



CRRU^{LAW}**J**

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

FACULTY OF LAW

CHIANG RAI RAJABHAT UNIVERSITY



CRRU Law, Political Science and Social Science Journal

Vol.9 No.2 (July – December 2025)

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)



**วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย**

ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2568)

CRRU Law, Political Science and Social Science Journal

Vol.9 No.2 (July – December 2025)

ISSN 2985-1165 (Print)

ISSN 2985-1173 (Online)

นโยบาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ได้จัดทำวารสารฯ เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอก มหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานและทักษะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย

ขอบเขต

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ รับผิดชอบ บทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสาร จะครอบคลุมเนื้อหาในด้านกฎหมายทุกสาขา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมือง การปกครอง และด้านสังคมศาสตร์ในสาขาจิตวิทยา สาขาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม

ประเภทของบทความ

1. **บทความวิชาการ (Academic Article)** ได้แก่ เป็นบทความที่เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหรือจากประสบการณ์ของผู้เขียน ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยผู้เขียนควรเสนอประเด็นอย่างชัดเจนและควรจะมีการนำเสนอเป็นองค์ความรู้หรือแนวคิดที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. **บทความวิจัย (Research Article)** ได้แก่ บทความที่ได้จากการทำโครงการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย หรือประเด็นที่ค้นพบจากการทำวิจัย ตลอดจนงานที่ได้จากผลการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

จำนวนฉบับต่อปี (Publication Frequency)

วารสารฯ ตีพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

กำหนดการตีพิมพ์ (Publication Date)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ : 053-776137, 081-7905931

โทรสาร : 053-776137

Website : <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru>

บทความหรือข้อความความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

บรรณาธิการ

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วิภา พันธนะบุรณ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ศาสตราจารย์ ดร.สหชน รัตนไพจิตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. ศาสตราจารย์ ดร.พงษ์เทพ สันติกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง
5. ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงดี มหาวิทยาลัยมหิดล
7. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์ ข้าราชการบำนาญ
8. รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปันตบแต่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันโททัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง
10. รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
11. รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
12. รองศาสตราจารย์ ดร.วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
13. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
14. รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
15. รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม มหาวิทยาลัยพายัพ
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธีระชัยมทิทธิ มหาวิทยาลัยพะเยา
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม งามเมืองสกุล มหาวิทยาลัยพะเยา
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุกัล กฤตลักษณ์วงศ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กองบรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุลรัตน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เพชรวรรณ ขำตุ้ม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรชัย อุฬารวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยิ่งศักดิ์ เพชรนิล มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
7. อาจารย์นิฐิณี ทองแท้ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ฝ่ายจัดการและธุรการ

1. นายเกียรติศักดิ์ ศรีคำ
2. นางสาวอนงค์ โถยะโล
3. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว
4. นางสาวสุดารัตน์ ยาวีเลิง

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2568) นำเสนอผลงานวิชาการที่กองบรรณาธิการได้คัดสรรมาโดยมุ่งเน้นเนื้อหาที่สะท้อนประเด็นปัญหาสำคัญในบริบทกฎหมาย การเมือง และสังคมไทย ในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ วารสารฯ ฉบับนี้ ประกอบด้วยบทความจำนวน 10 บทความ แบ่งเป็นบทความวิชาการ 2 บทความ และบทความวิจัย 8 บทความ โดยบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารฯ ได้แสดงให้เห็นถึงความท้าทายและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สิทธิของประชาชน ตลอดจนปัญหาด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นประเด็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเป็นปัจจุบัน โดยบทความในวารสารฯ ฉบับนี้ได้นำเสนอแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยอาศัยการบูรณาการองค์ความรู้จากหลากหลายสาขาวิชา ทั้งนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำวารสารฯ ที่ต้องการเป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และส่งเสริมการบูรณาการองค์ความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมไทย วารสารฯ จึงมุ่งหวังที่จะช่วยเป็นพื้นที่ในการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย การเมือง และสังคมของท้องถิ่น ในมุมที่สังคมไทยต้องรับทราบ ตลอดจนสภาพปัญหาในท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ อันเป็นที่ตั้งของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทางสังคมที่อาจได้รับความสนใจน้อยในพื้นที่วิชาการทั่วไป

บทความทุกบทความในวารสารฯ ได้รับการประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) อย่างเข้มงวด เพื่อรับรองความถูกต้อง ความสมบูรณ์ และความน่าเชื่อถือทางวิชาการ วารสารฯ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้เสียสละเวลาในการประเมินและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบทความให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ วารสารฯ ขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านที่ให้ความสนใจและส่งผลงานมาตีพิมพ์ ตลอดจนคณะนิติศาสตร์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาและจัดทำวารสารฉบับนี้เสมอมา วารสารฯ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพและเนื้อหาของวารสารอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ในการส่งผลงานที่มีคุณภาพมาตีพิมพ์ในวารสารฯ ต่อไป

อาจารย์วรรณัฐ บุญเจริญ
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

-
- แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินในชุมชนเพื่อลดขยะอาหาร** 1-23
Guidelines for Management Food Surplus in the community to Reduce Food Waste
นภเกตน์ สายสมบัติ, สุนันทา เสถียรมาศ และเชาวฤทธิ์ เชาวน์แสงรัตน์
- เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: ผลกระทบและการต่อสู้ของชุมชนบุญเรือง อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ** 24-48
Special Economic Zones: Impacts and Community Struggles in Bunrueng, Chiang Khong District, Chiang Rai
ณัฐพงศ์ รุ่งงาม และทศพล พงษ์ดี

บทความวิจัย

-
- ปัญหาสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)** 49-67
Human rights issue of persons holding Thai nationality under Section 23 of the Nationality Act B.E. 2508 (No. 4 B.E. 2551)
ไพรัช วีระชัยมหิทธิ
- ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง** 68-92
Legal problems to Control the operation of The Edible-nest Swiftlet House
วิมลรัตน์ แซ่หลี่ และวายุภักษ์ ทาบุญมา

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

-
- ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพไทย 93-118
ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการ
เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560
ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้
Legal Issues regarding Tax Measures for Promoting Thai Startups
under the Investment Promotion Act B.E. 2520 and the
Enhancement of Competitiveness for Targeted Industries Act B.E.
2560: A Comparative Study with Singapore, Japan, and South Korea
จารุกิตต์ งามสมทรง และศิริยญา ดุสิตนานนท์
- ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการพัฒนาการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ใน 119-143
ธุรกิจประกันภัยไทย: ศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ
ประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)
Legal Challenges and Development Guidelines for Online Arbitration
in Thai Insurance Business: A Case Study of the Office of the
Insurance Commission (OIC)
ศุภิสรา ศิลาคำ
- กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิ 144-165
มนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี
Management mechanism to reduce violence among psychiatric
patients according to human rights principles by using community-
based in Udon Thani Province
สุดารัตน์ เฟื่องคำ
- การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน 166-187
ไทย-เมียนมา จังหวัดตาก
Citizen Participation in Border Security Policy Processes: Thailand-
Myanmar Border Tak Province
คมสันต์ นาควังไทร, กฤษณ์ รักชาติเจริญ และดำรงศักดิ์ จันโททัย

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิจัย

-
- การประกอบสร้างตัวตน และกลวิธีสร้างอารมณ์ขันของ “จुरี” ใน TikTok 188-212
ช่อง “ແທລ່ເລົ່າ”
Self- Construction and tactics for creating humor by “Juree” on
TikTok, “Lang Lao Channel”
รุ่งรัตน์ ทองสกุล และกชวรรณ แสงไพบูลย์
- การประเมินศักยภาพสมดุลน้ำเพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพใน 213-231
ลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย
Assessment of water balance potential for effective water
management in the Kok River Basin Chiang Rai Province
อิทธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์, ศศิพัชร์ หาญฤทธิ, เพ็ชรสวัสดิ์ กันคำ
และทศพล คชสาร

แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินในชุมชนเพื่อลดขยะอาหาร
Guidelines for Management Food Surplus in the community to
Reduce Food Waste

นภเกศน์ สายสมบัติ*

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 96 หมู่ 3
ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

Noppakate Saisombut

College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology
Rattanakosin 96 หมู่ 3 Phutthamonthon Sai 5 Road, Salaya,
Phutthamonthon District, Nakhon Pathom 73170

Email: Noppakate.sai@rmutr.ac.th

สุนันtha เสถียรมาศ**

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 96 หมู่ 3
ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

Sunanta Satieramas

College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology
Rattanakosin 96 หมู่ 3 Phutthamonthon Sai 5 Road, Salaya,
Phutthamonthon District, Nakhon Pathom 73170

Email: s.sunanta.963@gmail.com

ชาวฤทธิ์ เชาว์แสงรัตน์***

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 96 หมู่ 3
ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

Chaowarit Chaowsangrat

College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology
Rattanakosin 96 หมู่ 3 Phutthamonthon Sai 5 Road, Salaya,
Phutthamonthon District, Nakhon Pathom 73170

Email: m_chaowarit@hotmail.com

Received: March 5, 2025

Revised: May 27, 2025

Accepted: May 28, 2025

* นักศึกษาหลักสูตรการจัดการดุขภูมิบัณฑิต สาขาวิชานวัตกรรมการจัดการ

** อาจารย์ประจำหลักสูตรการจัดการดุขภูมิบัณฑิต สาขาวิชานวัตกรรมการจัดการ

*** อาจารย์ประจำหลักสูตรการจัดการดุขภูมิบัณฑิต สาขาวิชานวัตกรรมการจัดการ

บทคัดย่อ

ปัญหาอาหารส่วนเกิน (Food Surplus) และขยะอาหาร (Food Waste) ในปัจจุบันเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมทั่วโลกอย่างมาก บทความนี้จึงทำการศึกษาสาเหตุของการเกิดอาหารส่วนเกินที่เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดขยะอาหารในครัวเรือน ชุมชน และสังคมปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการลดการเกิด และวิธีการนำเอาไปใช้ประโยชน์ โดยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และลำดับชั้นของการจัดการขยะอาหาร (Food Waste Hierarchy) มาวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการ การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการทบทวนวรรณกรรม และการวิเคราะห์เอกสาร โดยเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย

พบว่า แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินในชุมชนเพื่อลดขยะอาหาร 3 แนวคิด คือ (1) แนวคิดการจัดการอาหารส่วนเกินเชิงป้องกันแบบครบวงจรที่เน้นพฤติกรรมผู้บริโภคอย่างมีสติในระดับครัวเรือน (2) แบบจำลองเชิงแนวคิด 7 ขั้นตอนในการจัดการอาหารส่วนเกิน ตั้งแต่การวางแผนซื้อจนถึงการรีไซเคิลอาหารที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชุมชนได้จริง และ (3) การเชื่อมโยงระบบพฤติกรรมกับการออกแบบเชิงนโยบายในระดับชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ

องค์ความรู้ที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหาร การจัดการขยะ และการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ตลอดจนสามารถประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการขับเคลื่อนชุมชนต้นแบบไร้ขยะอาหาร (Zero Food Waste Community) ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 12.3 ได้อย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: อาหารส่วนเกิน, ขยะอาหาร, เศรษฐกิจหมุนเวียน

Abstract

The problem of food surpluses and food waste is currently a major issue that has a significant impact on the environment, the economy and society worldwide. Therefore, this article examines the causes of food surpluses, which are one of the main causes of food waste in households, communities and society, in order to provide guidelines for their reduction and ways to recycle them. The concept of circular economy and the hierarchy of food waste were used to analyze the management approach. In this study, qualitative research methods were applied through literature review and document analysis, comparing successful practices abroad to transfer them to the context in Thailand.

It was found that there are 3 approaches to dealing with surplus food in communities to reduce food waste: (1) the concept of integrated preventive surplus food management, which focuses on mindful consumption behavior at the household level; (2) the 7-step conceptual model for surplus food management, from purchase planning to food recycling, which can be applied in the community; and (3) linking behavioral systems to policy making at the community level, which focuses on the participation of households, businesses, and government sectors.

The knowledge gained can guide the development of public policy in the areas of food safety, waste management and sustainable urban development. They can also serve as a model for the development of a municipal zero food waste prevention model that is compatible with the goal of sustainable development (12.3).

Keyword: Food Surplus, Food Waste, Circular Economy

1. บทนำ

อาหารบนโลกที่ถูกผลิตขึ้นสำหรับบริโภคนั้น ถูกทิ้งให้เน่าเสียกลายเป็นขยะอาหาร (Food Waste) มากกว่าร้อยละ 33 ซึ่งมีสาเหตุการเกิดได้จากหลากหลายสาเหตุ เริ่มตั้งแต่ไม่มีการวางแผนในการเลือกซื้ออาหาร การขาดความรู้ และความเข้าใจข้อมูลบนฉลากสินค้าอาหาร เช่น วันผลิต วันหมดอายุ และวันที่ควรบริโภคก่อน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มเศรษฐกิจ สังคม พฤติกรรมผู้บริโภค การกำหนดมาตรฐานอาหารที่สูงมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาอาหารส่วนเกิน (Food Surplus) และขยะอาหาร (Food Waste) ที่เป็นผลกระทบทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม คือ มลภาวะที่เกิดในขั้นตอนการกำจัดขยะอาหาร คือ ก๊าซเรือนกระจกที่ส่งผลต่อภาวะโลกร้อน (Global Warming Potential) รายงานดัชนีขยะอาหาร ปี 2564 (Food Waste Index Report 2021) ของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ระบุว่า ในปี 2562¹ ทั่วโลกมีปริมาณขยะอาหารกว่า 931 ล้านตัน ซึ่งเกิดจากผู้บริโภค ร้อยละ 61 ผู้ประกอบการ ร้อยละ 26 และผู้จำหน่ายอาหาร ร้อยละ 13 โดยเฉลี่ยแล้วทั่วโลกมีปริมาณขยะอาหารคิดเป็น 74 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ขยะอาหารดังกล่าว สร้างก๊าซเรือนกระจกถึงร้อยละ 8 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก งานวิจัยโดย Pongsun Bunditsakulchai and Chen Liu ซึ่งศึกษาในกรุงเทพฯ พบว่า พฤติกรรมผู้บริโภคที่ขาดการวางแผน เช่น การซื้อสินค้าโดยไม่ประเมินความต้องการที่แท้จริง เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของการเกิดขยะอาหารในครัวเรือน²

จากปัญหาดังกล่าว องค์การสหประชาชาติได้บรรจุ “การลดอาหารเหลือทิ้ง” ไว้เป็นเป้าหมายย่อยภายใต้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG 12.3) โดยตั้งเป้าลดขยะอาหารลงครึ่งหนึ่งภายในปี 2573 ทั้งในระดับครัวเรือนและระดับการผลิต ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในระดับนโยบายและพฤติกรรมของผู้บริโภคอย่างจริงจังสำหรับประเทศไทยมีปริมาณการเกิดขยะอาหารประมาณ 12 ล้านตันต่อปี มาจากภาคครัวเรือนเป็นหลักร้อยละ 77 รองลงมา คือ ภาคธุรกิจบริการด้านร้านอาหาร ร้อยละ 18 และภาคธุรกิจการจัดจำหน่ายอาหาร ร้อยละ 5 โดยมีดัชนีขยะอาหารระดับประเทศเป็นจำนวน 142 กิโลกรัม/คน/ปี ประกอบด้วย ดัชนีขยะอาหารภาคครัวเรือนเป็นจำนวน 97 กิโลกรัม/คน/ปี ดัชนีขยะอาหารบริการด้านอาหารเป็นจำนวน 29 กิโลกรัม/คน/ปี และดัชนีขยะอาหารการจัดจำหน่ายอาหารเป็นจำนวน 16 กิโลกรัม/คน/ปี)³ ขยะอาหารที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

¹ ณัฐธิดา บุนนาค, “Food Waste Index Report 2021 เผยว่า ผู้บริโภคทั่วโลกทิ้งอาหารไปเกือบ 17% โดยมาจากครัวเรือนมากที่สุด,” 2565, <https://www.sdgmovement.com/2021/03/17/food-waste-index-report-2021/>, สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2567.

² Pongsun Bunditsakulchai and Chen Liu, “Integrated Strategies for Household Food Waste Reduction in Bangkok,” *Sustainability* 13, no.14 (May 2021): 76-51, <https://doi.org/10.3390/su13147651>, accessed May 12, 2025.

³ บริษัท วิกกรีน เคนู จำกัด, “ขยะอาหาร (Food Waste) ในไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความท้าทายที่ต้องเผชิญสู่การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน,” 2567, <https://vgreenku.com/knowledge/food-waste-management-article-2>, สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2567.

ทางอาหาร (Food Security) และระบบอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable Food Systems: SFS) หน่วยงาน องค์กร และภาคเอกชนร่วมกันรณรงค์ในการแก้ปัญหา ได้แก่ มูลนิธิสโกลาร์ส ออฟ ซัสทีแนนซ์ (SOS) หรือ มูลนิธิรักษอาหาร เป็นการรับบริจาคอาหารส่วนเกินเพื่อส่งต่อจากธุรกิจ บริการอาหารที่เข้าร่วมโครงการให้แก่ชุมชน หรือสถานสงเคราะห์ เป็นโครงการ Food Rescue สร้างระบบกระจายอาหารคุณภาพดี ที่ยังสามารถรับประทานได้ส่งต่อผู้ต้องการอาหาร ประกอบกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีการอนุมัติแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะ ของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 – 2570)⁴ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ (1) ขยะมูลฝอย ชุมชนได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง ร้อยละ 80 โดยจะเพิ่มการคัดแยกขยะจากบ้านเรือนและ นำกลับไปรีไซเคิลร้อยละ 36 การกำจัดจะมุ่งเน้นการนำไปเผาผลิตเป็นพลังงาน เพื่อลดการเท กอง และการเผาขยะอย่างไม่ถูกต้อง และลดการนำขยะไปฝังกลบ (2) เพิ่มปริมาณการนำขยะ กลับมาเป็นวัสดุรีไซเคิลในการผลิตให้มากขึ้น ทั้งขยะพลาสติกและขยะบรรจุภัณฑ์ประเภท กระดาษ แก้ว อลูมิเนียม ตั้งแต่ร้อยละ 74 – 100 (3) ลดปริมาณขยะอาหารเหลือร้อยละ 28 เพื่อลดปัญหากลิ่นเหม็นที่กองขยะ และลดก๊าซเรือนกระจก (4) ของเสียอันตรายชุมชน ด้รับ การจัดการอย่างถูกต้อง อย่างน้อยร้อยละ 50 รวมถึง (5) ขยะมูลฝอยติดเชื้อและกาก อุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายต้องจัดการอย่างถูกต้องร้อยละ 100 ทั้งนี้ มีความมุ่งมั่นเพื่อให้ ขยะไม่กลายเป็นขยะเนื่องจากขยะ คือ ทรัพยากรที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ และหากไม่ สามารถนำมาใช้ใหม่ได้ต้องมีแนวทางการกำจัดที่ไม่เกิดผลกระทบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ได้กลายเป็นกลไกสำคัญ ในการจัดการขยะอาหาร โดยเน้นการยืดอายุการใช้ประโยชน์ของอาหารหรือทรัพยากรอาหาร ตลอดห่วงโซ่คุณค่า แทนที่จะปล่อยให้สูญเปล่า แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยงานวิจัยล่าสุด เช่น Huang et al. ที่เสนอการนำ AI และ IoT มาช่วยตรวจสอบ ป้องกัน และจัดการขยะ อาหารในระดับครัวเรือนและอุตสาหกรรม⁵ รวมถึงงานวิจัยของ Carmela Donato, Silvia Grappi and Simona Romani ที่ชี้ให้เห็นว่า การแปรรูปอาหารเหลือใช้สามารถสร้างมูลค่า และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีภายในครัวเรือนได้⁶

บทความนี้ต้องการนำเสนอเกี่ยวกับแนวทางการลดการเกิดอาหารส่วนเกินในชุมชนเพื่อ ลดปัญหาขยะอาหาร โดยมุ่งวิเคราะห์แบบจำลองขั้นตอนการเกิดอาหารส่วนเกินในชุมชน รวมถึงแนวทางการจัดการ โดยใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรม การวิเคราะห์เอกสาร และ

⁴ กรมควบคุมมลพิษ, “แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 – 2570),” 2566, <https://www.pcd.go.th/publication/28745/>, สืบค้น 20 กันยายน 2566.

⁵ Huang, Yangjian, Chen Liu, and Xing Zhang, “AI and IoT in Food Waste Management: A Systematic Review,” *Sustainability* 14, no.9 (April 2022): 52–90, <https://doi.org/10.3390/su14095290>, accessed May 12, 2025.

⁶ Carmela Donato, Silvia Grappi and Simona Romani, “Transforming Waste into Wellness: Enhancing Well-Being through Domestic Food Upcycling,” *Resources, Conservation and Recycling* 209 (June 2024): 107770, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2024.107770>, accessed May 12, 2025

พรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยคาดหวังผลลัพธ์ใน 3 ประการ คือ (1) ให้ข้อมูลเบื้องต้นในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินที่เหมาะสมกับชุมชน (2) เสนอแนวทางลดการสูญเสียอาหารก่อนกลายเป็นขยะ และ (3) ส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางรณรงค์ในระดับนโยบายเพื่อความยั่งยืน

2. ปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการสูญเสียอาหารจนกลายเป็นขยะอาหาร จากการผลิตอาหารที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (Food Loss) อยู่ที่ร้อยละ 30 นับเป็นการสูญเสียที่สูงมาก เมื่อเทียบกับประชากรทั่วไปที่ไม่มีอาหารบริโภคในแต่ละมื้อ และอีกส่วนเกิดจากการบริโภคไม่ทันหรือบริโภคไม่หมด ทำให้ต้องทิ้งจนกลายเป็นขยะอาหาร โดยอาหารบุฟเฟต์ คือ หนึ่งในตัวการสำคัญ และในขณะเดียวกัน อาหารไทยก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ จากชาวต่างประเทศติดในระดับโลก ทำให้ส่งผลดีต่อภาพรวมของธุรกิจอาหารของไทย ตั้งแต่สตรีฟู้ด ร้านอาหารประเภทหาบเร่แผงลอย และระดับอุตสาหกรรมอาหาร ที่มีการเติบโตทั้งห่วงโซ่อุปทาน การผลิตอาหารแต่ปัญหาใหญ่และสำคัญที่ตามมาคือ “ขยะอาหาร” ที่เพิ่มอัตราเพิ่มขึ้นตามอัตราการเติบโตของธุรกิจอาหาร ประกอบกับประเทศไทยยังไม่มีการจัดการอาหารส่วนเกิน และขยะอาหารอย่างเป็นระบบ ทำให้ปัญหาเหล่านี้ยิ่งรุนแรง และกลายเป็นวิกฤตที่รับมือได้ยากในอนาคตอันใกล้

จากรายงานที่ตีพิมพ์เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดปัญหาขยะอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2562 ระบุว่าเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ของสหประชาชาติข้อที่ 12 ได้กล่าวถึงการสร้างรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน กำหนดให้ลดอัตราการสูญเสียอาหาร (Food Loss) และขยะอาหาร (Food Waste) ตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหารให้เหลือร้อยละ 50 ภายในปี พ.ศ. 2573 และมีเป้าหมายย่อยคือ “ร่วมกันลดปริมาณขยะอาหารของโลกลงครึ่งหนึ่งภายในปี 2573 ทั้งในระดับค้าปลีกและผู้บริโภค และลดการสูญเสียอาหารจากระบบการผลิตและห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการสูญเสียอาหารหลังเก็บเกี่ยว” ซึ่งขยะอาหารที่ถูกทิ้งไปอย่างสูญเปล่า สร้างก๊าซเรือนกระจก ถึงร้อยละ 8 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลก⁷

ขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลทั้งด้านปริมาณอาหารที่ผลิต และปริมาณการทิ้งขยะอาหารที่ชัดเจน มีเพียงข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยที่เป็นขยะอินทรีย์ซึ่งกรมควบคุมมลพิษ ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2560 มีปริมาณมากถึง 17.56 ล้านตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 64 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั้งหมด หรือ 254 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ทั้งนี้ตัวเลขดังกล่าวเป็นปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บโดยเทศบาลเท่านั้น ยังไม่รวมขยะอาหารหรือปริมาณอาหารส่วนเกินของภาคธุรกิจที่มีการจ้าง

⁷ สุจิตต์ ลิทธิโรจน์, “Food Waste เปลี่ยนขยะอาหารให้มีคุณค่า,” 2566, <https://shorturl.asia/DkvRV>, สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2567.

บริษัทเอกชนบริหารจัดการ จากการศึกษาพบว่า มีการบริหารจัดการขยะที่เป็นอาหารหรือเศษอาหารด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ เผาในเตาเผา (Incinerate) หรือนำไปผลิตเป็นปุ๋ย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 43 ของขยะมูลฝอยทั้งหมด และอีกร้อยละ 57 ถูกนำไปฝังกลบหรือถมกลางแจ้ง ทั้งนี้ประเทศไทยมีสถานที่ถมขยะกลางแจ้งกระจายอยู่ทั่วประเทศจนทำให้เกิดปัญหามลพิษตามมา เช่น การกระจายของเชื้อโรคลงสู่น้ำลำคลอง อันสืบเนื่องจากขยะอาหารเป็นพาหะนำโรค อีกทั้งยังส่งกลิ่นเหม็นและส่งผลต่อสุขภาพลักษณะในการดำรงชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ ชาวไทยส่วนใหญ่มักทิ้งขยะอาหารรวมกับขยะทั่วไปทำให้การคัดแยกขยะก่อนการนำไปรีไซเคิล และการกำจัดเป็นไปได้อย่างยากลำบาก เช่น ในการกำจัดขยะมูลฝอยที่มีขยะอาหารปนอยู่ด้วยการเผา นั้น จำเป็นต้องใช้พลังงานความร้อนจากเชื้อเพลิงสูง เนื่องจากขยะดังกล่าวมีความชื้นสูง ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษจากการเผามากกว่าขยะที่มีความชื้นต่ำ ดังนั้นจึงมีการณรงค์ไม่เพียงแต่ให้ลดปริมาณอาหารที่ต้องทิ้งหากแต่ให้ลดปริมาณขยะอาหารที่ต้องฝังกลบด้วย โดยในบางประเทศได้มีการกำหนดเป้าหมายไม่ให้มีการฝังกลบขยะที่เป็นอาหารเลย (Zero Food Waste to Landfill)⁸

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลรายงานจากกรมควบคุมมลพิษเกี่ยวกับปริมาณขยะอาหาร (Food Waste) ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2566 ประเทศไทยมีปริมาณขยะมูลฝอยรวมประมาณ 26.95 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี 2565 ร้อยละ 5 โดยขยะอาหารคิดเป็นร้อยละ 38 ของขยะมูลฝอยทั้งหมด หรือประมาณ 10.24 ล้านตัน⁹ ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้ปริมาณขยะอาหารเพิ่มขึ้น คือ การบริโภคที่เกินความจำเป็น การขาดการวางแผนในการซื้ออาหาร และการจัดเก็บอาหารที่ไม่เหมาะสม การขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะอาหาร สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดเป็นอาหารส่วนเกิน (Food Surplus) ที่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์โดยการนำขยะอาหารกลับมาใช้ใหม่ การกำจัดขยะอาหารอย่างถูกวิธี การกำหนดมาตรการทั้งทางกฎหมาย หรือในรูปแบบของการลดหย่อนภาษี เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ร้านอาหารจัดการกับอาหารส่วนเกินที่เหลือในทุกวัน เพื่อลดปัญหาขยะจากอาหารได้

ปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศไทยสะท้อนถึงช่องว่างในระบบการผลิต การบริโภค และการจัดการหลังบริโภคที่ยังขาดประสิทธิภาพ ข้อมูลเชิงสถิติที่ไม่ครอบคลุม ประกอบกับพฤติกรรมผู้บริโภคที่ขาดการวางแผนและความรู้ในการจัดการอาหาร ล้วนเป็นปัจจัยเร่งให้ปริมาณขยะอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีแนวทางจัดการหลากหลาย เช่น การเผา ฝังกลบ หรือผลิตปุ๋ย แต่หากไม่ควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ก็ยากจะบรรลุเป้าหมายการลดขยะอย่างยั่งยืน ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเร่งพัฒนาระบบจัดการอาหาร

⁸ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, *แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดปัญหาขยะอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562), 2-13.

⁹ กรมควบคุมมลพิษ, *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2566* (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567), 4-8.

ส่วนเกินแบบองค์รวม โดยบูรณาการแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อเปลี่ยนอาหารเหลือใช้ให้เป็นทรัพยากร ไม่ใช่ภาระของสังคมและสิ่งแวดล้อม

3. สาเหตุของอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในชุมชนประเทศไทย

การบริหารจัดการอาหารที่ไม่มีประสิทธิภาพและการขาดการวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสูญเสียอาหาร (Food Loss) ซึ่งหมายถึงการลดลงของปริมาณอาหารที่บริโภคได้ในห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่การผลิต การขนส่ง ไปจนถึงการบริโภคของมนุษย์¹⁰ ในขณะที่ขยะอาหาร (Food Waste) หมายถึงอาหารที่ถูกทิ้งในช่วงสุดท้ายของห่วงโซ่อุปทาน หรือถูกนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ โดยไม่รวมถึงส่วนที่กินไม่ได้หรือไม่เป็นที่ต้องการ¹¹ ปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในชุมชนมีดังนี้ คือ

3.1 ปัญหาการวางแผน การวางแผนมี้ออาหารที่ไม่มีประสิทธิภาพและการซื้ออาหารมากเกินไปเป็นปัจจัยหลักของขยะอาหารในครัวเรือนและชุมชน ผู้บริโภคที่ไม่วางแผนการซื้ออาหารมีแนวโน้มที่จะซื้อเกินความจำเป็น ทำให้อาหารเน่าเสียและถูกทิ้ง¹² การศึกษาจากสหราชอาณาจักร พบว่า ร้อยละ 64 ของขยะอาหารจากครัวเรือนสามารถหลีกเลี่ยงได้¹³ ขณะที่ในเยอรมนี ร้อยละ 59 ของขยะอาหารเกิดจากการซื้อผิดพลาดและการจัดเก็บที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ ผู้บริโภคที่มีอายุน้อยมักจะซื้อของโดยไม่ได้อิงแผนมากกว่าผู้สูงอายุ

3.2 การทำความเข้าใจลากวันหมดอายุผิดพลาด การตีความฉลากวันหมดอายุผิดเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดขยะอาหาร¹⁴ โดย "Best-Before" หมายถึงวันที่อาหารยังคงมีคุณภาพดีหากเก็บในสภาพที่เหมาะสม ส่วน "Use-By" หมายถึงวันที่ปลอดภัยในการบริโภค ในสหราชอาณาจักรพบว่า ผู้บริโภคมากกว่าร้อยละ 50 เข้าใจฉลากอาหารไม่ถูกต้อง และร้อยละ 20 ของขยะอาหารเกิดจากความสับสนเกี่ยวกับวันหมดอายุ

3.3 ขนาดบรรจุภัณฑ์และปริมาณอาหาร ขนาดบรรจุภัณฑ์มีผลต่อระดับขยะอาหาร ผู้บริโภคมักเลือกซื้ออาหารในปริมาณมากเพื่อความคุ้มค่า แต่หากไม่สามารถบริโภคได้หมด

¹⁰ Julian Parfitt, Mark Barthel and Sarah Macnaughton, "Review Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050," *Journal the Royal Society* 365, No.1558 (November 2010): 3065-3081, <https://shorturl.asia/9KeXL>, accessed July 29, 2023.

¹¹ Ibid.

¹² Carmen Priefer, Juliane Jörissen and Klaus-Rainer Bräutigam, ITAS, "Food Waste Generation in Europe - Reasons, Scale, Impacts, and Prevention Strategies," 2014, <https://shorturl.asia/p3hEt>, accessed June 9, 2022.

¹³ Peter Lee, Peter Willis, Oakdene Hollins and WRAP, "Waste arisings in the supply of food and drink to UK households (WRAP project code SC002-005)," 2010, <https://shorturl.asia/82JYs>. accessed February 6, 2022.

¹⁴ European Commission, *Preparation study on food waste across EU 27* (France: BIO Intelligence Service, 2021), 31-36.

อาหารเหล่านั้นอาจกลายเป็นขยะ นอกจากนี้ ขนาดบรรจุภัณฑ์ที่เล็กลงอาจช่วยลดขยะอาหาร แต่เพิ่มปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านอื่น¹⁵

3.4 พฤติกรรมการซื้อโดยไม่จำเป็น การซื้ออาหารที่ไม่ได้มีความจำเป็นในทันที หรือการซื้อสินค้าเพียงเพราะมีโปรโมชั่นส่งเสริมการขาย ทำให้อาหารจำนวนมากถูกทิ้งก่อนที่จะได้รับประทาน¹⁶

3.5 สภาพการจัดเก็บอาหาร การจัดเก็บอาหารในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น อุณหภูมิ ความชื้น และแสงสว่างที่ไม่ถูกต้อง อาจเร่งให้อาหารเสื่อมคุณภาพเร็วขึ้น การศึกษาแสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุมีแนวโน้มในการจัดเก็บอาหารได้เป็นระเบียบมากกว่าผู้ที่มีอายุน้อย¹⁷ นอกจากนี้ การตรวจสอบสต็อกอาหารและทำความสะอาดพื้นที่จัดเก็บอย่างสม่ำเสมอสามารถช่วยลดขยะอาหารได้

3.6 ทักษะการทำอาหารและการใช้วัตถุดิบ ผู้บริโภคที่มีทักษะการทำอาหารต่ำมักไม่สามารถใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้มีการซื้ออาหารเพิ่มขึ้นและเหลือทิ้งในปริมาณมาก¹⁸ การศึกษาจากสหราชอาณาจักรพบว่าร้อยละ 50 ของผู้บริโภคที่มีอายุต่ำกว่า 24 ปีมีปัญหาในการทำอาหารจากวัตถุดิบที่มีอยู่ในบ้าน

3.7 พฤติกรรมการบริโภค พฤติกรรมการบริโภคอาหารส่งผลโดยตรงต่อปริมาณขยะอาหาร คริวเรือนที่ปรุงอาหารเองมีแนวโน้มในการสร้างขยะอาหารน้อยกว่าครัวเรือนที่รับประทานอาหารนอกบ้าน¹⁹ ในสหราชอาณาจักรร้อยละ 60 ของขยะอาหารเกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนการเตรียมอาหารและการเสิร์ฟ

3.8 ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม รายได้ที่เพิ่มขึ้นและพฤติกรรมการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้เกิดขยะอาหารมากขึ้น โดยชุมชนที่มีรายได้สูงมักจะสร้างขยะอาหารมากกว่าชุมชนที่มีรายได้น้อย²⁰ คาดการณ์ว่าปริมาณขยะอาหารในสหภาพยุโรปจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Tom Quested, Emily Marsh, David Stunell and Andrew Parry, “Spaghetti soup: The complex world of food waste behaviours,” *Resources, Conservation and Recycling* 79, (October 2013): 43-51, <https://shorturl.asia/Oq8iT>, accessed July 19, 2022.

¹⁷ Peter Lee, Peter Willis, Oakdene Hollins and WRAP, “Waste arisings in the supply of food and drink to UK households (WRAP project code SC002-005),”

¹⁸ Michele Corrado, “Understanding consumer food management behavior,” 2022, <https://shorturl.asia/JMObs>, accessed June 9, 2023.

¹⁹ Robert Glanz, “Causes of Food Waste Generation in Households: An Empirical Analysis,” (Master of Science thesis, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna Department of Water Atmosphere and Environment and School of Applied Sciences, 2018), 40-41.

²⁰ Ibid, 7.

3.9 การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงจากครอบครัวขยายไปสู่ครัวเรือนเดี่ยวทำให้การแบ่งปันอาหารลดลง ส่งผลให้เกิดขยะอาหารต่อหัวมากขึ้น นอกจากนี้ คนรุ่นใหม่สร้างขยะอาหารมากกว่าผู้สูงอายุเนื่องจากขาดทักษะในการบริหารจัดการอาหาร²¹

หากลดปริมาณอาหารเน่าเสียหรือ อาหารเหลือทิ้งทั่วโลกลงได้ร้อยละ 25 จะสามารถส่งต่ออาหารแก่ผู้ที่ขาดแคลนได้ถึง 870 ล้านคน²² ทำให้หลายประเทศตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับโลกและผู้คน ร่วมกับการดำเนินการในหลายมิติตลอดห่วงโซ่อุปทาน ผ่านการดำเนินการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมให้ครัวเรือนมีส่วนร่วม

สาเหตุของอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในชุมชนไทยมีลักษณะเป็นปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมสะสม และโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการวางแผนมื้ออาหารที่ขาดประสิทธิภาพ การไม่เข้าใจในฉลากอาหาร การเลือกซื้อเกินความจำเป็น และขาดทักษะการใช้วัตถุดิบอย่างคุ้มค่า ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงกับโครงสร้างประชากร เช่น ครอบครัวเดี่ยวที่มีเพิ่มขึ้น และรายได้ที่สูงขึ้น ส่งผลให้ปริมาณขยะอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาไม่ใช่แค่ “พฤติกรรมส่วนบุคคล” แต่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมการบริโภคที่หล่อหลอมวิถีชีวิตของผู้คนในปัจจุบัน การวางนโยบายที่เน้นการป้องกันระดับครัวเรือนและสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรอาหารอย่างมีคุณค่า เป็นการเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายการลดปริมาณอาหารส่วนเกินได้ภายในปีพ.ศ. 2573

4. ปัญหาและอุปสรรคของประเทศไทยในการจัดการอาหารส่วนเกิน

การจัดการอาหารส่วนเกินในประเทศไทยยังคงเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ แม้ว่าจะมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาขยะอาหารและความยั่งยืนมากขึ้น แต่ประเทศไทยยังคงเผชิญกับอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การจัดการอาหารส่วนเกินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1 การขาดความตระหนักของผู้บริโภคเกี่ยวกับพฤติกรรมลดขยะ หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดขยะอาหาร คือ พฤติกรรมบริโภคที่ไม่คำนึงถึงความจำเป็น ผู้บริโภคจำนวนมากตกเป็นเหยื่อของกลยุทธ์ทางการตลาด เช่น การส่งเสริมการขาย “ซื้อ 1 แถม 1” ซึ่งจูงใจให้ซื้อสินค้าจำนวนมาก แม้จะรู้ว่าบริโภคไม่หมดก็ตาม พฤติกรรมนี้ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูญเปล่า แต่ยังนำไปสู่การเพิ่มปริมาณขยะอาหารโดยไม่จำเป็น²³ ดังนั้น ควรมีการให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับบริโภคอย่างพอดีและแนวทางการลดขยะอาหาร เช่น การเลือกซื้ออาหารตามความจำเป็นและการจัดเก็บอาหารอย่างถูกวิธี

²¹ Danique Wes, “Food wasted during the consumption life cycle,” 2015, <https://edepot.wur.nl/350558>, accessed June 9, 2022.

²² Ibid, 7.

²³ มูลนิธิส่งเสริมสุขภาพไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, “10 ขยะอาหาร อาหารส่วนเกินจะจัดการอย่างไรภายใต้วิถีแบบไทย ๆ,” 2566, <https://shorturl.asia/IsE6A>, สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2566.

4.2 การขาดแรงจูงใจในการบริจาคอาหาร ปัจจุบันการบริจาคอาหารในประเทศไทยยังไม่ได้รับความสนใจมากนัก เนื่องจากมีความเชื่อผิด ๆ ว่าอาหารบริจาคอาจไม่สะอาดและไม่ปลอดภัย นอกจากนี้ ภาคธุรกิจยังขาดแรงจูงใจในการบริจาคอาหาร เนื่องจากไม่มีนโยบายสนับสนุนที่ชัดเจน²⁴ ทั้งนี้ หากมีมาตรการจูงใจ เช่น การลดหย่อนภาษีสำหรับองค์กรที่บริจาคอาหาร หรือการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคจากความรับผิดชอบทางกฎหมาย อาจช่วยส่งเสริมให้เกิดการบริจาคอาหารมากขึ้น

4.3 การขาดความตระหนักรู้เรื่องการคัดแยกขยะ การจัดการขยะอาหารที่มีประสิทธิภาพ เริ่มต้นจากการคัดแยกขยะที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม คนไทยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการแยกขยะ ทำให้ขยะอาหารมักปะปนกับขยะทั่วไป ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้²⁵ การรณรงค์ให้ความรู้เรื่องการคัดแยกขยะ รวมถึงการกำหนดนโยบายบังคับใช้ในระดับครัวเรือนและภาคธุรกิจ จะช่วยให้เกิดการบริหารจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.4 การขาดความรู้เกี่ยวกับการนำขยะอาหารกลับมาใช้ใหม่ ขยะอาหารสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายรูปแบบ เช่น การนำไปผลิตเป็นพลังงานชีวมวลหรือปุ๋ยหมักชีวภาพ แต่ในประเทศไทยยังขาดการส่งเสริมแนวทางดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ผู้บริโภคและภาคธุรกิจส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของการนำขยะอาหารกลับมาใช้ใหม่²⁶ ดังนั้น ควรมีการพัฒนาโครงการที่สนับสนุนให้เกิดการนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ รวมถึงการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจด้านการรีไซเคิลขยะอาหาร

4.5 การขาดองค์กรกลางในการจัดการอาหารส่วนเกิน ปัจจุบันการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินในประเทศไทยดำเนินการโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรเพียงไม่กี่แห่ง เช่น มูลนิธิ Scholars of Sustenance (SOS Thailand) และมูลนิธิกระจกเงา ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านทรัพยากรและขอบเขตการดำเนินงาน หากมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายอาหารไปยังผู้ที่ต้องการ และลดปริมาณขยะอาหารได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้นเพื่อให้ประเทศไทยสามารถจัดการอาหารส่วนเกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการดำเนินนโยบายและมาตรการที่ครอบคลุม ได้แก่ การให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริโภคที่ยั่งยืนและการลดขยะอาหาร, การออกมาตรการจูงใจทางภาษีหรือกฎหมายเพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหาร, การพัฒนาระบบคัดแยกขยะอาหารที่มีประสิทธิภาพ และนำขยะอาหารกลับมาใช้ใหม่, การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม หากมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน การจัดการอาหารส่วนเกินในประเทศไทยจะสามารถพัฒนาไปสู่ระบบที่

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, 10.

มีประสิทธิภาพมากขึ้น และช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกี่ยวข้องกับขยะอาหารได้ในระยะยาว

5. แนวทางการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดปัญหาขยะอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ประเทศไทยมีแนวทางการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินที่สำคัญหลายประการ ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานในระดับนโยบาย องค์กร และชุมชน แนวทางเหล่านี้ช่วยลดปริมาณขยะอาหาร และส่งเสริมให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคตได้ โดยมีแนวทางดังนี้ คือ

5.1 นโยบายและกฎหมาย รัฐบาลไทยมีความพยายามในการออกนโยบายส่งเสริมการลดขยะอาหาร เช่น แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะอาหารแห่งชาติ และการผลักดันให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับการบริจาคอาหารเพื่อลดขยะอาหาร²⁷

5.2 การบริจาคอาหาร (Food Donation) องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ (Scholars of Sustenance: SOS) Thailand ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการนำอาหารส่วนเกินจากโรงแรม ร้านอาหาร และซูเปอร์มาร์เก็ต ไปแจกจ่ายให้กับผู้ที่ขาดแคลน

5.3 การนำอาหารส่วนเกินไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ โครงการที่ส่งเสริมการนำอาหารส่วนเกินมาแปรรูปหรือใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารใหม่ เช่น โครงการ Zero Waste ของบางโรงแรมและร้านอาหาร ที่นำเศษอาหารไปผลิตปุ๋ยอินทรีย์ หรือพลังงานชีวภาพ

5.4 การให้ความรู้และสร้างจิตสำนึก โครงการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการลดขยะอาหารในระดับครัวเรือนและชุมชน เช่น การสอนเทคนิคการเก็บรักษาอาหาร การวางแผนมื้ออาหาร และการบริโภคอย่างคุ้มค่า²⁸

นอกจากนี้การบูรณาการเทคโนโลยี เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และอินเทอร์เน็ตในทุกสิ่ง (Internet of Things: IoT) เพื่อช่วยในการตรวจสอบอาหารส่วนเกินลดขยะอาหารในระดับครัวเรือน และอุตสาหกรรมอาหาร เป็นอีกหนึ่งแนวโน้มสำคัญของการจัดการอาหารส่วนเกิน และขยะอาหารในอนาคต²⁹

ด้านองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: UNFAO) ร่วมกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้เผยแพร่ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาขยะอาหารและอาหารส่วนเกิน โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน

²⁷ เรื่องเดียวกัน, 11.

²⁸ กุลธิดา บรรจงศิริ, “แนวทางการจัดการอาหารที่ถูกต้อง,” *วารสาร SAU JOURNAL OF SCIENCE TECHNOLOGY* 4, ๑.1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 43-53.

²⁹ Yangjian Huang, Chen Liu and Xing Zhang, “AI and IoT in Food Waste Management: A Systematic Review,” *Sustainability* 14, no.9 (May 2022): 52–90, <https://doi.org/10.3390/su14095290>, accessed February 11, 2024.

โดยเรียงจากวิธีการที่ควรดำเนินการมากที่สุด (Most Preferable Option) ไปหาวิธีที่ควรดำเนินการน้อยที่สุดดังต่อไปนี้ คือ

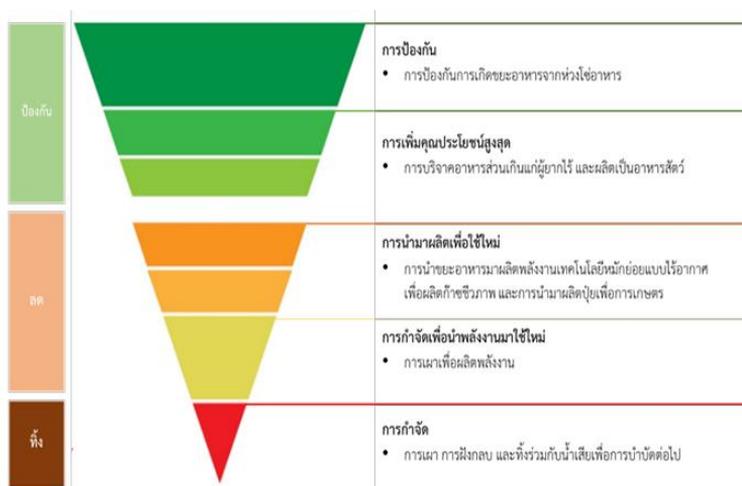
1) การป้องกัน (Prevention) คือ การป้องกันการก่อให้เกิดขยะอาหาร หรืออาหารส่วนเกิน เช่น สำหรับภาคเอกชนอาจหมายถึง การมีระบบการส่งสินค้าที่สอดคล้องกับความต้องการเพื่อลดปริมาณสินค้าเหลือ หรือสำหรับหน่วยงานรัฐอาจหมายถึงการเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะอาหารตามปริมาณขยะ เป็นต้น

2) การจัดสรรอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้เพื่อประโยชน์สูงสุด (Optimization) เช่น การบริจาคให้แก่ผู้ยากไร้หรือพนักงาน การจำหน่ายในร้านค้าพิเศษในราคาถูก และการจำหน่ายให้เป็นอาหารสัตว์ ทั้งนี้ รัฐอาจให้การส่งเสริมโดยการให้แรงจูงใจด้านภาษีหรือให้การสนับสนุนองค์กรที่เป็นคนกลางในการกระจายอาหาร

3) การนำมาผลิตเพื่อใช้ใหม่ (Recycle) คือ การนำขยะอาหารไปเข้ากระบวนการผลิตเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ประกอบด้วยการผลิตก๊าซชีวภาพ (Biogas) โดยผ่านกระบวนการหมักย่อยแบบไร้อากาศ และการผลิตปุ๋ยเพื่อการเกษตร

4) การกำจัดเพื่อนำพลังงานมาใช้ใหม่ (Recovery) คือ การนำขยะอาหารที่มีความชื้นต่ำมาเผาเพื่อผลิตเป็นพลังงานความร้อน ทั้งนี้ขยะอาหารที่มีความชื้นสูงต้องใช้พลังงานในการเผาสูงและทำให้เกิดมลพิษมากกว่าขยะอาหารที่มีความชื้นต่ำ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการทำให้ขยะแห้ง (Dehydrate) ก่อนเผาด้วยพลังงานความร้อน

5) การกำจัด (Disposal) คือ การนำขยะอาหารที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้แล้วไปกำจัดโดยการเผา หรือฝังกลบ



ภาพ 1 พีรามิดลำดับขั้นของการบริหารจัดการห่วงโซ่อาหารเพื่อลดปริมาณขยะอาหาร
ที่มา: เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2562.

6. แบบจำลองเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการลดขยะอาหารในชุมชนแบบครบวงจร

นอกจากนี้ภาคครัวเรือนหรือชุมชน มักพิจารณาถึงการลดขยะอาหารที่กำลังจะถูกทิ้งลงถังขยะ ที่มักมองว่าขยะอาหารเป็นสิ่งไร้ค่าและสกปรก ในลักษณะของการนำขยะอาหารไปหมักทำปุ๋ย ผลิตน้ำสกัดชีวภาพ ผลิตก๊าซชีววมวล หรือนำไปเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นแนวทางที่คนในชุมชนยังไม่ยอมรับโดยเฉพาะชุมชนในเขตเมือง เนื่องจากมีขั้นตอนที่ยังยาก ใช้เวลา และพื้นที่ในการจัดการ อีกทั้งยังมีกลิ่นเหม็น ผลผลิตที่ได้ก็ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ได้กับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในเขตเมือง ดังนั้นวิธีการลดขยะอาหารดังกล่าวจึงไม่ประสบความสำเร็จจึงควรพิจารณาหาขั้นตอนการสูญเสียอาหาร และการเกิดขยะอาหารในครัวเรือนแบบครบวงจร ก่อนนำขยะอาหารดังกล่าวทิ้งลงถังขยะ³⁰ การพัฒนาเป็นแบบจำลองการลดอาหารส่วนเกิน และขยะอาหารในครัวเรือนแบบครบวงจร จากแนวคิดงานวิจัยจากหลายประเทศ โดยยึดหลักการจัดการก่อนจะเป็นขยะอาหาร และมุ่งเน้นที่การจัดการภายในครัวเรือนที่ใช้งบประมาณน้อย เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ทุกครัวเรือนสามารถปฏิบัติได้ แบบจำลองนี้ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ การวางแผนก่อนซื้อ การซื้ออาหาร การเก็บรักษา การทำอาหาร การบริโภค การแปรรูปอาหาร และการรีไซเคิลขยะอาหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 การวางแผนก่อนซื้อ (Pre-Shop Planning) โดยเริ่มต้นจาก

6.1.1 วางแผนรายการอาหารที่ต้องการจะรับประทานและต้องการจะใช้เพื่อการประกอบอาหาร

6.1.2 ตรวจสอบว่ามีรายการอาหารดังกล่าวอยู่ในตู้เก็บของหรือในตู้เย็น

6.1.3 บันทึกรายการอาหารที่ต้องการซื้อไว้เพื่อช่วยจำในขณะที่ซื้ออาหาร ซึ่งเป็นการเตือนไม่ให้ซื้อของเกินความจำเป็น การวางแผนก่อนการซื้ออาหารสามารถลดปริมาณอาหารที่สูญเสียไปโดยไม่จำเป็น

สำหรับแนวทางที่ควรปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเมนูอาหารล่วงหน้า ตรวจสอบวัตถุดิบที่มีอยู่ และจัดทำรายการซื้อของเพื่อลดการซื้อซ้ำมากเกินไป³¹ และโครงการที่เกิดจากแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ โครงการ "Love Food Hate Waste" ในสหราชอาณาจักรส่งเสริมให้ประชาชนใช้แอปพลิเคชันช่วยวางแผนเมนูอาหารเพื่อลดขยะอาหารในครัวเรือน³²

6.2 การซื้ออาหาร (Shopping) การซื้ออาหารที่ไม่จำเป็น หรือการซื้ออาหารที่ยังไม่ต้องการที่จะใช้ในระยะเวลาอันใกล้นำไปสู่การสูญเสียอาหารได้ ดังนั้นการซื้ออาหารจึงควรคำนึงในเรื่องต่าง ๆ เช่น ซื้ออาหารตามรายการอาหารที่กำหนดไว้ ไม่ควรซื้อเกินรายการที่ระบุไว้

³⁰ ศุจิรัตน์ สิทธิโรจน์, "od Waste เปลี่ยนขยะอาหารให้มีคุณค่า," 6.

³¹ Jessica Aschmann-Witzel, Ilona de Hooge, Pegah Amani and Marije Oostindjer, "Consumer-Related Food Waste: Causes and Potential for Action," 2015, <https://shorturl.asia/s5COJ>, accessed February 6, 2022.

³² พาณี [นามแฝง], "12 แอป "ตัวช่วย" ให้คุณลดขยะอาหารจากครัวที่บ้านอย่างชาญฉลาด," 2021, <https://shorturl.asia/Z79fj>, สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2567.

ควรหลีกเลี่ยงการกักตุนอาหาร และไม่ซื้ออาหารเพราะโฆษณาลดราคาสินค้า หรือเพื่อทดลองอาหารชนิดใหม่ ซื้ออาหารที่มีขนาดบรรจุของผลิตภัณฑ์พอดีกับที่ต้องการบริโภค ไม่ควรซื้อขนาดบรรจุของผลิตภัณฑ์ที่มีขนาดใหญ่เพราะเพียงคิดว่าราคาถูกกว่าเท่านั้น แนวทางปฏิบัติได้แก่ เลือกซื้อเฉพาะอาหารที่จำเป็น หลีกเลี่ยงการซื้อสินค้าโปรโมชันที่ไม่จำเป็น และพิจารณาขนาดบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสม³³ เช่น ห้างสรรพสินค้า Coop Denmark เปิดตัวโครงการ "Stop Spild Af Mad" ซึ่งสนับสนุนการจำหน่ายอาหารที่ใกล้หมดอายุในราคาถูกเพื่อลดการทิ้งอาหาร

6.3 การเก็บรักษา (Storage and Preservation of Freshness) การเก็บรักษาอาหารเพื่อลดการสูญเสียอาหารในครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับทักษะ และความรู้เรื่องชนิดอาหาร โดยการเก็บรักษาอาหารควรคำนึง

6.3.1 ควรจัดเก็บอาหารในสภาวะที่เหมาะสมกับชนิด และประเภทของอาหาร โดยพิจารณาจากอายุการเก็บรักษา (Shelf Life) กับความยากง่ายในการเน่าเสียของอาหาร เช่น เนื้อสัตว์ควรเก็บไว้ในช่องแข็ง ผักจำพวกใบ เช่น ผักชี ต้นหอม ขึ้นฉ่าย ตำลึง ยอดมะระ ควรเก็บไว้ในตู้เย็นในช่องเก็บผัก พืชจำพวกหัว เช่น เผือก มัน สามารถเก็บไว้ได้ในอุณหภูมิห้องหรือพิจารณาจากลักษณะของอาหาร เมื่อจะนำออกมาประกอบอาหารจะทำให้อาหารไม่เสียคุณลักษณะไป รวมถึงการจัดวางอาหารไม่ควรวางอาหารที่มีน้ำหนักมากทับบนผักใบอ่อน เพราะจะทำให้ผักช้ำเสียหายและต้องทิ้งไปในที่สุด ซึ่งสภาวะการจัดเก็บที่เหมาะสมจะสามารถยืดอายุของผลิตภัณฑ์ (Edible Life of Products) ออกไปได้ยาวนานยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการเก็บรักษาอาหารที่เหมาะสม เช่น การแช่แข็งหรือการจัดเรียงอาหารตามวันหมดอายุ³⁴

6.3.2 หมั่นตรวจสอบชั้นจัดเก็บอาหาร และตู้เย็นเป็นประจำ เพื่อจะได้ทราบวันหมดอายุของอาหารและนำมาบริโภคก่อนหมดอายุ ควรมีความเข้าใจให้ถูกต้องเกี่ยวกับความหมายของวันหมดอายุที่ระบุไว้ในฉลากของผลิตภัณฑ์ เช่น หากระบุไว้ว่า “Best-Before Date” อาจไม่จำเป็นต้องทิ้งอาหารนั้น หากอาหารยังคงรักษาคุณลักษณะอย่างเดิมไว้ได้ทั้งสี รสชาติ และเนื้อสัมผัส แต่หากระบุไว้ว่า “Used-By Date” หรือ “Expiry Date” ไม่ควรนำมาบริโภคเพราะจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพเนื่องจากอันตรายจากเชื้อจุลินทรีย์

6.4 การทำอาหาร (Cooking) การทำอาหารมีความสัมพันธ์กับทักษะและความรู้เกี่ยวกับอาหาร ซึ่งการประกอบอาหารเพื่อให้เกิดการสูญเสียอาหารน้อยที่สุด ควรคำนึงถึงการใช้ปริมาณวัตถุดิบที่เหมาะสม ใช้วัตถุดิบให้ครบถ้วน และนำวัตถุดิบที่ใกล้หมดอายุมาปรุงอาหารก่อน³⁵ โดยไม่ควรทำอาหารเพื่อหรือมากเกินไปจนเกินจำนวนคนในครัวเรือน เพราะอาจทำให้มีอาหาร

³³ Karin Schanes, Karin Dobernick and Burcu Goezet, “Food waste matters—A systematic review of household food waste practices and policy interventions,” *Journal of Cleaner Production* 182 (May 2018): 978-991, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.030>, accessed February 6, 2022.

³⁴ Afton Halloran et al., “Addressing food waste reduction in Denmark,” *Food Policy* 49, No.1 (December 2014): 294-301, <https://shorturl.asia/TergA>, accessed May 5, 2022.

³⁵ Clara Cicatiello, Luigi Cembalo, Gianni Cicia and Del Giudice T, “Food waste and sustainable

เหลือทิ้งโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ควรพิจารณาชนิดและปริมาณของอาหารที่มีอยู่แล้วในบ้าน โดยการคิดรายการอาหารหรือทำอาหารจากสิ่งที่มีอยู่ในตู้เย็น แทนการซื้อวัตถุดิบใหม่ทุกครั้ง รวมถึงควรประยุกต์หรือดัดแปลงวัตถุดิบเพื่อหลีกเลี่ยงการปล่อยให้อาหารเน่าเสีย

6.5 การบริโภค (Eating) การบริโภคอาหารที่มีการตักมากเกินไปเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดขยะอาหาร ซึ่งสามารถลดได้ด้วยการควบคุมปริมาณอาหารที่จะรับประทาน เช่น การตักอาหารทีละน้อย ๆ และค่อยเติมหากต้องการอาหารเพิ่ม³⁶ การใช้ภาชนะขนาดเล็ก เช่น จานข้าวหรือถ้วยแกง ยังช่วยลดการเหลือทิ้งอาหาร เนื่องจากจะช่วยให้มองเห็นปริมาณอาหารที่ตักได้ชัดเจน³⁷ นอกจากนี้ การรับประทานอาหารที่มีอยู่แล้วก่อนการรับประทานอาหารใหม่ยังเป็นกลยุทธ์หนึ่งในการลดการสูญเสียอาหาร³⁸

6.6 การแปรรูปอาหาร (Food Processing) การแปรรูปอาหารและการถนอมอาหารเป็นวิธีที่สำคัญในการแก้ปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในชีวิตประจำวัน ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีที่ไม่เพียงช่วยลดการทิ้งอาหาร แต่ยังทำให้สามารถนำอาหารเหลือมาใช้ใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอนที่สามารถนำไปใช้ได้จริง คือ

6.6.1 การถนอมอาหาร การถนอมอาหารช่วยยืดอายุการเก็บรักษาอาหาร เช่น การทำผักดองหรือการแปรรูปผลไม้ให้เป็นแยม ซึ่งสามารถทำได้ทั้งในระดับบ้านหรือการผลิตในอุตสาหกรรม การถนอมอาหารไม่เพียงแต่ช่วยลดการเน่าเสียของอาหาร แต่ยังคงลดปริมาณขยะที่เกิดจากการทิ้งอาหาร³⁹

6.6.2 การแปรรูปอาหาร การแปรรูปอาหารช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์จากอาหารที่เหลือจากการบริโภคและทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม เช่น รวบรวมอาหารเหลือจากมื้อก่อน มาประกอบเป็นอาหารเมนูใหม่อย่างแกงโฮะจากแกงที่เหลือ หรือการใช้วัตถุดิบที่เหลือให้คุ้มค่าอย่างข้าวสวยที่หุงสุกแล้ว นำมาทำเป็นขนมข้าวตู หรือข้าวตัง⁴⁰ การแปรรูปอาหารเหล่านี้สามารถใช้เป็นทางเลือกในการจัดการอาหารส่วนเกินในครัวเรือนได้เป็นอย่างดี

การใช้วิธีการถนอมอาหารและแปรรูปอาหารสามารถลดปริมาณอาหารส่วนเกิน และขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเก็บรักษาอาหารที่เหลือไว้ให้สามารถใช้ได้ในระยะยาวหรือการแปรรูปอาหารให้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ ซึ่งจะช่วยลดปริมาณการทิ้งอาหาร และทำให้

consumption: *The role of consumer behavior and food habits: Sustainability*,” 2021, <https://doi.org/10.3390/su13073728>, accessed June 9, 2022.

³⁶ Ibid, 15.

³⁷ Ibid, 7.

³⁸ Jenny Gustavsson et al., “Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention,” 2011, <https://www.fao.org/3/mb060e/mb060e00.htm>, accessed May 5, 2022.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Chiara Donato, Silvia Grappi and Stefania Romani, “Transforming Waste into Wellness: Enhancing Well-Being through Domestic Food Upcycling,” *Resources, Conservation and Recycling* 209, (October 2024): 107770, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2024.107770>, accessed September 19, 2024.

สามารถบริโภคได้เต็มที่ การนำแนวทางเหล่านี้มาใช้ในชีวิตประจำวันสามารถช่วยลดปัญหาขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์ โดยไม่ต้องทิ้งอาหารที่ยังสามารถรับประทานได้

6.7 การรีไซเคิลขยะอาหาร (Food Waste Recycling) สู้ท้าทายหากยังมีอาหารที่เหลือทิ้งและไม่สามารถนำไปตัดแปรงหรือแปรรูปเป็นอาหารใหม่ได้ การรีไซเคิลขยะอาหารเป็นหนึ่งวิธีที่สามารถช่วยลดการสูญเสียอาหาร และนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ได้โดยไม่ต้องทิ้งไปอย่างสูญเปล่า และยังช่วยสร้างประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพการรีไซเคิลขยะอาหารสามารถทำได้หลายวิธี เช่น

6.7.1 นำไปเลี้ยงสัตว์ อาหารที่เหลือสามารถนำไปใช้เป็นอาหารสำหรับสัตว์ เช่น แมวสุนัข หรือปลาตก ซึ่งเป็นกรนำขยะอาหารที่เหลือไปใช้ในทางที่มีประโยชน์และช่วยลดปริมาณขยะที่ถูกทิ้ง การนำขยะอาหารไปเลี้ยงสัตว์เป็นวิธีการที่ไม่เพียงแต่ลดการทิ้งอาหาร แต่ยังช่วยลดต้นทุนในการซื้ออาหารสัตว์ได้อีกด้วย

6.7.2 นำไปทำปุ๋ยหมัก น้ำสกัดชีวภาพ หรือผลิตก๊าซชีวภาพ อีกวิธีหนึ่งในการรีไซเคิลขยะอาหารคือการนำไปทำปุ๋ยหมักหรือผลิตก๊าซชีวภาพ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ช่วยลดปริมาณขยะอาหารที่ถูกทิ้งไปในหลุมฝังกลบ⁴¹ ปุ๋ยหมักที่ได้จากขยะอาหารสามารถนำไปใช้ในการเกษตรกรรมเพื่อปรับปรุงดิน หรือผลิตน้ำสกัดชีวภาพที่ใช้ในการดูแลพืชได้อีกด้วย นอกจากนี้ การผลิตก๊าซชีวภาพจากขยะอาหารยังสามารถใช้เป็นแหล่งพลังงานทางเลือกที่ยั่งยืน



ภาพที่ 2 แบบจำลองเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการลดขยะอาหารในชุมชนแบบครบวงจร
ที่มา: นภเกตน์ สายสมบัติ และคณะ, 2568.

สำหรับแนวทางการอาหารส่วนเกิน และขยะอาหารที่มุ่งเน้นการจัดการหลังการบริโภค เช่น การหมักปุ๋ย การผลิตก๊าซชีวภาพ หรือการนำไปเลี้ยงสัตว์ แม้จะมีศักยภาพในการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ แต่ในบริบทของชุมชนเมืองมักพบข้อจำกัดด้านพื้นที่ เวลา กลิ่น และการยอมรับของประชาชนที่มีต่อขยะอาหารว่าเป็นสิ่งสกปรก และไม่มีมูลค่าเชิงใช้สอย จึงทำให้แนวทางดังกล่าวไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมในระดับครัวเรือนได้อย่างยั่งยืน ผู้เขียนจึงเสนอว่า

⁴¹ Hugo Miguel Lisboa et al., “Innovative and Sustainable Food Preservation Techniques: Enhancing Food Quality, Safety, and Environmental Sustainability,” *Sustainability* 16, no.18 (2024): 8223, <https://doi.org/10.3390/su16188223>, accessed September 19, 2024.

การจัดการขยะอาหารในชุมชนควรมุ่งเน้นที่การ “ป้องกันก่อนเกิดขยะ” โดยใช้แนวคิดการจัดการแบบครบวงจรในระดับครัวเรือน ซึ่งสามารถปฏิบัติได้จริงและมีต้นทุนต่ำ โดยประกอบด้วย 7 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ (1) การวางแผนก่อนซื้อ (2) การซื้ออย่างมีสติ (3) การเก็บรักษาอย่างเหมาะสม (4) การประกอบอาหารโดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (5) การบริโภคอย่างมีวินัย (6) การแปรรูปอาหารส่วนเกิน และ (7) การรีไซเคิลในกรณีที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์อื่นได้ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และลำดับชั้นการจัดการขยะอาหาร (Food Waste Hierarchy) โดยเน้นการสร้างพฤติกรรมกรบริโภคอย่างตระหนักรู้ (Mindful Consumption) ซึ่งหากสามารถขับเคลื่อนผ่านกลไกชุมชน จะมีศักยภาพในการลดปริมาณขยะอาหารอย่างเป็นระบบ และต่อยอดสู่การพัฒนาเครือข่ายชุมชนต้นแบบด้านการจัดการทรัพยากรอาหารอย่างยั่งยืน

7. สรุปแนวทางการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน

การจัดการอาหารส่วนเกินเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่สามารถช่วยลดปริมาณขยะอาหารและส่งเสริมความยั่งยืนในชุมชนและสังคม โดยสามารถดำเนินการตามแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

7.1 การส่งเสริมการตระหนักรู้และพฤติกรรมลดขยะอาหาร การศึกษาพฤติกรรมจัดการอาหารของผู้บริโภค⁴² ชี้ให้เห็นว่า การให้ความรู้และสร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับการลดขยะอาหารมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกซื้ออาหารที่จำเป็น การบริโภคอาหารให้หมดก่อนที่จะหมดอายุ และการใช้กลยุทธ์การแบ่งปันอาหารที่ยังไม่หมดอายุแทนการทิ้ง ความตระหนักรู้เหล่านี้จะช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดขยะอาหารในครัวเรือน ซึ่งในระดับปัจเจกบุคคลสามารถช่วยลดขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2 การพัฒนาระบบการคัดแยกขยะอาหาร การคัดแยกขยะอาหารเป็นหนึ่งในวิธีที่ช่วยลดปริมาณขยะอาหารที่ต้องนำไปทิ้ง⁴³ ระบบการคัดแยกขยะอาหารที่มีประสิทธิภาพสามารถช่วยนำขยะอาหารกลับมาใช้ใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำปุ๋ยหมักหรือการผลิตพลังงานชีวมวล ประเทศไทยยังขาดระบบการคัดแยกขยะที่มีประสิทธิภาพ โดยในประเทศที่พัฒนาแล้ว การคัดแยกขยะเป็นกระบวนการที่ทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปสู่การใช้ทรัพยากรจากขยะอาหารอย่างเต็มที่

7.3 การส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน การบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังอยู่ในสภาพดีสามารถลดปริมาณขยะอาหารและช่วยให้ผู้ยากไร้ได้รับอาหาร⁴⁴ องค์กรภาครัฐและเอกชนควรสนับสนุนและส่งเสริมการบริจาคอาหาร โดยการสร้างช่องทางที่สะดวกและปลอดภัยให้แก่ผู้บริจาค

⁴² Michele Corrado, “Understanding consumer food management behavior,”.

⁴³ Julian Parfitt, Mark Barthel and Sarah Macnaughton, “Review Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050,”.

⁴⁴ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, *แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดปัญหาขยะอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์*.

และผู้รับบริจาค รวมถึงการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่บริจาค เพื่อให้การบริจาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย

7.4 การสร้างเครือข่ายองค์กรกลางในการจัดการอาหารส่วนเกิน ในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดองค์กรกลางในการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁵ การสร้างองค์กรกลางเพื่อจัดการอาหารส่วนเกินเป็นสิ่งจำเป็นที่สามารถประสานงานกับภาครัฐและเอกชน รวมถึงการสร้างความร่วมมือในระดับชุมชน เพื่อรับและแจกจ่ายอาหารส่วนเกินไปยังผู้ที่ต้องการ องค์กรเหล่านี้จะต้องทำงานร่วมกับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการระบบการแจกจ่ายอาหารส่วนเกินในชุมชนได้

การจัดการอาหารส่วนเกินในระดับชุมชนยังคงเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมทั้งในมิติของการขาดความตระหนักรู้ การขาดระบบคัดแยกที่มีประสิทธิภาพ และการขาดกลไกเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง แม้จะมีแนวทางสำคัญที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น การบริจาคอาหาร การรีไซเคิลอาหารเหลือใช้และการส่งเสริมการคัดแยกขยะอาหาร แต่ในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตเมือง ยังพบว่าการนำแนวทางเหล่านี้ไปปฏิบัติจริงยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยมีสาเหตุหลักมาจากการขาดการบูรณาการเชิงระบบตั้งแต่ต้นทาง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคภายในครัวเรือน รวมถึงข้อจำกัดด้านพื้นที่เวลา และแรงจูงใจในเชิงสังคม ซึ่งล้วนส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการลดขยะอาหารอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ แม้แนวทางการบริจาคอาหารจะมีศักยภาพในการลดปริมาณขยะและเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร แต่ก็ยังต้องอาศัยระบบโลจิสติกส์ที่น่าเชื่อถือ รวมถึงการรับรองความปลอดภัยของอาหารที่บริจาค ซึ่งยังขาดอยู่ในระบบปัจจุบัน

ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอว่า การจัดการอาหารส่วนเกินในระดับชุมชนควรดำเนินการในลักษณะองค์รวม โดยเริ่มจากการพัฒนาความเข้าใจเชิงคุณค่าของอาหารในระดับครัวเรือน ควบคู่กับการออกแบบระบบสนับสนุนที่เอื้อต่อบริบทของแต่ละพื้นที่ อาทิ ระบบคัดแยกที่ใช้งานง่าย การสร้างแรงจูงใจเชิงพฤติกรรม และการจัดตั้งองค์กรกลางที่มีบทบาทในการเชื่อมโยงผู้ผลิต ผู้บริโภค และผู้บริจาคอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การลดขยะอาหารในระดับชุมชนได้อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG 12.3) ในระยะยาว

8. สรุปองค์ความรู้

จากการศึกษาวิจัยและการเรียบเรียงบทความทางวิชาการเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินและการลดขยะอาหารในระดับครัวเรือนและชุมชน ผู้วิจัยได้สังเคราะห์และพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ที่มีนัยสำคัญเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย โดยสามารถสรุปเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

⁴⁵ United Nations Environment Programme (UNEP), "Food Waste Index Report 2021," 2021, <https://shorturl.at/eNZAT>, accessed April 27, 2025.

8.1 แนวคิดการจัดการอาหารส่วนเกินเชิงป้องกันแบบครบวงจร

องค์ความรู้ใหม่ประการแรก คือ การนำเสนอแนวคิดการจัดการอาหารส่วนเกินในลักษณะเชิงป้องกันที่ครอบคลุมตลอดวงจรการบริโภคอาหาร ตั้งแต่การวางแผน การซื้อ การจัดเก็บ การปรุงอาหาร การบริโภค การแปรรูป ไปจนถึงการรีไซเคิลขยะอาหาร ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนจากแนวทางเดิมที่มุ่งเน้นการจัดการอาหารที่ถูกทิ้งแล้ว มาเป็นการลดการเกิดขยะตั้งแต่ต้นทาง โดยเน้นให้เห็นถึงบทบาทของพฤติกรรมในชีวิตประจำวันของครัวเรือน โดยเฉพาะในเขตเมืองที่มีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่และเวลา แนวคิดดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของการบริโภคอย่างมีสติ (mindful consumption) และสามารถนำไปต่อยอดในการออกแบบเชิงนโยบายได้ในอนาคต

8.2 การพัฒนาแบบจำลองการจัดการขยะอาหารในชุมชนแบบครบวงจร

องค์ความรู้ใหม่ที่สอง คือ การออกแบบแบบจำลองเชิงแนวคิดการจัดการอาหารส่วนเกินแบบครบวงจร 7 ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย (1) การวางแผนก่อนซื้อ (2) การซื้ออย่างมีสติ (3) การเก็บรักษาอย่างเหมาะสม (4) การปรุงอาหารให้เกิดของเสียต่ำ (5) การบริโภคอย่างมีวินัย (6) การแปรรูปอาหารเหลือ และ (7) การรีไซเคิลเมื่อจำเป็น แบบจำลองนี้พัฒนาจากกรณีศึกษาที่แนวคิดจากงานวิจัยผนวกกับข้อจำกัดเฉพาะของชุมชนในประเทศไทย โดยออกแบบให้สอดคล้องกับบริบทของครัวเรือนทั่วไป ใช้งบประมาณต่ำ และสามารถสร้างผลลัพธ์ที่วัดผลได้ในระดับชุมชน

8.3 การเชื่อมโยงระบบพฤติกรรมกับการจัดการเชิงนโยบายในระดับชุมชน

องค์ความรู้ใหม่ประการที่สาม คือ การเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมของผู้บริโภค ปัจจัยแวดล้อมทางกายภาพและสังคม และนโยบายสาธารณะในระดับชุมชน โดยการจัดการขยะอาหารอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยทั้งการเปลี่ยนพฤติกรรมรายบุคคล และการออกแบบระบบสนับสนุน เช่น การมีองค์กรกลางเพื่อจัดการอาหารส่วนเกิน การส่งเสริมการบริจาคอาหาร การพัฒนาระบบคัดแยกขยะอินทรีย์ที่ใช้งานง่าย และการให้แรงจูงใจเชิงภาษีหรือสังคมแก่ผู้มีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปสู่การลดขยะอาหารในระดับชุมชนได้อย่างเป็นระบบ

องค์ความรู้ใหม่ทั้งสามประการข้างต้นมีคุณค่าทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ โดยสามารถนำไปใช้เป็นฐานในการพัฒนานโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงทางอาหาร การจัดการขยะ และการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ทั้งยังสามารถประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการสร้างเครือข่าย “ชุมชนต้นแบบไร้ขยะอาหาร” (Zero Food Waste Community) ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 12.3) ได้อย่างเป็นรูปธรรม

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. “แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 – 2570).” 2566. <https://www.pcd.go.th/publication/28745/>. สืบค้น 20 กันยายน 2566.
- กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2566. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567.
- กุลธิดา บรรจงศิริ. “แนวทางการจัดการอาหารที่ถูกทิ้ง.” วารสาร SAU JOURNAL OF SCIENCE TECHNOLOGY 4, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 43-53.
- ณัฐธิดา บุนนาค. “Food Waste Index Report 2021 เผยว่า ผู้บริโภคทั่วโลกทิ้งอาหารไปเกือบ 17% โดยมาจากครัวเรือนมากที่สุด.” 2565. <https://www.sdgmove.com/2021/03/17/food-waste-index-report-2021/>. สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2567.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ, กะรัตลักษณ์ เหลี่ยมเพชร, และศิริภรณ์ รูปเทียน. แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดปัญหาขยะอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562.
- บริษัท วีกรีน เคยู จำกัด. “ขยะอาหาร (Food Waste) ในไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความท้าทายที่ต้องเผชิญสู่การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.” 2567. <https://vgreenku.com/knowledge/food-waste-management-article-2>. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2567.
- พาณี [นามแฝง]. “12 แอป “ตัวช่วย” ให้คุณลดขยะอาหารจากครัวที่บ้านอย่างชาญฉลาด.” 2021. <https://shorturl.asia/Z79fj>. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2567.
- มูลนิธิส่งเสริมสุขภาพไทย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. “10 ขยะอาหารอาหารส่วนเกินจะจัดการอย่างไรภายใต้วิถีแบบไทย ๆ.” 2566. <https://shorturl.asia/IsE6A>. สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2566.
- ศุจิรัตน์ สิทธิโรจน์. “Food Waste เปลี่ยนขยะอาหารให้มีคุณค่า.” 2566. <https://shorturl.asia/DkvRV>. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2567.
- Afton Halloran, Jesper Clement, Niels Kornum, Camelia Bucatariu, and Jakob Magid. “Addressing food waste reduction in Denmark.” *Food Policy* 49, No.1 (December 2014): 294-301. <https://shorturl.asia/TergA>. accessed May 5, 2022.

- Carmela Donato, Silvia Grappi, and Simona Romani. "Transforming Waste into Wellness: Enhancing Well-Being through Domestic Food Upcycling." *Resources, Conservation and Recycling* 209, (June 2024): 107770. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2024.107770>. accessed May 12, 2025.
- Carmen Priefer, Juliane Jörissen, and Klaus-Rainer Bräutigam, ITAS. "Food Waste Generation in Europe - Reasons, Scale, Impacts, and Prevention Strategies." 2014. <https://shorturl.asia/p3hEt>. accessed June 9, 2022.
- Chiara Donato, Silvia Grappi, and Stefania Romani. "Transforming Waste into Wellness: Enhancing Well-Being through Domestic Food Upcycling." *Resources, Conservation and Recycling* 209, (October 2024): 107770. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2024.107770>. accessed September 19, 2024.
- Clara Cicatiello, Luigi Cembalo, Gianni Cicia, and Del Giudice T. "Food waste and sustainable consumption: The role of consumer behavior and food habits: Sustainability." 2021. <https://doi.org/10.3390/su13073728>. accessed June 9, 2022.
- Danique Wes. "Food wasted during the consumption life cycle." 2015. <https://edepot.wur.nl/350558>. accessed June 9, 2022.
- European Commission. *Preparation study on food waste across EU 27*. France: BIO Intelligence Service, 2021.
- Huang, Yangjian, Chen Liu, and Xing Zhang. "AI and IoT in Food Waste Management: A Systematic Review." *Sustainability* 14, no.9 (April 2022): 52–90. <https://doi.org/10.3390/su14095290>. accessed May 12, 2025.
- Hugo Miguel Lisboa, Matheus Bittencourt Pasquali, Antonia Isabelly dos Anjos, Ana Maria Sarinho, Eloi Duarte de Melo, Rogério Andrade, Leonardo Batista, Janaina Lima, Yasmin Diniz, and Amanda Barros. "Innovative and Sustainable Food Preservation Techniques: Enhancing Food Quality, Safety, and Environmental Sustainability." *Sustainability* 16, no.18 (2024): 8223. <https://doi.org/10.3390/su16188223>. accessed September 19, 2024.
- Jenny Gustavsson, Christel Cederberg, Ulf Sonesson, Robert van Otterdijk, and Alexandre Meybeck. "Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention." 2011. <https://www.fao.org/3/mb060e/mb060e00.htm>. accessed May 5, 2022.

- Jessica Aschemann-Witzel, Ilona de Hooge, Pegah Amani, and Marije Oostindjer. “Consumer-Related Food Waste: Causes and Potential for Action.” 2015. <https://shorturl.asia/s5C0J>. accessed February 6, 2022.
- Julian Parfitt, Mark Barthel, and Sarah Macnaughton. “Review Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050.” *Journal the Royal Society* 365, No.1558 (November 2010): 3065-3081. <https://shorturl.asia/9KeXL>, accessed July 29, 2023.
- Karin Schanes, Karin Dobernig, and Burcu Goezet. “Food waste matters—A systematic review of household food waste practices and policy interventions.” *Journal of Cleaner Production* 182, (May 2018): 978-991. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.030>. accessed February 6, 2022.
- Michele Corrado. “*Understanding consumer food management behavior.*” 2022. <https://shorturl.asia/JMObS>, accessed June 9, 2023.
- Pongsun Bunditsakulchai, and Chen Liu. “Integrated Strategies for Household Food Waste Reduction in Bangkok.” *Sustainability* 13, no.14 (May 2021): 76-51. <https://doi.org/10.3390/su13147651>. accessed May 12, 2025.
- Peter Lee, Peter Willis, Oakdene Hollins, and WRAP. “*Waste arisings in the supply of food and drink to UK households (WRAP project code SC002-005).*” 2010. <https://shorturl.asia/82JYs>. accessed February 6, 2022.
- Robert Glanz. “*Causes of Food Waste Generation in Households: An Empirical Analysis.*” Master of Science thesis, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna Department of Water Atmosphere and Environment and School of Applied Sciences, 2018, 40–41.
- Tom Queded, Emily Marsh, David Stunell, and Andrew Parry. “Spaghetti soup: The complex world of food waste behaviours.” *Resources, Conservation and Recycling* 79, (October 2013): 43-51. <https://shorturl.asia/Oq8iT>. accessed July 19, 2022.
- United Nations Environment Programme (UNEP). “*Food Waste Index Report 2021.*” 2021. <https://shorturl.at/eNZAT>. accessed April 27, 2025.
- Yangjian Huang, Chen Liu, and Xing Zhang. “AI and IoT in Food Waste Management: A Systematic Review,” *Sustainability* 14, no.9 (May 2022): 52–90. <https://doi.org/10.3390/su14095290>. accessed February 11, 2024.

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ: ผลกระทบและการต่อสู้ของชุมชนบุญเรือง
อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*

Special Economic Zones: Impacts and Community Struggles in
Bunrueng, Chiang Khong District, Chiang Rai

ณัฐพงศ์ รังงาม** และทศพล พงษ์ตะ***

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100

Nattapong Rakngam and Thotsapon Pongta

School of Political Science and Public Administration,
Chiang Rai Rajabhat University

80 Moo 9, Ban Du Subdistrict, Mueang Chiang Rai District,
Chiang Rai Province, 57100,

Email: Tokykungman@hotmail.com, thospon123@hotmail.com

Received: January 6, 2025

Revised: March 3, 2025

Accepted: March 4, 2025

บทคัดย่อ

การกำหนดให้พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง อำเภอเชียงของ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวบ้านในพื้นที่ ในมุมมองภาครัฐเห็นว่าการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงของเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) และนำมาซึ่งการสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชุมชนซึ่งรัฐเห็นว่าเป็น “ที่ดินรกร้าง” และไม่ก่อให้เกิดรายได้ในทางเศรษฐกิจมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้าและการลงทุนชายแดนเป็นการสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจรวมถึงสร้างความเจริญให้กับพื้นที่ชายแดน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์ร่วมในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของ จังหวัดเชียงราย

** อาจารย์ประจำ, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ประจำสาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ขณะที่ชาวบ้านในชุมชนดังกล่าวเห็นว่าปัญหาเรื่องเป็นมากกว่าป่าไม้แต่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของชุมชน ชาวบ้านจึงรวมตัวเรียกร้องบนพื้นฐานการใช้สิทธิของชุมชน (Community Rights) ในการปกป้องและพิทักษ์รักษาทรัพยากรของตนเองโดยใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องการรวบรวมและนำเสนอองค์ความรู้ของป่าชุมชนผ่านงานวิจัยต่างๆ การใช้พิธีกรรมและความเชื่อเพื่อแสดงถึงความผูกพันระหว่างชาวบ้าน ความเป็นชุมชน และป่าชุมชน การแสดงกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ในการต่อต้าน เช่น การประท้วง การจัดเวทีสาธารณะ รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมระดับประเทศและนานาชาติ

ผลจากความพยายามของชุมชนทำให้ประเด็นการอนุรักษ์ป่าชุมชนบุญเรื่องกลายเป็นเรื่องที่ได้รับ ความสนใจในวงกว้างและกดดันให้รัฐบาลต้องทบทวนและตัดสินใจยุติการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ดังกล่าว ชัยชนะครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงพลังของชุมชนในการยืนหยัดต่อสู้กับอำนาจรัฐและตัดสินใจเลือกแนวทางในการพัฒนาที่สมดุลกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, ผลกระทบ, การต่อสู้ของชุมชน

Abstract

The designation of Boonruang Community Forest in Chiang Khong District as part of establishing an industrial estate under the government's Special Economic Zone (SEZ) policy has led to conflicts between the state and residents. From the government's perspective, the development of the Chiang Khong SEZ is a key instrument to attract Foreign Direct Investment (FDI) and foster economic growth. Consequently, transforming the community forest area, which the state views as "idle land" that does not generate economic revenue, into infrastructure to support cross-border trade and investment is perceived as a means to create new economic opportunities and bring prosperity to the border region.

While the villagers perceive Boonruang Forest as more than just a forest—a culturally significant area intertwined with their way of life—they exercise their Community Rights to protect and preserve their resources through various strategies. These included establishing the Boonruang Forest Conservation Group, compiling and presenting knowledge about the community forest through research, performing rituals and traditional practices to signify their bond with the forest, and conducting symbolic activities such as protests and public forums. They also collaborated with national and international environmental organizations to strengthen their efforts.

The community's determination brought widespread attention to the issue of conserving Boonruang Community Forest, ultimately pressuring the government to reconsider and halt the establishment of an industrial estate in the area. This victory highlights the power of communities to resist state authority and choose a development path that balances resource conservation with sustainable self-determination.

Keywords: Special Economic Zones, Impacts, Community Struggles

1. บทนำ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) หมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกรวมทั้งสิทธิพิเศษหรือสิทธิประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการด้านต่าง ๆ ทั้ง ทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการหรือกิจการอื่นใดโดยมีเป้าประสงค์ในการดึงดูดการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ² ในกรณีของประเทศไทยแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษมีการริเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ในช่วงปลายยุครัฐบาลชวน หลีกภัย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติว่าจ้างบริษัทพอลคอนเซาท์แชนท์เป็นผู้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ แต่ภายหลังรัฐบาลชวน หลีกภัย หมดวาระ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรได้ทำการหยิบยกประเด็นนี้กลับมาขึ้นมาอีกครั้งโดยเปลี่ยนชื่อเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและได้มีการพยายามพัฒนาให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลยุคต่อมา แต่การผลักดันให้มีกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างชัดเจนเพิ่มเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2559 และถูกบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และ 12 ซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยถูกวางให้เป็นรูปแบบสำคัญในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศภายใต้การเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเทศในอาเซียน³

เขตเศรษฐกิจพิเศษได้ถูกกำหนดในแผนกลยุทธ์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนเพื่อเป็นประตูการค้าการลงทุนและฐานเศรษฐกิจสำคัญของภูมิภาคในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 และเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยใช้ประโยชน์จากแนวระเบียงเศรษฐกิจและการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและความสามารถในการเชื่อมโยงกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน⁴ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ 72/2557 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทำหน้าที่ขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ และในปี พ.ศ. 2558 จึงได้มีประกาศกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยพิจารณาจากพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพและเหมาะสมพัฒนาเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 10 จังหวัด โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ประกอบไปด้วยจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราร และสงขลา

² กรมประชาสัมพันธ์, “เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร?”, 2567,

<https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/vid/31/iid/250491>, สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2567.

³ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, *เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้งและข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559, 2.

⁴ มุกดาหารธรรณ ศักดิ์บุญ และศิริพร เป๊ะเส็ง, *การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมและการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2561, 4.

จำนวน 10 อำเภอ 36 ตำบลซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 และระยะที่ 2 ประกอบไปด้วยจังหวัดหนองคาย นครพนม กาญจนบุรีและเชียงราย จำนวน 12 อำเภอ 55 ตำบล ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2559

เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายตั้งอยู่บนระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North – South Corridor) ซึ่งมีความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนใต้ทั้งทางบก (R3A, R3B) และทางน้ำ (แม่น้ำโขง) โดยถูกกำหนดให้เป็น “ฐานการท่องเที่ยว แหล่งผลิตอาหาร สินค้าเกษตร ศูนย์กลางการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ” ซึ่งกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ และกำหนดให้ทั้งสามอำเภอมีความแตกต่างในประเด็นการพัฒนา โดย 1) อำเภอแม่สายมีจุดเด่นคือการค้าชายแดนและการพัฒนาเชิงพาณิชย์เป็นศูนย์กลางการค้าและการเงิน ดังนั้นจึงเน้นการกระจายศูนย์กลางพาณิชย์กรรม โดยจัดวางพื้นที่รองรับกิจกรรมด้านการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ซึ่งเน้นไปที่การค้าชายแดนเป็นสำคัญ 2) อำเภอเชียงแสนมีท่าเรือเชียงแสนซึ่งมีความโดดเด่นในการส่งเสริมการค้าและการท่องเที่ยวทางน้ำและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ขณะเดียวกันก็มีเอกลักษณ์ทางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เมืองเก่า วัฒนธรรมประวัติศาสตร์ ดังนั้นจึงจัดวางตำแหน่งที่เน้นทางด้านคมนาคมและการท่องเที่ยว และ 3) อำเภอเชียงของถูกกำหนดให้เป็นเมืองประวัติศาสตร์นิเวศวัฒนธรรมแม่น้ำโขงควบคู่กับการเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้าทางด้านเกษตรกรรม

ในส่วนของอำเภอเชียงของเป็นเมืองท่าพาณิชย์เก่าแก่ผ่านการใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นทางการค้าและการขนส่งค้าชายข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตามนับแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา อำเภอเชียงของได้ถูกสร้างให้กลายเป็นเมืองชายแดนสมัยใหม่ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงข้ามพรมแดน เช่น สะพานมิตรภาพไทย-ลาว ท่าเรือพาณิชย์ ด้านศุลกากรและด่านตรวจคนเข้าเมือง เพื่อทำการเชื่อมโยงกลุ่มประเทศทั้งภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตามกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) หรือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Economic Quadrangle)⁵ กระทั่งการประกาศใช้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการพัฒนาเขตเมืองชายแดน อำเภอเชียงของได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สำคัญในการจัดวางยุทธศาสตร์เป็น Logistic City ที่มุ่งเน้นบทบาทเป็นประตูการค้าสู่จีน ตะวันตกและเส้นทางทางท่องเที่ยวเชื่อมหลวงพระบาง ขณะเดียวกันก็มีแนวคิดให้เป็นเมืองศูนย์โลจิสติกส์ ศูนย์กลางด้านการกระจายสินค้าและพาณิชย์กรรมรวมถึงอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยมีเป้าหมายให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงของเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

⁵ ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์, “โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชียงของไปสู่ความความทันสมัยภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, (รายงานวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2561, 47.

อันเป็นผลจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้าและการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ

และเพื่อให้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามแนวนโยบายที่ทางรัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดไว้จึงมีมาตรการในการจัดหาที่ดินเพื่อกำหนดพื้นที่จัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหรือนิคมอุตสาหกรรม โดยหนึ่งในพื้นที่ที่ได้ถูกคัดเลือกในการจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเชียงของได้แก่พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง ตำบลบุญเรือง โดยมีเนื้อที่รวมทั้งหมด 3,021 ไร่ ซึ่งมีสถานะเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ภายใต้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหมายเลข 2540/2510 โดยกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามป่าชุมชนน้ำชุมบุญเรืองยังมีความพิเศษและมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นคือเป็น “ป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน” (Seasonal Wetland) ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในลุ่มน้ำอิง ส่งผลให้ป่าชุ่มน้ำชุมบุญเรืองเป็นผืนป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ซึ่งผสมผสานทั้งนิเวศวิทยาป่าไม้และแม่น้ำและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนทั้งในส่วนของความเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร การกักเก็บคาร์บอน แหล่งอาศัยและเพาะพันธุ์ปลา นำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการป่าชุมชนโดยมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ให้มีความสมบูรณ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่มาอย่างยาวนาน

ดังนั้นการที่ภาครัฐมีเป้าหมายเวนคืนที่ดินเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นรวมถึงขาดการบูรณาการในการให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงถึงความชัดเจนและผลกระทบที่ประชาชนในพื้นที่จะต้องได้รับอย่างแท้จริงจากหน่วยงานภาครัฐ จึงกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านผู้ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงรวมตัวกันก่อตั้งเป็น “กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” ทำการต่อสู้คัดค้านเพื่อพิทักษ์รักษาป่าบุญเรืองด้วยกระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การจัดเวทีอภิปราย การสื่อสารโดยใช้เครือข่ายและสังคมออนไลน์ การนำเสนอผ่านองค์ความรู้และปฏิบัติการโดยสิทธิของชุมชน อันส่งผลให้รัฐต้องทำการยุติการจัดหาที่ดินในการจัดทำพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตอำเภอเชียงของ ขณะเดียวกันการต่อสู้คัดค้านดังกล่าวยังได้ส่งผลต่อการจัดหาที่ดินในเขตอำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน และในท้ายที่สุดจังหวัดเชียงรายจึงไม่สามารถจัดหาที่ดินในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้ซึ่งเป็นเพียงพื้นที่เดียวจากทั้งหมด 10 เขตพื้นที่ซึ่งขณะเดียวกันก็ส่งผลให้รัฐต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

อย่างไรก็ตามแม้ภาครัฐได้ทำการยกเลิกการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าชุ่มน้ำชุมบุญเรือง แต่การขับเคลื่อนของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยพัฒนาเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าวิจัยในทางธรรมชาติ รวมถึงเป็นต้นแบบในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุ่มน้ำโดยการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการ

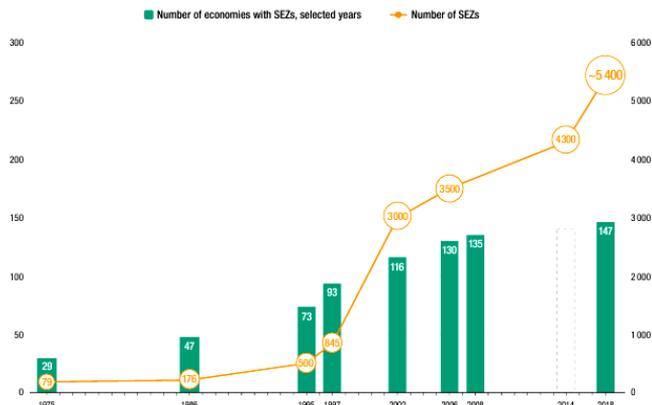
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนให้กับชุมชนทั่วประเทศในการต่อสู้และต่อรองเพื่อรักษาทรัพยากรของชุมชนจากการพัฒนา และผลจากขับเคลื่อนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนรวมถึงการรณรงค์และผลักดันให้ภาครัฐยอมรับการอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำที่และทบทวนแผนการพัฒนาพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งผลให้กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองได้รับรางวัลสิ่งแวดล้อมระดับโลก Equator Prize ประจำปี พ.ศ.2563 โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Equator prize: UNDP) และในปี พ.ศ.2566 ได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวครั้งที่ 21 ประเภทชุมชน จากการปกป้องและฟื้นฟูป่าบุญเรือง

2. การพัฒนาเขตเศรษฐกิจในประเทศไทย: ผลกระทบและการต่อสู้ของชุมชนบุญเรือง

2.1 กำเนิดและพัฒนาการเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย: นโยบายระดับสูง

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) คือการกำหนดพื้นที่จำเพาะขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมีการจัดวางระบบการบริหาร กฎหมาย มาตรการทางภาษีรวมถึงการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นสาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่งเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาการค้าและการลงทุนโดยมีเป้าหมายเพื่อดึงดูดการค้าและการลงทุนทั้งภายในและภายนอกรัฐ กล่าวได้ว่าเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือและนโยบายที่สำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจในการกระตุ้นการเจริญเติบโตและการพัฒนาให้กับประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน จากข้อมูลของ UN Trade and Development (UNCTAD) ปัจจุบันมีเขตเศรษฐกิจพิเศษประมาณ 5,400 แห่งใน 147 ประเทศทั่วโลกโดยมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงห้าปีที่ผ่านมาและเกือบ 3 ใน 4 จัดตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศในการปรับเปลี่ยนภาคการผลิตแบบดั้งเดิม (Traditional Industry) มาสู่การใช้แรงงานทางด้านอุตสาหกรรมอย่างเข้มข้น ทั้งในทวีปเอเชียและละตินอเมริกา โดยเฉพาะในทวีปเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยมีประเทศจีนซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่า 2,500 เขตพื้นที่และเป็นต้นแบบสำคัญในเขตภูมิภาคสำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อมา⁶

⁶ Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, *Special economic zones: world investment report 2019* (New York: United Nations Publications, 2019), 139.



ภาพ 1 แสดงจำนวนการเพิ่มขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งแต่ปีค.ศ. 1975 – 2018

ที่มา: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2019, 129.

เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนกลายเป็นตัวแบบและแนวทางในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและมีความเชื่อมโยงกับจีนโดยหนึ่งในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องคือกลุ่มประเทศอาเซียนโดยเฉพาะบริเวณเขตอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) ที่โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและยังคงมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และต่างเห็นว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) เป็นนโยบายหลักที่เหมาะสมกับทุกรัฐและระบบการเมือง ขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาค เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ในการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจและความร่วมมือภายในภูมิภาค

สำหรับการก่อกำเนิดของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายในการสนับสนุนการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม จากนั้นจึงได้มีการพัฒนาในรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program: ESB) ในปี พ.ศ.2525 ที่มีแนวทางเป็นไปตามเขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น โดยอาศัยความได้เปรียบของพื้นที่ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อนำเข้าแหล่งวัตถุดิบและแรงงาน ขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ติดกับทะเลอ่าวไทยซึ่งเอื้อต่อการขนส่งสินค้าทางทะเล รวมถึงมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนอย่างเป็นรูปธรรมส่งผลให้โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อย่างก้าวกระโดดและกลายเป็นตัวแบบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นภายหลัง

อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างเป็นทางการในประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร โดยคณะรัฐมนตรีในเวลานั้นมีมติอนุมัติในหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย” ซึ่งกำหนดในพื้นที่อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน ซึ่งต่อมาได้ขยายไปยังอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พร้อมกับการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ⁷ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเสนอให้จัดตั้งองค์การบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์นักลงทุนแต่ผลของความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงนั้นส่งผลให้ร่าง พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านอย่างรุนแรงจากนักวิชาการ นักการเมือง และกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ เนื่องจากความกังวลถึงผลกระทบทางด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและปัญหาความขัดแย้งทางด้านที่ดินจากการกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งต่อมามีความขัดแย้งทางการเมืองได้ทวีความรุนแรงจนนำไปสู่การรัฐประหารในปีพ.ศ. 2549⁸

กระทั่งในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556 โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในเชิงพื้นที่ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” โดยมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินการไปได้มากนัก อันเป็นผลจากความผันผวนทางการเมืองในช่วงนั้นและในท้ายที่สุดก็นำมาซึ่งการรัฐประหารรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

แนวทางในการพัฒนาและจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีทิศทางที่ชัดเจนเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กำหนดประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่นำทาง (Roadmap) โดยการใช้ประโยชน์จากความร่วมมือด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนและข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน จึงได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2557 แต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (กนพ.) โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบ

⁷ เรื่องเดียวกัน, 52.

⁸ วัฒนา ศุกกiewicz, “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ของประเทศไทย: สถานการณ์ ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด,” *วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา* 36, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2560): 27-55.

แห่งชาติ (หน.คสช.) เป็นประธาน โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการและเลขาธิการ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บทแผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการ กำหนดแนวทาง ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง รวมถึงทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลเพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงได้มีการคัดเลือกพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของประเทศโดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาได้แก่ 1) ตำแหน่งที่ตั้งมีความได้เปรียบโดยเป็นพื้นที่ชายแดนตามแนวระนาบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงข้ามพรมแดน 2) พื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ปัจจัยการผลิต ความพร้อมด้านแรงงานและไม่กระทบความมั่นคง 3) เป็นพื้นที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อใช้ประโยชน์จากการพัฒนาในภูมิภาคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 4) ประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับและการสนับสนุน และ 5) ประเทศเพื่อนบ้านมีการพัฒนาหรือมีแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นโอกาสในการเชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียน⁹ โดยผลจากการพิจารณาพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามแนวทางในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กนพ. สามารถกำหนดได้ 10 จังหวัด ซึ่งแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะแรกในปี พ.ศ.2558 ดำเนินการใน 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ทรายทอง และสงขลา ประกอบด้วย 10 อำเภอ 36 ตำบล และระยะที่สองปี พ.ศ.2559 ดำเนินการใน 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม ประกอบด้วย 12 อำเภอ 55 ตำบล

ภายหลังที่ได้พื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 พื้นที่แล้ว คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ได้กำหนดให้เอกชนหรือกลุ่มทุนเป็นผู้ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อเสนอต่อรัฐในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแต่ละพื้นที่เนื่องด้วยต้องการให้กระบวนการจัดหาที่ดินเป็นไปตามกลไกการตลาดอันเป็นการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวกลับไม่ประสบผลสำเร็จอันเนื่องมาจากภายหลังที่ได้มีการกำหนดพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 พื้นที่ ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากกลุ่มทุนทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติทำการรวบรวมเพื่อใช้ในการเก็งกำไรที่ดิน ส่งผลให้ภาคเอกชนในหลายพื้นที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินเพื่อการลงทุนได้ ให้การจัดหาที่ดินเพื่อให้เอกชนเช่าในระยะยาวในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทำได้ยาก¹⁰ จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ทำการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดหา

⁹ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน* (กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2559), 6-7.

¹⁰ สืบสกุล กิจนุกร, *บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2562, ง.

ที่ดินโดยให้รัฐทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาที่ดินโดยพิจารณาจากพื้นที่ของรัฐที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยเป็นที่ดินว่างเปล่า พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม รวมถึงพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นของรัฐและส่งผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด

ส่งผลให้ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่ง คสช. ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ดำเนินการเร่งรัดกระบวนการให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่จำเป็นในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราดและหนองคาย) โดยทำการเพิกถอนสภาพที่ดินภายใต้พื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร เขตปฏิรูปที่ดินและเขตที่ดินตามแนวแผนที่) ให้กลายเป็นที่ราชพัสดุโดยให้กรมธนารักษ์จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา¹¹

การเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินผ่านการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดหาพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ แม้จะมีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่แต่ด้วยอำนาจของกฎหมายพิเศษดังกล่าวก็สามารถควบคุมปัญหาและความขัดแย้งมิให้บานปลายไปได้ ส่งผลให้มีการจัดหาพื้นที่ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ถึง 8 ใน 10 จังหวัด โดยเหลือเพียงจังหวัดนราธิวาสและจังหวัดเชียงราย เท่านั้นที่ยังไม่ได้พื้นที่และอยู่ในช่วงของการพิจารณากระบวนการในการใช้คำสั่งในการจัดการที่ดินอันเป็นผลจากการคัดค้านและต่อต้านจากชุมชนชาวบ้านในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายที่มีกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างเป็นระบบอันส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายในการจัดหาที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย

2.2 การจัดการและบทเรียนของชุมชนบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย: การชี้แจงแสดงเหตุผล การต่อสู้เรียกร้องและผลกระทบที่เกิดขึ้น

เขตพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน 3 ด้านได้แก่ 1) ด้านการค้าชายแดนโดยส่งเสริมให้เป็นเมืองการค้าชายแดนเพื่อรองรับการค้าและการลงทุน เชื่อมโยงกับประเทศอาเซียนและกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 2) ด้านการเกษตร โดยมุ่งเน้น พัฒนาให้เป็นเมืองเกษตรกรรมรองรับตลาดอาหารสุขภาพ เพื่อเป็นแหล่งผลิตอาหารและสินค้าเกษตรของภูมิภาค และ 3) ด้านการท่องเที่ยว โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอาเซียน และโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub region: GMS) ทั้งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เชิงเกษตร เชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และสุขภาพ โดยได้จัดวาง

¹¹ คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 112 ง (15 พฤษภาคม 2558): 3 –5.

พื้นที่ใน 3 อำเภอได้แก่ 1) อำเภอแม่สายซึ่งมีจุดเด่นคือการค้าชายแดนและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ เป็นศูนย์กลางการค้าและการเงิน 2) อำเภอเชียงแสน ซึ่งมีความโดดเด่นในการค้าและการท่องเที่ยวทางน้ำและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เมืองเก่า และ 3) อำเภอเชียงของ ซึ่งมีจุดเด่นในฐานะเป็นเมืองประวัติศาสตร์นิเวศวัฒนธรรมริมแม่น้ำโขง ควบคู่กับการเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านโลจิสติกส์ รวมถึงจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยทั้ง 3 พื้นที่ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแต่ได้รับการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอำเภอเชียงของ ซึ่งได้กำหนดพื้นที่ในการจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศได้แก่พื้นที่สาธารณะประโยชน์บุญเรือง ตำบลบุญเรือง โดยมีเนื้อที่รวมทั้งหมด 3,021-1-7 ไร่ โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นพื้นที่ประโยชน์สาธารณะและเป็นที่ตั้งของ “ป่าชุมชนบุญเรือง”

ป่าชุมชนบุญเรือง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ได้แก่หมู่ 1 บ้านบุญเรืองเหนือ หมู่ 2 บ้านบุญเรืองใต้ หมู่ 5 บ้านต้นปล้อง หมู่ 8 บ้านต้นปล้องใต้ และหมู่ 10 บ้านภูแกง โดยพื้นที่ป่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตหมู่ 2 บ้านบุญเรืองใต้ ป่าชุมชนบุญเรืองมีความสัมพันธ์และความสำคัญต่อชุมชนมาอย่างยาวนานกว่ากว่า 200 ปี เดิมทีพื้นที่ดังกล่าวเรียกว่า “ป่าควาย” เนื่องจากชาวบ้านได้ตกลงกันในการกำหนดพื้นที่บริเวณหนองน้ำซึ่งติดกับแม่น้ำอิงไว้เป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในการเลี้ยงควายในฤดูฝน แต่ด้วยขนาดของชุมชนและผู้คนที่มีความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้นจึงได้มีการจัดทำข้อตกลงและกฎระเบียบของชุมชนในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าควายร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการเก็บหาไม้ฟืน การใช้ไม้ไฟ การห้ามเผาป่า ห้ามระเบิดปลานอกจากนี้ยังมีการปลูกไม้ไฟเพิ่มเติมเพื่อที่จะใช้สอยในการทำตอก จักสาน ทำเครื่องมือในการหาปลา

กระทั่งในปี พ.ศ.2510 พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองได้ถูกจดทะเบียนเป็นที่ดินเลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ ตามหนังสือสำคัญที่หลวง (นสล.) ฉบับที่ 2540/2510 เพื่อใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ โดยความเห็นชอบของผู้นำทั้ง 3 หมู่บ้านร่วมกัน โดยภายหลังพื้นที่ป่าชุมชนกล่าว ไม่ได้ใช้สำหรับการเลี้ยงควายอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินชีวิต แต่ชาวบ้านยังคงพึ่งพิงใช้ประโยชน์ทั้งในด้านแหล่งอาหาร แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ สมุนไพร และเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิต ป่าชุมชนบุญเรืองมีความพิเศษและมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะคือเป็น “ป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน” (Seasonal Wetland) ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง โดยในช่วงฤดูแล้งจะมีน้ำท่วมขังบริเวณพื้นที่ป่าส่วนใหญ่แล้งพื้นที่จะแห้งและยังเป็นพื้นที่ที่แก้มลิงโดยธรรมชาติที่คอยรับน้ำจากเทือกเขาตอยยาว เทือกเขาหลวงและแม่น้ำอิง จากลักษณะเฉพาะดังกล่าวส่งผลให้ป่าบุญเรืองเป็นผืนป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ซึ่งผสมผสานทั้งนิเวศวิทยาป่าไม้และแม่น้ำโดยมีต้นไม้หลากหลายชนิดมีการปรับตัวสามารถอยู่ได้ในสภาพน้ำขังขณะเดียวกันก็มีคุณค่าในแง่ชีววิทยาหลากหลายประการ ดังเช่น เป็นพื้นที่เพาะพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำที่สำคัญของแม่น้ำอิงและแม่น้ำโขง เป็นพื้นที่แก้มลิงตามธรรมชาติในการรองรับปริมาณน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำอิง เป็นแหล่งรวบรวมความหลากหลาย

ของพันธุ์พืช สัตว์ที่มีคุณค่าประโยชน์ในแง่การอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอาหาร และที่สำคัญเป็นพื้นที่ในการสร้างความมั่นคงทางอาหารของชาวบ้านในพื้นที่¹²



ภาพ 2 แสดงพื้นที่และสภาพป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองที่มีลักษณะเป็นป่าชุ่มน้ำในช่วงฤดูฝน (Seasonal Wetland)

ที่มา: สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง, ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น, โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน, 2562, 14.

จากการศึกษาคุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง พบว่าป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองสามารถแบ่งสังคมพืชออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่สังคมป่าช้อยชุ่มแสงเด่น (ป่าชุ่มน้ำทนน้ำท่วม) สังคมป่าชุ่มน้ำปนเบญจพรรณมีไผ่ และสังคมพืชป่าเบญจพรรณ มีความหนาแน่นของต้นไม้เฉลี่ย 122 ต้นต่อไร่ซึ่งมีความหนาแน่นกว่าเกณฑ์ภายใต้นิยามป่าเสื่อมโทรม 8 เท่า เป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญโดยปัจจุบันเก็บกักคาร์บอนเหนือดิน 17,247 ตัน มีพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งแบ่งระบบนิเวศย่อย

¹² ธีราพร ด่านศรีบูรณ์ และภนิดา พรหมประกาย, *คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*, (รายงานการวิจัย), กรุงเทพฯ: สาขาการจัดการทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560, 4-5.

8 ประเภท ได้แก่ ฮ่อ ง ห้วย ดอน วัง ภู่าน หาดทราย หนองและบวก มีความหลากหลายทาง ชนิดพันธุ์พืช สัตว์ป่า และปลารวมกันอย่างน้อย 271 ชนิด โดยกลุ่มสัตว์ที่พบมากที่สุดคือนก กว่า 90 ชนิด รองลงมาคือปลา 87 ชนิด ขณะที่ชุมชนได้พึ่งพิงเก็บหาพรรณพืชอย่างน้อย 102 ชนิด โดยแบ่งออกเป็นพืชอาหาร 49 ชนิด พืชสมุนไพร 38 ชนิด และพบว่าป่าชุ่มน้ำบุญเรืองมี มูลค่าทางเศรษฐกิจกว่า 125 ล้านบาทต่อปี¹³

เมื่อทำการประเมินคุณค่าของป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองอันเป็นการสะท้อนถึงความสำคัญของป่าที่มีต่อชุมชนรวมถึงมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านการประเมินด้วยวิธีมูลค่าการตลาด (Market Value Approach) และวิธีการโอนย้ายมูลค่า (Benefit Transfer) พบว่าป่าบุญเรืองให้บริการทางระบบนิเวศด้วยกัน 7 ด้านคือ 1) เป็นแหล่งอาหารและวัตถุดิบ 2) เป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอน 3) เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ 4) เป็นแหล่งนันทนาการ 5) เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และค้นคว้าวิจัย 6) เป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำ และ 7) เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ซึ่งป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองมีมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางตรงในด้านการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งวัตถุดิบเท่ากับ 14,301,055.12 บาทต่อชุมชนต่อปี และมีมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อมในด้านการเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนเท่ากับ 22,508,945.04 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งกักเก็บน้ำเท่ากับ 329,073.90 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งนันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจเท่ากับ 36,641,680.08 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และการวิจัยเท่ากับ 11,514,798.75 บาทต่อปี ด้านการเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำเท่ากับ 12,170,758.98 บาทต่อปี และด้านการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเท่ากับ 19,213,180.17 บาทต่อปี ในภาพรวมป่าชุมชนบุญเรืองจึงมีมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ทางอ้อมทั้งหมดเท่ากับ 111,378,438.92 บาทต่อปี ดังนั้นในภาพรวมจากการใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองจึงมีมูลค่าการให้บริการทางระบบนิเวศรวมทั้งหมด 125,679,494.04 บาทต่อปี¹⁴

จะเห็นได้ว่าป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองเป็นป่าที่มีเอกลักษณ์พิเศษในทางนิเวศวิทยา ขณะเดียวกันก็มีคุณค่าและมูลค่าทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจรวมไปถึงวิถีวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของผู้คน ป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองจึงมิใช่เพียงแค่มิติที่ซึ่งปกคลุมด้วยป่าไม้เพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างผู้คน ธรรมชาติ และจิตวิญญาณของชุมชนในท้องถิ่นมา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การที่ป่าชุมชนแห่งนี้ได้รับการดูแลรักษาและคงอยู่มายาวนานกว่า 200 ปี แสดงถึงความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างชุมชนและธรรมชาติ รวมไปถึงกลไกและความสามารถของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Commons-Pool Resource)

¹³ สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง, *ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น*, (พะเยา: ม.ป.พ., 2562), ค.

¹⁴ ธีรพร ด่านศรีบูรณ์ และภนิดา พรหมประกาย, *คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*, 57 – 58.

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองเคยถูกคุกคามจากการพัฒนาหลายครั้งดังเช่น ในช่วงปี พ.ศ.2510 มีนายทุนต้องการพื้นที่ป่าเพื่อจัดตั้งโรงสีไฟและโรงบ่มไบยาสูบรวมถึงบุกเบิกพื้นที่ป่าเป็นทุ่งนาแต่ชาวบ้านไม่เห็นด้วย หรือในช่วงปี พ.ศ.2551 – 2554 รัฐบาลมีนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยต้องการที่สาธารณะประโยชน์จัดสรรเป็นที่ทำกินให้ประชาชนซึ่งป่าบุญเรืองก็เป็นพื้นที่เป้าหมายแต่ในท้ายที่สุดชาวบ้านและชุมชนก็ได้ทำการคัดค้าน¹⁵

ดังนั้นการเข้ามาของนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 2558 ที่ต้องการพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมส่งผลให้ชาวบ้านรวมตัวด้วยความสามัคคีอีกครั้งและลุกขึ้นปกป้องและคัดค้านโดยทำการจัดตั้ง “กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรือง” (Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group: BRWFCG) เพื่อดำเนินการอนุรักษ์และปกป้องป่าบุญเรือง โดยโครงสร้างของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองประกอบไปด้วยคณะกรรมการจำนวน 11 คน และคณะกรรมการที่ปรึกษา 15 คน ขณะเดียวกันก็ประกอบไปด้วยอาสาสมัครชุมชน 637 คน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มคนทั้ง 3 วัย ได้แก่ ผู้อาวุโส วัยกลางคนและเยาวชน การขับเคลื่อนของกลุ่มเป็นไปด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตย (ภายหลังได้เข้าเป็นสมาชิกของ “สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง” ส่งผลให้มีการขยายตัวของกลุ่มและภาคีเครือข่ายเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็น กลุ่มนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เครือข่ายองค์กรอนุรักษ์ทางธรรมชาติต่าง ๆ)

กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนต่างเห็นพ้องตรงกันว่า การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมนำมาซึ่งผลกระทบเชิงลบมากกว่าประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับไม่ว่าจะเป็นผลกระทบโดยตรงต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพของป่าบุญเรืองซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น นิคมอุตสาหกรรมมีแนวโน้มในการสร้างปัญหาทางด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ขยะ น้ำเสียหรือก๊าซพิษ ขณะเดียวกันชาวบ้านอาจถูกกีดกันจากการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรที่ดินของตนเองอันส่งผลต่อโอกาสในการเข้าใช้ในประโยชน์ทรัพยากรสาธารณะของชุมชน สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตที่ต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติและรูปแบบเกษตรแบบดั้งเดิม ความเจริญและการพัฒนาภายใต้กรอบทางด้านเศรษฐกิจย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อการสูญเสียอัตลักษณ์ทางด้านวัฒนธรรมที่สืบทอดต่อเนื่องกันมาหลายชั่วอายุคน ดังนั้นการเข้ามาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าบุญเรืองจึงไม่ได้หมายถึงการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการสูญเสียทางด้านวิถีวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ชุมชนยังถูกเบียดขับออกไปจากการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมทั้งที่อยู่ในพื้นที่ป่าชุมชนของตนเอง พี่น้องชาวบ้านบุญเรืองไม่ได้รับข้อมูลหรือรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนิคมอุตสาหกรรมอย่าง

¹⁵ United Nations Development Program (UNDP), *Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group, Kingdom of Thailand*, Equator Initiative Case Study Series (New York, NY: 2019), 139.

เพียงพอ ส่งผลให้ต้องเผชิญกับการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนเองโดยไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการวางแผน

จากผลกระทบดังกล่าวกลุ่มและชาวบ้านจึงได้ใช้สิทธิของความเป็นชุมชน (Community Right) อันหมายถึงสิทธิของผู้คนในชุมชนที่สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์รวมถึงสิทธิในการปกป้องเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมขณะเดียวกันก็เป็นสิทธิของธรรมชาติ (Right of Nature) ที่เห็นว่าป่าบุญเรื่องมีสิทธิในการดำรงอยู่และได้รับการคุ้มครองจากการคุกคามภายใต้วาทกรรมการพัฒนา (Discourse of Development) ชาวบ้านจึงออกมารวมตัวชุมนุมเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองเพื่อแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยรวมถึงยังเป็นการเรียกร้องให้สังคมและรัฐรับฟังเพื่อให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่น

ในการต่อรองอำนาจรัฐด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชุ่มน้ำของชุมชนบุญเรื่องมิได้มีกระบวนการเพียงแค่การชุมนุมประท้วงหรือคัดค้านเพียงเท่านั้น แต่มีปฏิบัติการ (Practical) และยุทธศาสตร์ของชุมชน (Community Strategy) ในการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบโดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ 1) กลุ่มชุมชนในพื้นที่ป่าบุญเรื่องซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่อง กลุ่มแม่หญิงและกลุ่มผู้สูงอายุ 2) กลุ่มองค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น สภาประชาชนแม่น้ำอิง สมาคมแม่น้ำแห่งชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง เป็นต้น และ 3) กลุ่มสถาบันการศึกษาและนักวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น¹⁶ โดยวิธีในการต่อสู้และปกป้องป่าชุมชนของกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรื่องและชาวบ้านสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การขับเคลื่อนโดยการใช้อำนาจความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ผ่านการจัดทำข้อมูลชุมชนในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางด้านสถานการณ์ ข้อมูลเชิงพื้นที่ ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ นิเวศ วัฒนธรรมและทรัพยากร กระบวนการดังกล่าวขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างกลุ่มชาวบ้าน นักวิจัยท้องถิ่นและนักวิชาการ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างฐานข้อมูลของคนในชุมชนในมิติต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับคนในชุมชนให้เข้าใจรากฐานความเป็นมาและความสำคัญของชุมชนอันส่งผลต่อจิตสำนึกและความเป็นเจ้าของ ซึ่งองค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นนั้นมิได้เป็นสิ่งใหม่แต่เป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กับชุมชนมาโดยตลอด แต่บ่อยครั้งพบว่าองค์ความรู้เหล่านี้ได้กระจัดกระจายและขาดการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการขับเคลื่อนโดยการใช้อำนาจความรู้จึงเป็นการจัดระเบียบและต่อยอดรวมถึงร้อยเรียงข้อมูลท้องถิ่นที่มีให้กลายเป็นพลังสำคัญในการต่อสู้และการปกป้องชุมชน

“...ความรู้เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะความรู้เรื่องบ้านเมืองตัวเองซึ่งเป็นรากเหง้าของชุมชน และความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศ ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นรากฐานของ

¹⁶ ลลิตี สิทธิศักดิ์ และกัลยา แซ่อึ้ง, “กระบวนการสร้างประชาสังคมโดยชุมชนเพื่อการต่อรองอำนาจรัฐและทุน กรณีศึกษาพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรื่อง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย,” *วารสารสังคมศาสตร์ปัญญาพัฒนา* 6, ฉ.2 (เมษายน – มิถุนายน 2567): 563-576.

ความยั่งยืน ดังนั้นเมื่อชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจในบ้านเกิดเมืองนอน พวกเขาจะเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อสู้และปกป้องชุมชนของตนเอง...”¹⁷

“...ชาวบ้านรวมตัวกันสำรวจพื้นที่ป่าชุมชนชุ่มน้ำบุญเรืองโดยเราอาจเรียกว่าเป็นนักวิจัยชาวบ้าน ทำการเก็บข้อมูลจากการตีแปลงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ นิเวศป่าไม้และแม่น้ำ เป็นการขับเคลื่อนระหว่างชุมชนชาวบ้านและเครือข่ายนักวิชาการ ซึ่งทำให้เรามีฐานข้อมูลทั้งทางด้านทรัพยากรทางธรรมชาติรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิถีชีวิตของชาวบ้านกับป่าบุญเรือง ข้อมูลเหล่านี้ทำให้เรามีความมั่นใจและสามารถสื่อสารต่อสาธารณะได้อย่างถูกต้อง...”¹⁸

นอกจากนี้ฐานข้อมูลความรู้ท้องถิ่นยังถูกนำไปใช้ประกอบการยื่นข้อเสนอสำคัญต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองมิใช่ป่าเสื่อมโทรมดังที่รัฐได้กล่าวอ้าง แต่เต็มไปด้วยประโยชน์และความหลากหลายทางชีวภาพมีบทบาทสำคัญในการอนุบาลสัตว์น้ำ เป็นแก้มลิงโดยธรรมชาติรวมถึงเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญของพื้นที่ลุ่มแม่น้ำอิงและลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ดังเช่น

- รายงานการศึกษาโครงสร้างความหลากหลายทางชนิดพันธุ์สภาพการทดแทนตามธรรมชาติและปริมาณการเก็บกักคาร์บอนในพื้นที่ป่าชุ่มน้ำ บ้านบุญเรือง หมู่ที่ 2 ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เอกสารประกอบการรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2558

- รายงานการศึกษาโครงสร้างความหลากหลายทางชนิดพันธุ์สัตว์ พืชอาหารและพืชสมุนไพรในพื้นที่ป่าชุ่มน้ำบ้านบุญเรือง หมู่ที่ 2 ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เอกสารประกอบการรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2558

- รายงานป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการจัดการลุ่มน้ำอิงอย่างยั่งยืน พะเยา เป็นต้น

2. การใช้ภูมิปัญญา ความเชื่อและพิธีกรรมท้องถิ่น (Local Wisdom, Beliefs and Rituals) ซึ่งเป็นหนึ่งแนวทางสำคัญในการแสดงออกถึงการปกป้องป่าชุมชนบุญเรือง กล่าวได้ว่าป่าชุมชนบุญเรืองไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่ในทางกายภาพเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ควรค่าแก่การให้ความเคารพขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่สะท้อนถึงคุณค่าทางจิตวิญญาณ วัฒนธรรมและความผูกพันระหว่างชุมชนและธรรมชาติที่สืบทอดต่อกันมาและควรรักษาไว้อย่างยิ่งยวด ดังนั้นการบวชป่า การสืบชะตาแม่น้ำ รวมถึงการทำบุญศาลพ่อปู่สติบุญเรืองจึงเป็นการขับเคลื่อนในเชิงความเชื่อและพิธีกรรมโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างจิตสำนึกในการ

¹⁷ นิวัฒน์ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์โดย นายณัฐพงศ์ รักงาม, โสงเขียนแม่น้ำของ, 5 ตุลาคม 2567.

¹⁸ พิเชษฐพงศ์ ศุภปรัชญามรรค, สัมภาษณ์โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพล พงษ์ตะนะ, หมู่ 2 บ้านบุญเรือง, 5 ตุลาคม 2567.

อนุรักษ์และหวงแหนผืนป่ารวมถึงเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจอีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้กับเยาวชนรุ่นใหม่ที่เกิดโตขึ้นในชุมชนให้มีความสำนึกในการปกป้องทรัพยากรของชุมชน ขณะเดียวกันก็นำพิธีกรรมและความเชื่อดั้งกล่าวผนวกเข้ากับกลยุทธ์ในการปกป้องป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรืองโดยอาศัยความเป็นพื้นที่ “เขตพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์” ซึ่งไม่สามารถบุกรุกหรือทำลายได้อันเป็นการสร้างสัญลักษณ์ทางจิตวิญญาณและสร้างความยำเกรงต่อผู้ที่มีเจตนาจะบุกรุกป่าโดยไม่เคารพต่อชุมชนและธรรมชาติ



ภาพ 3 การดำเนินพิธีกรรมทางศาสนา การบวชป่า การสืบทอดแม่น้ำ เพื่อสร้างจิตสำนึกแก่คนในชุมชนและแสดงถึงความผูกพันระหว่างชาวบ้านและป่าชุ่มน้ำชุมชนบุญเรือง

ที่มา: ผู้จัดการออนไลน์, “ส่อวุ่น! คนเชียงใหม่ฮือต้านรัฐใช้ผืนป่าตั้งนิคมฯ-เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ “เชียงใหม่,” 2558.

3. การแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านและการปกป้องสิทธิของชุมชน (Symbols of Resistance and Advocacy for Community Rights) ชุมชนบุญเรืองได้แสดงออกถึงการปกป้องป่าชุมชนผ่านการแสดงสัญลักษณ์อย่างเปิดเผยต่อพื้นที่สาธารณะภายใต้กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย ดังเช่น การจัดทำป้ายต่อต้านการนำพื้นที่ป่าชุมชนในการจัดทำนิคมอุตสาหกรรมซึ่งระบุข้อความ “ชาวบ้านบุญเรืองไม่เอานิคมอุตสาหกรรม” ภายหลังจากมีการประชุมประจำเดือนซึ่งมีวาระในการขอใช้พื้นที่ป่าบุญเรืองเพื่อสนับสนุนรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อใช้เป็นพื้นที่รองรับการสร้างนิคมอุตสาหกรรม, การจัดทำเสื้อยืดสีเขียวกรีนคำว่า “คนรักป่า หมู่ 2 ไม่เอานิคมอุตสาหกรรม” รวมถึงลงรายชื่อไม่เห็นด้วยกับการสร้างนิคม

อุตสาหกรรมในพื้นที่ป่าบุญเรือง ในการจัดเวทีประชาคมการขอใช้พื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย ณ โรงเรียนบุญเรืองวิทยาคม ในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2558, การจัดทำถุงความคิดรวมถึงการแสดงนิทรรศการความสำคัญของป่าชุมชนน้ำรวมถึงการแสดงพืชอาหาร จากป่า ในการจัดทำเวทีรับฟังทิศทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายของ ในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2558, การใช้สื่อและศิลปะโดยการวาดภาพสะท้อนความคิดและสื่อความหมาย ต่อผลกระทบของป่าชุมชนจากการเข้ามานิคมอุตสาหกรรม โดยนักเรียนโรงเรียนบุญเรือง วิทยาคม ในวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2558 เป็นต้น

การแสดงสัญลักษณ์ในการต่อต้านและปกป้องในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการบอกกล่าวถึงเจตจำนงของชุมชนที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความตระหนักรู้และกระตุ้นการมีส่วนร่วม รวมถึงสร้างขวัญและกำลังใจอันส่งผลต่อความสามัคคีและการรวมตัวกันของชุมชน กระบวนการดังกล่าวได้สื่อสารอย่างเปิดเผยอันเป็นการแสดงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมและวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายและการตัดสินใจของภาครัฐที่ไม่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้การแสดงสัญลักษณ์ดังกล่าวยังได้ดึงดูดความสนใจจากสื่อมวลชนที่ได้ให้ความสนใจและกลายเป็นกระบอกเสียงสำคัญในการส่งผ่านเรื่องราวการต่อสู้ของชุมชนไปยังสังคม ส่งผลให้ปัญหาของป่าชุมชนบุญเรืองไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ แต่มีผลกระทบในภาพกว้างซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนต้องให้การรับรู้และเข้ามาร่วมในการแก้ไข



ภาพ 4 การแสดงสัญลักษณ์ของการต่อต้านและการปกป้องป่าชุมชนน้ำบุญเรือง

ที่มา: โปสตุเตอร์, “การลุกขึ้นสู้ของ “ชาวบุญเรือง,” 2558.

4. การประสานงานกับเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ (Collaboration and Coordination with Local and National Networks) ในการต่อสู้ของชุมชนในการปกป้องและอนุรักษ์ป่าชุมชนบุญเรืองมีลักษณะเด่นคือ มีเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องป่าชุมชนบุญเรือง โดยเริ่มต้นตั้งแต่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองอันเป็นการรวมตัวกันของพี่น้องชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกับป่าบุญเรือง โดยมีเป้าหมายในการปกป้องป่าจากการเข้ามาของการพัฒนา การรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุ่มน้ำบุญเรืองมีความน่าสนใจประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่หลากหลายในชุมชนไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน กลุ่มแม่หญิง ผู้เฒ่าผู้แก่ รวมไปถึงลูกหลานชาวนบุญเรืองที่อาศัยอยู่ต่างพื้นที่ นอกจากนี้การขับเคลื่อนของกลุ่มยังได้ประสานงานกับเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาสังคมที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง กลุ่มรักษ์เชียงของ สมาคมแม่น้ำเพื่อชีวิต สถาบันชุมชนลุ่มน้ำโขง มูลนิธิพัฒนาพื้นที่ภูเขา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า สถาบันความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อท้องถิ่น เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายภาควิชาการได้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific: RECOFTC) เป็นต้น

เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการต่อสู้และปกป้องป่าบุญเรืองเป็นไปอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทำงานจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย โดยสามารถเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ชุมชนในการสร้างการมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการ อีกทั้งยังเป็นการขยายขอบเขตและผลกระทบที่ไม่ใช่เพียงแคในระดับท้องถิ่นแต่ได้ถูกสนับสนุนในการสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูลในวงกว้างอันส่งผลต่อการตระหนักรู้และสร้างความเข้าใจรวมถึงดึงดูดความสนใจทั้งในสภาพของบริบทและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายความร่วมมือส่งผลให้การอนุรักษ์ป่าบุญเรืองมีความเข้มแข็ง เป็นระบบ และช่วยสร้างความต่อเนื่องในการอนุรักษ์และจัดการป่าชุมชนในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

จากกระบวนการขับเคลื่อนของชุมชนบุญเรืองในการต่อสู้และปกป้องป่าชุมชนบุญเรืองอันเป็นการแสดงถึงพลังของภูมิปัญญาและองค์ความรู้ท้องถิ่นผสมผสานกับความเชื่อและพิธีกรรมส่งผลให้ชุมชนสามารถแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เพื่อสะท้อนถึงการปกป้องสิทธิในทรัพยากรและชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ขณะเดียวกันการประสานงานกับเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การเคลื่อนไหวในการต่อสู้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ชุมชนชาวบ้านในพื้นที่มีมติไม่ยินยอมและไม่เห็นด้วยในการใช้พื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจากการทำประชาคม แนวคิดในการต่อต้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวยังได้ขยายไปยังพื้นที่อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน ส่งผลให้ในท้ายที่สุดรัฐไม่สามารถจัดหาพื้นที่ส่งเสริมให้ผู้ลงทุนได้และดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนตามมาตรการ

ส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและมาตรการทางผังเมืองโดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินของรัฐ

จากผลสำเร็จในการอนุรักษ์และปกป้องป่าชุมชนเรื่องที่มีความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงการผลักดันให้ภาครัฐยอมรับถึงคุณค่าและความสำคัญของป่าชุมชนเรื่องนำมาซึ่งการทบทวนแผนการพัฒนาพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ ส่งผลให้กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนป่าชุมชนเรื่องได้รับรางวัลสิ่งแวดล้อมระดับโลก Equator Prize ประจำปี พ.ศ.2563 จากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งใน 10 ชุมชน จาก 600 ชุมชนที่เสนอจากทั้งหมด 127 ประเทศ¹⁹ นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2566 กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนป่าชุมชนเรื่องยังได้รับรางวัลโลกสีเขียวครั้งที่ 21 ประเภทชุมชน โดยปัจจุบันชุมชนบ้านบุญเรืองเป็นพื้นที่รูปธรรมตัวอย่างด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชุมชน ที่เป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งศึกษาดูงานให้กับชุมชนต่าง ๆ ทั้งในท้องถิ่นและภายนอกเข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เกิดงานวิจัยในพื้นที่มากกว่า 10 เรื่อง มีองค์กร หน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมกว่า 21 องค์กรเข้ามาแลกเปลี่ยนศึกษาดูงาน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์โรตารีเพื่อสันติภาพ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นต้น²⁰

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป: บทเรียนของการต่อสู้เรียกร้อง

ความขัดแย้งในการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรืองเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภายใต้การขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชิงของ จังหวัดเชียงราย ได้กลายเป็นพื้นที่และสัญลักษณ์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนของการปะทะกันระหว่างสองแนวคิดที่แตกต่างกัน ในมุมมองของภาครัฐซึ่งขับเคลื่อนตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขับเคลื่อนตลาดเสรี รวมถึงสนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชนและทุนภายนอก การสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชิงของจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ธรรมชาติดังเช่น ป่าชุมชนบุญเรืองซึ่งในมุมมองของรัฐมองเห็นเป็น “ที่ดินรกร้าง” และไม่ก่อให้เกิดรายได้ในทางเศรษฐกิจใด ๆ ให้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการรองรับการค้าและการลงทุนชายแดนจะมีความสำคัญในการสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็เป็นการจ้างงานและพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เกิดความเจริญไปพร้อม ๆ กัน

¹⁹ ประชาไท, “กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนเรื่อง” รับรางวัลสิ่งแวดล้อม Equator Prize จาก UNDP,” 2563, <https://prachatai.com/journal/2020/06/87983>, สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2567.

²⁰ สถาบันโลกสีเขียว, “ป่าชุมชนน้ำลุ่มน้ำอิง บนวิถีการจัดการที่ยั่งยืนโดยชุมชน จังหวัดเชียงราย,” 2566, <https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=494fef38-0e25-4874-9b05-bccf3d4d46af>, สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2566.

ขณะที่ชุมชนชาวบ้านเห็นว่าป่าบุญเรื่องเป็นมากกว่าป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของชุมชน ไม่ว่าจะแหล่งอาหาร ยาสมุนไพรรักษาโรค แหล่งรายได้จากเก็บหาของป่า เป็นแหล่งอนุบาลและฟักฟิงของสัตว์น้ำใน ลุ่มน้ำอิงและน้ำโขง เป็นแก้มลิงยามฤดูน้ำหลาก รวมถึงเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนที่สำคัญซึ่งไม่ อาจสร้างรายได้ในรูปแบบตัวเลขที่เห็นได้ทันทีแต่สามารถสร้างมูลค่าที่มองไม่เห็นได้อย่างยั่งยืน ป่าชุมชนบุญเรื่องจึงเป็นสิทธิของชุมชน (Community Rights) ในการพิทักษ์รักษาสิทธิใน ทรัพยากรของตนเองรวมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของชุมชน ดังนั้น การกำหนดพื้นที่ป่าบุญเรื่องเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยมิได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านรับรู้ ข้อมูลอย่างชัดเจนรวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวทางอย่างที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ชาวบ้านใช้สิทธิในการต่อต้าน (Right to Resistance) โดยแสดงจุดยืนในการคัดค้าน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อและเบียดเบียนสิทธิของชุมชน อย่างไรก็ตาม กระบวนการต่อสู้และคัดค้านดังกล่าวมีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นระบบด้วยกลยุทธ์ ที่หลากหลายเพื่อสร้างการสื่อสารและความตระหนักรู้ทั้งในระดับพื้นที่และในระดับสังคม ภายใต้วิธีการอย่างสันติและหลีกเลี่ยงความรุนแรงไม่ว่าจะเป็น การนำเสนอองค์ความรู้ของ ป่าชุมชนผ่านงานวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การใช้พิธีกรรมและความเชื่อ เพื่อแสดงถึงความผูกพันระหว่างชุมชนและธรรมชาติที่สืบทอดต่อกันมา การแสดงกิจกรรม เชิงสัญลักษณ์ในการต่อต้าน เช่น การชุมนุมประท้วง การจัดเวทีเสวนา รวมถึงการประสานงาน กับเครือข่ายทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ โดยผลลัพธ์ของการต่อสู้ครั้งนี้คือภาครัฐ จำต้องยอมรับฟังเสียงของชุมชนและได้ยุติแผนการจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษใน พื้นที่อำเภอเชียงของรวมทั้งพื้นที่อำเภอเชียงแสนและอำเภอแม่สาย อีกทั้งปรับเปลี่ยนนโยบาย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องมีการจัดหา ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นเพียงพื้นที่เดียวจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งของไทย

ชัยชนะของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องและชุมชนในการต่อสู้เพื่อปกป้องป่าบุญเรื่องเป็น การแสดงให้เห็นถึงพลังของชุมชนซึ่งเต็มไปด้วยความมุ่งมั่นในการต่อสู้เพื่อรักษาผืนป่าและ ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันก็สื่อถึงคุณค่าและการเคารพสิทธิของชุมชนต่อการกำหนดวิถี ชีวิตของตนเอง ป่าชุมชนบุญเรื่องจึงเป็นสัญลักษณ์ของประชาชนตัวเล็กตัวน้อยที่กล้ายืนหยัด รวมพลังต่อสู้โดยไม่ยอมถูกรองงำจากอำนาจของรัฐหรือทุนภายนอกอีกทั้งยังเป็นแรงบันดาลใจให้กับชุมชนอื่น ๆ ที่กำลังเผชิญปัญหาการคุกคามและทำลายทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงวิถี วัฒนธรรมของชุมชนดั้งเดิมจากการพัฒนาซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นภายใต้การขับเคลื่อนของ ระบบทุนนิยมในปัจจุบัน

3.2 ข้อเสนอแนะ

การต่อสู้ของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรื่องและชาวบ้านในการปกป้องและรักษาป่าชุมชน บุญเรื่องจากเป้าหมายในการจัดทำนิคมอุตสาหกรรมภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถให้ ข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

1. ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของตนเองอันเป็นการสร้างการพัฒนาที่รักษาสมดุลระหว่างธรรมชาติและชุมชนได้อย่างยั่งยืน

2. ควรมีการทบทวนหรือปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่สาธารณะเพื่อให้สามารถคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ ตัวอย่างเช่น การจัดการทรัพยากรร่วม (Commons-Pool Resource) ซึ่งเปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นด้วยตนเองภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลจากภาครัฐ

3. ในการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนเพื่อให้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพควรมีระบบและกลไกที่ชัดเจน พร้อมทั้งกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมเพื่อพัฒนาทักษะความรู้และจิตสำนึกของคนในชุมชน รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อสร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่างชุมชนและธรรมชาติ โดยสามารถนำเสนอแนวทางได้ดังต่อไปนี้

3.1 ควรจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวรวมถึงติดตามและประเมินผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

3.2 มีการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ป่าชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดเวทียุทธศาสตร์ การปลูกป่า การรณรงค์หรือการประกวดรวมถึงการสร้างสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นการสร้างทักษะความรู้และจิตสำนึกของคนในชุมชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3.3 สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษารวมถึงชุมชนอื่น ๆ ทั้งในระดับชุมชน ประเทศและในระดับภูมิภาค เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะแนวทางดังกล่าวข้างต้นเป็นการช่วยให้กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรืองและชุมชนสามารถพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการและเป็นต้นแบบที่ดีสำหรับชุมชนอื่นในการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติด้วยความสมดุลและยั่งยืน

บรรณานุกรม

กรมประชาสัมพันธ์. “เขตเศรษฐกิจพิเศษคืออะไร?” 2567.

<https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/31/iid/250491>.

สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2567.

คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 112 ง (15 พฤษภาคม 2558): 3 –5.

ฐิติ สิทธิศักดิ์, และกัลยา แซ่อึ้ง. “กระบวนการสร้างประชาสังคมโดยชุมชนเพื่อการต่อรองอำนาจรัฐและทุน กรณีศึกษาพื้นที่ป่าชุมชนบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย.” *วารสารสังคมศาสตร์ปัญญาพัฒนา* 6, ฉ.2 (เมษายน – มิถุนายน 2567): 563-576.

ฉิราพร ด่านศรีบุรณ์, และภนิดา พรหมประกาย. *คุณค่าของพื้นที่ป่าบุญเรือง ตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สาขาการจัดการทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2560, 4-5.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. *เงื่อนไขความสำเร็จ ความขัดแย้งและข้อจำกัดของเขตเศรษฐกิจพิเศษ: กรณีศึกษาประสบการณ์จากประเทศกำลังพัฒนา*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2559, 2.

ประชาไท. ““กลุ่มอนุรักษ์ป่าบุญเรือง” รับรางวัลสิ่งแวดล้อม Equator Prize จาก UNDP.” 2563. <https://prachatai.com/journal/2020/06/87983>. สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2567.

มุกดาวรรณ ศักดิ์บุญ และฉิราพร แป๊ะเส็ง. *การเปลี่ยนสถานะและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด: ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และการเคลื่อนไหวของชุมชนและภาคประชาสังคม*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2561, 4.

ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์. “โอกาส” หรือ “ความท้าทาย” ของการพัฒนาเมืองชายแดนเชียงใหม่ไปสู่ความความทันสมัยภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2561, 47.

วัฒนา ศุกถศีล. “การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ของประเทศไทย: สถานการณ์ความเป็นไปได้ และข้อจำกัด.” *วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา* 36, ฉ.1 (มกราคม – มิถุนายน 2560): 27-55.

สถาบันลูกโลกสีเขียว. “ป่าชุ่มน้ำลุ่มน้ำอิง บนวิถีการจัดการที่ยั่งยืนโดยชุมชน จังหวัดเชียงราย.” 2566.

<https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=494fef38-0e25-4874-9b05-bccf3d4d46af>. สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2566.

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่. *เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน*. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2559.

สีบสกุล กิจนุกร. *บทบาทและมาตรการของรัฐในการจัดหาที่ดินสำหรับจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2562, ง.

สภาประชาชนลุ่มน้ำอิง. *ป่าชุมชนบุญเรือง เอกลักษณ์ของระบบนิเวศที่หลากหลายและบทบาทการป้องกันของชุมชนท้องถิ่น*. พะเยา: ม.ป.พ., 2562.

Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement. *Special economic zones: world investment report 2019*. New York: United Nations Publications, 2019.

United Nations Development Program (UNDP). *Boon Rueang Wetland Forest Conservation Group, Kingdom of Thailand*. Equator Initiative Case Study Series. New York, NY: 2019.

ปัญหาสิทธิมนุษยชน ของบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 23
แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)
Human rights issue of persons holding Thai nationality under
Section 23 of the Nationality Act B.E. 2508 (No. 4 B.E. 2551)

ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา
จังหวัดพะเยา รหัสไปรษณีย์ 56000

Pairush Teerachaimahit

School of Law, University of Phayao 19 Moo 2, Mae Ka, Muang Phayao,
Province of Phayao, 56000

Email: legallyboy@hotmail.com

Received: February 3, 2025

Revised: May 8, 2025

Accepted: May 13, 2025

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) โดยมีเจตนารมณ์ของการแก้ไขกฎหมายคือการรับรองสิทธิในสัญชาติของบุคคลผู้ซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยโดยผลของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ทำให้บุคคลที่เคยถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติและรวมถึงบุตรหลานของบุคคลผู้ซึ่งถูกถอนหรือไม่ได้สัญชาตินั้นได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยตั้งแต่วันที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แต่อย่างไรก็ตามการที่บุคคลโดนถอนหรือไม่ได้สัญชาติมาเป็นระยะเวลายาวนานถึง 30 กว่าปีทำให้บุคคลกลุ่มนี้ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือเข้าถึงโอกาสที่ดีในชีวิตในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าจะได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทย และสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายของประเทศไทยให้และรับรองในฐานะที่เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยแล้ว หากแต่ไม่มีนโยบายใดในการเยียวยาโอกาสที่เสียไปในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจากรัฐ ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงได้มีการศึกษาและข้อเสนอแนะให้ รัฐควรกำหนดนโยบายในการเยียวยาการขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่หายไป และรัฐควรพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบอย่างยิ่งในการ

* ดร., ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา.

กำหนดกฎหมายใด ๆ อันเป็นการกระทบถึงสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและสิทธิมนุษยชนดังที่ผ่านมา

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชน, พระราชบัญญัติสัญชาติ, สัญชาติไทย

Abstract

Thailand has promulgated the Nationality Act, B.E. 2508 (revised number 4 in 2008), with the intent of amending is to guarantee the nationality rights of persons whose Thai nationality has been revoked as a result of Revolutionary Council Announcement No. 337, causing persons who had previously had their nationality revoked or not having nationality and includes the children of persons whose nationality has been revoked or whose nationality has been guaranteed the right to Thai nationality from the date of the promulgation of this law. However, the fact that people have been revoked or have not had their nationality for over 30 years has led to this group of people lacking opportunities to improve their quality of life. or access good opportunities in life or access good opportunities in life During the past period. Even though Thai nationality rights are guaranteed and various rights as provided and guaranteed by the laws of Thailand as a person who already has Thai nationality but there is no policy to compensate for the opportunities lost in improving the quality of life during the past period from the state. Therefore, this research has included studies and recommendations. The state should establish policies to compensate for the lack of opportunities to develop the quality of life that is lost, and the state should consider very carefully in formulating any laws that affect individual rights in order not to cause social and human rights problems as in the past.

Keywords: Human Rights, National Act, Thai Nationality

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้รับรองว่าสิทธิในการมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ดังนั้นรัฐต่าง ๆ จึงได้คำนึงถึงสิทธิในสัญชาติที่รัฐจะกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกของรัฐตนเพื่อที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิในการมีสัญชาติแห่งประชาชนของตนได้ อย่างไรก็ตามอำนาจในการให้สัญชาติแก่บุคคลเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐซึ่งรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นใดจะเข้าแทรกแซงไม่ได้ ทั้งนี้ภายใต้อนุสัญญาเกี่ยวกับการขัดกันทางกฎหมายสัญชาติ (Convention on certain question relating to the conflict of nationality law 1930) ยอมรับว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีสัญชาติและควรมีสัญชาติเดียวเท่านั้น¹ ซึ่งโดยปกติทั่วไป รัฐจะพิจารณาให้สัญชาติโดยอาศัยหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัญชาติโดยหลักดินแดนนั้น ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นิยมใช้เนื่องจากมีระบบแนวคิดที่ สัมพันธ์กับระบบฟิวดัลลิสม์ (Feudalism) ระหว่างเอกชนกับเจ้าของที่ดิน² โดยประเทศไทยเองก็ได้นำเอาหลักการให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนมาใช้นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 ซึ่งถือว่าเป็นการใช้หลักดินแดนในการให้สัญชาติในประเทศไทยเป็นครั้งแรกโดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยให้สัญชาติภายใต้หลักสืบสายโลหิตภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีที่เรียกว่าหลักมูลนิธิธรรมประเพณีเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการหลายครั้งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงนั้นยังสร้างปัญหาและผลกระทบต่อบุคคลและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่ได้หรือมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนหากเป็นบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 กำหนด ผู้นั้นจะถูกถอนหรือไม่ได้สัญชาติไทยอีกต่อไป ผลของกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้มีบุคคลจำนวนมากโดนถอนสัญชาติไทยและลูกหลานของบุคคลเหล่านั้นจะไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนแม้ว่าจะเกิดในประเทศไทย และนอกจากนี้ผลของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ยังส่งผลให้บุคคลซึ่งมีสายเลือดไทยตกเป็นบุคคลที่ไม่ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยได้ด้วย เช่น ในกรณีบุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยมีมารดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับบิดาต่างด้าว และบิดาต่างด้าวนั้นเป็นผู้ที่เข้าเมืองมาในลักษณะที่ไม่ถาวร ซึ่งกฎหมายในขณะนั้นกำหนดให้บุคคลที่มีข้อเท็จจริงลักษณะนี้ จะไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากมารดา เนื่องจากกฎหมายในขณะนั้นกำหนดให้บุคคล

¹ เรวดี เฉลียวศิลป์, “สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ : ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 10.

² วิษุทธิ์ จีระแพทย์, “กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งการให้สัญชาติไทย,” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 10, น.30 (กันยายน – ธันวาคม 2551): 10.

จะได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากมารดาที่ต่อเมื่อเป็นบุคคลที่เกิดจากมารดาที่มีสัญชาติไทยและเกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยไม่ปรากฏบิดา จะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีข้อเท็จจริงเช่นนี้ แม้ว่าจะมีมารดาเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยก็จะได้สัญชาติไทยทั้งกรณีตามหลักสืบสายโลหิตจากมารดาและตามหลักดินแดน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ตระหนักและทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้หลักเกณฑ์ในการให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนดังกล่าว และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังเห็นได้จากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) หากแต่การแก้ไขหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนในปี พ.ศ. 2535 นั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 มีผลให้ถอนสัญชาติไทยและไม่ให้สัญชาติไทยแก่ลูกหลานของบุคคลในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้มีการประกาศใช้มาตรา 23 ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในครั้งนี้นี้มีความพยายามตรงไปที่การรับรองสิทธิในการมีสัญชาติไทยแก่บุคคลที่โดนถอนหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติที่ 337 รวมถึงบุตรหลานของบุคคลกลุ่มนี้ด้วย ทำให้บุคคลที่โดนถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยจากกฎหมายดังกล่าวกลับมาจะมีหรือจะได้สัญชาติไทยอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตามระยะเวลาที่บุคคลถูกถอนหรือไม่ได้สัญชาติไทยเป็นระยะเวลายาวนานร่วม 40 ปีย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลตลอดระยะเวลาที่ตกอยู่ในสถานะเป็นบุคคลไร้สัญชาติหรือไม่มีสัญชาติไทย ด้วยเหตุนี้การศึกษางานวิจัยฉบับนี้ มีความมุ่งประสงค์ต่อการศึกษาถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองว่าบุคคลที่ได้รับรองสิทธิสัญชาติไทย ภายใต้มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) นั้น จะมีปัญหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนอย่างไรในประเทศไทย ภายหลังจากการได้รับสัญชาติไทยแล้ว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ต้องการศึกษผลกระทบต่อนิติสิทธิตามกฎหมายและการดำรงชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากได้รับสัญชาติไทยของผู้ลงรายการสัญชาติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)

1.2.2 เพื่อศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ภายหลังจากได้รับการลงรายการสัญชาติไทย

1.2.3 ต้องการศึกษาปัญหาอันเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายหลังจากการลงรายการสัญชาติไทยของผู้ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)

1.3 ทฤษฎี และสมมุติฐานการวิจัย

การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญ การได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ความเท่าเทียมเสมอภาคในสิทธิตามกฎหมายย่อมมีแก่ผู้มีสัญชาติไทยทุกคน ทั้งนี้ผู้ได้รับการลงรายการสัญชาติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ยังประสบปัญหาในการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากแม้ว่าจะได้รับสัญชาติไทยแล้วยังมีสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานบางประการที่ยังคงถูกละเมิดและไม่ได้รับการเยียวยา

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาข้อมูลจากผู้ได้สัญชาติไทยโดยการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ในพื้นที่จังหวัด เชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา จำนวน 20 คน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพทางนิติศาสตร์โดยประยุกต์กับการวิจัยเชิงพื้นที่และอาศัยข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งวรรณกรรมทางกฎหมายไทยและต่างประเทศ คดีตัวอย่าง หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย บันทึกและรายงานการประชุมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและรัฐสภา และข้อมูลเชิงปริมาณ ทั้งสถิติ จำนวน ผลกระทบเชิงพื้นที่ เหตุการณ์สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง แบบสนทนากลุ่ม หรือการวิจัยแบบมีส่วนร่วมและใช้การวิเคราะห์กฎหมายตีความกฎหมายภายใต้มาซึ่งแนวทางในการได้ข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายของผู้ได้ลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่เกิดขึ้นกับบุคคลผู้ที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) เพื่อที่จะนำองค์ความรู้นั้นไปพัฒนาหาแนวทางแก้ไขและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 ความเกี่ยวพันระหว่างสัญชาติและสิทธิมนุษยชน

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ การที่รัฐหนึ่งรัฐใดจะให้สัญชาติแก่ปัจเจกชนโดยกำหนดคุณสมบัติในการเข้าเป็นสมาชิกของรัฐ ภายใต้กฎหมายภายในของตนสามารถกระทำได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การมีสัญชาติถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ปัจเจกชนทุกคนต้องได้รับการรับรองสิทธินี้ และการเข้าถึง การได้รับรองสิทธิการมีสัญชาติถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศอย่างหนึ่งไปแล้ว ในเวลาปัจจุบัน เนื่องจากทั่วโลกตระหนักดีว่าการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ

จะทำให้เขาไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย ที่บุคคลพึงควรได้รับการรับรองอีกมากมาย อีกทั้งบุคคลกลุ่มนี้ยังมีความเสี่ยงที่จะได้รับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการได้รับการศึกษา ด้านสาธารณสุข การเข้าถึงโอกาสในการประกอบอาชีพ หรือสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐนั้นกำหนดไว้ให้แก่ประชาชนภายในรัฐ นอกเหนือไปจากนี้การเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติได้สัญชาติหนึ่งย่อมที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองทางการทูตจากรัฐใดในโลกเนื่องจากเป็นผู้ไม่มีรัฐเจ้าของสัญชาติ ด้วยเหตุนี้ในยุคสมัยปัจจุบันการมีสัญชาติของปัจเจกชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ภายใต้หลักการมีความสัมพันธ์ที่แท้จริง (Genuine Link)³ โดยนอกจากจะพิจารณาได้ว่าว่าการที่รัฐหนึ่งรัฐใดจะให้สัญชาติแก่บุคคลหรือปัจเจกชนคนใด รัฐนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับบุคคลคนนั้น ในอีกมุมหนึ่งก็ยังพิจารณาได้ว่า การได้รับการคุ้มครองทางการทูตจากรัฐเจ้าของสัญชาติของตนเป็นสิ่งที่สำคัญต่อปัจเจกชนอย่างยิ่งและหากปัจเจกชนผู้นั้นได้รับการรับรองว่าเป็นคนชาติของรัฐเจ้าของสัญชาติแล้ว ก็ย่อมมีสิทธิภายใต้กฎหมายภายในของรัฐนั้นด้วย ทั้งนี้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับต่างได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีสัญชาติของบุคคลจนถือได้ว่าสิทธิในสัญชาติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่รัฐใดจะกระทำการใดอันเป็นละเมิดหลักการนี้ไม่ได้ ตามที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญดังเช่น

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อที่ 15 กำหนดให้ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติและการถูกเพิกถอนสัญชาติตามอำเภอใจหรือปฏิเสธสิทธิในการเปลี่ยนสัญชาติจะกระทำไม่ได้

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD, International convention on the elimination of all forms of racial discrimination) สิทธิในการมีสัญชาติ ปรากฏในมาตรา 5 สิทธิในการมีสัญชาติ ปรากฏในมาตรา 5 (d) (iii) โดยรัฐภาคีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศนี้จะต้องห้ามและขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบเพื่อรับประกันสิทธิของทุกคนโดยไม่แบ่งแยกในเรื่องเชื้อชาติ สีผิวหรือชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์เพื่อความเสมอภาคกันตามกฎหมายโดยรวมถึงเรื่องสิทธิในการมีสัญชาตินี้ด้วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR, International Covenant on Civil and Political Rights) โดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ต่างยอมรับในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ความเท่าเทียมและไม่อาจเพิกถอนสิทธิอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชาติเหล่านี้ได้ ซึ่งรัฐภาคีจะต้องส่งเสริมการเคารพและยอมรับหลักสากลต่อสิทธิและเสรีภาพมนุษยชนและมีความรับผิดชอบที่จะเพียรพยายามในการส่งเสริมและยอมรับสิทธิ

³ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (England: University of Oxford Press, 2008), 16.

ที่รับรองไว้ภายใต้กติการะหว่างประเทศนี้ โดยข้อที่ 16 ของกติการะหว่างประเทศนี้ ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิจะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่ง

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยข้อที่ 7 ของอนุสัญญานี้ ได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องจดทะเบียนการเกิดทันทีหลังจากที่เด็กเกิด และเด็กนั้นจะต้องมีสิทธิในการที่จะมีชื่อ นับแต่เกิด รวมถึงสิทธิที่จะได้สัญชาติ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดาของตน และภายใต้ ข้อ 7(2) ยังเรียกร้องให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อตกลงภายใต้อนุสัญญานี้เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่า สิทธิในการมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งของบุคคลเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนมีมาตั้งแต่กำเนิด อีกทั้งการที่บุคคลตกเป็นบุคคลไร้สัญชาติก็ไม่ทำให้บุคคลนั้นขาดไปซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ดังนั้นถึงแม้ว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นผู้ไร้สัญชาติหรือเป็นบุคคลต่างด้าวในรัฐใด ๆ ย่อมยังคงมีและดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานรัฐจะอ้างความไร้สัญชาติหรือการเป็นบุคคลต่างด้าวในรัฐมากำจัดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานออกไปจากตัวบุคคลไม่ได้ นอกเหนือไปจากนี้รัฐยังคงต้องเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมการเข้าถึงในสิทธิด้านต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลหรือประชาชนในรัฐได้รับการคุ้มครองในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเหล่านี้ด้วย

2.1.1 สัญชาติและสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ สัญชาติถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องยอมรับและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนทุกคน และรัฐมีหน้าที่ที่จะไม่ออกกฎหมายหรือข้อบังคับใดอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนรวมถึงจะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองปกป้องไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนของตนและต้องมีความพยายามในการที่จะส่งเสริมสนับสนุนสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ผ่านมาตรการและนโยบายของรัฐอีกด้วย⁴

ประเทศไทยได้รับรองสิทธิพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้นถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงที่สุดกฎหมายในลักษณะอื่นที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะบัญญัติขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้⁵ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำเอาหลักการหลายประการภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มารับรองสิทธิของบุคคลและปวงชนชาวไทยซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์เพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของบุคคลทุกคน รวมถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือไร้สัญชาติด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 ภายใต้ หมวดที่ 3 ซึ่งเป็นหมวดที่เกี่ยวกับ สิทธิและเสรีภาพของปวงชน

⁴ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, “แมกกาซีนเสรีภาพ สำหรับผู้สนใจและเป็นกังวลเรื่องสิทธิมนุษยชน,” *วารสาร Freedom* 4, น.3 (2556): 5-10.

⁵ ธรรมนูญ วิทิตานนท์, *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), 125-126.

ชาวไทย อันได้บัญญัติถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ การบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจะกระทำไม่ได้ บุคคลย่อมมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายการเลือกปฏิบัติจะทำได้ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิส่วนบุคคลตาม เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพของสื่อมวลชน เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิในการถือของทรัพย์สิน เสรีภาพในการเคลื่อนไหวและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิที่จะไม่ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรและถอนสัญชาติไทยหากเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิชุมชน เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในทางการเมืองและการปกครอง สิทธิของผู้บริโภค สิทธิในสาธารณสุข สิทธิของสตรีผู้เป็นมารดาและผู้สูงอายุ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยอมรับหลักการเคารพในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ดังเช่นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและอารยประเทศต่าง ๆ ให้การยอมรับว่าสิทธิเหล่านั้นอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ย่อมทำไม่ได้ ดังนั้นไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทย หรือไม่มีสัญชาติไทย หรือเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติย่อมได้รับการคุ้มครองในสิทธิสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนี้ด้วยกันทั้งสิ้น

2.1.2 กฎหมายของประเทศไทยและสิทธิตามกฎหมายของบุคคลต่างด้าว

เป็นที่เข้าใจในเบื้องต้นแล้วว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของการเป็นมนุษย์ได้ถูกรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นบุคคลต่างด้าวในประเทศไทยย่อมได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์เหล่านั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามรัฐต่าง ๆ ได้มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่มีสัญชาติของตน และสิทธินี้อาจแตกต่างกันไปจากสิทธิที่บุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ มีอยู่ เช่น สิทธิที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในส่วนของสิทธิในการเลือกตั้ง ภายใต้มาตรา 31 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคุณสมบัติที่สำคัญคือจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย และรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองดังต่อไปนี้ด้วยเช่นกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ต่างกำหนดให้สิทธิในการมีส่วนร่วมเป็นของบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้บุคคลต่างด้าวเข้ามาเกี่ยวข้องหรือยุ่งเกี่ยวในด้านการเมืองการปกครองของประเทศไทย

สิทธิในการเข้าถึงสาธารณสุขก็ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ประการหนึ่ง หากมนุษย์ผู้หนึ่งที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการรักษาพยาบาลบุคคลนั้นย่อมไม่อาจถูกละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่จะถูกปล่อยทิ้งให้อยู่บนความเจ็บป่วยซึ่งอาจเป็น

ภัยอันอันตรายต่อการดำรงชีวิตของเขาได้ ดังนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติถึงสิทธิในสาธารณสุขไว้ในมาตรา 47 โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ อย่างไรก็ตามในกรณีของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยย่อมสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ ทั้งนี้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยจะสามารถมีหลักประกันสุขภาพได้จะต้องเข้าร่วมกองทุนหลักประกันสุขภาพผู้มีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิหรือกองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ก็ยังพบว่าบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยจำนวนมากที่ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพนี้ได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลในเรื่องการอยู่ในพื้นที่ห่างไกลความสามารถในการใช้จ่าย หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดต่อสื่อสาร⁶

เรื่องการเข้าถึงสิทธิในการประกอบอาชีพ โดยทั่วไปแล้วบุคคลผู้มีสัญชาติไทยย่อมจะมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่สุจริตในประเทศไทยได้ทุกสาขาอาชีพ หากแต่บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยนั้นหากจะประกอบอาชีพในประเทศไทยจะถูกจำกัดขอบเขตการประกอบอาชีพภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ⁷ ได้กำหนดประเภทงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาดตามบัญชีที่หนึ่ง 27 ประเภทงาน

ในประเด็นเรื่องการเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการศึกษานั้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 5 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ทั้งนี้สิทธิที่ได้รับการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่ง ดังนั้นเด็กทุกคนในประเทศไทยย่อมสามารถที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากประเทศไทยโดยไม่มีเงื่อนไขอันเกี่ยวกับสัญชาติ หากแต่พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ยืมไว้ว่าจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้นเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยย่อมไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจากประเทศไทยได้

2.2 สิทธิของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยผลของมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)

ด้วยสภาพปัญหาของกฎหมายสัญชาติไทย นับแต่ในช่วงระยะเวลาที่มีการใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 จนกระทั่งมีการแก้ไขในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2551 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาบุคคลไร้สัญชาติขึ้นมาภายในประเทศไทย อีกทั้งพบว่ายังมีบางกรณีที่เกิดจากบิดาผู้มีสัญชาติไทยก็ได้สัญชาติไทยตามบิดาเพราะเหตุแห่งการไม่ได้มีการจดทะเบียนสมรสระหว่างบิดาที่มีสัญชาติไทยกับมารดาของผู้นั้น ทั้งนี้มีบุคคลจำนวนมากที่เกิดในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตาม

⁶ สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ, “หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อคนชายขอบผู้ไม่มีสัญชาติไทย,” *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข* 6, ๓.3 (กรกฎาคม – กันยายน 2555): 408.

⁷ *ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ, ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 137 ตอนพิเศษ 92 ง (21 เมษายน 2563): 14.

หลักดินแดนซึ่งกลุ่มคนกลุ่มนี้ได้กลายเป็นคนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย จึงเป็นที่มาของการแก้ไขกฎหมายสัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)

โดยมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ได้กำหนดกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิที่จะลงรายการสัญชาติไทยได้ตามกฎหมายฉบับนี้ออกเป็นสามกลุ่มถ้าบุคคลนั้นได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยจริงโดยอยู่อาศัยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเป็นผู้มีความประพฤติดีหรือทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย จะให้ถือว่าคนนั้นได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยบุคคลทั้งสามกลุ่มได้แก่

1. เป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวหรือได้รับผ่อนผันให้อยู่ได้เป็นกรณีพิเศษ หรือ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

บุคคลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทย และเป็นผู้ที่เคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนมาก่อนแต่ถูกถอนสัญชาติไทย

2. เป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 โดยมีพ่อและแม่เป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว หรือได้รับผ่อนผันให้อยู่ได้เป็นกรณีพิเศษ หรือ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

บุคคลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีพ่อและแม่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทย เช่นเดียวกับบุคคลกลุ่มที่หนึ่งแต่จะมีความแตกต่างตรงที่บุคคลกลุ่มนี้จะไม่เคยมีสัญชาติไทยมาก่อนเลยตั้งแต่เกิด

3. กลุ่มบุตรของบุคคลกลุ่มที่ 1 หรือกลุ่มที่ 2 ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 บุคคลกลุ่มนี้ต้องมีพ่อหรือแม่คนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยและถูกถอนสัญชาติตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 จึงเป็นสาเหตุทำให้ผู้ที่เป็นบุตรไม่ได้รับสัญชาติไทย

2.2.1 การได้รับการรับรองสิทธิในฐานะพลเมืองของรัฐ

การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มีข้อสังเกตที่จะต้องพิจารณา ในประเด็นที่ว่าเมื่อบุคคลกลุ่มนี้ได้การรับรองว่ามีสัญชาติไทยแล้วพวกเขาจะถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือเป็นบุคคลที่ได้รับสัญชาติภายหลังการเกิด ซึ่งจากการได้กล่าวถึงสิทธิตามกฎหมายที่ได้กำหนดสิทธิของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและภายหลังการเกิดแตกต่างกันในบางกรณี จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องยืนยันว่าสิทธิของบุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการเกิดหรือภายหลังการเกิด การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนให้บุคคลได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 อันเป็นวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

โดยมีเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยที่ต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย”⁸ ประกอบกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เป็นการได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายในทันทีที่มีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติตามมาตรา 23 วรรคสองเป็นเพียงการที่กฎหมายได้กำหนดวิธีการให้บุคคลภายนอกได้ดำเนินการในการจัดการทางทะเบียนเท่านั้น หากบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 23 กำหนดแล้วก็จะย่อมได้สัญชาติทันทีที่กฎหมายบัญญัติไว้คือตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และการได้สัญชาติไทยนั้นยังคงถือว่าเป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดอีกด้วย ส่งผลให้ผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา 23 เป็นผู้ถูกรับรองให้มีสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศไทยตามที่กฎหมายแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดว่าบุคคลนั้นจะต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและนอกจากนี้ ในฐานะพลเมืองของประเทศไทย ผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา 23 ย่อมได้รับคุ้มครองจากประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ และได้รับการคุ้มครองทางการทูตในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย

2.2.2 สิทธิในการประกอบอาชีพของบุคคลตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ปัญหาการเข้าถึงการประกอบอาชีพของบุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 จากการที่ผู้ศึกษาวิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มบุคคลดังกล่าวเบื้องต้นพบว่า กลุ่มผู้ซึ่งโดนถอนสัญชาติไทยและกลุ่มที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอายุมากแล้ว โดยในช่วงก่อนได้รับสัญชาติไทยจึงขาดโอกาสในการเข้ารับราชการ หรืองานที่ถูกจำกัดไว้เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทย เช่น หมอ วิศวกร สถาปนิก โอกาสของคนกลุ่มนี้ในการพัฒนาอาชีพของตนในขณะที่เป็นคนต่างด้าวในประเทศไทยไม่สามารถประกอบอาชีพประเภทนี้ได้เลย ทำให้บุคคลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพของตนเองไม่ว่าจะเป็นารรับจ้างทั่วไป เกษตรกร การค้าขายส่วนตัว เพราะไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก จึงทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวไม่สามารถทำได้ดีในช่วงระยะเวลาที่ยังเป็นบุคคลไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และเมื่อได้รับการลงรายการสัญชาติไทยแล้วก็ไม่สามารถเข้าถึงการทำงานที่ตนเองได้คาดหวังไว้ก่อนได้รับสัญชาติไทย เมื่อมองในภาพรวมของการพัฒนาคุณภาพของประชากรของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเสียโอกาสอย่างมาก ที่ทำให้บุคคลกลุ่มนี้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองได้เพราะการเป็นคนไร้สัญชาติในช่วงเวลานั้น หากบุคคล

⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551,” เรื่องเสรีจที่ 486/2554, (พฤษภาคม 2554), 1-5.

กลุ่มนี้ได้รับการศึกษาที่ดีมีโอกาสที่จะเลือกอาชีพที่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวได้เขาก็จะสามารถดูแลตนเองและครอบครัว และสามารถที่จะสนับสนุนสังคมและประเทศไทยผ่านการเสียภาษีได้มากขึ้น แต่โอกาสเหล่านี้ถูกปิดกั้นไปเพราะการกลายเป็นคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนั่นเอง

ส่วนในกรณีของ บุตรของบุคคลในกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สอง หรือบุตรของบุคคลที่โดนถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 นั้น ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า บุคคลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาตามระบบการศึกษาของประเทศไทย และมีบุคคลบางส่วนที่ได้รับการศึกษาถึงในระดับอุดมศึกษา แต่อย่างไรก็ตามบุคคลกลุ่มนี้ก็ไม่ได้มีโอกาสศึกษาในสถาบันการศึกษาที่ต้องมีการรับรองทางวิชาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวกับทางการแพทย์ เนื่องจากสถาบันทางการศึกษาที่มีการออกใบรับรองทางวิชาชีพเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นคณะแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ เภสัชศาสตร์ เมื่อสำเร็จการศึกษาจะต้องเข้ารับราชการซึ่งคุณสมบัติของผู้รับราชการที่สำคัญ คือ เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย ดังนั้นถ้าเป็นบุคคลที่เป็นบุตรของผู้ถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของประกาศของคณะปฏิวัติที่ 337 นั้น จะไม่มีโอกาสที่ดีในการเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาเหล่านี้ในช่วงเวลาที่เขายังเป็นบุคคลไร้สัญชาติอยู่ ทำให้บุคคลกลุ่มนี้ถึงแม้ว่าจะมีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแต่ก็ไม่สามารถที่จะศึกษาในคณะที่ตนเองต้องการศึกษาได้อย่างแท้จริงมากนัก เมื่อสำเร็จการศึกษาก็จะไม่ได้ประกอบอาชีพตามที่ตัวเองประสงค์หรืออยากจะเป็นเมื่อยิ่งย่าวัว ในกรณีเช่นนี้ ทำให้เห็นว่าถึงแม้ว่าจะมีโอกาสได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในภายหลัง แต่เขาเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถประกอบอาชีพที่กำหนดคุณสมบัติการมีสัญชาติไทยเป็นสำคัญได้ เนื่องจากไม่ได้ศึกษาในสถาบัน หรือองค์กรการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้นมาแต่ต้น แม้ว่าบางบุคคลจะมีความสามารถที่จะศึกษาได้ก็ตาม

2.2.3 สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาของบุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

แม้ว่าบุคคลที่ได้รับรองสิทธิในการมีสัญชาติไทยตาม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 จะมีสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาในฐานะที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยในปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่เนื่องด้วยระบบการศึกษาจะต้องมีการศึกษาเป็นระยะเวลายาวนานมาตั้งแต่ต้น ทำให้บุคคลจำนวนมากสูญเสียโอกาสในการพัฒนาชีวิตของตนเองไปและไม่สามารถเลือกประกอบอาชีพที่ดีตามความสามารถที่แท้จริงของตนเองได้ ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยและได้รับการรับรองสิทธิในการศึกษาในฐานะที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยแล้วแต่ก็ไม่สามารถย้อนเวลากลับไปเรียนหรือศึกษาในวิชาชีพที่ตัวเองประสงค์ตั้งแต่ต้นได้ โดยพวกเขาเห็นว่า หากเขาได้มีโอกาสที่จะมีสัญชาติไทยได้เร็วกว่านี้ เขาอาจจะมิต่างเลือกในการเข้าถึงวิชาชีพที่เขาอยากจะทำอย่างแท้จริงได้ เพราะเงื่อนไขของการเป็นคนไร้สัญชาติในประเทศไทยจึงทำให้โอกาสในการที่จะเลือกคณะหรือศาสตร์วิชาในการศึกษาของเขาน้อยลงและเขาไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบการให้ทุนการศึกษาทำให้ไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ และมีเพื่อน

จำนวนมากที่เป็นบุคคลไร้สัญชาติอยู่ในขณะนั้นไม่ได้เรียนหนังสือ เพราะว่าขาดทุนทรัพย์ในการเข้ามหาวิทยาลัย โดยเห็นได้จากรุ่นน้องหรือญาติพี่น้องที่กำลังเข้าสู่ระบบการศึกษามีโอกาสได้ทางเลือกที่ดีเช่นเดียวกันกับบุคคลที่มีสัญชาติไทยทั่วไป ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าการมีสัญชาติไทยมีผลโดยตรงต่อการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาเพราะถึงแม้ว่ากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศจะได้รับการรับรองสิทธิว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการศึกษาก็ตาม หากแต่การเป็นคนต่างด้าวจะทำให้สิทธิและทางเลือกในการเข้าถึงการศึกษานี้น้อยลงซึ่งมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเขาเหล่านั้นต่อไปในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.2.4 สิทธิในทรัพย์สิน ของบุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2557

บุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) นั้น ในขณะที่เขาเหล่านั้นยังเป็นบุคคลต่างด้าวในสายตาของประเทศไทย การถือครองทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ย่อมถูกจำกัดสิทธิทำให้เขาไม่สามารถที่จะถือครองที่ดินได้ตามกฎหมายที่ประเทศไทยกำหนด ดังนั้นในช่วงเวลาระยะเวลาที่ยังไม่มีสัญชาติไทย การครอบครองที่ดินหรือบ้านพักอาศัยจึงทำได้โดยการอาศัยการครอบครองผ่านตัวแทน เช่น ญาติพี่น้องหรือคนรู้จักที่มีสัญชาติไทยแล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 มีความเห็นว่าหากครอบครัวของเขาสามารถมีสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วยตนเองมาตั้งแต่ต้น เขาจะมีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในครอบครัวได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) ทำให้เขาได้รับสิทธิในการถือครองทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเขาไม่สามารถที่จะทำได้ หากยังเป็นบุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่ จึงถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเรื่องสิทธิในการถือครองทรัพย์สินในชีวิตของเขาเหล่านั้น เพราะว่าถ้ากฎหมายยังไม่ให้สิทธิในการถือครองอสังหาริมทรัพย์แก่ครอบครัวของเขา การแสวงหาทรัพย์สินเพื่อการครอบครองและการอยู่อาศัย อาจไม่มีแรงจูงใจเพียงพอที่เขา จะทำงานเพื่อแสวงหาทรัพย์สินเหล่านี้ ซึ่งเป็นทรัพย์สินพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวต่อไปได้ ดังนั้นการมีสัญชาติไทยจึงเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากต่อการดำเนินชีวิตต่อไปในอนาคตของตนเองและครอบครัวเขา

บุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดและได้รับสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติให้แก่เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยภายหลังการได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยนั้น พบว่าการได้สัญชาติไทยนี้ถือว่าการได้สัญชาติไทยโดยเกิดจึงมีสิทธิเท่าเทียมบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดทั่วไปทุกประการ ทั้งนี้บุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) ประสบปัญหาในเรื่องการ

ขาดการเยียวยาในช่วงเวลาที่ยังไม่มีสัญชาติไทย ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

การได้รับสัญชาติไทยทำให้บุคคลที่รับลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 นี้ ได้รับสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ประเทศไทยกำหนดให้สิทธิแก่ผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมืองที่ผู้มีสัญชาติไทยจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลเข้าไปเป็นตัวแทนของตนเพื่อบริหารกิจการบ้านเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสิทธินี้กฎหมายกำหนดไว้ให้แต่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น และรวมถึงสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการของรัฐในฐานะที่เป็นบุคคลสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิในการรับเบี้ยคนชรา หรือผู้พิการที่กำหนดสิทธิให้กับบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นเช่นกัน ดังนั้นการที่มีสัญชาติไทยจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในทุกมิติของชีวิต พวกเขาสามารถที่จะทำงานประกอบอาชีพในฐานะที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่มีกฎหมายจำกัดขอบเขตในการทำงานของเขา เหมือนช่วงเวลาที่ยังเป็นบุคคลต่างด้าวที่ถูกจำกัดขอบเขตการทำงานตามกฎหมาย การทำงานและประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในกรณีที่เป็นนักเรียนนักศึกษาเมื่อได้รับสิทธิในการลงรายการสัญชาติไทยแล้วก็มีสิทธิที่จะได้รับทุนการศึกษาสามารถที่จะสมัครเข้ากองทุนการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาหรือได้รับทุนการศึกษาดังที่นักเรียนที่มีสัญชาติไทยทั่วไปสามารถที่จะมีสิทธิได้

แต่อย่างไรก็ตาม การได้รับการรับรองสิทธิในช่วงเวลาที่บุคคลมีอายุมากแล้ว อันเนื่องมาจากในช่วงวัยของการศึกษาเล่าเรียนและการทำงานนั้นพวกเขายังเป็นบุคคลต่างด้าวอยู่ เช่นคนที่เกิดในช่วงที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 กว่าที่บุคคลเหล่านี้จะได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 เป็นระยะเวลาถึง 36 ปี ทำให้เขาไม่สามารถที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของเขาและครอบครัวผ่านการศึกษเล่าเรียนหรือการทำงานได้เลย เมื่อเวลาผ่านไปล่วงเลยไปสิ่งที่ขาดหายไปเหล่านี้จึงไม่มีอะไรที่จะมาสามารถทดแทนหรือชดเชยได้ และนอกจากสิทธิที่ได้รับคืนมาพวกเขาเหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการเยียวยาอื่นใดเป็นการตอบแทนช่วงเวลาที่เสียไปเลย

3.2 อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องปัญหาสิทธิมนุษยชน ของบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ผู้วิจัยอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานของการวิจัยดังนี้

ผลกระทบต่อสิทธิตามกฎหมายและการดำรงชีวิตที่เปลี่ยนไปหลังจากได้รับสัญชาติไทยของผู้ลงรายการสัญชาติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) บุคคลกลุ่มนี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าตอนอยู่ในสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากการได้รับรองสิทธิในสัญชาติไทยทำให้บุคคลกลุ่มนี้

สามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายอื่นที่ประเทศไทยได้บัญญัติและรับรองสิทธิให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางสาธารณสุข สิทธิในการศึกษา สิทธิทางการเมือง สิทธิในการถือครองที่ดินในฐานะผู้มีสัญชาติไทย ล้วนแล้วแต่ทำให้การดำรงชีวิตของบุคคลกลุ่มนี้พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งก่อนหน้านั้นเขาไม่สามารถใช้สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือบัตรทอง นักเรียนนักศึกษาต่างด้าวไม่สามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการศึกษา และในการถือครองที่ดินก็ไม่สามารถถือครองในนามของตนเองได้เพราะเป็นสิทธิของผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

บทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ภายหลังจากได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ในส่วนของการได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) จะทำให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้งได้หรือไม่ ซึ่งการใช้สิทธิทางการเมืองนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสิทธินี้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งนี้ผู้ได้สัญชาติไทยตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ถือว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดย่อมสามารถเข้าถึงสิทธิทางการเมืองของประเทศไทยได้ และสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้ง รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี การได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายฉบับนี้ในกลุ่มของบุคคลที่โดนถอนสัญชาติ หรือไม่ได้สัญชาติเพราะเป็นผู้เกิดในช่วงที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 มีผลใช้บังคับ นั้นคือบุคคลที่เกิดในช่วงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 และอาจรวมถึงบุตรหลานของบุคคลกลุ่มนี้ด้วย เป็นกลุ่มบุคคลที่ขาดโอกาสในการพัฒนาชีวิตและเข้าถึงโอกาสที่ดีเมื่อครั้งยังอยู่ในวัยเยาว์ และเมื่อประเทศไทยรับรองสิทธิในการมีสัญชาติไทยแล้ว แต่ก็ไม่มีนโยบายการเยียวยาในการขาดโอกาสหรือการเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของบุคคลกลุ่มนี้ ซึ่งรัฐจะต้องมีนโยบายในการเยียวยาต่อผลที่เกิดขึ้น ไม่ให้เกิดความรู้สึกรังเกียจเลือกปฏิบัติและเพื่อเป็นการส่งเสริม ค้ำครองสิทธิให้เป็นไปตามหลักการและแนวคิด การเคารพสิทธิมนุษยชนสากลที่ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ สัญชาติ ชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา หรือสถานะอื่นใด สิทธิมนุษยชนรวมถึงสิทธิในการมีชีวิตและเสรีภาพ ปราศจากการเป็นทาสและการทรมาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการทำงานและการศึกษา และอื่น ๆ อีกมากมายทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิเหล่านี้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดนโยบายเชิงบวกเพื่อเอื้อให้ทุกคนสามารถใช้สิทธิมนุษยชนได้⁹

⁹ Inter-Parliamentary Union and the United Nations (Office of the High Commissioner for Human Rights), *Human Rights: Handbook for Parliamentarians N° 26*, (Paris: Courand et Associés, 2016), 19.

3.3 ข้อเสนอแนะ

ภายใต้การศึกษาวิจัยถึงสิทธิของบุคคลผู้ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551) ผู้ศึกษาวิจัยให้พบว่าสิทธิของบุคคลดังกล่าวย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศไทยเช่นเดียวกับบุคคลที่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่ว่าจะเป็ นสิทธิที่ได้รับรองตามกฎหมายประเภทใดก็ตาม บุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีสิทธิเช่นไร ผู้ได้รับการลงรายการสัญชาติตามมาตรา 23 ก็ย่อมมีสิทธิเช่นนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การศึกษาวิจัยพบว่า การได้รับการรับรองสัญชาติไทยจากการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2551 แม้จะทำให้บุคคลรับรองการมีสัญชาติไทยเช่นเดียวกับบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดก็ตาม หากแต่ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการตกอยู่ภายใต้สถานะบุคคลต่างด้าวเป็นระยะเวลาานทำให้บุคคลเหล่านั้นขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีในแต่ละช่วงอายุวัย ไม่ว่าจะเป็ นการไม่สามารถที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตในการศึกษา การเลือกอาชีพ และในกรณีที่มีปัญหาสุขภาพก็ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพเรื้อรังหากไม่สามารถเข้าสู่สวัสดิการด้านสาธารณสุขของรัฐได้ตั้งแต่ต้น ดังนั้นภายใต้การศึกษาวิจัยนี้ จึงใคร่ขอเสนอ ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.2.1 การเยียวยาจากภาครัฐสำหรับโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ขาดหายไป

ถึงแม้ว่าในมุมมองของภาครัฐจะมองว่าการให้โอกาสในการกลับมา มีสัญชาติไทยแก่บุคคลต่างด้าวภายใต้มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขฉบับที่ 4 2551) จะเป็นการแก้ไข้ปัญหาสำหรับบุคคลที่มีปัญหาด้านบุคคลทางกฎหมายในประเทศประเทศไทยและแก้ปัญหาการไร้สัญชาติของบุคคลผู้เกิดในประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานภาครัฐต้องตระหนักว่าใช้เวลาในการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการประกาศใช้กฎหมายของภาครัฐ เป็นการไ้ใช้ระยะเวลาในการแก้ไข้ปัญหาที่ยาวนาน และถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไข้ปัญหาโดยการประกาศใช้กฎหมายแล้วก็ตามปัญหานั้นก็ยังไม่หมดสิ้นไปเสียทีเดียว กลุ่มคนที่ได้รับการรับรองสิทธิในการมีสัญชาติไทยในการแก้ไข้กฎหมายครั้งนี้ยังเป็นบุคคลที่มีปัญหาด้านต่าง ๆ อยู่มากซึ่งปัญหาเหล่านั้นล้วนเกิดขึ้นเพราะการ ถูกถอนหรือไม่ได้สัญชาติไทยด้วยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประเทศไทยประกาศใช้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็ นเรื่องของการขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข หรือด้านอื่นใดก็ดีที่มีผลมาจาก การที่กลายเป็น บุคคลต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการเยียวยาแก้ไข้ปัญหาเหล่านี้จากภาครัฐต่อกลุ่มบุคคลที่ประสบปัญหายังไม่ได้รับการเยียวยาแต่อย่างใด แม้ความชัดเจนของความเสียหายจะไม่สามารถระบุหรือประเมินเป็นราคาได้อย่างชัดเจน แต่อย่างน้อยที่สุดประเทศไทยควรแสดงความรับรู้และความจริงใจต่อการรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นต่อบุคคลกลุ่มนี้ เพราะการขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของบุคคลหมายถึงการขาดโอกาสในการพัฒนาสังคมที่ดีของประเทศไทยด้วยเช่นกัน การให้สิทธิที่ดีขึ้นกว่าสิทธิปกติทั่วไป ไม่ว่าจะด้านสาธารณสุขที่อาจให้สิทธิด้านการรักษาพยาบาลที่ดีขึ้น หรือด้านการศึกษาที่อาจเปิดโอกาสแก่ผู้ที่เคยเสียโอกาสไปแล้วสามารถมีทางเลือกใน

การศึกษาที่มากขึ้นโดยมีค่าใช้จ่ายน้อยลง จึงจะเป็นการแสดงถึงความจริงใจและความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศไทย ซึ่งจะทำให้มีผลต่อความรู้สึกแก่ประชาชนที่เคยตกอยู่ภายใต้ปัญหาดังกล่าว อีกทั้งจะทำให้ประเทศไทยจะได้ตระหนักถึงปัญหาการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องของสถานะบุคคลตามกฎหมายให้มากขึ้น และต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบในกรณีที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

3.2.2 การชักจูงมทบทวนความเข้าใจในสิทธิของบุคคลผู้ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐในด้านการศึกษา สาธารณสุข หรือหน่วยงานที่ดูแลด้านสวัสดิการทางสังคมต่าง ๆ ทั้งนี้ภาครัฐต้องคำนึงเสมอว่าบุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิในสัญชาติไทยอย่างสมบูรณ์ และเขาเหล่านี้ ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีในช่วงที่ยังไม่ได้รับการรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ดังนั้นหากบุคคลกลุ่มนี้จะต้องใช้สิทธิของตนเองในด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้แก่บุคคลที่มีสัญชาติไทย หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้การดูแลรับรองและสนับสนุนให้บุคคลเหล่านี้ได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้นอย่างเต็มภาคภูมิโดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลกลุ่มนี้เคยเป็นบุคคลต่างด้าวหรือเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยมาก่อน

3.2.3 ประเทศไทยควรจะต้องเริ่มพิจารณาในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเข้าถึงสิทธิในการมีสัญชาติซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์และหากมีสิทธิในสัญชาติแล้วก็จะมีสิทธิตามกฎหมายอื่นตามมาด้วย หากมนุษย์คนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงสัญชาติได้ได้ เขาก็จะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายอีกหลายประการ ด้วยเหตุนี้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาหรือเสียไปของสัญชาติไทยควรจะได้รับ การพิจารณาอย่างรอบคอบ และคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์มาก่อนสิ่งอื่นใด ซึ่งหากมนุษย์มีความมั่นคงแล้วรัฐย่อมที่จะมีความมั่นคงตามมาด้วย ในทางตรงกันข้ามหากรัฐใดมีประชากรที่ไม่สามารถที่จะเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้รัฐนั้นย่อมประสบแต่ปัญหาในเรื่อง สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การออกนโยบายหรือกฎหมายที่ถอนสัญชาติของบุคคลจำนวนมากจึงไม่ควรทำอีกต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องความมั่นคงของรัฐซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายบุคคล ๆ ไป

บรรณานุกรม

- ณัฐกร วิทิตานนท์. *หลักการรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137 ตอนพิเศษ 92 ง (21 เมษายน 2563): 14.
- เรวัต เกลียวศิลป์. “สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ : ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- วิชช์ จีระแพทย์. “กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งการให้สัญชาติไทย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 10, ฉ.30 (ก.ย. – ธ.ค. 2551): 10.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่4) พ.ศ. 2551.” เรื่องเสร็จที่ 486/2554. (พฤษภาคม 2554). 1-5.
- สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ. “หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อคนชายขอบผู้ไม่มีสัญชาติไทย.” *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข* 6, ฉ.3 (ก.ค.-ก.ย. 2555): 408.
- แอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย. “แมกกาซีนเสรีภาพ สำหรับผู้สนใจและเป็นกังวลเรื่องสิทธิมนุษยชน.” *วารสาร Freedom* 4, ฉ.3 (2556): 5-10.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. England: University of Oxford Press, 2008.
- Inter-Parliamentary Union and the United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights. *Human Rights: Handbook for Parliamentarians N° 26*. Paris: Courand et Associés, 2016.

ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง

Legal problems to Control the operation of The Edible-nest Swiftlet House

วิมลรัตน์ แซ่หลี* และวายุภักษ์ ทาบุญมา**

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

1 ม. 4 ต.ท่าจั่ว อ.เมืองนครศรีธรรมราช จ.นครศรีธรรมราช 80280

Wimonrat Saelee and Vayupak Thaboonma

Faculty of Humanities and Social Sciences

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

1 Moo 4, Tha Ngio, Mueang Nakhon Si Thammarat

Nakhon Si Thammarat Province, 80280

Email: wimonrat_sae@nstru.ac.th, vayupak_tab@nstru.ac.th

Received: February 27, 2025

Revised: May 15, 2025

Accepted: May 19, 2025

บทคัดย่อ

นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ในลำดับที่ 857 ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ใดเลี้ยงหรือครอบครอง แต่อนุญาตให้สามารถเก็บรังได้โดยการขออนุญาตจากกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช นกแอ่นกินรังถือเป็นสัตว์เศรษฐกิจเนื่องจากรังนกแอ่นกินรังมีมูลค่าสูงและเป็นสินค้าส่งออกสำคัญไปยังประเทศจีน ปัจจุบันมีการประกอบกิจการอาคารรังนกแอ่นกินรังมากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน และประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เช่น กลิ่น มูลนก เสียง พาหนะนำโรค

การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมา แนวคิดของการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง 2) ศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ

* ผู้ประพันธ์อันดับแรก (First Author), อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช.

** ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author), ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช.

กิจการอาคารนกแอ่นกินรัง 3) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศมาเลเซีย 4) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง 5) เสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยพบว่าปัจจุบันการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังนั้นยังไม่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะในเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการ กำหนดสถานที่ตั้ง มาตรฐานตัวอาคาร ระบบจัดการด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม จึงยังขาดความชัดเจนและขาดประสิทธิภาพในการควบคุมดูแล ผู้วิจัยจึงเห็นว่า 1) ควรแก้ไขกฎหมายให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เลี้ยงหรือเพาะพันธุ์ได้เพื่อส่งเสริมเป็นธุรกิจเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชนและประเทศ 2) ควรตรากฎหมายมาบังคับใช้ในการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นเป็นการเฉพาะโดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน 3) ควรมีการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งผู้ประกอบการ ประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

คำสำคัญ : ปัญหาทางกฎหมาย, การประกอบกิจการ, อาคารนกแอ่นกินรัง, นกแอ่นกินรัง

Abstract

The Edible-nest Swiftlet (The *Aerodramus fuciphagus*) is a protected wild animal under the Wild Animal Conservation and Protection Act, B.E. 2562 (2019) No. 857, which does not allow anyone to raise or possess it, but it can be collected of nests by requesting permission from the Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation. The Edible-nest Swiftlet are considered economic animals because their nests are highly valued, which is an important export product to China. Nowadays, there are more businesses operating The Edible-nest swiftlet houses, it affects the environment, communities and people in the nearby areas, such as smells, bird dropping, noise and disease.

This research aim to 1) Study the background and concept of the swiftlet house business, problems and impact arising from the swiftlet house business. 2) Study the Wild Animal Conservation and Protection Act, B.E. 2562 (2019), the Public Health Act, B.E. 2535 (1992), and the Building Control Act, B.E. 2522 (1979) which involve the operation of the swiftlet house business. 3) Study of the comparison of Thai law and Malaysian law in relation to swiftlet house 4) Study and analyze the legal issues involved in Controlling the problems arising from the operation of swiftlet house 5) Propose guidelines to improve the laws related to the operation of the swiftlet house to be more appropriate and effective.

The research results found that currently, there are no specific laws for the operation of the swiftlet house regarding permission to operate the business, specifying the location, the swiftlet house standards, healthy and environmental management systems. Therefore, there is still a lack of clarity and efficiency in supervision and control. The researcher believes that 1) The Law should be amended to make The Edible-nest Swiftlet (*The Aerodramus fuciphagus*) a protected wild animal that can be raised or bred to promote them as a commercial business to generate income for the community and the country. 2) There should be a specific law of enforce the operation of the swiftlet houses, specifying the details clearly. 3) There should be integration from all section, including business operation, local people, and officials from relevant government, to solve problems effectively and fairly for all parties.

Keywords: Legal problems, Operations, The Edible-nest Swiftlet House, The Edible-nest Swiftlet

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ในลำดับที่ 857 (*Aerodramus fuciphagus* หรือ *Aerodramus gemani*) ตามกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567 นกแอ่นกินรังถือเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทย

รังนกแอ่นจัดเป็นอาหารเพื่อสุขภาพเพราะคุณค่าทางอาหารสูง ช่วยฟื้นฟูร่างกาย และช่วยชะลอวัย จึงเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญและมีราคาสูงเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคโดยเฉพาะชาวจีน ทำให้ปัจจุบันมีการประกอบกิจการอาคารรังนกแอ่นหรือ “รังนกบ้าน” มากขึ้น โดยการสร้างอาคารเพื่อให้นกแอ่นกินรังมาอาศัยทำรัง แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองและห้ามมิให้ผู้ใดครอบครอง แต่การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังนั้นไม่ถือว่าผู้ประกอบการได้ครอบครองนกแอ่นกินรังเพราะนกแอ่นกินรังบินเข้ามาอยู่เอง ไม่ได้จับหรือขัง ไม่ได้ให้อาหาร นกยังบินเข้าออกได้อย่างอิสระตามธรรมชาติ จึงไม่ต้องแจ้งการครอบครองและไม่เป็นความผิดตามมาตรา 17 ส่วนของรังนกแอ่นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2567 ได้มีการออก “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ.2567” ข้อ 3 กำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ และได้มีการออก “ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บ ทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567” ข้อ 4 กำหนดให้ผู้ใดที่ประสงค์จะเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแอ่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นหากผู้ประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังได้มีการขอใบอนุญาตเก็บรังนกแล้ว การเก็บและครอบครองรังนกก็ไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 จึงทำให้รังนกบ้านกลายเป็นรังนกที่ถูกกฎหมายและสามารถส่งออกได้ ทำให้มีผู้ประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังเพิ่มมากขึ้น โดยจะสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่อยู่อาศัย จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนและเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เช่น มลนกกลิ่นมูลนก เชื้อโรค ไรนก เป็นพาหะนำโรค ความชื้นของผนังอาคารทำให้บ้านที่อยู่ติดกันมีความชื้นไม่เหมาะกับการอยู่อาศัย อีกทั้งยังมีการเปิดเสียงเรียกนกผ่านลำโพงเสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญ จนเกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบกิจการกับชาวบ้านในพื้นที่ใกล้เคียง ในปัจจุบันการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังมีการควบคุมดูแลภายใต้บทบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามแต่ละกรณีไป ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2561 แต่ยังไม่มียกกฎหมายเฉพาะที่มาควบคุมดูแลในเรื่องนี้โดยตรงจึงยังขาดความชัดเจนและขาดประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลเพื่อให้การประกอบ

กิจการเป็นไปอย่างเหมาะสมและลดปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชน จึงควรศึกษาวิจัย ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดของการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง
2. เพื่อศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศมาเลเซีย
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง
5. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังนั้นยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการ แต่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งยังไม่มีกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการควบคุมดูแล จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในทุกด้าน ทั้งด้านสถานที่ตั้งอาคารและสาธารณสุขที่ต้องมีความปลอดภัยต่อประชาชนในชุมชน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และปัญหาผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ประกาศระเบียบ คำสั่ง เอกสารตำราต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ระเบียบ คำสั่ง เอกสารตำราต่าง ๆ คู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยที่

เกี่ยวข้องที่กับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง และนำความรู้ที่ได้จากการศึกษามา วิเคราะห์โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อให้เห็นถึง ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังในประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ กิจการอาคารนกแอ่นกินรัง ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่น กินรัง
2. ได้ทราบถึงกฎหมายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่ เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง
3. ได้ทราบความแตกต่างระหว่างกฎหมายประเทศไทยกับกฎหมายประเทศมาเลเซีย ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง
4. ได้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมปัญหาที่เกิดจากการ ประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง
5. ได้แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคาร นกแอ่นกินรัง ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการศึกษาความเป็นมา แนวคิดของการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง และปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่น

2.1.1 ความเป็นมา และแนวคิดของการประกอบกิจการอาคารนกแอ่น

นกแอ่นกินรัง (*Aerodramus fuciphagus* หรือ *Aerodramus germani*)

มีการกระจายพันธุ์ตั้งแต่ด้านตะวันตกของมหาสมุทรอินเดียจนถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะตามหมู่เกาะต่าง ๆ ในประเทศไทยนกแอ่นกินรังอยู่กระจายตั้งแต่ภาคตะวันออกเฉียง ใต้ ถึงภาคกลาง จนถึงภาคใต้ แทบทุกจังหวัด¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้บริเวณชายฝั่งทั้งอ่าวไทย และอันดามัน ปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลจำนวนประชากรนกแอ่นกินรังที่ชัดเจนมีเพียงการประเมิน สถานภาพจำนวนโดยอ้างอิงจากสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (The IUCN Red List of Threatened Species) โดย BirdLife International 2016 ซึ่งพบว่า

¹ นันทชัย พงศ์พัฒนานุรักษ์ และคณะ, “ความรู้พื้นฐานด้านนกแอ่นกินรังเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างยั่งยืน,” *วารสารวนศาสตร์ไทย* 40, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 170-171.

สถานภาพนกแอ่นกินรังในระดับโลกอยู่ในเกณฑ์มีความเสี่ยงน้อยต่อการสูญพันธุ์ และมีพื้นที่การกระจายพันธุ์กว้างขวางขึ้น แต่แนวโน้มของนกแอ่นกลับมีจำนวนลดลง เนื่องจากมีการคุกคามในการเก็บเกี่ยวไข่และรังนก และคาดว่าประชากรนกแอ่นกินรังเต็มวัยมีไม่น้อยกว่า 10,000 ตัว และมีแนวโน้มลดลงไม่เกินร้อยละสิบในช่วง 10 ปี² นับตั้งแต่ปี 2016 เป็นต้นไป

ประเทศไทยกำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 ในลำดับที่ 857 นกแอ่นกินรัง (*Aerodramus fuciphagus* หรือ *Aerodramus germani*) ตามกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567³

รังนกแอ่น รังนกแอ่นเกิดจากสารคัดหลั่งจากต่อมน้ำลายของนกแอ่นกินรัง ลักษณะจะมีสีขาว เหนียว โดยนกแอ่นจะใช้เวลาในการสร้างรังนกประมาณ 30-54 วัน⁴ รังนกแอ่นมีเอนไซม์สูงทำให้มีสารอาหารประเภทโปรตีนสูง⁵ มีประโยชน์ต่อร่างกายจึงนิยมบริโภคเพื่อสุขภาพ ช่วยฟื้นฟูร่างกาย และช่วยชะลอวัย ส่วนใหญ่นกแอ่นกินรังจะอาศัยและทำรังในถ้ำ ดังนั้นรังนกจึงเก็บได้ยากและมีปริมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับความนิยมของผู้บริโภคโดยเฉพาะชาวจีน ประเทศจีนเป็นตลาดรังนกที่ใหญ่ที่สุดในโลกมีสัดส่วนการบริโภครังนกร้อยละ 80 ของการบริโภคทั่วโลก และเป็นประเทศที่นำเข้ารังนกมากที่สุด รังนกจึงกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่ทำรายได้จำนวนมาก ปัจจุบันหลายประเทศจึงได้ส่งเสริมให้มีการผลิตรังนกในรูปแบบของฟาร์มนกแอ่นจนกลายเป็นอุตสาหกรรมรังนกที่สำคัญและสร้างรายได้จำนวนมาก เช่น ประเทศอินโดนีเซียและประเทศมาเลเซีย ประเทศที่ส่งออกรังนกมากที่สุด คือ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย ประเทศเวียดนาม ตามลำดับ โดยข้อมูลจาก GACC พบว่า ในช่วงเดือนมกราคม – ตุลาคม พ.ศ.2023 ประเทศจีนนำเข้ารังนกทั้งหมด 485,446 กิโลกรัม มูลค่า 4,173,326,870 หยวน แบ่งเป็นรังนกจากประเทศอินโดนีเซีย 2,821,457,029 หยวน (ประมาณ 13,063,346,044 บาท) รังนกจากประเทศมาเลเซีย 1,347,212,193 หยวน (ประมาณ 6,237,592,453 บาท) และรังนกจากประเทศไทย 4,657,648 หยวน

² สภาผู้แทนราษฎร, “กระทู้ถามแยกเฉพาะที่ 361/ร.,” 2565,

https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/146/T_0041.PDF, สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2567.

³ กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนที่ 58 ก (24 กันยายน 2567): 34.

⁴ โอภาส ขอบเขตต์, *นกในเมืองไทย เล่ม 2* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะวนศาสตร์ ภาควิชาชีววิทยา ป่าไม้, 2542), อ้างถึงใน นันทชัย พงศ์พัฒนานุรักษ์ และคณะ “ความรู้พื้นฐานด้านนกแอ่นกินรังเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน,” *วารสารวนศาสตร์ไทย* 40, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 169-175.

⁵ สำนักหอสมุดและศูนย์สารสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, “ฐานข้อมูลส่งเสริมและยกระดับคุณภาพสินค้า OTOP,” 2567, <http://otop.dss.go.th/index.php/en/knowledge/informationrepack/343-edible-bird-nest?showall=&start=12>, สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2567.

1) ปัญหาเชื้อโรค พาหะนำโรคต่าง ๆ เช่น โรคไข้หวัดนก โรคปอดอักเสบ โรคเยื่อหุ้มสมองอักเสบ มุลนกอาจมีเชื้อราทำให้ติดเชื้อในระบบทางเดินอาหารหรือหากเข้าสู่ปอดก็ส่งผลกระทบต่อสมองและอาจมีอาการรุนแรงถึงขั้นเสียชีวิต

2) ปัญหากลิ่นเหม็นรบกวนจากมูลของนกแอ่นกินรัง

3) ปัญหาเสียงรบกวนจากเสียงนกร้องและเสียงจากลำโพงที่ใช้เรียกนก

การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังไม่ผิดกฎหมายโดยตรงและยังทำรายได้จำนวนมากให้แก่ผู้ประกอบการแต่กลับไม่มีกฎหมายมาควบคุมดูแลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนมีการร้องเรียนปัญหาต่อหน่วยงานภาครัฐ จนกลายเป็นความขัดแย้งและข้อพิพาทกันในชุมชน ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนบางพื้นที่ได้มีการรวมตัวกันฟ้องผู้ประกอบการให้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

2.2 ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังกฎหมายไทย

จากการวิจัยพบว่า การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

2.2.1 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562⁷

มาตรา 4 วางหลักกำหนดความหมายสัตว์ป่าคุ้มครองคือสัตว์ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศ หรือมีจำนวนลดลงจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

มาตรา 14 วรรคสอง วางหลักกำหนดว่าห้ามเก็บ ทำอันตราย หรือครอบครองรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่รัฐมนตรีกำหนดและได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

มาตรา 17 วางหลักกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาต เช่น กรณีสวนสัตว์ที่ได้รับใบอนุญาต หรือการครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย

กรณีรังของนกแอ่นกินรังนั้นสามารถเก็บหรือครอบครองได้โดยจะต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่

2.2.2 กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567⁸ ข้อ 3 “กำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามลำดับ 857”

⁷ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 104.

⁸ กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนที่ 58 ก (24 กันยายน 2567): 34.

2.2.3 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดชนิด สัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ.2567⁹ ข้อ 3 “กำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ใน ครอบครองซึ่งรังได้”

2.2.4 ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับ ใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567¹⁰ ข้อ 4 “กำหนดให้ผู้ใดที่ประสงค์จะเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแอ่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่”

2.2.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535¹¹

มาตรา 25 วางหลักไว้ว่า กำหนดให้บางกรณีถือเป็นเหตุรำคาญ เช่น การเลี้ยง สัตว์ในปริมาณหรือวิธีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การกระทำที่ทำให้เกิดกลิ่น เสียง ฝุ่น หรือ มลพิษอื่น ๆ จนเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา 26 วางหลักไว้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามและระงับเหตุ รำคาญ รวมถึงดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่สาธารณะให้ปลอดจากเหตุรำคาญ

มาตรา 28 วางหลักไว้ว่า หากเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด และอาจจะวิธีแก้ไขหรือป้องกันเหตุรำคาญในอนาคต

มาตรา 28/1 วางหลักไว้ว่า หากเหตุรำคาญเกิดขึ้นในวงกว้างจนเป็นอันตราย ต่อสุขภาพสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมเหตุ รำคาญ และดำเนินมาตรการป้องกันตามที่กำหนด หากสถานการณ์คลี่คลายแล้ว ต้องประกาศ ยกเลิกเขตควบคุมโดยเร็ว

2.2.6 กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2560¹²

ข้อ 5 วางหลักไว้ว่า ให้ผู้ดำเนินกิจการที่อยู่ในประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่น ออกข้อกำหนดควบคุมไว้แล้ว ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ อย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นใดยังไม่ได้ออกข้อบัญญัติควบคุมกิจการบางประเภท เช่น การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และอนุบาลสัตว์ทุกชนิด

⁹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ.2567, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนพิเศษ 324 ง (26 พฤศจิกายน 2567): 63.

¹⁰ ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บทำ อันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567, ข้อ 4, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนพิเศษ 323 ง (25 พฤศจิกายน 2567): 29.

¹¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2535): 27.

¹² กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2560, ข้อ 5 ข้อ 6, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 80 ก (4 สิงหาคม 2560): 15.

กิจการเหล่านั้นจึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้ประชาชนอาจไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพตามกฎหมายสาธารณสุข

ข้อ 6 วางหลักไว้ว่า ให้สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากสถานที่สำคัญ เช่น ศาสนสถาน โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานเลี้ยงเด็ก และสถานดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยพักฟื้น หากอยู่ในระยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ต้องมีระบบป้องกันผลกระทบที่มีประสิทธิภาพ

2.2.7 ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558¹³

ข้อ 3 ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 1. กิจการที่เกี่ยวข้องสัตว์เลี้ยง (1) “การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด” ซึ่งมีขอบเขตความหมายหมายถึง “สถานที่ที่ทำการเพาะพันธุ์สัตว์ หรือเลี้ยงสัตว์หรืออนุบาลสัตว์ทุกชนิด โดยไม่ได้มีการจำกัดจำนวนตัวและกิจการที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์นั้นต้องเป็นสัตว์ที่สามารถเลี้ยงได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง”

2.2.8 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2562¹⁴

มาตรา 21 “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ”

มาตรา 65 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ...”

2.2.9 กฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹⁵

ข้อ 3 “ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไข...”

¹³ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 165 ง (17 กรกฎาคม 2558): 16.

¹⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522, มาตรา 21 มาตรา 65, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522): 1.

¹⁵ กฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ข้อ 3, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 52 ก (2 ตุลาคม 2540): 1.

2.2.10 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562¹⁶

มาตรา 37 “ในเขตที่ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรมนั้น...”

จากการวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ.2567 และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของ การควบคุมดูแลนกแอ่นกินรังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองรวมถึงควบคุมดูแลรังนกแอ่นกินรังด้วยเพื่อคุ้มครองไว้ไม่ให้สูญพันธุ์เพราะเป็นสัตว์ที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เกี่ยวข้องในเรื่องของสุขอนามัยของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการประกอบกิจการที่ได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2562 เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลการขออนุญาตสร้างอาคาร พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลกำหนดพื้นที่ในการตั้งอาคารนกแอ่นกินรัง

2.3 ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังในประเทศไทย

จากการวิจัยพบว่าประเทศไทยผลิตและส่งออกรังนกแอ่นกินรังอยู่ในลำดับที่สองของโลกรองจากประเทศอินโดนีเซีย โดยได้มีการส่งออกรังนกไปยังบริเวณหมู่เกาะมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮองกง ไต้หวัน¹⁷ ประเทศไทยเขียวนั้นมีนโยบายชัดเจนในการส่งเสริมการเลี้ยงนกแอ่นกินรังให้มีการทำเป็นฟาร์มนกแอ่นเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์ โดยได้มีการส่งเสริมจากรัฐบาล และมีกฎหมายมาควบคุมดูแลที่เกี่ยวข้องกับการทำฟาร์มนกแอ่นหลายฉบับ ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการประกอบกิจการ โดยจะต้องมีการขออนุญาตและจดทะเบียนตามกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการฟาร์มนกแอ่นในประเทศไทย มีดังนี้

¹⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 37, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 27.

¹⁷ อมรรรัตน์ อ่ำมาตเสนา, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกจากบ้านนกแอ่นกินรังในมาเลเซีย และแนวทางการออกแบบกฎหมายควบคุมการผลิตของประเทศไทย,” วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 11, ฉ.1 (มกราคม - มิถุนายน 2566): 73.

2.3.1 Environmental Quality Act 1974¹⁸

มาตรา 21 อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการปล่อย การปลดปล่อย ฯลฯ รัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษาสภาแล้ว อาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดเงื่อนไขสำหรับการปล่อย ปลดปล่อย หรือทิ้งสารอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม มลพิษ หรือของเสีย รวมถึงการปล่อยเสียงรบกวน

มาตรา 22 ข้อจำกัดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ ห้ามบุคคลใดปล่อยหรือปลดปล่อยสารอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม มลพิษ หรือของเสียสู่อากาศได้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 บุคคลจะถือว่าเป็นผู้ปล่อยมลพิษสู่อากาศ

- (a) วางสิ่งใด ๆ ในที่ที่สามารถลอยสู่อากาศได้
- (b) ก่อให้เกิดหรือปล่อยกลิ่นเหม็นรุนแรง หรือกลิ่นไม่พึงประสงค์
- (c) เผาของเสียจากการค้า กระบวนการหรืออุตสาหกรรม
- (d) ใช้อุปกรณ์เผาไหม้เชื้อเพลิงที่ไม่มีอุปกรณ์ควบคุมหรือกำจัดมลพิษที่เหมาะสม

เหมาะสม

ผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและต้องรับโทษปรับไม่เกิน 100,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากยังคงละเมิดต่อไปหลังได้รับคำสั่งจากอธิบดี จะถูกปรับเพิ่มเติมไม่เกิน 1,000 ริงกิตต่อวัน

มาตรา 23 ข้อจำกัดเกี่ยวกับมลพิษทางเสียง ห้ามบุคคลใดสามารถปล่อย ทำให้เกิด หรืออนุญาตให้มีเสียงที่มีปริมาณ ความเข้ม หรือคุณภาพเกินกว่าข้อกำหนด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต ผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและต้องรับโทษปรับไม่เกิน 100,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากยังคงละเมิดต่อไปหลังได้รับคำสั่งจากอธิบดี จะถูกปรับเพิ่มเติมไม่เกิน 500 ริงกิตต่อวัน

2.3.2 Local Government Act 1976¹⁹

มาตรา 72 ให้อำนาจสภาท้องถิ่นในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับสุขอนามัยและการป้องกันเหตุรำคาญ

มาตรา 107 กำหนดให้การดำเนินกิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่น

¹⁸ Government of Malaysia, “Environmental Quality Act 1974 Section 21, Section 22, Section 23,” 2001, https://ewaste.doe.gov.my/wp-content/uploads/2020/12/Environmental_Quality_Act_1974_-_ACT_127.pdf, accessed November 30, 2024.

¹⁹ Government of Malaysia, “Local Government Act 1976 Section 72, Section 107,” 2012, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal130371.pdf>, accessed November 30, 2024.

2.3.3 Wildlife Conservation Act 2010²⁰ มาตรา 10 ห้ามการจับหรือครอบครอง สัตว์ป่าที่ได้รับการคุ้มครองโดยไม่ได้รับอนุญาต

มาตรา 68 กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นอันตรายต่อที่อยู่อาศัยของสัตว์

2.3.4 แนวทางปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงนกแอ่นกินรังที่กำหนดขึ้นโดย กรมสัตว์ป่า (The Wildlife Department)²¹ เพื่อกำหนดมาตรฐานของอาคารนกแอ่นหรือ ฟาร์มนกแอ่น โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) อาคารนกแอ่นจะต้องไม่สร้างในเขตเมือง เทศบาล แหล่งชุมชน พื้นที่อยู่อาศัย โรงเรียน สถานพยาบาล สถานที่ประกอบพิธีกรรม พื้นที่กักเก็บน้ำ หรือสถานที่สาธารณะใดๆ และได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2519 (Town and Country Planning Act 1976) และได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติทางจราจร การระบายน้ำ และอาคาร พ.ศ. 2517 (Street, Drainage and Building Act 1974

2) อาคารนกแอ่นที่ตั้งอยู่ภายในเขตอำนาจของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนเขตหรือผังท้องถิ่น

3) อาคารนกแอ่นจะต้องไม่สร้างขึ้นภายในรัศมี 100 เมตรจากสนามบิน และ ภายในรัศมี 5 กิโลเมตรจากพื้นที่ลงจอดเครื่องบิน

4) ผู้ประกอบกิจการอาคารนกแอ่นจะต้องแนบแผนที่ตั้งของอาคารไปพร้อมกับ แบบฟอร์มการขอใบอนุญาตจากกรมสัตว์ป่า

5) การประกอบกิจการจะต้องทำในพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

6) ผู้ประกอบกิจการจะต้องทำความสะอาดและมีการกำจัดของเสียอย่างเป็น ระบบภายในฟาร์มรังนกและพื้นที่โดยรอบ

7) ผู้ประกอบกิจการจะต้องควบคุมดูแลปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของ ประชาชนบริเวณโดยรอบ เช่น กลิ่นเหม็น ยุง แมลงวัน และความสะอาด

8) การใช้งานเครื่องบันทึกเสียงนกแอ่นจะต้องตั้งไม่เกิน 55 เดซิเบล ลำโพง ควรจะเอียงขึ้นไปยังท้องฟ้าที่มุม 60 องศา และเจ้าของกิจการสามารถใช้เครื่องบันทึกเสียงได้ เฉพาะช่วงเวลา 06:00-07:00 น.

9) ใบอนุญาต

ก. ใบอนุญาตซื้อขาย (Trading license) จากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ข. สำหรับผู้ประกอบกิจการรายใหม่จะต้องได้รับใบอนุญาตการเลี้ยงสัตว์ (Animal Husbandry Permits) จากกรมสัตว์ป่า

²⁰ Government of Malaysia, "Wildlife Conservation Act 2010 Section 10, Section 68," 2014, <https://storage.unitedwebnetwork.com/files/478/2bcd898fbf196a7cc36b99572fbc3a70.pdf>, accessed November 30, 2024.

²¹ The Wildlife Department under the Ministry of Tourism, "Swiftlet farming guidelines out," 2012, <http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=82760>, accessed November 30, 2024.

ค. สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการขายรังนกแอนจะต้องได้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการ (Animal Trader Permit) จากกรมสัตว์ป่า

ง. สำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการนำเข้าหรือส่งออกรังนกแอนจะต้องได้รับใบอนุญาตนำเข้าและส่งออก (Permit for Bringing In and Permit for Bringing Out) จากกรมสัตว์ป่า

จ. ใบอนุญาตจะต้องต่ออายุเป็นประจำทุกปี

10) การย้ายลูกนกแอนหรือไข่ต้องได้รับอนุญาตจากกรมสัตว์ป่า

11) ผู้ประกอบการต้องเก็บบันทึกการเก็บ หรือกำจัดรังนกแอน

12) ผู้ประกอบการต้องมีแผนบริหารความเสี่ยง

13) ผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เหล่านี้จะต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ

14) ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามนี้

ก. เลี้ยงนกแอนให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติการเลี้ยงสัตว์ที่ดี (Good Animal Husbandry Practice: GAHP)

ข. ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนด

ค. ดูแลและเข้ารับการตรวจสุขภาพตามที่กำหนด

ง. ปฏิบัติตามคำสั่งอื่นใดตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนดเป็นครั้งคราว

2.3.5 ระเบียบสุขอนามัยอาหาร พ.ศ.2552 (Food Hygiene Regulations 2009) รังของนกแอนกินรังจัดเป็นอาหาร ดังนั้นอาคารที่ใช้สำหรับจัดเตรียมหรือผลิต รังจึงเป็นสถานที่ผลิตอาหาร ผู้ประกอบการจึงต้องขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถานที่ผลิตอาหาร (Food Premises) ต่อกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบสุขอนามัยอาหาร พ.ศ.2552 (Food Hygiene Regulations 2009) ข้อ 3²²

2.3.6 ต้องได้การรับรองการปฏิบัติที่ดีในการผลิตอาหาร (Good Manufacturing Practices: GMP) เป็นระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานในการผลิตอาหารเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและมั่นใจต่อการบริโภค ตั้งแต่สถานประกอบการ โครงสร้างอาคาร วัตถุประสงค์กระบวนการผลิต มีระบบบันทึกข้อมูล ตรวจสอบ ติดตามคุณภาพผลิตภัณฑ์ มีระบบการจัดการที่ดีในเรื่องสุขอนามัยตามมาตรฐานสุขอนามัยที่ดี (Good Hygiene Practice: GHP) มีการควบคุมระบบการจัดการความปลอดภัยของอาหารที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล (Hazards Analysis and Critical Control Points: HACCP) มุ่งเน้นการป้องกันและควบคุมอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตอาหารจะช่วยลดความเสี่ยงของการเกิดโรคที่มาจากอาหาร

²² Ibid.

2.3.7 ต้องขอจดทะเบียนสถานที่ผลิตรังนกแอ่นกินรังจากกรมปศุสัตว์ (Department of Veterinary Services: DVS) ตามกำหนดการของรัฐมนตรีของรัฐบาลกลาง (Schedule of the Ministers of the Federal Government Order 2009) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน กำจัดโรคที่เกิดจากสัตว์และโรคติดเชื้อมาจากสัตว์สู่คน มีอำนาจตรวจสอบอาคารหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ และควบคุมการนำเข้าและส่งออกสัตว์หรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ ในกรณีผู้ประกอบการอาคารนกแอ่นกินรังที่ต้องการส่งออกจะต้องได้รับใบรับรองความปลอดภัย (Veterinary Health Mark Certification: VHM) จากกรมปศุสัตว์เพิ่มอีกด้วย²³

2.4 ผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายประเทศมาเลเซีย

การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 โดยกำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองเพราะเป็นสัตว์ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศหรือมีจำนวนลดลงจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 12 ห้ามมิให้มีการล่า และมาตรา 17 ได้ห้ามมิให้บุคคลใดครอบครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตทำกิจการสวนสัตว์ หรือการครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย และตามมาตรา 14 วรรคสอง ได้ห้ามมิให้เก็บ ทำอันตราย หรือครอบครองรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่รัฐมนตรีกำหนดและได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ส่วนของรังนกแอ่นกินรังมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ.2567 ข้อ 3 ได้กำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ โดยหากผู้ใดที่ประสงค์จะเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแอ่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บ ทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567 ข้อ 4 ดังนั้นการเก็บรังนกแอ่นจึงสามารถทำได้โดยการขออนุญาตจากกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่ในกรณีของการเลี้ยงหรือการเพาะพันธุ์เลี้ยงนกแอ่นกินรังนั้นยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากนกแอ่นกินรังไม่ใช่สัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้มีการเพาะพันธุ์ได้

การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการขออนุญาตประกอบกิจการไว้โดยเฉพาะ มีเพียงการขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และการขออนุญาตเก็บรังนกจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บ ทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่า

²³ อมรรัตน์ อำนวยเสนา, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกจากบ้านนกแอ่นกินรังในมาเลเซียและแนวทางการออกแบบกฎหมายควบคุมการผลิตของประเทศไทย,” 77.

คุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ. 2567 ไม่มีการกำหนดพื้นที่ชัดเจนในการสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการจึงยังขาดการควบคุมดูแลให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม และไม่ถือว่าเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ออกตามความในมาตรา 31 พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงไม่ต้องขออนุญาตในการประกอบกิจการจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจโดยตรงในการควบคุมดูแล และเมื่อไม่ใช่กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2560 ที่จะเข้าไปควบคุมการตั้งสถานประกอบการให้มีระยะห่างจากพื้นที่สำคัญ เช่น โรงพยาบาล วัด และโรงเรียนได้

หน่วยงานท้องถิ่นทำได้เพียงใช้อำนาจในกรณีที่มีการร้องเรียนปัญหาโดยถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25 และให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการห้ามและระงับเหตุรำคาญ รวมถึงดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่สาธารณะให้ปลอดจากเหตุรำคาญนั้นตามบทบัญญัติในมาตรา 26 และหากเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด และอาจจะบุนิว้แก้ไขหรือป้องกันเหตุรำคาญในอนาคตควบคุมเหตุรำคาญ เช่น กลิ่น เสียง มูลสัตว์ และปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 28 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าต้องมีการร้องเรียนมาจึงจะสามารถเข้าไปควบคุมปัญหาได้โดยประสานงานร่วมกับเจ้าพนักงานสาธารณสุข แต่ไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมดูแลในเรื่องนี้โดยตรงตั้งแต่เริ่มการประกอบกิจการและไม่สามารถเข้าไปดำเนินการตรวจสอบได้หากไม่มีการร้องเรียน จึงทำให้ยังขาดประสิทธิภาพในการควบคุมแก้ไขปัญหาลักษณะที่เกิดขึ้นในด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ประเทศมาเลเซียมีการส่งเสริมการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นในลักษณะของการทำฟาร์มแบบอุตสาหกรรม จึงมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ในประเทศมาเลเซียนกแอ่นกินรังจัดเป็นสัตว์ป่าควบคุมตาม Wildlife Conservation Act 2010 และ Local Government Act 1976 ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งอาคารเพาะเลี้ยงนกแอ่น โดยการออกกฎหมายเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากกิจการ รวมถึงเสียง กลิ่น และมูลสัตว์ ตาม Environmental Quality Act 1974 และมีการกำหนดเขตที่สามารถตั้งอาคารเลี้ยงนกแอ่นได้ เช่น ห้ามตั้งในพื้นที่ชุมชนเมือง ตาม Town and Country Planning Act 1976 และในประเทศมาเลเซียได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการออกกฎหมายมาควบคุมดูแล อีกทั้งมีบทลงโทษที่หนักหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

การประกอบกิจการอาคารรังนกแอ่นกินรังนั้นไม่มีการออกกฎหมายเฉพาะมีเพียงแนวทางปฏิบัติ (Guidelines for Swiftlet Farming Industry) ที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่น แต่แนวทางปฏิบัติของประเทศมาเลเซียที่มีความชัดเจนโดยได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและผลกระทบต่าง ๆ การทำฟาร์มนกแอ่นต้องมีการขออนุญาตการประกอบกิจการจากรัฐบาล

กลางและท้องถิ่นและให้หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบควบคุมดูแล มีการกำหนดมาตรฐานเฉพาะสำหรับอาคารนกแอ่น มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการประกอบกิจการห้ามตั้งในเขตพื้นที่เมือง โรงพยาบาล โรงเรียน ชุมชน ต้องผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) มีข้อกำหนดเฉพาะสำหรับตัวอาคาร ทั้งแบบแปลนอาคาร การทำความสะอาด มีระเบียบควบคุมระบบกำจัดของเสีย จำกัดระดับเสียงและเวลาการใช้ลำโพง และนอกเหนือจากแนวทางปฏิบัติแล้วการประกอบกิจการอาคารรังนกแอ่นผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วยดังนี้

1. กฎหมายอาคารและสิ่งปลูกสร้าง (Uniform Building By-Law 1986)²⁴
2. พระราชบัญญัติการทำลายเชื้อโรคจากแมลง (Destruction of Disease-Bearing Insects Act 1975)²⁵
3. ระเบียบสุขอนามัยอาหาร พ.ศ.2552 (Food Hygiene Regulations 2009)²⁶
4. พระราชบัญญัติผังเมือง (Town and Country Planning Act 1976)²⁷
5. พระราชบัญญัติถนน การระบายน้ำ และอาคารสิ่งปลูกสร้าง (Street, Drainage And Building Act 1974)²⁸
6. พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า (Protection of Wild Life Act, 1972)²⁹ ที่ใช้บังคับในการควบคุม คุ้มครอง อนุรักษ์ และจัดการสัตว์ป่าในมาเลเซีย ในบริเวณคาบสมุทรและเขตปกครองสหพันธรัฐลาบวน

2.5 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรัง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2562 แล้วพบว่า การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังนั้นผู้ประกอบการไม่ได้มีการเก็บ ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือ

²⁴ Government of Malaysia, "UNIFORM BUILDING BY-LAW 1986," 2006,

<https://www.slideshare.net/slideshow/ubbl-1984-pdf/62919452>, accessed November 30, 2024.

²⁵ Government of Malaysia, "DESTRUCTION OF DISEASE-BEARING INSECTS ACT 1975," 2006,

<https://umresearch.um.edu.my/wp-content/uploads/2024/05/ACT-154-DESTRUCTION-OF-DISEASE-BEARING-INSECTS-ACT.pdf>, accessed November 30, 2024.

²⁶ Government of Malaysia, "Food Hygiene Regulations 2009," 2009,

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal91581.pdf>, accessed November 30, 2024.

²⁷ Government of Malaysia, "TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT 1976," 2014,

<https://tcclaw.com.my/wp-content/uploads/2020/12/Town-and-Country-Planning-Act-1976.pdf>, accessed November 30, 2024.

²⁸ Government of Malaysia, "STREET, DRAINAGE AND BUILDING ACT 1974," 2014,

<https://www.ppj.gov.my/storage/7476/133---STREET%2C-DRAINAGE-AND-BUILDING-ACT-1974.pdf>, accessed November 30, 2024.

²⁹ Government of Malaysia, "PROTECTION OF WILD LIFE ACT 1972," 1972,

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal11322.pdf>, accessed November 30, 2024.

ทำอันตรายนกแอ่น แต่กลับดูแลนกแอ่นเป็นอย่างดี มีการสร้างอาคารให้มีความเหมาะสมกับการทำรังโดยเลียนแบบตามธรรมชาติ ผู้ประกอบการอาคารรังนกแอ่นจึงไม่มีความผิดตามมาตรา 12 อีกทั้งไม่ได้มีการ กักขัง จำกัดอาณาเขตให้อาหาร หรือทำการที่มีลักษณะเป็นการเลี้ยงนกแอ่น นกแอ่นสามารถบินเข้าออกได้อย่างอิสระ จึงไม่ถือเป็นการเลี้ยงหรือครอบครองนกแอ่นไว้ จึงไม่มีความผิดตามมาตรา 17 แต่หากผู้ประกอบการมีการเพาะพันธุ์หรือเลี้ยงนกแอ่นไว้เพื่อขยายพันธุ์ก็ย่อมมีความผิดในฐานดังกล่าว เพราะนกแอ่นไม่จัดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ และผู้ประกอบการเก็บเฉพาะรังนกแอ่นไปขาย ไม่ได้มีการค้าหรือขายตัวนกแอ่นหรือซากนกแอ่น จึงไม่มีความผิดตามมาตรา 29

ในกรณีผู้ประกอบการเข้าไปเก็บและครอบครองรังของนกแอ่นนั้นปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ. 2567 ข้อ 3 กำหนดให้นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้โดยการขอใบอนุญาตจากกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567 ข้อ 4

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังไม่เป็นการกระทำที่ผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 และไม่ต้องมีการขออนุญาตในการประกอบกิจการอาคารนกแอ่น ดังนั้นจึงยังไม่มี การควบคุมดูแลตั้งแต่เริ่มการประกอบกิจการมีเพียงการขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และการขออนุญาตเก็บรังนกจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567 เท่านั้น ซึ่งก็ไม่ได้มาควบคุมดูแลในส่วนของความเหมาะสมของตัวอาคาร ระบบการจัดการของเสีย กลิ่น เสียงแต่อย่างใด อีกทั้งการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกินรังนั้นไม่ถือเป็นกิจการอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากนกแอ่นไม่ใช่สัตว์ที่สามารถเลี้ยงหรือเพาะพันธุ์ได้และการที่ผู้ประกอบการสร้างอาคารให้นกเข้ามาทำรังนั้นก็ไม่ได้มีการให้อาหารหรือกักขังนกไว้แต่อย่างใดยังมีอิสระตามธรรมชาติ ดังนั้นจึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่ต้องขออนุญาตในการประกอบกิจการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ออกตามความในมาตรา 31 พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ตามกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2560 ดังนั้นหากเกิดปัญหาผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงแล้วมีการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐจึงจะเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาโดยถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อน

รำคาญที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการออกคำสั่งให้แก้ไข แต่ก็ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนและไม่มีมาตรการในการเยียวยาต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ

2.6 ผลการศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องของหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2561 แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะมาควบคุมดูแลการประกอบกิจการตั้งแต่การขออนุญาตประกอบกิจการ การดำเนินกิจการที่ต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบหรืออันตราย และการเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อให้มีการควบคุมดูแลมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบกำกับดูแลโดยตรงมีเพียงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละส่วน เช่น การขออนุญาตสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแต่ไม่มีการกำหนดมาตรฐานสำหรับการทำอาคารนกแอ่นไว้โดยเฉพาะ การขออนุญาตเก็บรังนกจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช นั้นก็เพื่อควบคุมดูแลในส่วนของนกแอ่นให้เหมาะสมไม่กระทบต่อระบบนิเวศของนกแอ่นและการขยายพันธุ์เท่านั้น แต่ในกรณีที่มีการประกอบกิจการนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขก่อความเดือดร้อนรำคาญ เช่น กลิ่นมูลนก เสียงรบกวน และเชื้อโรคต่อประชาชนหรือชุมชน นั้นยังไม่ได้มีกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมดูแล หน่วยงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการประกอบกิจการ และไม่มีการกำหนดรายละเอียดหน้าที่ไว้โดยชัดเจนทำให้การควบคุมดูแลขาดเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ หน่วยงานท้องถิ่นทำได้เพียงใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ ออกคำสั่งมาควบคุมดูแลในกรณีที่มีการร้องเรียนเหตุเดือดร้อนรำคาญ

ผู้วิจัยเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยยังคงกำหนดให้นกแอ่นกึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เลี้ยงหรือเพาะพันธุ์ได้ตามกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงนกแอ่นกึ่งเป็นธุรกิจเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชน และยังเป็นการช่วยขยายพันธุ์และเพิ่มจำนวนประชากรของนกแอ่นกึ่งให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย อีกทั้งหากมีการขออนุญาตประกอบกิจการรัฐจัดเก็บค่าธรรมเนียมแล้วนารายได้นั้นไปดูแลประชาชนหรือพัฒนาประเทศ และหากนกแอ่นกึ่งรังสามารถเลี้ยงหรือเพาะพันธุ์ได้รัฐจะสามารถเข้าไปควบคุมดูแลการประกอบกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะจะถือว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ประเภทกิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง (1) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด ซึ่งให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นได้ โดยต้องขออนุญาตการประกอบกิจการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีการออกข้อบัญญัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือรัฐควรตรากฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีการควบคุมการประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำแนวทางปฏิบัติของประเทศมาเลเซียมาเป็นหลักเกณฑ์ใน

การยกร่างกฎหมาย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการส่งออกแรงงานที่ใหญ่เป็นอันดับสองของโลก และมีการอนุญาตให้ทำกิจการเป็นฟาร์มนกแอ่นในรูปแบบอุตสาหกรรมโดยมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนเป็นระบบทั้งในเรื่องการควบคุมตัวอาคาร การดูแลเลี้ยงนก และการเก็บรังนก ทำให้การประกอบกิจการนกแอ่นของประเทศมาเลเซียมีประสิทธิภาพและลดข้อพิพาทในชุมชน

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

จากการวิจัยพบว่า ปัจจุบันการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกึ่งรังได้รับความนิยมมากขึ้นเพราะรังนกแอ่นกึ่งรังมีมูลค่าสูงสร้างรายได้จำนวนมากแก่ผู้ประกอบการ โดยส่วนใหญ่จะสร้างอาคารในเขตพื้นที่ชุมชน ทำให้ส่งผลกระทบต่อด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก กลิ่น เสียง เชื้อโรค จากการวิจัยพบว่าในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมาควบคุมดูแลการประกอบกิจการอาคารนกแอ่น โดยตรงมีเพียงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้โดยตรงทำให้ยังขาดการควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ

การประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกึ่งรังยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตประกอบกิจการมีเพียงการขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และการขออนุญาตเก็บรังนกจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567 เท่านั้น การสร้างอาคารจึงยังไม่มีกฎหมายมาควบคุมให้ตั้งอยู่ในสถานที่เหมาะสม และยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานเฉพาะมาควบคุมอาคาร ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ นำมาสู่ข้อร้องเรียนให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปดูแลแก้ไขทั้งเรื่อง มลพิษ กลิ่น เสียง เชื้อโรค หน่วยงานรัฐก็ใช้อำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในกรณีที่ดีถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญเท่านั้น ซึ่งทำได้เพียงการออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญนั้นแต่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลการประกอบกิจการได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการตรากฎหมายมาบังคับใช้ในการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นเป็นการเฉพาะ

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทาง

3.2.1 ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2562 โดยกำหนดให้นกแอ่นกึ่งรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่เลี้ยงหรือเพาะพันธุ์ได้ตามกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงนกแอ่นกึ่งรังเป็นธุรกิจเชิงพาณิชย์เพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชนและประเทศ

แล้วรัฐจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรืออากรจากการประกอบกิจการ ซึ่งหากสามารถเลี้ยงหรือเพาะพันธุ์ได้รัฐก็สามารถเข้าไปควบคุมการประกอบกิจการได้เพราะจะถือว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2558 ประเภทกิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง (1) การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด ซึ่งให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกำกับการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นได้ โดยต้องขออนุญาตการประกอบกิจการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3.2.2 ควรตรากฎหมายเฉพาะมาควบคุมการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกึ่งรัง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการอาคารนกแอ่นกึ่งรัง พ.ศ. ...” โดยกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน ดังนี้

- 1) กำหนดลักษณะของกิจการให้ชัดเจน เพื่อจำแนกระหว่างรังนกบ้านกับรังนกธรรมชาติ
- 2) กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบออกใบอนุญาตควบคุมดูแลการประกอบกิจการในพื้นที่
- 3) การขอใบอนุญาต กำหนดเงื่อนไข คุณสมบัติผู้ขอใบอนุญาต ขั้นตอนวิธีการขอรับใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม
- 4) กำหนดสถานที่ตั้งกิจการ โดยต้องอยู่ห่างจากชุมชน โรงเรียน โรงพยาบาล และสถานที่สาธารณะ เป็นไปตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562
- 5) กำหนดมาตรฐานการควบคุมอาคารทั้งภายนอกให้มีโครงสร้างที่ปลอดภัย และภายในอาคารมีระบบการกำจัดกลิ่น มูลนก เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรค มาตรฐานเรื่องเสียงรบกวน มีการควบคุมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับอาคารที่มีขนาดใหญ่ มีการขออนุญาตการก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
- 6) ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการเข้าตรวจสอบประเมินคุณภาพอาคาร และระบบการจัดการภายในอาคารด้านสุขอนามัยตามระยะเวลาที่กำหนด โดยควรกำหนดให้ตรวจสอบทุกปี
- 7) บทลงโทษ การเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีผู้ประกอบการฝ่าฝืนกฎหมาย
- 8) การจัดการข้อร้องเรียน การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ การตั้งกองทุนชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการ

3.2.3 ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการเก็บข้อมูลจากผู้ประกอบกิจการ ประชาชนในพื้นที่ที่มีการประกอบกิจการอาคารบ้านนกแอ่นกึ่งรัง รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการบูรณาการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2567. ข้อ 3. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนที่ 58 ก (24 กันยายน 2567): 34.
- กฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2560. ข้อ 5 ข้อ 6. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 80 ก (4 สิงหาคม 2560): 15.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. ข้อ 3. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 52 ก (2 ตุลาคม 2540): 1.
- นันทชัย พงศ์พัฒนานุรักษ์, แสงสรรค์ ภูมิสถาน, ยุทธพงศ์ คำศรีสุข, ธนิต สำลึงค์ และพฤทธิราศรี. “ความรู้พื้นฐานด้านนกแอ่นกินรังเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน.” วารสารวนศาสตร์ไทย 40, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 170-171.
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่อนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังได้ พ.ศ.2567. ข้อ 3. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนพิเศษ 324 ง (26 พฤศจิกายน 2567): 63.
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558. ข้อ 3. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 165 ง (17 กรกฎาคม 2558): 16.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562. มาตรา 37. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 27.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2535): 27.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522. มาตรา 21 มาตรา 65. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522): 1.
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 104.
- ภัทรพร วันวงศ์. “ปัญหาการกำกับดูแลการเก็บรังนกแอ่นจากสิ่งปลูกสร้างของเอกชน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2558.
- ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ไม่ใช่สัตว์น้ำ พ.ศ.2567. ข้อ 4. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 141 ตอนพิเศษ 323 ง (25 พฤศจิกายน 2567): 29.

สภาผู้แทนราษฎร. “กระทู้ถามแยกเฉพาะที่ 361/ร.” 2565.

https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/146/T_0041.PDF.

สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2567.

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองหนานหนิง. “คู่แข่งไทยในตลาดจีนเพิ่มขึ้น รังนกเวียดนามลือตแรกได้นำเข้าสู่ตลาดจีนอย่างเป็นทางการแล้ว.” 2566.

<https://www.ditp.go.th/post/155978>. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2567.

สำนักหอสมุดและศูนย์สารสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. “ฐานข้อมูลส่งเสริมและยกระดับคุณภาพสินค้า OTOP.” 2567.

[http://otop.dss.go.th/index.php/en/knowledge/informationrepack/343-](http://otop.dss.go.th/index.php/en/knowledge/informationrepack/343-edible-bird-s-nest?showall=&start=12)

[edible-bird-s-nest?showall=&start=12](http://otop.dss.go.th/index.php/en/knowledge/informationrepack/343-edible-bird-s-nest?showall=&start=12). สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2567.

อมรรัตน์ อำมาตเสนา. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกจากบ้านนกแอ่นกินรังในมาเลเซีย และแนวทางการออกแบบกฎหมายควบคุมการผลิตของประเทศไทย.” *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี* 11, ฉ.1 (มกราคม - มิถุนายน 2566): 73.

โอภาส ขอบเขตต์. *นกในเมืองไทย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะวนศาสตร์ ภาควิชาชีววิทยาป่าไม้, 2542. อ้างถึงใน นันทชัย พงศ์พัฒนานุรักษ์, แสงสรรค์ ภูมิสถาน, ยุทธพงศ์ คำศรีสุข, ธนิต สำลิวงค์, และพฤทธิ ราศรี. “ความรู้พื้นฐานด้านนกแอ่นกินรังเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน.” *วารสารวนศาสตร์ไทย* 40, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 169-175.

Government of Malaysia. “*DESTRUCTION OF DISEASE-BEARING INSECTS ACT 1975.*” 2006.

[https://umresearch.um.edu.my/wp-content/uploads/2024/05/ACT-154-](https://umresearch.um.edu.my/wp-content/uploads/2024/05/ACT-154-DESTRUCTION-OF-DISEASE-BEARING-INSECTS-ACT.pdf)

[DESTRUCTION-OF-DISEASE-BEARING-INSECTS-ACT.pdf](https://umresearch.um.edu.my/wp-content/uploads/2024/05/ACT-154-DESTRUCTION-OF-DISEASE-BEARING-INSECTS-ACT.pdf). accessed

November 30, 2024.

Government of Malaysia. “*Environmental Quality Act 1974 Section 21, Section 22, Section 23.*” 2001. https://ewaste.doe.gov.my/wp-content/uploads/2020/12/Environmental_Quality_Act_1974_-_ACT_127.pdf. accessed November 30, 2024.

Government of Malaysia. “*Food Hygiene Regulations 2009.*” 2009.

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal91581.pdf>. accessed November 30, 2024.

Government of Malaysia. “*Local Government Act 1976 Section 72, Section 107.*” 2012. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal130371.pdf>. accessed November 30, 2024.

- Government of Malaysia. “*PROTECTION OF WILD LIFE ACT 1972.*” 1972.
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mal11322.pdf>. accessed November 30, 2024.
- Government of Malaysia. “*STREET, DRAINAGE AND BUILDING ACT 1974.*” 2014.
<https://www.ppj.gov.my/storage/7476/133---STREET%2C-DRAINAGE-AND-BUILDING-ACT-1974.pdf>. accessed November 30, 2024.
- Government of Malaysia. “*TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT 1976.*” 2014.
<https://tcclaw.com.my/wp-content/uploads/2020/12/Town-and-Country-Planning-Act-1976.pdf>. accessed November 30, 2024.
- Government of Malaysia. “*UNIFORM BUILDING BY-LAW 1986.*” 2006.
<https://www.slideshare.net/slideshow/ubbl-1984-pdf/62919452>.
accessed November 30, 2024.
- Government of Malaysia. “*Wildlife Conservation Act 2010 Section 10, Section 68.*” 2014.
<https://storage.unitedwebnetwork.com/files/478/2bcd898fbf196a7cc36b99572fbc3a70.pdf>. accessed November 30, 2024.
- The Wildlife Department under the Ministry of Tourism. “*Swiftlet farming guidelines out.*” 2012. <http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=82760>,
accessed November 30, 2023.

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพไทย
ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติ
การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย
พ.ศ. 2560 ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น
และเกาหลีใต้

Legal Issues regarding Tax Measures for Promoting Thai
Startups under the Investment Promotion Act B.E. 2520 and
the Enhancement of Competitiveness for Targeted Industries
Act B.E. 2560: A Comparative Study with Singapore, Japan,
and South Korea

จารุกิตติ งามสมทรง* และ ศิริญญา ดุสิตนานนท์**
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เลขที่ 126/1 ถนน วิภาวดีรังสิต ซอย 2
แขวงรัชดาภิเษก เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร 10400

Jarukit Ngamsomsong and Sirinya Dusitnanond
Faculty of Law, University of the Thai Chamber of Commerce
126/1 Vibhavadi Rangsit Soi 2, Ratchadaphisek Subdistrict,
Din Daeng District, Bangkok 10400
Email: Jarukit.ng@thaichamber.org, sirinya_dus@utcc.ac.th

Received: March 17, 2025

Revised: May 8, 2025

Accepted: May 13, 2025

บทคัดย่อ

การพัฒนาสตาร์ทอัพเป็นกลยุทธ์สำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ
ประเทศ หลายประเทศได้ออกมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพให้เติบโตอย่าง
รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม มาตรการภาษีของไทยยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้าง และการดำเนินการ
ทำให้สตาร์ทอัพไทยเผชิญกับอุปสรรคและไม่สามารถแข่งขันได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยงานวิจัยนี้

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

** อาจารย์ที่ปรึกษา, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

ศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมสตาร์ทอัพในประเทศไทย โดยวิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 พร้อมเปรียบเทียบกับมาตรการของ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งมีแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนสตาร์ทอัพ

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังขาดมาตรการภาษีที่สอดคล้องกับลักษณะของสตาร์ทอัพ โดยมีปัญหาเรื่อง ความไม่ชัดเจนของนิยาม "สตาร์ทอัพ" ความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษี ข้อจำกัดของมาตรา 31 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และการขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง ขณะที่ประเทศที่ศึกษามีการกำหนดนิยามที่ชัดเจน และมีมาตรการภาษีที่เอื้อต่อการเติบโตของสตาร์ทอัพ โดยผู้เขียนเสนอให้มีการกำหนดนิยามสตาร์ทอัพให้ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษี ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับการเติบโตของธุรกิจ และจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่ส่งเสริมสตาร์ทอัพ เพื่อให้ธุรกิจกลุ่มนี้สามารถเติบโตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระดับสากล

คำสำคัญ: มาตรการภาษี, การส่งเสริมการลงทุน, ธุรกิจสตาร์ทอัพ, การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

Abstract

The promotion of startups is one of key policies to enhance national economic competitiveness and foster innovation-driven growth. Many countries have implemented tax measures which are specifically designed to support startups. These tax measures include mitigating financial burdens and encouraging investment in high-growth enterprises. However, Thailand's existing tax framework remains structurally inadequate and lacks clear implementation strategies, resulting in significant barriers to startup growth and competitiveness. This study critically examines legal framework governing tax measures for startup promotion in Thailand, focusing on the Investment Promotion Act B.E. 2520 and the Enhancement of Competitiveness for Targeted Industries Act B.E. 2560. A comparative analysis is conducted with Singapore, Japan, and South Korea. These specific countries have successfully implemented tax policies to support their startup ecosystems.

The findings reveal that Thailand's current tax measures do not adequately address the unique characteristics of startups. Key legal challenges include the absence of a clear legal definition of "startup," inconsistencies and overlaps in tax incentives, constraints posed by Sections 31 and 36 of the Investment Promotion Act B.E. 2520, and the lack of a centralized regulatory body dedicated to startup development. In contrast, the examined countries provide well-defined legal classifications, streamlined tax incentives, and targeted regulatory frameworks that facilitate startup growth. Based on these findings, this study proposes clarifying the legal definition of startups, eliminating redundancy in tax measures, revising tax incentives to better support startup scalability, and establishing a dedicated governmental agency responsible for startup promotion. These policy adjustments are essential for enhancing the efficiency of Thailand's startup ecosystem and strengthening its position in the global market.

Keywords: Tax Measures, Investment Promotion, Startup businesses, Enhancement of competitiveness

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สตาร์ทอัพ (Startup) เป็นวิสาหกิจกลุ่มใหม่ ที่มุ่งเน้นการเติบโตอย่างรวดเร็วผ่านการนำนวัตกรรม เทคโนโลยี หรือแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ในการดำเนินธุรกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจ การจ้างงาน และสังคมในภาพรวม ธุรกิจกลุ่มนี้ถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต เนื่องจากมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจจากการพึ่งพาอุตสาหกรรมดั้งเดิมนำไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม¹ ซึ่งสตาร์ทอัพ ถือได้ว่าเป็นกิจการที่เริ่มต้นจากธุรกิจขนาดเล็ก มีศักยภาพที่เติบโตได้อย่างรวดเร็ว โดยเน้นการพัฒนาโมเดลธุรกิจที่สามารถทำซ้ำได้ง่าย และขยายขอบเขตการดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเทคโนโลยี และนวัตกรรมมักเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินธุรกิจประเภทนี้ นอกจากนี้ สตาร์ทอัพมักเกิดจากการมองหาโอกาสใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาผลิตภัณฑ์ และบริการที่ยังไม่มีในตลาด ถือเป็นการสร้างคุณค่าใหม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคหรือสังคมอย่างสร้างสรรค์² โดยในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวัน ธุรกิจสตาร์ทอัพได้กลายเป็นกลไกขับเคลื่อนที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจ ด้วยลักษณะเฉพาะที่เน้นการพัฒนา และขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ธุรกิจสตาร์ทอัพกลายเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญในยุคปัจจุบัน³ อย่างไรก็ตาม การเติบโตของธุรกิจเหล่านี้ไม่อาจแยกขาดจากระบบภาษีที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริม การพัฒนา และการสร้างรายได้ของรัฐ การออกแบบ และจัดการระบบภาษีที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมศักยภาพของธุรกิจสตาร์ทอัพ พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาธุรกิจสตาร์ทอัพจึงเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของประเทศไทยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสู่ยุคดิจิทัลและเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Innovation-Driven Economy) ธุรกิจเหล่านี้มีศักยภาพสูงในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและการสร้างงานในอนาคต โดยใช้เทคโนโลยีและแนวคิดนวัตกรรมในการดำเนินธุรกิจ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ธุรกิจสตาร์ทอัพมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศ การเติบโตของธุรกิจเหล่านี้ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกฎหมาย และมาตรการภาษีที่

¹ ณฤทธิ วรพงษ์ดี, *SET Your Startup Business Guide รู้จักธุรกิจสตาร์ทอัพ*, บรรณาธิการโดย นุชนาถ คุณความดี (กรุงเทพมหานคร: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2560), 2.

² ธนาคารไทยพาณิชย์, “5 คำถามเกี่ยวกับ “สตาร์ทอัพ” ที่คนอยากรู้,” 2563,

<https://www.scb.co.th/th/personal-banking/stories/business-maker/startup.html>, สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567.

³ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, ““Startups as a Key Driver for Competitiveness” เปิดโอกาสให้ สตาร์ทอัพ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันประเทศ,” 2564, <https://www.depa.or.th/th/article-view/startups-key-driver-competitiveness>, สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567.

ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการ และลักษณะเฉพาะของธุรกิจสตาร์ทอัพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจในระยะยาว แม้รัฐบาลจะพยายามส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพผ่านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 แต่ข้อจำกัดในกฎหมายเหล่านี้ยังคงสร้างอุปสรรคที่ทำให้การเติบโตของธุรกิจสตาร์ทอัพไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาธุรกิจสตาร์ทอัพในประเทศไทย ภายใต้กรอบของกฎหมายภาษีที่มีอยู่ โดยปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการขยายตัวของธุรกิจ แต่ยังอาจลดทอนศักยภาพในการดึงดูดการลงทุนและลดโอกาสในการพัฒนานวัตกรรมที่สำคัญในอนาคต โดยมีปัญหาที่สนใจอยู่ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า “ธุรกิจสตาร์ทอัพ” ในกฎหมายไทย ปัญหาความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษีระหว่างกฎหมายหลายฉบับในประเทศไทย ปัญหาข้อจำกัดของมาตรา 31 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และปัญหาการขาดหน่วยงานส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพที่เพียงพอ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในปัญหาดังกล่าวเพื่อให้สามารถพัฒนาบทกฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถหาแนวทางในการแก้ไขบทกฎหมายให้ครอบคลุมการสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในด้านมาตรการภาษีภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 ซึ่งยังมีความคลุมเครือในบางประเด็น เช่น การกำหนดความหมายของธุรกิจสตาร์ทอัพและข้อจำกัดในเรื่องของมาตรการภาษีที่ไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของธุรกิจสตาร์ทอัพได้อย่างเต็มที่ รวมถึงความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติภาษีระหว่างกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสน และขาดความชัดเจนในการบังคับใช้ ดังนั้นบทความนี้ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นในการเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจสตาร์ทอัพในปัจจุบัน ทั้งในด้านความชัดเจนของการกำหนดคำจำกัดความและมาตรการภาษีที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาธุรกิจสตาร์ทอัพในประเทศไทยอย่างยั่งยืนและสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสตาร์ทอัพ และมาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพไทย ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ.2560 และต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหา มาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพของไทย และต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศ สิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

1.2.4 เพื่อศึกษา และเสนอแนวทางพัฒนาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อการ ส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพไทย โดยการศึกษามาจากแนวปฏิบัติในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถพัฒนา ปรับปรุงให้เหมาะสม และตอบสนองความต้องการของธุรกิจสตาร์ทอัพได้ดียิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพในประเทศไทยยังขาดความชัดเจน และความเหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในกฎหมาย และขาดความยืดหยุ่นในการ รองรับธุรกิจสตาร์ทอัพอย่างเต็มที่ อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของธุรกิจสตาร์ทอัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดการ กำหนดนิยามที่ชัดเจนของธุรกิจสตาร์ทอัพ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการกำหนดมาตรการภาษีที่ เหมาะสม นอกจากนี้ ความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษี ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ รวมถึง ข้อจำกัดของมาตรา 31 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ยังเป็น อุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนา และการเติบโตของสตาร์ทอัพในประเทศไทย และการขาด หน่วยงานเฉพาะที่สามารถส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งทำให้การดำเนิน มาตรการภาษีขาดประสิทธิผล ดังนั้น การศึกษาแนวทางจากประเทศที่มีมาตรการภาษี และ โครงสร้างสนับสนุนสตาร์ทอัพที่มีประสิทธิภาพ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จะสามารถ นำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบภาษีของไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

บทความนี้มุ่งศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจ สตาร์ทอัพในประเทศไทย โดยเน้นการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดสิทธิ ประโยชน์ทางภาษีแก่ธุรกิจนวัตกรรมในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยเนื้อหาการศึกษา ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของธุรกิจสตาร์ทอัพ เจาะลึกในการจัดเก็บภาษีใน รูปแบบต่าง ๆ ข้อจำกัดของมาตรา 31 และมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ นอกจากนี้ยังได้ศึกษา กฎหมายต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบแนวทางการสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพของประเทศที่มี ระบบภาษีที่ส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจเกิดใหม่อย่างเป็นระบบ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยประเทศสิงคโปร์ พิจารณากฎหมาย Inland Revenue Authority of Singapore Act 1992 สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้ศึกษา Corporation Tax Act และประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ Support for Small and Medium Enterprise Establishment Act และ Venture Investment Promotion Act - และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในกิจการร่วมทุน และเครดิตภาษี

สำหรับค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา รวมทั้ง Value-Added Tax Act ซึ่งการศึกษานี้จึงมีขอบเขตชัดเจนในการวิเคราะห์กฎหมายภายในประเทศควบคู่กับการเปรียบเทียบระบบกฎหมายภาษีของต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายไทยให้สามารถสนับสนุนการเติบโตของธุรกิจสตาร์ทอัพได้อย่างยั่งยืนและแข่งขันได้ในระดับสากล

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

บทความนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ บทความทางวิชาการ หนังสือ วารสารทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ งานวิจัย คำพิพากษา พระราชบัญญัติ ตลอดจนเอกสารและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพและมาตรการทางภาษี รวมถึงข้อมูลจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบ เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภาษีสำหรับธุรกิจสตาร์ทอัพในประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 พร้อมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการภาษีให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น

2. ผลการวิจัย

2.1 ข้อพิจารณาพื้นฐานและแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 ความหมาย และนิยามของธุรกิจสตาร์ทอัพ

สตาร์ทอัพ (Start-up) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากศูนย์กลางเทคโนโลยีของโลกอย่างซิลิคอน แวลลีย์ ซึ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด และสามารถขยายธุรกิจได้อย่างรวดเร็วในลักษณะที่แตกต่างจากธุรกิจทั่วไปที่มักเติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไป จุดเด่นของสตาร์ทอัพคือความสามารถในการเติบโตแบบก้าวกระโดด โดยอาศัยเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และความคิดสร้างสรรค์เป็นตัวขับเคลื่อน อีกทั้งยังใช้รูปแบบธุรกิจที่สามารถทำซ้ำได้ และขยายขนาดโดยไม่ต้องเพิ่มต้นทุนในระดับเดียวกัน ทำให้สามารถแข่งขันและขยายตลาดได้ในวงกว้างภายในระยะเวลาอันสั้น⁴ ในระดับสากล หลายประเทศได้กำหนดนิยามของธุรกิจสตาร์ทอัพไว้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม เช่น ญี่ปุ่น กำหนดให้สตาร์ทอัพต้องมีอายุไม่เกิน 10 ปี มีการใช้เทคโนโลยีหรือแนวคิดใหม่ในการดำเนินธุรกิจ และได้รับการรับรองจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI) หรือองค์การส่งเสริมการค้าต่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan External Trade Organization หรือ JETRO) ภายใต้โครงการ J-Startup ซึ่งมุ่งส่งเสริมธุรกิจที่มีศักยภาพในการเติบโตระดับโลก ส่วนเกาหลีใต้ ใช้เกณฑ์คล้ายกัน โดยกำหนด

⁴ ณฤทธิ วรพงษ์ดี, *SET Your Startup Business Guide รู้จักธุรกิจสตาร์ทอัพ*, 8-11.

นิยามสตาร์ทอัพ ตามกฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มาตรา 2 ว่า ต้องเป็นกิจการที่มีอายุไม่เกิน 7 ปี มีคุณสมบัติด้านนวัตกรรมหรือเทคโนโลยี และผ่านกระบวนการรับรองจากหน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวงเอสเอ็มอีและสตาร์ทอัพ (Ministry of SMEs and Startups) และ Korea Institute of Startup & Entrepreneurship Development (KISED) เพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากรัฐและแหล่งทุนในระบบสตาร์ทอัพของประเทศ เป็นต้น โดยในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้ให้ความหมายของสตาร์ทอัพว่า เป็นธุรกิจเกิดใหม่ที่มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการโดยใช้นวัตกรรมในรูปแบบที่สามารถทำซ้ำได้ และขยายตลาดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและเติบโตอย่างก้าวกระโดด เช่น ฟินเทค อีคอมเมิร์ซ และไบโอเทค⁵ ตัวอย่างบริษัทสตาร์ทอัพในประเทศไทย ได้แก่ แพลตฟอร์มจองคิว (QueQ) สตาร์ทอัพด้านการเกษตรแม่นยำ (Ricult) และระบบจัดการอีเวนต์ (Zipevent) เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของธุรกิจสตาร์ทอัพไทยในปัจจุบัน⁶ กล่าวโดยสรุปสตาร์ทอัพ คือกิจการที่เริ่มต้นจากธุรกิจขนาดเล็กและมีศักยภาพในการเติบโตอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด โดยอาศัยเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการที่ตอบโจทย์ความต้องการของตลาด จุดเด่นของธุรกิจสตาร์ทอัพคือความสามารถในการขยายตัวได้โดยไม่ต้องเพิ่มต้นทุนมากนัก และสามารถทำซ้ำกระบวนการต่าง ๆ เช่น การผลิตหรือการขายได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายพื้นที่ ช่วยให้เติบโตได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน โดยเมื่อเปรียบเทียบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises หรือ SMEs) กับสตาร์ทอัพ จะเห็นความแตกต่างที่ชัดเจนในหลายด้าน เช่น (1) รูปแบบของธุรกิจ โดย SMEs เป็นธุรกิจที่นำสินค้าและบริการที่มีอยู่แล้วมาพัฒนาให้ดีขึ้น ในขณะที่สตาร์ทอัพ พบว่า สตาร์ทอัพเน้นการสร้างสิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน หรือใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหา เพื่อตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น Flash Express, Pomelo และ Grab (2) รูปแบบการลงทุน โดย SMEs มักได้รับเงินทุนจากเจ้าของกิจการเอง หรือจากการกู้ยืม เช่น ธนาคารหรือแหล่งเงินทุนที่เกี่ยวข้อง ส่วนสตาร์ทอัพส่วนใหญ่พึ่งพาการลงทุนร่วม จากนักลงทุนเอกชน แทนที่จะพึ่งพาสถาบันการเงิน (3) รูปแบบของสินทรัพย์ โดย SMEs มีรูปแบบทรัพย์สินในรูปแบบจับต้องได้ ส่วนสตาร์ทอัพ จะมุ่งเน้นการสร้างสินทรัพย์ทางปัญญา เช่น แพลตฟอร์มดิจิทัลหรือเทคโนโลยีเฉพาะ (4) อัตราการเติบโตของธุรกิจ โดย SMEs เติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไป ขณะที่สตาร์ทอัพสามารถเติบโตแบบก้าวกระโดดในระยะสั้น และ (5) ความเสี่ยงและผลตอบแทน โดย SMEs มีความเสี่ยงปานกลางและมุ่งเน้นความมั่นคง ส่วนสตาร์ทอัพมีความเสี่ยงสูงแต่หากสำเร็จจะให้ผลตอบแทนในระดับสูงจากการสนับสนุนของนักลงทุนระยะยาว⁷

⁵ พัฒนา อังพานิช, “Startup คนไทย สู่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติ,” *วารสารส่งเสริมการลงทุน* 27, ฉ. 11 (พฤศจิกายน 2559): 8.

⁶ โอ-เออเบ็น, “14 ธุรกิจ Startup ไทยที่น่าสนใจพลิกโฉมให้ชีวิตง่ายกว่าเดิม #ลองใช้ยัง?,” 2559, <https://www.iurban.in.th/inspiration/14newstartupthailand/>, สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567.

⁷ Short Recap, “Startup กับ SMEs แตกต่างกันอย่างไร,” 2563,

ดังนั้น ความแตกต่างระหว่าง ธุรกิจ SMEs และ สตาร์ทอัพ จึงสะท้อนให้เห็น วัตถุประสงค์และแนวทางการเติบโตที่ต่างกัน SMEs มุ่งพัฒนาสินค้าและบริการเดิมให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้การเติบโตที่มั่นคงและค่อยเป็นค่อยไป ขณะที่สตาร์ทอัพเน้นนวัตกรรม และการเติบโตอย่างรวดเร็วโดยอาศัยเงินทุนจากนักลงทุน แม้จะมีความเสี่ยงสูงกว่า แต่หากประสบความสำเร็จก็ให้ผลตอบแทนสูง ความแตกต่างนี้ทำให้ทั้งสองธุรกิจมีความสำคัญ เฉพาะตัว ซึ่งผู้ประกอบการ นักลงทุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาในการกำหนด แนวทางสนับสนุนให้สอดคล้องกับเป้าหมายเศรษฐกิจระยะยาว

2.1.2 การระดมเงินทุนของธุรกิจสตาร์ทอัพ

เงินทุน เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเติบโตของธุรกิจ โดยเฉพาะสตาร์ทอัพซึ่ง ขับเคลื่อนด้วยความคิดสร้างสรรค์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ตั้งแต่การแปลงแนวคิดเป็น ผลิตภัณฑ์ จนถึงการขยายตลาดอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม สตาร์ทอัพในระยะเริ่มต้นมักเผชิญ ข้อจำกัด เช่น ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือยังไม่มีรายได้ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนจาก สถาบันการเงินแบบดั้งเดิมได้ จึงจำเป็นต้องพึ่งพานักลงทุนหรือแหล่งทุนทางเลือกที่เข้าใจ ลักษณะธุรกิจ และสามารถสนับสนุนได้ทั้งด้านเงินทุนและคำปรึกษาในทุกช่วงของการเติบโต⁸

เป้าหมายหลักของสตาร์ทอัพ คือ สร้างการเติบโตอย่างรวดเร็ว เพราะธุรกิจ สตาร์ทอัพมีการแข่งขันสูง มีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งทำให้เกิดคู่แข่งและรูปแบบธุรกิจ ใหม่ที่สามารถพลิกโฉมอุตสาหกรรม หรือสามารถตอบสนองพฤติกรรมของลูกค้าได้ดีกว่าดังนั้น เป้าหมายหลักของสตาร์ทอัพ คือ การระดมทุนให้เพียงพอสำหรับขับเคลื่อนสตาร์ทอัพให้ เป็นผู้นำในด้านบริการ หรือผลิตภัณฑ์นั้นๆ ภายในระยะเวลา 3 ถึง 5 ปี การขยายตัวอย่างรวดเร็ว จะช่วยให้สตาร์ทอัพมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน ไม่เช่นนั้นสตาร์ทอัพอาจจะตกอยู่ใน สถานการณ์ที่ถูกคู่แข่งตีตลาดแย่งฐานลูกค้า และทำให้ธุรกิจไม่สามารถดำเนินไปตามเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ การระดมทุนของสตาร์ทอัพสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่

1) ระยะเริ่มต้นของสตาร์ทอัพ หรือที่เรียกว่า “Seed Round” เป็นช่วงแรก ของการก่อตั้งและพัฒนาธุรกิจ โดยเปรียบได้กับการเพาะเมล็ดพันธุ์ที่ต้องอาศัยการบ่มเพาะ อย่างเหมาะสมเพื่อให้สามารถเติบโตได้ในระยะยาว ในระยะนี้ เงินทุนจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อ การวางรากฐานของกิจการ โดยสตาร์ทอัพที่อยู่ในระยะ Seed Round มักอยู่ในช่วงที่มีแนวคิด ธุรกิจชัดเจน และกำลังพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการให้พร้อมเข้าสู่ตลาด เงินทุนที่ได้รับจะถูก นำไปใช้กับการวิจัยตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี และการจัดจ้างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น นักพัฒนาซอฟต์แวร์ หรือนักออกแบบผลิตภัณฑ์ ซึ่งจำนวนเงินที่สตาร์ทอัพสามารถระดม ทุนได้ในช่วงนี้อยู่ที่ประมาณ 50,000–2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ 1.5–66 ล้านบาท โดยแหล่งเงินทุนหลักได้แก่ ครอบครัวและเพื่อน การระดมทุนจากคนหมู่มาก

<https://shortrecap.co/social-talk/politics/startup-กับ-sme-ต่างกันอย่างไร/>, accessed November 30, 2024.

⁸ เสวนา, “สรุปประเด็นจากงานเสวนา “กลไกค้ำประกันเครดิต ตัวช่วยของ SMEs ในการเข้าถึงเงินทุน”,” 2567, <https://www.bot.or.th/th/news-and-media/news/news-20240604.html>, สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2567.

บุคคลที่มีทรัพย์สินสูง โครงการบ่มเพาะ และธุรกิจเงินร่วมลงทุน โดยทั่วไปบุคคลที่มีทรัพย์สินสูง หรือ Angel Investors มักเป็นผู้ให้ทุนหลักในช่วงนี้ และมักมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแก่สตาร์ทอัพด้วย เพื่อให้ได้รับเงินลงทุน สตาร์ทอัพต้องจัดทำแผนธุรกิจที่ชัดเจน แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของกิจการในการนำเงินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และสร้างผลตอบแทนในอนาคต ทั้งนี้ด้วยความหลากหลายของลักษณะธุรกิจในระยะเริ่มต้น จึงอาจมีการจำแนกกลุ่มย่อยเพิ่มเติม เช่น กลุ่มที่อยู่ในขั้นเตรียมการ ขั้นระดมทุน หรือขั้นเร่งพัฒนา⁹

2) ระยะการเติบโต แบ่งออกเป็น (1) Series A เป็นขั้นเริ่มต้นของการขยายธุรกิจอย่างจริงจัง โดยสตาร์ทอัพต้องแสดงให้เห็นว่ารูปแบบธุรกิจสามารถใช้งานได้จริงในตลาด และมีฐานลูกค้าที่ตอบรับผลิตภัณฑ์หรือบริการแล้ว การระดมทุนในระยะนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตอบสนองตลาดได้ดียิ่งขึ้น และการเริ่มขยายไปยังกลุ่มลูกค้าใหม่ โดยแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่จะมาจาก นักลงทุนสถาบัน หรือธุรกิจเงินร่วมลงทุน ที่เริ่มเข้ามาให้การสนับสนุนในเชิงโครงสร้าง (2) Series B โดยในระยะการเติบโตขั้นนี้ เกิดขึ้นหลังจากธุรกิจสตาร์ทอัพได้รับเงินทุนหลักจากนักลงทุน และมีการปรับขยายให้ใหญ่ยิ่งขึ้นพร้อมเพิ่มฐานลูกค้า ซึ่งโดยส่วนใหญ่ธุรกิจจะนำเงินลงทุนไปซื้อธุรกิจที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (Buying-out Business) เพื่อต่อยอดธุรกิจได้อย่างรวดเร็ว และ (3) Series C โดยธุรกิจสตาร์ทอัพในขั้นนี้ถือว่าเป็น การขยายฐานตลาดและขนาดธุรกิจในระดับนานาชาติ หรือในบางกรณีอาจมีการเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนในภูมิภาคนั้น ๆ ทั้งนี้การที่ สตาร์ทอัพจะได้รับการระดมทุน ต้องมีการแข่งขันนำเสนอบริษัท ในหลากหลายวิธีการ อาทิ การเสนอภาพรวมของธุรกิจ และการเสนอขายธุรกิจให้นักลงทุนสนใจในเวลาอันสั้น¹⁰

2.2 มาตรการทางภาษีเพื่อการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพใน ไทย และต่างประเทศ

การส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพในแต่ละประเทศมีความสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการพัฒนาในระยะยาว โดยเฉพาะในด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจในยุคดิจิทัล ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางภาษีที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้ใช้ในการสนับสนุนและส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ รวมถึงการออกแบบมาตรการภาษีที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจเหล่านี้ในระดับสากล โดยในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพได้รับความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากนวัตกรรมต้องการการสนับสนุนจากกฎหมาย และมาตรการทางภาษีที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคทางการเงินและส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจใหม่ที่มีศักยภาพสูง โดยมีมาตรการหลากหลายสำหรับการสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพ รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เหมาะสม

⁹ กานต์หทัย สุริยะวรรณ, “การลงทุนใน Startup ไทยจากมุมมองของภาครัฐ,” 2564,

<https://www.depa.or.th/th/article-view/investment-startups-government-perspective>, สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2566.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

2.2.1 มาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมสตาร์ทอัพในประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้กำหนดมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพผ่านกฎหมายสำคัญสองฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการลงทุนภายในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของไทย รวมถึงการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลและนวัตกรรมของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนผ่านมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรการส่งเสริมสตาร์ทอัพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 ที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไปสู่การพัฒนาที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งส่งผลให้มาตรการภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาสตาร์ทอัพในประเทศไทย¹¹ มาตรการภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิประโยชน์แก่สตาร์ทอัพในหลายด้าน โดยมาตรา 31 เป็นหนึ่งในมาตราที่สำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งกำหนดให้ธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมสามารถ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลาสูงสุด 8 ปี เพื่อช่วยลดภาระต้นทุนในช่วงเริ่มต้นของกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นหัวใจหลักในการดำเนินงาน มาตรการนี้ช่วยให้ธุรกิจสามารถนำเงินทุนไปใช้ในการพัฒนาโครงการหรือต่อยอดเทคโนโลยีได้มากขึ้น และลดความกังวลด้านภาระภาษีในระยะเริ่มต้นของกิจการ¹² เมื่อระยะเวลาการยกเว้นภาษีสิ้นสุดลง มาตรา 35(1) ยังกำหนดให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมสามารถ ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 50 ของอัตรากปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งช่วยให้ธุรกิจที่เพิ่งผ่านช่วงการได้รับยกเว้นภาษี ยังสามารถได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ลดภาระภาษีในช่วงที่บริษัทกำลังขยายตัวและเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันในตลาด รวมทั้งมาตรา 35 (2) ของกฎหมายนี้ยังให้สิทธิพิเศษด้านการหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจเพิ่มเติม โดยอนุญาตให้ธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมสามารถนำค่าใช้จ่ายด้านขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา มาหักลดหย่อนภาษีเป็นสองเท่าของค่าใช้จ่ายจริง ซึ่งเป็นมาตรการที่ช่วยลดต้นทุนด้านสาธารณูปโภคของธุรกิจสตาร์ทอัพที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการดำเนินกิจการ โดยเฉพาะในช่วงของการพัฒนาและทดสอบผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ มาตรา 35(3) ยังให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทในการ นำค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ มาหักจากกำไร

¹¹ ชนิทร เพ็ญสุตร, “ประเทศไทย 4.0 บริบททางเศรษฐกิจ และการเมือง,” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* 8, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 67-99.

¹² *พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544*, มาตรา 31 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 118 ตอนที่ 110ก (30 พฤศจิกายน 2544): 1.

สุทธิได้สูงสุดร้อยละ 25 ของเงินลงทุน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ธุรกิจสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้ โดยไม่เป็นภาระด้านภาษีมากเกินไป¹³ และสำหรับธุรกิจที่ต้องพึ่งพาเครื่องจักรและวัตถุดิบจากต่างประเทศ มาตรา 28 และ 29 ของพระราชบัญญัตินี้ได้ให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม โดยกำหนดให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมสามารถ ยกเว้นอากรขาเข้า สำหรับเครื่องจักรที่จำเป็นในการดำเนินธุรกิจ หากเครื่องจักรดังกล่าวไม่มีการผลิตภายในประเทศ หรือมีการผลิตแต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านคุณภาพและปริมาณได้เพียงพอ นอกจากนี้ มาตรา 29 ยังอนุญาตให้บริษัทสามารถ ขอรับการลดหย่อนอากรขาเข้า สำหรับเครื่องจักรที่อาจผลิตได้ภายในประเทศ แต่ยังคงจำเป็นต้องนำเข้าในบางกรณี มาตรการเหล่านี้ช่วยให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีที่ทันสมัยได้ในราคาที่เหมาะสม และสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁴

2) พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พ.ศ. 2560 โดยพระราชบัญญัตินี้ถูกตราขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมขั้นสูง ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นมาตรการสำคัญของรัฐบาลไทยในการผลักดันเศรษฐกิจเข้าสู่ยุค Thailand 4.0 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนธุรกิจที่มีความสามารถในการพัฒนานวัตกรรมเชิงลึก อุตสาหกรรมชีววิทยาศาสตร์ พินเทค เศรษฐกิจดิจิทัล และกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายอื่น ๆ ที่สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ในแง่ของขอบเขตการสนับสนุนและสิทธิประโยชน์ที่มุ่งเน้นไปที่กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงมากขึ้น โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและมาตรการช่วยเหลือทางการเงินที่ออกแบบมาเพื่อกระตุ้นการลงทุนโดยเฉพาะ อาทิ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 15 ปี ซึ่งมากกว่ากฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิยกเว้นสูงสุดเพียง 8 ปี การให้เงินสนับสนุนจากกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย และการให้ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี¹⁵

2.2.2 ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางนวัตกรรมและเทคโนโลยีระดับโลก โดยรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพผ่านนโยบายสนับสนุนหลายประการ หนึ่งในกลไกที่สำคัญคือ มาตรการภาษีที่เอื้อต่อการเติบโตของสตาร์ทอัพ ซึ่งช่วยลดภาระทางภาษีและสร้างแรงจูงใจในการลงทุน

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534, มาตรา 28-29, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 201 (21 พฤศจิกายน 2534): 222.

¹⁵ พัฒนา อึ้งพานิช, “Startup คนไทย สู่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติ,” *วารสารส่งเสริมการลงทุน* 27, ฉ.11 (พฤศจิกายน 2559): 8-15.

1) มาตรการภาษีที่สนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพของสิงคโปร์ : มาตรการภาษีถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่ช่วยให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของสตาร์ทอัพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการจัดเก็บภาษีและกำหนดมาตรการทางภาษีของสิงคโปร์คือ Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS) ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายใต้ Inland Revenue Authority of Singapore Act 1992 เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการจัดเก็บภาษีและ การบริหารงบประมาณของรัฐ ซึ่งหนึ่งในมาตรการสำคัญที่ช่วยสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพคือ โครงการยกเว้นภาษีสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งกำหนดให้บริษัทที่มีถิ่นที่อยู่ในสิงคโปร์ และมีผู้ถือหุ้นบุคคลธรรมดาอย่างน้อยหนึ่งรายสามารถได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ในช่วง 3 ปีแรกของการดำเนินธุรกิจ โดยบริษัทที่มีรายได้สุทธิต่ำกว่า 100,000 เหรียญสิงคโปร์ ได้รับการยกเว้นภาษีทั้งหมด และสำหรับรายได้ระหว่าง 100,000 - 300,000 เหรียญสิงคโปร์ ได้รับการยกเว้นภาษีร้อยละ 50¹⁶ ทั้งนี้ บริษัทที่ประกอบธุรกิจด้านการลงทุน อสังหาริมทรัพย์ หรือบริการทางการเงินบางประเภทไม่ได้รับสิทธิ์เข้าร่วมโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ สิงคโปร์ ยังมี มาตรการยกเว้นภาษีบางส่วน สำหรับบริษัทที่ดำเนินธุรกิจมาแล้วเกิน 3 ปี โดยบริษัทที่มี รายได้ไม่เกิน 10,000 เหรียญสิงคโปร์ จะได้รับการยกเว้นภาษีร้อยละ 75 และรายได้ที่เกิน 10,000 แต่ไม่เกิน 190,000 เหรียญสิงคโปร์ จะได้รับการยกเว้นภาษี ร้อยละ 50 ซึ่งช่วยลดภาระ ภาษีและสนับสนุนการเติบโตของธุรกิจที่กำลังขยายตัว¹⁷ อีกหนึ่งจุดเด่นของระบบภาษีสิงคโปร์ คือ การไม่มีภาษีกำไรจากการขายสินทรัพย์ซึ่งช่วยดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในบริษัท สตาร์ทอัพได้มากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียภาษีจากการขายหุ้นหรือสินทรัพย์ของบริษัท¹⁸

2) สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเพิ่มเติม : นอกเหนือจากมาตรการภาษีหลัก สิงคโปร์ ยังมีสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอื่น ๆ ที่สนับสนุนการเติบโตของสตาร์ทอัพ เช่น Enterprise Financing Scheme (EFS) ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลสิงคโปร์ค้ำประกันสินเชื่อให้กับธุรกิจใหม่ ที่มีศักยภาพในการเติบโต และ Startup SG Tech ซึ่งให้เงินสนับสนุนสูงสุด 500,000 เหรียญ สิงคโปร์สำหรับสตาร์ทอัพที่มุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ นอกจากนี้ยังมี Startup SG Equity ที่เป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและนักลงทุนเอกชนเพื่อเพิ่มโอกาสในการ ระดมทุนของธุรกิจสตาร์ทอัพ¹⁹

3) บทบาทของหน่วยงานรัฐในการกำกับดูแล : รัฐบาลสิงคโปร์มีหน่วยงานหลัก ที่กำกับดูแลและสนับสนุนมาตรการภาษีสำหรับสตาร์ทอัพ ได้แก่ Economic Development Board (EDB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมการลงทุนและให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่บริษัทใหม่

¹⁶ *Income Tax Act Chapter 134*, Section 43(10).

¹⁷ *Ibid.*, Section 43(6).

¹⁸ Ayman Falak Medina, "A Guide to Taxation in Singapore," 2023, <https://www.aseanbriefing.com/news/a-guide-to-taxation-in-singapore/>, accessed April 26, 2024.

¹⁹ StartupDecisions, "Startup Grants & Funding Sources in Singapore," 2024, <https://www.startupdecisions.com.sg/singapore/incentives/startup-funding-sources>, accessed October 8, 2024.

โดย Enterprise Singapore เป็นอีกหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาด้านการพัฒนาธุรกิจและการเชื่อมโยงนักลงทุน รวมถึงการดำเนินโครงการ Startup SG ที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและเงินสนับสนุนแก่สตาร์ทอัพโดยตรง²⁰

จากการศึกษา พบว่า ระบบกฎหมายของสิงคโปร์มีการออกแบบมาตรการยกเว้นภาษีที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจสตาร์ทอัพอย่างแท้จริง โดยให้สิทธิประโยชน์ในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจ ทั้งในรูปแบบการยกเว้นภาษีเต็มจำนวนและการลดหย่อนแบบขั้นบันไดตามระดับรายได้ ตลอดจนการไม่จัดเก็บภาษีกำไรจากการขายสินทรัพย์ ซึ่งช่วยจูงใจนักลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่กฎหมายไทยยังมีข้อจำกัดในการให้สิทธิประโยชน์ที่ยึดตามประเภทกิจการมากกว่าลักษณะเฉพาะของธุรกิจเกิดใหม่ และยังไม่แยกกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนสำหรับธุรกิจสตาร์ทอัพที่ต้องการการสนับสนุนเฉพาะด้าน

2.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ระบบนิเวศสตาร์ทอัพอย่างจริงจัง ผ่านมาตรการสนับสนุนด้านภาษี กฎหมาย และเงินทุน โดยมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม และสร้างธุรกิจที่มีศักยภาพในการแข่งขันในระดับนานาชาติ แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่แตกต่างจากประเทศอื่นในเอเชีย แต่ธุรกิจสตาร์ทอัพของญี่ปุ่นยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ผ่านมาตรการด้านภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ช่วยลดภาระต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ และดึงดูดการลงทุนจากภายในและต่างประเทศ²¹

1) มาตรการภาษีที่สนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพของญี่ปุ่น ถือเป็นหนึ่งในโลกที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนการเติบโตของสตาร์ทอัพในญี่ปุ่น คือ มาตรการภาษี ที่ออกแบบมาเพื่อลดภาระของผู้ประกอบการ และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งมาตรการสำคัญประกอบด้วย (1) การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยรัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดให้สตาร์ทอัพที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ เช่น เป็นธุรกิจนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีขั้นสูง มีสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดเป็นระยะเวลา 5 ปี ตาม Corporation Tax Act โดยเฉพาะมาตรา 42 และ 43 ซึ่งว่าด้วยการหักค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สินที่ได้รับจากเงินอุดหนุนของรัฐ และการตั้งบัญชีพิเศษเพื่อลดหย่อนภาษีสำหรับธุรกิจใหม่ (2) การหักลดหย่อนภาษีสำหรับการวิจัยและพัฒนาภายใต้ มาตรา 10 ของ Corporation Tax Act รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ธุรกิจที่มีค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา โดยสามารถขอหักลดหย่อนภาษีได้สูงสุดถึงร้อยละ 30 ของภาษีที่ต้องชำระซึ่งช่วยให้สตาร์ทอัพสามารถนำเงินไปหมุนเวียนในกระบวนการพัฒนานวัตกรรม และ (3) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยสินค้าหรือบริการบางประเภทของสตาร์ทอัพ

²⁰ Sara Pek, "Economic Development Board," 2018, <https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuid=1ea4456f-dac4-4f57-9f9d-35d24af35807>, accessed April 26, 2024.

²¹ Ministry of Economy, Trade and Industry, "Japan Startup Ecosystem," 2024, https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/global_promotion, accessed June 20, 2024.

ได้รับ การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อช่วยลดต้นทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ ธุรกิจ²²

2) มาตรการส่งเสริมสตาร์ทอัพอื่น ๆ ได้แก่ (1) โครงการ J-Startup โดย METI ได้เปิดตัวโครงการนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 โดยร่วมมือกับ JETRO และ องค์การพัฒนาพลังงาน ใหม่และเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (New Energy and Industrial Technology Development Organization หรือ NEDO) เพื่อคัดเลือกสตาร์ทอัพที่มีศักยภาพสูง และให้การสนับสนุนใน ด้านต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การให้คำปรึกษาด้านธุรกิจ และการช่วยขยายตลาด ต่างประเทศ²³ (2) Startup Visa โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมีมาตรการนี้สำหรับผู้ประกอบการต่างชาติที่ ต้องการจัดตั้งสตาร์ทอัพในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนด้านกฎหมายและโครงสร้าง พื้นฐาน เช่น การให้คำปรึกษาด้านการเงิน ที่อยู่อาศัย และสำนักงานชั่วคราว²⁴ และ (3) การสนับสนุน เงินทุน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมีโปรแกรมสนับสนุนเงินทุนมากมายสำหรับสตาร์ทอัพเงินทุนเหล่านี้มักมาใน รูปแบบของเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นการช่วยสนับสนุน สตาร์ทอัพที่มีศักยภาพสูง โดยเฉพาะธุรกิจด้าน ฟินเทค ปัญญาประดิษฐ์ และเทคโนโลยีชีวภาพ²⁵

3) หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) METI เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับ ดูแลการพัฒนาสตาร์ทอัพในญี่ปุ่น โดยสนับสนุนโครงการต่าง ๆ เช่น J-Startup และโครงการ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา²⁶ (2) JETRO เป็นองค์กรที่สนับสนุนการขยายตลาดของสตาร์ท อัพญี่ปุ่นไปยังต่างประเทศ ผ่านโครงการ Global Acceleration Hub และ JETRO Startup Tour²⁷ และ (3) หน่วยงาน Innovation Network Corporation of Japan (INCJ) ซึ่งเป็น หน่วยงานด้านการลงทุนที่มุ่งเน้นการสนับสนุนสตาร์ทอัพผ่านเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและการร่วมลงทุนกับ บริษัทขนาดใหญ่²⁸

²² Quinton Williams, “Japanese Tax Laws: A Guide for Startups,” 2024,

<https://launch-lab.jp/japanese-tax-laws-a-guide-for-startups/>, accessed April 26, 2024.

²³ Inspire your Business with Digital, “[J-Startup] อนาคตของการสร้างธุรกิจร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่นที่ชื่อว่า “J-Bridge” และ “J-Startup,” 2565, <https://www.jrit-ichi.com/cutting/2022/02/09/784>, สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2567.

²⁴ Techsauce Team, “ญี่ปุ่นคลายระเบียบออก Startup Visa ให้เอกชนช่วยตรวจสอบ หวังดึงแรงงานทักษะสูงเข้าประเทศ เพิ่ม,” 2566, <https://techsauce.co/news/japan-startup-relax-rules-immigration-business>, accessed October 8, 2024.

²⁵ Japan International Cooperation Agency (JICA), “Strategy for Support for Building Startup Ecosystems for Innovation Creation (Next Innovation with Japan; NINJA),” https://www.jica.go.jp/english/activities/issues/private_sec/_icsFiles/afiedfile/2023/12/15/no4_ninja.pdf, accessed April 26, 2024.

²⁶ Ministry of Economy, Trade and Industry, “Startup and New Business Promotion,” 2024, https://www.meti.go.jp/english/policy/economy/startup_nbp/index.html, accessed April 26, 2024.

²⁷ Japan External Trade Organization, “Global Acceleration Hub,” 2018, <https://www.jetro.go.jp/usa/jetro-japan-innovation-accelerator/global-acceleration-hub/>, accessed November 30, 2024.

²⁸ Innovation Network Corporation of Japan, “INCJ,” 2017, <https://www.incj.co.jp/english/about/about/>, accessed November 30, 2024.

จากการศึกษา พบว่า ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพผ่านมาตรการภาษีที่ครอบคลุม เช่น การหักลดหย่อนสำหรับการวิจัยและพัฒนา การยกเว้นภาษีสำหรับทรัพย์สินที่ได้จากเงินอุดหนุน และการกำหนดสิทธิลดหย่อนตามคุณสมบัติเฉพาะของสตาร์ทอัพ ซึ่งเชื่อมโยงกับเป้าหมายการส่งเสริมนวัตกรรมโดยตรง นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมที่ช่วยสร้างระบบนิเวศสำหรับธุรกิจใหม่อย่างชัดเจน เช่น Startup Visa และโครงการสนับสนุนเงินทุน ในทางตรงกันข้าม กฎหมายไทยยังไม่กำหนดมาตรการภาษีที่ออกแบบมาเฉพาะสำหรับธุรกิจที่มุ่งเน้นนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีขั้นสูง และการให้สิทธิประโยชน์ภาษียังมีลักษณะทั่วไปมากกว่าการตอบโต้ความต้องการเฉพาะของสตาร์ทอัพ

2.2.4 ประเทศเกาหลีใต้

รัฐบาลเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านนวัตกรรม โดยเฉพาะการสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพ ตั้งแต่ปี 2017 ภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีมุนแจอิน เกาหลีใต้ได้จัดตั้งกระทรวงเอสเอ็มอีและสตาร์ทอัพ ขึ้นเพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็กและสตาร์ทอัพ โดยมุ่งเน้นไปที่การให้เงินทุน สนับสนุนมาตรการภาษี และเร่งพัฒนาระบบนิเวศสำหรับสตาร์ทอัพ เพื่อแข่งขันในตลาดโลก²⁹

1) ระบบภาษีที่สนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพของเกาหลีใต้ โดยเกาหลีใต้มีระบบภาษีที่ออกแบบมาเพื่อสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพอย่างเป็นระบบ โดยสตาร์ทอัพที่ได้รับการรับรองจากภาครัฐ และจดทะเบียนใหม่ตามนิยามใน Support for Small and Medium Enterprise Establishment Act มาตรา 2 สามารถได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในช่วงระยะเวลา 3 ปีนับจากเริ่มดำเนินกิจการ หากมีรายได้ไม่เกิน 200 ล้านวอนในช่วงปีแรกของการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ ภายใต้ Venture Investment Promotion Act มาตรา 10 และ 63-2 กำหนดให้สตาร์ทอัพที่ได้รับการลงทุนจากนักลงทุนที่ผ่านการรับรองโดยรัฐบาล มีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับกำไรที่เกิดจากการขายหุ้น และรายได้จากการลงทุนที่ได้รับจากบริษัทเงินร่วมลงทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ในส่วนของการพัฒนานวัตกรรม สตาร์ทอัพที่มีค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา สามารถขอรับเครดิตภาษีได้ตามหลักเกณฑ์ของ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในกิจการร่วมทุน ซึ่งกำหนดอัตราการหักลดหย่อนสูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการลงทุนในเทคโนโลยีใหม่และนวัตกรรมเชิงพาณิชย์ อีกทั้งยังสามารถขอรับเครดิตภาษีเพิ่มเติมสำหรับการลงทุนในอุปกรณ์เทคโนโลยีและซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการของตน นอกจากนี้ สำหรับการจัดเก็บภาษีทางอ้อม รัฐบาลเกาหลีใต้ยังมีมาตรการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับสตาร์ทอัพที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

²⁹ Saemoon Yoon, “This is how South Korea can become a global innovation hub,” 2022, <https://www.weforum.org/stories/2022/01/startups-in-south-korea-are-thriving-this-is-why>, accessed April 26, 2024.

โดยอ้างอิงตาม มาตรา 26 แห่ง Value-Added Tax Act ที่ให้สิทธิยกเว้นแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและธุรกิจใหม่ ซึ่งรวมถึงสตาร์ทอัพที่ได้รับการรับรอง โดยผู้ประกอบการกลุ่มนี้จะไม่ต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการในช่วงแรกของการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจเกิดใหม่ และกระตุ้นให้เกิดการลงทุนด้านนวัตกรรมในระดับประเทศ³⁰

2) มาตรการสนับสนุนสตาร์ทอัพในเกาหลีใต้ โดยรัฐบาลเกาหลีใต้มีโครงการให้เงินทุนให้เปล่า เงินอุดหนุนรายตัว และกองทุนร่วมลงทุน เพื่อช่วยให้สตาร์ทอัพสามารถเริ่มต้นและขยายธุรกิจได้ อีกทั้งยังมี Startup Visa สำหรับชาวต่างชาติที่ต้องการเปิดธุรกิจ โดย Global Startup Center ให้บริการพื้นที่สำนักงานและให้คำปรึกษาทางธุรกิจ เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถตั้งถิ่นฐานและดำเนินธุรกิจในประเทศได้อย่างราบรื่น³¹ รวมทั้งจัดตั้งโครงการสนับสนุนต่าง ๆ เช่น K-Startup Grand Challenge ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งเสริมการเติบโตของสตาร์ทอัพในประเทศเกาหลีใต้ และเปิดโอกาสให้สตาร์ทอัพจากต่างประเทศสามารถเข้าร่วมได้ โดยโครงการนี้เน้นการสนับสนุนด้านเงินทุน การให้คำปรึกษา และการสร้างเครือข่ายสำหรับสตาร์ทอัพ เพื่อขยายธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ³²

3) หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เป็นหน่วยงานหลักการ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา การสร้างสรรค์นวัตกรรม และการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยี เพื่อผลักดันการเติบโตของสตาร์ทอัพในประเทศ (2) ศูนย์พัฒนาธุรกิจเอสเอ็มอีและสตาร์ทอัพ โดยให้ เงินทุนอุดหนุนรายตัว การบ่มเพาะธุรกิจ และสนับสนุนการขยายตลาดต่างประเทศ ผ่านโครงการร่วมกับ Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA) (3) Korea Investment Partners (KIP) เป็นบริษัทการลงทุนร่วมทุน ที่เน้นสนับสนุนสตาร์ทอัพด้าน ฟินเทค ปัญญาประดิษฐ์ การแพทย์ และเทคโนโลยีล้ำสมัย เป็นต้น (4) Korea Venture Capital Association (KVCA) เป็นสมาคมนักลงทุนร่วมทุน ที่สนับสนุนการลงทุนในธุรกิจนวัตกรรม เพื่อช่วยให้ธุรกิจสตาร์ทอัพสามารถเติบโตและแข่งขันได้ในระดับโลก และ (5) K-Startup และศูนย์บ่มเพาะธุรกิจ โดยเป็นแพลตฟอร์มที่สนับสนุน การจัดตั้งธุรกิจ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการให้คำปรึกษา³³

³⁰ Sean Hays, “Korean Tax Incentives for Start-up Businesses in Korea,” 2024, <https://www.thekoreanlawblog.com/2024/04/korean-tax-incentives.html>, accessed May 3, 2024.

³¹ Jung Suk-ye, “Korea Introduces “Startup Korea Special Visa” within This Year to Attract Global Entrepreneurs,” 2024, <https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=222210>, accessed October 8, 2024.

³² MonsoonSIM Thailand, “EP 11 บทเรียนจากแดนกิมจิ สู่มืองล้มตำ ว่าด้วยการเดินทางจาก Start up สู่ Entrepreneur ship: (K-Ex3) C&D&I,” 2563, <http://www.monsoonsimthailand.com/blog/ep-11-start-up-entrepreneurship-k-ex3-cdi>, accessed November 30, 2024.

³³ Ministry of SMEs and Startups (MSS), “Korea to Invest USD 77 Million in Startup Global Expansion under K-Startup Global Expansion Strategy,” 2024, <https://www.mss.go.kr/site/eng/ex/bbs/View.do?cbldx=244&bcldx=1048248>, accessed October 8, 2024.

จากการศึกษา พบว่า ระบบกฎหมายของเกาหลีใต้มีการออกแบบสิทธิประโยชน์ที่รองรับการเติบโตของสตาร์ทอัพอย่างรอบด้าน ทั้งการยกเว้นภาษีในช่วงเริ่มต้น การให้เครดิตภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายด้านวิจัยและพัฒนา และการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในระยะเริ่มต้นดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีการบูรณาการมาตรการภาษีกับกลไกสนับสนุนด้านเงินทุน โครงสร้างพื้นฐาน และการเชื่อมโยงกับตลาดต่างประเทศอย่างเป็นระบบ ในขณะที่กฎหมายไทยยังไม่มีกรอบที่เชื่อมโยงมาตรการภาษีกับกลยุทธ์ส่งเสริมสตาร์ทอัพในระดับโครงสร้าง และยังขาดนิยามที่ชัดเจนสำหรับธุรกิจสตาร์ทอัพซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์

ตาราง เปรียบเทียบมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมสตาร์ทอัพ

| ประเด็น | ประเทศไทย | สิงคโปร์ | ญี่ปุ่น | เกาหลีใต้ |
|--|---|---|--|---|
| การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล | ยกเว้นสูงสุด 8 ปี เฉพาะกิจการที่ได้รับส่งเสริมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน ม. 31 | ยกเว้นเต็มจำนวนสำหรับ รายได้ไม่เกิน 100,000 SGD และร้อยละ 50 สำหรับ รายได้ 100,000-300,000 SGD ใน 3 ปีแรก | ลดหย่อนภาษีสูงสุด 5 ปี สำหรับธุรกิจนวัตกรรม | ยกเว้นภาษี 3 ปี สำหรับสตาร์ทอัพตามกฎหมาย |
| สิทธิประโยชน์จากค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ/วิจัย | หักค่าใช้จ่ายเพิ่ม 2 เท่า สำหรับสาธารณูปโภคและอบรม ม. 35 และไม่มีเครดิตภาษีสำหรับ R&D | ไม่เน้นเครดิต R&D แต่อัตราภาษีต่ำ และไม่มีภาษีกำไรจากการขายสินทรัพย์ | ลดหย่อนภาษีจากการวิจัยและพัฒนาได้สูงสุด ร้อยละ 30 ม.10 | เครดิตภาษีสำหรับ R&D สูงสุดร้อยละ 30 และหากลงทุนในเทคโนโลยีได้เครดิตเพิ่ม |
| การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม | ไม่มีมาตรการเฉพาะสำหรับสตาร์ทอัพ | ไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับ การขายสินทรัพย์ | ยกเว้น VAT สำหรับสินค้าหรือบริการบางประเภท | ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับธุรกิจใหม่ที่ผ่านเกณฑ์ รายได้ ม.26 |
| การสนับสนุนด้านเงินทุนเพิ่มเติม | มีโครงการกองทุนสนับสนุนใน พ.ร.บ.เพิ่มขีดความสามารถและเข้าถึงยาก | Startup SG Tech, Equity และ EFS สนับสนุนเงินทุน และค่าประกัน | Startup Visa, เงินทุนเสี่ยง, โครงการ J-Startup และ JETRO | เงินให้เปล่า, กู้ดอกเบี้ยต่ำและ Startup Visa |
| หน่วยงานรัฐที่สนับสนุนสตาร์ทอัพโดยเฉพาะ | ไม่มีหน่วยงานเฉพาะด้านสตาร์ทอัพ โดย BOI มีบทบาทบางส่วน | Enterprise Singapore, IRAS และ EDB | METI, JETRO และ INCJ | MSS, KOTRA, KIP, KVCA และ K-Startup |

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การพัฒนาธุรกิจสตาร์ทอัพเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ซึ่งภาครัฐได้ออกมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการเติบโตของสตาร์ทอัพ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า มาตรการภาษีที่ใช้สนับสนุนสตาร์ทอัพใน

ประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสตาร์ทอัพไทยเมื่อเทียบกับประเทศที่มีการพัฒนามาตรการสนับสนุนสตาร์ทอัพอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) ความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า "สตาร์ทอัพ" ในกฎหมายไทย ส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการใช้มาตรการภาษีและสิทธิประโยชน์ (2) ความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษีที่กำหนดโดยกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติและเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ (3) ข้อจำกัดของมาตรา 31 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งไม่สามารถรองรับลักษณะเฉพาะของธุรกิจสตาร์ทอัพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) การขาดหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการส่งเสริมสตาร์ทอัพโดยตรง ส่งผลให้มาตรการสนับสนุนขาดความต่อเนื่องและขาดเอกภาพ ซึ่งจากการเปรียบเทียบแนวทางของสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ พบว่า ประเทศเหล่านี้มีการกำหนดนิยามของสตาร์ทอัพอย่างชัดเจน และมีการจัดระบบมาตรการภาษีให้เป็นเอกภาพ รวมถึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ซึ่งช่วยให้การสนับสนุนสตาร์ทอัพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ

3.2 อภิปรายผล

จากข้อค้นพบข้างต้น สามารถอภิปรายได้ว่า ปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมสตาร์ทอัพในประเทศไทยเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาสตาร์ทอัพได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งเป็น 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาการขาดนิยามที่ชัดเจนของธุรกิจสตาร์ทอัพ

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) จะมีการกำหนดลักษณะของธุรกิจสตาร์ทอัพไว้ในเชิงนโยบายและประกาศบางฉบับ เช่น การเป็นธุรกิจที่ใช้นวัตกรรม มีศักยภาพในการเติบโตสูง และมีอายุไม่เกิน 10 ปี แต่ในทางกฎหมายยังไม่มีกรอบนิยามของคำว่า "สตาร์ทอัพ" ไว้อย่างเป็นทางการในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือตัวบทกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้การพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและมาตรการส่งเสริมอื่น ๆ เป็นไปอย่างไม่แน่นอน และอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติสิทธิประโยชน์จากภาครัฐ เนื่องจากไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาว่าธุรกิจใดเข้าข่ายเป็นสตาร์ทอัพ อีกทั้งยังทำให้ธุรกิจขนาดเล็กบางประเภท เช่น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) หรือบริษัทเทคโนโลยีทั่วไป สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ แม้จะไม่ใช่สตาร์ทอัพตามเจตนารมณ์ของนโยบาย จึงทำให้มาตรการภาษีขาดความตรงเป้าหมาย และเป็นภาระต่อหน่วยงานรัฐในการคัดกรองและกำกับดูแล

3.2.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษีในกฎหมายหลายฉบับ

ในปัจจุบันมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนสตาร์ทอัพของไทยกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พ.ศ. 2560 ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ และการขอรับสิทธิประโยชน์ การที่ภาคธุรกิจต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานที่แตกต่างกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และหน่วยงานภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม อาจส่งผลให้เกิดกระบวนการที่ต้องใช้เวลานานขึ้นและมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการหลายลำดับขั้น และในทางตรงกันข้าม ประเทศที่มีการบูรณาการมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนสตาร์ทอัพ เช่น สิงคโปร์ ได้จัดทำ Startup SG ซึ่งรวมมาตรการภาษีและเงินสนับสนุนในระบบเดียวกัน ช่วยให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้ง่าย และรวดเร็ว

3.2.3 ปัญหาข้อจำกัดของมาตรา 31 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

จากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 31 บัญญัติให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในรูปของการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดไม่เกิน 8 ปี และมาตรา 36 ให้สิทธิยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และอุปกรณ์บางประเภท โดยสิทธิประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นสิทธิทั่วไปที่มุ่งสนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตหรือกิจการเป้าหมายในภาพรวม อย่างไรก็ตาม สิทธิยกเว้นภาษี 8 ปี อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจสตาร์ทอัพที่ต้องใช้ระยะเวลาพัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรม และฐานลูกค้า ก่อนจะสามารสรสร้างรายได้หรือผลกำไรได้จริง โดยเฉพาะในกรณีของธุรกิจสตาร์ทอัพที่ดำเนินกิจการในกลุ่มเทคโนโลยีขั้นสูงหรือปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งมักต้องใช้ระยะเวลาการพัฒนายาวนานเกินกว่า 8 ปี เช่นเดียวกับในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ที่แม้จะไม่มีกรยกเว้นภาษีโดยตรงในระยะยาว แต่กลับให้เครดิตภาษี สำหรับค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาสูงถึงร้อยละ 30 ซึ่งเป็นมาตรการที่ตอบโจทย์ธุรกิจที่มีการลงทุนต่อเนื่องในด้านนวัตกรรม และยิ่งช่วยลดภาระต้นทุนของผู้ประกอบการในช่วงเริ่มต้นได้อย่างมีนัยสำคัญ ในทางกลับกัน มาตรา 36 ของกฎหมายไทยยังมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ โดยมุ่งเน้นเฉพาะกิจการที่มีการนำเข้าเครื่องจักรหรือวัตถุดิบเพื่อการผลิตเท่านั้น ขณะที่ธุรกิจสตาร์ทอัพจำนวนมากอยู่ในกลุ่มบริการดิจิทัล ซอฟต์แวร์ หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ ซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างสิทธิประโยชน์ในปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อกลุ่มธุรกิจสตาร์ทอัพในทางปฏิบัติ และควรได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับลักษณะของธุรกิจเหล่านี้มากยิ่งขึ้น

3.2.4 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการส่งเสริมสตาร์ทอัพ โดยเฉพาะ

ในประเทศไทยการส่งเสริมสตาร์ทอัพยังคงกระจายอยู่ในหน่วยงานหลายแห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) ทำให้ขาดเอกภาพในการดำเนิน

นโยบาย จากความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบทำให้ธุรกิจสตาร์ทอัพต้องติดต่อหน่วยงานหลายแห่งเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ ส่งผลให้กระบวนการล่าช้า และมีความยุ่งยาก ในขณะที่ในประเทศที่มีการสนับสนุนสตาร์ทอัพอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สิงคโปร์ มีหน่วยงาน Enterprise Singapore ที่ดูแลการพัฒนาและสนับสนุนสตาร์ทอัพโดยเฉพาะ ขณะที่ญี่ปุ่นมี Japan External Trade Organization (JETRO) ที่ทำหน้าที่คล้ายกัน ซึ่งช่วยให้สตาร์ทอัพสามารถเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิประโยชน์ได้อย่างเป็นระบบ โดยผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยควรพิจารณาจัดตั้ง “หน่วยงานกลาง” ที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายและประสานการสนับสนุนธุรกิจสตาร์ทอัพในภาพรวม เช่น ในรูปแบบองค์การมหาชน หรือหากไม่สามารถจัดตั้งใหม่ได้ในระยะอันใกล้ ควรปรับบทบาทของหน่วยงานที่มีอยู่ โดยเฉพาะสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) ให้มีสถานะและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการเป็นหน่วยงานหลักด้านสตาร์ทอัพ เพื่อให้การสนับสนุนภาครัฐเกิดความเป็นระบบ สอดคล้องกับลักษณะธุรกิจ และสามารถส่งเสริมให้สตาร์ทอัพเติบโตได้อย่างยั่งยืน จากการวิเคราะห์พบว่าปัญหาหลักของมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมสตาร์ทอัพในไทยเกิดจากการออกแบบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน เช่น การขาดนิยามที่ชัดเจน ความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษี สิทธิประโยชน์ที่จำกัด และการขาดหน่วยงานกลาง ส่งผลให้สตาร์ทอัพไทยไม่สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการสนับสนุนสตาร์ทอัพอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของธุรกิจสตาร์ทอัพในปัจจุบัน มิฉะนั้น อาจส่งผลให้เกิดแนวโน้มที่สตาร์ทอัพของไทยเลือกที่จะจดทะเบียนและขยายกิจการไปยังต่างประเทศที่มีมาตรการสนับสนุนที่ดีกว่า โดยเฉพาะการกำหนดนิยามให้ชัดเจน การลดความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษี การขยายสิทธิประโยชน์ทางภาษี และการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการส่งเสริมสตาร์ทอัพโดยตรง

3.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพในประเทศไทย เพื่อให้มาตรการภาษีและสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายมีความสอดคล้องกับบริบทของธุรกิจสตาร์ทอัพ และสามารถสนับสนุนการเติบโตของธุรกิจประเภทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งมีระบบสนับสนุนที่ชัดเจนและมีโครงสร้างกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาสตาร์ทอัพ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่

3.3.1 การกำหนดนิยามของ “ธุรกิจสตาร์ทอัพ” ให้ชัดเจนในกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนของ “ธุรกิจสตาร์ทอัพ” ทำให้เกิดปัญหาในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และ พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พ.ศ. 2560 ยังใช้แนวทางที่รวม SMEs ไว้โดยไม่ได้แยกประเภทของสตาร์ทอัพอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สิงคโปร์

ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ที่มีนิยามเฉพาะของธุรกิจสตาร์ทอัพ ทำให้สามารถออกแบบมาตรการสนับสนุนได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้น ควรมีการแก้ไข มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยเพิ่มนิยามของธุรกิจสตาร์ทอัพ กำหนดว่า “สตาร์ทอัพ” หมายถึง “ธุรกิจที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) เป็นกิจการที่ใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมเป็นแกนหลัก ในการดำเนินธุรกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจ (2) เป็นกิจการที่มีศักยภาพในการเติบโตสูง และสามารถขยายตลาดไปสู่ระดับสากล (3) มีอายุการดำเนินธุรกิจไม่เกิน 10 ปี นับจากวันที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล (4) ต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) หรือ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA)” โดยการเพิ่มเติมคำนิยาม “ธุรกิจสตาร์ทอัพ” มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนิยามที่ชัดเจนของธุรกิจสตาร์ทอัพ และวางกรอบมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม รวมถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษี การสนับสนุนเงินทุน และการส่งเสริมด้านเทคโนโลยี เพื่อให้ธุรกิจสตาร์ทอัพสามารถเติบโต จะเพิ่มโอกาสให้สตาร์ทอัพได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสม และสามารถแข่งขันในระดับสากล ซึ่งการกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนช่วงเริ่มต้นของธุรกิจที่ยังคงอยู่ระหว่างการพัฒนาโมเดลธุรกิจ เทคโนโลยี และฐานลูกค้า ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของธุรกิจสตาร์ทอัพ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดอายุกิจการไม่เกิน 10 ปีไว้เป็นเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเช่นเดียวกัน

3.3.2 การลดความซ้ำซ้อนของมาตรการภาษี

มาตรการภาษีที่เกี่ยวข้องกับสตาร์ทอัพในปัจจุบันกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และ พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พ.ศ. 2560 ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และสร้างภาระต่อผู้ประกอบการในการดำเนินการขอรับสิทธิประโยชน์ ในขณะที่ประเทศอย่าง สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ มีระบบภาษีที่เป็นเอกภาพและบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้สะดวก ดังนั้น ควรมีการจัดตั้ง ศูนย์กลางมาตรการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพแห่งชาติ (Thailand Startup Promotion Center หรือ TSPC) ในรูปแบบองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับของ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการสนับสนุนธุรกิจนวัตกรรม เพื่อทำหน้าที่ (1) กำกับดูแลมาตรการภาษีที่เกี่ยวข้องกับสตาร์ทอัพ (2) บูรณาการมาตรการส่งเสริมภาษีให้อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน (3) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับรองสถานะสตาร์ทอัพ เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยลดภาระของผู้ประกอบการ และทำให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ง่ายขึ้น

3.3.3 การปรับปรุงมาตรา 31 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

โดยแม้ว่า มาตรา 31 และ 36 จะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของสตาร์ทอัพที่ต้องใช้เวลานานในการ

พัฒนาเทคโนโลยี ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงโดยขยายระยะเวลาเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล จาก 8 ปี เป็น 10-15 ปี สำหรับธุรกิจสตาร์ทอัพที่ผ่านเกณฑ์การรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีเพิ่มเติมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) และการลงทุนด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ทั้งนี้อาจพิจารณาจัดตั้งโครงการส่งเสริมภาษีเฉพาะ เช่น Startup Tax Incentive Scheme (STIS) ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเป็นกลไกในการกำหนดเกณฑ์ การประเมิน และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เหมาะสม กับลักษณะธุรกิจสตาร์ทอัพโดยเฉพาะ โดยแนวทางนี้มีความสอดคล้องกับมาตรการใน ต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ที่มีการออกแบบมาตรการภาษีที่ยืดหยุ่นและ ตอบโจทย์ลักษณะเฉพาะของธุรกิจสตาร์ทอัพมากกว่า ซึ่งช่วยให้ธุรกิจที่ขับเคลื่อนด้วย เทคโนโลยีสามารถเติบโตได้โดยมีภาระภาษีที่เหมาะสม เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการ แข่งขันของประเทศในระยะยาว จูงใจให้นักลงทุนเข้าร่วมในระบบนิเวศสตาร์ทอัพ และส่งเสริม ให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจฐานของนวัตกรรมอย่างยั่งยืน

3.3.4 การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อส่งเสริมสตาร์ทอัพ

ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบการสนับสนุนสตาร์ทอัพ โดยตรง แม้ว่าจะมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สำนักงานนวัตกรรม แห่งชาติ (NIA) และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) แต่ยังขาดความเป็นเอกภาพใน การกำหนดมาตรการสนับสนุน ในขณะที่ สิงคโปร์ มี Enterprise Singapore ซึ่งเป็นศูนย์กลาง ของมาตรการส่งเสริมสตาร์ทอัพ ทำให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้อย่างสะดวก ดังนั้น ควรมีการจัดตั้ง องค์กรสตาร์ทอัพแห่งชาติ (Thailand Startup Promotion Office หรือ TSPO) ในรูปแบบ องค์กรมหาชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลอิสระ อยู่ภายใต้การกำกับของ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ สำนักงานนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและอิสระในการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ และสามารถเชื่อมโยงกับทั้ง ภาครัฐและเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีอำนาจดังนี้ (1) ให้เงินสนับสนุนแก่สตาร์ท อัพที่มีศักยภาพ (2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (3) เป็น ศูนย์กลางข้อมูลและบริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสตาร์ทอัพ และ (4) สนับสนุนความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งการจัดตั้ง องค์กรสตาร์ทอัพแห่งชาติ (TSPO) จะช่วยลดปัญหา การขอรับสิทธิประโยชน์ที่ซับซ้อน และทำให้การส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพของไทยมีความเป็น ระบบมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กานต์หทัย สุริยะวรรณ. “การลงทุนใน Startup ไทยจากมุมมองของภาครัฐ.” 2564 .
<https://www.depa.or.th/th/article-view/investment-startups-government-perspective>. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2566.
- ชนินทร เพ็ญสูตร. “ประเทศไทย 4.0 บริบททางเศรษฐกิจ และการเมือง.” *วารสารรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์* 8, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 67-99.
- ณฤทธิ์ วรพงษ์ดี. *SET Your Startup Business Guide รู้จักธุรกิจสตาร์ทอัพ*. บรรณาธิการโดย
นุชนาถ คุณความดี. กรุงเทพมหานคร: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2560.
- ธนาคารไทยพาณิชย์. “5 คำถามเกี่ยวกับ “สตาร์ทอัพ” ที่คนอยากรู้.” 2563.
<https://www.scb.co.th/th/personal-banking/stories/business-maker/startup.html>.
สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567.
- พัฒนา อึ้งพาณิชย์. “Startup คนไทย สู่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติ.”
วารสารส่งเสริมการลงทุน 27, ฉ.11 (พฤศจิกายน 2559): 8-15.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534. มาตรา 28-29.
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 201 (21 พฤศจิกายน 2534): 222.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544. มาตรา 31
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 118 ตอนที่ 110ก (30 พฤศจิกายน 2544): 1.
- เสวนา. “สรุปประเด็นจากงานเสวนา “กลไกค้ำประกันเครดิต ตัวช่วยของ SMEs ในการเข้าถึง
เงินทุน”.” 2567. <https://www.bot.or.th/th/news-and-media/news/news-20240604.html>. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2567.
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. ““Startups as a Key Driver for Competitiveness”
เปิดโอกาสให้ สตาร์ทอัพ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับขีดความสามารถในการ
แข่งขันประเทศ.” 2564. <https://www.depa.or.th/th/article-view/startups-key-driver-competitiveness> . สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567.
- ไอ-เออเป็น. “14 ธุรกิจ Startup ไทยที่น่าสนใจพลิกไอเดียใหม่ให้ชีวิตง่ายกว่าเดิม #ลองใช้
ยัง?” 2559, <https://www.iurban.in.th/inspiration/14newstartupthailand/>.
สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2567.
- Hayes, Sean. “Korean Tax Incentives for Start-up Businesses in Korea.” 2024.
<https://www.thekoreanlawblog.com/2024/04/korean-tax-incentives.html>.
accessed May 3, 2024.
- Inspire your Business with Digital. “[J-Startup] อนาคตของการสร้างธุรกิจร่วมกันระหว่างไทย
และญี่ปุ่นที่ชื่อว่า “J-Bridge” และ “J-Startup.” 2565.
<https://www.jrit-ichi.com/cutting/2022/02/09/784>. สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2567.

- Innovation Network Corporation of Japan. “INCJ.” 2017. <https://www.incj.co.jp/english/about/about/>. accessed November 30, 2024.
- Japan International Cooperation Agency (JICA). “Strategy for Support for Building Startup Ecosystems for Innovation Creation (Next Innovation with Japan; NINJA).” https://www.jica.go.jp/english/activities/issues/private_sec/_icsFiles/afieldfile/2023/12/15/no4_ninja.pdf. accessed April 26, 2024.
- Japan External Trade Organization. “Global Acceleration Hub.” 2018. <https://www.jetro.go.jp/usa/jetro-japan-innovation-accelerator/global-acceleration-hub/>. accessed November 30, 2024.
- Medina, Ayman Falak. “A Guide to Taxation in Singapore.” 2023. <https://www.aseanbriefing.com/news/a-guide-to-taxation-in-singapore/>. accessed April 26, 2024.
- MonsoonSIM Thailand. “EP 11 บทเรียนจากแดนกิมจิ ผู้เมืองล้มตำ ว่าด้วยการเดินทาง จาก Start up สู่ Entrepreneur ship: (K-Ex3) C&D&I.” 2563. <http://www.monsoonsimthailand.com/blog/ep-11-start-up-entrepreneurship-k-ex3-cdi>. accessed November 30, 2024.
- Ministry of Economy, Trade and Industry. “Japan Startup Ecosystem.” 2024. https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/global_promotion. accessed June 20, 2024.
- Ministry of Economy, Trade and Industry. “Startup and New Business Promotion.” 2024. https://www.meti.go.jp/english/policy/economy/startup_nbp/index.html. accessed April 26, 2024.
- Ministry of SMEs and Startups (MSS). “Korea to Invest USD 77 Million in Startup Global Expansion under K-Startup Global Expansion Strategy.” 2024. <https://www.mss.go.kr/site/eng/ex/bbs/View.do?cbldx=244&bcldx=1048248>. accessed October 8, 2024.
- Pek, Sara. “Economic Development Board.” 2018, <https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuiid=1ea4456f-dac4-4f57-9f9d-35d24af35807>. accessed April 26, 2024.
- Short Recap. “Startup กับ SMEs แตกต่างกันอย่างไรร.” 2563. <https://shortrecap.co/social-talk/politics/startup-กับ-sme-ต่างกันอย่างไร/>. accessed November 30, 2024.

- StartupDecisions. “*Startup Grants & Funding Sources in Singapore.*” 2024.
<https://www.startupdecisions.com.sg/singapore/incentives/startup-funding-sources>. accessed October 8, 2024.
- Suk-ye, Jung. “*Korea Introduces “Startup Korea Special Visa” within This Year to Attract Global Entrepreneurs.*” 2024.
<https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=222210>.
accessed October 8, 2024.
- Techsauce Team. “*ญี่ปุ่นคลายระเบียบออก Startup Visa ให้เอกชนช่วยตรวจสอบ หวังดึงแรงงานทักษะสูงเข้าประเทศเพิ่ม.*” 2566. <https://techsauce.co/news/japan-startup-relax-rules-immigration-business>. accessed October 8, 2024.
- Williams, Quinton. “*Japanese Tax Laws: A Guide for Startups,*” 2024.
<https://launch-lab.jp/japanese-tax-laws-a-guide-for-startups/>. accessed April 26, 2024.
- Yoon, Saemoon. “*This is how South Korea can become a global innovation hub.*” 2022. <https://www.weforum.org/stories/2022/01/startups-in-south-korea-are-thriving-this-is-why>. accessed April 26, 2024.

ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการพัฒนาการอนุญาโตตุลาการออนไลน์
ในธุรกิจประกันภัยไทย: ศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการกำกับ
และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)
Legal Challenges and Development Guidelines for Online
Arbitration in Thai Insurance Business: A Case Study of the
Office of the Insurance Commission (OIC)

ศุภิสรา ศิลาคำ*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

Supissara Silacome

School of Law, University of Phayao.

19 Moo 2, Mae Ka, Muang Phayao, Province of Phayao 56000

Email: Supiissara@oic.or.th

Received: March 20, 2025

Revised: May 20, 2025

Accepted: May 22, 2025

บทคัดย่อ

ในยุคแห่งการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีบทบาทสำคัญ บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ใน ธุรกิจประกันภัยภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์ เนื้อหา จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางของ ต่างประเทศ เช่น SIAC เพื่อค้นหาช่องว่างและเสนอแนวทางพัฒนาให้ระบบไทยมีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับยุคดิจิทัลและนโยบายไทยแลนด์ 4.0.

ผลการศึกษา พบว่า การนำกระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้ในธุรกิจประกันภัย ไทย ยังประสบกับข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ โดยเฉพาะลักษณะพิเศษของ กระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ ธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ที่รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้นโดยไม่ต้องมีข้อตกลงล่วงหน้า ซึ่งอาจไม่เข้าเกณฑ์

* นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ของ “การอนุญาตตุลาการ” ตามกฎหมายไทย นอกจากนี้ คำชี้ขาดของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังขาดความชัดเจนในสถานะทางกฎหมาย ส่งผลต่อความสามารถในการบังคับใช้ อีกทั้งยังพบช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่รองรับการดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน การเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาศูนย์ SIAC ของสิงคโปร์สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในด้านมาตรฐาน กระบวนการ และการใช้เทคโนโลยี ซึ่งเป็นแนวทางที่ไทยสามารถนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาระบบอนุญาตตุลาการออนไลน์ให้มีความทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษา จึงควรมีการปรับปรุงหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อรองรับกระบวนการอนุญาตตุลาการออนไลน์โดยเฉพาะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยื่นเอกสาร การสืบพยานออนไลน์ และการประชุมทางไกล รวมถึงเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อรับรองความสมบูรณ์และความน่าเชื่อถือของกระบวนการทั้งหมด นอกจากนี้ควรพัฒนาแนวทางปฏิบัติและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้มาตรฐานสากล มีความปลอดภัย โปร่งใส เข้าถึงได้ง่าย และสามารถบังคับใช้คำชี้ขาดอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: อนุญาตตุลาการออนไลน์, คปภ., ธุรกิจประกันภัย, ปัญหาทางกฎหมาย, ไทยแลนด์ 4.0

Abstract

In the digital transformation era, where information and communication technology plays a crucial role, this article explores the factual and legal challenges surrounding online arbitration in the insurance industry under the supervision of the Office of Insurance Commission (OIC) in Thailand. The research employs a documentary analysis method, examining relevant laws and regulations and comparing them with international practices, such as those of the Singapore International Arbitration Centre (SIAC), to identify legal gaps and propose improvements that enhance fairness, efficiency, and alignment with Thailand 4.0 policies.

The study finds that implementing online arbitration in the Thai insurance sector faces several legal limitations. A key issue lies in the unique characteristics of the OIC arbitration process, which is state-initiated without requiring a prior agreement between parties—potentially excluding it from the definition of “arbitration” under Thai law. Moreover, the legal status of the OIC’s arbitral awards remains unclear, raising concerns about their enforceability. Additionally, current legal frameworks do not clearly support state-operated online arbitration procedures. A comparison with SIAC highlights differences in standards, procedures, and technological applications, offering valuable insights for Thailand’s future development in this area.

The study recommends the enactment or amendment of laws to specifically accommodate online arbitration, with clear guidelines for electronic document submission, online witness examination, and remote hearings. It also suggests integrating these procedures with the Electronic Transactions Act B.E. 2544 (2001) to ensure validity and credibility. Finally, developing internationally standardized, secure, transparent, and accessible IT systems is essential to effectively enforce electronic arbitral awards and modernize Thailand’s arbitration system.

Keywords: Online Arbitration, OIC, Insurance Business, Legal Issues, Thailand 4.0

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โลกธุรกิจและการบริหารความขัดแย้งเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเนื่องจากความรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และการคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างคู่ความ โดยเฉพาะในธุรกิจประกันภัยที่มีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงสูงจากการเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด

ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มูลค่าเบี้ยประกันรวมมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5-7 ต่อปี และคาดว่าจะเติบโตต่อเนื่องในอนาคต ทำให้ข้อพิพาทในธุรกิจประกันภัยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว ในขณะเดียวกันความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคไทยแลนด์ 4.0 รวมทั้งผลกระทบจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการดำเนินธุรกิจและการบริการที่ต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายศาลดิจิทัลและวิถีปกติใหม่ "นโยบาย Digital Court และ New Normal (Digital Court and New Normal Policy)"¹

อนุญาโตตุลาการถือเป็นกลไกสำคัญในการระงับข้อพิพาททางธุรกิจที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่มนักธุรกิจและนักลงทุนที่ต้องการความรวดเร็ว และความเป็นส่วนตัวในการแก้ไขปัญหา อนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาลที่คู่กรณีตกลงร่วมกันให้บุคคลที่สามที่เป็นกลางเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาท โดยคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันทางกฎหมายและบังคับใช้ได้เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล

ในยุคดิจิทัล แนวคิดเรื่องอนุญาโตตุลาการออนไลน์ (Online Arbitration) ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ผ่านมากการดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการผ่านระบบออนไลน์ช่วยให้คู่กรณีสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเดินทางมาพบกันโดยตรง ลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรค และยังช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง²

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้ในธุรกิจประกันภัยไทย ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

¹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), “แนะนำสำนักงาน คปภ.,” 2567, <https://www.oic.or.th/th/consumer/about/recommended>, สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2567.

² สุพจน์ รุ่งโรจน์, “การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำจัดอุปสรรคของการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย,” *วารสารกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ*, ฉบับพิเศษครบรอบ 20 ปี ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง (กุมภาพันธ์ 2563): 449-461.

รวมถึงเปรียบเทียบแนวทางที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ (โดยเฉพาะกรณีศูนย์
อนุญาโตตุลาการสิงคโปร์หรือ SIAC) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการอนุญาโตตุลาการ
ออนไลน์ที่มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในบริบทของไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ
ออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ
การอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ
ธุรกิจประกันภัย

1.3 ทฤษฎี และสมมุติฐานการวิจัย

1.3.1 แนวคิดทฤษฎีและที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

แนวคิดทฤษฎีและที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการ
ระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution) และแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของ
อนุญาโตตุลาการ ดังนี้

1) การระงับข้อพิพาทออนไลน์

การระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) เป็น
แนวคิดที่พัฒนามาจากการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR)
โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในกระบวนการระงับข้อพิพาทออนไลน์
(Online Dispute Resolution: ODR) ครอบคลุมวิธีการระงับข้อพิพาทหลายรูปแบบ เช่น การ
เจรจาต่อรองออนไลน์ (Online Negotiation) การไกล่เกลี่ยออนไลน์ (Online Mediation)
และอนุญาโตตุลาการออนไลน์ (Online Arbitration)

แนวคิดเรื่องการระงับข้อพิพาทออนไลน์ เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น
ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 พร้อมกับการเติบโตของอินเทอร์เน็ตและการพาณิชย์
อิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะในกรณีของข้อพิพาทที่เกิดจากธุรกรรมออนไลน์ข้ามพรมแดน ในปัจจุบัน
หลายประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการระงับข้อ
พิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) มากขึ้น เช่น สหภาพยุโรปที่ได้ออก
ระเบียบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทออนไลน์สำหรับผู้บริโภค (EU Regulation on Online
Dispute Resolution for Consumer Disputes) และคณะกรรมการกฤษฎีกาการค้าระหว่าง
ประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law :
UNCITRAL) ที่ได้จัดทำกฎเกณฑ์ทางเทคนิคสำหรับการระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Technical
Notes on Online Dispute Resolution)³

³ รณชัย ลักสะวาริ, “การระงับข้อพิพาททางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์,” (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), 32.

ประโยชน์ของการระงับข้อพิพาทออนไลน์มีหลายประการ เช่น การลดต้นทุนและเวลาในการเดินทาง การเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การลดความเครียดและความกดดันจากการเผชิญหน้ากันโดยตรง และการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการข้อมูลและเอกสาร อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาทออนไลน์ก็มีข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยี (Digital Divide) ความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของข้อมูล ความยากในการประเมินความน่าเชื่อถือของพยานและพยานหลักฐาน และความไม่แน่นอนทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้คำชี้ขาดที่ออกผ่านระบบออนไลน์⁴

ในบริบทของธุรกิจประกันภัยไทย การนำแนวคิดเรื่องการระงับข้อพิพาทออนไลน์มาปรับใช้จึงต้องคำนึงถึงทั้งประโยชน์และข้อจำกัดดังกล่าว รวมถึงความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการใช้เทคโนโลยีในกระบวนการระงับข้อพิพาท

2) แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของอนุญาโตตุลาการ

อนุญาโตตุลาการเป็นรูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ที่มีรากฐานมาจากหลักการยินยอมและความสมัครใจของคู่กรณี โดยมีหลักการสำคัญคือการให้บุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาท ทฤษฎีพื้นฐานของอนุญาโตตุลาการมีที่มาจากทฤษฎีสัญญา (Contractual Theory) ที่มองว่าอนุญาโตตุลาการเป็นข้อตกลงระหว่างเอกชนที่เกิดจากเจตนาสมัครร่วมกัน และทฤษฎีกึ่งศาล (Quasi-Judicial Theory) ที่มองว่าอนุญาโตตุลาการเป็นกระบวนการที่คล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาของศาล⁵

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ซึ่งร่างขึ้นโดยใช้กฎหมายต้นแบบของคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL Model Law) เป็นแม่แบบ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการอนุญาโตตุลาการไว้⁶ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้มีการบัญญัติรับรองการดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการในรูปแบบออนไลน์ไว้อย่างชัดเจน⁷ การนำไปปรับใช้กับระบบออนไลน์จึงยังคงมีข้อจำกัดและอุปสรรค โดยเฉพาะในประเด็น

⁴ สิริกานต์ อยู่เรือง และเสาวนีย์ อัครวิโรจน์, “สภาพปัญหากฎหมายที่รองรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธี

อนุญาโตตุลาการออนไลน์,” (สารนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2561), 54.

⁵ อนันต์ จันทร์โอภากร, *กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), 5.

⁶ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2545. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 1 (29 เมษายน 2545).

⁷ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) 2562. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 49 ก (14 เมษายน 2562)..

เกี่ยวกับการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ การสืบพยานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การประชุมทางไกล และการบังคับใช้คำชี้ขาดที่ออกผ่านระบบออนไลน์

ในปัจจุบัน มีการนำแนวคิดเรื่องอนุญาโตตุลาการออนไลน์ (Online Arbitration) หรือการระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) มาใช้มากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยยังคงเป็นเรื่องใหม่และมีความท้าทายหลายประการ ทั้งในแง่กฎหมายและการปฏิบัติ⁸

3) การนำอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้ในธุรกิจประกันภัย

เนื่องด้วยธุรกิจประกันภัยมีความซับซ้อนจากปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากอุบัติเหตุหรือสิ่งที่ไม่คาดคิดกับชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประกันภัย จึงมีความเสี่ยงในการเกิดข้อพิพาทกรณีประกันภัย ซึ่งอยู่ในกลุ่มข้อพิพาททางด้านการค้าและการพาณิชย์สูง สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย รวมถึงการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในธุรกิจประกันภัยโดยมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการหลายฉบับ⁹ เช่น ระเบียบสำนักงาน คปภ. ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2551¹⁰ ระเบียบสำนักงาน คปภ. ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553¹¹ และระเบียบสำนักงาน คปภ. ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558¹²

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดองค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการ คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการ กระบวนการพิจารณาคดี และระยะเวลาในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ยังมีความคลุมเครือในหลายประเด็น เช่น การกำหนดเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับอนุญาโตตุลาการ กระบวนการเลือกและแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการที่ยังขาดความชัดเจนและโปร่งใส และระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่มักเกินกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบ¹³ นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้รองรับการดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการในรูปแบบออนไลน์อย่าง

⁸ สุพจน์ รุ่งโรจน์, การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำจัดอุปสรรคของการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย, 460-461.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, “เกี่ยวกับ คปภ.,” 2568, <https://www.oic.or.th/th/introducing>, สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2568.

¹⁰ ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 83 ง (1 กันยายน 2551).

¹¹ ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) 2553, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 41 ง (12 พฤษภาคม 2553).

¹² ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 3) 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 132 ง (7 ธันวาคม 2558).

¹³ วชิรภรณ์ บุญน้อย, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการตามสัญญาประกันภัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2565) 17.

ชัดเจน ทำให้ในทางปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนและความล่าช้าในการดำเนินการ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ทำให้การดำเนินกระบวนการแบบดั้งเดิมที่ต้องการพบปะกันโดยตรงเป็นไปได้ยาก สำนักงานคปภ. ได้พยายามปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์โดยการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบวนการอนุญาตตุลาการมากขึ้น เช่น การจัดให้มีการประชุมผ่านระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ การยื่นเอกสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์¹⁴ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังคงอยู่บนพื้นฐานของระเบียบเดิมที่ไม่ได้ออกแบบมาสำหรับการดำเนินการในรูปแบบออนไลน์โดยเฉพาะ

4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การระงับข้อพิพาททางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีอนุญาตตุลาการออนไลน์¹⁵ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะของธุรกรรม ปัญหาการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนเพื่อศึกษาถึงการนำวิธีอนุญาตตุลาการออนไลน์มาใช้ในการแก้ปัญหาของการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ จากการศึกษาพบว่า ในการระงับข้อพิพาททางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ซึ่งคู่พิพาททำธุรกรรมกันโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือการสื่อสารข้อมูล ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น ในการทำธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยปกติคู่สัญญาอาจไม่ได้อยู่ในประเทศเดียวกัน หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะทำได้ยาก เนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีลักษณะระหว่างประเทศ การที่จะให้คู่สัญญาไปดำเนินการฟ้องร้องคดีในศาล ในประเทศที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาหรือมีสถานที่ทำการงานย่อมเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย หากคู่สัญญาจะฟ้องร้องคดีต่อศาลในประเทศของตน ค่าพิพาทของศาลในประเทศนั้นก็ไม่น่าจะไปบังคับในประเทศอื่นได้ แต่หากมีการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาตตุลาการแล้ว ค่าชี้ขาดของอนุญาตตุลาการก็อาจนำไปบังคับในต่างประเทศได้โดยอาศัยอนุสัญญากรุงนิวยอร์กกว่าด้วยการยอมรับนับถือและการบังคับใช้คำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการต่างประเทศ ค.ศ. 1958 ซึ่งปัจจุบันมีประเทศภาคีถึง 133¹⁶ ประเทศ ทั้งนี้ กระบวนการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ควรจะต้องมีลักษณะที่สะดวกแก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายในการที่จะเข้ามาต่อสู้คดี และเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถนำเสนอพยานหลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์สามารถระงับไป ได้ด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม อีกทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายจึงควรมีการสร้างระบบ

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), “ประชาสัมพันธ์สัมมนาวิชาการด้านการประกันภัยผ่านออนไลน์ (Webinar) ภายใต้หัวข้อ Challenging Environment Towards Recovery, Continuity and Future Resilience – Insurance’s Landscape Post COVID-19,” 2563, <https://www.oic.or.th/th/consumer/news/releases/91265>, สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2564.

¹⁵ รณชัย ลักสะวารี, การระงับข้อพิพาททางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีอนุญาตตุลาการออนไลน์, 73-85.

¹⁶ รณชัย ลักสะวารี, การระงับข้อพิพาททางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีอนุญาตตุลาการออนไลน์, 76.

การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ โดยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์ขึ้น ประกอบกับมีสถาบันอนุญาโตตุลาการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ มีบุคลากร มีความเชี่ยวชาญ ในเรื่องของการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ในการสร้างระบบอนุญาโตตุลาการ ออนไลน์ จึงควรมีลักษณะเป็นอนุญาโตตุลาการโดยสถาบัน (Institutional Arbitration) และศึกษาถึงหลักการในการสร้างระบบอนุญาโตตุลาการออนไลน์ กล่าวคือ 1) ความตกลงในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์ 2) กฎหมายที่ใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาตัดสินชี้ขาด 3) การเริ่มต้นกระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ ซึ่งประกอบด้วยคำเสนอ ข้อพิพาท คำคัดค้านและการส่งเอกสารและคำคู่ความ 4) คณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งประกอบด้วยจำนวนอนุญาโตตุลาการ การแต่งตั้ง อนุญาโตตุลาการ และการคัดค้านอนุญาโตตุลาการ 5) วิธีพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการออนไลน์ ซึ่งประกอบด้วยการปฏิบัติต่อคู่พิพาทโดยเท่าเทียมกัน ภาษาที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา การสืบพยานและการพิจารณาคดีโดยขาดนัด 6) คำชี้ขาด และการสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา ซึ่งประกอบด้วยการลงมติทำคำชี้ขาด แบบและเนื้อหาของคำชี้ขาด การแก้ไข ตีความและทำคำชี้ขาดเพิ่มเติม และการยุติกระบวนการพิจารณา 7) การยอมรับและบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการออนไลน์ 8) ค่าธรรมเนียมและค่าปฎิการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้เสนอแนะ ในส่วนค่าปฎิการอนุญาโตตุลาการประเภทของข้อพิพาทที่เหมาะสมจะเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ และแนวทางในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ด้วย

ส่วนผลการศึกษาเรื่องสภาพปัญหากฎหมายที่รองรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์¹⁷ โดยวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์ 2) ปัญหาและวิเคราะห์วิธีการในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์ และ 3) เสนอหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิบัติของอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคการวิจัยตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายอนุญาโตตุลาการ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากโดยวิเคราะห์จากเนื้อหาและบทสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า 1) กฎหมายอนุญาโตตุลาการที่มีอยู่มาปรับใช้กับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้อาจทำให้เกิดอุปสรรคและปัญหาได้ เนื่องจากประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายใดที่มารองรับวิธีการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ ดังนั้นการพัฒนาระบบการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทยจึงยังไม่พัฒนา 2) สภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ที่อาจจะเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นไปได้ 3 ประเด็น คือ ปัญหา

¹⁷ สิริกานต์ อยู่เรือง และเสาวนีย์ อัครโวจน, *สภาพปัญหากฎหมายที่รองรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์*, 1-5.

เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของสัญญาอนุญาตตุลาการออนไลน์ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาอนุญาตตุลาการออนไลน์ และปัญหาการทำคำชี้ขาดของการอนุญาตตุลาการออนไลน์ 3) ผู้วิจัยจึงจะได้เสนอแนะหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามูลค่าที่จะมารองรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาตตุลาการออนไลน์ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพรบ.อนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 โดยจัดทำเป็นร่าง พรบ.อนุญาตตุลาการ (ฉบับที่...) พ.ศ. หมวด 9 เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับการอนุญาตตุลาการออนไลน์โดยเฉพาะและเพื่อให้การอนุญาตตุลาการออนไลน์สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย

ผลการศึกษาก่อสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำจัดอุปสรรคของการอนุญาตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย¹⁸ โดยได้ศึกษาถึงลักษณะทั่วไปของการอนุญาตตุลาการ ข้อดีข้อเสีย ศึกษาถึงอุปสรรคทางกฎหมายของการอนุญาตตุลาการออนไลน์ที่มีความขัดข้องบางประการในการปรับใช้กฎหมายและผลทางกฎหมายที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากการที่ไม่มีกฎหมายรองรับการอนุญาตตุลาการออนไลน์โดยเฉพาะ ตลอดจนได้นำเสนอเครื่องมือทางกฎหมายที่จะช่วยกำจัดอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นให้หมดไป พบว่า ในปัจจุบันการอนุญาตตุลาการออนไลน์ ได้รับความนิยมมากเนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็วและประหยัด อย่างไรก็ตาม การอนุญาตตุลาการออนไลน์ มีลักษณะต่างจากการอนุญาตตุลาการแบบดั้งเดิมอยู่พอสมควร การที่นำกฎหมายที่ใช้กับการอนุญาตตุลาการแบบดั้งเดิมมาปรับใช้กับการอนุญาตตุลาการออนไลน์ ทำให้เกิดอุปสรรคทางกฎหมายบางประการและจะส่งผลกระทบต่อสำคัญ

การขอเพิกถอนและการขอให้ยอมรับและบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรมีเครื่องมือทางกฎหมายที่จะช่วยกำจัดอุปสรรคทางกฎหมายของการอนุญาตตุลาการออนไลน์เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่กำจัดอุปสรรคทางกฎหมายได้ดีที่สุด แต่ยังเป็นไปได้ยากและล่าช้า ข้อเสนออีกวิธีการหนึ่ง คือ 1) การใช้วิธีการตกลงกันชัดเจนของคู่พิพาทยอมรับการอนุญาตตุลาการออนไลน์ และ 2) การใช้ข้อบังคับของสถาบันอนุญาตตุลาการเกี่ยวกับการอนุญาตตุลาการออนไลน์ โดยการใช้วิธีการทั้งสองประกอบกันไปเพื่อช่วยกำจัดอุปสรรคทางกฎหมายและส่งเสริมการอนุญาตตุลาการออนไลน์ที่เป็นไปได้ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า การศึกษาที่ผ่านมา เป็นการศึกษาปัญหา อุปสรรคการอนุญาตตุลาการออนไลน์ที่ใช้กันโดยทั่วไป หรือใช้ในการระงับข้อพิพาทบางกรณี เช่น ระงับข้อพิพาทในธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีอนุญาตตุลาการออนไลน์ ส่วนในการศึกษาค้นคว้า มุ่งเน้นศึกษาปัญหากฎหมายและแนวทางเกี่ยวกับการอนุญาตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

¹⁸ สุพจน์ รุ่งโรจน์, การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำจัดอุปสรรคของการอนุญาตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย, 460-461.

1.3.2 สมมติฐานการวิจัย

การอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีสภาพปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายในการปฏิบัติงาน อันเป็นข้อจำกัดในการแนวคิดเรื่องอนุญาโตตุลาการออนไลน์ (Online Arbitration) หรือการระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) มาใช้ในการจัดการข้อขัดแย้งจากการประกันภัย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาปัญหากฎหมาย ปัญหาข้อเท็จจริง และแนวทางเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับกระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ประเทศสิงคโปร์ จากศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC)

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งที่หลากหลาย การวิจัยเอกสารมุ่งศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 รวมถึงบทความวิชาการ งานวิจัย และตำราที่เกี่ยวข้องกับอนุญาโตตุลาการออนไลน์ และการระงับข้อพิพาทในธุรกิจประกันภัย รวมถึงบริบทระหว่างประเทศ โดยพิจารณากฎหมายและแนวปฏิบัติของสถาบันอนุญาโตตุลาการชั้นนำ ได้แก่ ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) เพื่อเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาในระดับสากล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อแยกแยะองค์ประกอบหลักของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อค้นหาช่องว่างของกฎหมายไทยเมื่อเทียบกับแนวทางสากล และระบุแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับการนำอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้ในธุรกิจประกันภัยไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบออนไลน์ ตลอดจนแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

1.6.2 ทราบถึงแนวทางการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ที่เหมาะสมกับการปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากระบวนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ให้สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชน ตลอดจนสนับสนุนการเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 ต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการนอกศาลปรากฏครั้งแรกในกฎหมายไทยตามบทบัญญัติมาตรา 221 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการไว้อย่างชัดเจน ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ขึ้น¹⁹ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 221 ให้การดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการนอกศาลอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากล เช่น การไม่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หรือเหตุแห่งการปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดที่มีขอบเขตแคบกว่าที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการรับรองและบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศ ค.ศ. 1958 (อนุสัญญานิวยอร์ก) และกฎหมายอนุญาโตตุลาการต้นแบบของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL: Model Law on International Commercial Arbitration) เพื่อยกระดับระบบการระงับข้อพิพาทของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเดิม²⁰ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญานิวยอร์กและกฎหมายต้นแบบของ UNCITRAL อย่างครอบคลุม

ต่อมา เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านอนุญาโตตุลาการในระดับภูมิภาคและระดับสากล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562²¹ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2562 โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ให้รองรับการดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่อนุญาโตตุลาการและผู้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นชาวต่างชาติ ในการเข้ามาดำเนินกระบวนการในประเทศไทย อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตทำงานที่รวดเร็วและใช้เอกสารน้อยกว่ากรณีทั่วไป รวมถึงการวางหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือรับรองโดยหน่วยงานหรือสถาบันที่ให้บริการด้านอนุญาโตตุลาการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชาวต่างชาติ การปรับปรุงกฎหมายในครั้งนี้อาจสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐใน

¹⁹ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2530, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 104 ตอนที่ 156 (12 สิงหาคม 2530).

²⁰ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 1 (29 เมษายน 2545).

²¹ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 49 ก (14 เมษายน 2562).

การผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการระงับข้อพิพาททางเลือกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนและผู้ประกอบธุรกิจระหว่างประเทศในการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการในราชอาณาจักรไทย

2.1.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ต่อกระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ในการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย

พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้รับการตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการระงับข้อพิพาททางเลือกในระดับสากล โดยเฉพาะการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการนำพระราชบัญญัติดังกล่าวไปใช้ในบริบทของการอนุญาโตตุลาการในประเทศ โดยเฉพาะในระบบของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทจากการประกันภัยผ่านอนุญาโตตุลาการ พบว่า มีปัญหาทางข้อกฎหมายและทางปฏิบัติหลายประการที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1) ลักษณะเฉพาะของกระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

กระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากระบบอนุญาโตตุลาการทั่วไปตามพระราชบัญญัติฯ กล่าวคือ เป็นระบบที่รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เอาประกันภัยเป็นหลัก และมีได้กำหนดให้คู่พิพาทต้องมีข้อตกลงอนุญาโตตุลาการไว้ล่วงหน้าในสัญญาเสมอไป²² การดำเนินกระบวนการดังกล่าวจึงอาจไม่เข้าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 และฉบับแก้ไข ซึ่งเน้นความยินยอมโดยสมัครใจของคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ

2) สถานะทางกฎหมายของคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่เกิดจากกระบวนการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังมีข้อสงสัยในทางกฎหมายว่ามีสถานะเป็น “คำชี้ขาดตามกฎหมายอนุญาโตตุลาการ” ที่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอบังคับตามคำชี้ขาดได้ตามมาตรา 40 หรือไม่ เนื่องจากการขาดความชัดเจนในเรื่องสถานะทางกฎหมายของกระบวนการดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องการบังคับใช้ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิของคู่ความที่ประสงค์จะนำคำชี้ขาดดังกล่าวไปใช้บังคับในทางแพ่ง

²² สมาคมประกันวินาศภัยไทย, “กระบวนการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.),” 2569, https://www.tgia.org/upload/file_group/9/download_1384.pdf, สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2567.

3) ช่องว่างทางกฎหมายและความไม่สอดคล้องกับกฎหมายอนุญาโตตุลาการ

พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562 ยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่รองรับกระบวนการอนุญาโตตุลาการที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ อาทิ การอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ทำให้เกิดช่องว่างในทางกฎหมาย (legal vacuum) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความของศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับผลผูกพันของคำชี้ขาด หรือกระบวนการวินิจฉัยการของอนุญาโตตุลาการในลักษณะดังกล่าว

2.1.3 กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ในการเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทจากการประกันภัยผ่านระบบดิจิทัล จำเป็นต้องมีการแสดงเจตนาและทำสัญญาระหว่างคู่พิพาทเพื่อยินยอมเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่การดำเนินการเป็นไปในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด จำเป็นต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการทำสัญญาผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์และการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ว่าเป็นที่รับรองตามกฎหมายหรือไม่

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติหลักการสำคัญที่รับรองความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ไว้ในหลายประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะใน มาตรา 9 ซึ่งระบุว่า “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การแสดงเจตนา หรือการทำสัญญาจะต้องกระทำเป็นหนังสือ หรือจะต้องลงลายมือชื่อก็ตาม หากการแสดงเจตนา หรือการทำสัญญานั้นได้กระทำผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และวิธีการดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นถึงเจตนาของคู่กรณีได้อย่างเชื่อถือ ก็ให้ถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว” นอกจากนี้ มาตรา 26 ยังได้วางหลักเกี่ยวกับ “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” ว่าหากสามารถระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่อและสามารถยืนยันความตั้งใจในการลงนามได้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีความน่าเชื่อถือและปลอดภัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ก็ให้ถือว่าลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมายเช่นเดียวกับลายมือชื่อที่ลงบนกระดาษ²³

ด้วยเหตุนี้ การที่คู่พิพาทในคดีประกันภัยยินยอมเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ผ่านระบบออนไลน์ โดยมีการแสดงเจตนาและลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านช่องทางที่สามารถระบุตัวตนและเก็บหลักฐานได้อย่างปลอดภัย เช่น OTP (หรือ One Time Password การตรวจสอบรหัสผ่านแบบใช้ครั้งเดียว) , NDID (หรือ National Digital ID ระบบลงนามอิเล็กทรอนิกส์ที่รับรองโดยหน่วยงานของรัฐ) ย่อมมีผลผูกพันทางกฎหมายและสามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบในกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการได้ตามที่กฎหมายรับรองไว้

²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ 2544, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนที่ 112 ก (4 ธันวาคม 2544).

2.1.4 ปัญหาด้านระยะเวลาและความรวดเร็วในการดำเนินการ

ความล่าช้าในการดำเนินการกระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ แม้ว่าในหลักการ การนำระบบออนไลน์มาใช้ควรช่วยเพิ่มความรวดเร็วในการดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีความล่าช้าเกิดขึ้นหลายประการ โดยพบว่าแม้จะมีการกำหนดกรอบเวลาที่ควรออกคำชี้ขาดภายใน 90 วัน แต่ในภาคปฏิบัติ การดำเนินการมักใช้เวลาานกว่าที่กำหนด สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาในการสืบพยานและการประสานงานระหว่างคู่ความ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินคดีออนไลน์ที่ยังขาดมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนและล่าช้าในกระบวนการ

ความล่าช้านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์หลักของการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ ซึ่งคือการลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการระงับข้อพิพาทเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในศาล

2.2 การเปรียบเทียบกับระบบอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศ (กรณี SIAC)

ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC) เป็นหนึ่งในสถาบันอนุญาโตตุลาการชั้นนำของโลกที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ ได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) และได้มีการพัฒนาระบบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นสถาบันอนุญาโตตุลาการที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศมีการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการดำเนินการอนุญาโตตุลาการที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและเทคโนโลยี ในปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ ได้ออกกฎเกณฑ์อนุญาโตตุลาการฉบับใหม่ที่มีการรองรับการดำเนินการกระบวนการในรูปแบบออนไลน์อย่างชัดเจน เช่น การยื่นเอกสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การสืบพยานผ่านระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์และการประชุมทางไกล นอกจากนี้ ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ ยังมีระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการที่โปร่งใสและมีมาตรฐานสูง โดยมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติและประสบการณ์ของอนุญาโตตุลาการอย่างครบถ้วน ทำให้คู่กรณีมีความมั่นใจในความเป็นกลางและความเชี่ยวชาญของอนุญาโตตุลาการ หนึ่งในจุดเด่นของศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ คือการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนและรวดเร็ว โดยเฉพาะแล้วกระบวนการอนุญาโตตุลาการภายใต้ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ จะใช้เวลาประมาณ 6-9 เดือนเท่านั้น ทำให้คู่กรณีสามารถคาดการณ์ระยะเวลาและวางแผนการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ ยังมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการคดีอย่างเต็มรูปแบบ เช่น การใช้ระบบการจัดการคดีออนไลน์ (Case Management System) ที่ช่วยให้คู่กรณีสามารถติดตามความคืบหน้าของคดีได้ตลอดเวลา การใช้ระบบการจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ช่วยลดการใช้กระดาษและเพิ่มความสะดวกใน

การค้นหาและอ้างอิงเอกสาร และการใช้ซอฟต์แวร์วิเคราะห์ข้อมูลที่ช่วยให้อนุญาโตตุลาการสามารถวิเคราะห์ข้อมูลและพยานหลักฐานจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁴

การศึกษาและนำแนวทางของศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ มาเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในธุรกิจประกันภัยไทยจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการคดี สรุปรเปรียบเทียบระบบอนุญาโตตุลาการออนไลน์ระหว่าง SIAC และระบบอนุญาโตตุลาการในธุรกิจประกันภัยไทย ดังตารางที่ 1

ตาราง 1 เปรียบเทียบระบบอนุญาโตตุลาการออนไลน์ระหว่าง ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) และระบบอนุญาโตตุลาการในธุรกิจประกันภัยไทย

| หัวข้อเปรียบเทียบ | ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC) | ระบบอนุญาโตตุลาการในธุรกิจประกันภัยไทย |
|-------------------------|---|---|
| ปีที่ก่อตั้ง | พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) | พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) โดยกรมการประกันภัย ซึ่งในปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) แต่ยังไม่มียระบบออนไลน์ที่สมบูรณ์ ²⁵ |
| กฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ | มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นระบบ ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง | ใช้กฎหมายอนุญาโตตุลาการแบบเดิม ซึ่งยังไม่มีการอบเฉพาะของระบบออนไลน์ |

²⁴ Singapore International Arbitration Centre, "SIAC Schedule of Fees," 2025, <https://siac.org.sg/siac-schedule-of-fees>, accessed March 4, 2025.

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), "คำสั่งนายทะเบียน ที่ 95/2541 เรื่อง ให้เพิ่มเติมเงื่อนไขการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในกรมธรรม์ประกันภัยทุกประเภทที่ประกันชีวิตและประกันวินาศภัย," 2541, https://oiceservice.oic.or.th/document/Law/file/11394/11394_306fdfed979bbd512976424408674233.pdf, สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2568.

ตารางที่ 1 (ต่อ)

| หัวข้อเปรียบเทียบ | ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC) | ระบบอนุญาโตตุลาการในธุรกิจประกันภัยไทย |
|---------------------------|---|---|
| การดำเนินกระบวนการออนไลน์ | รองรับการยื่นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์, การสืบพยานผ่านวิดีโอคอนเฟอเรนซ์, การประชุมทางไกล | ยังไม่มีระบบออนไลน์เต็มรูปแบบ อาจต้องใช้ในการดำเนินการแบบดั้งเดิมควบคู่กัน |
| การแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ | มีระบบคัดเลือกที่โปร่งใส พร้อมเปิดเผยคุณสมบัติและประสบการณ์ | กระบวนการแต่งตั้งอาจขาดความโปร่งใสและมาตรฐานที่แน่นอน |
| การใช้เทคโนโลยี | มีการใช้ระบบการจัดการคดีออนไลน์ (Case Management System) , ระบบจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์, ซอฟต์แวร์วิเคราะห์ข้อมูล | การใช้เทคโนโลยียังจำกัด ระบบดิจิทัลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังต้องพัฒนาเพิ่มเติม |
| จุดแข็ง | <ul style="list-style-type: none"> - มีมาตรฐานระดับสากล - โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ - รองรับการทำธุรกรรมออนไลน์ครบวงจร | <ul style="list-style-type: none"> - อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งสามารถปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมกับธุรกิจประกันภัยไทย |
| จุดอ่อน | <ul style="list-style-type: none"> - อาจมีค่าใช้จ่ายสูงสำหรับบางกรณี | <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายปัจจุบันยังไม่รองรับอนุญาโตตุลาการออนไลน์อย่างเต็มที่ - กระบวนการขาดความรวดเร็ว - การใช้เทคโนโลยียังไม่ครอบคลุม |

1.3.4 กฎระเบียบภายใต้ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์

ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC) ได้พัฒนากฎระเบียบที่มีความทันสมัยและสอดคล้องกับยุคดิจิทัล

เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจหลายประการ

ในด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ สิงคโปร์ (SIAC) ได้เปิดโอกาสให้คณะอนุญาโตตุลาการสามารถดำเนินการไต่สวนผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ อาทิ การประชุมทางวิดีโอคอนเฟอเรนซ์และโทรคอนเฟอเรนซ์ ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดด้านระยะทางและอำนวยความสะดวกให้คู่พิพาท โดยตามกฎหมายข้อ 39.2²⁶ อนุญาโตตุลาการจัดการไต่สวนผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงสถานที่และความเหมาะสม

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดแนวทางการสื่อสารและการส่งเอกสารทางดิจิทัลอย่างเป็นระบบ โดยกฎหมายข้อ 4.1–4.4²⁷ กำหนดให้คู่กรณีส่งเอกสารผ่านช่องทางที่สามารถบันทึกหลักฐานการติดต่อได้ เช่น อีเมลหรือระบบ (SIAC Gateway) และศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) อาจสั่งให้อัปโหลดเอกสารทั้งหมดผ่านระบบดังกล่าวเพื่อความสะดวกและโปร่งใส

ความโดดเด่นอีกประการหนึ่งคือการส่งเสริมความปลอดภัยทางไซเบอร์และการรักษาความลับของข้อมูล กฎระเบียบข้อ 61²⁸ กำหนดให้คู่กรณีและคณะอนุญาโตตุลาการต้องหารือถึงมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างรอบคอบ พร้อมทั้งมีบทลงโทษทางกฎหมายหากมีการละเมิดข้อมูล

กระบวนการเร่งด่วนและลดขั้นตอนเป็นอีกนวัตกรรมที่น่าสนใจ โดยเฉพาะตารางที่ 3 (Schedule 3)²⁹ ที่กำหนดระยะเวลาการตัดสินภายใน 6 เดือน และเน้นการใช้เอกสารดิจิทัล ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาท

สำหรับประเทศไทย สามารถนำแนวปฏิบัติของศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) มาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบอนุญาโตตุลาการได้ โดยควรดำเนินการดังนี้

ประการแรก ควรพัฒนาแพลตฟอร์มกลางสำหรับการส่งเอกสารและจัดการกระบวนการพิจารณาทางออนไลน์ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสะดวกและโปร่งใส ประการที่สอง ควรกำหนดแนวปฏิบัติด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ โดยอ้างอิงแนวทางของศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) เพื่อป้องกันการรั่วไหลของข้อมูล และประการสุดท้าย ควรส่งเสริมกระบวนการไกล่เกลี่ยออนไลน์ โดยนำรูปแบบจากพิธีสารระหว่างศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) และศูนย์ไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศสิงคโปร์

²⁶ Singapore International Arbitration Centre, “SIAC Rules 2025, Rule 39.2” 2025, <https://siac.org.sg/siac-rules-2025>, accessed March 4, 2025.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

(Singapore International Mediation Centre: SIMC) (SIAC-SIMC Arb-Med-Arb Protocol)³⁰ มาประยุกต์ใช้ เพื่อช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการระงับข้อพิพาท

การพัฒนากระบวนการอนุญาโตตุลาการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและดึงดูดการลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทย ในเวทีการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre - SIAC) แสดงให้เห็นถึงช่องว่างที่มีนัยสำคัญ ระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย (คปภ.) กับมาตรฐานสากล พบว่า SIAC มีระบบการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง รวมถึงมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกอนุญาโตตุลาการที่โปร่งใสและเข้มงวด ทำให้คู่ความมีความเชื่อมั่นในกระบวนการ

นอกจากนี้ ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ ยังมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อรองรับการดำเนินการอนุญาโตตุลาการออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการออนไลน์ รวมถึงมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประสบการณ์ของศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ จึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนา มาตรฐานการดำเนินงาน การคัดเลือกอนุญาโตตุลาการ และการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการ

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยที่น่าเสนอข้อสังเกตอันสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการปรับตัวของระบบกฎหมายไทยสู่ยุคดิจิทัล โดยเฉพาะในบริบทของการระงับข้อพิพาทในธุรกิจประกันภัย ซึ่งมีลักษณะเฉพาะและต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษ ในส่วนนี้จะอภิปรายประเด็นสำคัญที่ได้จากผลการวิจัยและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

3.1 สรุปประเด็นปัญหาในการนำอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้ในธุรกิจประกันภัยไทย

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการได้รับการส่งเสริมให้เป็นกลไกทางเลือกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่การดำเนินกระบวนการผ่านระบบออนไลน์ได้รับความนิยมมากขึ้น โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

³⁰ Singapore International Mediation Centre, “Arb-Med-Arb Protocol,” 2025, <https://siac.org.sg/siac-rules-2025>, accessed March 4, 2025.

ประกอบด้วย กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ และกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการอนุญาโตตุลาการออนไลน์มาใช้ในบริบทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังประสบกับข้อจำกัดและปัญหาทางกฎหมายที่ควรได้รับการศึกษาและแก้ไขอย่างเป็นระบบ ดังนี้

3.1.1 ลักษณะเฉพาะของกระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

กระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีลักษณะพิเศษ โดยรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เอาประกันภัย และไม่กำหนดให้คู่กรณีต้องมีข้อตกลงล่วงหน้า ส่งผลให้กระบวนการนี้อาจไม่เข้าข่าย “การอนุญาโตตุลาการ” ตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ซึ่งเน้นความสมัครใจของคู่ความ

3.1.2 สถานะทางกฎหมายของคำชี้ขาดของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

คำชี้ขาดของ คปภ. ยังไม่มีความชัดเจนในทางกฎหมายว่าถือเป็น “คำชี้ขาดตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ” หรือไม่ จึงเกิดปัญหาว่าจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อบังคับตามคำชี้ขาดได้ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545³¹ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความแน่นอนทางกฎหมายและสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงจะมีคู่ความฝ่ายบริษัทรับประกันภัยเพียงฝ่ายเดียวที่ทำเรื่องฟ้องศาลเพื่อขอเพิกถอนคำชี้ขาด แต่มีเพียงจำนวนน้อย โดยในปี 2557–2567 เวลา 10 ปี มีเพียง 3 ราย

3.1.3 ช่องว่างทางกฎหมาย

ยังไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการดำเนินการอนุญาโตตุลาการโดยหน่วยงานของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่อาจนำไปสู่ปัญหาในการตีความหรือบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือมีการร้องขอต่อศาล

3.1.4 การเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์

การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC) แสดงให้เห็นถึงช่องว่างที่มีนัยสำคัญระหว่างการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กับมาตรฐานสากล พบว่า ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) มีระบบการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง รวมถึงมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกอนุญาโตตุลาการที่โปร่งใสและเข้มงวด ทำให้คู่ความมีความเชื่อมั่นในกระบวนการ

³¹ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 1 (29 เมษายน 2545).

นอกจากนี้ ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) ยังมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เพื่อรองรับการดำเนินการอนุญาโตตุลาการออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการออนไลน์ รวมถึงมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปรียบเทียบกับศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) ชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างสำคัญระหว่างมาตรฐานสากลกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) SIAC มีระบบที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ทั้งในด้านระยะเวลาการดำเนินการที่แน่นอน หลักเกณฑ์คัดเลือกอนุญาโตตุลาการที่โปร่งใส และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย รองรับการค้าเงินกระบวนกรออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ SIAC ยังให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมบุคลากรและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อรักษามาตรฐานระดับสูง

3.2 การอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่า การนำแนวคิดเรื่องอนุญาโตตุลาการออนไลน์ (Online Arbitration) หรือการระงับข้อพิพาทออนไลน์ (Online Dispute Resolution: ODR) มาใช้ในการจัดการข้อขัดแย้งในธุรกิจประกันภัย โดยเฉพาะในบริบทของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังคงเผชิญกับสภาพปัญหาทั้งในเชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหลายประการ อันเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยประเด็นแรก คือ ลักษณะของกระบวนการอนุญาโตตุลาการที่ดำเนินโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีตามหลักการพื้นฐานของอนุญาโตตุลาการที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีสัญญา (Contractual Theory) และทฤษฎีกึ่งศาล (Quasi-Judicial Theory) ซึ่งเน้นการตกลงโดยสมัครใจและการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของคู่ความทั้งสองฝ่ายในกระบวนการระงับข้อพิพาท ดังนั้นกระบวนการที่รัฐจัดให้จึงอาจไม่เข้าข่ายอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในสถานะของคำชี้ขาดที่ออกโดย คปภ. ในแง่ของการบังคับใช้ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545³²

ประเด็นถัดมา คือ การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่รองรับการดำเนินการอนุญาโตตุลาการในรูปแบบออนไลน์โดยเฉพาะ ส่งผลให้การดำเนินกระบวนการ ODR โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ยังอยู่ภายใต้กรอบระเบียบเดิมที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อรองรับการดำเนินการผ่านช่องทางดิจิทัล ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทั้งในกระบวนการยื่นคำร้อง การสืบพยาน การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจน

³² พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2545. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 1 (29 เมษายน 2545).

การบังคับใช้คำชี้ขาดผ่านศาล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนักวิชาการที่ระบุว่ากฎหมายไทยยังไม่สามารถปรับใช้กับ ODR ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังไม่มียุติวิธีที่เฉพาะเจาะจงต่อระบบออนไลน์³³

ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นถึงช่องว่างที่มีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับระบบของต่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีของศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (Singapore International Arbitration Centre: SIAC) ที่มีความพร้อมทั้งด้านโครงสร้าง เทคโนโลยี และมาตรฐานการดำเนินการ ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากล³⁴ อันเป็นการต่อยอดถึงความจำเป็นในการยกระดับกระบวนการอนุญาโตตุลาการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ให้สามารถดำเนินการในรูปแบบออนไลน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังสะท้อนว่า แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จะมีความพยายามในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการดำเนินกระบวนการในช่วงวิกฤต เช่น การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่ยังคงอิงกับระบบดั้งเดิม ทำให้ไม่สามารถพัฒนากระบวนการ ODR ได้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ชี้ว่า ควรมีการจัดทำกฎหมายเฉพาะหรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ เพื่อรองรับการดำเนินงานในระบบออนไลน์ได้อย่างสมบูรณ์³⁵

กล่าวโดยสรุป ผลการวิจัยในครั้งนี้สนับสนุนสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า การอนุญาโตตุลาการออนไลน์ของ คปภ. มีสภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการปฏิบัติงาน อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำแนวคิด ODR มาใช้ในธุรกิจประกันภัยไทย ทั้งนี้ หากประเทศไทยต้องการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทออนไลน์ให้สามารถใช้งานได้จริงในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย และสร้างกลไกสนับสนุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี และบุคลากรอย่างเป็นระบบ

3.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย

3.3.1 ควรมีการร่างพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฉบับใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการที่มีอยู่ โดยเพิ่มหมวดเฉพาะสำหรับอนุญาโตตุลาการออนไลน์ที่ระบุหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมการดำเนินงานในรูปแบบดิจิทัลอย่างชัดเจน เช่น ประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นระบบ ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง รองรับกรณีเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การสืบพยานผ่านวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ และการประชุมทางไกล เป็นต้น เพื่อเป็นการรับรองความสมบูรณ์ของสัญญาอนุญาโตตุลาการที่ทำผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์

³³ สิริกานต์ อยู่เรือง และเสาวนีย์ อัครโรจน์, *สภาพปัญหากฎหมายที่รองรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์*, 1-5.

³⁴ Singapore International Arbitration Centre: SIAC, "About SIAC," 2025, <https://www.siac.org.sg/>, accessed March 4, 2025.

³⁵ สุพจน์ รุ่งโรจน์, *การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำจัดอุปสรรคของการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย*, 460-461.

3.3.2 ควรออกระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย (คปภ.) เฉพาะสำหรับการดำเนินการอนุญาตตลาดการออนไลน์ในธุรกิจประกันภัยที่ ครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด ตั้งแต่การยื่นข้อเรียกร้อง การคัดเลือกอนุญาตตลาด การพิจารณาคดี การสืบพยาน ไปจนถึงการออกค่าชี้ขาด โดยกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและ กรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับแต่ละขั้นตอน ศูนย์อนุญาตตลาดการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) มีการจัดระบบคัดเลือกที่โปร่งใส พร้อมเปิดเผยคุณสมบัติและประสบการณ์ พร้อมทั้งกำหนด ระยะเวลาในการดำเนินคดีอย่างชัดเจน โดยเฉลี่ย 6-9 เดือน

3.3.3 ควรเชื่อมโยงกฎหมายอนุญาตตลาดการกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อรับรองความสมบูรณ์ของการทำธุรกรรมและการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ในกระบวนการอนุญาตตลาดการออนไลน์ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและการ รักษาความลับของข้อมูล

3.3.4 ควรพัฒนาแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) สำหรับการดำเนินการอนุญาตตลาดการ ออนไลน์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยอาจนำแนวทางจากศูนย์อนุญาตตลาดการระหว่าง ประเทศสิงคโปร์ (SIAC) มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ครอบคลุมประเด็น เช่น การจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การสืบพยานผ่านระบบออนไลน์ และการใช้เทคโนโลยีใน การวิเคราะห์พยานหลักฐาน

3.3.5 ควรมีการปรับปรุงระบบทะเบียนอนุญาตตลาดการของสำนักงานคณะกรรมการ กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ให้มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้ง่ายผ่าน ระบบออนไลน์ โดยเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของ อนุญาตตลาดการ รวมถึงการเปิดเผยความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจมี เช่น ศูนย์ อนุญาตตลาดการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) มีระบบจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อ ความสะดวกและโปร่งใส

3.3.6 ควรกำหนดให้มีการบังคับใช้ค่าชี้ขาดที่ออกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยอาจพัฒนาระบบการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของค่าชี้ขาด อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและลดความเสี่ยงในการถูกโต้แย้ง เช่น ศูนย์ อนุญาตตลาดการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) มีการใช้เทคโนโลยีระบบการจัดการคดี ออนไลน์ (Case Management System) และซอฟต์แวร์วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ค่าชี้ขาดใน รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

3.3.7 ควรมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่รองรับการ ดำเนินการอนุญาตตลาดการออนไลน์อย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่แพลตฟอร์มสำหรับการยื่นข้อ เรียกร้อง การจัดการเอกสาร การประชุมทางไกล ไปจนถึงการจัดเก็บและค้นหาข้อมูลคดี โดย คำนึงถึงความปลอดภัยและการรักษาความลับของข้อมูลเป็นสำคัญ เช่น การดำเนินการของ ศูนย์อนุญาตตลาดการระหว่างประเทศสิงคโปร์ (SIAC) ซึ่งมีมาตรฐานระดับสากล โปร่งใสและมี ประสิทธิภาพ ตลอดจนรองรับการดำเนินการออนไลน์ครบวงจร

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ 2544. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนที่ 112 ก (4 ธันวาคม 2544).
- พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) 2562. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 49 ก (14 เมษายน 2562).
- พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2530. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 104 ตอนที่ 156 (12 สิงหาคม 2530).
- พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ 2545. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 1 (29 เมษายน 2545).
- รณชัย ลักสะวาริ. “การระงับข้อพิพาททางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 83 ง (1 กันยายน 2551).
- ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) 2553. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 41 ง (12 พฤษภาคม 2553).
- ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 3) 2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 132 ง (7 ธันวาคม 2558).
- วชิราภรณ์ บุญน้อย. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการตามสัญญาประกันภัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)).” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2565.
- สมาคมประกันวินาศภัยไทย. “กระบวนการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)” 2569. https://www.tgia.org/upload/file_group/9/download_1384.pdf. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2567.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.). “แนะนำสำนักงาน คปภ.” 2567. <https://www.oic.or.th/th/consumer/about/recommended>. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2567.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.).

“ประชาสัมพันธ์สัมมนาวิชาการด้านการประกันภัยผ่านออนไลน์ (Webinar) ภายใต้หัวข้อ *Challenging Environment Towards Recovery, Continuity and Future Resilience–Insurance’s Landscape Post COVID-19.*” 2563.

<https://www.oic.or.th/th/consumer/news/releases/91265>. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2564.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.). “เกี่ยวกับ

คปภ.” 2568. <https://www.oic.or.th/th/introducing>. สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2568.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.). “คำสั่งนายทะเบียน ที่ 95/2541 เรื่อง ให้เพิ่มเติมเงื่อนไขการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในกรรมธรรม์ประกันภัยทุกประเภททั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย.” 2541.

https://oiceservice.oic.or.th/document/Law/file/11394/11394_306fded979bbd512976424408674233.pdf. สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2568.

สิริกานต์ อยู่เรือง, และเสาวนีย์ อัครโรจน์. “สภาพปัญหากฎหมายที่รองรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการออนไลน์.” สารนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2561.

สุพจี รุ่งโรจน์. “การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำจัดอุปสรรคของการอนุญาโตตุลาการออนไลน์ในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ*. ฉบับพิเศษครบรอบ 20 ปี ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง (กุมภาพันธ์ 2563): 449–461.

อนันต์ จันทร์โอภากร. *กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.

Singapore International Arbitration Centre. “About SIAC.” 2025.

<https://www.siac.org.sg/>, accessed March 4, 2025.

Singapore International Arbitration Centre. “Arb-Med-Arb Protocol.” 2025.

<https://siac.org.sg/siac-rules-2025>. accessed March 4, 2025.

Singapore International Arbitration Centre. “SIAC Rules 2025, Rule 39.2” 2025.

<https://siac.org.sg/siac-rules-2025>. accessed March 4, 2025.

Singapore International Arbitration Centre. “SIAC Schedule of Fees.” 2025.

<https://siac.org.sg/siac-schedule-of-fees>. accessed March 4, 2025.

กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช
ตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี*
Management mechanism to reduce violence among
psychiatric patients according to human rights principles
by using community-based in Udon Thani Province

สุดารัตน์ เพ็งคำ**

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี เลขที่ 237 หมู่ 12
ตำบลสามพร้าว อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี 41000

Sudarat Pengkham

Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Udon Thani Rajabhat University 237 moo. 12, Sampraw Sub-district,
Mueang District, Udon Thani Province 41000
Email: Sudarat.pe@udru.ac.th

Received: October 11, 2024

Revised: July 3, 2025

Accepted: July 9, 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา พัฒนา และถ่ายทอดกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี งานวิจัยเรื่องนี้ใช้กระบวนการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed-Method Research) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) การลงพื้นที่ที่สำรวจข้อมูล (Survey Research) โดยใช้วิธีการแจกแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประชากรในการวิจัย แบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 60 คน ประชาชนที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่เป้าหมายจำนวน 200 คน และ

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ในจังหวัดอุดรธานี” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2566

** อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 20 คน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนา และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า 1) ชุมชนชาดกลไกการจัดการในการป้องกันเหตุรุนแรงจากกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี 2) พัฒนากลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานโดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนโดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นรวมถึงการใช้เทคโนโลยีระบบการแพทย์ทางไกล และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 วรรคแรกตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 กรณีผู้ป่วยอายุเกินสิบแปดปีบริบูรณ์การได้รับความยินยอมการบำบัดรักษาจากผู้ป่วยให้บัญญัติรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลตามมาตรา 21 วรรคสาม และ3) ประสิทธิภาพจากการอบรมถ่ายทอดกลไกการจัดการในการป้องกันเหตุรุนแรงจากกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชฯ สู่ผู้นำชุมชนและบุคคลที่มีบทบาทในการดูแลผู้ป่วยจิตเวช พบผลลัพธ์การเรียนรู้ มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าก่อนดำเนินถ่ายทอดองค์ความรู้โดยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ก่อนอบรม $\bar{x} = 4.8$ S.D. = 1.41 หลังอบรม $\bar{x} = 8.52$ S.D. = 1.00 รวม $\bar{x} = 6.66$ S.D. = 1.20

คำสำคัญ: การจัดการ, ความรุนแรง, ผู้ป่วยจิตเวช, สิทธิมนุษยชน

Abstract

This research aimed to study, develop, and disseminate management mechanisms for reducing violence among psychiatric patients, grounded in human rights principles and utilizing a community-based approach in Udon Thani Province. The study employed a mixed-methods research design, integrating both quantitative and qualitative methodologies. Data collection involved documentary research, field surveys using questionnaires, in-depth interviews, and focus group discussions.

The research population comprised 60 key informants, 200 local stakeholders in the target area, and 20 experts. Quantitative data were analyzed using descriptive statistics, while qualitative data underwent content analysis.

The study's findings revealed: 1) The community lacked management mechanisms for preventing violent incidents involving psychiatric patients in accordance with human rights principles under legal provisions, based on a community-based approach in Udon Thani Province. 2) A management mechanism was developed to reduce violence among psychiatric patients based on human rights principles, utilizing a community-based approach. This involved integrating cooperation between government agencies and local communities, including the establishment of local working committees, the application of telemedicine technology systems, and a proposed amendment to Section 21, first paragraph, of the Mental Health Act B.E. 2551. Specifically, for patients over eighteen years of age, consent for treatment should include not only the patient but also stakeholders or individuals as specified under Section 21, third paragraph. 3) The effectiveness of training and transferring the management mechanism to prevent violence from psychiatric patients to community leaders and individuals involved in their care showed that learning outcomes after the transfer of knowledge were significantly higher than before the activity. Before training, the mean was $\bar{x} = 4.8$ (S.D. = 1.41); after training, $\bar{x} = 8.52$ (S.D. = 1.00), with an overall mean of $\bar{x} = 6.66$ (S.D. = 1.20).

Keywords: Management, Violence, Psychiatric Patients, Human Rights

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากเหตุการณ์สะเทือนขวัญในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี กรณีหนุ่มวัย 22 ปี คนร้ายที่ก่อเหตุฆ่าปาดคออย่าแท้ ๆ ของตนเองอายุ 66 ปีเสียชีวิตในห้องนอนที่บ้านตนเอง จากการสอบปากคำญาติยืนยันว่าผู้ต้องหาป่วยทางจิตจริง แต่ขาดการรักษา เป็นเหตุให้ผู้ต้องหาได้ก่อเหตุความรุนแรงขึ้นกับบุคคลในครอบครัวและชุมชนแวดล้อม (ไทยรัฐออนไลน์ 3 ม.ค. 2564 15.17 น.) ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไป มีความสูญเสียเกิดขึ้นทั้งจากครอบครัวของผู้ป่วยจิตเวช และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง เป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งสภาวะความเครียดจากสถานการณ์ทั้งภายใน และภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส โควิด-19 สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางด้านสังคม ส่งผลให้ประชาชนมีความเครียดจากการดำรงชีวิต รวมไปถึงกลุ่มบุคคลที่ใช้สารเสพติดประเภทต่างๆก็เป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีอาการทางจิตเวช มีพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงที่จะไปก่อความรุนแรงทั้งภายในและภายนอกครอบครัว แผ้วงกว้างออกสู่ชุมชน และเป็นปัญหาสังคมอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวชได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาสุขภาพจิตแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2561 - 2580) ยุทธศาสตร์ที่ 3¹ ขับเคลื่อนและผลักดันมาตรการทางกฎหมาย สังคม และสวัสดิการ โดยกำหนดเป้าประสงค์ให้ผู้ป่วยจิตเวชได้รับการคุ้มครองสิทธิ ส่งเสริมสุขภาพจิต และป้องกันปัญหาสุขภาพจิต โดยได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือการขับเคลื่อนและผลักดันการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพจิตและมาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม สนับสนุนให้เกิดระบบการตัดสินใจในการบำบัดรักษา จากความร่วมมือของผู้ป่วยจิตเวชและผู้รับดูแลผู้ป่วยจิตเวช อีกทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายสาธารณสุข ภาคีเครือข่ายในกระบวนการยุติธรรม และภาคีเครือข่ายด้านสังคมให้มีศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยบูรณาการความร่วมมือในทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยยึดหลักการปฏิบัติต่อผู้ป่วยให้เป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่จะได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วยอย่างเท่าเทียมกัน² ภายใต้หลักความเสมอภาคดังว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง³ ซึ่งความเสมอภาคในกฎหมายหรือความเท่าเทียมกันในกฎหมายเป็นหลักพื้นฐานของความยุติธรรม

¹ กระทรวงสาธารณสุข กรมสุขภาพจิต, *แผนพัฒนาสุขภาพจิตแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2561-2580)* (กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, 2561), 3.

² คมสัน สุขมาก และกานดา สุขมาก, “การปฏิบัติต่อผู้ป่วยตามหลักสิทธิมนุษยชน,” *วารสารพยาบาลตำรวจ* 8, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 218.

³ *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560*, มาตรา 4.

เป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน⁴ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใดจะกระทำได้⁵ ปัจจุบันปัญหาด้านสุขภาพจิตมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากทั่วโลกมีผู้ที่ป่วยด้วยโรคนี้ถึง 26 ล้านคน ในประเทศไทยพบว่าจิตเภทเป็นโรคทางจิตเวชที่พบมากที่สุดเป็นอันดับ 1 และมีเพียงครึ่งหนึ่งของผู้ป่วยจิตเภทที่เข้าถึงการบริการบำบัดรักษาได้และ 1 ใน 3 ของจำนวนผู้ป่วยมีประวัติการกลับเข้ารับรักษาซ้ำและมีอาการรุนแรงตลอดชีวิต และที่เหลือจะมีการเรื้อรังตลอดชีวิต⁶ และเพื่อให้สิทธิมนุษยชนมีผลบังคับได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย⁷

จากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ปัญหาการเจ็บป่วยทางจิตเวชก็เพิ่มมากขึ้นจนโรงพยาบาลจิตเวชก็ไม่สามารถรับผู้ป่วยเข้ารับรักษาได้ทั้งหมด จึงเป็นเหตุนำมาซึ่งการปรับนโยบายและกลยุทธ์ในการบำบัดรักษาฟื้นฟู โดยให้การดูแลรักษาผู้ป่วยที่มีอาการทุเลานอกโรงพยาบาลจิตเวช โดยจำหน่ายผู้ป่วยออกจากโรงพยาบาล (Deinstitutionalization) และส่งต่อผู้ป่วยที่ทุเลาเข้าไปรักษาที่บ้านในชุมชน⁸ เมื่อการดูแลผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนไม่ได้รับการกำกับดูแลดูแลอย่างเข้มงวดและทั่วถึงจึงก่อให้เกิดเหตุรุนแรงขึ้นในชุมชน อันเนื่องมาจากพฤติกรรมรุนแรง ก้าวร้าว คลุ้มคลั่งจากกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช ทั้งจากผู้ป่วยโรคจิตเภท โรคอารมณ์สองขั้ว หรือโรคจิตประเภทอื่น ๆ รวมถึงผู้ป่วยจิตเวชที่เกิดจากการใช้สารเสพติด ส่งผลให้บุคคลในชุมชนเกิดความหวาดระแวง หวาดกลัวอันตรายจากกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชที่อาศัยอยู่ในชุมชน ทั้งส่งผลกระทบต่อความรุนแรงต่อจิตใจสำหรับบุคคลในครอบครัวที่มีผู้ป่วยจิตเวชที่จะต้องดูแลรักษา เกิดภาวะความเครียดจากการไม่ยอมรับของชุมชนรอบข้าง บางครอบครัวจำต้องย้ายที่อยู่ออกจากชุมชนเดิม⁹ ซึ่งคนในชุมชนส่วนใหญ่มักจะปฏิเสธการคบค้า ยุ่งเกี่ยว สมาคมร่วมกับผู้ป่วยจิตเวช รวมถึงคนในครอบครัวของผู้ป่วยจิตเวชด้วย ยิ่งไปกว่านั้นถ้าเป็นผู้ป่วยนิติจิตเวชหรือผู้ป่วยจิตเวชที่กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย คนในครอบครัวของบุคคลผู้กระทำความผิดก็

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 134.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560, มาตรา 27.

⁶ ศรีนรัตน์ จันทพิมพ์ และชนิษฐา นันทบุตร, “การดูแลผู้ป่วยจิตเภทโดยชุมชน,” *วารสารการพยาบาลและการดูแลสุขภาพ* 36, ฉ.2 (เมษายน-มิถุนายน 2561): 69.

⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: อานกกฎหมายในเครือสำนักพิมพ์อ่าน, 2565), 383.

⁸ ฉวีวรรณ สัตยธรรม แผล จันทรสุข และศุภกรใจ เจริญสุข, *การพยาบาลจิตเวชและสุขภาพจิต เล่มที่ 2*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการสวัสดิการวิชาการ สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข, 2567), 264.

⁹ พรพรรณ มีฤทธิ์, “เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับผู้ป่วยกลับบ้าน และแบบแผนพฤติกรรมทางการดูแลผู้ป่วย : กรณีศึกษาญาติผู้ป่วยจิตเวชที่ก่อคดีฆ่าบุคคลในครอบครัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2559), 2.

มักจะถูกปฏิเสธการให้อยู่ร่วมกันกับคนในชุมชน¹⁰ โดยปกติบุคคลที่มีอาการป่วยเป็นจิตเวช หรือผู้ที่ป่วยเป็นโรคทางจิต จะไม่สามารถควบคุมตนเองได้ เมื่อมีสิ่งเร้าหรือสิ่งอื่นใดมากระตุ้น ในที่สุดบุคคลนั้นจะก่อเหตุรุนแรงขึ้นเป็นการกระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการก่อเหตุรุนแรงนั้นอาจเป็นการทำร้ายร่างกาย การฆ่าบุคคลใกล้ชิดหรือบุคคลในครอบครัว

พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 มีหลักการที่สำคัญ คือ การกำหนด กระบวนการในการบำบัดรักษาบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต อันถือว่าเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลนั้นรวมถึงสังคมโดยรอบ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการส่งให้ เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลในกรณีที่พบว่าบุคคลมีความผิดปกติทางจิตและตกอยู่ใน ภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นกับตนเองหรือสังคมได้¹¹ ลักษณะของผู้มีความผิดปกติทางจิตที่ ถึงขั้นป่วยเป็นโรคจิตเวชนั้น ผู้ป่วยจะมีความผิดปกติด้านความคิด อารมณ์ การรับรู้ และ พฤติกรรม จนไม่สามารถที่จะช่วยเหลือตนเองได้ ขาดความสามารถในการปรับตัวเข้ากับ ครอบครัว หรือสังคม¹² ผู้ป่วยจิตเวชจึงถือเสมือนเป็นบุคคลที่หย่อนความสามารถในการใช้สิทธิ ตามกฎหมาย¹³ เพื่อให้บุคคลผู้หย่อนความสามารถได้รับประโยชน์จากสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้ตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจ ร้องขอต่อศาลให้บุคคลวิกลจริต ซึ่งรวมถึงผู้มีความผิดปกติทางจิต¹⁴ เป็นผู้ไร้ความสามารถที่ ต้องมีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือเป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถที่ต้องมีผู้อนุบาล เนื่องจากผู้ป่วยจิตเวช เมื่อมีอาการเจ็บป่วยแต่ไม่ได้รับการดูแลรักษาแต่เนิ่น ๆ และไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสื่อม ของสมรรถภาพทางกาย อารมณ์ ความคิด การรับรู้และพฤติกรรม จนไม่สามารถรับรู้ความ เจ็บป่วยของตนเอง มีความบกพร่องในการดูแลตนเอง¹⁵ เป็นบุคคลที่ไม่สามารถรับรู้ เข้าใจการ เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วยจิตเวชได้ ไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและ เหมาะสม ขาดความสามารถในการใช้สิทธิเพื่อดูแลปกป้องตนเองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ได้ ไม่ สามารถตัดสินใจเข้ารับการรักษาพยาบาลตนเองได้อย่างเหมาะสม¹⁶ อีกทั้งในระหว่างการ ดำเนินคดีทางกฎหมายของผู้ป่วยนิติจิตเวช ยังไม่มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่ออำนวยความสะดวก ให้กับผู้ป่วยทางจิตตามหลักสิทธิมนุษยชนให้พึงได้รับอย่างเท่าเทียม¹⁷ เพื่อเป็นการ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 3.

¹¹ มาโนช หล่อตระกูล และปราโมทย์ สุนิษฐ์, *จิตเวชศาสตร์รามาริบัติ*, ฉบับเรียบเรียงครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: ภาควิชา จิตเวชศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาริบัติ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558), 577.

¹² แสงศักดิ์ บุญเฉลิมวิภาส, *นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566), 123.

¹³ สิริศิษฐ์ ชูรอด, “มาตรการทางกฎหมายในการบังคับบำบัดรักษาผู้ป่วยทางจิตเวช,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), 54-55.

¹⁴ *พระราชบัญญัติสุขภาพจิต 2551*, มาตรา 3.

¹⁵ แสงศักดิ์ บุญเฉลิมวิภาส, *นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์*, 123.

¹⁶ สิริศิษฐ์ ชูรอด, มาตรการทางกฎหมายในการบังคับบำบัดรักษาผู้ป่วยทางจิตเวช, 54.

¹⁷ ธัชชัย วรรณเดชคุปต์, “การคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีของผู้ป่วยทางจิต กรณีศึกษา นิติเวชศาสตร์,” *วารสารเกษม บัณฑิต* 22, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 64.

เคารพสิทธิของบุคคลและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นคุณค่าที่มีอยู่ในมนุษย์ทุกคน โดยไม่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใด ๆ ทั้งนี้เพื่อให้มนุษย์มีอิสระในการพัฒนาและรับผิดชอบตนเอง ตามหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ป่วยจิตเวช¹⁸ ซึ่งเมื่อกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วจะต้องไม่คำนึงถึงความสามารถทางสติปัญญาในการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ของผู้นั้นด้วย¹⁹ อีกทั้งเพื่อเป็นการป้องกันเหตุความรุนแรงจากการกระทำของผู้ป่วยจิตเวชซึ่งเกิดแนวคิดการเข้ามามีบทบาทร่วมกันระหว่างบุคคลในครอบครัวผู้ป่วยจิตเวชที่มีหน้าที่ดูแลผู้ป่วยและชุมชนที่ผู้ป่วยอาศัยอยู่ในพื้นที่ ตามแนวคิดสุขภาพจิตชุมชน (Community-Mental Health)²⁰ คือการป้องกันภาวะการเจ็บป่วยทางจิตใจ อารมณ์ให้แก่ประชาชนในชุมชน เกิดการวางแผนการป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในชุมชนจากผู้ป่วยจิตเวชร่วมกัน ระหว่างบุคคลในครอบครัวและภาคีเครือข่ายชุมชน รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทักษะองค์ความรู้ในการคุ้มครองสิทธิและการเข้าถึงสิทธิของผู้ป่วยจิตเวชตามบทบัญญัติของกฎหมาย การสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ป่วยจิตเวช การสร้างความร่วมมือในชุมชน การพัฒนาเครือข่ายเพื่อการดูแลผู้ป่วยจิตเวชที่บ้าน การร่วมสอดส่องป้องกันให้ความช่วยเหลือที่รวดเร็ว ถูกต้อง เหมาะสม เมื่อมีการก่อเหตุรุนแรงในชุมชนของผู้ป่วยจิตเวช²¹ มีการเรียนรู้ที่ใช้ชุมชนเป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อพัฒนาระบบบริการสุขภาพของประเทศ ตอบสนองความต้องการกำลังคนด้านสาธารณสุขทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน²²

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานีในปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อพัฒนากลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

1.2.3 เพื่ออบรมถ่ายทอดกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานีสู่ผู้นำชุมชนและบุคคลผู้ที่มีบทบาทในการดูแลผู้ป่วยจิตเวช

1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวชบังคับใช้อยู่มากมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็น

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2567), 144.

¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 522.

²⁰ ฉวีวรรณ สัตยธรรม แฉ จันทร์สุข และศุภกรใจ เจริญสุข, *การพยาบาลจิตเวชและสุขภาพจิต (ฉบับปรับปรุง) เล่มที่ 2*, 265.

²¹ กำพร ดานา, “การพัฒนาบทบาทการดูแลผู้ป่วยจิตเวชของครอบครัวและภาคีเครือข่ายในชุมชน,” *วารสารวิชาการสาธารณสุข* 30, ฉ.3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2564): 412.

²² วรณภา ประทุมโทน และคณะ, “การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้แบบสหวิชาชีพในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน,” *วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้* 7, ฉ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2563): 181.

กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของของผู้ป่วยจิตเวช เพื่อประโยชน์สูงสุดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล และชุมชนจึงจำเป็นต้องพึ่งพาการมีส่วนร่วมของชุมชนบูรณาการกับหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมในพื้นที่ กำหนดกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ด้านเนื้อหา

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้วิจัยเพื่อศึกษาและพัฒนากลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี โดยมุ่งเน้นการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร และเก็บข้อมูลในพื้นที่จากประชากรที่มีส่วนได้เสียในครอบครัว และประชากรที่มีส่วนได้เสียในชุมชนที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นจากพฤติกรรม หรือการกระทำของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงาน นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ดูแล ปกป้อง คุ้มครองสิทธิของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช และประชาชนทั่วไปในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี

1.4.2 ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การใช้แบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ดำเนินการแจกแบบสอบถามให้กับประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีผู้ป่วยจิตเวช จำนวน 200 คน การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) กลุ่มประชากรที่จะศึกษา ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง โดยคัดเลือกจากประชากรที่มีส่วนได้เสียในชุมชนที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช เกณฑ์การคัดเลือกประชากรเข้าร่วมโครงการ (Inclusion Criteria) โดยคัดเลือกจากประชากรที่มีส่วนได้เสียในครอบครัวที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช รวมถึงเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน นักวิชาการ ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกประชากรผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยแบบเจาะจงไว้แล้ว เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์นั้น เป็นคำถามปลายเปิด (Open-Ended Question) และแบบมีโครงสร้างคำถาม (Structures Interview) ประชากรที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสัมภาษณ์ เลือกกำหนดจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) และผู้มีความรู้เกี่ยวข้องกับนโยบายการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วยจิตเวช การดูแล บำบัด คุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช การป้องกัน แก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุการณ์กระทำละเมิด หรือเหตุรุนแรงในชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้ บุคคลในครอบครัว/ผู้ใกล้ชิดผู้ป่วยจิตเวช จำนวน 5 คน นักวิชาการด้านกฎหมาย จำนวน 5 คน พนักงานอัยการ จำนวน 1 คน เจ้าพนักงานตำรวจ จำนวน 3 คน ทนายความ จำนวน 4 คน เจ้าพนักงานคุมประพฤติ จำนวน 2 คน ผู้นำชุมชน จำนวน 4 คน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 6 คน นักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 2 คน นักจิตวิทยา จำนวน 3 คน พยาบาลวิชาชีพ จำนวน 5 คน นักวิชาการสาธารณสุข จำนวน 5 คน นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 5 คน นิติกรสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี จำนวน 5 คน นักวิชาการยุติธรรม จำนวน 5 คน รวม 60 คน

การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมายจนข้อมูลอิ่มตัว จากนั้นผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดทำสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำ ชัดเจน นำมาวิเคราะห์จัดทำคู่มือกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับชุมชนต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1.5.1 วิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ศึกษาหลักคิด ทฤษฎี ข้อกฎหมายจากตำรา เอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลรักษาการป้องกันความรุนแรงของผู้ป่วยจิตเวชในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ตามกรอบแนวคิดวิจัยวิเคราะห์หลักสากลการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการและแนวทางการนำชุมชนมาเป็นฐานสร้างการมีส่วนร่วมในการดูแลป้องกันความรุนแรงในชุมชนในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรธานี

1.5.2 วิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview)

คัดเลือกโดยวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีบทบาทเชื่อมโยงกับนโยบายการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน การดูแลบำบัด คุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช การป้องกัน แก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุรุนแรงของผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน จากภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรธานี จำนวน 14 หน่วยงาน รวม 60 คน

1.5.3 วิจัยโดยการถอดบทเรียนจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

คัดเลือกโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากกลุ่มผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านสิทธิมนุษยชน นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่สาธารณสุข พยาบาลวิชาชีพ ในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรธานี เข้าร่วมกิจกรรม รวม 20 คน

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

เครื่องมือวิจัย คือ การแจกแบบสอบถาม เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการจัดการในชุมชนเพื่อลดความรุนแรงของผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงข้อเสนอแนะอื่น โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีผู้ป่วยจิตเวชในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรธานี จำนวน 200 คน และได้วิเคราะห์ข้อมูลหาค่าเฉลี่ยร้อยละสรุปผลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทราบองค์ความรู้กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

1.6.2 ได้กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

1.6.3 ได้ถ่ายทอดกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

2. ผลการวิจัย

2.1 องค์ความรู้กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

2.1.1 แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน²³ การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ภายใต้กติกาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีและมีผลใช้บังคับตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีสาระบัญญัติที่กำหนดสิทธิต่างๆของประชาชน รวมถึงสิทธิด้านสุขภาพ สุขลักษณะ บริการทางการแพทย์²⁴

เจตนารมณ์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กรณีบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย²⁵ อีกทั้งรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย อีกทั้งรัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง²⁶

เจตนารมณ์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตและยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างถูกต้องและเพียงพอ เนื่องจากขาดกลไกการฟื้นฟูสมรรถภาพให้ผู้ป่วยที่มีอาการทุเลาสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐและประชาชนในทุกภาคส่วน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติด้านลบต่อบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการบำบัดรักษาอย่าง

²³ กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, *ความรู้พื้นฐานเรื่องสิทธิมนุษยชน* (กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2562), 5, <https://deac.drr.go.th>, สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2567.

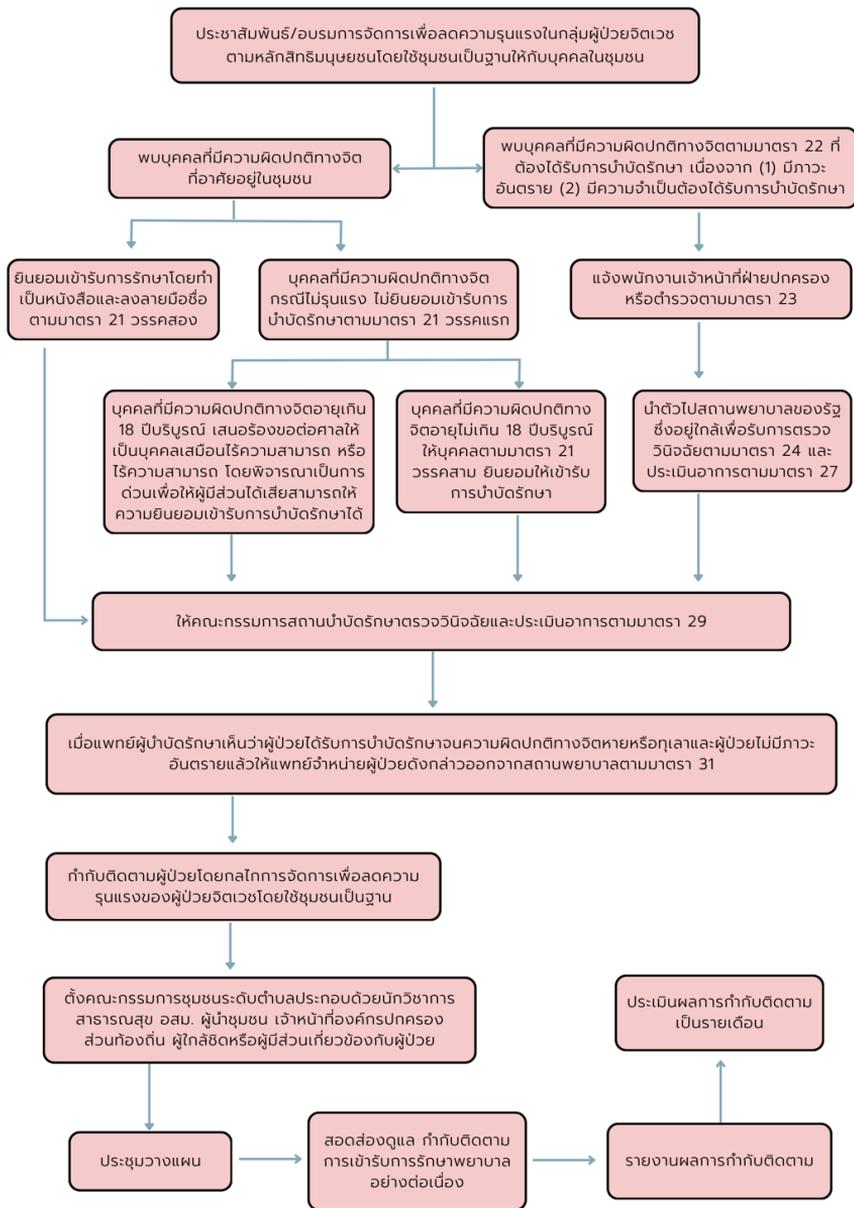
²⁴ เรื่องเดียวกัน, 17.

²⁵ *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560*, มาตรา 47.

²⁶ *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560*, มาตรา 55.

ถูกต้องและเหมาะสม เป็นเหตุให้ความผิดปกติทางจิตทวีความรุนแรงขึ้นจนก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น

2.1.2 จากการศึกษาพบกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี ดังนี้



ภาพที่ 1 กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

อีกทั้งยังพบว่าตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 “ความผิดปกติทางจิต”²⁷ หมายความว่า อาการผิดปกติของจิตใจที่แสดงออกทางพฤติกรรม อารมณ์ ความคิด ความจำสติปัญญา ประสาท การรับรู้ หรือการรู้เวลา สถานที่หรือบุคคล รวมทั้งอาการผิดปกติของจิตใจที่เกิดจากสุราหรือสารอื่นที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ฉะนั้นผู้ป่วยจิตเวช คือ บุคคลที่หย่อนความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่สามารถรับรู้หรือทำความเข้าใจในระบบการบำบัดรักษาอาการป่วยของตนเองได้อย่างเหมาะสม นำมาสู่ปัญหาการขาดความสามารถในการให้ความยินยอมการรักษาพยาบาล ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น การบำบัดรักษา²⁸ จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้ป่วยได้รับการอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการบำบัดรักษา รายละเอียดและประโยชน์ของการบำบัดรักษาและได้รับความยินยอมจากผู้ป่วย เว้นแต่เป็นผู้ป่วยที่มีภาวะอันตราย หรือมีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา และถ้าต้องรับผู้ป่วยไว้ในสถานพยาบาลของรัฐหรือสถานบำบัดรักษา ความยินยอมในการบำบัดรักษาต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ป่วยเป็นสำคัญ และในกรณีที่ผู้ป่วยมีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ หรือขาดความสามารถในการตัดสินใจให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษา ให้คู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้ให้ความยินยอมแทน เมื่อไม่สามารถตัดสินใจเข้ารับการรักษาพยาบาลได้ ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ป่วยมีอาการรุนแรง และมีความเสี่ยงที่จะก่อเหตุรุนแรงในชุมชน

2.2 ข้อมูลการมีส่วนร่วมของชุมชนในการลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี เพื่อนำมาพัฒนาการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

จากการแจกแบบสอบถาม มีผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการลดความรุนแรง ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

(เพศ) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 62.0 ที่เหลือเป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 38.0 (อายุ) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 51-55 ปี คิดเป็นร้อยละ 34.0 รองลงมา ได้แก่ อายุ 41-45 ปี คิดเป็นร้อยละ 26 ลำดับต่อมาอายุ 46-50 ปี และอายุ 36-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.0 และผู้ตอบแบบสอบถามน้อยที่สุด อายุ 26-35 ปี และอายุ 21-25 ปี คิดเป็นร้อยละ 2 ตามลำดับ (วุฒิการศึกษา) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 44.0 รองลงมาได้แก่ ระดับมัธยมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 20.0 ระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า คิดเป็นร้อยละ 14.0 ระดับสูงกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 16.0 และระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า คิดเป็นร้อยละ 6.0 ตามลำดับ (อาชีพ) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ คิดเป็นร้อยละ 30.0 รองลงมา ได้แก่ เกษตรกร คิดเป็นร้อยละ

²⁷ พระราชบัญญัติสุขภาพจิต 2551, มาตรา 3.

²⁸ พระราชบัญญัติสุขภาพจิต 2551, มาตรา 21.

22.0 พนักงานบริษัท คิดเป็นร้อยละ 16.0 รับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 6.0 ค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 6.0 สุดท้าย พนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 4.0 ตามลำดับ (รายได้) ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากที่สุด เป็นบุคคลผู้มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 15,001-30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 46.0 รองลงมา คือ ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 9,000-15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 24.0 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 30,001-40,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 16.0 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 9,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.0 และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน มากกว่า 40,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 4.0 ตามลำดับ

ตาราง 1 แสดงผลการคำนวณหาค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการเพื่อลดความรุนแรงของผู้ป่วยจิตเวช

| การมีส่วนร่วมในการดูแลชุมชนเพื่อป้องกันการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน | ค่าเฉลี่ย |
|--|-----------|
| 1. การมีส่วนร่วมในการแจ้งข้อมูลให้ผู้นำชุมชนทราบเมื่อพบผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน | 2.76 |
| 2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนป้องกันเหตุความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในชุมชน | 2.72 |
| 3. การลดความรุนแรงจากการกระทำคามผิดของผู้ป่วยจิตเวช คนในชุมชนสามารถมีส่วนร่วมและป้องกันแก้ไขได้ | 3.92 |
| 4. ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคนในชุมชน ส่วนหนึ่งต้อง อาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชนในการสอดส่องดูแลร่วมกัน | 3.00 |
| 5. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันเหตุความรุนแรงจากการกระทำ ความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการดูแลคุ้มครองสิทธิผู้ป่วย ตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย | 4.08 |
| 6. การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช ให้ได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย | 4.04 |
| 7. การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการกระทำ ละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ป่วยจิตเวชได้ | 3.54 |

จากตาราง 1 พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการเพื่อลดความรุนแรงของผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชน ภาพรวมระดับการมีส่วนร่วมในชุมชนปานกลาง มีค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.437 การพิจารณาเป็นรายข้อมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 2.72 - 4.08 โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันเหตุความรุนแรงจากการกระทำคามผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการดูแลคุ้มครองสิทธิผู้ป่วยตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย (Mean = 4.08) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนมาก การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวชให้ได้รับการ

คุ่มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย (Mean = 4.04) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนมาก การลดความรุนแรงจากการกระทำความผิดของผู้ป่วยจิตเวชคนในชุมชนสามารถมีส่วนร่วมและป้องกันแก้ไขได้ (Mean = 3.92) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนมาก การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันคุ่มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ป่วยจิตเวชได้ (Mean = 3.54) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนมาก ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคนในชุมชน ส่วนหนึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชนในการสอดส่องดูแลร่วมกัน (Mean = 3.00) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนปานกลาง การมีส่วนร่วมในการแจ้งข้อมูลให้ผู้นำชุมชนทราบเมื่อพบผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน (Mean = 2.76) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนปานกลาง การมีส่วนร่วมในการวางแผนป้องกันเหตุความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในชุมชน (Mean = 2.72) อยู่ในเกณฑ์การมีส่วนร่วมในชุมชนปานกลาง

2.2.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง 14 กลุ่ม ได้แก่ พนักงานอัยการ นักวิชาการด้านกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจ นักวิชาการยุติธรรม เจ้าพนักงานคุมประพฤติ นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน นิติกรสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี ทนายความ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ พยาบาลวิชาชีพ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน รวม 60 คน พบสาเหตุ/ปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาคความรุนแรงของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน ดังนี้

ผลการวิจัยพบว่าสาเหตุแห่งปัญหาความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช คือ ผู้ป่วยจิตเวชขาดการรักษาอย่างต่อเนื่อง ผู้ป่วยหลายรายไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์/ปฏิเสธการรักษาพยาบาล ปัญหาครอบครัว ปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้ขาดโอกาสในการเข้ารับการรักษาอย่างถูกต้องและเหมาะสม ขาดความสามารถในการเข้าถึงสิทธิในการรักษาพยาบาล ขาดบุคลากรในการให้ความช่วยเหลือ ควบคุม ดูแล และป้องกันเหตุรุนแรง ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ขาดงบประมาณในการบริหารจัดการเพื่อความช่วยเหลือ ควบคุม ดูแลและป้องกันเหตุรุนแรงตามบทบัญญัติของกฎหมาย การให้บริการระบบการดูแลผู้ป่วยมีไม่ทั่วถึง ขาดความรู้ ความเข้าใจในการดูแลรักษาฟื้นฟูผู้ป่วยจิตเวช มีการใช้สารเสพติดติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน การใช้สารเสพติด เกิดการกระตุ้นระบบประสาทของผู้ป่วย ทำให้มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น และประณินพฤติกรรมของผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ กรณีมีบุคคลก่อเหตุรุนแรง บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ป่วยจิตเวชหรือไม่ รวมถึงสาเหตุทางพันธุกรรม กรณีแนวทางแก้ไขปัญหาคความรุนแรงของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน คือ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น การเฝ้าระวังผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน อบรมให้ความรู้สาเหตุอาการป่วย การป้องกัน และการรักษาพยาบาลเมื่อมีอาการป่วย การสร้างความตระหนักรู้ให้ครอบครัวผู้ป่วยจิตเวชในการเข้ารับการรักษาอย่างต่อเนื่อง ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในชุมชนเกี่ยวกับสิ่งเร้าที่ก่อให้เกิดอาการ

ทางจิต และให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการในการดูแลผู้ป่วย ให้ความรู้และฝึกปฏิบัติในการระงับเหตุรุนแรงให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องรวมถึงผู้นำชุมชน เพิ่มทักษะและอบรมให้ความรู้กับชุมชนช่วยสอดส่องดูแล ติดตาม ให้คำแนะนำกับบุคคลในครอบครัว หรือผู้ใกล้ชิดผู้ป่วยจิตเวช พาผู้ป่วยเข้ารับการรักษาอย่างต่อเนื่อง อย่าขาดการรักษา จัดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน เผ่าระวังติดตามดูแล และป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น ชุมชนมีการคัดกรองผู้ป่วยเพื่อส่งต่อโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้คณะกรรมการหมู่บ้านลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมผู้ป่วยเป็นประจำ เข้มงวดการปราบปรามยาเสพติด ดำเนินโครงการชุมชนยั่งยืนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด บำบัดผู้ป่วยจากการใช้สารเสพติดให้กลับคืนสู่สังคมในชุมชน การประเมินสุขภาพจิตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยการตรวจสุขภาพประจำปี และการบูรณาการหน่วยงานแต่ละกระทรวงในการควบคุม ป้องกัน แก้ไขปัญหาความรุนแรง²⁹

2.2.2 การพัฒนากลไกหรือแนวทางการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี

จากการสนทนากลุ่ม ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่มย่อย ได้แก่ (1) กลุ่มผู้นำชุมชน (2) กลุ่มพยาบาลวิชาชีพ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข และอาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (3) นักวิชาการด้านกฎหมาย เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม และ (4) นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และทนายความ ผลการวิจัยพบว่า การคุ้มครองสิทธิของประชาชน/ชุมชน/ผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชน ควรเพิ่มมาตรการการป้องกันปัญหาอาชญากรรมหรือป้องกันเหตุรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชด้วยการปรับแก้หรือปรับเพิ่มกฎหมายสุขภาพจิต โดยระบุพฤติกรรมที่เข้าข่ายและเป็นอันตรายที่สมควรจะใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าควบคุมหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ป่วยเองหรือป้องกันเหตุร้าย เหตุรุนแรงที่อาจเกิดกับสังคมส่วนรวมได้ การดูแลรักษาในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชต้องใช้กระบวนการรักษา บำบัด ควบคุม ดูแลในระบบพิเศษมากกว่าความเจ็บป่วยในกรณีอื่น ปัญหาในการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชคือ บุคคลในสังคมยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน ขาดความตระหนักรู้ในการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลนอกเหนือจากการกระทำทางกายภาพ ยังมีความเชื่อว่ากลุ่มผู้ป่วยจิตเวชเป็นปัญหาของสังคมมากกว่าจะเชื่อว่าเป็นความเจ็บป่วยที่สามารถรักษาอย่างถูกวิธีและหายป่วยได้ รัฐยังขาดการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมในเชิงการให้ความคุ้มครอง การป้องกัน และการเยียวยาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงยังขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคเอกชนในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การเสริมมาตรการเชิงรุกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทใน

²⁹ สุภารัตน์ เฟ็งคำ, *กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี*, (รายงานการวิจัย), อุดรธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, 2566, 63-126.

การขับเคลื่อนการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวชในเชิงรุก เห็นควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจน และสามารถขับเคลื่อนการปฏิบัติงานตามแผนลงสู่ชุมชนได้

การใช้ชุมชนเป็นฐานกลไกในการควบคุมดูแลผู้ป่วยจิตเวช คือ การให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับกระบวนการเข้ารับการรักษาของกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช การดูแล บำบัด ฟื้นฟูผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ชี้นำแนวทาง การสื่อสาร การดำเนินงานของหน่วยงานที่ร่วมเป็นภาคีในการเฝ้าระวัง การสอดส่องพฤติกรรมผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนจากฝ่ายปกครอง อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และคนในชุมชน การบำบัดผู้เสพสารเสพติดในชุมชน การทำความเข้าใจถึงภัยอันตรายจากสารเสพติด การกำกับติดตามการรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ รวมถึงการพัฒนากลไกการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การจัดตั้งคณะทำงานระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือ และเฝ้าระวังเหตุรุนแรงจากผู้ป่วยจิตเวช การใช้เทคโนโลยี ระบบการแพทย์ทางไกล เพื่อให้คำปรึกษา ให้บริการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่มีอาการทางจิตไม่รุนแรงจะช่วยลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนได้³⁰

แม้ว่าการเข้ารับการรักษาพยาบาลของผู้ป่วยตามหลักสิทธิมนุษยชนนั้นผู้ป่วยต้องให้ความยินยอมในการเข้ารับการรักษาพยาบาล แต่ในกรณีผู้ป่วยจิตเวช ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความผิดปกติ หรือมีความบกพร่องทางจิต ถือเสมือนเป็นบุคคลที่ขาดความสามารถในการตัดสินใจที่จะเข้ารับการบำบัด รักษา ฟื้นฟูตนเองให้หายจากอาการป่วยหรืออาการผิดปกติทางจิตตามมาตรา 21 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติว่า “การบำบัดรักษาจะกระทำได้ต่อเมื่อผู้ป่วยได้รับการอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการบำบัดรักษา รายละเอียดและประโยชน์ของการบำบัดรักษาและได้รับความยินยอมจากผู้ป่วย เว้นแต่เป็นผู้ป่วยตามมาตรา 22” เพื่อป้องกันเหตุรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นของผู้ป่วยจิตเวช และประโยชน์สุขของบุคคลอื่นใดที่อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชน ตามนิติปรัชญาทางมหาชน คือมุ่งประสานผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของเอกชน ในลักษณะเพื่อให้เกิดความสมดุลของประโยชน์ทั้งสองฝ่ายโดยมุ่งเน้นความยุติธรรมที่สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมกับสิทธิ เสรีภาพของเอกชน³¹ จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้น (รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียคนอื่นตามกฎหมายสมรสเท่าเทียม) เป็นผู้ให้ความยินยอมในการเข้ารับการรักษาอาการป่วยของผู้ป่วยจิตเวชที่มีข้อบกพร่องเรื่องความสามารถในการตัดสินใจในการเข้ารับการบำบัด รักษา ฟื้นฟูอาการป่วยจิตเวชตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ป่วยมีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ หรือขาดความสามารถในการตัดสินใจให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษา

³⁰ เรื่องเดียวกัน, 126-129.

³¹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *หลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), 49.

ให้คู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้ให้ความยินยอมตามวรรคสองแทน”

2.3 ผลของการอบรมถ่ายทอดกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานีที่ได้จากการพัฒนางานวิจัยใหม่เพื่อนำสู่ผู้นำชุมชนและบุคคลที่ดูแลผู้ป่วยจิตเวช

การถ่ายทอดองค์ความรู้จากการพัฒนาการกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานีที่เกิดจากการดำเนินงานวิจัยให้กับผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ในองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลของรัฐ และประชาชนทั่วไป การตรวจสอบวัดผล ประเมินองค์ความรู้ ก่อนและหลังการเข้ารับการอบรมของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ผลปรากฏว่าภายหลังจากการอบรมเสร็จสิ้น ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับกลไกการลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานเพิ่มขึ้น เกิดผลลัพธ์การเรียนรู้ มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าก่อนดำเนินการถ่ายทอดองค์ความรู้การใช้คู่มือฯ โดยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติก่อนอบรม $\bar{x} = 4.8$ S.D. = 1.41 หลังอบรม $\bar{x} = 8.52$ S.D. = 1.00 รวม $\bar{x} = 6.66$ S.D. = 1.20

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ผลการวิจัยเรื่อง กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี ทำให้ได้ข้อค้นพบกลไกการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชน บุคคลในครอบครัว บุคคลใกล้ชิด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ซึ่งตรงตามสภาพการณ์ที่เป็นจริงในบริบทพื้นที่ที่มีการศึกษาวิจัย ดังนั้นจึงต้องกำหนดนโยบายพัฒนาการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์และการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในยุคปัจจุบัน อีกทั้งค้นพบว่าตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 ได้นิยาม “ผู้ป่วยจิตเวช” คือ บุคคลผู้มีจิตบกพร่องเปรียบได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28 คือ บุคคลผู้หย่อนความสามารถ เมื่อผู้ป่วยจิตเวช คือ บุคคลผู้ที่ไม่สามารถรับรู้หรือทำความเข้าใจในระบบการบำบัดรักษาอาการป่วยของตนเองได้อย่างเหมาะสม นำมาสู่ปัญหาการขาดความสามารถในการให้ความยินยอมการรักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 มาตรา 21 เมื่อไม่สามารถตัดสินใจเข้ารับการรักษาพยาบาลได้ ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ป่วยมีอาการรุนแรง และมีความเสี่ยงที่จะก่อเหตุรุนแรงในชุมชน

ข้อค้นพบการพัฒนาการกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี คือ การจัดตั้งคณะทำงานระดับท้องถิ่น

เพื่อช่วยเหลือ และเผื่อระวังเหตุรุนแรงจากผู้ป่วยจิตเวช การใช้เทคโนโลยี ระบบการแพทย์ทางไกลเพื่อให้คำปรึกษา ให้บริการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่มีอาการทางจิตไม่รุนแรงจะช่วยลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนได้

และจากการอบรมถ่ายทอดการพัฒนาหลักการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานีที่ค้นพบจากการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้ ผลปรากฏว่าภายหลังจากการอบรมเสร็จสิ้น ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับหลักการลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานเพิ่มขึ้นเกิดผลลัพธ์การเรียนรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชุมชนได้

3.2 อภิปรายผล

ผลการวิจัยพบหลักการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี โดยกำหนดกลไกให้มีการบูรณาการการทำงาน การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม บุคคลในชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในชุมชน ให้มีการเผื่อระวัง และดูแลผู้ป่วยจิตเวชร่วมกัน การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องจะเป็นกุญแจสำคัญในการลดความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วยจิตเวช รวมถึงการสร้างสังคมที่ปลอดภัย และการให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขของคนในชุมชน อีกทั้งผู้ป่วยจิตเวช คือ ผู้ป่วยที่มีความบกพร่องทางจิต ฉะนั้นเมื่อจะต้องให้ความยินยอมในการรักษาพยาบาลของผู้ป่วยจิตเวช อาจจะมีปัญหาในความสามารถในการตัดสินใจเข้ารับการรักษา ผู้ป่วยจิตเวชเปรียบเสมือนบุคคลผู้หย่อนความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่สามารถตัดสินใจเข้ารับการรักษา ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ป่วยมีอาการรุนแรง และมีความเสี่ยงที่จะก่อเหตุรุนแรงในชุมชนได้ จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้บุคคลตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 เป็นบุคคลที่ให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษา แทนผู้ป่วยจิตเวชได้ แม้ว่าผู้ป่วยจิตเวชนั้นจะมีอายุเกินสิบแปดปีบริบูรณ์แล้วก็ตาม สอดคล้องกับผลการศึกษาของสิริศิษฏ์ ชูรอด เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการบังคับบำบัดรักษาผู้ป่วยทางจิตเวช ในการวินิจฉัยว่าบุคคลใดมีความผิดปกติทางจิตหรือไม่ พบว่ายังมีความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างองค์การทางการแพทย์กับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา ซึ่งทำให้การวินิจฉัยทางกฎหมายแตกต่างกันได้

ผลการวิจัยพบว่าการพัฒนาหลักการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานีนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชน เห็นควรเพิ่มกลไกการเผื่อระวังเหตุรุนแรงจากผู้ป่วยจิตเวชโดยผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน รวมถึงอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน โดยมีบทบาทในการกำกับ ติดตามการดูแลผู้ป่วยจิตเวชของครอบครัวผู้ป่วยจิตเวช หน่วยงานรัฐควรสนับสนุนการจัดฝึกอบรมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดูแล บำบัด รักษา พึ่งพิงผู้ป่วยจิตเวช

ให้แก่ผู้ป่วยจิตเวช ครอบครัวผู้ป่วยจิตเวช ผู้ใกล้ชิด หรือบุคคลในชุมชน การฝึกอบรม การให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและระงับเหตุรุนแรงจากผู้ป่วยจิตเวชแก่เจ้าหน้าที่ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ การจัดหาอุปกรณ์ และการเพิ่มบุคลากรทางการแพทย์ในการกำกับัดดูแล รักษาผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน จะช่วยป้องกันเหตุรุนแรงจากผู้ป่วยจิตเวชให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน และผู้ป่วยได้ดียิ่งขึ้น

ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการวิจัยที่อบรมถ่ายทอดกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี ให้กับผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ในองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่โรงพยาบาลสุขภาพประจำตำบล อาสาสมัครยุติธรรมชุมชน อาสาสมัครคุมประพฤติ จากการตรวจสอบวัดผล ประเมินองค์ความรู้ ก่อน และหลังการเข้ารับการอบรมของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ผลปรากฏว่า ภายหลังจากการอบรมเสร็จสิ้น ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน เพิ่มขึ้นสามารถนำไปขยายผลถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับบุคคลในชุมชนได้

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 การประชาสัมพันธ์การอบรมขยายองค์ความรู้และการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในด้านการศึกษาจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ การจัดอบรมให้ความรู้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน การสร้างความตระหนักรู้ให้กับชุมชน เกี่ยวกับการดูแลผู้ป่วยจิตเวช การป้องกันเหตุความรุนแรงให้กับชุมชน ทักษะในการป้องกัน การระงับเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช เพื่อให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจสามารถช่วยลดความหวาดกลัวได้บ้าง เสนอให้กำหนดนโยบายการบูรณาการการมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งการจัดการและป้องกันความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีการดูแล การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3.3.2 การเสริมความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

หน่วยงานรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช หรือการป้องกันเหตุความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช ควรกำหนดนโยบายหรือมาตรการการมีส่วนร่วมของชุมชน หรือหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช เพื่อป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้นจากผู้ป่วยจิตเวช โดยผู้วิจัยค้นพบกลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน โดยมีกระบวนการในการจัดการ เริ่มต้นจากการตั้งคณะกรรมการระดับตำบลซึ่งประกอบไปด้วย นักวิชาการสาธารณสุข อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ผู้ใกล้ชิดหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน จากนั้นคณะกรรมการดำเนินการประชุม วางแผน และถ่ายทอดองค์ความรู้ในการดำเนินงานระดับตำบล ร่วมกันปฏิบัติการสอดส่อง ดูแล กำกับติดตามผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนโดยคณะกรรมการ มีการรายงานผลการกำกับติดตามเป็นระยะ จากนั้นประเมินผลการกำกับติดตามเป็นรายเดือน

3.3.3 การปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมาย

องค์ความรู้ในการพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจิตเวช กรณีผู้ป่วยจิตเวช คือ บุคคลที่หย่อนความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่สามารถรับรู้หรือทำความเข้าใจในระบบการบำบัดรักษาอาการป่วยของตนเองได้อย่างเหมาะสม นำมาสู่ปัญหาการขาดความสามารถในการให้ความยินยอมการรักษาพยาบาล ตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 มาตรา 21 ที่บัญญัติว่า “การบำบัดรักษาจะกระทำได้ต่อเมื่อผู้ป่วยได้รับการอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการบำบัดรักษา รายละเอียดและประโยชน์ของการบำบัดรักษาและได้รับความยินยอมจากผู้ป่วย เว้นแต่เป็นผู้ป่วยตามมาตรา 22” ซึ่งผู้ป่วยตามมาตรา 22 หมายถึง ผู้ป่วยที่มีภาวะอันตราย หรือผู้ป่วยที่มีความจำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา ผู้วิจัยจึงเสนอแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 21 วรรคแรก คือ “การบำบัดรักษาบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิตนั้น กรณีที่ผู้ป่วยได้รับการอธิบายเหตุผลความจำเป็นในการบำบัดรักษา รายละเอียดและประโยชน์ของการบำบัดรักษาแล้ว แต่ไม่ให้ความยินยอมในการรักษาพยาบาลแม้ว่าผู้ป่วยจิตเวชนั้นจะมีอายุเกินสิบแปดปีบริบูรณ์แล้วก็ตาม ให้คู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้นแล้วแต่กรณี เป็นบุคคลที่ให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษาแทนผู้ป่วยจิตเวชได้” เนื่องจากผู้ป่วยจิตเวชจะมีข้อบกพร่องด้านความสามารถในการตัดสินใจเข้ารับการรักษา เมื่อไม่สามารถตัดสินใจเข้ารับการรักษา ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ป่วยมีอาการรุนแรง และมีความเสี่ยงที่จะก่อเหตุรุนแรงในชุมชนได้ จึงเห็นควร ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

3.4 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน และปัญหาในการนำมาใช้ เพื่อพัฒนานโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายในอนาคต

ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช และนำเสนอเหตุมาวิเคราะห์ หาแนวทางการป้องกันเหตุความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวช เพื่อปรับปรุงนโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายของรัฐให้เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน

บรรณานุกรม

- กำพร ดานา. “การพัฒนาบทบาทการดูแลผู้ป่วยจิตเวชของครอบครัวและภาคเครือข่ายในชุมชน.” *วารสารวิชาการสาธารณสุข* 30, ฉ.3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2564): 412.
- กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. *ความรู้พื้นฐานเรื่องสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2562.
<https://deac.drr.go.th> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2567.
- กระทรวงสาธารณสุข กรมสุขภาพจิต. *แผนพัฒนาสุขภาพจิตแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2561-2580)*. กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, 2561.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.
- คมสัน สุขมาก และกานดา สุขมาก. “การปฏิบัติต่อผู้ป่วยตามหลักสิทธิมนุษยชน.” *วารสารพยาบาลตำรวจ* 8, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 218.
- ฉวีวรรณ สัตยธรรม แผ จันทร์สุข และศุภกรใจ เจริญสุข. *การพยาบาลจิตเวชและสุขภาพจิต เล่มที่ 2*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการสวัสดิการวิชาการ สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข, 2567.
- ธัชชัย ควรเดชะคุปต์. “การคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีของผู้ป่วยทางจิต กรณีศึกษาด้านนิติเวชศาสตร์.” *วารสารเกษมบัณฑิต* 22, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 64.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2567.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- พรพรรณ มีฤทธิ์. “เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับผู้ป่วยกลับบ้าน และแบบแผนพฤติกรรม การดูแลผู้ป่วย : กรณีศึกษาญาติผู้ป่วยจิตเวชที่ก่อคดีฆ่าบุคคลในครอบครัว.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 2559.
- มานิช หล่อตระกูล และปราโมทย์ สุขนิษฐ์. *จิตเวชศาสตร์รามาริบัติ, ฉบับเรียบเรียงครั้งที่ 4*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาจิตเวชศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. *หลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: อานกฎหมายในเครือสำนักพิมพ์อาน, 2565.

- วรรณภา ประทุมโทน, พนารัตน์ เจนจบ, สมตระกูล ราศิริ, สมภรณ์ เทียนขาว และนันทวรรณ อีรพงศ์. “การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้แบบสหวิชาชีพในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน.” *วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้* 7, ฉ.2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2563): 181.
- สุดารัตน์ เฟื่องคำ. *กลไกการจัดการเพื่อลดความรุนแรงในกลุ่มผู้ป่วยจิตเวชตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยใช้ชุมชนเป็นฐานในจังหวัดอุดรธานี.* (รายงานการวิจัย). อุดรธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. 2566, 63-126.
- สิริศิษฐ์ ชูรอด. “มาตรการทางกฎหมายในการบังคับบำบัดรักษาผู้ป่วยทางจิตเวช.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 2561.
- แสงศักดิ์ บุญเฉลิมวิภาส. *นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์.* พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566.
- ศรินรัตน์ จันทพิมพ์ และชนิษฐา นันทบุตร. “การดูแลผู้ป่วยจิตเภทโดยชุมชน.” *วารสารการพยาบาลและการดูแลสุขภาพ* 36, ฉ.2 (เมษายน-มิถุนายน 2561): 69.

การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน
ไทย-เมียนมา จังหวัดตาก

Citizen Participation in Border Security Policy Processes:
Thailand-Myanmar Border Tak Province

คมสันต์ นาควังไทร*, กฤษณ์ รักชาติเจริญ** และ ดำรงศักดิ์ จันทโทษัย***

โครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

Khomsan Nakwangsai, Krish Rugchatjaroen

and Damrongsak junthothai

Doctor of Philosophy in Social Sciences Ramkhamhaeng University

Ramkhamhaeng Road, Huamark Subdistrict, BangKapi District, Bangkok

Email: khomsan_n@kpru.ac.th, krish.rug@mahidol.ac.th, drs2542@hotmail.com

Received: October 18, 2024

Revised: May 26, 2025

Accepted: May 28, 2025

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) สภาพการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา (2) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา (3) แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา โดยใช้พื้นที่ชายแดนจังหวัดตากเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากความสำคัญทางเศรษฐกิจและการข้ามพรมแดนซึ่งถือเป็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของพลเมือง และแนวคิดการพัฒนาระบอบชายแดนเป็นกรอบในการวิเคราะห์ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ผลการวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ยังอยู่ในระดับที่จำกัด โดยส่วนใหญ่เป็นการร่วมมือกับรัฐในการดำเนินโครงการและให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม พบว่ามีการใช้กลไกความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนมาตรการของภาครัฐ บ่งชี้ถึงพลวัตของการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองใน

* นักศึกษา โครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

*** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พื้นที่ชายแดน ซึ่งอาจแตกต่างจากรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ หรือรูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่อื่น ๆ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา มีทั้งปัจจัยเชิงบวกและเชิงลบ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติและวัฒนธรรมที่ใกล้ชิดระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดน สถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ควรเน้นการสร้าง ความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงการพัฒนากลไกและมาตรการที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในทุกกระดับ

คำสำคัญ: ความมั่นคงชายแดน, การมีส่วนร่วม, ภาคพลเมือง, กระบวนการนโยบาย, ชายแดนไทย-เมียนมา

Abstract

This research aims to study: (1) the current state of citizen participation in the Thai-Myanmar border security policy process, (2) the factors influencing citizen participation in the Thai-Myanmar border security policy process, and (3) approaches to enhance citizen participation in the Thai-Myanmar border security policy process. The study focuses on Tak Province as a case study due to its economic significance as a border area and the importance of border crossings, which are considered new forms of comprehensive security. This research employed a qualitative research methodology, guided by the concept of citizen participation and the concept of border regime development. Data was collected through in-depth interviews with key informants in Tak Province. The study found limited citizen participation in Thai-Myanmar border security, mainly in project implementation and information sharing. However, the use of informal local relationships was observed to address issues and drive government measures, indicating the dynamics of citizen participation in the border area, which may differ from formal participation or participation in other areas. Factors impacting participation include kinship ties, economic growth, and the situation in Myanmar. The research suggests enhancing participation through improved understanding and cooperation among stakeholders and developing mechanisms for citizen involvement at all levels.

Keywords: Border Security, Participation, Citizens, Policy Process, Thai - Myanmar Border

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศและต่างต้องการให้เกิดและดำรงอยู่ตลอดไป ประเทศชาติที่มั่นคงย่อมหมายถึงประชาชนมีความอยู่รอดปลอดภัย ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าและสังคมมีความปึกแผ่น ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ความมั่นคงของชาติถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศและสร้างความผาสุกให้กับประชาชน ประเทศชาติที่มั่นคงจะช่วยให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมมีความสงบสุขและเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ในอดีตความมั่นคงของชาติมักถูกมองในกรอบแคบ ๆ โดยเน้นไปที่ภัยคุกคามทางทหารเป็นหลัก หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของโลกตามกระแสโลกาภิวัตน์ การเข้าสู่ส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนและการเปิดประเทศสู่ภายนอก จะเห็นได้ว่าขอบเขตของความมั่นคงของชาติได้ขยายตัวจากเดิม เชื่อมโยงไปสู่มิติอื่น ๆ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ ภัยคุกคามจากโรคระบาด และภัยคุกคามจากอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีความซับซ้อนและส่งผลกระทบในหลายมิติมากขึ้น ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในหลายมิติ¹

ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและยาวนาน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดตากซึ่งมีพรมแดนติดต่อกันยาวและมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคมสูง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเมียนมา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของไทย ในบริบทเช่นนี้ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Governance) จากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ รวมถึงภาคพลเมือง ในกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การกำหนด การนำไปปฏิบัติ จนถึงการประเมินผล ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐ² ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงชายแดน

จังหวัดตากมีหลายอำเภอที่มีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอแม่สอด ซึ่งมีความสัมพันธ์ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมกับเมืองเมียวดีของเมียนมา อย่างใกล้ชิด และในความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญ เนื่องจากมีความซับซ้อนทางภูมิศาสตร์และมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งต้องเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่อความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ อีกทั้งมีการค้าชายและการ

¹ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, “กองทัพไทยกับเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการความมั่นคงชายแดนแบบองค์รวมกับประเทศเพื่อนบ้าน:กรณีศึกษา เขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก,” 2559, https://www.sscthailand.org/uploads_ssc/research_201808231535006953572227.pdf, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

² สุรศักดิ์ ชะมารัตน์, “การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง,” *รัฐสภาสาร* 65, ฉ.5 (พฤษภาคม 2560): 9-34, https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/518401/t142_v65n005.pdf?sequence=, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

ลงทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าชายแดน ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนที่จะสามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มิติด้านสังคมและวัฒนธรรม ชายแดนไทย-เมียนมา จะเห็นได้ว่าขอบเขตของความมั่นคงได้ขยายตัวจากเดิมที่เคยให้ความสำคัญเฉพาะในเรื่องความอยู่รอดปลอดภัย ความเจริญก้าวหน้าของประเทศเชื่อมโยงไปสู่มิติอื่น ๆ ที่มาพร้อมกับปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

จากเป้าหมายการพัฒนาประเทศตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ³ (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นมิติด้านด้านการสร้างโอกาสด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งกำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) โดยมีตัวชี้วัดที่รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือประเทศเพื่อนบ้าน และมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและได้ตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัดการขับเคลื่อนแผนบูรณาการด้านความมั่นคง พ.ศ.2564⁴ ได้แก่ (1) ความสุขของประชากรไทย (2) ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (3) ความพร้อมของกองทัพหน่วยงานด้านความมั่นคง และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (4) บทบาทและการยอมรับในด้านความมั่นคงของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ และ (5) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม จะเห็นได้ว่าการพัฒนาความมั่นคงของชาติจะมีการบูรณาการทั้งกองทัพและหน่วยงานความมั่นคงรวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้หลักการและนโยบายจะส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติการที่ภาคพลเมืองจะเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นความมั่นคงซึ่งมีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะ

³ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 10-11.

⁴ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ.2564-2565,” 2565, <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf>, สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.

ในพื้นที่ชายแดนที่มีความซับซ้อนเช่นจังหวัดตากนั้น อาจเผชิญกับความท้าทายหลายประการ มีความเป็นไปได้ว่า ประชาชนบางส่วนอาจยังมองว่าเรื่องความมั่นคงเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานความมั่นคงกับภาคพลเมืองอาจยังเป็นประเด็นที่ต้องพัฒนา นอกจากนี้ประสิทธิภาพของกลไกภาครัฐ ในการเปิดรับและบูรณาการการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมืองในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ซับซ้อน เป็นประเด็นที่ต้องการความเข้าใจยิ่งขึ้น ช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริงเหล่านี้ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือความกังวลต่าง ๆ ของประชาชน อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์⁵ (Human Security) ซึ่งเน้นความสำคัญของประชาชนในฐานะศูนย์กลางของความมั่นคงและสิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายที่กระทบต่อตนเอง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาบริบทชายแดน การสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐกับภาคพลเมือง เพื่อรับมือกับปัญหาความมั่นคงชายแดนที่ซับซ้อนในจังหวัดตากจึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตและปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในพื้นที่

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาสภาพปัญหา ปัจจัย และพลวัตที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา โดยพิจารณาพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและเป็นหนึ่งในห้าเขตเศรษฐกิจพิเศษ⁶ ซึ่งบริบทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความท้าทายด้านความมั่นคงที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ การควบคุมโรคระบาด และการบริหารจัดการการข้ามแดน การทำความเข้าใจประเด็นเหล่านี้รวมถึงสภาพการมีส่วนร่วมที่แท้จริงและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายและกลไกที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ในพื้นที่จังหวัดตาก

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการกำหนดนโยบายความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา

⁵ Sabina Alkire, "A conceptual framework for human security," 2003, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cf740f0b652dd001694/wp2.pdf>, accessed May 29, 2024.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (สกพอ.), "ที่มาและความสำคัญ," 2562, <https://www.taksez.com/th/page/origin.html>, สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2567.

1.3 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีหลัก 3 ส่วนในการวิเคราะห์ ดังนี้

ทฤษฎีการเมืองมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง (Citizen Participation Theory) ทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจความสำคัญของการที่พลเมืองเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมถึงนโยบายด้านความมั่นคง การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง⁷ เช่น การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ช่วยสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐมีความชอบธรรม สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ สำหรับงานวิจัยนี้ ทฤษฎีนี้จะช่วยในการวิเคราะห์ รูปแบบ สำหรับงานวิจัยนี้ ทฤษฎีนี้จะช่วยในการวิเคราะห์ รูปแบบ ระดับ ตามแนวคิดบันได 8 ขั้นของ Arnstein⁸ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน

แนวคิดบทบาทของการมีส่วนร่วมทางสังคม Social Engagement นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเชิงนโยบายที่เป็นทางการแล้ว แนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม⁹ ช่วยให้เข้าใจพลวัตทางสังคมและปฏิสัมพันธ์ที่กว้างขึ้น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทพื้นที่ชายแดนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน แนวคิดนี้หมายถึงกระบวนการที่บุคคลมีปฏิสัมพันธ์ สร้างความสัมพันธ์ทางสังคม และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและสังคม แนวคิด Social Engagement มีความสำคัญในการทำความเข้าใจรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เครือข่ายทางสังคม เช่น เครือญาติ กลุ่มชาติพันธุ์ กิจกรรมทางวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ข้ามพรมแดน ที่อาจส่งผลต่อทัศนคติหรือเป็นช่องทางในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในประเด็นความมั่นคงของภาคพลเมืองในจังหวัดตาก นอกเหนือจากช่องทางที่เป็นทางการที่รัฐกำหนด แนวคิดนี้จึงช่วยเติมเต็มมุมมองให้เห็นมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่อาจสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในนโยบายความมั่นคง

⁷ คะเน็งนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาอุปสรรคและทางออก* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), 28-29.

⁸ Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association* 85, no.1 (Mar 2019): 24-34, <https://www.researchgate.net/publication/334078940>, accessed May 29, 2024.

⁹ Nicole K. Valtorta et al., "Older Adults' Social Relationships and Health Care Utilization: A Systematic Review," *American journal of public health* 108, No.4 (April 2018): 1e-10e, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5844393/pdf/AJPH.2017.304256.pdf>, accessed May 29, 2024.

แนวคิดการเกิดขึ้นของระบอบชายแดน (Border regime)¹⁰ ซึ่ง Eiki Berg และ Piret Ehin ได้อธิบายว่าการจัดการและนโยบายบริเวณชายแดนได้รับอิทธิพลจากปัจจัยและการตัดสินใจใน 3 ระดับ คือ ระดับเหนือชาติ (Supranational) เช่น อาเซียน (ASEAN) ระดับชาติ (National) เช่น นโยบายรัฐบาลไทย และระดับท้องถิ่น (Local) เช่น นโยบายจังหวัดตาก ซึ่งแต่ละระดับมีปฏิสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกัน แนวคิดนี้ช่วยในการวิเคราะห์ว่า โครงสร้างนโยบายและกฎหมายในแต่ละระดับ ส่งผลต่อการกำหนดรูปแบบ การเปิดพื้นที่ หรือการสร้างข้อจำกัด ต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและผ่านการมีส่วนร่วมทางสังคมในการจัดการความมั่นคง ณ ระดับท้องถิ่นของจังหวัดตากอย่างไร ช่วยวิเคราะห์ปัจจัยการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดน

โดยสรุป กรอบแนวคิดทั้งสามส่วนนี้เมื่อนำมาบูรณาการกัน จะช่วยให้การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก มีความครอบคลุม ทั้งในมิติของกระบวนการนโยบายที่เป็นทางการ พลวัตทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เป็นทางการ และบริบทเชิงโครงสร้างของระบอบชายแดนที่ส่งผลต่อพื้นที่ศึกษา

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ มุ่งเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และมีความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา เน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ ตามที่ปรากฏจากข้อมูลที่รวบรวมได้ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผลกระทบจากการค้าชายแดน การลักลอบค้าขายสินค้า ความมั่นคงทางสังคม การค้ามนุษย์ การลักลอบเข้าเมือง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การสร้างความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และความมั่นคงด้านสุขภาพ การควบคุมโรคระบาดข้ามแดน เช่น โควิด-19

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร การวิจัยนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้เข้าใจมุมมองและประสบการณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนจากหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่จังหวัดตาก อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดน อาทิ สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มภาคธุรกิจ อาทิ ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน หรือการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาทิ ผู้แทนจากมูลนิธิหรือสมาคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นชายแดน สิทธิมนุษยชนหรือการพัฒนาชุมชนในพื้นที่

¹⁰ Eiki Berg and Piret Ehin, "What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strateg," *Cooperation and Conflict* 41, no.1 (March 2006): 53-71, <https://www.jstor.org/stable/45084422>, accessed May 29, 2024.

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา” โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ดำเนินการดังนี้

การกำหนดประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ ศึกษาเอกสาร งานวิจัย และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงชายแดน การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง และนโยบายสาธารณะ กำหนดประเด็นปัญหา ขอบเขต และวัตถุประสงค์ของการวิจัย

กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น แบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง วิธีการเลือกตัวอย่าง เช่น การเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยใช้การสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การเก็บรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง เช่น ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ในพื้นที่ชายแดน จังหวัดตาก บันทึกข้อมูลการสัมภาษณ์ โดยใช้เครื่องบันทึกเสียงหรือจดบันทึก

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เรียบเรียงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อจำแนก จัดกลุ่ม และสรุปประเด็นสำคัญ จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสาร

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

การวิจัยนี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังนี้

1.6.1 ด้านนโยบายและการปฏิบัติ นำเสนอข้อมูล ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐในการ พัฒนานโยบาย กลไก และแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการจัดการความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา โดยเฉพาะ จ.ตาก ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากขึ้น

1.6.2 ด้านวิชาการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในบริบทความมั่นคงรูปแบบใหม่ในพื้นที่ชายแดน ซึ่งสามารถนำไปใช้อ้างอิง ต่อยอดการศึกษา หรือทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.6.3 ด้านสังคม ส่งเสริมความเข้าใจ ระหว่างภาครัฐ ประชาชนในพื้นที่ และภาคส่วนอื่น ๆ เกี่ยวกับความท้าทายและพลวัตของการมีส่วนร่วมในพื้นที่ชายแดน อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา” โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า

2.1 สภาพการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง

ผลการศึกษาซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการวิเคราะห์เอกสาร อาทิ แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ. 2564-2565 ซึ่งมีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไว้กว้าง ๆ ซึ่ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมาในพื้นที่จังหวัดตาก โดยรวมยังอยู่ในระดับที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมีส่วนร่วมกำหนดหรือตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังที่ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านสะท้อนตรงกันว่า โอกาสที่ภาคพลเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายความมั่นคงโดยตรงนั้น มีน้อยมาก การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ ตามที่ปรากฏจากคำให้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้นำชุมชนระบุว่า การแจ้งเบาะแสเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ได้ง่ายที่สุด มักอยู่ในรูปแบบของการ “ช่วยเป็นหูเป็นตา” การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินโครงการที่รัฐริเริ่ม เช่น การเข้าร่วมลาดตระเวนกับชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การเข้าร่วมอบรมโครงการที่หน่วยงานภาครัฐจัด การช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบตามที่ได้รับร้องขอและการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลเป็นหลัก “ส่วนใหญ่เป็นการประชุมชี้แจงให้ทราบ” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิด “บันไดแห่งการมีส่วนร่วม” Ladder of Citizen Participation ของ Arnstein¹¹ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนการมีส่วนร่วมที่ยังอยู่ในระดับชั้นล่าง เช่น ระดับการให้ข้อมูล (Informing) หรือ การปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งภาคพลเมืองมีอิทธิพลหรืออำนาจในการตัดสินใจต่อทิศทางนโยบายค่อนข้างจำกัด อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่สำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากหลากหลายกลุ่ม เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ประกอบการ คือ มีการใช้กลไกความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ กลไกเหล่านี้ ตามคำอธิบายของผู้ให้ข้อมูล มักเกิดจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติและวัฒนธรรมที่ใกล้ชิดระหว่างชุมชนสองฝั่งชายแดน โดยเป็นการใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการประสานงานและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ตัวอย่างที่ผู้ให้ข้อมูลยกขึ้นมา เช่น การที่ผู้นำชุมชนฝั่งไทยโทรศัพท์พูดคุยโดยตรงกับผู้นำชุมชนหรือผู้มีอิทธิพลฝั่งเมียนมาเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้ง หรือการอาศัยความสัมพันธ์ทางธุรกิจในการเจรจาเรื่องการค้าขายในช่วงที่ด่านปิด ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านมองว่ากลไกเหล่านี้ช่วยให้การแก้ไขปัญหาในบางสถานการณ์ “เร็วกว่าราชการ” และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอาศัยความไว้วางใจและความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลบางส่วน โดยเฉพาะจากกลุ่ม NGOs และนักวิชาการ ก็ตั้งข้อสังเกตถึงข้อจำกัดของกลไกไม่เป็นทางการในด้านความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง แม้ผู้ให้ข้อมูลจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำชุมชนและชาวบ้าน จะแสดงความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ “ถ้าทางการขอมา เราก็มินดีช่วย” แต่ก็ยังเผชิญข้อจำกัดและปัญหาในการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในกระบวนการเชิงนโยบาย ซึ่งสะท้อนจากคำให้สัมภาษณ์ใน

¹¹ Ibid., 53-71.

หลายประเด็น ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย (บางทีเราก็ไม่รู้เรื่องกฎหมายจริง ๆ การเข้าถึงข้อมูลที่ไม่ทั่วถึง “ข่าวสารไม่ถึงชาวบ้าน” ความไม่ไว้วางใจระหว่างพลเมืองกับเจ้าหน้าที่รัฐในบางมิติ “บางเรื่องก็ไม่กล้าบอกเจ้าหน้าที่”) และความกลัวผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้น “กลัวว่าแจ้งไปแล้วเรื่องจะเข้าตัว”, “กลัวกระทบความสัมพันธ์กับคนฝั่งนั้น” ปัญหาเหล่านี้ ตามมุมมองของผู้ให้ข้อมูล ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มศักยภาพ

2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา ในพื้นที่จังหวัดตาก มีความหลากหลาย ซับซ้อน และสัมพันธ์กัน โดยสามารถจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลทั้งในเชิงส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ได้ดังนี้

2.2.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม

พบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดน การที่จังหวัดตาก โดยเฉพาะอำเภอแม่สอด เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีมูลค่าการค้าชายแดนกับเมียนมาสูง ส่งผลให้ภาคธุรกิจและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน และการจ้างงาน มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนโยบายชายแดน และมีแนวโน้มที่จะสนใจติดตามข้อมูล หรือต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคธุรกิจสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าจังหวัดตาก¹² และพบว่า การมีธุรกิจสีเทา บ่อนคาสีโน และกลุ่มสแกมเมอร์ในพื้นที่เมืองเมียวดี รวมถึงปัญหาการลักลอบข้ามแดน ยาเสพติด และการค้ามนุษย์ สร้างความกังวลด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนในพื้นที่ชายแดน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลายท่านสะท้อนว่า ปัญหาเหล่านี้ บั่นทอนความไว้วางใจ และอาจเป็นอุปสรรคต่อความเต็มใจในการเข้ามามีส่วนร่วม ให้ข้อมูลหรือความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ หากพวกเขารู้สึกไม่ปลอดภัยหรือกลัวผลกระทบ¹³ การที่ภาครัฐขอความร่วมมือจากพลเมืองในการเป็นหูเป็นตาและแจ้งเบาะแส ถือเป็นโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมนี้ จากมุมมองของผู้ให้ข้อมูล¹⁴ ขึ้นอยู่กับปัจจัย เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ และความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ให้ไปจะถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสมและปลอดภัย

¹² ประธานที่ปรึกษาภคิตติมาศักดิ์ห่อการค้าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานหอการค้าจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 15 มีนาคม 2566.

¹³ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพักตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

¹⁴ กำนันตำบลแม่ดาว, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, ที่ทำการกำนันตำบลแม่ดาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 25 มีนาคม 2567.

2.2.2 ปัจจัยด้านการเมืองและกฎหมาย

กฎหมายและนโยบายของรัฐ ผู้ให้ข้อมูลหลายท่าน โดยเฉพาะจากภาคประชาสังคมและนักวิชาการชี้ว่า กฎหมายและนโยบายบางฉบับที่เน้นการควบคุมด้านความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522¹⁵ กฎหมายศุลกากร พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560¹⁶ และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558¹⁷ แม้มีความจำเป็นในการบริหารจัดการ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายกลุ่ม โดยเฉพาะภาคประชาสังคมและนักวิชาการพบว่า การตีความและการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในทางปฏิบัติ อาจสร้างข้อจำกัด ต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ทั้งในการเดินทาง การเข้าถึงข้อมูลการรวมกลุ่มและการแสดงออกซึ่งล้วนเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เสนอแนะ และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในเชิงตรวจสอบเสนอแนะหรือร่วมกำหนดนโยบาย¹⁸ ในทางกลับกัน กฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือการมีส่วนร่วมอาจเป็นช่องทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้ หากมีการบังคับใช้อย่างจริงจังและมีกลไกรองรับที่ชัดเจน¹⁹ นอกจากนี้ ความเข้มงวดของกฎระเบียบ ยังส่งผลกระทบต่อพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมข้ามแดน ซึ่งเป็นฐานของการรวมกลุ่มและการขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ของภาคพลเมืองในระดับชุมชน ทำให้การประสานงานหรือรวมตัวเพื่อการมีส่วนร่วมทำได้ยากขึ้น²⁰ ในทางตรงกันข้าม มีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ให้ข้อมูลบางส่วนว่า หากมีนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่าย จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนและกระตุ้นให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

2.2.3 ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากหลากหลายกลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ NGOs ยืนยันว่า การที่พื้นที่นี้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีทั้งคนไทย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และชาวเมียนมาอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด ประกอบกับความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและวัฒนธรรมร่วม เช่น ภาษา ประเพณี ศาสนา ที่มีมายาวนานข้ามพรมแดน ถือเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญอย่างยิ่ง สิ่งนี้ไม่เพียงช่วยลดช่องว่างและสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มคนที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการทำงานร่วมกัน แต่ยังเป็นฐานในการสร้างความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งเอื้ออย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล

¹⁵ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 11-22, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 28 (1 มีนาคม 2522): 51-59.

¹⁶ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560, มาตรา 8, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 9 ตอนที่ 53 (17 พฤษภาคม 2560): 29-30.

¹⁷ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 86 ก (8 กันยายน 2558): 29-33.

¹⁸ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ปรึกษาคณะกรรมการทหารสภา ผู้แทนราษฎร, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สัมภาษณ์ผ่านโปรแกรมซูม (Zoom), 4 เมษายน 2567.

¹⁹ ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ เทศบาลนครแม่สอด, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, กองยุทธศาสตร์และงบประมาณ สำนักงานเทศบาลนครแม่สอด, 30 มีนาคม 2566.

²⁰ ประธานที่ปรึกษากิตติมศักดิ์หอการค้าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานหอการค้าจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 15 มีนาคม 2567.

ข่าวสารสำคัญ การแจ้งเตือนภัย การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในยามวิกฤตหรือการเป็นตัวกลางประสานงานแก้ไขข้อขัดแย้งในระดับชุมชน²¹ และผู้ให้ข้อมูลหลายท่านมองว่าช่องทางเหล่านี้ เป็นกลไกการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจริงและมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาเฉพาะหน้าได้รวดเร็วกว่ากลไกทางการจากการสัมภาษณ์ภาคธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความใกล้ชิดข้ามแดน ก็สร้างความท้าทายต่อการมีส่วนร่วมเช่นกัน ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดเหล่านี้อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการอำพรางกิจกรรมผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบขนส่งสิ่งของ การช่วยเหลือผู้กระทำผิดข้ามแดน²² การรับรู้ถึงความเสี่ยงนี้ ประกอบกับความแตกต่างทางความคิดหรือผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ อาจนำไปสู่ความหวาดระแวงหรือความไม่ไว้วางใจทั้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองและระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างและสร้างสรรค์ ทั้งในเวทีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ²³ ความไม่ไว้วางใจนี้ อาจทำให้ประชาชนลังเลที่จะเข้าร่วม ในกิจกรรมหรือเวทีที่จัดโดยรัฐ หรือไม่กล้าให้ข้อมูลที่สำคัญอย่างตรงไปตรงมา เพราะกังวลว่าจะไม่ปลอดภัยหรือข้อมูลอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม

2.2.4 ปัจจัยด้านสถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา

พบว่าสถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา สถานการณ์ความไม่สงบและการสู้รบในเมียนมา โดยเฉพาะพื้นที่ติดชายแดนจังหวัดตาก ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองไทยในลักษณะที่ขัดแย้งกัน (Paradoxical) ตามที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญชี้ให้เห็น สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความจำเป็นและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมและชุมชน²⁴ อธิบายว่า ผลกระทบที่เห็นได้ชัด เช่น การหลั่งไหลของผู้หนีภัยสงคราม ความกังวลต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามแดนที่อาจเพิ่มขึ้น หรือผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการปิดด่าน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การเฝ้าระวังและแจ้งข้อมูลเพื่อความปลอดภัยของชุมชน หรือการรวมตัวเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาจัดการปัญหา²⁵ การมี

²¹ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพัก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

²² ปลัดอำเภองานป้องกันอำเภอแม่สอด, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, ห้องกลุ่มงานความมั่นคง ที่ว่าการอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 30 มีนาคม 2566.

²³ มูลนิธิชาซูเหล่, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานมูลนิธิชาซูเหล่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 21 มีนาคม 2566.

²⁴ มูลนิธิเพื่อสันติภาพ, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานมูลนิธิเพื่อสันติภาพ บ้านแม่โกนเกน ตำบลมหาวัน อำเภอแม่สอด, 20 กุมภาพันธ์ 2567.

²⁵ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, บ้านพัก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

ส่วนร่วมลักษณะนี้จึงมักถูกขับเคลื่อนด้วยความเห็นอกเห็นใจและความกังวลต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อพื้นที่

อีกด้านหนึ่งสถานการณ์เดียวกันนี้กลับสร้างข้อจำกัดและความเสี่ยงที่บั่นทอนการมีส่วนร่วม: ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่ม NGOs และนักวิชาการสะท้อนว่ามาตรการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดขึ้นในพื้นที่ชายแดนและความอ่อนไหวทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในเมียนมา ทำให้การมีส่วนร่วมบางประเภท โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบสถานการณ์เชิงลึกหรือการประสานงานกับเครือข่ายข้ามแดนอย่างเปิดเผย เป็นไปได้ยากขึ้นและมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากอาจเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่ การเคลื่อนไหวหรือความกังวลว่าจะถูกจับตามองจากฝ่ายความมั่นคง²⁶ นอกจากนี้ บรรยากาศโดยรวมของความตึงเครียดและความไม่แน่นอนยังส่งผลให้ประชาชนทั่วไปบางส่วนรู้สึกไม่กล้าที่จะมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นหรือตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงของรัฐอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ เพราะกังวลถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนเองหรือความสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ²⁷

2.3 แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง

จากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ผลการศึกษาชี้ไปยังแนวทางสำคัญหลายประการ ที่สามารถนำไปพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก ให้มีประสิทธิภาพ โดยแนวทางเหล่านี้สะท้อนจากข้อเสนอแนะและความต้องการที่รวบรวมได้ ดังนี้

1) แนวทางการพัฒนาศักยภาพภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมข้อเสนอแนะสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาศักยภาพ ของภาคพลเมืองให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นความมั่นคงชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ให้ข้อมูล เช่น ผู้นำชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ว่า “ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเชิงรุกในการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดน” โดยช่องทางการมีส่วนร่วมที่มีอยู่เพื่อให้ประชาชนมีฐานความรู้ที่ถูกต้องสำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

2) แนวทางปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบาย เพื่อแก้ไขข้อจำกัดที่เกิดจากกฎหมายปัจจุบัน มีข้อเสนอแนะทางสำคัญจากผู้ให้ข้อมูล²⁸ พิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงชายแดน ดังนี้

²⁶ มูลนิธิเพื่อสันติภาพ, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานมูลนิธิเพื่อสันติภาพ บ้านแม่โกนเกน ตำบลหมากหวาน อำเภอแม่สอด, 20 กุมภาพันธ์ 2567.

²⁷ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สำนักงานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 28 มีนาคม 2566.

²⁸ กำนันตำบลแม่ดาว, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, ทำการกำนันตำบลแม่ดาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 25 มีนาคม 2567.

กฎหมายที่มุ่งเน้นการรักษาความมั่นคง อาจจำกัดสิทธิเสรีภาพและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ในขณะที่กฎหมายบางฉบับสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร²⁹ พ.ศ. 2551 มาตรา 17 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ชายแดน ทบหวนเพื่อให้เกิดสมดุระหว่างความจำเป็นด้านความมั่นคง กับการคุ้มครองสิทธิและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กฎหมายที่มุ่งเน้นการควบคุม อาทิ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง³⁰ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 และมาตรา 54 ที่มุ่งเน้นการควบคุมการเข้า-ออกของคนต่างด้าว ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง การติดต่อสื่อสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนในพื้นที่ชายแดน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ พระราชบัญญัติศุลกากร³¹ พ.ศ. 2560 มาตรา 27 และมาตรา 167 มุ่งเน้นการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกสินค้า ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าชายชายแดนและอาจจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทบหวนและปรับปรุงให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองมากขึ้น โดยคำนึงถึงสมดุระหว่างการรักษาความมั่นคงและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงชายแดน เช่น กำหนดให้มีกลไกหรือช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ ก่อนการประกาศใช้มาตรการหรือนโยบายที่สำคัญ

กฎหมายที่อาจสนับสนุนการมีส่วนร่วม พระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ³² พ.ศ. 2558 มาตรา 16 และ มาตรา 36 สนับสนุนการมีส่วนร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งเป็นโอกาสในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการกำหนดนโยบายและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แนวทางการปรับปรุงกรอบคิดและเนื้อหาของกฎหมาย มีข้อเสนอสำคัญให้ทบหวนเนื้อหาของกฎหมายความมั่นคงที่ใช้อยู่ โดยมุ่งสร้างสมดุระหว่างความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งพิจารณาบัญญัติหลักการหรือกลไกการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองให้เป็น

²⁹ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก (27 กุมภาพันธ์ 2551): 1-22.

³⁰ ผู้นำภาคประชาสังคมชายแดนจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควงษ์ไทร, บ้านพัก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด, 5 มีนาคม 2566.

³¹ ประธานที่ปรึกษาชาติตติมาศักดิ์หอการค้าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควงษ์ไทร, สำนักงานหอการค้าจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 15 มีนาคม 2567.

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 347 ง (29 ธันวาคม 2558): 1-35.

ส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการจัดการชายแดนโดยตรง เช่น การกำหนดให้ต้องมีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือการประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิทธิมนุษยชนก่อนการบังคับใช้มาตรการหรือนโยบายสำคัญ³³

3) ข้อค้นพบจากมุมมองผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และภาคประชาสังคมหลายท่าน พบว่ามีมุมมองร่วมกัน เกี่ยวกับข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในปัจจุบัน เช่น ขาดความเข้าใจและกลไกที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองเป็นสิ่งจำเป็นและเสนอแนวทางหลักว่าควรส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นนอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอสำคัญด้านการปรับโครงสร้างโดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการชายแดนหรือการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับพื้นที่ชายแดน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก ชี้ให้เห็นภาพที่ซับซ้อน โดยพบว่าช่องทางการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการกับภาครัฐนั้นส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะของการรับทราบข้อมูลหรือร่วมมือในระดับปฏิบัติการมากกว่าการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่ในขณะเดียวกัน การศึกษากลับพบผลวัดที่สำคัญของการมีส่วนร่วมผ่านกลไกอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งอาศัยเครือข่ายทางสังคม วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ข้ามแดนเป็นเครื่องมือในการประสานงานและจัดการปัญหาเฉพาะหน้าในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าในรูปแบบใดยังขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมที่หลากหลายและเชื่อมโยงกัน ทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ บริบททางการเมืองและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้าน และลักษณะความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมในพื้นที่ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น และแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมที่สำคัญครอบคลุมถึงการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้เอื้ออำนวยมากขึ้น การสร้างกลไกเชิงปฏิบัติที่หลากหลายและเข้าถึงได้ การพัฒนาศักยภาพภาคพลเมืองด้วยการให้ความรู้ สร้างความไว้วางใจ และสนับสนุนเครื่องมือที่จำเป็น เน้นย้ำความสำคัญของการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายเพื่อเพิ่มความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมของนโยบาย ซึ่งสนับสนุนโดยตรงต่อแนวทางการสร้างกลไกและการปรับปรุงกฎหมายนโยบาย

³³ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช ที่ปรึกษาคณะกรรมการทหารสภาผู้แทนราษฎร, สัมภาษณ์โดย คมสันต์ นาควังไทร, สัมภาษณ์ผ่านโปรแกรมซูม (Zoom), 4 เมษายน 2567.

3.2 อภิปรายผล

ผลการวิจัยที่ชี้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองอย่างเป็นทางการในกระบวนการนโยบายความมั่นคงชายแดนยังเป็นการให้ข้อมูลการร่วมปฏิบัติ “บันไดแห่งการมีส่วนร่วม” (Ladder of Citizen Participation) ของ Arnstein (1969)³⁴ ซึ่งอยู่ในระดับขั้นที่ 1-3 คือ เน้นการให้ข้อมูลข่าวสาร การเฝ้าระวังสถานการณ์ และการร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินโครงการที่รัฐริเริ่ม ซึ่งทฤษฎีการมีส่วนร่วมที่ระบุว่าการมีส่วนร่วมเป็นระดับต่ำนั้น ยืนยันถึงข้อจำกัดของกระบวนการนโยบายที่ยังคงมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (Top-down approach) และรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานความมั่นคงส่วนกลางและระดับภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักการของ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง³⁵ (Citizen Participation Theory) ที่เน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจและการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและประสิทธิภาพของนโยบาย อย่างไรก็ตามข้อค้นพบที่เด่นชัดและน่าสนใจคือการดำรงอยู่และบทบาทสำคัญของ กลไกการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการในพื้นที่ กลไกเหล่านี้ซึ่งอาศัยเครือข่ายทางสังคม วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ประสานงาน หรือแลกเปลี่ยนข้อมูล สอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางสังคม³⁶ (Social Engagement) ซึ่งมองการมีส่วนร่วมในมิติที่กว้างกว่าเพียงปฏิสัมพันธ์กับรัฐหรือช่องทางที่เป็นทางการ ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ในบริบทเฉพาะของพื้นที่ชายแดนตาก “ต้นทุนทางสังคม” ที่เกิดจากความสัมพันธ์และความเข้าใจในบริบทท้องถิ่น กลายเป็นทรัพยากรสำคัญที่ภาคพลเมืองใช้ในการมีส่วนร่วม จัดการปัญหาและขับเคลื่อนประเด็นต่างๆ ในวิถีทางของตนเอง แม้จะอยู่นอกกรอบหรือกลไกที่เป็นทางการของรัฐ ซึ่งอาจเป็นการทดแทนหรือเสริมช่องว่างของการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการที่ยังมีข้อจำกัด

ปัจจัยหลากหลายที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ทั้งที่มาจากระดับชาติ เช่น กฎหมายควบคุมชายแดน นโยบายต่างประเทศ สถานการณ์การเมืองในเมียนมา และปัจจัยในระดับท้องถิ่น เช่น พลวัตทางเศรษฐกิจของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เครือข่ายชาติพันธุ์ บทบาทของท้องถิ่น NGOs สะท้อนให้เห็นพลวัตของ ระเบียบชายแดน (Border Regime) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีระเบียบชายแดนของ Eiki Berg & Piret Ehin³⁷ ที่กล่าวว่า อย่างชัดเจน พื้นที่ชายแดนจังหวัดตากจึงเปรียบเสมือนพื้นที่ที่นโยบายและโครงสร้างจากระดับชาติสร้างกรอบและข้อจำกัดต่อการดำเนินการในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกัน ปัจจัยและพลวัตในระดับท้องถิ่น ทั้งด้าน

³⁴ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” 24-34.

³⁵ Ibid.

³⁶ Nicole K. Valtorta et al., “Older Adults’ Social Relationships and Health Care Utilization: A Systematic Review,” 1e-10e.

³⁷ Eiki Berg and Piret Ehin, “What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strateg,” 53-71.

เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ก็สร้างแรงกดดัน โอกาสและพื้นที่ (Space) สำหรับการต่อรอง และการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในรูปแบบเฉพาะของตนเองขึ้นมา เช่น การใช้กลไกไม่เป็นทางการหรือการที่ภาคธุรกิจเข้ามาบีบบทบาทเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการชายแดนและการมีส่วนร่วมในพื้นที่เป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างปัจจัยและผู้กระทำในหลายระดับ ไม่สามารถมองจากมุมของนโยบายระดับชาติ แต่เพียงอย่างเดียวได้

1) **การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม** การเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำเภอแม่สอด ในฐานะเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม การค้า การลงทุน ดึงดูดแรงงานต่างถิ่นและต่างชาติ เกิด ความหลากหลายทางสังคมและ วัฒนธรรมที่เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็ว หากปราศจากการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาซึ่งปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงชายแดนที่จังหวัดตาก เผชิญอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพลวัต ความมั่นคง และความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาความมั่นคงอย่างยั่งยืน ให้เห็นว่าทางเศรษฐกิจ และสังคมเป็นปัจจัยที่มีผลความมั่นคงของรัฐ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชน บริบทชายแดนจังหวัดตากปรากฏชัดเจนระหว่างกลุ่มทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะทุนจีนที่ลงทุน เมืองสแกมเมอร์ในพื้นที่เมืองเมียวดีของเมียนมาซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อความมั่นคงในพื้นที่ ผลการวิจัยสนับสนุนแนวคิดที่ว่า ปัจจัยพื้นฐานที่ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายมิติ³⁸ ในบริบทชายแดน คือภาคประชาชนที่ยากจนและ ขาดโอกาสทางการศึกษา อาจมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกชักจูงให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมผิด กฎหมาย เช่น การค้ายาเสพติด การพนัน สแกมเมอร์ หรือการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหา อาชญากรรมชายแดนที่จังหวัดตากต้องเผชิญ

2) **ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเสถียรภาพทางการเมือง** จาก สถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมาต่อชายแดนไทยเท่านั้น แต่ยังเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ ซับซ้อนและไม่อาจแยกออกจากกันได้ ระหว่างความผันผวนทางการเมืองและสังคมในเมียนมา และเสถียรภาพและความมั่นคงของพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา โดยเฉพาะในอำเภอแม่สอดที่ มิได้เป็นเพียงพื้นที่ชายแดนแต่เป็นเสมือนส่วนขยายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของ เมียนมาด้วยความสัมพันธ์ในระดับนี้ การเปลี่ยนแปลงในเมียนมาจึงส่งผลต่ออำเภอแม่สอดและ จังหวัดตากอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ทั้งในมิติของการบริหารจัดการความมั่นคงภาครัฐที่รัฐบาลไทย

³⁸ United Nation Development Programme (UNDP), *Human development report 1994* (New York: Oxford University Press 1994), 13-21, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>, accessed May 29, 2024.

ต้องเผชิญการบริหารจัดการความมั่นคงในภาวะปกติ ไปสู่การบริหารจัดการความมั่นคงในภาวะวิกฤตที่ยืดเยื้อและซับซ้อน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คือ การให้ความสำคัญกับการควบคุม การสั่งการและการรวมศูนย์อำนาจเพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่ฉับพลันและคาดเดาไม่ได้ มาตรการที่ ถูกนำมาใช้ จึงมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างอำนาจรัฐและการจำกัดเสรีภาพบางประการ อาทิ การเพิ่ม กำลังทหารและตำรวจ การจัดตั้งจุดตรวจถาวรและเคลื่อนที่ การควบคุมการเดินทางเข้าออก การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด มาตรการเหล่านี้ แม้จะมีความจำเป็นเฉพาะหน้า แต่ในระยะ ยาวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคพลเมืองและลดทอนโอกาสใน การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง เนื่องจากกระบวนการบริหารจัดการความมั่นคงในภาวะวิกฤต มักจะลดความสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหันไปพึ่งพิง อำนาจ นิยมอย่างไรก็ตาม ภาคพลเมืองในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากยังคงยังเลือกที่จะร่วมมือกับ เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและแสดงน้ำใจช่วยเหลือเพื่อน มนุษย์ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยสงครามอย่างต่อเนื่อง พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความ รับผิดชอบต่อสังคมและความเป็นพลเมืองหรือลดทอนความสำคัญได้ สอดคล้องกับงานวิจัย ของธนะศักดิ์ ปฐมาประกร³⁹ ที่ศึกษาการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทย โดยพบว่าเสถียรภาพทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความมั่นคง การเมืองที่ไร้เสถียรภาพ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสอดคล้องกับ งานวิจัยของ ชูวงศ์ อุบลาลี⁴⁰ ที่ศึกษากลไกการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนว ชายแดนภาคตะวันออกไทย - กัมพูชา โดยพบว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยที่บั่นทอนความ มั่นคง เนื่องจากทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

พัฒนากลไกและมาตรการที่ชัดเจน โปร่งใสและมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชน เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วม และมีความมั่นใจว่าเสียงของพวกเขาจะได้รับการรับฟัง เช่น การ กำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการมี ตัวแทนจากภาคพลเมืองเข้าร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การ จัดทำระบบข้อมูลออนไลน์ หรือการเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ ก็สามารถ ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้

³⁹ ธนะศักดิ์ ปฐมาประกร, “การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยภายใต้กระบวนการที่ต้นความมั่นคง ใหม่ในบริบทประชาคมเมืองและความมั่นคงอาเซียน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557), 27,

https://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/55810284.pdf, สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.

⁴⁰ ชูวงศ์ อุบลาลี, “กลไกการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออกไทย - กัมพูชา,” *วารสารวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์* 11, ฉ.1 (กันยายน - ธันวาคม 2560): 5-12, <https://so05.tc-i-thaijo.org/index.php/RRBR/article/view/124367>, สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.

3.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

เพื่อให้การสื่อสารระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมามีประสิทธิภาพมากขึ้น ภาครัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้โดยตรง และภาครัฐควรตอบสนองต่อความคิดเห็นเหล่านั้นอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในทุกระดับ โดยการพัฒนากลไกและช่องทางที่ชัดเจน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีส่วนร่วมของภาคพลเมือง การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ภาคพลเมืองสามารถเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคพลเมือง และภาคประชาสังคมในด้านการมีส่วนร่วมและร่วมมือในการบริหารความมั่นคงในรูปแบบใหม่ ทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อให้ได้ข้อมูลและสามารถนำไปสู่การพัฒนานโยบายและมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ชายแดนมากขึ้น

บรรณานุกรม

- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, บรรเจิด สิงคะเนติ, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ, ปรีชา เอี่ยมสุพรรณ, และไพสิฐ พาณิชย์กุล. *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาอุปสรรคและทางออก*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545, 28-29.
- ชูวงศ์ อุบลี. “กลไกการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออก ไทย – กัมพูชา.” *วารสารวิจัยรำไพพรรณี* 11, ฉ.1 (กันยายน - ธันวาคม 2560): 5-12. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RRBR/article/view/124367>. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.
- ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร. “การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทยภายใต้ กระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ในบริบทประชาคมเมืองและความมั่นคงอาเซียน.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 2557. https://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/55810284.pdf. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2568.
- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551*. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก (27 กุมภาพันธ์ 2551): 1-22.
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522*. *มาตรา 11-22*. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 96 ตอนที่ 28 (1 มีนาคม 2522): 51-59.
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558*. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่ 86 ก (8 กันยายน 2558): 29-33.
- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560*. *มาตรา 8*. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 9 ตอนที่ 53 (17 พฤษภาคม 2560): 29-30.
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-พ.ศ.2580)*. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 10-11.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่พิเศษ 347 ง (29 ธันวาคม 2558): 1-35.
- สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. “กองทัพไทยกับเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการความมั่นคงชายแดนแบบองค์รวมกับประเทศเพื่อนบ้าน:กรณีศึกษา เขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก.” 2559. https://www.sscthailand.org/uploads_ssc/research_201808231535006953572227.pdf. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (สกพอ.). “ที่มาและความสำคัญ.” 2562. <https://www.taksez.com/th/page/origin.html>. สืบค้นเมื่อ 29 พฤษภาคม 2567.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายแห่งชาติ. “แผนบูรณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง พ.ศ.2564-2565.” 2565. <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf>. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. “การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความปลอดภัยในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง.” *รัฐสภาสาร* 65, ฉ.5 (พฤษภาคม 2560): 9-34. https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/518401/t142_v65n005.pdf?sequence=. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.
- Alkire, Sabina. “A conceptual framework for human security.” 2003. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cf740f0b652dd001694/wp2.pdf>. accessed May 29, 2024.
- Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Planning Association* 85, no.1 (Mar 2019): 24-34. <https://www.researchgate.net/publication/334078940>. accessed May 29, 2024.
- Berg, Eiki, and Piret Ehin. “What Kind of Border Regime is in the Making?: Towards a Differentiated and Uneven Border Strateg.” *Cooperation and Conflict* 41, no.1 (March 2006): 53-71. <https://www.jstor.org/stable/45084422>. accessed May 29, 2024.
- Valtorta, Nicole K., Daniel C. Moore, Louise Barron, David Stow, and Barbara Hanratty. “Older Adults' Social Relationships and Health Care Utilization: A Systematic Review.” *American journal of public health* 108, No.4 (April 2018): 1e-10e. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5844393/pdf/AJPH.2017.304256.pdf>. accessed May 29, 2024.
- United Nation Development Programme (UNDP). *Human development report 1994*. New York: Oxford University Press 1994. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>. accessed May 29, 2024.

การประกอบสร้างตัวตน และกลวิธีสร้างอารมณ์ขันของ “จูรี”
ใน TikTok ช่อง “เพลงเล่า”
Self- Construction and tactics for creating humor by “Juree”
on TikTok, “Lang Lao Channel”

รุ่งรัตน์ ทองสกุล* และ กชวรรณ แสงไพบูลย์**

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
เลขที่ 21 หมู่ 6 ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต 83000

Rungrat Thongsakul and Kachawan Seangphaibun

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

21 Moo 6, Ratsada, Mueang Phuket, Phuket Province, 83000

Email : rungrat.t@pkru.ac.th, sangpaiboonk@gmail.com

Received: March 7, 2025

Revised: July 8, 2025

Accepted: July 9, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการประกอบสร้างตัวตน และกลวิธีสร้างอารมณ์ขันใน TikTok ช่องเพลงเล่า เก็บข้อมูลใน “TikTok ช่องเพลงเล่า” ที่นำเสนอคลิปตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน 2564 - 31 ตุลาคม 2565 จำนวน 683 คลิป ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 82 คลิป โดยถอดความคลิปพร้อมบันทึกบริบทต่าง ๆ จัดหมวดหมู่ข้อมูล และนำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา การประกอบสร้างตัวตน อัตลักษณ์ และกลวิธีสร้างอารมณ์ขัน ผลการวิจัยพบว่า 1. การประกอบสร้างตัวตนตามบทบาทของ “จูรี” มีการสร้างเนื้อหาให้ผู้ชมสนใจ และติดตามชมผ่านรูปลักษณ์ เสื้อผ้า เครื่องประดับ อุปนิสัย และพฤติกรรม รวมถึงการใช้ภาษาไทยถิ่นใต้ ซึ่งนำเสนอกลิ่นอายของวัฒนธรรมภาคใต้ ทำให้เห็นตัวตนของ “จูรี” ที่ชัดเจน 2. กลวิธีสร้างอารมณ์ขัน พบจำนวน 13 กลวิธี ตามลำดับที่พบ ได้แก่ 1) การกล่าวเกินจริง 116 ข้อความ 2) การใช้ภาษา 69 ข้อความ ประกอบด้วย การใช้สำนวน การเล่นคำ และการสร้างคำใหม่ 3) การล้อเลียน 46 ข้อความ 4) การเบี่ยงเบน 35 ข้อความ 5) การใช้ความขัดแย้งกับพฤติกรรม 32 ข้อความ 6) การใช้ความเปรียบ 31 ข้อความ 7) การทำให้เป็นเรื่องสัปดน 25 ข้อความ 8) การหักมุม 19 ข้อความ 9) การผิด

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.

** นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.

กาลเทศะ 18 ข้อความ 10) การตัดแปลงความรุนแรงของสถานการณ์ให้ผิดไปจากความจริง 12 ข้อความ 11) การจี้ใจผู้ชม 11 ข้อความ 12) การใช้ความผิดพลาด 10 ข้อความ และ 13) การสลับบทบาทตัวละคร 7 ข้อความ ผลการวิจัยสะท้อนถึงการสื่อสารอัตลักษณ์ความเป็นท้องถิ่นผ่านสื่อออนไลน์ที่ส่งเสริมความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น และประยุกต์ใช้ในการผลิตเนื้อหาที่สร้างอารมณ์ขันให้แก่ผู้ชมได้อย่างน่าสนใจ

คำสำคัญ: การประกอบสร้างตัวตน, อัตลักษณ์, อารมณ์ขัน, TikTok ช่องเพลงเล่า

Abstract

This research aimed to study self- construction and tactics for creating humor on TikTok, Lang Lao Channel. Data were collected from “TikTok, Lang Lao Channel” where 683 video clips were presented during 21 April 2021 to 31 October 2022, 82 video clips were selected using a purposive sampling method. The selected clips were transcribed and contextual information was documented. The data were then categorized and analyzed, with a focus on self- construction, identity, and the strategies used to create humor. The research results revealed that 1. Self- construction according to the role of “Juree” was full of interesting content created for audiences so that they are able to follow through appearance, clothing, accessories, habits, behavior and the use of Thai southern dialect. The presentation of southern culture made audiences to see “Juree’s identity” explicitly. 2. There were 13 tactics for creating humor, i.e. 1) exaggeration in 116 messages, 2) language usage in 69 messages, consisting of the use of idioms, creating puns, creating new words, 3) parody in 46 messages, 4) deviation in 35 messages, 5) the use of conflict in behavior in 32 messages, 6) analogy in 31 messages, 7) indecency of something or someone in 25 messages, 8) plot twist in 19 messages, 9) the use of messages displayed at the wrong time in the wrong place in 18 messages, 10) modification of the severity of a situation to be distorted from the fact in 12 messages, 11) captivating the audiences in 11 messages, 12) the use of mistakes in 10 messages and 13) switching player characters in 7 messages. The findings highlight how local identity is communicated through online media in ways that foster a deeper understanding of local culture, while also being effectively adapted to produce humorous content that resonates with and entertains viewers.

Keywords: self- construction, identity, humor, TikTok, Lang Lao Channel

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บุคคลผู้มีอิทธิพลในการสร้างแรงจูงใจในสื่อออนไลน์ แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ การประกอบสร้างตัวตนให้เป็นที่สนใจหรือเป็นที่จับจ้องของผู้ชมจนมีผู้ติดตามจำนวนมาก ฌ็องฌัก อูว์มานะชัย¹ กล่าวถึงผู้มีอิทธิพลในสื่อออนไลน์ว่า หมายถึง ผู้ที่มีอิทธิพลด้านความคิด ในสื่อออนไลน์ เป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลสินค้าและบริการในรูปแบบต่าง ๆ ภัทร์ศินี แสนสำแดง² กล่าวถึงบุคคลดังกล่าวว่า เป็นผู้ที่ต้องการสร้างความนิยมให้แก่ตนเองด้วยการนำเสนอตัวตน ในลักษณะต่าง ๆ ผู้ที่มีอิทธิพลในสื่อออนไลน์จึงหมายถึงบุคคลที่สร้างตัวตนอย่างชัดเจน ซึ่ง การศึกษาครั้งนี้สื่อความหมายถึง “จูรี” ที่อาศัยกลวิธีการสื่อสารผ่านสื่อออนไลน์ประเภท TikTok ได้อย่างน่าสนใจ ส่งผลต่อการรับรู้ และการติดตามของผู้ชมจำนวนมาก

สื่อออนไลน์ที่นิยมใช้เป็นช่องทางเพื่อนำเสนอสินค้าและบริการ เช่น ตี๊กต็อก (TikTok) มีรูปแบบการนำเสนอตามองค์ประกอบของการสื่อสาร ใช้เป็นช่องทางแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็น โดยโพสต์เป็นรูปภาพ คลิปวิดีโอ โดยผู้ผลิตมุ่งนำเสนอเรื่องราวหรือนำเสนอตัวตนให้ผู้ใช้งานมองเห็นสิ่งที่ต้องการสื่อสารในระยะเวลาสั้น ๆ³ เพื่อสร้างการรับรู้ ในเชิงสาระ ความสนุกสนาน ความตลกขบขัน เป็นต้น

ความตลกขบขันเป็นเครื่องมือบรรเทาทุกข์ให้แก่มนุษย์จากเหตุการณ์บางสิ่งบางอย่าง ที่เข้ามากระตุ้น ทำให้เกิดเสียงหัวเราะ หรือเกิดรอยยิ้ม สุขธภา อินทรศิลป์⁴ กล่าวถึงอารมณ์ ขันว่า เป็นหนึ่งในอารมณ์ความรู้สึกของมนุษย์ที่สื่อสารผ่านภาษาที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อใช้สื่อสาร ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งภาษาภาพ ภาษาเขียน ภาษาพูด รวมถึงภาษาสัญลักษณ์อื่น ๆ ซึ่งเป็นผล จากปัจจัยทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นเฉพาะเวลา และพื้นที่

บุคคลผู้ทรงอิทธิพลในสื่อออนไลน์ที่นำเสนอคอนเทนต์ TikTok สร้างความสนุกสนาน และสร้างอารมณ์ขันจนมีผู้ติดตามจำนวนมากในระยะเวลาอันรวดเร็ว รวมทั้งได้รับการยอมรับ ในฐานะ “ดาวตี๊กต็อกของภาคใต้” คือ นายตริย นุ่มแก้ว ที่เป็นผู้สร้าง และนำเสนอ TikTok ช่อง “แหล่งเล่า” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 จากการเก็บข้อมูลเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2565 พบว่า

¹ ฌ็องฌัก อูว์มานะชัย, “ผู้ทรงอิทธิพลในโลกออนไลน์กับพลังการบอกต่อ,” *วารสารนักบริหาร* 33, ฌ.3 (กรกฎาคม-กันยายน 2556): 49, <https://so01.tcithaijo.org/index.php/executivejournal/article/view/80795/64328>, สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.

² ภัทร์ศินี แสนสำแดง, “การนำเสนอตัวตนของ ‘เน็ตไอดอล’ ผ่านการสื่อสารด้วยสัญลักษณ์,” *วารสารวิจัยราชภัฏ พระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 14, ฌ.2 (กรกฎาคม-กันยายน 2562): 447-448, https://so05.tcithaijo.org/index.php/PNRU_JHSS/article/view/146810/152891, สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.

³ ฌ็องฌัก ฟงซายพิณ, “ปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมวิซวลผ่าน TikTok ในสังคมไทย,” *วารสารสารสื่อศิลป์* 3, ฌ.5 (ธันวาคม 2563-พฤษภาคม 2564): 56-57, <https://acc.kpru.ac.th/journal/index.php/sarnsuesin/article/view/21/42>, สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.

⁴ สุขธภา อินทรศิลป์, “กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันในงานเขียนของ ปินดา โฟสยะ,” *Journal of Modern Learning Development* 6, ฌ.2 (มีนาคม-เมษายน 2564): 333, <https://so06.tcithaijo.org/index.php/jomld/article/view/248213/168343>, สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.

การนำเสนอคอนเทนต์ในเฟซบุ๊ก “ແหลงເລ່າ by jury” มีผู้ติดตาม 670,000 คน เฟซบุ๊กส่วนตัว ชื่อว่า จูรี นุ่มแก้ว มีผู้ติดตาม 126,677 คน และ TikTok ช่อง “ແหลงເລ່າ” มีผู้ติดตาม 971,900 คน ด้วยกระแสตอบรับจากผู้ชม สร้างชื่อเสียง และสร้างรายได้มหาศาล ดังข้อความที่นำเสนอผ่านช่องยูทูปว่า “จูรี อินฟลูเอนเซอร์ สู่วีดีโอ สร้างเงินจากออนไลน์ 11 เดือน 56 ล้าน!”⁵

“จูรี” ชื่อเดิม นายตริย นุ่มแก้ว ชาวจังหวัดสงขลา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชานิติศาสตร์ และปริญญาโท สาขาวิชาบริหารงานยุติธรรม จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้รับรางวัลชนะเลิศการแข่งขัน “เดี่ยวทวลไมค์ไทยแลนด์ ค้นหาสุดยอดนักพูด” เมื่อมีชื่อเสียงจากการเป็นอินฟลูเอนเซอร์ในนามของ “จูรี” จึงเปลี่ยนชื่อในบัตรประชาชนเป็น นายจูรี นุ่มแก้ว จากประสบการณ์ชีวิตในวัยเด็ก การใช้ชีวิตในกรุงเทพฯ การเรียนด้านกฎหมาย ประกอบกับความเป็นคนช่างสังเกต ทำให้การสร้างคอนเทนต์บทบาทของจูรีผ่าน TikTok ช่อง “ແหลงເລ່າ” โดยประกอบสร้างตัวตน และนำข่าวสารที่กำลังเป็นกระแสมาเสนอผ่านคอนเทนต์ที่ปรับให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างน่าสนใจ สร้างความบันเทิง และสร้างอารมณ์ขันให้แก่ผู้ชม โดยเฉพาะการนำอารมณ์ขันมาสอดแทรกด้วยกลวิธีต่าง ๆ เช่น การนำเรื่องใกล้ตัวมากล่าวเกินจริง การล้อเลียนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม การใช้ความเปรียบ

ด้วยความน่าสนใจในการค้นหาคำตอบว่า “จูรี” มีการประกอบสร้างตัวตน และมีกลวิธีสร้างอารมณ์ขันอย่างไร จึงทำให้มีผู้ติดตามจำนวนมากในระยะเวลาอันรวดเร็ว ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญที่จะศึกษา การประกอบสร้างตัวตน และกลวิธีสร้างอารมณ์ขันของ “จูรี” ใน TikTok ช่อง “ແหลงເລ່າ” อันเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจการนำเสนอตัวตนที่สร้างความสนใจแก่ผู้ชม รวมถึงวิธีสร้างอารมณ์ขันที่ถือเป็นความสำเร็จของการผลิตสื่อที่มีกระแสตอบรับจากผู้ชมจำนวนมาก

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์การประกอบสร้างตัวตนของ “จูรี” ใน TikTok ช่อง “ແหลงເລ່າ”

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์กลวิธีสร้างอารมณ์ขันของ “จูรี” ใน TikTok ช่อง “ແหลงເລ່າ”

1.3 การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาครั้งนี้สามารถสังเคราะห์โดยใช้แนวคิดด้านอัตลักษณ์ เพศสภาพ การสื่อสารผ่านกลวิธีสร้างอารมณ์ขัน ดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับ อัตลักษณ์ (Identity) แสดงออกถึงตัวตนของปัจเจกบุคคลที่ไม่ได้มีลักษณะตายตัวหากแต่เป็นสิ่งที่ประกอบสร้างขึ้นผ่านปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การยอมรับตนเอง และการตอบสนองต่อภาพสะท้อนจากผู้อื่น อภิญา เฟื่องฟูสกุล⁶ กล่าวถึงอัตลักษณ์ว่า เป็น

⁵ เส้นทางเศรษฐี, “จูรี #ແหลงເລ່າ#อินฟลูเอนเซอร์ สู่วีดีโอ สร้างเงินจากออนไลน์ 11 เดือน 56 ล้าน!,” 2566, <https://www.youtube.com/watch?v=JegQxliaLYg>, สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2567.

⁶ อภิญา เฟื่องฟูสกุล, *อัตลักษณ์ (Identity) : การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2546), 1-2.

ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่มีต่อตนเอง ซึ่งเกิดจากการปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นผ่านการมองตัวเอง และการที่คนอื่นมองตัวเรา อัตลักษณ์ต้องการความตระหนักในตัวเอง จึงต้องแสดงตัวตนหรือยอมรับสิ่งที่ตนเองเลือก ทั้งนี้ เพื่อต้องการระบุหรือชี้ชัดว่าอัตลักษณ์ของตนนั้นมีความเหมือนหรือแตกต่างจากกลุ่มอื่นอย่างไร รวมทั้งยังมีความหมายเป็นปัจเจกที่เชื่อมต่อ และสัมพันธ์กับสังคมที่กำหนดบทบาทหน้าที่และคุณค่าที่ติดตามมา เช่น ความเป็นพ่อ แม่ ลูก สามีน ภรรยา อัตลักษณ์จึงหมายถึงเรื่องของสัญลักษณ์ สรุปได้ว่า อัตลักษณ์เป็นเรื่องของการนิยามความหมายของตัวตน และการจัดตำแหน่งทางสังคมให้ตัวเองว่าเป็นใคร เหมือนหรือแตกต่างจากคนอื่นอย่างไร รวมถึงอัตลักษณ์มีลักษณะของการประกอบสร้างทางสังคมที่มีได้มาจากบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากกระบวนการต่อรองทางสังคมด้วย

ศราณี เวศยาสิรินทร์⁷ กล่าวถึงการให้ความหมายและการแสดงออกถึงความเป็นตัวตนต่อคนอื่นหรือต่อสังคมว่า เป็นกระบวนการเลือกใช้หรือเพื่อแสดงว่าเราเหมือนหรือต่างจากคนอื่น หรือต่างจากกลุ่มอื่นผ่านระบบสัญลักษณ์ หมายถึงสิ่งประกอบทั้งภายใน และภายนอกที่มาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เนื่องจากมนุษย์เลือกใช้หรือเปลี่ยนแปลงความหมายของตนเองทั้งที่สัมพันธ์กับโลกภายในตน และโลกภายนอกที่มีการทับซ้อนอยู่ ทำให้มีการแบ่งอัตลักษณ์เป็น 2 แบบ ได้แก่ อัตลักษณ์ส่วนบุคคล หรือ personal identity และอัตลักษณ์ทางสังคม หรือ social identity การนิยามตัวเองในลักษณะดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ที่สร้างขึ้นจากระบบการสร้างภาพแทนความจริง เพราะการแสดงออกผ่านระบบสัญลักษณ์ที่หลากหลายรูปแบบ แสดงถึงความเป็นสมาชิกของสังคมให้คนอื่นรับรู้ถึงความมีตัวตน ซึ่งบางครั้งการมองตัวเอง และแสดงความเป็นตัวตนของแต่ละคนอาจไม่สอดคล้องกับสิ่งที่คนอื่นมองเห็นก็ได้

ในบริบทของ “จูลี” มีการใช้เพศสภาพบทบาทความเป็นผู้หญิงเล่าเรื่องผ่าน TikTok ช่องแกลงเล่า เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างอัตลักษณ์ที่สอดคล้องกับบริบททางวัฒนธรรมท้องถิ่นภาคใต้ ปรานี วงษ์เทศ⁸ อ้างถึง โชโตโรวี่ กล่าวถึงบุคลิกภาพความเป็นผู้หญิงไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ ผู้หญิงมักสร้างความสัมพันธ์กับญาติผู้หญิงที่อาวุโสกว่า สถานภาพของความเป็นผู้หญิงเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติ และการเติบโตในครอบครัวของตนเองทำให้ผู้หญิงมีประสบการณ์มากในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ติดต่อกับผู้อื่นมากกว่าการเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสถาบันที่เป็นทางการ การทำความเข้าใจ “จูลี” ที่นำเสนอตนเองด้วยเพศสภาพความเป็นผู้หญิง จึงจำเป็นต้องเรียนรู้บุคลิกภาพที่นำไปสู่การประกอบสร้างตัวตนผ่านสื่อออนไลน์

⁷ ศราณี เวศยาสิรินทร์, “การสร้างอัตลักษณ์คนได้ผ่านหนังตะลุง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561), 15, <https://ir.stou.ac.th/bitstream/123456789/1619/1/Thesbib160918.pdf>, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.

⁸ ปรานี วงษ์เทศ, *เพศและวัฒนธรรม Gender and Culture* (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544), อ้างถึงใน Michelle Zimbalist Rosaldo and Louise Lamphere, eds *Woman, Culture, and Society* (California: Stanford University Press, 1974).

การแสดงออกถึงความเป็น “ผู้หญิง” ผ่านสื่อออนไลน์เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องเพศสภาพ หมายถึง ภาวะแห่งเพศที่มีการประกอบสร้างทางสังคม แปลเป็นภาษาไทยว่า เพศสภาพ เพศสถานะ และเพศภาวะ รวมถึงบทบาทผู้หญิง ผู้ชาย เป็นภาวะของความเป็นเพศที่เลื่อนไหลไปตามบริบทของชีวิต⁹ สังคมเป็นผู้กำหนดและคาดหวังความเป็นผู้หญิง และผู้ชายว่ามีลักษณะอย่างไรจากการเป็นสมาชิกในสังคม และแสดงออกหรือปฏิบัติตนตามสิ่งที่รับรู้มา เพศสภาพเกี่ยวข้องกับการแสดงออกทางสังคม เช่น การตั้งชื่อ การใช้ภาษา การแต่งกาย การเลือกอาชีพ การแสดงบทบาทในสังคม เดิมเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้กำหนดโดยสภาพทางกายภาพหรือเพศสรีระ ต่อมาเป็นที่เข้าใจกันว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงจากสภาพทางสรีระแต่เป็นการเลือกแสดงออกในเชิงสังคม (social choice making) เพศสภาพจึงสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องอัตลักษณ์ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงอัตลักษณ์ว่า เกี่ยวข้องกับประเด็นของความสำนึก และความเข้าใจว่า “เราเป็นใคร” เกี่ยวข้องกับการประกอบสร้างความหมายให้แก่ตนเอง ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ และมีความหลากหลาย รวมทั้งเกี่ยวข้องกับชีวิตทางสังคมของมนุษย์ ตัวตนของปัจเจก การกำหนดของสังคม การต่อรองนิยามความหมายของตัวตน¹⁰

สรุปว่า การประกอบสร้างตัวตนเพื่อแสดงความเป็นอัตลักษณ์ในสื่อออนไลน์ เป็นเวทีแห่งการสื่อสารโดยใช้พื้นที่สื่อออนไลน์ สื่อสารผ่านสัญลักษณ์ที่หลากหลาย เช่น ภาษา การแต่งกาย เพื่อแสดงความเป็นตัวตนให้ผู้ชมรับรู้ ดังเช่น “จูลี” ที่ประกอบสร้างความเป็นตัวตนใน TikTok ช่องแหล่งเล่า

การนำเสนอเรื่องเล่าของ “จูลี” ใน TikTok ช่อง “แหล่งเล่า” เป็นเรื่องเล่าประเภทประดิษฐ์ขึ้นใหม่หรือปรับเปลี่ยน ส่วนใหญ่ปรับหรือดัดแปลงมาจากต้นเค้าของเรื่องที่มีอยู่เดิม การทำความเข้าใจสารจากเรื่องเล่าต้องเข้าใจความหมายโดยบริบทซึ่งสัมพันธ์กับภูมิหลังของผู้ตีความ ด้วยเหตุนี้ความหมายโดยบริบทจึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ และบางความหมายเปิดโอกาสให้ตีความได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความหมายโดยบริบทมากกว่าความหมายโดยอรรถ เนื่องจากความหมายโดยบริบทมาจากการรับรู้ในขณะนั้น ส่วนความหมายโดยอรรถเป็นความหมายที่ค่อย ๆ พัฒนามาจากขนบธรรมเนียมประเพณีจนเป็นที่ยอมรับ¹¹ บริบทจึงมีความสำคัญอย่างมากกับการวิเคราะห์ข้อความ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บริบทภายใน เป็นบริบทของรูปภาพที่แวดล้อมข้อความที่จะวิเคราะห์ และบริบทภายนอก เป็นรูปภาพที่ได้มาจากการอ้างอิงตัวบทอื่น ๆ ที่เป็นเสมือนเครือข่ายเชื่อมโยงไปสู่ตัวบทอื่น ๆ ได้แก่ บริบททางสถานการณ์ และบริบททางสังคมและวัฒนธรรม¹² ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อความเพื่อ

⁹ กฤตยา อาชวนิจกุล และกาญจนา ตั้งชลทิพย์, “มิติ “เพศ” ในประชากรและสังคม,” *ประชากรและสังคม*, (2551): ฉ-ณ, <https://ipsr.mahidol.ac.th/wp-content/uploads/2022/03/Report-File-347.pdf>, สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2567.

¹⁰ ศิริพร ภักดีผาสุก, *ความสัมพันธ์ระหว่างภาษากับอัตลักษณ์ และแนวทางการนำมศึกษามหาวิทยาลัย*, (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 2-6, 154-155.

¹¹ สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, *สารกับการสื่อความ* (กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์ อินเทอร์เน็ตเซอร์โพรเซซิ่ง, 2561), 190-196.

¹² จันทิมา อังคณิขกิจ, *การวิเคราะห์ข้อความ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 43-47.

ทำความเข้าใจอารมณ์ขันผ่านถ้อยคำในบริบทต่าง ๆ นั้น ตัวบทมีเจตนาและอำนาจในเชิงความคิดบางประการแฝงอยู่ การวิเคราะห์กลวิธีสร้างอารมณ์ขันจึงต้องเข้าใจหลักการวิเคราะห์ตัวบทซึ่งอาศัยแนวคิด และวิธีการอธิบายของศาสตร์นั้น ๆ รวมถึงภูมิหลังของผู้ตีความ

“จูรี” ประกอบสร้างตัวตนผ่านการสร้างอารมณ์ขันสู่ผู้ชม เถกิง พันธุ์เถกิงอมร¹³ กล่าวถึงอารมณ์ขันว่ามี 2 ลักษณะ ได้แก่ อารมณ์ขันที่ก้าวร้าว ดูหมิ่น และอารมณ์ขันที่บริสุทธิ์สร้างความสนุกสนาน แนวคิดนี้ทำให้เกิดทฤษฎีการเกิดอารมณ์ขัน 3 ทฤษฎี สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีข่มขาน (Disparagement Theory) หรือความเหนือกว่าและความต่ำกว่า โดยเชื่อว่าอารมณ์ขันเกิดจากการเปรียบเทียบตนเองกับผู้ที่ด้อยกว่า เป็นความรู้สึกที่มองว่าตนเองมีฐานะเหนือกว่าคนอื่น

2) ทฤษฎีผิดฝาผิดตัว (Incongruity Theory) หรือความไม่ลงรอยกัน ความผิดหวังจากสิ่งที่คาดหวัง และความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ที่ไปด้วยกันไม่ได้ การหัวเราะส่วนใหญ่มักเกิดจากสิ่งที่ไม่ได้สัดส่วนกับตนเองและธรรมชาติ รวมทั้งความผิดหวังจากสิ่งที่คาดหวัง

3) ทฤษฎีปลดปล่อย (Release Theory) หรือการผ่อนคลายจากความเครียด และการหลุดพ้นจากความยับยั้งชั่งใจ การหัวเราะและการยิ้มเป็นสัญลักษณ์ของความโล่งใจซึ่งเป็นการผ่อนคลายอย่างหนึ่ง

มีผู้ศึกษาการสร้างอารมณ์ขัน เช่น ฐานิตย์ เอี่ยมอุตมะ¹⁴ ศึกษาเรื่อง “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ขันในละครสั้นรายการวาไรตี้เกมโชว์ ชิงร้อยชิงล้าน” สุทธภา อินทรศิลป์¹⁵ ศึกษาเรื่อง “กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ” พิชัย แก้วบุตร, ขวาลิน เฟ่งบุญ, และนพวรรณ เมืองแก้ว¹⁶ ศึกษาเรื่อง “กลวิธีทางภาษาแสดงอารมณ์ขันในบทพากย์-เจรจาแบบกวนมุขในโขนพระราชทาน” Dynel¹⁷ ศึกษาเรื่อง “Humorous phenomena in Dramatic discourse” การสร้างอารมณ์ขันจากการศึกษาดังกล่าวมีกลวิธีหลากหลายที่สร้างความน่าสนใจ สร้างความบันเทิง ลักษณะเดียวกับวิธีการเล่าเรื่องของ “จูรี”

¹³ เถกิง พันธุ์เถกิงอมร, *อารมณ์ขันในงานเขียนสารคดี : การวิเคราะห์วิจารณ์เชิงสร้างสรรค์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), 63-67.

¹⁴ ฐานิตย์ เอี่ยมอุตมะ, “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ขันในละครสั้นรายการวาไรตี้เกมโชว์ “ชิงร้อยชิงล้าน”,” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย* 28, ฉ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 66-83, <http://utcc2.utcc.ac.th/utccjournal/284/23-5.pdf>, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.

¹⁵ สุทธภา อินทรศิลป์, “กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ,” 332-343.

¹⁶ พิชัย แก้วบุตร, ขวาลิน เฟ่งบุญ และนพวรรณ เมืองแก้ว, “กลวิธีทางภาษาแสดงอารมณ์ขันในบทพากย์-เจรจา แบบกวนมุขในโขนพระราชทาน,” *วารสารวิเทศศึกษา* 12, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2565): 281-311, <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jis/article/view/256774/173957>, สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2567.

¹⁷ Dynel, M., “Humorous phenomena in dramatic discourse,” *European Journal Humour Research* 1, no.1 (April 2013): 22-60, <https://europeanjournalofhumour.org/ejhr/article/view/Marta%20Dynel/Marta%20Dynel>, accessed December 20, 2024.

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้น เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางทำความเข้าใจกระบวนการประกอบสร้างตัวตน รวมถึงกลวิธีสร้างอารมณ์ขันของ “จู้รี” ใน TikTok ช่อง “เพลงเล่า”

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งเน้นการศึกษาการประกอบสร้างตัวตน และการสร้างอารมณ์ขันของ “จู้รี” ใน TikTok ช่อง “เพลงเล่า” โดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากคลิป TikTok ช่อง “เพลงเล่า”¹⁸ เป็นคลิปที่ไม่มีการนำเสนอการขายสินค้า จำนวน 683 คลิป ศึกษาเฉพาะคลิปที่มียอดไลค์ตั้งแต่ 75,000 ไลค์ขึ้นไป จำนวน 82 คลิป เป็นคลิปที่โพสต์ตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน 2564 - 25 ตุลาคม 2565 โดยใช้กรอบแนวคิดการประกอบสร้างตัวตน การสร้างอัตลักษณ์ของอภิญญา เพื่อองฟูสกุล¹⁹ และแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างอารมณ์ขันของ พิชัย แก้วบุตร, ชาวลิน เฟ่งบุญ และนพวรรณ เมืองแก้ว²⁰ ฐานิตย์ เอี่ยมอุตมะ, สุทธภา อินทรศิลป์²¹ เป็นต้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังต่อไปนี้

1.5.1 การทบทวนวรรณกรรม ทบทวนเอกสารและงานวิจัยการประกอบสร้างตัวตน การสร้างอัตลักษณ์ กลวิธีสร้างอารมณ์ขัน และกลวิธีการวิเคราะห์ข้อความ

1.5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล รวบรวมข้อมูลเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2565 จาก “TikTok ช่องเพลงเล่า” ที่โพสต์ตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน 2564 - 25 ตุลาคม 2565 จำนวน 683 คลิป สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเฉพาะคลิปที่นำเสนอคอนเทนต์บทบาทของ “จู้รี” เป็นคลิปที่ไม่มีการขายสินค้า และเป็นคลิปที่มียอดไลค์ตั้งแต่ 75,000 ไลค์ ขึ้นไป จำนวน 82 คลิป

1.5.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบบบันทึกข้อมูลจากการถอดเสียง ภาพ อากัปกริยา บุคลิกภาพของ “จู้รี” ที่ปรากฏในคลิปตามประเด็นของการศึกษา ได้แก่ การประกอบสร้างตัวตน แบบบันทึกแยกหมวดหมู่ข้อมูล รูปลักษณะ อุปนิสัย พฤติกรรม กลวิธีสร้างอารมณ์ขัน แบบบันทึกแยกหมวดหมู่ข้อมูล การกล่าวเกินจริง การใช้ภาษา การล้อเลียน การเบี่ยงเบน เป็นต้น

1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล ถอดความบทพูดในคลิปพร้อมบันทึกบริบทต่าง ๆ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์การประกอบสร้างตัวตน และกลวิธีสร้างอารมณ์ขัน โดยใช้แนวคิดทฤษฎีตามกรอบแนวคิดการประกอบสร้างตัวตน การสร้างอัตลักษณ์ และกลวิธีสร้างอารมณ์ขัน นำเสนอผลการวิจัยด้วยวิธีพรรณนาวิเคราะห์

¹⁸ Maxtrai, “Tiktok ช่อง “เพลงเล่า”,” 2565, <https://www.tiktok.com/@maxtrai>, accessed October 29, 2022.

¹⁹ อภิญญา เพื่อองฟูสกุล, *อัตลักษณ์ (Identity) : การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด*.

²⁰ พิชัย แก้วบุตร, ชาวลิน เฟ่งบุญ และนพวรรณ เมืองแก้ว, “กลวิธีทางภาษาแสดงอารมณ์ขันในบทบาทกึ่ง-เจรจา แบบกวนมุขในโขนพระราชทาน,” 281-311.

²¹ ฐานิตย์ เอี่ยมอุตมะ, “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ขันในละครคั่นรายการวาไรตี้เกมโชว์ “ชิงร้อยชิงล้าน”,”.

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบสร้างตัวตนของผู้ทรงอิทธิพลในสื่อออนไลน์

1.6.2 เป็นประโยชน์สำหรับผู้ต้องการสร้างเนื้อหาบนแพลตฟอร์มออนไลน์ นักการตลาด นักสื่อสาร และผู้ที่ต้องการสร้างตัวตนในโลกดิจิทัล

1.6.3 เป็นประโยชน์ต่อการสะท้อนวัฒนธรรมพื้นที่ที่สร้างอารมณ์ขันให้แก่ผู้ชม

2. ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัย 2 ประเด็น ดังนี้

2.1 การประกอบสร้างตัวตนของ “จูรี” ใน TikTok ช่อง “แหล่งเล่า”

อินฟลูเอนเซอร์ตามบทบาทของ “จูรี” คือ ผู้สร้างเนื้อหาให้ผู้คนสนใจ ใคร่รู้ และติดตามชม โดยประกอบสร้างตัวตนผ่านสถานภาพและบทบาทความเป็นชาวบ้าน แม่ ภรรยา ลูกสะใภ้ เพื่อนบ้าน ลูกค้า เป็นต้น เพื่อจุดมุ่งหมายในการสร้างอารมณ์ขัน โดยผู้วิจัยนำเสนอการประกอบสร้างตัวตนของ “จูรี” ดังต่อไปนี้

2.1.1 การประกอบสร้างตัวตนผ่านรูปลักษณ์

การประกอบสร้างตัวตนผ่านผู้หญิงที่ชื่อว่า “จูรี” มีสามีชื่อพีเทื่อง มีลูก 2 คน คือ จูเนียร์ และจูนี มีการประกอบสร้างตัวตนผ่านรูปลักษณ์ ได้แก่ ด้านรูปร่างหน้าตา หน้าตา คมเข้ม ผิวสีน้ำตาล ใส่วิกผมสั้นปิดชาย แต่งหน้า ทาลิปสติกสีแดง และด้านการแต่งกายปรากฏ 2 ลักษณะ ได้แก่ การแต่งกายในโอกาสที่ออกไปนอกบ้าน ไปร่วมงานประเพณีหรือเทศกาลต่าง ๆ เช่น แต่งกายไปงานแต่งงาน สวมเสื้อผ้าปาเต๊ะสีชมพู แต่งกายไปร่วมงานบุญสารทเดือนสิบ สวมเสื้อผ้าไหมสีน้ำตาลลวดลายไทย โดยพบว่าการออกงานที่พบปะผู้คนจำนวนมาก “จูรี” แต่งกายด้วยเสื้อผ้าที่หรูหรา และสิ่งที่โดดเด่นเป็นอัตลักษณ์ คือ สวมเครื่องประดับทั้งสร้อยคอ สร้อยข้อมือ แหวน ต่างหูทองคำ หรือสร้อยไข่มุก เพื่อบ่งบอกถึงฐานะทางการเงิน สอดคล้องกับขนบนิยมการแต่งกายหรูหรา สวมเครื่องประดับที่มีราคาเพื่อบอกฐานะทางสังคม และเพื่อให้เป็นที่จับจ้องหรือกล่าวถึงในฐานะผู้มีเงิน และการแต่งกายเมื่ออยู่บ้าน “จูรี” แต่งกายด้วยเสื้อผ้าที่มีสีสันแบบเรียบง่าย สวมผ้าถุงปาเต๊ะ สะท้อนความเป็นผู้หญิงใต้ที่นิยมสวมผ้าปาเต๊ะที่มีสีสันทั้งในโอกาสที่อยู่บ้าน และออกไปนอกบ้าน บางคลิปสวมใส่สร้อยคอทองคำ ส่วนรองเท้าที่สวมใส่ไม่ว่าจะเป็นการออกงานต่าง ๆ หรือประจำอยู่ที่บ้าน จูรีสวมรองเท้าแตะ อันเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง

การประกอบสร้างตัวตนของ “จูรี” เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่โดดเด่น ผ่าน ทรงผม หน้าตา การแต่งกาย และเครื่องประดับ โดยนำค่านิยมของคนในสังคมท้องถิ่นภาคใต้ มานำเสนอด้วยการใช้เสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย เพื่อสร้างตัวตนในการเข้าสังคม ให้เป็นที่ยอมรับในฐานะผู้มีอำนาจทางการเงิน รูปลักษณ์เหล่านี้เป็นเครื่องมือล้อเลียนและสร้างอารมณ์ขัน ทำให้ผู้ชมรู้สึกสนุกสนาน และเข้าถึงได้ง่าย กลยุทธ์นี้จึงช่วยสร้างฐานผู้ติดตามได้เป็นจำนวนมาก

2.1.2 การประกอบสร้างตัวตนผ่านอุปนิสัยและพฤติกรรม

การประกอบสร้างตัวตนผ่านอุปนิสัยและพฤติกรรมที่ผู้ชมจดจำ เข้าถึงได้ง่าย และรู้สึกเสมือนเป็นบุคคลใกล้ชิด โดยประกอบสร้างให้ “จูรี” แสดงออกถึงอุปนิสัยและพฤติกรรมที่เน้นย้ำความเป็นตัวตน เช่น เป็นคนช่างคิด ช่างสังเกต มีปฏิภาณไหวพริบ สามารถนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นในสังคมมานำเสนอได้อย่างฉับไว สอดคล้องกับสถานการณ์ และตอบสนองความอยากรู้อยากเห็นของคนในสังคม เช่น เล่าเรื่องที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีอรรถรส พร้อมทั้งตั้งชื่อบุคคลที่ปรากฏในข่าวให้ผู้ชมทราบโดยไม่ต้องใช้ชื่อจริง เช่น อีกระสอบ อีส้ม โดยมีเจตนาสำคัญคือการสร้างความบันเทิงให้แก่ผู้ชม ซึ่งการตั้งชื่อลักษณะนี้เพื่อต้องการลดความจริงจังของเหตุการณ์ และแสดงออกถึงการรับรู้ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยผู้เล่าทำหน้าที่เสมือนผู้สื่อข่าวเล่าความเป็นไปที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นคนอยากรู้อยากเห็นเรื่องชาวบ้าน เมื่อมีข่าวที่เป็นกระแสสังคมเกิดขึ้นจะแสดงอาการอยากรู้อยากเห็น และเมื่อรู้แล้วทำหน้าที่กระจายข่าวให้คนอื่น ๆ ได้รับความรู้ด้วย เป็นคนกว้างขวาง มีพรรคพวกเพื่อนฝูงที่ไปมาหาสู่จำนวนมาก ดังจะเห็นว่า มีตัวละครอื่น ๆ ที่กล่าวถึง และแสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่คุ้นเคยเป็นอย่างดี เช่น น้ำเกียน พี่พงศ์ หิน พี่เวียง สายพิณ น้องโฉม เป็นคนฉลาดแกมโกง เช่น ใส่ซองงานแต่งงาน 20 บาท เพื่อเข้าไปขโมยแกงในงาน เป็นคนเท่าทันคน เช่น รู้ว่าในงานแต่งงานมีคนมางานเพื่อมุ่งหวังขโมยแกง จึงวางแผนจับผิดคนกลุ่มนั้น เป็นคนเชื่อถือโชคกลาง ชอบเล่นหวย

“จูรี” ประกอบสร้างตัวตนผ่านพฤติกรรมที่หมายรวมถึงอุปนิสัยของคนใต้ได้อย่างชัดเจน แม้บางพฤติกรรมมีการนำเสนอเกินจริง แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อสร้างอารมณ์ขันเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งสร้างความสนใจในการรับรู้ของผู้ชม อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมส่วนใหญ่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนใต้ เอกวิทย์ ณ ถลาง²² กล่าวถึงคนใต้ว่า ช่างเจรจา ชอบตั้งคำถาม ช่างโต้แย้ง มีปฏิภาณไหวพริบ มีชั้นเชิงสูง ไม่ยอมคน หัวหมอ หยิงในศักดิ์ศรี รักพวกพ้อง พฤติกรรมความเป็น “จูรี” จึงประกอบสร้างโดยใช้ประสบการณ์การเป็นคนพื้นถิ่นภาคใต้ของตนเอง

2.1.3 การประกอบสร้างตัวตนผ่านภาษา

การประกอบสร้างตัวตนผ่านภาษาของ “จูรี” มีการสื่อสารภาษาไทยถิ่นใต้ตามภูมิภาคของผู้เล่าเรื่อง โดยใช้คำพูดเฝงเฝง ชัดถ้อยชัดคำ เข้าใจง่าย ตรงใจผู้ฟัง เช่น ไม่หว่ายไหรให้แกแล้ว หัวหมูไม่หอมตั้งให้แกอด แกอุดเหมือนกันแหละเจ้าที่ (ไม่ถวายเป็นอะไรให้เจ้าที่ เพราะท่านอาจไม่แล้วอยู่ก็ได้) การใช้สำนวนภาษาไทยถิ่นใต้ เช่น ร่า ๆ (ไม่ระมัดระวัง) ริก ๆ (ระริกระรี่) บางคำเป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏการใช้ในปัจจุบัน เช่น เทศกาลไธสงทอง (ช่วงเวลาของการอดทอง) การใช้สร้อยคำ เช่น ติดกันหลุมตุม หยมหยาม (ติดกันจำนวนมาก) แม้บางคำคนต่างถิ่นอาจไม่เข้าใจความหมาย แต่สามารถตีความจากบริบทแวดล้อมได้ นอกจากนี้ยังมีการใช้ภาษาที่สร้างจินตภาพให้เห็นวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมของภาคใต้ การเล่าเรื่องสามภรรยา วิถี

²² เอกวิทย์ ณ ถลาง, *ภูมิภาคปัญหาชาวบ้านสี่ภูมิภาค : วิถีชีวิตและกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้านไทย* (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2540).

ชีวิตของชาวชนบท การนำเสนอข่าวที่ได้รับความนิยมได้อย่างกลมกลืนและน่าติดตาม การใช้ภาษาตั้งชื่อคน ชื่อสถานที่ที่ดูว่าเก่า ล้าสมัย เพื่อสร้างความสนใจ เช่น พี่เทื่อง น้ำหวิน วัดลานนกหวี บ้านลานนกหวี การใช้ชื่อดังกล่าวเป็นการระบุตัวตนที่ชัดเจน และสะท้อนความเป็นพื้นถิ่นตามลักษณะชื่อ และวิธีการเรียกขานของคนได้ นอกจากนี้ยังมีการใช้ภาษาอังกฤษปะปนกับภาษาไทยถิ่นใต้ เพื่อยกระดับว่าตนเองเป็นผู้มีความรู้ มีการศึกษา เช่น น้ำเถียนเก็ทเอ๊าท์

การประกอบสร้างตัวตนของ “จู้รี” ผ่านภาษา แสดงถึงความสัมพันธ์ของอัตลักษณ์ “จู้รี” กับภาษาที่ใช้สื่อสาร อรจิรา คงสมจิตต์²³ กล่าวว่า อัตลักษณ์เป็นการนิยามความหมายเกี่ยวกับตัวตน และจัดตำแหน่งให้แก่ตัวตน โดยมีภาษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการประกอบสร้างอัตลักษณ์หลายแง่มุม เช่น การใช้ภาษาเพื่อเป็นดรรชนีบ่งชี้อัตลักษณ์บางประการทางสังคมของผู้ใช้ภาษา การใช้ภาษาเพื่อบริยายความหมายของตัวตน การใช้ภาษาในวาทกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอความหมายของบุคคล การศึกษาครั้งนี้ทำให้เห็นว่า “จู้รี” เป็นผู้มีอิทธิพลด้านการใช้ภาษาในการประกอบสร้างตัวตนได้อย่างชัดเจน น่าสนใจ และตรงใจผู้ชม

การประกอบสร้างตัวตนของ “จู้รี” ทำให้เห็นตัวตนหรืออัตลักษณ์เฉพาะตัว 2 ลักษณะ ได้แก่ อัตลักษณ์ส่วนบุคคล เป็นภาพของปัจเจกในสายตาคนอื่นหรือผู้ชมที่มอง “จู้รี” ในฐานะบุคคลที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ทั้งรูปลักษณ์ อุปนิสัย พฤติกรรม ภาษา และอัตลักษณ์ทางสังคม เป็นส่วนหนึ่งของตัวตน “จู้รี” ที่เป็นสมาชิกของสังคมชนบทภาคใต้ที่ยังคงปฏิบัติตามขนบวิถีของวัฒนธรรมใต้ ศราณี เวศยาสิรินทร์²⁴ กล่าวถึงการให้ความหมาย และการแสดงออกถึงความเป็นตัวตนว่า เพื่อแสดงออกว่าเราเหมือนหรือต่างจากคนอื่นผ่านระบบสัญลักษณ์ เป็นสิ่งประกอบทั้งภายใน และภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เนื่องจากมนุษย์เลือกใช้หรือเปลี่ยนแปลงความหมายของตนเองทั้งที่สัมพันธ์กับโลกภายในตน และโลกภายนอกที่มีการทับซ้อนกลายเป็นอัตลักษณ์ 2 แบบ ได้แก่ อัตลักษณ์ส่วนบุคคล และอัตลักษณ์ทางสังคม เพื่อแสดงความเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสังคม ให้บุคคลอื่นรับรู้ความมีตัวตน การประกอบสร้างตัวตนของ “จู้รี” จึงมีความทับซ้อนที่เชื่อมโยงกับสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจนกลายเป็นกระแสสังคม รวมทั้งการนำเสนอกลืนอายุวัฒนธรรมถิ่นใต้ ทำให้เห็นตัวตนของ “จู้รี” ที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้ตัวตนของ “จู้รี” ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ตามที่เป็นกระแสสังคม ค่านิยมที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือช่วงเวลานั้น ๆ

2.2 การสร้างอารมณ์ขันของ “จู้รี” ใน TikTok ช่อง “แหล่งเล่า”

การศึกษาครั้งนี้พบว่ามีการวิเคราะห์สร้างอารมณ์ขันหลัก ๆ 13 กลวิธี ดังตารางต่อไปนี้

²³ อรจิรา คงสมจิตต์, “กลวิธีทางภาษาในการประกอบสร้างอัตลักษณ์ของผู้มีอิทธิพลทางด้านความงาม เพศหญิงในสื่อสังคมของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาภาษาไทย คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565), 6-7, <https://digital.car.chula.ac.th/cgi/viewcontent.cgi?article=7423&context=chulaetd>, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.

²⁴ ศราณี เวศยาสิรินทร์, “การสร้างอัตลักษณ์คนใต้ผ่านหนังตะลุง”.

ตาราง 1 จำนวน และร้อยละของกลวิธีสร้างอารมณ์ขันของ "จู่รี" ใน Tiktok ช่องแหล่งเล่า

| กลวิธีสร้างอารมณ์ขัน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|------------|--------------|
| 1. การกล่าวเกินจริง | 116 | 26.91 |
| 2. การใช้ภาษา | 69 | 16.01 |
| 3. การล้อเลียน | 46 | 10.67 |
| 4. การเบี่ยงเบน | 35 | 8.12 |
| 5. การใช้ความขัดแย้งกับพฤติกรรม | 32 | 7.42 |
| 6. การใช้ความเปรียบ | 31 | 7.19 |
| 7. การทำให้เป็นเรื่องสัปดน | 25 | 5.80 |
| 8. การหักมุม | 19 | 4.41 |
| 9. การผิดกาลเทศะ | 18 | 4.18 |
| 10. การตัดแปลงความรุนแรงของสถานการณ์ให้ผิดไปจากความจริง | 12 | 2.78 |
| 11. การจี๊ใจผู้ชม | 11 | 2.55 |
| 12. การใช้ความผิดพลาด | 10 | 2.32 |
| 13. การสลับบทบาทตัวละคร | 7 | 1.62 |
| รวม | 431 | 99.98 |

จากตารางที่ 1 แสดงถึงกลวิธีสร้างอารมณ์ขัน 13 กลวิธี ตามลำดับที่พบ ดังต่อไปนี้

2.2.1 การกล่าวเกินจริง เป็นการใช้อ้อยคำหรือนำเสนอเหตุการณ์ที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงมาใช้สร้างอารมณ์ขัน “จู่รี” สร้างจินตนาการและอารมณ์ความรู้สึกให้ดูยิ่งใหญ่เกินจริงหลายเท่าจนเกิดอารมณ์ขัน พบ 116 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 26.91 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น มดคันไฟยกตู้เย็นกับยกพี่เทื่อง การยึดสะพานพระรามเจ็ดไปจนถึงสะพานพระรามแปด **ดังตัวอย่างที่ 1**

...พี่เทื่องเดินไม่แลม้ง...มดคันไฟมาเอาตู้เย็นไปแล้ว...ตายแล้วมดคันไฟพาพี่เทื่องไปแล้ว...

ตัวอย่างที่ 1 คลิป “ยิ้มประจำ” นำเสนอเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2565 “จู่รี” พูดคุยกับสามีเรื่องญาติโทรศัพท์มาเยี่ยมข้าวของเครื่องใช้ทั้งที่ครอบครัวมีฐานะร่ำรวย แต่สามีไม่สนใจคำพูดของ “จู่รี” เธอจึงเรียกร้องความสนใจด้วยการบอกว่า “มดคันไฟมาเอาตู้เย็นไปแล้ว” สามียังคงนิ่งเฉยไม่ได้ตอบหรือมีส่วนร่วมกับคำพูดของตน จึงเกิดเป็นคำพูดเกินจริงว่า “มดคันไฟพาพี่เทื่องไปแล้ว” เพราะในความเป็นจริงมดคันไฟมีขนาดเล็กไม่สามารถยกตู้เย็นหรือพี่เทื่องได้ จึงเป็นการสร้างเรื่องให้เกินจริงเพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.2 การใช้ภาษา การใช้ภาษาที่สร้างอารมณ์ขัน เช่น การใช้สำนวน การเล่นคำ การสร้างคำใหม่ พบ 69 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 16.01 จากจำนวน 431 ข้อความ ดังนี้

1) การใช้สำนวน เป็นการใช้อ้อยคำที่มีความหมายไม่ตรงตามตัวหรือมีความหมายอื่นแฝงอยู่²⁵ ใช้เพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน ทั้งสำนวนถิ่นใต้ และสำนวนที่สร้างขึ้นใหม่ พบ 30 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 6.96 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ล็อกเล็ก กวนไว้ง สันดานขวาน บัดสี ดังตัวอย่างที่ 2

...ผู้กูต้องอยู่บาย เจตจำนงของจู้รี ให้ผู้มันบ้าเหมียวไปเลย เรามันเลี้ยงตัวเอง...

ตัวอย่างที่ 2 คลิป “ผู้หญิงยุคใหม่” นำเสนอเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565 “จู้รี” กล่าวถึงบทบาทความเป็นภรรยาที่ต้องทำงานหนักเพื่อเลี้ยงดูสามีให้สุขสบาย โดยใช้สำนวนถิ่นใต้ว่าอนุญาตให้สามี “บ้าเหมียว” หมายถึง ผู้ชายติดพันผู้หญิง หลงใหลหรือมัวเมาจนผิดปกติ การใช้สำนวนลักษณะนี้จึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2) การเล่นคำ เป็นการนำคำที่มีรูปหรือเสียงที่พ้องกันหรือใกล้เคียงกันมาเล่นเชิงเสียง และความหมาย เพื่อสร้างสีสันทางภาษา พบ 26 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 6.03 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ไปวัดไปแวด ทีละแดดทีละแห่ด คางคูดคางคก ดังตัวอย่างที่ 3

...ไม่มีหนมโคเทร่อ ไอ้ไทรพั้นนี้อะ หนมด้วงหนมแดดไม่มีเสิร์ฟ เป็นอะไรวันนี กูไม่เข้าใจ...

ตัวอย่างที่ 3 คลิป “การกินโต๊ะจีน” นำเสนอเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2565 “จู้รี” ไปงานแต่งงานซึ่งจัดแบบโต๊ะจีน เมื่อทานขนมหวานแล้วยังไม่อิ่ม จึงถามหาขนมพื้นถิ่นคือ “หนมด้วงหนมแดด” “ขนมด้วง” เป็นขนมพื้นบ้านของภาคใต้ ทำจากข้าวเหนียวปั้นให้มีลักษณะคล้ายตัวด้วง เคลือบด้วยน้ำตาล ตามขนบนิยมไม่มีขนมชนิดนี้ในงานแต่งงาน ข้อความนี้เติมสร้อยคำว่า “หนมด้วงหนมแดด” เป็นการเล่นคำโดยสร้างสีสันทางภาษาให้เกิดอารมณ์ขัน

3) การสร้างคำใหม่ เป็นการนำคำตั้งแต่สองคำขึ้นไปมาใช้ในความหมายใหม่ พบ 13 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 3.02 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น มันดับ (หมั่นไส้) รถอยู่ข้างกำแพง (ทำกิจกรรมผู้สาวในรถ) ดังตัวอย่างที่ 4

...แม่นะเห็นมึงตั้งแต่มึงไม่มีผมไข่นะ...ผมไข่หม้ยล็กเส้นเท่อยู่มมไข่มึงล็กเปียได้แล้ว...

ตัวอย่างที่ 4 คลิป “จูเนียร์มีแฟน” นำเสนอเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2565 “จู้รี” พูดคุยกับลูกเรื่องการมีแฟน โดยบอกว่ามีอะไรก็ให้บอกแม่ เพราะแม่เห็นลูกมาตั้งแต่เล็ก จนบัดนี้ลูกโตและมีผมไข่แล้ว “ผมไข่” ในบริบทนี้หมายถึง ขนที่ขึ้นบริเวณอวัยวะเพศผู้ชาย เป็นการสร้างคำใหม่ที่ทำให้เห็นภาพของสิ่งที่กล่าวถึงได้ชัดเจนจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

²⁵ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2556), 1227.

2.2.3 การล้อเลียน การทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ใกล้เคียงกับสิ่งอื่นที่คนทั่วไปรู้จัก เพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน โดย “จูรี” นำเสนอพฤติกรรมของคนในสังคมมาล้อเลียนให้ผู้ชมเกิดอารมณ์ขัน พบ 46 ข้อความคิดเป็นร้อยละ 10.67 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ล้อเลียนการลักแกงงาน ล้อเลียนกลุ่มมิถุนาชีพ ดังตัวอย่างที่ 5

*... โมนาบุญนะคะ คร่าวเดียวนะคะเปิดช่องแลกก่อน 20 บาทเอ้อ น้ำถ้องเดินนั่งกินแรกหัวเข้า
เพ็งลุกขึ้นปานี้ กินไปหลายชั่วโมงแล้ว ลูกบ่าวยกแกง ขออนุญาตยึดแกงไว้ก่อนนะ น้ำถ้อง
ช่วยไม่ถึงเป้า ต้องขออนุญาตยึดก่อน เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเจ้าภาพ...*

ตัวอย่างที่ 5 คลิป “เจ้าภาพงานต้องเป็นคนเด็ดขาด” นำเสนอเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2565 “จูรี” รับของงานแต่งงานจาก “น้ำถ้อง” เมื่อเปิดช่องพบว่า “น้ำถ้อง” ใส่เงินในซองเพียง 20 บาท จึงต่อว่าในเชิงยั่วล้อว่าเงินที่ใส่ในซองไม่คุ้มกับอาหารที่รับประทานเข้าไป จึงต้องยึดแกงจากคนที่กำลังยกไปเสิร์ฟ เหตุการณ์นี้ล้อเลียนลักษณะของคนที่มาร่วมงานแต่งงานที่ใส่เงินในซองไม่สอดคล้องกับปริมาณอาหารที่รับประทานเข้าไป เป็นภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ เมื่อมีการจัดงานแต่งงานในลักษณะของการรับประทานเกินกว่าเงินในซองที่มอบให้เจ้าภาพ ข้อความลักษณะนี้จึงเป็นการล้อเลียนเหตุการณ์ของแขกที่มางานแต่งงานกับเงินที่ใส่ในซองจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.4 การเปรียบเทียบ เป็นการนำเสนอเรื่องที่ผิดมาตรฐานไปจากสังคมหรือความน่าจะเป็น ทำให้เหตุการณ์ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง²⁶ พบ 35 ข้อความคิดเป็นร้อยละ 8.12 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ใส่ซองด้วยใบตองแทนเงินสด คบหากันมาตั้งแต่อนุบาลสอง ดังตัวอย่างที่ 6

*...เปื้อจิ้งหู้แล้วลากับหมมจอก แกบอกว่ให้ใส่พิชซ่าไปมั้ง
ฉันทว่าเดียวไปหาโดนัท มิสเตอร์โดนัทก่อน...*

ตัวอย่างที่ 6 คลิป “ทำบุญเดือนสิบ” นำเสนอเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2565 “จูรี” ทำบุญสารทเดือนสิบซึ่งเป็นประเพณีของคนใต้ที่เชื่อว่าบรรพบุรุษมารับส่วนบุญส่วนกุศล โดยแสดงความคิดเห็นว่าบรรพบุรุษน่าจะเปื้อกับขนมแบบเดิม เช่น ขนมลา ที่สื่อความหมายถึงเสื้อผ้า ขนมดอกจอก สื่อถึงความสวยงาม โดยแนะนำให้นำขนมประเภท “พิชซ่า มิสเตอร์โดนัท” มาใช้แทน เป็นการนำเสนอเรื่องขนมที่ใช้ในงานบุญวันสารทเดือนสิบให้ผิดมาตรฐานไปจากสังคมหรือความน่าจะเป็นจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.5 การใช้ความขัดแย้งกับพฤติกรรม เป็นการใช้อ้อยคำย่อนแย้งกับสิ่งที่กระทำเพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน พบ 32 ข้อความคิดเป็นร้อยละ 7.42 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น นินทาคนอื่นแต่บอกว่าไม่ชอบนินทา ลูกเรียนดีแต่มีเกรด 0 จำนวน 13 ตัว ดังตัวอย่างที่ 7

²⁶ สุวานิตย์ เอี่ยมอุตุมะ, “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ขันในละครคนรายการวาไรตี้เกมโชว์ “ชิงร้อยชิงล้าน”, ”.

...หวินมึงหัยบมาแค่ ๆ ต๊ะ ไม่ใช่ว่านิทา น้ำเริ่มเจ้าภาพคนนี้ห้ายลุกบ่าวแกที่ว่าได้เมียเปียด
ก่อนบวชที่คบกับผู้ใหญ๋เขียวรอลอยู่ข้างกำแพง...ถึงเมียผู้ใหญ๋เขียวน้ำถ้องนะ ว่าฉันจากร้านเสริมสวย
โหมร้านเสริมสวยแหล่งให้ฉันฟัง จจริงเท่จฉันไม่รู้ณะ...โหมสุนั้นแหละ
นำแหล่งแต่เรื่องเพื่อนอิตาย นิทาเพื่อนกูไม่ชอบเลย...

ตัวอย่างที่ 7 คลิป “งานไม่ได้ทำหางไป” นำเสนอเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2565 “จური” พูดคุยกับ “หวิน” โดยกล่าวนิทาเจ้าภาพงานบวช คือ ผู้ใหญ๋เขียว และภรรยา ในบริบทนี้ใช้ความขัดแย้งจากพฤติกรรมของ “จური” ที่กำลังนิทาคนอื่น แต่เจ้าตัวบอกว่าไม่ชอบการนิทา ทำให้เห็นว่ถึงแม้พูดว่าไม่ชอบนิทาแต่กลับรู้เรื่องคนอื่นอย่างดี แล้วนำมาเล่าสู่กันฟังอย่างสนุกสนานจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.6 การใช้ความเปรียบ เป็นการนำสิ่งใดสิ่งหนึ่งมาเปรียบเทียบกับอีกสิ่งหนึ่ง เพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน พบ 31 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 7.19 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น เปรียบเทียบกัภัยกับพญานาค เปรียบเทียบสามีกับเครื่องซักผ้า **ตั้งตัวอย่างที่ 8**

...มันแคว่ยหนักหาวเดิมหลาว มันเหมือนรถทัวร์มันกำลังวิ่งมาที่จะเข้าเส้นชัยแล้ว
มันแหกโค้งตั้งบั้งเลยแม่ เรื่องนี้จურიจะไม่ยุ่งแล้วเพราะว่าคุณแม่ขอร้องไว้จจริง ๆ...

ตัวอย่างที่ 8 คลิป “ไม่เข้าใจแม่” นำเสนอเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2565 “จური” ติดตามข่าวการเสียชีวิตของนักแสดงคนหนึ่งที่มีผู้ติดตามจำนวนมาก และต้องการให้ความจริงเปิดเผยเพื่อความยุติธรรมที่จะเกิดขึ้น ในขณะที่คุณแม่ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนโดยให้ความสำคัญกับการเรียกร้องค่าเสียหายมากกว่าการค้นหาความจริง เพื่อเรียกร้องความยุติธรรมให้แก่ลูกสาว สร้างความผิดหวังให้แก่ผู้ติดตามข่าว “จური” จึงกล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้ความเปรียบว่า “รถทัวร์ที่มันกำลังวิ่งจะเข้าเส้นชัยแล้วแหกโค้งตั้งบั้ง” สื่อความหมายว่า ความพยายามที่ดำเนินการตั้งแต่ต้นใกล้ประสบความสำเร็จ เสมือนรถทัวร์ที่กำลังวิ่งใกล้ถึงจุดหมาย แต่ต้องผิดหวังอย่างมากเช่นเดียวกับรถทัวร์ที่แหกโค้งเมื่อใกล้ถึงจุดหมาย การใช้ความเปรียบทำให้เข้าใจเรื่องราวชัดเจนยิ่งขึ้น จากจุดเริ่มต้นที่สวยงามนำมาซึ่งความคาดหวัง และสุดท้ายพบกับความผิดหวังจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.7 การทำให้เป็นเรื่องสัปดน เป็นการใช้ภาษาที่ส่อเจตนาไปในทางลามก หรือหยาบโหลน มักเป็นเรื่องทางเพศหรือเรื่องที่ไม่ควรพูด เพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน พบ 25 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 5.80 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น เหม็นอวัยะเพศผู้หญิง ลักลอบได้เสียในปากก โดยอ้างว่าไปถอนต้นกกเพื่อส่งงานครู **ตั้งตัวอย่างที่ 9**

...หลบไปก่อนตะ...เหม็นอะไรจจะ มึงไปเหยี่ยวมาแรกเดี่ยวมึงล้างแล้วหมาย เหม็นเปิดใครวะ...

ตัวอย่างที่ 9 คลิป “ใครมีเพื่อนพันนี้มั้ง” นำเสนอเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2565 “จური” พูดคุยกับ “หวิน” เกี่ยวกับการเข้าห้องน้ำของผู้หญิง เมื่อปัสสาวะแล้วต้องทำความสะอาด

สะอวดอวยวะเพศให้เรียบร้อย ในบริบทนี้การทำให้เป็นเรื่องสัปดนจากพฤติกรรมของ “จู้รี” ที่กำลังพูดคุยกับหวินว่าปัสสาวะแล้วได้ล้างหรือเปล่าเพราะมีกลิ่นเหม็น การพูดคุยเรื่องเพศดังกล่าวเป็นการทำให้เป็นเรื่องสัปดนเพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.8 การหักมุม เป็นการทำให้ผู้ชมคิดไปทางหนึ่งแต่ปิดประเด็นไปอีกทางหนึ่ง เพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน พบ 19 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 4.41 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น คิดว่ามีเกียรติเหมือนประธานาธิบดี โอบามาแต่สุดท้ายคือโอบามาที่เป็นวีชน **ตัวอย่างที่ 10**
*...มีงหลบมาบ้านตะลุก มีงเชื่อแม่ มาตะมีงยังไม่ถึงวัย มีงเชื่อแม่ คินนี้ออกไปไหนไม่ได้
สองคีนนี้ล่อยกระทงกับวาเลนไทน์มันเป็นอันตรายต่อเบ็ดมีง...**ก๊ให้มีงหลบมาพลัดเวรกับก๊
ก๊ต้อออกไปมั่ง...มีงเข้าใจคำว่าแม่ออกได้หม้าย มีงเข้าใจคำว่าประสบการณ์หม้าย...***

ตัวอย่างที่ 10 คลิป “ตามหาจูนี” นำเสนอเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565 “จู้รี” บอกให้ลูกสาว “จูนี” ซึ่งออกไปเที่ยวกลางคืนกลับบ้าน เพราะยังเป็นเด็กจึงไม่เหมาะที่จะออกไปเที่ยวกลางคืน โดยเน้นย้ำถึงเทศกาลสำคัญ ได้แก่ ลอยกระทง และวาเลนไทน์ ที่เสี่ยงต่อการเสียชีวิต คำพูดดังกล่าวผู้ฟังเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันว่า “จู้รี” สั่งห้ามเพราะเห็นว่าคุณสาวยังเป็นเด็กจึงไม่ควรไปนอนค้างแรมที่ใด แต่สุดท้ายกลายเป็นหักมุม เพราะการเรียกลูกกลับบ้านเพื่อตนเองได้ออกไปเที่ยว การนำเสนอดังกล่าวจึงเป็นการหักมุมเพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.9 การผิดกาลเทศะ เป็นการนำสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกันมาผูกโยงให้เป็นเรื่องเดียวกัน กลายเป็นเรื่องที่ปรากฏผิดที่ผิดเวลา เพื่อทำให้ผู้ชมเกิดอารมณ์ขัน พบ 18 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 4.18 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น วัดความโกรธเป็นเปอร์เซ็นต์ **ตัวอย่างที่ 11**
*...งานโตะเงินกินกันคนซ้อนสองซ้อนพอ ลุยกชดพันนี้ก๊ทำพรีอได้กิน นังกันตั้ง 8 คน ลูกป่าวขอ
สักถ้วยก่อนได้หม้าย **ลูกสาวขอความกรุณาหัดป่าต้องอุทธรณ์แล้วนะ...***

ตัวอย่างที่ 11 คลิป “การกินโตะเงิน” นำเสนอเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2565 “จู้รี” รับประทานอาหารแบบโตะเงินในงานแต่งงานที่มีผู้ร่วมโตะ 8 คน ทุกคนตักอาหารจนหมดจาน ทำให้ “จู้รี” รับประทานไม่อิ่ม จึงขออาหารเพิ่ม และเรียกร้องความยุติธรรมโดยใช้คำว่า “อุทธรณ์” ซึ่งใช้ในทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม การใช้คำดังกล่าวเป็นความผิดกาลเทศะกับการเรียกร้องเพื่อขออาหารเพิ่มเติมจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.10 การดัดแปลงความรุนแรงของสถานการณ์ให้ผิดไปจากความจริง เป็นการทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นผิดไปจากที่ควรเป็นในชีวิตจริง โดยทำให้รุนแรงมากกว่าหรือน้อยกว่า เพื่อให้เกิดอารมณ์ขัน พบ 12 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 2.78 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ทะเลาะตบตีจนต้องเข้าโรงพยาบาลเพียงเพราะแย่งองุ่นดำ **ตัวอย่างที่ 12**
*...มีงไปคุมกำลังในครัวโดยเฉพาะเลยเฝ้าโหมล็กแกง
มีงปล่อยกระแสไฟฟ้าใส่ในหม้อแกงเลย...*

ตัวอย่างที่ 12 คลิป “เจ้าภาพงานต้องเป็นคนเด็ดขาด” นำเสนอเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2565 “จรี” มอบหมายให้ “หวิน” ปล่อยกระแสไฟฟ้าลงในหม้อแกง ทำให้คนที่เข้าไปปลักแกงงานโดนไฟช็อตจนเสียชีวิต จะเห็นว่าเป็นการสร้างสถานการณ์ให้รุนแรงมากกว่าความเป็นจริงหรือไม่เหมาะสมกับผลของความผิดจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.11 การจี้ใจผู้ชม เป็นการกระทำที่ตรงใจผู้ชมที่ต้องการเห็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกกระทำตามที่ตนหรือคนส่วนใหญ่คิดไว้ เพื่อทำให้ผู้ชมเกิดอารมณ์ขัน²⁷ พบ 11 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 2.55 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น เรียกร้องให้มีการเพิ่มเงินจากโครงการคนละครึ่ง ดังตัวอย่างที่ 13

...คุณไม่ต้องพูดฉันไม่ยากฟัง ฉันฟังคุณมาหลายวันแล้ว ฉันบอกให้คุณหยุดพูดหยุด ๆ พูด คุณไม่หยุดพูด เป็นไงละฉันสอกลงกลางหม่อมไปเลย ฉันเบื่อที่จะฟังคุณแล้ว...

ตัวอย่างที่ 13 คลิป “หลักฐานสำคัญต้องอายุัด” นำเสนอเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2565 “จรี” แสดงตัวเป็น “ตำรวจโทหญิงจรี” กำลังทำหน้าที่สอบสวน “กระสอบ” ที่เชื่อว่าเป็นเหตุทำให้เพื่อนตกเรือและเสียชีวิต เป็นการจี้ผู้ชมโดยทำให้บุคคลที่ผู้ชมเห็นว่ามีชีวิตได้รับความเจ็บปวด ดังจะเห็นว่าขณะที่ “ตำรวจโทหญิงจรี” กำลังสอบสวนนั้น “กระสอบ” โต้เถียงอย่างไม่ลดราวาศอก ทำให้ตำรวจทนไม่ได้กับพฤติกรรมของกระสอบจึงทำร้ายด้วยวิธีการลงศอกกลางกระหม่อมของกระสอบ เพื่อยุติการโต้เถียง การกระทำดังกล่าวตรงใจ และตรงตามความต้องการของผู้ชมจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

2.2.12 การใช้ความเข้าใจผิด เป็นการกระทำหรือใช้คำพูดที่เข้าใจไม่ตรงกันทั้งของผู้ส่งสารและผู้รับสาร เพื่อทำให้เกิดอารมณ์ขัน พบ 10 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 2.32 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ไม่ช่วยเหลือเพื่อนที่ตกเรือเพราะต้องกลับไปนอนให้ครบ 8 ชั่วโมง ดังตัวอย่างที่ 14

...แทนที่มึงจะช่วยกุสุดความสามารถของมึงอะ มึงก้าหลบไปนอน มึงเข้าใจหม้ายกระสอบ สอละมึงกลัวมึงพักผ่อนไม่เพียงพอเหอ มึงกลัวมึงนอนไม่ครบ 8 ชั่วโมงเหรอ ถ้าเป็นก๊วนะ กูเป็นอีหวินมึงลองบอกกูแล ถ้ากูพลัดลงไปในเลมึงทำพริ้อ...

ตัวอย่างที่ 14 คลิป “เพื่อนรัก กระสอบ” นำเสนอเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2565 “จรี” พูดคุยกับ “หวิน” ถึงเหตุการณ์คนตกเรือแล้วเสียชีวิต โดยเพื่อนที่อยู่ในเรือ คือ “กระสอบ” ไม่เข้าไปช่วยเหลือเพราะต้องรีบกลับไปนอนด้วยกังวลว่านอนไม่ครบ 8 ชั่วโมง ทั้งที่ความเป็นจริงหากเพื่อนตกน้ำถือเป็นความเป็นความตายของชีวิตต้องอยู่ช่วยเหลือจนกว่าจะพบ “จรี” จึงสอบถาม “หวิน” เพื่อยืนยันว่าหากเกิดเหตุการณ์แบบนี้ขึ้นต้องอยู่รอเพื่อช่วยเหลือไม่ใช่เข้าใจผิดว่าต้องไปนอนให้ครบ 8 ชั่วโมง เป็นการใช้ความเข้าใจผิดจึงทำให้เกิดอารมณ์ขัน

²⁷ สุานิตย์ เอี่ยมอุตมะ, “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ขันในละครคนรายการวไรตี้เกมโชว์ “ชิงร้อยชิงล้าน”,”.

2.2.13 การสลับบทบาทตัวละคร เป็นการทำให้ตัวละครแสดงพฤติกรรมหรือถูกกระทำในบทบาทที่ควรเป็นของตัวละครอื่นในสถานการณ์เดียวกัน²⁸ เพื่อให้เกิดอารมณ์ชั้น พบ 7 ข้อความ คิดเป็นร้อยละ 1.62 จากจำนวน 431 ข้อความ เช่น ภรรยาทำหน้าที่หาปลา ในขณะที่สามีทำหน้าที่จัดดอกไม้ **ดั่งตัวอย่างที่ 15**

*...อยู่สามเดือนแล้วกูไม่ได้ปลาลักตัวหนึ่งที นีวันนี้พอแล้วหลบบ้าน **ไม่รู้พี่เทืองหุงข้าว แล้วหม้ายเป็นผู้หญิงยุคใหม่ทำงานเลี้ยงผี ผัวต้องอยู่ให้เอม คนหญิงทำงานให้ผัวไปเลย ผัวก็ต้องอยู่สบาย...***

ตัวอย่างที่ 15 คลิป “ผู้หญิงยุคใหม่” นำเสนอเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2565 “จური” ซึ่งเป็นภรรยาออกไปหาปลาเพื่อเลี้ยงสามี เป็นการสลับบทบาทการทำงานหาเงินเลี้ยงดูครอบครัว โดยการให้ “จური” เป็นคนทำงานเลี้ยงดูครอบครัวเฉกเช่นผู้ชาย ไม่ว่าเป็นการออกเรือหาปลา ในขณะที่สามีมีหน้าที่ทำอาหาร และอยู่บ้านไม่ต้องเหน็ดเหนื่อยจากการทำงานหนัก การสลับบทบาทของสามีและภรรยาจึงทำให้เกิดอารมณ์ชั้น

3. สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยสรุปผลจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัย 2 ประเด็น ดังนี้

3.1 สรุปผล

3.1.1 การประกอบสร้างตัวตนตามบทบาทของ “จური” มีการสร้างเนื้อหาให้ผู้ชมสนใจและติดตามผ่านรูปลักษณ์ เสื้อผ้า เครื่องประดับ การแต่งหน้า อุปนิสัย พฤติกรรมความอยากรู้ อยากเห็นเรื่องชาวบ้าน การใช้ภาษาไทยถิ่นใต้ เพื่อแสดงความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ คนใต้ มีการนำเสนอกลิ่นอายวัฒนธรรมภาคใต้ที่ทำให้เห็นตัวตนของ “จური” ชัดเจน โดยเฉพาะการนำเหตุการณ์ที่เป็นกระแสสังคมมาใช้เป็นวัตถุดิบสร้างความบันเทิง และสร้างอารมณ์ชั้น

3.1.2 กลวิธีสร้างอารมณ์ชั้น จากการศึกษาพบจำนวน 13 กลวิธี ตามลำดับที่พบได้แก่ การกล่าวเกินจริง การใช้ภาษา ประกอบด้วย การใช้สำนวน การเล่นคำ และการสร้างคำใหม่ การล้อเลียน การเบี่ยงเบน การใช้ความขัดแย้งกับพฤติกรรม การใช้ความเปรียบการทำให้เป็นเรื่องสัปดน การหักมุม การผิดกาลเทศะ การตัดแปลงความรุนแรงของสถานการณ์ให้ผิดไปจากความจริง การจี้ใจผู้ชม การใช้ความผิดพลาด และการสลับบทบาทตัวละคร ทุกคลิปมีการสร้างอารมณ์ชั้นผ่านการใช้ถ้อยคำด้วยภาษาไทยถิ่นใต้โต้ตอบระหว่างตัวละครตัวเดียวแต่แสดงหลายบทบาท โดยสะท้อนความนึกคิด เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม สังคมและวัฒนธรรมของชาวใต้

3.2 อภิปรายผล

ผู้วิจัยอภิปรายผล 2 ประเด็น ดังนี้

²⁸ ฐานิตย์ เอี่ยมอุตมะ, “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ชั้นในละครคนรายการวาไรตี้เกมโชว์ “ชิงร้อยชิงล้าน”, ”.

3.2.1 การประกอบสร้างตัวตนตามบทบาทของ “จู้รี” ทำให้เห็นตัวตนหรืออัตลักษณ์ ผ่านรูปลักษณ์ และพฤติกรรม รวมถึงเนื้อหาหรือเรื่องราวที่นำเสนอจากวัตถุดิบที่เกิดขึ้นใกล้ตัว เป็นแรงบันดาลใจในการนำเสนอเรื่องราวในแต่ละตอน สอดคล้องกับแนวคิดของการเล่าเรื่อง ภาพยนตร์ตลกไทยที่นำเสนอการณีกิลด์ตัวมาเป็นวัตถุดิบในการเล่าเรื่องให้ผู้ชมเข้าใจได้ง่าย²⁹ นอกจากนี้ยังมีการนำเสนอกลิ่นอายวัฒนธรรมภาคใต้ ทำให้เห็นตัวตนของ “จู้รี” ที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้ตัวตนของ “จู้รี” ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เป็นกระแส สังคม ขนบธรรมเนียม และค่านิยมที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา

“จู้รี” ใน TikTok ช่องแหล่งเล่า ประกอบสร้างตัวตนด้วยความเป็นผู้หญิง ปราณี วงษ์เทศ อ้างถึง โซโดโรว์ จากหนังสือ Woman, Culture, and Society กล่าวถึง บุคลิกภาพความเป็นผู้หญิงไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ ผู้หญิงมักสร้างความสัมพันธ์กับญาติผู้หญิงที่มีอาวุโสกว่า สถานภาพของความเป็นผู้หญิงเป็นไปได้อย่างเป็นธรรมชาติ และการเติบโตในครอบครัวของตนเองทำให้ผู้หญิงมีประสบการณ์มากในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ติดต่อกับผู้อื่น มากกว่าการเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสถาบันที่เป็นทางการและมีบทบาท³⁰ ดังนั้น การนำเสนอตนเองของ “จู้รี” ด้วยเพศสภาพความเป็นผู้หญิงทำให้เห็นความสัมพันธ์ของบุคลิกภาพที่นำไปสู่การสร้างตัวตนผ่านสื่อออนไลน์ได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการประกอบสร้างตัวตน ด้วยการสร้างภาพลักษณ์ที่โดดเด่น ผ่านทรงผม หน้าตา การแต่งกาย และเครื่องประดับ โดยนำ ค่านิยมของคนในสังคมมานำเสนอด้วยการใช้เสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย เพื่อสร้างตัวตนในการเข้าสังคม ให้เป็นที่ยอมรับในฐานะผู้มีอำนาจทางการเงิน สอดคล้องกับ อภิญา แมตลี³¹ กล่าวถึงการแต่งกาย เสื้อผ้า ไม่เพียงทำหน้าที่ปกปิดร่างกาย แต่ยังสะท้อนถึงอัตลักษณ์ และความรู้สึกของบุคคล เป็นเครื่องมือเสริมสร้างบุคลิกภาพและสร้างความมั่นใจ

การประกอบสร้างตัวตนของ “จู้รี” สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนใต้ตาม การศึกษาของ คณางค์ บุญทิพย์³² เรื่อง “การวิเคราะห์สารจากตัวตลกหนึ่งทะเล” ที่ศึกษา บทบาทตัวตลกหนึ่งทะเลซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์ของคนใต้ หนึ่งทะเลมีบทบาทสำคัญคือทำให้ ความบันเทิงแก่ผู้ชม การสอดแทรกสาระความรู้ การวิพากษ์วิจารณ์สังคมเพื่อความบันเทิง

²⁹ นิติวุฒิ บุญแก้ว และฉลองรัฐ เณรมาลย์ชลมารค, “กลวิธีการเล่าเรื่องและการสร้างอารมณ์ขันใน ภาพยนตร์ตลกไทย,” (การประชุมนำเสนอผลงานวิจัยบัณฑิตศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 18 ปีการศึกษา 2566 (Proceedings), มหาวิทยาลัยรังสิต, 19 สิงหาคม 2566): 144-163.

³⁰ ปราณี วงษ์เทศ, *เพศและวัฒนธรรม Gender and Culture*.

³¹ อภิญา แมตลี, “อิทธิพลของภาพลักษณ์ทางร่างกายของตนเอง ความเป็นผู้นำด้านแฟชั่น และภาพลักษณ์ ของร้านค้าที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการเลือกใช้เสื้อผ้า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563), <https://archive.cm.mahidol.ac.th/handle/123456789/3593>, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.

³² คณางค์ บุญทิพย์, “การวิเคราะห์สารจากตัวตลกหนึ่งทะเล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 101, <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/958>, สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2567.

ตรงตามลักษณะตัวตนของ “จู้รี” และสอดคล้องกับการศึกษาของ ศราณี เวศยาสิริินทร์³³ เรื่อง “การสร้างอัตลักษณ์คนไต่ผ่านหนังตะลุง” ที่กล่าวถึงอัตลักษณ์ของคนไต่เพื่อนำเสนอผ่านหนังตะลุง โดยพบว่า คนไต่ผิวเข้ม ผมหยิก ตาคม ตัวโปร่งบาง คางแหลม กตัญญู รักศักดิ์ศรี ช่างเจรจา รักพวกพ้อง ผู้หญิงนิยมสวมผ้าถุง มีความเชื่อในพิธีกรรมศักดิ์สิทธิ์ และวัฒนธรรมถิ่นไต่

3.2.2 กลวิธีสร้างอารมณ์ขัน พบว่า “จู้รี” ทำหน้าที่หลักในการนำเสนอตัวตน และเรื่องราวให้ผู้ชมสนใจ โดยใช้ทักษะการสื่อสารเพื่อสร้างอารมณ์ขันด้วยกลวิธีที่หลากหลาย จนสร้างการรับรู้ และเป็นที่ยอมรับของผู้ชม โดยพบว่ามีการกล่าวเกินจริงมากที่สุด บางคลิปสร้างเรื่องเกินจริงมากกว่า 1 ประเด็น จนกลายเป็นจุดเด่นของ “จู้รี” ที่ทำให้ผู้ฟังเห็นความยิ่งใหญ่ หนักแน่น จริงจัง เกิดจินตนาการ และรับรู้ว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้แต่ทำให้เกิดความขำขัน สอดคล้องกับการศึกษาของ สุทธภา อินทรศิลป์³⁴ เรื่อง “กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ” การสร้างเรื่องให้เกินจากความจริงทำให้เห็นถึงความยิ่งใหญ่มากขึ้น กลวิธีสร้างอารมณ์ขันที่พบในลำดับรองลงมา คือ การใช้ภาษา ซึ่งเป็นภาษาไทยถิ่นไต่ เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายสำคัญของผู้ชมคือคนไต่ การสื่อสารด้วยภาษาไทยถิ่นไต่ด้วยการใช้สำนวน การเล่นคำ การสร้างคำใหม่ ทำให้ผู้ชมรู้สึกใกล้ชิด เข้าใจ และเข้าถึงข้อมูลจนเกิดอารมณ์ขันในการชม เช่นเดียวกับ พยงค์ มุลวาปี³⁵ ศึกษากลวิธีสื่ออารมณ์ขันของคณะหมอลำอีสาน มีกลุ่มผู้ชมหลักคือคนอีสาน จึงใช้ภาษาไทยถิ่นอีสานเป็นภาษาหลักในการนำเสนอเพื่อสร้างอารมณ์ขัน กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันลำดับถัดมา คือ การล้อเลียน เป็นการนำสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัวมาล้อเลียนให้เรื่องธรรมดากลายเป็นเรื่องตลกขบขัน โดยเฉพาะเรื่องในครอบครัว เรื่องที่เกิดขึ้นและเป็นกระแสในสังคม สอดคล้องกับที่ รุ่งอรุณ ฉัตรวิฆเนศ³⁶ กล่าวถึงการนำสิ่งที่เกิดขึ้นในชีวิตมาล้อเลียนนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของกลวิธีการสร้างเรื่องตลก เช่นเดียวกับ ประเด็นการล้อเลียนเพื่อสร้างอารมณ์ขันของ Dynel³⁷ เรื่อง Humorous phenomena in dramatic discourse และสุทธภา อินทรศิลป์³⁸ เรื่อง กลวิธีการสร้างอารมณ์ในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ ที่นำลักษณะต่าง ๆ ของตัวละครมาล้อเลียนจนทำให้เป็นเรื่องขบขัน เป็นต้น

³³ ศราณี เวศยาสิริินทร์, “การสร้างอัตลักษณ์คนไต่ผ่านหนังตะลุง”.

³⁴ สุทธภา อินทรศิลป์, “กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ,” 337.

³⁵ พยงค์ มุลวาปี, “กลวิธีสื่ออารมณ์ขันของคณะหมอลำอีสาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาภาษาไทย คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, 2560), 3, <http://www.updc.clm.up.ac.th/bitstream/123456789/1008/1/Payong%20Moonvapee.pdf>, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567

³⁶ รุ่งอรุณ ฉัตรวิฆเนศ, “ศักยภาพของมุขตลกและอารมณ์ขันในรายการโทรทัศน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), 1, https://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/32962/1/rungarun_ch.pdf, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567

³⁷ Dynel, M., “Humorous phenomena in dramatic discourse,” 22-60.

³⁸ สุทธภา อินทรศิลป์, “กลวิธีการสร้างอารมณ์ขันในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ,” 340.

การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการประกอบสร้างตัวตน และการสร้างอารมณ์ขันของ “จู้รี” มีเจตนาเพื่อคลายเครียด และสร้างความบันเทิงแก่ผู้ชม แต่สิ่งที่แฝงอยู่คือวิถีวัฒนธรรมของคนใต้ มุมมองต่อสภาพสังคมที่ผู้นำเสนอถ่ายทอดผ่านตัวตน และกลวิธีการนำเสนอจากเรื่องเล่าในรูปแบบของตนเองผ่านการใช้ภาษาไทยถิ่นใต้ ทำให้ “จู้รี” เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในฐานะอินฟลูเอนเซอร์ของภาคใต้ ดังที่ กฤษณีกร เจริญกุล³⁹ (2566) กล่าวถึงความตลกขบขันว่าเป็นปรากฏการณ์การสื่อสารที่มีได้มีประโยชน์เพียงเพื่อความบันเทิง แต่ก็นำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการเล่าเรื่องเพื่อนำเสนอตัวตนที่นำไปสู่การสร้างแบรนด์เพื่อเรียกความสนใจแก่ผู้รับสาร

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้สำหรับการเรียนการสอนหรือการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ภาษา การสร้างคอนเทนต์ การตลาด การผลิตสื่อออนไลน์ให้มีรูปแบบที่น่าสนใจ โดยประกอบสร้างตัวตนที่เป็นเอกลักษณ์ การใช้อารมณ์ขัน เพื่อให้ผู้ชมสนใจ รวมทั้งหน่วยงานที่ดูแลงานด้านการบริหารศิลปะและวัฒนธรรม สามารถนำแนวทางการผลิตสื่อที่สร้างอารมณ์ขันสอดแทรกวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อสร้างการรับรู้ของเยาวชน นำไปสู่การเผยแพร่ และอนุรักษ์ต่อไป

3.3.2 ควรมีการศึกษากลวิธีการประกอบสร้างภาพลักษณ์ และบทบาทของนักสร้างแรงบันดาลใจคนอื่น ๆ หรือศึกษาวิธีการสร้างอารมณ์ขันประเด็นอื่น ๆ เช่น เนื้อหา การสื่อความหมาย รวมถึงการศึกษาในแหล่งข้อมูลอื่น ๆ เช่น นวนิยาย ละครรำในสื่อออนไลน์

³⁹ กฤษณีกร เจริญกุล, “การสร้างสรรคเนื้อหาตลกขบขันเพื่อการเล่าเรื่องแบรนด์ในเพจ “พีแอดี 7 วิ”, วารสารนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ 27, ฉ.27 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2566): 110, <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jca/article/view/264059>, สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.

บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล, และกาญจนา ตั้งชลทิพย์. “มิติ “เพศ” ในประชากรและสังคม.” *ประชากรและสังคม*, (2551): ฌ-ณ. <https://ipsr.mahidol.ac.th/wp-content/uploads/2022/03/Report-File-347.pdf>. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2567.
- กฤษณิกร เจริญกุล. “การสร้างสรรค์เนื้อหาตลกขบขันเพื่อการเล่าเรื่องแบรนด์ในเพจ “พีเอ็ด 7 วิ”.” *วารสารนิเทศศาสตร์ปริทัศน์* 27, ฌ.27 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2566): 110. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jca/article/view/264059>. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- คนางค์ บุญทิพย์. “การวิเคราะห์สารจากตัวตลกหนึ่งตระกูล.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสาวิชาชาวทวิทยาคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/958>. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2567.
- จันทิมา อังคพณิชกิจ. *การวิเคราะห์ข้อความ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- ฐานิตย์ เอี่ยมอุตมะ. “กลวิธีและการใช้ภาษาเพื่อสร้างอารมณ์ขันในละครสั้นรายการวาไรตี้เกมโชว์ “ชิงร้อยชิงล้าน”.” *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย* 28, ฌ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 66-83. <http://utcc2.utcc.ac.th/utccjournal/284/23-5.pdf>. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- ณัฐพงษ์ สายพิน. “ปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมวิช่วลผ่าน TikTok ในสังคมไทย.” *วารสารสารสื่อศิลป์* 3, ฌ.5 (ธันวาคม 2563-พฤษภาคม 2564): 56-57. <https://acc.kpru.ac.th/journal/index.php/samsuesin/article/view/21/42>. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.
- ณัฐภา อยู่มานะชัย. “ผู้ทรงอิทธิพลในโลกออนไลน์กับพลังการบอกต่อ.” *วารสารนักบริหาร* 33, ฌ.3 (กรกฎาคม-กันยายน 2556): 49. <https://so01.tcithaijo.org/index.php/executivejournal/article/view/80795/64328>. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.
- นิติวุฒิ บุญแก้ว, และฉลองรัฐ เหมอมาลัยชลมารค. “กลวิธีการเล่าเรื่องและการสร้างอารมณ์ขันในภาพยนตร์ตลกไทย.” การประชุมนำเสนอผลงานวิจัยบัณฑิตศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 18 ปีการศึกษา 2566 (Proceedings). มหาวิทยาลัยรังสิต, 19 สิงหาคม 2566.
- เลกิง พันธุ์เถกิงอมร. *อารมณ์ขันในงานเขียนสารคดี : การวิเคราะห์วิจารณ์เชิงสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- ปราณี วงษ์เทศ. *เพศและวัฒนธรรม Gender and Culture*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544. อ้างถึงใน Michelle Zimbalist Rosaldo and Louise Lamphere, eds. *Woman, Culture, and Society*. California: Stanford University Press, 1974.

- พยงค์ มุลวาปี. “กลวิธีสื่ออารมณ์ชั้นของคณะหมอลำอีสาน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
บัณฑิต สาขาวิชาภาษาไทย คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, 2560.
[http://www.updc.clm.up.ac.th/bitstream/123456789/1008/1/
Payong%20Moonvapee.pdf](http://www.updc.clm.up.ac.th/bitstream/123456789/1008/1/Payong%20Moonvapee.pdf). สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- พิชัย แก้วบุตร, ขวาลิน เฟงบุญ, และนพวรรณ เมืองแก้ว. “กลวิธีทางภาษาแสดงอารมณ์ชั้น
ในบทพากย์-เจรจา แบบกวนมุขในโขนพระราชทาน.” *วารสารวิเทศศึกษา* 12, ฉ.1
(มกราคม-มิถุนายน 2565): 281-311. [https://so03.tci-thaijo.org/index.php/
jis/article/view/256774/173957](https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jis/article/view/256774/173957). สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2567.
- ภัทรศินี แสนสำแดง. “การนำเสนอตัวตนของ ‘เน็ตไอดอล’ ผ่านการสื่อสารด้วยสัญลักษณ์.”
วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 14, ฉ.2
(กรกฎาคม-กันยายน 2562): 447-448. [https://so05.tci-thaijo.org/index.
php/PNRU_JHSS/article/view/146810/152891](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PNRU_JHSS/article/view/146810/152891). สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.
- ราชบัณฑิตยสถาน. *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:
นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2556.
- รุ่งอรุณ ฉัตรวิชเนศ. “ศักยภาพของมุขตลกและอารมณ์ชั้นในรายการโทรทัศน์.” วิทยานิพนธ์
ปริญญาโท สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2553. [https://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/
32962/1/rungarun_ch.pdf](https://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/32962/1/rungarun_ch.pdf). สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- ศราณี เวศยาสิรินทร์. “การสร้างอัตลักษณ์คนได้ผ่านหนังตลก.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
บัณฑิต สาขาวิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561.
<https://ir.stou.ac.th/bitstream/123456789/1619/1/Thesbib160918.pdf>.
สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- ศิริพร ภักดีผาสุก. *ความสัมพันธ์ระหว่างภาษากับอัตลักษณ์ และแนวทางการนำมาศึกษา
ภาษาไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- สุทธภา อินทรศิลป์. “กลวิธีการสร้างอารมณ์ชั้นในงานเขียนของ ปินดา โปสยะ.” *Journal
of Modern Learning Development* 6, ฉ.2 (มีนาคม-เมษายน 2564): 333.
[https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jomld/article/view/
248213/168343](https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jomld/article/view/248213/168343). สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2567.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. *สารกับการสื่อความ*. กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์ อินเตอร์คอร์ปอเรชั่น, 2561.
- เส้นทางเศรษฐกิจ. “จู้ #แหล่งเล่า#อินฟลูเอนเซอร์ ลู้ชีวิต สร้างเงินจากออนไลน์ 11 เดือน 56
ล้าน!” 2566. <https://www.youtube.com/watch?v=JegQxliaLYg>.
สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2567.

- อภิญญา เฟื่องฟูสกุล. *อัตลักษณ์ (Identity) : การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2546.
- อภิญญา แมตลี. “อิทธิพลของภาพลักษณ์ทางร่างกายของตนเอง ความเป็นผู้นำด้านแฟชั่น และภาพลักษณ์ของร้านค้าที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการเลือกใช้เสื้อผ้า.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ* วิทยาลัยการจัดการ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563. <https://archive.cm.mahidol.ac.th/handle/123456789/3593>. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- อรจิรา คงสมจิตต์. “กลวิธีทางภาษาในการประกอบสร้างอัตลักษณ์ของผู้มีอิทธิพลทางด้านความงามเพศหญิงในสื่อสังคมของไทย.” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาภาษาไทย คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2565. <https://digital.car.chula.ac.th/cgi/viewcontent.cgi?article=7423&context=chulaetd>. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2567.
- Dynel, M. “Humorous phenomena in dramatic discourse.” *European Journal of Humour Research* 1, no.1 (April 2013): 22-60. <https://europeanjournalofhumour.org/ejhr/article/view/Marta%20Dynel/Marta%20Dynel>. accessed December 20, 2024.
- Maxtra. “TikTok ช้อง “เพลงเล่า”.” 2565. <https://www.TikTok.com/@maxtra>. accessed October 29, 2022.

การประเมินศักยภาพสมดุลงน้ำเพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ
ในลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย

Assessment of water balance potential for effective water
management in the Kok River Basin Chiang Rai Province

อิทธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์*, ศศิพัทธ์ หาญฤทธิ์**, เพ็ชรสวัสดิ์ กันคำ***
และทศพล คชสาร*

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่80 หมู่ที่9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงราย 57100

Ithiphat Rueangkitwat, Sasiphat Harnrit, Petsawat Kankam
and Tosapon Koschasan

Faculty of social sciences Chiangrai Rajabhat University, 80 Moo 9 Tambol
Bandoo Muang Subdistrict Chiang Rai Province 57100

Email: ithiphat.rue@crru.ac.th, sasiphat.mek@crru.ac.th, petsawat.kan@crru.ac.th,
tosapon.kos@crru.ac.th

Received: October 1, 2024

Revised: May 22, 2025

Accepted: May 28, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการใช้ที่ดินและการใช้น้ำจากการใช้ที่ดินและ
เพื่อประเมินศักยภาพการใช้น้ำและสมดุลงน้ำของแม่น้ำกก พื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยอาศัย
ข้อมูลการสำรวจภาคสนาม และการวิเคราะห์ด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

ผลการวิจัยพบว่า ลุ่มน้ำกกในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ 1,910.46 ตารางกิโลเมตร
หรือคิดเป็น 1,194,027.31 ไร่ มีลักษณะการใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมดินที่มากที่สุดได้แก่ พื้นที่ป่าไม้
ผลัดใบ พื้นที่นาข้าว พื้นที่ปลูกข้าวโพด พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และพื้นที่ปลูกยางพารา
โดยมีพื้นที่ 340,043.68 ไร่ 277,597.56 ไร่ 128,878.47 ไร่ 122,426.93 ไร่ และ 76,138.61 ไร่
ตามลำดับและปริมาณน้ำพบว่าพื้นที่แม่น้ำกกในเขตจังหวัดเชียงรายมีขนาดพื้นที่ 14,132,812.33
ตารางเมตร หรือคิดเป็น 8,833.01 ไร่ มีลักษณะความลึกของพื้นที่อ่างน้ำเฉลี่ยที่ 3.30 เมตร โดย

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ลักษณะเชิงพื้นที่ของแม่น้ำจะมีความจุในการกักเก็บน้ำอยู่ที่ 46,638,280.67 ลูกบาศก์เมตร และมีการใช้น้ำอยู่ที่ 1,833,880.11 ลูกบาศก์เมตร ทำให้ปริมาณน้ำที่ใช้อย่างคงต่ำกว่าความจุเชิงพื้นที่ของลำน้ำกก ทั้งนี้เป็นเพียงการประเมินการใช้น้ำจากการใช้ที่ดินในพื้นที่ระยะห่างจากลำน้ำไม่เกิน 2 กิโลเมตร

คำสำคัญ: การใช้ที่ดิน, ทรัพยากรน้ำ, ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์, สมดุลน้ำ

Abstract

This research objective to assess land use and water use from land use and assess water balance of the Kok River. Chiang Rai Province area. Based on field survey data and using geographic information systems

The research results found that the Kok River Basin in Chiang Rai Province has an area of 1,910.46 square kilometers or 1,194,027.31 rai. The land use and land cover characteristics are mostly deciduous forests, paddy fields, corn fields, Urban and buildings areas, and Para rubber plantations, with an area of 340,043.68 rai, 277,597.56 rai, 128,878.47 rai, 122,426.93 rai, and 76,138.61 rai, respectively. And the amount of water found that the Kok River area in Chiang Rai Province has 14,132,812.33 square meters, or 8,833.01 rai, has an average water surface depth of 3.30 meters. The spatial characteristics of the river have a capacity to store water at 46,638,280.67 cubic meters and water use was 1,833,880.11 cubic meters. This results in the amount of water used being lower than the spatial capacity of the Kok River. However, This is only an assessment of water use from land use within 2 kilometers from the river.

Keywords: Landuse, Water Resource, GIS, Water Balance

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติของคนไทยที่ต้องมีการบริหารจัดการทั้งปริมาณ และคุณภาพอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ควรต้องร่วมกันทบทวนและปรับปรุงกระบวนการจัดการน้ำบางส่วนให้มีความเหมาะสมกับกาลปัจจุบันด้วยแนวคิดของนโยบายที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งความเป็นจริง และสามารถปฏิบัติได้โดยอาศัยข้อมูล ความรอบรู้ และสติปัญญาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เข้าใจใน รากเหง้าแห่งปัญหา

ลุ่มน้ำกก เป็นลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำโขงเหนือซึ่งเป็นลุ่มน้ำหลักของประเทศ มีต้น กำเนิดมาจากภูเขาทางเหนือในรัฐเชียงตุง สหภาพเมียนมาร์ ไหลเข้าสู่ประเทศไทยที่ช่องน้ำกก อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่แล้วไหลไปทางทิศตะวันออกผ่าน อำเภอแม่เมาะ เข้าสู่อำเภอ เมืองจังหวัดเชียงราย จากนั้นไหลไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือสู่แม่น้ำโขง ที่บ้านสบกก ตำบลบ้านแซว อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย¹ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่น้ำสายสำคัญของจังหวัด เชียงรายเนื่องจากเป็นแหล่งน้ำที่คนในพื้นที่ใกล้กับแม่น้ำใช้ในเรื่องของการอุปโภค บริโภค และ การเกษตรกรรมมาตั้งแต่อดีต และยังมีผลกระทบต่อสถานการณ์ทางอุทกวิทยาของจังหวัดทั้ง ในมิติของการเป็นแหล่งน้ำใช้ ที่กักเก็บน้ำในช่วงน้ำแล้ง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถใช้น้ำได้ อย่างมีประสิทธิภาพในส่วนของภาครัฐจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรม ชลประทานในการบริหารจัดการเรื่องน้ำโดยเฉพาะ โดยปัจจุบันการบริหารจัดการน้ำของ ภาครัฐได้มีการนำเอาเครื่องมือการจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่เข้ามาปรับใช้ในภาพรวมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ แต่ยังคงขาดในส่วนของการ ดำเนินการในลักษณะหน่วยย่อยของพื้นที่ เช่น รายอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้าน เป็นต้น

จากประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของ ตนเองในพื้นที่ลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงรายจึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือและข้อมูลที่มีประโยชน์ เช่นการรักษาสมดุลน้ำ (ปริมาณน้ำและปริมาณการใช้น้ำ) ที่มีอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำกก และการเก็บ ข้อมูลของแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่องนั้นจะสามารถช่วยให้ทราบข้อมูลที่แท้จริงของการใช้ปริมาณน้ำ ซึ่งข้อมูลส่วนนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางใน การพัฒนาเชิงพื้นที่และสามารถเตรียมรับมือได้อย่างทันที่

¹ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, “ข้อมูลลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำโขงเหนือ,” 2564, http://rbmd.onwr.go.th/?page_id=10456, สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2567.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อประเมินการใช้ที่ดิน

1.2.2 เพื่อประเมินสมดุลน้ำของแม่น้ำกก

1.3 ทฤษฎี

1.3.1 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ มากมาย เช่น ดิน ป่าไม้ สัตว์ เป็นต้น เราไม่สามารถแยกการบริหารจัดการน้ำได้เพียงอย่างเดียว ดังนั้นภายในทรัพยากรน้ำ จึงมีขอบเขตของการจัดการที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ การป้องกันมลพิษทางน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบาย และแนวทางในการดำเนินการบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดความยั่งยืนต่อไป ต้องอาศัยหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีผู้ให้แนวทาง ดังนี้

Ostrom² ได้เสนอหลักการจัดการทรัพยากรน้ำ 8 ประการ ดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน
2. กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ และดูแลรักษาทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชน ในการออกระเบียบ
4. การสอดส่องติดตามผล สมาชิกในชุมชนทุกคนมีหน้าที่สอดส่องดูแลพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรของคนในชุมชน อาจตั้งเป็นกลุ่มเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดกฎระเบียบ
5. การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป
6. มีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต้องมีผู้นำทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งในหมู่บ้านหรือชุมชนเป็นอันดับแรก
7. มีการแทรกแซงสิทธิชุมชนน้อยที่สุด
8. มีสถาบันท้องถิ่น ที่อยู่เหนือกว่าโครงสร้างสถาบัน หมายถึง การมีระเบียบมีกฎกติกาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ต้องสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานระดับชาติ

1.3.2 ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

1) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

ประเทศไทยได้มีการพัฒนารูปแบบในการวางแผนนโยบาย การบริหารจัดการ โดยใช้ระบบภูมิสารสนเทศมากขึ้นในปัจจุบันนี้ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่มี

² ชูศักดิ์ วิทยาภัก, “หมู่บ้านกับศักยภาพในการจัดการทรัพยากร:กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำชุมชนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมภาคเหนือ,” ใน *เอกสารการสัมมนาเรื่อง ความรู้เกี่ยวกับหมู่บ้าน*, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538), 12.

ความทันสมัยทันเหตุการณ์และถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ที่จะนำไปใช้ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศหรือพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

ระบบภูมิสารสนเทศ (Geographics Informatics System หรือ GIS) เป็นเทคโนโลยีที่รู้จักกันมากขึ้นสำหรับหน่วยงานและองค์กรที่ต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและติดตามทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยนำเอาข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในรูปแบบเชิงพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็จะประกอบไปด้วยฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ หรือตัดสินใจในการแก้ไข หรือวางแผนการบริหารจัดการตามเงื่อนไขที่มนุษย์จะเป็นผู้ดำเนินการ และสามารถแสดงผลการวิเคราะห์ตามเงื่อนไขที่กำหนดได้ ในรูปแบบสองมิติ สามมิติ เพื่อจำลองสภาพภูมิประเทศให้ใกล้เคียงกับพื้นที่จริง ระบบภูมิสารสนเทศจึงได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อนำมาช่วยในการบริหารจัดการ วางแผนนโยบาย และตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น³

2) การวิเคราะห์สมดุลน้ำ

สมดุลน้ำ (Water Balance) คือ การคำนวณปริมาณน้ำในพื้นที่ซึ่งเป็นการประเมินส่วนประกอบที่สำคัญทางอุทกวิทยา นั่นคือการประเมินปริมาณน้ำที่ไหลเข้าพื้นที่ว่าเป็นจำนวนเท่าใด ออกไปจากพื้นที่เป็นจำนวนเท่าใด และถูกเก็บกักไว้ในพื้นที่อีกเป็นจำนวนเท่าใด ในการทำสมดุลน้ำจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษา ก่อน ทั้งขอบเขตในแนวดิ่งและขอบเขตในแนวนอน⁴

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงสิ่งปกคลุมดินในลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย จากข้อมูลดาวเทียมด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์

2) ศึกษาการใช้น้ำในลุ่มน้ำกก

1.4.2 ขอบเขตด้านสถานที่ศึกษา

ลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย

³ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), *ตำราเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศศาสตร์* (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิง, 2552), 4-6.

⁴ Styles, S. W. and C. M. Burt., *Handbook for Water Conservation Coordinators. Developed for USBR (Mid-Pacific Region) and California Resource Conservation Districts* (California, United States: Irrigation Training and Research Center, 1998), 1-13.

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การศึกษารูปแบบสิ่งปกคลุมดินพื้นที่ลุ่มน้ำกก

1.1) รวบรวมข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียม Landsat 8 โดยให้ครอบคลุมพื้นที่ศึกษาลุ่มน้ำกก พร้อมดำเนินการคัดเลือกข้อมูลที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมต่อการนำมาวิเคราะห์โดยมีรายละเอียดของข้อมูลดังนี้

1.1.1) ข้อมูลอยู่ในช่วงเวลาที่กำหนด

1.1.2) ข้อมูลมีความสมบูรณ์ ปราศจากสิ่งบดบัง เช่น หมอกควัน กลุ่มเมฆ เป็นต้น

1.2) ดำเนินการเตรียมข้อมูลให้พร้อมต่อการวิเคราะห์ ได้แก่

1.2.1) การปรับแก้คุณสมบัติเชิงตำแหน่ง ให้ข้อมูลภาพมีลักษณะของระบบพิกัดและตำแหน่งถูกต้องตามหลักทางวิชาการ

1.2.2) การปรับแก้คุณสมบัติเชิงคลื่น โดยการกำจัดสิ่งบดบังการวิเคราะห์เช่น การทำการลดปัญหาการรบกวนจากหมอกควัน (Haze Reduction) เป็นต้น

1.2.3) การกำหนดลักษณะของข้อมูลที่จะดำเนินการวิเคราะห์ โดยอ้างอิงลักษณะของสิ่งปกคลุมดินจากประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเภทหลักได้แก่ ชุมชน ป่าไม้ เกษตรกรรม แหล่งน้ำ และพื้นที่อื่นๆ โดยอาศัยการแปลตีความข้อมูลดาวเทียมด้วยสายตาผสมผสานกับการใช้คอมพิวเตอร์ ซึ่งจะพิจารณาประเภทของสิ่งปกคลุมดินอีกครั้งจากลักษณะที่ปรากฏจริงในพื้นที่ศึกษา

1.2.4) ดำเนินการเก็บข้อมูลสิ่งปกคลุมดินภาคสนามเพื่อใช้ในการประเมินความถูกต้องจากการแปลตีความข้อมูลดาวเทียม

2) การประเมินปริมาณการใช้น้ำ

รวบรวมข้อมูลการใช้น้ำของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทจากเอกสารเผยแพร่ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) การศึกษารูปแบบสิ่งปกคลุมดินพื้นที่ลุ่มน้ำกก

1.1) จำแนกรูปแบบสิ่งปกคลุมดินโดยใช้เทคนิค การแปลตีความด้วยสายตา (visual Interpretation) ด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ซึ่งอาศัยการพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1.1.1) สีและความเข้มของสี (Color and Tone) โดยพิจารณาจากความต่างของสีและความเข้มของสีที่ปรากฏในภาพข้อมูลดาวเทียม

1.1.2) ขนาด (Size) โดยพิจารณาจากขนาดของวัตถุที่ปรากฏเพื่อเปรียบเทียบความน่าจะเป็นของสิ่งปกคลุมดินในรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน เช่น แม่น้ำสายหลักมีขนาดใหญ่กว่าคลอง เป็นต้น

1.1.3) รูปร่าง (Shape) โดยพิจารณาจากลักษณะรูปร่าง หรือ รูปทรง เนื่องด้วยสิ่งปกคลุมดินที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์มักมีลักษณะของเรขาคณิต เป็นต้น

1.1.4) เนื้อภาพ (Texture) โดยพิจารณาจากความหยาบ/ละเอียดของภาพสำหรับการประเมินความคล้ายกันของวัตถุ

1.1.5) รูปแบบ (Pattern) โดยพิจารณาจากรูปแบบการวางแนว การเกาะกลุ่มของวัตถุ

1.1.6) ความสูงและเงา (Height and Shadow) โดยพิจารณาจากช่วงเวลาในการบันทึกข้อมูลจากดาวเทียมสำหรับประเมินทิศทางการรับแสง รวมไปถึงการพิจารณาข้อจำกัดของข้อมูลที่เกิดขึ้นเช่น ความเข้มของสีที่มาจากเงาของเมฆ ความเข้มของสีที่มาจากเงาของภูเขาสูง เป็นต้น

1.1.7) พื้นที่และความเกี่ยวพัน (Location and Association) โดยพิจารณาจากตำแหน่งที่ตั้งของวัตถุที่ปรากฏมีความเชื่อมโยงกับสถานที่ เช่น พื้นที่ป่าไม้ใกล้ชายฝั่งจะมีความน่าจะเป็นของป่าชายเลนมากกว่าป่าดิบเขา เป็นต้น

1.2) ประเมินความถูกต้องของการจำแนกด้วยข้อมูลภาคสนาม

1.3) จัดทำแผนที่การใช้ที่ดินพื้นที่ลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย

2) การประเมินปริมาณการใช้น้ำ⁵

ประเมินการใช้น้ำจากสมการ

การใช้น้ำ = พื้นที่การใช้ที่ดิน X อัตราการใช้น้ำของการใช้ที่ดิน

การใช้น้ำ = ปริมาณการใช้น้ำเฉลี่ยระยะเวลา 1 ปี

พื้นที่การใช้ที่ดิน = ขนาดพื้นที่ของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท

อัตราการใช้น้ำของการใช้ที่ดิน = อัตราการใช้น้ำของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท

1.5.3 เครื่องมือที่ใช้วิจัย

- โปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์
- แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม
- เครื่องกำหนดตำแหน่งพิกัดบนพื้นโลก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบรูปแบบการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำกก

1.6.2 ทำให้ทราบการใช้น้ำจากการใช้ที่ดินของแม่น้ำกก

1.6.3 ทำให้หน่วยงานได้นำข้อค้นพบจากการวิจัยพิจารณาในการออกแบบแผนการจัดการเชิงพื้นที่ต่อไป

⁵ กรมส่งเสริมการเกษตร, “การใช้น้ำอย่างรู้คุณค่า...ในการปลูกพืชไร่,” 2567, <https://esc.doae.go.th/plant/>, สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568.

2. ผลการวิจัย

2.1 สถานภาพพื้นที่ศึกษา

ลุ่มกก เป็นลุ่มน้ำสาขาในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงเหนือ ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดเชียงราย และเชียงใหม่ สภาพภูมิประเทศทั่วไปเป็นเทือกเขาสูงชัน มีที่ราบเชิงเขากระจายอยู่ระหว่างหุบเขาและมีที่ราบลุ่มแม่น้ำตลอดสองข้างฝั่งลำน้ำแม่ น้ำกก มีความยาวของแม่น้ำกกรวมทั้งหมด 285 กิโลเมตร ลุ่มน้ำกกแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาออกเป็น 4 ลุ่มน้ำสาขา ดังนี้

1) ลุ่มน้ำสาขาน้ำแม่ฝาง น้ำแม่ฝางมีต้นน้ำอยู่บริเวณจังหวัดเชียงใหม่ไหลไปบรรจบกับแม่น้ำกกที่ตำบลท่าตอน จังหวัดเชียงใหม่ ความยาวประมาณ 122 กิโลเมตร

2) ลุ่มน้ำสาขาน้ำแม่ลาว น้ำแม่ลาวมีต้นน้ำในเขตอำเภอเวียงป่าเป้าไหลไปบรรจบกับแม่น้ำกกที่ ตำบลรอบเวียง จังหวัดเชียงราย ความยาวประมาณ 210 กิโลเมตร

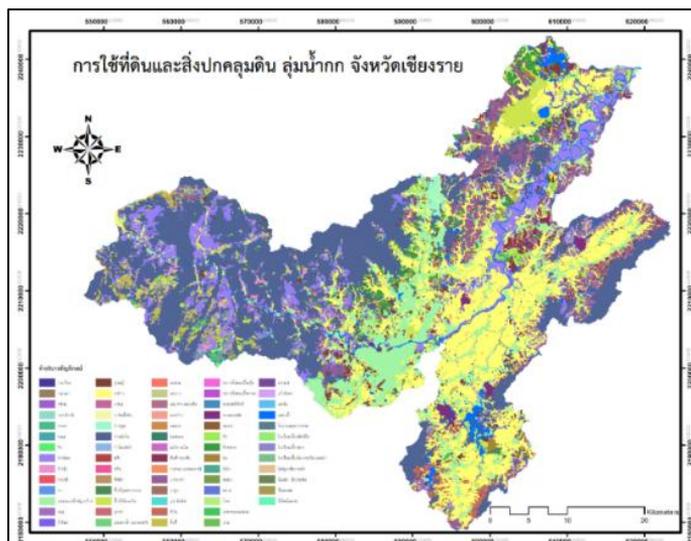
3) ลุ่มน้ำสาขาน้ำแม่สรวย น้ำแม่สรวยมีต้นน้ำในเขตอำเภอแม่สรวย ไหลไปบรรจบกับน้ำแม่ลาวที่ตำบลแม่สรวย อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ความยาว ประมาณ 60 กิโลเมตร

4) ลุ่มน้ำสาขาน้ำแม่กตตอนล่าง มีต้นน้ำในรัฐเชียงตุง สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ไหลเข้าสู่เขตประเทศไทยที่จังหวัดเชียงใหม่ และไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่บ้านสบกก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ความยาวของแม่น้ำกกเฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตประเทศไทย ประมาณ 157 กิโลเมตร⁶

2.2 การใช้ที่ดิน

ลุ่มน้ำกกในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ 1,910.46 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 1,194,027.31 ไร่ มีลักษณะการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกคลุมดินที่มากที่สุดได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ผลัดใบ พื้นที่นาข้าว พื้นที่ปลูกข้าวโพด พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และพื้นที่ปลูกยางพารา โดยมีพื้นที่ 340,043.68 ไร่ 277,597.56 ไร่ 128,878.47 ไร่ 122,426.93 ไร่ และ 76,138.61 ไร่ ตามลำดับ ดังแสดงในภาพ 1 และตาราง 1

⁶ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, “ข้อมูลลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำโขงเหนือ”.



ภาพ 1 แผนที่การใช้ที่ดินลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย
ที่มา: อิทธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์, 2567.

ตาราง 1 ข้อมูลการใช้ที่ดินลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงราย

| ลำดับ | การใช้ที่ดิน | ตาราง กิโลเมตร | ไร่ | ร้อยละพื้นที่ลุ่มน้ำ |
|-------|-----------------------|-------------------|------------|----------------------|
| 1 | ป่าผลัดใบ | 544.07 | 340,043.68 | 28.48 |
| 2 | นาข้าว | 444.16 | 277,597.56 | 23.25 |
| 3 | ข้าวโพด | 206.21 | 128,878.47 | 10.79 |
| 4 | ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง | 195.88 | 122,426.93 | 10.25 |
| 5 | ยางพารา | 121.82 | 76,138.61 | 6.38 |
| 6 | พื้นที่เบ็ดเตล็ด | 68.24 | 42,647.67 | 3.57 |
| 7 | แหล่งน้ำ | 57.41 | 35,880.40 | 3.00 |
| 8 | ทุ่งหญ้า | 45.05 | 28,157.24 | 2.36 |
| 9 | ลันจี่ | 36.98 | 23,112.04 | 1.94 |
| 10 | สับปะรด | 34.46 | 21,534.38 | 1.80 |
| 11 | ลำไย | 33.78 | 21,115.12 | 1.77 |
| 12 | มันสำปะหลัง | 28.30 | 17,685.62 | 1.48 |
| 13 | สัก | 14.15 | 8,845.77 | 0.74 |
| 14 | ข้าวไร่ | 13.05 | 8,153.94 | 0.68 |

ตาราง 1 (ต่อ)

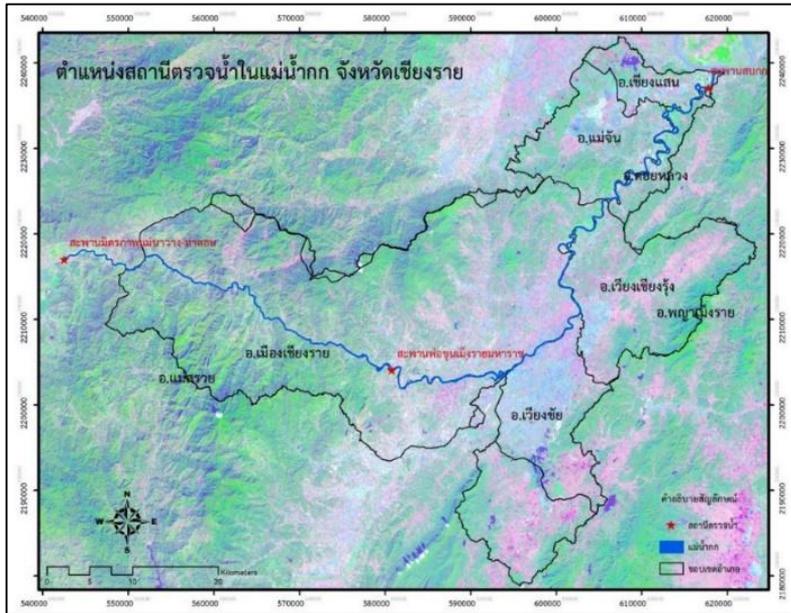
| ลำดับ | การใช้ที่ดิน | ตาราง กิโลเมตร | ไร่ | ร้อยละพื้นที่ลุ่มน้ำ |
|-------|------------------------|-------------------|----------|----------------------|
| 15 | สนามกอล์ฟ | 9.03 | 5,646.66 | 0.47 |
| 16 | ป่าปลูก | 7.87 | 4,916.49 | 0.41 |
| 17 | เกษตรผสมผสาน | 5.65 | 3,528.89 | 0.30 |
| 18 | ส้ม | 5.08 | 3,172.10 | 0.27 |
| 19 | ยูคาลิปตัส | 4.52 | 2,822.59 | 0.24 |
| 20 | พื้นที่อุตสาหกรรม | 4.50 | 2,811.57 | 0.24 |
| 21 | ไม้ผลผสม | 4.25 | 2,654.85 | 0.22 |
| 22 | สถานที่เพาะเลี้ยงปลา | 4.11 | 2,570.36 | 0.22 |
| 23 | กาแฟ | 3.43 | 2,146.06 | 0.18 |
| 24 | ปาล์มน้ำมัน | 3.22 | 2,014.29 | 0.17 |
| 25 | มะม่วง | 2.08 | 1,300.86 | 0.11 |
| 26 | โรงงานอุตสาหกรรม | 1.82 | 1,137.96 | 0.10 |
| 27 | กล้วย | 1.49 | 928.22 | 0.08 |
| 28 | ชา | 1.43 | 892.19 | 0.07 |
| 29 | โรงเรือนเลี้ยงสัตว์ปีก | 1.30 | 815.27 | 0.07 |
| 30 | เงาะ | 1.10 | 690.59 | 0.06 |
| 31 | โรงเรือนเลี้ยงสุกร | 0.93 | 580.77 | 0.05 |
| 32 | กระท้อน | 0.64 | 402.95 | 0.03 |
| 33 | ไม้ดอก ไม้ประดับ | 0.38 | 240.04 | 0.02 |
| 34 | พืชผัก | 0.36 | 226.62 | 0.02 |
| 35 | มะขาม | 0.35 | 218.17 | 0.02 |
| 36 | โรงเรือนปศุสัตว์ | 0.35 | 215.91 | 0.02 |
| 37 | กฤษณา | 0.34 | 212.38 | 0.02 |
| 38 | แก้วมังกร | 0.32 | 198.73 | 0.02 |
| 39 | ไผ่ปลูกเพื่อการค้า | 0.27 | 171.16 | 0.01 |
| 40 | ประดู่ | 0.26 | 160.79 | 0.01 |
| 41 | ส้มโอ | 0.25 | 158.08 | 0.01 |
| 42 | ไม้ยืนต้นผสม | 0.24 | 151.60 | 0.01 |
| 43 | หวาย | 0.23 | 141.93 | 0.01 |
| 44 | ตะกั่ว | 0.16 | 101.56 | 0.01 |

ตาราง 1 (ต่อ)

| ลำดับ | การใช้ที่ดิน | ตาราง กิโลเมตร | ไร่ | ร้อยละพื้นที่ลุ่มน้ำ |
|------------|-------------------------|-------------------|---------------------|----------------------|
| 45 | ชิง | 0.13 | 79.09 | 0.01 |
| 46 | หม่อน | 0.12 | 76.54 | 0.01 |
| 47 | สนประดิพัทธ์ | 0.11 | 67.80 | 0.01 |
| 48 | ยาสูบ | 0.10 | 60.23 | 0.01 |
| 49 | มะปราง มะยงชิด | 0.09 | 56.14 | 0.005 |
| 50 | สถานที่เพาะเลี้ยงกุ้ง | 0.06 | 39.28 | 0.003 |
| 51 | ป่าไม่ผลัดใบ | 0.06 | 37.78 | 0.003 |
| 52 | มะละกอ | 0.05 | 30.53 | 0.003 |
| 53 | ฝรั่ง | 0.04 | 23.58 | 0.002 |
| 54 | มะพร้าว | 0.03 | 16.83 | 0.001 |
| 55 | สะเดา | 0.03 | 16.37 | 0.001 |
| 56 | มะไฟ ละไม | 0.02 | 12.73 | 0.001 |
| 57 | มะนาว | 0.02 | 10.36 | 0.001 |
| 58 | ถั่วลิสง | 0.02 | 9.53 | 0.001 |
| 59 | ขนุน | 0.01 | 8.93 | 0.001 |
| 60 | เสาวรส | 0.01 | 7.91 | 0.001 |
| 61 | ยมหอม มะฮอกกานี้ | 0.01 | 7.68 | 0.001 |
| 62 | แตงโม | 0.01 | 6.53 | 0.001 |
| 63 | อ้อย | 0.01 | 4.31 | 0.0004 |
| 64 | พุทรา | 0.01 | 3.55 | 0.0003 |
| 65 | มะกอกน้ำ มะกอกฝรั่ง | - | 1.75 | 0.0001 |
| 66 | พริก | - | 1.54 | 0.0001 |
| 67 | จามจุรี | - | 1.17 | 0.0001 |
| 68 | กะหล่ำปลี | - | 0.08 | 0.00001 |
| รวม | 1,910,443,705.09 | | 1,194,027.31 | 100.00 |

2.3 ปริมาณน้ำของแม่น้ำก ในพื้นที่ขอบเขตจังหวัดเชียงราย

แม่น้ำก มีระยะทางในพื้นที่จังหวัดเชียงรายทั้งสิ้น 130 กิโลเมตร โดยในมีการวางตำแหน่งสถานีตรวจน้ำอัตโนมัติตลอดระยะต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ 3 สถานี⁷ ได้แก่ 1. สถานีสะพานมิตรภาพแม่น้ำวาง-ท่าตอน บริเวณจังหวัดเชียงใหม่ 2. สถานีสะพานพ่อบุณเม็งรายมหาสาร และ 3. สถานีสะพานสบกก บริเวณอำเภอเชียงแสน ซึ่งเป็นสถานีสุดท้ายก่อนระบายน้ำลงสู่แม่น้ำโขง ดังแสดงในภาพ 2



ภาพ 2 แผนที่แสดงตำแหน่งสถานีกรวดน้ำ

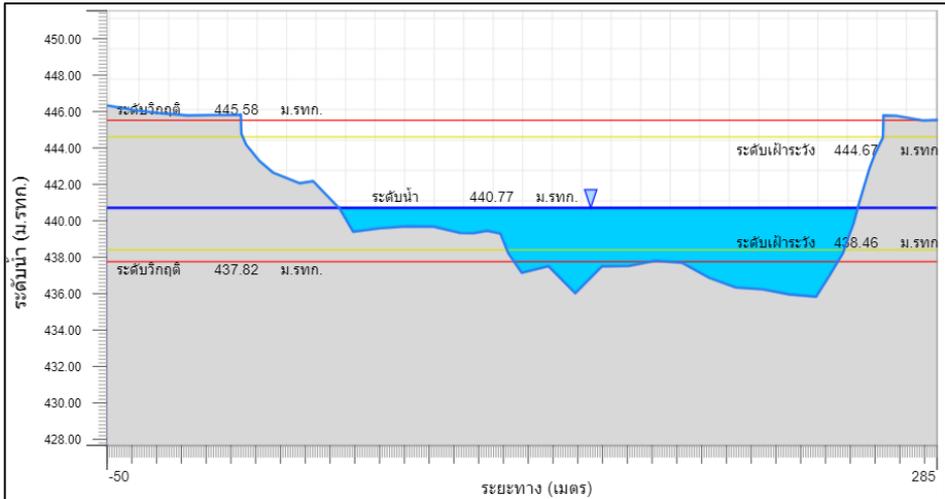
ที่มา: อิทธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์, 2567.

โดยทั้ง 3 สถานีมีการเก็บข้อมูลลักษณะของพื้นที่น้ำตลิ่งน้ำ อัตราการไหลของน้ำ ระดับน้ำ และประเมินปริมาณน้ำกรณที่มีความเสี่ยงให้เกิดน้ำท่วม และน้ำแล้ง ดังนี้

1) สถานีสะพานมิตรภาพแม่น้ำวาง-ท่าตอน

มีระดับพื้นท้องน้ำอยู่ที่ 435.89 ม.รทก. และกำหนดระดับการเฝ้าระวังน้ำท่วมอยู่ที่ระดับ 444.67 ม.รทก. น้ำแล้งอยู่ที่ระดับ 438.46 ม.รทก. และกำหนดระดับวิกฤติน้ำท่วมอยู่ที่ระดับ 445.58 ม.รทก. น้ำแล้งอยู่ที่ระดับ 437.82 ม.รทก.

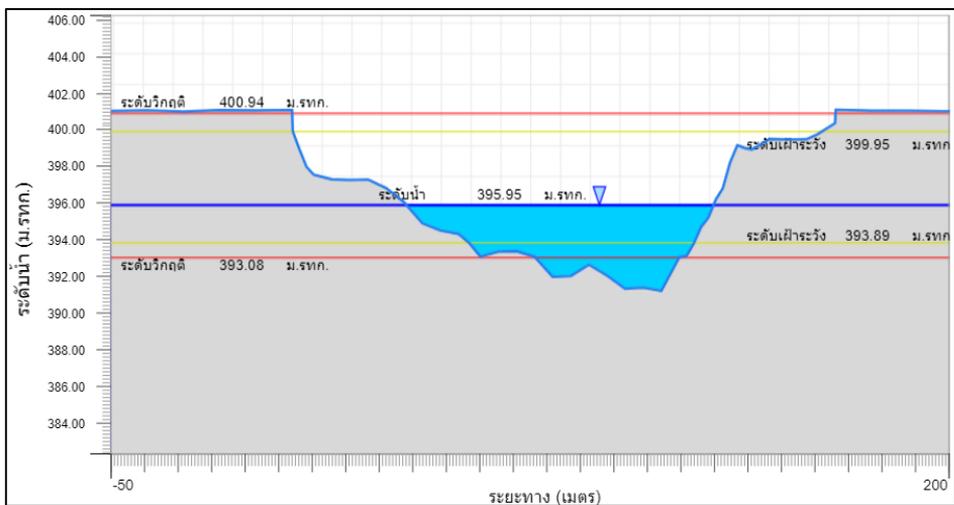
⁷ ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “ระบบติดตามสถานการณ์น้ำทางไกลอัตโนมัติ (ลุ่มน้ำกและโขงเหนือ),” 2567, http://tele-kokkhong.dwr.go.th/home/Index_HOME, สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2567.



ภาพ 3 ภาพตัดขวางลำน้ำบริเวณสถานีสะพานมิตรภาพแม่น้ำวาง-ท่าดอน
 ที่มา: ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ, 2567.

2) สถานีสะพานพ่อบุณเมืองรายมหาราช

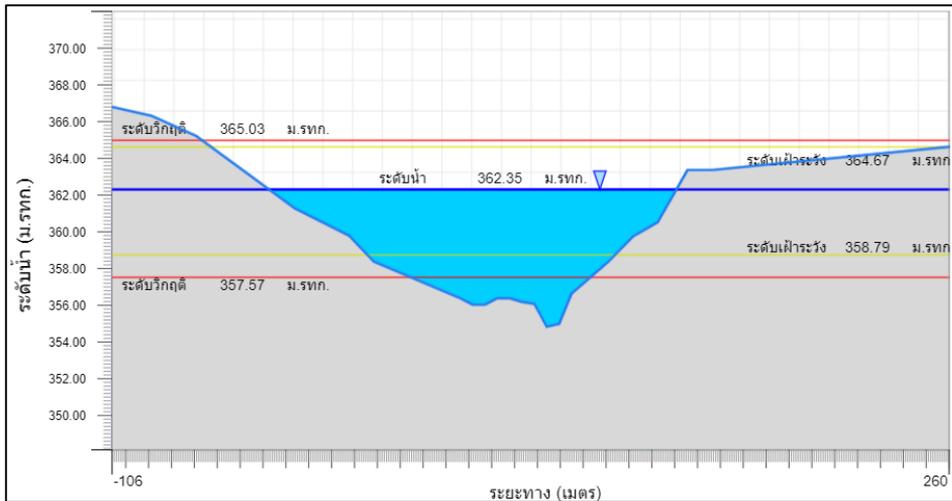
มีระดับพื้นท้องน้ำอยู่ที่ 391.27 ม.รทก. และกำหนดระดับการฝ้าระวังน้ำท่วมอยู่ที่ระดับ 399.95 ม.รทก. น้ำแล้งอยู่ที่ระดับ 393.89 ม.รทก. และกำหนดระดับวิกฤติน้ำท่วมอยู่ที่ระดับ 400.94 ม.รทก. น้ำแล้งอยู่ที่ระดับ 393.08 ม.รทก.



ภาพ 4 ภาพตัดขวางลำน้ำบริเวณสถานีสะพานพ่อบุณเมืองรายมหาราช
 ที่มา: ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ, 2567.

3) สถานีสะพานสบกก

มีระดับพื้นท้องน้ำอยู่ที่ 361.32 ม.รทก. และกำหนดระดับการเฝ้าระวังน้ำท่วมอยู่ที่ระดับ 364.67 ม.รทก. น้ำแล้งอยู่ที่ระดับ 358.79 ม.รทก. และกำหนดระดับวิกฤติน้ำท่วมอยู่ที่ระดับ 365.03 ม.รทก. น้ำแล้งอยู่ที่ระดับ 357.57 ม.รทก.



ภาพ 5 ภาพตัดขวางลำน้ำบริเวณสถานีสะพานสบกก

ที่มา: ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ, 2567.

โดยตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2566 ถึงเดือนกรกฎาคม 2567 ระดับความลึกของน้ำจากสถานีตรวจวัดเฉลี่ยที่ระดับ 3.30 เมตร ดังตาราง 2

ตาราง 2 ระดับน้ำแต่ละสถานีในรูปแบบรายเดือน (ม.รทก/ม)

| เดือน/ปี | สะพานแม่น้ำวาง- ท่าดอน | | สะพานพ่อขุนเม็ง ราย | | สะพานสบกก | | เฉลี่ย | |
|----------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | ระดับ น้ำ (ม. รทก) | ความ ต่าง ท้องน้ำ (ม) | ระดับ น้ำ (ม. รทก) | ความ ต่าง ท้อง น้ำ(ม) | ระดับ น้ำ (ม. รทก) | ความ ต่าง ท้อง น้ำ(ม) | ระดับ น้ำ (ม. รทก) | ความ ต่าง ท้อง น้ำ(ม) |
| ส.ค.66 | 439.61 | 3.72 | 394.50 | 3.23 | 360.32 | 5.44 | 398.14 | 4.13 |
| ก.ย.66 | 439.66 | 3.77 | 394.59 | 3.32 | 360.22 | 5.34 | 398.16 | 4.14 |
| ต.ค.66 | 439.75 | 3.86 | 394.71 | 3.44 | 360.20 | 5.32 | 398.22 | 4.21 |

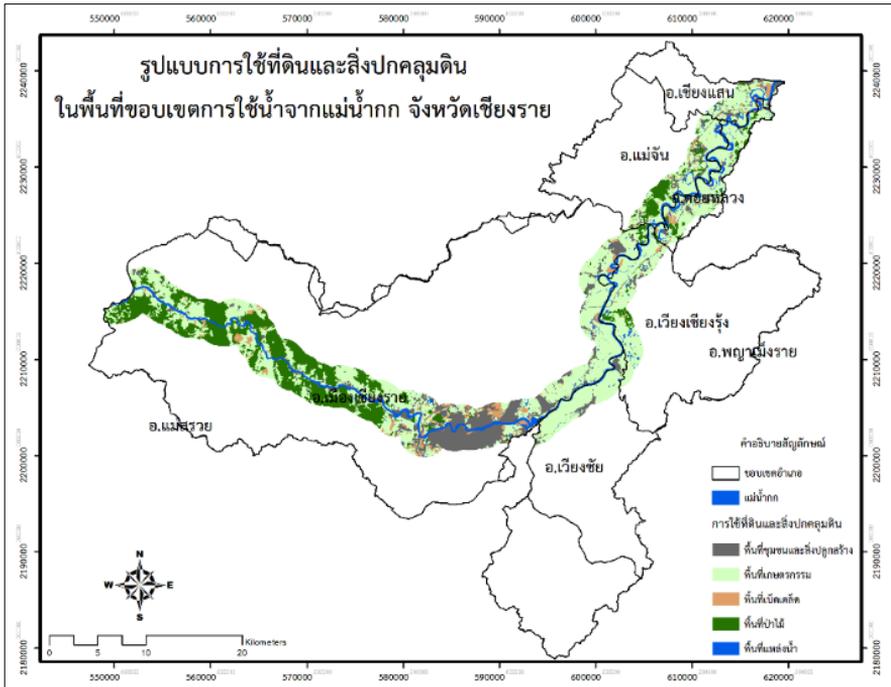
ตาราง 2 (ต่อ)

| เดือน/ปี | สะพานแม่น้ำวาง- ท่าตอน | | สะพานพ่อบุญเมิ่ง ราย | | สะพานสบกก | | เฉลี่ย | |
|----------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------------------------|
| | ระดับ น้ำ | ความ ต่าง ท้องน้ำ | ระดับ น้ำ | ความ ต่าง ท้อง น้ำ(ม) | ระดับ น้ำ | ความ ต่าง ท้อง น้ำ(ม) | ระดับ น้ำ | ความ ต่าง ท้อง น้ำ(ม) |
| | (ม. รทก) | (ม) | (ม. รทก) | | (ม. รทก) | | (ม. รทก) | |
| พ.ย.66 | 439.38 | 3.49 | 394.23 | 2.96 | 359.35 | 4.47 | 397.65 | 3.64 |
| ธ.ค.66 | 438.99 | 3.10 | 393.75 | 2.48 | 358.65 | 3.77 | 397.13 | 3.12 |
| ม.ค.67 | 438.81 | 2.92 | 393.43 | 2.16 | 358.33 | 3.45 | 396.85 | 2.84 |
| ก.พ.67 | 438.69 | 2.80 | 393.21 | 1.94 | 358.04 | 3.16 | 396.65 | 2.63 |
| มี.ค.67 | 438.60 | 2.71 | 393.04 | 1.77 | 357.94 | 3.06 | 396.53 | 2.52 |
| เม.ษ.67 | 438.80 | 2.91 | 392.99 | 1.72 | 358.06 | 3.18 | 396.62 | 2.61 |
| พ.ค.67 | 438.67 | 2.78 | 393.14 | 1.87 | 358.15 | 3.27 | 396.65 | 2.64 |
| มิ.ย.67 | 439.09 | 3.20 | 393.82 | 2.55 | 359.31 | 4.43 | 397.41 | 3.39 |
| ก.ค.67 | 439.32 | 3.43 | 394.15 | 2.88 | 359.79 | 4.91 | 397.75 | 3.74 |
| เฉลี่ย | 439.11 | 3.22 | 393.80 | 2.53 | 359.03 | 4.15 | 397.31 | 3.30 |

แม่น้ำกกในเขตจังหวัดเชียงรายมีขนาดพื้นที่ 14,132,812.33 ตารางเมตร หรือคิดเป็น 8,833.01 ไร่ มีลักษณะความลึกของพื้นที่ท้องน้ำเฉลี่ยที่ 3.30 เมตร ทำให้ลักษณะเชิงพื้นที่ของแม่น้ำจะมีความจุในการกักเก็บน้ำอยู่ที่ 46,638,280.67 ลูกบาศก์เมตร

2.4 การใช้น้ำจากการใช้ที่ดิน

พื้นที่ลุ่มน้ำกก เขตจังหวัดเชียงรายมีลักษณะการใช้ทรัพยากรน้ำจากลำน้ำโดยตรงผ่านกระบวนการที่หลากหลาย และเมื่อประเมินจากลักษณะเชิงพื้นที่ผนวกกับความสามารถในการนำน้ำจากลำน้ำกกมาใช้ที่เหมาะสมกับกระบวนการอยู่ในระยะห่างจากลำน้ำ 2 กิโลเมตร นำมาซึ่งการใช้ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำดังแสดงในภาพ 6 และตาราง 3



ภาพ 6 การใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมดินในระยะ 2 กิโลเมตร พื้นที่ลุ่มน้ำกัก จังหวัดเชียงราย
ที่มา: อธิธิพัทธ์ เรืองกิจวัฒน์, 2567.

ตาราง 3 ปริมาณการใช้น้ำในลำนํ้ากักจากรูปแบบการใช้ที่ดิน จังหวัดเชียงราย

| ลำดับ | การใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมดิน | ไร่ | อัตราการใช้น้ำ |
|-------|------------------------------|------------|----------------|
| 1 | พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง | 36,846.82 | 16,859.74 |
| 2 | พื้นที่เกษตรกรรม | 154,304.56 | 1,764,765.17 |
| 3 | พื้นที่เบ็ดเตล็ด | 5,938.09 | 52,255.20 |
| | รวม | 197,089.47 | 1,833,880.11 |

3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผลการศึกษา

จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า ลุ่มน้ำกักในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ 1,910.46 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 1,194,027.31 ไร่ มีลักษณะการใช้ที่ดินและสิ่งปกคลุมดินที่มากที่สุดได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ผลัดใบ พื้นที่นาข้าว พื้นที่ปลูกข้าวโพด พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และ

พื้นที่ปลูกยางพารา โดยมีพื้นที่ 340,043.68 ไร่ 277,597.56 ไร่ 128,878.47 ไร่ 122,426.93 ไร่ และ 76,138.61 ไร่ ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์ปริมาณน้ำพบว่าพื้นที่แม่น้ำกกในเขตจังหวัดเชียงรายมีขนาดพื้นที่ 14,132,812.33 ตารางเมตร หรือคิดเป็น 8,833.01 ไร่ มีลักษณะความลึกของพื้นที่ตื้นน้ำเฉลี่ยที่ 3.30 เมตร ทำให้ลักษณะเชิงพื้นที่ของแม่น้ำจะมีความจุในการกักเก็บน้ำอยู่ที่ 46,638,280.67 ลูกบาศก์เมตร และมีการใช้น้ำจากการใช้ที่ดินในพื้นที่ระยะห่างจากลำน้ำไม่เกิน 2 กิโลเมตรอยู่ที่ 1,833,880.11 ลูกบาศก์เมตร ทำให้ปริมาณน้ำยังเพียงพอต่อการใช้จากลำน้ำกกโดยตรง

3.2 อภิปรายผล

ผลการวิเคราะห์สมดุลของการใช้น้ำระหว่างปริมาณน้ำในแม่น้ำกก และการใช้น้ำจากการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำกก จังหวัดเชียงรายยังคงมีปริมาณน้ำที่เพียงพอต่อการใช้โดยตรงจากแหล่งน้ำซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะของการจัดการพื้นที่ในการเลือกรูปแบบการใช้ที่ดิน การเลือกชนิดพันธุ์พืชในการเพาะปลูก และการจัดการน้ำตามนวัตกรรมที่มีอยู่โดยหมายความถึงวิธีการนำน้ำจากลำน้ำกกมาใช้ตามความต้องการของการใช้ที่ดินซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของอนิรุจน์⁸ ที่ประเมินความเพียงพอของน้ำด้านการเกษตรกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม แต่แตกต่างกันที่รูปแบบของการวิเคราะห์ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวประเมินเพียงแค่ข้อมูลด้านเกษตรกรรมทั้งลุ่มน้ำ แต่งานวิจัยครั้งนี้ประเมินการใช้น้ำจากการใช้ที่ดินทุกรูปแบบที่มีกิจกรรมของมนุษย์มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

3.3 ข้อเสนอแนะ

3.3.1 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

จากผลการวิจัยพบว่าปัจจุบันการใช้น้ำจากลำน้ำกกโดยตรงนั้นอยู่ในขอบเขตพื้นที่ 1-2 กิโลเมตร ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ศึกษาสามารถออกแบบแผนการจัดการเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาในอนาคตจำเป็นต้องขยายพื้นที่ในการศึกษาและต้องสอดคล้องกับการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังเป็นแนวทางในการวางแผนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนานโยบายต่อไป

3.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการประเมินสมดุลจากการใช้น้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำกกในระยะทาง 2 กิโลเมตรในการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการน้ำและการใช้ประโยชน์ของน้ำซึ่งจะสามารถต่อยอดในการพัฒนาระบบจ่ายน้ำ และการประเมินความเหมาะสมของการเพาะปลูกและใช้น้ำในรูปแบบอื่น ๆ อีกทั้งยังสามารถเพิ่มมิติในการวิจัย เช่น มิติทางสังคม วัฒนธรรม เป็นต้น

⁸ อนิรุจน์ คำนล, “การประเมินน้ำต้นทุนและความต้องการใช้น้ำเกษตรกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม,” 2561, <http://repository.nida.ac.th/handle/662723737/4387>, สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2567.

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการเกษตร. “การใช้น้ำอย่างรู้คุณค่า...ในการปลูกพืชไร่.” 2567.
<https://esc.doae.go.th/plant/>. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568.
- ชูศักดิ์ วิทยาภัก. “หมู่บ้านกับศักยภาพในการจัดการทรัพยากร:กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำชุมชนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมภาคเหนือ.” ใน เอกสารการสัมมนาเรื่อง ความรู้เกี่ยวกับหมู่บ้าน. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.
- ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “ระบบติดตามสถานการณ์น้ำทางไกลอัตโนมัติ (ลุ่มน้ำกกและโขงเหนือ).” 2567.
http://tele-kokkhong.dwr.go.th/home/Index_HOME. สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2567.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. “ข้อมูลลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำโขงเหนือ.” 2564.
http://rbmd.onwr.go.th/?page_id=10456. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2567.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). ตำราเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศศาสตร์ กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2552.
- อนิรุจน์ ค้านล. “การประเมินน้ำต้นทุนและความต้องการใช้น้ำเกษตรกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม.” 2561.
<http://repository.nida.ac.th/handle/662723737/4387>. สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2567.
- Styles, S. W. and C. M. Burt. *Handbook for Water Conservation Coordinators. Developed for USBR (Mid-Pacific Region) and California Resource Conservation Districts.* California, United States: Irrigation Training and Research Center, 1998.