมสูงวัยและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แนวทางรับมือคือการส่งเสริมระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่ยืดหยุ่นต่อวิกฤต และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนจัดการตนเอง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง การกระจายอำนาจ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการออกแบบนโยบายที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ จะเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างสังคมที่ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

## องค์ความรู้ใหม่

### โมเดลความร่วมมือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

หลักคิดของโมเดลนี้ พัฒนาขึ้นภายใต้แนวคิดสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) Collaborative Governance การบริหารจัดการร่วมระหว่างรัฐ ท้องถิ่น ชุมชน และภาคีเครือข่าย 2) Citizen-centered Development การพัฒนาที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง 3) Community Self-management การเสริมศักยภาพชุมชนให้สามารถจัดการตนเองได้ 4) Digital Participatory Governance การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสร้างการมีส่วนร่วมแบบเปิด โปร่งใส และตรวจสอบได้ โมเดลนี้จึงไม่ใช่เพียง “การแบ่งหน้าที่” แต่เป็น “ระบบปฏิสัมพันธ์ร่วม” (Interactive Governance System) ที่ทุกภาคส่วนร่วมกันออกแบบ ตัดสินใจ ลงมือทำ และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 2 แผนภาพจำลองปฏิสัมพันธ์

## สาระสำคัญของแผนภาพ

1. สภาพพลเมืองดิจิทัล คือศูนย์กลาง ทำหน้าที่เป็น "พื้นที่กลาง" ที่เชื่อมโยงข้อมูลและความคิดเห็นจากทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ
2. การขับเคลื่อนจากล่างขึ้นบน ชุมชนจัดการตนเองสะท้อนปัญหาและร่วมตัดสินใจ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคอยหนุนหลังด้วยนโยบายและงบประมาณ
3. แรงเสริมจากภายนอก สถาบันการศึกษาช่วยเติมความรู้ทางวิชาการและการประเมินผล ในขณะที่ภาคเอกชน/ประชาสังคมช่วยเติมเต็มด้านเทคโนโลยี เครือข่าย และทรัพยากรที่ภาครัฐอาจขาดแคลน

## ขั้นตอนการทำงาน

1. รับฟังและสะท้อนปัญหา ผู้มีบทบาทหลัก คือ ชุมชนจัดการตนเองและสภาพพลเมืองดิจิทัล กระบวนการ คือ ประชาชนในชุมชนร่วมกันสะท้อนปัญหาและความต้องการจริงในพื้นที่ โดยใช้ "สภาพพลเมืองดิจิทัล" เป็นพื้นที่กลาง ในการเปิดรับความคิดเห็น รวบรวมข้อมูลดิบ และคัดกรองประเด็นสำคัญ เพื่อไม่ให้ข้อมูลกระจุกกระจายและสามารถเข้าถึงได้จากทุกภาคส่วน
2. วิเคราะห์และออกแบบแนวทาง ผู้มีบทบาทหลัก คือ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน/ภาคประชาสังคมและสภาพพลเมืองดิจิทัล กระบวนการ คือ นำข้อมูลปัญหาจากข้อที่ 1 มาวิเคราะห์เชิงลึก โดยให้สถาบันการศึกษาเข้ามาช่วยวิเคราะห์ข้อมูลและพัฒนาองค์ความรู้ในเชิงวิชาการ ขณะที่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะช่วยเสนอแนวคิดด้านเทคโนโลยี เครือข่าย หรือนวัตกรรมที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่จับต้องได้และมีประสิทธิภาพ
3. ร่วมตัดสินใจและขับเคลื่อน ผู้มีบทบาทหลัก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนจัดการตนเองและภาคเอกชน กระบวนการ คือ แนวทางที่ออกแบบไว้จะถูกนำมาเคาะร่วมกันผ่านกลไกเปิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะเข้ามาสนับสนุนเชิงนโยบาย ปลดล็อกข้อกฎหมาย และอนุมัติงบประมาณ/ข้อมูลที่เป็นจำเป็น จากนั้นชุมชนจะลงมือปฏิบัติร่วมกับภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนหรือสนับสนุนทรัพยากรในกิจกรรมนั้น ๆ
4. ติดตามผลและถอดบทเรียน ผู้มีบทบาทหลัก คือ สถาบันการศึกษา ชุมชนจัดการตนเองและสภาพพลเมืองดิจิทัล กระบวนการ คือ ชุมชนร่วมติดตามผลการดำเนินงานว่าตอบโจทย์วิถีชีวิตจริงไหม โดยมีสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ประเมินผลลัพธ์ ตามหลักวิชาการอย่างเป็นกลาง ข้อมูลและบทเรียนทั้งหมดจะถูกส่งกลับเข้าสู่ระบบของสภาพพลเมืองดิจิทัล เพื่อโปร่งใส ตรวจสอบได้ และนำไปพัฒนาต่อยอดในรูปถัดไป

## ข้อเสนอแนะ

- 1) ระดับนโยบาย โดยการแก้กฎหมายและระเบียบ มุ่งเน้นการลดข้อจำกัดทางกฎหมาย เพื่อเปิดทางให้เกิดการกระจายอำนาจและการทำงานร่วมกันอย่างคล่องตัว เช่น เปิดช่องให้มี "งบประมาณแบบมีส่วนร่วม" ที่ประชาชนสามารถโหวตเลือกโครงการและอนุมัติงบประมาณได้เองในวงเงินที่กำหนด ผลักดันให้มีข้อบัญญัติท้องถิ่น รองรับสถานะและบทบาทของสภาพพลเมืองดิจิทัล ให้เป็นคณะที่ปรึกษาหรือกลไกรับฟังความคิดเห็นที่เป็นทางการ

2) ระดับปฏิบัติการ โดยการสร้างกลไกและพื้นที่การทำงานร่วมกัน มุ่งเน้นการสร้าง "จุดเชื่อมโยง" และเครื่องมือที่ช่วยให้ทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยสร้างระบบ Sandbox ร่วมกับภาคเอกชน เพื่อพัฒนาเครื่องมือดิจิทัลที่ใช้งานง่าย เช่น แอปพลิเคชันหรือไลน์แชตบอต สำหรับให้ชุมชนแจ้งปัญหา โทษต แนวทางแก้ไข และติดตามสถานะความคืบหน้าของโครงการได้แบบเรียลไทม์

3) ระดับชุมชน โดยการเสริมสร้างศักยภาพ มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมให้คนในพื้นที่ เพื่อเปลี่ยนจาก "ผู้รับบริการ" มาเป็น "ผู้ร่วมสร้าง" โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการจัดหลักสูตรระยะสั้นเพื่อพัฒนาทักษะดิจิทัล และทักษะการเป็นผู้นำให้แก่ตัวแทนชุมชน เพื่อให้พวกเขาสามารถไปช่วยแนะนำคนอื่นๆ ในชุมชนให้ใช้งานสภาพแวดล้อมดิจิทัลได้อย่างทั่วถึง

### เอกสารอ้างอิง

กรมการพัฒนาชุมชน. (2559). *แนวทางการดำเนินงาน-มาตรฐานการพัฒนาชุมชน*. [คู่มือ] กรุงเทพฯ:

บริษัทพีทีเอสเพรส จำกัด.

โกวิทย์ พวงงาม. (2562). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: ธรรมสาร.

จักรพันธ์ ลิ้มมังกร. (2561). *แนวทางการพัฒนากระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบล*

*เจดีย์แม่ครัว อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร

มหาบัณฑิต). เชียงใหม่. มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ทิพย์วัลย์ เรืองขจร. (2554). *วิทยาศาสตร์เพื่อคุณภาพชีวิต*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) สงขลา: มหาวิทยาลัยราชภัฏ

สงขลา.

ธนกร วรพิทักษ์นท. (2564). *ผลกระทบของความเหลื่อมล้ำต่อการเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของ*

*นักเรียนไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย

นฤมล บุญเนื่อง. (2562). *การมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในพื้นที่ของภาครัฐ ภาคเอกชน*

*และภาคประชาชน : กรณีศึกษา อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร*. (การศึกษา

ค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปัญญาดา นาคี และ สุวารี นามวงศ์. *โมเดลการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนท่องเที่ยว*.

วารสารรัชต์ภาคย์ 18(2567): 53-69.

ผู้จัดการออนไลน์. (2567). *ความท้าทายระบบสุขภาพ ในมือของชุมชนและท้องถิ่น*. สืบค้นวันที่ 19

มีนาคม 2568 จาก <https://shorturl.asia/l8aps>

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา* (เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา* (เล่ม 134

ตอนที่ 40 ก.)

- วัยชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และเมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี. (2551). *การมีส่วนร่วมของประชาชน : การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. [คู่มือ] ขอนแก่น: ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.
- ศรายุทธ คชพงศ์ และคณะ. *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นในภาวะการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน*. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน 5(2563): 191-202.
- สหประชาชาติประเทศไทย. (2568). *การสนับสนุนของสหประชาชาติต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย*. สืบค้นวันที่ 19 มีนาคม 2568 จาก <https://thailand.un.org/th>
- สุขศรี สงวนสัตย์. (2552). *คุณภาพชีวิตของนักศึกษามหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี(รายงานผลการวิจัย)*. ปทุมธานี: ฝ่ายแนะแนวนักศึกษาและอาชีพ กองพัฒนานักศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สุพินดา จิระสินวรรธน. (2565). *ความยากจนในผู้สูงอายุไทย: การเปลี่ยนแปลงและปัจจัยเสี่ยง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต) กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอมมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี. (2524). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529)*. สืบค้นจาก [https://www.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2025/06/article\\_20170815094427.pdf](https://www.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2025/06/article_20170815094427.pdf)
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570)*. สืบค้นจาก [https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article\\_file\\_20230307173518.pdf](https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article_file_20230307173518.pdf)
- Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1981). *Rural Development Participation: Concept and Measure For Project Design Implementation and Evaluation: Rural Development Committee Center for international Studies*. New York: Cornell University Press.
- UN. (2010). *Quality of Life Definitions* [Online], Available HTTP: <http://data.un.org/Glossary.aspx?q=quality+of+life>. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2568
- William, E. (1976). Electoral Participation in a Low Stimulus Election. *Rural Development*. 4(1): 111-124.
- World Health Organization. (1998). *Health Promotion Glossary*. Geneva: World Health Organization.

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ

Remarks on the Protection of People's Rights and Liberties in Public Emergency

Situations by the Constitutional Court

Received: 29/01/2569

Revised: 24/06/2569

Accepted: 26/06/2569

นิติกร จิรนิติกาลกิจ<sup>1</sup>

Nitikon Jirathitikankit<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะบนพื้นฐานของหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะผ่านการศึกษาวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง พบว่า นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดอันเกิดจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญปรับเปลี่ยนแนวการตีความโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในช่วงที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่าประชาชนผู้นั้นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ มากกว่าการยึดถือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

**คำสำคัญ:** สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

\*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>1</sup>ผู้อำนวยการกองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>2</sup>Director of Foreign Constitution Division at the Office of the Constitutional Court

\* Email: niji.ballz@gmail.com

## ABSTRACT

The Constitutional Court is a judicial organization established by the spirit of the Constitution that intended to be a mechanism for overseeing the exercise of state's authority and protecting rights and liberties in whatever circumstances. Consequently, the Constitutional Court protected people's rights and liberties in public emergency situations based on her duties and powers provided in the Constitution. This article therefore aimed at studying the role of Constitutional Court in protecting people's rights and liberties under public emergency situations by examining decisions of the Constitutional Court as unit of analysis.

After analysing decisions of the Constitutional Court related to the protection of people's rights and liberties in public emergency situations, whatever it was a ruling or an order, it found that such decisions did not only illustrate the role of the Constitutional Court in protecting rights and liberties under severe circumstances like public emergency situations but also reflected legal limitations arose from rules and procedures in submitting an application to the Constitutional Court as provided in the law on her procedures. These caused the Constitutional Court not to effectively provide constitutional protection as prescribed in the spirit of the Constitution. In this regard, it was therefore necessary to amend the Law on Procedures of the Constitutional Court and also proposed the Constitutional Court, especially each individual Justice, to change her interpretative approach by embracing 'the right-based approach'. It meant that the Constitutional Court should pay more attention to rights and liberties of people in case where the fact obviously illustrated that their fundamental rights was actually violated by the State authority during public emergency situations rather than adhere to rules and procedures provided by the law.

**Keywords:** Public Emergency Situations, Constitutional Court, Protection of People's Rights and Liberties

## บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โลกได้เผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและไม่สามารถคาดหมายได้ อาทิ แผ่นดินไหว อุทกภัย รวมถึงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อันเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์อย่างเช่นการรัฐประหาร การก่อการร้าย และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เหตุการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือฝีมือของมนุษย์ได้กลายเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้

ให้รัฐบาลของหลายประเทศตัดสินใจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” และใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จนทำให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการพึงพาการใช้อำนาจฉุกเฉิน (emergency powers) กลายเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักความเป็นนิติรัฐ และเห็นว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นกลไกในการแก้ไขเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดวิกฤตหรือความเสียหายต่อความอยู่รอดของรัฐ และชีวิตของประชากรโดยรวม (สมยศ จันทรสัมบัติ, 2560, หน้า 170)

ในทางวิชาการมีการอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเอาไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่าเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะยกเว้น” (state of exception) อันเป็นสภาวะที่ระบอบกฎหมายที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติถูกระงับเป็นการชั่วคราว หรืออาจถูกเปลี่ยนแปลงไปเพื่อใช้ในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่อาจเกิดขึ้นในระยะยาว (Valim, 2018, p. 409) นอกจากนี้ ยังเป็นสภาวะที่เกี่ยวข้องกับ “ความจำเป็น” (necessity) และการตัดสินใจเชิงอัตวิสัยของ “องค์อธิปัตย์” (sovereign) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าสถานการณ์ใดจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เป็นสภาวะยกเว้นหรือไม่ด้วย (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2553, หน้า 85) ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่มาพร้อมกับเอกสิทธิ์ (prerogatives) หรืออำนาจพิเศษที่มอบให้แก่ผู้ปกครองเมื่อประเทศต้องประสบกับสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการของรัฐหรือต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในวงกว้าง (Valim, 2018, p. 21)

สำหรับกรณีของประเทศไทย ธงชัย วินิจจะกูลได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายของไทยมีการบัญญัติถึงสภาวะยกเว้นเอาไว้ในกฎหมายทุกระดับ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักเป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และต่อมาได้มีการขยายให้ครอบคลุมภารกิจด้านอื่นที่มิได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง เช่น การพัฒนาการเกษตร และการท่องเที่ยว ส่งผลให้ความมั่นคงของรัฐไม่มีความชัดเจน ลื่นไหล และขึ้นอยู่กับความตีความของรัฐว่าสถานการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่รัฐจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ธงชัย วินิจจะกูล, 2566) ทั้งนี้ มุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ<sup>2</sup> อาทิ การที่นิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะหรือไม่ หรือการที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินให้สามารถกำหนดมาตรการหรือกระทำการใด ๆ ได้เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายในสถานการณ์ปกติกำหนด จน

<sup>2</sup>งานที่ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย อาทิ สราวุธ ทับทอง, ‘รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557). พีระชัย ขวรัตน์โชติวงศ์, ‘การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน’ (งานนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา 2558). วสันต์ ชมภูศรี, ‘การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2559). ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล, ‘การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549). และ พิเชษฐ อุทกจิตร, ‘การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 2555).

นำมาซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกินสมควร หรือการที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีการบัญญัติกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะขาดหลักประกันว่าจะอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด และอาจนำไปสู่การทำลายหลักนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ นั้นจึงเป็นการตอกย้ำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่โดยปกติก็เลวร้ายสำหรับประชาชนอยู่แล้ว แต่เมื่อผนวกกับปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทำให้สถานการณ์ยิ่งมีความเลวร้ายมากขึ้น (International Commission of Jurists, 2005, pp. 7-8) เพราะนอกจากการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะถูกจำกัดหรือถูกกระทบจากตัวสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเองแล้ว ก็ยังได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วย ประกอบกับในกรณีของประเทศไทยนั้น เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพแล้วก็ไม่สามารถที่จะพึ่งพากระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมได้ เนื่องจากติดข้อจำกัดตามกฎหมาย เช่น กรณีที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยกำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งที่โดยหลักแล้ว ศาลปกครองถือเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงตระหนักว่า ในฐานะองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ควรจะต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ซึ่งเป็นสถานการณ์สร้างความเปราะบางให้แก่สิทธิและเสรีภาพต่อการคุ้มครองเสี่ยงที่จะถูกจำกัดหรือถูกละเมิดจากอำนาจรัฐ และนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่ามีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอยู่เพียงไม่กี่ประการเท่านั้น ประกอบกับเมื่อวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็พบว่า แนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดอันเกิดจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

### สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับการใช้อำนาจของรัฐ

ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่าในเบื้องต้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจโดยสังเขปเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งสำหรับ

สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (public emergency) แม้จะเป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่ยุคสาธารณรัฐโรมัน (the Roman Republic) และสืบทอดมาจนถึงยุคปัจจุบันดังสะท้อนให้เห็นจากการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ รวมถึงจากการที่กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐภาคีให้สามารถเลี่ยงหรือระงับจากการปฏิบัติตามพันธกรณี เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยคุกคามต่อความเป็นอยู่ของชาติ (a public emergency which threatens the life of the nation) แต่กระนั้นนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกลับยังไม่มีความชัดเจนว่าคืออะไร เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจพิเศษภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้ (สมยศ จันทรสสมบัติ, 2559, หน้า 37 – 42) นอกจากนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะยังเป็นคำที่ถูกนำมาใช้แทนที่การประกาศกฎอัยการศึก (martial law) เนื่องจากคุณลักษณะทางวาทศิลป์ (rhetoric) ที่มีความยืดหยุ่นและมีความหมายที่กว้างกว่า รวมทั้งยังเป็นคำที่สลายความแตกต่างของสงครามแบบดั้งเดิม (traditional war) สงครามชนชั้น (class war) การจลาจล (linsurgency) และสถานการณ์อื่น ๆ เช่น ภัยจากการก่อการร้าย และเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย (Neocleous, 2007, pp. 506 – 507)

ในงานศึกษาของคณะกรรมการเวนิส (the Venice Commission) ได้ชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเป็นสถานการณ์ที่นำไปสู่การเลี่ยงหรือระงับพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำให้เกิดแนวโน้มของการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว (Özbudun & Turhan, 1995, pp. 3-4) ขณะทำงานของ Nicos Alivizatos และคณะ (Alivizatos, et al, 2020) อธิบายว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อประเทศชาติที่มีลักษณะ “ชั่วคราว” (temporary) และการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ปกติไม่สามารถจัดการได้ นั่นจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะต้องมีการมอบ “อำนาจพิเศษ” (exceptional power) ให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงเป็นสถานการณ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่าง “ความเป็นปกติ” (normalcy) กับ “การยกเว้น” (exception)

อนึ่ง ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (public emergency) เอาไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ งานของ Alan Greene (Greene, 2020, p. 9) ได้อธิบายไว้ว่าหมายถึง สถานการณ์ที่รัฐกำหนดให้เป็นสภาวะวิกฤตที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงจนทำให้รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการหรือดำเนินการบางอย่างโดยเร่งด่วนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ได้มีการระบุถึงสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเอาไว้ในข้อ 4 วรรคหนึ่งว่า “ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ และการดำรงอยู่ของสถานการณ์นั้นได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีตามกฎหมายนี้อาจบังคับใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามกติกานี้ได้เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์...” แต่กระนั้นข้อบท

ดังกล่าวก็มีคำอธิบายเพิ่มเติมว่าหมายถึงสถานการณ์เช่นใด หากเพียงแต่ระบุถึงลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่จะต้องอยู่ในระดับที่เป็น “ภัยคุกคามต่อความเป็นอยู่ของชาติ” จึงจะเป็นเงื่อนไขในการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ดี ขอบเขตนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามข้อบทดังกล่าวได้รับการขยายความไว้ใน “หลักการสิราคูซาว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดและการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR) หรือ “หลักการสิราคูซา” วรรคที่ 39 ว่าหมายถึงสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโดยรวม ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนของดินแดน และยังเป็นสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความเป็นอิสระทางการเมืองและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามข้อ 4 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ แต่กระนั้นบทบัญญัติของวรรคที่ 40 และวรรคที่ 41 ของหลักการสิราคูซา กลับระบุว่า ความขัดแย้งหรือความไม่สงบภายในประเทศ (Internal conflict and unrest) หรือวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic difficulties) ซึ่งมีได้มีผลกระทบที่รุนแรงจนถึงขั้นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาติ ไม่ถือว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของชาติตามนัยดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นทั่วไปหมายเลข 29 (General Comment no. 29) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ที่ระบุว่า มิได้หมายความว่าสถานการณ์เลวร้ายในทุกกรณีจะเป็น “สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติ” (The public emergency which threaten to the life of the nation) เสมอไป (UN Human Rights Committee, 2001)

ดังนั้น จะเห็นว่าจากนิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะบางประการแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งมักจะเป็นการใช้ “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมาย บนความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐสามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและการใช้อำนาจของรัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ดังเช่นที่ Alan Greene (Greene, 2020, pp. 11 – 12) ชี้ให้เห็นว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐมักจะมีเชื่อมโยงกับเหตุผลที่เรียกว่า “ความจำเป็น” (Necessity) ซึ่งอาจหมายถึงการที่รัฐจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากทางเลือกในการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีอยู่อย่างจำกัด (a constraint in choice) หรืออาจไม่มีทางเลือก หรืออาจเป็นการที่รัฐจำเป็นต้องเลือกแนวทางที่สร้างผลกระทบที่เลวร้ายน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (the lesser of two evils) ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของชาติหรือไม่ในแง่หนึ่งถือได้ว่าเป็น “การตัดสินใจทางการเมือง” (political judgment) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนได้

สำหรับการใช้อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะย่อมแตกต่างไปจากการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ปกติ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคุณลักษณะของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้กฎหมายหรือมาตรการที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมหรือจัดการกับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจึงมีคุณลักษณะเฉพาะบางประการ เช่น เป็นการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้เฉพาะภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเท่านั้น หรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ยกเว้นการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น รวมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะที่เป็นการชั่วคราว (วสันต์ ชมภูศรี, 2559, หน้า 76 – 78) ขณะที่งานของ Clinton Rossiter (Rossiter, 1948, pp. 19 – 20) อธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ในการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอาจจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยสิ่งที่เรียกว่า “เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional dictatorship) เช่นเดียวกับในสมัยสาธารณรัฐโรมันที่สภาซีเนต (Senate) มีมติ (Consultum Senatus) ให้อำนาจแก่กงสุล (Consul) ในการแต่งตั้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น “ผู้เผด็จการ” (Dictator) เพื่อแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตที่มีต่อสาธารณรัฐ แต่กระนั้นการใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่อาจแตกต่างไปจากในอดีต เนื่องจากจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ร้ายแรง และเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น รวมถึงเมื่อสถานการณ์เช่นนั้นสิ้นสุดลง การใช้อำนาจเผด็จการตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วยเช่นกัน

ขณะที่ในยุคสมัยใหม่นี้ Carl Schmitt ได้อธิบายว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน (state of emergency) อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าคือ สภาวะยกเว้น (state of exception) ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษที่อยู่ในระดับที่เหนือหรือมากกว่าอำนาจที่ใช้ในยามปกติเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจของรัฐภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีเหนือกว่ากฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งในทัศนะของ Schmitt นั้น “องค์อธิปัตย์” (sovereign) คือ ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่าในสถานการณ์ทางการเมืองที่เลวร้าย องค์อธิปัตย์จำเป็นต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อธำรงไว้ซึ่งรัฐและระบบการเมือง ขณะเดียวกันกฎหมายทั้งหลายก็ต้องสามารถปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย (all law is ‘situational law’) (สราวุธ ทับทอง, 2557, หน้า 58)

ในส่วนของการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ Schmitt เห็นว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยล้มเหลวในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยเหตุเพราะโครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะกระจายอำนาจทำให้ไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดถือบรรทัดฐานแบบเสรีนิยมอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นภายใต้สถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม ดังนั้น Schmitt จึงไม่ยอมรับว่าระบอบเสรีนิยมจะสามารถขับเคลื่อนได้หากปราศจากผู้รับผิดชอบ ขณะเดียวกันระบอบเสรีประชาธิปไตยยังมีแนวคิดว่างองค์อธิปัตย์จะดำรงอยู่ตลอดเวลาในสถานการณ์ปกติ แต่สำหรับ Schmitt แล้วองค์อธิปัตย์จะปรากฏตัวขึ้นเฉพาะในยามที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ องค์อธิปัตย์จึงไม่มีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายปกติ และไม่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ซีโรธม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 127)

ด้วยเหตุที่ว่าอำนาจถูกควมรวบไว้ที่รัฐหรือองค์อธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้เดียวที่จะสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างทันทั่วทั้งและมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น Schmitt จึงเสนอว่า องค์อธิปัตย์เช่นว่านั้นคือ “ประธานาธิบดี” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ อันแสดงให้เห็นถึงการที่องค์อธิปัตย์สามารถกระทำการได้ทุกอย่างโดยปราศจากข้อจำกัด ซึ่งรวมถึงการยับยั้งหรือทำลายระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ ขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น ระบบกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป ทำให้ทุกอย่างขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียว (ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 107)

อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวของ Schmitt ถูกโต้แย้งโดย Hans Kelsen ซึ่งเห็นว่า ไม่มีรัฐบาลใดที่จะมีอำนาจตามกฎหมายที่อยู่นอกกฎหมาย และวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะก็ทำให้เป็นการพึงพาการตัดสินใจขององค์อธิปัตย์ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นเผด็จการ หากแต่เป็นการสถาปนา “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Court) เพื่อให้การกระทำของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือการบังคับใช้กฎหมายที่เชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยกลไกทางกฎหมาย และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกที่สำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ก็จะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าสู่อาณาบริเวณทางการเมืองมากเกินไป เนื่องจากจะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรทางการเมือง (ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2548, หน้า 38)

### ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

“ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการที่ถูกจัดวางอยู่ในระบบศาลคู่โดยแยกออกจากศาลยุติธรรม และเนื่องด้วยมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐในฝ่ายอื่น กล่าวคือ นอกจากจะมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังมีหน้าที่ในฐานะผู้ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่จะต้องใช้และตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่ละเมิดแต่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ปัจจุบันหลายประเทศได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีสถานะเป็นทั้งองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งและถูกกำหนดหน้าที่และอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 39 – 43)

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในโลกเมื่อปี ค.ศ. 1920 ณ ประเทศออสเตรีย โดยมีหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้ว่าสาเหตุของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจะมาจากปัญหาของระบบกฎหมาย ระบบศาล และปัญหาในทางทฤษฎี (กนิษฐา เชี่ยววิทย์, 2533, หน้า 124 – 128) ก็ตาม แต่การดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ทำให้ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (the Supremacy of the Constitution) มีสภาพบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การปรับใช้ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ยังเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional-reform exercises) โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญ นั่นจึงทำ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็น “ผู้พิทักษ์ที่จำเป็น” (a necessary guardian) สำหรับระบอบประชาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญนิยม และสิทธิมนุษยชน (Harding, 2017) ขณะเดียวกันข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ยังพบว่ามีกรณีนำเอาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมาแปรสภาพให้เป็นข้อพิจารณาทางกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยเพื่อให้ได้ข้อยุติด้วยเช่นกัน (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 26 – 27)

เมื่อการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในแง่หนึ่งได้รับการอธิบายว่ามีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมือง (political judgment) ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวโดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ก็อาจสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงประเด็นปัญหาอันเกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองให้กลายเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional disputes) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นการทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกลายเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่เรียกว่า “การกำหนดอำนาจศาลเอาไว้โดยชัดแจ้ง (Principle of Enumeration)” นอกจากนี้ ยังเป็นการทำให้ประเด็นปัญหาในทางการเมืองถูกเปลี่ยนสภาพให้กลายเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สามารถถูกพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญได้โดยการอาศัยพื้นฐานของหลักกฎหมายมากกว่าการใช้เพียงดุลพินิจเช่นเดียวกับการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในฝ่ายอื่น

อนึ่ง ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยหลักการประการหนึ่งที่สำคัญ นั่นคือ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีสถานะสูงสุดในระบบกฎหมาย และองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการ ไม่อาจใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับเมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการใดก็ตามที่มีได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมเท่ากับเป็นการล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำของรัฐว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นหลักประกันให้แก่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน (มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2563, หน้า 28 – 29)

ขณะที่ในกรณีของประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายได้ให้การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่หลากหลายมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับที่งานของ Björn Dressel (Dressel, 2012, p. 82) อธิบายว่า หากพิจารณารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับก่อนฉบับปี พ.ศ.

2540 จะเห็นว่า มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จะบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ลักษณะของการใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกลับถูกแบ่งไปให้แก่รัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกิดจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการ ประกอบกับเจตนารมณ์ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองและต้องการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ผ่านการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าอ้างอิงตัวแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (วรวิทย์ กังคศิเทียม, 2566, หน้า 467 – 472)

นอกจากเจตนารมณ์ที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง เพิ่มกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง และแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544, หน้า 33 – 36) ศาลรัฐธรรมนูญยังจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่เห็นว่าอำนาจรัฐในอดีตที่ผ่านมาอยู่อย่างกว้างขวางจนอยู่เหนือประชาชน ขณะเดียวกันการใช้อำนาจรัฐก็ขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ทำให้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกลไกที่มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างจริงจัง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญที่ปฏิบัติหน้าที่สอดประสานไปกับศาลอื่นและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540, หน้า 28 – 29)

แม้บริบทการเมืองนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับปี พ.ศ. 2560 ต่างให้การยอมรับ นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาที่สำคัญต่อประเทศชาติเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็มีผลกระทบต่อการใช้อำนาจทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240 – 241) ดังนั้น แม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดการเรียกร้องให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดให้องค์กรอื่น เช่น รัฐสภา ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันและความน่าเชื่อถือในคำตัดสินขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งอาจทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะไม่ต่างไปจากหลักเกณฑ์ทั่วไปมิใช่กฎหมายสูงสุด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังคงบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 240 – 241)

อนึ่ง ในทางวิชาการมีการจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นกลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (legislation) การกระทำทางปกครอง (administrative action) หรือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงในปัจจุบันยังพบว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างกว้างขวาง โดยครอบคลุมไปถึงการเสนอร่างกฎหมาย การวินิจฉัยการกระทำของพรรคการเมือง การรับรองสถานการณ์ฉุกเฉิน การวินิจฉัยถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการวินิจฉัยการเลือกตั้ง (Ginsburg and Elkins, 2009, p. 1461) ขณะที่ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญไทย นอกจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมายและการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นหน้าที่และอำนาจนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว หน้าที่และอำนาจอื่นที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัยคำร้องของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกและเป็นมิติใหม่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานผลการติดตามและตรวจสอบการประกอบสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 205) และต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ขยายสิทธิในการยื่นคำร้องของประชาชนดังกล่าวให้ครอบคลุมไปถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ โดยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 366)

ทั้งนี้ หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ตามหลักการ “Principle of Enumeration” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และจะขยายเขตอำนาจออกไปเป็นการทั่วไปมิได้ อย่างไรก็ตาม อาจสรุปภาพรวมของหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (2) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ (3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การวินิจฉัยกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น (4) การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น การวินิจฉัยการร้องขอให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น (5) การวินิจฉัยหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ (6) การวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การวินิจฉัยการ

สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ และการวินิจฉัยกรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และ (7) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การยุบพรรคการเมือง การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกับองค์กรอิสระ และการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นต้น (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567)

อาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ไขปัญหาจากสถานะและบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 หรือความต้องการที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นเจตนารมณ์ที่สำคัญของการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นคือการเป็นกลไกในการเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามพัฒนากระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

### ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะเห็นว่า ในแง่หนึ่ง หน้าที่และอำนาจดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเป็นกลไกสำหรับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ซึ่งก็อาจมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่หากพิจารณาภายใต้บริบทของสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งเป็นสถานการณ์ที่กฎหมายได้มีการเพิ่มอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้สามารถจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งบางครั้งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็อาจนำมาซึ่งข้อสงสัยว่า หน้าที่และอำนาจดังกล่าวจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้แค่ไหน เพียงใด

งานของนันทน์ จันทราชโลธร ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้ชี้ให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ผ่านหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 212) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1)) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213) และการวินิจฉัยกรณี

ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51) (นงนันทน์ จันทราชโลธร, 2565, หน้า 192 – 240)

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นด้วยกับงานศึกษาดังกล่าวเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน แต่กระนั้นก็เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอาจได้รับการคุ้มครองโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านหน้าที่และอำนาจในบางกรณีเท่านั้น ได้แก่ (1) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด (2) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (3) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ และ (4) การวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญตามหน้าที่และอำนาจดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง พบว่า คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะปรากฏให้เห็นในกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และการวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับการศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ อาจจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นจากการศึกษาแนวคำตัดสินที่เกี่ยวข้องที่สะท้อนมุมมองของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเสียก่อน ซึ่งในกรณีดังกล่าวปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยที่ 9/2553<sup>3</sup> คำวินิจฉัยที่ 24/2555<sup>4</sup> และคำวินิจฉัยที่ 6/2565<sup>5</sup> ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นประเด็นพิพาทในกรณีนี้ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551

ในการพิจารณาที่ปรากฏในคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่สิทธิและ

<sup>3</sup> คำวินิจฉัยที่ 9/2553 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 หรือไม่

<sup>4</sup> คำวินิจฉัยที่ 24/2555 เรื่อง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 หรือไม่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (5) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 หรือไม่ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 62 หรือไม่

<sup>5</sup> คำวินิจฉัยที่ 6/2565 เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (6) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 หรือไม่

เสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก็ยังคงได้รับการคุ้มครองโดยศาลยุติธรรม ดังปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ที่กำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือสามารถนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้จำกัดสิทธิของบุคคลในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในคำวินิจฉัยที่ 9/2553 และคำวินิจฉัยที่ 24/2555 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 23 อันเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญกลับยอมรับและให้การรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเห็นว่า แม้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จะเป็นกรณีที่เหมาะสมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครองหรือการดำเนินกิจการในทางปกครองก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นว่า การจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองตามกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นไปตามความจำเป็นของบ้านเมืองภายในระยะเวลาชั่วคราวจนกว่าจะมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวว่า หากพิจารณาตามหลักนิติรัฐที่วางหลักว่าการใช้อำนาจของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ และในกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ใดก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องมียุติธรรมการที่เหมาะสมทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการที่บทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ขณะเดียวกันก็ได้รับการรับรองจากศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกรณีดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาว่าจะขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่

นอกจากนี้ แม้ว่าประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะสามารถใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่การกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีลักษณะเป็นคดีปกครองไปอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ก็อาจประสบปัญหาในเรื่องความชำนาญของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่จะต้องพิจารณาคดีปกครองรวมถึงความเหมาะสมในวิธีพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือเรื่องของคำตัดสินของศาล (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2549) กล่าวคือ ในเรื่องของการฟ้อง

คดี ศาลยุติธรรมถือหลักว่าโจทก์จะต้องผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองแล้วว่าถูกผู้อื่นได้แย่งสิทธิหรือมีกระทำการใดที่กระทบสิทธิของตน ขณะที่ศาลปกครองถือหลักว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียพอสมควรกับเรื่องนั้นก็เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ โจทก์ในศาลยุติธรรมจึงแคบกว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครอง ขณะที่ในเรื่องของคำตัดสินนั้น เมื่อศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วว่ากฎที่โจทก์ได้แย้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีอำนาจแต่เพียงการไม่นำกฎหมายใช้บังคับกับคดีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎดังกล่าว ทำให้กฎนั้นยังคงมีผลใช้บังคับกับบุคคลอื่นต่อไปแม้ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ขณะที่หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีอำนาจเพิกถอนกฎโดยมีผลเป็นการทั่วไป ไม่เพียงแต่เฉพาะในคดีเท่านั้น

กรณีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า แม้บทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีได้จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจตามของฝ่ายบริหารเนื่องจากประชาชนยังสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยองค์กรตุลาการอย่างมีนัยสำคัญตามเหตุผลที่ได้อธิบายข้างต้น ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้นจึงนำมาซึ่งข้อสังเกตว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน และวินิจฉัยให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตัดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการพิจารณาในเรื่องความเหมาะสมของศาลที่ต้องพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว โดยในท้ายที่สุดแล้ว ประเด็นความเหมาะสมของศาลที่ควรมีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้

นอกเหนือจากการวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนผ่านศาลยุติธรรมและศาลอื่นดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยข้างต้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะด้วยเช่นกัน ดังสะท้อนให้เห็นจากกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี ในคำวินิจฉัยที่ 12/2552<sup>6</sup> คำวินิจฉัยที่ 2/2562<sup>7</sup> และคำวินิจฉัยที่ 30/2563<sup>8</sup> ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ประกาศของคณะ

<sup>6</sup> คำวินิจฉัยที่ 12/2552 เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2512 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 หรือไม่

<sup>7</sup> คำวินิจฉัยที่ 2/2562 เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เป็นความผิดและเป็นโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง และมาตรา 29 วรรคสี่ หรือไม่

<sup>8</sup> คำวินิจฉัยที่ 30/2563 เรื่อง ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 29/2557 เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัว ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 41/2557 เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐประหารขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า แม้ประกาศของคณะรัฐประหารจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสถานการณ์ในช่วงเวลาที่เข้ายึดอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน แต่เมื่อสภาพการณ์ของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เข้าสู่ภาวะสงบสุข สิทธิและเสรีภาพได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศของคณะรัฐประหารที่นำมาใช้บังคับก็ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์นั้น ส่งผลให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยประกาศของคณะรัฐประหารไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญหลายประการ เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรม และหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้คำวินิจฉัยดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม แต่ในบางกรณีก็แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213) หรือที่ในทางวิชาการเรียกว่า “การฟ้องตรง” หรือ “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional complaints)

เมื่อสืบค้นคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 เพื่อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศของคณะรัฐประหารก็พบว่าล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งสิ้น อาทิ คำสั่งที่ 24/2553<sup>9</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 ว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในคำสั่งดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่กระนั้นข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าผู้ร้องยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่ผู้ร้องจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นั้นจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 จะกำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป

<sup>9</sup> คำสั่งที่ 24/2553 เรื่อง นายสุภรณ์ อัตถาวงศ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (6) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง และประกาศที่ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ข้อ 6 ลงวันที่ 7 เมษายน 2553 คำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ 49/2553 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2553 และคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่ 78/2553 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2553 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคสาม และมาตรา 41 หรือไม่

(คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 205) แต่ในอีกแห่งหนึ่ง เงื่อนไขดังกล่าวกลับเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน เนื่องจากประชาชนผู้ยื่นคำร้องจะต้องไม่สามารถใช้สิทธิด้วยวิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนผู้นั้นได้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร หากแต่เพียงมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อนจนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

เช่นเดียวกันกับกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การยื่นคำร้องกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยในคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น คำสั่งที่ 4/2561<sup>10</sup> หรือคำสั่งที่ 26/2561<sup>11</sup> ซึ่งเป็นการโต้แย้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า ผู้ร้องจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 กล่าวคือ จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ขณะที่ในคำสั่งที่ 5/2565<sup>12</sup> หรือคำสั่งที่ 20/2566<sup>13</sup> ซึ่งเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาเช่นกัน เนื่องจากเห็นว่าคำร้องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพราะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 หรือใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 231 (1) ได้ ดังนั้นผู้ร้องจึงไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

หากพิจารณาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏให้เห็นทั้งจากในคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนได้นำเสนอข้างต้น จะเห็นว่าบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดจากของกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี โดยเฉพาะการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติ

<sup>10</sup> คำสั่งที่ 4/2561 เรื่อง นายนิมิตร เทียนอุดม กับพวก รวม 3 คน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ข้อ 12 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 44 หรือไม่

<sup>11</sup> คำสั่งที่ 26/2561 เรื่อง นางสาวณัฏฐา มหัทธนา (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ข้อ 12 วรรคหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแจ้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีต่อผู้ร้องโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 และมาตรา 44 หรือไม่

<sup>12</sup> คำสั่งที่ 5/2565 เรื่อง นางสาวชลิตา บัณทุวงศ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

<sup>13</sup> คำสั่งที่ 20/2566 เรื่อง นายวรวิทย์ รัตนประโคน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ของประกาศของคณะรัฐประหารขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรและไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน แต่กระนั้นในกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือ “การฟ้องตรง” ซึ่งเป็นการที่ประชาชนที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐเป็นผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องด้วยตนเอง ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้มีแนวการพิจารณาหรือมุมมองที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแต่อย่างใด หากแต่กลับให้ความสำคัญกับการที่ผู้ร้องจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณากำหนดไว้อย่างเคร่งครัด กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งอันเนื่องมาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ที่เปราะบางอย่างสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง รวมทั้งยังทำให้ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเองระหว่างการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้มีคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ด้วยความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการในแง่ของหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะพบว่า นอกจากจะมีการเพิ่มเติมกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญยังเพิ่มบทบาทให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนด้วย

อย่างไรก็ดี ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนพบว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในกรณีดังกล่าวจากกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212) และกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ “การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ” (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213) ทั้งนี้ จากการศึกษาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ได้นำมาซึ่งข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกจำกัดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในช่วงที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

สาธารณะได้ และในกรณีที่ได้รับความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมแทนที่จะเป็นศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวอาจนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยองค์กรตุลาการที่เหมาะสมได้

ประการที่สอง หากพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จะพบว่า กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการถูกละเมิดโดยประกาศของคณะรัฐประหาร อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับภายหลังจากที่คณะรัฐประหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศในห้วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับสถานการณ์ในช่วงที่มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศเพื่อควบคุมให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ทำให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยสมบูรณ์แล้ว การใช้อำนาจตามประกาศของคณะรัฐประหารก็ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่สอดคล้องกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ “การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ในแง่ของหลักการแล้ว ควรเป็นกรณีที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้อย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่กระนั้นเมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวกลับพบว่า เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้งสิ้น แม้ว่าในบางคำสั่งที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องยังมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เนื่องจากการยื่นคำร้องที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กรณีดังกล่าวจึงกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะโดยศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

ประการแรก เนื่องจากการใช้สิทธิของประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ถือเป็นช่องทางที่ประชาชนผู้นั้นสามารถใช้สิทธิได้ด้วยตนเอง โดยมีพัต้องรอให้เป็นข้อพิพาทที่อยู่ในการพิจารณาของศาลอื่นแล้วจึงอาศัยการโต้แย้งในศาลนั้นเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังเช่นกรณีการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 212 ในกรณีนี้ อาจเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ “ข้อยกเว้น” ตามมาตรา 47 ที่ศาลรัฐธรรมนูญมักนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ประการที่สอง เนื่องจากข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ยากหรืออาจใช้ระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจใช้วิธีการเปลี่ยนแนวการพิจารณาวินิจฉัย จากเดิมที่ยึดถือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ มาเป็นการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้งว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐในช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ดังเช่นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญไทย) ที่สามารถมีดุลพินิจในการรับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้โดยที่ผู้ร้องไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขบังคับที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หากศาลเห็นว่าการไม่ดำเนินการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดผลร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาให้แก่ผู้ร้องเมื่อเป็นเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะสามารถมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและสอดคล้องกับความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง.

## เอกสารอ้างอิง

กนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2533). *การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาสร้างรัฐธรรมนูญ. (2540). *กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการการวิสามัญบัญญัติเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาสร้างรัฐธรรมนูญ. (2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- ธงชัย วินิจจะกุล. (2566). *ปาฐกถาพิเศษ การปกครองด้วยสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย (Rule by Legal Exceptions: RbLE)*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นงนันทน์ จันทราชโลธร. (2565). *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2549). *บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548*. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2568 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=886>.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2553). “สภาวะยกเว้น” ในความคิดของ Giorgio Agamben. วารสารฟ้าเดียวกัน 8(1): 84 - 91.
- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2563). *อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561*. (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.
- วรวิทย์ กังศศิเทียม. (2566). ศาลรัฐธรรมนูญไทย ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. *ศาลรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21* (บทที่ 11, น. 467 – 507). กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พริ้นท์.
- วสันต์ ชมภูศรี. (2559). *การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริโรจน์ คล้ามไพบูลย์. (2548). *ความคิดทางการเมืองของคาร์ล ชมิทท์ ความเป็นการเมือง สภาวะสมัยใหม่ และเสรีประชาธิปไตย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ จันทรสัมบัติ. (2559). *ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมยศ จันทรสัมบัติ. (2560). *ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ*. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10(1), 167 - 194.
- สรารุณ ทับทอง. (2557). *รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 12*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2567). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง) พิมพ์ครั้งที่ 9*. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

Alivizatos, N. et al. (2020). *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency : Reflections*. Retrieved December 22,2025, from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e).

American Association for the International Commission of Jurists. (1985). *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. Retrieved January 15, 2026, from <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

Dressel, B. (2012). Thailand Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?. In Björn Dressel (Ed.), *The Judicialization of Politics in Asia* (p.79-97). London: Routledge.

Ginsburg, T. & Elkins, Z. (2009). *Ancillary Powers of the Constitutional Courts*. Texas Law Review, 87(7), 1431 - 1461.

Greene, A. (2020). *Emergency Powers in A Time of Pandemic*. Bristol: Bristol University Press.

Harding, A. (2017). *The Fundamentals of Constitutional Courts' International IDEA Constitution Brief*. Retrieved January 15, 2026, from <https://www.idea.int/publications/catalogue/fundamentals-constitutional-courts>.

International Commission of Jurists. (2005). *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree*. Retrieved December, 25,2025 from <https://www.icj.org/resource/more-power-less-accountability/>.

Neocleous, M. (2007). *From Martial Law to the War on Terror*. New Criminal Law Review, 10(4), 489 - 513.

Özbudun, E. & Turhan, M. (1995). Emergency Powers. *Science and technique of democracy* No. 12. Retrieved January 12,2026, from [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-STD(1995)012-e).

Rossiter, C.L. (1948). *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Valim, R. (2018). *State of exception: the legal form of neoliberalism*. Zeitschrift Für Politikwissenschaft, 28(4), 409 - 421.

UN Human Rights Committee. (2001). *General comment no. 29, States of emergency (article 4): International Covenant on Civil and Political Rights*. (UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Retrieved December 22, 2025, from <https://digitallibrary.un.org/record/451555?v=pdf>.

การพัฒนาชุมชนโดยเศรษฐกิจภาคประชาชน:  
กรณีศึกษาเศรษฐกิจชุมชนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
Community Development Through the People's Economy: A Case Study  
in Thap Nam, Ayutthaya Province

Received: 16/02/2569

Revised: 17/06/2569

Accepted: 20/06/2569

ดาร์รินทร์ กำแพงเพชร<sup>15</sup>, ชวพล ช้างกลาง<sup>2</sup>

และวาทัญญู ไจบรีสุทธิ์<sup>3</sup>

Darin kamphaengphat<sup>1</sup>, Chawapon Changklang<sup>2</sup>

and Watunyu Jaiborisudhi<sup>3</sup>

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำการศึกษาถึงการพัฒนาชุมชนด้วยเศรษฐกิจภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ที่มุ่งเน้นไปที่ความพอดีตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในชุมชน วิเคราะห์ความต้องการของชุมชน การพัฒนาการเชื่อมต่อห่วงโซ่การผลิต การแสวงหาช่องทางการตลาด การลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ภายในชุมชน ด้วยความร่วมมือและความกระตือรือร้นของคนภายในชุมชน (Active Local) ภายใต้สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของชุมชนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการนำของเทศบาลตำบลทับน้ำในฐานะของ “ผู้จัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน” ร่วมกับประชาชน อันนำไปสู่การพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาการผลิตแบบ Smart Farming การพัฒนาห่วงโซ่เศรษฐกิจภายในชุมชน การพัฒนาการช่องทางในการจัดจำหน่ายผลผลิต การพัฒนาการตลาดแบบออนไลน์ ออฟไลน์ และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของชุมชน ส่งผลให้เกิดเศรษฐกิจทางเลือกที่พัฒนาจากฐานราก ทำให้เกิดการพึ่งตนเองของชุมชน เกิดความยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความสมดุลทั้งทางสังคมและสิ่งแวดล้อม อันแตกต่างไปจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนเสรี (Liberal Capitalism) ซึ่งมีลักษณะที่จำต้องตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ที่มีอย่างไม่จำกัด ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรแบบล้างทำลาย เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำว่า “กำไร และการขยายตัว” ก่อเกิดสถานะที่เรียกว่า “ปลาใหญ่กินปลาเล็ก” ทุนใหญ่กลืนกินทุนเล็ก ทุนข้ามชาติกลืนกินทุนชาติ ก่อให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจซ้ำแล้วซ้ำเล่า

**คำสำคัญ:** ห่วงโซ่อุปทาน, เศรษฐกิจชุมชน, ผู้จัดการชุมชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>15</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

<sup>1</sup> Lecturer, College of Leadership and Social Innovation, Rangsit University

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

<sup>2</sup> Lecturer, College of Leadership and Social Innovation, Rangsit University

<sup>3</sup> นักวิจัยชำนาญการพิเศษ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>3</sup> Senior Researcher, Institute of East Asian Studies, Thammasat University

\*Email: Chawaponchangklang@gmail.com

### Abstract

This study aims to explore local resources, analyze the local demand, connect the supply chain, identify market channel, reduce cost, and generate local income through local cooperation and activism. These efforts contribute to the development of local supply chain, the distribution channel, online and offline market as well as community tourism. The achievement of community economic development in Thap Nam sub-district, Bang Pahan district, Phra Nakhon Si Ayutthaya province - led by a sub-district administrative organization acting as 'a manager of community based economy' in collaboration with local people - reflects an approach to community development based on the main street capitalism focusing on moderation drawing from the sufficiency economy philosophy. These development provides a grassroot based economic alternative promoting self-reliance, sustainability, inequality reduction, social and environmental balance, which is contrary to the conventional capitalism mainly responding to endless demand within limited resources, eventually ending up with environmental degradation. Essentially, capitalism prioritizes 'profit and growth' but only causes a situation of big fish eat little fish, where big capital swallows up smaller ones or transnational capital overwhelms national ones, ultimately contributing to the recurring economic crises.

**Keywords:** Supply chain, Community economy, Community managers, Local government

### บทนำ

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจโลก และระบบเศรษฐกิจของไทยกำลังสั่นคลอน อันเนื่องมาจากภาวะสงครามในหลายจุดของโลก เช่น อิสราเอล-ปาเลสไตน์ รัสเซีย-ยูเครนและการขัดแย้งในแถบทะเลจีนใต้ สงครามในเมียนมาเป็นต้น ที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบและราคาทองคำพุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ตลาดการค้า อันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในโลกล้วนเชื่อมโยงส่งผลถึงกันหมด และนับวันยิ่งพันกันจนไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์อะไรในมุมใดของโลกก็จะสะท้อนถึงกันทั่วโลก ประเทศไทยก็ตกอยู่ในวังวนนี้เช่นกัน เพราะการนำพาตัวเองเข้าไปอิงอาศัยกับระบบเศรษฐกิจโลกโดยไม่สร้างฐานของตัวเองให้แข็งแรง ทั้งที่ไทยมีฐานทรัพยากรที่เข้มแข็งหรือมีทุนเดิมทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่เข้มแข็งมากมาย ประเทศไทยประสบปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว นั่นคือ ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่นับวันจะยิ่งกว้างขึ้น จากรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566 พบว่า ในปี 2566 มีคนจนทั้งสิ้นประมาณ 2.39 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 3.41 ของประชากรทั้งหมด โดยเส้นความยากจนอยู่ที่ 3,043 บาทต่อคนต่อเดือน

ทั้งนี้จากรายงาน พบว่า กลุ่มคนเปราะบางต่อความยากจนยังคงเผชิญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความเสี่ยงได้อย่างชัดเจนโดยในปี 2566 สัดส่วนคนเปราะบางต่อความยากจน อยู่ที่ร้อยละ 8.19 หรือคิดเป็น 5.74 ล้านคน แต่ช่องว่างระหว่างสัดส่วนคนจนและสัดส่วนคนเปราะบางต่อความยากจนยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนว่ายังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญและเพียงพอต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการหลุดพ้นความยากจนอย่างยั่งยืนให้แก่กลุ่มดังกล่าว

นอกจากนี้หากพิจารณาจากลักษณะสำคัญของกลุ่มคนเปราะบางต่อความยากจน พบว่ามากกว่า 4 ใน 5 ของคนเปราะบางต่อความยากจนอาศัยอยู่ในครัวเรือนขนาดกลาง (4 - 6 คนต่อครัวเรือน) ส่วนใหญ่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นเพศชาย (ร้อยละ 61.34) และมีระดับการศึกษาสูงสุดที่ประถมศึกษาเท่านั้น (ร้อยละ 89.88) รวมทั้ง เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 48.92) ไม่ได้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ (Economically Inactive) โดยเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ และเด็ก รวมกันถึงร้อยละ 33.61 นอกจากนี้ คนเปราะบางต่อความยากจนส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพอิสระหรือเป็นลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีสัดส่วนร้อยละ 21.12 ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง และร้อยละ 18.06 เป็นลูกจ้างเอกชน นอกจากนี้ ในกลุ่มที่เป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม 3 ใน 4 เป็นการปลูกข้าว ปลูกพืชยืนต้นอื่น ๆ และการสนับสนุนการผลิตพืชผล ทำให้การประกอบอาชีพที่จำเป็นต้องพึ่งพาปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ และส่งผลให้ได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนของสภาพภูมิอากาศค่อนข้างสูง โดยเฉพาะปัญหาจากฝนทิ้งช่วงและภัยแล้ง ในพื้นที่ปลูกข้าวนาปีในช่วงต้นฤดูการเพาะปลูกและปริมาณน้ำที่อยู่ในระดับต่ำ

กล่าวได้ว่าลักษณะของกลุ่มคนเปราะบางต่อความยากจนบ่งชี้ให้เห็นถึงสาเหตุเชิงโครงสร้างสำคัญ ที่นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการกลายเป็นคนจน ซึ่งได้แก่ การอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนระดับการศึกษาต่ำมีสมาชิกครัวเรือนอยู่ในวัยพึ่งพิงและไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจสูง และประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรมที่มีผลิตภาพต่ำทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ปัจจัยดังกล่าว ทำให้เกิดความเปราะบางทางเศรษฐกิจของครัวเรือนทั้งในปัจจุบันและอนาคต และกลุ่มที่มีรายได้สูงมีส่วนแบ่งการถือครองทรัพย์สินเกือบทุกประเภทสูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้ น้อยอย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์สินทางการเงิน ซึ่งกลุ่มที่มีรายได้สูงมีส่วนแบ่ง การถือครองสูงถึงร้อยละ 49.87 ของมูลค่าทั้งหมด ขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำถือครองเพียงร้อยละ 10.35 เท่านั้น นอกจากนี้ กลุ่มที่มีรายได้สูง ยังมีส่วนแบ่งการถือครองยานพาหนะและที่อยู่อาศัยสูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2567)

ทั้งนี้ อัตราการว่างงานของไทย พบว่า เด็กจบใหม่หางานได้ยากขึ้น จากรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาส 3 ปี 2567 พบว่า มีผู้ว่างงานปรับเปลี่ยนเล็กน้อย โดยไตรมาส 3 ปี 2567 มีจำนวน 4.1 แสนคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2 เมื่อเทียบกับไตรมาสเดียวกันของปี 2566 คิดเป็นอัตราว่างงานร้อยละ 1.02 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.99 ในปีก่อน ซึ่งเพิ่มขึ้นทั้งผู้ที่เคยและไม่เคยทำงานมาก่อน ที่ร้อยละ 2.8 และ 3.5 หรือมีจำนวน 1.8 และ 2.3 แสนคน ตามลำดับ ขณะที่กลุ่มที่ไม่เคยทำงานมาก่อน ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงสุดในระดับอุดมศึกษา มัธยมศึกษา และมัธยมต้น ตามลำดับ นอกจากนี้ ผู้ว่างงานระยะยาวตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้าถึงร้อยละ 16.2 หรือมี

จำนวน 8.1 หมื่นคน โดยกว่าร้อยละ 65.0 ระบุสาเหตุว่าหางานไม่ได้ ขณะที่ร้อยละ 71.3 ไม่เคยทำงานมาก่อน ซึ่งในจำนวนนี้ เกือบ 3 ใน 4 อยู่ในช่วงอายุ 20 – 29 ปี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567)

จากข้อมูลความยากจน อัตราการว่างงานและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจดังกล่าว ยังมีวิกฤติเศรษฐกิจโลกเข้ามากระทบยังเป็นการซ้ำเติมความเดือดร้อนให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัวจากสถานการณ์โรคระบาด Covid-19 ในช่วงที่ผ่านมา แต่ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็ยังไม่มีความชัดเจนอยู่ในสภาพลักลั่น ยิ่งซ้ำเติมด้วยนโยบายของรัฐบาลที่ออกมาให้ข่าวว่าจะการปฏิรูปการจดทะเบียนภาษีครั้งใหญ่ ทั้งการปรับขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และการปรับภาษีเงินได้ให้อยู่ที่ 15% (ปีพ.ศ. 2567) รวมไปถึงการเสนอแนวทางปรับฐานเพดานเงินประกันสังคมใหม่ เป็นต้น แนวทางหนึ่ง รัฐและฝ่ายนโยบายซึ่งแนบแน่นอยู่กับกลุ่มทุนพยายามนำพาประเทศเข้าสู่เศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ที่มุ่งเน้นธุรกิจการค้า วัตถุประสงค์ด้วยตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ Gross Domestic Product (GDP) แล้วปัจจุบันยังมีความสะดุดเร็วของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร ในยุคปัจจุบันเรามีอุปสรรคน้อยลงในการส่งสินค้าข้ามพรมแดนและการส่งข้อมูลให้กัน โลกกำลังเคลื่อนที่ที่ซึ่งเต็มไปด้วยความอุดมทางข่าวสารข้อมูลแต่กลับมีพื้นที่ให้เราทำงานน้อยลง ปัจจุบันมีข้อมูลมากมายแต่กลับไม่มีประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนฐานรากโดยรวมเท่าใดนัก ประชาชนส่วนใหญ่กลับไม่ได้ใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ หรือเทคโนโลยีเหล่านี้กลับทำให้เศรษฐกิจแย่ในปัจจุบัน และยังทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนและโอกาสในการสร้างธุรกิจยากยิ่งขึ้นเพราะไม่สามารถต่อสู้กับกลุ่มทุนนิยมขนาดใหญ่และธุรกิจการเมืองในปัจจุบันได้

จะเห็นว่า ประเทศไทยซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรมมีชุมชนชนบทเป็นส่วนใหญ่ของประเทศจะดำรงตนอย่างไร จะวางวิถีเศรษฐกิจอย่างไรให้สามารถอยู่รอดและแข็งแกร่งได้ในกระแสโลก แล้วประชาชนคนไทยมีทางเลือกในการจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอดของตนเองและชุมชนได้บ้างหรือไม่ และประชาชนสามารถมีทางเลือกที่สร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจกับทุนนิยมขนาดใหญ่ได้บ้างหรือไม่

จากข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นด้วยเศรษฐกิจภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ในพื้นที่ชุมชนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเดิมที่ต้องประสบกับปัญหาน้ำแล้งสลับกับน้ำท่วม ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอ แต่หลังจากชุมชนภายใต้การนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้ร่วมกับการบริหารจัดการน้ำ ร่วมกันพัฒนา การสร้างความอยู่ดีกินดี – ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ดำเนินการต่างๆ เพื่อขยายห่วงโซ่รายได้ (Local income chain) การแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าบริการหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ อันจะนำมาซึ่งการขยายตัวของฐานภาษีท้องถิ่นและมีส่วนช่วยทางอ้อมในการเพิ่มรายได้ให้กับอปท. ตามมา จนปัญหาต่างๆ ที่มีภายในชุมชนค่อยๆ หมดไป (Fitzgerald and Leigh, 2002; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2565)

แนวคิดเศรษฐกิจภาคประชาชนในทางปฏิบัติเป็นการวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทานท้องถิ่น โดยการฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชนจากฐานราก ทั้งนี้ วิธีการดำเนินการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) ของระบบเศรษฐกิจชุมชนโดยเครื่องมือสำรวจห่วงโซ่เศรษฐกิจชุมชน จะทำให้เห็นโอกาสและการพัฒนาศักยภาพในการนำปัจจัยด้านทรัพยากรชุมชนมาใช้

เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มได้หลายประการ ในส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาช่องทางตลาดขึ้น เพื่อเชื่อมต่อห่วงโซ่เศรษฐกิจชุมชนที่ขาดหายไป หรือเป็นการทำให้ปัจจัยด้านอุปสงค์และด้านอุปทานมาเชื่อมต่อกันได้ (ทำให้ผู้ซื้อ-ผู้ขายมาพบกันจนนำไปสู่การซื้อขายสินค้าบริการ) โดยใช้เทคโนโลยีอย่างง่าย ซึ่งเป็นแนวคิดเศรษฐกิจที่มีชีวิตหรือเศรษฐกิจภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ซึ่งเป็นแนวคิดจากการดำเนินงานของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคประชาชนในการดำเนินงานแบบรับผิดชอบต่อสังคม

### 1. แนวคิดเศรษฐกิจภาคประชาชน (Main Street Capitalism)

แนวคิดเศรษฐกิจภาคประชาชนหรือทุนนิยมภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ได้มีการนำเสนอไว้ในหนังสือ The Great Equalizer โดย David M. Smick (2017) เขาได้กล่าวว่า เศรษฐกิจภาคประชาชนหรือทุนนิยมภาคประชาชน (Main Street Capitalism) มิได้หมายถึงการค้าเสรีแบบสุดโต่งโดยที่ไม่มีเกณฑ์ต่อการควบคุมใดๆ แต่หมายถึงหัวใจของผู้ประกอบการที่กล้ายอมรับความเสี่ยงที่มีใช้แบบทุนนิยมจากวอลล์ สตรีท (Corporate Capitalism) ที่เล่นแร่แปรธาตุจนเป็นสาเหตุของวิกฤติทางการเงินของสหรัฐอเมริกาในปี 2008 และนั่นทำให้ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจต่อประชาชนต้องได้รับผลกระทบจากความสูญเสียโอกาสไปอย่างสิ้นเชิง นวัตกรรมทุนนิยมจากภาคประชาชนนั้น เน้นที่กิจการเล็ก ๆ ถ้าจะสร้างการเจริญเติบโตต่อธุรกิจของตนเองได้ เป็นระบบเศรษฐกิจใหม่ที่ท้าทายระบบทุนนิยมเดิมจากวอลล์ สตรีท และเป็นระบบเศรษฐกิจใหม่ที่ให้อำนาจบุคคลที่อยู่ข้างล่างสามารถไต่บันไดทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาสให้กับตนเองได้ หรือที่เราเรียกกันว่า “Empowering Capitalism” ทุนนิยมที่ให้อำนาจแก่เรา ยุคของนวัตกรรมใหม่เป็นยุคที่เศรษฐกิจทุนนิยมภาคประชาชนสามารถสร้างความรุ่งเรืองให้ตนเองได้ ดังนั้น จึงเป็นการสร้างความคิดใหม่ๆ การรังสรรค์ต่อยอดนวัตกรรมใหม่ๆ ที่มาจากพลังของประชาชนที่มีเสรีภาพในการเลือกสรรหาสิ่งที่มีประโยชน์แก่สาธารณะ นวัตกรรมจึงเป็นทางออกในการสร้างสันติสุขให้กับสังคมโดยรวม (Smick, 2017)

ศาสตราจารย์เอ็ดมุนด์ เฟลป์ส (Edmund Phelps) ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ปี 2006 กล่าวว่า “คำว่า การทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) นั้นไม่เพียงแต่มีความสำคัญต่อมุมมองทางการเมืองเท่านั้น แต่เป็นความสามารถในการรังสรรค์นวัตกรรมออกมาในการยกระดับรายได้ให้กับประชาชน เรียกว่า Mass Flourishing หรือความเฟื่องฟูของประชาชน ที่มนุษย์ทุกคนเป็นเครื่องจักรที่มีความคิดเป็นผู้สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ให้กับตัวสินค้าแบบเดิม ภาคประชาชนได้สร้างพฤติกรรมกรรมให้กับสังคมและนับว่ากระบวนการทัศน์ใหม่สำหรับภาคเศรษฐกิจทุนนิยมภาคประชาชนได้เกิดขึ้น (www.columbia.edu, 2024)

ทั้งนี้ การส่งเสริมระบบเศรษฐกิจภาคประชาชนให้เกิดขึ้นนั้น สามารถทำให้ลดการแตกแยกของสังคมที่สภาวะการว่างงานอาจทำให้เกิดความโกลาหลต่อสังคม ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ภาคเศรษฐกิจมีความแข็งแกร่งขึ้นแล้ว มันยังช่วยทำให้ปัญหานี้สินที่ให้อัตราดอกเบี้ยต้องคงสภาพต่ำและทำให้เศรษฐกิจไม่สามารถขยายไปข้างหน้าได้ จึงทำให้เกิดการปั่นสินทรัพย์เกินมูลค่าความเป็นจริงและทำให้เกิดการระเบิดของฟองสบู่ตามมา สหรัฐอเมริกาสามารถป้องกันตัวเองได้ถ้าการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ 3.4% มิใช่เพียง 1.4% ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การปลดปล่อยพลังงาน

นิยามภาคประชาชน (Main Street Capitalism) คือ คำตอบในการป้องกันสหรัฐอเมริกา แต่สิ่งที่น่ากังวลหรือน่าเศร้า คือ นักการเมืองในวอชิงตันดีซีมองเห็นหรือไม่ หรือยังคงให้ความสำคัญต่อทุนนิยมที่มาจากองค์กรขนาดใหญ่หรือทุนนิยมแบบวอลล์ สตรีท หรือนักการเมืองเหล่านี้มองว่ากลุ่มนิยามภาคประชาชนเป็นตัวป่วนต่อระบบทุนนิยมแบบเดิม หรือต่อกลุ่มอำนาจเดิม (Smick, 2017)

จากแนวคิดของ Smick ดังกล่าว แท้ที่จริงแล้วในประเทศไทยมีแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็งหรือเศรษฐกิจชุมชนฐานรากมานานแล้ว โดยอาศัยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9 ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียงหมายความว่าความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน”

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจภาคประชาชนหรือทุนนิยมภาคประชาชน (Main Street Capitalism) พอสรุปได้ดังนี้

ประการแรก เป็นแนวคิดว่าด้วยระบบเศรษฐกิจที่เน้นความพอดี มีการวางแผนการผลิตการบริโภค และการขายอย่างมีเหตุมีผล

ประการที่สอง เป็นการเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจากฐานราก จากฐานทรัพยากรและเติบโตอย่างสมดุลบนกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาจากหลักคิด เศรษฐกิจพอเพียง จัดว่ามีความใกล้เคียงกับแนวคิด พุทธเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นเศรษฐศาสตร์ที่เน้นความพอดี หรือความมีดุลยภาพ ใน 3 มิติ ได้แก่ ดุลยภาพระหว่าง “กาย” กับ “จิต” ทำให้ลดความต้องการเทียมอันเป็นความต้องการของ “จิต” เช่น เหล้า บุหรี่ ดุลยภาพระหว่าง “มนุษย์” กับ “มนุษย์” ความสุขของคนหนึ่งต้องไม่เป็นเหตุแห่งความทุกข์ของอีกคนหนึ่ง หรือความรวยของคนกลุ่มหนึ่งต้องไม่เป็นเหตุแห่งความจนของคนอีกกลุ่มหนึ่ง และ ดุลยภาพระหว่าง “มนุษย์” กับ “ธรรมชาติ” การแสวงหาความสุขของมนุษย์ต้องไม่นำไปสู่การเบียดเบียนทำลายธรรมชาติ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2542) เศรษฐกิจพอเพียงสัมพันธ์และสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจภาคประชาชนที่เป็นการสร้างความเข้มแข็งจากฐานรากของชุมชนจนถึงประเทศ นอกจากนี้ เศรษฐกิจชุมชนต้องอาศัยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ความเป็นธรรม และหลักการเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นรากฐานชี้นำ โดยสามารถวิเคราะห์หลักคิด ข้อเด่น ข้อด้อยความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ได้ดังนี้

| รูปแบบเศรษฐกิจ                                                          | หลักคิด                                                                                                                                                                                                                                              | ข้อเด่น                                                                                                                                             | ข้อด้อย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>เศรษฐกิจทุนนิยมเสรี</b>                                              | 1. กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมการผลิตและการบริโภค<br>2. การแข่งขันจะทำให้เกิดการผลิตรายได้และบริการที่มีประสิทธิภาพ                                                                                                                                        | 1.สนองตอบความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต<br>2. กระตุ้นให้คนคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำรงชีวิต                                                    | 1. การกระจายรายได้และการแข่งขันไม่เป็นธรรม เข้าทำนองปลาใหญ่กินปลาเล็กจากทั้งขนาดทุนที่แตกต่างกัน และอำนาจต่อรองของแต่ละประเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน<br>2. กระตุ้นความโลภของมนุษย์ ใช้และทำลายทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง อาจนำไปสู่ความไม่ยั่งยืน<br>3.สูญเสียทรัพยากรไปกับปัจจัยที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างแท้จริง เช่น การตลาด การโฆษณา<br>4. ไม่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจระดับชุมชนอย่างแท้จริง | - นโยบายและภาคธุรกิจส่วนใหญ่สนับสนุน<br>- การพยายามแก้ปัญหาโดยการปฏิรูปภาคการเงินให้มีความเข้มแข็ง และไปสนับสนุนภาคการผลิตทั้งอุตสาหกรรมและระดับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<br>- เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากเพราะปัจจุบันระบบการเงินผูกติดกับระบบการเงินโลก และปัญหาเงินเฟ้อก็ยังไม่มียาแก้ใ้ได้อย่างเด็ดขาด |
| <b>เศรษฐกิจภาคประชาชนหรือทุนนิยมภาคประชาชน (Main Street Capitalism)</b> | 1. เน้นความพอดี มีการวางแผนการผลิตการบริโภค และการขาย อย่างมีเหตุมีผล<br>2. เน้นที่การพัฒนาจากฐานรากจากฐานทรัพยากรและเติบโตอย่างสมดุลบนกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและ อปท.<br>3. เน้นความเป็นเครือข่ายเป็นรูปแบบการจัดองค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชน | 1. ลดความเสี่ยงในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน<br>2. เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งจากฐานราก<br>3. มีความยั่งยืนในแง่ทรัพยากร<br>4. รับแรงกระแทกจากเศรษฐกิจโลกได้ | 1. ต้องสร้างจิตสำนึกของคนในสังคม โดยเฉพาะในวงธุรกิจการค้า ซึ่งสวนทางกับการค้าที่มุ่งหวังกำไรเป็นหลัก<br>2. บางครั้งเทคโนโลยีที่รักษาสິงแวดล้อมต้องลงทุนสูงจึงกลายเป็นการกีดกันทางการค้าไปในตัว                                                                                                                                                                                                                      | - เป็นจริงได้ยาก(แต่ก็มีบางชุมชนที่ทำได้) เพราะฝายนโยบายและกลุ่มทุนต่างไม่สนับสนุน<br>- การจะเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจและนำไปปฏิบัติทำได้ยาก เพราะต้องเป็นกระบวนการเรียนรู้ ไม่ใช่เรื่องเชิงเทคนิคอย่างเดียว<br>- ต้องพัฒนาฐานคิดใหม่ทางการประกอบการที่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม              |

## 2. กรณีตัวอย่างการพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจชุมชนของชุมชนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กรณีตัวอย่างในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากศึกษาเรื่อง โครงการการพัฒนากระบวนบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นระยะที่ 2 พบว่า การปรับเปลี่ยนฐานคิดและมุมมองที่มีต่อบทบาทของอปท. ในการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนยุคใหม่ให้เหมาะกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปจึงเป็นสิ่งสำคัญ (วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2565)

องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำและภาคประชาชน ได้พัฒนาเศรษฐกิจด้านการเกษตรโดยใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยจัดการน้ำและวางแผนการผลิตตามแนวคิด “Smart Farming” โดยยึดหลักการ “เพียงพอ ทั่วถึง เป็นธรรม ไม่ขาดแคลน” ด้วยการนำเทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ และ Internet of Things (IoT) มาช่วยในการบริหารจัดการน้ำ โดยใช้การพยากรณ์ปริมาณน้ำในแหล่งน้ำสายหลักในพื้นที่ พร้อมทั้งคำนวณปริมาณน้ำเพื่อการเกษตร ควบคู่ไปกับการมุ่งแก้ไขปัญหารายได้ของเกษตรกรตกต่ำ ผ่านการจัดหาตลาดแบบเกษตรพันธสัญญาโดยส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชแบบผสมผสานแทนการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำจะเป็นผู้ช่วยในการจัดหาช่องทางในการจัดจำหน่ายผลผลิต ทั้งนี้การเพาะปลูกพืช มีการทำสัญญาซื้อ-ขายผลผลิตล่วงหน้า และตกลงราคาของพืชผลการเกษตรเบื้องต้นในลักษณะคู่สัญญา เพื่อเป็นการประกันรายได้ให้กับเกษตรกรว่าจะได้รับรายได้อย่างคงที่ ควบคู่ไปกับการพัฒนาช่องทางให้ผู้ซื้อและผู้ขายภายในชุมชนได้พบปะกัน (Demand & Supply matching) ตลอดจนพัฒนาการซื้อขายสินค้าบริการภายในชุมชนให้มากขึ้น อันเป็นการสร้างรายได้ให้หมุนเวียนภายในชุมชน และจากการวิเคราะห์ห่วงโซ่ของกิจการร้านค้าและร้านอาหารภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น พบว่า ผลผลิตทางการเกษตรหลายประเภทมีความต้องการบริโภคสูงภายในชุมชน อาทิ ถ่านหุ้ดต้ม ถั่วอก ผักชี ไม่เสียปลูกขึ้น และไม่ป้างไถ่ย่าง ชุมชนจึงส่งเสริมให้เกิดการผลิต การสร้างอาชีพ การพัฒนาห่วงโซ่เศรษฐกิจภายในชุมชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคนั้นๆ (วีรศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2565)

จากการการปรับเปลี่ยนข้อต่อของห่วงโซ่เศรษฐกิจ เพื่อให้หันกลับมาพึ่งพาตนเอง สร้างรายได้จากการค้าขายกันภายในชุมชนเพิ่มขึ้น ซึ่งวีรศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2565) พบว่า ศักยภาพในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นโดยการปรับเปลี่ยนให้มาใช้วัตถุดิบทางการเกษตรจากภายในชุมชนจะอยู่ที่ 1.249 ล้านบาทต่อเดือน หรือเพิ่มจากรายได้เดิมร้อยละ 16.87

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำยังได้มีบทบาทที่ส่งเสริมตลาดกลางเกษตร/อาหารปลอดภัย และการรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน อันเป็นการกระตุ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชุมชน สืบเนื่องมาจากการขายพืชผักสวนครัวในชุมชน หรือการผลิตสินค้าและเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรที่มีในชุมชน เช่น ผลิตข้าวเกรียบมันเทศ ทองมันมันเทศ มัฟฟินมันเทศ เครื่องดื่มสกัดจากมันเทศ หรือกล้วยตากพลังงานแสงอาทิตย์ มีผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ได้รับการรับรอง พร้อมกับส่งเสริมการค้าขายสินค้า บริการ หรือผลิตภัณฑ์ชุมชน ด้วยการพัฒนา “ตลาดออนไลน์” และ “ตลาดออฟไลน์: ถนนคนเดิน” ขึ้นมาในพื้นที่ชุมชน ทั้งนี้ในการพัฒนาช่องทาง

ตลาดออนไลน์สำหรับสินค้าชุมชน โดยใช้เทคโนโลยี Line Application และ Facebook โดยในเดือน ธันวาคม 2564 มีการซื้อขายออนไลน์เท่ากับ 27 รายการต่อเดือน และมีมูลค่าซื้อขายรวมราว 14,223 บาท เท่านั้น แต่หลังจากการประชาสัมพันธ์เพิ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 มีการซื้อขายผ่านช่องทางออนไลน์ เพิ่มขึ้นไปถึง 218 รายการต่อเดือน และมีมูลค่าการซื้อขายรวมเท่ากับ 78,420 บาท และผลจากการจัดทำ ตลาดออนไลน์ 6 เดือนระหว่างเดือนธันวาคม 2564 - พฤษภาคม 2565 มียอดซื้อขายผ่านระบบออนไลน์เฉลี่ย เดือนละ 42,366.17 บาท และมีจำนวนรายการสั่งซื้อต่อเดือนเฉลี่ย 256 รายการ ทั้งนี้รายการซื้อขายส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 เป็นสินค้าอาหารและสินค้าเกษตร ในส่วนของตลาดออฟไลน์ คือถนนคนเดินทับน้ำ เตะมาร์เก็ต มียอดขายในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2565 จากร้านค้าทั้งหมดรวมกัน 132,835.00 บาทในการจัดงาน 1 วัน และมีผลกำไรร้อยละ 14.5 จากต้นทุนสินค้าและวัตถุดิบ หากเทียบกับการขายตามปกติจะมีรายได้ เพิ่มจากการจัดงานครั้งนี้ จำนวน 80,615 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 154.4 และจากการจัดงานถนนคนเดิน รอบสองที่ได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 4 - 5 มิถุนายน 2565 สามารถสร้างยอดขายได้เฉลี่ยถึงวันละ 2.155 แสน บาท ควบคู่ไปกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในชุมชน อาทิ วัดฝั่งแดด วันวานที่บ้านทุ่ง ณ สวนครูเชิด (แปลงเกษตรผสมผสาน) กลุ่มจักสานไทยโบราณบ้านม้า และ Raina House โฮมสเตย์ เป็นต้น (วีรศักดิ์ เครือ เทพและคณะ, 2565)

กฤตภพ เฉื่อยฉ่ำ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา แก้ไขปัญหาวิกฤต ภัยแล้งของชาวบ้านและชุมชนในพื้นที่ตำบลทับน้ำ และตำบลบ้านม้า อำเภอบางปะหัน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา กล่าวว่า

“ แถ่นี่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ประสบกับปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม เป็นประจำ ทุกปี จึงได้ดำเนินโครงการน้ำแห่งชีวิตขึ้นมา ด้วยการน้อมนำเศรษฐกิจพอเพียง ศาสตร์พระราชา และโคกหนอง นาโมเดล มาปรับใช้ในพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ช่วยบรรเทาความ เดือดร้อนของเกษตรกรจากปัญหาภัยแล้งและการขาดรายได้ในช่วงฤดูแล้ง โดยการเปิดโอกาส ให้เกษตรกรได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำและพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ด้านการผลิตของชุมชน จนสามารถแก้ไขปัญหาของเกษตรกรและชุมชนได้เป็นอย่างดี ”

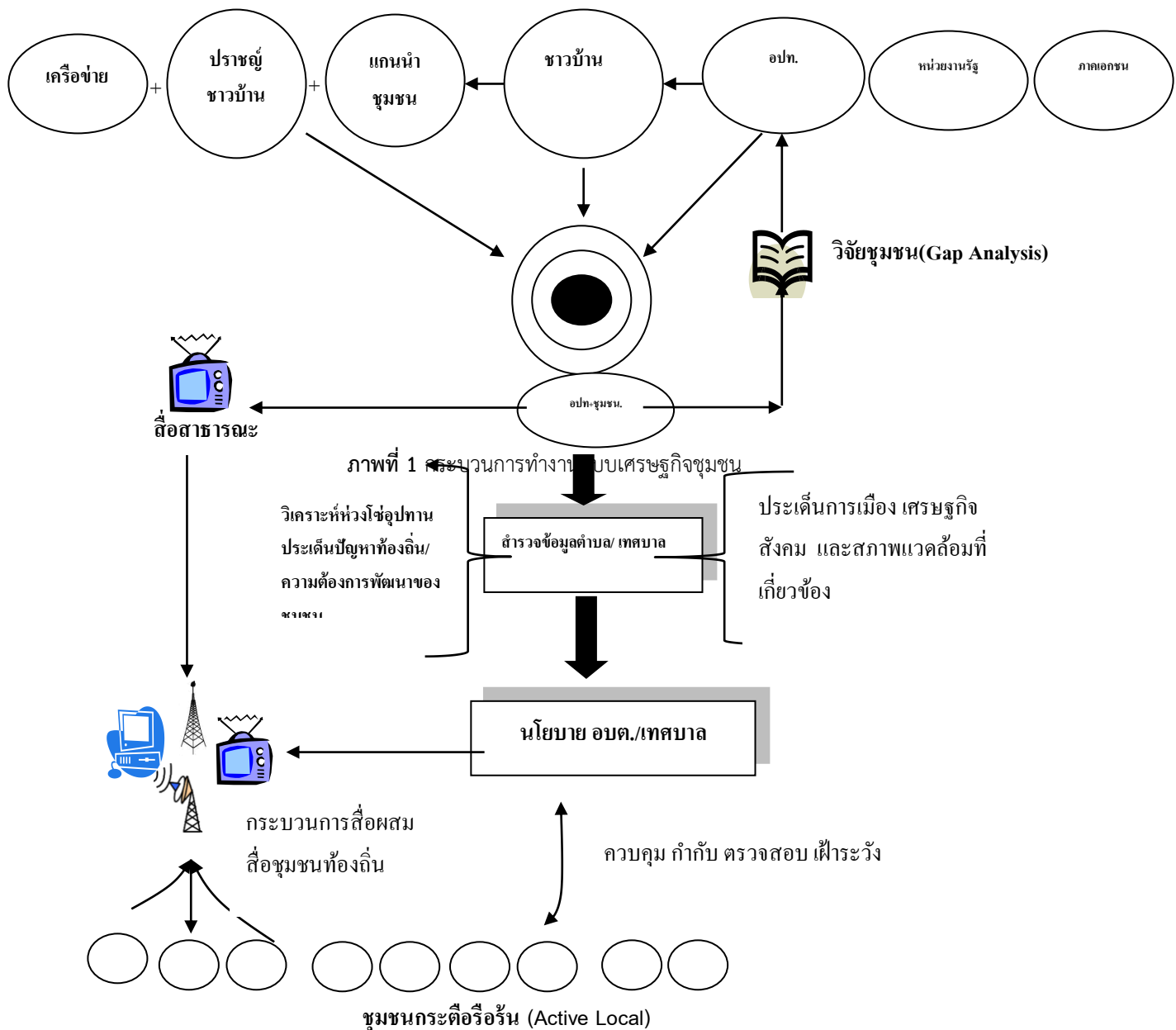
ผลจากการวิจัยเชิงประจักษ์พบว่า อปท. ควรมีบทบาทเป็น “ผู้จัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน” โดยทำหน้าที่ บริหารกลไกตลาดระดับชุมชนให้สามารถเชื่อมต่อห่วงโซ่การผลิตจากปัจจัยการผลิตทั้งภายในและภายนอก ชุมชน เพื่อนำไปสู่การสร้างห่วงโซ่คุณค่าให้เกิดขึ้นกับหน่วยเศรษฐกิจหรือประชาชนผู้ผลิตและผู้บริโภคใน ชุมชน โดยการใช้ฐานข้อมูล องค์ความรู้ และเทคโนโลยีที่จำเป็นเข้าช่วยในการจัดการปัจจัยการผลิต (Factors of production) ของชุมชน ผ่านห่วงโซ่อุปสงค์และอุปทาน (Local demand-supply management) ก็จะสามารถนำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนได้ และนำมาซึ่งการขยายฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีให้กับ อปท. ได้ตามมา ข้อคิดสำคัญที่ได้จากงานวิจัย คือ อปท. ที่เป็นเจ้าภาพส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะต้องออกแบบให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจ และมีความรู้สึกเป็น “เจ้าของ (Ownership)” กิจกรรมนั้น ๆ ด้วย แนวคิดการมีส่วนร่วมและการเป็นเจ้าของนี้

จะทำให้ อปท. และชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและจะมีความรู้สึกหวงแหนและมีแรงจูงใจที่จะคิดและพัฒนาต่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับชุมชน มิเช่นนั้นจะไม่ต่างจากโครงการอื่นๆของภาครัฐที่พอหมดงบประมาณแล้วถูกทิ้งร้างไม่ได้รับการเหลียวแลและไม่มีการดำเนินงานต่อแต่อย่างใด (วีรศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2565)

### 3. แนวทางการดำเนินงานตามเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ในประเทศไทย

จากกรณีตัวอย่างการดำเนินงานแบบเศรษฐกิจชุมชนของชุมชนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนหรือเศรษฐกิจภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ที่เป็นการสร้างความเข้มแข็งจากฐานรากของชุมชนจนถึงประเทศ นอกจากนี้ เศรษฐกิจชุมชนต้องอาศัยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ความเป็นธรรม และหลักการเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นรากฐานขึ้น นำจนเกิดเป็นเศรษฐกิจภาคประชาชน ในการสร้างสมดุลอย่างเป็นธรรมชาติให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเงินและการทำงานเป็นเครือข่าย และการพัฒนาคุณภาพชีวิตผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ช่องว่างและโอกาสทางเศรษฐกิจ (Gap Analysis) ในการวิเคราะห์ “ข้อต่อ” หรือ “ห่วงโซ่” (Supply-chain analysis) เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน ไปสู่การสร้างความต่อเนื่องและยั่งยืนในการสร้างรายได้ของชุมชนผ่านการจัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน การผลิต ซื้อขาย และแลกเปลี่ยนสินค้ากันภายในชุมชน เป้าหมายเบื้องต้น คือ การเพิ่มฐานภาษีให้กับ อปท. จะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้รองรับปัญหาสังคม โดยเฉพาะในช่วงการระบาดของสถานการณ์โควิดที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจหยุดชะงักไป เป็นการสร้างงานสร้างอาชีพเพื่อรองรับสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นการตกงาน การย้ายถิ่นฐานกลับมาทำกินที่บ้านเกิด หรือกลุ่มเสี่ยงจนได้แก่ ลูกจ้าง พนักงานบริษัทระดับกลาง ข้าราชการระดับกลาง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกิน ฯลฯ ที่อาจจะทำงานในกรุงเทพฯหรือเมืองใหญ่ ซึ่งมีความเสี่ยงจนเมื่อ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ/ตกงาน/ครอบครัวหย่าร้าง/เจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ/ประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น การแก้พัฒนาเศรษฐกิจภาคประชาชนนี้เป็นการแก้ปัญหาทางสังคมที่เชื่อมโยงทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจจากฐานราก

การดำเนินงานแบบ “เศรษฐกิจชุมชน” และเป็นการจัดการความรู้ของคนในชุมชนและ อปท. จะสามารถนำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและส่งเสริมรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนและนำมาซึ่งการขยายฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีให้กับ อปท. ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมชุมชนที่กระตือรือร้น (Active Local) และบทบาทของ อปท. ในการเป็น “ผู้จัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน” โดยทำหน้าที่เป็นกลไกในระดับชุมชนที่สามารถเชื่อมต่อห่วงโซ่การผลิตจากปัจจัยการผลิตภายในและภายนอกชุมชน โดยมีกระบวนการศึกษา ดังภาพที่ 1



จากภาพเป็นกระบวนการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชน และการมุ่งสู่ชุมชนกระตือรือร้น (Active Local) เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองของชุมชนได้อย่างแท้จริงผ่านบทบาทของ อปท.ในการเป็น “ผู้จัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน” โดยทำหน้าที่เป็นกลไกในระดับชุมชนที่สามารถเชื่อมต่อห่วงโซ่การผลิต ต่อไปนี้

1) การแสวงหาข้อมูลหรือ การวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทาน ที่เกิดจากข้อมูลที่ตรงกับความสนใจใคร่รู้ ความต้องการของคนในชุมชน การเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์หาช่องว่างเพื่อแก้ปัญหาที่ตรงกับความต้องการของชุมชน

2) การกระตุ้นสำนึกร่วม และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลร่วมกัน ความร่วมไม้ร่วมมือของคนในชุมชนเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จะมีความเป็นไปได้สูงมากเช่นกัน ดังนั้นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากข้อมูลจะกลายมาเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะกระบวนการนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดที่จะทำให้แผนชุมชนพึ่งตนเองได้รับการลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่

### 3) วางแผนร่วมกันว่าจะทำอะไร และอย่างไร

3.1) วางแผนว่าจะทำอะไร การวางแผนว่าจะทำอะไรหลังจากได้เห็น ได้วิเคราะห์ ข้อมูลภาพรวมของชุมชนหรือของหมู่บ้าน หรือ อปท.แล้ว ก็เป็นขั้นตอนที่ต้องมีความสนใจ หากเป็นการคิดว่าจะทำอะไรบนฐานทุนเดิมหรือศักยภาพของชุมชน หรือความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนก็จะเป็นเรื่องง่ายที่จะเริ่มต้นลงมือทำต่อไป

3.2) หาสาเหตุของปัญหาที่ลงมือแก้ไข แต่ก่อนที่คิดว่าจะลงมือทำอะไรมัน จำเป็นที่จะต้องรู้ว่าอะไรคือ สาเหตุของปัญหาที่จะลงมือแก้ไข

3.3) คิดวิธีการ นวัตกรรมที่จะนำมาใช้และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง สิ่งสำคัญนอกจากคิดออกว่าจะทำอะไร ยังต้องคิดต่อว่าจะทำอย่างไรด้วย ผ่านการระดมความคิดแล้วก็พิจารณาทางเลือกความเป็นไปได้และลงมือทำ ภายใต้ศักยภาพของชุมชนและ อปท.

### บทสรุป

กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจภาคประชาชนหรือทุนนิยมภาคประชาชน (Main Street Capitalism) นั้นทั่วประเทศไทยมีและดำเนินงานตามแนวคิดชุมชนเข้มแข็งมาอย่างยาวนานแล้ว ตั้งแต่ที่ในหลวงรัชกาลที่ 9 ทรงพระราชทานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ซึ่งก็เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 มาจนถึงฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566-2570) โดยเป็นการปฏิรูปแนวทาง การแก้ปัญหาพื้นฐานสังคมไทย ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ปัญหาเกษตรกร คนจนเมือง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมในต่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นชุดเป้าหมายการพัฒนาระดับโลกหลังปี 2558 ที่ได้รับการรับรองจาก 193 ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2558 ครอบคลุมช่วงระยะเวลาที่ต้องบรรลุภายใน 15 ปี ได้เป็นทิศทางการพัฒนาที่ทุกประเทศที่ต้องดำเนินการร่วมกันมาตั้งแต่ปี 2558 ไปจนถึงปี 2573 (ค.ศ. 2030) โดยเอกสารที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดลงนามรับรองเป็นพันธสัญญานั้น เรียกว่า “Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development” หรือ “วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030” ฉะนั้น SDGs อาจถูกกล่าวถึงผ่านชื่ออื่นได้ทั้ง Agenda 2030 หรือ Global Goals และสอดคล้องกับแนวคิดของ Smick ในเรื่องเศรษฐกิจภาคประชาชนหรือทุนนิยมภาคประชาชน (Main Street Capitalism) ก็เพิ่งถูกนำเสนอในปี 2560 ดังนั้นแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนจึงเน้นการสร้างที่ยั่งยืน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่มีฐานทรัพยากรและวัฒนธรรมอันแข็งแกร่งโดยอาศัยความร่วมมือของชุมชน หน่วยงานรัฐ และภาคเอกชน เป็นระบบเศรษฐกิจที่ควรมุ่งเน้นไปที่ความพอดี การพัฒนาจากฐานราก และสร้างความสมดุลทั้งทางสังคมและสิ่งแวดล้อมยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมุ่งลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ สร้างโอกาส และส่งเสริมการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยบทบาทที่สำคัญคืออปท.ทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน” โดยวิเคราะห์ความต้องการและโอกาสในชุมชน ซึ่งกระบวนการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชน และการมุ่งสู่ชุมชนกระตือรือร้น (Active Local) เพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองของชุมชนได้อย่างแท้จริงผ่านบทบาทของ อปท.ทำหน้าที่เป็นกลไกในระดับชุมชนที่สามารถเชื่อมต่อห่วงโซ่การผลิต เพื่อสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการ

สร้างนวัตกรรมในระดับท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนที่ยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างการพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจชุมชนของชุมชนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีบทบาทนำในการเป็น “ผู้จัดการระบบเศรษฐกิจชุมชน” ด้วยหลักการ “เพียงพอ ทัวถึง เป็นธรรม ไม่ขาดแคลน” ก่อให้เกิดโครงการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ร่วมกับภาคประชาชน พัฒนาการบริหารจัดการน้ำ พัฒนาการผลิตตามแนวคิด “Smart Farming” การพัฒนาห่วงโซ่เศรษฐกิจภายในชุมชน การจัดหาช่องทางในการจัดจำหน่ายผลผลิต การพัฒนาการตลาดแบบออนไลน์และออฟไลน์ ตลอดจนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของชุมชน

## เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2542). *เศรษฐศาสตร์กระแสทวน* (พิมพ์ครั้งที่1). ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บีบีซีไทย. (2567, 3 ธันวาคม). *แนวคิดขึ้น VAT 15% ลดภาษีเงินได้ ปฏิรูปการจัดเก็บภาษีครั้งใหญ่ของรัฐบาล คนไทยจะได้-เสียอะไร*. BBC News ไทย  
<https://www.bbc.com/thai/articles/c1el8y002nno>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2567). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย*.  
[https://www.nesdc.go.th/more\\_news.php?cid=941&filename=index](https://www.nesdc.go.th/more_news.php?cid=941&filename=index)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). *รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาส 3*.  
[https://www.nso.go.th/nsoweb/index?set\\_lang=th](https://www.nso.go.th/nsoweb/index?set_lang=th)
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2565). นวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง. *วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 35(1), 87–106.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2565). *โครงการการพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่น (ระยะที่ 2)*. สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.
- Smick, D. M. (2017). *The great equalizer: How Main Street capitalism can create an economy for everyone*. PublicAffairs.
- Fitzgerald, J., & Leigh, N. G. (2002). *Economic revitalization: Cases and strategies for city and suburb*. Sage Publications.

## ปัญหากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัย

### LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE PREVENTION AND SUPPRESSION OF MONEY LAUNDERING IN THE NON-LIFE INSURANCE BUSINESS

Received: 16/06/2568

Revised: 29/05/2569

Accepted: 7/06/2569

สุธากาญจน์ รักสกุลพุนทวี<sup>1</sup> และวีระยุทธ ลาสงยาง<sup>2</sup>

Sutakarn Raksakulphunthawi<sup>1</sup> and Weerayut Lasongyang<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

ในยุคโลกาภิวัตน์ เงินมีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิต อันส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มแสวงหาทรัพย์สินโดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย ก่อให้เกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อน โดยเฉพาะการฟอกเงินซึ่งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดให้มีลักษณะเหมือนถูกกฎหมายเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยอยู่ภายใต้คำนิยาม "สถาบันการเงิน" ตามมาตรา 3 อันส่งผลให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการอย่างเคร่งครัด เช่น การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การรายงานธุรกรรม และการเก็บรักษาเอกสาร อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่าธุรกิจประกันวินาศภัยมีความเสี่ยงด้านการฟอกเงินค่อนข้างต่ำ อีกทั้งบทกำหนดโทษบางประการยังขาดความเหมาะสม ตามหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์และการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขคำนิยาม "สถาบันการเงิน" ในมาตรา 3 โดยไม่รวมบริษัทประกันวินาศภัย รวมถึงปรับปรุงมาตรการเก็บรักษาเอกสารและข้อมูลลูกค้าให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยง ตลอดจนส่งเสริมการประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายต่อสาธารณชน เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้และความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ควรยกระดับมาตรการของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งการพัฒนากฎหมาย การปรับปรุงมาตรการทางปฏิบัติ และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ธุรกิจประกันวินาศภัยดำเนินกิจการได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน อันเป็นไปตามแนวทาง FATF Recommendations และ Risk-Based Approach: RBA

**คำสำคัญ:** การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ธุรกิจประกันวินาศภัย, กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, มาตรการกำกับดูแลทางการเงิน

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>1</sup> LL.M. Student, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ผู้อำนวยการนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>2</sup> Associate professor Dr., Director, Bachelor of Laws Program (Executives) Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

\*E-mail: Sutakarn.p@gmail.com

## ABSTRACT

In the era of globalization, money plays a pivotal role in sustaining livelihoods, consequently driving certain individuals to acquire assets without regard for the law. This has given rise to increasingly sophisticated economic crimes, particularly money laundering a process whereby proceeds derived from criminal conduct are transformed to assume the appearance of legitimacy, thereby concealing the illicit origins of such assets. Under the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (1999), non-life insurance companies fall within the definition of "financial institutions" pursuant to Section 3, thereby subjecting them to stringent compliance obligations, including customer due diligence (CDD), transaction reporting, and record-keeping requirements. Nevertheless, this study finds that the non-life insurance sector presents a relatively low risk of money laundering exposure. Moreover, certain penal provisions remain disproportionate when assessed against the principle of proportionality enshrined in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017).

Drawing upon jurisprudential analysis and a comparative legal study, the author proposes amending the definition of "financial institutions" under Section 3 to exclude non-life insurance companies, as well as recalibrating record-keeping and customer data retention measures to correspond with the assessed level of risk. Furthermore, this study advocates for the public disclosure of regulatory violations to enhance awareness and transparency in law enforcement. Additionally, Thailand's anti-money laundering framework should be elevated to align with international standards through the development of proportionate penal sanctions, the refinement of operational compliance measures, and the strengthening of international cooperation - thereby ensuring the effectiveness of anti-money laundering prevention and suppression while fostering the stability and sustainability of the non-life insurance industry, in accordance with the FATF Recommendations and the Risk-Based Approach.

**Keywords:** Anti-Money Laundering, Non-Life Insurance Business, Anti-Money Laundering Law, Financial Regulation

## บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ การฟอกเงินได้กลายเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงหรือโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานให้มีลักษณะเสมือนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อปกปิดแหล่งที่มาและลักษณะที่แท้จริงของทรัพย์สินดังกล่าว ปัญหาการฟอกเงินมิได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินเท่านั้น หากแต่ยังบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินในระดับประเทศและระดับสากลอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ประชาคมระหว่างประเทศจึงได้ร่วมกันจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force:

FATF) ขึ้นเป็นองค์กรหลักในการกำหนดมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดย FATF ได้วางข้อแนะนำ (FATF Recommendations) ซึ่งเป็นกรอบมาตรฐานขั้นต่ำให้แต่ละประเทศนำไปปรับใช้ในการออกกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลภายในประเทศ หนึ่งในหลักการสำคัญของ FATF คือ แนวทางที่อ้างอิงความเสี่ยง (Risk-Based Approach: RBA) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดสรรทรัพยากรและมาตรการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงด้านการฟอกเงินของแต่ละภาคธุรกิจ โดยภาคธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงควรได้รับการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด ในขณะที่ภาคธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่ำควรได้รับการผ่อนปรนมาตรการให้เหมาะสมตามสัดส่วน

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยได้กำหนดกรอบหน้าที่และมาตรการบังคับแก่ "สถาบันการเงิน" ตามคำนิยามในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งรวมถึงบริษัทประกันวินาศภัยด้วย อันส่งผลให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ได้แก่ การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (Suspicious Transaction Report: STR) และการเก็บรักษาข้อมูลและเอกสาร ตลอดจนต้องดำเนินการตรวจสอบและติดตามธุรกรรมของลูกค้าในทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อนรับประกันภัยจนถึงสิ้นสุดสัญญา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 ยังได้กำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมแก่สถาบันการเงินในการป้องกันมิให้ระบบการเงินถูกใช้เป็นช่องทางในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าธุรกิจประกันวินาศภัยมีระดับความเสี่ยงด้านการฟอกเงินค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินประเภทอื่น เนื่องจากลักษณะเฉพาะของธุรกรรมประกันวินาศภัยมีมูลค่าเบี้ยประกันภัยที่ไม่สูงนัก มีกระบวนการพิจารณาสินไหมทดแทนที่มีขั้นตอนการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ อีกทั้งการรับเงินค่าสินไหมทดแทนมักจ่ายให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามสัญญาโดยตรง ทำให้โอกาสในการใช้ธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินมีค่อนข้างจำกัด การกำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับเดียวกับสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง เช่น ธนาคารพาณิชย์ จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่สมดุลระหว่างภาระหน้าที่ตามกฎหมายกับระดับความเสี่ยงที่แท้จริงของธุรกิจ ซึ่งอาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วน อันเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่ามาตรการของรัฐที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องมีความเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง นอกจากนี้ บทกำหนดโทษบางประการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังอาจไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของโทษทางอาญา กล่าวคือ บทกำหนดโทษกรณีนิติบุคคลยังค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล จึงควรมีการปรับปรุงบทลงโทษให้เข้มงวดและเหมาะสมกับระดับความผิด ทั้งในเชิงป้องกันและยับยั้ง

ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่างานวิจัยส่วนใหญ่ในประเทศไทยมุ่งเน้นศึกษาการฟอกเงินผ่านสถาบันการเงินหลัก เช่น ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัล แต่ยังมีงานวิจัยค่อนข้างจำกัดที่ศึกษาเฉพาะเจาะจงถึงความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมาย

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อธุรกิจประกันวินาศภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ในเชิงนิติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญและแนวทางการกำกับดูแลตามมาตรฐานสากล ช่องว่างของงานวิจัยดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาในบทความนี้

ทั้งนี้ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อันมีต่อธุรกิจประกันวินาศภัย และเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของธุรกิจดังกล่าว โดยมีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมการวิเคราะห์ค่านิยม "สถาบันการเงิน" ตามมาตรา 3 มาตรการการตรวจสอบลูกค้าและการเก็บรักษาเอกสาร บทกำหนดโทษตลอดจนการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของต่างประเทศ สำหรับวิธีการศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา เอกสารวิชาการ รายงานการประเมินของ FATF รวมถึงกฎหมายเปรียบเทียบของต่างประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและมาตรฐานสากลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย ลักษณะของการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันวินาศภัย แนวคิด และทฤษฎีของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามหลักสากลที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันวินาศภัย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### แนวคิด ทฤษฎี ของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามหลักสากลในธุรกิจประกันวินาศภัย

การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีความซับซ้อน ประชาคมระหว่างประเทศจึงได้พัฒนากฎมาตรฐานสากลเพื่อสกัดกั้นปัญหาดังกล่าว โดยคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) ได้วางข้อแนะนำ 40 ประการ (FATF Recommendations) ซึ่งเน้นแนวทางความเสี่ยง (Risk-Based Approach: RBA) เป็นหลักการสำคัญ กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลควรมีความเข้มงวดสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงของแต่ละภาคธุรกิจ ในทำนองเดียวกัน สหภาพยุโรปได้ตรา EU Anti-Money Laundering Directives ซึ่งจำแนกระดับมาตรการตามความเสี่ยงของประเภทธุรกิจ นอกจากนี้ มาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยข้อ 22 (ICP 22) ยังกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันวินาศภัยดำเนินการป้องกัน ตรวจสอบ และรายงานการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยเป็น "สถาบันการเงิน" ตามมาตรา 3 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ธุรกิจประกันวินาศภัยมิได้ถูกจัดเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากมิได้ประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือให้สินเชื่อเป็นปกติธุระ ความแตกต่างของค่านิยามระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่สอดคล้องของกรอบกฎหมายภายในประเทศ

ในเชิงเปรียบเทียบ กฎหมายต่างประเทศมีแนวทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาภายใต้ Bank Secrecy Act (BSA) กำหนดให้ธุรกิจประกันภัยที่มีผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเงินสด (Covered Products) เท่านั้นที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการ AML โดยไม่รวมการประกันวินาศภัยทั่วไป สาธารณรัฐสิงคโปร์ภายใต้ Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act (Confiscation of Benefits Act) แยกระดับมาตรการตามประเภทผลิตภัณฑ์ประกันภัย ส่วนเครือรัฐออสเตรเลียภายใต้ Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (AML/CTF Act) กำหนดให้เฉพาะธุรกิจประกันชีวิตที่มีองค์ประกอบการลงทุนเป็นหน่วยงานที่ต้องรายงาน โดยยกเว้นธุรกิจประกันวินาศภัยทั่วไป แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าธุรกิจประกันวินาศภัยมีความเสี่ยงด้านการฟอกเงินค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเบี้ยประกันภัยมีมูลค่าไม่สูง ค่าสินไหมทดแทนจ่ายตามความเสียหายจริงให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์โดยตรง ไม่มีมูลค่าเงินสดสะสม (Cash Value) และไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือโอนมูลค่า ทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ดังที่รายงานการประเมินความเสี่ยงระดับชาติ (National Risk Assessment: NRA) ของหลายประเทศจัดให้ภาคประกันวินาศภัยอยู่ในระดับความเสี่ยงต่ำ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยกำหนดภาระหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินดังกล่าวแก่ธุรกิจประกันวินาศภัยในระดับเดียวกับสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง จึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และแนวทาง Risk-Based Approach: RBA ตามมาตรฐานสากล บทความนี้จะนำเสนอกรอบกฎหมายของ เครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของธุรกิจประกันวินาศภัยในประเทศไทย

ในส่วนของบทกำหนดโทษ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน สำหรับสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่รายงานธุรกรรมและตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าอัตราโทษดังกล่าวต่ำกว่าอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาภายใต้ Bank Secrecy Act กำหนดโทษปรับทางแพ่งสูงสุดถึง 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง สาธารณรัฐสิงคโปร์ ภายใต้ Monetary Authority of Singapore Act กำหนดโทษปรับสูงสุด 1,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ พร้อมอำนาจเพิกถอนใบอนุญาต เครือรัฐออสเตรเลียภายใต้ AML/CTF Act 2006 กำหนดโทษปรับสูงสุด 22,200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และสหภาพยุโรปภายใต้ AMLD กำหนดโทษปรับไม่น้อยกว่า 5,000,000 ยูโร หรือร้อยละ 10 ของรายได้รวมประจำปี

อัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำเช่นนี้อาจไม่เพียงพอต่อการยับยั้งการกระทำความผิด (Deterrent Effect) กล่าวคือ ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) บทลงโทษนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต่อเมื่อต้นทุนของการฝ่าฝืนกฎหมาย (Cost of Non-Compliance) สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ หากโทษปรับต่ำจนผู้ประกอบการธุรกิจรับภาระได้โดยง่ายและยังคงมีกำไรจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย บทกำหนดโทษย่อมไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังอาจไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนตาม มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดว่าการตรากฎหมายต้องเหมาะสมและคำนึงถึงความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จึงเห็นสมควรปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น

## มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของธุรกิจประกันวินาศภัยในต่างประเทศ

### 1. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมายหลักในการป้องกันการฟอกเงิน คือ Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (AML/CTF Act) ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินรวมถึงภาคธุรกิจประกันภัยดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD) เพื่อบรรเทาและจัดการความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งในส่วนของ การจำแนกประเภทลูกค้า AML/CTF Act แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ ลูกค้าที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจ (Business Relationship) ตามคำนิยามในมาตรา 5 หมายถึง ความสัมพันธ์ที่คาดว่าจะมีการให้บริการทางการเงินมากกว่า 1 ครั้ง ซึ่งผู้มีหน้าที่รายงานต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าอย่างต่อเนื่อง ทบทวนและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เพื่อให้สามารถระบุธุรกรรมที่ผิดปกติได้ ประเภทที่สอง คือ ลูกค้าที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมครั้งเดียวหรือไม่ต่อเนื่องโดยไม่มีการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจระยะยาว กรณีนี้ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเฉพาะเมื่อมูลค่าธุรกรรมเกินเกณฑ์ที่กำหนด และไม่จำเป็นต้องตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดระยะเวลา 1 ปีเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทลูกค้าอย่างชัดเจนเช่นบางประเทศ แต่พิจารณาจากลักษณะความสัมพันธ์และประเภทของการให้บริการเป็นสำคัญ

สำหรับการเก็บรักษาเอกสาร AML/CTF Act กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รายงานเก็บรักษายกข้อมูลการทำธุรกรรมและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่ลูกค้าจัดเตรียมเกี่ยวกับการให้บริการที่กำหนดไว้เป็นระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่มีการบันทึกธุรกรรมหรือวันที่จัดเตรียมเอกสาร

ส่วนของการประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียมีระบบการเปิดเผยข้อมูลภายใต้การกำกับของ AUSTRAC CEO ตามมาตรา 229 แห่ง AML/CTF Act ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใสโดยเปิดเผยคำสั่งทางปกครอง บทกำหนดโทษ มาตรการแก้ไข หรือคำสั่งฉุกเฉิน เช่น การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต ผ่านช่องทางเว็บไซต์ รายงานประจำปี และสื่อสาธารณะ ทั้งนี้ การประกาศต้องพิจารณาจากระดับความร้ายแรง ความถี่ของการฝ่าฝืน และผลกระทบต่อระบบการเงินพร้อมเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง

ก่อนประกาศอย่างเป็นทางการ โดยผู้ถูกประกาศมีสิทธิอุทธรณ์และขอแก้ไขข้อมูลหรือคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และความลับทางการค้า กระบวนการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ความเป็นธรรม และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ บทกำหนดโทษ AML/CTF Act กำหนดโทษปรับทางแพ่งสำหรับนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดด้านการป้องกันการฟอกเงินในอัตราสูงถึง 22,200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (ประมาณ 495,000,000 บาท) ต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง นอกจากนี้ ตาม Criminal Code Act 1995 ของเครือรัฐออสเตรเลีย ยังกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดฐานฟอกเงินโดยมีโทษจำคุกสูงสุด 25 ปี และหรือโทษปรับสำหรับนิติบุคคลสูงถึง 100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อหน่วยโทษ (Penalty Unit) ซึ่งอาจคำนวณได้เป็นจำนวนหลายล้านดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดโทษปรับสูงสุดเพียง 1,000,000 บาทและปรับรายวันไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งต่ำกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อวิเคราะห์ตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสามประการ พบว่า ประการแรก ด้านความเหมาะสมของโทษปรับในอัตราต่ำไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการยับยั้งการฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้นทุนของการฝ่าฝืนต่ำกว่าประโยชน์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจอาจได้รับจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประการที่สอง ด้านความจำเป็นในการกำหนดโทษในระดับที่ไม่สามารถสร้างผลยับยั้งได้จริง ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่อาจตอบสนองต่อความจำเป็นในการคุ้มครองระบบการเงินจากการฟอกเงินได้อย่างเพียงพอ และประการที่สาม ด้านความได้สัดส่วน แม้โทษปรับจะสร้างภาระต่อผู้ประกอบการในระดับต่ำ แต่ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมายก็ต่ำตามไปด้วย เนื่องจากไม่สามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่มุ่งคุ้มครองกับประสิทธิผลของมาตรการที่ใช้บังคับ อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## 2. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา

ภายใต้กฎหมาย Money Laundering Control Act of 1986 (MLCA) ของสหรัฐอเมริกา คำว่า “สถาบันการเงิน” ถูกนิยามอย่างกว้าง แม้ว่ากฎหมายนี้จะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าธุรกิจประกันวินาศภัยอยู่ภายใต้คำนิยามของสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินในบังคับ Covered Financial Institutions (Covered FIs) ต้องใช้กฎเกณฑ์ว่าด้วยการรอบแผนงานการระบุตัวตนลูกค้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือต้องมีกระบวนการจัดการตามความเสี่ยง (Risk-Based Procedures) สำหรับการยืนยันตัวของลูกค้าแต่ละราย เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะทำให้สถาบันการเงินสามารถทราบตัวตนที่แท้จริงของลูกค้าได้จริง ๆ ในกรณีบุคคลธรรมดาจะต้องมีข้อมูลที่อยู่หรือสถานประกอบการ และหมายเลขประจำตัว สำหรับคนสัญชาติอเมริกันให้ใช้เลขประจำตัวผู้เสียภาษี สำหรับคนที่ไม่ได้มีสัญชาติอเมริกัน ให้ใช้เลขต่อไปนี้หนึ่งเลขเป็นอย่างน้อย เช่น เลขประจำตัวผู้เสียภาษี เลขตามบัตรประจำตัวคนต่างด้าว เป็นต้น ทั้งต้องเก็บรักษาบันทึกการทำธุรกรรมไว้อย่างน้อย 5 ปี หลังจากเสร็จสิ้นการทำธุรกรรมในแต่ละครั้ง รัฐบัญญัติความลับของธนาคารมีข้อกำหนดด้านการบันทึกข้อมูลตามข้อกำหนดหลายประการ เช่น สำหรับธนาคารและผู้ฝากเงินสถาบันการเงินทั้งหมดในขณะเดียวกันการระบุตัวตนของลูกค้าบริษัทประกันชีวิตก็ต้องปฏิบัติตามภาระหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมที่มี

เหตุอันควรสงสัย โดยจะต้องได้รับข้อมูลการระบุตัวตนของลูกค้าและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกค้ารวมถึงเอกสารประกอบซึ่งข้อมูลเหล่านี้ประกอบด้วยข้อมูลการระบุตัวตนทั้งหมดของลูกค้ารวมถึงเอกสารที่ต้องใช้ในการยืนยันตัวตนของลูกค้า อีกทั้ง Bank Secrecy Act of 1970 (พ.ศ. 2513) (BSA) ได้ให้อำนาจแก่ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) ในการประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายและกำหนดบทลงโทษสำหรับธุรกิจประกันวินาศภัย และมีอำนาจในการกำหนดมาตรการแก้ไขที่บริษัทประกันวินาศภัยต้องดำเนินการ เช่น การปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน การเพิ่มการฝึกอบรมพนักงาน หรือการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มเติม และ FinCEN มีอำนาจในการติดตามการปฏิบัติตามคำสั่งและมาตรการแก้ไขของบริษัทประกันวินาศภัย หากพบว่าบริษัทไม่ดำเนินการตามที่กำหนดอาจมีการประกาศเพิ่มเติมหรือกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างละเอียดและชัดเจน มีการเปิดเผยพฤติการณ์การฝ่าฝืนอย่างชัดเจน และในบางกรณีอาจมีการระบุชื่อบุคคลที่รับผิดชอบภายในองค์กรอันแตกต่างจากหลายประเทศที่มักประกาศอย่างจำกัดหรือไม่ระบุชื่อ และมีบทกำหนดโทษตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับธุรกิจประกันวินาศภัยนั้น มีความละเอียดและเข้มงวด โดยเฉพาะตาม Bank Secrecy Act of 1970 (พ.ศ. 2513) ที่กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องรายงานธุรกรรมเงินสดเกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ธุรกรรมกับต่างประเทศ และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญา เช่น ปรับสูงสุด 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ และจำคุกสูงสุด 10 ปี หากมีการฝ่าฝืนโดยเจตนาซึ่งเสริมด้วย USA PATRIOT Act of 2001 (พ.ศ. 2544) ที่เพิ่มบทลงโทษกรณีขาดระบบการป้องกันการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ เช่น การไม่มีนโยบาย โดยมีโทษปรับขั้นต่ำ 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ และอาจถูกระงับใบอนุญาตหรือจำคุกผู้บริหารที่เกี่ยวข้องสูงสุดถึง 20 ปี ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง นอกจากนี้ ระเบียบเฉพาะสำหรับบริษัทประกันวินาศภัย ยังกำหนดระดับบทลงโทษตามลักษณะความผิด ได้แก่ ฝ่าฝืนโดยประมาท ฝ่าฝืนโดยเจตนา และฝ่าฝืนที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ค่าปรับรายครั้ง รายวัน การจำคุก การเพิกถอนใบอนุญาต ไปจนถึง การใช้มาตรการกำกับเพิ่มเติม เช่น การเพิ่มรอบการตรวจสอบ และการจำกัดธุรกรรมบางประเภท

### 3. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสาธารณรัฐสิงคโปร์

กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยที่รับประกันภัยโดยตรงเป็นสถาบันการเงินที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินโดย MAS Notice 314 (Notice to Direct General Insurers on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism) กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า โดยมีหลักเกณฑ์ให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องดำเนินการตรวจสอบลูกค้าในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น เมื่อเริ่มความสัมพันธ์ทางธุรกิจ เมื่อมีการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่า 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการฟอกเงิน บริษัทต้องทำการพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้าโดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เชื่อถือได้ สำหรับลูกค้าบุคคลธรรมดา และที่สำคัญคือ ต้องระบุผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของหรือควบคุมลูกค้าในที่สุด ซึ่งมีหลักการประเมินความเสี่ยงและมาตรการเพิ่มเติม นั้น กฎหมายกำหนดให้บริษัทต้องใช้แนวทางที่อ้างอิงตามความเสี่ยง (Risk-Based

Approach: RBA) โดยประเมินความเสี่ยงของลูกค้ายกจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ประเภทธุรกิจ ประเทศที่เกี่ยวข้อง และลักษณะของผลิตภัณฑ์ประกันภัย เพื่อกำหนดระดับความเข้มข้นของมาตรการตรวจสอบให้เหมาะสม โดยสำหรับลูกค้ายิ่งมีความเสี่ยงสูง เช่น บุคคลซึ่งมีสถานภาพทางการเมือง (PEPs) บริษัทต้องใช้มาตรการตรวจสอบแบบเข้มข้นเพิ่มเติม เช่น การขออนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงิน และการเพิ่มการติดตามธุรกรรมอย่างใกล้ชิด และในทางกลับกันสำหรับลูกค้ายิ่งมีความเสี่ยงต่ำ เช่น หน่วยงานรัฐบาลหรือบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายอนุญาตให้ใช้มาตรการแบบผ่อนปรนได้ ทั้งภายใต้รัฐบัญญัติ Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act (Confiscation of Benefits Act) of 1992 (พ.ศ.2535) (CDSA) และกฎหมายของธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore: MAS) กำหนดให้สถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของ MAS ต้องเก็บรักษาบันทึกทางบัญชีและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี นับจากวันที่ทำธุรกรรมหรือสิ้นสุดความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ทั้งนี้รวมถึงข้อมูลการโอนเงินที่ไม่ได้ผ่านบัญชี รายละเอียดบัญชีการติดต่อทางธุรกิจ และผลการวิเคราะห์ธุรกรรม โดยข้อกำหนดนี้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับสากล ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักการบริหารความเสี่ยงตามแนวทาง (Risk-Based Approach: RBA) ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายกับความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกระบวนการประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัยโดยหน่วยงานกำกับดูแล เช่น MAS ซึ่งมีขั้นตอนที่เป็นระบบ ตั้งแต่การสืบสวน แจ้งข้อกล่าวหา รับฟังคำชี้แจง กำหนดบทลงโทษ ไปจนถึงการเผยแพร่คำประกาศต่อสาธารณะผ่านหลายช่องทาง เช่น เว็บไซต์ MAS สื่อมวลชน และรายงานประจำปีโดยอาจเปิดเผยชื่อบริษัทหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืนและความร่วมมือของผู้ถูกกล่าวหา การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่คำนึงถึงหลักความโปร่งใส ความได้สัดส่วน และเสถียรภาพของระบบการเงิน ทั้งยังมีแนวปฏิบัติที่ยืดหยุ่น เช่น การหารือก่อนการเปิดเผย การประเมินผลกระทบต่อระบบการเงิน และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยแนวทางของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นกรณีตัวอย่างของการสร้างสมดุลระหว่างการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการปกป้องเสถียรภาพทางการเงินและสิทธิส่วนบุคคล และมีบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัยนั้นมีความเข้มงวดสูง โดยเฉพาะภายใต้กฎหมาย Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act (Confiscation of Benefits Act) of 1992 (พ.ศ.2535) (CDSA) , Insurance Act of 1945 (พ.ศ. 2488) และ Monetary Authority of Singapore Act of 1971 (พ.ศ. 2514) ซึ่งกำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงของลูกค้า รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และเก็บรักษาบันทึกข้อมูลอย่างเคร่งครัด โดยการละเลยหน้าที่ตามกฎหมายต่อ MAS จะมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญา ได้แก่ ค่าปรับตั้งแต่หลักหมื่นจนถึงหลักล้านเหรียญสิงคโปร์ และโทษจำคุกสูงสุดถึง 10 ปี พร้อมบทลงโทษเสริม เช่น การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมถึงความรับผิดชอบส่วนบุคคลของผู้บริหาร ทั้งนี้ บทลงโทษที่รุนแรงเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน ความโปร่งใสทางธุรกิจ และสร้างความยั่งยืนในอุตสาหกรรมประกันภัย บริษัทจึงจำเป็นต้องมีระบบป้องกันการฟอกเงินที่มี

ประสิทธิภาพ การฝึกอบรมพนักงาน และระบบตรวจสอบภายในที่เข้มงวด เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและหลีกเลี่ยงผลกระทบในทุกมิติ

### วิเคราะห์ปัญหาว่าด้วยกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัย

1. ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาตามคํานิยาม “สถาบันการเงิน” ของกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.1 ปัญหาตามมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า กล่าวคือตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ธุรกิจประกันวินาศภัยอยู่ในคํานิยามของ “สถาบันการเงิน” ทำให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินอย่างเคร่งครัด แม้ว่าประกันวินาศภัยจะเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่ำในการถูกใช้ฟอกเงินก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผลิตภัณฑ์ที่ไม่มี “มูลค่าเงินสด” ซึ่งการบังคับใช้ มาตรการ Customer Due Diligence (CDD) เทียบเท่าสถาบันการเงินในทุกกรณีก่อให้เกิดภาระทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงแท้จริง และอาจขัดกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหลักการ Risk-Based Approach: RBA ของ Financial Action Task Force: RBA ซึ่งเสนอให้ปรับใช้มาตรการตามระดับความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์และประเภทลูกค้า เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศอย่างเครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่ากฎหมายเหล่านั้นใช้ Customer Due Diligence (CDD) เฉพาะในผลิตภัณฑ์ประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์หรือลงทุนซึ่งมีความเสี่ยงสูงเท่านั้นส่วนผลิตภัณฑ์ประกันวินาศภัยทั่วไปจะใช้เพียง มาตรการ Know Your Customer (KYC) ซึ่งเป็นมาตรการพื้นฐานในการระบุตัวตนลูกค้าโดยแบ่งประเภทลูกค้าและผลิตภัณฑ์ของธุรกิจประกันวินาศภัยออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ลูกค้าความสัมพันธ์ระยะยาวมากกว่า 1 ปี ควรใช้ Customer Due Diligence (CDD) แบบเต็มรูปแบบ ส่วนลูกค้าที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวและเป็นผลิตภัณฑ์ประกันวินาศภัยที่ไม่มีมูลค่าเงินสดควรใช้เพียง Know Your Customer (KYC) โดยระบุตัวตนลูกค้า ตรวจสอบรายชื่อ UN Sanction List และ Thailand List เท่านั้น

1.2 ปัญหาตามมาตรการเก็บรักษาเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ของลูกค้า กล่าวคือ การเก็บรักษาข้อมูลลูกค้าตามมาตรา 22/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้เก็บข้อมูลไว้ ไม่น้อยกว่า 10 ปีหลังสิ้นสุดความสัมพันธ์กับลูกค้าแม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการยักยอกถ่ายเททรัพย์สินย้อนหลัง แต่ตามมาตรฐานสากล เช่น FATF ที่กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี ทั้งสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ใช้เวลาเท่ากัน หรือเครือรัฐออสเตรเลียที่กำหนดระยะเวลาไว้ 7 ปี อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยเข้มงวดเกินความจำเป็น สำหรับธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่ำข้อเสนอเชิงนโยบายจึงควรให้มีการปรับลดระยะเวลาเก็บรักษาข้อมูลเหลือเพียง 5 ปี สำหรับธุรกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำและเปิดช่องให้สามารถเสนอให้เลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ขยายระยะเวลาในการเก็บรักษารายละเอียดที่เกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเพิ่มอีก 5 ปี รวมเป็นระยะเวลา 10 ปี หรืออาจขอขยายระยะเวลาได้ 2 ครั้ง รวมเป็นจำนวนระยะ 15 ปี ซึ่งสอดคล้องตามมาตรา 22/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อันให้อำนาจการเสนอแก่เลขาธิการ

สำนักงาน ปปง. ให้มีอำนาจขยายระยะเวลาแบบกรณีเฉพาะ โดยเฉพาะเมื่อมีข้อบ่งชี้ว่าธุรกรรมนั้นมีความเชื่อมโยงกับอาชญากรรมทางการเงิน คดีแพ่ง ธุรกรรมซับซ้อน การปรับปรุงนี้จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้ตรงจุด ลดต้นทุนของผู้ประกอบการ และยังสอดคล้องกับทฤษฎีการป้องกัน (Prevention Theory) ที่เน้นการป้องกันปัญหาตั้งแต่ต้นทาง การพัฒนากฎหมายป้องกันการฟอกเงินในธุรกิจประกันวินาศภัยของประเทศไทยควรมุ่งไปสู่การใช้หลักบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk-Based Approach: RBA) อย่างแท้จริงมีการจำแนกประเภทความเสี่ยงที่เหมาะสมและกำหนดมาตรการที่มีความได้สัดส่วน

2. ปัญหาการประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กล่าวคือ กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีระบบการเปิดเผยการฝ่าฝืนกฎหมายฟอกเงินต่อสาธารณะอย่างชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ FATF Recommendation ที่สนับสนุนการใช้มาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ มีความได้สัดส่วน และเป็นไปในทางป้องกันและปราบปราม โดยการเปิดเผยสามารถมีประโยชน์ในเชิงการศึกษา และการยกระดับการปฏิบัติตามกฎหมายอันแตกต่างจากกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียที่ให้อำนาจ Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนสหรัฐอเมริกามีความยืดหยุ่นและใช้การประกาศเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ได้ดี Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) และหน่วยงานอื่นของสหรัฐอเมริกามีระบบเปิดเผยที่มีรายละเอียดสูง และสาธารณรัฐสิงคโปร์มีแนวทางกลาง ๆ โดยเปิดเผยข้อมูลอย่างกระชับแต่ครบถ้วน Monetary Authority of Singapore (MAS) ใช้อำนาจตาม Monetary Authority of Singapore Act of 1971 (พ.ศ. 2514) เพื่อเปิดเผยข้อมูลตามความจำเป็น โดยพิจารณาผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางการเงินทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถรักษาสมดุลระหว่างความโปร่งใสและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

3. ปัญหาบทกำหนดโทษตามกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กล่าวคือ บทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีบทบาทยุติตามทฤษฎีการปราบปราม (Suppression Theory) และทฤษฎีผลไม้ของต้นไม้ที่เป็นพิษ (Fruits of the Poison Tree) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการลงโทษต้องมีความแน่นอน และเป็นสัดส่วนเพื่อยับยั้งพฤติกรรมผิดกฎหมายและยึดทรัพย์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บทกำหนดโทษกรณีนิติบุคคลยังต่ำเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล อย่างในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีบทลงโทษสูงถึงหลักล้านดอลลาร์ (ประมาณ 25,000,000 บาท) และมีการใช้มาตรการทางปกครองที่หลากหลายและยืดหยุ่นกว่า ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน FATF และหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 จึงควรมีการปรับปรุงบทลงโทษให้เข้มงวดและเหมาะสมกับระดับความผิด ทั้งในเชิงป้องกัน ยับยั้ง และรักษาความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจประกันภัยวินาศภัยไทย

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ที่เงินเป็น

ปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต อาชญากรรมทางการเงินจึงเพิ่มขึ้นอย่างซับซ้อน โดยเฉพาะ การฟอกเงินซึ่งเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงทรัพย์สินจากอาชญากรรมให้เป็นทรัพย์สินที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ อาชญากรได้พัฒนาเครือข่ายเป็นองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ อันส่งผลให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายเพื่อสกัดวงจรทางการเงินของอาชญากร โดยเฉพาะผ่านสถาบันการเงินรวมถึงบริษัทประกันวินาศภัยที่ถูกจัดให้อยู่ในนิยามของ "สถาบันการเงิน" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แม้ธุรกิจประกันวินาศภัยจะมีความเสี่ยงฟอกเงินค่อนข้างต่ำ แต่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่เข้มงวดอันอาจก่อภาระเกินควร และสูญเสียโอกาสทางธุรกิจ ดังนั้นควรมีการปรับมาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของธุรกิจประกันวินาศภัย เพื่อให้การบังคับใช้มีความเหมาะสมตามระดับความเสี่ยงและส่งเสริมประสิทธิภาพของภาคธุรกิจประกันวินาศภัย

ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศมาแล้ว ทำให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาด้านนิยาม “สถาบันการเงิน” ของกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการจำแนกมาตรการตามระดับความเสี่ยง

1.1 เสนอให้แก้ไขมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยไม่รวมบริษัทประกันวินาศภัยไว้ในนิยาม “สถาบันการเงิน” เนื่องจากธุรกิจประกันวินาศภัยมิได้เป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ผลกระทบส่วนใหญ่ เช่น ประกันภัยรถยนต์หรือทรัพย์สิน มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในระดับต่ำ ไม่มีมูลค่าเงินสด และไม่สามารถโอนสิทธิได้ง่าย ทั้งนี้ ควรปรับใช้แนวทางที่อ้างอิงความเสี่ยง (Risk-Based Approach: RBA) โดยแบ่งลูกค้าออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ “ลูกค้าที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจ” หมายถึง ลูกค้าที่ทำประกันภัยอย่างต่อเนื่องหรือมีความสัมพันธ์ยาวนานเกิน 1 ปี ให้ใช้มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD) อย่างเต็มรูปแบบ และ “ลูกค้าที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว” หมายถึง ลูกค้าที่ทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี และเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีมูลค่าเงินสด ให้ใช้มาตรการแบบผ่อนคลายเป็นพิเศษ โดยคงไว้เพียงการระบุตัวตนลูกค้า Know Your Customer (KYC) พร้อมการตรวจสอบรายชื่อบุคคลซึ่งถูกกำหนดตาม UN Sanction List และ Thailand List เท่านั้น

1.2 เสนอให้แก้ไขระยะเวลาการเก็บรักษาเอกสารการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับธุรกิจประกันวินาศภัยลดลงเหลือ 5 ปี นับแต่วันปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า ตามหลัก Risk-Based Approach: RBA อย่างไรก็ดี เพื่อรองรับอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 10 ปี และกรณีที่ต้องใช้เอกสารประกอบการดำเนินคดียึดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับ การฟอกเงิน จึงเสนอให้เลขาธิการสำนักงาน ปปง. มีอำนาจขยายระยะเวลาเก็บรักษาเอกสารเพิ่มเติมอีก 5 ปีรวมเป็น 10 ปี เป็นรายกรณี หากปรากฏข้อเท็จจริงอันสมควรและในกรณีธุรกรรมที่มีลักษณะซับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่ต่อเนื่อง อาจขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 5 ปี รวมระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 15 ปี

2. การประกาศการฝ่าฝืนกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.1 สำนักงาน ปปง. ควรจัดทำประกาศอย่างเป็นทางการที่ระบุรายละเอียดของกรณีฝ่าฝืน ได้แก่ ชื่อผู้ถูกลงโทษ พฤติการณ์การกระทำผิด ข้อกฎหมายที่ฝ่าฝืน เหตุผลในการลงโทษ สัญญาณเตือน (Red Flags) และแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์สำนักงาน ปปง. ([www.amlo.go.th](http://www.amlo.go.th))

2.2 พัฒนาแนวปฏิบัติในการเผยแพร่บทเรียนจากการบังคับใช้กฎหมายสำหรับกลุ่มเป้าหมาย ที่แตกต่างกัน ได้แก่ รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร เอกสารเชิงเทคนิคสำหรับผู้ปฏิบัติ และคำถามที่พบบ่อยสำหรับผู้สนใจทั่วไป พร้อมกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนตั้งแต่การแจ้งข้อกล่าวหา รับฟังคำชี้แจงไปจนถึงการเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.3 พัฒนาระบบการหารือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ถูกกล่าวหา เพื่อกำหนดขอบเขตข้อมูลที่เหมาะสมที่จะดำเนินการเปิดเผย โดยจำแนกเกณฑ์อย่างชัดเจนว่ากรณีใดควรประกาศละเอียด กรณีใดควรประกาศแบบสรุป และกรณีใดอาจไม่จำเป็นต้องประกาศการฝ่าฝืน

2.4 จัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมประกาศการฝ่าฝืนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนเพื่อประเมินและปรับปรุงแนวทางการประกาศอย่างต่อเนื่อง

2.5 นำข้อมูลจากการประกาศมาวิเคราะห์แนวโน้มและจุดอ่อนในระบบ เพื่อพัฒนาโครงการฝึกอบรมและคู่มือปฏิบัติ โดยใช้กรณีฝ่าฝืนจริงเป็นฐานข้อมูลเสริมสร้างความรู้และตระหนักรู้

2.6 กำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลกระทบก่อนเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญหรืออาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงิน โดยสร้างสมดุลระหว่างสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ พิจารณาระดับการเปิดเผยตามความรุนแรงของการฝ่าฝืนและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

### 3. การปรับปรุงบทกำหนดโทษและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.1 เสนอให้ปรับปรุงมาตรา 62 หรือเพิ่มเติมมาตราใหม่ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลโดยกำหนดบทลงโทษสำหรับนิติบุคคลให้สูงขึ้น ทั้งนี้ การกำหนดอัตราโทษปรับที่เสนอนั้นตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

ประการแรก จากการศึกษาเปรียบเทียบบทกำหนดโทษของต่างประเทศ พบว่าเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดโทษปรับทางแพ่งสูงสุด 22,200,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (ประมาณ 495,000,000 บาท) สาธารณรัฐสิงคโปร์กำหนดสูงสุด 1,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ 25,000,000 บาท) และสหรัฐอเมริกากำหนดสูงสุด 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 35,000,000 บาท) ต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง และสหภาพยุโรปกำหนดไม่น้อยกว่า 5,000,000 ยูโร (ประมาณ 190,000,000 บาท) หรือร้อยละสิบของรายได้รวมประจำปี

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทย อัตราโทษปรับที่เสนอสูงสุดไม่เกิน 25,000,000 บาทนั้น อ้างอิงจากอัตราโทษปรับของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจและโครงสร้างตลาดประกันภัยที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งยังเป็นอัตราที่สอดคล้องกับแนวโน้มการกำหนดโทษปรับในกฎหมายการเงินของไทยฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดโทษปรับสำหรับนิติบุคคลในอัตราหลาย 10,000,000 บาท

ประการที่สาม อัตราค่าปรับรายวันที่เสนอไม่เกิน 100,000 บาทนั้น คำนวณจากสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับโทษปรับหลัก (เพิ่มขึ้น 25 เท่าจากเดิม 10,000 บาท สอดคล้องกับโทษปรับหลักที่เพิ่มจาก 1,000,000 บาทเป็น 25,000,000 บาท) เพื่อให้มีความสอดคล้องกันในเชิงโครงสร้าง และเพียงพอที่จะสร้างผลยับยั้งการฝ่าฝืนอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ อัตราโทษที่เสนอยังคงต่ำกว่าอัตราของเครือรัฐออสเตรเลียและสหภาพยุโรปอย่างมาก จึงเป็นข้อเสนอที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการสร้างผลยับยั้งกับบริบทเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

"ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนเป็นนิติบุคคล ให้ระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 100,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และอาจมีคำสั่งให้ระงับการดำเนินการบางส่วนของบริษัท หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรง"

3.2 จัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ง. และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ในการจัดตั้งฐานข้อมูลกลางด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3.3 ขยายขอบเขตผู้มีหน้าที่รายงานให้ครอบคลุมผู้ให้บริการสินทรัพย์ดิจิทัล และปรับใช้หลักการกำกับดูแลตามหลักการ (Principle-Based Regulation) แทนการกำกับเฉพาะตามรูปแบบธุรกิจ เพื่อรองรับนวัตกรรมทางการเงินและรูปแบบธุรกิจใหม่ที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

3.4 พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางการเงิน และจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างสำนักงาน ป.ป.ง. กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการติดตามและสกัดกั้นการฟอกเงินข้ามชาติ

## เอกสารอ้างอิง

- พรพัฒน์ศักดิ์ พันธุ์ธนอม. (2562). ปัญหาการกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พีรพันธุ์ เปรมภูมิ. (2546). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. (2542, 21 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 116 ตอนที่ 29ก).
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559. (2559, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 133 ตอนที่ 118ก).
- สมาคมผู้ควบคุมธุรกิจประกันภัยนานาชาติ (IAIS). (2562). มาตรฐานการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย (Insurance Core Principles: ICP). สืบค้นจาก <https://www.iais.org>
- สายพัฒนามาตรฐานการกำกับ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย. (2554). แนวทางการปฏิบัติตามมาตรการด้านการป้องกันการฟอกเงินและ การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สำหรับธุรกิจประกันภัย. สืบค้นจาก <https://www.oic.or.th>

สิงห์พล พลสิงห์. (2562). *มาตรการทางกฎหมายและบทบาทของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพล ไตรเวทย์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006. (Cth).

Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). (2022). *AML/CTF*

*programs: A guide for reporting entities*. Canberra: AUSTRAC. Retrieved

April 25, 2025, from <https://www.austrac.gov.au/>

Bank Secrecy Act of 1970, 31 U.S.C. §§ 5311 et seq. (2001).

Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act (Confiscation of Benefits Act) of 1992. (Sing).

Financial Action Task Force (FATF). (2012). *FATF 40 Recommendations*. Retrieved

April 25, 2025, from <https://www.fatf-gafi.org/>

Financial Action Task Force (FATF). (2016). *Anti-money laundering and counter-*

*terrorist financing measures: United States*, Mutual Evaluation Report. Paris:

FATF/OECD. Retrieved April 25, 2025, from <https://www.fatf-gafi.org/>

Insurance Act of 1945. (Sing).

MAS Guidelines on Enforcement of 2023. *Singapore: Monetary Authority of Singapore*.

Monetary Authority of Singapore Act of 1971. (Sing).

Monetary Authority of Singapore. (2025). *Notice 314: Prevention of money laundering*

*and countering the financing of terrorism – Life insurers*./Retrieved from/

<https://www.mas.gov.sg/regulation/notices/notice-314>

Money Laundering Control Act of 1986, 18 U.S.C. §§ 1956-1957.

Singapore, Ministry of Finance (MOF). (n.d.). *Singapore's AML/CFT policy statement*.

Retrieved April 1, 2025, from [https://www.mof.gov.sg/Policies/Anti-Money-Laundering-](https://www.mof.gov.sg/Policies/Anti-Money-Laundering-Countering-the-Financing-of-Terrorism-AML-CFT/Singapores-AML-CFT-Policy-Statement)

[Countering-the-Financing-of-Terrorism-AML-CFT/Singapores-AML-CFT-Policy-Statement](https://www.mof.gov.sg/Policies/Anti-Money-Laundering-Countering-the-Financing-of-Terrorism-AML-CFT/Singapores-AML-CFT-Policy-Statement)

Terrorism (Suppression of Financing) Act 2002. (Sing).

USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

## ปัญหาทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

### LEGAL PROBLEMS FOR THE REORGANIZATION OF DEBTORS FOR SMALL AND MEDIUM - SIZED ENTERPRISES

Received: 16/06/2568

Revised: 12/06/2569

Accepted: 20/06/2569

ชัยอนันต์ ศรีวรการ<sup>3</sup>

Chaianan Srivoragarn<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางพัฒนากระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยเฉพาะกลุ่ม SMEs ที่เข้าสู่กระบวนการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561 แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ธุรกิจที่มีศักยภาพสามารถขอฟื้นฟูกิจการได้ แต่ยังคงพบช่องโหว่ที่เอื้อต่อการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ทั้งจากฝั่งลูกหนี้และเจ้าหนี้ รวมถึงปัญหาค่าใช้จ่ายสูงที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังพบปัญหาเมื่อศาลปฏิเสธคำร้องในภายหลังจึงทำให้ลูกหนี้แบกรับหนี้เพิ่มโดยไม่จำเป็น จากการศึกษาข้างต้นยังชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของบทกำหนดโทษกรณีใช้กระบวนการโดยไม่สุจริต การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารทางวิชาการ และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จึงเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงระบบการฟื้นฟูกิจการของไทยให้มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และเหมาะสมยิ่งขึ้นสำหรับ SMEs

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการที่ชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (2) ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงกระบวนการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และ (3) ยังขาดมาตรการเฉพาะในการลงโทษหรือป้องกันการใช้สิทธิในกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ พบว่าประเทศดังกล่าวได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบความสุจริต มาตรการลดภาระค่าใช้จ่าย และบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตไว้อย่างชัดเจน อันเป็นแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน โปร่งใส และยุติธรรม โดยควรกำหนดเกณฑ์พิสูจน์ความสุจริต ควบคุมค่าใช้จ่าย และลงโทษการใช้สิทธิในทางที่ไม่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลและเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, การฟื้นฟูกิจการ, ลูกหนี้, วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

<sup>3</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>2</sup> Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

\*Email: chaiananfadi1405@gmail.com Tell : 099-3621350

## ABSTRACT

This study aimed to analyze problems and propose guidelines for developing the reorganization of small and medium-sized enterprise debtors (SMEs) following the process under the Bankruptcy Act B.E. 2483 (1940), as amended by the Tenth Amendment of B.E. 2561 (2018). Although the law provides an opportunity for viable businesses to apply for reorganization, there are still loopholes that facilitate the dishonest exercise of rights by both debtors and creditors, as well as the high procedural costs, making it difficult to initiate the reorganization of small and medium-sized enterprise debtors (SMEs). Moreover, problems also arose when the court subsequently rejected the petition, causing the debtor to incur unnecessary additional debt. This study is conducted based on a documentary research approach, which entails the collection and critical analysis of statutory provisions, judicial precedents from the Supreme Court, and related academic literature. Furthermore, a comparative legal study of the legal regimes of the United States, Japan, and Singapore is incorporated to formulate recommendations aimed at optimizing the efficiency, fairness, and appropriateness of Thailand's business reorganization process for SMEs.

The findings reveal that the business reorganization law of Thailand still has three major limitations. First, unlike the United States, Thai law lacks clear criteria for examining the good faith of petitioners seeking business reorganization. Second, the costs and expenses associated with business reorganization proceedings constitute a significant obstacle to the accessibility of such proceedings for small and medium-sized enterprises (SMEs). Third, Thai law does not provide specific measures to sanction or prevent bad-faith conduct in business reorganization proceedings. A comparative study with the laws of the United States, Japan, and Singapore demonstrates that these jurisdictions have established clear mechanisms for examining good faith, reducing procedural costs, and imposing sanctions against bad-faith conduct. These mechanisms may serve as useful guidelines for improving Thailand's business reorganization law and enhancing its effectiveness and suitability for small and medium-sized enterprises.

In response, the author proposes revising the law to make it clear, transparent, and fair. There should be well-defined criteria for providing good faith, controlling costs, and imposing penalties for the improper exercise of rights to create balance and promote trust in the economic system.

**Keywords:** Law, Reorganization, Debtor, Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)

## บทนำ

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ธุรกิจไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดย่อม หรือแม้แต่รายย่อย ต่างมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ การเกิดขึ้นของธุรกิจใหม่หรือการเติบโตของภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งในแง่ของการสร้างรายได้ การจ้างงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการผลิต อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีย่อมนำมาซึ่งการแข่งขันที่รุนแรงและความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ ภัยพิบัติ หรือโรคระบาด ซึ่งอาจส่งผลให้ธุรกิจบางรายไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ในระยะสั้น หรือสูญเสียความสามารถในการชำระหนี้

ในวิจัยฉบับนี้ “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)” ถือเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจมากที่สุด ทั้งนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) หมายถึง กิจการที่มีขนาดการดำเนินงานไม่ใหญ่ มีจำนวนการจ้างงานหรือรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านการจ้างงาน การผลิต และการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ธุรกิจกลุ่มดังกล่าวมักมีข้อจำกัดด้านเงินทุน สภาพคล่อง และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน จึงมีความเสี่ยงต่อปัญหาทางการเงินและการดำเนินกิจการมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่<sup>4</sup> แม้จะมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทยในฐานะแหล่งจ้างงานหลักของประเทศ แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านเงินทุน การบริหารจัดการ และการเข้าถึงแหล่งสนับสนุนจากภาครัฐ เมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต จึงมีแนวโน้มสูงที่ธุรกิจเหล่านี้จะประสบภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว หรือสูญเสียความสามารถในการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่บัญญัติเรื่องการฟื้นฟูกิจการไว้โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกหนี้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายล้มละลาย และต่อมาในฉบับที่ 10 พ.ศ. 2561 ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อเปิดโอกาสให้กับ SMEs เข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ง่ายขึ้น โดยลดเพดานหนี้ขึ้นต่ำจาก 10 ล้านบาท เหลือเพียง 2 ล้านบาทสำหรับบุคคลธรรมดา และ 3 ล้านบาทสำหรับห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลบางประเภท

แม้กฎหมายจะมีความพยายามในการปรับให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของธุรกิจ (SMEs) แต่ปัญหาสำคัญที่ยังคงอยู่คือ ขาดกลไกการตรวจสอบ “ความสุจริต” ของผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการอย่างชัดเจน ทำให้ลูกหนี้บางรายใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการในทางที่ผิด เช่น เพื่อประวิงเวลาชำระหนี้ หรือหลีกเลี่ยงการบังคับคดี โดยไม่มีเจตนาที่แท้จริงในการฟื้นฟูกิจการ อันเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมายและส่งผลกระทบต่อเจ้าหนี้และระบบศาลโดยรวม อีกประเด็นที่มีความสำคัญไม่แพ้กันคือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ โดยเฉพาะค่าตอบแทนของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นธรรม ส่งผลให้ลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ซึ่งมีทุนจำกัดไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการนี้ได้ ทั้งที่มีศักยภาพในการ

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 4 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2562.

ฟื้นฟูกิจการ หากไม่มีแนวทางการควบคุมที่ชัดเจน อาจเกิดการใช้กลไกฟื้นฟูกิจการเพื่อประโยชน์เฉพาะฝ่ายของลูกหนี้บางกลุ่ม โดยอาจค่าใช้จ่ายบริหารแผนที่สูงเกินจริง ส่งผลให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ล่าช้าหรือไม่ได้รับเลย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ภายใต้ Chapter 11 แห่ง United States Bankruptcy Code ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่ายื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการมี “เจตนาสุจริต” หรือไม่ โดยใช้เกณฑ์จากข้อเท็จจริงรวมทั้งหมด (Totality of Circumstances) ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมของลูกหนี้ การเปิดเผยข้อมูล การบริหารกิจการ และการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หากศาลเห็นว่าการกระทำโดยไม่สุจริต เช่น ปกปิดทรัพย์สินหรือยื่นแผนเพื่อเลี่ยงหนี้ ศาลอาจยกคำร้องหรือสั่งลงโทษทางอาญาและแพ่งได้

ในทางกลับกัน กฎหมายล้มละลายของไทยยังไม่มีเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ จึงนำมาซึ่งคำถามทางนโยบายกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้สิทธิในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ งานวิจัยฉบับนี้จึงมีความสำคัญในการเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อรักษาวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปรับปรุงกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อขยายโอกาสให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น แต่ยังปรากฏข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการขาดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการที่ยังเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ และการขาดมาตรการเฉพาะในการป้องกันหรือกำหนดบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น การศึกษาประเด็นดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้นำกรอบทฤษฎีกฎหมายล้มละลายสากลมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ โดยมุ่งเน้นการชั่งน้ำหนักระหว่าง แนวคิดการคุ้มครองลูกหนี้ (Debtor Protection) ซึ่งมีปรัชญาพื้นฐานในการให้โอกาสทางเศรษฐกิจครั้งที่สอง (Fresh Start) แก่ลูกหนี้ที่เผชิญภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว แต่ยังคงมีศักยภาพในการดำเนินกิจการ<sup>5</sup> ควบคู่ไปกับ แนวคิดการสร้างสมดุลต่อเจ้าหนี้ (Creditor Balance / Creditor Wealth Maximization) ซึ่งมุ่งรักษาเสถียรภาพของระบบสินเชื่อและปกป้องสิทธิประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของบรรดาเจ้าหนี้ มิให้ได้รับความเสียหายจากการบิดเบือนใช้กระบวนการพิจารณาเพื่อประวิงเวลาชำระหนี้<sup>6</sup> การรักษาดุลยภาพระหว่างสองแนวคิดนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการ

<sup>5</sup> Jackson, T. H. (2001). *The logic and limits of bankruptcy law*. Harvard University Press.

<sup>6</sup> Baird, D. G. (1986). The uneasy case for corporate reorganizations. *The Journal of Legal Studies*, 15(1), 127–147.  
and Wood, P. R. (2007). *Principles of international insolvency* (2nd ed.). Sweet & Maxwell.

ออกแบบระบบกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่มีประสิทธิภาพ<sup>7</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับลูกหนี้กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งมีความเปราะบางทางเศรษฐกิจสูงกว่าองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่<sup>8</sup>

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา หลักเกณฑ์ และข้อจำกัดทางกฎหมาย เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในมิติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความสุจริต การควบคุมภาระค่าใช้จ่าย และการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม

3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพ มีความสมดุล และสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและลักษณะเฉพาะของธุรกิจ SMEs ในอนาคต

### แนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

ในบริบทของเศรษฐกิจยุคใหม่ SMEs เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ที่ภาคธุรกิจ SMEs มีสัดส่วนสูงทั้งในแง่ของจำนวนกิจการ การจ้างงาน และการสร้างรายได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มธุรกิจนี้กลับมีความเปราะบางสูงต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ หรือโรคระบาด และปัจจัยภายใน เช่น การขาดสภาพคล่องหรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การฟื้นฟูกิจการจึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่เข้ามาช่วยให้ธุรกิจที่ยังมีศักยภาพสามารถฟื้นตัวจากปัญหาดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายอย่างสมบูรณ์ การฟื้นฟูกิจการยังเป็นทางเลือกที่ช่วยลดผลกระทบต่อเจ้าหนี้ พนักงาน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายล้มละลายเพื่อให้ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอฟื้นฟูกิจการได้

แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายฟื้นฟูกิจการอยู่บนหลักของ “การให้โอกาสครั้งที่สอง” (Second Chance) สำหรับลูกหนี้ที่ยังมีศักยภาพในทางเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ คือ (1) ช่วยให้ลูกหนี้สามารถปรับโครงสร้างหนี้และดำเนินกิจการต่อไปได้ และ (2) ค้ำครองสิทธิของเจ้าหนี้ไม่ให้เสียเปรียบหรือถูกละเมิดสิทธิในการได้รับชำระหนี้ที่เหมาะสม หลักการนี้สอดคล้องกับแนวคิดในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา ภายใต้ Chapter 11 แห่ง United States Bankruptcy Code ซึ่งเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่มีปัญหาทางการเงินสามารถเข้าร่วมกระบวนการฟื้นฟูกิจการ (Reorganization) โดยได้รับการคุ้มครองจากการบังคับคดีของเจ้าหนี้ (Automatic Stay) และยังสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปในฐานะ Debtor in Possession

<sup>7</sup>Warren, E. (1987). Bankruptcy policy. *The University of Chicago Law Review*, 54(3), 775-814.

<sup>8</sup>สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2566). รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2566. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

(DIP) ภายใต้การกำกับดูแลของศาล<sup>9</sup> ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการมีเจตนาสุจริตหรือไม่ โดยใช้เกณฑ์จากข้อเท็จจริงรวมทั้งหมด (Totality of Circumstances)<sup>10</sup>

การประยุกต์ใช้ในระบบของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ไทย แม้หลักการฟื้นฟูกิจการในประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบข้อจำกัดหลายประการในการนำไปใช้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น การกำหนดเพดานหนี้ขั้นต่ำที่สูงเกินไป การไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนเกี่ยวกับการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นขอ และต้นทุนการดำเนินกระบวนการที่สูงเกินกว่าที่ SMEs จะสามารถแบกรับได้ ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับปรุงกฎหมาย คือการบัญญัติกระบวนการ “แผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป” (Pre-Packaged Plan) ซึ่งอิงมาจากกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยเปิดทางให้ลูกหนี้สามารถยื่นแผนฟื้นฟูกิจการต่อศาลพร้อมหลักฐานความยินยอมจากเจ้าหนี้ได้ทันที ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายได้มาก

แนวคิดเรื่อง “ความสุจริต” ในการฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูกิจการจะสำเร็จได้ต้องอาศัย “ความสุจริต” (Good Faith)<sup>11</sup> ของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะลูกหนี้ผู้ยื่นคำร้องต่อศาล หลักความสุจริตถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายล้มละลาย เพราะหากลูกหนี้มีพฤติกรรมหลบเลี่ยงการชำระหนี้โดยใช้กระบวนการศาล เช่น ยื่นแผนลอย ๆ ปกปิดทรัพย์สิน หรือใช้แผนเพื่อประวิงเวลา ย่อมทำให้เจ้าหนี้เสียหายและบั่นทอนความเชื่อมั่นของระบบยุติธรรม ในสหรัฐอเมริกาโดยศาลจะพิจารณาความสุจริตของแผนฟื้นฟูกิจการจากพฤติการณ์รวมทั้งหมด (Totality of Circumstances) เช่น การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างครบถ้วน การไม่มีเจตนาแอบแฝง และความเป็นไปได้ของแผนฟื้นฟูกิจการ หากพบว่าการยื่นแผนไม่มีความสุจริต ศาลสามารถยกคำร้อง ยกเลิกการคุ้มครอง หรือแม้แต่สั่งลงโทษได้ทันที ตรงกันข้ามกับประเทศไทย ที่กฎหมายยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นฟื้นฟูกิจการ แม้ศาลจะมีอำนาจยกคำร้องได้ตามมาตรา 90/92 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย แต่ก็ยังขาดหลักการในการวินิจฉัยอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดช่องว่างที่อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม

### สภาพปัญหาในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

แม้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2561 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับกลไกทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปิดทางให้ลูกหนี้ที่เป็น SMEs สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีสภาพปัญหาหลายด้านที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถสรุปได้เป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาด้านกฎหมาย (2) ปัญหาเชิงปฏิบัติการ และ (3) ปัญหาเชิงนโยบายและความคุ้มครองเจ้าหนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมายโดยกำหนดเกณฑ์การยื่นฟื้นฟูกิจการและความสุจริตของผู้ร้องแม้กฎหมายจะลดเพดานหนี้ขั้นต่ำที่กำหนดให้ลูกหนี้สามารถยื่นขอฟื้นฟูกิจการได้จาก 10 ล้านบาท เหลือเพียง 2-3 ล้าน

<sup>9</sup>Chapter 11, United States Bankruptcy Code §1129(a)(3).

<sup>10</sup>Thomas H. Jackson, The Logic and Limits of Bankruptcy Law (Harvard University Press, 1986), pp. 203-210.

<sup>11</sup>Douglas G. Baird, Elements of Bankruptcy (6th ed., Foundation Press, 2014).

บาท สำหรับลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs แต่กลับพบว่ายังมีช่องว่างสำคัญในเรื่องของ “หลักเกณฑ์การพิจารณาความสุจริต” ของผู้ยื่นคำร้อง กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดแนวทางอย่างชัดเจนในการพิสูจน์ว่าแผนฟื้นฟูกิจการมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการอย่างแท้จริง หรือเพียงใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ตามสัญญาเท่านั้น นอกจากนี้ ยังขาดแนวทางชัดเจนในการกลั่นกรอง “พฤติการณ์หลอกลวง” เช่น การถ่ายโอนทรัพย์สินก่อนยื่นแผน การปิดบังข้อมูลบัญชี หรือการสมคบกับเจ้าหนี้บางรายเพื่อขอรับประโยชน์ในแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งหากไม่มีกลไกตรวจสอบความสุจริตที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้เจ้าหนี้เสียสิทธิ และทำให้ระบบศาลกลายเป็นเครื่องมือของผู้ไม่สุจริตได้โดยง่าย

2. ปัญหาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของกระบวนการและอุปสรรคทางเทคนิคเป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญของการฟื้นฟูกิจการ SMEs คือ “ค่าใช้จ่ายในกระบวนการ” โดยเฉพาะค่าตอบแทนของผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน และค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งมักถูกกำหนดไว้ในระดับเดียวกับกิจการขนาดใหญ่ ทั้งที่ความสามารถในการชำระของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs มีจำกัดมากกว่า ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่กล้าเข้าสู่กระบวนการหรือยื่นแผนเพียงเพื่อหยุดการบังคับคดีในระยะสั้นโดยไม่มีแผนที่แท้จริง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการยื่นแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-packaged Plan) ซึ่งแม้จะมีเป้าหมายเพื่อลดขั้นตอนและเวลา แต่ยังคงขาดแนวทางการอนุมัติที่แน่นอนในทางปฏิบัติ เช่น ศาลบางแห่งอาจใช้เวลาเกินกว่าเกณฑ์ 30-45 วัน ที่กฎหมายมุ่งหวัง อีกทั้งลูกหนี้บางรายอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางบัญชีหรือกฎหมายที่จำเป็นในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการที่เป็นไปได้

3. ปัญหาเชิงนโยบายและความไม่สมดุลในการคุ้มครองเจ้าหนี้ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะมุ่งหมายให้ “ลูกหนี้ที่มีศักยภาพ” สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า “เจ้าหนี้” เป็นผู้แบกรับความเสี่ยงอย่างไม่สมเหตุสมผลในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น เมื่อศาลรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแล้ว เจ้าหนี้จะถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องร้อง บังคับคดี หรือติดตามหนี้ เป็นการชะลอสิทธิของเจ้าหนี้ลงโดยอัตโนมัติ (Automatic Stay) ในบางกรณี เจ้าหนี้บางรายอาจใช้สิทธิในทางที่ไม่สุจริต เช่น การเรียกร้องทรัพย์สินประกันเกินมูลค่าหนี้ และไม่นำส่วนที่เกินมาเฉลี่ยให้เจ้าหนี้รายอื่นตามกฎหมาย หรือในทางกลับกัน ลูกหนี้อาจแต่งตั้งผู้บริหารแผนที่เป็นพวกพ้อง เพื่อใช้การจัดสรรทรัพย์สินในลักษณะไม่เป็นธรรมและที่สำคัญ ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับ “บทลงโทษ” ทางอาญาหรือทางแพ่งที่เฉพาะเจาะจงต่อผู้ที่ใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต แตกต่างจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ที่มีบทบัญญัติให้ยกเลิกแผน ยึดคืนทรัพย์สิน หรือห้ามดำรงตำแหน่งในกิจการใด ๆ ชั่วคราวหากพบการกระทำโดยไม่สุจริต

การเปรียบเทียบกฎหมายและแนวปฏิบัติการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในโลกปัจจุบัน การฟื้นฟูกิจการมิใช่เป็นเพียงกลไกทางกฎหมายที่ใช้เฉพาะในระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว หากแต่เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทั่วโลกต่างใช้เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะเมื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีบทบาทสูงในภาคการผลิตและบริการ การออกแบบกฎหมายที่เอื้อต่อการฟื้นฟูกิจการจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษากิจการที่ยังมีศักยภาพ

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายล้มละลายในส่วนกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายล้มละลายทันสมัย มีระบบกลั่นกรองความสุจริต และมีมาตรการที่ยืดหยุ่นลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ทั้งในด้านโครงสร้างทางกฎหมายและแนวปฏิบัติ

1. ประเทศไทยกฎหมายล้มละลายในส่วนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการที่เริ่มเปิดกว้าง แต่ยังคงขาดเครื่องมือกลั่นกรองกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561 เพื่อเปิดช่องให้ลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs เข้าสู่กระบวนการได้มากขึ้น โดยเฉพาะการลดเพดานหนี้ขั้นต่ำ และการนำแนวคิดแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan)<sup>12</sup> มาใช้ อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยยังขาดกลไกการคัดกรอง “ความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง” อย่างชัดเจน ทั้งในระดับตัวบทและแนวคำพิพากษา ทำให้ลูกหนี้บางรายสามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นเครื่องมือประวิงเวลาหรือหลบเลี่ยงการชำระหนี้ได้ โดยไม่มีบทลงโทษเฉพาะทางแพ่งหรืออาญาในกรณีดังกล่าว อีกปัญหาคือการขาดแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนด ค่าใช้จ่ายของผู้บริหารแผน โดยเฉพาะ SMEs ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในขณะที่กฎหมายยังยึดเกณฑ์เดียวกับกิจการขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติในเชิงระบบ

2. สหรัฐอเมริกาในระบบหลักความสุจริตจริงใจ (Good Faith Principle)<sup>13</sup> ที่มีกลไกกลั่นกรองชัดเจนระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะภายใต้ Chapter 11 ของ United States Bankruptcy Code ถือเป็นต้นแบบสำคัญของหลายประเทศ รวมถึงไทย หลักการสำคัญอยู่ที่การให้ “โอกาสใหม่” แก่ลูกหนี้ที่มีศักยภาพ แต่ต้องอยู่ภายใต้ “ความสุจริต” (Good Faith Principle) ที่ศาลสามารถพิจารณาได้จากพฤติการณ์โดยรวม ศาลสามารถยกคำร้อง ยุติแผน หรือแม้แต่ยึดคืนทรัพย์สิน หากพบว่าผู้ยื่นคำร้องมีเจตนาไม่สุจริต เช่น ปกปิดทรัพย์สิน ใช้อำนาจพิเศษ หรือจัดทำแผนเพื่อหลีกเลี่ยงภาระหนี้โดยไม่มีเจตนาฟื้นฟูกิจการจริง นอกจากนี้ ระบบที่ลูกหนี้ยังครอบครองหรือบริหารกิจการต่อได้ (Debtor in Possession (DIP)) ยังอนุญาตให้ลูกหนี้บริหารกิจการต่อภายใต้การควบคุมของศาลซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มความสะดวกตัวในกระบวนการได้ดี

3. ประเทศญี่ปุ่น ระบบควบคุมเข้มด้วยโทษทางอาญาโดยประเทศญี่ปุ่นมีระบบการฟื้นฟูกิจการทางแพ่ง (Civil Rehabilitation Act) ซึ่งเปิดโอกาสให้กับ SMEs เข้าสู่กระบวนการได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องเข้าสู่สถานะล้มละลาย หากมีแผนฟื้นฟูกิจการที่น่าเชื่อถือ แต่ข้อเด่นของประเทศญี่ปุ่นคือการควบคุม “พฤติกรรมไม่สุจริต” ด้วยโทษทางอาญาอย่างเข้มงวด เช่น การยกยอกหรือซ่อนทรัพย์สินจะถือเป็นความผิดทางอาญาโดยตรง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่ห้ามผู้กระทำความผิดในการบริหารแผน เข้าดำรงตำแหน่งในกิจการใด ๆ เป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ยื่นแผนดำเนินการด้วยความสุจริต

4. สาธารณรัฐสิงคโปร์แผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) ที่ใช้กับ SMEs ที่ประสบปัญหาทางการเงินซึ่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ปรับปรุงกฎหมายล้มละลายอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดภายใต้

<sup>12</sup> Asian Business Law Institute, Restructuring Regimes in Asia-Pacific (2020), pp. 26-28. And Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore).

<sup>13</sup> Douglas G. Baird, Elements of Bankruptcy (6th ed., Foundation Press, 2014).

Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 ได้เปิดทางให้มีการยื่นแผนฟื้นฟูกิจการแบบสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการประชุมเจ้าหนี้อย่างเป็นทางการ หากแผนมีหลักฐานแสดงความยินยอมของเจ้าหนี้ที่เพียงพอ ระบบนี้ช่วยลดต้นทุน ลดเวลา และเพิ่มความโปร่งใส โดยเฉพาะในกรณีของลูกหนี้ซึ่งเป็น SMEs ที่อาจไม่มีทรัพยากรในการดำเนินกระบวนการเติมรูปแบบ การจัดการต้นทุน และการพิจารณาอย่างรวดเร็วภายใน 30-45 วัน ทำให้ระบบฟื้นฟูกิจการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับการยอมรับว่าเป็นมิตรกับกิจการขนาดเล็กที่สุดในเอเชีย

## ผลของการวิจัย

### 1. ปัญหาการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับหลักความสุจริต (Good Faith) ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างมาก โดยศาลมีอำนาจตรวจสอบว่าการยื่นคำร้องตาม Chapter 11 แห่ง United States Bankruptcy Code เป็นการยื่นคำร้องโดยสุจริตหรือไม่<sup>14</sup> ผ่านการพิจารณาพฤติการณ์โดยรวมของคดี (Totality of Circumstances) เพื่อป้องกันการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาหรือหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ ตัวอย่างเช่น คดี In re Little Creek Development Co., 779 F.2d 1068 (5th Cir. 1986) ศาลได้ยกคำร้องฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเห็นว่าลูกหนี้มิได้มีเจตนาฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง แต่ใช้กระบวนการดังกล่าวเพื่อขัดขวางการบังคับสิทธิของเจ้าหนี้<sup>15</sup>

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (Civil Rehabilitation Act) กำหนดให้ลูกหนี้ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สินอย่างถูกต้องครบถ้วน และกำหนดบทลงโทษสำหรับการปกปิดทรัพย์สินหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อศาล<sup>16</sup> ขณะที่ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้ศาลสามารถพิจารณาความเหมาะสมของแผนฟื้นฟูกิจการและความโปร่งใสของกระบวนการก่อนมีคำสั่งเห็นชอบแผน

อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา 90/92 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ของประเทศไทยจะกำหนดให้ศาลยกคำร้องได้หากผู้ร้องขอยื่นคำร้องโดยไม่สุจริต แต่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาความสุจริตไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจอาจแตกต่างกันในแต่ละคดี และเปิดช่องให้มีการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อประโยชน์ในการพักชำระหนี้หรือประวิงเวลาการบังคับคดีได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดกลไกการตรวจสอบความสุจริตที่เป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ ซึ่งในทางปฏิบัติของระบบกฎหมายไทย ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พบในกระบวนการพิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการคือ "การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อประวิงเวลาชำระหนี้" ของลูกหนี้ โดยอาศัยช่องว่างจากสถานะพักการชำระหนี้ตามกฎหมาย (Automatic Stay) ซึ่งศาลฎีกาได้วางแนววินิจฉัยเพื่อสกัดกั้นพฤติการณ์

<sup>14</sup> 11 U.S.C. §1129(a)(3); Douglas G. Baird, Elements of Bankruptcy, 6th ed. (New York: Foundation Press, 2014), pp. 261-264.

<sup>15</sup> In re Little Creek Development Co., 779 F.2d 1068 (5th Cir. 1986).

<sup>16</sup> Civil Rehabilitation Act of Japan, Act No. 225 of 1999.

ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนใน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562<sup>17</sup> ซึ่งวินิจฉัยว่า การที่ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยมีเจตนาเพียงเพื่อต้องการแสวงหาประโยชน์จากสถานะพักการชำระหนี้ตามมาตรา 90/12 เพื่อมิให้เจ้าหนี้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินหลักประกัน ทั้งที่ช่องทางการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่มีความเป็นไปได้ในทางธุรกิจ และแผนธุรกิจที่เสนอไม่มีความแน่นอน ย่อมถือเป็นการยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริต ศาลจึงมีอำนาจยกคำร้องขอของลูกหนี้ได้ สอดคล้องกับ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6523/2561<sup>18</sup> ที่ชี้ให้เห็นปัญหาการตีความในทางปฏิบัติว่า การพิจารณาความสุจริตในชั้นยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมเชิงลึก มิใช่เพียงการตรวจสอบเอกสารตามรูปแบบภายนอก หากปรากฏว่าลูกหนี้มีการโอนย้ายทรัพย์สินหรือจัดตั้งบริษัทบริวารขึ้นใหม่เพื่อกระจายหนี้สินอย่างผิดปกติก่อนยื่นคำร้อง ย่อมสื่อแสดงถึงเจตนาเคลือบแฝง อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ของไทย ยังขาดการบัญญัติ "เกณฑ์ดัชนีชี้วัดความไม่สุจริต" (Bad Faith Indicators) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและชัดเจน สำหรับกลุ่มธุรกิจ SMEs ส่งผลให้ภาระการพิสูจน์ตกเป็นของศาลและเจ้าหนี้ในการเสาะหาข้อเท็จจริง ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ล่าช้าและสร้างต้นทุนทางคดีสูงเกินจำเป็นสำหรับข้อจำกัดของ SMEs

## 2. ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศพบว่า หลายประเทศได้พัฒนากลไกเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบ Pre-Packaged Scheme of Arrangement ซึ่งเปิดโอกาสให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้สามารถเจรจาและจัดทำแผนร่วมกันก่อนยื่นคำร้องต่อศาล ทำให้ลดระยะเวลาในการพิจารณาและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ<sup>19</sup>

ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาได้ตรา Subchapter V of Chapter 11 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจขนาดเล็กโดยเฉพาะ โดยลดขั้นตอนบางประการ ลดภาระค่าใช้จ่ายของลูกหนี้<sup>20</sup> และกำหนดกระบวนการที่เหมาะสมกับศักยภาพของธุรกิจขนาดเล็ก ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการนำแนวคิดแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) มาใช้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ ค่าที่ปรึกษาทางการเงิน ค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผน และค่าตอบแทนผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผน อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับขนาดกิจการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการ SMEs จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้จริง ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับ

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562. ระหว่าง บริษัท เจริญยิ่ง จำกัด ลูกหนี้ กับ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน).

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6523/2561. ระหว่าง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้ผู้ร้อง กับ บริษัท เอ็กซ์ จำกัด ลูกหนี้.

<sup>19</sup> Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore); Look Chan Ho, Cross-Border Debt Restructuring (Singapore: LexisNexis, 2021), pp. 183-185.

<sup>20</sup> Small Business Reorganization Act of 2019, Pub. L. No. 116-54.

สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการเฉพาะในการควบคุมและลดต้นทุนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการสำหรับ SMEs

### 3. ปัญหาการขาดบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นต่างให้ความสำคัญกับการป้องกันการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการในทางที่ไม่ชอบ โดยสหรัฐอเมริกากำหนดให้ศาลมีอำนาจยกคำร้อง เพิกถอนความคุ้มครอง หรือเปลี่ยนกระบวนการเป็นคดีล้มละลายได้ หากปรากฏว่าลูกหนี้ยื่นคำร้องโดยไม่สุจริต<sup>21</sup> หรือมีพฤติการณ์ฉ้อฉลต่อเจ้าหนี้ นอกจากนี้ยังมีบทกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการฉ้อโกงในคดีล้มละลาย (Bankruptcy Fraud) อีกด้วย

ส่วนประเทศญี่ปุ่นภายใต้ Civil Rehabilitation Act ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการปกปิดทรัพย์สิน การแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการหลอกลวงศาลและเจ้าหนี้<sup>22</sup> เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของกระบวนการฟื้นฟูกิจการและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้อย่างเป็นธรรม

ในทางกลับกันกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดความรับผิดชอบหรือบทลงโทษสำหรับกรณีลูกหนี้ ผู้บริหาร หรือผู้เกี่ยวข้องใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต เช่น การปกปิดทรัพย์สิน การสร้างหนี้เทียม หรือการยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จต่อศาล ทำให้การป้องกันการใช้สิทธิในทางที่ผิดยังอาศัยเพียงหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการยับยั้งพฤติกรรมดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมีช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษสำหรับการใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีมาตรการรองรับอย่างชัดเจน

## บทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและความเป็นไปได้ในการปรับใช้กับบริบทไทย

จากการศึกษาโครงสร้างกฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ พบว่ามีทั้งกลไกที่ไทย "ควรอนุวัติมาปรับใช้" และกลไกที่ "ไม่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจไทย" ซึ่งสามารถทำการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์แยกออกเป็นมิติหลักได้ดังนี้

1. กลไกสากลที่เหมาะสมในการปรับใช้กับบริบทไทย ประการแรก ประเทศไทยควรศึกษาและอนุวัติกลไก Subchapter V ภายใต้ Chapter 11 ของสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ โดยเฉพาะการจัดตั้ง "เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินเฉพาะกิจ หรือผู้ไกล่เกลี่ยคดี SMEs" (SME Trustee/Mediator) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการช่วยลูกหนี้รายย่อยเจรจาทำแผนและลดความขัดแย้งกับเจ้าหนี้<sup>23</sup> กลไกนี้มีความเป็นไปได้สูงในการปรับใช้กับไทย เนื่องจากโครงสร้างศาลล้มละลายกลางของไทยมีระบบผู้ประนอมข้อพิพาทอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องยกระดับให้มีอำนาจเฉพาะตามกฎหมายล้มละลาย ประการต่อมาคือกลไก Pre-Packaged Chapter 11 ของสิงคโปร์ ที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ SMEs เสร็จจากแผนฟื้นฟูกิจการกับเจ้าหนี้ขนาดเล็กภายนอกศาลให้เสร็จ

<sup>21</sup> 11 U.S.C. §1112(b).

<sup>22</sup> Civil Rehabilitation Act of Japan, Arts. 255-268.

<sup>23</sup> Morrison, E. R., & Saavedra, B. (2021). Bankruptcy's role in mitigating the economic injury of the COVID-19 pandemic on SMEs. *Journal of Corporate Law Studies*, 21(1), 201-230.

สิ้นก่อน แล้วจึงยื่นข้อตกลงให้ศาลรับรองในกระบวนการที่รวดเร็ว (Fast-track)<sup>24</sup> มาตรการนี้จะช่วยแก้ปัญหาข้อจำกัดของไทยเรื่องภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลที่สูงเกินไปได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. กลไกสากลที่ไม่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจไทย ในทางกลับกัน ระบบฟื้นฟูกิจการบางประการอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาลอกเลียนแบบทั้งหมด เช่น กลไกการฟื้นฟูของประเทศญี่ปุ่นภายใต้ Civil Rehabilitation Act ที่ให้อำนาจและสิทธิแก่ผู้บริหารเดิมของลูกหนี้อย่างกว้างขวางในการควบคุมทรัพย์สินต่อไปโดยแทบไม่มีการเปลี่ยนมือผู้ทำแผน (Debtor-in-Possession: DIP) แม้ระบบนี้จะช่วยสร้างความต่อเนื่องในการบริหาร<sup>25</sup> แต่เมื่อพิจารณานบนพื้นฐานบริบททางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมองค์กรของไทย ซึ่งธุรกิจ SMEs ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจครอบครัว (Family Business) ที่ขาดระบบธรรมาภิบาลและการตรวจสอบภายในที่มีมาตรฐาน (Corporate Governance) การให้สิทธิผู้บริหารเดิมควบคุมทรัพย์สินทั้งหมดในระหว่างฟื้นฟูโดยไม่มีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้าไปกำกับดูแลอย่างเข้มงวด ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดปัญหาความไม่สุจริต การย้ายถ่ายเททรัพย์สิน หรือการเอาเปรียบเจ้าหนี้รายย่อย ซึ่งขัดกับหลักการสร้างความสมดุลต่อเจ้าหนี้ (Creditor Balance) และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของระบบนิเวศธุรกิจไทยในปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็น SMEs ของประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง ปัญหาต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ และปัญหาการขาดมาตรการลงโทษผู้ใช้สิทธิในกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็น SMEs มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความสุจริต (Good Faith) ของผู้ยื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้ศาลพิจารณาความสุจริตของแผนฟื้นฟูกิจการก่อนให้ความเห็นชอบตาม Chapter 11 มาตรา 1129(a)(3) แห่ง United States Bankruptcy Code โดยศาลใช้หลักพิจารณาจากพฤติการณ์โดยรวม (Totality of Circumstances) เพื่อประเมินว่าผู้ยื่นคำร้องมีเจตนาฟื้นฟูกิจการโดยสุจริตหรือไม่<sup>26</sup>

<sup>24</sup>Loo, Wee Ling. (2019). The pre-packaged rehabilitation scheme: Lessons for Singapore from international practices. *Singapore Academy of Law Journal*, 31, 455–489.

<sup>25</sup>Ginsberg, R. E., Martin, R. D., & Kelley, D. V. (2020). Insolvency and restructuring under Japanese law. LexisNexis.

<sup>26</sup>Chapter 11, United States Bankruptcy Code, §1129(a)(3); Thomas H. Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), pp. 203–210.

ดังนั้น ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความสุจริตของผู้ยื่นคำร้องให้ชัดเจน เช่น การเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบถ้วน การไม่ปกปิดข้อมูลทางบัญชี การไม่โอนทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงเจ้าหนี้ก่อนยื่นคำร้อง และการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของแผนฟื้นฟูกิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถใช้เป็นแนวทางในการกลั่นกรองคำร้องฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดการใช้สิทธิในทางที่ไม่สุจริต

## 2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูกิจการของ SMEs

จากการศึกษาพบว่าต้นทุนในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ SMEs ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าตอบแทนผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน และค่าใช้จ่ายทางวิชาชีพต่างๆ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 ได้เปิดโอกาสให้มีการใช้แผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป (Pre-Packaged Plan) ซึ่งช่วยลดระยะเวลา ขั้นตอน และค่าใช้จ่ายของกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีนัยสำคัญ<sup>27</sup>

ดังนั้น ประเทศไทยควรพัฒนาแนวทางการฟื้นฟูกิจการสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะ เช่น การกำหนดแบบฟอร์มแผนฟื้นฟูกิจการมาตรฐาน การสนับสนุนการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูป และการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนให้สอดคล้องกับขนาดของกิจการ เพื่อไม่ให้ภาระค่าใช้จ่ายกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาด้านการฟื้นฟูกิจการสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้กรมบังคับคดีหรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การเงิน และการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการก่อนเข้าสู่กระบวนการศาล อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรการสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ของประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์<sup>28</sup>

## 3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้ใช้สิทธิฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดความรับผิดสำหรับกรณีที่ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการปกปิดทรัพย์สิน การปลอมแปลงข้อมูลทางบัญชี หรือการกระทำที่เป็นการฉ้อฉลต่อเจ้าหนี้ ภายใต้ Civil Rehabilitation Act<sup>29</sup> ในทำนองเดียวกัน กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกายังเปิดโอกาสให้

<sup>27</sup> Asian Business Law Institute, Restructuring Regimes in Asia-Pacific (2020), pp. 26–28; Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore).

<sup>28</sup> Financial Services Agency, Guidelines for Business Revitalization, etc. of Small and Medium-sized Enterprises (2022); Asian Business Law Institute, Restructuring Regimes in Asia-Pacific (2020).

<sup>29</sup> Civil Rehabilitation Act (Act No. 225 of 1999).

ศาลยกเลิกกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือเพิกถอนความคุ้มครองของลูกหนี้ได้ หากปรากฏว่ามีการดำเนินกระบวนการโดยไม่สุจริต<sup>30</sup>

ดังนั้น ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยกำหนดมาตรการทางแพ่งและทางอาญาสำหรับผู้ที่ใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต<sup>31</sup> เช่น การปกปิดทรัพย์สิน การแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือการฉ้อฉลต่อเจ้าหนี้<sup>32</sup> การเพิกถอนแผนฟื้นฟูกิจการ การเรียกคืนทรัพย์สินที่มีการโอนออกไปโดยทุจริต<sup>33</sup> การกำหนดค่าปรับ หรือการห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการหรือผู้บริหารกิจการเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสร้างกลไกป้องปรามและรักษาความน่าเชื่อถือของระบบฟื้นฟูกิจการในระยะยาว<sup>34</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปรับปรุงกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อขยายโอกาสให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น แต่ยังปรากฏข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการขาดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความสุจริตของผู้ยื่นคำร้อง ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการที่ยังเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ และการขาดมาตรการเฉพาะในการป้องกันหรือกำหนดบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น การศึกษาประเด็นดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น และจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) บทความนี้สามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่และข้อค้นพบหลักทางวิชาการ (Academic Contributions) ที่แตกต่างจากงานศึกษาทั่วไป คือ การค้นพบสถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางกฎหมาย (Legal Dilemma) ระหว่างแนวคิดการคุ้มครองลูกหนี้ (Debtor Protection) กับการสร้างความสมดุลต่อเจ้าหนี้ (Creditor Balance) องค์ความรู้ใหม่ประการแรกแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างของพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็น "การเหมาเข่งทางวิธีพิจารณา" (One-Size-Fits-All) ที่นำกระบวนการขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่มาบังคับใช้กับ SMEs โดยมองข้ามข้อจำกัดด้านต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Costs) ส่งผลให้สถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) กลายเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต (Bad Faith) เพื่อประวิงเวลาชำระหนี้ แทนที่จะเป็นกลไกคุ้มครองเพื่อการฟื้นฟูกิจการที่แท้จริง ประการต่อมา ข้อค้นพบเชิงเปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการฟื้นฟูธุรกิจรายย่อยไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีตัวบทกฎหมายที่ผ่อนปรนเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับการณ์ "สถาบันหรือกลไกตัวกลางที่เชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialized Institutional

<sup>30</sup>Chapter 11, United States Bankruptcy Code; Douglas G. Baird, *Elements of Bankruptcy*, 6th ed. (Foundation Press, 2014), pp. 251–258.

<sup>31</sup> Douglas G. Baird, *Elements of Bankruptcy*, 6th ed. (New York: Foundation Press, 2014), pp. 251–258.

<sup>32</sup>Civil Rehabilitation Act of Japan (Act No. 225 of 1999), Chapter XV, Penal Provisions, Articles 255–266.

<sup>33</sup>11 U.S.C. §1112(b).

<sup>34</sup>Thomas H. Jackson, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), pp. 203–210.

Design)" เช่น SME Trustee แบบสัญญาสากล (Subchapter V ของประเทศสหรัฐอเมริกา) หรือ กระบวนการ Pre-pack ที่เบ็ดเสร็จนอกศาล (แบบสิงคโปร์) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายและกลั่นกรองความ สุจริตเชิงรุกไปพร้อมกัน การนำกลไกเหล่านี้มาอนุวัติปรับใช้ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศธุรกิจไทยที่มี “ระบบ ธรรมาภิบาลต่ำและเป็นธุรกิจครอบครัว” จึงเป็นทางออกเชิงโครงสร้างที่บทความนี้ได้สังเคราะห์ขึ้นเพื่อตอบ วัตถุประสงค์การวิจัยอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการและผลกระทบ (Recommendations and Impacts) เพื่อปฏิรูประบบการ ฟันฟูกิจการ SMEs อย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนขอเสนอแนะมาตรการโดยแบ่งตามลำดับเวลาและวิเคราะห์ ผลกระทบไว้ดังนี้

### 1. มาตรการระยะสั้น (มาตรการที่สามารถดำเนินการได้ทันที)

ข้อเสนอแนะ: ควรมีการออก “คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาคดีฟันฟูกิจการของ SMEs” โดยกำหนดดัชนีชี้วัดพฤติการณ์ไม่สุจริต (Bad Faith Indicators) ที่ชัดเจนในชั้นพิจารณา คำร้องขอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นเกณฑ์สกัดกั้นการยื่นคำร้องประวิงเวลาชำระหนี้ได้อย่างรวดเร็วตามแนวทางคำ พิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562 และ 6523/2561 เช่น การตรวจสอบประวัติการโอนย้ายทรัพย์สินที่ผิดปกติ หรือการประเมินความเป็นไปได้เชิงพาณิชย์เบื้องต้นของแผนธุรกิจตั้งแต่วันยื่นคำร้อง

ผลกระทบต่อระบบยุติธรรมและเศรษฐกิจ: ในทางระบบยุติธรรม จะช่วยลดปริมาณคดีรื้อโรงและตัด วงจรการใช้ดุลพินิจที่ถกเถียงของศาล ในทางเศรษฐกิจ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันการเงินและระบบ สินเชื่อ (Creditor Confidence) เนื่องจากเจ้าหนี้จะได้รับการปกป้องจากการถูกแช่แข็งหนี้โดยมิชอบ

### 2. มาตรการระยะกลาง (มาตรการที่ต้องอาศัยการปรับปรุงกฎหมายลำดับรอง 1-2 ปี)

ข้อเสนอแนะ: ควรพิจารณา "ปรับปรุงกฎกระทรวงกระทรวงยุติธรรม" ที่เกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทน ของผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สำหรับการฟันฟูกิจการของ SMEs โดยกำหนดเป็น “อัตราคงที่แบบขั้นบันไดที่มีเพดานจำกัด” (Fee Cap) ให้สอดคล้องกับขนาดสินทรัพย์ของลูกหนี้ และให้นำ ระบบไอที (E-Insolvency Platform) มาใช้ในการส่งคำสั่ง เอกสาร และจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายทาง เอกสารทั้งหมด (อัตราค่าตอบแทนเป็นการประมาณของผู้ศึกษาจากค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างนายความ เฉพาะทาง ค่าเดินทาง โดยปรับลดหลั่นตามขนาดธุรกิจ)

ผลกระทบต่อระบบยุติธรรมและเศรษฐกิจ: ช่วยยกระดับประสิทธิภาพของระบบกระบวนการยุติธรรม ทางแพ่งให้มีความทันสมัยและโปร่งใสมยิ่งขึ้น ขณะที่ในมิติทางเศรษฐกิจ จะช่วยลดต้นทุนทางคดี (Litigation Costs) ให้ลดลงมาอยู่ในระดับที่ผู้ประกอบการ SMEs สามารถจ่ายได้จริง ช่วยรักษาสภาพคล่องส่วนสุดท้าย ของลูกหนี้เพื่อนำไปหมุนเวียนในกิจการแทนที่จะหมดไปกับค่าธรรมเนียมวิชาชีพ

### 3. มาตรการระยะยาว (มาตรการที่ต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 3-5 ปี)

ข้อเสนอแนะ: ควรดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อ “แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483” โดยบัญญัติเพิ่มหมวดเฉพาะสำหรับการฟันฟูกิจการ SMEs ผ่านสองกลไกหลัก ได้แก่ การจัดตั้ง “เจ้า พนักงานพิทักษ์ทรัพย์เฉพาะกิจหรือผู้ไกล่เกลี่ยคดี SMEs” (SME Trustee/Mediator) ตามแนวทาง Subchapter V ของสหรัฐอเมริกา เพื่อทำหน้าที่กึ่งศาลในการเจรจาทำแผน การบัญชีตรวจสอบรับกลไก “การ

ฟื้นฟูกิจการสำเร็จรูปนอกศาล” (Fast-track Pre-packaged Reorganization) ตามแนวทางสิงคโปร์ เพื่อให้ศาลทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรับรองแผนที่เคาะร่วมกันมาแล้ว

ผลกระทบต่อระบบยุติธรรมและเศรษฐกิจ: กลไกนี้จะส่งผลกระทบต่อเชิงบวกในวงกว้างต่อระบบยุติธรรม โดยการเปลี่ยนผ่านจาก “ระบบเผชิญหน้าในศาล” (Adversarial System) ไปสู่ “ระบบยุติธรรมทางเลือกและการสมานฉันท์ทางธุรกิจ” (Restorative Business Justice) ซึ่งลดภาระงานของศาลล้มละลายกลางลงอย่างมหาศาล ในทางเศรษฐกิจ มาตรการนี้จะกลายเป็นตาข่ายรองรับทางสังคม (Economic Safety Net) ที่ช่วยรักษาอัตราการจ้างงาน ปกป้องห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของประเทศไม่ให้เกิดการล้มละลายโดมิโน และช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในมหภาคอย่างยั่งยืน

### เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6523/2561. ระหว่าง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้ผู้ร้อง กับ บริษัท เอ็กซ์ จำกัด ลูกหนี้.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5646/2562. ระหว่าง บริษัท เจริญยิ่ง จำกัด ลูกหนี้ กับ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน).

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

Civil Rehabilitation Act of Japan (Act No. 225 of 1999). Japan.

Insolvency, Restructuring and Dissolution Act 2018 (Singapore). Singapore.

Small Business Reorganization Act of 2019, Pub. L. No. 116-54. United States.

United States Bankruptcy Code, 11 U.S.C. §§ 1112(b), 1129(a)(3). United States.

วันเฉลิม อินสุวรรณ์โร. (2561). ปัญหากฎหมายกรณีการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ พ.ศ. 2483 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2566). รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2566. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

สืบค้นจาก <https://www.sme.go.th>

เอื้อน ขุนแก้ว. (2566). กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

Asian Business Law Institute. (2020). *Corporate restructuring regimes in Asia-Pacific*.

Singapore: Asian Business Law Institute.

Baird, D. G. (1986). The uneasy case for corporate reorganizations. *The Journal of Legal Studies*, 15(1), 127–147. <https://doi.org/10.1086/467805>

- Baird, D. G. (2014). *Elements of bankruptcy* (6th ed.). New York, NY: Foundation Press.
- Beck, T., & Demircuc-Kunt, A. (2006). Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint. *Journal of Banking & Finance*, 30(11), 2931–2943.  
<https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.009>
- Ehmke, D., Gant, J. L., Boon, G. J., Langkin, L., & Madaus, S. (2019). The convergence of international insolvency standards: A close look at SME insolvency frameworks. *International Insolvency Review*, 28(3), 356–378. <https://doi.org/10.1002/iir.1354>
- Financial Services Agency. (2022). *Guidelines for business revitalization, etc. of small and medium-sized enterprises*. Tokyo: Financial Services Agency.
- Ginsberg, R. E., Martin, R. D., & Kelley, D. V. (2020). *Insolvency and restructuring under Japanese law*. New York, NY: LexisNexis.
- Ho, L. C. (2021). *Cross-border debt restructuring*. Singapore: LexisNexis.
- Jackson, T. H. (1986). *The logic and limits of bankruptcy law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jackson, T. H. (2001). *The logic and limits of bankruptcy law* (Reprint ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Loo, W. L. (2019). The pre-packaged rehabilitation scheme: Lessons for Singapore from international practices. *Singapore Academy of Law Journal*, 31, 455–489.
- Morrison, E. R., & Saavedra, B. (2021). Bankruptcy's role in mitigating the economic injury of the COVID-19 pandemic on SMEs. *Journal of Corporate Law Studies*, 21(1), 201–230.
- Warren, E. (1987). Bankruptcy policy. *The University of Chicago Law Review*, 54(3), 775–814.
- Wood, P. R. (2007). *Principles of international insolvency* (2nd ed.). London: Sweet & Maxwell,<sup>4</sup>

กลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยสู่ระดับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก:  
บริบทของสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย

Risk Management Strategies for Advancing Thai Universities to World-Class Institutions:  
The Context of Higher in Thailand

Received: 14/08/2568

Revised: 2/06/2569

Accepted: 7/06/2569

เอื้อมเดือน แก้วสว่าง<sup>50</sup> และศุทธิดา ชวนวัน<sup>2</sup>

Auemduen Kaewsawang<sup>1</sup> and Sutthida Chuanwan<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์แนวคิดและกรอบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของไทย ศึกษาปัจจัยเสี่ยงหลักที่มหาวิทยาลัยไทยต้องเผชิญ และเสนอแนวทางเชิงกลยุทธ์เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารผ่านการทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์วรรณกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้แนวคิดการบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวม และมาตรฐานสากล เช่น COSO และ ISO 31000 ผลการศึกษาพบว่า กรอบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมคือการใช้ Enterprise Risk Management หรือ ERM ที่บูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ร่วมกับการจัดทำ Risk Profile เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ปัจจัยเสี่ยงสำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านการเงินจากงบประมาณรัฐที่ลดลงและการแข่งขันระดับนานาชาติ ความเสี่ยงด้านคุณภาพวิชาการและการวิจัย จากข้อจำกัดในการผลิตผลงานระดับสากลและการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีและความมั่นคงทางไซเบอร์ รวมถึงความเสี่ยงด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติตามข้อบังคับแนวทางเชิงกลยุทธ์ที่เสนอ ได้แก่ การวางระบบบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ การกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ การใช้เทคโนโลยี เช่น ปัญญาประดิษฐ์และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อคาดการณ์ความเสี่ยง และการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคการศึกษา ภาครัฐ และภาคเอกชน ผลการศึกษานี้สามารถใช้เป็นแนวทางให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงเชิงรุก เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงระดับโลกได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การบริหารความเสี่ยง, ระดับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก, สถาบันอุดมศึกษา

<sup>50</sup> นักวิเคราะห์นโยบายและแผน (ชำนาญการพิเศษ), สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

\*Corresponding Author

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร., สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

\*Email: sutthida.chu@mahidol.ac.th

## ABSTRACT

This study aims to analyze appropriate risk management concepts and frameworks for Thai higher education institutions, examine the major risk factors confronting Thai universities, and propose strategic approaches to enhance their international competitiveness. Employing documentary research, the study reviews, analyzes, and synthesizes relevant domestic and international literature based on Enterprise Risk Management and internationally recognized standards, particularly the COSO framework and ISO 31000. The findings reveal that the most suitable framework for Thai higher education institutions is the application of Enterprise Risk Management integrated with institutional strategy and supported by the development of a Risk Profile to strengthen strategic decision making. Key risk factors include financial risks arising from declining government budgets and increasing international competition, academic and research quality risks related to limitations in producing internationally recognized research and aligning curricula with labor market needs, technological and cybersecurity risks, and regulatory and compliance risks caused by changes in government policies and educational quality assurance standards. The proposed strategic approaches include establishing a strategic risk management system, defining institutional risk appetite, developing monitoring and early warning mechanisms, applying artificial intelligence and big data analytics to forecast emerging risks, and strengthening collaboration among higher education institutions, government agencies, and the private sector. The findings can serve as practical guidelines for Thai administrators in developing proactive risk management systems that enhance institutional competitiveness and enable sustainable adaptation to global changes.

**Keywords:** Risk Management, World-Class Universities, Higher Education Institutions

## บทนำ

ในศตวรรษที่ 21 มหาวิทยาลัยมิได้มีบทบาทเพียงในฐานะสถาบันผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับตลาดแรงงานเท่านั้น หากแต่ยังต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ นวัตกรรม และทุนมนุษย์ที่มีศักยภาพในการแข่งขันในเวทีโลกอย่างยั่งยืน (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2566) ความคาดหวังต่อสถาบันอุดมศึกษาได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในด้านคุณภาพการศึกษา การสร้างองค์ความรู้ใหม่ และการมีบทบาทเชิงรุกในสังคมและเศรษฐกิจ บริบทการแข่งขันระหว่างประเทศที่ทวีความเข้มข้น ตลอดจนพลวัตทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และสังคมโลก ได้สร้างความท้าทายที่มหาวิทยาลัยไทยไม่อาจมองข้าม การที่มหาวิทยาลัยสามารถปรับตัวและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อการอยู่รอดและการเติบโตในระยะยาว (Fraser, Quail, & Simkins, 2021; Yokoyama, 2018)

ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาทั้งสิ้น 171 แห่ง แบ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 83 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 70 แห่ง และสถานศึกษานอกสังกัด 18 แห่ง โดยมีนักศึกษาทุกระดับรวมกว่า 1.9 ล้านคน (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2567ก) สถาบันเหล่านี้ถูกจัดกลุ่มตามพันธกิจหลักออกเป็น 5 กลุ่ม ตามกฎกระทรวง การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2564 ได้แก่ กลุ่มพัฒนาการวิจัยระดับแนวหน้าของโลก กลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีและส่งเสริมการสร้างนวัตกรรม กลุ่มพัฒนาชุมชนท้องถิ่น กลุ่มพัฒนาปัญญาและคุณธรรมด้วยหลักศาสนา และกลุ่มผลิตและพัฒนาบุคลากรวิชาชีพและสาขาจำเพาะ (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2564) ความหลากหลายดังกล่าวส่งผลให้ประเด็นความเสี่ยงที่แต่ละกลุ่มสถาบันเผชิญมีความแตกต่างกันทั้งในด้านการเงิน คุณภาพวิชาการ เทคโนโลยี และชื่อเสียงองค์กร

ในด้านคุณภาพการจัดการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาไทยใช้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษภายใน (Internal Quality Assurance: IQA) เป็นกลไกหลักตามที่พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดควบคู่กับการนำเกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ (Education Criteria for Performance Excellence: EdPEX) ซึ่งพัฒนาจากกรอบ Malcolm Baldrige National Quality Award ของสหรัฐอเมริกา มาใช้ยกระดับคุณภาพองค์กรสู่มาตรฐานสากล (กุลพัทธ์ กุลชาติดี และคณะ, 2566) ปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาที่เลือกใช้เกณฑ์ EdPEX แล้ว 94 สถาบัน โดยในปี พ.ศ.2569 มีเพียง 16 หน่วยงานเท่านั้นที่ผ่านการประเมินในระดับ 300 คะแนน ซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นต้นของความเป็นเลิศระดับสากล (สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม [สป.อว.], 2569) สัดส่วนดังกล่าวสะท้อนว่าสถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาคุณภาพสู่มาตรฐานสากล และยังมีช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์กับผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมอีกมาก (รุ่งแก้ว พุ่มโพธิ์, 2566)

แนวโน้มสำคัญที่ส่งผลต่อมหาวิทยาลัยไทย ได้แก่ การลดลงของประชากรวัยเรียน ความต้องการทักษะแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการแข่งขันระดับนานาชาติที่เพิ่มสูงขึ้น (Narawish & Lohakulwich, 2023) อย่างไรก็ตาม การบริหารความเสี่ยงในระดับมหาวิทยาลัยไทยส่วนใหญ่ยังขาดแนวทางที่เป็นระบบและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ขององค์กรอย่างแท้จริง การดำเนินการในปัจจุบันมักเป็นลักษณะแยกส่วนและเน้นเฉพาะประเด็นด้านการเงินหรือการควบคุมภายใน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการรองรับความไม่แน่นอนเชิงยุทธศาสตร์ (Hubbard, 2020) ในบริบทนี้ การบริหารความเสี่ยงจึงมิได้เป็นเพียงกระบวนการลดอันตราย แต่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องบูรณาการเข้ากับการวางแผนยุทธศาสตร์ การดำเนินการทางวิชาการ และการพัฒนานวัตกรรมของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาไทยสามารถก้าวสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกได้อย่างยั่งยืน

สถาบันอุดมศึกษาไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนและหลากหลายมิติ ทั้งการหดตัวของฐานผู้เรียนจากวิกฤตประชากร ความไม่สอดคล้องระหว่างผลผลิตการศึกษากับความต้องการของตลาดแรงงาน ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่ทวีความรุนแรงขึ้น และช่องว่างระหว่างระดับคุณภาพที่เป็นอยู่กับมาตรฐานสากล ความท้าทายเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นแยกส่วน หากแต่มีความสัมพันธ์เชิงระบบที่ส่งผลกระทบต่อกันอย่างต่อเนื่อง การบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์จึงไม่ใช่เพียงทางเลือก แต่เป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้มหาวิทยาลัยไทยสามารถอยู่รอด แข่งขัน และพัฒนาสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกได้อย่างยั่งยืน

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์แนวคิดและกรอบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยเสี่ยงหลักที่มหาวิทยาลัยไทยต้องเผชิญในบริบทโลกปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอแนวทางเชิงกลยุทธ์ในการบริหารความเสี่ยง เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของมหาวิทยาลัยไทยให้สามารถพัฒนาอย่างมีทิศทางและยั่งยืน

### วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ที่ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ที่มุ่งทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงในสถาบันอุดมศึกษา โดยใช้กรอบแนวคิดเชิงระบบเป็นพื้นฐานในการจัดระเบียบข้อมูลและวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้อง การศึกษาดำเนินการผ่านการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ งานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ และรายงานเชิงนโยบายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย

- 1) การรวบรวมข้อมูล คัดเลือกเอกสารที่มีความน่าเชื่อถือและเกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงในสถาบันอุดมศึกษา โดยใช้หลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพเอกสาร ได้แก่ ความทันสมัย ความถูกต้องทางวิชาการ และความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของบทความ
- 2) การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์เอกสารในประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ (1) แนวคิดและกรอบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมสำหรับสถาบันอุดมศึกษา (2) ปัจจัยเสี่ยงที่มหาวิทยาลัยไทยกำลังเผชิญ และ (3) แนวทางเชิงกลยุทธ์ในการบริหารความเสี่ยงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- 3) การสังเคราะห์ข้อมูล (Synthesis) นำผลการวิเคราะห์มาเชื่อมโยงและจัดระเบียบเป็นกรอบความเข้าใจใหม่ที่มีความเชื่อมโยงกันเป็นระบบ พร้อมอภิปรายเชิงวิพากษ์ถึงข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในบริบทของมหาวิทยาลัยไทย

ผลการศึกษาจากกระบวนการดังกล่าว จะสะท้อนให้เห็นทั้งแนวโน้ม แนวคิด และกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงที่สามารถประยุกต์ใช้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและความสามารถในการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาไทยในระยะยาว

## ผลการศึกษา

บทความนี้ได้นำเสนอผลการศึกษากลับมาเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงในสถาบันอุดมศึกษาไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เป็นระบบและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิชาการ

### 1. แนวคิดและกรอบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย

บทความได้สังเคราะห์วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอแนวคิดหลัก ทฤษฎี และกรอบการบริหารความเสี่ยงที่สามารถประยุกต์ใช้กับมหาวิทยาลัยไทยในบริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

#### 1.1 แนวคิดการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

ในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาได้วิวัฒนาการจากแนวทางการลดผลกระทบเชิงลบที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ไปสู่การเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ที่สนับสนุนการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ งานศึกษาของ Fraser, Quail และ Simkins (2021) ชี้ให้เห็นว่าการบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัยควรมีลักษณะบูรณาการ (integrated) เข้ากับกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ การดำเนินงาน และการกำกับดูแลองค์กร เพื่อให้ความเสี่ยงกลายเป็นปัจจัยสนับสนุนการตัดสินใจเชิงสร้างสรรค์มากกว่าการเป็นเพียงอุปสรรคที่ต้องหลีกเลี่ยง อย่างไรก็ตาม งานศึกษาหลายชิ้นยังพบว่าการบริหารความเสี่ยงในสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งยังคงมีลักษณะเชิงรับ และขาดการเชื่อมโยงเชิงกลยุทธ์ที่แท้จริงกับการพัฒนาองค์กรรวมของมหาวิทยาลัย (Hubbard, 2020)

จากแนวมโนดังกล่าว กรอบแนวคิด Enterprise Risk Management (ERM) จึงได้รับการส่งเสริมให้เป็นแนวทางสำคัญในการบริหารความเสี่ยงในภาคการศึกษา ERM เน้นการระบุ วิเคราะห์ ประเมิน และจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับการกำหนดยุทธศาสตร์องค์กรอย่างแนบแน่น (นุกูล แดงภูมิ, 2564) ERM สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษามองความเสี่ยงไม่เพียงในมิติของการป้องกันความสูญเสีย แต่ยังรวมถึงการแสวงหาโอกาส (Opportunity Seeking) และการสร้างคุณค่าใหม่ (Value Creation) ผ่านการบริหารความไม่แน่นอนอย่างชาญฉลาด

ในบริบทของประเทศไทย การศึกษาของรัชดาวรรณ กระสินธุ์ (2564) ซึ่งวิเคราะห์การบริหารความเสี่ยงในโรงเรียนเอกชน สะท้อนให้เห็นว่าวิธีการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการคาดการณ์และการจัดการกับความไม่แน่นอนอย่างเป็นระบบ งานศึกษานี้พบว่าการสื่อสารความเสี่ยงในทุกระดับองค์กร การฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้พื้นฐานด้านความเสี่ยง และการบูรณาการความเสี่ยงเข้ากับกระบวนการวางแผนและการดำเนินงานประจำวัน เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยลดโอกาสการเกิดวิกฤติ และเพิ่มความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัยควรมีลักษณะบูรณาการ เชิงกลยุทธ์ และเชิงรุก โดยต้องหลีกเลี่ยงการมองความเสี่ยงในเชิงลบเพียงด้านเดียว และปรับเปลี่ยนทัศนคติขององค์กรให้เห็นว่าความเสี่ยงเป็นทั้งภัยคุกคามและโอกาสในเวลาเดียวกัน การบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการเชื่อมโยงระหว่างการวิเคราะห์เชิงปริมาณและการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ พร้อมทั้งต้องมีการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างต่อการบริหารความไม่แน่นอน

อย่างสร้างสรรค์ การนำแนวคิด ERM มาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมจึงเป็นแนวทางที่มีศักยภาพในการเสริมสร้างเสถียรภาพ ความยืดหยุ่น และความสามารถในการแข่งขันของมหาวิทยาลัยไทยในระยะยาวอย่างยิ่ง

ในการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงของมหาวิทยาลัยไทย การเลือกกรอบแนวคิดที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญ กรอบแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ ได้แก่

#### **กรอบแนวคิด: COSO, ISO 31000, Higher Education Risk Profile**

ในกระบวนการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงของมหาวิทยาลัยไทย การเลือกกรอบแนวคิดที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างระบบการจัดการความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ กรอบแนวคิด COSO Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance (2017) ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในระดับสากลในฐานะแนวทางการบริหารความเสี่ยงที่เน้นการบูรณาการกับกลยุทธ์องค์กร COSO กำหนดองค์ประกอบสำคัญห้าประการ ได้แก่ การกำหนดกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ การระบุและประเมินความเสี่ยง การกำหนดการตอบสนองต่อความเสี่ยง การสื่อสารและการรายงาน และการติดตามและปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นว่าการบริหารความเสี่ยงไม่ควรเป็นกระบวนการแยกส่วน แต่ต้องฝังอยู่ในทุกมิติของการดำเนินงาน เพื่อสร้างความสามารถในการสร้างมูลค่าและความยั่งยืนขององค์กร (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO], 2017)

#### **1.2 มาตรฐาน ISO 31000:2018**

มาตรฐานสากลที่นำเสนอแนวทางการบริหารความเสี่ยงที่ยืดหยุ่น ซึ่งจัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน ได้นำเสนอแนวทางการบริหารความเสี่ยงที่ยึดหลักการสากลและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับทุกประเภทขององค์กร มาตรฐานนี้เน้นการบูรณาการการบริหารความเสี่ยงเข้ากับโครงสร้างองค์กร กระบวนการตัดสินใจ และวัฒนธรรมองค์กร โดยเน้นหลักการที่สำคัญ เช่น การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และการพัฒนาต่อเนื่อง (International Organization for Standardization [ISO], 2018) ความยืดหยุ่นของแนวทาง ISO 31000 ทำให้เหมาะสมกับการประยุกต์ใช้ในสถาบันอุดมศึกษาที่มีโครงสร้างซับซ้อนและต้องเผชิญกับพลวัตของสังคมและเทคโนโลยี

#### **1.3 การจัดทำ Higher Education Risk Profile**

เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมการบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัย โดยเน้นการระบุประเภทของความเสี่ยงที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับภาคการศึกษา เช่น ความเสี่ยงด้านคุณภาพการศึกษา การเงิน เทคโนโลยี และชื่อเสียง การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงเฉพาะกลุ่มช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดลำดับความสำคัญในการบริหารความเสี่ยงและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023; National Institute of Standards and Technology [NIST], 2024) การมี Risk Profile ที่ชัดเจนไม่เพียงแต่ช่วยในการวางแผนการบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ แต่ยังช่วยในการสื่อสารภายในองค์กรเกี่ยวกับความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญและแนวทางการจัดการที่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป การบูรณาการกรอบแนวคิด COSO และ ISO 31000 ร่วมกับการพัฒนา Higher Education Risk Profile จะช่วยให้มหาวิทยาลัยไทยสามารถสร้างระบบบริหารความเสี่ยงที่มีความครอบคลุม

ยืดหยุ่น และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลอย่างยั่งยืน

กรอบแนวคิดและมาตรฐานเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ และสามารถรับมือกับปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพและความยั่งยืนของมหาวิทยาลัยในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การนำกรอบแนวคิดและมาตรฐานเหล่านี้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของมหาวิทยาลัยไทยนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

## 2. การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของมหาวิทยาลัยไทย

การบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัยไทยจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจปัจจัยเสี่ยงหลักที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานและความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว อาทิ การลดลงของประชากรวัยเรียน การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และความผันผวนทางเศรษฐกิจ จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบายระดับชาติ รายงานวิจัย และบทวิจารณ์ทางวิชาการ พบว่ามหาวิทยาลัยไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ดังนี้

**2.1 ความเสี่ยงด้านการเงิน** มหาวิทยาลัยไทยกำลังเผชิญกับความเสี่ยงทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการลดลงของจำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยข้อมูลจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ข้อมูลปีการศึกษา 2567 พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนนักศึกษาในระบบอุดมศึกษารวมทั้งสิ้น 1,896,873 คน (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2567ก) ปัจจัยเร่งสำคัญคือ อัตราการเกิดของไทยที่ลดลงต่ำกว่า 500,000 คน เป็นครั้งแรกในรอบ 75 ปี และจำนวนผู้เสียชีวิตสูงกว่าจำนวนเด็กเกิดใหม่แล้ว ส่งผลให้ฐานผู้เรียนหดตัวอย่างต่อเนื่อง (The Standard, 2568) ผลกระทบเชิงสถาบันเห็นได้ชัดจากกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งที่บางสาขาวิชาเปิดรับนักศึกษา 30–50 คน แต่มีผู้สมัครเพียง 6–10 คน นับเป็นวิกฤตที่อาจนำไปสู่การคว่ำบวมสถาบันในอนาคตอันใกล้ (ประชาชาติธุรกิจ, 2562) แนวโน้มนี้ทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้ที่ไม่แน่นอน และจำเป็นต้องพัฒนากลยุทธ์เพื่อหารายได้ทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงิน

**2.2 ความเสี่ยงด้านคุณภาพการศึกษา** เป็นอีกประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้าม มหาวิทยาลัยไทยจำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในด้านทักษะดิจิทัล ความสามารถข้ามสาขาวิชา และการคิดเชิงวิพากษ์ (OECD, 2023) หลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะท้อนความเสี่ยงด้านนี้ชัดเจน คือ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ณ สิ้นปี 2567 พบว่า กลุ่มที่มีอัตราว่างงานสูงที่สุดคือผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีจำนวนกว่า 91,000 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567) ยิ่งไปกว่านั้น ยังพบปรากฏการณ์ที่ตำแหน่งงานว่างควบคู่กับคนว่างงาน อันสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องของทักษะ (Skill Mismatch) ระหว่างแรงงานที่มีอยู่กับตำแหน่งงานที่เปิดรับ ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการจ้างงาน (เรื่องรอง สุวรรณการ, 2568) หากสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถ

ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทันเวลา ก็มีแนวโน้มที่จะสูญเสียความน่าสนใจในสายตาของนักศึกษาภาคอุตสาหกรรม และตลาดแรงงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและความอยู่รอดในระยะยาว

**2.3 ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีและความมั่นคงทางไซเบอร์** มหาวิทยาลัยไทยกำลังเผชิญกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเรียนการสอนออนไลน์ การจัดเก็บข้อมูลนักศึกษา และการวิจัยที่ใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) สถิติจากสำนักงาน

คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (สกมช.) รายงานว่า ในช่วงเดือนมกราคม-เมษายน พ.ศ. 2569 หน่วยงานด้านการศึกษาของประเทศไทยถูกโจมตีทางไซเบอร์มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกภาคส่วน โดยพบจำนวนเหตุการณ์การโจมตีสูงถึง 577 ครั้ง สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของภาคการศึกษา ซึ่งกำลังเผชิญความเสี่ยงที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในยุคดิจิทัล นอกจากนี้ยังปรากฏกรณีการรั่วไหลของข้อมูลนักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวนกว่า 3.1 ล้านบัญชี ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2567 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่ยังคงเป็นประเด็นท้าทายสำคัญของสถาบันการศึกษาไทย (PPTV Online, 2567) สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการยกระดับมาตรการด้านการคุ้มครองข้อมูลและการบริหารจัดการความเสี่ยงทางไซเบอร์อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ มาตรฐาน NIST Cybersecurity Framework 2.0 (NIST, 2024) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบป้องกัน การตรวจจับ และการตอบสนองต่อเหตุการณ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อปกป้องข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญ ตลอดจนเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือขององค์กร โดยเฉพาะภายใต้บริบทของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานต้องมีมาตรการในการดูแลและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสมและรัดกุม

**2.4 ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง (Reputational Risk)** มิตความเสี่ยงนี้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมากในยุคดิจิทัล มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีระบบการบริหารความเสี่ยงเชิงรุกที่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรได้อย่างทันท่วงที การรั่วไหลของข้อมูลนักศึกษาส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงขององค์กร ทำให้ความเชื่อมั่นของสาธารณะลดลง และนำไปสู่ความเสี่ยงทางกฎหมาย เนื่องจากสถาบันอาจถูกมองว่าละเลยในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล (IPB, 2026) นอกจากนี้ กรณีทุจริตทางวิชาการ ความขัดแย้งทางสังคม หรือความผิดพลาดในการสื่อสารสาธารณะที่แพร่กระจายผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ล้วนสร้างความเสียหายเชิงโครงสร้างต่อความเชื่อมั่นของสังคมได้ในระยะยาว (Yokoyama, 2018) ดังนั้น มหาวิทยาลัยไทยจึงต้องมีระบบเฝ้าระวังและจัดการชื่อเสียงที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถตอบสนองต่อวิกฤตสื่อสาร (Crisis Communication) ได้อย่างทันท่วงทีในยุคข้อมูลข่าวสาร

การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงหลักดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่มหาวิทยาลัยไทยต้องกำหนด Risk Profile ของตนเองอย่างแม่นยำโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐาน และพัฒนากลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของสถาบัน การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถคาดการณ์และตอบสนองต่อความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน และสร้างความยั่งยืนให้แก่องค์กรในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

### 3. แนวทางการบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยไทยให้สามารถแข่งขันในระดับสากล

จากการสังเคราะห์ข้อมูลและกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ บทความได้นำเสนอแนวทางการบริหารความเสี่ยงในเชิงกลยุทธ์ที่ครอบคลุมทั้งระดับนโยบาย การวางแผน การพัฒนาระบบภายใน และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวและการแข่งขันของมหาวิทยาลัยไทยในระดับสากล

#### 3.1 การเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์

การบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัยไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจากแนวทางเชิงรับที่เน้นการป้องกันเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ ไปสู่แนวทางเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งใช้ความเสี่ยงเป็นเครื่องมือในการสร้างมูลค่าและเสริมความสามารถในการแข่งขัน กรณีศึกษาของมหาวิทยาลัยระดับโลกที่ประสบความสำเร็จสะท้อนให้เห็นแนวทางที่ชัดเจน มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (NUS) ได้จัดตั้งสำนักงานบริหารความเสี่ยงและการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Office of Risk Management and Compliance: ORMC) โดยมีวิสัยทัศน์ว่า "Building Resilience, Shaping Opportunities" ซึ่งมุ่งสร้างความเป็นหุ้นส่วนที่เชื่อถือได้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพและเปลี่ยนความเสี่ยงให้เป็นโอกาส โดย NUS ใช้แนวทางสามเสาหลัก ได้แก่ เทคโนโลยี (Technology) โอกาส (Opportunities) และวัฒนธรรม (Culture) หรือที่เรียกว่า TOC Approach ในการขับเคลื่อนระบบบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร (National of Singapore, 2567) สำหรับในบริบทของไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้พัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงองค์กร (ERM) โดยมีศูนย์บริหารความเสี่ยงเป็นหน่วยงานที่สนองตอบเป้าหมายหลักสำคัญ 3 ประการ คือ future leaders, impactful research and innovation และ sustainability ไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย "Innovations for Society" (อริรุทธ์ ฉัตรมาลาทอง, 2567) นอกจากนี้ได้เปิดหลักสูตรออนไลน์ ERM บนแพลตฟอร์ม Chula MOOC (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2568) เพื่อเสริมสร้างมุมมองเชิงกลยุทธ์และเตรียมพร้อมรับมือกับความไม่แน่นอนในโลกยุคปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการการบริหารความเสี่ยงเข้ากับวัฒนธรรมองค์กรอย่างเป็นระบบ

#### 3.2 บทบาทของเทคโนโลยีในการบริหารความเสี่ยง

การใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในกระบวนการบริหารความเสี่ยงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมศักยภาพในการวิเคราะห์แนวโน้มความเสี่ยงที่ซับซ้อน เทคโนโลยี Blockchain และ Big Data Analytics ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มความแม่นยำ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือในการจัดการข้อมูลความเสี่ยง (Chowdhury, Sarkar, Paul, & Shukla, 2023) ในขณะที่ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และ Machine Learning มีบทบาทสำคัญในการพยากรณ์เหตุการณ์เสี่ยงและสนับสนุนการตัดสินใจเชิงคาดการณ์ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการติดตามและจัดการความเสี่ยงที่มีความคล่องตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

### 3.3 การกำหนด Risk Appetite และการเฝ้าระวังแบบเรียลไทม์

อีกองค์ประกอบสำคัญของการบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์คือการกำหนด Risk Appetite อย่างชัดเจนในระดับองค์กร การกำหนดขอบเขตของระดับความเสี่ยงที่มหาวิทยาลัยสามารถยอมรับได้ ช่วยให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และช่วยลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กร (นุกูล แดงภูมิ, 2564) มหาวิทยาลัยที่มีการกำหนด Risk Appetite อย่างเป็นระบบจะสามารถบริหารความเสี่ยงเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความเสี่ยงที่อาจกระทบต่อชื่อเสียงและความยั่งยืนขององค์กรในระยะยาว

นอกจากนี้ การเฝ้าระวังความเสี่ยงแบบเรียลไทม์เป็นอีกหนึ่งกลไกที่จำเป็นต่อการบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนา Risk Dashboard ที่สามารถแสดงข้อมูลสถานะความเสี่ยงได้แบบทันทีทันใด ช่วยให้ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและดำเนินการตอบสนองได้อย่างทันท่วงที (NIST, 2024) ซึ่งการประเมินสถานะความเสี่ยงของหน่วยงานย่อยและระดับองค์กรแบบเรียลไทม์ ส่งผลให้สามารถวางแผนกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงได้แม่นยำและยืดหยุ่นต่อสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

กล่าวโดยสรุป แนวทางการบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การกำหนดขอบเขตความเสี่ยงที่ยอมรับได้ และการเฝ้าระวังความเสี่ยงแบบเรียลไทม์ ไม่เพียงแต่ช่วยลดผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ แต่ยังช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืนของมหาวิทยาลัยไทยในเวทีโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นแนวทางที่สามารถช่วยลดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของข้อมูลในมหาวิทยาลัยได้อีกด้วย

## 4.การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ และรัฐบาล

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ระหว่างมหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ และรัฐบาลถือเป็นกลยุทธ์สำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารความเสี่ยงของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะในบริบทที่มหาวิทยาลัยต้องเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและมีความไม่แน่นอนสูง การพึ่งพาเพียงศักยภาพภายในองค์กรอาจไม่เพียงพอ การเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกจะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถเข้าถึงทรัพยากร เทคโนโลยี และองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดการความเสี่ยงแบบบูรณาการ รวมถึงช่วยกระจายความเสี่ยงและเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2023; นุกูล แดงภูมิ, 2564)

**4.1 ความร่วมมือกับภาคธุรกิจ** ช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถรับรู้และเข้าใจแนวโน้มความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในภาคการผลิตและบริการได้อย่างใกล้ชิด เช่น ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความเสี่ยงด้านแรงงาน หรือความเสี่ยงด้านความมั่นคงของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยงภายในมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความร่วมมือดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยพัฒนาหลักสูตร งานวิจัย และนวัตกรรมที่ตอบโจทย์ภาคธุรกิจ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนให้กับระบบการศึกษาทั้งในเชิงวิชาการและเชิงพาณิชย์ (กุลพัทธ์ กุลชาติดีลัก และคณะ, 2566)

**4.2 ความร่วมมือกับภาครัฐ** หน่วยงานภาครัฐสามารถมีบทบาทเป็น “ผู้กำกับดูแล” โดยเฉพาะในการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การจัดสรรงบประมาณ สนับสนุน การออกข้อกำหนดและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ตลอดจนการประเมินผลและติดตามการดำเนินงาน ภายในกรอบของธรรมาภิบาล และการมีนโยบายที่สนับสนุนการจัดการความเสี่ยงในระดับสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง จะช่วยลดความไม่แน่นอนจากปัจจัยนโยบาย และเพิ่มความเชื่อมั่นในระบบการบริหารภาครัฐด้านการศึกษา

**4.3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย** เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยเสริมศักยภาพการบริหารความเสี่ยง โดยเฉพาะในมิติเชิงเปรียบเทียบและการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ มหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพสูงสามารถทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงให้กับมหาวิทยาลัยที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งนี้เครือข่ายยังสามารถสนับสนุนการสร้างฐานข้อมูลความเสี่ยงร่วม (Shared Risk Intelligence Platform) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มร่วมกัน และกำหนดนโยบายตอบโต้ในระดับระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ภาครัฐกิจ และภาครัฐ เป็นองค์ประกอบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยไทยในยุคใหม่ เพราะการจัดการความเสี่ยงในลักษณะ “สถาบันเดียว” ย่อมไม่เพียงพออีกต่อไป แต่ต้องอาศัยการดำเนินงานแบบ “ความร่วมมือ” เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงสามารถรองรับความซับซ้อนของระบบการศึกษาที่ต้องเผชิญกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ดังนั้น ในการบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยระดับโลกช่วยลดความเสี่ยงด้านคุณภาพทางวิชาการและเพิ่มโอกาสในการพัฒนาหลักสูตรที่ได้มาตรฐานสากล ขณะที่ความร่วมมือกับภาครัฐกิจช่วยลดความเสี่ยงด้านการเงินและส่งเสริมการวิจัยที่นำไปใช้ได้จริง บทบาทของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสนับสนุนมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

## สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบริบทของการพัฒนามหาวิทยาลัยไทยให้สามารถก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในระดับโลก การบริหารความเสี่ยงได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญที่มีใช้เพียงการป้องกันผลกระทบในเชิงลบ แต่ยังเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ที่ช่วยเสริมสร้างความยืดหยุ่น ความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร การศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารความเสี่ยงในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถพิจารณาในกรอบแคบเฉพาะด้านการเงินหรือการดำเนินงานเท่านั้น แต่ต้องขยายความเข้าใจไปยังความเสี่ยงในมิติเชิงระบบ ทั้งด้านนโยบาย เทคโนโลยี คุณภาพการศึกษา และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ

จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยเสี่ยงหลักทั้ง 4 ด้านมีความสัมพันธ์เชิงระบบอย่างมีนัยสำคัญ โดยความเสี่ยงด้านการเงินจากการลดลงของจำนวนนักศึกษา ส่งผลต่อศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เนื่องจาก

ข้อจำกัดด้านงบประมาณอาจกระทบต่อการพัฒนาหลักสูตรและอาจารย์ ซึ่งท้ายที่สุดอาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง เมื่อบัณฑิตไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีถือเป็นปัจจัยเร่งสำคัญ เนื่องจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ไม่เพียงสร้างต้นทุนทางการเงินที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ แต่ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนและความเชื่อมั่นของสังคมต่อสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของความเสี่ยงในลักษณะองค์รวม และนำไปสู่ข้อเสนอเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงองค์กร (Enterprise Risk Management: ERM) แบบบูรณาการ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางการบริหารความเสี่ยงแบบแยกส่วนที่ยังพบได้ทั่วไปในมหาวิทยาลัยไทยปัจจุบัน (Hubbard, 2020; นกุล แดงภูมิ, 2564)

ทั้งนี้การบูรณาการแนวคิดและกรอบการบริหารความเสี่ยงจากแหล่งที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ เช่น COSO และ ISO 31000 รวมถึงแนวปฏิบัติอย่าง NIST Cybersecurity Framework 2.0 เป็นแนวทางที่สามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของมหาวิทยาลัยไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหากสามารถบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์องค์กร การวางแผนพัฒนา และระบบการตัดสินใจของผู้บริหารในทุกระดับ ดังที่กรณีศึกษาของ NUS ซึ่งใช้แนวทาง TOC (Technology, Opportunities, Culture) แสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของ ERM ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเครื่องมือเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรและการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงอย่างต่อเนื่อง (National of Singapore, 2567)

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงหลักที่มหาวิทยาลัยไทยต้องเผชิญ เช่น ความไม่มั่นคงทางการเงิน การลดลงของจำนวนนักศึกษา การแข่งขันกับมหาวิทยาลัยนานาชาติ และความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี ล้วนชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารองค์กรสู่รูปแบบที่เน้นการคาดการณ์ล่วงหน้าและการประเมินสถานการณ์แบบเรียลไทม์ และการยกระดับสู่ความเป็นเลิศด้วย AI และ Big Data แสดงให้เห็นถึงเส้นทางที่เป็นรูปธรรมสำหรับมหาวิทยาลัยไทยในการพัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงให้ทันสมัยและมีประสิทธิผล

การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ภาครัฐ และภาคเอกชนเป็นอีกกลไกสำคัญในการเสริมความสามารถของระบบการบริหารความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการแบ่งปันข้อมูล การเรียนรู้ร่วมกัน และการจัดการความเสี่ยงข้ามองค์กร ดังที่ OECD (2023) และนกุล แดงภูมิ (2564) ชี้ให้เห็นว่าในยุคที่ความเสี่ยงมีลักษณะเชื่อมโยงกันข้ามองค์กรและข้ามภาคส่วน การจัดการในลักษณะ "สถาบันเดียว" ย่อมไม่เพียงพออีกต่อไป

**ข้อจำกัดของการศึกษา** การศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดสำคัญหลายประการที่ควรคำนึงถึงในการนำไปใช้ ประการแรก เนื่องจากการเป็นนักศึกษาข้อค้นพบจึงอิงอยู่กับเอกสารและงานวิจัยที่มีอยู่แล้ว ซึ่งอาจไม่สะท้อนสถานการณ์จริงของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่มีบริบทแตกต่างกัน ประการที่สอง การศึกษานี้ครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษาไทยในภาพรวม โดยยังไม่ได้แยกวิเคราะห์ตามประเภทสถาบันหรือกลุ่มยุทธศาสตร์ทั้ง 5 กลุ่ม ซึ่งอาจมีความเสี่ยงและความต้องการด้านการบริหารที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2564). กฎกระทรวง การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2564. <https://www.mhesi.go.th/index.php/all-legal/76-ministerial-regulation/3382-ministerial-regulation-.html>
- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2566). รายงานสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2566. <https://www.mhesi.go.th/index.php/stg-policy/download/244/9852/26.html>
- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2567ก). ข้อมูลนักศึกษา ปีการศึกษา 2567. ระบบเผยแพร่สารสนเทศอุดมศึกษา [https://info.mhesi.go.th/homestat\\_std.php](https://info.mhesi.go.th/homestat_std.php)
- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2567ข). ข้อมูลสถาบันอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2567. ระบบเผยแพร่สารสนเทศอุดมศึกษา. [https://info.mhesi.go.th/homestat\\_academy.php](https://info.mhesi.go.th/homestat_academy.php)
- กุลพัทธ์ กุลชาติติก, พันธุ์งาม อัครเดช, และสืบเสาะ สืบสาย. (2566). พัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมการศึกษาด้วยแนวคิดเกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ. *วารสารนวัตกรรมการจัดการศึกษาและการวิจัย*, 5(3), 747–758.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2568). จุฬาฯ เปิดคอร์สออนไลน์ฟรี "การบริหารความเสี่ยงองค์กร" บน Chula MOOC. <https://www.chula.ac.th/news/256696/>
- นุกูล แดงภูมิ. (2564). การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร (Enterprise Risk Management: ERM) เครื่องมือบริหารเชิงรุกปัจจัยความสำเร็จขององค์กร. *วารสารวิจัยราชภัฏธนบุรีรับใช้สังคม*, 7(1), 54–71.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2562, 19 สิงหาคม). วิกฤต "ราชภัฏ" นศ.ลดฮวบปีคบวบรวม. <https://www.prachachat.net/education/news-361674>
- PPTV Online. (2567, กุมภาพันธ์ 7). เช็คสถิติภัยคุกคามไซเบอร์ ปี 66 หน่วยงานไหน โดนแฮกเยอะสุด? PPTVHD36. <https://www.pptvhd36.com/news/ไอที/216557>
- รัชดาวรรณ กระสินธุ์. (2564). การบริหารความเสี่ยงในโรงเรียนสังกัดมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- รุ่งแก้ว พุ่มโพธิ์. (2566). อุดมศึกษาไทยกับก้าวใหม่สู่การจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา*, 13(3), 872–884.
- เรืองรอง สุวรรณการ. (2568). บทวิเคราะห์แรงงาน: แรงงานจบใหม่กับภาวะว่างงาน. [https://bigdata.mol.go.th/lmis/upload/labour\\_pdf/analysis\\_may.pdf](https://bigdata.mol.go.th/lmis/upload/labour_pdf/analysis_may.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ. (2567). สถิติภัยคุกคามทางไซเบอร์ ปี พ.ศ. 2567. <https://data.go.th/dataset/gdpublish-ro7irasuk>
- สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2569). หน่วยงานที่ใช้เกณฑ์ EdPEx (EdPExV). <http://www.edpex.org/p/edpex-network.html>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 4 พ.ศ. 2567.

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

อวิรุทธ์ ฉัตรมาลาทอง. (2567). จัดการความเสี่ยงอย่างไร ให้มหาวิทยาลัยบรรลุเป้าหมาย

Higher Education Risk Management.

The Standard. (2568, 13 กุมภาพันธ์). วิฤตประชากรไทยลด 5 ปีติด เหลือ 65.9 ล้านคน กระทบ GDP

รุนแรง. <https://thestandard.co/thai-population-decline-2024-gdp-impact/>

Chowdhury, S., Sarkar, A., Paul, S. K., & Shukla, N. (2023). Blockchain technology adoption for managing risks in operations and supply chain management: Evidence from the UK.

*Annals of Operations Research*, 327(1), 1–36. <https://doi.org/10.1007/s10479-021-04487-1>

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2017). *Enterprise risk management – Integrating with strategy and performance*. COSO.

Fraser, J. R. S., Quail, R., & Simkins, B. (2021). *Enterprise risk management: Today's leading research and best practices for tomorrow's executives* (2nd ed.). Wiley.

Hubbard, D. W. (2020). *The failure of risk management: Why it's broken and how to fix it* (2nd ed.). Wiley.

International Organization for Standardization. (2018). *ISO 31000: Risk management – Guidelines*. ISO.

IPB . (2026, February 9). Alleged student data leak, IPB cybersecurity expert warns of serious risks. <https://www.ipb.ac.id/news/index/2026/02/alleged-student-data-leak-ipb-university-cybersecurity-expert-warns-of-serious-risks/>

Narawish, C., & Lohakulwich, P. (2023). Challenges of research universities in Thailand in the era of education disruption. *NIDA Development Journal*, 61(2), 82–101. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/NDJ/article/view/256901>

National Institute of Standards and Technology. (2024). *Cybersecurity framework 2.0*. U.S. Department of Commerce. <https://www.nist.gov/cyberframework>

National of Singapore, Office of Risk Management and Compliance. (2567). *Building resilience, shaping opportunities*. <https://www.nus.edu.sg/ormc>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. OECD Publishing.

[https://www.oecd.org/en/publications/2023/09/education-at-a-glance-2023\\_581c9602.html](https://www.oecd.org/en/publications/2023/09/education-at-a-glance-2023_581c9602.html)

Yokoyama, K. (2018). The rise of risk management in the universities: A new way to understand quality in management. *Quality in Higher Education*, 24(1), 3–18.

<https://doi.org/10.1080/13600869.2018.1425080>

การกำหนดให้ผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ซื้อได้กระทำความผิดในกรณีมาแล้วซ้ำ

## THE IMPOSITION OF VICARIOUS LIABILITY ON ALCOHOL BEVERAGE SELLER FOR TORTS COMMITTED BY PURCHASERS IN DRUNK-DRIVING CASES

Received: 29/11/2568

Revised: 9/06/2569

Accepted: 12/06/2569

ศณัชชา รอดทองสุข<sup>1</sup>

Sanatcha Rodtongsook<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนจากการเมาแล้วขับในประเทศไทยสร้างความสูญเสียแก่สังคม ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดกลไกควบคุมผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีประสิทธิภาพ และอุปสรรคในการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิม การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งศึกษาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขายจากหลักความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) แนวคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility) โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อกฎหมายและแนวคำพิพากษาของไทยกับสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Dram Shop Law) โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษารวบรวมและการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมาย และแนวคำพิพากษา

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่สามารถลงโทษผู้ขายซึ่งปล่อยปละละเลยให้ผู้ซื้อที่อยู่ในสภาพมึนเมาอย่างเห็นได้ชัดออกไปขับขี้นพาหนะ ดังนั้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิมและการลดปัญหาอุบัติเหตุทางถนนจากการเมาแล้วขับ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้กำหนดบทบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขายที่มีลักษณะเป็นความรับผิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และกำหนดให้ผู้ขายเป็นผู้ที่มีภาระการพิสูจน์ แต่ยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ขายสามารถพิสูจน์เพื่อปฏิเสธความรับผิดได้หากได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอแก่การป้องกันแล้ว

**คำสำคัญ:** ความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น, เมาแล้วขับ, การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

### ABSTRACT

Road accidents caused by drunk driving in Thailand severe social losses, partly due to the lack of effective control mechanisms over alcohol sellers and obstacles in restoring victims to their original positions (restitutio in integrum). This qualitative research aims to determine the liability of sellers based on the principles of vicarious liability and Corporate Social Responsibility. The study employs a comparative legal analysis of

<sup>1</sup>นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>1</sup>M.D. Student The Degree of Master of Laws Department of Laws Pridi Banomyong Faculty of Law Dhurakij Pundit University

legislation and judicial precedents between Thailand, the United States, and Canada, where Dram Shop Laws are enforced.

The findings reveal that current Thai law lacks statutory provisions to penalize sellers who negligently allow conspicuously intoxicated purchasers to drive. Consequently, to enhance opportunities for victim restoration and reduce drunk-driving accidents, this study proposes the enactment of a new statutory provision establishing the seller's liability under the doctrines of vicarious liability and strict liability. Under this framework, the burden of proof is shifted to the seller, while still permitting an affirmative defense to escape liability if the seller can prove that reasonable care was exercised to prevent the harm.

**Keywords:** Vicarious Liability, Drunk Driving, Alcohol Control

## บทนำ

ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนจากการเมาแล้วขับ มักสร้างความสูญเสียแก่สังคม แม้รัฐบาลได้พยายามที่จะลดปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่าอุบัติเหตุบนท้องถนนเนื่องจากเมาแล้วขับยังมีสถิติที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายของไทยเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยแม้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สามารถป้องกันมิให้ผู้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ขับขี่ยานพาหนะ แต่กลับไม่มีบทบัญญัติที่สามารถกำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งเป็นผู้แสวงหากำไรจากสังคมและควรมีส่วนรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังพบอุปสรรคด้านการเยียวยาผู้เสียหาย บ่อยครั้งผู้ทำละเมิด ไม่อยู่ในสถานะที่สามารถเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายลักษณะละเมิด ส่งผลให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่ล่าช้าและไม่เป็นธรรม

การศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นเพื่อศึกษาหลักกฎหมายเพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายไทยในประเด็นดังกล่าว

## 1.แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิด

**หลักความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของตนเอง** ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) กระทำโดยผิดกฎหมาย (Unlawfully) หมายความว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิด หรือกระทำไปโดยไม่มีสิทธิที่จะกระทำหรือโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (หากกระทำโดยมีสิทธิแต่ใช้สิทธิของตนเกินส่วน จะเป็นกรณีตามมาตรา 421) ต่างจากกฎหมายอาญา มาตรา 2 ที่ต้องมีการบัญญัติโดยชัดแจ้ง นอกจากนี้การกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น อาจเป็นการ

กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจพิจารณาเทียบเคียงกับความหมายของการกระทำโดยเจตนาและการกระทำโดยประมาทตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(2) การกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย (Damage)

(3) ความเสียหายนั้นเป็นผลเกิดจากการกระทำของผู้กระทำ กล่าวคือ ความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้กระทำ และการกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

**หลักความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability)** เกิดขึ้นจากการพัฒนาหลักความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของตนเอง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มโอกาสในการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับสู่สถานะเดิม เสมือนไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยการดึงเอาบุคคลภายนอกที่มีนิติสัมพันธ์บางประการกับผู้ทำละเมิดเข้าร่วมรับผิดในการใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งไม่ใช่การรับผิดแทนที่กันในลักษณะที่ผู้กระทำไม่มีความรับผิดเลยเพราะบุคคลอื่นเข้ารับเอาความผิดนั้นไปแทน หรือเป็นความรับผิดที่แบ่งส่วนเท่า ๆ กันระหว่างผู้กระทำและผู้ต้องร่วมรับผิด แต่เป็นความรับผิดในลักษณะที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องให้บุคคลดังกล่าวใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มจำนวน และเมื่อได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วบุคคลนั้นก็มีสิทธิไต่เบี่ยงเอากับผู้ทำละเมิดได้ตามจำนวนที่ตนได้ใช้ไป

หลักความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) ในระบบกฎหมายไทย ได้รับการพัฒนาโดยอาศัยเทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฝรั่งเศสเป็นหลัก ปัจจุบันในระบบกฎหมายไทย ได้บัญญัติหลักความรับผิดดังกล่าว ไว้หลายกรณีในมาตรา 425 ไปจนถึงมาตรา 431 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ปรากฏในกฎหมายลักษณะละเมิดของไทยหลายกรณี ได้แก่ กรณีที่นายจ้างต้องร่วมรับผิดในการทำละเมิดของลูกจ้างตามมาตรา 425 และมาตรา 426 กรณีที่ตัวการต้องร่วมรับผิดในการทำละเมิดของตัวแทนตามมาตรา 427 กรณีที่บิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้อนุบาลต้องร่วมรับผิดในการทำละเมิดของผู้เยาว์หรือผู้วิกลจริต ตามมาตรา 429 กรณีที่ครูอาจารย์ นายจ้างของผู้ไร้ความสามารถต้องร่วมรับผิดในการทำละเมิดของผู้ไร้ความสามารถ ตามมาตรา 430 และมาตรา 431 ซึ่งเป็นการยืนยันว่ากฎหมายละเมิดของไทยได้ยอมรับเอาแนวคิดความรับผิดเพื่อละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นมาใช้บังคับ

**หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)** ได้พัฒนาขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย โดยถือเอาผลแห่งความเสียหายเป็นหลักในการกำหนดความรับผิด ทั้งนี้เป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นผู้รับผิดชอบ และผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของอีกฝ่ายแต่อย่างใด ขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่สามารถแก้ตัวโดยอ้างว่าไม่ได้กระทำการโดยประมาทหรือโดยเจตนาเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้ แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดจึงถือเป็นพัฒนาการสำคัญในการสร้างดุลยภาพระหว่างความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและการรับผิดชอบของผู้มีโอกาสมาก่อให้เกิดอันตราย<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Keeton, W. P., Dobbs, D. B., Keeton, R. E., & Owen, D. G. (1984). *Prosser and Keeton on the law of torts* (5th ed.). St. Paul, MN: West Publishing Co.

ปรากฏในกฎหมายลักษณะละเมิดของไทยหลายกรณี ได้แก่ กรณีความรับผิดของผู้อยู่ในโรงเรือนต้องรับผิดชอบของตกหล่น มาตรา 436 โดยกฎหมายไม่เปิดช่องให้ผู้ขึ้นพิสูจน์เพื่อปฏิเสธความรับผิดของตน และกรณีความรับผิดของผู้ควบคุมยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล มาตรา 437 ซึ่งเปิดช่องให้ผู้ต้องรับผิดชอบพิสูจน์ความรับผิดของตนได้

## 1.2 หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลตามหลักกฎหมายละเมิด

แม้เป็นหลักที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้บุคคลใดต้องรับผิด แต่กลับไม่มีการบัญญัติถึงหลักดังกล่าวอย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหลักดังกล่าวกลับได้รับการพัฒนาและตีความผ่านตำราทางกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเป็นองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาควบคู่กับองค์ประกอบอื่น คือ ความผิด (Fault) และความเสียหาย (Damage)<sup>3</sup> โดยมีเจตนารมณ์เพื่อ (1) หาตัวผู้ที่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากในบางกรณีมีบุคคลที่อาจต้องรับผิดเข้าเกี่ยวข้องในหลายช่วงเวลา และ (2) เพื่อกำหนดขอบเขตของค่าสินไหมทดแทน ซึ่งทฤษฎีเงื่อนไข (Theory of Conditional factors) เป็นทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนฐานของข้อสมมุติฐานที่ว่า หากไม่ปรากฏเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใด จะไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น การกระทำนั้นถือเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความเสียหาย ในทางกลับกันหากไม่มีการกระทำนั้น แต่ผลหรือความเสียหายยังคงเกิดขึ้นอยู่ดี เช่นนี้ ถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์ต่อผล โดยให้ความสำคัญและน้ำหนักต่อทุกเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดผลเท่า ๆ กัน และผู้กระทำที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ถึงแม้ว่าความเสียหายนั้นจะเกินกว่าที่ผู้กระทำจะคาดหมายได้ ซึ่งส่งผลต่ออย่างยิ่งต่อตัวผู้เสียหาย แต่กลับส่งผลในทางลบต่อผู้กระทำละเมิด โดยเฉพาะในกรณีบุคคลที่มีส่วนเพียงเล็กน้อยให้เกิดผล แต่ต้องแบกรับภาระความรับผิดในความเสียหายทั้งหมด ราวกับตนเป็นผู้ก่อเหตุโดยตรง<sup>4</sup> ซึ่งหากใช้ทฤษฎีเงื่อนไขโดยไม่มีข้อจำกัดการพิจารณาย้อนขึ้นไปในทุก ๆ เหตุแล้ว จะส่งผลให้ผู้กระทำต้องรับผิดในผลนั้นอย่างไม่รู้จบ<sup>5</sup> ด้วยเหตุนี้การใช้เพียงทฤษฎีเงื่อนไขเพียงลำพังจึงไม่เพียงพอต่อการกำหนดขอบเขตความรับผิดได้อย่างเป็นธรรม จึงเกิดเป็นทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม (Theory of Adequacy cause) ซึ่งจะกล่าวต่อไป

(2) **ทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม (Theory of Adequacy cause)** เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้กำหนดขอบเขตความรับผิดของผู้กระทำละเมิด ซึ่งกำหนดกรอบในการประเมินว่า การกระทำหนึ่ง ๆ นั้นมีลักษณะเป็นเหตุที่เหมาะสมเพียงพอ ตามปกติที่จะก่อให้เกิดผลตามที่ปรากฏหรือไม่ กล่าวคือ ต้องเป็นเหตุที่มีความเกี่ยวข้องกับผลในลักษณะที่วิญญูชนสามารถคาดหมายได้ (Reasonable Connection) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผลที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยทั่วไปตามธรรมชาติของการกระทำนั้น โดย

<sup>3</sup>ชัยภัทร นิศาณณิวงศ์. (2550). ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

<sup>4</sup>จิตติ ดิงศฤทธิย์. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอนที่ 1. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา.

<sup>5</sup>ปพนธีร์ ชีระพันธ์. (2567). การพัฒนากฎหมายเพื่อความรับผิดทางแพ่ง: กรณีเมาแล้วขับ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 12(2), 55-78.

ศาสตราจารย์จิติ ตังศภัทย์ ได้แสดงความเห็นว่า แนวทางการวินิจฉัยของศาลไทยนั้น ไม่ได้ยึดถือทฤษฎีใดเป็นหลักเด็ดขาด หากแต่นำข้อดีของแต่ละทฤษฎีมาพิจารณารวมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย ก่อเป็นหลักสำคัญในการวินิจฉัย คือ ผู้กระทำต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อเมื่อผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ และการรับผิดชอบของผู้กระทำจะต้องไม่เกินไปกว่าขอบเขตที่สามารถคาดหมายได้อย่างสมเหตุสมผล กล่าวโดยสรุปคือ ต้องเป็น “ผลโดยตรง” และ “มิใช่ผลที่ไกลเกินกว่าเหตุ” (คำพิพากษาฎีกาที่ 1089/2519 และคำพิพากษาฎีกาที่ 4171/2529)<sup>6</sup>

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility)

เป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการของตนกระทำลงในขณะมีเมามา ซึ่งหมายถึงการกำหนดหน้าที่ขององค์กรธุรกิจที่แสวงหาประโยชน์จากสังคมในการดำเนินนโยบายหรือกิจการโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมโดยรวม<sup>7</sup> มิใช่จำกัดอยู่เพียงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่พิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรธุรกิจไม่สามารถดำเนินกิจการโดยเพิกเฉยต่อผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากสินค้าและบริการของตน<sup>8</sup>

## 2. มาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

2.1 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2511 ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้แก่ มาตรการควบคุมผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มาตรา 26 มาตรการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยการกำหนดสถานที่ที่ห้ามจำหน่าย มาตรา 27 การจำกัดวันและเวลาที่จำหน่าย มาตรา 28 การห้ามขายแก่บุคคลบางประเภท ได้แก่ (1) บุคคลที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และ (2) บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้ มาตรา 28 มาตรการกำหนดวิธีจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มาตรา 30 มาตรการควบคุมผู้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งห้ามมิให้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทาง ตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “การห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถในขณะเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น” มาตรการควบคุมการโฆษณา มาตรา 32 และยังกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรการต่าง ๆ ไว้อีกด้วย

2.2 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อจัดการความปลอดภัยสาธารณะบนท้องถนน โดยการกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยของผู้ขับขี่และเพื่อป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรงที่เกิดขึ้นบนท้องถนน อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ ซึ่งรวมถึงกรณีของผู้ขับขี่รถในขณะเมาสุรา

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>7</sup> Sloan, F. A., Stout, E. M., Whetten-Goldstein, K., & Liang, L. (2000). *Drinkers, drivers, and bartenders: Balancing private choices and public accountability*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง

หรือของเมาอย่างอื่น อันเป็นเหตุให้เกิดความสูญเสียหรือเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) **มาตรการควบคุมสำหรับ “รถ”** ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น มาตรา 43 (2) โดยให้อำนาจแก่หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่หยุดรถ เมื่อเห็นว่าผู้ขับขี่หรือบุคคลใดในรถนั้นได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับรถนั้น ๆ มาตรา 142 (2) และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน มาตรา 160 ตร. และหากการฝ่าฝืนนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับโทษที่เพิ่มขึ้น

(2) **มาตรการควบคุมสำหรับ “รถจักรยาน”** ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถจักรยาน ขับขี่ในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น มาตรา 83 (1/1) และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน มาตรา 148

### 2.3 กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 21 ได้อนุญาตให้แต่ละมลรัฐมีอำนาจออกมาตรการเกี่ยวกับการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อใช้บังคับในรัฐของตนตามกรอบที่กำหนดไว้ จากการศึกษาพบว่าแต่ละมลรัฐได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แตกต่างกันออกไป<sup>9</sup> แต่มีเจตนารมณ์ที่คล้ายกัน คือ มุ่งสร้างความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคม (Social-Based) เน้นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (Rights-Based) ในการแสวงกำไรจากการขายและเสรีภาพในการจัดเลี้ยงทางสังคม และเรียกกฎหมายลักษณะนี้ว่า “Dramshop”<sup>10</sup>

ความรับผิดชอบของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในแต่ละมลรัฐ แม้จะแตกต่างกันในรายละเอียด แต่มีสิ่งที่สอดคล้องกัน คือ การกำหนดให้ผู้ขายมีส่วนผิดในฐานะที่สามารถคาดเห็นได้ (Foreseeability) การขายเพิ่มให้ลูกค้าที่เมาและรู้ว่าเขาต้องกลับรถกลับบ้าน อาจเกิดอันตรายแก่ตัวเขาและผู้อื่น ย่อมเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ขาย ดังนั้น ผู้ขายจึงมีหน้าที่ต้องพึงระวัง (Duty to care)<sup>11</sup>

**2.3.1 รัฐเท็กซัส (Texas)** กำหนดว่าโจทก์ต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าจำเลยจำหน่าย บริการ หรือจัดหาให้ซึ่งเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลและในขณะที่ จำหน่าย บริการ หรือจัดหาให้ซึ่งเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนแก่จำเลยว่าบุคคลนั้นอยู่ในอาการมึนเมาถึงขนาดที่ว่าบุคคลนั้นแสดงให้เห็นว่าจะทำอันตรายแก่ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ และอาการมึนเมาของบุคคลที่ได้รับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยสาเหตุสำคัญ (Proximate cause) ดังกล่าวนั้น รัฐเท็กซัสกำหนดให้โจทก์ต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า อาการมึนเมาของบุคคลที่ได้รับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเป็นสาเหตุ

<sup>9</sup> National Highway Traffic Safety Administration. (2009). *Law prohibiting alcohol sales to intoxicated person*. Retrieved from <http://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.gov/files/811142.pdf>

<sup>10</sup> Feinman, J. M. (2020). *Law 101: Everything you need to know about the American legal system* (5th ed.). New York, NY: Oxford University Press.

<sup>11</sup> สมัย โกรทีนธาคม. (2559). *ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์: บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย* (ดัชนีฉบับปรับปรุงปรัชญาดุสิตบัณฑิต). วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

สำคัญที่ทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ โดยความเสียหายของโจทก์นั้นก็ต้องเป็นผลที่สามารถคาดเห็นได้ว่าจะเกิดขึ้นจากอาการมินเมาของบุคคลที่ได้รับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น<sup>12</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้นำหลักความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) มาใช้บังคับโดยการกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ลูกค้าของตนได้กระทำลง โดยกำหนดเงื่อนไขคือจะต้องเป็นการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลที่มีอาการมินมาถึงขนาดเสี่ยงต่อการทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นและเป็นที่ประจักษ์ชัดแก่จำเลย และความมินเมานั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ได้รับความเสียหายมีการพิสูจน์แต่เพียงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความมินเมาของผู้ทำละเมิดซึ่งเป็นลูกค้าของผู้ขายหรือจำเลย อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของผู้ขายในรัฐเท็กซัสไม่ถือเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เนื่องจากผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่ต้องรับผิดชอบต่ออุบัติเหตุในทุกกรณี แต่ต้องมีการพิสูจน์ความประมาท (negligence) หรือการ ละเมิดกฎหมาย (violation of law) ที่เกี่ยวข้องก่อน

**2.3.2 กฎหมายรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey)** โดยกำหนดไว้ว่า<sup>13</sup> “ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บทางร่างกายหรือได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินอันเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อของผู้ให้บริการที่ได้รับอนุญาต สามารถเรียกค่าเสียหายได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ (1) ผู้ให้บริการได้ประมาทเลินเล่อตามเงื่อนไขข้างท้าย (2) ความเสียหายเป็นผลจากบริการจัดหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และ (3) การบาดเจ็บหรือความเสียหายเป็นผลที่คาดการณ์ได้ ผู้ให้บริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ได้รับอนุญาตจะถือว่าประมาทเลินเล่อก็ต่อเมื่อผู้ให้บริการให้บริการบุคคลที่มีอาการมินมาถึงขนาดเห็นได้ชัด โดยที่ตนรู้หรือควรจะรู้ว่าบุคคลเช่นนั้นมีอาการมินมาถึงขนาดเห็นได้ชัด หรือให้บริการกับผู้เยาว์โดยตนเองรู้หรือควรจะรู้ว่าผู้รับบริการเป็นผู้เยาว์”<sup>14</sup>

ความรับผิดชอบของผู้ขายมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และไม่ถือว่าความรับผิดชอบของผู้ขายเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เนื่องจากผู้ขายจะต้องรับผิดชอบเมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้ขายจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกฎหมายในรัฐเท็กซัสดังที่กล่าวในข้างต้น

<sup>12</sup> ปพนธีร์ ชีระพันธ์. (2567). การพัฒนากฎหมายเพื่อความรับผิดชอบทางแพ่ง: กรณีเมาแล้วขับ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 12(2), 55-78.สืบค้นจาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/lawtsu/article/view/267391/183046>

<sup>13</sup> New Jersey Revised Statutes Title 2A –Administration of Civil and Criminal Justice Section 2A:22A-5 บัญญัติว่า “A person who sustains personal injury or property damage as a result of the negligent service of alcoholic beverages by a licensed alcoholic beverage server may recover damages from a licensed alcoholic beverage server only if:

- (1) The server is deemed negligent pursuant to subsection b. of this section; and
- (2) The injury or damage was proximately caused by the negligent service of alcoholic beverages; and
- (3) The injury or damage was a foreseeable consequence of the negligent service of alcoholic beverages.

b. A licensed alcoholic beverage server shall be deemed to have been negligent only when the server served a visibly intoxicated person, or served a minor, under circumstances where the server knew, or reasonably should have known, that the person served was a minor.”

<sup>14</sup> 2013 New Jersey Revised Statutes Title 2A – Administration of Civil and Criminal Justice Section 2A:22A-5.

**2.3.3 กฎหมายรัฐอินดีแอนา (Indiana)** ประมวลกฎหมายอินดีแอนา (Indiana Code) ได้กำหนดความรับผิดของผู้ขาย (Indiana Code Title 7.1, Alcohol and Tobacco § 7.1-5-10-15) โดยกำหนดว่าผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้มีเมามา เว้นแต่ (1) รู้ว่าบุคคลนั้นมีอาการมีเมามาอย่างเห็นได้ชัด (2) ความมีเมามาของผู้รับบริการเป็นเหตุให้ผู้อื่น ถึงแก่ความตาย บาดเจ็บ หรือเสียหายอันเป็นภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย<sup>15</sup>

อย่างไรก็ตามความรับผิดของผู้ขายมีลักษณะเป็นความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และไม่ว่าความรับผิดของผู้ขายเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้น คือ ผู้ให้บริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องรับผิดชอบต่อเมื่อตนรู้หรือควรจะรู้ว่าผู้รับบริการมีอาการมีเมามาอย่างเห็นได้ชัดในขณะที่ตนให้บริการ และความมีเมามาของผู้รับบริการเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย บาดเจ็บ หรือทรัพย์สินเสียหาย

**2.3.4 รัฐแคลิฟอร์เนีย (California)** ได้มีบทบัญญัติ California Business and Professions Code § 25602 กำหนดห้ามมิให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลผู้ติดสุราหรือผู้ที่มีอาการมีเมามาอย่างเห็นได้ชัด และถือว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 นอกจากนี้มาตรา 25602 (b) ยังมีการกำหนดให้ผู้ขายซึ่งฝ่าฝืนต้องร่วมรับผิดทางแพ่งต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน ที่เกิดขึ้นจากบุคคลที่ตนขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้โดยฝ่าฝืน โดยความรับผิดของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้กับบุคคลที่เมามากเกินไปหรือเมาแล้วจะเป็นไปตามหลัก การประมาทเลินเล่อ (negligence) มากกว่าการจงใจ (intentional wrongdoing) นั่นคือ ผู้ขายไม่จำเป็นต้องมีเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหาย แต่ต้องรับผิดในกรณีที่มีการประมาทเลินเล่อในการขายแอลกอฮอล์ ซึ่งอาจเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้ผู้ขายซึ่งมิใช่ผู้ทะเลาะแยะแต่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายที่เกิดขึ้นกับผู้ซื้อ ต้องร่วมรับผิดกับผู้ซื้อในผลแห่งละเมิดที่ผู้ซื้อได้กระทำการ อันเป็นความรับผิดตามหลักความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น โดยมาตรา 25602 (b) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายในการใช้ความระมัดระวังในการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่จะต้องสังเกตผู้ซื้อของตนว่าบุคคลนั้นอยู่ในอาการมีเมามาจนครองสติไม่ได้หรือไม่

**2.3.5 รัฐออนแทรีโอ (Ontario) ประเทศแคนาดา** ได้มีบทบัญญัติ Liquor Licence Act (LLA) กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมถึงการควบคุมการขายแอลกอฮอล์ให้กับผู้ที่เมามากเกินไปหรือเมาแล้ว และการกำหนดความรับผิดของผู้ขายในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการขายแอลกอฮอล์ ปรากฏตาม section 31 of the Liquor Licence Act (LLA) กำหนดว่าการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้กับบุคคลที่อยู่ในสภาพ "มีเมามา" (intoxicated) หรือ เมามากเกินไป เป็นสิ่งที่

<sup>15</sup>2019 Indiana Code Title 7.1. Alcohol and Tobacco Article 5. Crimes and Infractions Chapter 10. Unlawful Sales Section 7.1-5-10-15.5.

ผิดกฎหมาย และผู้ขายแอลกอฮอล์ต้องไม่ขายให้กับบุคคลที่มีอาการเมาหรือมีลักษณะเมาที่ชัดเจน โดยผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของออนแทรีโอไม่ได้กำหนดให้ผู้ขายแอลกอฮอล์รับผิดชอบทางแพ่งในทุกกรณี แต่หากมีการฟ้องร้องในเรื่องของความเสียหายจากการขายแอลกอฮอล์ให้กับผู้ที่เมาแล้วกินไปหรือเมาแล้วชน ผู้ขายอาจถูกฟ้องร้องภายใต้ Ontario's Dram Shop Liability ซึ่งคล้ายกับกฎหมายของบางรัฐในสหรัฐอเมริกา โดยผู้เสียหายเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ว่าผู้ขายได้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลที่มีอาการเมาแล้วกินไป หรือ ผู้ที่มีอาการเมาแล้วกินไปเห็นได้ชัด (โดยผู้ขายรู้หรือควรจะรู้ถึงสภาวะเช่นนั้น) และการกระทำเช่นนั้นมีความสัมพันธ์กับผลที่เกิดขึ้นคือความเสียหาย

### 3. ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหา

**3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และลูกค้าผู้ทำละเมิด** โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และลูกค้าผู้ทำละเมิดมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 อันเป็นสัญญาซึ่งผู้ขายต้องส่งมอบเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และผู้ซื้อใช้ราคาสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น และผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยการแสวงหากำไรจากสัญญาดังกล่าว จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ Dram shop Law นั้น มุ่งสร้างความปลอดภัยของสังคมมากกว่าเสรีภาพทางธุรกิจในการแสวงหากำไร<sup>16</sup>

นอกจากนี้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นสินค้าที่อยู่ในความควบคุมของรัฐ และผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถือเป็นผู้ประกอบการที่แสวงหาผลกำไรจากสังคม ความพึงพอใจของลูกค้า และเพื่อผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตน ซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อส่วนตัวและไม่เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility) ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดแก่สังคมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม รวมถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กล่าวคือ ผู้ขายกระทำไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม โดยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีส่วนรับผิดชอบต่อผลแห่งละเมิดที่เกิดจากลูกค้าของตนได้กระทำลงเนื่องจากเมาแล้วขับ รัฐจึงควรกำหนดมาตรการกำกับความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสวงหากำไรของผู้ขายและความพึงพอใจจากการดื่มของลูกค้า ให้อยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรด้วย

**3.2 การกำหนดลักษณะความรับผิดชอบของผู้ขาย** การวิเคราะห์ปัญหาในหัวข้อนี้มีขอบเขตของการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการกำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กรณีที่ลูกค้า

<sup>16</sup>Sloan, Frank A., and Lindsey M. Chepke. (2007). "Chapter 4: Dram shop and social host liability." In Foundations and Trends in Microeconomics 3, 5-6

กระทำละเมิดเนื่องจากเมาแล้วขับ จะมีส่วนช่วยในการระงับยับยั้งความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนในสังคมได้อย่างมีนัย เนื่องจากเมื่อมีบทลงโทษผู้ขายจะเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น เพื่อป้องกันการถูกฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้เสียหายจากเหตุละเมิดนั้น ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์หลักกฎหมาย สามารถแยกปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับผิดชอบของผู้ขาย ดังนี้

**3.2.1 การกำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ขายมีลักษณะความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของตนเอง (Liability base on fault)** โดยอาศัยการตีความคำว่า “โดยผิดกฎหมาย” (Unlawfully) ตามความในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายทุกฉบับที่มีสภาพใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิด<sup>17</sup> โดยสามารถจำแนกองค์ประกอบความรับผิดชอบของผู้ขายได้ ดังนี้

(1) การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ คือ การที่ผู้ขายจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในสถานะเช่นผู้ขายซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องมีตามสมควรแก่พฤติการณ์ โดยการไม่ขายให้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้ โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของรัฐนิวเจอร์ซีย์ รัฐเท็กซัส และรัฐอินดีแอนา ต่างมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน คือ ความประมาทเลินเล่อของผู้ขายเกิดขึ้นเมื่อขายเครื่องดื่มให้แก่ผู้ที่มีอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นพฤติการณ์ภายนอกที่วิญญูชนสามารถรู้หรือควรจะรู้ว่าบุคคลนั้นอยู่ในสภาพมึนเมา

(2) โดยผิดกฎหมาย (Unlawfully) คือ การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ การขายให้แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 (2)

(3) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ แม้ผู้ขายมิใช่ผู้ทำละเมิดโดยตรง ก็ถือว่ามีส่วนทำให้เกิดความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ขาย กล่าวคือ หากไม่ขายให้แก่บุคคลที่ตนรู้หรือควรจะรู้ว่ามึนเมาอย่างเห็นได้ชัด ผู้นั้นคงไม่ทำละเมิดต่อบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหายจากอาการมึนเมานั้น นอกจากนี้ เมื่ออาการมึนเมาของผู้มีอาชญาชนทั่วไปสามารถคาดเดาได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะมีพฤติกรรมที่เปลี่ยนไปในทางก้าวร้าวขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลที่ตามธรรมชาติย่อมเกิดขึ้นได้ ไม่ถือห่างไกลจากการกระทำจนไม่สามารถคาดหมายได้

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การตีความกฎหมายโดยไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเกิดการโต้แย้งในเชิงวิชาการ ส่งผลให้เกิดปัญหาเมื่อผู้พิพากษาต้องใช้ดุลพินิจพิจารณารรถคดี อาจเกิดความไม่เสมอภาคของการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดความรับผิดในลักษณะดังกล่าวอาจยังไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด

**3.2.2 การกำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ขายมีลักษณะความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของผู้อื่น (Vicarious Liability)** โดยการเสนอให้มีการบัญญัติมาตราขึ้นใหม่ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและ

<sup>17</sup> ใสเกษ วัฒนพันธุ์. (2563). เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายลักษณะละเมิด. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

พาณิชย์ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ลูกค้าของจนได้กระทำลงเนื่องจากอาการมึนเมา โดยพิจารณาเทียบเคียงกับมาตรการทางกฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ให้ผู้ขายต้องร่วมรับผิดชอบทางแพ่งต่อผู้เสียหายในลักษณะความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายของรัฐออนแทรีโอ (Ontario's Dram Shop) ซึ่งเปิดช่องให้ผู้ขายสามารถพิสูจน์เพื่อปฏิบัติความรับผิดชอบเมื่อตนได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ โดยสามารถจำแนกองค์ประกอบความรับผิดชอบของผู้ขายได้ ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่แสวงหากำไรจากสังคม จึงควรต้องรับผิดชอบต่อสังคมเช่นเดียวกัน ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

(2) มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 โดยการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้

(3) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ การขายให้แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งตนรู้หรือควรจะรู้ถึงอาการเช่นนั้น และผลคือความเสียหายที่ผู้ซื้อได้กระทำลง โดยอาศัยหลักผลโดยตรงและหลักผลธรรมดา คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ห่างไกลจากเหตุและเป็นผลที่ตามธรรมดาย่อมเกิดขึ้นได้จากการกระทำนั้น เช่น การกำหนดระยะเวลาที่ผู้ขายต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด หากระยะเวลาผ่านไปจนวิญญูชนทั่วไปสามารถกลับคือสภาพปกติแล้ว เช่นนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมไกลเกินกว่าเหตุ ผู้ขายย่อมไม่ต้องรับผิดชอบ

**3.2.3 การกำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ขายมีลักษณะความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability)** โดยการเสนอให้มีการบัญญัติมาตราขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบโดยอัตโนมัติ เพราะมาตรการที่กำหนดเพื่อควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อปกป้องสังคมส่วนรวม เทียบเคียงกับบทบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) โดยการกำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ขายลักษณะดังกล่าว นอกจากจะทำให้ผู้ขายมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้ว ยังลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย ที่ต้องนำสืบให้ปรากฏซึ่งความประมาทเลินเล่อของผู้ขาย อันเป็นการยากต่อผู้เสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายไม่ได้อยู่ด้วยในขณะที่ผู้ขายขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่ผู้ทำละเมิด ดังนั้น การลดภาระการนำสืบให้แก่ผู้ขายว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อหรือได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว จึงเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายมากกว่า

ผู้เขียนในทำการค้นคว้าตัวอย่างการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดชอบของผู้ขาย (Dram Shop Law) พบว่าในปี 1993 รัฐเท็กซัส ได้มีคดีพิพาทระหว่าง Hernandez v. El Tesoro (1993) ซึ่งในคดีนี้ Hernandez (ผู้ฟ้อง) ฟ้องร้าน El Tesoro (จำเลย) โดยกล่าวหาว่าร้านได้เสิร์ฟเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้แก่ลูกค้าที่มีอาการมึนเมาเกินไป ถึงระดับที่ทำให้เขามีอาการมึนเมาและไม่สามารถควบคุมการขับขี่ได้ โจทก์ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่เกิดจากผู้ขับขี่ (ลูกค้าของร้าน ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดอุบัติเหตุและความเสียหาย ตาม Texas Dram Shop Act (Texas Alcoholic Beverage Code Section 2.02) ซึ่งต่อมาศาลตัดสินให้

Hernandez ชนคดี โดยระบุว่า El Tesoro มีความรับผิดชอบในฐานะที่ร้านได้เสิร์ฟเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้แก่ลูกค้าที่มีอาการมึนเมาจนเกินไป ซึ่งทำให้เกิดอุบัติเหตุและความเสียหายที่ตามมา ถือได้เป็นการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขายในลักษณะความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) ซึ่งผู้ขายมิได้รับผิดในฐานะที่เป็นผู้ทำละเมิดนั้นด้วยตัวเอง แต่รับผิดชอบในฐานะที่ตนมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการกระทำนั้น

เมื่อศึกษาคดีดังกล่าวเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่า ผู้ขายซึ่งขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้ ถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่าผู้ขายต้องไม่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้ผู้ขายต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของผู้ซื้อ หากผู้เสียหายจะฟ้องร้องให้ผู้ขายร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด ผู้เสียหายอาจฟ้องผู้เสียหายให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420

### 3.3 การกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ขาย

ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของกฎหมายต่างประเทศพบว่า ในแต่ละประเทศมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ ผู้ขายสามารถพิสูจน์เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบของตนได้ หากผู้ขายไม่รู้หรือไม่สามารถรู้ได้ว่าผู้ที่ได้รับบริการนั้นมีอาการมึนเมาเนื่องจากเป็นอาการมึนเมาที่ไม่สามารถเห็นได้ชัด หรือการเกิดอุบัติเหตุไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริโภคแอลกอฮอล์

### 3.4 การกำหนดภาระการพิสูจน์ของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

3.4.1 กรณีกำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ขายมีลักษณะความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของตนเอง (Liability base on fault) และความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของผู้อื่น (Vicarious Liability) นอกจากการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายแล้ว โดยลักษณะของความผิดมาตรา 420 ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างว่าผู้ขายต้องร่วมรับผิดชอบมีภาระการพิสูจน์ ดังนี้

(1) การกระทำของผู้ขายเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

(2) การกระทำของผู้ขายไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร หมายความว่า ผู้เสียหายต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า ผู้ขายได้ขายให้ผู้ทำละเมิดในขณะที่บุคคลนั้นมีอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัด โดยผู้ขายได้รู้หรือควรจะรู้ถึงอาการมึนเมาเช่นนั้นหรือไม่

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ คือ การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลที่มีอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัด โดยที่ผู้ขายรู้ว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นเป็นผลโดยตรง และความเสียหายนั้นไม่ไกลเกินกว่าเหตุที่วิญญูชนจะคาดหมายได้

ข้อสังเกต เมื่อศึกษาเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น รัฐเท็กซัสหรือรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เสียหายในการนำสืบ อาจเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากไม่รู้เห็นในขณะที่ขายเครื่องดื่มแก่ผู้ซื้อ จึงไม่สามารถเห็นได้ว่าอาการของผู้ซื้อในขณะที่ซื้อขายนั้นมีอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัดหรือไม่ หรือผู้ขายได้กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อในลักษณะอย่างไร ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดการ

กระทำละเมิดระหว่างผู้ทำละเมิดและผู้เสียหายมักมีลักษณะเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ในกรณีที่มาแล้วข้อบังคับงานสอบสวนสามารถตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในร่างกายของผู้ทำละเมิดได้ตามกฎหมาย ซึ่งผู้เสียหายอาจนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ชายในคดีแพ่งได้

### 3.4.2 กรณีกำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ชายเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

โดยกำหนดให้ผู้ชายต้องเข้าร่วมรับผิดชอบกับผู้ทำละเมิดโดยอัตโนมัติ เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ชายต้องร่วมรับผิดชอบนั้นมีเจตนารมณ์เพื่อปกป้องสังคมส่วนใหญ่ จึงสามารถสนับสนุนนิษฐานความผิดตามกฎหมายเพื่อผลการพิสูจน์แก่ผู้ชายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เทียบเคียงกับ กฎหมายของรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายประเทศอังกฤษซึ่งกำหนดให้เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ผู้ชายจึงมีหน้าที่ต้องนำสืบเพื่อปฏิเสธความรับผิด ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร หรืออาการของผู้ทำละเมิดนั้น วิญญูชนทั่วไปไม่สามารถรู้ว่ามีอาการมึนเมา อันเป็นการช่วยลดภาระของผู้เสียหาย เนื่องจาก ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องนำสืบว่าผู้ชายมีเจตนาอย่างไร เพียงแต่นำสืบให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหายและความเสียหายนั้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำของผู้ชายก็เพียงพอแล้ว โดยไม่ต้องนำสืบถึงเจตนาของผู้ชายว่าได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา เห็นควรกำหนดมาตรการและแนวทาง ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาการตีความมาตรา 420 เพื่อให้ผู้ชายต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการที่ผู้ซื้อทำละเมิด โดยอาศัยการตีความคำว่า “โดยผิดกฎหมาย” หรือ unlawfully ซึ่งมีได้หมายความว่าเฉพาะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงกฎหมายทุกฉบับที่มีสภาพบังคับอยู่ในขณะที่กระทำละเมิดนั้นซึ่งเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้รัฐมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

2. ให้บัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อกำหนดให้ผู้ชายต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ถูกค้ากระทำลงเนื่องจากเมาแล้วขับ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอให้มีการบัญญัติให้ผู้ชายต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการกำหนดให้ผู้ชายมีความรับผิดชอบในลักษณะความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เพื่อลดภาระการพิสูจน์แก่ผู้เสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายมิได้อยู่ด้วยในขณะที่ผู้ทำละเมิดซึ่งเป็นผู้ซื้อและผู้ชายมีความผูกพันตามสัญญาซื้อขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะนำสืบว่าในขณะที่ผู้ชายมีเจตนาอย่างไร และผู้ซื้อหรือผู้ทำละเมิดนั้นมีอาการลักษณะอย่างไร ผู้เสียหายมีเพียงหน้าที่ในการนำสืบว่าตนได้รับความเสียหาย โดยผู้เขียนได้ร่างบทบัญญัติตามที่กล่าวต่อไปนี้ “มาตรา ... ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลอื่น โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าบุคคลนั้นอยู่ในอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัดขณะที่ตนให้บริการ และความมึนเมาของบุคคลนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้นั้นต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลนั้น เว้นแต่

## สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การให้บริการ หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้รับบริการ”

โดยร่างบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ผู้ขายซึ่งมีผู้ใช้ผู้ทำละเมิดแต่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายที่เกิดขึ้นกับผู้ซื้อ ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ซื้อได้กระทำการ อันมีลักษณะตามหลักความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายในการใช้ความระมัดระวังในการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะต้องสังเกตผู้ซื้อของตนว่ามีอาการมึนเมาอย่างเห็นได้ชัดในขณะที่ตนให้บริการหรือไม่ หากฝ่าฝืนและมีความเสียหายเกิดขึ้นผู้ขายต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นโดยอัตโนมัติอันเป็นบทสันนิษฐานความผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามร่างบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิใช่บทสันนิษฐานความผิดเด็ดขาด เนื่องจาก ได้เปิดช่องให้ผู้ขายสามารถพิสูจน์เพื่อปฏิเสธความรับผิดได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้วหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ซื้อ

### เอกสารอ้างอิง

จิตติ ดิงศักดิ์. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอนที่ 1*. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา.

ชัยภัทร นิศามณีวงศ์. (2550). *ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ปพนธีร์ ธีระพันธ์. (2567). การพัฒนากฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางแพ่ง: กรณีมาแล้วขับ. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 12(2), 55-78. สืบค้นเมื่อ จาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/lawtsu/article/view/267391/183046>

สมัย โกรทินธาคม. (2559). *ความรับผิดทางแพ่งของผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์: บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย* (ดุชนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). วิทยาลัยสหวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ไสลเกษ วัฒนพันธุ์. (2563). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายลักษณะละเมิด*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

Feinman, J. M. (2020). *Law 101: Everything you need to know about the American legal system* (5th ed.). New York, NY: Oxford University Press.

Keeton, W. P., Dobbs, D. B., Keeton, R. E., & Owen, D. G. (1984). *Prosser and Keeton on the law of torts* (5th ed.). St. Paul, MN: West Publishing Co.

National Highway Traffic Safety Administration. (2009). *Law prohibiting alcohol sales to intoxicated person*. Retrieved from <http://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.gov/files/811142.pdf>

Sloan, Frank A., and Lindsey M. Chepke. (2007). "Chapter 4: Dram shop and social host liability." In *Foundations and Trends in Microeconomics* 3, 5-6

Sloan, F. A., Stout, E. M., Whetten-Goldstein, K., & Liang, L. (2000). *Drinkers, drivers, and bartenders: Balancing private choices and public accountability*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

## รูปแบบการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรในจังหวัดชัยภูมิ

### THE MOBILITY PATTERNS OF AGRICULTURAL DRONE PILOTS IN CHAIYAPHUM PROVINCE, NORTHEASTERN THAILAND

Received: 16/12/2568

Revised: 31/05/2569

Accepted: 7/06/2569

นิสิตา จิรวาสกุล<sup>1</sup> และกীরติพร จูตะวิริยะ<sup>2</sup>

Nisita Jirawarasakul<sup>1</sup> and Keeratiporn Jutaviriya<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของการเคลื่อนย้าย (Mobility) ผ่านประสบการณ์ของนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 16 คน ที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป และมีประสบการณ์บินโดรนเกษตรอาชีพอย่างน้อย 1 ปี โดยนำเสนอข้อมูลผ่านวิธีพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical descriptive)

ผลการศึกษาพบว่า เส้นทางอาชีพของนักบินโดรนเกษตรเต็มไปด้วยความท้าทายในชีวิตและมีความแตกต่างกันในจุดเริ่มต้นของอาชีพที่หลากหลาย สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลักตามมิติทางอำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มผู้ยึดโยง เน้นใช้เครือข่ายทางสังคมในพื้นที่เพื่อเคลื่อนย้ายในพื้นที่ใกล้เคียง กลุ่มผู้เคลื่อนย้ายที่มุ่งเคลื่อนย้ายข้ามเขตพื้นที่และเดินทางไกลเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่มากขึ้น และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเทคนิค อาศัยทุนทางวัฒนธรรมและความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีดิจิทัลมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินธุรกิจ โดยจุดเริ่มต้นเหล่านี้ได้ส่งผลต่อความสามารถในการจัดการกับแรงเสียดทาน และขอบเขตในการเคลื่อนย้ายต่างกัน การเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรในพื้นที่อีสานจึงชี้ให้เห็นว่าในยุคของการเกษตรดิจิทัลความหมายของความเป็นเกษตรกรและพื้นที่เกษตรกรรมในชนบทอีสานมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของการปรับตัวของแรงงานเกษตรรุ่นใหม่ที่หล่อหลอมระหว่างรากเหง้าดั้งเดิมเข้ากับการยอมรับเทคโนโลยี

**คำสำคัญ:** การเคลื่อนย้าย, นักบินโดรนเกษตร, เกษตรดิจิทัล

\*บทความวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง การเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิ

<sup>1</sup>นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>1</sup>Master of Arts Student in Sociology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand

<sup>2</sup>อาจารย์สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup>Lecturer, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand

<sup>2</sup>Corresponding Author

\*E-mail: Nutsita.ju@kkumail.com

## ABSTRACT

This research article aims to study patterns of mobility experiences among agricultural drone pilots in Chaiyaphum province. A qualitative research methodology was employed, utilizing in-depth interviews, participant, and non-participant observation. Data was collected from 16 key informants, aged 20 years and older, with at least one year of agricultural drone piloting experience by presenting information through an analytical descriptive approach.

The findings reveal that the career paths of professional agricultural drone pilots are fraught with life challenges and originate from diverse starting points. These paths can be categorized into three main groups based on socio-economic power dynamics: the Moored Group which relies heavily on local social networks for restricted mobility within nearby areas; the Mobile Group which focuses on cross-regional and long-distance travel to seek wider economic opportunities, and the Technical Experts who leverage cultural capital and digital technical knowledge as primary tools for business operation. These diverse starting points profoundly influence their ability to manage friction and determine the scope of their mobility. Mobility among agricultural drone pilots in the Northeast region indicates that in the era of digital agriculture, the meaning of farmer and rural agricultural areas in Isan is constantly flexible and evolving. This reflects the adaptation of new-generation agricultural labor, blending traditional heritage with the adoption of technology

**Keywords:** Mobility, Agricultural drone pilot, Digital agriculture

## บทนำ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้เข้ามาเปลี่ยนโฉมหน้าของภาคการผลิตทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตรกรรมซึ่งกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ที่ประยุกต์ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างสูงสุดและก่อให้เกิดการทำเกษตร “แบบแม่นยำ” (Fortune Business Insights, 2024) (เอกสารจากเว็บไซต์) หนึ่งในเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการทำเกษตรแบบแม่นยำคือ อากาศยานไร้คนขับหรือโดรนที่เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหให้เกษตรกรหลายประการพร้อมกันทั้งมีความปลอดภัยต่อผู้ฉีดพ่นมากขึ้นเนื่องจากไม่ต้องสัมผัสกับสารเคมีโดยตรง ลดการใช้แรงงาน เพิ่มความรวดเร็วในการฉีดพ่นสารเคมีที่ใช้เวลาเพียง 3 - 5 นาทีต่อไร่ หรือ 100 ไร่ต่อวัน ซึ่งรวดเร็วกว่าการใช้เครื่องพ่นสะพ่ายหลังแบบดั้งเดิม 6 - 10 เท่า ทั้งยังลดปริมาณการใช้สารเคมี และน้ำ (กรมวิชาการเกษตร, 2563) อีกทั้งมูลค่าทางการตลาดยังย่ำชัดให้เห็นถึงการยอมรับเทคโนโลยีโดรนเกษตรในระดับโลกซึ่งข้อมูลจาก Fortune Business Insights (2024) แสดงมูลค่าตลาดทั่วโลกที่ 4.98 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปีพ.ศ. 2566 และมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปี (CAGR) ที่สูงถึงร้อยละ 18.5

การเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดของการขึ้นทะเบียนโดรนเกษตร (จาก 1,271 ลำในปี 2563 เป็น 9,049 ลำในปี 2565) เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของการยอมรับเทคโนโลยีนี้อย่างกว้างขวางในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีความหนาแน่นของการใช้โดรนเกษตรสูงเป็นอันดับสองของประเทศ มีจำนวนโดรนเกษตรรวม 4,338 ลำ และยังพบการกระจุกตัวของโดรนเกษตรในจังหวัดหลัก เช่น โคราช ชัยภูมิ และขอนแก่น (ตามลำดับ) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567) (เอกสารจากเว็บไซต์) การเพิ่มขึ้นของจำนวนโดรนยังนำมาซึ่งอาชีพใหม่ที่เรียกว่า "นักบินโดรนเกษตร" ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐผ่านนโยบายต่าง ๆ เพื่อสร้างนวัตกรรมที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ซึ่งเป็นแรงงานเกษตรรูปแบบใหม่ที่มีความรู้ทางเทคโนโลยี และต้องดำเนินชีวิตในลักษณะที่เคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่เกษตรกร (ต่างหมู่บ้าน ต่างตำบล ต่างอำเภอ หรือต่างจังหวัด) ที่มีความแตกต่างหลากหลายด้านสภาพแวดล้อมอันสะท้อนถึงลักษณะการเคลื่อนย้ายในยุคโลกาภิวัตน์ที่ต้องอาศัยการผสมผสานระหว่าง วัตถุ เทคโนโลยี และมนุษย์ (Sheller & Urry, 2006, pp. 207-226)

โดยบริบทของพื้นที่ศึกษาครั้งนี้คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่แม้จะครอบคลุมพื้นที่ทำเกษตรมากที่สุดของประเทศ (ร้อยละ 46.2) แต่กลับมีลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง ขนาดและรูปร่างของแปลงเกษตรที่ไม่แน่นอนทั้งยังมีสภาพพื้นที่แบบโคกหรือเนินสลับกับต้นไม้นานาชนิดส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานและความยากลำบากในการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตร สนามของงานศึกษาครั้งนี้คือ จังหวัดชัยภูมิที่มีอาณาเขตติดต่อทั้งภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคเหนือ ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงเส้นทางที่หลากหลายของการเคลื่อนย้ายเพื่อให้บริการโดรนเกษตรยุคใหม่

นอกจากนี้ ในพื้นที่ชัยภูมิยังพบเครือข่ายนักบินโดรนเกษตรที่เข้มแข็ง และเกษตรกรผู้ใช้โดรนเกษตรที่เพิ่มมากขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่บีบคั้นจากปัญหาขาดแคลนแรงงานด้านการเกษตรในพื้นที่ชัยภูมิ และการกลับคืนถิ่นของแรงงานจากเมืองใหญ่ที่ต้องแสวงหาอาชีพใหม่เพื่อความอยู่รอด จึงมีการสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งเครือข่ายนักบินโดรนเกษตรที่ได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วนจัดตั้งชมรมนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิเมื่อปี พ.ศ. 2566 การเพิ่มขึ้นของอาชีพนักบินโดรนเกษตรนี้ได้สะท้อนให้เห็นความท้าทายในรูปแบบการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรที่ใช้ประสบการณ์เคลื่อนย้ายในรูปแบบเฉพาะตัวแต่เต็มไปด้วยกระบวนการทางสังคมที่ถูกกำกับด้วยทุนทางสังคม และเครือข่ายซึ่งเป็นตัวกำหนดความสามารถในการจัดการกับแรงเสียดทานที่เกิดขึ้นระหว่างการเดินทาง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567: กิรติพร จูตะวิริยะ และอาทิตย์ ภูผาผุด, 2566, น.3) จากความสำคัญดังกล่าวนี้มาสู่ความสนใจของผู้วิจัยจึงนำกรอบแนวคิดเรื่ององค์ประกอบการเคลื่อนย้ายของ Cresswell (2010, pp. 17-31) อันได้แก่ จุดเริ่มต้น ประสบการณ์ และแรงเสียดทานมาเป็นแกนหลักในการวิเคราะห์เพื่อจำแนกรูปแบบการเคลื่อนย้ายของนักบินโดยจะชี้ให้เห็นว่าทุนที่แตกต่างกันของนักบินแต่ละกลุ่มส่งผลต่ออำนาจในการจัดการกับการเดินทางและประสบการณ์บนเส้นทางอาชีพที่ต่างกันอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่การทำความเข้าใจอัตลักษณ์ใหม่ของแรงงานเกษตรในชนบทอีสาน

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษารูปแบบในการเคลื่อนย้าย (Mobility) ผ่านประสบการณ์ของนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิ

---

## แนวคิดเรื่องการเคลื่อนย้าย (Mobility)

ในหนังสือเรื่อง Mobility โดย John Urry (2007, p.3) อธิบายว่าการเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามพื้นที่ผ่านกรอบของการย้ายถิ่นนั้นไม่เพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์ในโลกสมัยใหม่ที่บทบาทของเทคโนโลยีทำให้โลกเคลื่อนย้ายแปรเปลี่ยนราวกับไม่เคยหยุดนิ่ง เช่น ปรากฏการณ์ของผู้ลี้ภัย นักศึกษาต่างชาติ ผู้ก่อการร้าย นักธุรกิจข้ามชาติ นักท่องเที่ยวแบ็คแพ็ค โรคระบาด และแก๊งคอลเซ็นเตอร์ข้ามชาติล้วนเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนภาพความเป็นสมัยใหม่ที่บทบาทของเทคโนโลยีและการสื่อสารเข้ามาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเคลื่อนที่และการท่องเที่ยวในปัจจุบัน หมายเหตุของแนวคิดจึงมีความพยายามที่จะก้าวออกไปจากขอบเขตที่เคยถูกขีดเส้นแบ่งระหว่างพื้นที่และเวลา เนื่องจากผู้คน วัตถุ ข้อมูลในโลกสมัยใหม่ถูกเชื่อมร้อยเข้าหากันด้วยเครือข่ายบนอินเทอร์เน็ตที่ก่อรูปความสัมพันธ์ได้อย่างรวดเร็วในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เช่น การเรียนออนไลน์ หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from home) (ณปภัช สิริเกษมชัย, 2566, น. 237-271; อรุณทัย วรรณถาวร, 2565, น. 92-122)

การเคลื่อนย้ายจึงถือเป็นเรื่องปกติทั่วไป และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีทางที่ผู้คนต้องดำเนินชีวิตโดยเชื่อมต่อกับสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีเพียงมิติของการเคลื่อนที่จากจุดหนึ่งสู่จุดหนึ่ง แต่บนเส้นทางของการเคลื่อนย้ายผู้คนกลับเดินทางได้ไกลไม่เท่ากัน Cresswell (2010, pp. 17-31) จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาองค์ประกอบดังต่อไปนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการจัดการกับการเคลื่อนย้ายที่ต่างกัน ได้แก่ 1) จุดเริ่มต้น (Starting Point) 2) ความเร็ว (Speed) 3) จังหวะ (Rhythm) 4) เส้นทาง (Routing) 5) ประสบการณ์ (Experience) 6) แรงเสียดทาน (Friction) (Cresswell 2006: ประเสริฐ แร่งกล้า, 2561) ร่วมกับมิติทางสังคมอื่น ๆ ที่สร้างข้อจำกัดต่อการเคลื่อนย้าย เช่น ข้อจำกัดทางกายภาพ สังคม การเมือง และเศรษฐกิจ โดย Cresswell เรียกสิ่งนี้ว่า “มิติทางอำนาจ” ที่ทำให้บางคนเคลื่อนย้ายได้แต่ก็มีบางคนที่ถูกทำให้หยุดนิ่งไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ ซึ่งผลการศึกษาของ จันท์นิ เจริญศรี (2561, น. 247-277) ได้ศึกษาแรงงานทักษะสูงชี้ให้เห็นความสำคัญของความสามารถในการจัดการกับการเคลื่อนย้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมมากจนสามารถจัดการสภาพแวดล้อม ณ จุดหมายปลายทางให้มีลักษณะเช่นเดียวกับบ้านเกิดของตนส่งผลให้ประสบการณ์การเคลื่อนที่เป็นไปอย่างราบรื่นโดยไม่ต้องปรับตัวมาก สะท้อนให้เห็นว่าผู้คนมีความสามารถหรือทุนที่จะใช้เป็นอำนาจในการต่อรองเพื่อจัดการกับการเคลื่อนย้ายแตกต่างกัน ดังนั้นประสบการณ์ รูปแบบ และความหมายของแต่ละคนที่มีต่อการเคลื่อนย้ายจึงแตกต่างกัน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่มีมุ่งเน้นการศึกษาไปที่ประสิทธิภาพเชิงเทคนิคของโดรนเกษตรหรือการยอมรับเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม เริ่มมีงานศึกษาที่ให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมของแรงงานกลุ่มนี้ เช่น งานของ กิรติพร จูตะวิริยะ และอาทิตย์ ภูผาผุด (2566, น.3) ที่ศึกษาการสร้างตัวแบบการฝึกอบรมและเครือข่ายทางสังคมสำหรับอาชีพนักบินโดรนเกษตร เพื่อรองรับแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19

จากการทบทวนทฤษฎีข้างต้นจะพบว่าแนวคิดเรื่องการเคลื่อนย้ายให้ความสำคัญกับมนุษย์ในฐานะเจ้าของเรื่องราวผู้มีประสบการณ์การเดินทางที่แตกต่างหลากหลายเพื่อที่จะชี้ให้เห็นรูปแบบการเคลื่อนย้ายที่

เปลี่ยนไปตามบริบทพื้นที่ งานวิจัยชิ้นนี้จึงนำแนวคิดเรื่อง การเคลื่อนย้ายของ Urry และมิติทางอำนาจของ Cresswell มาขยายผลเพื่ออธิบายว่า แรงงานเหล่านี้จัดการกับแรงเสียดทานในการเปลี่ยนผ่านจากอาชีพเดิม หรือการทำเกษตรแบบดั้งเดิมมาสู่การเป็นนักบินโดรนเกษตรผ่านจุดเริ่มต้นที่แตกต่างจนนำไปสู่ประสบการณ์ที่มีต่อการเคลื่อนย้ายในเส้นทางหลากหลายรูปแบบ

## วิธีการวิจัย

ในงานศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guideline) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคลกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 16 คน โดยคัดเลือกผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี และมีประสบการณ์การบินโดรนเกษตรอย่างน้อย 1 ปี เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่เพียงพอให้ผู้ประกอบอาชีพได้เรียนรู้วิถีการเกษตรในทุกฤดูกาล และผ่านพ้นช่วงเริ่มต้นของการสร้างตัวตนในสายอาชีพซึ่งจะช่วยให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถสะท้อนประสบการณ์การจัดการกับแรงเสียดทาน และรูปแบบการเคลื่อนย้ายที่มีลักษณะเฉพาะตัวได้อย่างชัดเจนและคงที่เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

2) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) 3) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant observation) ผู้วิจัยได้เดินทางร่วมกับนักบินโดรนเกษตรและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโดรนเกษตรของผู้ให้ข้อมูล (นักบินโดรนเกษตร) ร่วมกับการจดบันทึกสนาม (Field Note)

ในการดำเนินการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยตระหนักถึงจริยธรรมในการวิจัยในมนุษย์ โดยโครงการวิจัยได้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มหาวิทยาลัยขอนแก่นในวันที่ 21 เมษายน 2568 เลขที่โครงการ HE683156 และผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามหลักจริยธรรมการวิจัย โดยขออนุญาตและขอความยินยอมในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยให้อิสระในการตัดสินใจการให้ข้อมูล รวมทั้งคำนึงถึงการปกป้องสิทธิของผู้ให้ข้อมูล โดยการใช้นามสมมติของผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้ผู้วิจัยดำเนินการชี้แจงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการวิจัยให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับทราบ โดยกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอข้อมูล ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง หรือดัดแปลงข้อมูลแต่อย่างใด

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีพรรณนาเชิงวิเคราะห์เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ โดยวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในเชิงเนื้อหาจัดหมวดหมู่ข้อมูล แยกแยะข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษา

## ผลการวิจัย

### 1. จุดเริ่มต้นของประสบการณ์นักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิ

ในกระบวนการเคลื่อนย้ายเพื่อให้บริการของนักบินโดรนเกษตรทุกคนแม้ว่านักบินโดรนเกษตรจะเดินบนถนนของสายอาชีพเดียวกันที่ต้องเผชิญความท้าทายบนพื้นฐานเหมือนกัน เช่น การอาศัยถนนหนทางยานพาหนะสำคัญอย่างรถยนต์ในการเคลื่อนย้ายเพื่อให้บริการ การรับมือกับลักษณะของแปลงเกษตรที่แตกต่างกันในแต่วันของการทำงานและสภาพแวดล้อมที่ลมฝนแปรเปลี่ยนทุกขณะ อีกทั้งยังต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานโดยอาศัยวัตถุและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือทั้งเครื่องบิน ไฟ โทรศัพท์มือถือ วัสดุควบคุมโดรน ถังน้ำเพื่อผสมสารเคมี การใช้แอปพลิเคชันพยากรณ์อากาศ ยูทูบ เฟซบุ๊ก ดิจิตัล รวมถึงการเรียนรู้กับความท้าทายหลักจากการผสมและผลกระทบของสารเคมี เทคนิคการบิน และการซ่อมบำรุงใช้โดรนเกษตร อย่างไรก็ตามสิ่งที่ค้นพบจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่านักบินโดรนเกษตรมีบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และแรงจูงใจเป็นแรงผลักดันสู่เส้นทางการทำงานผ่านประสบการณ์ในการเคลื่อนย้ายที่ต่างกันไป 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

**ผู้ยึดโยง** คือนักบินโดรนเกษตรที่มาจากครอบครัวเกษตรกรและมีรายได้จากการทำเกษตรในพื้นที่ของตนเองเป็นหลัก บางคนมาจากครอบครัวที่เป็น "เฒ่าแก่" หรือเกษตรกรที่มีที่ดินขนาดใหญ่และมีฐานะทางการเงินมั่นคง และบางคนเป็นเกษตรกรท้องถิ่นดั้งเดิม พวกเขาเหล่านี้มีทรัพย์สินที่ดินที่ผูกโยงพวกเขากับพื้นที่ และมีทุนทางความรู้ด้านการเกษตรที่สืบทอดมาตั้งแต่เยาว์วัย การเข้าสู่อาชีพนักบินโดรนเกษตรจึงเกิดจากแรงจูงใจในการลดต้นทุนและแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในแปลงของตนเองโดยตรง ดังคำบอกเล่าของคุณอัมมิตติวิศกรวัย 36 ที่แต่งงานเข้าบ้านภรรยาและรับช่วงต่อดูแลกิจการอ้อยหลายร้อยไร่

“จุดเริ่มต้นที่มาใช้โดรนเพราะพักหลังหาคนฉีดยาากพ่นยาอ้อยไม่เสร็จทันฤดูฝน ถึงจะจ้างคนฉีดยาเป็นสิบก็เอาไม่ทันเพราะที่เราเยอะเกือบพันไร่ พอเราซื้อโดรนมาผมบินกับลูกน้องอีกคนก็จบงานได้ทันครับ”

(คุณอัม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2568)

อีกทั้งรายได้หลักของกลุ่มผู้ยึดโยงมาจากผลผลิตในที่ดินของตนเองทำให้พวกเขามีความมั่นคงสูงและสามารถเลือกรับงานได้ โดยไม่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายออกนอกเขตพื้นที่มากนัก ดังนั้นการบินโดรนรับจ้างจึงเป็นเพียงอาชีพเสริม รวมถึงการที่พวกเขาเหล่านี้ยังสามารถใช้พื้นที่ของตนเองเป็นพื้นที่ทดลองยาก่อนออกไปรับงานภายนอกทำให้แนวโน้มการพ่นยาที่ผิดพลาดจึงลดน้อยลงทำให้ง่ายต่อการได้รับการยอมรับจากเกษตรกรในพื้นที่ ดังนั้นการเคลื่อนย้ายของกลุ่มนี้เป็นไปอย่างมีจุดหมายและเลือกรับงานได้ ดังข้อมูลในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

คุณลักษณะของนักบินโดรนเกษตรกลุ่มผู้ยึดโยง

| ลำดับ | ชื่อ (สมมติ) | อายุ | การศึกษา | อาชีพเดิม                        | อาชีพหลัก        | พื้นที่ทำกิน(ไร่) | ประสบการณ์บิน (ปี) | พื้นที่ให้บริการ |
|-------|--------------|------|----------|----------------------------------|------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| 1     | วิทย์        | 54   | ม.3      | บริษัทขายเมล็ดพันธุ์และเคมีเกษตร | เกษตรกร          | 58                | 4                  | ในหมู่บ้าน       |
| 2     | ฮาร์ท        | 38   | ป.โท     | เกษตรกร                          | เกษตรกรโดรนเกษตร | 600+              | 5                  | ในและนอกอำเภอ    |
| 3     | แดน          | 35   | ม.3      | พนักงานร้านเคมีภัณฑ์             | เกษตรกร          | 30                | 2                  | ในอำเภอ          |
| 4     | บอส          | 51   | ป.6      | เกษตรกร                          | เกษตรกร          | 30                | 2                  | ในหมู่บ้าน       |
| 5     | ป๊อป         | 27   | ป.ตรี    | -                                | เกษตรกร          | 240               | 3                  | ในหมู่บ้าน       |
| 6     | โตม          | 33   | ป.ตรี    | ผู้ช่วย Programmer               | เกษตรกร          | 70                | 2                  | ในตำบล           |

**ผู้เคลื่อนย้าย** ถือเป็นตัวแทนของผู้ที่ถูกผลักดันจากภาวะทางเศรษฐกิจที่ย้ายถิ่นฐานจากเมืองใหญ่กลับสู่ชนบท เช่น วิกฤตโรคระบาด หรือความอึดตัวจากอาชีพเดิม (อดีตครู อดีตพนักงานโรงงาน อดีตแรงงานทำเรืออดีตวิศวกรโยธา) ซึ่งตรงข้ามกับกลุ่มผู้ยึดโยง เนื่องจากพวกเขาไม่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในจำนวนมาก รายได้หลักจึงมาจากการรับจ้างบินโดรนเกษตร กลุ่มนี้ต้องพึ่งพาการเคลื่อนย้ายทางกายภาพอย่างหนักเพื่อเพื่อขยายฐานลูกค้าให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (ข้ามอำเภอและข้ามจังหวัด) เนื่องจากงานในท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อรายได้หลัก อีกทั้งพวกเขาต้องเผชิญกับความท้าทายในการสร้างเครือข่ายและความน่าเชื่อถือภายในชุมชนจากศูนย์เนื่องจากไม่มีประสบการณ์ทางการเกษตรเลยตามคำบอกเล่าของคุณแมนชายหนุ่มอายุ 33 ปีที่แต่เดิมเคยประกอบอาชีพปลูกจำเริญสายเคเบิลในจังหวัดชลบุรีและต้องกลับบ้านจากผลกระทบของการแพร่ระบาดโควิด-19

“ปีแรกแทบไม่มีลูกค้าเลย มาปีที่สองมั้งญาติพี่น้องเขาแนะนำให้เพราะจำได้ว่าเคยแจกนามบัตรแล้วเขาไม่เคยเรียกเลย”

(คุณแมน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2568)

แม้ชีวิตการทำงานจะต้องเผชิญกับแรงเสียดทานหลายประการแต่จุดแข็งที่ผู้เคลื่อนย้ายมีร่วมกันคือการเรียนรู้ทักษะการบิน การทำเกษตร สารเคมีและโรคพืชอย่างหนังก้อยู่เสมอเพื่อเติมเต็มสิ่งที่พวกเขาเหล่านั้นขาดหายไปทั้งการพูดคุยให้คำแนะนำแก่เกษตรกรผู้ใช้บริการอย่างรอบด้าน รวมถึงการปรับเปลี่ยนตัวตนเพื่อ

แสดงออกถึงความเป็นกันเองเพื่อให้ดูเข้าถึงง่าย และติดตามผลลัพธ์ภายหลังการฉีดพ่นตามคำบอกเล่าของคุณ แก๊ส อติติวิศวกรสิ่งแวดล้อมวัย 29 ปีที่เหนื่อยล้าจากจากเดินทางไม่เป็นหลักแหล่งและห่างไกลครอบครัวจาก อาชีพรับเหมาก่อสร้างก่อนผันตัวเองมาดูแลที่ดินไม่กี่ไร่ในชนบทบ้านเกิดและรับจ้างบินโดรนเกษตรเพื่อหารายได้หลักเลี้ยงดูครอบครัว

“บางทีผมซื้อปุ๋ยแล้วลูกค้าประจำแล้วบางทีผมเห็นข่าวเขาไม่สดใส ผมก็ไปดูให้ ไม่ใช่เราอยากได้เงินค่าฉีด คือเขาลงทุนแล้วก็อยากให้เขาได้ผลผลิตดีเนอะ ดังนั้นเราต้องสังเกตแล้วเราต้องวิเคราะห์โรคพืชให้ออก เลื่อยให้ถูก วิเคราะห์ให้เป็น”

(คุณแก๊ส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 กรกฎาคม 2568)

สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผู้เคลื่อนย้ายต้องอาศัยการเดินทางข้ามพื้นที่อย่างหนักเพื่อหารายได้เลี้ยงดูครอบครัวจากอาชีพโดรนเกษตรเป็นหลัก แม้ผู้เคลื่อนย้ายจะขาดทุนความรู้ทางการเกษตรและทุนทางสังคมที่ไม่มีเครือข่ายเดิมในพื้นที่แต่พวกเขากลับปรับตัวผ่านการใช้จุดแข็งคือทักษะการเรียนรู้ การค้นคว้าที่ได้อาจมาจากเมืองหลวงมาศึกษาเทคนิคการบิน ความรู้ด้านพืช และสารเคมี อีกทั้งเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และความสัมพันธ์อันดีในพื้นที่ต่าง ๆ พวกเขาเหล่านี้ยังมีการปรับเปลี่ยนบุคลิกเพื่อสร้างเอกลักษณ์ในให้บริการพร้อมกับให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรผู้ใช้บริการเพื่อสร้างความไว้วางใจและฐานลูกค้าได้อย่างอย่างหนาแน่น ดังข้อมูลในตารางที่ 2

คุณลักษณะของนักบินโดรนเกษตรกลุ่มผู้เคลื่อนย้าย

| ลำดับ | ชื่อ (สมมติ) | อายุ | การศึกษา | อาชีพเดิม                  | อาชีพหลัก       | พื้นที่ทำกิน(ไร่) | ประสบการณ์บิน (ปี) | พื้นที่ให้บริการ         |
|-------|--------------|------|----------|----------------------------|-----------------|-------------------|--------------------|--------------------------|
| 1     | ปิง          | 37   | ป.ตรี    | ครู เซลล์อาหารสัตว์        | นักบินโดรนเกษตร | 18                | 4                  | ในและนอกอำเภอต่างจังหวัด |
| 2     | แมน          | 33   | ม.3      | พนักงานโรงงานเดินสายเคเบิล | นักบินโดรนเกษตร | 5                 | 6                  | ในและนอกอำเภอ            |
| 3     | ทิว          | 31   | ป.6      | พนักงานโรงงานชลบุรี        | นักบินโดรนเกษตร | 15                | 2                  | ในอำเภอ                  |
| 4     | แก๊ส         | 29   | ป.ตรี    | วิศวกรสิ่งแวดล้อม          | นักบินโดรนเกษตร | 30                | 5                  | ในและนอกอำเภอต่างจังหวัด |
| 5     | ทิม          | 36   | ป.ตรี    | วิศวกรสิ่งแวดล้อม          | นักบินโดรนเกษตร | 15                | 6                  | ในอำเภอและต่างอำเภอ      |

**ผู้เชี่ยวชาญเทคนิค** คือกลุ่มที่มีพื้นฐานเดิมในสายงานด้านเครื่องยนต์ ช่างซ่อมบำรุง วิศวกรรม หรือ ข้าราชการที่สนใจเทคโนโลยี พวกเขาเหล่านี้ไม่ได้มีความผูกพันกับที่ดินเหมือนกลุ่มผู้ยึดโยง และไม่ได้ถูกผลักดัน ด้วยวิกฤตเหมือนกลุ่มผู้เคลื่อนย้ายแต่เข้าสู่อาชีพด้วยทุนทางปัญญา และทุนทางเทคโนโลยี โดยจากคำบอกเล่า ของคุณเล็กผู้ใหญ่วัย 60 ปีในวัยใกล้เกษียณที่มีใจรักในเทคโนโลยีโดรนได้สะท้อนให้เห็นว่าแรงจูงใจในการเข้าสู่อาชีพ นักบินโดรนเกษตรคือความต้องการในการนำความรู้เฉพาะทางมาใช้ทุนแรงในการทำงานและสร้างรายได้เสริมใน กับครัวเรือน

“ส่วนตัวผมเริ่มจากความชอบโดรนถ่ายภาพ เก็บวีดิทัศน์มุมสูงมีเสน่ห์หลายตัว พอเกิดความชำนาญ ก็อยากพัฒนาความสามารถให้เกิดประโยชน์กับอาชีพเกษตรที่อยู่คู่ครัวเรือนของผมครับ”

(คุณเล็ก, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2568)

เช่นเดียวกับคุณรื้อคชาวัย 43 ปีที่มีความชื่นชอบและมีประสบการณ์ในสายงานเดิมคือช่างซ่อม คอมพิวเตอร์ที่นำมาซึ่งความได้เปรียบเชิงเทคนิคทำให้พวกเขาสามารถนำเสนอตนเองในฐานะนักแก้ปัญหาเชิง เทคนิคที่สามารถรับมือกับความท้าทายของอุปกรณ์ การซ่อมบำรุง และการบินที่ซับซ้อนได้ ความเชี่ยวชาญด้าน เทคนิคจึงทำให้พวกเขาสามารถลดแรงเสียดทานในการทำงานที่เกิดจากการพึ่งพาศูนย์ซ่อมที่ต้องรอนานและการ ซ่อมแซมมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากพวกเขาใช้ความชื่นชอบและทักษะด้านเทคโนโลยีเป็นจุดขายหลักในการตลาด และสามารถเข้าสู่อาชีพได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเกษตรกรดั้งเดิม อย่างไรก็ตามการขาดประสบการณ์ ด้าน การเกษตรทำให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคยังต้องพัฒนาตนเองโดยเฉพาะเรื่องสารเคมี ดังนั้นการเป็นนักบินโดรนจึงเป็นการต่อยอดทางอาชีพที่ได้ใช้ความรู้เดิมอย่างมีประสิทธิภาพผนวกกับการค้นหาความรู้ใหม่เพื่อพัฒนา ความสามารถในการให้บริการของตนเองดังที่คุณรื้อคกล่าวเสริมว่า

“โดรนใครก็บินได้ แต่การแนะนำกับการจัดยาไม่ใช่ใครก็ได้ คือลูกค้าจะติดเราไหมก็ขึ้นอยู่กับว่าเรา เก่งจริงไหม รู้จริงหรือเปล่าเพราะชาวบ้านเขาดูที่ผลงาน”

(คุณรื้อค, ผู้ให้สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2568)

นอกจากความได้เปรียบทางเทคนิคที่ช่วยให้พวกเขาสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ลดแรงเสียดทานจาก การซ่อมบำรุง และสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าด้วยการนำเสนอในฐานะผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเครื่องมือ อย่างลึกซึ้งแล้วกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเทคนิคยังสามารถให้บริการโดรนเกษตรผ่านการสร้างความแตกต่างในตลาดผ่าน การพัฒนาความรู้ด้านการเกษตรและเคมีเพิ่มเติมซึ่งนำไปสู่การขยายขอบเขตของพื้นที่ในการรับงานที่สามารถ สร้างฐานลูกค้าได้อย่างกว้างขวาง ดังข้อมูลในตารางที่ 3

ตารางที่ 3

คุณลักษณะของนักบินโดรนเกษตรกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเทคนิค

| ลำดับ | ชื่อ<br>(สมมติ) | อายุ | การศึกษา | อาชีพเดิม                            | อาชีพหลัก                             | พื้นที่<br>ทำกิน<br>(ไร่) | ประสบการณ์<br>บิน (ปี) | พื้นที่ให้บริการ                 |
|-------|-----------------|------|----------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|------------------------|----------------------------------|
| 1     | น้ำหนาว         | 51   | ม.3      | พนักงานโรงงาน<br>ได้หวัน             | เกษตรกร/นักบิน<br>โดรนเกษตร           | 35                        | 4                      | ในหมู่บ้าน                       |
| 2     | อัน             | 34   | ม.6      | ข้าราชการทหาร                        | ข้าราชการรอบต/<br>นักบินโดรน<br>เกษตร | 50                        | 2                      | ในและนอก<br>อำเภอ<br>ต่างจังหวัด |
| 3     | ร็อค            | 43   | ปวส.     | ช่างระบบไฟใน<br>โรงงาน<br>ฉะเชิงเทรา | เกษตรกร/นักบิน<br>โดรนเกษตร           | 200                       | 2                      | ในอำเภอ                          |
| 4     | เล็ก            | 50   | ม.3      | รับราชการ<br>ชัยภูมิ                 | ข้าราชการ/<br>นักบินโดรน<br>เกษตร     | 70                        | 4                      | ในตำบล                           |
| 5     | มอส             | 38   | ป.ตรี    | วิศวกรโยธา                           | เกษตรกร/นักบิน<br>โดรนเกษตร           | 20                        | 4                      | ในอำเภอ<br>ต่างจังหวัด           |

## 2. รูปแบบการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิ

การก้าวเข้าสู่เส้นทางอาชีพนักบินโดรนเกษตรไม่ได้มีเพียงเส้นทางเดียว แต่เป็นการเดินทางที่ผกผันและ  
แตกแขนงไปตามภูมิหลังและแรงจูงใจที่แตกต่างกันของผู้ประกอบอาชีพ แม้ว่าแรงจูงใจร่วมที่สำคัญคือการ  
มองเห็นโอกาสทางรายได้แต่จุดเริ่มต้นที่แตกต่างกันสามรูปแบบหลักนี้ได้กำหนดทิศทาง ชีตจำกัด และศักยภาพ  
ในการให้บริการของนักบินแต่ละกลุ่มอย่างชัดเจน

**ทางตรงที่เรียบลื่นของกลุ่มผู้ยึดโยงหรือกลุ่มนักบินที่เริ่มต้นจากฐานะเกษตรกรดั้งเดิม**เป็นกลุ่มที่มี  
รากฐานมั่นคงที่สุดบนเส้นทางอาชีพนี้ เนื่องจากพวกเขาต้องเผชิญปัญหาการผลิต เช่น ต้นทุนแรงงานที่สูงขึ้น การ  
หาแรงงานยากขึ้น และการฉีดยาที่ไม่ทั่วถึงของเกษตรกรแบบดั้งเดิมซึ่งส่งผลต่อคุณภาพของผลผลิต ดังนั้นนักบินโด  
รนเกษตรในกลุ่มนี้จึงมองโดรนเกษตรในฐานะที่เป็น "เครื่องมือทุ่นแรง" โดยมีแรงจูงใจหลักคือนำโดรนมาใช้เพื่อ  
ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในแปลงของตนเอง และสืบทอดอาชีพเกษตรกรรมด้วยพื้นฐานการ  
ทำไร่ของตนเอง นักบินที่อยู่ในกลุ่มผู้ยึดโยงจึงมีข้อได้เปรียบในด้านความเข้าใจวงจรชีวิตของพืช ปัญหาศัตรูพืช  
และความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกรผู้ใช้บริการทำให้พวกเขาสามารถสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจ  
จากลูกค้าได้ง่ายและรวดเร็ว การเคลื่อนย้ายทางกายภาพของนักบินกลุ่มนี้อาจจำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ใกล้เคียง  
(เช่น รับจ้างในหมู่บ้านหรือกับเครือญาติ) สอดคล้องกับคำบอกเล่าของคุณป๊อบบัณฑิตวิศวกรจบใหม่ที่รับช่วงต่อ  
ในการดูแลที่ดินกว่าร้อยไร่ของครอบครัวกล่าวว่า

“สำหรับผมปีที่ผมซื้อโดรนก็คือปีที่ผมปลูกแพงเยอะ เพราะว่าผมทำเยอะไม่สามารถเดินพ่นยาได้ทั่วตลอดได้ตลอด เพราะว่าแพงมีระยะเวลาในการฉีดพ่นบำรุงต้องพ่นทุก 5 วันหรือหนึ่งอาทิตย์อย่างน้อย 3 ครั้งต่อเดือน คือมันพ่นบ่อย แล้วพ่นประมาณ 70 ไร่ เลยทำให้คิดที่จะซื้อมาทำของตัวเองเป็นหลัก งานรับจ้างบินโดรนก็รับเฉพาะในหมู่บ้านเพราะรถเก่ากระเบร่นปุ๊บรับ ไม่ได้ต่อภาษี”

(คุณป๊อป, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2568)

อีกทั้งเส้นทางของนักบินโดรนเกษตรกลุ่มนี้มักเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีเครือข่ายทางสังคมในชุมชนเป็นทุนเดิม ซึ่งช่วยให้สามารถสร้างฐานลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว เช่นในกรณีของคุณแดนชายหนุ่มวัย 35 ปีที่หันมาประกอบอาชีพโดรนเกษตรเป็นรายได้หลักจากเครือข่ายฐานลูกค้าภายในชุมชน

“ของผมหือเคยทำงานที่ร้านยา (ร้านขายยาและเคมีภัณฑ์เพื่อการเกษตร) แล้วเราเห็นคนที่เขาบินโดรนเกษตรในหมู่บ้านเรานี่แหละ เขามาซื้อยาที่ร้านบ่อย ๆ ผมก็ถามเขาว่างานเยอะไหม พอเห็นว่าเขามีรายได้เยอะเราก็ตัดสินใจที่จะซื้อโดรนเกษตรมาลองใช้เลยครับ แรก ๆ งานที่เราได้ก็มาจากฐานลูกค้าร้านขายยาที่เราเคยทำ”

(คุณแดน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 11 กรกฎาคม 2568)

ในขณะที่บางคนมีประสบการณ์เคลื่อนย้ายบนเส้นทางที่ดูโหดลิ้นราวกับไร่ซึ่งอุปสรรคใด ๆ แต่บนสายอาชีพเดียวกันกลับมีผู้ที่ต้องเผชิญหน้ากับประสบการณ์เดินทางบนเส้นทางขรุขระที่ยากลำบากของผู้เคลื่อนย้ายที่มีจุดเริ่มต้นจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่บีบบังคับไม่ว่าจะเป็นความผิดหวังในการลงทุนหรือการผกผันชีวิตจากแรงงานในเมืองใหญ่สู่ชนบท แรงจูงใจในการเข้าสู่อาชีพนี้จึงมาจากภาวะจำยอมนักบินในกลุ่มนี้มักเริ่มต้นจากศูนย์โดยขาดทั้งประสบการณ์ทางการเกษตรและเครือข่ายทางสังคมในชุมชนทำให้นักบินกลุ่มนี้มักต้องมีการเคลื่อนย้ายทางกายภาพสูง (รับงานไกล ข้ามหมู่บ้าน ตำบล หรือจังหวัด) ในมุมมองของพวกเขาเหล่านี้โดรนเกษตรจึงกลายเป็นเครื่องมือสร้างรายได้หลักเพื่อความอยู่รอดของครอบครัว และเพื่อที่จะชดเชยการขาดแคลนทุนทางสังคมและที่ดิน พวกเขาต้องสร้างตัวตนและเครือข่ายขึ้นใหม่ด้วยการพิสูจน์ตนเองและเรียนรู้ปรับตัวอย่างเข้มข้น เช่นในกรณีของคุณปิงอดีตครูสอนภาษาจีนในเมืองหลวงที่ต้องแบกความหวังและเงินเก็บก้อนสุดท้ายกลับบ้านเกิดพร้อมกับความไม่แน่นอนในเส้นทางอาชีพที่ไร้ซึ่งประสบการณ์

“ตอนนั้นผมกลับมาเราไม่มีประสบการณ์ทำเกษตรเลยลองทำกรีนเฮาส์น้ำก็ท่วมหมดไปสองล้านเลยตัดสินใจมาบินโดรน ตอนนั้นผมเดินไปที่เกษตรอำเภอ เขาก็แนะนำให้รู้จักพี่ฮาร์ท (นามสมมติ) ที่เป็นเกษตรกรต้นแบบระดับประเทศที่อยู่อำเภอเดียวกับเรา หลังจากนั้นก็ขอคำแนะนำเรื่องโดรนเกษตรกับได้ฐานลูกค้าจากพี่เขามาตลอด...”

(คุณปิง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 กรกฎาคม 2568)

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่านักบินที่มีจุดเริ่มต้นจากวิกฤตเศรษฐกิจมีทักษะในการเรียนรู้ที่ดี แต่ขาดประสบการณ์ทางการเกษตรและเครือข่ายทางสังคมในชุมชน จำเป็นต้องมีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับเกษตรกรต้นแบบหรือผู้รู้ในชุมชนเพื่อเรียนรู้ และหาข้อมูลพัฒนาตัวเองอย่างเข้มข้นเพื่อชดเชยข้อจำกัดเหล่านี้ นอกจากนี้คุณปิงยังกล่าวเสริมว่า “จริง ๆ แล้วผมเป็นคนไม่สูงส่งกับคน พอเรามาทำตรงนี้นั้นเลยทำให้รู้ว่าเรา

ต้องเป็นคนให้บริการคนเก่ง คอยเก่ง” สะท้อนให้เห็นว่านักบินโดรนเกษตรในกลุ่มนี้นอกจากจะต้องค้นหาเครือข่ายเพื่อนร่วมอาชีพแล้วยังต้องพัฒนาทักษะทางสังคมและบุคลิกภาพที่เข้าถึงง่ายเพื่อการสร้างตัวตนใหม่ในการเป็นคนพูดคุยสนทนากันเพื่อให้ได้มาซึ่งฐานลูกค้าที่ชื่นชอบในบุคลิกที่เข้าถึงง่าย เส้นทางของนักบินที่มีจุดเริ่มต้นเช่นนี้จึงเป็นไปด้วยความยากลำบากในช่วงแรกเริ่มที่ต้องหาลูกค้า แต่ทักษะในการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองทำให้พื้นที่ในการให้บริการกว้างขวางถึงต่างหมู่บ้าน ต่างตำบล ต่างอำเภอ และต่างจังหวัด นอกจากนี้ จากคำบอกเล่าของคุณแก๊สสะท้อนให้เห็นว่าแม้ในสถานะที่ต้องเริ่มต้นอย่างยากลำบากในระยะแรก แต่ทักษะในการเรียนรู้ที่รวดเร็วและการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องก็เป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้พวกเขาสามารถสร้างฐานลูกค้าและขยายขอบเขตการให้บริการได้อย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา

“ที่นี้บางคนเขาเลยบอกเขาเลือกนักบิน เขาไม่ได้เลือกโดรน บางทีผมชี้ผ่านไร้ลูกค้าประจำแล้วบางทีผมเห็นข้าวเขาไม่สดใส ผมก็ไปดูให้ดูดังนั้นเราต้องสังเกตแล้วเราต้องวิเคราะห์โรคพืชให้เป็น เลือกยาให้ถูก ลูกค้าถึงจะเชื่อใจและได้งานอีก”

(คุณแก๊ส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 กรกฎาคม 2568)

และเส้นทางสุดท้ายที่อยู่ชั้นกลางระหว่างความรีบร้อนและทางที่ยากลำบาก ผู้เชี่ยวชาญเทคนิคคือผู้ที่มีประสบการณ์อยู่ท่ามกลางความแตกต่างของประสบการณ์ เส้นทางพวกเขาเหล่านี้จึงดูเหมือนจะตั้งอยู่บน**ทางแยกระหว่างอาชีพหลักที่มีและอาชีพเสริมที่กลายเป็นรายได้หลัก** นักบินโดรนเกษตรที่อยู่ในกลุ่มนี้มีเริ่มต้นจากพื้นฐานด้านเทคนิค ความเชี่ยวชาญ หรือความชื่นชอบในเทคโนโลยี เช่น วิศวกร ช่างเทคนิค และข้าราชการที่ชื่นชอบโดรน พวกเขามองเห็นช่องว่างทางการตลาดและโอกาสในการนำความรู้ทางเทคนิคมาสร้างรายได้เสริมที่อาจกลายเป็นรายได้หลักในที่สุด นักบินกลุ่มนี้มักแสวงหาความรู้ด้วยตนเองผ่านการอบรม หรือแหล่งข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ (Virtual Mobility) เพื่อเข้าสู่อาชีพ

“แต่ก่อนก็คือรับราชการทหารไม่เคยทำเกษตรแต่อาศัยว่าเราเองเป็นคนที่ชอบเรื่องเทคโนโลยีอยู่แล้วตั้งใจจะเอามาใช้กับไร่ตัวเองเราก็เลยศึกษาทั้งจากไปอบรมที่สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานงานที่นครสวรรค์อบรมอยู่สามวันแล้วก็มีศึกษาจาก ยูทูบ เฟซบุ๊ก ตี๊กต็อก”

(คุณอัน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2568)

จากคำให้สัมภาษณ์ของคุณอันข้าราชการวัย 34 ปีที่มีความหลงใหลในเทคโนโลยีสะท้อนเห็นว่าเมื่อความชอบกลายเป็นอาชีพจึงกลายเป็นจุดแข็งที่พวกเขาเหล่านี้มักจะเปิดรับเทคโนโลยีใหม่พร้อมกับแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพื่อสั่งสมประสบการณ์ในการทำงานอยู่เสมอเช่นเดียวกับกรณีของคุณเล็ก

“ส่วนตัวใช้โดรนถ่ายภาพมาก่อนผมก็ชอบและมีพื้นฐานอยู่แล้ว ส่วนใหญ่ผมก็ศึกษาปัญหาจากกลุ่มเฟซบุ๊ก ทำไมเขาบินตก สาเหตุจากอะไร แล้วก็เอามาเป็นข้อคิดแล้วก็มาปรับใช้กับตัวเองอย่างผมนี่ 4 ปีผมไม่เคยตกเลย”

(คุณเล็ก, ผู้ให้สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2568)

จุดแข็งอีกประการของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเทคนิคคือความสามารถในการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาด้านเทคนิคของโดรนได้ด้วยตนเอง ทำให้สามารถลดต้นทุนการดูแลรักษาและไม่จำเป็นต้องรอซ่อมเวลาที่ศูนย์บริการเมื่อเกิดปัญหาขัดข้อง พวกเขามีความสามารถในการฝ่าฟัน "แรงเสียดทาน" ทางเทคนิค ทำให้การขยายพื้นที่ให้บริการกว้างขวางและรวดเร็วกว่า สะท้อนผ่านคำบอกเล่าของคุณร็อค

“ถ้าเป็นคนที่เคยซ่อมคอมพิวเตอร์มา โดรนก็ถือว่าเป็นเรื่องพื้น ๆ ซ่อมง่ายอีกแต่คนส่วนมากเขาก็ไม่ค่อยมีความรู้ด้านนี้เขาก็ส่งศูนย์ซ่อมอย่างเดียวแล้วต้องรอกันเป็นอาทิตย์”

(คุณร็อค, ผู้ให้สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2568)

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของนักบินกลุ่มนี้คือ การขาดประสบการณ์และความรู้พื้นฐานในด้านการเกษตร เช่น การวิเคราะห์โรคพืช การทำความเข้าใจชนิดพืช และการผสมสารเคมี ดังนั้น เส้นทางของนักบินโดรนเกษตรกลุ่มนี้ไปได้ไกลหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับต่อยอดความรู้ตนเองอยู่ตลอดเวลาที่จะนำไปพัฒนาเป็นจุดแข็งในการให้บริการได้อย่างครอบคลุม

จากผลการศึกษาพบว่าแม้แรงจูงใจร่วมในการเดินทางเข้าสู่ถนนสายอาชีพนักบินโดรนเกษตรคือการมองเห็น "โอกาสทางรายได้" แต่การมีทุนที่แตกต่างของนักบินโดรนเกษตรแต่ละกลุ่มทำให้ศักยภาพในการให้บริการแตกต่างกัน นักบินที่มีจุดเริ่มต้นจากความชื่นชอบในเทคโนโลยีมักมีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง ในขณะที่นักบินที่มีจุดเริ่มต้นจากการเป็นเกษตรกรมีข้อได้เปรียบด้านความเข้าใจพืชและเครือข่ายทางสังคม นักบินที่มีจุดเริ่มต้นจากวิกฤตเศรษฐกิจมักมีทักษะการเรียนรู้ที่ดีแต่ขาดประสบการณ์ทางการเกษตร ดังนั้น จุดเริ่มต้นที่ต่างกันเหล่านี้จึงกำหนดทิศทางและขอบเขตการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรแต่ละคนในลักษณะที่ไม่เหมือนกัน ดังข้อสรุปในตารางที่ 4

ตารางที่ 4

รูปแบบ และสมรรถนะในการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิ

| ประเด็น              | กลุ่มผู้ยึดโยง                                                                                   | กลุ่มผู้เคลื่อนย้าย                                                                                    | กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเทคนิค                                                                                                                    |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| รูปแบบการเคลื่อนย้าย | ถนนที่เรียบลื่น                                                                                  | ถนนที่ขรุขระ                                                                                           | ทางแยกถนนอาชีพ                                                                                                                             |
| ต้นทุน               | <ul style="list-style-type: none"> <li>มีที่ดินทำกินทุน</li> <li>เป็นที่รู้จักในชุมชน</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>เป็นแรงงานคืนถิ่นที่ขาดเงินทุน</li> <li>ขาดเครือข่าย</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>มีทักษะช่าง วิศวกรรม หรือพื้นฐานด้านเครื่องยนต์</li> </ul>                                          |
| การจัดการแรงเสียดทาน | <ul style="list-style-type: none"> <li>ใช้โดรนลดแรงเสียดทานด้านแรงงานในไร่ตนเอง</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>ใช้ความจริงใจหลายกำแพงความไม่ไว้วางใจ</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>ลดแรงเสียดทานด้านต้นทุนซ่อมบำรุง</li> <li>ลดแรงเสียดทานด้านเวลาที่สูญเสียจากการรอคิวซ่อม</li> </ul> |

---

### สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประสบการณ์การเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนไม่ได้เป็นเพียงการเคลื่อนที่เชิงกายภาพจากจุดหนึ่งไปสู่อีกจุดหนึ่ง แต่สอดคล้องกับแนวคิดมิติทางอำนาจของ Cresswell (2010, pp. 17-31) ที่อธิบายว่าการเคลื่อนย้ายถูกกำกับด้วยทุนทางสังคม และเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยประสบการณ์ และความสามารถในการจัดการกับการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนแต่ละรายนั้นมีรากฐานมาจากจุดเริ่มต้นทางอาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ และสังคมเดิมซึ่งนำไปสู่การจัดกลุ่มนักบินโดรนออกเป็น 3 กลุ่มหลักได้แก่ กลุ่มผู้ยึดโยงซึ่งมีพื้นฐานเป็นเกษตรกรดั้งเดิมหรือเฒ่าแก่ที่สามารถใช้ทุนทางเศรษฐกิจ และความเชื่อใจในพื้นที่เป็นอำนาจในการต่อรองทำให้การเคลื่อนย้ายเป็นไปโดยง่าย และเลือกรับงานได้ตามความต้องการ

ในขณะที่กลุ่มผู้เคลื่อนย้ายซึ่งถูกบีบคั้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและขาดทุนทางสังคมในตอนแรกต้องเผชิญกับแรงเสียดทานในระดับสูงจากการที่พวกเขาต้องเดินทางไกล และข้ามเขตพื้นที่อย่างเข้มข้นเพื่อแสวงหาโอกาสทางรายได้หลัก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของจันทน์ เจริญศรี (2561, น. 247-277) ที่พบว่า การมีทุนที่เหนือกว่าทั้งทุนทางเศรษฐกิจ และทุนความรู้ทำให้การปรับตัวในเส้นทาง และประสบการณ์ที่มีต่อการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของแรงงานทักษะสูงเป็นไปอย่างคล่องตัว เช่นเดียวกับกลุ่มผู้ยึดโยงที่มีข้อได้เปรียบที่เหนือกว่าจนมีอิสระในการเลือกรับงานได้ และเคลื่อนย้ายได้ราบรื่นกว่านักบินในกลุ่มอื่น ๆ อันสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการจัดการการเดินทางที่แฝงฝังอยู่ในกลุ่มคนที่แตกต่างกัน

อีกทั้งจากผลการศึกษาข้างสะท้อนให้เห็นว่าโดรนเกษตรไม่ใช่เพียงเทคโนโลยีที่มีเป้าหมายเพื่อการเกษตรกรรมแบบแม่นยำเท่านั้นแต่ยังทำหน้าที่เป็นทั้งเครื่องทุนแรง เครื่องมือสร้างรายได้เสริม และเครื่องมือเพื่อความอยู่รอดที่ตอบสนองต่อแรงกดดันทางเศรษฐกิจ แม้ว่านักบินโดรนเกษตรทุกคนใช้ “อุปกรณ์เดียวกัน” แต่ประสบการณ์ และมุมมองที่มีต่อโดรนเกษตรของนักบินโดรนเกษตรแต่ละกลุ่มกลับแตกต่างกันออกไป นักบินที่มาจากเกษตรกรดั้งเดิมมีข้อได้เปรียบด้านประสบการณ์และความเข้าใจพืช นักบินสายเทคนิคมีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสูง และนักบินที่มาจากภาวะจำยอมมักทักษะการเรียนรู้และการปรับตัวที่แข็งแกร่ง ซึ่งทั้งหมดนี้กำหนดขอบเขตของการเคลื่อนย้ายและรูปแบบการให้บริการของพวกเขาแตกต่างกันไปบนเส้นทางที่มีประสบการณ์หลากหลาย

และในประเด็นสุดท้ายที่งานศึกษาวิจัยนี้พยายามชี้ให้เห็นว่าเทคโนโลยีโดรนเกษตรไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือทางกายภาพเท่านั้นแต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกในการสร้างนิยามใหม่ให้กับแรงงานเกษตรรุ่นใหม่ในพื้นที่ชนบทอีสานโดยนักบินโดรนเกษตรเหล่านี้ได้สร้างอัตลักษณ์ใหม่ที่ไม่ใช่เพียงแค่เกษตรกร แต่ยังเป็นผู้ประกอบการเทคโนโลยีที่ต้องผสมผสานความรู้ดั้งเดิมทางเกษตรเข้ากับทักษะทางเทคนิคสมัยใหม่เพื่อสร้างความอยู่รอดทางเศรษฐกิจท่ามกลางการไหลเวียนของเทคโนโลยี และโอกาสในยุคดิจิทัลสมัยใหม่

### ข้อเสนอแนะทั่วไป

จากผลการศึกษาเรื่องพลวัตการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรในภูมิภาคอีสาน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมที่ครอบคลุมในรูปแบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) ผ่านสื่อหรือช่องทางออนไลน์อย่างเป็นมาตรฐานเพื่อรองรับเกษตรกรรุ่นใหม่ที่มีความรู้และความสามารถด้านเทคโนโลยีทั้งความรู้ด้านเทคนิคการบินโดรน และความรู้ด้านการเกษตรเพื่อลดช่องว่างความรู้ระหว่างกลุ่มนักบินที่มีจุดเริ่มต้นแตกต่าง

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเปรียบเทียบพลวัตการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจความแตกต่างของบริบทพื้นที่ และเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในชนบทของประเทศไทย

### องค์ความรู้ใหม่

จากผลการศึกษาในบทความชิ้นนี้ผู้วิจัยค้นพบองค์ความรู้ใหม่ที่ชี้ให้เห็นว่านักบินโดรนเกษตรไม่ใช่กลุ่มแรงงานที่มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกันแต่สามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มหลักตามต้นทุนทางสังคม และเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อมิติทางอำนาจทำให้ความสามารถในการเคลื่อนย้ายแตกต่างกันซึ่งส่งผลให้การจัดการกับแรงเสียดทานหรืออุปสรรคต่าง ๆ บนเส้นทางการเคลื่อนย้ายของนักบินโดรนเกษตรจังหวัดชัยภูมิมีลักษณะแตกต่าง และไม่เท่าเทียมกัน

### เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2567). *พืชรพณ รุกโดรนเพื่อการเกษตร*. ค้นจาก <https://www.doae.go.th/พืชรพณ-รุกโดรนเพื่อการเกษตร>
- กิตติพร จุฑะวิริยะ และอาทิตย์ ภูผาผุด. (2566). *การสร้างตัวแบบเชิงพัฒนาในการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ และเครือข่ายทางสังคม สำหรับอาชีพการให้บริการโดรนเกษตรเพื่อแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.).
- จันทน์ เจริญศรี. (2561). *การเคลื่อนย้ายของแรงงานทักษะสูงในไทย: การเคลื่อนย้าย การเคลื่อนที่ และการเคลื่อนย้ายเสมือน*. ใน ประเสริฐ แรงกล้า (บ.ก.), *ชีวิตทางสังคมในการเคลื่อนย้าย* (น. 247-277). กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- ณปภัช สิริเกษมชัย. (2566). *การเคลื่อนย้ายและความสัมพันธ์ในเมือง: กรณีศึกษาการตั้งโดยสารประจำทาง ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล*. *สังคมศาสตร์*, 35(1), 237-271.
- ประเสริฐ แรงกล้า. (2561). *ชีวิตทางสังคมในการเคลื่อนย้าย*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). *รายงานผลการสำรวจจำนวนโดรนเพื่อการเกษตร*. ค้นจาก [https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/cunsuss\\_news.pdf](https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/cunsuss_news.pdf)

อรุณทัย วรรณถาวร. (2565). กระบวนทัศน์การเคลื่อนย้ายใหม่กับการศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมืองดิจิทัล  
ในสื่อสังคมออนไลน์. *วารสารการสื่อสารมวลชน*, 10(1), 92-122.

Cresswell, T. (2010). Towards a politics of mobility. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28, 17-31.

Fortune Business Insights. (2024). *Agriculture drones market size, share & COVID-19 impact analysis*. Retrieved October 10, 2025, from  
<https://www.fortunebusinessinsights.com/agriculture-drones-market-102589>

Sheller, M., & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38, 207-226. Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.

การสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน

ตำบลหนองพันทา อำเภोजัฬพิสัย จังหวัดบึงกาฬ

DEVELOPMENT OF PLA RA BONG PRODUCT STRATEGIES WITH CULTURAL CAPITAL IN

NONG PHANTA SUBDISTRICT, SO PHISAI DISTRICT, BUENG KAN PROVINCE

Received: 8/01/2569

Revised: 30/05/2569

Accepted: 9/06/2569

อรอุมา นาทสีทา<sup>1</sup>

Onuma Natseeta<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

การสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภोजัฬพิสัย จังหวัดบึงกาฬ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน 2) เพื่อสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน 3) เพื่อศึกษาสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองในชุมชน และ 4) เพื่อสร้างกลยุทธ์พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภोजัฬพิสัย จังหวัดบึงกาฬ กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาจำนวน 450 คน ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 50 คน สุ่มแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน สำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชนและสร้างกลยุทธ์พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน และกลุ่มตัวอย่าง 400 คน สุ่มโดยบังเอิญเพื่อศึกษาสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองในชุมชน เครื่องมือวิจัย ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเรื่องทุนวัฒนธรรม 2) แบบสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน 3) แบบสอบถามสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากกลุ่มผู้บริโภค และ 4) แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์เนื้อหา ผลวิจัยพบว่า

1) การศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน พบว่าในชุมชนมีทุนวัฒนธรรมด้านภาษา ทุนวัฒนธรรมด้านประเพณี พิธีกรรมและวันสำคัญทางพุทธศาสนา ทุนวัฒนธรรมด้านการบริโภคอาหารคาว ทุนวัฒนธรรมด้านการบริโภคอาหารหวาน ทุนวัฒนธรรมด้านเครื่องแต่งกายและทุนวัฒนธรรมด้านอาชีพ 2) ผลิตภัณฑ์ในชุมชนพบกลุ่มอาชีพและกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ยังดำเนินการอยู่จำนวน 22 กลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มจักสานกระติบข้าวจากคล้า กลุ่มหมอนไหม กลุ่มเพาะเห็ด และกลุ่มอาชีพปลาร้าบอง เป็นต้น 3) สถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองในชุมชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีอายุระหว่าง 40 – 50 ปี มีอาชีพเกษตรกร มีรายได้ระหว่าง 5,000 – 10,000 บาทต่อเดือน ซื้อเพื่อบริโภคในครัวเรือนและกลุ่มผู้บริโภคมีความเห็นต่อผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.50$ , S.D = .636) 4) กลยุทธ์สำหรับพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบอง ได้แก่ กลยุทธ์ด้านผลิตภัณฑ์ กลยุทธ์ด้านบรรจุภัณฑ์ กลยุทธ์ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่ายและกลยุทธ์ด้านราคา

**คำสำคัญ:** กลยุทธ์, ผลิตภัณฑ์ปลาร้าบอง, ทุนวัฒนธรรมชุมชน

<sup>1</sup>อาจารย์คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยนครพนม

<sup>1</sup>Lecturer, Faculty of Industrial Technology, Nakhon Phanom University

\*E-mail noonongonuma2529@gmail.com

### ABSTRACT

Development of Pla Ra Bong Product Strategies with Cultural Capital in Nong Phanta Subdistrict, So Phisai District, Bueng Kan Province, aimed to study 1) investigate cultural capital within the community, 2) survey community products, 3) examine the marketing situation of Pla Ra Bong products within the community, and 4) formulate strategies for developing Pla Ra Bong products based on community cultural capital in Nong Phanta Subdistrict, So Phisai District, Bueng Kan Province. The study involved a total sample of 450 participants. The first group consisted of 50 key informants selected through purposive sampling to investigate community cultural capital, survey community products, and formulate development strategies for Pla Ra Bong products based on community cultural capital. The second group comprised 400 respondents selected through accidental sampling to examine the marketing and sales situation of Pla Ra Bong products within the community. The research instruments included: (1) a structured interview on cultural capital; (2) a community product survey form; (3) a questionnaire on the marketing and sales situation of products from the consumers' perspective; and (4) a structured interview designed to analyze the product environment. Data were analyzed using frequency, percentage, mean, standard deviation, and content analysis.

The research findings revealed that: 1) The study of community cultural capital indicated the existence of several forms of cultural capital, including linguistic cultural capital, cultural capital related to traditions, rituals, and important Buddhist religious days, cultural capital concerning savory food consumption, cultural capital related to dessert consumption, cultural capital associated with traditional clothing, and occupational cultural capital. 2) The survey of community products identified 22 active occupational and community enterprise groups. Examples included a woven bamboo sticky rice container group, a sericulture group, a mushroom cultivation group, and a Pla Ra Bong occupational group. 3) The marketing situation of Pla Ra Bong products within the community showed that the majority of respondents were female, aged between 40–50 years, engaged in agricultural occupations, and earned an average monthly income of 5,000–10,000 baht. Most consumers purchased the products for household consumption. Overall, consumers' opinions toward Pla Ra Bong products were at a moderate level ( $\bar{x} = 2.50$ , S.D. = .636). 4) The strategies for developing Pla Ra Bong products included product strategies, packaging strategies, place/distribution channel strategies, and pricing strategies.

**Keywords:** Strategy, Pla Ra Bong Product, Cultural Capital

---

## บทนำ

ภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ประเทศไทยได้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ “Thailand’s Transformation” โดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การเติบโตอย่างมีคุณค่าและยั่งยืน ผ่านการพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ทุนสังคม และทุนวัฒนธรรม เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี, 2565) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ชุมชนระดับฐานรากของประเทศไทยต้องเผชิญกับผลกระทบเชิงโครงสร้างทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะปัญหาการว่างงาน รายได้ที่ลดลง และความไม่มั่นคงทางอาชีพ ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากต้องย้ายกลับคืนสู่ภูมิลำเนาเดิมและหันกลับมาพึ่งพาเศรษฐกิจชุมชนมากยิ่งขึ้น (ปิยภัทร บุชบาบดินทร์และคณะ, 2564) ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในพื้นที่ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ ซึ่งประสบปัญหาด้านรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพ อันเป็นผลจากข้อจำกัดด้านโอกาสทางเศรษฐกิจในช่วงหลังวิกฤตการแพร่ระบาด ประชาชนในชุมชนจึงได้ปรับตัวด้วยการรวมกลุ่มประกอบอาชีพเสริมภายหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยว เช่น การทอผ้า การเพาะเห็ดและการผลิตผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน เพื่อสร้างรายได้เพิ่มเติมแก่ครัวเรือน แม้ว่ากิจกรรมดังกล่าวจะช่วยบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง แต่ผลิตภัณฑ์ชุมชนยังประสบข้อจำกัดด้านการตลาด เนื่องจากขาดความโดดเด่นด้านอัตลักษณ์และมีลักษณะคล้ายคลึงกับผลิตภัณฑ์ในพื้นที่อื่น ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันหรือขยายตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนจึงจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดด้าน “ทุนวัฒนธรรม” (Cultural Capital) ซึ่ง Bourdieu (1986) อ้างใน เฉลิมพงษ์ จันทรสุขา และคณะ (2568) อธิบายว่าเป็นทรัพยากรทางสังคมและภูมิปัญญาที่สะสมอยู่ในวิถีชีวิต ความเชื่อ และองค์ความรู้ของชุมชน โดยทุนดังกล่าวสามารถนำมาพัฒนาเป็น “ทุนทางเศรษฐกิจ” ผ่านกระบวนการสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าและบริการของชุมชน แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ที่มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรมและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทุนทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่นเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนา นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ยังได้กำหนดกลยุทธ์สำคัญในการส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนและการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนบนฐานทรัพยากรท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผลิตภัณฑ์ชุมชนผ่านการเชื่อมโยงกับห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตอบสนองต่อพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี, 2565) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงกระบวนการผลิต หากแต่ต้องครอบคลุมถึงการออกแบบอัตลักษณ์สินค้า การสร้างเรื่องราว (Storytelling) และการสื่อสารคุณค่าทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างความแตกต่างทางการตลาด (Product Differentiation)

ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตำบลหนองพันทาจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากรูปแบบการผลิตแบบดั้งเดิมไปสู่ “เศรษฐกิจสร้างมูลค่า” ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ทุนวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพยากรชุมชนเป็นฐานในการพัฒนา ภายใต้กรอบแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 การ

บริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการสร้างอัตลักษณ์และความโดดเด่นของผลิตภัณฑ์ จะช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนของสินค้า เพิ่มศักยภาพทางการแข่งขัน และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนในชุมชน อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองและการพัฒนาที่ยั่งยืนของเศรษฐกิจฐานรากในระยะยาว

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์
2. เพื่อสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์
3. เพื่อศึกษาสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์
4. เพื่อสร้างกลยุทธ์พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

### วิธีการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา จำนวน 450 คน แยกตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้  
ตารางที่ 1 กลุ่มเป้าหมาย/กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

| วัตถุประสงค์                                                                                                | จำนวนกลุ่มเป้าหมาย/กลุ่มตัวอย่าง                                                                                                                                                                                                            | วิธีการสุ่ม                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| เพื่อศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์                                 | กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 50 คน ได้แก่<br>1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพันทา 1 คน<br>2. พัฒนาชุมชนตำบลหนองพันทา 1 คน<br>3. กำนันตำบลหนองพันทา 1 คน<br>4. ผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน) จำนวน 12 คน<br>5. ประธานกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน จำนวน 35 คน | สุ่มแบบเฉพาะเจาะจง                                                |
| เพื่อสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์                                   |                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                   |
| เพื่อสร้างกลยุทธ์พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ |                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                   |
| เพื่อศึกษาสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์     | กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน โดยอ้างอิงจาก สูตร Yamane (1973) อ้างใน ฉัตรพร เพ็ชรล้ำ และคณะ (2565) ในกรณีที่ ไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอนที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95                                                                       | สุ่มตัวแทนผู้บริโภค โดยบังเอิญจากบริเวณตลาดชุมชน และตำบลใกล้เคียง |

## เครื่องมือวิจัย

### ตารางที่ 2 เครื่องมือวิจัย

| เครื่องมือวิจัย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | วัตถุประสงค์                                                                                              | จำนวนกลุ่มเป้าหมาย/กลุ่มตัวอย่าง                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อศึกษาเรื่องทุนวัฒนธรรมในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง ได้แก่</p> <p>1.1 ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ ชื่อ-สกุล อายุ เพศ สถานะในชุมชน ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน</p> <p>1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับวัฒนธรรมในชุมชน ได้แก่ งานศิลปะ เครื่องดนตรี โบราณวัตถุ ความเชื่อประเพณี การบริโภค เครื่องแต่งกาย เป็นต้น</p>                                                                           | <p>เพื่อศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง</p>                                 | <p>กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 50 คน ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพันทา 1 คน</li> <li>2. พัฒนาชุมชนตำบลหนองพันทา 1 คน</li> <li>3. กำนันตำบลหนองพันทา 1 คน</li> <li>4. ผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน) จำนวน 12 คน</li> <li>5. ประธานกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน จำนวน 35 คน</li> </ol> |
| <p>2. แบบสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง ได้แก่ กลุ่มอาชีพในชุมชน กลุ่มวิสาหกิจในชุมชน กลุ่มSMEs และจำนวนผลิตภัณฑ์ในชุมชน</p>                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>เพื่อสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง</p>                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>3. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ในชุมชน</p> <p>3.1 ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ ชื่อ-สกุล อายุ เพศ อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน</p> <p>3.2 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ในชุมชน ได้แก่ Strengths (จุดแข็ง) Weaknesses (จุดอ่อน) Opportunities (โอกาส) และ Threats (ภัยคุกคาม) (SWOT) การวิเคราะห์นี้แบ่งออกเป็นปัจจัยภายใน (จุดแข็ง จุดอ่อน) และปัจจัยภายนอก (โอกาส ภัยคุกคาม)</p> | <p>เพื่อสร้างกลยุทธ์พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| เครื่องมือวิจัย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | วัตถุประสงค์                                                                                        | จำนวนกลุ่มเป้าหมาย/กลุ่มตัวอย่าง                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่ชัดเจนนำไปสู่การวางแผนกลยุทธ์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                     |                                                                                                                                                                      |
| <p>4. แบบสอบถามสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากกลุ่มผู้บริโภคประกอบไปด้วย 2 ตอน ดังนี้</p> <p>ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่ซื้อผลิตภัณฑ์ในชุมชน (ปี)</p> <p>ตอนที่ 2 แบบสอบถามสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากกลุ่มผู้บริโภค ได้แก่ ด้านผลิตภัณฑ์ ด้านบรรจุภัณฑ์ ด้านสถานที่ ด้านราคา เป็นแบบสอบถามประมาณค่า 5 ระดับ</p> <p>5 = เห็นด้วยมากที่สุด</p> <p>4 = เห็นด้วยค่อนข้างมาก</p> <p>3 = เห็นด้วยปานกลาง</p> <p>2 = เห็นด้วยน้อย</p> <p>1 = ไม่เห็นด้วย</p> <p>ผู้วิจัยกำหนดความหมายของคะแนนเฉลี่ยของคำตอบให้คะแนนดังนี้</p> <p>4.51-5.00 หมายถึง เห็นด้วยในระดับมากที่สุด</p> <p>3.51-4.50 หมายถึง เห็นด้วยในระดับมาก</p> <p>2.51-3.50 หมายถึง เห็นด้วยในระดับปานกลาง</p> <p>1.51-2.50 หมายถึง เห็นด้วยในระดับน้อย</p> <p>1.00-1.50 หมายถึง เห็นด้วยในระดับน้อยที่สุด</p> | เพื่อศึกษาสถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลา ร้าบองในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ | กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน โดยอ้างอิงจาก สูตร Yamane (1973) อ้างใน ฉัตรพร เพ็ชรล้ำ และคณะ (2565) ในกรณีที่ไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอนที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 |

---

## การสร้างและพัฒนาเครื่องมือวิจัย

### แบบสัมภาษณ์

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยใช้แหล่งข้อมูลหลายแหล่งในการเก็บข้อมูลซึ่งเป็นบทความวิจัย รายงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ที่ดำเนินการในระหว่างปี พ.ศ. 2559-2568
2. การตรวจสอบด้านการวิเคราะห์เอกสาร (Reviews Triangulation) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างกลยุทธ์ให้ข้อเสนอแนะที่หลากหลาย
3. การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) ใช้ทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดจากการวิเคราะห์เอกสาร

### แบบสอบถาม

1. ผู้วิจัยศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับการสร้างกลยุทธ์จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำข้อมูลมาสร้างเป็นแบบสอบถาม
2. ผู้วิจัยหาค่าความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ตรวจสอบความสอดคล้องของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัย
3. นำเครื่องมือวิจัยไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 30 คน แล้วนำผลการทดลองมาใช้คำนวณเพื่อหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.85
4. ผู้วิจัยนำแบบสอบถามมาปรับปรุงและนำไปเก็บข้อมูล

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยทำบันทึกถึงองค์การบริหารส่วนตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ เพื่อขอวางแผนการสำรวจข้อมูลของชุมชน
2. ผู้วิจัยทำบันทึกเชิญผู้นำชุมชน หัวหน้ากลุ่มอาชีพและตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชน
3. ผู้วิจัยนำข้อมูลจากการประชุมมาวางแผนในการศึกษาวิจัย
4. ผู้วิจัยลงพื้นที่ชุมชนและรวบรวมงานวิจัยด้วยตนเอง พร้อมกับการบันทึกรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ ตามขั้นตอนวิจัย
5. สรุปผลวิจัย

### การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์และแบบสำรวจ วิเคราะห์ด้วยค่าความถี่ ค่าร้อยละ และวิเคราะห์เนื้อหา
2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม วิเคราะห์ด้วยค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

## ผลการวิจัย

### วัตถุประสงค์ที่ 1 ผลการศึกษาทุนวัฒนธรรมในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ

#### 1.1 ข้อมูลส่วนบุคคล

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 50 คน มีอายุระหว่าง 35 – 60 ปี เป็นเพศหญิงจำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 70.00 และเป็นเพศชาย จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 30.00

#### 1.2 ทุนวัฒนธรรมที่มีในชุมชน

##### 1.2.1 ทุนวัฒนธรรมด้านภาษา

จากการสัมภาษณ์พบว่าภาษาที่ประชากรส่วนใหญ่ใช้สื่อสารคือภาษาอีสาน คิดเป็นร้อยละ 95.00 และมีเพียง คิดเป็นร้อยละ 5.00 ที่สื่อสารด้วยภาษาไทยที่อาศัยในหมู่บ้านโพนทองซึ่งส่วนใหญ่อพยพมาจากเผ่าภูไท

##### 1.2.2 ทุนวัฒนธรรมด้านประเพณี พิธีกรรมและวันสำคัญทางพุทธศาสนา

จากการสัมภาษณ์พบว่า ประชากรที่อาศัยในตำบลหนองพันทา มีประเพณีและพิธีกรรมตามวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา ดังนี้

ตารางที่ 3 วันสำคัญทางพุทธศาสนา/ประเพณี/พิธีกรรมในชุมชน

| เดือน                      | วันสำคัญทางพุทธศาสนา/ประเพณี/พิธีกรรม                                                                                                                     |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เดือนอ้าย (เดือนธันวาคม)   | ประเพณีบุญคูณลานข้าว                                                                                                                                      |
| เดือนยี่ (เดือนมกราคม)     | วันขึ้นปีใหม่ (1 มกราคมของทุกปี)                                                                                                                          |
| เดือนสาม (เดือนกุมภาพันธ์) | - วันมาฆบูชา (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 3)<br>- ประเพณีบุญข้าวจี๋<br>- พิธีเลี้ยงผีปู่-ตา                                                                      |
| เดือนสี่ (เดือนมีนาคม)     | ประเพณีบุญผะเหวด                                                                                                                                          |
| เดือนห้า (เดือนเมษายน)     | ประเพณีสงกรานต์                                                                                                                                           |
| เดือนหก (เดือนพฤษภาคม)     | - วันวิสาขบูชา (วันเพ็ญเดือน 6)<br>- วันอัฐมีบูชา (วันแรม 8 ค่ำ เดือน 6)<br>- ประเพณีบุญบั้งไฟ<br>- พิธีเลี้ยงผีปู่-ตา<br>- พิธีแรกนาขวัญ (เลี้ยงผีตาแฮก) |
| เดือนเจ็ด (เดือนมิถุนายน)  | ประเพณีบุญบั้งไฟ                                                                                                                                          |
| เดือนแปด (เดือนกรกฎาคม)    | - วันอาสาฬหบูชา (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 8)<br>- ประเพณีบุญเข้าพรรษา (วันแรม 1 ค่ำ เดือน 8 จนถึง วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 11)                                    |

| เดือน                        | วันสำคัญทางพุทธศาสนา/ประเพณี/พิธีกรรม                                                                            |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เดือนเก้า (เดือนสิงหาคม)     | ประเพณีบุญข้าวประดับดิน (วันแรม 14 ค่ำ เดือน 9)                                                                  |
| เดือนสิบ (เดือนกันยายน)      | ประเพณีบุญห่อข้าวสาก (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 10)                                                                   |
| เดือนสิบเอ็ด (เดือนตุลาคม)   | ประเพณีบุญออกพรรษา (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 11)                                                                     |
| เดือนสิบสอง (เดือนพฤศจิกายน) | - ประเพณีบุญกฐิน (แรม 1 ค่ำ เดือน 11 ถึง วันเพ็ญ 15 ค่ำ เดือน 12)<br>- ประเพณีลอยกระทง (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 12) |

### 1.2.3 ทุนวัฒนธรรมด้านการบริโภคอาหารคาว

จากการสัมภาษณ์พบว่าอาหารคาวที่นิยมรับประทานในชุมชนส่วนใหญ่ใช้วัตถุดิบที่หาได้ง่ายในชุมชนหรือชุมชนเลี้ยงเองและเพาะปลูกไว้สำหรับบริโภค ได้แก่ 1) อาหารที่ประกอบขึ้นด้วยปลา ยกตัวอย่างเช่น แกงปลา (ต้มปลา) ปิ้งปลา (ปลาร้า) ป่นปลา แกงอ่อมปลา นึ่งปลา ปลาร้าบอง เป็นต้น 2) อาหารที่ประกอบด้วยพืชผักที่ปลูกไว้บริโภคเองในครัวเรือน ยกตัวอย่างเช่น แกงหน่อไม้ ชุบหน่อไม้ ตำบกุง (ส้มตำ) แกงขี้เหล็ก ชุบหมก (ชุบขมิ้น) ชุบมะเขือ เป็นต้น 3) อาหารตามฤดูกาล ยกตัวอย่างเช่น หมกฮวก (ลูกฮอด) ป่นกบ แกงหอย ก้อยไข่มดแดง ต้มอึ่ง เป็นต้น และ 4) อาหารอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ลาบหมู ลาบเนื้อ แกงไก่ (ต้มไก่) เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ยังพบทุนวัฒนธรรมด้านการบริโภคอาหารหวานที่ประชากรยังบริโภคและประกอบเพื่อบริโภคสำหรับงานบุญ งานประเพณี และค้าขายที่ยังคงสืบทอดกันมาเรื่อยๆ ในชุมชน โดยส่วนใหญ่ใช้วัตถุดิบคือข้าว แป้ง น้ำตาล กะทิ สีจากธรรมชาติเป็นองค์ประกอบหลัก ยกตัวอย่างขนมหวานที่นิยมในงานทุกประเพณี เช่น ขนมข้าวต้มมัด/ขนมข้าวต้มกล้วย/ขนมข้าวต้มโค้น ขนมวุ้นใบเตย ขนมข้าวต้มหัวหงอก ขนมหมก/ขนมเทียน ขนมข้าวต้มผัดและข้าวเหนียวแดง ขนมข้าวเหนียวสังขยา ขนมกล้วยบวชชี ขนมบวชฟักทอง ขนมข้าวปาด ขนมดอกบัวและขนมข้าวหลาม เป็นต้น

### 1.2.4 ทุนวัฒนธรรมด้านเครื่องแต่งกาย

จากการสัมภาษณ์พบว่าประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 60 ปีนิยมสวมใส่เสื้อผ้าสมัยใหม่ เช่น กางเกงยีน กางเกงขาสั้นและเสื้อคอกลมเพื่อความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวัน แต่ประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปผู้หญิงจะสวมใส่ผ้าถุงและเสื้อคอกระเช้าผู้ชายจะสวมใส่กางเกงหรือผ้าขาวม้าและไม่สวมเสื้อเพราะวัยนี้ยังไม่คุ้นชินกับเสื้อผ้าสมัยใหม่แต่ถ้าไปงานบุญ งานประเพณีจะสวมใส่ผ้าที่ถูกต้องเหมาะสม เช่น ผู้หญิงไปวัดจะสวมใส่ผ้าถุง สวมเสื้อมีแขนสีขาวผู้ชายจะสวมกางเกงสีขาวและเสื้อมีแขนสีขาว เป็นต้น

### 1.2.5 ทุนวัฒนธรรมด้านอาชีพ

จากการสัมภาษณ์พบอาชีพที่ถูกถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ ประกอบไปด้วย

#### 1.2.5.1 อาชีพหลัก

จากการสัมภาษณ์พบว่าประชากร ร้อยละ 100.00 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ข้าว มัน  
สำปะหลัง อ้อย ยางพารา เป็นต้น

#### 1.2.5.2 อาชีพเสริม

จากการสัมภาษณ์พบว่าประชากรมีอาชีพเสริม เช่น จักสานกระติบข้าว ปลูกพืชผักสวนครัว  
ขาย เลี้ยงหมู ปลูกถั่ว รับจ้างทั่วไป ทอผ้า ค้าขาย เป็นต้น

วัตถุประสงค์ที่ 2 ผลการสำรวจผลิตภัณฑ์ในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ  
จากการสำรวจ 12 หมู่บ้าน พบกลุ่มอาชีพและกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ยังดำเนินการอยู่จำนวน 22 กลุ่ม 7  
ผลิตภัณฑ์แยกตามหมู่บ้าน ดังนี้

ตารางที่ 4 ผลิตภัณฑ์ในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ

| ชื่อหมู่บ้าน                   | กลุ่มอาชีพ                                                           | ผลิตภัณฑ์                                        |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| หมู่ที่ 1 บ้านห้วยลึก          | 1. กลุ่มเกษตรกร 2. กลุ่มจักสาน                                       | ข้าวและผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้า                    |
| หมู่ที่ 2 บ้านห้วยลึก          | 1. กลุ่มสานกระติบข้าวจากคล้า<br>2. กลุ่มเกษตรกร                      | ข้าว และผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้า                   |
| หมู่ที่ 3 บ้านโพนทอง           | 1. กลุ่มหม่อนไหม                                                     | ผ้าไหม                                           |
| หมู่ที่ 4 บ้านโนนแก้ว          | 1. กลุ่มเพาะเห็ด                                                     | เห็ด                                             |
| หมู่ที่ 5 บ้านหนองนา           | 1. กลุ่มปุยข้าวภาพ 2. กลุ่มจักสานกระติบข้าว                          | ปุยข้าวภาพและผลิตภัณฑ์จักสานจาก<br>คล้า          |
| หมู่ที่ 6 บ้านหนองพัน          | 1. กลุ่มจักสาน 2. กลุ่มปั้นสิบบ้านนา                                 | ผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้าและขนมปั้น<br>สิบ          |
| หมู่ที่ 7 บ้านชีเหล็กใหญ่      | 1. กลุ่มจักสาน 2. กลุ่มสตรี                                          | ผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้า                           |
| หมู่ที่ 8 บ้านป่าไร่           | 1. วิสาหกิจชุมชนแปลงใหญ่ข้าว<br>2. กลุ่มจักสานกระติบข้าว             | ข้าวและผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้า                    |
| หมู่ที่ 9 บ้านโนนม่วง          | 1. กระเป๋าสานจากต้นคล้า                                              | ผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้า                           |
| หมู่ที่ 10 บ้านโนนโพธิ์        | 1. กลุ่มจักสาน 2. กลุ่มเห็ดโนนโพธิ์ และ 3. กลุ่ม<br>สมาร์ทฟาร์มเมอร์ | ผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้าและเห็ด                    |
| หมู่ที่ 11 บ้านพัฒนาพร         | 1. กลุ่มจักสาน 2. กลุ่มข้าวแปลงใหญ่ และ 3.<br>กลุ่มอาชีพปลาร้าบอง    | ผลิตภัณฑ์จักสานจากคล้า และ<br>ผลิตภัณฑ์ปลาร้าบอง |
| หมู่ที่ 12 บ้านโนนแก้ว<br>น้อย | 1. กลุ่มเกษตรกรนาปีปลูกข้าว/ข้าว กข 6                                | ข้าว                                             |

### วัตถุประสงค์ที่ 3 ผลการศึกษาศถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปลาไร้บองในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอโศกพิสัย จังหวัดบึงกาฬ

#### 3.1 ข้อมูลส่วนบุคคล

จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 380 คน คิดเป็นร้อยละ 95.00 มีอายุระหว่าง 40 – 50 ปี จำนวน 310 คน คิดเป็นร้อยละ 77.50 อาชีพเกษตรกรรวมจำนวน 387 คน คิดเป็นร้อยละ 96.75 มีรายได้ระหว่าง 5,000 – 10,000 บาทต่อเดือน จำนวน 315 คน คิดเป็นร้อยละ 78.75 ซื้อผลิตภัณฑ์ในชุมชนมากกว่า 10 ปีขึ้นไป จำนวน 385 คน คิดเป็นร้อยละ 96.25 ซื้อเพื่อบริโภคในครัวเรือนร้อยละ 100.00

#### 3.2 ผลการศึกษาศถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากกลุ่มผู้บริโภค

ตารางที่ 5 สถานการณ์ในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากกลุ่มผู้บริโภค

| รายการ                     | $\bar{X}$ | S.D  | การแปลผล               |
|----------------------------|-----------|------|------------------------|
| ด้านผลิตภัณฑ์              | 2.48      | .633 | เห็นด้วยในระดับน้อย    |
| ด้านบรรจุภัณฑ์             | 2.45      | .625 | เห็นด้วยในระดับน้อย    |
| ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่าย | 2.54      | .643 | เห็นด้วยในระดับปานกลาง |
| ด้านราคา                   | 2.55      | .643 | เห็นด้วยระดับปานกลาง   |
| รวม                        | 2.50      | .636 | เห็นด้วยระดับปานกลาง   |

จากตารางที่ 5 พบว่ากลุ่มผู้บริโภคมีความเห็นต่อผลิตภัณฑ์ปลาไร้บองโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.50$ , S.D = .636) และในแต่ละด้านพบว่า กลุ่มผู้บริโภคเห็นว่าด้านบรรจุภัณฑ์และด้านผลิตภัณฑ์มีความเหมาะสมในระดับน้อยควรปรับปรุง ( $\bar{X} = 2.45$ , S.D = .625) และ ( $\bar{X} = 2.48$ , S.D = .633) ตามลำดับ และในประเด็นที่กลุ่มผู้บริโภคเห็นว่ามีความเหมาะสมในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่าย ด้านราคา ( $\bar{X} = 2.54$ , S.D = .643) และ ( $\bar{X} = 2.55$ , S.D = .643)

### วัตถุประสงค์ที่ 4 ผลการสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาไร้บองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน

#### ตำบลหนองพันทากำเภอโศกพิสัย จังหวัดบึงกาฬ

#### 4.1 ข้อมูลส่วนบุคคล

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 50 คน มีอายุระหว่าง 35 – 60 ปี เป็นเพศหญิงจำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 70.00 และเป็นเพศชาย จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 30.00

#### 4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ในชุมชน

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ในชุมชน พบ จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม (Threats) โดยเรียงลำดับตามความสำคัญที่ชุมชนเลือกในแต่ละประเด็น ดังนี้

#### 4.2.1 จุดแข็ง (Strengths)

ตารางที่ 6 จุดแข็ง (Strengths) ของกลุ่มอาชีพปลาร้าบอง (n= 50)

| จุดแข็ง                                                                                                | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| มีกลุ่มอาชีพปลาร้าบองที่เข้มแข็ง                                                                       | 47         | 94.00  |
| มีกลุ่มผู้สูงอายุที่เข้มแข็ง                                                                           | 45         | 90.00  |
| มีวัตถุดิบในชุมชน เช่น คล้าสำหรับจักสาน ผักสวนครัวสำหรับประกอบอาหาร เนื้อสัตว์ในการประกอบอาหาร เป็นต้น | 40         | 80.00  |

#### 4.2.2 จุดอ่อน (Weaknesses)

ตารางที่ 7 จุดอ่อน (Weaknesses) ของกลุ่มอาชีพปลาร้าบอง (n= 50)

| จุดอ่อน                                                             | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| กลุ่มอาชีพขาดความรู้และทักษะในการผลิตสินค้ามีเอกลักษณ์และได้มาตรฐาน | 50         | 100.00 |
| ขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน                                        | 50         | 100.00 |
| ขาดการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด         | 48         | 96.00  |
| ขาดการส่งเสริมด้านการตลาด                                           | 48         | 96.00  |

#### 4.2.3 โอกาส (Opportunities)

ตารางที่ 8 โอกาส (Opportunities) ของกลุ่มอาชีพปลาร้าบอง (n= 50)

| โอกาส                                                                                                              | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| มีกลุ่มออมทรัพย์ สถาบันการเงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร                                                 | 43         | 86.00  |
| มีสถานที่ท่องเที่ยวคือ พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต หมู่ที่ 7 บ้านขี้เหล็กใหญ่ ตำบลหนองพันทา อำเภอลำลูกเกด จังหวัดบึงกาฬ | 40         | 80.00  |
| มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเข้ามาช่วยพัฒนาในทุกมิติ                                                             | 40         | 80.00  |
| แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 13 สนับสนุนการสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นในชุมชน                                                | 35         | 70.00  |
| มีเทคโนโลยีที่สามารถติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ สะดวก เช่น ไลน์ เฟสบุ๊ก ติ๊กต็อก เป็นต้น                        | 30         | 60.00  |

#### 4.2.4 อุปสรรค (Threats)

ตารางที่ 9 อุปสรรค (Threats) ของกลุ่มอาชีพปลาร้าบอง (n= 50)

| อุปสรรค                                          | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------------------------------------|------------|--------|
| นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง                      | 47         | 94.00  |
| ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง | 45         | 90.00  |

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์วิเคราะห์ SWOT Matrix เพื่อสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบอง ดังนี้

ตารางที่ 10 วิเคราะห์ SWOT Matrix เพื่อสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบอง

| SWOT Matrix                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div> <div>สภาพแวดล้อมภายใน</div> <div>สภาพแวดล้อมภายนอก</div> </div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p><b>จุดแข็ง (Strengths)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีกลุ่มอาชีพปลาร้าบองที่เข้มแข็ง</li> <li>2. มีกลุ่มผู้สูงอายุที่เข้มแข็ง มีวัตถุดิบในชุมชน เช่น คล้า สำหรับจักสาน ผักสวนครัว สำหรับประกอบอาหาร เนื้อสัตว์ในการประกอบอาหาร เป็นต้น</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                  | <p><b>จุดอ่อน (Weaknesses)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขาดการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด</li> <li>2. กลุ่มอาชีพขาดความรู้และทักษะในการผลิตสินค้า มีเอกลักษณ์และได้มาตรฐาน</li> <li>3. ขาดการส่งเสริมด้านการตลาด</li> <li>4. ขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน</li> </ol>                                                                           |
| <p><b>โอกาส (Opportunities)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีกลุ่มออมทรัพย์ สถาบันการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร</li> <li>2. มีสถานท่องเที่ยวคือ พิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต</li> <li>3. มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เข้ามาช่วยพัฒนาในทุกมิติ</li> <li>4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 13 สนับสนุนการสร้างรายได้ให้เกิดในชุมชน</li> <li>5. มีเทคโนโลยีที่สามารถติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ สะดวก เช่น ไลน์ เฟสบุ๊ก ดิจิตอล เป็นต้น</li> </ol> | <p><b>SO (กลยุทธ์รุก)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองให้ได้มาตรฐาน OTOP/สินค้าชุมชน โดยใช้กลุ่มอาชีพและวัตถุดิบร่วมกับสถาบันการศึกษาและแผนพัฒนาของพัฒนาชุมชน</li> <li>2. ส่งเสริมปลาร้าบองเป็นสินค้าเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต</li> <li>3. ขยายช่องทางการขายออนไลน์ผ่านเฟซบุ๊ก ดิจิตอล และไลน์ โดยใช้จุดแข็งของชุมชนและโอกาสด้านเทคโนโลยี</li> <li>4. ใช้แหล่งทุนจากกลุ่มออมทรัพย์และ ธกส. เพื่อขยายกำลังการผลิต</li> </ol> | <p><b>WO (กลยุทธ์แก้ไข)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พัฒนาทักษะการผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐานผ่านการอบรมของมหาวิทยาลัย</li> <li>2. แก้ปัญหาการตลาดด้วยการใช้สื่อออนไลน์อย่างเป็นระบบ</li> <li>3. เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านกิจกรรมท่องเที่ยว การผลิต และสร้างรายได้ร่วมกัน</li> <li>4. บริหารจัดการทรัพยากรด้วยการใช้ทุนจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อวางระบบวัตถุดิบ</li> </ol> |

| SWOT Matrix                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div> <div>สภาพแวดล้อมภายใน</div> <div>สภาพแวดล้อมภายนอก</div> </div>                                                                                            | <b>จุดแข็ง (Strengths)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>มีกลุ่มอาชีพปลาร้าบองที่เข้มแข็ง</li> <li>มีกลุ่มผู้สูงอายุที่เข้มแข็ง มีวัตถุดิบในชุมชน เช่น คล้า สำหรับจักสาน ผักสวนครัว สำหรับประกอบอาหาร เนื้อสัตว์ในการประกอบอาหาร เป็นต้น</li> </ol>                                                                | <b>จุดอ่อน (Weaknesses)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>ขาดการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด</li> <li>กลุ่มอาชีพขาดความรู้และทักษะในการผลิตสินค้า มีเอกลักษณ์และได้มาตรฐาน</li> <li>ขาดการส่งเสริมด้านการตลาด</li> <li>ขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน</li> </ol>                                                                       |
| <b>อุปสรรค (Threats)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>นโยบายของรัฐบาลไม่ต่อเนื่อง</li> <li>ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง</li> </ol> | <b>ST (กลยุทธ์ป้องกัน)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>สร้างเครือข่ายชุมชนเข้มแข็ง ลดการพึ่งพานโยบายรัฐที่ไม่ต่อเนื่อง</li> <li>ส่งเสริมการใช้วัตถุดิบในชุมชน เพื่อลดผลกระทบจากการขาดการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชน</li> <li>สร้างแบรนด์ท้องถิ่นที่เข้มแข็ง เพื่อลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย</li> </ol> | <b>WT (กลยุทธ์เชิงรับ)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>สร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากร เช่น การจัดตารางผลิตและสต็อกวัตถุดิบ</li> <li>พัฒนาทักษะด้วยการอบรมภายในกลุ่มโดยผู้มีประสบการณ์ในชุมชน</li> <li>ใช้ช่องทางตลาดพื้นฐาน เช่น Marketplace เพื่อไม่พึ่งการสนับสนุนจากภายนอก</li> <li>ใช้เวทีประชาคมเพิ่มการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง</li> </ol> |

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ SWOT Matrix เพื่อสร้างกลยุทธ์เสนอต่อกลุ่มผู้ผลิตปลาร้าบอง โดยตัวแทนกลุ่มผู้ผลิตเลือกกลยุทธ์ที่สามารถนำไปใช้ในบริบทของพื้นที่ตัวเอง เรียงจากกลยุทธ์ที่ได้คะแนนสูงสุด 5 อันดับแรก ดังนี้

ตารางที่ 11 กลยุทธ์ที่ได้รับการเสนอจากตัวแทนกลุ่มผู้ผลิตปลาร้าบอง (n= 50)

| กลยุทธ์                                                                                                                                                 | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| 1. พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองให้ได้มาตรฐาน OTOP/สินค้าชุมชน โดยใช้กลุ่มอาชีพและวัตถุดิบร่วมกับสถาบันการศึกษาและแผนพัฒนาของพัฒนาชุมชนและสร้างแบรนด์ท้องถิ่น | 50         | 100.00 |
| 2. ส่งเสริมปลาร้าบองเป็นสินค้าเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต                                                                           | 50         | 100.00 |
| 3. ขยายช่องทางการขายออนไลน์ผ่านเฟซบุ๊ก ติกต็อก ไลน์ และใช้ช่องทางตลาดชุมชน                                                                              | 50         | 100.00 |
| 4. ส่งเสริมการใช้วัตถุดิบในชุมชนเพื่อลดผลกระทบจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐ/เอกชน                                                                          | 50         | 100.00 |
| 5. เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านกิจกรรมท่องเที่ยว การผลิต และสร้างรายได้ร่วมกัน                                                                        | 50         | 100.00 |

สำหรับการสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำลูกเกด จังหวัดบึงกาฬ ผู้วิจัยนำผลการวิจัยนำข้อมูลการสัมภาษณ์ สํารวจ และสอบถามมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อสร้างกลยุทธ์ฯ ดังนี้

ตารางที่ 12 การสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างกลยุทธ์พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบอง (n= 50)

| ประเด็นที่ศึกษา    | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ทุนวัฒนธรรมในชุมชน | <ol style="list-style-type: none"> <li>มีประเพณีครบ 12 เดือน (ฮีต 12 ครอง 14) เกิดตลาดชุมชนรองรับสินค้า</li> <li>การใช้แจ่วปลาร้าบองในพิธี เช่น พิธีไว้ศาลปู่-ตา, พิธีแยกนา</li> <li>มีกลุ่มอาชีพจักสาน สามารถผลิตบรรจุภัณฑ์เอกลักษณ์ท้องถิ่นได้</li> <li>แจ่วปลาร้าบองเป็นอาหารประจำมือในชุมชน</li> <li>อาชีพหลักคือเกษตรกรรม การผลิตปลาร้าบองสามารถเป็นอาชีพเสริมได้</li> </ol>                                                |
| กลุ่มผู้บริโภค     | <ol style="list-style-type: none"> <li>ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุ 40-50 ปี</li> <li>รายได้ 5,000-10,000 บาทต่อเดือน</li> <li>ซื้อผลิตภัณฑ์ในชุมชนมากกว่า 10 ปี</li> <li>ซื้อเพื่อบริโภคในครัวเรือน</li> <li>เพิ่มช่องทางจำหน่ายหลักคือตลาดชุมชนและขยายตลาดออนไลน์</li> <li>ต้องปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้รสชาติดี สะอาด ถูกหลักอนามัย</li> <li>ต้องปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ให้เหมาะสมสำหรับเป็นของฝากหรือสำหรับรับประทานในครัวเรือน</li> </ol> |

| ประเด็นที่ศึกษา             | รายละเอียด                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | <p>8. ราคาต้องปรับปรุงให้เหมาะกับคนในชุมชนเพื่อบริโภคในครัวเรือนและสำหรับนักท่องเที่ยวที่ซื้อเป็นของฝาก</p> <p>9. เพิ่มช่องทางในการจำหน่ายให้หลากหลาย</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| จากการวิเคราะห์ SWOT Matrix | <p>1. พัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองให้ได้มาตรฐาน OTOP/สินค้าชุมชน โดยใช้กลุ่มอาชีพและวัตถุดิบร่วมกับสถาบันการศึกษาและแผนพัฒนาของพัฒนาชุมชนและสร้างแบรนด์ท้องถิ่น</p> <p>2. ส่งเสริมปลาร้าบองเป็นสินค้าเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต</p> <p>3. ขยายช่องทางการขายออนไลน์ผ่านเฟซบุ๊ก ดิจิตอล ออนไลน์ และใช้ช่องทางตลาดชุมชน</p> <p>4. ส่งเสริมการใช้วัตถุดิบในชุมชนเพื่อลดผลกระทบจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐ/เอกชน</p> <p>5. เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านกิจกรรมท่องเที่ยว การผลิต และสร้างรายได้ร่วมกัน</p> |

จากตารางที่ 12 ผู้วิจัยนำข้อมูล ทุณวัฒนธรรมในชุมชน พฤติกรรมผู้บริโภค ข้อค้นพบจาก SWOT Matrix และบริบทเศรษฐกิจและอาชีพของชุมชนมาสร้างกลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ดังนี้

1. กลยุทธ์ด้านผลิตภัณฑ์ (Product Strategy) จากผลการสำรวจจากผู้บริโภคพบว่าด้านผลิตภัณฑ์ที่ควรปรับปรุงคือ รสชาติ ความสะอาดและคุณภาพของปลาร้าบอง และจากการสัมภาษณ์ยังพบทุนวัฒนธรรมด้านอาหารคาวที่ประชาชนส่วนใหญ่รับประทานอาหารโดยมีวัตถุดิบที่สามารถหาในชุมชน เช่น ปลา ที่สามารถหาได้จากแหล่งน้ำในชุมชน เพาะเลี้ยงหรือตลาดชุมชน ผักที่ปลูกรับประทานเองที่เรียกว่าผักสวนครัว ดังนั้น กลยุทธ์ด้านผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรม มีดังนี้

1.1 ส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพปลาร้าบองใช้วัตถุดิบในชุมชนเพื่อลดผลกระทบจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐ/เอกชน และลดต้นทุนการผลิต

1.2 พัฒนาสูตรปลาร้าบองให้มีมาตรฐานเพื่อให้รสชาติคงที่สร้างแบรนด์ที่เชื่อมโยงอัตลักษณ์ท้องถิ่น เช่น ปลาร้าบองสูตรปลาแม่น้ำโขง ปลาร้าบองสูตรชุมชน ปลาร้าบองวิธีหนองพันทา เป็นต้น ใช้เรื่องราววัฒนธรรมชุมชน (Local Storytelling) เพื่อเป็นจุดขายและเพิ่มความสะอาด มาตรฐาน และได้รับการรับรอง OTOP

2. กลยุทธ์ด้านบรรจุภัณฑ์ (Packaging Strategy) จากการสำรวจจากผู้บริโภคพบว่าด้านบรรจุภัณฑ์ที่ควรปรับปรุงคือ การปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ให้เหมาะสมสำหรับเป็นของฝากหรือสำหรับรับประทานในครัวเรือน และจากการสัมภาษณ์พบทุนวัฒนธรรมด้านประเพณี ความเชื่อและวันสำคัญทางศาสนาที่ประชาชนยังคง

ยึดถือปฏิบัติสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นครบ 12 เดือนและนอกจากนี้ยังพบว่าใน 12 หมู่บ้านมีกลุ่มอาชีพจักสานที่เข้มแข็งเป็นกลุ่มอาชีพที่ถูกถ่ายทอดวิธีการต่างๆ จากรุ่นสู่รุ่นเช่นกันซึ่งสามารถผลิตบรรจุภัณฑ์เอกลักษณ์ท้องถิ่นได้ ดังนั้น กลยุทธ์ด้านบรรจุภัณฑ์ด้วยทุนวัฒนธรรม มีดังนี้

2.1 ส่งเสริมกลุ่มอาชีพจักสานเพื่อทำบรรจุภัณฑ์ปลาร้าบอง ห่อด้วยงานจักสานท้องถิ่นเพื่อเพิ่มคุณค่าและมีเอกลักษณ์ของชุมชน เช่น ตะกร้าใส่ปลาร้าบอง กล่องใส่ปลาร้าบอง หรือชุดของฝาก ตะกร้าวัฒนธรรมปลาร้าบองที่เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวและผู้มางานประเพณี 12 เดือน เป็นต้น

3. กลยุทธ์ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่าย (Place Strategy) จากการสำรวจผู้บริโภคพบว่าด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่ายที่ควรปรับปรุงคือเพิ่มช่องทางในการจำหน่ายให้หลากหลาย เพราะผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุ 40-50 ปี ซื้อผลิตภัณฑ์ในชุมชนมากกว่า 10 ปี และซื้อเพื่อบริโภคในครัวเรือน นอกจากนี้ยังพบว่าในตำบลหนองพันทามีสถานที่ท่องเที่ยวที่โดดเด่น คือพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต ที่บอกเล่าเรื่องราวของการดำรงชีวิต เช่น การรับประทานอาหาร การใช้ภาชนะต่าง ๆ การประกอบพิธีกรรม ที่มีมาตั้งแต่รุ่นปู่ ย่า ตา ยาย ให้ชนรุ่นหลังเข้ามาศึกษาและยังแฝงไว้ด้วยความเชื่อที่ถูกถ่ายทอดมาเกี่ยวกับเรื่องของพญานาคที่คนส่วนใหญ่การให้ความเคารพนับถือ ดังนั้นกลยุทธ์ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่ายด้วยทุนวัฒนธรรม มีดังนี้

3.1 เพิ่มช่องทางจำหน่ายหลักคือตลาดชุมชนและขยายตลาดออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก ดิจิตอล ไลน์ เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้แม่บ้านที่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีงานหลักคือต้องไปซื้อวัตถุดิบเพื่อประกอบอาหารและซื้ออาหารมาบริโภคในครัวเรือนเข้าถึงได้ง่าย

3.2 ส่งเสริมช่องทางตลาดที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต เช่น ผลิตปลาร้าบองเป็นสินค้าสำหรับจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยวและสาธิตการทำปลาร้าบองแบบโบราณเป็นการผสมผสานวัฒนธรรมกับเศรษฐกิจชุมชน เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านกิจกรรมท่องเที่ยว การผลิตและสร้างรายได้ร่วมกัน

4. กลยุทธ์ด้านราคา (Price Strategy) จากการสำรวจผู้บริโภคพบว่าด้านราคาที่ต้องปรับปรุงคือราคาต้องปรับปรุงให้เหมาะกับคนในชุมชนเพื่อบริโภคในครัวเรือนและสำหรับนักท่องเที่ยวที่ซื้อเป็นของฝาก และจากสำรวจผู้บริโภคส่วนใหญ่มีรายได้ 5,000-10,000 บาทต่อเดือน ดังนั้นกลยุทธ์ด้านราคาด้วยทุนวัฒนธรรม มีดังนี้

4.1 กำหนดขนาดและราคาปกติสำหรับบริโภคในครัวเรือน เช่น ขายปลาร้าบองราคาตั้งแต่ 20 บาทไปจนถึงราคาหลัก 100 บาทขึ้นไป

4.2 กำหนดขนาดและราคาพรีเมียมสำหรับบรรจุภัณฑ์งานจักสานที่เกิดจากทุนวัฒนธรรมการจักสานของคนในชุมชนเพื่อสร้างรายได้ร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้ผลิตปลาร้าบองและกลุ่มผลิตภัณฑ์จักสานในชุมชน

4.3 กำหนดราคาพิเศษสำหรับจำหน่ายในงานประเพณีต่าง ๆ ในชุมชน เช่น ซื้อปลาร้าบอง กระจุกใหญ่ 2 กระจุกลดราคาพิเศษ 50% เป็นต้น

## สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวัตถุประสงค์ที่ 1 และ 2 พบว่าทุนวัฒนธรรมในตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ พบว่าในชุมชนยังสืบทอดทุนวัฒนธรรมประเพณี พิธีกรรมและความสำคัญทางพระพุทธศาสนา จากรุ่นสู่รุ่นและยังคงรักษาไว้ซึ่งประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนครบ 12 เดือน (ฮีต 12 คอง 14) และในงานพิธีกรรมของชุมชนยังคงใช้แจ่วปลาرائبองในพิธี เช่น พิธีไถ่ศาลปู่-ตา หรือ พิธีแฮกนา เป็นต้น และแจ่วปลาرائبองยังเป็นอาหารประจำมื้อหลักของคนในชุมชนซึ่งมีกรรมวิธีการผลิตที่คล้ายๆ กันของคนในชุมชน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรสชาติขึ้นอยู่กับความชอบของแต่ละครัวเรือน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Achariyayos, J. Natseeta, O. Sorrat, T. (2022) ที่ศึกษาเรื่องการศึกษาวัฒนธรรมชุมชนตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ ที่พบว่าทุนวัฒนธรรมในชุมชนด้านประเพณี พิธีกรรม ความเชื่อและวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา มีครบทั้ง 12 เดือน ได้แก่ เดือนอ้าย (เดือนธันวาคม) ประเพณีบุญคุณลานข้าว เดือนยี่ (เดือนมกราคม) วันขึ้นปีใหม่ (1 มกราคมของทุกปี) เดือนสาม (เดือนกุมภาพันธ์) วันมาฆบูชา (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 3) ประเพณีบุญข้าวจีและพิธีเลี้ยงผีปู่-ตา เดือนสี่ (เดือนมีนาคม) ประเพณีบุญผะเหวด เดือนห้า (เดือนเมษายน) ประเพณีสงกรานต์ เดือนหก (เดือนพฤษภาคม) วันวิสาขบูชา (วันเพ็ญเดือน 6) วันอัฐมีบูชา (วันแรม 8 ค่ำ เดือน 6) ประเพณีบุญบั้งไฟ ประเพณีเลี้ยงผีปู่-ตา และพิธีแรกนาขวัญ (เลี้ยงผีตาแฮก) เดือนเจ็ด (เดือนมิถุนายน) ประเพณีบุญบั้งไฟ เดือนแปด (เดือนกรกฎาคม) ได้แก่ วันอาสาฬหบูชา (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 8) ประเพณีบุญเข้าพรรษา (วันแรม 1 ค่ำ เดือน 8 จนถึง วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 11) เดือนเก้า (เดือนสิงหาคม) ประเพณีบุญข้าวประดับดิน (วันแรม 14 ค่ำ เดือน 9) เดือนสิบ (เดือนกันยายน) ประเพณีบุญห่อข้าวสาก (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 10) เดือนสิบเอ็ด (เดือนตุลาคม) ประเพณีบุญออกพรรษา (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 11) เดือนสิบสอง (เดือนพฤศจิกายน) ประเพณีบุญกฐิน (แรม 1 ค่ำ เดือน 11 ถึง วันเพ็ญ 15 ค่ำ เดือน 12) และประเพณีลอยกระทง (วันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 12) และอรุมา นาทสีทา ตฤณมา โสรัจจ์ และจิระศักดิ์ อัจฉริยยศ (2565) ยังศึกษาการใช้อาหารคาวในชุมชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและความเชื่อของคนในชุมชนโดยจะมีปลาرائبองเป็นอาหารคาวที่ต้องประกอบพิธีต่างๆ ของคนในชุมชน

จากผลการศึกษาวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่ากลุ่มผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุ 40-50 ปี มีรายได้ 5,000-10,000 บาทต่อเดือน ซื้อผลิตภัณฑ์ปลาرائبองในชุมชนมากกว่า 10 ปี ซื้อเพื่อบริโภคในครัวเรือน และปลาرائبองในชุมชนควรปรับปรุงได้แก่ ด้านผลิตภัณฑ์ ด้านบรรจุภัณฑ์ ด้านช่องทางจำหน่ายและด้านราคาซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของภัสสรณ์ คงจนจารอนันต์และพัชญ์ธน ทวีโชติธนพัชร (2567) ที่พบว่าพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำพริกแกงสำเร็จรูปของชุมชนในจังหวัดเชียงใหม่พบว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 41-50 ปี ซื้อเพื่อบริโภคเองโดยเลือกซื้อจากตลาดชุมชนหรือตลาดสด ผลิตภัณฑ์ต้องสะอาด มีรสชาติอร่อย กลิ่นสมุนไพรครบรสและได้รับการรับรองตามมาตรฐานต่างๆ เช่น มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน อีกทั้งผู้บริโภคให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ประกอบการพัฒนาด้านการตลาด ควรเพิ่มสถานที่การจัดจำหน่ายมากขึ้น เพื่อให้ผู้บริโภคมีความสะดวกในการซื้อและสามารถเข้าถึงได้ง่าย ควรเพิ่มช่องทางการส่งเสริมทางการตลาดทั้งออฟไลน์และออนไลน์ให้มากขึ้น

จากผลการศึกษาวัตถุประสงค์ที่ 4 พบว่ากลยุทธ์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองด้วยทุนวัฒนธรรมในชุมชน ตำบลหนองพันทา อำเภอลำลูกขัน จังหวัดบึงกาฬ ได้กลยุทธ์ดังนี้ 1) กลยุทธ์ด้านผลิตภัณฑ์ (Product Strategy) คือ ส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพปลาร้าบองใช้วัตถุดิบในชุมชนเพื่อลดผลกระทบจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐ/เอกชน และลดต้นทุนการผลิต และพัฒนาสูตรปลาร้าบองให้มีมาตรฐานเพื่อให้รสชาติคงที่สร้างแบรนด์ที่เชื่อมโยงอัตลักษณ์ท้องถิ่น เช่น ปลาร้าบองสูตรปลาแม่น้ำโขง ปลาร้าบองสูตรชุมชน ปลาร้าบองวิถีหนองพันทา เป็นต้น ใช้เรื่องราววัฒนธรรมชุมชน (Local Storytelling) เพื่อเป็นจุดขายและเพิ่มความสะอาดมาตรฐาน และได้รับการรับรอง OTOP สอดคล้องกับงานวิจัยของภัทราวรรณ สุขยอด (2565) ที่กล่าวว่าการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนสู่การรับรองมาตรฐานมีกระบวนการการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ประกอบด้วย คณะกรรมการกลุ่มวิสาหกิจ มีความเข้มแข็งในการดำเนินการ มีความพร้อมในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ การบูรณาการร่วมของหน่วยงานในพื้นที่ และการสนับสนุนทุน (เงิน, เครื่องจักร) นวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อต่อยอดสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ 2) กลยุทธ์ด้านบรรจุภัณฑ์ (Packaging Strategy) คือ ส่งเสริมกลุ่มอาชีพจักสานเพื่อทำบรรจุภัณฑ์ปลาร้าบอง ห่อด้วยงานจักสานท้องถิ่นเพื่อเพิ่มคุณค่าและมีเอกลักษณ์ของชุมชน เช่น ตะกร้าใส่ปลาร้าบอง กล่องใส่ปลาร้าบอง หรือชุดของฝาก ตะกร้าวัฒนธรรมปลาร้าบองที่เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวและผู้มางานประเพณี 12 เดือน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอัจฉิมา ศุภจริยาวัตรและสิทธิ จิตติขานนท์ (2562) ที่พบว่าการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ในกลุ่มผลผลิตทางการเกษตรผลผลิตสินค้าชุมชนชนิดอื่นๆ ควรออกแบบกราฟิกไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้ดูว่าที่มาจากแหล่งผลิตเดียวกันและสร้างเอกลักษณ์ที่มีอัตลักษณ์อย่างชัดเจนเพื่อสร้างความแตกต่างให้น่าสนใจมากยิ่งขึ้น 3) กลยุทธ์ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่าย (Place Strategy) คือ เพิ่มช่องทางจำหน่ายหลักคือตลาดชุมชนและขยายตลาดออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก ติกต็อก ไลน์ เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้แม่บ้านที่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีงานหลักคือต้องไปซื้อวัตถุดิบเพื่อประกอบอาหารและซื้ออาหารมาบริโภคในครัวเรือนเข้าถึงได้ง่าย และส่งเสริมช่องทางตลาดที่เชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต เช่น ผลิตปลาร้าบองเป็นสินค้าสำหรับจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยวและสาธิตการทำปลาร้าบองแบบโบราณเป็นการผสมผสานวัฒนธรรมกับเศรษฐกิจชุมชน เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านกิจกรรมท่องเที่ยว การผลิตและสร้างรายได้ร่วมกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของสุเมธ พิสิทธ์และจิตาพัชญ์ ไชยสิทธิ์ (2567) ที่ศึกษาช่องทางการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางการตลาดโดยสามารถนำไปใช้เป็นกิจกรรมในการซื้อขายสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมทางด้านดิจิทัล ประกอบไปด้วย ระบบหน้าร้าน ระบบตะกร้าสินค้า ระบบชำระเงิน ระบบการจัดส่งสินค้าและบริการ และระบบการแจ้งเตือนการชำระเงินและติดตามการจัดส่งสินค้า 4) กลยุทธ์ด้านราคา (Price Strategy) คือ กำหนดขนาดและราคาปกติสำหรับบริโภคในครัวเรือน เช่น ขายปลาร้าบองราคาตั้งแต่ 20 บาทไปจนถึงราคาหลัก 100 บาทขึ้นไป และกำหนดขนาดและราคาพรีเมียมสำหรับบรรจุภัณฑ์งานจักสานที่เกิดจากทุนวัฒนธรรมการจักสานของคนในชุมชนเพื่อสร้างรายได้ร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้ผลิตปลาร้าบองและกลุ่มผลิตงานจักสานในชุมชน และกำหนดราคาพิเศษสำหรับจำหน่ายในงานประเพณีต่าง ๆ ในชุมชน เช่น ซื้อปลาร้าบองกระปุกใหญ่ 2 กระปุกลดราคาพิเศษ 50% เป็นต้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ ภัทร ภรณินันท์ (2566) ที่เสนอแนวทางการกำหนดราคาขายตามวิธีต้นทุนเพื่อวางแผนกำไรที่เหมาะสมให้กับ

วิสาหกิจชุมชน ได้แก่ วิเคราะห์วัตถุดิบทางตรง วิเคราะห์ค่าแรงงานทางตรงและวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในการผลิต เป็นต้น เพื่อให้ราคามีความเหมาะสมและได้กำไรจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในชุมชน

ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะจากผลวิจัย

1. จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 1 และ 2 พบว่าทุนวัฒนธรรมในตำบลหนองพันทา อำเภอโศภนบุรี จังหวัดบึงกาฬ ในชุมชนยังสืบทอดทุนวัฒนธรรมประเพณี พิธีกรรมและความสำคัญทางพระพุทธศาสนา จากรุ่นสู่รุ่นและยังคงรักษาไว้ซึ่งประเพณีและวัฒนธรรม อัน ดึงดูดของชุมชนครบ 12 เดือน (ฮีต 12 คอง 14) และในงานพิธีกรรมของชุมชนยังคงใช้แจ่วปลาร้าบองในพิธี เช่น พิธีไว้ศาลปู่-ตา หรือ พิธีแหกนา เป็นต้น และแจ่วปลาร้าบองยังเป็นอาหารประจำมื้อหลักของคนในชุมชน ดังนั้นควรส่งเสริมกลุ่มอาชีพปลาร้าบองในชุมชนให้มีมาตรฐานสามารถจำหน่ายได้

2. จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่ากลุ่มผู้บริโภคส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงซื้อผลิตภัณฑ์ปลาร้าบองในชุมชนมากกว่า 10 ปี ซื้อเพื่อบริโภคในครัวเรือน ดังนั้นควรพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สะอาด มีรสชาติอร่อย หอมกลิ่นสมุนไพรและได้รับการรับรองตามมาตรฐานต่างๆ เช่น มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน เพิ่มสถานที่จำหน่ายมากขึ้นเพื่อให้ผู้บริโภคมีความสะดวกในการซื้อและสามารถเข้าถึงได้ง่าย ควรเพิ่มช่องทางการส่งเสริมทางการตลาดทั้งออฟไลน์และออนไลน์

3. จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 4 พบว่ากลยุทธ์ด้านผลิตภัณฑ์ (Product Strategy) ควรลดต้นทุนโดยการหาวัตถุดิบที่สามารถหาในชุมชน เช่น ปลา ที่สามารถหาได้จากแหล่งน้ำในชุมชน เพาะเลี้ยงในชุมชนหรือตลาดชุมชน ผักที่ปลูกรับประทานเองที่เรียกว่าผักสวนครัว สร้างแบรนด์ที่เชื่อมโยงอัตลักษณ์ท้องถิ่น เช่น ปลาร้าบองสูตรปลาแม่น้ำโขง ปลาร้าบองสูตรชุมชน ปลาร้าบองวิถีหนองพันทา เป็นต้น ใช้เรื่องราววัฒนธรรมชุมชน (Local Storytelling) เพื่อเป็นจุดขายและเพิ่มความสะอาด มาตรฐาน และได้รับการรับรอง OTOP

กลยุทธ์ด้านบรรจุภัณฑ์ (Packaging Strategy) ส่งเสริมกลุ่มอาชีพจักสานในชุมชนเพื่อทำบรรจุภัณฑ์ปลาร้าบอง ห่อด้วยงานจักสานท้องถิ่นเพื่อเพิ่มคุณค่าและมีเอกลักษณ์ของชุมชน เช่น ตะกร้าใส่ปลาร้าบอง กล่องใส่ปลาร้าบอง หรือชุดของฝาก ตะกร้าวัฒนธรรม ปลาร้าบองที่เหมาะสมกับนักท่องเที่ยวและผู้มางานประเพณี 12 เดือน เป็นต้น

กลยุทธ์ด้านสถานที่/ช่องทางจำหน่าย (Place Strategy) เพิ่มสถานที่จำหน่ายในสถานที่ท่องเที่ยวที่โดดเด่นคือพิพิธภัณฑ์ชุมชนมีชีวิต ที่บอกเล่าเรื่องราวของการดำรงชีวิตและเพิ่มช่องทางจำหน่ายหลักคือตลาดชุมชนและขยายตลาดออนไลน์ เช่น เพจบุ๊ก ติกต็อก ไลน์หรือ Facebook Page สินค้าชุมชนเพื่อให้ผู้บริโภคเข้าถึงได้ง่าย

กลยุทธ์ด้านราคา (Price Strategy) ต้องปรับปรุงราคาให้เหมาะกับคนในชุมชนเพื่อบริโภคในครัวเรือนและสำหรับนักท่องเที่ยวที่ซื้อเป็นของฝากและกำหนดราคาพิเศษสำหรับจำหน่ายในงานประเพณีต่างๆ ในชุมชน เช่น ซื้อปลาร้าบองกระปุกใหญ่ 2 กระปุกลดราคาพิเศษ 50% เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

1. ศึกษาและพัฒนากลุ่มอาชีพปลาร้าบองในชุมชน เช่น งานวิจัยเชิงพัฒนาด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์บรรจุภัณฑ์ และตลาด
2. ศึกษาและวิจัยเชิงพัฒนากลุ่มอาชีพอื่นๆ ที่มีในชุมชน เช่น กลุ่มจักสานจากคล้า กลุ่มทอผ้าไหม เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

- กันยารัตน์ สร้อยแก้ว. (2565). แนวทางการพัฒนากลยุทธ์การตลาดแบรนด์ออนไลน์ผลิตภัณฑ์น้ำยาทำความสะอาดสระอาบรองเท้าแบบซักแห้ง. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต). นครปฐม. มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จิรศักดิ์ จิยะจันทร์. (2564). กลยุทธ์ทางการตลาดที่มีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยวชาวจีนในย่านเยาวราช เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร. *Journal of Management Science Nakhon Pathom Rajabhat University*, 7(1), 320 – 331.
- ฉัตรพร เพ็ชรล้ำ. (2565). การเปรียบเทียบภาวะผู้นำด้านการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ของคนเจนเนอเรชั่นซี. *วารสารวิชาการการจัดการภาครัฐและเอกชน*, 4(3), 106–120.
- เฉลิมพงษ์ จันทรสุธา และคณะ. (2568). ความสัมพันธ์ระหว่างทุนชุมชนที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของชุมชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดสระแก้ว. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้*, 13(1), 100 – 112.
- ปิยภัทร บุชบาบดินทร์ และคณะ. (2564). การยกระดับอาชีพเกษตรกรด้วยการพัฒนาทักษะอาชีพให้เป็นชาวนาพึ่งพาตนเองตำบลหนองแสง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา. *วารสารนวัตกรรมการเรียนรู้และเทคโนโลยี*, 1(2). 76-88.
- ภัทรกร กนิพันธ์. (2566). การวิเคราะห์ต้นทุนและแนวทางการกำหนดราคาขายตามวิธีต้นทุนของผลิตภัณฑ์กระเป๋าสานเส้นพลาสติกของวิสาหกิจชุมชนบ้านขามป้อม ตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรีจังหวัดขอนแก่น. *วารสารวิชาการและวิจัย มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*, 13(4), 298-309.
- ภัทรารวรรณ สุขยอด. (2565). แนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนสู่การรับรองมาตรฐาน กรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนเกษตรกรรมบ้านคลองหม่อมเข้ม ตำบลไทรใหญ่ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม. (การค้นคว้าอิสระมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัลลภา พัฒนา และอันธิกา ทิพย์จำนงค์. (2566). แนวทางการพัฒนากลยุทธ์ การตลาดของผลิตภัณฑ์ ชุมชนตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. *วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์*, 18(2), 16 – 32.
- สุเมธ พิสิฐ และจิตาพัชญ์ ไชยสิทธิ์. (2567). การพัฒนาช่องทางการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย*, 8(1), 278-294.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)*. กรุงเทพฯ

อรอุมา นาสีทา ตฤชณา โสรังค์ และจิระศักดิ์ อัจฉริยยศ. (2565). การศึกษาทุนทางวัฒนธรรมและแนวทางการอนุรักษ์อาหารชาวบ้านซีเหล็กใหญ่ ตำบลหนองพันทา อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี, 16(3), 35-56.

อรอุมา นาสีทา วรรณดี สุทธินรากร และภัทรวรรณ จีรพัฒน์ธนธร. (2565). การสร้างกลยุทธ์ตลาดแนวใหม่เพื่อยกระดับความสามารถในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ของวิสาหกิจชุมชน จังหวัดนครนายก. วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 22(1), 49-64.

อรอุมา นาสีทา วรรณดี สุทธินรากร และภัทรวรรณ จีรพัฒน์ธนธร. (2563). พฤติกรรมผู้บริโภคและสถานการณ์ตลาดของวิสาหกิจชุมชน จังหวัดนครนายก. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี, 14(3), 310-326.

อัจฉริมา ศุภจริยาวัตร และสิทธิ จิตติขานนท์. (2562). รูปแบบการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนในจังหวัดสระแก้วเพื่อการส่งออก. (ทุนวิจัยและพัฒนางบประมาณเงินรายได้คณะพาณิชยศาสตร์และการบริหารธุรกิจ). ชลบุรี. มหาวิทยาลัยบูรพา.

Achariyayos, J., Natseeta, O., and Sorrat, T. (2022). *Study of Community Culture: Case Study of Dessert in Nong Phan Tha Subdistrict, So Phisai District, Bueng Kan Province*. GMSARN Int. Conf. on Energy, Environment, and Development with Sustainability in GMS: Issues & Challenges, 8-9 December 2022. At The Regent Cha Am Beach Resort, Phetchaburi, Thailand.

Natseeta, O., Hutavadhana, H., Sorat, T., and AchariyayosValue, J., .(2023). *Adding of Calathea Basketry with Cultural Capital in Nong Phan Tha Sub-district, So Phisai District, Bueng Kan Province*. GMSARN Int. Conf. on Energy, Environment, and Development with Sustainability in GMS, 16-17 November 2023 in Hanoi, Vietnam.

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครอง

### Legal Issues in the Application of Pre-Filing Interim Relief in Administrative Proceedings

สุนทรี ศรีสุวรรณ<sup>1</sup>

Suntaree Srisuwan<sup>1</sup>

Received: 8/02/2569

Revised: 26/06/2569

Accepted: 27/06/2569

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง มาใช้ในคดีปกครอง โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบหลักกฎหมายไทยในส่วนที่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครอง ประเภทของวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องที่สมควรนำมาใช้ได้ ในคดีปกครอง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยบัญญัติให้วิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาเริ่มต้นให้ความคุ้มครองเมื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง แม้คดีปกครองโดยทั่วไปในช่วงระยะเวลาก่อนการยื่นฟ้องคดีอาจมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว โดยเร่งด่วนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะ หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงอันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากรอให้มีการฟ้องคดี ต่อศาลก่อนอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เอง ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงบัญญัติให้มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองโดยที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการสำคัญคล้ายกันว่า การยื่นคำขอต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันระบบกฎหมายของไทยก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในบทกฎหมายฉบับต่างๆ มากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 ข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2566 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 แต่ทั้งนี้ ในส่วนของคดีปกครองนั้นได้มีการนำวิธีการคุ้มครอง

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>1</sup> Master of Laws Student, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

\* E-mail [amp.suntaree@gmail.com](mailto:amp.suntaree@gmail.com)

ชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีการขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ส่วนในคดีปกครองประเภทอื่นไม่มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้แต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมให้ศาลปกครองสามารถคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะอย่างรวดเร็ว ทันทีทันใด รวมถึงป้องกัน มิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น บทความนี้จึงเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง อันจะเป็นการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองของไทยให้มีประสิทธิภาพเท่าทันกับวิทยาการสมัยใหม่และสภาพการณ์ทางสังคมปัจจุบัน

**คำสำคัญ:** วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง, วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา, คดีปกครอง

### ABSTRACT

This article examines the legal issues arising from the application of pre-filing interim relief procedures in administrative proceedings. It employs a comparative method, studying foreign legal frameworks for pre-filing interim relief in administrative cases in combination with Thai statutes that already provide for interim measures. The analysis addresses: (1) the feasibility of establishing pre-filing interim relief in administrative proceedings; (2) the types of pre-filing measures suitable for use in administrative proceedings; and (3) the criteria and conditions under which such measures could be applied in Thai administrative proceedings.

The study found that under Thailand's Administrative Procedure Law, interim measures only take effect after an administrative suit is filed without any provision stating for pre-filing relief. However, in general administrative proceedings, courts may be compelled to consider and issue interim orders prompted by urgent necessity or emergency during the pre-filing period to protect the parties' interests, the public interest, or to avert irreparable harm. For these reasons, the administrative systems of the French Republic, the Italian Republic, and the Federal Republic of Germany each provide clear statutory rules for pre-filing interim relief in administrative cases, requiring that any request demonstrate an urgent necessity or emergency. It is worth noting that Thailand has increasingly adopted pre-filing relief principles across various statutes e.g., the Arrest of Ship Act B.E. 2534 (1991), the Copyright Act B.E. 2537 (1994), the Patent Act B.E. 2522 (1979), the Trademark Act B.E. 2534 (1991), the Trade Secrets Act B.E. 2545 (2002), the Regulation for Intellectual Property and International Trade Cases, B.E.2566 (2023), the Consumer Case Procedure Act B.E. 2551 (2008), and the Arbitration Act B.E. 2545 (2002). Nonetheless, within the realm of administrative proceedings, pre-filing relief is so far confined to applications for interim

measures during arbitration, with no equivalent mechanism in other types of administrative cases.

Therefore, in order to provide the Administrative Court with additional legal tools to swiftly protect the parties' interests and the public interest and prevent further irreparable harm, this article proposes incorporating additional statutory provisions into the Administrative Procedure Law on pre-filing interim relief. Such an amendment would modernize and enhance the effectiveness of interim-measure criteria in Thai administrative proceedings, aligning them with contemporary legal practice and current social conditions.

**Keywords:** Pre-Filing Interim Relief, Interim Measures, Administrative Proceedings

## บทนำ

โดยหลักการแล้ว การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีโดยศาลในคดีปกครองจะต้องกระทำโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดที่มีผลทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาล แต่ด้วยศาลปกครองมีปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก ประกอบกับลักษณะทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้ครบถ้วนก่อนจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำที่มีขอบของฝ่ายปกครองไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสมและทันทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะโดยหลักพื้นฐานตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตลอดระยะเวลา แม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองที่มุ่งให้ความคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องมีและใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่จะเป็นหลักประกันการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยบัญญัติให้มีหลักการเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาขึ้นในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง เป็นวิธีการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ จะให้ศาลเข้ามาช่วยเหลือและเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะไม่สามารถปลดปล่อยตนให้พ้นจากความทุกข์ดังกล่าวได้ อีกทั้งบางกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเฉพาะหน้า หากไม่มีการระงับหรือทุเลาการบังคับลงชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ก็อาจส่งผลให้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปได้ยาก แม้อุทธรณ์ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่

เป็นคุณแก่ตน อีกทั้งบางกรณี อาจเป็นภาระแก่รัฐที่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าที่ควร ดังนั้น การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องดำเนินการ กระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ สำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองของไทยนั้น ได้ถูกบัญญัติ เป็นหลักการไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 69 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแบ่งเป็นส่วนที่ 1 การทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งต่อมาในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้มีการดำเนินการกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง ทำให้การพิจารณาคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแยกเป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาโดยปกติและโดยเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม การเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไปจากเดิม เพราะเป็นเพียงการบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่ากรณีใดมีเหตุความจำเป็นเร่งด่วน หรือเหตุฉุกเฉินที่ทำให้ศาลจะต้องดำเนินการกระบวนพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยเร่งด่วนหรือไม่ การมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองยังคงเป็นอำนาจดุลพินิจของศาล คือ หากศาลพิจารณาเห็นว่า สิทธิของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงและอาจทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวได้ แต่การใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าว จะกระทำได้เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ด้วยปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในชีวิตประจำวัน โดยหน่วยงานของรัฐเองก็ได้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น ลำพังแต่เพียงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งจะเริ่มต้นให้ความคุ้มครองเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 69 และข้อ 75 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงอาจไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะได้ทั่วถึงทุกกรณี เพราะเมื่อมีกรณีข้อพิพาทใดเกิดขึ้น แม้เป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลก็ตาม ย่อมต้องมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้วว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่มีขอบของฝ่ายปกครอง และอาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่มีขอบนั้นอย่างต่อเนื่องไปในระหว่างดำเนินการเพื่อเตรียมฟ้องคดีต่อศาล จะเห็นว่าในคดีปกครองโดยทั่วไป แม้ในช่วงระยะเวลาก่อนการยื่นฟ้องคดีก็อาจมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะ หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงอันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากรอให้มีการฟ้องคดีต่อศาลก่อนอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว โดยเฉพาะคดีที่ความเสียหายจะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งต่อปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะ เช่น คดี

ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มลภาวะ หรือที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากข้อพิพาทดังกล่าวมักจะกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก มิใช่แต่เฉพาะต่อสิทธิผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียว อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นนั้นอาจจะกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น แร่ธาตุ พื้นดิน ป่าไม้ หรือสุขภาพอนามัย ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หรือการเยียวยาแก้ไขอาจกระทำได้นั้นก็จะเป็นการยุ่งยากและต้องใช้เวลา ที่ยาวนาน

ในการนี้ เมื่อได้ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองของไทย ในแง่ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พบว่าเหตุสำคัญซึ่งทำให้การเสนอคำฟ้องต่อศาลในคดีปกครองไม่สามารถกระทำได้ทันทีที่มีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นนั้นอาจมีที่มาจากประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายกรณี เช่น การฟ้องคดีต่อศาลโดยทั่วไปขั้นตอนการยื่นคำฟ้องถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญมากเพราะเป็นขั้นตอนแรก ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มต้นนำคดีมาสู่ศาล ในขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเตรียมฟ้อง โดยเฉพาะในการยื่นคำฟ้องคดีปกครองซึ่งวัตถุแห่งคดี ที่นำมาสู่การมีกรณีข้อพิพาทขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง ล้วนเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเหนือเอกชน และพยานหลักฐานแห่งคดีมักอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเตรียมและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเตรียมฟ้องคดีประเภทนี้จึงยังจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้น หรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ หากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือหากมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย การจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องมีการสั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด กรณีเช่นนี้ก็อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอรับวิธีการชั่วคราวจากศาลได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองก็อาจถือเป็นหนึ่งปัญหาประการสำคัญ ซึ่งทำให้การเสนอคำฟ้องต่อศาลในคดีปกครองไม่สามารถกระทำได้ทันทีที่มีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้น เนื่องจากการตรวจคำฟ้องในคดีปกครองโดยหลักแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองโดยครบถ้วนแล้วหรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาในประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของคดีต่อไป ดังนั้น หากมีกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือกว่าที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นตรวจคำฟ้องซึ่งอาจใช้ระยะเวลาพอสมควร ศาลจะไม่สามารถพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยหลักการทางปกครองแล้วหากศาล ยังไม่มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลจะยังไม่ดำเนินการพิจารณาในส่วนขอคำ

ขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยกรณีเช่นนี้ก็อาจถือเป็นหนึ่งเหตุผลที่มีเหตุผลหนักแน่นให้กฎหมายควรที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถร้องขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาล เพราะหากกฎหมายอนุญาตให้มีการขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีได้ ก็จะไม่มีการที่ศาลจะต้องดำเนินการในส่วนการตรวจรับคำฟ้องก่อนแต่อย่างใด และอีกปัญหาประการหนึ่งคือ ในคดีปกครองได้มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกรณีการขอใช้วิธีการชั่วคราวดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้คู่สัญญาที่ได้ทำสัญญาอนุญาโตตุลาการไว้อาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนก่อน หรือขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ โดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงอาจทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายว่า การนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้นจะนำมาบังคับใช้อย่างไร เนื่องจากทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างก็ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีเป็นการเฉพาะกรณีเช่นนี้จึงอาจทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งว่าศาลดำเนินการระบวรพิจารณาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองที่หยิบยกมาวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยบัญญัติให้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะเริ่มต้นให้ความคุ้มครองก็ต่อเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดี แม้คดีปกครองโดยทั่วไปช่วงระยะเวลาก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็อาจมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะ หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงอันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากรอให้มีการฟ้องคดีต่อศาลก่อนอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เอง ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงมีการบัญญัติหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำขอคล้ายกันว่า จะต้องมิใช่เท็จจริงอันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายของประเทศไทยก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาบัญญัติในบทกฎหมายฉบับต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 ข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2566 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 รวมถึงพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 สำหรับคดีปกครองได้มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีการขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ส่วนในคดีปกครองประเภทอื่นๆ ยังไม่มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีมาใช้แต่อย่างใด บทความนี้จึงเสนอ

ให้มีการเพิ่มเติมบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาศัตติปกครองของไทย อันจะเป็นเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมให้ศาลปกครองสามารถคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ทันทั่วถึง รวมถึงป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ตามหลักความระมัดระวังไว้ก่อน (precautionary principle) ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปที่ปรากฏในกฎหมายของหลายประเทศ เพื่อจะเป็นฐานในการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวสำหรับกรณีต่างๆ ที่อาจเกิดความเสียหายขึ้น แต่อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติในการนำหลักความระมัดระวังไว้ก่อนไปใช้ในการป้องกันความเสียหายดังกล่าวนี้ต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) อันเป็นหลักการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้มีการออกมาตรการหรือคำสั่งต่างๆ เกินความจำเป็นประกอบด้วย ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องของประเทศไทย ในส่วนที่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครอง ประเภทของวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องที่สมควรนำมาใช้ได้ ในคดีปกครอง รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย เพื่อจะปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพ เท้าทันกับวิทยาการสมัยใหม่และสภาพการณ์ทางสังคมปัจจุบันต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศและหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาศัตติปกครองเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย

### วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย ร่างกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ ตำราวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษาของสำนักงานศาลปกครองที่มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในประเทศไทยในส่วนที่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง

## ผลการวิจัย

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง มุ่งเน้นการสร้างดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนเพื่อป้องกันความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง
2. ระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงระบบกฎหมายของไทยได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาบัญญัติไว้ในบทกฎหมายหลายฉบับ
3. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบันมีช่องว่างทางกฎหมาย โดยให้ความคุ้มครองชั่วคราวได้ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีแล้วเท่านั้น ซึ่งไม่ทันท่วงทีต่อความเสียหายในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินก่อนการฟ้องคดี
4. การบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองของไทยให้มีประสิทธิภาพเท่าทันกับวิทยาการสมัยใหม่และสภาพการณ์ทางสังคมปัจจุบันยิ่งขึ้น

## สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองนั้น ปรากฏในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีฐานแนวความคิดเช่นเดียวกับการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล จากการใช้อำนาจทางปกครองภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลร้ายแก่ปัจเจกบุคคลโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยให้สิทธิแก่เอกชนผู้อาจถูกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ซึ่งในการพิจารณากำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองดังกล่าวศาลจะต้องประเมินผลที่ตามมา และต้องปรากฏด้วยว่ามีความเป็นไปได้ที่เอกชนรายนั้นจะชนะในประเด็นหลักแห่งคดี โดยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเพียงข้อพิจารณาเบื้องต้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาเท่านั้น ยังมีข้อ การพิจารณาผลในประเด็นหลักแห่งคดี เพราะด้วยเวลาที่จำกัดในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราว ย่อมเป็นการยากที่ศาลปกครองจะพิจารณาได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย และจากการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องของกฎหมายต่างประเทศ ประกอบกฎหมายของไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยมีรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการแบบกว้าง ดังต่อไปนี้

- 1) กรณีเกี่ยวกับการยื่นคำขอกำหนดวิธีการชั่วคราว ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทให้มีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ด้วยการบัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือ

อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องเป็นการชั่วคราวได้ แม้ยังไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคสาม ดังนี้ “ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินที่ไม่อาจรอให้มีการยื่นคำฟ้องและคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทัน เมื่อบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีคำร้องขอต่อศาลปกครอง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีหรือภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในการนี้ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพียงเท่าที่จำเป็น และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

2) กรณีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคำสั่งวิธีการชั่วคราว ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องไว้ใน หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยบัญญัติเพิ่มเนื้อความ ส่วนที่ 3 วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง กล่าวคือ กรณีก่อนการฟ้องคดีปกครอง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินที่ไม่อาจรอให้มีการยื่นคำฟ้องและคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทัน ผู้จะฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ไว้เป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาก่อนจะมีการยื่นฟ้องคดีหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำขอต้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงที่แสดงว่ามีเหตุที่จะฟ้องผู้ที่จะถูกฟ้องคดี และมีเหตุเพียงพอที่จะทำให้ เชื่อว่าสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้น รวมทั้งต้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ที่เกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการขอให้มีการใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้นให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากรณี มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินอย่างไร เพื่อสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าว

(2) ดุลยพินิจในการพิจารณากำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง กล่าวคือ การพิจารณาคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอภายใต้เงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรก็ได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า 1) คำขอที่ยื่นและในโอกาสที่ยื่นคำขอนั้นมีเหตุสมควร และมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นได้ และ 2) สภาพแห่งความเสียหายที่จะได้รับนั้นเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งนี้ โดยการพิจารณาอนุญาตตาม คำขอให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำขอ คำสั่งเช่นนั้นให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะยื่นคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว

(3) วิธีพิจารณาคำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง เมื่อได้รับคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า และหากเห็นสมควร ศาลจะนัดไต่สวนหรือ

แสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ โดยการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ให้กระทำโดยตุลาการศาลปกครองนายเดียว ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของเรื่อง ทั้งนี้ โดยตุลาการเจ้าของเรื่องที่มีอำนาจ ได้แก่ ตุลาการ ในศาลปกครองชั้นต้นที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นผู้ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดผู้ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย แล้วแต่กรณี

(4) การมีผลบังคับของคำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง

(ก) ให้ศาลแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้มีผลบังคับได้ทันที แม้ว่าผู้ที่จะถูกฟ้องคดีจะยังมิได้รับแจ้งคำสั่งเช่นนั้นก็ตาม

(ข) ให้ศาลพิจารณาถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีแล้วอาจสั่งให้ผู้ขอวางเงินหรือหาประกันมาให้ตามจำนวนภายในระยะเวลา และกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรสำหรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวด้วยก็ได้

(ค) ถ้าผู้ขอมีได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอที่มีคำสั่งอนุญาตนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นอันยกเลิก ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ และให้ศาลมีคำสั่ง ให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีได้ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร และถ้าผู้ขอ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจบังคับผู้ขอเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ง) ถ้าผู้ขอฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอที่มีคำสั่งอนุญาตนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้คำสั่งนั้นหรือคำสั่งอนุญาตที่ศาลมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงตามข้อ 77/6 วรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับต่อไป เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอของผู้ที่จะ ถูกฟ้องคดีให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และให้นำข้อ 74 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(5) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง กล่าวคือ ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวได้ ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมดังกล่าว คำสั่ง เช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด ในกรณีนี้ ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีอาจมีคำขอรวมไปกับคำขอให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นหรือยื่นคำขอต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้ว เห็นว่าคำสั่งเดิมที่ถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการสั่งโดยศาลมีความเห็นหลงไปว่ามีเหตุที่จะฟ้องผู้ที่จะถูกฟ้องคดีนั้น หรือมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งอนุญาตโดยความผิดหรือเลินเล่อของผู้ขอให้ศาล มีคำสั่งให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีได้ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร และถ้าผู้ขอไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจบังคับผู้ขอเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

อย่างไรก็ดี ในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองของไทยดังกล่าวมานั้น เป็นเพียงข้อเสนอแนะอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ซึ่งอาจนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเท่านั้น เพราะโดยหลักกระบวนการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งถือกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการให้ความคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนบนพื้นฐานความยุติธรรม ดังนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีการชั่วคราวเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองไทยมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยมากที่สุด

### เอกสารอ้างอิง

กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 3 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). *แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป*.

ใจรัก เอื้อชูเกียรติ. (2555). การใช้ประโยชน์ในความลับทางการค้าโดยไม่เหมาะสม. *วารสารกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ*.

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานศาลยุติธรรม.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2553). *ลักษณะกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ณัฐชนนท์ บัวทอง. (2561). *วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: ศึกษากรณีความเป็นไปได้ในการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครอง* (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 13). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ธวัชชัย ศุภผลศิริ. (2535). *คำอธิบายหลักกฎหมายลิขสิทธิ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธัญพร พึ่งพุ่มแก้ว. (2555). *การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือคำร้องทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธานีศ เกศพิทักษ์. (2551). *กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติ้ง.

นพรัตน์ อุดมโชคมงคล. (ม.ป.ป.). *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในศาลปกครองอิตาลี (1)*. เอกสารไมติพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

นพรัตน์ อุดมโชคมงคล. (ม.ป.ป.). *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในศาลปกครองอิตาลี (2)*. เอกสารไมติพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

นฤมล กิจสินธพชัย. (2547). *มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในการอนุญาตตุลาการทางการค้าระหว่างประเทศ*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สายทิพย์ จาละ. (ม.ป.ป.). *ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว*. สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2566, จาก

<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act341.pdf>

นุจิรา มีชัย. (2557). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายจากการกระทำละเมิด: กรณีศึกษา คำขอคุ้มครองชั่วคราวให้หยุดกระทำละเมิดก่อนฟ้อง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

เนตินาฏ คงทอง. (2545). *วิธีการชั่วคราวในคดีแพ่ง: ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีไปใช้ในคดีแพ่ง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). *วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 7(3)*.

ปฐมพงษ์ สิงห์แดง. (2561). *การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). *การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปาลิรัฐ ศรีวรรณพลกษ. (ม.ป.ป.). *วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง: ความทั่วไป องค์ประกอบ และแนวคำพิพากษา*.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ. (2545). *รายงานวิจัยเรื่องมาตรการชั่วคราวก่อนพิพากษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรรัตน์ ไชขุนทด. (ม.ป.ป.). *เรื่องการมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

วิชา เนตรหัตถ์. (ม.ป.ป.). *การนำมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (einstweilige Anordnung) มาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบและการตรวจข้อสอบ: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายไทย*. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

วิชัย อริยะนันทะ. (2535). *สรุปผลการสัมมนาปัญหาการดำเนินคดีละเมิดลิขสิทธิ์และหลักการใหม่ในพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534*. บทบัณฑิต, 48.

วีรวุฒิ อ่อนสงไกร. (2563). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: กรณีการทูลเกล้าฯบังคับคดีตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง*. บทความทางวิชาการ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมชัย ทีฆาอุมาร. (2560). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรุงสยาม พับลิชชิง.

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง. (2556). *คดีปกครอง...รู้ไว้บอกต่อ*.

สำนักวิจัยและวิชาการ. (2554). *ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของต่างประเทศ*. เอกสาร

ประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองประจำปี พ.ศ. 2553 ณ โรงแรมฮอลิเดย์ อินน์ รีเจนท์ ปิซ

ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 28-30 มกราคม 2554.

สุนทนา พันธสมบัติ. (2557). *มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาในคดีรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์*

*นิติศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิรดี สุทธิสมณ์. (2548). *มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติ*

*ศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสิทธิ์ จันทะมา. (2560). *หลักเกณฑ์การพิจารณาเหตุฉุกเฉินในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: ศึกษาวิธี*

*พิจารณาคดีปกครองไทยและฝรั่งเศส*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 17(4).

แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของ

ชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก

A Participatory Household Solid Waste Management Guidelines of Ban Bung

Community, SriPhiromSub-district, Phromphiram District, Phitsanulok Province

Received: 12/02/2569

Revised: 20/06/2569

Accepted: 23/06/2569

วีระชัย ไญโยโต<sup>1</sup>

Weerachai Yaito<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสภาพการจัดการขยะมูลฝอย ในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง หมู่ 5 ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 140 ครัวเรือน จากครัวเรือนที่อาศัยอยู่จริงทั้งหมด 2) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วม โดยใช้แนวทางแบบ ผสานวิธี โดยเริ่มจากการใช้ การวิจัยเชิงปริมาณ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์เชิงลึก จากตัวแทนร้านค้าและผู้นำชุมชนเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการคัดแยกขยะ ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละครัวเรือน รวมถึงทัศนคติและความคิดเห็นที่มีต่อระบบการจัดการขยะเดิมที่มีอยู่

ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง สภาพการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนโดยภาพรวมอยู่ในระดับดีถึงดีมาก สะท้อนการรับรู้เชิงบวกและพฤติกรรมการจัดการขยะที่ต้นทางของประชาชน

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยรวมอยู่ในระดับมาก มีการคัดแยกขยะที่ต้นทาง นำมาซึ่งการคัดแยกขยะในครัวเรือนไปสู่ความสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง

3. แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุงประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรมีการพัฒนาและยกระดับระบบการจัดการขยะมูลฝอยในอนาคตให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการบูรณาการการมีส่วนร่วมจากระดับครัวเรือนสู่ระดับชุมชน ผ่านการพัฒนากลไกการจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความยั่งยืน

คำสำคัญ: การบริหารจัดการขยะมูลฝอย, ครัวเรือน, ส่วนร่วม

<sup>1</sup>มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, ประเทศไทย

<sup>1</sup>Phibulsongkram Rajabhat University, Thailand

\*Email: weerachaiy@gmail.com

## Abstract

The objectives of this research were: 1) to study the current situation of participatory household solid waste management among 140 households actually residing in Ban Bung Community, Moo 5, Si Phrom Sub-district, Phrom Phiram District, Phitsanulok Province; 2) to examine community participation in household solid waste management in Ban Bung Community; and 3) to propose guidelines for participatory household solid waste management. This study employed a mixed-methods research design, beginning with a quantitative approach using questionnaires to collect data regarding waste segregation behaviors, household waste generation volume, as well as attitudes and opinions toward the existing waste management system. Additionally, qualitative data were gathered through in-depth interviews with store representatives and community leaders.

The research findings are as follows

1. Conditions of Participatory Household Solid Waste Management in Ban Bung Community Overall, household solid waste management was rated at a good to very good level, reflecting positive perceptions and effective source-level practices.

2. Public Participation in Participatory Household Solid Waste Management Public participation was high, particularly in waste separation at the source, contributing to a moderate level of household waste management success.

3. Guidelines for Participatory Household Solid Waste Management in Ban Bung Community Most residents highlighted the need to enhance the waste management system by integrating household and community participation through transparent, accountable, and sustainable mechanisms.

**Keyword:** Solid Waste Management, Household, Participatory

## บทนำ

จากข้อมูลพบว่า ปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนกำลังทวีความรุนแรงทั่วโลก โดยจีนเป็นประเทศที่ผลิตขยะรวมมากที่สุดถึง 395 ล้านตันต่อปี ขณะที่สหรัฐอเมริกาผลิต 265 ล้านตัน แต่กลับมีอัตราการผลิตต่อหัวสูงที่สุดในโลก เฉลี่ยกว่า 800 กิโลกรัมต่อคนต่อปี หรือมากกว่าสองเท่าของญี่ปุ่น และใกล้เคียงกับเดนมาร์ก ปริมาณขยะทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าจะสูงถึง 3.4 พันล้านตันภายในปี 2050 จากการเติบโตของประชากร เศรษฐกิจ และการบริโภค ทั้งนี้ประเทศรายได้ต่ำมักมีการจัดการขยะที่ไม่ทั่วถึงเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว ขณะที่ขยะประเภทพิเศษอย่างอุตสาหกรรมและอิเล็กทรอนิกส์ก็เพิ่มขึ้นรวดเร็ว โดยแคนาดาผลิตของเสียอุตสาหกรรมต่อหัวมากที่สุดในโลก นอกจากนี้ ขยะพลาสติกและขยะอาหารยังเป็นปัญหา

สำคัญ โดยเฉพาะเศษอาหารที่คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของขยะทั่วโลก และสหรัฐอเมริกายังคงเป็นผู้ผลิตเศษอาหารรายใหญ่ที่สุดเกือบ 100 ล้านตันต่อปี สะท้อนถึงความท้าทายของการจัดการขยะที่ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วโลก (A world of waste : Global waste generation – statistics & facts, 2022)

จากข้อมูลสถานการณ์ขยะมูลฝอยในประเทศไทย พบว่าปริมาณขยะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะขยะอาหารและขยะพลาสติก ซึ่งกลายเป็นภาระสำคัญของระบบกำจัด ทั้ง ๆ ที่หลายประเภทสามารถลดหรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หากมีการคัดแยกที่มีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาที่พบคือประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักหรือขาดแรงจูงใจในการคัดแยก ขยะบางประเภทไม่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ และกฎหมายยังไม่เข้มงวด ทำให้การจัดการขยะที่ต้นทางยังไม่ประสบความสำเร็จในเชิงโครงสร้าง ประเทศไทยมีสถานที่กำจัดขยะจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่ยังดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การเผาและการเทกองกลางแจ้ง ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษและผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งนี้สะท้อนว่าการจัดการที่ปลายทางยังไม่สามารถรองรับปริมาณขยะที่เพิ่มสูงขึ้นได้ ดังนั้น แนวทางแก้ปัญหาควรเน้นการมีส่วนร่วมของครัวเรือนและชุมชน เนื่องจากเป็นแหล่งกำเนิดขยะที่สำคัญที่สุด หากครัวเรือนสามารถคัดแยกและลดขยะได้ตั้งแต่ต้นทาง จะช่วยลดภาระของระบบกำจัด และเพิ่มโอกาสนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการขยะแบบบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนกรมควบคุมมลพิษ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2567)

จากสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของชุมชนบ้านบุงในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยอย่างเป็นรูปแบบ และสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนได้อย่างน่าสนใจ บ้านบุงตั้งอยู่หมู่ที่ 5 ตำบลศรีภิรมย์ อำเภोधมพิราม จังหวัดพิษณุโลก เป็นชุมชนขนาดกลางที่ก่อตั้งมาแล้วกว่า 80 ปี มีประวัติการตั้งหมู่บ้านตามลักษณะภูมิประเทศที่เป็น “บุง” หรือแอ่งน้ำล้อมรอบ ซึ่งเป็นที่มาของชื่อหมู่บ้านจนถึงปัจจุบัน ชุมชนบ้านบุงมีลักษณะวิถีชีวิตเรียบง่าย สมาชิกส่วนใหญ่สื่อสารกันด้วยภาษาพื้นเมือง และส่วนหนึ่งมีชาวบ้านจากชุมชนอื่นเข้ามาอยู่อาศัย ทำให้เกิดการผสมผสานของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่หลากหลาย ภายในชุมชนมีการริเริ่ม การจัดการขยะแบบเป็นรูปแบบ ตั้งแต่ปี 2560 โดยเริ่มจากการจัดตั้ง ธนาคารขยะ เพื่อรับซื้อขยะที่คัดแยกแล้วจากคนในชุมชน ซึ่งสามารถรับซื้อได้ประมาณปีละ 4 ตัน แม้ว่าจะประสบปัญหาราคาขยะตกต่ำ แต่ชุมชนสามารถปรับตัวโดยเปลี่ยนเป็น ตลาดนัดขยะ ซึ่งยังคงดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน สิ่งที่ทำให้บ้านบุงเป็น ต้นแบบของการจัดการขยะมูลฝอย คือการสร้าง กลไกการมีส่วนร่วมของครัวเรือนและชุมชน ตั้งแต่ต้นทาง โดยเน้นการคัดแยกขยะที่บ้าน การสร้างมูลค่าให้ขยะที่คัดแยก และการมีแรงจูงใจให้ชาวบ้านร่วมมือในการจัดการขยะ นอกจากนี้ ชุมชนยังสามารถปรับรูปแบบการบริหารจัดการตามสถานการณ์ เช่น การเปลี่ยนจากธนาคารขยะเป็นตลาดนัดขยะ เมื่อราคาขยะเปลี่ยนแปลง ซึ่งสะท้อนถึงความยืดหยุ่นและความยั่งยืนของโมเดล และโมเดลของบ้านบุงจึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของ การจัดการขยะแบบบูรณาการที่มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้ง ครัวเรือน ชุมชน และตลาดท้องถิ่น โดยสามารถลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทาง สร้างมูลค่าให้ขยะรีไซเคิล และช่วยลดภาระของระบบกำจัดขยะในระยะยาว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีหรือหน่วยงานรัฐ แต่เกิดจากความร่วมมือและการปรับตัวของคนในชุมชนเอง

ข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้านตาม บ้านบุง มีครัวเรือนที่อยู่จริง 140 ครัวเรือน (ข้อมูล จปฐ.ปี 2568) จำนวนสมาชิก 315 คน โดยแยกเป็น ชาย 151 คน หญิง 164 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก คือ การเกษตรกรรม (ทำนา, ทำไร่, เลี้ยงสัตว์) อาชีพรองรับจ้างทั่วไป ประชาชนในหมู่บ้านนับถือศาสนาพุทธ ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับภาคบังคับ และครัวเรือนมีน้ำดื่ม และน้ำใช้เพียงพอ และคนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ย 67,978.10 บาท/คน/ปี บ้านบุงมีกลไกการทำงานที่มีความเข้มแข็ง โดยมีการจัดตั้งสภาผู้นำชุมชนในการขับเคลื่อนกิจกรรม ซึ่งสภาผู้นำชุมชนนี้มาจากหลายๆ กลุ่มที่มีอยู่ในหมู่บ้าน มาจากแกนนำที่มีความพร้อมในคุณวุฒิ วิทยุและประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดทั้งมีบทบาทหน้าที่ในชุมชนและมีที่ปรึกษามาจากหน่วยงานราชการ และเอกชนในพื้นที่ทั้งหมดในการขับเคลื่อนทีมสภาผู้นำชุมชน สามารถจัดการ และร่วมพัฒนาชุมชนของตนเองได้อย่างเข้มแข็ง โดยสภาผู้นำประกอบไปด้วย คณะกรรมการหมู่บ้าน ท้องที่ ท้องถิ่น ประธานคุ้มบ้าน ตัวแทนครัวเรือน อาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เยาวชน กลุ่มอาชีพ ผู้สูงอายุ จิตอาสา ประชาญ์ชาวบ้าน เกษตรกร เป็นต้น และมีภาคีเครือข่าย ที่ปรึกษา หน่วยงานของราชการและเอกชน ซึ่งร่วมกันขับเคลื่อน และส่งเสริมกิจกรรมการคัดแยกขยะมูลฝอยจากภาคครัวเรือน ไปสู่การมีตลาดนัดขยะ เพื่อสมทบกองทุน “เพื่อกัน และกัน” เพื่อเป็นสวัสดิการ ช่วยเหลือคนในหมู่บ้านชุมชน (ข้อมูล จปฐ. ปี 2568)

สำหรับความน่าสนใจและความโดดเด่นของพื้นที่ศึกษา ชุมชนบ้านบุงเป็นชุมชนต้นแบบที่มีกลไกการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง ชุมชนบ้านบุงสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของคนในครัวเรือนและชุมชนในการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง ได้อย่างน่าสนใจ มีความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามสถานการณ์ ชุมชนมีโมเดลการจัดการขยะที่ยืดหยุ่น เช่น เมื่อเจอปัญหาราคาขยะตกต่ำก็สามารถปรับรูปแบบจาก "ธนาคารขยะ" มาเป็น "ตลาดนัดขยะ" เพื่อความอยู่รอดและยั่งยืนได้ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงขยะสู่สวัสดิการชุมชน สามารถนำรายได้จากตลาดนัดขยะไปสมทบเข้ากองทุน "เพื่อกัน และกัน" เพื่อเป็นสวัสดิการช่วยเหลือคนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นแรงจูงใจและการบริหารจัดการแบบบูรณาการที่เห็นผลจริง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

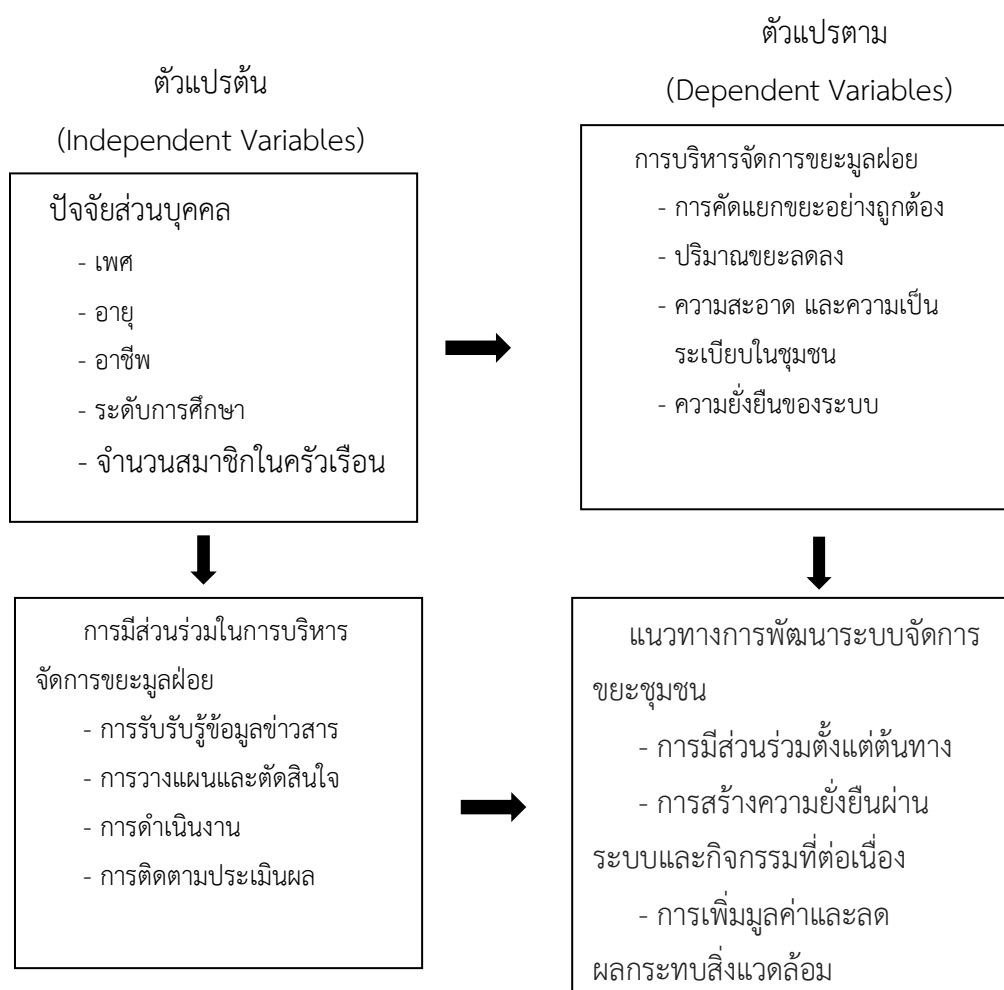
1. เพื่อศึกษาสภาพการจัดการขยะมูลฝอย ในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก
3. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก

### สมมติฐานการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันของการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง อยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีแนวโน้มที่จะพัฒนาได้ หากได้รับการสนับสนุนจากชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคัดแยกขยะ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง
3. แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ที่พัฒนาขึ้นสามารถใช้เป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้กับชุมชนอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรม เอกสาร แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กระทรวงสาธารณสุข ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมในฉบับที่ 2 พ.ศ.2550 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550, หน้า 3) และกรมควบคุมมลพิษ (2564)



ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "ต้นแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง" เป็นการศึกษาที่ใช้แนวทางแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและลึกซึ้งอย่างรอบด้าน โดยแบ่งขั้นตอนและแยกประเภทวิธีดำเนินการวิจัยออกเป็น 2 ส่วนหลักอย่างชัดเจน ดังนี้

1. รูปแบบการวิจัย (Research Design) การวิจัยครั้งนี้เลือกใช้รูปแบบ วิธีวิทยาการวิจัยแบบผสมวิธี ชนิดเชิงลำดับสำรวจความเห็นตามด้วยการขยายความเชิงคุณภาพ (Explanatory Sequential Mixed Methods Design) โดยแบ่งกระบวนการออกเป็น 2 ระยะต่อเนื่องกัน

ระยะที่ 1 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Phase) ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามในวงกว้างจากคนในชุมชนเกี่ยวกับพฤติกรรมคัดแยกขยะ ปริมาณขยะ ทศนคติ และการมีส่วนร่วม เพื่อนำมาวิเคราะห์ทางสถิติหาแนวโน้มและปัญหาในภาพรวม

ระยะที่ 2 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Phase) ดำเนินการเจาะลึกผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเฉพาะกับกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ เพื่ออธิบายที่มาของปัญหา ข้อจำกัด และ

ข้อเสนอแนะจากประสบการณ์ตรงการบูรณาการข้อมูล (Data Integration) นำข้อมูลทั้ง 2 ส่วนมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเติมเต็มและยืนยันซึ่งกันและกัน นำไปสู่การสร้าง "ต้นแบบ" การบริหารจัดการขยะที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของชุมชนบ้านบุงอย่างแท้จริง

## 2. ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

2.1 ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณประชากร (Population) คือ ครัวเรือนที่อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ชุมชนบ้านบุง หมู่ที่ 5 ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ตามฐานข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2568 จำนวนทั้งสิ้น 140 ครัวเรือนกลุ่มตัวอย่าง (Sample) เนื่องจากประชากรมีจำนวนไม่มากนัก (140 ครัวเรือน) ผู้วิจัยจึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือน ครัวเรือนละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 140 คน โดยใช้กระบวนการเก็บแบบสำมะโน (Census) เพื่อให้ได้ข้อมูลภาพรวมที่แม่นยำที่สุด

2.2 ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ตัวแทนครัวเรือนที่มีบทบาทสำคัญหรือผู้ที่มีความเข้าใจในบริบทของชุมชนอย่างถ่องแท้ เช่น ผู้นำชุมชน หรือแกนนำอาสาสมัคร จำนวน 5 ท่าน (5 ครัวเรือน) กลุ่มผู้ร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ตัวแทนผู้ประกอบการร้านค้าในชุมชนบ้านบุงที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการเกิดขยะ จำนวน 5 ท่าน (5 ร้านค้า)

## 3. เครื่องมือการวิจัย (Research Instruments)

3.1 เครื่องมือสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณคือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ร่วมกับแบบบันทึกการสังเกตการณ์ (Observation Checklist) ในขณะลงพื้นที่ โครงสร้างแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นคำถามแบบเลือกตอบ (Check-list) ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และจำนวนสมาชิกในครัวเรือน

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ ประเมินระบบเดิมในพื้นที่บ้านบุง หมู่ที่ 5 ลักษณะเป็นมาตรประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ตามวิธีของ Likert

ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของคนในชุมชนบ้านบุง วัดระดับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง ลักษณะเป็นมาตรประมาณค่า 5 ระดับ (มากที่สุด, มาก, ปานกลาง, น้อย, น้อยที่สุด)

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเพิ่มเติมและข้อเสนอแนะ ลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด (Open-ended) แบบเขียนบรรยาย

3.2 เครื่องมือสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Guide) ลักษณะกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) เน้นการพูดคุย ซักถาม เจาะลึกถึงข้อจำกัด ปัญหาที่แท้จริง และแนวทางที่ต้องการในอนาคตประเด็นแนวทางสนทนากลุ่ม (Focus Group Guideline) สำหรับกลุ่มร้านค้า เน้นบทบาทผู้ประกอบการ ต้นตอขยะจากสินค้า และข้อเสนอแนะต่อระบบ Recycle/Reuse

4. การสร้างและการหาคุณภาพเครื่องมือการยกร่างเครื่องมือ ผู้วิจัยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 นำประเด็นมาสร้างข้อคำถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และบริบทของชุมชนบ้านป่าหูกวางหาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Validity) นำแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ และประเด็นสนทนากลุ่มเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมของภาษา และหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC) โดยคัดเลือกข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไปการหาความเชื่อมั่น (Reliability) นำแบบสอบถามไปทำการทดลองใช้ (Try-out) กับครัวเรือนนอกพื้นที่วิจัยที่มีบริบทคล้ายคลึงกัน จำนวน 30 ครัวเรือน เพื่อคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) โดยต้องได้ค่าไม่น้อยกว่า 0.70 ก่อนนำไปลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริงกับประชากร 140 ครัวเรือน

5. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) ผู้วิจัยทำการจัดแบ่งกรรมวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลออกตามประเภทของระเบียบวิธีวิจัยอย่างชัดเจน ดังนี้

5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data Analysis) ข้อมูลจากแบบสอบถามทั้งหมด 140 ชุด ที่ได้รับกลับมาอย่างสมบูรณ์ จะนำมาลงรหัสและประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ผ่านโปรแกรมสถิติสำเร็จรูป โดยใช้สถิติดังนี้: สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics): ค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage): ใช้จัดระเบียบและอธิบายข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (เพศ, อายุ, อาชีพ, การศึกษา, สมาชิกในครัวเรือน) และสรุปเนื้อหาในส่วนคำถามปลายเปิดค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ใช้ประเมินระดับความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการขยะ และระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ โดยกำหนดเกณฑ์การแปลความหมายค่าเฉลี่ยเป็น 5 ระดับ (มากที่สุด, มาก, ปานกลาง, น้อย, น้อยที่สุด)

5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Analysis) ข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึก การสังเกตการณ์ขณะลงพื้นที่ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเฉพาะ จะนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีมาตรฐานดังนี้: การถอดความและตรวจสอบข้อมูล (Verbatim & Data Verification): นำเทปบันทึกเสียงมาถอดข้อความแบบคำต่อคำ ร่วมกับตรวจสอบความถูกต้องด้วยวิธีสามเส้า (Triangulation) ทั้งด้านบุคคล (ผู้นำร้านค้า ชาวบ้าน) และด้านวิธีการ (สัมภาษณ์ สังเกตการณ์) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทำการจำแนกข้อมูลแยกตามประเด็นอุปสรรค ข้อจำกัด และสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับพฤติกรรมบริหารจัดการหมูขยะเชิงแนวคิด (Thematic Coding): สรุปประเด็นความต้องการของร้านค้าและผู้นำ เพื่อถอดรหัสออกมาเป็นแนวคิดโครงสร้าง "ระบบ" ที่ชุมชนคาดหวัง

5.3 การผสานวิธีเพื่อสังเคราะห์แบบจำลอง (Data Integration) ผู้วิจัยนำผลลัพธ์เชิงสถิติ (ตัวเลขค่าเฉลี่ยและสัดส่วนปัญหาจากครัวเรือน 140 ชุด) มาเป็นแกนตั้ง จากนั้นนำผลการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (ความเห็นเชิงลึกของผู้นำ 5 ท่าน และมุมมองร้านค้า 5 ร้าน) มาอธิบายขยายความเบื้องหลังสถิติดังกล่าว ข้อมูลที่ประสานกันจะถูกนำมาเรียบเรียงและยกร่างขึ้นเป็น "ต้นแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านป่าหูกวาง" เพื่อส่งคืนแนวทางที่ปฏิบัติได้จริงให้แก่พื้นที่ศึกษา

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

1. การตรวจสอบเนื้อหา (Validity) นำแบบสอบถามเสนอผู้เชี่ยวชาญ 3 คน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาว่าเป็นไปตามจุดประสงค์ของงานวิจัย หลังจากนั้นนำผลการตรวจสอบมาคำนวณหาค่าดัชนี

ความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Item-Objective Congruence: IOC) หากค่า IOC มีค่าตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไปนำมาใช้ ส่วนข้อที่มีค่าน้อยกว่า 0.5 นำมาปรับปรุงให้เหมาะสมตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

2. การตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 30 คน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามก่อนนำไปใช้เก็บรวบรวมจริง โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ด้วยวิธีการคำนวณของ Cronbach (1990) ซึ่งกำหนดเกณฑ์ความเชื่อมั่นที่มีค่ามากกว่า 0.75 จึงจะยอมรับว่าเชื่อมั่นสำหรับการเก็บข้อมูลกลุ่ม

## ผลการศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยภาพรวม ตัวแทนครัวเรือนจำนวน 140 ครัวเรือน ส่วนใหญ่มีระดับความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับ มาก ถึง มากที่สุด ในเกือบทุกประเด็น โดยสามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ของผู้วิจัยที่ได้ทำวิจัยนี้ขึ้นมา ทำให้ทราบถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ดังต่อไปนี้

1. สภาพการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบึงจากผลการวิจัยพบว่า สภาพการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนของชุมชนบ้านบึงโดยภาพรวมอยู่ในระดับดีถึงดีมาก ( $\bar{X} = 3.78$ , S.D. = 0.60) แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้เชิงบวกต่อการดำเนินงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน โดยเฉพาะประเด็นการลดใช้ถุงพลาสติกและวัสดุที่ก่อให้เกิดขยะย่อยสลายยากซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = 4.19$ ) และได้รับการยอมรับจากประชาชนในระดับสูงมากประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการขยะ ณ แหล่งกำเนิด ที่ระบุว่าเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของเจ้าของอาคารบ้านเรือนในการหลีกเลี่ยงการสร้างขยะ หรือเลือกใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ พระศักดิ์ชัย จิรสีโล (2564) ที่พบว่า ประชาชนมีการลดการใช้ถุงพลาสติก กล่องโฟม และหันมาใช้วัสดุจากธรรมชาติหรือภาชนะที่ใช้ซ้ำได้ตามแนวคิด 7R ด้านการปฏิเสธการใช้ (Reject) และลดการใช้ (Reduce) เช่นเดียวกับงานวิจัยของ นิสาวรรณ พรหมเมตตา (2565) ที่ชี้ให้เห็นว่าการคัดแยกขยะและลดขยะตั้งแต่ภาคครัวเรือนช่วยลดปริมาณมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม แม้พฤติกรรมระดับบุคคลจะอยู่ในระดับดี แต่ผลการวิจัยชี้ให้เห็นช่องว่างสำคัญ คือ มีตัวแทนครัวเรือนร้อยละ 41.4 ที่ประเมินสภาพการจัดการขยะอยู่ในระดับปานกลางถึงน้อย เนื่องจากระบบและประสิทธิภาพการจัดการขยะในระดับพื้นที่ยังไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังได้เต็มที่ ประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ วิศรุต โนราช (2567) ที่ระบุว่าปัญหามักเกิดจากการจัดการขยะที่ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และขาดแคลนงบประมาณหรือระบบรองรับที่มีประสิทธิภาพ และคล้ายคลึงกับ รัชรินทร์ บุรณ์เจริญ (2565) ที่พบว่าหากหน่วยงานหรือพื้นที่ยังไม่มีกรวางระบบบริหารจัดการขยะที่ชัดเจน ย่อมส่งผลให้เกิดขยะตกค้างและลดทอนความสมบูรณ์ของการจัดการขยะในภาพรวม

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนของชุมชนบ้านบึงผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมอยู่ในระดับ “มาก” ( $\bar{x} = 3.92$ , S.D. = 0.59) โดยกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูงสุดคือ การคัดแยกขยะที่ต้นทาง มีการปฏิบัติสูงถึงร้อยละ 95.7 และมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{x} = 4.28$ ) ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในชุมชนบ้านบึงมีความรู้ ความตระหนัก และจิตสำนึกต่อบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะผู้ก่อขยะ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ทนงศักดิ์ ขวัญอ่อน (2566) ที่พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมและพฤติกรรมคัดแยกขยะในครัวเรือนในระดับมาก เนื่องจากมีความรู้ความเข้าใจสูง สอดรับกับแนวคิด "UTTARA Model" ของ ดำรงค์ ทองศรี (2567) ในด้าน Trash Distinguish (T: การคัดแยกขยะมูลฝอย) ที่ระบุว่าปัจจัยด้านความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนประสิทธิภาพการจัดการขยะในชุมชน และตรงกับบทเรียนของ วนิดา เสริมเหลา (2564) ในเรื่อง การสร้างความตระหนักและความเข้าใจจนเกิดการปฏิบัติการคัดแยกขยะในครัวเรือนเป็นประจำจนเป็นนิสัย ทว่า ในทางกลับกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเชิงระบบและนโยบาย เช่น การติดตามตรวจสอบ และการให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน กลับมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ( $\bar{x} = 3.53$ ) สะท้อนว่าประชาชนยังจำกัดบทบาทตัวเองเป็นเพียง “ผู้ปฏิบัติ” มากกว่า “ผู้กำกับดูแล” ประเด็นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ หทัยชนก บุญให้ลาภ (2565) ที่ระบุว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญคือประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์หรือเสนอแนะเชิงนโยบาย และสอดคล้องกับข้อสังเกตของ วิวัฒน์ สังข์แย้ม (2564) ที่พบว่าการมีส่วนร่วมในภาพรวมของคนในพื้นที่มักจะหยุดอยู่ที่ระดับปานกลาง ปรากฏการณ์นี้อธิบายได้ตามแนวคิดของ ณฤทัย ทองมี (2565) ที่ว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และต้องเป็นการอภิบาลร่วมกัน (Collaborative Governance) หลายภาคส่วน ไม่ใช่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติเท่านั้น

3. แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบึง จากผลการวิจัย ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 77.2 เห็นพ้องในระดับมากถึงมากที่สุดว่าควรมีการยกระดับและพัฒนา ระบบบริหารจัดการขยะในอนาคตให้เป็นรูปธรรม โดยแนวทางที่ได้จากการสังเคราะห์คือการบริหารจัดการแบบบูรณาการ จากระดับปัจเจก สู่ระดับชุมชน (กลไก Recycle/Reuse) และเพิ่มระบบตรวจสอบที่โปร่งใส แนวทางเชิงบูรณาการนี้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การจัดการขยะของ วรางคณา สวัสดิ์ (2566) ที่เน้น ยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการกระบวนการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ภายใต้แนวคิด “ขยะเป็นทรัพยากร” และส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างคุ้มค่าแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน การที่ชุมชนบ้านบึงต้องการพัฒนา กลไกการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ (Recycle/Reuse) และตั้งเครือข่ายอาสาสมัคร สอดคล้องอย่างยิ่งกับ แนวคิดสังคมขยะเหลือศูนย์ (Zero Waste) ตามหลัก 3R ของ นิสาวรรณ พรหมเมตตา (2565) และ รัชรินทร์ บุรณ์เจริญ (2565) ที่เน้นการลดปริมาณส่งขยะไปกำจัดด้วยการเพิ่มมูลค่าขยะนอกจากนี้ ข้อเสนอแนะให้ จัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครหรือกลไก “พลเมืองเฝ้าระวัง” เพื่อความยั่งยืน ยังสอดคล้องกับโมเดลความสำเร็จของ วนิดา เสริมเหลา (2564) ที่เน้นย้ำเรื่องการมีระบบติดตามผล การสร้างแรงจูงใจร่วมกัน และการขยาย เครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงกิจกรรมในชุมชน และตรงกับแนวทางของ วิศรุต โนราช (2567) ที่เสนอให้ใช้กลไก

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยการสร้าง “หมู่บ้านนำร่องหรือหมู่บ้านต้นแบบ” เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้และขยายผลอย่างยั่งยืน ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนผ่านบทบาทของประชาชนจากผู้ปฏิบัติ สู่ผู้ร่วมผลักดันระบบตามหลักการอภิบาลร่วมกันอย่างแท้จริง

## อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก สามารถอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ดังนี้

1. สภาพการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ผลการวิจัยพบว่า สภาพการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนของชุมชนบ้านบุงโดยภาพรวมอยู่ในระดับดีถึงดีมาก ( $\bar{x} = 3.78$ , S.D. = 0.60) แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้เชิงบวกต่อการดำเนินงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน โดยเฉพาะประเด็นการลดใช้ถุงพลาสติกและวัสดุที่ก่อให้เกิดขยะย่อยสลายยาก ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{x} = 4.19$ ) และได้รับการยอมรับจากประชาชนในระดับสูงมาก สะท้อนถึงความเข้มแข็งของการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรบริโภคของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ภาพรวมของสภาพการจัดการขยะจะอยู่ในระดับสูง แต่ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าความเป็นระบบและประสิทธิภาพของการจัดการขยะมูลฝอยในระดับพื้นที่ยังไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีตัวแทนครัวเรือนร้อยละ 41.4 ที่ประเมินอยู่ในระดับปานกลางถึงน้อย ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการขยะในระดับพฤติกรรมรายบุคคลแม้จะมีความเข้มแข็ง แต่หากขาดระบบการจัดการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในระดับชุมชน อาจส่งผลให้การจัดการขยะโดยรวมยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมอยู่ในระดับ “มาก” ( $\bar{x} = 3.92$ , S.D. = 0.59) โดยกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูงสุดเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบส่วนบุคคล เช่น การคัดแยกขยะที่ต้นทาง ซึ่งมีระดับการมีส่วนร่วมสูงถึงร้อยละ 95.7 และมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{x} = 4.28$ ) แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และสามารถนำหลักการจัดการขยะไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันได้จริง ในขณะเดียวกัน ผลการวิจัยยังสะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเชิงระบบและเชิงนโยบายของชุมชน เช่น การนำขยะกลับมาใช้ซ้ำหรือรีไซเคิล การติดตามตรวจสอบ และการให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยังอยู่ในระดับปานกลางถึงค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการติดตามตรวจสอบซึ่งมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ( $\bar{x} = 3.53$ ) ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงจำกัดอยู่ในบทบาทของ “ผู้ปฏิบัติ” มากกว่าการเป็น “ผู้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลหรือกำหนดทิศทาง” ของระบบการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน

3. แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง จากผลการวิจัยพบว่า ตัวแทนครัวเรือนส่วนใหญ่เห็นพ้องว่าควรมีการพัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยในอนาคต โดยมีความคิดเห็นในระดับ “มากที่สุด” และ “มาก” รวมกันสูงถึงร้อยละ 77.2 สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนในการยกระดับระบบการจัดการขยะให้มีความเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แนวทางที่ได้จากการสังเคราะห์ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมควรดำเนินการในลักษณะบูรณาการ โดยเริ่มจากการถ่วงและต่อยอดจุดแข็งของชุมชน เช่น การคัดแยกขยะที่ต้นทาง ควบคู่กับการยกระดับการมีส่วนร่วมจากระดับปัจเจกสู่ระดับชุมชน ผ่านการพัฒนา กลไก Recycle/Reuse การสร้างระบบการจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะและติดตามตรวจสอบอย่างเป็นระบบ การจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครหรือกลไก “พลเมืองเฝ้าระวัง” จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความยั่งยืนของการจัดการขยะมูลฝอยในระยะยาว โดยสรุป แล้วผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนบ้านบุงมีความเข้มแข็งด้านการจัดการขยะมูลฝอยในระดับครัวเรือนและพฤติกรรมส่วนบุคคล แต่ยังต้องการการพัฒนาเชิงโครงสร้างและการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนและเชิงระบบ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมสามารถพัฒนาไปสู่ความสมบูรณ์ ครอบคลุม และยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยอย่างแท้จริง

### องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

จากการค้นคว้าอิสระเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนบ้านบุง ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยสรุปองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยดังนี้

1. สภาพการจัดการขยะ ต้นทางดี แต่มีข้อจำกัดด้านกลุ่มคน มีจุดเด่น ในการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางอย่างเป็นระบบ เช่น ขยะอินทรีย์, รีไซเคิล, ทิ้งไป, อันตราย อีกทั้งช่วยลดปริมาณขยะ ลดค่าใช้จ่ายท้องถิ่น และสร้างรายได้เพิ่ม ส่วนปัญหาที่พบ กลุ่มผู้สูงอายุยังขาดความสม่ำเสมอในการแยกขยะ และมีคนนอกแอบนำขยะมาทิ้งในชุมชน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน พฤติกรรมพัฒนาจากการแยกขยะในบ้าน สู่กิจกรรมส่วนรวม เช่น ตลาดนัดขยะ การทำปุ๋ยหมัก และ Big Cleaning Day มีกลไกสำคัญ คือ "สภาผู้นำชุมชน" ที่เข้มแข็งคอยประสานงาน และนำรายได้ขยะรีไซเคิลไปตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส/ทุนศึกษา

3. แนวทางสู่ความยั่งยืน คนเป็นศูนย์กลาง วิถีชีวิตต้นแบบ หัวใจหลัก เปลี่ยนจาก "กิจกรรมชั่วคราว" ให้เป็น "กิจวัตรประจำวัน" โดยพัฒนาคนผ่าน 3 องค์ประกอบ ความรู้ ความรับผิดชอบต่อตนเอง ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม แรงหนุน ต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจาก อบต. เพื่อผลักดันให้กลายเป็นวิถีชีวิตและเป็นชุมชนต้นแบบ

สามารถสรุปโครงสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมออกมาเป็นแผนภาพความเชื่อมโยงได้ดังนี้

[ ต้นทาง: ครวัเรียน ] —> แยกขยะ 4 ประเภท (อินทรีย์ / รีไซเคิล / ทิ้งไป / อันตราย)



▼ (ขับเคลื่อนโดย)

[ กลไกกลาง: สภาผู้นำชุมชน ] —> เชื่อมโยง ประชาชน + รัฐ + อบต.



▼ (เกิดกิจกรรมส่วนรวม)

[ กิจกรรมชุมชน ] —> ตลาดนัดขยะ / ปู่หมัก / Big Cleaning Day



▼ (สะท้อนกลับสู่สังคม)

[ ผลลัพธ์ยั่งยืน ] —> กองทุนช่วยเหลือสังคม + ลดค่าใช้จ่ายท้องถิ่น + เป็นชุมชนต้นแบบ

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อความยั่งยืน ผลการวิจัยนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ที่มุ่งเปลี่ยน 'กิจกรรม' ให้เป็น 'กิจวัตรประจำวัน' โดยมี อบต.ศรีภิรมย์ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบ Recycle/Reuse ให้เป็นรูปธรรม ผ่านการอบรมสร้างมูลค่าเพิ่มจากขยะ และการขยายผล กองทุนเพื่อกันและกัน เพื่อใช้รายได้เป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับการสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร พลเมืองเฝ้าระวัง และใช้เทคโนโลยี เช่น กล้อง CCTV ป้องกันการลักลอบทิ้งขยะจากภายนอก ทั้งนี้ หัวใจสำคัญคือการพัฒนา คน โดยบูรณาการ 3 องค์ประกอบ คือ ความรู้, ความรับผิดชอบต่อตนเองที่ต้นทาง, และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations) มุ่งเน้นการเปลี่ยน "กิจกรรมชั่วคราว" ให้เป็น "กิจวัตรที่ยั่งยืน" โดยมี อบต.ศรีภิรมย์ เป็นกลไกหลัก ขับเคลื่อนผ่าน 3 นโยบายย่อย

1) นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนดิจิทัลและสวัสดิการชุมชน ธนาคารขยะดิจิทัล (Smart Waste Bank) เปลี่ยนระบบฝากขยะเดิมมาใช้ระบบจดแต้มดิจิทัล (สะสมผ่านสมุดหรือบัตรประชาชน) เปลี่ยนขยะเป็น "แต้มความสุข" แลกส่วนลดสินค้าเกษตรหรือสวัสดิการผู้สูงอายุ นโยบาย "ปุ๋ยแลกขยะ" (Organic Exchange): ส่งเสริมให้เกษตรกรนำเศษอาหารมาแลกเป็นปุ๋ยหมัก/น้ำหมักชีวภาพที่ได้มาตรฐาน เพื่อลดต้นทุนการผลิตตามแนวทางเกษตร BCG

2) นโยบายธรรมาภิบาลดิจิทัลและการเฝ้าระวังเชิงรุก แพลตฟอร์ม "บ้านทุ่งตาสืบประรด" พัฒนา LINE OA ให้ประชาชนแจ้งพิกัดการลักลอบทิ้งขยะหรือขยะล้นได้ง่ายๆ โดยเน้นใช้รูปภาพและเสียงเพื่อรองรับผู้สูงอายุ กลไกพลเมืองอาสา (Smart Volunteers): แต่งตั้งอาสาสมัคร (เน้นผู้สูงอายุ) เป็น "พี่เลี้ยง" แนะนำการแยกขยะตามบ้าน โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นสวัสดิการชุมชนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมขยะ มาตรการทางเทคโนโลยี ติดตั้งกล้อง CCTV ในจุดเสี่ยงเพื่อสอดส่องและป้องกันคนนอกชุมชนแอบนำขยะมาทิ้ง

3) นโยบายการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์และพื้นที่สร้างสรรค์ ศูนย์เรียนรู้มีชีวิต (Living Lab) เปลี่ยนที่ทำการชุมชนเป็นต้นแบบ Zero Waste จัดกิจกรรม "ตลาดนัดไร้ถัง" หรือ "แปรรูปขยะ (Upcycling)" โดยให้ผู้สูงอายุที่มีฝีมือเป็นวิทยากร หลักสูตร "ห้องเรียนดินทอง" เน้นพาลงพื้นที่แปลงเกษตรจริงเพื่อให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนขยะเป็นดินและผลผลิต แทนการนั่งอบรมในห้องประชุมแบบเดิม

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต (Research Recommendations) อปต.ศรีภิรมย์ และนักวิจัยควรศึกษาต่อยอดในประเด็นสำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

1) ด้านพฤติกรรมศาสตร์ วิจัยเชิงทดลองเปรียบเทียบระหว่าง "มาตรการทางสังคม (การกดดันจากกลุ่ม)" กับ "มาตรการสร้างแรงจูงใจ (ผลประโยชน์/รางวัล)" ว่ารูปแบบใดสร้างความสม่ำเสมอในการแยกขยะในกลุ่มผู้สูงอายุได้ดีกว่ากัน

2) ด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) วิจัยนวัตกรรมการจัดการและเพิ่มมูลค่าขยะกลุ่มที่ "ขายยากหรือทำลายยาก" เพื่อให้การรีไซเคิลในชุมชนครบวงจร

3) ด้านสังคมวิทยาชุมชน ศึกษาเจาะลึกกลไก "การกำกับดูแลกันเอง (Peer Monitoring)" และปัจจัยที่ทำให้คนไม่กล้าตักเตือนเพื่อนบ้าน เพื่อหาแนวทางเฝ้าระวังที่ไม่ทำลายความสัมพันธ์ในชุมชน

4) ด้านการออกแบบบริการ (Service Design) พัฒนาโมเดลจัดเก็บขยะแบบยืดหยุ่น (Flexible Waste Collection) ที่ตอบโจทย์ครัวเรือนเดี่ยวและบ้านที่มีผู้สูงอายุซึ่งมีข้อจำกัดทางกายภาพหรือเวลา

หัวใจสำคัญสู่ความสำเร็จ บูรณาการพัฒนา "คน" ผ่าน 3 แกนหลัก คือ ความรู้ (Knowledge) ความรับผิดชอบต่อตนเองที่ต้นทาง (Self-Responsibility) ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Collective Responsibility) เพื่อเปลี่ยนจากความตระหนักรู้สู่ "วิถีปฏิบัติที่เป็นระบบ"

## เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ. (2567). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2567. กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กรมควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม. (2564). รายงานประจำปี 2564. สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 8.

กรมควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม. (2565). รายงานประจำปี 2565. สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 8.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2550). รายงานประจำปี 2550. กระทรวงมหาดไทย.

กรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม. (2563). รายงานประจำปี 2563. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กระทรวงมหาดไทย. (2562). คู่มือการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.).

จตุพร ไกรกิจราษฎร์ และ โชติ บดีรัฐ. (2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคัดแยกขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่

ตำบลไกรนอก อำเภอองไกรลาค จังหวัดสุโขทัย. วารสารวิชาการ Journal of Roi Kaensarn Academi, 7(7), 275–287.

---

ณฤทัย ทองมี. (2565). การบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนต่อการส่งเสริมการเป็นจังหวัดสะอาด:

กรณีศึกษา จังหวัดลำพูน และจังหวัดน่าน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

ดำรง ทองศรี. (2567). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล

เมืองอุดรดิตถ์ จังหวัดอุดรดิตถ์ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม].

ทะนงศักดิ์ ขวัญอ่อน. (2566). ความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนใน เขตเทศบาลเมืองบ้านบึง จังหวัดชลบุรี [งานนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา].

นิสาวรรณ พรหมเมตตา. (2565). การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการขยะของเขตบาง

บอนสู่การเป็นสังคม Zero Waste [การศึกษานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550. (2550, 20 กรกฎาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 35 ก. หน้า 10-18.

พระศักดิ์ชัย จิรสีโล (วังแ่ง). (2564). พัฒนาจิตสำนึกในการจัดการขยะมูลฝอยของตำบลสันสลี อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย].

ม่วงพูล ธานี และ เย็นเปิง วริยา. (2565). การพัฒนาระบบคัดแยกขยะรีไซเคิลด้วยเทคโนโลยีไอโอ ที.

วารสารวิชาการการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ, 8(2), 7-16.

รัชรินทร์ บุรณ์เจริญ. (2565). มุ่งสู่การเป็นสังคมขยะเหลือศูนย์ที่ยั่งยืน กองบิน 21 จังหวัดอุบลราชธานี: การพัฒนาระบบบริหารจัดการขยะ [การศึกษานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี].

ราชบัณฑิตยสถาน. (2525). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. อักษรเจริญทัศน์.

วนิดา เสริมเหล่า. (2564). การถอดบทเรียนและประสบการณ์การบริหารจัดการขยะชุมชนแบบ บูรณาการอย่างยั่งยืนในชุมชนบะขาม อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยขอนแก่น].

วรางคณา สวัสดิ์. (2566). ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราที่มีต่อยุทธศาสตร์การจัดการขยะมูลฝอย [สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา].

วิภา สุวรรณภักดิ์ และ พิษญา ลิ้มเจริญ. (2564). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยศรีปทุม].

วิศรุต โนราช. (2567). แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยอย่างยั่งยืนขององค์การบริหารส่วนตำบลสบ้อง

อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน [การศึกษานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่].

วิวัฒน์ สังข์แย้ม. (2564). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี [การศึกษานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช].

สถาบันวิจัยและพัฒนาพลังงานนครพิงค์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2568). เทคโนโลยีการผลิตก๊าซชีวภาพจากขยะอินทรีย์. <https://www.erd.cmu.ac.th/example-link>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2565). รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565. <https://www.onep.go.th/book/soe2565/>

สุทาร์ตน์ ชูดอก และ เขมิกา สงวนพวก. (2564). การบริหารจัดการขยะโดยมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโก่งธนู อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี. วารสารมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 12(2), 173–184.

หทัยชนก บุญให้ลาภ. (2565). การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนภายใต้แผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน “จังหวัดสะอาด” ในพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ [การศึกษาระดับปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่].

Statista. (2022). *A world of waste: Global waste generation – statistics & facts*. Retrieved from <https://www.statista.com/chart/18732/waste-generated-country/>

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

### Legal Problems Relating to the Authority and Functions of the Personal Data Protection Committee

Received: 23/02/2569

Revised: 27/06/2569

Accepted: 28/06/2569

นางสาวจุฑารัตน์ แสงศรีจันทร์<sup>1</sup>

Jutharat Sangsrijan<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งของประเทศไทย ระหว่างประเทศ และต่างประเทศ รวมทั้งอาจทำให้เรื่องเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยได้รับแก้ไขเพิ่มเติมให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้เขียนมีความเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบังคับใช้

ผลจากการศึกษาพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้มีอำนาจและหน้าที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันประกอบด้วยเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เรื่องการสนับสนุนการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ และเรื่องการสืบสวนและสอบสวนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

#### Abstract

This study aims to examine the background and significance of issues related to the authority and functions of Thailand's Personal Data Protection Committee; to analyze the concepts, theories, and principles relevant to the authority and functions of the Personal Data Protection Committee; and to review the laws concerning the authority and functions

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

<sup>1</sup> Master of Laws Student in Public Law, Dhurakij Pundit University

\*E-mail: Jutharat0110@gmail.com

of the Personal Data Protection Committee at the national, international, and foreign levels. It may also contribute to improving and amending matters relating to the authority and functions of Thailand's Personal Data Protection Committee to enhance the effectiveness of their enforcement, as the author considers that the enforcement of laws concerning the authority and functions of the Personal Data Protection Committee is not yet sufficiently effective.

The results of the study indicate that, with regard to issues concerning the authority and functions of the Personal Data Protection Committee, the author proposes that Section 16 of the Personal Data Protection Act B.E. 2562 (2019) should be amended to more clearly define the authority and functions of the Personal Data Protection Committee. Such amendments should address the independence of the Personal Data Protection Committee, support for the development of codes of ethics and codes of conduct, and the investigation and inquiry into non-compliance with the law on personal data protection, in order to ensure more effective enforcement of the Personal Data Protection Act B.E. 2562 (2019).

**Keyword:** Legal, Personal Data Protection Committee, Personal Data Protection

## บทนำ

เนื่องด้วยปัจจุบันวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้บริบทของสังคมได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งการกระทบสิทธิข้อมูลส่วนบุคคลตรวจพบมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการสร้างความเดือดร้อนและหรือความรำคาญและความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูล ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการกระทบสิทธิข้อมูลต้องมีการกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อเป็นการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิความเป็นส่วนตัวไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการเก็บรักษาและใช้ข้อมูลไว้เป็นแนวทางให้ผู้จัดเก็บรักษาและใช้ข้อมูลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และเก็บรักษาข้อมูลที่เป็นความลับไว้ และหากมีการกระทบหรือมีข้อมูลส่วนบุคคลรั่วไหล ผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่จัดเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับการลงโทษ

ประเทศที่เป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปได้ยอมรับเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นระยะเวลาอย่างยาวนานอย่างเห็นได้ชัด จากการใช้ข้อบังคับเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (European Union Directive 95/46/EC)<sup>2</sup> ซึ่งประกาศมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 สหภาพยุโรปมีประกาศโดยมีผลบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป มีชื่อเต็มภาษาอังกฤษว่า “General Data Protection Regulation” หรือเรียกชื่อย่อ “GDPR” ซึ่งเป็น

---

<sup>2</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data โปรดดู <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046>

การปรับปรุงข้อบังคับฉบับดังกล่าวของสหภาพยุโรป มีชื่อเต็มภาษาอังกฤษว่า “EU Data Protection Directive 95/46/EC” โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขรอบให้มีความชัดเจนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น ได้แก่ เรื่องการกำหนดการใช้อำนาจนอกอาณาเขต (extraterritorial jurisdiction) คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลต้องอยู่ภายใต้มาตรการ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในสหภาพยุโรป หมายถึง การยึดหลักสัญชาติของประชาชนที่อยู่ในประเทศในสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปซึ่งต้องอยู่ภายใต้บริบทของกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลต้องชัดเจนและชัดแจ้ง (clear and affirmative consent) รวมทั้งยังมีการกำหนดบทลงโทษที่มีความรุนแรงมากขึ้นจากกฎหมายเดิม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเรื่องการคุ้มครองส่วนบุคคลของประเทศในสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดบทลงโทษไว้กล่าวคือ หน่วยงานกระทำความผิดตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องจ่ายอัตราค่าปรับสูงถึงอัตราร้อยละ 4 ของรายได้ของประกอบการรายนั้นทั่วโลก เป็นต้น ดังนั้น เมื่อประเทศทางสหภาพยุโรปได้มีการบังคับใช้กฎหมาย GDPR ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานต่าง ๆ และผู้ประกอบการภายในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวพันหรือเป็นคู่ค้าหรือคู่สัญญากับบริษัทในประเทศทางสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) และหรือกฎหมายอื่นที่มีมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ต่ำกว่าหรือมีมาตรฐานเทียบเท่ากับกฎหมายเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป หรือที่ชื่อย่อเป็นภาษาอังกฤษว่า GDPR นั่นเอง

ดังนั้น นอกเหนือจากประเทศในสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปแล้ว ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศอินเดีย หรือประเทศใด ๆ ก็ตามที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กที่ต้องมีการประกอบธุรกิจกับประเทศในสหภาพยุโรปจะต้องปรับแก้ไขกรอบกฎหมายเพื่อให้มีกรอบมาตรฐานเพื่อรับการรองรับเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศในสหภาพยุโรปดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นอย่างมาก เพื่อไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของคนในประเทศถูกละเมิดสิทธิจนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยได้รับแนวทางมาจากกฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในสหภาพยุโรป โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 แต่ใช้บังคับเพียงบางส่วนเท่านั้น ได้แก่ ส่วนของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และส่วนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และต่อมาเมื่อวันที่ 1 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 ได้มีประกาศราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวเต็มรูปแบบ

ประเด็นที่ผู้เขียนศึกษาอยู่ในหมวดที่ 1 มาตรา 16 เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มี 13 ประการ สรุปได้คือ คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บท ส่งเสริมและสนับสนุนแผนแม่บทให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับชาติ และมีหน้าที่เสนอแนะให้มีการตราหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา หรือทบทวนความเหมาะสมทุกห้าปีต่อคณะรัฐมนตรี และมีหน้าที่ออกมาตรการ แนวทาง ประกาศ หลักเกณฑ์ ข้อปฏิบัติต่าง ๆ ให้คำแนะนำและ

คำปรึกษา ติความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ และมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดทักษะการเรียนรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยในการพัฒนาเทคโนโลยีแก่ภาคเอกชน รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีความเร่งรีบในดำเนินการและประกาศบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกฎหมายแม่แบบ (Model Law) กำหนดไว้ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศด้วย โดยจะเห็นได้ว่า ยังไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่อง ความเป็นอิสระของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และเรื่องการสนับสนุนการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ รวมทั้งเรื่องการสืบสวนและสอบสวนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังไม่มี ความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศอังกฤษ ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อนำมาเปรียบเทียบและพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพดังนั้น เพื่อให้หน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป และกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งหากไม่ปรากฏอำนาจหน้าที่เหล่านี้ อาจทำให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่มีอิสระในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และอาจไม่มีบทบัญญัติเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณซึ่งอาจทำให้บุคคลที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต้องเกรงกลัวต่อการไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว รวมทั้งหากเกิดการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอาจทำให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเข้าไปมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเล็งเห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่

**ประเด็นที่ 1** ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

**ประเด็นที่ 2** ปัญหาเรื่องการสนับสนุนการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ และ

**ประเด็นที่ 3** ปัญหาเรื่องการสืบสวนและสอบสวนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศอังกฤษ ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น

4. เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เรื่องอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

### วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยศึกษาจากวิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ บทความทางวิชาการ ข้อมูลออนไลน์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลผลของข้อมูลมาเรียบเรียง โดยวิธีการพรรณนา ตลอดจนสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เรื่องการทำหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลต่อไป

### ผลการวิจัย

#### ประเด็นที่ 1 ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

หลักความเป็นอิสระของคณะกรรมการ หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นกลาง และปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือผลประโยชน์อื่นใด ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม ต้องประกอบด้วย (1) มีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินงาน หมายความว่า มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการคุ้มครองข้อมูลของประเทศได้อย่างเป็นอิสระ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการจากหน่วยงานอื่น สามารถกำกับดูแลในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์อื่นใด ให้การส่งเสริมและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ดำเนินการอย่างอิสระจากฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน (2) องค์ประกอบของคณะกรรมการให้มาจกหลายภาคส่วน โดยได้รับการสรรหาหรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้านสังคมศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านสุขภาพ ด้านการเงิน หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองข้อมูล ซึ่งได้รับการสรรหาอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ ถึงแม้ว่าจะมีกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่งมาจกส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลก็ตาม แต่ต้องไม่กระทบต่อการตัดสินใจมีการถอดหมวกในการดำเนินงานจากตำแหน่งที่เป็นอยู่เดิมเพื่อเข้ามามีอำนาจในการตัดสินใจ ปราศจากอคติในการดำเนินงานเป็นคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานที่ได้รับมอบหมายมาจกส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นต้องไม่ไปแทรกแซงหรือชี้นำอำนาจการดำเนินงานจากกรรมการในคณะกรรมการที่มาจกการได้รับการสรรหาหรือแต่งตั้งหรือผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง (3) การดำรงตำแหน่งที่เป็นอิสระ หมายความว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หากมีการพ้นจากตำแหน่งมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ไม่มีการเปิดช่องว่างในกฎหมายให้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งใหม่ให้มีการเข้าเพื่อดำรง

ตำแหน่งกรรมการเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง อาทิเช่น ลาออก หมดวาระ หรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และ (4) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หมายความว่า คณะกรรมการต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในทุกปี และเผยแพร่ต่อสาธารณชน และมีมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 69 ของกฎหมาย GDPR ของสหภาพยุโรป กำหนดให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีอิสระในการดำเนินงาน มีการใช้ดุลยพินิจโดยชอบธรรม ปราศจากการแทรกแซง เพื่อให้ดำเนินงานตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

เปรียบเทียบกับประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ซึ่งยอมรับพระราชบัญญัติประชาคมยุโรป พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้มาตรา 69 ของกฎหมาย GDPR ของสหภาพยุโรป เรื่องความเป็นอิสระจึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ดังนั้น ประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์จึงต้องยอมรับกฎหมาย GDPR ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้นจากกฎหมายทั่วไป มีผลบังคับใช้เสมือนเป็นกฎหมายหลัก จึงถือได้ว่าประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์กำหนดเรื่องความเป็นอิสระไว้ในกฎหมายโดยปริยายด้วย

เปรียบเทียบกับของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 133 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลใช้สิทธิและอำนาจอย่างเป็นอิสระ

เปรียบเทียบกับข้อบังคับ (EU) 2016/679 ของรัฐสภาและคณะมนตรียุโรป ลงวันที่ 27 เมษายน 2559 ว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลธรรมดาเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลและการเคลื่อนย้ายข้อมูลดังกล่าวอย่างเสรี (ข้อบังคับทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลของสหราชอาณาจักร) ในมาตรา 52 ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นอิสระโดยสมบูรณ์ และการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ และจะต้องปฏิบัติงานโดยปราศจากอิทธิพลจากภายนอกไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และไม่แสวงหาหรือรับคำสั่งจากผู้ใด โดยในระหว่างการดำรงตำแหน่งจะต้องไม่ประกอบอาชีพใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับกฎหมาย GDPR ของสหภาพยุโรป กฎหมายของประเทศไทยและสาธารณรัฐไอร์แลนด์ กฎหมายของประเทศไทย ข้อบังคับทั่วไปของสหราชอาณาจักรดังกล่าวที่อธิบายข้างต้น ย่อมไม่มีความชัดเจนในปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจึงทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

## ประเด็นที่ 2 ปัญหาเรื่องการสนับสนุนในการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ

หลักการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ โดยมีความหมายที่มีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ “จริยธรรม” มีความหมายคือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม ในส่วนของจรรยาบรรณประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ ในเรื่องของจริยธรรมประเทศไทยได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นมาตรฐานกลางทางจริยธรรมให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักนั้น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐของตนสามารถ

กำหนดเองได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว มาตรฐานจริยธรรมนั้นจะต้องประกอบด้วยอย่างน้อย 7 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย การยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ การซื่อสัตย์สุจริต การมีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ การกล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม การคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ นอกจากจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อธิบายไว้ข้างต้น แต่เป็นจริยธรรมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานมีทำหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานจริยธรรม และในกรณีที่ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่รับผิดชอบ ให้องค์กรต่อไปนี้เป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรม (1) คณะรัฐมนตรีสำหรับข้าราชการการเมือง (2) สภาทนายความ สำหรับข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนทนายความ (3) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำหรับผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และ (4) คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน สำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน นอกจากหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานธุรการของรัฐบาล องค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ได้มีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ซึ่งในจริยธรรม 7 ประการตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 หน่วยงานเหล่านี้ไม่ต้องคำนึงถึง 7 ประการที่ผู้เขียนอธิบายไว้ข้างต้นแต่อย่างใด แต่จะต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติและต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรงเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระยึดถือปฏิบัติและใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทุกประเภทในประเทศไทยจึงต้องมีมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยมิได้รับการยกเว้นแต่อย่างใด

ในส่วนเรื่องของจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางสากล คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายแต่ละประเทศกำหนดเป็นผู้ที่มีการดำรงตำแหน่งอันน่าเชื่อถือที่มีหน้าที่ในการเพื่อปฏิบัติงานเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงต้องมีความซื่อสัตย์ต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ตามกฎหมาย และจะต้องบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะได้มีตนเป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด รวมทั้งจะต้องต้องพึงเอาใจใส่ มีความเป็นธรรม และปราศจากความลำเอียงในการปฏิบัติตามหน้าที่ของตน

โดยเฉพาะกับสาธารณชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่พึงให้การปฏิบัติเป็นพิเศษต่อกลุ่มหรือบุคคลใดไม่สมควร รวมทั้งไม่พึงใช้อำนาจหน้าที่ของตนในทางมิชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยการกำหนดเรื่องจรรยาบรรณเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามและมีระเบียบแตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน อาทิเช่น

ในกรณีที่เป็นการข้าราชการพลเรือนจะเป็นไปตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 โดยกำหนดข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญในการพัฒนาประเทศรวมทั้ง การให้บริการแก่ประชาชน จึงมีความประพฤติดีสำนึกในหน้าที่ที่สามารถประสานงานกับทุกฝ่ายตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เพื่อเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องของประชาชน จึงมีการประมวลการพฤติให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามประกอบไปด้วย (1) จรรยาบรรณต่อตนเอง (2) จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน (3) จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน และ (4) จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม รายละเอียดผู้เขียนได้เขียนไว้ในบทที่ 2

และหากเป็นหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ของประเทศไทยก็มีการดำเนินการออกกฎเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐของตนต้องปฏิบัติตามด้วยเช่นเดียวกัน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดรายละเอียดให้ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวม ใช้ข้อมูลข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของเอกชนก็ได้ที่มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวม ใช้ข้อมูลข้อมูลส่วนบุคคล ผู้เขียนจึงขออธิบายเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายของประเทศไทยจะพบว่า ถ้าหากกรณีที่เป็นเรื่อง “จริยธรรม” ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลที่เป็นข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมกลาง และจะต้องปฏิบัติในเรื่องของ “จรรยาบรรณ” เป็นไปตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎที่ใช้กับข้าราชการพลเรือน โดยไม่ต้องมีการสนับสนุนจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณขึ้นใหม่แต่อย่างใด

และหากผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจรวมทั้งผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ถ้าหากกรณีที่เป็นเรื่อง “จริยธรรม” ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลที่เป็นข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมกลาง และจะต้องปฏิบัติในเรื่องของ “จรรยาบรรณ” เป็นไปตามจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้นโดยงานบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นองค์กรกลางนั้น ๆ โดยไม่ต้องมีการสนับสนุนจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณขึ้นใหม่แต่อย่างใดเช่นเดียวกัน

นอกจากหากผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานธุรการของรัฐสภา องค์การอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ให้ยึดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกันของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกัน ยึดถือปฏิบัติและใช้บังคับ และในเรื่องของ “จรรยาบรรณ” เป็นไปตามจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด

(2) ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่ของเอกชนตามกฎหมายของประเทศไทย จะพบว่า เอกชนดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรทางธุรกิจเป็นสำคัญ การได้มาซึ่งรายได้และผลประโยชน์ที่เป็นกำไรในการประกอบธุรกิจย่อมต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการขาย การรับจ้าง การให้เช่า การแลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีหากเป็นการกระทำการกับเอกชนด้วยกันเอง และหากเป็นการกระทำต่อหน่วยงานภาครัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ และยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานกรณีที่มีการจ้างแรงงาน กฎหมายภาษีอากรกรณีที่ต้องเสียภาษีต่าง ๆ จากเงินรายได้ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศไทยอย่างเคร่งครัด ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และระเบียบ ประกาศ แนวทางปฏิบัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ก็เช่นเดียวกัน เพื่อให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ของเอกชนมีแนวทางการปฏิบัติตาม “จริยธรรม” “จรรยาบรรณ” ให้มีความชัดเจนเหมือนกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่

เป็นมาตรฐานกลางให้ปฏิบัติ ผู้เขียนจึงเห็นควรมีการสนับสนุนให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของเอกชนเพื่อให้มีการบังคับกับเจ้าหน้าที่ของเอกชนด้วย ถ้าหากมีการทำความผิดแล้วไม่ใช่มุ่งแต่ใช้กฎหมายแรงงานบังคับกับลูกจ้างเท่านั้น

ถ้าหากกรณีที่เป็นเรื่อง “จริยธรรม” ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมกลาง และจะต้องปฏิบัติในเรื่องของ “จรรยาบรรณ” เป็นไปตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎที่ใช้กับข้าราชการพลเรือน โดยไม่ต้องมีการสนับสนุนจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณขึ้นใหม่แต่อย่างใด

โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 70 (4) (6) ถึง (13) ของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation : GDPR) กำหนดเรื่องให้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการออกแนวทางข้อเสนอแนะและวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) สำหรับการลบการเชื่อมโยง สำเนาหรือการทำซ้ำข้อมูลจากบริการสื่อสารที่เข้าถึงได้โดยสาธารณะ สำหรับการระบุเพิ่มเติมถึงเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการวินิจฉัยบนฐานของการทำโปรไฟล์

(2) สำหรับการพิสูจน์ความผิดในการล่วงล้ำข้อมูลส่วนบุคคลและกำหนดถึงความล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควรและสำหรับเงื่อนไขเฉพาะบางประการที่ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลจำเป็นต้องแจ้งเกี่ยวกับการล่วงล้ำข้อมูล

ดังนั้น การที่ทบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดการสนับสนุนการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณไว้อย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับกฎหมาย GDPR) ของสหภาพยุโรป กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ กฎหมายของประเทศอังกฤษ ดังกล่าวที่

อธิบายข้างต้น ย่อมไม่มีความชัดเจนในปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจึงทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

### **ประเด็นที่ 3 ปัญหาเรื่องการสืบสวนและสอบสวนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล**

หลักการการสืบสวนและสอบสวน การสืบสวน คือ แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและจะได้ทราบรายละเอียดของความผิด ในส่วนของการสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดจนเกิดความเสียหายเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดย่อมต้องได้รับการลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็น การลงโทษคดีใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง การลงโทษทางอาญา หรือการลงโทษค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งก่อนที่จะมีการลงโทษนั้น ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงว่าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากสาเหตุใด มีความเป็นมาของข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร มีคู่กรณีใดบ้าง และผลจากการกระทำความผิดเป็นอย่างไร เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม นั่นคือ การสืบสวนสอบสวน ซึ่งการสืบสวนสอบสวนไม่ใช่ว่าจะเป็นบุคคลใดก็ได้ แต่ต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

การสืบสวนเป็นขั้นตอนแรกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อจะทราบรายละเอียดแห่งความผิดนั้น และมาตรา 2 (16) ได้กำหนดนิยามคำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ว่าหมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม สรุปว่า นอกจากตำรวจมีอำนาจในการสืบสวนแล้ว ยังมีพนักงานฝ่ายปกครองอื่นที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการสืบสวนได้ด้วย อาทิเช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดนายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำอำเภอ รวมทั้ง พศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้นในส่วนของสอบสวนเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นขั้นตอนต่อมาหลังจากการสืบสวน ซึ่งการที่จะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการสอบสวนได้จะต้องได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้อำนาจสอบสวนเท่านั้น โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 2 (6) กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจสอบสวนต้องเป็นพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนเท่านั้น นั้นหมายความว่า ผู้ที่มีหน้าที่สอบสวน คือ ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน หรือหากเป็นกระทำความผิดนอก

ราชอาณาจักรไทยกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดหรืออัยการที่ได้รับมอบหมายเป็นพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ปัจจุบันยังมีกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจกับผู้มีส่วนในการสอบสวนตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 กำหนดให้กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงาน มีอำนาจสอบสวนผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว หรือในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น นั่นหมายความว่า ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนนั่นเอง

เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมาตรา 7-8 (3) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนการละเมิดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอังกฤษในมาตรา 57 (ข) โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการสืบสวนเกี่ยวกับการใช้ข้อบังคับนี้ รวมถึงบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากต่างประเทศหรือหน่วยงานสาธารณะอื่น ๆ

เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเครือรัฐออสเตรเลียในมาตรา 34 (ฎ) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองตามที่คณะกรรมการคุ้มครองส่วนบุคคลเห็นสมควร รวมทั้งมาตรา 34 (ฐ) ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการสอบสวน ติดตาม ตรวจสอบ และรายงานการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงระบบ นโยบาย และแนวปฏิบัติในการจัดการข้อมูลของหน่วยงานด้วย

และเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2563 ในมาตรา 17 (ซ) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนโดยทั่วไปในเรื่องใด ๆ รวมถึงกฎหมายอื่นใด หรือกฎหมายใดๆ หรือแนวปฏิบัติหรือขั้นตอนใดๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือเอกชน หรือการพัฒนาทางเทคนิคใดๆ หากคณะกรรมการเห็นว่าความเป็นส่วนบุคคลถูกละเมิดหรืออาจถูกละเมิดสำหรับอำนาจของคณะกรรมการเกี่ยวกับการสอบสวนเป็นไปตามมาตรา 203 โดยให้อำนาจในการสอบสวน มีขั้นตอนต่าง ๆ อันได้แก่ (1) อำนาจในการเรียกตัวบุคคล (2) อำนาจในการขอข้อมูลและเอกสาร (3) การที่ต้องเปิดเผยข้อมูลจำเป็น แม้จะมีภาระผูกพันในการรักษาความลับก็ตาม (4) การคุ้มครองและเอกลักษณ์ของบุคคลที่ต้องให้ข้อมูล และ (5) ข้อมูลที่เปิดเผยได้รับเอกลักษณ์

ดังนั้น ตามกฎหมายไทยที่บัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ยังไม่ได้กำหนดเรื่องการสืบสวนและสอบสวนเอาไว้ จะเห็นได้ว่าเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายของประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิด

## สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนทำการศึกษารูปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

**ประการแรก** ยังไม่มีกำหนดเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับมาตรา 69 ของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป

**ประการที่สอง** ยังไม่ได้กำหนดเรื่องการสนับสนุนการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณไว้อย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐไอร์แลนด์ กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร

**ประการที่สาม** ยังไม่ได้กำหนดเรื่องการสืบสวนและสอบสวนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เมื่อเทียบกับ กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร กฎหมายของประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์

ดังนั้น จากการที่ผู้เขียนอธิบายมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหานี้โดยอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้และอุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

เห็นควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมข้อความเรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ และเพิ่มเติมข้อความให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ในการเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนการจัดทำจรรยาบรรณและการจัดตั้งกลไกรับรองการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อกำหนดมาตรการลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจรรยาบรรณดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มเติมข้อความเรื่องให้คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจเข้าไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนในการกระทำความผิดตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ดังนี้

**“มาตรา 16** บัญญัติว่า คณะกรรมการมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(4/1) สนับสนุนการจัดทำจรรยาบรรณและการจัดตั้งกลไกรับรองการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”

(10) ติความ ดำเนินการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้”

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการกลุ่มผลิตและบริหารชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง. (2566). *แนวทางการศึกษาชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย.
- ชุดิกาญจน์ สายอุตสาห. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย*, พฤษภาคม 2562 หน้า 16 – 18, 62.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คณะกรรมการ : *การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ*, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2 เมษายน 2526, หน้า 63.
- สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ*, กันยายน 2554 หน้า 2 – 10.
- สำนักส่งเสริมวิชาการและงานทะเบียน มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, *การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณกับการบริหารงานบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*, หน้า 5.
- พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1728](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728)
- พระวรวัชรินทร์ สิริภทโท (อินวิน). (2563). *การศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดเรื่องสิทธิของโทมัส ฮอบส์ กับจอห์น ล็อก* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ระบบค้นหาคำศัพท์. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/>
- ศุภชัย ศุภผล. อิทธิพลทางทฤษฎีการเมืองของฌากส์ รูสโซ ต่อการปฏิบัติใหญ่ของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789. จาก <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/f76eee07b866354a71779b52a991dbc3>.
- ผศ.สุวิไล เรียงวัฒนสุข. *จิตวิทยาสิ่งแวดล้อม (Environmental Psychology)*. กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. บทความทางวิชาการ เรื่อง อำนาจการปกครององค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3063](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=3063)
- อติพร สิทธิธีรรัตน์. (2558). *ปัญหาทางกฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทอิเล็กทรอนิกส์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รสนิน ศิริยะพันธ์, รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 27 ปี มสธ.ครบรอบ 23 ปี รัฐศาสตร์ /  
สาขาวิชารัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550),8.

วุฒิสาร ตันไชย, การสัมมนา เวทีท้องถิ่นประจำปี 2555 ครั้งที่ 2 เรื่อง ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองท้องถิ่นจัดโดยสถาบันพระปกเกล้า (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง: ศึกษากรณีเรือนจำ

### Legal Problems Concerning the Authority of the Ombudsman in Fact-Finding:

#### A Case Study of Prisons

Received: 26/02/2569

Revised: 22/06/2569

Accepted: 23/06/2569

ชนกนันท์ กัลละหะ<sup>1</sup> และวีรยุทธ ลาสงยาง<sup>2</sup>

Chanoknan Kanlaha<sup>1</sup> and Weerayut Lasongyang<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายในเรือนจำ และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร ศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสวีเดน ประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าได้หรือไม่ อันเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรม เนื่องจากการแจ้งล่วงหน้าอาจทำให้พยานหลักฐานถูกปรับเปลี่ยนหรือทำลาย ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐาน เอกสารในเรือนจำมีการจำกัดการเข้าถึงและต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหลายระดับ ซึ่งอาจใช้เวลาและเปิดโอกาสให้มีการปรับแต่งหรือคัดกรองเอกสารก่อนการตรวจสอบ ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองผู้ต้องขังที่ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศพบว่า ประเทศสวีเดนซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน มีการวางรากฐานในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐอย่างเข้มแข็ง ขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรมีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงในสถานปิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเทศนิวซีแลนด์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า มีอำนาจเข้าถึงเอกสารและพยานหลักฐานอย่างเสรี รวมถึงระบบของต่างประเทศที่มีกลไกการประสานงานถ่วงดุลและการคุ้มครองพยานที่ชัดเจน ทำให้การตรวจสอบความโปร่งใสในเรือนจำมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

<sup>1</sup>นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

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

<sup>2</sup>อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

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

\*E-mail: thisismintchy22@gmail.com

จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา 3 ประการ โดยอาศัยหลักการและแนวทางจากประเทศต้นแบบและกฎหมายต่างประเทศที่ศึกษา ได้แก่ (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ให้บัญญัติชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (2) กำหนดกลไกการเข้าถึงพยานหลักฐานที่ชัดเจน โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าถึงเอกสารและพยานหลักฐานได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน และ (3) ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้ครอบคลุมผู้ต้องขังที่ให้อภัยคำต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมกำหนดมาตรการคุ้มครองและบทลงโทษผู้กระทำการข่มขู่พยาน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสร้างกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานะเปราะบางได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

**คำสำคัญ:** ผู้ตรวจการแผ่นดิน, การแสวงหาข้อเท็จจริง, เรือนจำ

#### ABSTRACT

The objectives of this independent study were to 1) study and analyze legal problems concerning the authority of the ombudsman in fact-finding in prisons, and 2) suggest guidelines for solutions. Documentary research was used, of which data were obtained from the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), the Organic Act on Ombudsmen B.E. 2560 (2017), and relevant internal laws, followed by comparison with foreign laws, including Sweden, New Zealand, and the United Kingdom.

The study revealed 3 major problems as follows. The first concerned the scope of authority to inspect prisons without prior notice. The law was not written clearly as to whether or not the ombudsman can inspect prisons without prior notice. This is an obstacle for impartial fact-finding, because prior notice may result in altered or terminated evidence. The next problem found involved access to evidence and storage. Documents in prisons are restricted, with several levels of approval procedures which may take a long time, possibly leading to document editing or screening prior to inspection. The last problem concerns witness protection in prisons. Thus far, there have been no clear provisions regarding the protection of prisoners as informants or witnesses for the ombudsman.

As for the comparative study with foreign countries, it was found that Sweden, as the pioneer of the ombudsman system, establishes a strong foundation for public sector accountability. Meanwhile, New Zealand and the United Kingdom demonstrate highly effective legal mechanisms for fact-finding within closed institutions. Particularly in New

Zealand, the ombudsman has the authorities to inspect prisons without prior notice and freely has access to documents as well as evidence. Also, the clear mechanisms for cross-institutional checks and witness protection in these foreign jurisdictions ensure that prison inspections are robust, efficient, and impartial.

Based on the aforementioned, this independent study suggests 3 solution guidelines drawing upon the principles of the master models and foreign laws studied: (1) Section 25 of the Organic Act on Ombudsmen B.E. 2560 (2017) should be amended to be unambiguous and provide the ombudsman the authority to inspect prisons without prior notice; (2) There should be a clear mechanism of access to evidence, meaning the ombudsman should have prompt access to documents and evidence with no need to go through any complicated procedures; (3) the Department of Corrections' Regulations on Witness Protection should be amended in order to include prisoners who give statements to the ombudsman, parallel to setting protection measures and punishments for those who threaten witnesses. Based on these solutions, the ombudsman can effectively protect the human rights of prisoners, aligned with the intent of the constitution to facilitate a strong and independent inspection mechanism so that individuals under vulnerable conditions will receive equal protection of rights and freedom.

**Keywords:** Ombudsman, Fact-Finding, Prison

## บทนำ

ประเทศไทยปกครองภายใต้หลักนิติรัฐโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อันเป็นการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพจึงมีการแบ่งแยกการใช้ อำนาจออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางตุลาการ โดยกำหนดให้ แต่ละอำนาจมีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็มีกลไกการคานและถ่วงดุลอำนาจกันเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ<sup>3</sup>

ภายหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" (คพป.) เพื่อศึกษาและเสนอแนะในการพัฒนาหรือ ปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ โดยมีแนวคิดในการนำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาปรับใช้ในประเทศ ไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

<sup>3</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, องค์การอิสระ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 27.

ในชื่อ "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" และเปลี่ยนเป็น "ผู้ตรวจการแผ่นดิน" ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550<sup>4</sup>

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมาตรา 230 บัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) เสนอแนะให้หน่วยงานรัฐปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือขั้นตอนที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ สำหรับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง<sup>5</sup> นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ได้กำหนดอำนาจให้เรียกเอกสารหลักฐาน และเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐาน<sup>6</sup> แม้กระทั่งผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคมที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ก็มีสิทธิร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินได้<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำยังคงปรากฏปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าได้หรือไม่ อันเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นธรรม เนื่องจากการแจ้งล่วงหน้าอาจทำให้พยานหลักฐานถูกปรับเปลี่ยนหรือทำลายได้ ประการที่สองปัญหาการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐานเอกสารในเรือนจำมีการจำกัดการเข้าถึงและต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหลายระดับ ซึ่งอาจใช้เวลาและเปิดโอกาสให้มีการปรับแต่งหรือคัดกรองเอกสารก่อนการเข้าตรวจสอบ ประการสุดท้ายปัญหาการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองผู้ต้องขังที่ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งส่งผลให้กลไกตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และบั่นทอนความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย และอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

<sup>4</sup> ขาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, 43.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25.

<sup>7</sup> กรมราชทัณฑ์ สำนักทัณฑวิทยา, คู่มือสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขัง (โรงพิมพ์กรมราชทัณฑ์ 2555) 1.

3. เพื่อศึกษาปัญหาปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ ตามความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ และกฎหมายไทย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทาง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

### สมมติฐาน

การแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจน ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถเข้าแสวงหาข้อเท็จจริงได้ทันที ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ให้บัญญัติชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (2) กำหนดกลไกให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงพยานหลักฐานได้ทันที และ (3) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการคุ้มครองพยาน ให้ครอบคลุมผู้ต้องขังที่ให้ถ้อยคำต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมกำหนดมาตรการคุ้มครองและบทลงโทษผู้กระทำการข่มขู่พยาน จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานะเปราะบางได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ โดยมุ่งเน้นศึกษาเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสวีเดน อันเป็นประเทศต้นแบบของระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน ประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักรในส่วนขอบเขตด้านกฎหมายไทย ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ ประกอบกับหลักสากล ตลอดจนกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขังและการเข้าดูแลกิจการหรือติดต่อการงานกับเรือนจำพ.ศ.

2561<sup>8</sup> และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่ เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549<sup>9</sup> เป็นฐานในการศึกษาครั้งนี้

### วิธีของการศึกษา

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Research) ขอบเขตข้อมูลและแหล่งข้อมูล ทำการศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document): ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของกรมราชทัณฑ์ และกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินของเทศนิวซีแลนด์ (Ombudsmen Act 1975) เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document): ได้แก่ ตำรากฎหมายมหาชน วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความวิชาการ และรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเรือนจำจากอินเทอร์เน็ต ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเครื่องมือและการวิเคราะห์ข้อมูล: เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลคือ แบบบันทึกและจำแนกกลุ่มข้อมูลตามประเด็นกฎหมาย จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลผล ตรวจสอบความน่าเชื่อถือแบบสามเส้า (Triangulation) และทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้ตรรกะทางกฎหมาย (Legal Reasoning) เพื่อนำมาเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำต่อไป

### ผลการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยกระดับสถานะผู้ตรวจการแผ่นดินให้ป็นองค์กรอิสระ โดยมอบอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน ตามมาตรา 230 (2) ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดอำนาจเฉพาะในการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้ตามความในมาตรา 25 โดยให้อำนาจในการเรียกพยานเอกสารหลักฐาน และอำนาจในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง

---

<sup>8</sup> ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขัง และการเข้าดูกิจการหรือติดต่อการทำงานกับเรือนจำ พ.ศ. 2561

<sup>9</sup> ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่ เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549.

อำนาจเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการสร้างกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในสภาวะเปราะบางดังเช่น "ผู้ต้องขัง" ได้รับการคุ้มครองสิทธิ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบกฎหมายและกลไกการทำงานของไทยยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เรือนจำเป็นหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่มีสภาพเป็น "ระบบปิด" การจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องขังย่อมต้องดำเนินไปภายใต้หลักนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชนสากล แต่ในบริบทของประเทศไทย ปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมยังคงปรากฏให้เห็น ดังเช่นข้อเท็จจริงจากข่าวกรณีเจ้าหน้าที่เอื้อประโยชน์พิเศษให้แก่นักโทษกลุ่มจิ้นเทาในเรือนจำ ซึ่งเมื่อกรมราชทัณฑ์ได้รับเบาะแสและส่งชุดปฏิบัติการเข้าตรวจสอบตามปกติมักพบปัญหาข่าวร้าย จนกระทั่งต้องใช้ชุดเฉพาะกิจเข้าจับกุมตรวจค้นโดยไม่แจ้งล่วงหน้า จึงพบสิ่งของต้องห้ามและเครื่องใช้ไฟฟ้าจำนวนมาก ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาของการแจ้งล่วงหน้า คือ การที่เรือนจำสามารถเตรียมการเพื่อสร้างภาพลักษณ์ได้ "การเข้าตรวจสอบโดยไม่แจ้งล่วงหน้า" จึงเป็นมาตรการตรวจสอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขัง พ.ศ. 2561 ข้อ 27 กำหนดให้บุคคลภายนอกจะเข้าดูกิจการเรือนจำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 27 แม้จะให้อำนาจในการเข้าสถานที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง แต่กลับมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึง "อำนาจในการเข้าตรวจเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า" ส่งผลให้กลไกตรวจสอบเรือนจำไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

ในมุมมองของกฎหมายต่างประเทศและหลักสากล การไม่มีกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวถือว่าขัดต่อข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) ข้อ 1 และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ (CAT) และพิธีสารเลือกรับ (OPCAT) ข้อ 11 ซึ่งเน้นย้ำถึงการป้องกันการทรมานอย่างเป็นระบบ ในประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ค.ศ. 1975 มาตรา 13 ได้ให้อำนาจประธานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะกลไกการป้องกันระดับชาติ (NPM) เข้าตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวได้โดยตรงและไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า เช่นเดียวกับประเทศสวีเดนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ. 2023 มาตรา 18 ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจเยี่ยมเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย: ผู้ศึกษาเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย 3 ฉบับ เพื่ออุดช่องโหว่ดังกล่าว ได้แก่ (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 โดยเพิ่มข้อความในวรรคท้ายว่า: "ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำ กรณีมีความจำเป็นที่การเข้าตรวจสอบด้วยวิธีปกติจะส่งผลกระทบทำให้ผู้ต้องขังไม่ได้รับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม หรือพยานหลักฐานอาจถูกทำลาย บิดเบือน หรือ

แปรเปลี่ยนสภาพ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย... สามารถเข้าไปตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า" (2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคท้าย โดยเพิ่มข้อความให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า (3) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยมฯ พ.ศ. 2561 ข้อ 27 โดยเพิ่มข้อยกเว้นไม่นำมาบังคับใช้กับผู้ตรวจการแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่

2. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยาบาลหลักฐาน ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของกฎหมายลำดับรองกับกฎหมายแม่บท ซึ่งบั่นทอนความเป็นอิสระของระบบตรวจสอบ ผู้ต้องขังจำนวนมากร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินว่าถูกเจ้าหน้าที่เรือนจำเปิดอ่านจดหมายที่ส่งไปยังหน่วยงานตรวจสอบอำนาจรัฐ ส่งผลให้ผู้ร้องเรียนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและถูกลงโทษทางวินัย สอดคล้องกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แถลงข่าวเสนอแนะให้กรมราชทัณฑ์งดเว้นการตรวจสอบเนื้อหาจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับศาลหรือองค์กรอิสระ

แม้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 จะกำหนดอำนาจตรวจสอบจดหมายเพื่อความมั่นคง แต่ได้ยกเว้นมิให้บังคับใช้กับ "คำร้องทุกข์" ตามมาตรา 46 และ 47 อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวง การร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราวใด ๆ หรือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563 ข้อ 5 กลับบัญญัติให้ "เจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งได้รับมอบหมายตรวจดูข้อความและตรวจสอบข้อเท็จจริง" ก่อนเสนอผู้บัญชาการเรือนจำ การที่กฎกระทรวงกำหนดหลักการขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต (*ultra vires*) และขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ

ในระดับสากล การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบคำร้องก่อนส่งต่อ ขัดต่อปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ข้อ 8, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) มาตรา 14 รวมถึงข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ 36 (3) ที่รับรองสิทธิผู้ต้องขังในการยื่นคำร้องโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบล่วงหน้า ดังเช่นในประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ค.ศ. 2004 มาตรา 109 และ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ (Corrections Regulations 2005) มาตรา 83 ห้ามเจ้าหน้าที่เปิด อ่าน หรือระงับจดหมายที่ส่งถึงหน่วยงานราชการโดยเด็ดขาด

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย: (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 (1) โดยเพิ่มข้อความให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าถึงเอกสารหลักฐานได้ทันที และให้หน่วยงานส่งมอบภายในไม่เกิน 7 วันทำการ (2) แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง การร้องทุกข์ฯ พ.ศ. 2563 ข้อ 5 ให้ระบุชัดเจนว่า "ให้เจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งได้รับมอบหมายตรวจดูความถูกต้องของชื่อหน่วยงานและสถานที่จัดส่ง และดำเนินการจัดส่งคำร้องทุกข์ โดยห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงตามคำร้องทุกข์นั้น" นอกเหนือจากการเสนอแก้ไขข้อความในตัวบทกฎหมาย (Black-letter law) ข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเชิงกลไกภาคปฏิบัติ (Practical Mechanism) เพื่ออุดช่องโหว่ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเสนอให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการติดตั้ง "ตู้จดหมายปิดผนึกของผู้ตรวจการแผ่นดิน" (Ombudsman Locked Box) ไว้ในจุดที่ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงได้ง่ายและปลอดภัยภายในเรือนจำ โดยกำหนดมาตรการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ประจำเรือนจำถือลูกกุญแจไขตู้ดังกล่าวโดยเด็ดขาด และให้สิทธิ

ในการเก็บข้อมูลจนถึงการเปิดรับจดหมายเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น เพื่อตัดโอกาสและป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่เรือนจำแอบเปิดอ่านหรือระงับจดหมายร้องเรียนของผู้ต้องขังในทางปฏิบัติได้อย่างเด็ดขาด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ การขาดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ร้องเรียนในเรือนจำถือเป็นปัญหาร้ายแรง การใช้ความรุนแรงหรือการทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังโดยเจ้าหน้าที่ยังคงปรากฏในสื่อสาธารณะ เช่น กรณีผู้ต้องขังถูกผู้คุมทำร้ายร่างกายหรือการเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ ซึ่งสร้างความหวาดกลัวให้แก่ญาติและผู้ต้องขังรายอื่น

เมื่อพิจารณาระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 6 พบว่า ระเบียบให้ความคุ้มครองเฉพาะ “พยานในคดีอาญา” เท่านั้น แต่ไม่ได้รวมถึงกรณีผู้ต้องขังที่ร้องเรียนความไม่ปลอดภัยจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มายังผู้ตรวจการแผ่นดิน การละเลยในประเด็นนี้ขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค และทฤษฎีความยุติธรรม (A Theory of Justice) ของจอห์น รอลส์ (John Rawls) ที่มุ่งเน้นความยุติธรรมและการปกป้องผู้ด้อยโอกาสเสมือนอยู่หลัง “ม่านแห่งความไม่รู้” ตลอดจนไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ 1 และอนุสัญญา OPCAT ข้อ 11 ที่ให้ความสำคัญกับการประกันความปลอดภัยของผู้ต้องขังจากการถูกกลั่นแกล้งหรือคุกคาม

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย: (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 โดยเพิ่ม (3) ระบุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาให้ความคุ้มครองพยานซึ่งเป็นผู้ต้องขัง ในกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือเรือนจำที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย (2) แก้ไขระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานฯ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 6 โดยขยายนิยามของ “พยาน” ให้ครอบคลุมถึงกรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และเพิ่มให้อำนาจการร้องขอคุ้มครองพยานสามารถยื่นผ่าน “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ได้โดยตรง

### สรุปผล การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริง : ศึกษากรณีเรือนจำ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ภายในเรือนจำ โดยผู้ศึกษาได้ข้อสรุป อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

### สรุปผล

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของประชาชนรวมถึงผู้ต้องขัง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า: กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าได้หรือไม่ ทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงในสถานที่ปิดอย่างเรือนจำขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากพยานหลักฐานอาจถูกปรับแต่งหรือทำลายก่อนการตรวจสอบ

2) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐาน: เอกสารในเรือนจำมีการจำกัดการเข้าถึงและกฎกระทรวงยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลในคำร้องทุกข์ ซึ่งขัดต่อความอิสระในการตรวจสอบและอาจนำไปสู่การแทรกแซงพยานหลักฐาน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ: กฎหมายและระเบียบของกรมราชทัณฑ์ยังคงให้ความคุ้มครองเฉพาะ "พยานในคดีอาญา" แต่ขาดบทบัญญัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองผู้ต้องขังที่ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

### การอภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายทั้ง 3 ประการข้างต้น สามารถนำมาอภิปรายผลโดยพิจารณาความสอดคล้องหรือแตกต่างจากแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าและข้อค้นพบของงานวิจัย ได้ดังนี้

1. การจำกัดอำนาจการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้ากับหลักนิติรัฐและมาตรฐานสากล ผลการวิจัยพบว่า การที่กฎหมายไทยไม่บัญญัติอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้าอย่างชัดเจนนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของการใช้ "หลักนิติรัฐ" (Rule of Law) ที่ผูกมัดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสถานที่ของรัฐมิได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การอ้างหลักนิติรัฐในลักษณะที่เคร่งครัดจนเกินไปในกรณีนี้ กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาความจริง การค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายของไทยยัง "แตกต่างและล้าหลัง" เมื่อเทียบกับประเทศที่เป็นต้นแบบอย่างสวีเดน และประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างชัดเจน นอกจากนี้ สภาวะดังกล่าวยัง "ไม่สอดคล้อง" กับมาตรฐานสากลตามพิธีสารเลือกรับต่ออนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน (OPCAT) ที่เน้นย้ำถึงกลไกการตรวจเยี่ยมเชิงป้องกัน โดยหน่วยงานอิสระที่ต้องสามารถกระทำได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า เพื่อป้องกันการทรมานและปกป้องข้อเท็จจริงในระบบปิด

2. การละเมิดหลักความเสมอภาคและข้อกำหนดแมนเดลาอันเกิดจากการตรวจสอบจดหมาย ผลการวิจัยที่พบว่ากฎกระทรวงของกรมราชทัณฑ์เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคำร้องทุกข์ของผู้ต้องขังก่อนส่งถึงองค์กรอิสระ สามารถอภิปรายได้ว่า มาตรการนี้เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท (Ultra vires) และที่สำคัญที่สุดคือ "ขัดแย้งอย่างสิ้นเชิง" กับ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือ "ข้อกำหนดแมนเดลา" (Nelson Mandela Rules) ข้อ 56 ที่รับรองสิทธิผู้ต้องขังในการยื่นคำร้องไปยังหน่วยงานภายนอกโดยไม่ต้องไม่ถูกเซ็นเซอร์หรือถูกตรวจสอบเนื้อหาล่วงหน้า ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในกฎหมายของนิวซีแลนด์ (Corrections Act 2004) ที่มีบทบัญญัติห้าม

เจ้าหน้าที่เปิด อ่าน หรือระงับจดหมายที่ส่งถึงหน่วยงานตรวจสอบอำนาจรัฐโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือใช้อำนาจข่มขู่พยานหลักฐานของผู้ต้องขัง

3. ช่องโหว่การคุ้มครองพยานบุคคลกับทฤษฎีความยุติธรรมของ จอห์น รอลส์ (John Rawls) ในประเด็นการขาดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ต้องขังที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น สามารถนำมาวิเคราะห์สะท้อนกลับและยืนยันข้อเท็จจริงตาม "ทฤษฎีความยุติธรรม" (A Theory of Justice) ของจอห์น รอลส์ (John Rawls) ได้เป็นอย่างดี แนวคิดของรอลส์มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างสังคมที่ยุติธรรมโดยให้การปกป้อง "ผู้ด้อยโอกาส" หรือ "กลุ่มเปราะบางที่สุด" ในสังคมอย่างเท่าเทียม เสมือนการตกลงกติกายู่หลัง "ม่านแห่งความไม่รู้" (Veil of Ignorance) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายราชทัณฑ์ของไทยในปัจจุบันล้มเหลวในการปฏิบัติตามทฤษฎีนี้ เนื่องจากละเลยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ยุติธรรมในการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางที่สุดอย่างผู้ต้องขัง ปล่อยให้บุคคลเหล่านี้เผชิญกับความเสี่ยงจากการถูกกลั่นแกล้งและใช้ความรุนแรง งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการต่อยอดทางวิชาการที่พิสูจน์ให้เห็นว่า ตราบไคที่ระบบกฎหมายยังไม่มีกลไกคุ้มครองพยานในเรือนจำที่ทรงประสิทธิภาพ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินก็มิอาจบรรลุความยุติธรรมที่แท้จริงตามทฤษฎีของ จอห์น รอลส์ ได้

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ทฤษฎีความยุติธรรม และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ 3 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาขอบเขตอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือนจำโดยไม่แจ้งล่วงหน้า: เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 ตลอดจนระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยมฯ พ.ศ. 2561 ข้อ 27 เพื่อให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สามารถเข้าไปตรวจสอบเรือนจำและสถานที่คุมขังได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อไม่ให้กระทบต่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ต้องขัง

2) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและการรักษาพยานหลักฐาน: เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 (1) โดยบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเข้าถึงและตรวจสอบเอกสารหลักฐานในเรือนจำได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติหลายระดับ และให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งมอบเอกสารภายในเวลาไม่เกิน 7 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาโทษตามกฎหมายสำหรับผู้ใดที่ขัดขวาง ปกปิด หรือทำลายพยานหลักฐาน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในเรือนจำ: เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานฯ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 6 โดยขยายความหมายของ “พยาน” ให้ครอบคลุมถึงกรณีการร้องเรียนของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือเรือนจำที่

อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย พร้อมทั้งให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้ความคุ้มครองพยาน และเปิดช่องทางให้ผู้ต้องขังสามารถร้องขอความคุ้มครองผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การพัฒนากฎหมายและกลไกเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรือนจำ ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมที่เข้าถึงได้จริงและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังอย่างยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงการร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราวใด ๆ หรือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของผู้ต้องขัง พ.ศ. 2563. (2563, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 137(36 ก), 1-4.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560. (2560, 27 ธันวาคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*, 134(131 ก), 1-25.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560. (2560, 18 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(21 ก), 1-26.

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการเยี่ยม การติดต่อของบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขัง และการเข้าดูกิจการหรือติดต่อการงานกับเรือนจำ พ.ศ. 2561. (2561, 26 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 135(ตอนพิเศษ 268 ง), 14-23.

ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่ เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549. (2549, 12 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 123(ตอนพิเศษ 107 ง), 26-30.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(ตอนพิเศษ 110 ง), 15-25.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1-90.

Corrections Act 2004. (2004). New Zealand.

Corrections Regulations 2005 (SR 2005/53). (2005). New Zealand.

Ombudsmen Act 1975. (1975). New Zealand.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsmen (2023:499). (2023). Sweden.

United Nations. (1948). *Universal declaration of human rights*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (1966). *International covenant on civil and political rights*. New York, NY:

United Nations.

United Nations. (1984). *Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (2002). *Optional protocol to the convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. New York, NY: United Nations.

United Nations. (2015). *United Nations standard minimum rules for the treatment of prisoners (the Nelson Mandela Rules)*. New York, NY: United Nations.

การดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย

อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

The Persistence and Transition of Wood Carving Handicrafts in Kiu Lae Noi Community,

San Pa Tong District, Chiang Mai Province

Received: 18/03/2569

Revised: 29/05/2569

Accepted: 9/06/2569

อิทธิพงษ์ ทองศรีเกตุ<sup>1</sup> และธนียาภรณ์ ศรีหاتا<sup>2</sup>

Ittipong Thongsrikate<sup>1</sup> and Taniyabhorn Srihata<sup>2</sup>

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณแบบสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับสมาชิกกลุ่มหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย จำนวน 70 คน ด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า หัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อยยังคงดำรงอยู่ในฐานะภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สืบทอดผ่านระบบเครือญาติและการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง โดยช่างฝีมือส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและมีประสบการณ์ในการแกะสลักไม้ยาวนานมากกว่า 30 ปี ผลลัพธ์ที่มีความเกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นการแกะสลักรูปสัตว์ โดยเฉพาะรูปช้างซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์สำคัญของชุมชน อย่างไรก็ตามหัตถกรรมไม้แกะสลักกำลังเผชิญข้อจำกัดด้านรายได้ การขาดแคลนช่างฝีมือรุ่นใหม่ และการเปลี่ยนแปลงของความต้องการของตลาด ขณะเดียวกันผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนมีความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านทั้งด้านรูปแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต และการตลาด ต่อยอดคุณค่าและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจผ่านการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีขนาดเล็ก พกพาสะดวก มีประโยชน์ใช้สอย รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ร่วมกับภูมิปัญญาดั้งเดิมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ตลอดจนการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อเผยแพร่และขยายโอกาสทางการตลาด ทั้งนี้ การดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักมีใช้กระบวนการที่แยกขาดจากกัน หากแต่เป็นกระบวนการปรับตัวของชุมชนในการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และแนวคิดการพัฒนา เพื่อให้หัตถกรรมไม้แกะสลักสามารถดำรงอยู่ควบคู่กับการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจภายใต้บริบทสังคมร่วมสมัย

**คำสำคัญ:** หัตถกรรมไม้แกะสลัก, ภูมิปัญญาท้องถิ่น, การเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรม, ชุมชนก๊วแลน้อย, จังหวัดเชียงใหม่

<sup>1</sup>สาขาวิชานวัตกรรมสังคม คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เชียงใหม่

<sup>1</sup>Program in Social Innovation, Faculty of Liberal Arts, Maejo University, Chiang Mai, Thailand

<sup>2</sup>สาขาวิชานิเทศศาสตร์บูรณาการ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เชียงใหม่

<sup>2</sup>Program in Integrated Communication Arts, Faculty of Liberal Arts, Maejo University, Chiang Mai, Thailand

\*E-mail: Ittipong@mju.ac.th

## ABSTRACT

This research aimed to study the persistence and transition of wood carving handicrafts in Kiu Lae Noi Community, San Pa Tong District, Chiang Mai Province. The study employed a quantitative survey research approach. Data were collected through questionnaires administered to 70 members of the wood carving handicraft group in Kiu Lae Noi Community using purposive sampling, and analyzed using descriptive statistics.

The findings revealed that wood carving handicrafts in Kiu Lae Noi Community continue to persist as a form of local wisdom transmitted through kinship systems and learning by doing. Most artisans are elderly craftsmen with more than 30 years of experience in wood carving. The community's specialized products mainly consist of animal carvings, particularly elephant sculptures, which represent an important local identity. However, the handicraft sector is currently facing several challenges, including low income, a shortage of younger artisans, and changing market demands. At the same time, the community has attempted to transition its wood carving products in terms of product design, production processes, and marketing by extending cultural values and local identity toward economic value creation. This includes designing products in smaller, portable, and more functional forms, integrating modern technologies with traditional wisdom to improve production efficiency, and utilizing social media as a channel for promotion and market expansion. The study further indicates that the persistence and transition of wood carving handicrafts are not separate processes, but rather represent the community's adaptive process in integrating local wisdom, cultural identity, and development concepts in order to sustain wood carving handicrafts alongside economic value creation within the context of contemporary society.

**Keywords:** wood carving craftsmanship, local wisdom, craft transformation, Kiew Lae Noi community, Chiang Mai Province

## บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยยุค 4.0 (Thailand 4.0) ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนฐานของนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันไว้เฉพาะเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและวิสาหกิจท้องถิ่น ผ่านการยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีคุณค่า มีเอกลักษณ์ และสะท้อนอัตลักษณ์ความเป็นไทยให้สามารถแข่งขันในเชิงพาณิชย์ (นริศรา ลอยฟ้า เสาวลักษณ์ รักชอบ และปาริชาติ รื่นพงพันธ์, 2563) ซึ่งแนวทางที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นบทบาทสำคัญของงานหัตถกรรม

พื้นบ้านในฐานะทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ที่สามารถต่อยอดสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้ หากได้รับการพัฒนาและบริหารจัดการอย่างเหมาะสม

ศิลปะไม้แกะสลักของล้านนาเป็นหนึ่งในงานหัตถกรรมพื้นบ้านที่มีคุณค่าและเอกลักษณ์สูง เป็นศิลปกรรมที่สั่งสมองค์ความรู้จากบรรพบุรุษ ถ่ายทอดผ่านกระบวนการเรียนรู้เชิงช่าง และสะท้อนความเชื่อ ค่านิยม ประเพณี และวิถีชีวิตของชาวล้านนาที่ผูกพันกับธรรมชาติอย่างแนบแน่น (ชัยวัฒน์ นันทศรี, 2560) ลวดลายการแกะสลักยังเป็นสื่อแทนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ มนุษย์กับการดำรงชีวิต และมนุษย์กับอำนาจเหนือธรรมชาติซึ่งชาวล้านนาให้ความสำคัญพหุศรัทธา โดยเฉพาะความเชื่อทางพระพุทธศาสนา (เนาวรัตน์ จิตติชาญชัยกุล, 2555) งานไม้แกะสลักจึงมิได้เป็นเพียงผลิตภัณฑ์เชิงเศรษฐกิจ หากแต่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าทางสังคมและจิตวิญญาณของชุมชน

จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะงานหัตถกรรมไม้แกะสลักในพื้นที่อำเภอสันป่าตอง ถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน เป็นแหล่งสำคัญของการผลิตไม้แกะสลักที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานกว่า 1,200 ปี และได้รับการยอมรับในฐานะแหล่งภูมิปัญญาด้านงานช่างไม้แกะสลักที่มีชื่อเสียง จนปรากฏอยู่ในคำขวัญประจำอำเภอว่า “มหัศจรรย์ไม้แกะสลัก” อันสะท้อนถึงบทบาทสำคัญของการหัตถกรรมต่อเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน (วงศ์กร สันคนนาภรณ์, 2559)

ชุมชนก๊วแลน้อย ตำบลบ้านแม อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นชุมชนหนึ่งที่มีชื่อเสียงด้านการผลิตไม้แกะสลัก โดยมีการถ่ายทอดองค์ความรู้จากบรรพบุรุษสู่ลูกหลานผ่านระบบครูช่างและการเรียนรู้ภายในครอบครัว ผลิตภัณฑ์ที่โดดเด่นของชุมชน ได้แก่ ช่างไม้แกะสลักแบบลอยตัว ซึ่งมีเอกลักษณ์เฉพาะด้านรูปแบบและฝีมือเชิงช่าง จนสามารถสร้างชื่อเสียงและรายได้ให้แก่คนในชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม งานไม้แกะสลักของชุมชนเริ่มเผชิญกับความท้าทายในหลายด้าน ทั้งการลดลงของจำนวนช่างฝีมือ การขาดผู้สืบทอดภูมิปัญญารุ่นใหม่ การเปลี่ยนแปลงของตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค ตลอดจนข้อจำกัดด้านการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ การตลาด และการจัดการองค์ความรู้ (นิศรา จันทรเจริญสุข, 2558) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาวะการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย ซึ่งอยู่ระหว่างการดำรงรักษาภูมิปัญญาดั้งเดิมกับความจำเป็นในการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและเศรษฐกิจร่วมสมัย แม้ว่างานไม้แกะสลักยังคงมีบทบาทในฐานะอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชน แต่รูปแบบการผลิต วิธีการสืบทอด และบทบาททางเศรษฐกิจกลับมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของสังคมยุคใหม่ โดยเฉพาะการที่คนรุ่นใหม่หันไปประกอบอาชีพอื่นมากขึ้น ส่งผลให้กระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้เชิงช่างเริ่มอ่อนตัวลง และเสี่ยงต่อการสูญหายของภูมิปัญญาท้องถิ่นในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ จึงเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้สามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสังคมร่วมสมัย อย่างไรก็ตาม การศึกษางานไม้แกะสลักล้านนาที่ผ่านมาจะให้ความสำคัญกับมิติด้านศิลปกรรม วัฒนธรรม และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่

การศึกษาที่มุ่งสำรวจสถานการณ์การดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในระดับชุมชน โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณจากกลุ่มช่างผู้ผลิตจริงในพื้นที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะในชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นชุมชนที่มีบทบาทสำคัญต่อการสืบทอดงานไม้แกะสลักของจังหวัดเชียงใหม่ ขณะเดียวกันข้อมูลที่ได้จากการสำรวจจะช่วยให้เห็นภาพการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมได้อย่างชัดเจน และสามารถนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านวัฒนธรรมในพื้นที่ ได้ใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางอนุรักษ์ พัฒนา และพัฒนาศักยภาพของกลุ่มหัตถกรรมไม้แกะสลักต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

### วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณแบบสำรวจ (Survey Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อศึกษาการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

ประชากรในการวิจัย ได้แก่ สมาชิกกลุ่มหัตถกรรมไม้แกะสลักในพื้นที่อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกกลุ่มหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย ตำบลบ้านแม อำเภอสนป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่ชัดของกลุ่มหัตถกรรมไม้แกะสลักในพื้นที่ดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการแกะสลักไม้ ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้นจำนวน 70 คน ทั้งนี้ กลุ่มช่างไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อยเป็นกลุ่มอาชีพเฉพาะที่มีจำนวนจำกัด และกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อีกทั้งจำนวนดังกล่าวมีความเพียงพอต่อการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา เพื่ออธิบายลักษณะและแนวโน้มของปรากฏการณ์ที่ศึกษา

เกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัย (Inclusion Criteria) ได้แก่ 1) เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการแกะสลักไม้ไม่น้อยกว่า 5 ปี 2) มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป 3) มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง 4) ไม่เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่อาจส่งผลต่อการให้ข้อมูล และ 5) มีความสมัครใจในการเข้าร่วมการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามที่คณะผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหัตถกรรมพื้นบ้าน การดำรงอยู่ของอาชีพหัตถกรรม และการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีข้อคำถามทั้งแบบปลายเปิดและปลายปิด แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (2) ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม (3) ประสบการณ์และลักษณะผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก (4) ปัญหาและอุปสรรคในการผลิตไม้แกะสลัก และ (5) แนวทางและรูปแบบ

ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักที่สามารถพัฒนาได้ในอนาคต เพื่อสะท้อนให้เห็นการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของ  
หัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) ของแบบสอบถาม โดยส่งแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของเนื้อหาและภาษา จากนั้นนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงแก้ไข ก่อนนำไปทดลองใช้ (Try-out) กับกลุ่มที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน แล้วนำข้อมูลมาคำนวณหาความเชื่อมั่นของเครื่องมือด้วยค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.82 ซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (Cronbach & Shavelson, 2004)

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ SPSS

การวิจัยครั้งนี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เลขที่รับรอง MJUIRB No. HS012/68

## ผลการวิจัย

การศึกษาการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ มีรายละเอียดของผลการศึกษาในแต่ละประเด็น ดังนี้

### 1) การดำรงอยู่ของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

ผลการสำรวจพบว่า กลุ่มช่างไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อยส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.3 รองลงมาเป็นเพศชาย ร้อยละ 45.7 ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในระหว่าง 50-60 ปี ร้อยละ 47.1 โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 52 ปี ยังคงมีสถานภาพสมรส ร้อยละ 64.3 และมีสถานภาพสมรสแบบหย่า หย่า แยกย้ายกันอยู่ ร้อยละ 22.9 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 84.3 รองลงมาสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ปวช./ปวส. ร้อยละ 12.9 และอาศัยอยู่กับสมาชิกในครอบครัวขนาดเล็กที่มีสมาชิกในครัวเรือนน้อยกว่า 3 คน ร้อยละ 70.0 หรือมีสมาชิกที่อาศัยในครัวเรือนเฉลี่ย 3 คน

การประกอบอาชีพของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า มีการประกอบอาชีพที่หลากหลาย โดยอาชีพหลักยังคงเป็นอาชีพแกะสลัก ร้อยละ 37.2 รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ร้อยละ 25.7 อาชีพเกษตรกร ร้อยละ 24.3 ตามลำดับ โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนจากอาชีพหลักอยู่ที่ 3,771 บาท โดยส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 3,000 บาท ร้อยละ 67.1 ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อเดือนจากการแกะสลักไม้อยู่ที่ 2,207 บาท

การเป็นสมาชิกของกลุ่มไม้แกะสลัก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการแกะสลักไม้ในพื้นที่ชุมชนบ้านกัวแลน้อย จำนวน 20-30 ปี ร้อยละ 50.0 โดยเฉลี่ยเป็นสมาชิกของกลุ่มไม้แกะสลักมาแล้ว 23 ปี ส่วนเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างมีความสนใจเกี่ยวกับงานไม้แกะสลักส่วนใหญ่เห็นว่าการมีรายได้มีอาชีพ ร้อยละ 88.5 รองลงมาเห็นว่าเป็นสิ่งที่ทำประจำอยู่แล้วในครอบครัวและชุมชนเป็นชุมชนที่แกะสลักไม้ ร้อยละ 4.3 และเป็นที่ตนเองมีความชื่นชอบ ร้อยละ 2.9 ส่วนประสบการณ์ในการทำงานไม้แกะสลักก็

เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มคือมีประสบการณ์ในการแกะสลักไม้ส่วนใหญ่อยู่ที่ 20-30 ปี ร้อยละ 57.1 สำหรับระยะเวลาในการผลิตชิ้นงานแกะสลักไม้ขึ้นอยู่กับขนาดและรายละเอียดของชิ้นงาน โดยเฉลี่ยใช้เวลาประมาณ 4 วันต่อหนึ่งชิ้นงาน ขณะที่การอบรม / ส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับงานหัตถกรรมไม้แกะสลักพบว่า กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดไม่ได้รับการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับงานหัตถกรรมไม้แกะสลัก ร้อยละ 95.7 ส่วนสถานที่ที่ใช้ในการแกะสลักส่วนใหญ่จะใช้สถานที่และอุปกรณ์แกะสลักในบ้านของตนเอง ร้อยละ 97.1 (ตารางที่ 1)

**ตารางที่ 1** ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง (n= 70)

| คุณลักษณะ                              | จำนวน     | ร้อยละ        |
|----------------------------------------|-----------|---------------|
| <b>เพศ</b>                             |           |               |
| ชาย                                    | 32        | 45.7          |
| หญิง                                   | 38        | 54.3          |
| <b>รวม</b>                             | <b>70</b> | <b>100.00</b> |
| <b>อายุ</b>                            |           |               |
| ต่ำกว่า 50 ปี                          | 20        | 28.6          |
| 50-60 ปี                               | 33        | 47.1          |
| มากกว่า 60 ปีขึ้นไป                    | 17        | 24.3          |
| Mean = 52, Minimum = 48 , Maximum = 81 |           |               |
| <b>รวม</b>                             | <b>70</b> | <b>100.0</b>  |
| <b>สถานภาพสมรส</b>                     |           |               |
| โสด                                    | 9         | 12.9          |
| สมรส                                   | 45        | 64.3          |
| หม้าย หย่า แยกย้ายกันอยู่              | 16        | 22.9          |
| <b>รวม</b>                             | <b>70</b> | <b>100.0</b>  |
| <b>ระดับการศึกษา</b>                   |           |               |
| ประถมศึกษา                             | 59        | 84.3          |
| มัธยมศึกษา ปวช./ปวส.                   | 9         | 12.9          |
| ปริญญาตรี                              | 1         | 1.4           |
| สูงกว่าปริญญาตรี                       | 1         | 1.4           |
| <b>รวม</b>                             | <b>70</b> | <b>100.0</b>  |
| <b>จำนวนสมาชิกที่อาศัยในครัวเรือน</b>  |           |               |
| น้อยกว่า 3 คน                          | 49        | 70.0          |
| 3- 6 คน                                | 16        | 22.9          |
| มากกว่า 6 คนขึ้นไป                     | 5         | 7.1           |
| Mean = 3 , Minimum = 1 , Maximum = 7   |           |               |
| <b>รวม</b>                             | <b>70</b> | <b>100.0</b>  |

|                                                       |           |              |
|-------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| <b>อาชีพหลักของกลุ่มตัวอย่าง</b>                      |           |              |
| อาชีพค้าขาย                                           | 9         | 12.9         |
| อาชีพรับจ้างทั่วไป                                    | 18        | 25.7         |
| อาชีพเกษตรกร                                          | 17        | 24.3         |
| อาชีพแกะสลัก                                          | 26        | 37.2         |
| <b>รวม</b>                                            | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| <b>รายได้จากอาชีพหลัก</b>                             |           |              |
| ต่ำกว่า 3,000 บาท                                     | 47        | 67.1         |
| 3,000 – 5,000 บาท                                     | 7         | 10.0         |
| มากกว่า 5,000 บาทขึ้นไป                               | 16        | 22.9         |
| <b>รวม</b>                                            | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| Mean = 3,771 Minimum = 2,000 , Maximum = 20,000       |           |              |
| <b>รายได้จากการแกะสลักไม้</b>                         |           |              |
| ต่ำกว่า 2,000 บาท                                     | 44        | 62.9         |
| 2,000- 4,000 บาท                                      | 14        | 20.0         |
| มากกว่า 4,000 บาท                                     | 12        | 17.1         |
| <b>รวม</b>                                            | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| Mean = 2,207, Minimum = 1,000, Maximum = 25,000       |           |              |
| <b>จำนวนปีที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มไม้แกะสลัก</b> |           |              |
| 10 ปี                                                 | 21        | 30.0         |
| 20 – 30 ปี                                            | 35        | 50.0         |
| 30 - 40 ปี                                            | 10        | 14.3         |
| มากกว่า 40 ปีขึ้นไป                                   | 4         | 5.7          |
| <b>รวม</b>                                            | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| Mean = 23 , Minimum = 10 , Maximum = 50               |           |              |
| <b>เหตุผลของการทำงานไม้แกะสลัก</b>                    |           |              |
| ต้องการมีรายได้ มีอาชีพ                               | 62        | 88.5         |
| ครอบครัวมีอาชีพทำไม้แกะสลัก                           | 3         | 4.3          |
| เป็นชุมชนที่ทำไม้แกะสลัก                              | 3         | 4.3          |
| ความชอบ                                               | 2         | 2.9          |
| <b>รวม</b>                                            | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| <b>ประสบการณ์ในการทำงานไม้แกะสลัก</b>                 |           |              |
| 10 ปี                                                 | 4         | 5.7          |
| 20 – 30 ปี                                            | 40        | 57.1         |
| 30 - 40 ปี                                            | 17        | 24.3         |
| มากกว่า 40 ปีขึ้นไป                                   | 9         | 12.9         |
| <b>รวม</b>                                            | <b>70</b> | <b>100.0</b> |

|                                                     |           |              |
|-----------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Mean = 30 , Minimum = 10 , Maximum = 50             |           |              |
| <b>ระยะเวลาในการแกะสลักไม้</b>                      |           |              |
| 1- 2 วัน                                            | 34        | 48.5         |
| 3-5 วัน                                             | 17        | 24.3         |
| 6-7วัน                                              | 17        | 24.3         |
| มากกว่า 7 วันขึ้นไป                                 | 2         | 2.9          |
| <b>รวม</b>                                          | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| Mean = 4, Minimum = 1 , Maximum = 15                |           |              |
| <b>การอบรม /ส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับงานหัตถกรรม</b> |           |              |
| <b>ไม้แกะสลัก</b>                                   |           |              |
| ได้รับการอบรม                                       | 3         | 4.3          |
| ไม่ได้รับการอบรม                                    | 67        | 95.7         |
| <b>รวม</b>                                          | <b>70</b> | <b>100.0</b> |
| <b>สถานที่ในการทำงานไม้แกะสลัก</b>                  |           |              |
| บ้านของตนเอง                                        | 68        | 97.1         |
| ที่ทำการของกลุ่มแกะสลักไม้                          | 2         | 2.9          |
| <b>รวม</b>                                          | <b>70</b> | <b>100.0</b> |

ส่วนของรูปแบบงานหัตถกรรมไม้แกะสลักที่กลุ่มตัวอย่างมีความเชี่ยวชาญนั้นพบว่า ส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญในการแกะสลักไม้เป็นรูปสัตว์ เช่น ช้าง ม้า ฯลฯ ร้อยละ 84.3 แกะสลักไม้เป็นรูปภาพในวรรณคดี ร้อยละ 51.4 การแกะสลักไม้เป็นพุทธรูป/พระ ร้อยละ 4.3 และการแกะสลักไม้เป็นรูปบุคคล ร้อยละ 4.3 ขณะที่ตลาดที่มีความถนัดนั้น กล่าวได้ว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความถนัดในตลาดที่เกี่ยวข้องกับการแกะสลักรูปสัตว์ ตลาดลายธรรมชาติที่ปรากฏในรูปวรรณคดี วิถีชีวิต (ตารางที่ 2)

**ตารางที่ 2** รูปแบบงานหัตถกรรมไม้แกะสลัก จำแนกตามความเชี่ยวชาญ

| รูปแบบงานหัตถกรรมไม้แกะสลักที่กลุ่มเป้าหมายมีความเชี่ยวชาญ | เชี่ยวชาญ      | ไม่เชี่ยวชาญ   |
|------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
|                                                            | จำนวน (ร้อยละ) | จำนวน (ร้อยละ) |
| 1.แกะสลักไม้เป็นพุทธรูป/พระ                                | 3 (4.3)        | 67 (95.7)      |
| 2.แกะสลักไม้เป็นสัตว์ชนิดต่างๆ เช่น ช้าง ม้า               | 59 (84.3)      | 11 (15.7)      |
| 3.แกะสลักไม้เป็นรูปบุคคล                                   | 3 (4.3)        | 67 (95.7)      |
| 4.แกะสลักไม้เป็นรูปภาพในวรรณคดี                            | 36 (51.4)      | 34 (48.6)      |

ขณะที่ความคิด หรือที่มาของการออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักของกลุ่มตัวอย่างนั้นมีที่หลากหลาย โดยมาจากความต้องการของลูกค้า/ผู้บริโภค ร้อยละ 95.7 มาจากความคิด การสร้างสรรค์ออกแบบ จินตนาการด้วยตนเอง ร้อยละ 12.9 มาจากความต้องการของตลาด หรือสื่อโซเชียล ร้อยละ 2.9

และมาจากความต้องการของกลุ่มหัตถกรรม/เอกลักษณ์ของกลุ่มหัตถกรรมของแต่ละชุมชน ร้อยละ 1.4 (ตารางที่ 3)

**ตารางที่ 3** ความคิด หรือที่มาของการออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก

| ความคิด หรือที่มาของการออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก                                         | ใช่            | ไม่ใช่         |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
|                                                                                          | จำนวน (ร้อยละ) | จำนวน (ร้อยละ) |
| 1.ความคิดของตัวเอง สร้างสรรค์ ออกแบบ จินตนาการด้วยตนเอง                                  | 9 (12.9)       | 61 (87.1)      |
| 2.ความต้องการของกลุ่มหัตถกรรม/เอกลักษณ์ของกลุ่มหัตถกรรมของแต่ละชุมชน                     | 54 (77.1)      | 16 (22.9)      |
| 3.ความต้องการของลูกค้า/ผู้บริโภค                                                         | 67 (95.7)      | 3 (4.3)        |
| 4.รูปแบบที่เป็นที่ต้องการของตลาดที่ท่านมีโอกาสไปพบเห็นด้วยตนเอง หรือตามสื่อโซเชียลมีเดีย | 2 (2.9)        | 68 (97.1)      |

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจข้างต้น พบว่า การดำรงอยู่ของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนก็ว่าแล่น้อยยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสถานะภาพของการดำรงอยู่ ดังนี้

1) องค์ความรู้และประสบการณ์ของช่างแกะสลัก พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการทำงานไม้แกะสลักมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยมีประสบการณ์เฉลี่ยประมาณ 30 ปี และส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของกลุ่มแกะสลักไม้ในชุมชนมาเป็นเวลานานเฉลี่ย 23 ปี สะท้อนให้เห็นว่าการแกะสลักไม้เป็นอาชีพและทักษะที่สืบทอดจากประสบการณ์ยาวนาน อีกทั้งองค์ความรู้ในการผลิตยังคงอาศัยภูมิปัญญาดั้งเดิมของช่างหรือที่เรียกว่า “สลา” ซึ่งถ่ายทอดผ่านการฝึกฝนและการทำงานจริง ทำให้ทักษะการแกะสลักยังคงได้รับการสืบทอดภายในชุมชน

2) รูปแบบและลักษณะของผลิตภัณฑ์ พบว่า ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักที่ช่างในชุมชนมีความเชี่ยวชาญส่วนใหญ่เป็นการแกะสลักรูปสัตว์ เช่น ช้าง ม้า ร้อยละ 84.3 รองลงมาคือการแกะสลักภาพในวรรณคดี ร้อยละ 51.4 แสดงให้เห็นว่ารูปแบบผลิตภัณฑ์ยังคงสะท้อนเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและศิลปะพื้นบ้าน ขณะเดียวกันการออกแบบผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ยังคงสัมพันธ์กับความต้องการของลูกค้า โดยกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 95.7 ระบุว่า การออกแบบผลิตภัณฑ์ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของช่างฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

3) ระบบการผลิตและการดำรงชีพของช่างแกะสลัก พบว่า การผลิตงานไม้แกะสลักส่วนใหญ่ยังคงเป็นลักษณะการผลิตภายในครัวเรือน โดยช่างแกะสลักร้อยละ 97.1 ใช้พื้นที่ภายในบ้านเป็นสถานที่ทำงาน งานหัตถกรรมดังกล่าวยังคงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนในชุมชน อย่างไรก็ตามรายได้จากการแกะสลักไม้อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 2,207 บาทต่อเดือน ทำให้ช่างจำนวนหนึ่งยังต้องประกอบอาชีพอื่นร่วมด้วย เช่น รับจ้างทั่วไป หรือทำการเกษตร

4) ด้านโครงสร้างทางสังคมของช่างฝีมือ พบว่าช่างแกะสลักส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุอยู่ในช่วง 50-60 ปี ร้อยละ 47.1 มีอายุเฉลี่ย 52 ขึ้นไป และมีแนวโน้มว่าและมีจำนวนช่างรุ่นใหม่ค่อนข้างจำกัด ซึ่งในอนาคต

หัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อยอาจมีการขาดแคลนช่างแกะสลักในชุมชน สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการดำรงอยู่ของหัตถกรรมไม้แกะสลักยังคงพึ่งพาทักษะของช่างรุ่นเก่าเป็นหลัก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของการสืบทอดองค์ความรู้ในอนาคต

จากผลการศึกษาการดำรงอยู่ของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย พบว่า แม้งานหัตถกรรมดังกล่าวยังคงมีความเข้มแข็งในด้านภูมิปัญญา อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และประสบการณ์ของช่างฝีมือ แต่ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมร่วมสมัย หัตถกรรมไม้แกะสลักก็เริ่มเผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายในหลายด้าน ทั้งการขาดแคลนช่างรุ่นใหม่ รายได้จากการผลิตที่ลดลง การแข่งขันทางการตลาด และการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมผู้บริโภค สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ชุมชนและช่างฝีมือจำเป็นต้องมีการปรับตัวทั้งในด้านรูปแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต การตลาด และการบริหารจัดการ เพื่อให้หัตถกรรมไม้แกะสลักยังสามารถดำรงอยู่ได้ในบริบทสังคมร่วมสมัย อันนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในหลายมิติ

## 2) การเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักของชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

คณะผู้วิจัยนำผลการศึกษาในส่วนของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักที่สามารถสร้างสรรค์ได้ โดยได้แบ่งหัวข้อการผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักที่สามารถสร้างสรรค์ได้ออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1) คุณค่าและอัตลักษณ์ของงานหัตถกรรม 2) แนวคิดและทิศทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ 3) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการบูรณาการ และ 4) การส่งเสริม การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเด็น ดังนี้

1) คุณค่าและอัตลักษณ์ของงานหัตถกรรม พบว่า กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากในประเด็น หัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงภูมิปัญญา วัฒนธรรมของคนล้านนา ร้อยละ 87.1 รองลงมาหัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นสิ่งที่มียุทธศาสตร์ของจังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 80.0 และการแกะสลักไม้ ช่าง (สล่า) สามารถสร้างสรรค์ผลงานตามความรู้ ความเชี่ยวชาญได้อย่างอิสระ ร้อยละ 77.1 ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

2) แนวคิดและทิศทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ พบว่า กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดในประเด็น ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักสามารถออกแบบให้มีขนาดเล็ก พกพาได้สะดวก และมีประโยชน์ในการใช้สอย ร้อยละ 60.0 และประเด็นผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักควรมีการสร้างสรรค์ให้มีรูปลักษณ์ที่แปลกใหม่ เพื่อให้ได้รับความสนใจจากผู้บริโภค ร้อยละ 54.3 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยอยู่ในระดับมากในประเด็นการแกะสลักไม้ต้องอาศัยวิธีการแกะสลักไม้แบบดั้งเดิมเท่านั้น ถึงจะมีคุณค่าต่อผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก ร้อยละ 85.7 การแกะสลักไม้จำเป็นต้องเป็นงานชิ้นใหญ่ๆ เพื่อแสดงให้เห็นรายละเอียด ความวิจิตรบรรจงของลวดลาย ร้อยละ 82.9 และความรู้เกี่ยวกับงานหัตถกรรมไม้แกะสลักสามารถนำไปใช้กับวัสดุชนิดอื่นๆ ได้ ร้อยละ 80.0 และผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป 57.1 ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

3) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการบูรณาการ พบว่า กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดในประเด็น การออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักสามารถบูรณาการภูมิปัญญาการแกะสลักแบบดั้งเดิมให้เข้ากับเครื่องมือสมัยใหม่ได้ ร้อยละ 62.9 รองลงมาการออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักให้อิงไปตามกระแสนิยมจะช่วยให้ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักเป็นที่นิยมเพิ่มมากขึ้น ร้อยละ 37.1 และเทคโนโลยีสมัยใหม่สามารถนำมาใช้กับงาน

หัตถกรรมไม้แกะสลักได้ เช่น การเลเซอร์ การฉลุไม้ด้วยเครื่องจักร เป็นต้น ร้อยละ 34.3 ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

4) การส่งเสริม การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการ พบว่า กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดในประเด็น โรงเรียน หรือสถานศึกษาในท้องถิ่นควรมีการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับภูมิปัญญาไม้แกะสลักไว้ในวิชาท้องถิ่นศึกษา เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้และเป็นการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ร้อยละ 77.1 รองลงมางานหัตถกรรมไม้แกะสลักควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อบต. ภาครัฐ ภาคเอกชน เป็นต้น ร้อยละ 72.9 การอนุรักษ์งานหัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นสิ่งจำเป็นที่คนในชุมชนต้องช่วยกันรักษา ร้อยละ 70.0 ชุมชน และหน่วยงานในท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์งานหัตถกรรมไม้แกะสลัก ร้อยละ 67.1 งานหัตถกรรมไม้แกะสลักควรมีการถ่ายทอดให้กับผู้ที่สนใจ ร้อยละ 68.6 และสื่อโซเชียลมีเดียมีส่วนช่วยให้บุคคลอื่นรู้จักงานหัตถกรรมไม้แกะสลักมากยิ่งขึ้น ร้อยละ 61.4 ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

**ตารางที่ 4** ร้อยละของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักที่สามารถสร้างสรรค์ได้ (n= 70)

| ประเด็น                                                                                          | ระดับความคิดเห็น  |             |        |              |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|--------|--------------|--------------------|
|                                                                                                  | เห็นด้วยมากที่สุด | เห็นด้วยมาก | เฉยๆ   | เห็นด้วยน้อย | เห็นด้วยน้อยที่สุด |
| <b>คุณค่าและอัตลักษณ์ของงานหัตถกรรม</b>                                                          |                   |             |        |              |                    |
| 1.หัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นสิ่งที่มีความเสี่ยงของจังหวัดเชียงใหม่                                   | 13 (18.6)         | 56 (80.0)   | -      | -            | 1 (1.4)            |
| 2.หัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงภูมิปัญญา วัฒนธรรมของคนล้านนา                            | 9 (12.9)          | 61 (87.1)   | -      | -            | -                  |
| 3.การแกะสลักไม้ ช่าง (สล่า) สามารถสร้างสรรค์ผลงานตามความรู้ ความเชี่ยวชาญได้อย่างอิสระ           | 14 (20.0)         | 54 (77.1)   | -      | 2 (2.9)      | -                  |
| <b>แนวคิดและทิศทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์</b>                                                          |                   |             |        |              |                    |
| 1.การแกะสลักไม้ต้องอาศัยวิธีการแกะสลักไม้แบบดั้งเดิมเท่านั้น ถึงจะมีคุณค่าต่อผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก | 7 (10.0)          | 60 (85.7)   | -      | 3 (4.3)      | -                  |
| 2.ความรู้เกี่ยวกับงานหัตถกรรมไม้แกะสลักสามารถนำไปใช้กับวัสดุชนิดอื่นๆได้                         | 10 (14.3)         | 56 (80.0)   | -      | 4 (5.7)      | -                  |
| 3.การแกะสลักไม้จำเป็นต้องเป็นงานชิ้นใหญ่ๆ เพื่อแสดงให้เห็นรายละเอียด ความวิจิตรบรรจงของลวดลาย    | 7 (10.0)          | 58 (82.9)   | -      | 2 (2.9)      | 3 (4.3)            |
| 4.ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป                                               | 29 (41.4)         | 40 (57.1)   | 1(1.4) | -            | -                  |
| 5.ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักควรมีการสร้างสรรค์ให้มีรูปแบบที่แปลกใหม่ เพื่อให้ได้รับความสนใจจากผู้บริโภค | 38 (54.3)         | 29 (41.1)   | 1(1.4) | -            | 2 (2.9)            |

| ประเด็น                                                                                                                                                                 | ระดับความคิดเห็น  |             |        |              |                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|--------|--------------|--------------------|
|                                                                                                                                                                         | เห็นด้วยมากที่สุด | เห็นด้วยมาก | เฉยๆ   | เห็นด้วยน้อย | เห็นด้วยน้อยที่สุด |
| 6.ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักสามารถออกแบบให้มีขนาดเล็ก พกพาได้สะดวก และมีประโยชน์ในการใช้สอย                                                                                    | 42 (60.0)         | 23 (32.9)   | 1(1.4) | 2 (2.9)      | -                  |
| <b>การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการบูรณาการ</b>                                                                                                                            |                   |             |        |              |                    |
| 1.เทคโนโลยีสมัยใหม่สามารถนำมาใช้กับงานหัตถกรรมไม้แกะสลักได้ เช่น การเลเซอร์ การฉลุไม้ด้วยเครื่องจักร เป็นต้น                                                            | 24 (34.3)         | 46 (65.7)   | -      | -            | -                  |
| 2.การออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักให้อิงไปตามกระแสนิยมจะช่วยให้ผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักเป็นที่นิยมเพิ่มมากขึ้น                                                                   | 26 (37.1)         | 41 (58.6)   | -      | 2 (2.9)      | 1 (1.4)            |
| 3.การออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักสามารถบูรณาการภูมิปัญญาการแกะสลักแบบดั้งเดิมให้เข้ากับเครื่องมือสมัยใหม่ได้                                                               | 44 (62.9)         | 23 (32.9)   | 1(1.4) | 2 (2.9)      | -                  |
| <b>การส่งเสริม การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการ</b>                                                                                                                       |                   |             |        |              |                    |
| 1.สื่อโซเชียลมีเดียมีส่วนช่วยให้บุคคลอื่นรู้จักงานหัตถกรรมไม้แกะสลักมากยิ่งขึ้น                                                                                         | 43 (61.4)         | 25 (35.7)   | -      | 1(1.4)       | 1(1.4)             |
| 2.งานหัตถกรรมไม้แกะสลักควรมีการถ่ายทอดให้กับผู้ที่สนใจ                                                                                                                  | 48 (68.6)         | 22 (31.4)   | -      | -            | -                  |
| 3.การอนุรักษ์งานหัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นสิ่งจำเป็นที่คนในชุมชนต้องช่วยกันรักษา                                                                                            | 49 (70.0)         | 21 (30.0)   | -      | -            | -                  |
| 4.ชุมชน และหน่วยงานในท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์งานหัตถกรรมไม้แกะสลัก                                                                                         | 47 (67.1)         | 22 (31.4)   | -      | 1 (1.4)      | -                  |
| 5.งานหัตถกรรมไม้แกะสลักควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อปท. ภาครัฐ ภาคเอกชน เป็นต้น                                                | 51 (72.9)         | 19 (27.1)   | -      | -            | -                  |
| 6.โรงเรียน หรือสถานศึกษาในท้องถิ่นควรมีการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับภูมิปัญญาไม้แกะสลักไว้ในวิชาท้องถิ่นศึกษา เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้และเป็นการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น | 54 (77.1)         | 16 (22.9)   | -      | -            | -                  |

จากผลการวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักที่สามารถสร้างสรรค์ได้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เชิงสังเคราะห์ เพื่ออธิบายการเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

### 1) การต่อยอดคุณค่าและอัตลักษณ์ สู่การสร้างมูลค่าเพิ่ม

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดว่างานหัตถกรรมไม้แกะสลักสะท้อนถึงภูมิปัญญาและวัฒนธรรมล้านนา (ร้อยละ 87.1) และมองว่าเป็นสิ่งที่มีชื่อเสียงของจังหวัดเชียงใหม่ (ร้อยละ 80.0) ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่า การเปลี่ยนผ่านในจุดนี้คือการไม่หยุดอยู่แค่การเป็นมรดกทางวัฒนธรรม แต่ต้องแปลงคุณค่าเหล่านี้ให้เป็นมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันการที่ช่าง (สล่า) สามารถสร้างสรรค์ผลงานได้อย่างอิสระ (ร้อยละ 77.1) เป็นศักยภาพที่ควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรคที่หลากหลาย และมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างภาพลักษณ์ให้กับสินค้าและช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองราคาในตลาด

### 2) การปรับกลยุทธ์ผลิตภัณฑ์ ตอบรับพฤติกรรมผู้บริโภคใหม่

วิธีการ หรือแนวคิดเดิมที่ว่า การแกะสลักไม้ต้องอาศัยวิธีการแกะสลักไม้แบบดั้งเดิมเท่านั้น ถึงจะมีคุณค่าต่อผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก กลุ่มตัวอย่างยังคงเห็นด้วยมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 85.7) และการแกะสลักไม้จำเป็นต้องเป็นงานชิ้นใหญ่ ๆ เพื่อแสดงให้เห็นรายละเอียด ความวิจิตรบรรจงของลวดลาย ส่วนใหญ่ก็ยังเห็นด้วยมาก (ร้อยละ 82.9) แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างยังคงยึดติดกับกรอบความคิดเดิมว่าการแกะสลักไม้ต้องเป็นชิ้นงานขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามการ ประเด็นที่น่าสนใจคือ กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดว่าผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักควรมีการปรับเปลี่ยนขนาดให้มีขนาดเล็กที่เล็กลง สามารถพกพาได้สะดวก (ร้อยละ 60.0) และมีประโยชน์ในการใช้สอย (ร้อยละ 54.3) และเห็นด้วยกับการสร้างสรรค์รูปลักษณ์ที่แปลกใหม่ (ร้อยละ 54.3) และที่สำคัญคือ เห็นด้วยมากกว่าผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป (ร้อยละ 57.1)

ผลการสำรวจที่กล่าวมานี้ เป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในทิศทางของตลาด การปรับขนาดของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักให้เล็กลง พกพาง่าย เพื่อให้เกิดการใช้งานที่หลากหลาย จะช่วยขยายฐานลูกค้าจากเดิมที่อาจจำกัดอยู่แค่กลุ่มนักท่องเที่ยว หรือผู้ที่ชื่นชอบงานศิลปะชิ้นใหญ่ ไปสู่กลุ่มผู้บริโภคทั่วไปที่มองหาของขวัญ ของที่ระลึก หรือของตกแต่งบ้านที่มีเอกลักษณ์ การขยายฐานลูกค้าในวงกว้างขึ้นย่อมส่งผลโดยตรงต่อยอดขายและรายได้ของผู้ประกอบการในท้องถิ่น

### 3) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการบูรณาการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขัน

การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลัก กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดว่าการออกแบบผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักสามารถบูรณาการภูมิปัญญาการแกะสลักแบบดั้งเดิมให้เข้ากับเครื่องมือสมัยใหม่ได้ (ร้อยละ 62.9) ประเด็นนี้นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและลดต้นทุนในระยะยาวในหัตถกรรมไม้แกะสลัก นอกจากนี้การนำเทคโนโลยี เช่น การเลเซอร์ หรือการฉลุไม้ด้วยเครื่องจักร กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยมากที่สุด

(ร้อยละ 34.3) ซึ่งจะช่วยทำให้การผลิตมีความแม่นยำและรวดเร็วขึ้น สามารถผลิตได้ในปริมาณที่มากขึ้นเพื่อรองรับความต้องการของตลาด ขณะเดียวกันการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่อิงไปตามกระแสนิยม กลุ่มตัวอย่างก็เห็นด้วยมากที่สุด (ร้อยละ 37.1) การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย จะทำให้ผลิตภัณฑ์ไม่แะสลักมีความทันสมัย และดึงดูดผู้บริโภคกลุ่มใหม่ๆ ได้ การบูรณาการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้งานแะสลักดูทันสมัยขึ้น แต่ยังช่วยลดภาระงานของช่างฝีมือในบางขั้นตอน ทำให้ช่างสามารถทุ่มเทเวลาให้กับงานที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะตัวมากขึ้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มมูลค่าของช่างฝีมือและงานหัตถกรรมโดยรวม

#### 4) การส่งเสริม การอนุรักษ์ และการบริหารจัดการแบบยั่งยืน

การเปลี่ยนผ่านจะไม่ยั่งยืนหากขาดการสนับสนุนและการจัดการที่ดี ผลการสำรวจแสดงให้เห็นความเห็นร่วมกันในหลายประเด็นที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาว ในการศึกษาและการสืบทอดภูมิปัญญาไม้แะสลัก กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยมากที่สุดว่าโรงเรียน/สถานศึกษาควรบรรจุเนื้อหาภูมิปัญญาไม้แะสลักในวิชาท้องถิ่นศึกษา (ร้อยละ 77.1) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างแรงงานฝีมือรุ่นใหม่ สร้างความเข้าใจในคุณค่าของอาชีพนี้ และสร้างความยั่งยืนให้กับอุตสาหกรรมในอนาคต การสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน เห็นว่างานหัตถกรรมไม้แะสลักควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 72.9) การสนับสนุนนี้อาจมาในรูปแบบของเงินทุนเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ การตลาด หรือการฝึกอบรม ซึ่งจะช่วยลดภาระและเพิ่มโอกาสให้กับผู้ประกอบการ นอกจากนี้เห็นว่าการอนุรักษ์หัตถกรรมไม้แะสลักเป็นสิ่งจำเป็นที่คนในชุมชนต้องช่วยกัน (ร้อยละ 67.1) โดยที่ชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาท การมีส่วนร่วมของชุมชนจะช่วยสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ สร้างเครือข่ายความร่วมมือ และพัฒนาต่อยอดไปสู่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งจะดึงดูดนักท่องเที่ยวและสร้างรายได้ให้กับชุมชน ส่วนการตลาดและการเผยแพร่ เห็นว่าควรมีการถ่ายทอดให้กับผู้ที่สนใจ (ร้อยละ 68.6) และเห็นว่าสื่อโซเชียลมีส่วนช่วยให้เป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้น (ร้อยละ 61.4) การใช้ช่องทางออนไลน์และออฟไลน์ในการถ่ายทอดความรู้และการตลาดจะช่วยขยายตลาดทั้งในและต่างประเทศ สร้างโอกาสในการขายและสร้างรายได้ที่มากขึ้นให้กับผู้ประกอบการและช่างฝีมือ

### สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาพบว่า หัตถกรรมไม้แะสลักของชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ยังคงมีการดำรงอยู่อย่างชัดเจนในฐานะภูมิปัญญาท้องถิ่นและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชน โดยยังคงปรากฏทั้งในรูปแบบขององค์ความรู้เชิงช่าง ประสบการณ์ของช่างแะสลัก การผลิตภายในครัวเรือน และรูปแบบผลิตภัณฑ์ที่สะท้อนศิลปะและวัฒนธรรมล้านนา เช่น การแะสลักรูปสัตว์และภาพในวรรณคดี อีกทั้งช่างฝีมือส่วนใหญ่ยังคงให้คุณค่ากับวิธีการแะสลักแบบดั้งเดิม ความประณีตของลวดลาย และมองว่างานไม้แะสลักเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ควรได้รับการอนุรักษ์และสืบทอดไปยังคนรุ่นต่อไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมสมัย หัตถกรรมไม้แะสลักของชุมชนกัวแลน้อยกำลังเกิดการเปลี่ยนผ่านในหลายมิติ ทั้งด้านรูปแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต แนวคิดการออกแบบ และ

การตลาด กล่าวคือ ช่างฝีมือเริ่มเปิดรับแนวคิดใหม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น เช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีขนาดเล็ก พกพาสะดวก มีประโยชน์ใช้สอย และมีรูปลักษณ์ร่วมสมัย ขณะเดียวกันยังมีการยอมรับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ร่วมกับภูมิปัญญาดั้งเดิม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและขยายโอกาสทางการตลาด รวมถึงการใช้สื่อโซเชียลมีเดียในการเผยแพร่และสร้างการรับรู้ต่อผลิตภัณฑ์ของชุมชน

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักมิได้หมายถึงการสูญหายของภูมิปัญญาท้องถิ่น หากแต่เป็นกระบวนการปรับตัวของชุมชนและช่างฝีมือเพื่อให้หัตถกรรมไม้แกะสลักยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้บริบทสังคมร่วมสมัย ทั้งนี้การดำรงอยู่ดังกล่าวยังเผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ เช่น การขาดแคลนช่างรุ่นใหม่ รายได้จากการผลิตที่ค่อนข้างต่ำ และการเปลี่ยนแปลงของตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของหัตถกรรมไม้แกะสลักในระยะยาว ดังนั้น การอนุรักษ์และพัฒนาหัตถกรรมไม้แกะสลักจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชน สถานศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อสร้างระบบสนับสนุนที่เอื้อต่อการสืบทอดและต่อยอดทุนทางวัฒนธรรมของชุมชนให้สามารถปรับตัวและดำรงอยู่ต่อไปได้

### อภิปรายผลการวิจัย

การดำรงอยู่ของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า งานหัตถกรรมไม้แกะสลักของชุมชนก๊วแลน้อยยังคงดำรงอยู่ในฐานะภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยช่างฝีมือส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์ในการทำงาน ไม้แกะสลักมียาวนานกว่า 20-30 ปี และยังคงใช้รูปแบบการถ่ายทอดองค์ความรู้ผ่านระบบเครือญาติและการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการสืบทอดองค์ความรู้ด้านงานไม้แกะสลักยังคงอาศัยระบบการเรียนรู้แบบดั้งเดิมภายในชุมชนเป็นสำคัญ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544) ที่อธิบายว่าองค์ความรู้ของชุมชนเกิดจากการสั่งสมประสบการณ์และถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นผ่านวิถีชีวิตและการปฏิบัติจริงมากกว่าการเรียนรู้เชิงทฤษฎี ทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Learning by Doing) และการเรียนรู้แบบช่างฝีมือ (Apprenticeship Learning) ที่มองว่าทักษะด้านหัตถกรรมจำเป็นต้องอาศัยการฝึกฝนร่วมกับผู้มีประสบการณ์ จนเกิดเป็นความรู้ฝังลึก (Tacit Knowledge) ที่ไม่สามารถถ่ายทอดผ่านตำราหรือเอกสารได้โดยตรง เนื่องจากงานไม้แกะสลักของชุมชนก๊วแลน้อยยังมีลักษณะเป็นงานหัตถกรรมในระดับครัวเรือน ซึ่งช่างฝีมือส่วนใหญ่เรียนรู้จากสมาชิกในครอบครัวหรือช่างภายในชุมชน ทำให้กระบวนการเรียนรู้อย่างคงพึ่งพาความสัมพันธ์ทางสังคมและประสบการณ์ตรงมากกว่าระบบการศึกษาแบบทางการ อีกทั้งลักษณะของงานไม้แกะสลักไม่จำเป็นต้องอาศัยทักษะ ความชำนาญ และประสบการณ์เฉพาะบุคคล จึงทำให้การเรียนรู้ผ่านการลงมือปฏิบัติยังคงเป็นรูปแบบสำคัญของการถ่ายทอดองค์ความรู้

ผลการศึกษายังสอดคล้องกับงานวิจัยของกันยรัตน์ สอนคง อนุชัย รามวงษ์ และนลินรัตน์ รักกุล (2557) ที่พบว่า การถ่ายทอดภูมิปัญญาหัตถกรรมพื้นบ้านส่วนใหญ่เกิดขึ้นผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตภายในครอบครัวและชุมชน รวมถึงการศึกษาของปรีวิทย์ ไวยหาชีวะ (2551) ที่พบว่า การฝึกปฏิบัติ

ร่วมกับช่างฝีมือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสืบทอดองค์ความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในการวิจัยนี้พบว่า ช่างแกะสลักส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ และจำนวนช่างรุ่นใหม่มีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางของการสืบทอดภูมิปัญญาในอนาคต ส่วนหนึ่งอาจมาจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คนรุ่นใหม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น ขณะที่รายได้จากงานแกะสลักไม่เพียงพอในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ส่งผลให้อาชีพช่างแกะสลักไม่สามารถจูงใจคนรุ่นใหม่ให้เข้ามาสืบทอดงานหัตถกรรมได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่าผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักของชุมชนยังคงสะท้อนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมล้านนา ผ่านรูปแบบงานแกะสลักสัตว์ รูปเคารพ และลวดลายจากวรรณคดีหรือความเชื่อทางศาสนา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ของ Bourdieu (1986) ที่อธิบายว่าความรู้ ทักษะ และภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสามารถกลายเป็นทรัพยากรสำคัญของชุมชนในการสร้างคุณค่าและความแตกต่างให้กับผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะช่างฝีมือในชุมชนยังคงให้ความสำคัญกับการรักษาเอกลักษณ์ดั้งเดิมของงานแกะสลัก ซึ่งเป็นทั้งความภาคภูมิใจทางวัฒนธรรมและจุดเด่นของผลิตภัณฑ์ในสายตาผู้บริโภค และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงานวิจัยของอุทัยวรรณ ประสงค์เงิน และรัฐไท พรเจริญ (2567) พบว่า งานหัตถกรรมพื้นบ้านไม่ได้เป็นเพียงผลิตภัณฑ์เพื่อการใช้สอยเท่านั้น แต่ยังสะท้อนจิตวิญญาณของชุมชน ความภาคภูมิใจในวัฒนธรรม และการสร้างอัตลักษณ์ทางสังคมของคนในพื้นที่

การเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนกัวแลน้อย อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า แม้งานไม้แกะสลักของชุมชนกัวแลน้อยยังคงรักษารูปแบบและอัตลักษณ์ดั้งเดิมไว้ แต่แนวคิดในการพัฒนาผลิตภัณฑ์เริ่มมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจและพฤติกรรมผู้บริโภคยุคใหม่มากขึ้น โดยช่างฝีมือและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าผลิตภัณฑ์ควรมีขนาดเล็ก พกพาสะดวก เพิ่มประโยชน์ใช้สอย และมีรูปแบบที่ร่วมสมัยมากขึ้น รวมถึงสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ร่วมกับภูมิปัญญาดั้งเดิมได้ ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนผ่านของงานหัตถกรรมไม้แกะสลักจากเดิมที่เน้นคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมและความวิจิตรของชิ้นงาน ไปสู่การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและการตอบสนองต่อความต้องการของตลาดร่วมสมัยมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ของ Bourdieu (1986) ที่อธิบายว่าองค์ความรู้และภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสามารถนำมาต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ผ่านกระบวนการแปลงทุน (Capital Conversion) การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวสะท้อนว่าทุนทางวัฒนธรรมมิได้มีลักษณะหยุดนิ่ง หากแต่สามารถถูกปรับใช้ ตีความใหม่ และแปลงเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ตามบริบททางสังคมและตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ การที่ช่างฝีมือเริ่มปรับรูปแบบผลิตภัณฑ์ให้มีขนาดเล็กและใช้งานได้หลากหลายมากขึ้น อาจเป็นผลมาจากพฤติกรรมของผู้บริโภคยุคใหม่ที่นิยมสินค้าเชิงไลฟ์สไตล์ ของตกแต่งบ้าน หรือของที่ระลึกที่สามารถใช้งานได้จริง อีกทั้งตลาดการท่องเที่ยวและการจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์ยังส่งผลให้ผลิตภัณฑ์จำเป็นต้องสะดวกต่อการพกพาและเข้าถึงผู้บริโภคในวงกว้างมากขึ้น ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของจุติเดช สิบตระกูล (2564) ที่พบว่าการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของผู้ประกอบการงานแกะสลักไม้ในจังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงสอดคล้องกับงานของพรพจน์ หมั่น

หาญ (2555) ที่พบว่า การนำตลาดสายศิลป์ล้านนา มาประยุกต์ใช้กับผลิตภัณฑ์ร่วมสมัย ช่วยเพิ่มมูลค่าและขยายฐานผู้บริโภคได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่าช่างฝีมือส่วนใหญ่ยอมรับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เครื่องเลเซอร์ หรือเครื่องจักรบางประเภท ร่วมกับงานแกะสลักไม้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของหัตถกรรมพื้นบ้านต่อบริบททางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการแข่งขันทางการตลาดและข้อจำกัดด้านแรงงาน ทำให้ช่างฝีมือจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและลดระยะเวลาในการทำงานบางขั้นตอน ซึ่งมีงานวิจัยที่ผ่านมาของนพเกล้า ศรีมาตย์กุล (2565) ชี้ให้เห็นว่าช่างฝีมือในจังหวัดเชียงใหม่มีการใช้วัสดุที่หลากหลาย เช่น ไม้สัก ไม้ประดู่ รวมถึงการนำไม้จากสวนผลไม้มาใช้ทดแทน ซึ่งช่วยลดปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบ และงานวิจัยของชัยวัฒน์ นันทศรี (2560) ที่เสนอว่า งานแกะสลักไม้เชียงใหม่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาด้วยแนวคิดเชิงนวัตกรรมและการจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดได้ ขณะเดียวกัน ยังคงรักษาขั้นตอนที่ต้องอาศัยทักษะเชิงช่างไว้เป็นส่วนสำคัญของงานหัตถกรรม ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital) ที่มองว่าความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และเครือข่ายภายในชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เกิดการปรับตัวและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในกลุ่มช่างฝีมือ ทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของปิ่นวดี ศรีสุพรรณ (2547) ที่พบว่าความร่วมมือและความไว้วางใจของสมาชิกในชุมชนช่วยให้เกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ในชุมชนได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะเกิดการเปลี่ยนผ่านด้านรูปแบบผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิต แต่ช่างฝีมือและคนในชุมชนยังคงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเห็นว่าควรมีการถ่ายทอดองค์ความรู้สู่คนรุ่นใหม่ การบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับงานไม้แกะสลักในหลักสูตรท้องถิ่นศึกษา และการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักไม่ได้หมายถึงการละทิ้งรากฐานทางวัฒนธรรม แต่เป็นกระบวนการปรับตัวเพื่อให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้

กล่าวได้ว่า การดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อย เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นควบคู่กัน กล่าวคือ การดำรงอยู่ของภูมิปัญญาดั้งเดิมเป็นฐานสำคัญของการพัฒนา ขณะที่การเปลี่ยนผ่านเป็นกลไกในการปรับตัวต่อบริบทเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นมิได้มีลักษณะหยุดนิ่ง หากแต่มีพลวัตและสามารถปรับตัวตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยังคงรักษาแก่นของอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมไว้ควบคู่กับการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจในสังคมร่วมสมัย

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงการนำไปใช้ประโยชน์

1) การส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาช่างแกะสลักสู่คนรุ่นใหม่ จากผลการศึกษาพบว่าช่างฝีมือในชุมชนก๊วแลน้อยส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ และจำนวนช่างรุ่นใหม่มีแนวโน้มลดลง ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านวัฒนธรรม ควรสนับสนุนการจัดกิจกรรมหรือหลักสูตรการเรียนรู้ด้านงานแกะสลักไม้ในระดับชุมชน เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนได้

เรียนรู้และตระหนักถึงคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้การถ่ายทอดองค์ความรู้สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืน

2) ควรส่งเสริมการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ไม้แกะสลักให้มีความหลากหลายและสอดคล้องกับการใช้งานในชีวิตประจำวันมากขึ้น เช่น ของตกแต่งบ้านหรือของที่ระลึก ทั้งนี้การพัฒนาผลิตภัณฑ์ควรคำนึงถึงการรักษาเอกลักษณ์ของลวดลายศิลปะล้านนาและภูมิปัญญาช่างฝีมือควบคู่ไปกับการออกแบบร่วมสมัย เพื่อเพิ่มมูลค่าและศักยภาพทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์ชุมชน

3) การส่งเสริมช่องทางการตลาดและเครือข่ายช่างฝีมือ ควรสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของช่างฝีมือและผู้ประกอบการในชุมชน เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการขยายช่องทางการตลาด เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์หรือแพลตฟอร์มการค้าออนไลน์ ซึ่งจะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงผู้บริโภคและสร้างรายได้ให้กับชุมชน

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1) การศึกษาครั้งต่อไปควรขยายพื้นที่การศึกษาไปยังชุมชนที่มีการผลิตงานแกะสลักไม้ในพื้นที่อื่นของจังหวัดเชียงใหม่หรือภาคเหนือ เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการดำรงอยู่และการปรับตัวของงานหัตถกรรมในบริบทที่แตกต่างกัน

2) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้บริโภคและแนวโน้มตลาดของผลิตภัณฑ์หัตถกรรมไม้แกะสลัก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการวางแผนทางการตลาดได้อย่างเหมาะสม

## องค์ความรู้ใหม่

งานวิจัยนี้นำเสนอให้เห็นว่าการดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักในชุมชนก๊วแลน้อยมิใช่กระบวนการที่แยกขาดจากกัน หากแต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นควบคู่กันผ่านการปรับตัวของชุมชนและช่างฝีมือ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมร่วมสมัย โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่น อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม แนวคิดการออกแบบร่วมสมัย เทคโนโลยีการผลิต และการตลาดสมัยใหม่ เพื่อให้หัตถกรรมไม้แกะสลักสามารถดำรงอยู่ควบคู่กับการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ งานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า การดำรงอยู่และการเปลี่ยนผ่านของหัตถกรรมไม้แกะสลักเกิดจากการทำงานร่วมกันของ 4 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม 2) การปรับตัวของผลิตภัณฑ์และตลาด 3) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม และ 4) การสนับสนุนจากชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายทางสังคม ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้มีบทบาทร่วมกันในการสร้างความยั่งยืนให้กับหัตถกรรมไม้แกะสลักของชุมชนภายใต้บริบทสังคมร่วมสมัยได้อย่างเหมาะสม

---

## เอกสารอ้างอิง

- กันยรัตน์ สอนคง อนุชัย รามวรัญกูร, และนลินรัตน์ รักกุล. (2557,กรกฎาคม-ธันวาคม).กระบวนการถ่ายทอดความรู้หัตถกรรมท้องถิ่น: กรณีศึกษาการทำตะกร้าหวายลายพิบูล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. 21(2), 95-114. สืบค้นจาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/abc/article/view/53124>
- จตุเดช สืบตระกูล. (2564).ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการผลิตหัตถกรรมไม้แกะสลักในอำเภอดง จังหวัดเชียงใหม่. (รายงานการค้นคว้าอิสระ). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- ชัยวัฒน์ นันทศรี.(2560, กรกฎาคม-ธันวาคม). การพัฒนาระบบฐานความรู้ด้านการแกะสลักไม้ กรณีศึกษากลุ่มช่างแกะสลักในอำเภอดงและสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่.*วารสารวิชาการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า*.15(1),101- 120.สืบค้นจาก <https://ph01.tci-thaijo.org/index.php/crma-journal/article/view/243107/165337>
- นพเกล้า ศรีมาตย์กุล. (2565). *การศึกษาเครื่องจักสานล้านนาไทยสู่การสร้างสรรคศิลป์ภาพพิมพ์แกะไม้เชิงทดลอง*(รายงานผลการวิจัย). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พรพจน์ หมื่นหาญ.(2555, มกราคม-มิถุนายน). ศึกษาตลาดไม้แกะสลักล้านนาเพื่อการออกแบบของที่ระลึกจากวัสดุไม้ผลทางการเกษตร.*วารสาร มทร.อีสาน*. 5(1), 64-74. สืบค้นจาก <https://ph01.tci-thaijo.org/index.php/rmutjo/article/view/15942/0>
- นริสรา ลอยฟ้า เสาวลักษณ์ รักชอบ และปาริชาติ รื่นพงษ์พันธ์. (2563). *แนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการเพิ่มช่องทางการตลาดผ่านระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนทอผ้าท้องถิ่น จังหวัดศรีสะเกษ* (รายงานการวิจัย). ศรีสะเกษ: มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.
- เนาวรัตน์ ฐิติชาญชัยกุล.(2555). *ภูมิปัญญาศิลปหัตถกรรมการแกะสลักไม้:กรณีศึกษาสหกรณ์หัตถกรรมผลิตภัณฑ์ไม้สันป่าตอง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่*.(วิทยานิพนธ์ ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ประยุทธ์ สุระเดชไพบูลย์.(2539). *การศึกษาการรับรู้และสภาพการดำเนินงานส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นของการศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต).พิษณุโลก. มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ปรีวิทย์ ไวยาชีวะ. (2551). *การศึกษากระบวนการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นของช่างพื้นเมืองเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ. (2547).*วาทกรรมทุนทางสังคม:กระบวนการสร้างแนวคิดและปฏิบัติการในบริบทการพัฒนาของไทย (พ.ศ.2540-2546)*.(วิทยานิพนธ์ ปริญญาสังคมวิทยามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วงศ์กร สันคนนาภรณ์.(2559, กันยายน-ธันวาคม). การศึกษารากฐานทางวัฒนธรรมอำเภอสันป่าตอง เพื่อใช้เป็นแนวทางสู่กระบวนการคิดแนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์. *Veridian E-Journal,Silpakorn University*

- ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ.9 (3). 815-289.สืบค้นจาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/74083>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544). *ภูมิปัญญาไทยกับการพัฒนาการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- อุทัยวรรณ ประสงค์เงิน และรัฐไท พรเจริญ. (2567, กรกฎาคม-ธันวาคม). ภูมิปัญญางานหัตถกรรมจักสานเตย ปาหนันสะท้อนจิตวิญญาณชุมชน. *วารสารศิลปกรรมศาสตร์วิจัยและงานสร้างสรรค์*.11(2),49- 64. สืบค้นจาก<https://so05.tcithaijo.org/index.php/arts/article/view/268467>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Cultural theory and cultural reproduction in education* (pp. 241–258). New York, NY: Greenwood Press.
- Cronbach, L. J., & Shavelson, R. J. (2004). My current thoughts on coefficient alpha and successor procedures. *Educational and Psychological Measurement*, 64(3), 391–418. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0013164404266386>

## การวิจัยเชิงเอกสารเพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยง

### จากภัยคุกคามไซเบอร์ในยุค Digital Disruption

#### A Documentary Research on Synthesizing the Components of Cyber Risk Management Concepts in the Era of Digital Disruption

Received: 24/05/2569

Revised: 26/06/2569

Accepted: 27/06/2569

ธัญวรัตน์ คงนุ่น<sup>1</sup> และ ธนัสตา โรจนตระกูล<sup>2</sup>

Tunvarat Kongnun<sup>1</sup> and Tanastha Rojanatrakul<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

ยุค Digital Disruption ได้เปลี่ยนภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงไซเบอร์ของภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ โดยเทคโนโลยีเกิดใหม่ เช่น Cloud Computing, Artificial Intelligence (AI), Artificial Intelligence (AI), Big Data และ Blockchain แม้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ แต่กลับขยายพื้นที่เสี่ยงและเพิ่มความซับซ้อนของภัยคุกคามไซเบอร์ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สังเคราะห์องค์ประกอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในภาครัฐ และ (2) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่าง Digital Disruption กับ Cyber Resilience ในบริบทภาครัฐไทยและต่างประเทศ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากงานวิชาการ มาตรฐานสากล รายงานนโยบาย และฐานข้อมูลนานาชาติที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิเคราะห์พบว่า การจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ของภาครัฐประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 7 ประการ ได้แก่ การกำกับดูแลและนโยบาย การประเมินความเสี่ยง มาตรการป้องกัน ระบบเฝ้าระวังและตรวจจับ การตอบสนองและฟื้นฟู มนุษย์และวัฒนธรรมองค์กร และความยืดหยุ่นทางดิจิทัล ทั้งนี้ Digital Disruption ได้ทำให้ความเสี่ยงไซเบอร์กลายเป็นความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ ไม่ใช่เพียงประเด็นด้านเทคโนโลยี โดยมีลักษณะเป็น Shared Risk เชื่อมโยงเป็น Ecosystem และต้องใช้แนวทางบริหารแบบ Proactive และ Predictive มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ยังพบช่องว่างทางวิชาการ ได้แก่ การมุ่งเน้นด้านเทคนิคมากกว่าปัจจัยเชิงสังคม ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่าง Digital Disruption และ Cyber Resilience ที่ยังมีจำกัดและการขาดกรอบวิเคราะห์ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งเป็นโอกาสสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต ทั้งในระดับนโยบาย องค์กร และสังคม

**คำสำคัญ:** การจัดการความเสี่ยง, ภัยคุกคามไซเบอร์, ดิจิทัล ดิสรัปชัน

<sup>1</sup>อาจารย์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>1</sup>Lecturer, Public Administration Program, Faculty of Social Sciences and Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand

<sup>2</sup>อาจารย์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>2</sup>Lecturer, Public Administration Program, Faculty of Social Sciences and Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand

\*E-mail: tanastha.r@psru.ac.th

## ABSTRACT

The era of Digital Disruption has significantly transformed the cybersecurity landscape of the public sector. Emerging technologies such as Cloud Computing, the Internet of Things (IoT), Artificial Intelligence (AI), Big Data, and Blockchain have enhanced efficiency, accessibility, and transparency in government services; however, they have simultaneously expanded attack surfaces and increased the complexity of cyber threats. This study aims to (1) synthesize the conceptual components of cyber risk management in the public sector, and (2) examine the relationship between Digital Disruption and Cyber Resilience across national and international governmental contexts. A documentary research method was employed, drawing on academic literature, global cybersecurity frameworks, policy reports, and international research databases.

The findings reveal seven core components of cyber risk management in the public sector: governance and policy, risk identification and assessment, preventive measures, monitoring and detection, incident response and recovery, human cyber awareness, and digital resilience. Digital Disruption has shifted cyber risk from a technical concern to a strategic state-level issue characterized by interdependence, shared vulnerabilities, and cross-organizational ecosystems, requiring proactive and predictive security approaches supported by data analytics and AI.

Despite growing scholarly attention, research gaps remain-particularly the dominance of technical perspectives over behavioral and societal dimensions, limited empirical studies on causal relationships between Digital Disruption and Cyber Resilience, and the absence of integrated analytical frameworks linking cyber risk to economic stability, public trust, and human security. These gaps present opportunities for future research, especially in developing public policy, organizational models, and resilience-based cybersecurity strategies.

**Keywords:** Risk Management, Cybersecurity, Digital Disruption

## บทนำ

ในบริบทของการบริหารภาครัฐและภาคธุรกิจ การบริหารความเสี่ยงถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 การบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพช่วยลดความสูญเสีย เพิ่มมูลค่าให้แก่องค์กร และสร้างความเชื่อมั่นแก่ ผู้มีส่วนได้เสีย (Narumon Saardchom, 2007; Innoppakoon & Yenyuak, 2020; Al-Nimer et al., 2021)

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมการดำเนินงานในยุค Digital Disruption โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น

หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต้องเผชิญกับภัยคุกคามไซเบอร์ เช่น การโจมตีด้วยมัลแวร์ การโจรกรรมและการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการโจมตีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

ความเสี่ยงด้านไซเบอร์ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในความเสี่ยงระดับโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รายงานของ World Economic Forum (2022) ชี้ให้เห็นว่า องค์กรจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงไซเบอร์อย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการสร้างวัฒนธรรมความเสี่ยง (Risk culture) เพื่อรองรับความไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อมดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

แม้จะมีแนวคิดและกรอบการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์หลากหลาย แต่ยังขาดการสังเคราะห์องค์ประกอบและการอธิบายความเชื่อมโยงของแนวคิดเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ การวิจัยเชิงเอกสารเพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์ในยุค Digital Disruption จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ เนื่องจากสามารถใช้เป็นฐานความรู้สำหรับการพัฒนานโยบาย กลยุทธ์ และแนวทางการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรในยุคดิจิทัล

ความเสี่ยงด้านไซเบอร์ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในความเสี่ยงสำคัญของโลกที่ทุกองค์กรต้องให้ความสำคัญ โดยรายงานของ World Economic Forum (2022) ระบุว่าภัยคุกคามไซเบอร์เป็นความเสี่ยงที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านความถี่และความรุนแรง องค์กรจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ที่ครอบคลุมทั้งด้านการกำกับดูแล การบริหารจัดการเทคโนโลยี การพัฒนาบุคลากร และการสร้าง วัฒนธรรมความเสี่ยง (Risk Culture) เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับความไม่แน่นอนในยุคดิจิทัล แม้จะมีกรอบแนวคิดและมาตรฐานการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น NIST Cybersecurity Framework, ISO/IEC 27005 และ COBIT 2019 แต่งานวิชาการส่วนใหญ่ยังมุ่งศึกษาเฉพาะการประยุกต์ใช้แต่ละกรอบแนวคิดหรือการประเมินประสิทธิภาพของเครื่องมือแต่ละประเภท ขณะที่ยังขาดการสังเคราะห์องค์ประกอบหลักและการอธิบายความสัมพันธ์เชิงบูรณาการของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในบริบทของยุค Digital Disruption ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงหลายมิติ

ดังนั้น การวิจัยเชิงเอกสารเพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์ในยุค Digital Disruption จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติ เนื่องจากจะช่วยพัฒนาองค์ความรู้เชิงบูรณาการเกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดสำคัญจากทฤษฎีและมาตรฐานสากล และสามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนานโยบาย กลยุทธ์ และแนวทางการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจในยุคดิจิทัล รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์และการพัฒนาแบบจำลองการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์
2. เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในยุค Digital Disruption

## วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การวิจัยเชิงเอกสารเพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์ในยุค Digital Disruption ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยไว้ดังนี้

### 1. รูปแบบการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งเน้นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

### 2. แหล่งข้อมูลและขอบเขตเอกสาร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ บทความวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ โดยกำหนดขอบเขตเนื้อหาครอบคลุม 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) แนวคิดการจัดการความเสี่ยง (Risk Management Concept) (2) NIST Cybersecurity Framework (CSF) (3) ISO/IEC 27005: การจัดการความเสี่ยงด้านความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศ (4) Enterprise Risk Management (ERM) (5) ทฤษฎี Game Theory และสรุปความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด

### 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ขั้นตอนการพัฒนาเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis Form) โดยอธิบายหลักเกณฑ์ในการกำหนดประเด็นวิเคราะห์ แหล่งที่มาของกรอบแนวคิด การสร้างหมวดหมู่ข้อมูล (Coding Scheme) ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบความเหมาะสมของเครื่องมือ เพื่อให้กระบวนการวิเคราะห์เอกสารมีความเป็นระบบและสามารถตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิจัยได้

ผู้วิจัยได้พัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูล ดังนี้

1) แบบประเมินคุณภาพงานวิจัย เพื่อใช้ตรวจสอบความเหมาะสมและคุณภาพของเอกสารที่นำมาศึกษา

2) แบบบันทึกข้อมูลงานวิจัย ซึ่งใช้ในการบันทึกรายละเอียดสำคัญของเอกสาร เช่น ชื่อเรื่อง ผู้วิจัย ปีที่เผยแพร่ วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย ผลการศึกษา และแนวคิดสำคัญ

การพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพของแบบประเมินคุณภาพงานวิจัยอ้างอิงหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพงานวิจัยของ Joanna Briggs Institute (JBI, 2023) โดยพิจารณาความเหมาะสมของวัตถุประสงค์การวิจัย ความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล ความเหมาะสมของระเบียบวิธีวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และความสมเหตุสมผลของผลการวิจัย เพื่อให้การคัดเลือกและสังเคราะห์เอกสารเป็นไปอย่างมีคุณภาพและสามารถตรวจสอบได้

### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองผ่านฐานข้อมูลออนไลน์ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) คัดเลือกและดาวน์โหลดเอกสารฉบับสมบูรณ์ (Full Text) ที่เกี่ยวข้อง

2) ตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของเอกสารตามหลักเกณฑ์ของ Scott (1990) ได้แก่ ความถูกต้อง (Authenticity) ความน่าเชื่อถือ (Credibility) ความเป็นตัวแทน (Representativeness) และความหมายชัดเจน (Meaning)

3) ศึกษาเนื้อหาโดยละเอียดและและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องลงในแบบบันทึกข้อมูลงานวิจัยตามประเด็นที่กำหนด เพื่อนำไปใช้ในการสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับต่อไป

## 5. การวิเคราะห์เอกสาร

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ การวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) ร่วมกับ การสังเคราะห์เนื้อหา (Content Synthesis) เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์องค์ความรู้จากหนังสือ บทความวิชาการ งานวิจัย และมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์ ได้แก่ NIST Cybersecurity Framework, ISO/IEC 27005, ISO 31000, COBIT 2019 และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) และสังเคราะห์องค์ประกอบ รวมทั้งอธิบายความสัมพันธ์ของแนวคิดเพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์ในยุค Digital Disruption

## ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ (2) ศึกษาความเชื่อมโยงของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในยุค Digital Disruption โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารจากวรรณกรรมวิชาการ มาตรฐานสากล และรายงานเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยผลการวิจัยมีประเด็นสำคัญดังนี้

### 1. ผลการสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์

จากการสังเคราะห์เอกสารทางวิชาการ มาตรฐานสากล (ISO/IEC 27001, NIST CSF, COBIT) และรายงานความเสี่ยงระดับโลกกว่า 40 รายการ พบว่า องค์ประกอบสำคัญของการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในยุค Digital Disruption โดยเฉพาะในบริบทภาครัฐ ประกอบด้วย 7 ด้านหลัก ดังนี้

1) การกำกับดูแลและนโยบาย (Cyber Governance & Policy) ความมั่นคงไซเบอร์ไม่ใช่เพียงเรื่องเทคนิคของฝ่าย IT แต่เป็น “ภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ” ผู้บริหารระดับสูงต้องมีบทบาท นำในการกำหนดนโยบาย อนุมัติงบประมาณ และสร้างโครงสร้างความปลอดภัยที่ชัดเจน

2) การระบุและประเมินความเสี่ยง (Risk Identification and Assessment) เป็นรากฐานสำคัญในการเข้าใจภัยคุกคาม (Threat Landscape) และช่องโหว่ (Vulnerability) โดยต้องประเมินผลกระทบครอบคลุมทั้งมิติเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม

3) มาตรการป้องกัน (Preventive and Control Measures) มุ่งลดโอกาสการเกิดเหตุผ่านการควบคุมสิทธิ์เข้าถึง (Access Control) การเข้ารหัสข้อมูล (Encryption) และการจัดการทรัพยากรสารสนเทศ

4) ระบบตรวจจับและเฝ้าระวัง (Monitoring and Detection) การใช้เทคโนโลยี AI และ Machine Learning เพื่อตรวจจับพฤติกรรมผิดปกติแบบ Real-time เพื่อป้องกันความเสียหายก่อนลุกลามสู่ระดับประเทศ

5) การตอบสนองเหตุการณ์และฟื้นฟู (Incident Response & Recovery) ความสามารถในการควบคุมความเสียหายและทำให้บริการสาธารณะกลับสู่สภาวะปกติได้เร็วที่สุด ซึ่งถือเป็นภารกิจด้านความมั่นคงสาธารณะ

6) มนุษย์และวัฒนธรรมองค์กรไซเบอร์ (Human Cyber Awareness) มนุษย์คือช่องโหว่ที่สำคัญที่สุด โดยพบว่ากว่า 90% ของเหตุการณ์ข้อมูลรั่วไหลเกิดจาก Human Error การสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยจึงมีประสิทธิภาพสูงกว่าการลงทุนด้านเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว

7) ความยืดหยุ่นทางดิจิทัล (Cyber Resilience) การปรับมุมมองจากการป้องกันเพียงอย่างเดียวไปสู่ความสามารถในการดำเนินงานต่อไปได้แม้จะถูกโจมตี

#### ตารางสรุปเปรียบเทียบและประเด็นสำคัญจากการศึกษา

เพื่อให้เห็นภาพความแตกต่างระหว่างแนวคิดความปลอดภัยแบบดั้งเดิมและความยืดหยุ่นในบริบทภาครัฐ ผลการวิจัยได้นำเสนอ ดังนี้

**ตารางที่ 1** ความแตกต่างระหว่าง Cybersecurity และ Cyber Resilience ในภาครัฐ

| มิติ      | Cybersecurity                      | Cyber Resilience                           |
|-----------|------------------------------------|--------------------------------------------|
| เป้าหมาย  | ป้องกันการโจมตี                    | ดำเนินงานต่อได้แม้ถูกโจมตี                 |
| มุมมอง    | เชิงเทคนิค                         | เชิงนโยบาย องค์กร สังคม                    |
| โฟกัส     | Firewall, access control, patching | Continuity, recovery, adaptability         |
| ตัวชี้วัด | อัตราป้องกันสำเร็จ                 | ระยะเวลาฟื้นตัว (MTTR) ความต่อเนื่องบริการ |

งานวิจัยยังได้สรุปข้อค้นพบจากการวิเคราะห์งานวิจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการต่อยอดองค์ความรู้ ดังนี้

**ตารางที่ 2** ข้อค้นพบเชิงสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลมาตรฐานและงานวิจัย

| ลำดับ | ผู้วิจัย/ปี         | ผลการวิจัยสำคัญ                                              | ประเด็นต่อยอด                     |
|-------|---------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1     | ISO (2022)          | โครงสร้างนโยบายและการกำกับดูแลเป็นฐานของ Cyber Risk          | ต้องเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร      |
| 2     | NIST (2018)         | ระบุ 5 ฟังก์ชัน: Identify, Protect, Detect, Respond, Recover | เหมาะสำหรับโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ  |
| 3     | IBM Security (2023) | 90% ของเหตุการณ์เกิดจาก Human Error                          | เน้นความเสี่ยงเชิงพฤติกรรมมนุษย์  |
| 4     | WEF (2024)          | Cyber Risk เป็นความเสี่ยงติดอันดับ Top 5 ของโลก              | ความร่วมมือข้ามประเทศมีความจำเป็น |
| 5     | McKinsey (2024)     | องค์กรที่มี Resilience จะฟื้นตัวเร็วกว่าปกติ 40%             | ต้องผสานเทคโนโลยี คน และกระบวนการ |

นอกจากนี้ การสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องยังพบ “แกนกลางของแนวคิดร่วม” ระหว่างงานวิชาการ และมาตรฐานสากล ดังตารางที่ 2 ซึ่งยืนยันว่า การกำกับดูแลระดับนโยบาย การบูรณาการกลยุทธ์องค์กร และ ปัจจัยด้านมนุษย์ เป็นหัวใจของการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ (IBM Security, 2023; ISACA, 2019)

## 2. ความเชื่อมโยงของแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในยุค Digital Disruption

การเปลี่ยนผ่านสู่ยุค Digital Disruption ได้เปลี่ยนภูมิทัศน์ความเสี่ยงไซเบอร์ของภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในเชิงขอบเขต ความซับซ้อน ความเร็ว และผลกระทบ โดยความเสี่ยงดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงระดับเทคนิคของระบบสารสนเทศ แต่ได้ขยายไปสู่ระดับเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย ความมั่นคงของรัฐ และความเชื่อมั่นของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง Digital Disruption กับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ภาครัฐในมิติร่วมสมัย

### 1) การขยายพื้นที่เสี่ยงไซเบอร์จากการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลขั้นสูง

ผลการวิจัยชี้ว่า การนำเทคโนโลยีใหม่ เช่น Cloud Computing, Internet of Things (IoT), Artificial Intelligence (AI), Big Data และ Blockchain มาใช้ในภาครัฐ แม้เพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความโปร่งใสของการให้บริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันกลับได้ขยาย “พื้นที่เสี่ยงไซเบอร์” (attack surface) ของรัฐอย่างมาก (World Economic Forum, 2024) ระบบราชการซึ่งเดิมทำงานแบบแยกส่วน ถูกเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายดิจิทัลเดียวกัน ทำให้ช่องโหว่เพียงจุดเดียวอาจลุกลามเป็นเหตุการณ์ไซเบอร์ระดับชาติได้

นอกจากนี้ เทคโนโลยีดิจิทัลยุคใหม่ยังเปิดโอกาสให้ผู้โจมตีใช้วิธีการขั้นสูง เช่น AI-driven phishing, automated ransomware และการโจมตีผ่านห่วงโซ่อุปทานดิจิทัล ซึ่งเกินขีดความสามารถของการป้องกันแบบดั้งเดิม ส่งผลให้ความเสี่ยงไซเบอร์ของภาครัฐมีลักษณะ ซับซ้อน รวดเร็ว และยากต่อการคาดการณ์มากขึ้น (IBM Security, 2023)

### 2) การเปลี่ยนสถานะของความเสี่ยงไซเบอร์สู่ “ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ”

ผลการศึกษาพบว่า ในบริบทภาครัฐ ข้อมูลดิจิทัล ได้กลายเป็นสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ ทั้งข้อมูลทะเบียนราษฎร ระบบภาษี สาธารณสุข สวัสดิการสังคม และความมั่นคงภายในส่งผลให้ความเสี่ยงไซเบอร์ไม่ได้เป็นเพียงความเสี่ยงด้าน IT แต่พัฒนาเป็นความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ (Strategic Risk) ที่กระทบต่อความมั่นคง สิทธิประชาชน และเสถียรภาพทางการเมือง (ISO, 2022)

ความเสียหายจากเหตุไซเบอร์ของภาครัฐจึงไม่ได้จำกัดอยู่ที่การกู้คืนระบบหรือค่าใช้จ่ายทางเทคนิค แต่รวมถึงผลกระทบเชิงนโยบายและสังคม เช่น การหยุดชะงักของบริการรัฐ การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ความตื่นตระหนกของประชาชน และการเสื่อมศรัทธาต่อรัฐบาล ซึ่งสะท้อนว่าการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์จำเป็นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายเทคนิคเพียงอย่างเดียว

### 3) ความเสี่ยงไซเบอร์ในฐานะ “Shared Risk” และการบริหารเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem)

ผลการวิจัยสอดคล้องกับแนวคิดของ ISACA (2019) ที่ระบุว่า ความเสี่ยงไซเบอร์ในยุคดิจิทัลเป็นความเสี่ยงร่วม (Shared Risk) ที่เกิดจากความเชื่อมโยงเชิงโครงข่ายระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน ผู้รับจ้าง ผู้ให้บริการคลาวด์ และองค์กรท้องถิ่น การบริหารความเสี่ยงแบบองค์กรเดี่ยวจึงไม่เพียงพออีกต่อไป

ในภาครัฐระบบจำนวนมากพึ่งพาซึ่งกันและกัน เช่น ระบบทะเบียนราษฎรเชื่อมกับ การสาธารณสุข การคลัง และสวัสดิการ ทำให้ช่องโหว่ในห่วงโซ่อุปทานดิจิทัลเพียงจุดเดียวสามารถ สร้างผลกระทบ เป็นลูกโซ่ (Cascading Cyber Risk) ต่อทั้งระบบราชการได้ ผลการวิจัยจึงชี้ให้เห็นความจำเป็นของการบริหาร ความเสี่ยงไซเบอร์ในมิติ Ecosystem Governance ผ่านมาตรฐานกลาง การกำกับดูแล Vendor และการ แลกเปลี่ยน Threat Intelligence ระหว่างหน่วยงาน

#### 4) การเปลี่ยนแนวคิดจาก Reactive สู่ Proactive และ Predictive Cyber Risk Management

ผลการศึกษาพบการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์อย่างชัดเจน จาก การตอบสนองหลังเกิดเหตุ (Reactive) ไปสู่การป้องกันเชิงรุก (Proactive) และการคาดการณ์ล่วงหน้า (Predictive) โดยใช้ข้อมูลเชิงลึกและ AI วิเคราะห์แนวโน้มภัยไซเบอร์ล่วงหน้า (IBM Security, 2023)

สำหรับภาครัฐ แนวคิด Predictive มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากบริการสาธารณะจำนวนมาก ไม่สามารถหยุดชะงักได้ เช่น ระบบโรงพยาบาล ภาษี และโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ ผลการวิจัยระบุว่า การ พัฒนาระบบเฝ้าระวังแบบ Real-time ศูนย์ SOC ระดับชาติ และการบริหารข้อมูล log อย่างเป็นระบบ เป็น หัวใจของความสามารถในการ “รู้ก่อน-เตือนก่อน-รับมือก่อน” ผู้โจมตี

#### 5) ปัจจัยมนุษย์และวัฒนธรรมความปลอดภัยไซเบอร์ของภาครัฐ

แม้เทคโนโลยีจะพัฒนาอย่างรวดเร็ว ผลการวิจัยยืนยันตรงกันว่า ปัจจัยมนุษย์ยังเป็นความเสี่ยง สำคัญที่สุด โดยรายงานระบุว่ากว่า 90% ของเหตุการณ์ไซเบอร์มีสาเหตุจากความผิดพลาดของผู้ใช้ (IBM Security, 2023) โดยเฉพาะในภาครัฐที่มีบุคลากรจำนวนมากและหลากหลายระดับทักษะ

ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพจึงต้องให้ความสำคัญกับการสร้าง วัฒนธรรมความปลอดภัยไซเบอร์ ผ่านการฝึกอบรม การสื่อสารเชิงนโยบาย การจำลองสถานการณ์ และการ ปลุกฝังความรับผิดชอบร่วม ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ World Economic Forum (2024) ที่มองว่า “มนุษย์” ไม่ได้เป็นเพียงจุดอ่อน แต่เป็นด่านป้องกันแรกของความมั่นคงไซเบอร์

### 3. ช่องว่างองค์ความรู้ (Research Gap)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า แม้การศึกษาด้านความมั่นคงไซเบอร์และการจัดการความเสี่ยง ไซเบอร์จะได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในยุค Digital Disruption แต่ยังปรากฏช่องว่างองค์ความรู้สำคัญ หลายประการที่ยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างครอบคลุม โดยเฉพาะในบริบทภาครัฐ ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดของงานวิจัย กระแสหลักที่เน้นมุมมองเชิงเทคนิคมากกว่ามิติทางมนุษย์ องค์กร และสังคม

**ประการแรก** งานวิจัยส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในเชิงเทคนิค เช่น การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัย ระบบตรวจจับภัยไซเบอร์ อัลกอริทึมการวิเคราะห์ข้อมูล หรือการนำกรอบ มาตรฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในองค์กร ขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ ปัจจัยด้านจิตวิทยา องค์กร ความเชื่อ ความเข้าใจ และแรงจูงใจของผู้ใช้ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของเหตุการณ์ไซเบอร์ กลับได้รับความ สนใจในเชิงวิชาการค่อนข้างจำกัด ทั้งที่รายงานของ IBM Security (2023) ระบุว่า มากกว่าร้อยละ 90 ของ เหตุการณ์ข้อมูลรั่วไหลมีสาเหตุจากความผิดพลาดของมนุษย์ ช่องว่างดังกล่าวชี้ให้เห็นความจำเป็นในการพัฒนา

องค์ความรู้ที่บูรณาการแนวคิดด้านจิตวิทยาองค์กร พฤติกรรมผู้ใช้ และวัฒนธรรมดิจิทัล เข้ากับการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์อย่างเป็นระบบ

**ประการที่สอง** ยังขาดกรอบแนวคิดและงานวิจัยที่อธิบายความเสี่ยงไซเบอร์ในฐานะ “ความเสี่ยงมหภาค” (Macro Risk) ที่ส่งผลข้ามมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงของรัฐ คุณภาพบริการสาธารณะ และความเชื่อมั่นของประชาชน แม้ World Economic Forum (2024) จะเน้นย้ำว่า ภัยไซเบอร์ได้พัฒนาเกินกว่าประเด็นด้านไอทีไปสู่ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลก แต่งานวิจัยจำนวนมากยังวิเคราะห์ในระดับองค์กรหรือหน่วยงานเดียว และไม่ครอบคลุมผลกระทบเชิงระบบนิเวศดิจิทัลของประเทศ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล สิทธิข้อมูลส่วนบุคคล หรือความเปราะบางของบริการภาครัฐที่มีความสำคัญต่อชีวิตประชาชน ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนความจำเป็นในการพัฒนารอบทฤษฎีที่เชื่อมโยงรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และ Cybersecurity เข้าด้วยกัน

**ประการที่สาม** ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่าง Digital Disruption ซึ่งครอบคลุมเทคโนโลยีเกิดใหม่ เช่น AI, Big Data Analytics, IoT, Cloud Computing และ Blockchain with ระดับ Cyber Resilience ขององค์กร โดยเฉพาะในภาครัฐ ยังได้รับการศึกษาอย่างจำกัด งานวิจัยส่วนใหญ่มีลักษณะเชิงพรรณนา (Descriptive Studies) หรือกรณีศึกษาเชิงอธิบาย มากกว่างานเชิงทฤษฎีหรือเชิงประจักษ์ที่สามารถทดสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ บทบาทของปัจจัยตัวกลาง และผลลัพธ์ เชิงนโยบายอย่างเป็นระบบ ทั้งที่ Digital Transformation ถูกมองว่าเป็นทั้งกลไกขับเคลื่อนนวัตกรรมและแหล่งสร้างความเสี่ยงใหม่ หากขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสมอาจบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐ ในระยะยาว (World Economic Forum, 2024) ช่องว่างนี้จึงเปิดโอกาสในการพัฒนางานวิจัยเชิงทดลอง การศึกษาเชิงระยะยาว (Longitudinal Studies) และแบบจำลองเชิงพยากรณ์เพื่ออธิบายพลวัตของความเสี่ยงไซเบอร์ในยุคดิจิทัล

**ประการที่สี่** บริบทภาครัฐยังเป็นพื้นที่ที่ได้รับการศึกษาอย่างจำกัดเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ทั้งที่ภาครัฐมีลักษณะเฉพาะแตกต่างอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นพันธกิจด้านสาธารณะ โครงสร้างราชการแบบลำดับชั้น ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความรับผิดชอบต่อประชาชน และกรอบกฎหมายที่ซับซ้อน งานวิจัยด้านความมั่นคงไซเบอร์จำนวนมากยังอาศัยข้อมูลจากองค์กรเอกชนหรืออุตสาหกรรมเทคโนโลยี ซึ่งไม่สามารถสะท้อนความท้าทายด้านธรรมาภิบาลดิจิทัล นโยบายสาธารณะ และความไว้วางใจของประชาชนที่ภาครัฐต้องเผชิญได้อย่างครบถ้วน

**ประการสุดท้าย** ยังขาดงานวิจัยเชิงเปรียบเทียบนโยบายไซเบอร์ระดับประเทศ (comparative cyber governance) ที่สามารถอธิบายเหตุปัจจัยเชิงสถาบัน วัฒนธรรมการบริหาร ความโปร่งใส และทุนมนุษย์ที่ทำให้บางประเทศสามารถสร้าง Cyber Resilience ได้ดีกว่าประเทศอื่น แม้จะมีระดับเทคโนโลยีใกล้เคียงกัน ช่องว่างนี้เป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการออกแบบนโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงไซเบอร์ในบริบทประเทศกำลังพัฒนา

โดยสรุป ช่องว่างองค์ความรู้ที่สำคัญสะท้อนว่า งานวิจัยด้านความเสี่ยงไซเบอร์ยังต้องขยายกรอบการวิเคราะห์จากมิติเทคโนโลยีไปสู่มิติทางมนุษย์ องค์กร นโยบาย และสังคมอย่างบูรณาการ งานวิจัยในอนาคตจึงควรมุ่งพัฒนาโมเดลการจัดการความเสี่ยงเชิงคาดการณ์ (Predictive Risk Management) กรอบการกำกับดูแลเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem-based Governance) การศึกษาเชิงสาเหตุในระยะยาว และองค์ความรู้ด้าน

พฤติกรรม ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้าง Cyber Resilience ของภาครัฐในยุค Digital Disruption อย่างยั่งยืน

### สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การอภิปรายผลการวิจัยโดยสรุป วิเคราะห์ และตีความผลลัพธ์เชิงวิชาการ พร้อมเชื่อมโยงกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเชิงทฤษฎี และบริบทการบริหารความมั่นคงไซเบอร์ในภาครัฐภายใต้สภาวะ Digital Disruption ผลการอภิปรายชี้ให้เห็นถึงความสำคัญขององค์ประกอบการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ที่มีต่อการเสริมสร้างระดับความยืดหยุ่นทางดิจิทัลขององค์กรภาครัฐ

นอกจากนี้ ยังเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางเชิงปฏิบัติสำหรับการพัฒนาระบบบริหารความมั่นคงไซเบอร์ของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงระบุข้อจำกัดของการวิจัยและแนวทางการศึกษาในอนาคตเพื่อขยายองค์ความรู้ในประเด็นดังกล่าว

#### 1. สรุปผลการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักสองประการ ได้แก่ (1) เพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบแนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในภาครัฐ และ (2) เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงระหว่าง Digital Disruption กับ Cyber Resilience ของภาครัฐโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสารจากวรรณกรรมวิชาการสากล มาตรฐานด้านความมั่นคงไซเบอร์ และรายงานเชิงนโยบายระดับนานาชาติ

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ในภาครัฐเป็นกระบวนการเชิงระบบที่ต้องอาศัยการบูรณาการหลายมิติ มิใช่เพียงการใช้มาตรการหรือเครื่องมือทางเทคนิค โดยสามารถสังเคราะห์องค์ประกอบหลักได้ 7 ประการ ได้แก่

- 1) การกำกับดูแลและนโยบายไซเบอร์
- 2) การระบุและประเมินความเสี่ยง
- 3) มาตรการป้องกัน
- 4) ระบบตรวจจับและเฝ้าระวัง
- 5) การตอบสนองเหตุการณ์และการฟื้นฟู
- 6) ปัจจัยมนุษย์และวัฒนธรรมองค์กร
- 7) ความยืดหยุ่นทางดิจิทัล



ภาพที่ 1 องค์ประกอบการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ภาครัฐไทย

ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์จาก NIST (2024), ISO 31000:2018, ISO/IEC 27005:2022, COBIT 2019, และ World Economic Forum (2022)

ผลการสังเคราะห์เชิงบริบทชี้ให้เห็นว่า Digital Disruption จากการนำเทคโนโลยี เช่น Cloud Computing, IoT, AI, Big Data และ Blockchain มาใช้ในภาครัฐ ได้เปลี่ยนลักษณะของความเสี่ยงไซเบอร์จากปัญหาทางเทคนิคของฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศไปสู่ “ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ” ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความเชื่อมั่นของประชาชน และความมั่นคงระดับชาติ (World Economic Forum, 2024; ISO/IEC 27001, 2022; ISACA, 2019; IBM Security, 2023)

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า ความเสี่ยงไซเบอร์ของภาครัฐมีลักษณะเป็น Shared Risk เนื่องจากระบบราชการดิจิทัลทำงานแบบเชื่อมโยงเป็น Ecosystem ผ่านแพลตฟอร์มข้อมูลกลาง ผู้ให้บริการเทคโนโลยีภายนอก และห่วงโซ่อุปทานดิจิทัล ทำให้ช่องโหว่ในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสามารถส่งผลกระทบแบบลูกโซ่ต่อทั้งระบบรัฐได้ การบริหารความเสี่ยงแบบรายองค์กรจึงไม่เพียงพออีกต่อไป จำเป็นต้องยกระดับสู่การจัดการความมั่นคงไซเบอร์แบบบูรณาการระดับประเทศ

ในมิติของแนวคิดการบริหาร ผลการวิจัยสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการจัดการความเสี่ยงเชิงรับ (reactive) ไปสู่เชิงรุก (proactive) และเชิงพยากรณ์ (predictive) โดยใช้ข้อมูลและ AI วิเคราะห์แนวโน้มภัยล่วงหน้า ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเสริมสร้าง Cyber Resilience ของภาครัฐ ทั้งนี้ ผลการสังเคราะห์ยังยืนยันว่า “ปัจจัยมนุษย์” เป็นตัวแปรชี้ขาดระดับความเสี่ยงไซเบอร์ เนื่องจากพฤติกรรม ความตระหนักรู้ และวัฒนธรรมองค์กรมีผลโดยตรงต่อความปลอดภัยของระบบ แม้จะมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยก็ตาม

สำหรับบริบทประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลและการใช้บริการภาครัฐออนไลน์อย่างแพร่หลาย ทำให้ความเสี่ยงไซเบอร์กลายเป็นประเด็นสำคัญด้านความมั่นคงควบคู่กับเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แต่เหตุการณ์โจมตีไซเบอร์ที่เกิดขึ้นยังสะท้อนความท้าทายด้านนโยบาย โครงสร้าง บุคลากร และวัฒนธรรมองค์กรรัฐ ตัวอย่างการอภิปราย เช่น ผลการวิจัยที่พบว่า "การกำกับดูแลและนโยบาย" เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุด สอดคล้องกับงานวิจัยของธัญวรัตน์ คงนุ่น (2568) ที่พบว่า การสนับสนุนจากผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาวัฒนธรรมความเสี่ยงขององค์กรภาครัฐ และสอดคล้องกับงานของ Al-Nimer et al. (2021) ที่เสนอว่าการกำกับดูแลโดยผู้บริหารระดับสูงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการบริหารความเสี่ยงองค์กร นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ COSO ERM (2017) และ ISO/IEC 27001 (2022) ที่กำหนดให้ภาวะผู้นำและการกำกับดูแลเป็นรากฐานของระบบบริหารความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

ด้านบุคลากรและวัฒนธรรมองค์กร ผลการวิจัยสอดคล้องกับ IBM Security (2023) ที่พบว่าความผิดพลาดของมนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญของเหตุการณ์ไซเบอร์ และสอดคล้องกับงานของ Da Veiga และ Martins (2015) ที่เสนอว่าการสร้างวัฒนธรรมความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศเป็นปัจจัยสำคัญต่อการลดความเสี่ยงไซเบอร์ อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยครั้งนี้ขยายองค์ความรู้เดิมโดยเสนอว่าการพัฒนาวัฒนธรรมความมั่นคงไซเบอร์ของภาครัฐไทยจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับระบบธรรมาภิบาล การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการเรียนรู้ขององค์กร จึงจะนำไปสู่การสร้างความยืดหยุ่นทางไซเบอร์ (Cyber Resilience) ได้อย่างยั่งยืน

โดยสรุป งานวิจัยนี้ได้สังเคราะห์แนวคิดและองค์ประกอบของการจัดการความเสี่ยงไซเบอร์ภาครัฐไทยภายใต้แรงกดดันของ Digital Disruption และเสนอกรอบแนวคิดเชิงระบบที่มองความมั่นคงไซเบอร์ในฐานะกลไกการบริหารรัฐกิจและความมั่นคงของประเทศ มิใช่เพียงประเด็นทางเทคนิค

## 2. อภิปรายผล

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์มิได้เป็นเพียงประเด็นด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่เป็นประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ของการกำกับดูแลองค์กร (Cyber Governance) ซึ่งผู้บริหารระดับสูงต้องมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ ผลการศึกษาสอดคล้องกับกรอบ ISO/IEC 27001 (ISO, 2022) ที่กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดแสดงภาวะผู้นำและความมุ่งมั่นต่อระบบบริหารความมั่นคงสารสนเทศ และสอดคล้องกับ COBIT 2019 (ISACA, 2019) ที่มองว่าการกำกับดูแลด้านไซเบอร์เป็นความรับผิดชอบของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการองค์กร ไม่ใช่หน้าที่เฉพาะของฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิด Enterprise Risk Management ของ COSO (2017) ที่เสนอว่าความเสี่ยงควรถูกบูรณาการเข้ากับการกำหนดกลยุทธ์และการตัดสินใจขององค์กร

ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า Digital Disruption ได้เปลี่ยนลักษณะของความเสี่ยงจากภัยไซเบอร์จากความเสี่ยงเชิงเทคนิค (Technical Risk) ไปสู่ความเสี่ยงเชิงระบบ (Systemic Risk) ที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เครือข่ายดิจิทัล และโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ สอดคล้องกับรายงานของ World Economic Forum (2024) ที่จัดให้ภัยไซเบอร์เป็นหนึ่งในความเสี่ยงระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคง และความเชื่อมั่นของสังคม อย่างไรก็ตาม ผลการสังเคราะห์ของงานวิจัยนี้ขยายแนวคิดดังกล่าว โดยเสนอว่าบริบทของประเทศไทยมีความท้าทายเฉพาะจากการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล ซึ่งทำให้การจัดการความเสี่ยงไซเบอร์

จำเป็นต้องบูรณาการทั้งด้านนโยบาย กฎหมาย การบริหารจัดการ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน มากกว่าการพัฒนากระบวนการรักษาความมั่นคงสารสนเทศในระดับองค์กรเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของประเทศไทย ได้แก่ ความแตกต่างด้านงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพด้านดิจิทัลระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ ISO (2022) และ World Economic Forum (2024) ที่ชี้ว่าความสำเร็จของการบริหารความเสี่ยงไซเบอร์ขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบกำกับดูแลและการสนับสนุนเชิงสถาบัน มากกว่าการมีกฎหมายหรือมาตรฐานเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาความมั่นคงไซเบอร์ของภาครัฐไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพระหว่างหน่วยงาน ควบคู่กับการสร้างกลไกสนับสนุนด้านองค์ความรู้ บุคลากร และงบประมาณอย่างเป็นระบบ

โดยสรุป องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ คือ การเสนอว่าการจัดการความเสี่ยงจากภัยคุกคามไซเบอร์ในบริบทภาครัฐไทยควรได้รับการพิจารณาในฐานะ "ระบบการกำกับดูแลเชิงบูรณาการ" (Integrated Cyber Risk Governance System) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกัน 7 ด้าน ได้แก่ (1) การกำกับดูแลและนโยบาย (2) การประเมินความเสี่ยง (3) มาตรการป้องกัน (4) การเฝ้าระวังและตรวจจับ (5) การตอบสนองและการฟื้นฟู (6) บุคลากรและวัฒนธรรมองค์กร และ (7) ความยืดหยุ่นดิจิทัล (Cyber Resilience) โดยองค์ประกอบเหล่านี้ไม่ได้ทำงานแยกส่วน แต่มีความสัมพันธ์เชิงพลวัตและสนับสนุนซึ่งกันและกัน การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบโดยรวม ดังนั้น การสร้างความมั่นคงไซเบอร์ของประเทศไทยจึงควรเปลี่ยนจากแนวคิดการป้องกันภัยไซเบอร์ (Cybersecurity) ไปสู่การสร้างความสามารถในการปรับตัว พื้นตัว และดำรงภารกิจของรัฐได้อย่างต่อเนื่องภายใต้ความไม่แน่นอนของยุค Digital Disruption หรือ Cyber Resilience ระดับประเทศ

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่าง Digital Disruption และ Cyber Resilience โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ การวิเคราะห์โครงสร้างสมการ หรือการศึกษาแบบ longitudinal
- 2) วิจัยเชิงประจักษ์ด้านพฤติกรรมความเสี่ยงของบุคลากรภาครัฐ เพื่ออธิบายแรงจูงใจและปัจจัยเชิงจิตวิทยา
- 3) พัฒนาโมเดลการประเมินความเสี่ยงไซเบอร์ที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย
- 4) ศึกษาความเหลื่อมล้ำด้านขีดความสามารถไซเบอร์ระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลางและท้องถิ่น
- 5) วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของเหตุการณ์ไซเบอร์ภาครัฐ
- 6) ศึกษาารูปแบบความร่วมมือรัฐ-เอกชน-พลเมืองด้านความมั่นคงไซเบอร์
- 7) วิจัยเชิงเปรียบเทียบนโยบายไซเบอร์ของประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จ
- 8) พัฒนา Cybersecurity Readiness Index สำหรับภาครัฐไทย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกำกับเชิงนโยบายในระดับประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

- คงนุ่น, ธัญวรัตน์. (2568). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาวัฒนธรรมความเสี่ยงขององค์กรภาครัฐ: กรณีศึกษาที่ว่าการอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี. วารสารการจัดการและการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, 5(1), 17–27.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2541). *การวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Al-Nimer, M., Abbadi, S. S., Al-Omush, A., & Ahmad, H. (2021). Risk management practices and firm performance with a mediating role of business model innovation: Observations from Jordan. *Journal of Risk and Financial Management*, 14(3), 113.
- Aromataris, E., & Munn, Z. (Eds.). (2024). *JBİ manual for evidence synthesis*. Joanna Briggs Institute. <https://jbi-global.atlassian.net/wiki/spaces/MANUAL>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2017). *Enterprise risk management: Integrating with strategy and performance*. COSO.
- IBM Security. (2023). *Cost of a data breach report 2023*. IBM Corporation.
- International Organization for Standardization. (2022). *ISO/IEC 27001: Information security management systems*. ISO.
- ISACA. (2019). *COBIT 2019 framework: Governance and management objectives*. ISACA.
- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Polity Press.
- WEF – World Economic Forum. (2024). *Global risks report 2024*. World Economic Forum

## คู่มือสำหรับผู้เขียนบทความ

### หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตีพิมพ์บทความ

1. ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยเสนอหรือกำลังเสนอตีพิมพ์ในวารสารวิชาการใดมาก่อน
2. ผลงานที่ส่งมาเพื่อตีพิมพ์ต้องไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวารสารอื่น
3. วารสารฯ รับผิดชอบบทความวิจัย (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 ไม่ต้องระบุตำแหน่งหรือคำนำหน้าชื่อแต่ให้ระบุงานประจำและหน่วยงานสังกัดที่เชิงอรรถ

**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 โดยพิจารณาจากเนื้อหา ในบทความที่จะมีต่อสาขานั้น ๆ คุณภาพของการวิเคราะห์และความเข้มข้นของผลงาน ไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความวิจัย
4. ผู้ประเมินบทความต้องระบุผลงานวิจัยที่สำคัญและสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมินในกรณีที่ผู้เขียนไม่ได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย
5. หากผู้ประเมินบทความตรวจสอบพบว่ามีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือนหรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นโดยมีหลักฐานชัดเจน ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ

# วารสาร JLMD

## การจัดการและพัฒนาท้องถิ่น

### มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569)  
Vol.6 No.1 (January - June 2026)



ISSN: 3027-7612 (Online)

