Legal State Journal

วารสารนิติรัฐ

ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2568)

ISSN 2822-1281 (Online)

Publisher: Kanchanarat Law Office

Email: legalstatejournal@gmail.com

Website: https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

วารสารนิติรัฐ

ชื่อวารสาร

ภาษาไทย: วารสารนิติรัฐ
ภาษาอังกฤษ: Legal State Journal
เว็บไซต์: https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

วัตถุประสงค์

วารสารนิติรัฐจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัยด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการศึกษา

ขอบเขต

วารสารนิติรัฐจะตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการศึกษา

กำหนดเผยแพร่ฉบับออนไลน์

ตีพิมพ์ปีละ 4 ฉบับ ประกอบด้วย ฉบับที่ 1 (เดือนมกราคม – มีนาคม) ฉบับที่ 2 (เดือนเมษายน – มิถุนายน) ฉบับที่ 3 (เดือนกรกฎาคม – กันยายน) และฉบับที่ 4 (เดือนตุลาคม – ธันวาคม) บนเว็บไซต์ https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

นโยบาย

1. บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน โดยผู้ทรงคุณวุฒิจะไม่ทราบข้อมูลของผู้นิพนธ์ (Double-Blinded Peer Review)
2. บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนหรืออยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาจากวารสารหรือแหล่งเผยแพร่อื่นใด
3. บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเป็นความคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ ไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน
4. บรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการพิจารณาและตัดสินการตีพิมพ์บทความในวารสาร

คำชี้แจงสิทธิ์ส่วนบุคคล

ชื่อและที่อยู่อีเมล หรือข้อมูลส่วนบุคคล ที่กรอกในเว็บไซต์วารสารนี้จะใช้สำหรับวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในงานวารสารเท่านั้นและจะไม่เปิดเผยเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจกรรมอื่น ๆ หรือให้กับบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดทราบ

เจ้าของ

สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน
76 หมู่ 6 ตำบลหนองงูเหลือม อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย
อีเมล: legalstatejournal@gmail.com
เว็บไซต์: https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ

ดร.กัญจนรัตน ศรีเพชรสุพรรณ, สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน, ประเทศไทย
Dr. Kanchanarat Sripetsuphan, Kanchanarat Law Office, Thailand

รองบรรณาธิการ

ดร.ปัญญา ศรีเพชรสุพรรณ, สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน, ประเทศไทย
Dr. Panya Sripetsuphan, Kanchanarat Law Office, Thailand

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.สหธน รัตนไพจิตร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย
Prof. Dr. Sahaton Rattanapijit, Thammasat University, Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.อำนวย ทองโปร่ง, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Dr. Amnuay Thongprong, Ramkhamhaeng University, Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.เริงรณ ล้อมลาย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Dr. Roengron Lormlai, Ramkhamhaeng University, Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.สุวัฒน์ วิวัฒนานนท์, มหาวิทยาลัยปทุมธานี, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Dr. Suwat Viwattananon, Pathum Thani University, Thailand

รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย
Assoc. Prof. Prasert Tansiri, Ramkhamhaeng University, Thailand

ดร.ชิตาพร พิศลยบุตร โต๊ะวิเศษกุล, มหาวิทยาลัยบูรพา, ประเทศไทย
Dr. Chitaporn Pisolyabutra Tovisetkul, Burapha University, Thailand

ดร.ฐานริณทร์ หาญเกียรติวงศ์, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, ประเทศไทย
Dr. Thanarin Harnkiattiwong, Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Thailand

ดร.นิษฐนาถ บุลสถาพร, มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, ประเทศไทย
Dr. Nitthanart Boonsathaporn, Rattana Bundit University, Thailand

ดร.ศักดิ์ดา ต้นคชสาร, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประเทศไทย
Dr. Sakda Tonkotchasan, Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, Thailand

ดร.ชนาธิป ชินะนาวิน, ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา, ประเทศไทย
Dr. Chanathip Chinanawin, Chief Judge in the Research Division of the Supreme Court, Thailand

น.ส.เปรมใจ เกียงเอีย, สำนักงานกฎหมายอภิบุญ, ประเทศไทย
Ms. Premjai Kearng-ear, Apiboon Law, Thailand

การเผยแพร่ฉบับออนไลน์

เผยแพร่บนเว็บไซต์ https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

ติดต่อ

สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน
76 หมู่ 6 ตำบลหนองงูเหลือม อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย
อีเมล: legalstatejournal@gmail.com
เว็บไซต์: https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติรัฐ (Legal State Journal) ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2568) ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ฉบับออนไลน์ รวมทั้งสิ้น 5 บทความ ได้แก่ (1) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม (2) พรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 (3) การเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 (4) ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย ตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551: การศึกษาตามแนวการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ และ (5) การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568

ในนามบรรณาธิการวารสารนิติรัฐ ขอขอบคุณผู้นิพนธ์ทุกท่านที่ได้ให้ความสนใจส่งบทความเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของวารสาร และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความที่ได้เอาใจใส่ในการให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในด้านเนื้อหาที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้นิพนธ์ ซึ่งทำให้ผู้นิพนธ์สามารถปรับปรุงและแก้ไขบทความให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการผู้สนใจทั่วไปในการนำไปอ้างอิงได้ อนึ่งหากนักวิชาการผู้สนใจทั่วไปสนใจที่จะตีพิมพ์เผยแพร่บทความวิชาการและบทความวิจัย สามารถส่งบทความได้บนเว็บไซต์ https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ เพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต่อไป

ดร.กัญจนรัตน ศรีเพชรสุพรรณ
บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

สารบัญ

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม..... 1
โสภณพิสุทธิ์ จิตจำ, จรัล เล็งวิทยา, อุทิศ สุภาพ

พรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566..... 13
พงศกร รัตนเรืองวัฒนา

การเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5
ของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567..... 24
วิชชา กลิ่นประทุม

ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย ตามหลักสูตรประถมศึกษา
พ.ศ. 2503-2551: การศึกษาตามแนวการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์..... 34
วุฒิศักดิ์ ศิลาสามสี, พัด ลวางกูร, เกรียงชัย ปึงประวัติ, นิพนธ์ โซะเฮง

การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568..... 46
จงดี รวมลาภ, เกรียงชัย ปึงประวัติ, ณัฐพงศ์ บุญเหลือ, นิพนธ์ โซะเฮง

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

โสภณพิสุทธิ์ จิตจำ[1] จรัล เล็งวิทยา[2] อุทิศ สุภาพ[3]

วันที่รับบทความ: 27 กรกฎาคม 2568 วันแก้ไขบทความ: 23 ธันวาคม 2568 วันตอบรับบทความ: 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 (1) มาตรา 5 ได้เปลี่ยนนิยามขอบเขตการเป็น “โรงงาน” จากกิจการที่มีกำลังเครื่องจักรตั้งแต่ 5 แรงม้าหรือคนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไปให้สูงขึ้นเป็นกำลังเครื่องจักรตั้งแต่ 50 แรงม้าหรือคนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ส่งผลให้เกิดช่องว่างของขนาดกำลังแรงม้าของเครื่องจักร และทำให้โรงงานที่ใช้เครื่องจักรขนาด 5 แรงม้า แต่ไม่เกิน 50 แรงม้า ไม่เข้าข่ายนิยามการเป็นโรงงานที่จะต้องอยู่ในกำกับของกฎหมายโรงงานต่อไป ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความมาตรา 5 เป็น “เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 20 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 20 แรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป” (2) มาตรา 5 นิยาม “ตั้งโรงงาน” มิได้มีการบัญญัติการก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานไว้ด้วย จึงส่งผลให้บทนิยามนี้ขัดแย้งต่อเจตนารมณ์และเงื่อนไขสำคัญในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 โดยเพิ่มข้อความ “การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงาน” (3) การที่พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 10 ได้บัญญัติยกเลิกอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา 14 และการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา 15 จึงเป็นการลดทอนมาตรการตรวจสอบเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาโรงงานที่ประกอบกิจการมาระยะหนึ่งให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย ดังนั้น ควรนำบทบัญญัติมาตรา 14 และมาตรา 15 ที่ยกเลิกไปแล้วกลับมาบัญญัติไว้คงเดิม และ (4) การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีโรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน จึงทำให้เมื่อเกิดความเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานแล้ว ผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายก็ต่อเมื่อผู้เสียหายต้องฟ้องร้องให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานรับผิด ซึ่งทำให้ผู้เสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลานาน ตลอดจนไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอและรวดเร็ว ดังนั้น ควรเพิ่ม (9) ของมาตรา 8 ให้มีข้อความดังนี้ “(9) การกำหนดให้มีโรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยกับผู้รับประกันภัยตามกฎหมายว่าด้วยประกันภัย เพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน”

คำสำคัญ: โรงงานอุตสาหกรรม; ตั้งโรงงาน; พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

[1]นักศึกษาปริญญาเอก, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: s.chitcham1963@gmail.com
[2]คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
[3]ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

Open Access © 2025 Published by Kanchanarat Law Office
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Legal Measures to Control Industrial Factory Operations

Sophonpisut Chitcham[1] Jaral Lengvittaya[2] Utid Suparp[3]

Received: July 27, 2025	Revised: December 23, 2025	Accepted: December 25, 2025

Abstract

This research article examines the legal measures to control the industrial factory operations appropriate with the current situations in Thailand. The qualitative research method was conducted. Data were collected using the techniques of documentary research, in-depth interview, and focus group discussion. Data analysis was conducted using the techniques of content analysis and comparative analysis. Findings show that the Factory Act, B.E. 2535 (1992) and the amended Factory Act (No. 2), B.E. 2562 (2019) (1) Section 5 has changed from requiring a factory to have five horsepower machinery or seven workers to having more than fifty horsepower machinery or more than fifty workers. This results in a loophole of the size of the horsepower of the machinery. Businesses with less than the specified machinery horsepower or number of workers are not classified as factories under the factory law. The content in Section 5 should be amended from "The machinery of fifty horsepower or equivalent of more than fifty horsepower or more than fifty workers" to be "The machinery of twenty horsepower or the equivalent of more than twenty horsepower or more than twenty workers". (2) Section 5 does not prescribe the construction of a building to install machinery for factory operations. This results in the definition being in conflict with the intention and the major condition in an issuance of permits in accordance with the Factory Act, B.E. 2535 (1992). Section 5 should be amended by adding "the construction of a building for the installation of machinery for factory operations" (3) Section 10 cancels the expiry dates of factory operation permits under Section 14 and the renewal of factory operation permits under Section 15. This reduces the investigation measures to prevent and solve the problems of factories in operation for sometime to be in a safe condition. The provisions of Sections 14 and 15 that were cancelled should be restored. (4) Do not have provisions to designate those certain types or kinds of factory in accordance with Section 7 to have insurance to compensate for damages from the operations of factories. Therefore, when damages occur from the operations of factory, the injured person will receive the compensation only when the injured person sues the operator for liabilities. The injured person has to pay for the expenses and this takes a long time and does not have sufficient compensation in a speedy manner. Section 8 should add (9) to be "The designation of certain types or kinds of factory in accordance with Section 7 must have insurance with insurers in accordance with the insurance law in order to have compensation for damages that occur from factory operations."

Keywords: Industrial Factory; Establishing a Factory; The Factory Act B.E. 2535
Type of Article: Research Article

[1]LL.D. Candidate, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: s.chitcham1963@gmail.com
[2]Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
[3]Justice of the Court of Appeal

บทนำ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงานในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมมาแล้วถึง 8 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 โดยทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวได้มีการยกเลิกไปแล้ว ส่วนอีก 3 ฉบับที่ยังคงใช้บังคับในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุผลเพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็ก และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 1 (ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ) และจำพวกที่ 2 (ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน) ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว พบว่า ยังมีปัญหาข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีข้อบกพร่อง ไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์สังคมไทยในปัจจุบันในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

1. **ปัญหาการนิยามขอบเขตการเป็นโรงงาน** เดิมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “โรงงาน” หมายความว่า “อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุงแปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง” ต่อมาพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามขอบเขตการเป็นโรงงานใหม่ โดยบัญญัติให้ “โรงงาน” หมายความว่า “อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าสิบแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าสิบแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งผลของการเปลี่ยนนิยามขอบเขตการเป็นโรงงานจากกิจการที่มีกำลังเครื่องจักร 5 แรงม้าหรือคนงาน 7 คนขึ้นไป ให้สูงขึ้นเป็นกำลังเครื่องจักร 50 แรงม้าหรือคนงาน 50 คนขึ้นไป ทำให้เกิดช่องว่างของขนาดกำลังแรงม้าของเครื่องจักรถึง 10 เท่า และทำให้โรงงานที่ใช้เครื่องจักรขนาด 5 แรงม้า แต่ไม่เกิน 50 แรงม้า เกือบ 70,000 โรงงาน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) ไม่เข้าข่ายนิยามการเป็น “โรงงาน” ที่จะต้องอยู่ในกำกับของกฎหมายโรงงานต่อไป รวมทั้งทำให้การเพิ่มจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ไม่เข้าข่ายนิยาม “โรงงาน” ในกฎหมายฉบับนี้ สามารถเปิดกิจการได้ทั่วประเทศจะตั้งอยู่ในอาคารหรือสถานที่ใดก็ได้ และไม่ต้องไปขอใบอนุญาตก่อสร้างโรงงาน เพราะขั้นตอนที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารในพื้นที่ของตนเองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้ถูกตัดออกไปเรียบร้อยแล้วจากนิยามโรงงานในลักษณะนี้ ด้วยเหตุนี้ การนิยามขอบเขตการเป็นโรงงานที่เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ 50 แรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 50 แรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จึงมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการควบคุมผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบัน

2. **ปัญหาการกำหนดนิยาม “ตั้งโรงงาน”** เดิมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ตั้งโรงงาน” หมายความว่า “การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงาน หรือนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการ” ต่อมาพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยาม “ตั้งโรงงาน” หมายความว่า “การนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการโรงงาน หรือนำคนงานมาประกอบกิจการโรงงานในกรณีที่ไม่มีการใช้เครื่องจักร” ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ใน

ปัจจุบัน บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต” การแก้ไขนิยามคำว่า “ตั้งโรงงาน” จากเดิมที่หมายถึงตั้งแต่ขั้นตอนการก่อสร้างอาคารโรงงานให้เหลือเพียงความหมายว่า “การนำเครื่องจักรสำหรับการประกอบกิจการโรงงานเข้ามาติดตั้ง หรือการนำคนงานมาประกอบกิจการโรงงานในกรณีที่ไม่มีการใช้เครื่องจักร” จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถก่อสร้างอาคารโรงงานได้โดยไม่ต้องรอให้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง. 4) ซึ่งส่งผลให้เกิดความหละหลวมในการตรวจสอบและพิจารณาถึงความเหมาะสมของทำเลที่ตั้งโรงงาน และผลกระทบอื่น ๆ ที่จะเกิดตามมาในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ บทนิยาม “ตั้งโรงงาน” นี้ จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์และเงื่อนไขสำคัญในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่จะต้องมีการตรวจสอบและพิจารณาถึงความเหมาะสมของทำเลที่ตั้ง ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง รวมถึงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของโรงงานก่อนการอนุญาต โดยเฉพาะสำหรับโรงงานขนาดใหญ่ที่เข้าข่ายจะต้องมีการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอต่อหน่วยงานเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาตและนำเอามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทั้งในระยะก่อสร้างและดำเนินโครงการมากำหนดเป็นเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตด้วย

3. ปัญหาการไม่มีอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เดิมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 14 ได้กำหนดอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 (ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้) ไว้ 5 ปี และมาตรา 15 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการต่ออายุของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 10 บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ส่งผลให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ไม่ต้องมีการขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หรืออาจกล่าวได้ว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ไม่มีวันหมดอายุ หรือเป็นแบบตลอดชีพ และผลของการยกเลิกอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานส่งผลให้ไม่ต้องมีการตรวจสอบสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยของสถานประกอบกิจการ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นขั้นตอนหนึ่งสำหรับให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบสภาพโรงงานและเป็นมาตรการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการต้องทำการปรับปรุงแก้ไขโรงงานที่ประกอบกิจการมาระยะหนึ่งแล้วให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่จะต้องนำเอาเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบความเดือดร้อนจากโรงงานมาพิจารณาประกอบการต่ออายุใบอนุญาตหรือการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้โรงงานต้องปฏิบัติตามด้วย ด้วยเหตุนี้ การยกเลิกอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงเป็นการลดทอนมาตรการตรวจสอบเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะส่งผลกระทบรุนแรงในระยะยาว และถ้าเป็นการลดทอนมาตรการตรวจสอบดังกล่าวสมควรที่จะให้นำมาบัญญัติไว้ดังเดิม

4. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้โรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานและบุคคลภายนอก เนื่องจากปัจจุบันความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากอุบัติภัยจากการประกอบกิจการโรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเกิดอัคคีภัย การปล่อยอากาศเสียน้ำเสีย หรือของเสียจากการประกอบกิจการโรงงาน หรือการระเบิดต่าง ๆ ในโรงงานล้วนแต่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งจะต้องรับผิดทางอาญา สำหรับความรับผิดทางแพ่งต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายก็ต่อเมื่อผู้เสียหายต้องฟ้องร้องให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานรับผิด ซึ่งผู้เสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลานาน ตลอดจนไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอและรวดเร็ว หากกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมีนโยบายให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 คือ โรงงานจำพวกที่ 1 (ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ) โรงงานจำพวกที่ 2 (ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้พนักงาน

เจ้าหน้าที่ทราบก่อน) และโรงงานจำพวกที่ 3 (ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้) ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติภัยในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำประกันภัยในเรื่องต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ การประกันภัยถือเป็นเครื่องมือทางการเงินชนิดหนึ่งที่ช่วยให้โรงงานเกิดความรอบคอบและระมัดระวังในการประกอบกิจการโรงงานมิให้เกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยและบรรเทาความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคล ทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือใกล้เคียงโรงงาน ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 น่าจะสามารถออกกฎเพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานโรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ทำประกันภัยได้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะสร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ (1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดหลัก ๆ คือ (1.1) แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ แนวคิดการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม แนวคิดการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แนวคิดการป้องกันโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด แนวคิดเรื่องการป้องกันล่วงหน้า (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550; โสภารัตน์ จารุสมบัติ และนนท์ นุชหมอน, 2554; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560; Barrow, 2005) (1.2) แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ แนวคิดเรื่องการกำหนดมาตรฐาน แนวคิดการกำหนดให้มีระบบการกำจัดของเสีย แนวคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2544; นฤมล เสกธีระ, 2558; ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2559) (1.3) แนวคิดการส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ แนวคิดมาตรฐานระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2556) (2) แนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในโรงงานอุตสาหกรรม (วิฑูรย์ สิมะโชคดี, 2543) (3) แนวคิดการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ รักษาความปลอดภัย ความผาสุกและอนามัย (“พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2482,” 2482) เพื่อให้มีการควบคุมและให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรม (“พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503,” 2503) เพื่อให้มาตรการควบคุมและคุ้มครองการประกอบอุตสาหกรรมเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ (“พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512,” 2512) เพื่อป้องกันและขจัดมลพิษที่เกิดแก่สภาวะแวดล้อม (“พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518,” 2518) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมในพระราชบัญญัติโรงงาน (“พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522,” 2522) เพื่อพัฒนากิจการอุตสาหกรรมให้เป็นไปอย่างเสรี (“พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535,” 2535) เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็ก (“พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562,” 2562) และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (“พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562,” 2562) และ (4) สังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ ปิยพร กิตติเวช (2561), สมนึก จงมีวศิน (2562), วรวุฒิ เหล่าบ้านค้อ และแก้วกัญญา เสวกสุริยวงศ์

(2563), พิษณุ เจนดง (2565) เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ มาจัดระเบียบข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลอยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อเป็นเรื่อง ๆ ไป พร้อมทั้งตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยสัมภาษณ์ตัวบุคล เจาะลึกเนื้อหาที่จะสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้งและรอบด้านที่มีลักษณะของแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง (structured interviews) โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์ที่มีแนวคำถามหลักที่ใช้เป็นเครื่องมือในการได้ข้อมูลที่ต้องการอย่างดีที่สุดมาตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย และแนวคำถามเสริมเพิ่มเติมที่จะใช้สัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เพื่อเก็บประเด็นและรายละเอียดที่มาเติมเต็มงานวิจัยในส่วนอื่น ๆ ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งข้อดีของการเลือกใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่ผู้วิจัยใช้นั้นยังมีความยืดหยุ่นในการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยอาจจะดัดแปลงคำถามบางข้อต่อไปได้

2.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่จะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่า 15 ปี โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 5 กลุ่ม จำนวน 70 คน ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการควบคุมผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 14 คน กลุ่มกรรมการชำนาญการในการพิจารณางานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 4 คน กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรสาคร ชลบุรี ระยอง สระบุรี จำนวน 48 คน กลุ่มผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 2 คน และกลุ่มนักวิชาการกฎหมายหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านการจัดการด้านอุตสาหกรรม จำนวน 2 คน

2.2 เครื่องมือที่ผู้วิจัยใช้ในการรวบรวมข้อมูล คือ “แบบสัมภาษณ์” (interview form) ที่มีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด (open ended question) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์หรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ตอบคำถามได้อย่างเต็มที่ โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกจากแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสร้างเป็นข้อคำถาม

2.3 วิธีการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างเสร็จแล้วไปดำเนินการตรวจเครื่องมือก่อนนำไปใช้สัมภาษณ์จริงตรวจโดยอาจารย์ที่ปรึกษา จำนวน 2 คน เมื่อผ่านการตรวจสอบแล้ว จึงนำข้อคำถามไปปรับปรุงแก้ไขก่อนนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ต่อไป

2.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยดำเนินการถอดบันทึกเสียงและประมวลผลทันที เพื่อสรุปเป็นร่างแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมและนำไปจัดสนทนากลุ่มเพื่อยืนยันผลการวิจัยและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญต่อไป

3. การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ผู้วิจัยใช้วิธีการนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “ยืนยันผลการวิจัย” รวมทั้ง “หาแนวทางสร้างมาตการกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม” ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยเลือกผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 8 คน ได้แก่ ผู้พิพากษาศาลแขวงนนทบุรี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษแผนกคดีแรงงาน พนักงานอัยการศาลจังหวัดตลิ่งชัน ทนายความประธานมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี อุปนายกฝ่ายช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายสภาทนายความ กรรมการทนายความด้านสิ่งแวดล้อม และวิศวกรสิ่งแวดล้อม

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม คือ “แบบการสนทนากลุ่ม” ที่สร้างขึ้นจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกมากำหนดเป็นประเด็นคำถามที่จะสนทนากลุ่ม

3.3 การตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยนำแบบการสนทนากลุ่มที่สร้างเสร็จแล้วไปดำเนินการตรวจเครื่องมือโดยอาจารย์ที่ปรึกษา จำนวน 2 คน และเมื่อผ่านการตรวจสอบแล้ว จึงนำแบบการสนทนากลุ่มไปปรับปรุงแก้ไขก่อนนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มต่อไป

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมเครื่องมือที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม เมื่อดำเนินการสนทนากลุ่มเสร็จแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาถอดข้อมูลจากแผ่นบันทึกภาพและวิดีโอ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์จากเอกสาร (documentary analysis) การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก และการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์ด้วยกระบวนการจัดระเบียบข้อมูล และการหาข้อสรุป ตีความผลการวิจัย และตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัย

แม้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุผลเพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็ก และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ยังมีปัญหาการนิยามขอบเขตการเป็นโรงงาน ปัญหาการกำหนดนิยาม “ตั้งโรงงาน” ปัญหาการไม่มีอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้โรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานและบุคคลภายนอก ที่ถือว่าเป็นข้อบกพร่องไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์สังคมไทยในปัจจุบันในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหา ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเหมาะสมกับสภาพการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ดังนี้

1. มาตรา 5 บัญญัติว่า “โรงงาน” หมายความว่า “อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าสิบแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าสิบแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง” ควรแก้ไขเป็น “โรงงาน” หมายความว่า “อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ยี่สิบแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ยี่สิบแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2. มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ว่า “ตั้งโรงงาน” หมายความว่า “การนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการโรงงาน หรือนำคนงานมาประกอบกิจการโรงงานในกรณีที่ไม่มีการใช้เครื่องจักร” ควรเพิ่มข้อความ ดังนี้ “ตั้งโรงงาน” หมายความว่า “การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงาน หรือนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการ”

3. มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ว่า “ให้ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535” ควรเพิ่มมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยนำมาตรา 14 และมาตรา 15 ที่ยกเลิกกลับมาเขียนไว้ดังเดิม ดังนี้

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “ใบอนุญาตให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ห้านับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการ เว้นแต่มีการย้ายโรงงานตามมาตรา 27 หรือมีการเลิกประกอบกิจการโรงงาน ให้ถือใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตใหม่ หรือวันที่เลิกประกอบกิจการโรงงาน

ถ้ามีเหตุอันสมควรเพื่อยุติการประกอบกิจการในอนาคตอันใกล้ ผู้อนุญาตโดยอนุมัติรัฐมนตรีจะออกใบอนุญาตให้มีอายุสั้นกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ใบอนุญาตที่ออกในกรณีนี้จะขอต่ออายุอีกไม่ได้”

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “การขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 2 และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้ผู้อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตให้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดเมื่อแก้ไขแล้วให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ ถ้าหากไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดให้มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตและการให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไม่ทันกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไปและได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว ให้ถือว่าได้ยื่นคำขอต่ออายุภายในระยะเวลาที่กำหนดและการประกอบกิจการโรงงานในระหว่างนั้นให้ถือเสมือนว่าเป็นการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาต แต่เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ผู้นั้นจะต้องเสียค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาต หากพ้นกำหนดหกสิบวันต้องดำเนินการเสมือนขออนุญาตใหม่”

4. มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงานลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน

(2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน

(3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

(5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

(6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) กำหนดข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้”

ควรเพิ่ม (9) ของมาตรา 8 ให้มีข้อความดังนี้

“(9) กำหนดให้มีโรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยกับผู้รับประกันภัยตามกฎหมายว่าด้วยประกันภัย เพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานและบุคคลภายนอก”

การอภิปรายผล

การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศในการส่งเสริมให้มีการนำทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทำให้ประชาชนภายในประเทศมีงานทำและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตลอดจนมีความสำคัญทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าและมีเสถียรภาพ จนกระทั่งนำมาสู่ความมั่นคงของประเทศด้วย อย่างไรก็ดี แม้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะมีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศก็ตาม แต่หากปล่อยให้มีการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยปราศจากมาตรการควบคุมดูแลแล้ว อาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความปลอดภัยต่ออนามัยและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผลดีต่อประเทศในการส่งเสริมเศรษฐกิจ รักษาความปลอดภัย ความผาสุกและอนามัย ควบคุมและคุ้มครองการประกอบอุตสาหกรรมเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ป้องกันและขจัดมลพิษที่เกิดแก่สภาวะแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมในพระราชบัญญัติโรงงาน พัฒนากิจการอุตสาหกรรมให้เป็นไปอย่างเสรี รวมทั้งควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็ก และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงงานดังกล่าว โดยเฉพาะในยามที่โลกก้าวเข้าสู่ยุควิกฤต ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การปรับตัวของกฎหมายกรมโรงงาน และนโยบายต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรับมือกับความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงไป หนึ่งในส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนอย่างรอบคอบ คือ “กฎหมายที่เกี่ยวข้อง” กับ “กรมโรงงาน” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและจัดการกับโรงงานต่าง ๆ เพื่อให้การผลิตและกิจกรรมทางอุตสาหกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การเปลี่ยนแปลงกฎหมายกรมโรงงานในช่วงเวลาวิกฤตของโลกจึงต้องเน้นไปที่การสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการปกป้องสุขภาพของประชาชน เพื่อให้แน่ใจว่าโรงงานและอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุม เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในสังคม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเหมาะสมกับสภาพการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน ผู้วิจัยขอเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “โรงงาน” และนิยามคำว่า “ตั้งโรงงาน” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5)

(2) กำหนดอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (เพิ่มเติมมาตรา 14)

(3) กำหนดการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (เพิ่มเติมมาตรา 15)

(4) กำหนดให้โรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานและบุคคลภายนอก (เพิ่มเติมมาตรา 8 (9))

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุผลเพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น เกิดความรวดเร็ว ประหยัด และลดภาระแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดเล็ก และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ยังมีปัญหาการนิยามขอบเขตการเป็นโรงงาน ปัญหาการกำหนดนิยามตั้งโรงงาน ปัญหาการไม่มีอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้โรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานและบุคคลภายนอก ที่ถือว่าเป็นข้อบกพร่องไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์สังคมไทยในปัจจุบันในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติโรงงาน
(ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “โรงงาน” และ “ตั้งโรงงาน” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ยี่สิบแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ยี่สิบแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ตั้งโรงงาน” หมายความว่า การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงาน หรือนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการ

มาตรา 4 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

“มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า ใบอนุญาตให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ห้านับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการ เว้นแต่มีการย้ายโรงงานตามมาตรา 27 หรือมีการเลิกประกอบกิจการโรงงาน ให้ถือใบอนุญาตสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตใหม่ หรือวันที่เลิกประกอบกิจการโรงงาน

ถ้ามีเหตุอันสมควรเพื่อยุติการประกอบกิจการในอนาคตอันใกล้ ผู้อนุญาตโดยอนุมัติรัฐมนตรีจะออกใบอนุญาตให้มีอายุสั้นกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ใบอนุญาตที่ออกในกรณีนี้จะขอต่ออายุอีกไม่ได้”

“มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า การขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่าโรงงานและเครื่องจักรมีลักษณะถูกต้องตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 2 และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตให้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดเมื่อแก้ไขแล้วให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ ถ้าหากไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดให้มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตและการให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไม่ทันกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไป และได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว ให้ถือว่าได้ยื่นคำขอต่ออายุภายในระยะเวลาที่กำหนดและการประกอบกิจการโรงงานในระหว่างนั้นให้ถือเสมือนว่าเป็นการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาต แต่เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ผู้นั้นจะต้องเสียค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาต หากพ้นกำหนดหกสิบวันต้องดำเนินการเสมือนขออนุญาตใหม่”

มาตรา 5 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น (9) ของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

“(9) กำหนดให้มีโรงงานบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา 7 ต้องทำประกันภัยกับผู้รับประกันภัยตามกฎหมายว่าด้วยประกันภัย เพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานและบุคคลภายนอก”

.....

.....

เอกสารอ้างอิง

นฤมล เสกธีระ. (2558). ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 8*(1), 46-62.

ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (2559). *สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ*. นิติธรรม.

ปิยพร กิตติเวช. (2561). *ปัญหาการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงาน ศึกษากรณีการโอนอำนาจในการกำกับดูแลโรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมต่ำกว่าห้าสิบแรงม้า ตามร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2482. (2482). *ราชกิจจานุเบกษา, 56,* 1392-1404.

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503. (2503). *ราชกิจจานุเบกษา, 77*(100), 1016-1024.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512. (2512). *ราชกิจจานุเบกษา, 86*(19 พิเศษ), 58-98.

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518. (2518). *ราชกิจจานุเบกษา, 92*(5 พิเศษ), 143-157.

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522. (2522). *ราชกิจจานุเบกษา, 96*(64 พิเศษ), 21-25.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535). *ราชกิจจานุเบกษา, 109*(44), 62-81.

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา, 136*(56 ก), 213-126.

พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา, 136*(56 ก), 227-230.

พิษณุ เจนดง. (2565). การแก้ไขคำนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กับปัญหามลภาวะทางอากาศ กรณีศึกษาองค์กรธุรกิจขนาดเล็กประเภทโรงสีข้าวในจังหวัดพะเยา. *วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 6*(1), 265-286.

วรวุฒิ เหล่าบ้านค้อ และแก้วกัญญา เสวกสุริยวงศ์. (2563). การควบคุมกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์, 6*(1), 1-12.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2543). *คำอธิบายพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535* (พิมพ์ครั้งที่ 5). สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

สมนึก จงมีวศิน. (2562). *วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจาก พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2562*. ค้นจาก https://www.ilaw.or.th/articles/3702

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2544). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นิติธรรม.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ และนนท์ นุชหมอน. (2554). *มาตรการวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม: บทสังเคราะห์ประสบการณ์จากต่างประเทศ และบทเรียนต่อประเทศไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *การปฏิรูปด้านระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*. ผู้แต่ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *การเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 สำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ผู้แต่ง.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.

Barrow, C. J. (2005). *Environmental management and development*. Routledge.

พรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566

พงศกร รัตนเรืองวัฒนา[1]

วันที่รับบทความ: 28 มิถุนายน 2568	วันแก้ไขบทความ: 23 ธันวาคม 2568	วันตอบรับบทความ: 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาพัฒนาการของพรรคเพื่อไทยกับบริบทของการเมืองไทยหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 จนถึงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 (2) ศึกษาพลังท้าทายสำคัญทางการเมืองต่อพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 และ (3) ศึกษาปัจจัยความล้มเหลวของพรรคเพื่อไทยต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2566 โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยกับบริบทของการเมืองไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 จนถึงก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 พรรคเพื่อไทยถูกจำกัดบทบาทอย่างมาก แม้ว่าพรรคจะสามารถรักษาฐานเสียงเดิมในภาคเหนือและอีสานไว้ได้ แต่กลับไม่สามารถปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์หรือยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทการเมืองใหม่ โดยเฉพาะในด้านการตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นใหม่ และการเคลื่อนไหวที่เน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมือง (2) พลังท้าทายสำคัญทางการเมืองต่อพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 ได้แก่ พรรคก้าวไกล ซึ่งสามารถดึงดูดกลุ่มคนรุ่นใหม่และประชาชนในเขตเมืองด้วยนโยบายก้าวหน้ากล้าเผชิญหน้าและท้าทายระเบียบอำนาจเดิมอย่างเปิดเผย และการที่พรรคพลังประชารัฐและพรรคภูมิใจไทยยังคงมีอิทธิพลในเชิงนโยบาย และฐานท้องถิ่นเป็นอุปสรรคในการขยายพื้นที่ของพรรคเพื่อไทยในบางภูมิภาค (3) ปัจจัยความล้มเหลวของพรรคเพื่อไทยต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 แม้พรรคเพื่อไทยจะนำเสนอนโยบายประชานิยมรูปแบบใหม่ เช่น ดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท แต่กลับไม่สามารถสื่อสารกับประชาชนอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ นโยบายขาดความน่าเชื่อถือทางการคลังและไม่สามารถสร้างแรงจูงใจเท่ากับนโยบายก้าวหน้าเชิงโครงสร้างของพรรคก้าวไกล พรรคยังขาดเอกภาพทางยุทธศาสตร์ภายใน และเกิดความสับสนในท่าทีต่อพรรคทหาร โดยเฉพาะในช่วงหลังเลือกตั้งที่มีข่าวลือเรื่อง “จับมือพลังประชารัฐ” ทำให้สูญเสียความน่าเชื่อถือในหมู่ประชาชนที่ต้องการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การรณรงค์หาเสียงของพรรคเพื่อไทยเน้นฐานเสียงเดิมมากเกินไป และไม่สามารถเข้าถึงคนรุ่นใหม่หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการใช้สื่อใหม่และการสื่อสารแนวคิดที่สอดคล้องกับวาทกรรมการเมืองร่วมสมัย

คำสำคัญ: การเลือกตั้งทั่วไป; การรณรงค์ทางการเมือง; พรรคเพื่อไทย
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

[1]นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: iceonepoint@gmail.com

Open Access © 2025 Published by Kanchanarat Law Office
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

The Pheu Thai Party and the General Election Results on May 14, 2023

Pongsakorn Rattanaruangvattana[1]

Received: June 28, 2025	Revised: December 23, 2025	Accepted: December 25, 2025

Abstract

This research article examines (1) the development of the Pheu Thai Party and the context of Thai politics after the coup d'etat in 2014 until prior to the general election in 2023; studies (2) the important challenging political forces on the Pheu Thai Party in the general election under study; and investigates (3) the failure factors of the Pheu Thai Party on the determination of the strategies and election campaigns of the Pheu Thai Party in 2023. The qualitative research approach was employed. Data were collected using the techniques of documentary research and in-depth interview. Data analysis was conducted using the techniques of content analysis. Findings are as follows: (1) The development of the Pheu Thai Party and the context of Thai politics after the coup d'etat in 2014 until prior to the general election in 2023 showed that the Pheu Thai Party had to adjust under the context of the changing power structure resulting from the coup d'etat in 2014. The Pheu Thai Party having very limited roles. Although the Party could maintain the old bastion in the north and northeastern regions, it could not change its image or strategies efficiently in the new political context, especially in the response to the needs of the new generations and the movements with the focus on the structural change of the political system. (2) The important challenging political forces on the Pheu Thai Party in the general election in 2023 found that the major challenging political forces came from the Move Forward Party which attracted the new generations and residents in the city with a progressive policy, daring to face, and challenging former power openly. The Palang Pracharath Party and the Bhumjaithai Party retained influence in the policy and local base. These were the obstacles to the expansion of the Pheu Thai Party in certain regions. (3) The failure factors of the Pheu Thai Party on the determination of the strategies and election campaigns in 2023 found the following. Although the Pheu Thai Party presented a new form of populism policy such as the 10,000 baht digital wallet, it could not communicate with members of the general public clearly and efficiently. The policy lacked fiscal credibility and could not foster motivation the same way as the structural progressive policy of the Move Forward Party. The Party lacked unity in internal strategies and had confusion in the stance toward the Military Party. After the election the rumor of "holding hands with the Palang Pracharath" resulted in the loss of trust among members of the general public who needed change. In addition, the election campaigns of the Pheu Thai Party focused more on the same bastion and did not reach the new generations or first-time voters in an efficient manner. The Party did not use the new media and the communication of concepts in consonance with contemporary political discourses.

Keywords: General Election; Political Campaign; Pheu Thai Party
Type of Article: Research Article

[1]Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: iceonepoint@gmail.com

บทนำ

การเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 เป็นเหตุการณ์ที่มีนัยสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยในยุคหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยเฉพาะในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบกึ่งประชาธิปไตยภายใต้การควบคุมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มาสู่ความพยายามฟื้นฟูประชาธิปไตยภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าออกแบบมาเพื่อลดบทบาทของพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงเข้มแข็งและจำกัดโอกาสในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างผ่านกลไกของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม แม้พรรคเพื่อไทยจะได้รับคะแนนเสียงรวมเป็นอันดับที่ 2 จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2566 รองจากพรรคก้าวไกล (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2566) ความเชื่อมโยงระหว่างพรรคกับกลุ่มผลประโยชน์ในระดับพื้นที่และการระดมทรัพยากร ทว่าความท้าทายสำคัญของพรรคกลับอยู่ที่การสร้างความนิยมในกลุ่มคนรุ่นใหม่ซึ่งมีแนวโน้มสนับสนุนพรรคก้าวไกลมากขึ้น และความสามารถในการนำเสนอนโยบายหรือวิสัยทัศน์ใหม่ที่สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในยุคดิจิทัล ฉะนั้น ผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 จึงไม่เพียงแต่เป็นบททดสอบของพรรคเพื่อไทยในฐานะพรรคที่เคยเป็นแกนนำการเมืองไทย หากแต่ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เอื้อให้กับกลุ่มอำนาจเดิมและจำกัดขอบเขตของประชาธิปไตยในเชิงสถาบันอย่างมีนัยสำคัญ (สิริพรรณ นกสวน สวัสดี, ณัชชาภัทร อมรกุล และปุรวิชญ์ วัฒนสุข, 2566)

พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยในช่วง พ.ศ. 2557-2566 เป็นเรื่องราวของความพยายามในการกลับเข้าสู่อำนาจท่ามกลางข้อจำกัดของระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย และท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ทำให้พรรคต้องเผชิญทั้งกับข้อจำกัดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการควบคุมของชนชั้นนำทางการเมือง ขณะเดียวกันก็ต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางความคิดของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น ความพ่ายแพ้ในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะเขตเมืองและพื้นที่ที่เคยเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงพื้นที่ของกลุ่มบ้านใหญ่ในบางจังหวัด จึงไม่ใช่เพียงเรื่องยุทธศาสตร์การหาเสียงที่ล้าหลังเท่านั้น แต่สะท้อนถึงความล้มเหลวในเชิงอุดมการณ์ที่พรรคไม่สามารถตอบสนองต่อคลื่นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาพรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในเชิงพัฒนาการของพรรคเพื่อทำความเข้าใจบทบาท การปรับตัว และข้อจำกัดของพรรคในการดำรงอยู่ภายใต้บริบทการเมืองใหม่ การวิเคราะห์พลังท้าทายที่พรรคเผชิญจากพรรคการเมืองอื่น และการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ที่ล้มเหลว อันจะช่วยทำความเข้าใจบทบาทของพรรคการเมืองหลักในประเทศไทย และเปิดเผยภาพรวมของสังคมการเมืองไทยในยุคเปลี่ยนผ่านที่กำลังเปิดรับพลังใหม่ ๆ ที่เรียกร้องประชาธิปไตยที่ลึกซึ้ง โปร่งใส และมีส่วนร่วมยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของพรรคเพื่อไทยกับบริบทของการเมืองไทยหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 จนถึงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566
2. เพื่อศึกษาพลังท้าทายสำคัญทางการเมืองต่อพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566
3. เพื่อศึกษาปัจจัยความล้มเหลวของพรรคเพื่อไทยต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2566

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องพรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ทฤษฎีพรรคการเมืองเพื่อวิเคราะห์บทบาทและพัฒนาการของพรรคเพื่อไทยในฐานะพรรคการเมืองประเภท “พรรคมวลชน” ที่ปรับตัวกลายเป็น “พรรคแบบมืออาชีพ” (Duverger, 1964; Michels, 1999) ทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเพื่ออธิบาย

การปรับตัวของพรรคภายใต้บริบทหลังรัฐประหาร อำนาจนิยมและการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่ยังไม่สมบูรณ์ และใช้อธิบายการเกิดขึ้นของ “พลังท้าทายใหม่” เช่น พรรคก้าวไกล ในฐานะ “พรรคทางเลือก” ที่สะท้อนคลื่นความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและอัตลักษณ์ของคนรุ่นใหม่ (Acemoglu & Robinson, 2001; Reynolds, Jones, O’Brien, & Subasic, 2013) แนวคิดการสื่อสารทางการเมืองเพื่อวิเคราะห์วิธีการสื่อสารของพรรคกับประชาชน การวางตัวของผู้นำ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ สโลแกน และภาพลักษณ์ผู้นำ (Nimmo, 1977; Blumler, 2015) แนวคิดความนิยมทางการเมืองเพื่อวิเคราะห์ว่าพรรคเพื่อไทยรักษาฐานเสียงและความนิยมอย่างไรท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและผู้มีสิทธิเลือกตั้งรุ่นใหม่ และเพื่ออธิบายว่าการสื่อสารและกลยุทธ์เหล่านั้นส่งผลต่อความนิยมของพรรคหรือไม่ และเพราะเหตุใดพรรคจึงไม่สามารถชนะเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย (Acemoglu, Egorov, & Sonin, 2013; Holcombe, 2021) และแนวคิดยุทธศาสตร์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เช่น การจัดแคมเปญ การจัดวาระข่าวสาร การจัดการผู้สมัคร และการวางยุทธศาสตร์แบบพื้นที่ (Holbert & Benoit, 2009; Denton, 2017) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พงศกร อรรณนพพร (2561), ไชยา พรหมา (2563), รติกา พันธ์สวัสดิ์ (2566) และธนวัชร์ วัฒนา (2567) จากนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1

ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องพรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

1. การวิจัยเอกสาร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เอกสารชั้นต้น (primary data) ที่เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อมูลดิบ ข้อมูลส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งและข้อมูลเกี่ยวกับพรรคการเมือง และการสำรวจเอกสาร (document surveys) เป็นการสำรวจและศึกษาค้นคว้าจากเอกสารด้านตำราวิชาการ งานเขียนสื่อสิ่งพิมพ์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ วารสารและจุลสาร ทั้งที่เป็นของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน บทความในหนังสือพิมพ์ทั้งรายวันรายสัปดาห์ ข้อมูลจากเว็บไซต์ (website) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการเลือกตัวแทนผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีพื้นฐานอยู่บนเกณฑ์การคัดเลือกที่สะท้อนถึงความเป็นตัวแทนเชิงโครงสร้าง (structural representation) ของพรรคเพื่อไทย ทั้งในด้านตำแหน่งทางการเมือง ประสบการณ์ และบทบาทเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การหาเสียงของพรรค เป็นการใช้เกณฑ์ “การเป็นผู้แทนเชิงยุทธศาสตร์และพื้นที่” ที่สามารถให้ข้อมูลลึกซึ้งทั้งในเชิงนโยบาย กลยุทธ์ และปฏิบัติการเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2566 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2568 จำนวน 12 คน ดังนี้

(1) คุณพวงเพ็ชร ชุนละเอียด ประธานคณะกรรมการประสานงานการเมืองพื้นที่กรุงเทพมหานคร
(2) คุณสุรชาติ เทียนทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร
(3) คุณศุภชัย นพขำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดปทุมธานี
(4) คุณสรวงศ์ เทียนทอง เลขาธิการพรรคเพื่อไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสระแก้ว
(5) คุณชลน่าน ศรีแก้ว อดีตหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดน่าน
(6) คุณจิรายุ ห่วงทรัพย์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร
(7) คุณคุณากร ปรีชาชนะ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์
(8) คุณวิทยา ทรงคำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่
(9) คุณพลภูมิ วิภัติภูมิประเทศ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร
(10) คุณสุรพล เกียรติไชยากร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่
(11) คุณวิชาญ มีนชัยนันท์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร
(12) คุณสงวน พงษ์มณี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน

3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก กำหนดวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) โดยการนำเอาข้อมูลที่ได้มาจัดทำให้เป็นระบบ แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งการเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลแล้วทำการวิเคราะห์เนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ต่อไป

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องพรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยภายใต้บริบทการเมืองไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557-2566

1.1 พรรคเพื่อไทยภายใต้โครงสร้างอำนาจนิยม (พ.ศ. 2557-2562)

ภายหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 พรรคเพื่อไทยต้องดำรงอยู่ภายใต้บริบทของโครงสร้างอำนาจนิยมแบบควบคุม ซึ่งจำกัดเสรีภาพทางการเมืองอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในช่วงที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ห้ามการเคลื่อนไหวทางการเมือง และ

ดำเนินการ “ปรับทัศนคติ” ต่อสมาชิกพรรคและแกนนำหลายคน ส่งผลให้พรรคไม่สามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้ตามปกติ

ในเชิงโครงสร้าง พรรคเพื่อไทยถูกกดดันทั้งจากกลไกรัฐและกระบวนการยุติธรรม องค์กรอิสระบางแห่งถูกมองว่ามีบทบาททางการเมืองมากกว่าหน้าที่ตามกฎหมาย ขณะเดียวกัน พรรคก็ไม่สามารถใช้เวทีสาธารณะในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทหารหรือเสนอทางเลือกทางนโยบายได้อย่างเปิดเผย จึงจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์จากพรรคที่เคยรุกทางการเมืองมาเป็นพรรคที่เน้น “ความสงบนิ่งเพื่อความอยู่รอด” แม้จะประสบกับข้อจำกัดอย่างมาก แต่พรรคเพื่อไทยยังสามารถรักษาฐานเสียงระดับพื้นที่ได้ โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผ่านเครือข่ายท้องถิ่นเดิม เช่น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน ซึ่งยังคงมีบทบาทในการสื่อสารและเชื่อมโยงกับประชาชน นอกจากนี้ พรรคยังเลือกที่จะไม่เผชิญหน้าโดยตรงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือวิพากษ์วิจารณ์สถาบันหลักของรัฐ แต่คงภาพลักษณ์ของพรรคฝ่ายค้านที่รอจังหวะการกลับเข้าสู่สนามเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งแม้จะถูกออกแบบให้สกัดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่พรรคเพื่อไทยก็ยังคงพยายามประคับประคองตนเองให้มีบทบาทต่อเนื่องในระบบการเมืองไทย

1.2 พรรคเพื่อไทยภายใต้โครงสร้างกึ่งอำนาจนิยม (พ.ศ. 2562-2566)

ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2566 พรรคเพื่อไทยต้องดำรงอยู่ภายใต้บริบทของโครงสร้างการเมืองแบบกึ่งอำนาจนิยม ซึ่งเป็นระบบที่ยังคงมีองค์ประกอบของประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสรีภาพบางประการ แต่ภายใต้กลไกที่ถูกออกแบบมาเพื่อควบคุมและรักษาอำนาจของกลุ่มนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง “ประชาธิปไตยจำกัด” ซึ่งประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงได้ แต่ไม่สามารถกำหนดทิศทางการเมืองหรือรัฐบาลได้อย่างแท้จริง กลไกอย่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ลดทอนอำนาจของพรรคขนาดใหญ่ และองค์กรอิสระซึ่งถูกวิพากษ์เรื่องความไม่เป็นกลาง ล้วนกลายเป็นโครงสร้างที่สกัดกั้นการใช้อำนาจทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยอย่างมีนัยสำคัญภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว พรรคเพื่อไทยต้องปรับยุทธศาสตร์จากการเผชิญหน้าไปสู่การดำรงอยู่ด้วยความระมัดระวัง โดยเน้นการรักษาฐานเสียงเดิมในระดับท้องถิ่น การใช้นโยบายประชานิยมแบบดั้งเดิม เช่น การแจกเงินหรือกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเชื่อมั่น และการผลักดันผู้นำรุ่นใหม่เข้าสู่แนวหน้า เช่น แพทองธาร ชินวัตร เพื่อปรับภาพลักษณ์ของพรรคให้ทันสมัยและลดแรงเสียดทานทางการเมืองจากความขัดแย้งในอดีต อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวยังไม่สามารถตอบโจทย์ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของวัฒนธรรมการเมืองไทย โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่หันไปสนับสนุนพรรคก้าวไกล ซึ่งมีจุดยืนชัดเจน กล้าท้าทายอำนาจเดิม และสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างเข้าถึงและทันสมัยกว่า แม้พรรคเพื่อไทยจะสามารถคงบทบาทในระบบรัฐสภาได้ แต่ก็ต้องเผชิญกับภาวะที่ไม่สามารถขยายฐานเสียงใหม่หรือเป็นผู้นำในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง กลายเป็นพรรคที่ต้องเล่นเกมการเมืองบนกระดานที่ไม่เท่าเทียม ด้วยการประนีประนอมเพื่อความอยู่รอด และการรักษาอิทธิพลในพื้นที่ที่ตนเองครอบครองเดิม พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยในช่วง พ.ศ. 2562–2566 จึงเป็นภาพสะท้อนของพรรคการเมืองใหญ่ที่ถูกจำกัดบทบาทในระบบกึ่งอำนาจนิยม และพยายามดิ้นรนปรับตัวโดยไม่สามารถพลิกกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างเต็มที่

2. พลังท้าทายทางการเมืองและการแข่งขันกับพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566

2.1 พัฒนาการและการก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่

พรรคอนาคตใหม่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยมีนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ นักธุรกิจรุ่นใหม่และนักเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นหัวหน้าพรรค จุดเริ่มต้นของพรรคนี้เกิดขึ้นจากความไม่พอใจต่อการเมืองไทยที่ถูกครอบงำโดยโครงสร้างอำนาจแบบอำนาจนิยมภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 พรรคอนาคตใหม่ประกาศตัวเป็น “พรรคการเมืองของคนรุ่นใหม่” ที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การกระจายอำนาจ และการปฏิรูปโครงสร้างรัฐ โดยซูสโลแกน (slogan) “ประเทศไทยต้องดีกว่านี้” เพื่อท้าทายการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ

กลุ่มอนุรักษนิยมที่ครองอำนาจในขณะนั้น ความโดดเด่นของพรรคอนาคตใหม่อยู่ที่การใช้ “ตัวบุคคล” โดยเฉพาะบทบาทของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งกลายเป็นสัญลักษณ์ของพรรคในฐานะผู้นำที่มีพลังทางอุดมการณ์ กล้าชนกับอำนาจเดิม และสามารถสื่อสารกับคนรุ่นใหม่ได้อย่างตรงไปตรงมา การใช้ภาพลักษณ์ผู้นำรุ่นใหม่ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีสื่อสารสมัยใหม่ เช่น โซเชียลมีเดีย (social medial) การไลฟ์สด (live streaming) และการจัดเวทีพูดคุยกับประชาชนทั่วประเทศ ช่วยให้พรรคสามารถสร้างฐานมวลชนใหม่ในกลุ่มเยาวชน นักศึกษา และประชาชนที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

แม้จะเป็นพรรคใหม่ แต่พรรคอนาคตใหม่สามารถสร้างแรงสั่นสะเทือนทางการเมืองได้ทันที โดยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 พรรคได้คะแนนเสียงเป็นอันดับที่ 3 และได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสภา จำนวน 81 คน แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการเชื่อมต่อกับความต้องการของสังคมในยุคเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม พรรคก็ต้องเผชิญกับแรงต้านจากโครงสร้างอำนาจเดิม และถูกยุบพรรคในปี พ.ศ. 2563 ด้วยคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญจากคดีเงินกู้พรรค ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นการใช้กลไกรัฐเพื่อสกัดพรรคการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย พรรคอนาคตใหม่จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยยุคใหม่ ที่เน้นบทบาทของผู้นำที่มีอุดมการณ์ กลยุทธ์การสื่อสารแบบเข้าถึงประชาชน และการเชื่อมโยงกับพลังทางสังคมรุ่นใหม่ซึ่งไม่ยอมรับโครงสร้างอำนาจเดิม และต้องการปฏิรูประบบการเมืองอย่างจริงจัง โดยทิศทางและแนวคิดเหล่านี้ถูกสานต่อโดย “พรรคก้าวไกล” ซึ่งเป็นพรรคสืบทอดอุดมการณ์เดิมหลังการยุบพรรคอนาคตใหม่

2.2 บทบาทของพรรคก้าวไกลกับการแข่งขันทางการเมืองกับพรรคเพื่อไทย

บทบาทของพรรคก้าวไกลในการแข่งขันทางการเมืองกับพรรคเพื่อไทยมีความสำคัญและเด่นชัดในหลายมิติ โดยเฉพาะหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2566 ซึ่งพรรคก้าวไกลกลายเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งรุ่นใหม่และคนเมือง ด้วยการเสนอแนวคิดและนโยบายที่มีความก้าวหน้า เช่น การปฏิรูปสถาบัน การส่งเสริมประชาธิปไตยเชิงลึก และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (online social media) ในการสื่อสารที่ทันสมัยและเข้าถึงง่าย การแข่งขันระหว่างพรรคก้าวไกลกับพรรคเพื่อไทยจึงไม่ได้เป็นเพียงการแข่งขันทางการเมืองแบบเดิม ๆ แต่เป็นการแข่งขันในเชิงยุทธศาสตร์การสื่อสาร การสร้างฐานเสียง และการนำเสนอวิสัยทัศน์ทางการเมืองที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบการเมืองไทยในขณะที่พรรคเพื่อไทยยังคงพึ่งพาฐานเสียงเดิมและยุทธศาสตร์แบบดั้งเดิม พรรคก้าวไกลได้สร้างความแตกต่างด้วยการยกระดับบทบาทของตนเองให้กลายเป็นตัวแทนของความเปลี่ยนแปลงและความหวังใหม่ในทางการเมืองไทย ส่งผลให้พรรคก้าวไกลสามารถชิงส่วนแบ่งเสียงสำคัญจากกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยไม่สามารถเข้าถึงได้มากนัก ดังนั้น บทบาทของพรรคก้าวไกลในการแข่งขันกับพรรคเพื่อไทยจึงสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตใหม่ของการเมืองไทยที่เปลี่ยนจากการเมืองแบบอุปถัมภ์ไปสู่การเมืองแบบมีส่วนร่วมและเน้นประชาธิปไตยเชิงลึกมากขึ้น ทั้งยังท้าทายให้พรรคเพื่อไทยต้องปรับตัวและพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่เพื่อรักษาความเกี่ยวข้องกับฐานเสียงที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมไทยยุคปัจจุบัน

2.3 ความเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่

คนรุ่นใหม่ในประเทศไทยมีพฤติกรรมการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน โดยพวกเขามีความตื่นตัวและให้ความสนใจกับประเด็นทางการเมืองและสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการติดตามข่าวสารและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางโซเชียลมีเดีย ซึ่งช่วยเปิดพื้นที่ให้พวกเขามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองมากกว่าที่เคยเป็นมา คนรุ่นใหม่นิยมสนับสนุนพรรคการเมืองที่เสนอแนวนโยบายที่ตอบโจทย์ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เช่น การปฏิรูปสถาบัน ส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน มากกว่าการยึดติดกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์หรือความจงรักภักดีต่อกลุ่มหรือบุคคลในอดีต ทั้งนี้ คนรุ่นใหม่ยังแสดงความไม่เชื่อมั่นต่อพรรคการเมืองแบบดั้งเดิมที่เน้นอิทธิพลของตระกูลหรือกลุ่มการเมือง ทำให้พวกเขาหันไปสนับสนุนพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่มีแนวคิดก้าวหน้าและโปร่งใสมากขึ้น การใช้เทคโนโลยีและสื่อดิจิทัล (digital technology and media) จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารและแสดงออกทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ ซึ่งส่งผลให้รูปแบบการเลือกตั้งและการรณรงค์ทางการเมืองเปลี่ยนจากการพบปะในพื้นที่มาเป็นการเคลื่อนไหวผ่านโลกออนไลน์มากขึ้น นอกจากนี้ คนรุ่นใหม่ยังให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมในระบบการเมือง

ต้องการเห็นการเมืองที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ ทำให้พฤติกรรมการเลือกตั้งของพวกเขาสะท้อนถึงพลวัตใหม่ที่ท้าทายพรรคการเมืองเดิมและส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นในสังคมไทยยุคปัจจุบัน

3. ปัจจัยความล้มเหลวของพรรคเพื่อไทยในการกำหนดยุทธศาสตร์และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พ.ศ. 2566

3.1 ความล้มเหลวทางยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566

ความล้มเหลวทางยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 สะท้อนผ่านหลายมิติที่ส่งผลต่อการสูญเสียโอกาสในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แม้ว่าพรรคจะยังคงครองฐานเสียงในพื้นที่เดิมได้ดี แต่พรรคกลับไม่สามารถขยายฐานเสียงไปยังกลุ่มคนรุ่นใหม่และประชาชนในเขตเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยุทธศาสตร์การสื่อสารและนโยบายยังคงยึดติดกับรูปแบบเดิมที่เน้นการสื่อสารผ่านช่องทางแบบดั้งเดิม และขาดความชัดเจนในประเด็นสำคัญทางการเมือง เช่น การปฏิรูปสถาบันและความโปร่งใสทางการเมือง ทำให้พรรคเสียโอกาสในการสร้างความเชื่อมั่นกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง นอกจากนี้ การวางยุทธศาสตร์ด้านการสร้างพันธมิตรและการเจรจาทางการเมืองก็ยังไม่สามารถตอบโจทย์พลวัตการเมืองที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงรวดเร็วในปัจจุบันได้อย่างเต็มที่ ทำให้พรรคเพื่อไทยไม่สามารถประสานเสียงพรรคอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้ แม้จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตสูงสุดก็ตาม ผลจากข้อจำกัดเหล่านี้จึงสะท้อนถึงความจำเป็นที่พรรคเพื่อไทยต้องปรับยุทธศาสตร์ทั้งในด้านนโยบาย การสื่อสาร และการจัดตั้งพันธมิตรทางการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเมืองยุคใหม่และตอบสนองความคาดหวังของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างแท้จริง

3.2 ความล้มเหลวทางยุทธศาสตร์ของการสื่อสารทางการเมืองในโลกดิจิทัลและการใช้สื่อ

ความล้มเหลวทางยุทธศาสตร์ของพรรคเพื่อไทยในการสื่อสารทางการเมืองผ่านสื่อโซเชียลมีเดียในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 เป็นผลจากการไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกดิจิทัล (digital world) พรรคยังคงใช้วิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิม ขาดการมีส่วนร่วมและความเข้าใจพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและพลเมืองดิจิทัล (digital citizen) ที่ให้ความสำคัญกับวาทกรรม อารมณ์ร่วม และความโปร่งใส พรรคเพื่อไทยไม่สามารถสร้างจุดยืนเชิงอุดมการณ์หรือภาพลักษณ์ของผู้นำที่ตอบโจทย์ความหวังของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรุ่นใหม่ได้ ขณะที่พรรคก้าวไกลสามารถใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล (digital platform) อย่าง TikTok, Facebook และ Twitter ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างกระแส “พิธาฟีเวอร์” ที่เชื่อมโยงภาพลักษณ์ของผู้นำกับจินตนาการร่วมของสังคม สร้างวาทกรรมที่มีพลังทางสัญลักษณ์และสร้างอารมณ์ร่วมที่กระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างลึกซึ้ง ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมทางการเมือง พรรคก้าวไกลได้แสดงให้เห็นถึงการเป็นพรรคที่เข้าใจการเมืองในยุคใหม่ ขณะที่พรรคเพื่อไทยกลับล้าหลังในเชิงยุทธศาสตร์ ขาดกรอบคิดเชิงบูรณาการในการใช้สื่อดิจิทัล และไม่สามารถสร้างความผูกพันกับประชาชนในเชิงสัญลักษณ์ได้อย่างทันท่วงที การขาดการสื่อสารที่มีพลังในยุคดิจิทัลนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความพ่ายแพ้ของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งครั้งนี้

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องพรรคเพื่อไทยกับผลการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. พัฒนาการของพรรคเพื่อไทยภายใต้บริบทการเมืองไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557-2566 ที่พบว่า พรรคเพื่อไทยภายใต้โครงสร้างอำนาจนิยม (พ.ศ. 2557-2562) อยู่ในภาวะ “ตั้งรับเชิงยุทธศาสตร์” ที่ไม่เอื้อต่อการเติบโตทางการเมือง ถูกจำกัดทั้งในเชิงการสื่อสาร การจัดองค์กร และการขยายฐานมวลชน โดยแม้จะสามารถรักษาความนิยมระดับหนึ่งไว้ได้ แต่ก็ไม่อาจปรับตัวได้เต็มที่ในบริบทของการเมืองหลังรัฐประหารที่เปลี่ยนไปอย่างมาก และพรรคเพื่อไทยภายใต้โครงสร้างกึ่งอำนาจนิยม (2562-2566) อยู่ในภาวะ “ชะงักเชิงกลยุทธ์” ไม่สามารถกลับคืนสู่บทบาทนำทางการเมืองได้อย่างแท้จริง แม้ยัง

รักษาฐานเสียงเดิมไว้ได้ระดับหนึ่ง แต่กลับประสบปัญหาในการขยายฐานสู่คนรุ่นใหม่และกลุ่มกลางเมือง ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์หรือท้าทายระบอบกึ่งอำนาจนิยมอย่างตรงไปตรงมา ส่งผลให้พรรคตกอยู่ในภาวะ “การเมืองแบบประนีประนอม” ที่ขาดพลังในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง สอดคล้องกับ พงศกร อรรถนพพร (2561) ที่พบว่า บริบททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลามีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างและรักษาฐานสนับสนุนทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสอดคล้องกับ ไชยา พรหมา (2563) ที่พบว่า บริบททางการเมืองมีผลต่อการสร้างความนิยมและการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย ปัญหาและอุปสรรคต่อการรักษาความนิยมของพรรคเพื่อไทย มี 5 ปัจจัย คือ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากนโยบายพรรค การถูกมองว่าเป็นพรรคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คนเดียว การต่อต้านจากกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง การรัฐประหาร การยุบพรรค และการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคลากรภายในพรรค นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเป็นการลดทอนความได้เปรียบของพรรคใหญ่ และให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยแม้จะชนะคะแนนเสียงมากที่สุดก็ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ สะท้อนถึงการออกแบบโครงสร้างรัฐเพื่อควบคุมพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม สอดคล้องกับ พงศกร อรรถนพพร (2561) ที่พบว่า อุปสรรคปัญหาในการสร้างและรักษาฐานทางการเมืองของพรรคเพื่อไทย คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 265 และมาตรา 279 รวมทั้งประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่

2. ปัจจัยที่ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยพ่ายแพ้การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 ที่พบว่า พรรคเพื่อไทยพ่ายแพ้จากกลยุทธ์ดั้งเดิมที่ไม่ตอบโจทย์ยุคดิจิทัล ขณะที่พรรคก้าวไกลใช้สื่อออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ สื่อสารอุดมการณ์ชัดเจน และเข้าถึงคนรุ่นใหม่ได้ดีกว่า ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยสูญเสียฐานเสียงสำคัญในเขตเมืองและคนรุ่นใหม่ และคนรุ่นใหม่เปลี่ยนจากการเมืองแบบอุปถัมภ์สู่การเมืองเชิงอุดมการณ์ ใช้โซเชียลมีเดียในการประเมินพรรค และต้องการพรรคที่สะท้อนคุณค่าและจุดยืน พรรคเพื่อไทยไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับพลวัตนี้ได้จึงสูญเสียความนิยมในกลุ่มเยาวชน สอดคล้องกับ รติกา พันธ์สวัสดิ์ (2566) ที่พบว่า พรรคก้าวไกลเป็นพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่สามารถสร้างความนิยมบนสื่อสังคมออนไลน์โดยการสื่อสารที่มีจุดยืนชัดเจนและการปราศรัยที่เน้นการเข้าถึงและเท่าเทียม และสอดคล้องกับ ธนวัชร์ วัฒนา (2567) ที่พบว่า ชัยชนะของพรรคก้าวไกลในพื้นที่ 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2566 เกิดขึ้นมาจากเรื่องความอ่อนแอของกลุ่มคนเสื้อแดงและอดีตนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร อยู่ต่างประเทศยาวนาน ปัจจัยเรื่องการไม่ขยันลงพื้นที่ของนักการเมืองที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัจจัยเรื่องความสำเร็จของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคตใหม่-พรรคก้าวไกลต่อบทบาททางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการถ่ายทอดแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคก้าวไกลมีความเข้มแข็งต่อเนื่อง และปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของ 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบนมาจากประชาชนบางกลุ่มไม่ชอบการบริหารประเทศของรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

3. ปัจจัยความล้มเหลวต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2566 ที่พบว่า พรรคเพื่อไทยไม่สามารถปรับตัวต่อบริบททางการเมืองใหม่ เน้นนโยบายแบบเดิม ขาดจุดยืนอุดมการณ์ชัดเจน และไม่มีผู้นำที่สร้างแรงบันดาลใจ จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนยุคใหม่ได้ และพรรคเพื่อไทยล้มเหลวในการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อสื่อสารกับประชาชน ขาดการสร้างภาพลักษณ์และอารมณ์ร่วม ขณะที่พรรคก้าวไกลใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างมีพลังจึงเข้าถึงประชาชนรุ่นใหม่ได้ดีกว่าอย่างชัดเจน สอดคล้องกับ รติกา พันธ์สวัสดิ์ (2566) ที่พบว่า พรรคก้าวไกลมีการสื่อสารแบบออนไลน์ (online) ประกอบด้วย Facebook, Instagram, Twitter, TikTok และผ่านการสื่อสารแบบออนไซต์ (onsite) ประกอบไปด้วย การสัมภาษณ์ผ่านรายการโทรทัศน์ การโต้วาที และการลงพื้นที่หาเสียง (คาราวานก้าวไกล) และสอดคล้องกับ ธนวัชร์ วัฒนา (2567) ที่พบว่า ยุทธศาสตร์และวิธีการรณรงค์หาเสียงทางการเมืองของพรรคก้าวไกลในพื้นที่ 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2566 เน้นการใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะแอปพลิเคชัน TikTok เป็นเครื่องมือการหาเสียงที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับคะแนนนิยมทางการเมือง

ของหัวหน้าพรรคมีความโดดเด่นมากกว่าหัวหน้าพรรคการเมืองอื่น ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากคะแนนนิยมของพรรคมากกว่าคะแนนนิยมของผู้สมัคร

ข้อเสนอแนะ

1. พรรคการเมืองควรเน้นกลยุทธ์ใหม่ที่ตอบโจทย์ยุคดิจิทัลโดยใช้สื่อออนไลน์และแพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการสื่อสารเพื่อแสดงถึงอุดมการณ์ที่ชัดเจน และเข้าถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่หันมาสนใจการเมืองมากขึ้นได้ มีการสร้างผู้นำที่สามารถเป็นแรงบันดาลใจและความหวังให้กับคนทุกกลุ่ม อันจะส่งผลให้พรรคการเมืองสามารถปรับตัวให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาซึ่งจะนำไปสู่การฟื้นฟูและรักษาฐานเสียงทางการเมืองที่มีอยู่เดิมและสร้างฐานเสียงกับคนกลุ่มใหม่ที่เป็นกลุ่มเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ควรศึกษาเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การสื่อสารทางการเมืองระหว่างพรรคเพื่อไทยกับพรรคก้าวไกลในการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อนำเสนอนโยบายให้กับกลุ่มเป้าหมายคนรุ่นใหม่ เพื่อทำความเข้าใจว่ากลยุทธ์ใดที่ส่งผลต่อความนิยมในกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งยุคใหม่อย่างมีนัยสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

ไชยา พรหมา. (2563). *พรรคการเมืองกับการสร้างความนิยมทางการเมือง: กรณีศึกษาพรรคเพื่อไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การเมือง), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ธนวัชร์ วัฒนา. (2567). *ยุทธศาสตร์ของพรรคก้าวไกลในพื้นที่ 4 จังหวัดภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2566*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การเมือง), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พงศกร อรรถนพพร. (2561). *การสร้างและการรักษาฐานสนับสนุนทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การเมือง), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รติกา พันธ์สวัสดิ์. (2566). *การสร้างแบรนด์ทางการเมืองของพรรคก้าวไกล*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การเมือง), มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สิริพรรณ นกสวน สวัสดี, ณัชชาภัทร อมรกุล และปุรวิชญ์ วัฒนสุข. (2566). *บทบาทของพรรคการเมืองกับการให้การศึกษาทางการเมือง*. สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566). *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2566*. ผู้แต่ง.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2001). A theory of political transitions. *American Economic Review, 91*(4), 938-963.

Acemoglu, D., Egorov, G., & Sonin, K. (2013). A political theory of populism. *The Quarterly Journal of Economics, 128*(2), 771-805.

Blumler, J. G. (2015). Core theories of political communication: Foundational and freshly minted. *Communication Theory, 25,* 426-438.

Denton, R. E., Jr. (Ed). (2017). *Political campaign communication: Theory, method, and practice*. Lexington.

Duverger, M. (1964). *Political parties: Their organization and activity in the modern state* (3rd ed.). Methuen.

Holbert, R. L., & Benoit, W. L. (2009). A theory of political campaign media connectedness. *Communication Monographs, 76*(3), 303-332.

Holcombe, R. G. (2021). Populism: Promises and problems. *The Independent Review, 26*(1), 27-37.

Michels, R. (1999). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Routledge.

Nimmo, D. (1977). Political communication theory and research: An overview. *Annals of the International Communication Association, 1*(1), 441-452.

Reynolds, K. J., Jones, B. M., O'Brien, K., & Subasic, E. (2013). Theories of socio-political change and the dynamics of sub-group versus superordinate interests. *European Psychologist, 18*(4), 235-244.

การเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567

วิชชา กลิ่นประทุม[1]

วันที่รับบทความ: 29 มิถุนายน 2568 วันแก้ไขบทความ: 23 ธันวาคม 2568 วันตอบรับบทความ: 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบริบททางการเมืองและสังคมของปัญหา PM 2.5 ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567 (2) ศึกษาการผลักดันทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 และ (3) ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและการวิเคราะห์แก่นสาร ผลการวิจัยพบว่า (1) ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ปัญหา PM 2.5 ทวีความรุนแรงจากการเผาในที่โล่ง การคมนาคม และภาคอุตสาหกรรม ขณะที่รัฐยังขาดการจัดการที่บูรณาการและความร่วมมือระหว่างประเทศก็ยังไม่ก้าวหน้า แม้ภาคประชาสังคม นักวิชาชีพ และภาครัฐ จะร่วมผลักดันร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... แต่กลับเผชิญอุปสรรคจากโครงสร้างการเมืองรวมศูนย์และแรงต้านจากกลุ่มทุน ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถออกประกาศเป็นพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาดได้ โดยร่างกฎหมายดังกล่าวยังคงอยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา การเมืองของอากาศสะอาดจึงสะท้อนการตื่นตัวของสังคมและความหวังต่อการปฏิรูประบบนโยบายให้ยั่งยืนและเป็นธรรม (2) ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2566 การแข่งขันเชิงนโยบายระหว่างพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกลในการผลักดันให้ปัญหา PM 2.5 กลายเป็นวาระของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... จึงถูกเสนอเป็นทั้งเครื่องมือทางนโยบายและการเมือง การเข้าสู่วาระดังกล่าวเกิดจากแรงกดดันหลายด้าน ทั้งผลกระทบต่อสุขภาพ ข้อเสนอจากภาควิชาการ สื่อสารมวลชน และประชาชน จนนำไปสู่การประกาศให้ PM 2.5 เป็นวาระแห่งชาติ การผลักดันนโยบายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เช่น การเสนอร่างกฎหมาย ปรับองค์กร และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา (3) ภาคประชาสังคม นักวิชาการ เยาวชน และฝ่ายค้าน มีบทบาทผลักดันร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... และสร้างแรงกดดันเชิงนโยบายต่อรัฐบาล โดยภาครัฐพยายามลดการเผาในที่โล่งและส่งเสริมเทคโนโลยีสะอาด แต่ยังคงเผชิญแรงต้านจากกลุ่มทุนที่กังวลเกี่ยวกับต้นทุนจนนำไปสู่การต่อรองเชิงนโยบาย ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน การเมืองแบบรวมศูนย์ และการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ ยังเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการนโยบาย แม้จะมีแรงหนุนจากสังคมและความร่วมมืออาเซียน

คำสำคัญ: การเข้าสู่วาระนโยบาย; ฝุ่นละออง PM 2.5; ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

[1]นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: vklinpratoom@me.com

Open Access © 2025 Published by Kanchanarat Law Office
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

The Politics of Agenda Setting for PM 2.5 and Haze Pollution Policy of Thailand from 2019 to 2024

Vitcha Klinpratoom[1]

Received: June 29, 2025	Revised: December 23, 2025	Accepted: December 25, 2025

Abstract

This research article examines (1) the political and social context regarding the PM 2.5 problems from 2019 to 2024; studies (2) the political mobilization of the agenda setting for the PM 2.5 and haze pollution policy of Thailand from 2019 to 2024; and investigates (3) the interactions between the political players in the agenda setting for the PM 2.5 and haze pollution policy of Thailand from 2019 to 2024. The qualitative research approach was employed. Data were collected using the techniques of documentary research and in-depth interview. Data analysis was conducted using the techniques of content analysis and thematic analysis. Findings are as follows: (1) From 2019 to 2024, the PM 2.5 problems intensified due to open burning, transportation, and the industrial sector. The government did not have integrated management and international cooperation did not progress. The civil society, professionals, and the public sector mutually mobilized a Draft Clean Air Act. However, they faced obstacles from the political structure of centralization and the opposition of capital groups. Thailand therefore cannot issue the Clean Air Act. This Draft is in the consideration of the Parliament. Clean air politics reflects social awareness and the expectation to have a sustainable and fair reform of a policy system. (2) After the 2023 election, the policy competition between the Pheu Thai Party and the Move Forward Party pushed the PM 2.5 problems to become the government's agenda. The Draft Clean Air Act was presented as a tool for both policy and politics. The agenda setting was a result of the pressure from various directions i.e. the effects on health, proposals from the academic sector, media, and members of the general public. All of these led to the announcement of the PM 2.5 as a national agenda. The mobilization of the policy resulted in the structural change i.e. a proposal for drafting a law, adjusting organizations, and providing the space for members of the general public to participate in the solving of the problem. (3) The civil society, academics, young persons, and the opposition parties played a role in mobilizing a Draft Clean Air Act and fostered policy pressure on the government. The public sector tried to reduce open burning and promoted clean technology. However, it faced opposition from capital groups worried for their capital which resulted in policy bargaining. The conflicts between agencies, centralization politics, and interference from the benefits groups remain obstacles for policy integration although there is support from the society and cooperation from ASEAN.

Keywords: Policy Agenda Setting; PM 2.5; Clean Air Bill B.E. ....
Type of Article: Research Article

[1]Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: vklinpratoom@me.com

บทนำ

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2562–2567 ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ได้กลายเป็นวาระทางนโยบายสาธารณะที่เด่นชัดมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อค่าดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) ในหลายพื้นที่ เชียงใหม่ ลำปาง และกรุงเทพมหานคร มีค่าขึ้นสู่ระดับ “สีแดง” และ “สีม่วง” อย่างต่อเนื่อง ซึ่งบ่งชี้ถึงระดับความอันตรายต่อสุขภาพในระดับสูงถึงร้ายแรง ส่งผลให้ภาคประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งปรับปรุงค่ามาตรฐาน PM 2.5 ให้ใกล้เคียงกับแนวทางขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization--WHO) รวมถึงปรับระบบแจ้งเตือนภัยสุขภาพให้มีความแม่นยำและเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น (กองบรรณาธิการ The Standard, 2566) นอกจากนี้ การที่รัฐยังคงกำหนดค่ามาตรฐานในระดับสูง ยังสะท้อนถึงการใช้ “อำนาจการตัดสินใจเชิงเทคนิค” เพื่อหลีกเลี่ยงแรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยอาศัยความคลุมเครือของขอบเขตความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อยืดเวลาการดำเนินนโยบายเชิงรุก ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของระบบราชการรวมศูนย์ที่ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพมากกว่าความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (นิพนธ์ พัวพงศกร, กัมพล ปั้นตะกั่ว และสุทธิภัทร ราชคม)

ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลาง ซึ่งปัญหานี้มิใช่เพียงปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการจัดการมลพิษทางอากาศที่ขาดประสิทธิภาพทั้งในเชิงกฎหมายและการบังคับใช้นโยบายของรัฐไทย หนึ่งในประเด็นสำคัญ คือ การขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีของการเผาในที่โล่งซึ่งยังคงเป็นแหล่งกำเนิดหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ที่สำคัญ แม้มีกฎหมายที่ห้ามการเผา แต่บทลงโทษยังอ่อนแอ และขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังพบว่ารัฐบาลไทยมีลักษณะของการขับเคลื่อนนโยบายแบบ “เฉพาะหน้า” มากกว่าการจัดการเชิงโครงสร้าง การฉีดน้ำเพื่อลดฝุ่น การรณรงค์สวมหน้ากาก หรือการประกาศพื้นที่ควบคุมชั่วคราว (นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่น ๆ, 2566) แม้มาตรการเหล่านี้อาจบรรเทาปัญหาในระยะสั้น แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงระบบได้อย่างยั่งยืน ในเชิงการเมือง การผลักดันประเด็นปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ให้เข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะของรัฐไทย ยังสะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนโยบายสิ่งแวดล้อมกับโครงสร้างการปกครองแบบรัฐรวมศูนย์ ที่เน้นการตัดสินใจโดยกลไกราชการส่วนกลางเป็นหลัก ส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นขาดอำนาจและทรัพยากรในการแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงภาคประชาสังคม นักวิชาการ และสื่อมวลชน มีบทบาทสำคัญในการผลักดันปัญหานี้เข้าสู่วาระนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะผ่านการสื่อสารสาธารณะและการนำเสนอข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดโดยภาคประชาชนและองค์กรสิ่งแวดล้อม แม้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะยังไม่ผ่านการพิจารณาในรัฐสภา แต่ก็เป็นสัญญาณของพลวัตทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะมากขึ้น

การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 สามารถอธิบายได้ผ่านกรอบแนวคิดพหุกระแสของ Kingdon (1995) ที่เสนอว่า การที่ปัญหาหนึ่งจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ ต้องเกิดการบรรจบกันของ 3 กระแส ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง ในกรณีนี้กระแสของปัญหาได้รับการกระตุ้นจากการรายงานของสื่อมวลชน และค่าฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานติดต่อกันหลายวัน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และภาคเหนือตอนบน กระแสนโยบายสะท้อนผ่านข้อเสนอของภาควิชาการและภาคประชาสังคม ส่วนกระแสการเมืองมีแรงกดดันจากสาธารณชนที่ไม่อาจเพิกเฉยได้อีกต่อไป ดังนั้น แม้กระแสปัญหาและกระแสนโยบายจะอยู่ในสภาวะที่พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง แต่กระแสการเมืองที่เปราะบาง เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน และถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ทำให้ “หน้าต่างแห่งโอกาส” ไม่เปิดออก กระบวนการนโยบายจึงติดอยู่ในวงจรที่ไม่สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดเดิมได้ ความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ การรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการ การขาดงบประมาณและบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ตลอดจนการไม่มีระบบตรวจสอบที่เป็นอิสระ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอำนาจและทรัพยากรในการจัดการปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองอย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 จึงต้องอาศัยการปฏิรูประบบนโยบายให้มีความโปร่งใส

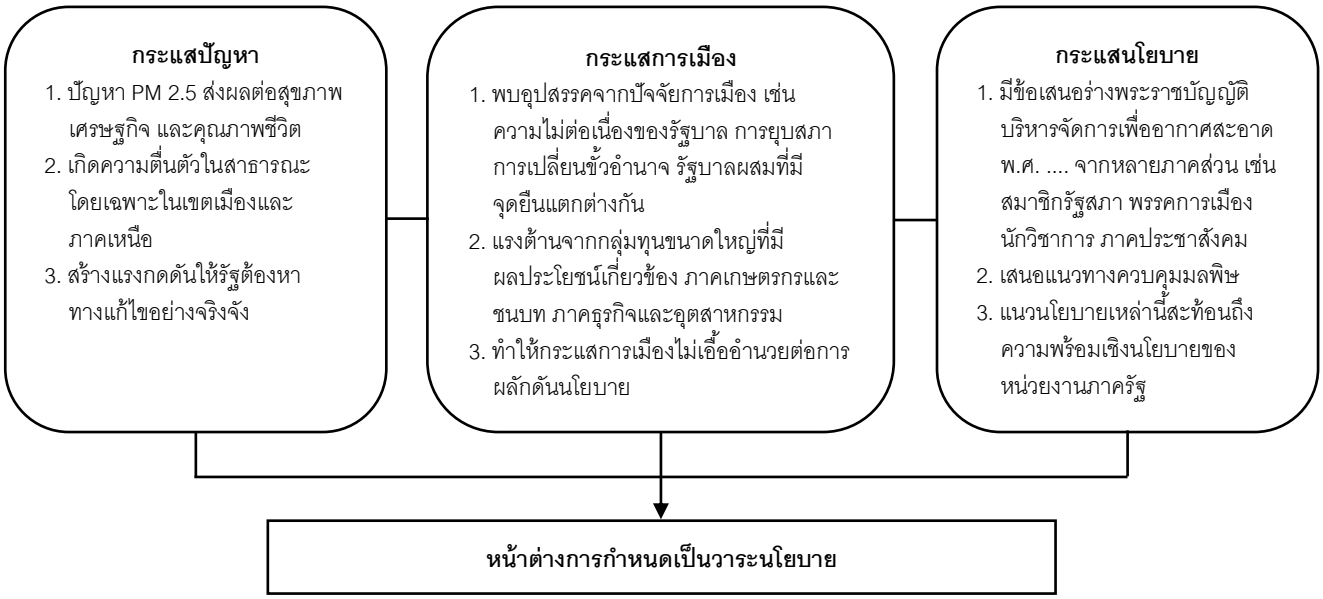
เปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน และลดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้สามารถสร้างสภาวะที่กระแสทั้ง 3 มาบรรจบกัน และเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่แท้จริงได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบททางการเมืองและสังคมของปัญหา PM 2.5 ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567
2. เพื่อศึกษาการผลักดันทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567
3. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ที่อธิบายการตัดสินใจของรัฐบาลไม่ได้สะท้อนเจตจำนงของประชาชนโดยตรงเสมอไป แต่กลับเป็นผลลัพธ์ของแรงดึงดูดระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในแต่ละประเด็นนโยบาย (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528; ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2558; Truman, 1951; Olson, 1965) แนวคิดพหุกระแสของ Kingdon (1995) ซึ่งอธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นได้เมื่อกระแสหลัก 3 สาย ได้แก่ กระแสปัญหา (problem stream) กระแสนโยบาย (policy stream) และกระแสการเมือง (politics stream) บรรจบกันในช่วงเวลาหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “หน้าต่างนโยบาย” (policy window) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่น ๆ (2566), สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ Keophouthone Hathalong (2567), เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์ และจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2561) และ Tiyapairat (2012) จากนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

1. การวิจัยเอกสาร ได้แก่ เอกสาร ตำรา รายงานทางวิชาการ และรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด เพื่อสร้างความเข้าใจในประเด็น เพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ครอบคลุมจากทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ทั้งในเชิงนโยบาย การบริหารจัดการ การปฏิบัติทางธุรกิจ และการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อให้สามารถวิเคราะห์กระบวนการผลักดันนโยบายได้อย่างรอบด้านและสมบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2567 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2568 แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม จำนวน 19 คน ดังนี้

2.1 หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 4 คน ได้แก่

(1) คุณสุรชัย อจลบุญ อธิบดีกรมป่าไม้

(2) คุณปิ่นสักก์ สุรัสวดี รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) นาวาอากาศเอก เกรียงศักดิ์ ชื่นอารมณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

(4) คุณอาจรีย์ อนันต์เกษมสันต์ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

2.2 วงงานรัฐสภา จำนวน 5 คน ได้แก่

(1) คุณยงยุทธ ติยะไพรัช อดีตประธานรัฐสภา

(2) คุณคนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....

(3) คุณกัญญารัตน์ โคตรภูเขียว กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....

(4) คุณปิยะรัฐชย์ ติยะไพรัช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย

(5) คุณภัทรพงษ์ ลีลาภัทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่

2.3 ภาคธุรกิจ จำนวน 4 คน ได้แก่

(1) คุณวรธน สุขสมบูรณ์ สถาบันยานยนต์

(2) คุณชนะ ภูมี นายกสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย

(3) คุณธนวัฒน์ พรไพลินสกุล บริษัท Kale Konnection จำกัด

(4) คุณยงยุทธ พฤกษ์งามพันธ์ บริษัท สามชัยการาจ จำกัด

2.4 ภาคประชาสังคม จำนวน 6 คน ได้แก่

(1) คุณไพสิฐ พาณิชย์กุล ผู้อำนวยการศูนย์วิชาการเพื่อขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอากาศ

(2) คุณดนัยภัทร โภควณิช นักกฎหมายมหาชนด้านสิทธิเสรีภาพ

(3) คุณชฎาภรณ์ ศรีใส มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

(4) คุณคชาณพ พนาสันติสุข มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

(5) คุณวิจารย์ สิมาฉายา ผู้อำนวยการสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

(6) คุณสมชาย ปรีชาศิลปกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก กำหนดวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์แก่นสาร (thematic analysis) โดยมุ่งเน้นการจำแนกประเด็นสำคัญที่ปรากฏอย่างชัดเจนเพื่อจัด

ระเบียบข้อมูลอย่างเป็นระบบ แล้วสรุปสาระจากข้อมูลที่ได้อย่างมีแบบแผนก่อนทำการวิเคราะห์เนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ต่อไป

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. บริบททางการเมืองและสังคมของปัญหา PM 2.5 ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567

1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์หมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ในระดับประเทศและภูมิภาค ระหว่างปี พ.ศ. 2562–2567 ปัญหาหมอกควันและ PM 2.5 ทวีความรุนแรง โดยเฉพาะในภาคเหนือและกรุงเทพมหานคร สาเหตุหลักมาจากการเผาในภาคเกษตร การจราจร และอุตสาหกรรม ขณะที่การจัดการยังขาดประสิทธิภาพและการบูรณาการ ระดับภูมิภาคยังเผชิญปัญหาหมอกควันข้ามแดน แม้มีกรอบความร่วมมืออาเซียนแต่ยังไร้ผลอย่างเป็นรูปธรรม ด้านการเมือง การผลักดันนโยบายอากาศสะอาดติดขัดจากการรวมศูนย์อำนาจและบทบาทจำกัดของท้องถิ่น แม้มีร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... จากภาคประชาชนและฝ่ายค้าน แต่ยังไม่คืบหน้า ภาคประชาชนเริ่มตื่นตัวและเรียกร้องสิทธิในอากาศสะอาด แต่ยังเผชิญแรงต้านจากกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลต่อทิศทางนโยบาย

1.2 การรับรู้ของสังคมและแรงผลักจากภาคประชาชนต่อการกำหนดนโยบายอากาศสะอาด ในช่วงปีหลัง ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ได้รับความสนใจจากสังคมไทยมากขึ้น จากปัญหาเฉพาะถิ่นกลายเป็นวิกฤติระดับชาติ การเข้าถึงข้อมูลแบบเรียลไทม์ผ่านแอปพลิเคชันและสื่อ ทำให้ประชาชนตระหนักถึงผลกระทบต่อสุขภาพและตั้งคำถามต่อบทบาทรัฐภาคประชาชน โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) แพทย์ นักวิชาการ และเยาวชน มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบาย ผ่านการจัดตั้งเครือข่ายอากาศสะอาด การยื่นคำร้อง และการเสนอร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... จากภาคประชาชน ซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้าง แม้ยังมีข้อจำกัดจากระบบราชการรวมศูนย์และกลุ่มผลประโยชน์ แต่แรงผลักดันจากประชาชนได้กลายเป็นพลังสำคัญที่ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบายอากาศสะอาดในทิศทางที่ยั่งยืน โดยเน้นสิทธิ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

1.3 การเมืองของอากาศสะอาดบทเรียนจากต่างประเทศและความหวังใหม่ของไทยภายใต้ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในศตวรรษที่ 21 มลพิษทางอากาศเป็นประเด็นทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับสิทธิพลเมืองและความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างจากสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐอินเดีย แสดงให้เห็นว่า การจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมือง กฎหมายที่เข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมของสังคม สำหรับประเทศไทย แม้หมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 จะเป็นวาระแห่งชาติ แต่ยังติดขัดจากโครงสร้างรวมศูนย์และผลประโยชน์ทับซ้อน อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... ได้สะท้อนถึงความพยายามในการปฏิรูประบบ โดยเสนอให้รับรองสิทธิในอากาศสะอาดและสร้างกลไกติดตาม เยียวยา และมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ผลักดันโดยภาคประชาสังคมสู่การเมือง ด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมและยั่งยืน

2. การผลักดันทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567

2.1 บริบททางการเมืองและปัจจัยที่เอื้อต่อการเข้าสู่วาระของนโยบาย การผลักดันนโยบายแก้ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของไทยเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเมืองที่เปลี่ยนแปลง โดยหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยเข้าสู่รัฐบาลผสมที่นำโดยพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งแม้มีเสถียรภาพตามกฎหมาย แต่ขาดแรงขับเคลื่อนด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเน้นความมั่นคงและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองกลับรุนแรงขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น กรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่ จนกลายเป็นประเด็นสำคัญด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ภายหลังเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 พรรคเพื่อไทยจัดตั้งรัฐบาล โดยมีการแข่งขันเชิงนโยบายกับพรรคก้าวไกล ทำให้การยกร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่อ

อากาศสะอาด พ.ศ. .... ได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ข้อมูลวิทยาศาสตร์และแรงกดดันจากสังคม-สื่อมวลชน รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น ความตกลงอาเซียนว่าด้วยหมอกควันข้ามแดน ยิ่งผลักดันให้ประเด็นนี้กลายเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐ

2.2 กระบวนการและกลไกการเข้าสู่วาระนโยบายในระบบราชการและการเมือง กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 สะท้อนแนวคิด “หน้าต่างเชิงนโยบาย” ของ Kingdon (1995) ที่เกิดจากการบรรจบกันของ 3 กระแส ได้แก่ กระแสปัญหา ซึ่งประชาชนตระหนักถึงผลกระทบต่อสุขภาพจากหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 โดยเฉพาะในภาคเหนือผ่านสื่อมวลชนและโซเชียลมีเดีย กระแสนโยบาย ที่มีการเสนอแนวทางแก้ไข เช่น การลดการเผา การใช้เทคโนโลยีตรวจจับจุดความร้อน และการสนับสนุนเกษตรทางเลือก ส่วนกระแสการเมืองเกิดจากแรงกดดันของสังคมและนักการเมืองในพื้นที่ จนนำไปสู่การประกาศให้หมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 เป็นวาระแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายยังติดขัดจากอุปสรรคโครงสร้าง เช่น ข้อจำกัดทางเทคโนโลยี พฤติกรรมในภาคเกษตร และการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนนโยบายอย่างจริงจัง

2.3 ผลกระทบของการผลักดันนโยบายในระดับรัฐบาลและสังคม การผลักดันนโยบายหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567 ส่งผลให้เกิดการปรับโครงสร้างบริหาร เช่น การเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นควบคุมการเผา การจัดสรรงบซื้อเครื่องวัดอากาศ และการกำหนดช่วงเวลาห้ามเผา พร้อมทั้งออกกฎหมายปรับค่ามาตรฐาน PM 2.5 ให้เข้มงวดขึ้นตามองค์การอนามัยโลก ขณะเดียวกัน ภาคประชาชนเริ่มเปลี่ยนพฤติกรรม เช่น การลดการเผาในภาคเกษตร การใช้ขนส่งสาธารณะ และการสวมหน้ากากป้องกัน ทั้งยังมีการรวมตัวของเครือข่ายอากาศสะอาดเพื่อผลักดันร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... อย่างไรก็ตาม นโยบายยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ขาดทุนและความรู้ ขณะที่การบังคับใช้มาตรการยังอ่อนแอ และประชาชนบางส่วนยังไม่ไว้วางใจข้อมูลรัฐ การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยการกระจายอำนาจ ความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน และกฎหมายที่เปิดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม

3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567

3.1 โครงสร้างของตัวแสดงทางการเมืองและบทบาทในกระบวนการนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 การผลักดันปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 เข้าสู่วาระนโยบายมีตัวแสดงทางการเมืองหลายกลุ่มร่วมขับเคลื่อน โดยกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สมาคมอุตสาหกรรมและกลุ่มเกษตรกร มีบทบาททั้งในการล็อบบี้เชิงนโยบายและการคัดค้านมาตรการบางประการ ด้านภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีบทบาทสำคัญในการสร้างความตระหนักและผลักดันให้เกิดการแก้ไขเชิงโครงสร้าง พรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทย เสนอแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในระดับหาเสียงและในรัฐสภา รัฐบาลใช้กลไกทางนโยบาย เช่น แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 และการตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ขณะเดียวกันนักวิชาการและสื่อมีบทบาทในการให้ข้อมูลและกดดันเชิงสาธารณะ ส่งผลให้ปัญหานี้เข้าสู่การพิจารณาทางนโยบายอย่างต่อเนื่อง

3.2 รูปแบบและกลไกของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมือง ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ส่งผลกระทบรุนแรงต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และชุมชนเมือง การแก้ไขต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในภาคเกษตร เกษตรกรมักเผาเศษพืชเพื่อลดต้นทุน รัฐจึงสนับสนุนงบประมาณและเครื่องจักรเพื่อลดการเผาเป็นกลไกผลประโยชน์ร่วม ภาคอุตสาหกรรมมีนโยบายส่งเสริมรถ EV และมาตรฐานน้ำมันใหม่ แต่เกิดแรงเสียดทานกับผู้ผลิตรถยนต์บางราย สะท้อนปฏิสัมพันธ์เชิงขัดแย้ง ภาคประชาสังคมทำหน้าที่กดดันและผลักดันนโยบายผ่านเครือข่ายและการชุมนุมโดยใช้หลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงพันธมิตรนโยบายระหว่างภาคเอกชนกับประชาสังคมในการส่งเสริมความยั่งยืนและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจ

3.3 ผลกระทบของปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองต่อการเข้าสู่วาระของนโยบายหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองมีผลสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบายหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 โดยพรรคการเมืองใช้ประเด็น

นี้หาเสียง เช่น พรรคก้าวไกลกับระบบขนส่งสาธารณะ และพรรคเพื่อไทยกับร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... ภาคประชาสังคมและนักวิชาการผลักดันผ่านการรณรงค์และข้อเสนอเชิงนโยบาย ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบูรณาการนโยบาย การแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มผลประโยชน์ภาคเกษตรอุตสาหกรรมยังสร้างแรงต้านมาตรการควบคุม ฝ่ายรัฐจึงต้องประนีประนอม นอกจากนี้ ความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างอาเซียนช่วยแก้ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองข้ามพรมแดน สะท้อนว่าการจัดการหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ต้องพึ่งพาปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในวงกว้างและกลไกที่โปร่งใสเพื่อความยั่งยืน

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการเมืองของการเข้าสู่วาระนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. บริบททางการเมืองและสังคมของปัญหา PM 2.5 ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567 ที่พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ทวีความรุนแรงจากการเผาในที่โล่ง การคมนาคม และภาคอุตสาหกรรม ขณะที่รัฐยังขาดการจัดการที่บูรณาการและความร่วมมือระหว่างประเทศก็ยังไม่ก้าวหน้า สอดคล้องกับ นิพนธ์ พัวพงศกร และคนอื่น ๆ (2566) ที่พบว่า หมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 เกิดจากแหล่งกำเนิดโดยตรง เช่น การเผาในที่โล่งแจ้งในชนบทและในป่า การขนส่ง การผลิตไฟฟ้าและโรงงาน และแหล่งกำเนิดทางอ้อมที่เกิดจากการรวมตัวของก๊าซและมลพิษในบรรยากาศ โดยเฉพาะซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และไนโตรเจนออกไซด์ และสอดคล้องกับ สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ Keophouthone Hathalong (2567) ที่พบว่า หมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ในกรุงเทพมหานครและนครหลวงเวียงจันทน์ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังปี พ.ศ. 2561 และมีปัญหาหนักในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงมีนาคม ประชาชนยังขาดความรู้ในการป้องกันตนเองจากหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 สำหรับนครหลวงเวียงจันทน์ หลังปี พ.ศ. 2563 ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเผาป่าเพื่อการเกษตร ไฟป่า การก่อสร้าง และการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ ส่วนกรุงเทพมหานครปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 รุนแรงขึ้นในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา สาเหตุหลักมาจากการปล่อยควันจากรถยนต์ การเผาขยะและการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่เกษตรกรรม

2. การผลักดันทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2566 การแข่งขันเชิงนโยบายระหว่างพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกลในการผลักดันให้ปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 กลายเป็นวาระของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... จึงถูกเสนอเป็นทั้งเครื่องมือทางนโยบายและการเมือง สอดคล้องกับ Kingdon (1995) ที่อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นได้เมื่อกระแสหลัก 3 สาย ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง มาบรรจบกันในช่วงเวลาหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “หน้าต่างนโยบาย” และสอดคล้องกับ เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์ และจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2561) ที่พบว่า นโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทยมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงตั้งรับ มีกระบวนการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นใน 2 ระดับ คือ การกำหนดนโยบายระดับชาติ และนโยบายระดับท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กันน้อยมาก นโยบายระดับชาติมีลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างโดยข้าราชการส่วนกลางที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง แต่ในส่วนนโยบายระดับท้องถิ่นนั้น มีลักษณะการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน โดยเกิดจากวิสัยทัศน์และสภาพปัญหาในพื้นที่เป็นตัวเป็นแรงผลักดันในเกิดนโยบาย ซึ่งนโยบายในระดับชาติมีการกำหนดแผนงานเฉพาะ คือ “แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593” แตกต่างจากการกำหนดระดับท้องถิ่นที่ไม่มีแผนงานเฉพาะแต่สอดแทรกอยู่ในภารกิจประจำ โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แผนพัฒนาท้องถิ่นและงบประมาณประจำปีเป็นกลไกสำคัญ ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามแผนแม่บท

3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองของการเข้าสู่วาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2562-2567 ที่พบว่า ภาคประชาสังคม นักวิชาการ เยาวชน และฝ่ายค้านมีบทบาทผลักดันร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. .... และสร้างแรงกดดันเชิงนโยบายต่อรัฐบาล โดยภาครัฐพยายามลดการเผาในที่โล่งและส่งเสริมเทคโนโลยีสะอาด แต่ยังคงเผชิญแรงต้านจากกลุ่มทุนที่กังวลเกี่ยวกับต้นทุนจนนำไปสู่การต่อรองเชิงนโยบาย ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน การเมืองแบบรวมศูนย์ และการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ สอดคล้องกับ สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ Keophouthone Hathalong (2567) ที่พบว่า กรุงเทพมหานครมีแผนแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 อย่างเป็นระบบ โดยมีแผนปฏิบัติการปี พ.ศ. 2567 และแผนแม่บทระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) รวมถึงมาตรฐาน Zero Emission และมาตรการทั้งระยะสั้นและยาว ขณะที่นครหลวงเวียงจันทน์ยังไม่มีแผนชัดเจน มีเพียงหน่วยเฉพาะกิจและคำสั่งรัฐบาลในการป้องกันไฟป่าและการเผาจากการเกษตร และสอดคล้องกับ Tiyapairat (2012) ที่พบว่า บุคคลทุกคนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิผลโดยจำเป็นต้องมีการรณรงค์เกี่ยวกับป้องกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น รวมถึงการสร้างเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ

1. จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐในการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งกำหนดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลคุณภาพอากาศ และสิทธิในการฟ้องร้องผู้ก่อมลพิษตามหลักสิทธิมนุษยชน

2. เนื่องจากปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง PM 2.5 เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ควรมีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจบูรณาการนโยบาย ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งมีการกำหนดงบประมาณเฉพาะกิจแบบข้ามกระทรวง

3. เปิดช่องทางให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบาย ตั้งกลไกติดตามผลในพื้นที่ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพอากาศชุมชน พร้อมจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมลดฝุ่น เช่น เทคโนโลยีเกษตรปลอดการเผาหรือระบบเตือนภัยล่วงหน้า

เอกสารอ้างอิง

กองบรรณาธิการ The Standard. (2566). *มติสภาเอกฉันท์ 443 เสียง รับหลักการ 7 ร่าง พ.ร.บ. อากาศสะอาดฯ ดันกฎหมายช่วยแก้ฝุ่นพิษ*. ค้นจาก https://thestandard.co/council-accepted-clean-air-act-principles

นิพนธ์ พัวพงศกร, กัมพล ปั้นตะกั่ว และสุทธิภัทร ราชคม. (2566). *ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5*. ค้นจาก https://tdri.or.th/2023/03/pm2-5-thailands-solutions

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2558). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์: พัฒนาการข้อถกเถียงและสถานภาพการศึกษาวิจัย. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 41*(2), 1-18.

มนตรี เจนวิทย์การ. (2528). *บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์.

สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ Keophouthone Hathalong. (2567). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากฝุ่นควัน PM 2.5 ในกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย และนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล, 11*(2), 105-122.

เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์ และจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2561). การศึกษาการกำหนดนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย. *วารสารวิชาการศิลปศาสตร์ประยุกต์, 11*(2), 3-14.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins College.

Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

Tiyapairat, Y. (2012). Public sector responses to sustainable haze management in upper northern Thailand. *Environment Asia, 5*(2), 1-10.

Truman, D. B. (1951). *The governmental process*. Alfred A. Knopf.

ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย ตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551: การศึกษาตามแนวการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์

วุฒิศักดิ์ ศิลาสามสี[1] พัด ลวางกูร[2]
เกรียงชัย ปึงประวัติ[3] นิพนธ์ โซะเฮง[4]

วันที่รับบทความ: 29 สิงหาคม 2568	วันแก้ไขบทความ: 23 ธันวาคม 2568	วันตอบรับบทความ: 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย หลักสูตรประถมศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503-2551 โดยวิธีการศึกษาตามหลักวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ ซึ่งอาศัยกรอบมิติทั้ง 3 ด้าน ของ Norman Fairclough นำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวภาษาที่เกิดขึ้นในตัวบท การศึกษานี้ได้ศึกษากรณีปฏิบัติการทางสังคมแบ่งออกทั้งหมด 3 บริบท ได้แก่ รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) และรัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2540-2551) ซึ่งได้ศึกษาบริบทที่มาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมของรัฐกรณีปฏิบัติการทางวาทกรรม ในประเด็นเรื่องปฏิบัติการทางวาทกรรม ได้ศึกษากระบวนการผลิตแบบเรียนภาษาไทย และกระบวนการกระจายและการซึมซับแบบเรียนภาษาไทย โดยวิเคราะห์จากแนวคิดปฏิบัติการทางวาทกรรม ประกอบด้วยทั้งหมด 4 ระดับ ของ Michel Foucault ในประเด็นเรื่องตัวบท ได้ศึกษาแบบเรียนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ตามหลักสูตรประถมศึกษาทั้ง 5 หลักสูตร จำนวน 10 เล่ม ผลการวิจัย พบว่า ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย สะท้อนออกมา 2 ประเด็นที่เด่นชัด ได้แก่ คนไทยในฐานะพสกนิกร และคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งเกิดจากปฏิบัติการทางวาทกรรมทั้ง 4 ระดับ ได้แก่ (1) การวางขอบเขตของวัตถุความรู้ที่สามารถทำการศึกษา (2) การจัดวางตำแหน่งให้กับผู้มีอำนาจหรือการใช้ความชอบธรรมที่จะแสดงถึงในนามของความรู้ผ่านปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (3) การจัดตั้งชุดของภาษาหรือการสถาปนาคำ มีลักษณะโครงสร้างทางภาษาโดยเฉพาะ และ (4) การปฏิบัติการสถาบันทางสังคมที่ทำให้วาทกรรมนำไปปฏิบัติพื้นที่เฉพาะ รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ครองอำนาจนำในปฏิบัติการทางวาทกรรม ซึ่งทั้งหมดเกิดจากปฏิบัติการทางสังคม บริบท ที่มาสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมของรัฐในการบรรจุความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยไม่แตกต่างกันทั้งหมด 3 บริบทรัฐ ในทางกลับกันได้สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐที่มีลักษณะอำนาจนิยมภายในตัวบท รวมทั้งพยายามสืบทอดเจตนารมณ์ที่สอดแทรกเข้าไปในการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองอย่างต่อเนื่องในประเด็นคนไทยในฐานะพสกนิกร และคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม

คำสำคัญ: ความคิดและอุดมการณ์; ความเป็นพลเมือง; แบบเรียนภาษาไทย; แนวการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

[1]นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: silasamsee.w@gmail.com
[2,3,4]คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Open Access © 2025 Published by Kanchanarat Law Office
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Ideas and Ideologies of Citizenship in Thai Textbooks in Accordance with the Elementary Curriculum from 1960 to 2008: A Study Based on Critical Discourse Analysis

Wuttisak Silasamsee[1] Pad Lavankura[2]
Kriangchai Pungprawat[3] Nipol Sohheng[4]

Received: August 29, 2025	Revised: December 23, 2025	Accepted: December 25, 2025

Abstract

This research examines the ideas and ideologies of citizenship in Thai textbooks in accordance with the elementary curriculum from 1960 to 2008. The study was conducted in accordance with the critical discourse analysis using the three dimensions of Norman Fairclough that explain the phenomena occurring from the language correlation in the text. In this study, the researcher investigates the social practice in three contexts i.e. authoritarian state (1960-1976); semi-democracy state (1976-1997); and authoritarian state (1997-2008). The contexts studied included political, economic, social, and cultural backgrounds, structure and state power relations as well as the righteousness of the state in cases of discourse practice. In regard to discourse practice, the researcher examined the production process of Thai textbooks and the process of the distribution and absorption of Thai textbooks. The analysis was conducted from the concept of discourse practice consisting of four levels of Foucault. In regard to the issue of texts, the researcher investigated Thai textbooks in accordance with the Prathom Sueksa Six curriculum in five curriculums, totaling 10 volumes. Findings show that the ideas and ideologies of citizenship in Thai textbooks reflect two obvious issues i.e. Thais as citizens and Thais as conservatives. This results from discourse practice at the following four levels: (1) setting the boundaries of the knowledge to be studied; (2) placing positions for the authority or using the righteousness to represent knowledge through social interactions; (3) establishing language sets creating words with a specific language structure; and (4) operating a social institution resulting in the practice of discourse in specific areas with the Ministry of Education possessing hegemony in discourse practice. All of these are the results of social practice and the contexts from political, economic, social, and cultural conditions. The relationship in the state power and the righteousness of the state enables the installment of the ideas and ideologies of citizenship in Thai textbooks with no differences found in all three state contexts. Conversely, these texts reflect the intention of the state with the characteristics of an authoritarian state in the texts. Efforts are found to inherit the intention to foster an awareness of citizenship continuously in the issues of Thais as citizens and Thais as conservatives.

Keywords: Ideas and Ideologies; Citizenship; Thai Textbooks; Critical Discourse Analysis
Type of Article: Research Article

[1]Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: silasamsee.w@gmail.com
[2,3,4]Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

การเข้าถึงองค์ความรู้จำเป็นต้องเรียนรู้จากภาษา เนื่องจากภาษาเป็นเครื่องมือในการสื่อสารของมนุษย์ เมื่อนำภาษาผนวกเข้ากับการศึกษาจะส่งผลให้เกิดเทคโนโลยีทางอำนาจ (technologies of power) และสามารถนำพารัฐชาติไปสู่ความทันสมัย (modernity) โดยการพังทลายความหลากหลายทางวัฒนธรรม และชาติพันธุ์ที่กระจัดกระจายภายในรัฐตามภูมิภาคให้เป็นหนึ่งเดียวกันจากการหลอมรวมผ่านภาษา (ประสิทธิ์ ลีปรีชา, 2550, หน้า 278) ประเทศไทยมีระบบภาษาที่พัฒนาขึ้นจนสามารถนำมาสร้างเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ประจำชาติด้านภาษา หรือที่รับรู้กันว่า “ภาษาไทย” เมื่อนำองค์ความรู้ทางภาษาไทยผนวกเข้ากับการจัดการศึกษา จึงส่งผลให้กลายเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจของรัฐที่สามารถนำมาสร้างรัฐชาติได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การหลอมรวมความคิดและอุดมการณ์โดยอาศัยภาษาจึงจำเป็นต้องสร้างความเป็นมาตรฐานมาเพื่อเอื้อต่อการรับรู้ เนื่องจากภาษาไทยมาตรฐานเป็นประดิษฐกรรมทางสังคมที่นอกจากสร้างการรับรู้แล้วยังมีหน้าที่ส่งผลต่อการจัดระเบียบวิถีชีวิตบุคคลภายในสังคม แสดงถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจที่รัฐมุ่งหมายต่อการสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อสอดรับอุดมการณ์ในการบรรลุวัตถุประสงค์ นำมาสู่การผลิตซ้ำและธำรงอยู่ ดังนั้นจากความสำคัญดังกล่าว การวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นการใช้วิธีการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) โดยอาศัยกรอบมิติ 3 ด้านของ Fairclough (1992, p. 73; 1995, p. 98) นำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวภาษาที่เกิดขึ้นภายในตัวบท การก่อรูปขึ้นเป็นวาทกรรมสะท้อนจากบริบททางปฏิบัติการสังคม (social practice) ได้แก่ สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เชื่อมโยงนำมาสู่โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมของรัฐ กระบวนการส่งผ่านความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองบนพื้นที่ทางสังคมเพื่อส่งไปถึงปฏิบัติการทางวาทกรรม (discursive practice) ได้แก่ กระบวนการผลิต (production) กระบวนการกระจาย (distribution) และการซึมซับ (consumption) ซึ่งที่กล่าวไปข้างต้นอยู่ในระดับมหภาคที่ประกอบขึ้นจากตัวบท (text) ในระดับจุลภาค ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา 5 หลักสูตร ได้แก่ (1) หลักสูตรประโยคประถมศึกษา ตอนปลาย พุทธศักราช 2503 (2) หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (3) หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) (4) หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 และ (5) หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปฏิบัติการทางสังคมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 ว่ามีลักษณะอย่างไร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น มีความสืบเนื่องหรือเปลี่ยนแปลงจากอดีต และเป็นไปเพื่อการผลิตซ้ำและสืบทอดในความชอบธรรมของรัฐหรือไม่ อย่างไร

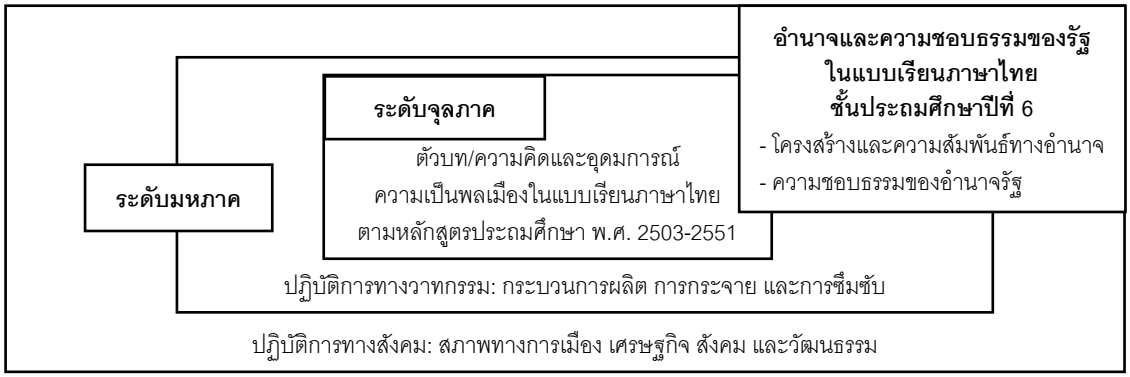
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปฏิบัติการทางสังคมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551
2. เพื่อศึกษาปฏิบัติการทางวาทกรรมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 ในกระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับ
3. เพื่อวิเคราะห์ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง แนวคิดอำนาจเหนือกำกับชีวิต การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับด้านความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง ด้านแบบเรียนหรือหนังสือเรียน และด้านการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ เพื่อทำความเข้าใจแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 ที่ปรากฏผ่านตัวบท คือ แบบเรียนรายวิชาภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 10 เล่ม

โดยศึกษาปฏิบัติการทางสังคมทางความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะอย่างไร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น มีความสืบเนื่องหรือเปลี่ยนแปลงจากอดีต และเป็นไปเพื่อการผลิตซ้ำและสืบทอดและความชอบธรรมของรัฐหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงได้นำวิธีการของ Fairclough (1992, p. 73; 1995, p. 98) กับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 3 ด้าน ดังกล่าวมาบูรณาการ โดยมุ่งเน้นศึกษาแนวคิดเรื่องโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจและความชอบธรรมของรัฐในความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองผ่านแบบเรียนรายวิชาภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง โดยทำการศึกษา 2 ระดับ 3 ประเด็น ดังนี้ (1) ระดับมหภาค (macro-level analysis) โดยศึกษา 2 ประเด็นย่อย ได้แก่ (1.1) สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ประยุกต์ร่วมกับแนวคิดวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis--CDA) ปฏิบัติการทางสังคม (social practice) เพื่อมุ่งศึกษาทำความเข้าใจ คือ สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งผลถึงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมทางอำนาจของรัฐ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองที่ปรากฏออกมาในตัวบท (text) มากน้อยเพียงใดและอย่างไร (1.2) ปฏิบัติการทางวาทกรรม (discursive practice) หมายถึง กระบวนการผลิต (production) การกระจาย (distribution) และการซึมซับ (consumption) ตัวบทที่ปรากฏ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงปฏิบัติการทางวาทกรรม ก่อรูปและกระจายขยายตัวบท (text) รวมทั้งปฏิบัติการทางสังคม (social practice) เป็นตัวแปรการกำหนดเงื่อนไขในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ปรากฏออกมาอย่างไรบ้าง ตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2551 (2) ระดับจุลภาค (micro-level analysis) โดยศึกษา 1 ประเด็นย่อย ได้แก่ ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง โดยอาศัยแนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) หมายถึง ตัวบท (text) เพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงตัวบท การสื่อสารถึงความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับบริบทที่แสดงอยู่ในระดับมหภาคมากน้อยเพียงใดอย่างไรบ้าง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การผสมผสานแนวคิดการบูรณาการระหว่างความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ และความชอบธรรมของรัฐ ผ่านการติดตั้งในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 รวมทั้งแนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ เป็นการประยุกต์การพึ่งพาแนวความคิดซึ่งกันและกันส่งผลให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) ได้แก่ ตัวบท (text) หรือแบบเรียนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 10 เล่ม หนังสือพิมพ์ บทความ วารสาร

ที่มีความเกี่ยวเนื่องทางตรงและทางอ้อมเกี่ยวข้องในเรื่องแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 และหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารพื้นที่บนโลกออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัยในครั้งนี้

วิธีการเลือกตัวบท ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกตัวบท (text) หรือแบบเรียนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาจากเด็กที่มีอายุประมาณ 11-12 ปี ตามเกณฑ์ เด็กจะเริ่มเป็นตัวของตนเอง มีเหตุและผลตามที่ตนนึกคิด ไม่ชอบการควบคุมหรือจัดการของผู้ปกครอง และพิจารณาจากการพัฒนาจริยธรรมซึ่งเดิมอาศัยพ่อแม่เป็นตัวอย่างการปฏิบัติตาม เมื่อถึงวัยนี้เด็กจะมีความสามารถคิดเองมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นเลือกที่ศึกษาแบบเรียนภาษาไทยหลักสูตรประถมศึกษา โดยเลือกแบบเรียนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เพื่อวิเคราะห์ตัวบทมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างไร ปรากฏว่าเมื่อพิจารณาตัวบทมีความสอดคล้องเชื่อมโยง ดังนี้ (1) แบบเรียนภาษาไทยเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างครอบคลุมตั้งแต่รัฐบาล ปี พ.ศ. 2503-2551 ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวรัฐได้ส่งเสริม แก้ไข และปรับเปลี่ยนแบบเรียนภาษาไทยหลักสูตรประถมศึกษาอย่างต่อเนื่องแบบเป็นระดับขั้นตอน (2) แบบเรียนภาษาไทยจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐบาล เริ่มจากคณะรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ รวมไปถึงขั้นตอนในการจัดสรรคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะเฉพาะมาเป็นคณะกรรมการผลิตแบบเรียนภาษาไทย ล้วนแล้วเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จจากรัฐแต่เพียงผู้เดียว (3) แบบเรียนภาษาไทย ตัวบทมีการปรากฏข้อความที่สื่อสารความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง ปรากฏให้เห็นโดยตรงและแอบแฝงไว้ในตัวละคร การดำเนินเรื่องซึ่งผ่านบทสนทนา รวมไปถึงการเล่าเรื่องประกอบความรับรู้เข้าใจให้ผู้อ่านเป็นภาษาที่ไม่สลับซับซ้อน เข้าใจง่าย และ (4) แบบเรียนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 ตามหลักสูตรประถมศึกษาทั้ง 5 หลักสูตร จำนวน 10 เล่ม ที่ใช้ในการวิเคราะห์ไม่น้อยเกินไปและมากเกินจนทำให้ขาดตกบกพร่องในการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าแล้ววิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาตัวบทเป็นหลัก และวิเคราะห์ตามหลักวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความหมายของภาษาและวาทกรรมที่ปรากฏในตัวบทแบบเรียนภาษาไทยประถมศึกษาตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ประยุกต์ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งเป็น 3 ประเด็น ดังนี้ (1) ประเด็นเรื่องปฏิบัติการทางสังคม ที่ประกอบไปด้วยสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยศึกษาบริบทสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมทางอำนาจของรัฐ การวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับหลักการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ที่เน้นศึกษาบริบทมีส่วนสอดคล้องส่งผลและมีอิทธิพลต่อตัวบท นำมาวิเคราะห์เพื่อคลี่คลายเนื้อหาประกอบการอธิบาย เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยว่า ปฏิบัติการทางสังคมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะอย่างไร (2) ประเด็นเรื่องปฏิบัติการทางวาทกรรมที่ประกอบไปด้วยกระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับ โดยศึกษาข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาเอกสารข้อมูลทุติยภูมิ คำถามของผู้วิจัยควบคู่กับตัวบทที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ กระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของผู้เข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงาน องค์กรที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง กระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับ มีความสัมพันธ์ในส่วนเกี่ยวข้อง และ (3) ประเด็นเรื่องตัวบทหรือเนื้อหาแบบเรียนภาษาไทยประถมศึกษา ที่แสดงถึงความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในการวิเคราะห์เชิงลึกโดยผู้วิจัยทำการอ่านเอกสารข้อมูลแบบเรียนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 10 เล่ม และนำกรอบการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์มาใช้พร้อมกับตั้งคำถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการตอบคำถาม เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551: การศึกษาตามแนวการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. ปฏิบัติการทางสังคมทางความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะอย่างไร และเป็นไปเพื่อการผลิตซ้ำและสืบทอดและความชอบธรรมของรัฐหรือไม่ อย่างไร พบว่า การศึกษาปฏิบัติการทางสังคมทั้งหมด 3 บริบทรัฐ ที่ประกอบด้วยโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมของรัฐ ได้แก่ (1) รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) (2) รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) และ (3) รัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) กล่าวคือ บริบทยุคแรกของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการศึกษา จนประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ยุครัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษามีการประกอบสร้างวาทกรรมโดยอาศัยโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมของรัฐจากการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ผ่านโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีลักษณะรวมศูนย์ โดยอาศัยความชอบธรรมของรัฐจากภัยความมั่นคงของรัฐและสถาบันทางการปกครอง มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับยุครัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) และยุครัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551)

โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่ถูกผลัดเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลทหารกับรัฐบาลพลเรือน ที่ผ่านทั้งการปกครองเผด็จการอำนาจและประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา แม้ว่ารัฐจะไม่ใช่รูปแบบเผด็จการแต่รัฐได้สร้างเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดสรรความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองเพื่อรวบอำนาจในการสร้างแบบเรียน เช่น คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 23 ซึ่งสั่งการออกมาเมื่อ พ.ศ. 2515 สร้างผลผลิตทางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจให้กับกระทรวงศึกษาธิการอย่างเบ็ดเสร็จตามมา เช่น คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ วก 419/2522 โดยอาศัยอำนาจจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 23 ที่ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จให้กับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการบริหารจัดการด้านการศึกษา หากพิจารณาเทียบกับในยุครัฐอำนาจนิยม ก็สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ จึงส่งผลเมื่อได้รับอำนาจนี้ทางแห่งอำนาจจึงทอดยาวจากอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันในการวางรากฐานในการใช้อำนาจและสร้างความชอบธรรมลงไปในสังคมโดยไม่ต้องคำนึงถึงใด

จากการกล่าวถึงปฏิบัติการทางสังคม (social practice) ข้างต้น ทำให้ทราบว่าทำไมความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2551 จึงมีลักษณะเป็นเช่นนั้น ในทางหนึ่งรัฐอำนาจนิยม รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ และรัฐประชาธิปไตย มุ่งสืบทอดความคิดดั้งเดิมอันเป็นขนบด้วยวาทกรรมผ่านความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองที่เกิดขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการปกครอง และความมั่นคงทางสถาบันการปกครอง รัฐจึงจำเป็นต้องผลิตสร้างวาทกรรมดังที่กล่าวมา

2. ปฏิบัติการทางวาทกรรมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 ในกระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับ มีลักษณะอย่างไร พบว่า ปฏิบัติการทางวาทกรรมในส่วนกระบวนการผลิตและการถ่ายทอดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปฏิบัติการทางสังคมและตัวบท รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของบริบทระดับมหภาคผ่านโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ รวมทั้งความชอบธรรมทางอำนาจที่จะเอื้อในการทำความเข้าใจความหมายในระดับจุลภาคของตัวบท (Fairclough, 1992, p. 73; 1995, p. 98) โดยปฏิบัติการทางวาทกรรมผ่านบริบทยุค 3 ยุค ได้แก่ รัฐอำนาจนิยม รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ และรัฐประชาธิปไตย ที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบของปฏิบัติการทางวาทกรรม มีทั้งหมด 4 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) มีการวางขอบเขตสนามของวัตถุความรู้ ผ่านการวางกรอบเนื้อหาและแนวปฏิบัติการการกระจาย (2) การจัดตำแหน่งแห่งที่ให้แก่คณะกรรมการผลิตและถ่ายทอด (3) การสถาปนาชุดภาษาที่ใช้ในการอรรถาธิบายวัตถุของความรู้ และ (4) การปฏิบัติการทางสถาบันทางสังคมที่ทำให้วาทกรรมถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่เฉพาะหนึ่ง ๆ พบว่า ปฏิบัติการทางวาทกรรมในทุกบริบทของรัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2551 (1) มีการวางขอบเขตสนามของวัตถุความรู้ ผ่านการวางกรอบเนื้อหาและแนวปฏิบัติการถ่ายทอดแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษาที่มีความเข้มงวด ชี้เฉพาะเจาะจง ไม่ยืดหยุ่นหรือเปิดรับพื้นที่ความเป็นอื่นนอกเหนือจากสนามวัตถุความรู้จากกลุ่มตน (2) การจัดตำแหน่งแห่งที่ให้แก่คณะกรรมการผลิตและถ่ายทอดแบบเรียน โดยส่วนใหญ่เน้นถึงผู้เชี่ยวชาญด้านทักษะการสอน ผ่านการคัดเลือกจากโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบบนลงล่าง

เป็นลำดับชั้นตามขั้นลำดับ และรวมศูนย์อำนาจ (3) การสถาปนาชุดภาษาที่ใช้ในการอธิบายวัตถุของความรู้ ผูกโยงและแนบอิงกับความเป็นวิชาการทางภาษาระดับสูง ภาษาที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครองที่มีระดับขั้นชั้น และ (4) การปฏิบัติการทางสถาบันสังคมที่ทำให้วาทกรรมถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่เฉพาะ โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดการอำนาจเบ็ดเสร็จ แม้ว่าสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เปลี่ยนแปลงเช่นไร กระทรวงศึกษาธิการยังมุ่งที่จะรักษาพื้นที่ความหมายในความเป็นพลเมือง ผ่านความคิดและอุดมการณ์ที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม รวมทั้งการเป็นพสกนิกรทางสังคม มากกว่าจะสร้างความเป็นส่วนร่วมทางสังคม

3. ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษาที่มีทั้งหมด 5 หลักสูตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะอย่างไร พบว่า ไม่แตกต่างกัน โดยประกอบสร้างผ่านวาทกรรมหลัก 2 ประเด็น ได้แก่ (1) คนไทยในฐานะพสกนิกร และ (2) คนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งแต่ละบริบทรัฐ พบวาทกรรมความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองที่มีประเด็นย่อยแตกต่างกัน ดังนี้

ในประเด็นแรก คือ ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองว่าด้วยเรื่องคนไทยในฐานะพสกนิกร ข้อค้นพบสรุปว่า บริบทรัฐทั้ง 3 บริบท ได้แก่ รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) และรัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) ได้ใช้วาทกรรมหลักคนไทยในฐานะพสกนิกรโดยอาศัยฐานในการสร้างวาทกรรม 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การได้รับการอุปถัมภ์ และ (2) ความสัมพันธ์ตอบแทนต่างสถานะไม่แตกต่างกันทุกบริบทรัฐ ซึ่งแยกย่อยประเด็นในรายละเอียดตามบริบท ดังนี้

รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) วาทกรรมคนไทยในฐานะพสกนิกร ประกอบไปด้วย (1) การได้รับการอุปถัมภ์โดยได้รับการอนุเคราะห์จากสถาบันพระมหากษัตริย์ (2) ความสัมพันธ์ตอบแทนต่างสถานะ โดยการเป็นส่วนประกอบย่อยทางสังคมจารีตและการเป็นแบบอย่างจริยธรรมทางการประพฤติปฏิบัติโดยอาศัยการสร้างวาทกรรมจากตัวบทด้านคุณธรรมผู้ปกครอง โครงสร้างและความสัมพันธ์ภายในรัฐที่แบ่งตามลำดับขั้น รวมทั้งคติธรรมในการดำเนินชีวิต

รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) วาทกรรมคนไทยในฐานะพสกนิกร ประกอบไปด้วย (1) การได้รับการอุปถัมภ์โดยได้รับการอนุเคราะห์จากสถาบันพระมหากษัตริย์ และ (2) ความสัมพันธ์ตอบแทนต่างสถานะโดยการเป็นส่วนประกอบย่อยทางสังคมจารีต และการเป็นแบบอย่างจริยธรรมทางการประพฤติปฏิบัติโดยอาศัยการสร้างวาทกรรมจากตัวบท 2 พื้นที่ คือ พื้นที่ด้านเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลทางสังคม เช่น พระร่วง นายขนมต้ม ขุนดาบผู้เกรียงไกร เป็นพื้นที่ที่แฝงอุดมการณ์จากเรื่องเล่าเข้าสู่กระบวนการซึมซับ เช่น ความกล้าหาญ ความรักแผ่นดิน และพื้นที่ด้านพระราชกรณียกิจ เช่น การแรกนา การรักษาโรค การมอบองค์ความรู้ เป็นต้น

รัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) วาทกรรมคนไทยในฐานะพสกนิกร ประกอบไปด้วย (1) การได้รับการอุปถัมภ์โดยได้รับการอนุเคราะห์จากสถาบันพระมหากษัตริย์ และ (2) ความสัมพันธ์ตอบแทนต่างสถานะโดยการเป็นส่วนประกอบย่อยทางสังคมจารีต และการเป็นแบบอย่างจริยธรรมทางการประพฤติปฏิบัติโดยอาศัยการสร้างวาทกรรมจากตัวบทจากการได้รับการพัฒนาศูนย์รวมจิตใจผ่านองค์คุณทางสถาบัน

ในประเด็นที่สอง คือ ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง ว่าด้วยเรื่องคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ข้อค้นพบสรุปว่า รัฐให้ความสำคัญกับความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองเป็นอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจะพบว่า รัฐในยุคอำนาจนิยม รัฐยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ และรัฐยุคประชาธิปไตย สามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ (1) ด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งพบความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองทั้งหมด 3 บริบทรัฐ และ (2) ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งพบการสร้างวาทกรรมในรัฐประชาธิปไตยครึ่งใบเพียงยุคเดียว ดังนี้

รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) วาทกรรมคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ประกอบไปด้วย 1 ประเด็น ได้แก่ ด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยอาศัยการก่อรูปทางวาทกรรมที่ประกอบไปด้วยวิถีสังคมไทยตามขนบโดยใช้ประเพณีที่สืบทอดต่อกันเป็นกรอบการปฏิบัติ ชีวิตแบบอย่างคนไทยดั้งเดิมโดยใช้ด้านศาสนาพุทธและคติการประพฤติตนเป็นกรอบการปฏิบัติ และลักษณะนิสัยจริยวัตรของคนไทยใช้ด้านการกตัญญูกตเวทีเชื่อฟังคำสั่งสอนผู้ใหญ่ภายในครอบครัว

รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) วาทกรรมคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ประกอบไปด้วย 2 ประเด็น ได้แก่ (1) ด้านสังคมและวัฒนธรรม อาศัยการก่อรูปทางวาทกรรมที่ประกอบไปด้วยวิถีสังคมไทยตามขนบโดยใช้มโนทัศน์ความเป็นสังคมเกษตรกรรม การมีชีวิตสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ชีวิตแบบคนไทยดั้งเดิมโดยใช้ภูมิปัญญาการดำรงวิถีชีวิต เช่น ภูมิปัญญาด้านการต่อสู้ ภูมิปัญญาด้านวรรณกรรม รวมทั้งสังคมการเกษตร และลักษณะนิสัยจริยวัตรของคนไทยใช้คติธรรมทางด้านศาสนาพุทธเป็นคติในการประพฤติปฏิบัตินำมาสู่ความสุขทั้งส่วนตัวและภายในสังคม และ (2) ด้านเศรษฐกิจ อาศัยการก่อรูปทางวาทกรรม การเรียนรู้เวลามาตรฐาน การเท่าทันเทคโนโลยีและการบริโภค การปรับตัวให้สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลง ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ และการเท่าทันกฎหมาย และเข้าถึงสิทธิของตน ซึ่งทั้งหมดเป็นเพียงการให้พึงระวังและเท่าทันมากกว่าการส่งเสริม รวมทั้งตัวบทเลือกนำเสนอมโนทัศน์ความเป็นสังคมเกษตรกรรมใช้มิติอนุรักษ์มากกว่าส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมเทคโนโลยี

รัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) วาทกรรมคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ประกอบไปด้วย 1 ประเด็น ได้แก่ (1) ด้านสังคมและวัฒนธรรม อาศัยการก่อรูปทางวาทกรรมที่ประกอบไปด้วยวิถีสังคมไทยตามขนบโดยใช้ภูมิปัญญาหลายมิติ เช่น ธรรมชาติ การดำรงชีวิต วรรณกรรมที่มีอิทธิพลทางสังคมไทย ชีวิตแบบอย่างคนไทยดั้งเดิมโดยใช้ภูมิปัญญาด้านตัวอักษรแสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ และลักษณะนิสัยจริยวัตรของคนไทยใช้ด้านศาสนาพุทธจากตัวบุคคลเป็นแบบอย่างทางการประพฤติปฏิบัติ

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551: การศึกษาตามแนวการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ผลการวิจัยเรื่องปฏิบัติการทางสังคมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะอย่างไร ที่พบว่า ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา เกิดจากโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ รวมทั้งความชอบธรรมของรัฐจากปฏิบัติการทางสังคมประกอบด้วย สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ส่งผลต่อแบบเรียนภาษาไทยทั้งหมด 3 บริบท ได้แก่ (1) รัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) อาศัยโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ คือ การประพฤติตามกฎระเบียบของบ้านเมือง และเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำรัฐ โดยอาศัยความชอบธรรมของรัฐ คือ ความมั่นคงของชาติ ศาสนา (พุทธ) และพระมหากษัตริย์ นำมาสู่ความมั่นคงของรัฐอย่างสงบสุข (2) รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) อาศัยโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ คือ การสถาปนาพื้นที่ความสำคัญเพื่อควบรวมความเป็นพลเมืองยึดโยงกับราชประเพณี วันสำคัญของชาติโดยอาศัยความชอบธรรมของรัฐ คือ ความมั่นคงของชาติ ศาสนา (พุทธ) และพระมหากษัตริย์ รวมทั้งวัฒนธรรม และ (3) รัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) อาศัยโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ คือ การรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีจากวัฒนธรรมทางการและพื้นบ้าน การนำวิถีชีวิตแบบสังคมไทยในอดีตสร้างการรับรู้ โดยอาศัยความชอบธรรมของรัฐ คือ การรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การรักษาภูมิวัฒนธรรม ประเพณี ดำเนินวิถีชีวิตแบบพอเพียง สอดคล้องกับแนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (Fairclough, 1992, p. 73; 1995, p. 98) ที่ตัวบทอยู่ในมิติการปฏิบัติการ 2 ด้านด้วยกัน คือ ด้านปฏิบัติการทางสังคม ส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาความสัมพันธ์ต่อตัวบท และด้านปฏิบัติการทางวาทกรรมที่ประกอบด้วยกระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับที่ประกอบสร้างตัวบท แต่สิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจเชิงมหภาคและจุลภาค คือ ต้องศึกษาโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐ รวมทั้งความชอบธรรมทางอำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการส่งผ่านปฏิบัติการทางสังคมนำมาสู่ตัวบท โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางอำนาจกับวาทกรรม Foucault (1995) แสดงให้เห็นถึงอำนาจมีธรรมชาติที่สำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย อำนาจสร้างผลผลิต (power of productive) อำนาจกระจัดกระจาย (power is dispersed) อำนาจเป็นความสัมพันธ์ (power is relational) และอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (power is constantly changing) ซึ่งวาทกรรมเชื่อมโยงกับอำนาจ

เกิดขึ้นตามกระบวนการผลผลิตทางอำนาจ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2567) แต่ทว่ารัฐทั้ง 3 บริบทเลือกมุ่งเน้นไปที่ด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยไม่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐเลือกรูปแบบสั่งการมากกว่าการเรียนรู้ เป็นการอนุรักษ์รูปแบบคงเดิมจากการได้รับผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบทางวัฒนธรรม ซึ่งแตกต่างกับงานของ ปวีณา วังมี (2543) ที่พบว่า รัฐเข้าไปจัดการโดยใช้แบบเรียนเป็นเครื่องมือนำพาประเทศไทยไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงตามที่รัฐได้ตั้งใจไว้ และหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้ใช้แบบเรียนเพื่อการสื่อสารความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองที่ดีตามระบอบรัฐธรรมนูญ และ เอกภูมิ เจียมวิทยานุกูล (2559) ที่พบว่า วาทกรรมอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นแม่แบบการสร้างวาทกรรมการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองการนำเสนอความจริง ความรู้ให้กับสังคมไทย โดยการเก็บกดและปิดกั้นอุดมการณ์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า แม้ปฏิบัติการทางสังคมที่ประกอบไปด้วยสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีผลต่อความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา รัฐเลือกที่เปิดรับและปิดกั้นต่อความเป็นพลเมือง โดยมุ่งเน้นส่งเสริมด้านสังคม และะวัฒนธรรม และปิดกั้นด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเศรษฐกิจ รวมทั้งแม้ว่าสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เปลี่ยนแปลงตามบริบทเช่นใด รัฐเลือกจะรักษาอนุรักษ์ความเป็นพลเมืองโดยยึดหลักบนพื้นฐานความมั่นคงของชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

2. ผลการศึกษาเรื่องปฏิบัติการทางวาทกรรมของความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 ในกระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับมีลักษณะอย่างไร พบว่า ทั้ง 3 บริบท รัฐอาศัยวิธีการปฏิบัติการทางวาทกรรม สอดคล้องกับ Foucault (1995) ที่พบว่า ปฏิบัติการทางวาทกรรมเป็นพื้นที่ของการประกอบสร้างของวัตถุในนามแห่งความรู้ ต้องประกอบด้วยกันทั้งหมด 4 ระดับ คือ (1) การวางขอบเขตของวัตถุความรู้ที่สามารถทำการศึกษา (2) การจัดวางตำแหน่งให้กับผู้มีอำนาจหรือการใช้ความชอบธรรมที่จะแสดงถึงในนามของความรู้ผ่านปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (3) การจัดตั้งชุดของภาษาหรือการสถาปนาคำ มีลักษณะโครงสร้างทางภาษาโดยเฉพาะ และ (4) การปฏิบัติการสถาบันทางสังคมที่ทำให้วาทกรรมนำไปปฏิบัติพื้นที่เฉพาะมีลักษณะรูปแบบเดียวกันจากกระบวนการผลิต กระบวนการกระจาย และการซึมซับ พบ 3 ลักษณะจากองค์ประกอบของคณะกรรมการผลิตแบบเรียนภาษาไทย ได้แก่ (1) ลักษณะสั่งการจากบนลงล่าง (2) รวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จ และ (3) ขาดการมีส่วนร่วมทางสังคม และพบ 2 รูปแบบ และลักษณะของการผลิตแบบเรียนภาษาไทย ได้แก่ (1) ความเป็นทางการและราชการค่อนข้างสูง และ (2) มีความไม่เป็นทางการแต่แฝงไว้ด้วยความเป็นอำนาจนิยม โดยอาศัยการเลือกและคัดสรรคณะกรรมการผลิตแบบเรียนภาษาไทยจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเลือกจากคุณวุฒิและทักษะทางอาชีพ รวมทั้งควบคุมโดยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ สอดคล้องกับงานของ นฤมล นิ่มนวล (2559) ที่พบว่า นักวิชาการระบบราชการเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของแบบเรียนจากระบบการศึกษาของประเทศไทย การสร้างการกล่อมเกลาทางการเมืองผ่านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับพลเมืองในแบบเรียนแต่ละยุคสมัยให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองตามยุคสมัย ควรเพิ่มเติมว่าถึงแม้ว่ารูปแบบการปกครองตามยุคสมัย กระทรวงศึกษาธิการสงวนพื้นที่ให้กับนักวิชาการทักษะเฉพาะมากกว่าการมีส่วนร่วมภาคประชาชนตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าเนื่องจากรัฐบาลได้ให้อำนาจความชอบธรรมในการจัดการระบบศึกษาภายในประเทศแบบเบ็ดเสร็จกับกระทรวงศึกษาธิการโดยอำนาจอันชอบธรรมนี้ สอดคล้องกับ Foucault (1995) ที่พบว่า การใช้อำนาจที่ไม่ได้เกิดจากการบังคับใช้โดยตรงของรัฐทางอำนาจ อำนาจเหนือกำกับชีวิตทำงานผ่านวาทกรรมโดยอาศัยอยู่ในความรู้ (knowledge) จึงจำเป็นต่อการพยายามรักษาชุดความคิด และความหมายไว้โดยการปลูกฝังชุดคุณค่านิยม ผ่านการเล่าเรื่องของรัฐ ที่ดำรงอยู่ภายในสถาบันทางสังคมที่มีหรือติดตั้งตามโครงสร้างทางสังคมในการรองรับชุดวาทกรรม ความเป็นบุคคลที่รัฐพึงให้ในความเป็นพลเมือง เริ่มจากการที่มีผู้นำรัฐบาลอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จในการสั่งการโดยไม่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมทางการเมือง พร้อมทั้งสร้างเครื่องมือเพื่อเอื้อต่อการรวบรัดอำนาจคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 23 ซึ่งสั่งการออกมาเมื่อ พ.ศ. 2515 สร้างผลผลิตทางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจให้กับกระทรวงศึกษาธิการอย่างเบ็ดเสร็จตามมา เช่น คำสั่ง

กระทรวงศึกษาธิการที่ วก 419/2522 โดยอำนาจมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 23 ที่ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จให้กับกระทรวงศึกษาธิการ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงเป็นเสมือนรัฐสิทธิ์อันชอบธรรมของรัฐในการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ อีกทั้งแม้ว่าบริบทสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมจะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการรักษาพื้นที่ทางความหมายที่นำเสนอสู่แบบเรียนคงไว้ได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า รัฐอาศัยปฏิบัติการทางวาทกรรม เป็นเครื่องมือผ่านกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเปรียบเสมือนการรวบอำนาจในการบริหารจัดการ จึงพบลักษณะการใช้อำนาจ 3 ลักษณะตามที่กล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้แบบเรียนภาษาไทยเป็นผลผลิตทางอำนาจของรัฐได้แสดงออกมาจากความเป็นอำนาจนิยม ซึ่งสอดคล้องกับ ปิยธิดา นามโคตร (2563) ที่พบว่า หนังสือเรียนมีลักษณะเป็นเอกสารที่มีเนื้อหาทางวิชาการ และได้มีการถ่ายทอดความคิดและอุดมการณ์ไปสู่สังคม ควรเพิ่มเติมด้วยว่าเนื้อหาทางวิชาการมีลักษณะอำนาจนิยม รวมทั้งความคิดและอุดมการณ์ที่ถ่ายทอดล้วนแล้วแต่สอดรับกับวัตถุประสงค์ของรัฐ รวมทั้งผลผลิตจากการปฏิบัติการทางวาทกรรมสอดคล้องกับ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ (2550) ที่พบว่า ในแบบเรียนเวียดนามปรากฏประวัติศาสตร์ทางด้านการต่อสู้ระหว่างผู้กดขี่กับผู้ถูกกดขี่ ระหว่างศัตรูภายนอกที่เข้ามารุกรานเวียดนามซึ่งเป็นการสะท้อนปฏิบัติการทางวาทกรรมในเรื่องการกำหนดเนื้อหาของรัฐในการใช้อำนาจในแต่ละกระบวนการ

3. ผลการศึกษาเรื่องความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะอย่างไร พบว่า ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทยตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 มีลักษณะเหมือนกัน 1 ประเด็นหลัก คือ คนไทยในฐานะพสกนิกร (subject) ในประเด็นแรกนี้สอดคล้องกับ ณิชนันท์ ตัญธนาวิทย์ (2549) ที่พบว่า แบบเรียนประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่ความทรงจำโดยเฉพาะเรื่องชาติยึดโยงร่วมกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ศาสนา และวัฒนธรรม ผูกร้อยเรื่องราวผ่านความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง พระปรีชาสามารถที่ทำให้บ้านเมืองปราศจากความขัดแย้ง แต่ทว่าไม่ใช่เพียงแบบเรียนทางด้านประวัติศาสตร์ แบบเรียนภาษาไทยก็มีส่วนสร้างพื้นที่ความทรงจำเรื่องชาติจากสถาบันพระมหากษัตริย์นำมาสู่ความมั่นคง และสอดคล้องกับ วัชรินทร์ ชาญศิลป์ (2561) ที่พบว่า เยาวชนไทยส่วนใหญ่มีความเป็นพลเมืองในด้านความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์เป็นอันดับต้น แต่ทว่าไม่สอดคล้องกับลักษณะความเป็นพลเมืองของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556) ที่พบว่า พลเมืองคือผู้มีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมและสามารถจะเท่าเทียมกันภายในสังคมกับผู้อื่น ความเท่าเทียมที่ไม่แตกต่างกันภายในสังคมนำมาซึ่งการไม่พยายามครอบงำผู้อื่น และไม่ยอมให้ใครมาครอบงำหรืออุปถัมภ์ตนภายในสังคม ประเด็นที่สอง คนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ประกอบด้วย 2 มิติ คือ มิติด้านสังคมและวัฒนธรรมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) และรัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) ได้เพิ่มเติมองค์ประกอบด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ การเป็นที่ยอมรับทางพื้นที่ความเป็นสากลภายในตัวบท ซึ่งบริบทรัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) ไม่พบความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง คนไทยอนุรักษ์นิยม ด้านสังคมและวัฒนธรรม ตามองค์ประกอบดังกล่าว และมิติด้านเศรษฐกิจ พบว่าปรากฏในบริบทรัฐประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2519-2540) ซึ่งไม่พบความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองคนไทยอนุรักษ์นิยม ด้านเศรษฐกิจ บริบทรัฐอำนาจนิยม (พ.ศ. 2503-2519) และรัฐประชาธิปไตย (พ.ศ. 2540-2551) สะท้อนถึงสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งผลต่อตัวบทแบบเรียนภาษาไทย สอดคล้องกับ Provenzo, Shaver, and Bello (2011) ที่พบว่า แบบเรียนในสหรัฐอเมริกามีน้ำหนักไปที่เนื้อหาอนุรักษ์นิยมมากเมื่อเทียบกับเนื้อหาส่วนอื่น ซึ่งมีผลเริ่มตั้งแต่หลังปฏิวัติอเมริกาสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาชุดค่านิยมหรืออุดมการณ์ทางการเมือง

ทั้งนี้ ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย มีความสอดคล้องกับ วิสันต์ สุขวิสิทธิ์ (2554) ที่พบว่า แบบเรียนได้ใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารอุดมการณ์ โดย Apple and Chirstian-Smith (1991) ได้ขยายถึงแบบเรียนว่าแบบเรียนยังเป็นรูปแบบของการสะท้อนสารทางความคิดและอุดมการณ์ที่กระจายจากผู้ปกครองทางสังคมส่งต่อไปถึงการประพฤติปฏิบัติ ค่านิยม รวมไปถึงความเชื่อไปสู่ผู้ใต้ปกครองภายในพื้นที่สังคม ซึ่งรัฐมุ่งเน้นความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย โดยรักษาประเด็นหลักไว้ทุกบริบทรัฐ รวมทั้งมุ่งเน้นการธำรงรักษาความหมายหลักไม่ให้เปลี่ยนแปลง แต่ทว่ารัฐมุ่งเน้นเพิ่มองค์ประกอบมิติด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยเอื้อต่อการสร้างความ

เป็นพลเมืองในรูปแบบคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งการที่รัฐเข้ามาจัดการสอดคล้องกับ ชนาวุธ บริรักษ์ (2565) ที่พบว่า รัฐจำเป็นต้องสร้างพื้นที่เพื่อเอื้อกับการแทรกแซงชีวิตบุคคลภายในรัฐจากการสร้างความหมายหรือการดำเนินการในการใช้ชีวิตของประชาชนพลเมือง เมื่อความหมายที่รัฐมอบให้กับพื้นที่ทางสังคมปรากฏร่วม และการได้ใช้ความหมายของประชาชนพลเมืองผ่านพื้นที่ของรัฐชาติที่สร้างขึ้นให้เป็นส่วนประกอบสร้างอัตลักษณ์ตนเองในสถานะพลเมืองของชาติ

การสะท้อนจากตัวที่ปรากฏความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย ตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2551 พบว่า มีลักษณะสอดคล้องกับ เอกวิทย์ ณ ถลาง (2527) ที่พบว่า องค์ประกอบของเอกลักษณ์ไทยที่แสดงถึงภาพรวมของความเป็นไทยในรูปแบบรวบรัดเบ็ดเสร็จ ประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ (1) สถาบันอันเป็นองค์คุณแห่งชาติ คือ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ (2) แบบอย่างวัฒนธรรมไทย คือ โครงสร้างทางสังคม ภาษา ศิลปะ จารีตประเพณี และลักษณะความสัมพันธ์ภายในสังคม และ (3) ลักษณะนิสัยประจำชาติ และสอดคล้องกับ อนุธีร์ เดชเทวพร (2555) ที่พบว่า ความเป็นไทยที่ดำรงอยู่มีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ (1) การอนุรักษ์ ซึ่งวัฒนธรรมไทยร่วมกับศาสนาพุทธ (2) การปรับตัว ที่เกิดจากการเอื้อพื้นที่ทางวัฒนธรรมให้มีความพหุนิยมมากขึ้นจากการเข้ามาของโลกาภิวัตน์ และ (3) จารีตอำนาจนิยม ที่กษัตริย์สูญเสียความจงรักภักดีเบ็ดเสร็จไป

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย ไม่สอดรับกับบริบทความเป็นพลเมืองสากล แต่มุ่งเน้นสอดรับความเป็นพลเมืองในรูปแบบคนไทย มากกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ถึงแม้ว่ารัฐมุ่งเน้นสร้างความเป็นคนไทยจากพื้นฐานจากทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเสมือนเป็นเพียงสนามวัตถุทางความรู้สำหรับการประจุใส่ประชาชนมากกว่าพื้นที่ทางสังคม และวัฒนธรรมทางสังคมไทยที่เป็นจริงอันประกอบไปด้วยหลายเชื้อชาติพันธุ์ ด้วยเหตุนี้ จึงสืบเนื่องถึงสังคมและวัฒนธรรมแต่ละพื้นที่ล้วนแล้วมีเอกลักษณ์ในแต่ละภูมิภาคหรือชุมชน การสร้างวาทกรรมจากความคิดและอุดมการณ์ความเป็นพลเมืองในแบบเรียนภาษาไทย ส่งผลให้เกิดการสถาปนาวาทกรรมหลักจากคนไทยในฐานะพสกนิกร และคนไทยในแบบอนุรักษ์นิยมเป็นแกนกลางส่งผลนำมาสู่การประพฤติปฏิบัติภายในสังคม รวมทั้งได้กีดกันวาทกรรมรองออกจากพื้นที่ภายในสังคม สอดคล้องกับ พระมหาจักรี ญาณสมฺปนฺโน และสุรศักดิ์ อุดเมืองเพีย (2560) ที่พบว่า สภาพทางสังคมย่อยสามารถปรับตัวหรือกลมกลืนกับความสัมพันธ์หลักทางอำนาจได้นำมาสู่การกลืนกลายเข้าร่วมกับสังคมอำนาจหลัก หากไม่สามารถทำได้จะนำมาสู่การกีดกันให้หลุดออกไปจากสังคม (social exclusion) ที่เป็นแกนหลักนำมาซึ่งความขัดแย้ง และการไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคม

ข้อเสนอแนะ

1. ความเป็นพลเมืองควรเพิ่มความเป็นสากลในทุกมิติที่สอดรับกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งหลักสำคัญ คือ การเปิดรับพื้นที่ความหมายอื่น ๆ เข้ามาร่วมบูรณาการโดยไม่กดทับและปิดกั้น

2. ภาครัฐควรส่งเสริมความเป็นพลเมืองรูปแบบสากลที่สอดรับกับบริบทโลก การเปิดรับวัฒนธรรม โดยออกแบบการสร้างการรับรู้อย่างสร้างสรรค์ทางพื้นที่ภายในสังคม และในแบบเรียน

3. สร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และตระหนักรู้ถึงความเป็นมนุษย์มากกว่ามุ่งเน้นการสร้างความหมายตามกรอบความคิดใดความคิดหนึ่งในความเป็นพลเมืองอย่างสร้างสรรค์ ที่บุคคลภายในสังคมสามารถรับรู้ถึงความมีอยู่แต่ละพื้นที่ของตนอย่างภาคภูมิ

4. รัฐควรสร้างการมีส่วนร่วมในการผลิตแบบเรียนภาษาไทยให้มีสัดส่วนเหมาะสม เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ในการมีส่วนร่วมในการออกแบบ รวมทั้งรัฐควรสร้างกรอบที่ไม่เฉพาะเจาะจงมุ่งเน้นแบบเรียนภาษาไทยเป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาทักษะทางภาษามากกว่าเป็นเครื่องมือการถ่ายทอดอุดมการณ์

5. รัฐควรส่งเสริมท้องถิ่นในการออกแบบเนื้อหาตัวบท รวมทั้งการจัดการศึกษาให้สอดคล้องเพียงหลักการ และจุดมุ่งหมาย

6. การธำรงรักษาความเป็นรากเหง้าทางสังคม และวัฒนธรรม เกิดจากการเรียนรู้และนำไปใช้บนพื้นฐานการตระหนักรู้ มิใช่เกิดจากความจำ

7. พัฒนาแบบเรียนให้มีความน่าสนใจ เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน รวมทั้งการใช้ภาษาที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ไม่ต้องอาศัยการตีความ

เอกสารอ้างอิง

ชนาวุธ บริรักษ์. (2565). *ความทรงจำใต้อำนาจ: รัฐ ราชวงศ์ พลเมือง และการเมืองบนหน้าปฏิทิน*. มติชน.

ณิชนันท์ ตัญธนาวิทย์. (2549). *การวิพากษ์การสร้างชาติศึกษาผ่านแบบเรียนประวัติศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 หลักสูตรพุทธศักราช 2544*. รายงานการศึกษาเฉพาะส่วนบุคคลศิลปศาสตรบัณฑิต (มานุษยวิทยา), มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์. (2550). *ประวัติศาสตร์เวียดนามในแบบเรียนชั้นประถม*. เมืองโบราณ.

นฤมล นิ่มนวล. (2559). *การเมืองในแบบเรียนชั้นมัธยมศึกษาของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2503-2551*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประสิทธิ์ ลีปรีชา. (2550). ระบบการศึกษาและภาษาในกระบวนการสร้างรัฐชาติไทย. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 19*(1), 277-309.

ปวีณา วังมี. (2543). *รัฐไทยกับการกล่อมเกลาทางการเมืองผ่านแบบเรียนในช่วง พ.ศ. 2475-2487*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยธิดา นามโคตร. (2563). *กลวิธีทางภาษาและอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง: ศึกษาจากหนังสือเรียนรายวิชาหน้าที่พลเมืองระดับประถมศึกษา ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ภาษาไทย), มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

พระมหาจักรี ญาณสมฺปนฺโน และสุรศักดิ์ อุดเมืองเพีย. (2560). ประชาชนชายขอบ. *วารสารแสงอีสาน, 14*(2), 1-10.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2567). *อำนาจในมุมมองนักปราชญ์ (15-1): มิเชล ฟูโกต์-อำนาจสร้างผลผลิต ดำรงอยู่ทุกหนแห่ง ไม่เว้นแม้แต่ภายในร่างกาย*. ค้นจาก https://mgronline.com/daily/detail/96700 00001262

วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (2561). ความเป็นพลเมืองของเยาวชนไทย. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 5*(1), 187-209.

วิสันต์ สุขวิสิทธิ์. (2554). *ความสัมพันธ์ระหว่างภาษากับอุดมการณ์ในหนังสือเรียนรายวิชาภาษาไทย ตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503-2544: การศึกษาตามแนววาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต (ภาษาไทย), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุธีร์ เดชเทวพร. (2555). “ความเป็นไทย” หลายหน้า: การแย่งชิงและแบ่งปันพื้นที่นิยาม. *Veridian E-Journal, Silpakorn University, 5*(3), 87-105.

เอกภูมิ เจียมวิทยานุกูล. (2559). การวิเคราะห์วาทกรรมว่าด้วยการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองของไทย. *วารสารครุศาสตร์, 44*(3), 341-355.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *การเมืองของพลเมือง: สู่สหัสวรรษใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 5). คบไฟ.

เอกวิทย์ ณ ถลาง. (2527). เอกลักษณ์ไทยที่มีผลต่อการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์, 5*(1), 31-40.

Apple, M. W., & Christian-Smith, L. K. (1991). *The politics of the textbook*. Routledge.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis:The critical study of language*. Longman.

Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish: the birth of the prison* (A. Sheridan, Trans., 2nd ed.). Vintage Books.

Provenzo, E. F., Jr., Shaver, A. N., & Bello, M. (2011). *The textbook as discourse: Sociocultural dimensions of American schoolbooks*. Routledge.

การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568

จงดี รวมลาภ[1] เกรียงชัย ปึงประวัติ[2]
ณัฐพงศ์ บุญเหลือ[3] นิพนธ์ โซะเฮง[4]

วันที่รับบทความ: 19 กันยายน 2568	วันแก้ไขบทความ: 22 ธันวาคม 2568	วันตอบรับบทความ: 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงาน ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงศึกษาแนวทาง นโยบาย และมาตรการเพื่อให้การถ่ายโอนประสบความสำเร็จ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้การถ่ายโอนสามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ 45.96 ของจำนวนทั้งหมด (2) ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการถ่ายโอน พบว่า มีอยู่ด้วยกัน 3 ด้าน คือ (2.1) ด้านโครงสร้างองค์กร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลต้องมีหน่วยงานระดับกองหรือสำนักเพื่อรับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขโดยตรง (2.2) ด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมในการจัดกรอบอัตรากำลังของบุคลากรด้านสาธารณสุข รวมถึงการจัดจ้างบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้วยงบประมาณนอกระบบอย่างเพียงพอ และ (2.3) ด้านการเงินและงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถวิเคราะห์เสถียรภาพทางการเงินการคลัง และงบประมาณของหน่วยงานตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม (3) ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน ในระดับนโยบายมีความชัดเจนของรัฐส่วนกลางในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ในเนื้อกระบวนการขาดความเป็นเอกภาพทำให้เกิดความชะงักงัน ส่วนในระดับการบริหาร ผู้บริหารส่วนกลางและท้องถิ่นมีการตัดสินใจและสั่งการที่ไม่ชัดเจน ไม่รวดเร็วในการสื่อสาร รวมไปถึงอัตรากำลังของบุคลากรมีความยุ่งยากในการโอนย้ายและล่าช้า และในระดับปฏิบัติการต้องมีการปรับระบบงานเก่าสู่ระบบงานใหม่ทั้งด้านการดำเนินงาน ด้านการเงิน ด้านคน ซึ่งทำให้ภาระหน้าที่ของบุคลากรเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในการสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ ไม่มีวิสัยทัศน์ด้านสุขภาพ และการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นตามวาระเวลา จึงล้วนแต่เป็นปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนทั้งสิ้น และ (4) แนวทาง นโยบาย และมาตรการเพื่อให้การถ่ายโอนประสบความสำเร็จนั้น รัฐส่วนกลางควรจัดตั้งกรมใหม่สำหรับดูแลโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่โอนย้าย และให้ความสำคัญกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพทุกสายงาน และตำแหน่งงานต่าง ๆ ในองค์กร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลต้องสอดคล้องกับความต้องการด้านสุขภาพของชุมชน เพื่อให้การดำเนินการด้านสาธารณสุขมีคุณภาพมีมาตรฐาน และเป็นไปตามความต้องการด้านสุขภาพในระดับพื้นที่และสอดคล้องกับเป้าหมายด้านสุขภาพของประเทศอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ; การถ่ายโอนอำนาจ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

[1]นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: jongdee@siamproduct1996.com
[2,3,4]คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Open Access © 2025 Published by Kanchanarat Law Office
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

The Transfer of Subdistrict Health Promoting Hospitals to Local Government Organizations from 2008 to 2025

Jongdee Roumlarp[1] Kriangchai Pungprawat[2]
Nattapong Boonlue[3] Nipol Sohheng[4]

Received: September 19, 2025	Revised: December 22, 2025	Accepted: December 25, 2025

Abstract

This research article examines the performance, factors affecting success, and the problems and obstacles in the transfer of subdistrict health promoting hospitals (SHPHs) to local government organizations (LGOs) and investigates the approaches, policies, and measures to ensure that the transfer of SHPHs to LGOs is successful. The technique of qualitative research was employed. Data were collected using the techniques of documentary research and in-depth interview. Data analysis was conducted using the techniques of content analysis. Findings are as follows: (1) The Determining Plan and Process of Decentralization Act, B.E. 2542 (1997) , resulted in Thailand being able to transfer only 45.96 percent of SHPHs to LGOs. (2) The factors leading to the success in the transfer were the following three aspects. (2.1) The aspect of the structure of LGOs: LGOs receiving the transfer of SHPHs must possess a unit at a division or an office level to be directly responsible for public health work. (2.2) The aspect of personnel: LGOs must be prepared to provide a manpower plan of public health personnel and the readiness to employ personnel concerned with a sufficient unofficial budget. (2.3) The aspect of finance: LGOs must be able to analyze stability in finance and public finance as well as the budget of one's own agency in a concrete manner. (3) Problems and obstacles in the transfer are connected at all levels of policy, administration, and operations. At the policy level, the central government has a clear policy in decentralization to the locality. However, unity is lacking in the process leading to a standstill. At the administration level, administrators from the center and the locality do not have a clear decision making and written orders. Communication is not fast enough. The transfer of the workforce or personnel is difficult and delayed. At the operational level, the old work system must be adjusted to meet with the new work system in the aspects of operations, finance, and personnel. All of these are problems in the operations leading to an increase in the responsibilities of the personnel. In addition, the local leaders without sufficient knowledge and ability in public health and without a vision on health as well as a change of leaders in the locality in accordance with their office terms are the problems and obstacles in the transfer of SHPHs as well. (4) The approaches, policies, and measures enhancing the transfer to become successful are as follows. The central government must establish a new department to be responsible for the transferred SHPHs. Attention must be paid to all professional advancement. Positions in SHPHs must be in consonance with the community's health needs. This is to ensure that the public health operations are with quality and standards as well as being in accordance with the health needs at an area level to be in consonance with the nation's health goals in a true manner.

Keywords: Decentralization; Devolution; Local Government Organizations
Type of Article: Research Article

[1]Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: jongdee@siamproduct1996.com
[2,3,4]Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นมานับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมการปกครองตนเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการเพิ่มงบประมาณให้ได้รับมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านสังคม ชุมชน ด้านสุขภาพ และด้านอื่น ๆ (“ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2540-2544,” 2539) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการด้านสาธารณสุขนับแต่นั้นเป็นต้นมา ประกอบกับ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (2542) และ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549” (2549) ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เพื่อถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหลายด้าน ซึ่งรวมถึงการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) โดยกำหนดให้ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและสร้างคุณประโยชน์สูงสุดด้านสาธารณสุขต่อประชาชนและชุมชนได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนดังกล่าวเกิดความล่าช้า และมีข้อจำกัดเกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะที่องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะสุขไม่เต็มใจที่จะดำเนินการให้เกิดความสำเร็จลุล่วง และการถ่ายโอนยังทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งเกิดจากโครงสร้างหน้าที่ไม่มีความชัดเจนระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลางจนทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและไม่ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าว (วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข, 2557)

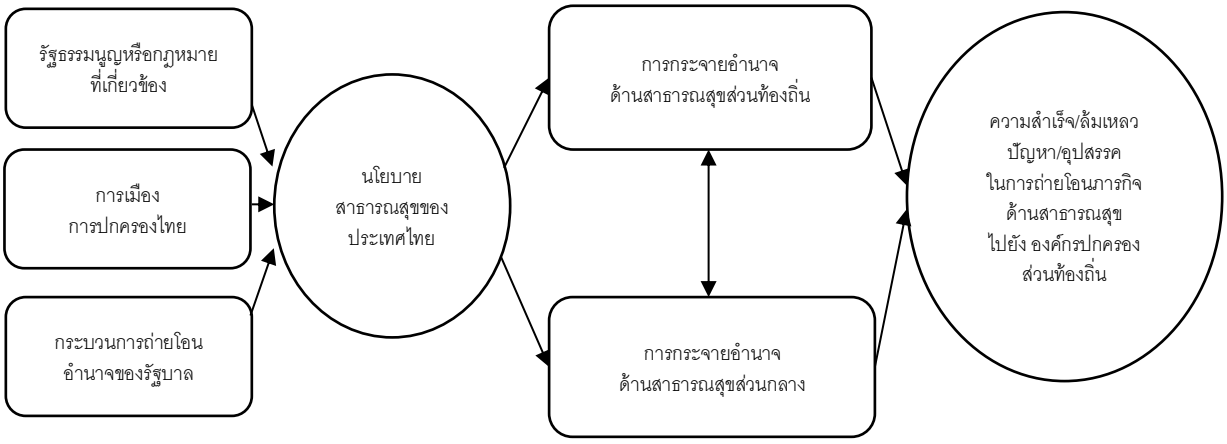
โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีความสำคัญต่อระบบสุขภาพไทย เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนที่ชาวบ้านสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568 เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้ในการที่จะพัฒนาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้ชุมชน สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศให้เกิดความเข้มแข็ง รวมทั้งเป็นสิ่งที่จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่ได้นี้ไปใช้ในการดำเนินงานหรือสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อไป ดังนั้น หากภาครัฐสามารถกระจายอำนาจและบริหารจัดการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้เกิดความพร้อมในทุก ๆ มิติ ทั้งในด้านองค์ความรู้หรือนโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งจะนำไปสู่การเติบโตและเจริญก้าวหน้าด้านสาธารณสุขชุมชน อันจะนำไปสู่การเป็นประเทศไทยที่สมบูรณ์ด้านสาธารณสุขยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อศึกษาแนวทาง นโยบาย และมาตรการในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยมุ่งให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในการเมืองและการบริหาร (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562; Collins, 1989; Grant, 2002; Schneider, 2003; Boex, Williamson, & Yilmaz, 2022) แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ที่เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่นผ่านกฎเกณฑ์ทั่วไปซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองบางส่วนของรัฐบาลมาให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นเพื่อการปกครองตนเองซึ่งสามารถมีเร่งปฏิกิริยาในกระบวนการพัฒนาได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551; วุฒิสาร ตันไชย, 2557; Bogdanor, 1999; Cheema, 2007; Hauss, 2025) และการถ่ายโอนภารกิจในการขับเคลื่อนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจากกระทรวงสาธารณสุขไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อจะนำไปกำหนดเป็นกรอบแนวคิดได้ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขส่วนกลาง (2) การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขท้องถิ่น และ (3) ความสำเร็จ/ล้มเหลว ปัญหา/อุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขของประเทศไทย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อนำเอาประเด็นทั้ง 3 ไปสังเคราะห์หาองค์ความรู้ในการพัฒนาด้านสาธารณะสุขไทยต่อไป ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ในกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้ ปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านสาธารณสุขท้องถิ่นของประเทศไทย ประกอบไปด้วย (1) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (2) การเมืองการปกครองไทย และ (3) กระบวนการถ่ายโอนอำนาจของรัฐบาล โดยนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศไทยจะเกิดขึ้นจากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ และส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจสาธารณสุขส่วนกลางกับการกระจายอำนาจสาธารณสุขส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขส่วนกลางกับการกระจายอำนาจสาธารณสุขส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันนั้น ต่างก็ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ/ล้มเหลว ปัญหา/อุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขของประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

1. การวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยนำได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎต่าง ๆ รวมทั้งรายงานการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ราชกิจจานุเบกษา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย รวมทั้งตำรา หนังสือทั่วไป รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ สื่อบันทึกข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อทำให้เข้าใจต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขท้องถิ่นของภาครัฐกับการเมืองไทยได้อย่างลึกซึ้งขึ้น โดยการเลือกผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล รวมทั้งนักวิชาการ และนักการเมืองต่าง ๆ แบบเฉพาะเจาะจง 4 กลุ่ม จำนวน 13 คน ดังนี้

2.1 กลุ่มนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ พนักงาน หรือผู้บริหารที่อยู่ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุข จำนวน 2 คน ได้แก่

(1) คุณสมศักดิ์ จึงตระกูล ประธานชมรมผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (ประเทศไทย)

(2) คุณนิพนธ์ ศิริวรประสาท นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก

2.2 กลุ่มผู้บริหารของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จำนวน 5 คน ได้แก่

(1) คุณมาลัยพร ชวานนท์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลโพธิ์เก้าต้น

(2) คุณจิรพงศ์ วสุวิภา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหัวทุ่ง

(3) คุณยุพดี ชมดี ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหนองไม้แดง

(4) คุณธันยานัฐ ธรรมธร ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหมอนทอง

(5) คุณรดา รัฐอาจ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านกุดรัง

2.3 กลุ่มผู้บริหารของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ยังไม่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่

(1) คุณสุทนธ์ วงศ์ศิริ ผู้อำนวยการสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษานวมินทรมหาราชินี บ้านคลองบางปิ้ง

(2) คุณนิธิศ กัลยาณี ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลพระพุทธ

(3) คุณมยุรี สมอาษา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านซ้ง

(4) คุณสมโชค นงค์นวล ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลชุมชนสาธิตวลัยลักษณ์พัฒนา

(5) คุณขณิฐฐา ชงโคสันติสุข ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านสบป๋อน

2.4 กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 1 คน ได้แก่ คุณธนกฤต จิตรอารีย์รัตน์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงสาธารณสุข

3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก กำหนดวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) โดยการนำเอาข้อมูลที่ได้มาจัดทำให้เป็นระบบ แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งการเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลแล้วทำการวิเคราะห์เนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ต่อไป

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568 สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีขึ้นนับตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (19) และต่อมาได้มีประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ประกอบด้วย ช่วงที่หนึ่ง เป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) แต่กระนั้นในทางปฏิบัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ปรับปรุงระบบการบริหารงานและการสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอน และช่วงที่ 2 หากใน 4 ปีแรกถ่ายโอนไม่ได้ กำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี โดยพระราชบัญญัติและประกาศดังกล่าวมีผลทำให้กระทรวงสาธารณสุขต้องเร่งดำเนินการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในช่วงแรกนี้ยังไม่มีความก้าวหน้าที่ชัดเจนและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐส่วนกลางได้กำหนดเอาไว้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานให้สอดคล้องกับขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในแผนที่ประกาศเอาไว้ได้ นอกจากนั้น การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ว่า ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขของรัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยในปี พ.ศ. 2549 กระทรวงสาธารณสุขมีการเสนอรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลายรูปแบบเพื่อให้เหมาะสมกับความพร้อมและสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่ายโอนสถานีอนามัยไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ นับจากนั้นเป็นต้นมา ทั้งนี้ การถ่ายโอนดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2551 มีเพียง 15 แห่งเท่านั้น โดยถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง เทศบาลตำบล 11 แห่ง และเทศบาลเมือง 1 แห่ง หลังจากนั้นอีก 13 ปีต่อมา คือ ปี พ.ศ. 2565 จึงถ่ายโอนได้อีก 84 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล 31 แห่ง เทศบาล 33 แห่ง เทศบาลเมือง 11 แห่ง เทศบาลนคร 8 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง ในปี พ.ศ. 2566 มีการถ่ายโอนจำนวนทั้งสิ้น 3,263 แห่ง โดยถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด 49 แห่ง แต่มีเพียง 6 จังหวัดเท่านั้นที่รับการถ่ายโอนได้ 100% ต่อมาในปี พ.ศ. 2567 และปี พ.ศ. 2568 ถ่ายโอนเพิ่มได้อีก 934 แห่ง และ 256 แห่ง ตามลำดับ โดยปัจจุบันมีการถ่ายโอนได้ทั้งสิ้นเพียง 4,537 แห่ง หรือร้อยละ 45.96 เท่านั้นจากจำนวนทั้งสิ้น 9,872 แห่ง ซึ่งต้องมาจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้กฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับถ่ายโอนมาก่อน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ภายในจังหวัดไม่สามารถรับโอนได้ตามกำหนดเวลา แต่มีเพียง 15 จังหวัดเท่านั้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถรับโอนได้ครบทั้งจังหวัด ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ปัตตานี ภูเก็ต มหาสารคาม ลำพูน อำนาจเจริญ เชียงราย แพร่ ระยอง ร้อยเอ็ด ขอนแก่น ปราจีนบุรี มุกดาหาร หนองบัวลำภู และสุพรรณบุรี จากจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอนทั้งสิ้น 63 แห่ง ในขณะที่อีก 13 แห่งที่ยังไม่รับการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจากกระทรวงสาธารณสุข

เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่มีขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33

วรรคสอง ที่กำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น ต่อมาในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีการระบุเอาไว้อย่างชัดเจนให้มีการถ่ายโอนสถานีอนามัยไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในปีเดียวกันรัฐบาลมีมติให้ยกระดับสถานีอนามัยไปเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และเมื่อพ้นปี พ.ศ. 2553 ไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่พร้อมหรือยังไม่สามารถดำเนินการได้ ก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการแทนก่อน ซึ่งหากไม่ดำเนินการก็จะมีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้มีการระบุวันเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเอาไว้เช่นกัน

การเริ่มต้นถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2550 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 26 ปี ก็ยังไม่แล้วเสร็จ ชี้ให้เห็นว่า มิได้เป็นไปตามเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและประกาศดังกล่าว โดยเหตุปัจจัยสำคัญมาจากการที่ไม่ได้กำหนดเวลาดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน) ให้ชัดเจนเหมือนกับส่วนราชการอื่น อาทิ กำหนดให้กรมสุขภาพจิตถ่ายโอนภารกิจส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมายแก่เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ และกรมควบคุมโรคติดต่อ ได้ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ เช่น การพัฒนาบุคลากรและชุมชนเพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในปี พ.ศ. 2546 ให้แก่คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่รับผิดชอบเช่นเดียวกัน รวมไปถึงรัฐส่วนกลางไม่กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนหากไม่ดำเนินการถ่ายโอน หรือส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อม และต้องการระยะเวลาในการเตรียมการรับการถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้กระทรวงสาธารณสุขดูแลด้านวิชาการและการควบคุมกำกับอย่างเป็นระบบร่วมกัน ซึ่งต่างก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้ครบถ้วนทุกแห่งทั่วประเทศได้

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ปัจจัยด้านงบประมาณ รูปแบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 3 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2551-2556 แล้วทั้งสิ้น 79 แห่ง มีแหล่งงบประมาณจาก 3 แหล่ง ได้แก่ (1) งบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (งบดำเนินการเป็นค่าบริการทางการแพทย์และสร้างเสริมสุขภาพป้องกันโรค) (2) เงินอุดหนุน (งบบุคลากร/งบลงทุน) จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) เงินสนับสนุนเพิ่มเติมตามสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ (เงินอุดหนุนโครงการส่งเสริมสุขภาพในพื้นที่) จะได้รับงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบที่ 2 การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2566-2567 จำนวนทั้งสิ้น 4,197 แห่ง รูปแบบการจัดสรรงบประมาณคล้ายกับรูปแบบที่ 1 ได้แก่ (1) งบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (งบดำเนินการเป็นค่าบริการทางการแพทย์และสร้างเสริมสุขภาพป้องกันโรค) ที่จ่ายผ่านโรงพยาบาลแม่ข่าย (2) เงินอุดหนุน (งบบุคลากร/งบลงทุน/งบดำเนินการตามขนาด SML) ที่จ่ายผ่านโรงพยาบาลแม่ข่าย และ (3) เงินสนับสนุนเพิ่มเติมตามสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ (เงินอุดหนุนโครงการส่งเสริมสุขภาพในพื้นที่) จะได้รับงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบที่ 3 การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ยังไม่ได้ถ่ายโอน จำนวน 5,596 แห่ง มีแหล่งงบประมาณมาจากสามแหล่งเช่นกัน ได้แก่ (1) งบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (งบดำเนินการเป็นค่าบริการทางการแพทย์และสร้างเสริมสุขภาพป้องกันโรค) (2) เงินบุคลากรและงบลงทุน เพื่อพัฒนาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลได้รับการจัดสารผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และ (3) เงินสนับสนุนจากท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามความต้องการและปัญหาในเชิงพื้นที่ (เงินอุดหนุนโครงการส่งเสริมสุขภาพในพื้นที่) ได้รับเงินงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณที่มีความเพียงพอและรวดเร็วมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณภายใต้แนวคิดการแก้ไขปัญหาสุขภาพของพื้นที่โดยไม่ยึดติดกับตัวชี้วัดการดำเนินการตามโครงสร้างเดิม และในการบริหารงานบุคคลของโรงพยาบาล

ส่งเสริมสุขภาพตำบลสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระตามกรอบอัตรากำลังของหน่วยงาน โดยไม่ขัดต่อระเบียบและกฎหมายการจ้างงานบุคลากรที่ขาดแคลน

2.2 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ได้รับการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 แห่ง และเปรียบเทียบกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ยังไม่ได้ถ่ายโอน จำนวน 5 แห่ง พบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอน ประกอบด้วย (1) ความพร้อมด้านโครงสร้างองค์กร กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีหน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างองค์กรของตนเองในการเป็นเจ้าภาพที่ต้องรับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขที่จะมีการถ่ายโอนมา และต้องแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนงานดังกล่าวอย่างชัดเจน (2) ความพร้อมด้านบุคลากร เนื่องจากการขับเคลื่อนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขึ้นอยู่กับบุคลากรที่มีความความเข้าใจและความสามารถในด้านสาธารณสุขที่แท้จริง และ (3) ความพร้อมด้านการเงินและงบประมาณ

3. ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวที่ทำให้ไม่สามารถถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลได้หมด สืบเนื่องเกิดปัญหาและความท้าทายในภาพรวมที่ต้องเผชิญ ได้แก่ (1) การขาดกลไกในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ คณะกรรมการสุขภาพพื้นที่ไม่สามารถทำงานได้ตามที่คาดหวัง ขาดกลไกระดับอำเภอที่เชื่อมประสานหน่วยงานต่าง ๆ ระดับอำเภอ เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนระบบสุขภาพ ระดับอำเภอ และความไม่พร้อมทั้งด้านจำนวนคนและประสบการณ์ของกองสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) การบริการสาธารณสุขได้รับผลกระทบในบางบริการ อาทิ บริการทันตกรรม งานด้านส่งเสริมสุขภาพ ตลอดทั้งงานควบคุมป้องกันโรค นอกจากนั้นความไม่ชัดเจนของตัวชี้วัดส่งผลต่อทิศทางการทำงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลด้วยนั้น และ (3) ปัญหาด้านกำลังคนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการสรรหา ความก้าวหน้าของอาชีพ ค่าตอบแทนพิเศษ การให้ความดีความชอบ การพัฒนาศักยภาพ และการนิเทศงานต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเกิดความล้มเหลวทั้งสิ้น นอกจากนั้น ยังมีประเด็นปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเกี่ยวกับผลเสียของการกระจายอำนาจที่เกิดการทับซ้อนเชิงอำนาจระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหากระบวนการส่งต่อผู้ป่วย ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นตามวาระเวลา และผู้นำท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการสาธารณสุขอันจะนำไปสู่ความล้มเหลวในการถ่ายโอนภารกิจ โดยทั้งหมดเป็นปัญหาและอุปสรรคทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้าง

4. แนวทาง นโยบาย และมาตรการในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้ประสบความสำเร็จ

แนวทาง นโยบาย และมาตรการในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย (1) ด้านรัฐบาล แนวทางในการบริหารจัดการจากรัฐบาล เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายต้องได้รับความร่วมมือของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเป็นระบบ (2) ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถมองบริบทของงานสาธารณสุขได้อย่างครอบคลุมรอบด้าน (3) ด้านการสร้างความรู้และความเข้าใจต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความพร้อมสูงสุดในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอันจะส่งผลให้ระบบบริการสุขภาพสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด (4) ด้านการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการจัดการที่เป็นระบบ (5) ด้านบทบาทของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลต้องมีความเข้าใจบทบาทของตนเองที่ไม่ใช่เป็นเพียงหน่วยบริการที่ให้การรักษาเบื้องต้น หรือมีหน้าที่เพียงเฉพาะการส่งเสริมและป้องกันโรคเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องพัฒนาไปสู่คุณภาพการบริการที่ดีที่สุด (6) ด้านการพัฒนาองค์ความรู้ให้กับบุคลากรอย่างเป็นระบบด้วยการดำเนินการฝึกอบรม พัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีระบบการประเมินและติดตามผลการดำเนินงานในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม บนฐานของความเท่าเทียม มีประสิทธิภาพ และ

คุณภาพ รวมทั้งการมีระบบที่ตรวจสอบได้ และ (7) ด้านทรัพยากรบุคลากร ต้องกำหนดแนวนโยบายของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่มีความชัดเจน รวมถึงแผนการดำเนินงาน การจัดสรรอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ สายการบังคับบัญชา ระเบียบสวัสดิการ โอกาสความก้าวหน้าของบคุลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเต็มใจในการถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาที่พบว่า การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568 จะยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ครบทุกแห่งตามกำหนดเอาไว้ แต่ก็ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการขับเคลื่อนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจากกระทรวงสาธารณสุขไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดย “การสาธารณสุข” เป็นส่วนหนึ่งในงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งเกี่ยวกับ “การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาล โดยประกอบด้วย (1) การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ซึ่งกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจไปพร้อมกับสถานีอนามัยไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม และ (2) การรักษาพยาบาลระดับโรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลศูนย์ให้เป็นทางเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมสูงกว่า โดยอาจดำเนินการในรูปแบบสหการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566)

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568 ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านงบประมาณ ที่มีรูปแบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย 3 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2551-2556 ได้แก่ งบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสนับสนุนเพิ่มเติมตามสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ รูปแบบที่ 2 การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ งบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เงินอุดหนุนที่จ่ายผ่านโรงพยาบาลแม่ข่าย และเงินสนับสนุนเพิ่มเติมตามสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ และรูปแบบที่ 3 การจัดสรรงบประมาณให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ยังไม่ได้ถ่ายโอน ได้แก่ งบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เงินบุคลากรและงบลงทุนเพื่อพัฒนาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลได้รับการจัดสารผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเงินสนับสนุนจากท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามความต้องการและปัญหาในเชิงพื้นที่ และ (2) ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยความพร้อมด้านโครงสร้างองค์กรที่ต้องมีหน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างองค์กรของตนเองในการเป็นเจ้าภาพที่ต้องรับผิดชอบ

งานด้านสาธารณสุขที่จะมีการถ่ายโอนมา และความพร้อมด้านบุคลากรที่มีความความเข้าใจและความสามารถในด้านสาธารณสุขที่แท้จริง และความพร้อมด้านการเงินและงบประมาณ ซึ่งการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2568 เป็นการกระจายอำนาจโดยการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยมุ่งให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในการเมืองและการบริหาร (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562; Collins, 1989; Grant, 2002; Schneider, 2003; Boex, Williamson, & Yilmaz, 2022) โดยการถ่ายโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่นผ่านกฎเกณฑ์ทั่วไปซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองบางส่วนของรัฐบาลมาให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นเพื่อการปกครองตนเองซึ่งสามารถมีเร่งปฏิกิริยาในกระบวนการพัฒนาได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551; วุฒิสาร ตันไชย, 2557; Bogdanor, 1999; Cheema, 2007; Hauss, 2025)

3. ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาที่พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (1) การขาดกลไกในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (2) การบริการสาธารณสุขได้รับผลกระทบโดยการบริการสุขภาพมีค่าเฉลี่ยลดลง และ (3) ปัญหาด้านกำลังคนที่ส่งผลให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไม่บรรลุผล สอดคล้องกับ ศรวณีย์ อวนศรี, กมลพัฒน์ มากแจ้ง, สมธนึก โชติช่วงฉัตรชัย, ศศิวิมล อ่อนทอง, นิจนันท์ ปาณะพงศ์ และธนินทร์ พัฒนศิริ (2567) ที่พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อจำกัดและประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุขมาปฏิบัติงานเพิ่มเพื่อรองรับปริมาณงานบริการสาธารณสุขที่เพิ่มมากขึ้น แต่ติดเพดานวงเงินงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4. แนวทาง นโยบาย และมาตรการเพื่อให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

จากผลการศึกษาที่พบว่า แนวทาง นโยบาย และมาตรการในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย (1) ด้านรัฐบาล ต้องได้รับความร่วมมือของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเป็นระบบ (2) ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขให้มากขึ้น (3) ด้านการสร้างความรู้และความเข้าใจต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความพร้อมสูงสุดในการถ่ายโอน (4) ด้านการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการจัดการที่เป็นระบบ (5) ด้านบทบาทของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลต้องมีความเข้าใจบทบาทของตนเองที่ต้องพัฒนาไปสู่คุณภาพการบริการที่ดีที่สุด (6) ด้านการพัฒนาองค์ความรู้ให้กับบุคลากรอย่างเป็นระบบที่เป็นรูปธรรม และ (7) ด้านทรัพยากรบุคลากร ต้องกำหนดแนวนโยบายที่มีความชัดเจนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2566) โดยการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยมุ่งให้ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในการเมืองและการบริหาร (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562; Collins, 1989; Grant, 2002; Schneider, 2003; Boex, Williamson, & Yilmaz, 2022) โดยการถ่ายโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่นผ่านกฎเกณฑ์ทั่วไปซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองบางส่วนของรัฐบาลมาให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นเพื่อการปกครองตนเองซึ่งสามารถเร่งปฏิกิริยาในกระบวนการพัฒนาได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551; วุฒิสาร ตันไชย, 2557; Bogdanor, 1999; Cheema, 2007; Hauss, 2025) ซึ่งหากการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบถ้วนและสมบูรณ์ย่อมสอดคล้อง

กับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองที่สามารถสนองความต้องการด้านสาธารณสุขของประชาชนชาวไทยได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. การถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลเพื่อให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนในพื้นที่ครั้งนี้ สืบเนื่องจากบุคลากรสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ต้องย้ายไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ปัญหาเส้นทางอาชีพและความก้าวหน้าในหน้าที่การงานเป็นสิ่งที่บุคลากรกังวลสูงสุด และเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน รวมทั้งความต้องการตำแหน่งงานใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการด้านสุขภาพของชุมชน อาทิ นักสาธารณสุข หรือทันตกรรม เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้หรือเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐส่วนกลางต้องตระหนักในการจัดตั้งหน่วยบริการส่วนกลางเป็นงานใหม่ในการกำกับดูแลบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการจัดตั้งกรมใหม่หรือหน่วยงานเฉพาะในการกำกับดูแลเฉพาะตัวบุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้อยู่ภายใต้การบริการจัดการของหน่วยงานใหม่นี้ โดยรัฐส่วนกลางจะเป็นผู้บริหารจัดการบุคลากรที่โอนย้ายมาทั้งหมดทั่วประเทศ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างวิชาชีพ เช่น ค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่ต้องสอดรับกับตำแหน่งงานเดิมหรือตำแหน่งงานใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น รวมทั้งความมั่นคงก้าวหน้าในหน้าที่การงานของบุคลากรที่รัฐส่วนกลางสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการเรื่องคน งาน และเงิน รัฐส่วนกลางสามารถแยกอิสระในการดำเนินงานแต่ละเรื่องได้ โดยที่ไม่ต้องเอาเรื่องเหล่านี้มาบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะด้านสุขภาพพื้นฐานของประเทศไทยดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

2. การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นภารกิจหนึ่งของกระบวนการการกระจายอำนาจที่แท้จริง การดำเนินการจึงมิใช่แค่เพียงการถ่ายโอนภารกิจ หรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการทำให้เอกชนหรือชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมการให้บริการสุขภาพแทนภาครัฐได้เป็นอย่างดีด้วยหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจในครั้งนี้ กล่าวคือ หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินงานมากเพียงพอ รวมทั้งต้องมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและการมีส่วนรวม ดังนั้น การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจากกระทรวงสาธารณสุขไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยังไม่จบเพียงแค่ตัวเลขของจำนวนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนไปได้เท่านั้น แต่หน่วยงานท้องถิ่นต้องบริหารจัดการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลร่วมกับภาคประชาชนในการให้บริการด้านสุขภาพแก่ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. กระทรวงสาธารณสุขกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพัฒนาแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการยาและเวชภัณฑ์ที่มิใช่ยาที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และแนวทางการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนอย่างมีส่วนรวมเป็นไปอย่างมีรูปธรรม เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจด้านสาธารณสุขของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนเป็นไปด้วยคุณภาพมีมาตรฐาน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนบนพื้นฐานระบบสุขภาพปฐมภูมิในระดับพื้นที่ และสอดคล้องไปกับเป้าหมายร่วมกับนโยบายด้านสุขภาพของประเทศอย่างสมบูรณ์

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2566). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ผู้แต่ง.

ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2540-2544. (2539). *ราชกิจจานุเบกษา, 113*(พิเศษ 30 ง), 1-20.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา, 116*(114 ก), 48-66.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549. (2549). *ราชกิจจานุเบกษา, 124*(2 ก), 1-3.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*. สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข. (2557). *ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.

ศรวณีย์ อวนศรี, กมลพัฒน์ มากแจ้ง, สมธนึก โชติช่วงฉัตรชัย, ศศิวิมล อ่อนทอง, นิจนันท์ ปาณะพงศ์ และธนินทร์ พัฒนศิริ. (2567). การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: ความก้าวหน้าและความท้าทาย. *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข, 18*(3), 314-330.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2562). *พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535-2561*. สถาบันพระปกเกล้า.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2551). *การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย.

Boex, J., Williamson, T., & Yilmaz, S. (2022). *Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: A primer*. World Bank.

Bogdanor, V. (1999). *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press.

Cheema, G. S. (2007). Devolution with accountability: Learning from good practices. In G. S. Cheema & D. A. Rondinelli (Eds.), *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices* (pp. 170-188). Brookings Institution Press.

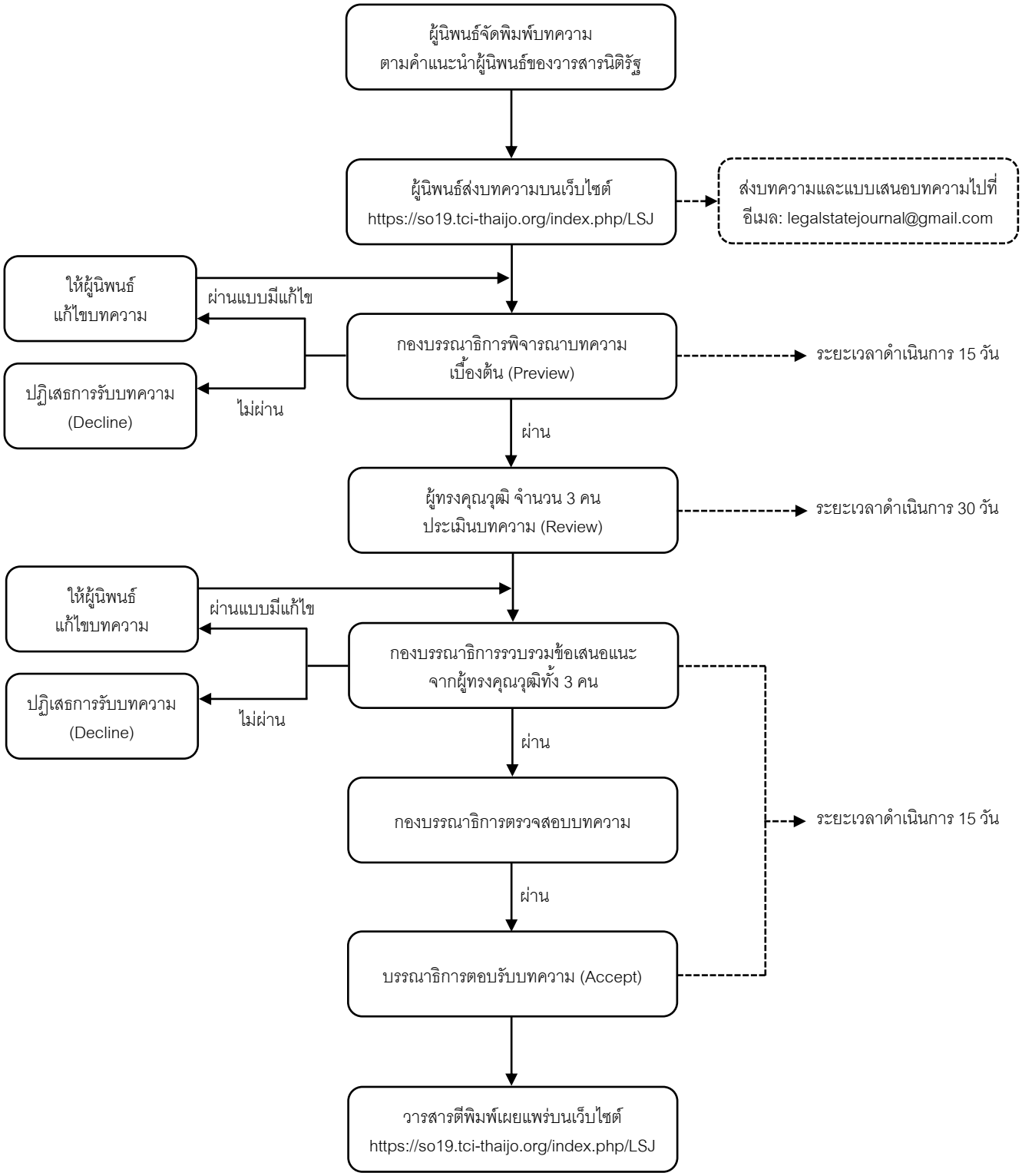
Collins, C. (1989). Decentralization and the need for political and critical analysis. *Health Policy and Planning, 4*(2), 168–171.

Grant, A. (2002). Local governance: Politics below the nation-state. In B. Axford (Author), G. K. Browning, R. Huggins, & B. Rosamond (Eds.), *Politics: An introduction* (2nd ed., pp. 295-325). Routledge.

Hauss, C. (2025). *Devolution*. Retrieved from https://www.britannica.com/topic/devolution-government-and-politics

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development, 38*(3), 32-56.

ขั้นตอนการส่งบทความ



จริยธรรมการตีพิมพ์

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

1. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความที่ส่งตีพิมพ์เป็นบทความใหม่ ไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนแล้ว หรืออยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาจากวารสารหรือแหล่งเผยแพร่อื่นใด

2. ผู้นิพนธ์ต้องเขียนบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบที่วารสารกำหนด

3. ผู้นิพนธ์ต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น หากนำผลงานของผู้อื่นมาใช้จะต้องมีการอ้างอิงทุกตามรูปแบบที่วารสารกำหนด

4. ผู้นิพนธ์ทุกคนที่มีรายชื่อในบทความต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการวิจัยจริง

5. ผู้นิพนธ์ต้องรายงานข้อมูลการวิจัยที่เกิดขึ้นจริง ไม่บิดเบือนข้อมูลและไม่ให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ

6. ผู้นิพนธ์ต้องแก้ไขความถูกต้องของบทความตามข้อเสนอแนะของบรรณาธิการและผู้ประเมินบทความ

7. หากเป็นการวิจัยในมนุษย์ ผู้นิพนธ์ต้องผ่านการอบรมจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และแสดงหนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

8. ในกรณีที่ผู้นิพนธ์ทำผิดจริยธรรม จะถูกตัดสิทธิ์การตีพิมพ์เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี โดยจะแจ้งผู้นิพนธ์และหน่วยงานต้นสังกัดของผู้นิพนธ์

9. บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารถือเป็นผลงานของผู้นิพนธ์ ผู้นิพนธ์หลักและผู้นิพนธ์ร่วมต้องรับผิดชอบต่อบทความของตน

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาคุณภาพของบทความเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสาร โดยคัดเลือกบทความที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสาร และบทความจะต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ

2. บรรณาธิการมีหน้าที่ในการตรวจสอบการคัดลอกผลงาน (plagiarism) อย่างเคร่งครัด โดยใช้โปรแกรม CopyCatch บนเว็บไซต์ ThaiJO ในระดับไม่เกิน 15% หากตรวจพบว่ามีการคัดลอกจากบทความอื่นโดยมิชอบหรือมีการดัดแปลงข้อมูล บรรณาธิการสามารถดำเนินการถอนบทความได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นิพนธ์ ซึ่งถือเป็นสิทธิและความรับผิดชอบต่อบทความของบรรณาธิการ

3. บรรณาธิการต้องปฏิบัติโดยใช้เหตุผลทางวิชาการในการพิจารณาบทความทุกครั้งด้วยความเป็นธรรม ปราศจากอคติหรือความลำเอียงต่อบทความและผู้นิพนธ์

4. บรรณาธิการต้องไม่ดำเนินการให้มีการอ้างอิงผลงานใดเพื่อเพิ่มจำนวนการอ้างอิง (citation) ของวารสาร หรือเพื่อเพิ่มจำนวนการอ้างอิงผลงานของตนหรือพวกพ้อง

5. บรรณาธิการต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้นิพนธ์หรือผู้ประเมินบทความ

6. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้นิพนธ์และผู้ประเมินบทความให้แก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง

7. บรรณาธิการต้องไม่นำข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความไปเป็นผลงานของตนเอง

บทบาทและหน้าที่ของผู้ประเมินบทความ

1. ผู้ประเมินบทความต้องตระหนักว่าตนเองมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของผลงานทางวิชาการที่ประเมินอย่างแท้จริง

2. ผู้ประเมินบทความต้องคำนึงถึงคุณภาพของบทความ โดยต้องพิจารณาบทความภายใต้หลักการและเหตุผลทางวิชาการ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงบทความที่ได้มาตรฐาน

3. ผู้ประเมินบทความควรให้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์แก่ผู้นิพนธ์

4. ผู้ประเมินบทความต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ กับวารสาร บรรณาธิการ และผู้นิพนธ์

5. ผู้ประเมินบทความต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของบทความที่ส่งมาตีพิมพ์ ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

6. ผู้ประเมินบทความที่ตรวจพบว่าบทความที่พิจารณาอยู่มีความเหมือนหรือความซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่น ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ

7. ผู้ประเมินบทความต้องส่งผลประเมินบทความตามกำหนดเวลา

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

1. ผลงานวิจัยที่เป็นการวิจัยในมนุษย์ต้องดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการวิจัยในมนุษย์ด้านพฤติกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ของคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

2. ผลงานวิจัยที่มีผู้รับการวิจัยมีความเปราะบางจะต้องพิจารณาจากความเป็นตัวแทนที่หลากหลาย วิธีการที่เข้าไปติดต่อ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และข้อคำถามที่สามารถตอบได้

3. ผลงานวิจัยที่กระทำในบุคคลที่มีความเปราะบางหรือผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องขอความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ของผู้นั้นตามกฎหมายและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประกาศกำหนด

4. ผลงานวิจัยที่กระทำเกี่ยวกับผู้เสียชีวิตจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้จัดการมรดกหรือทายาท และห้ามมิให้กระทำการวิจัยดังกล่าวหากขัดกับเจตนาที่ได้ทำเป็นหนังสือของผู้เสียชีวิตนั้น

5. ผลงานวิจัยที่เป็นการวิจัยในมนุษย์ต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายอื่น

6. ผลงานวิจัยที่มีการใช้ข้อมูลจากการทำการวิจัยในมนุษย์ ผู้นิพนธ์ต้องแสดงหลักฐานการอนุญาตจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ของสถาบันที่มีการดำเนินการ

คำแนะนำผู้นิพนธ์

การจัดพิมพ์บทความ

1. พิมพ์แบบหน้าเดียวในกระดาษขนาด US Letter ตั้งขอบกระดาษทุกด้าน 1 นิ้ว (2.54 เซนติเมตร)
2. ตัวอักษรใช้รูปแบบ Cordia New ได้แก่ ส่วนชื่อเรื่องใช้ขนาด 18 ส่วนเนื้อหาใช้ขนาด 15 และเชิงอรรถใช้ขนาด 12
3. เนื้อหาบทความจัดพิมพ์ 1 คอลัมน์
4. ความยาวของบทความ 8-12 หน้า

ส่วนประกอบของบทความ

1. ชื่อเรื่องบทความ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
2. ชื่อผู้นิพนธ์ หากมีมากกว่าหนึ่งคนต้องระบุชื่อทุกคน พร้อมระบุสังกัดและที่อยู่ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
3. ระบุอีเมลของผู้รับผิดชอบบทความ (Corresponding Author Email)
4. บทคัดย่อ (Abstract) ความยาวไม่เกิน 350 คำ และคำสำคัญ 3-5 คำ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
5. ระบุประเภทบทความ (Type of Article)
6. เนื้อหา
   6.1 บทความวิชาการ ประกอบด้วย บทนำ กรอบในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ บทสรุป และข้อเสนอแนะ
   6.2 บทความวิจัย ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวความคิดในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ
7. การอ้างอิง ใช้รูปแบบ APA Style (7th ed.)

รูปแบบการอ้างอิง

1. การอ้างอิงในเนื้อหา
   ... (ชื่อ ชื่อสกุล, ปี พ.ศ., เลขหน้า)
   ชื่อ ชื่อสกุล (ปี พ.ศ., เลขหน้า) ...
2. เอกสารอ้างอิงท้ายบทความ
   2.1 หนังสือ
   ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). *ชื่อหนังสือ*. สำนักพิมพ์.
   2.2 วารสาร
   ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร, ปีที่*(ฉบับที่), เลขหน้า.
   2.3 วิทยานิพนธ์
   ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). *ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์*. วิทยานิพนธ์และชื่อปริญญา, ชื่อสถาบันการศึกษา.
   2.4 เอกสารที่นำเสนอในการประชุมวิชาการ
   ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). ชื่อเรื่อง. ใน *ชื่อหัวข้อการประชุม* (เลขหน้า). หน่วยงานที่จัดประชุม.
   2.5 แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
   ชื่อ ชื่อสกุล. (ปี พ.ศ.). *ชื่อเรื่อง*. ค้นจาก แหล่งข้อมูล.

การส่งบทความ

ส่งบทความบนเว็บไซต์ https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

ตัวอย่างการเขียนบทความวิชาการ

ชื่อเรื่อง.....
.....

ชื่อ ชื่อสกุลผู้นิพนธ์[1]

บทคัดย่อ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

คำสำคัญ: .....; .....; .....
ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

[1] สังกัดของผู้นิพนธ์
ที่อยู่สังกัดของผู้นิพนธ์
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: .....

Title.....
.....

Author's Name Surname[1]

Abstract

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Keywords: .....; .....; .....

Type of Article: Academic Article

[1]Author's Affiliation
Author's Address
Corresponding Author Email: .....

บทนำ

.....

.....

.....

กรอบในการวิเคราะห์

.....

.....

.....

ผลการวิเคราะห์

.....

.....

.....

บทสรุป

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

เอกสารอ้างอิง

.....

.....

.....

ตัวอย่างการเขียนบทความวิจัย

ชื่อเรื่อง.....
.....

ชื่อ ชื่อสกุลผู้นิพนธ์[1]

บทคัดย่อ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

คำสำคัญ: .....; .....; .....
ประเภทบทความ: บทความวิจัย

[1] สังกัดของผู้นิพนธ์
ที่อยู่สังกัดของผู้นิพนธ์
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: .....

Title.....
.....

Author's Name Surname[1]

Abstract

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Keywords: .....; .....; .....

Type of Article: Research Article

[1]Author's Affiliation
Author's Address
Corresponding Author Email: .....

บทนำ

.....
.....
.....

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

.....
.....
.....

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

.....
.....
.....

วิธีดำเนินการวิจัย

.....
.....
.....

ผลการวิจัย

.....
.....
.....

การอภิปรายผล

.....
.....
.....

ข้อเสนอแนะ

.....
.....
.....

เอกสารอ้างอิง

.....
.....
.....

แบบเสนอบทความ

เรียน บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

ข้าพเจ้า ☐ นาย ☐ นาง ☐ นางสาว ☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

ชื่อ ชื่อสกุล (ภาษาไทย).....

ชื่อ ชื่อสกุล (ภาษาอังกฤษ).....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงานที่สังกัด.....

ที่อยู่ของหน่วยงานที่สังกัด.....

.....

.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

.....

.....

หมายเลขโทรศัพท์..... อีเมล: .....

มีความประสงค์ขอส่งบทความ เรื่อง:

ชื่อบทความ (ภาษาไทย).....

.....

.....

ชื่อบทความ (ภาษาอังกฤษ).....

.....

.....

ประเภทของบทความ ☐ บทความวิชาการ ☐ บทความวิจัย

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความนี้ ☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้า ☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ที่ร่วมระบุชื่อ บทความนี้ยังไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน และจะไม่นำส่งไปเพื่อพิจารณาลงตีพิมพ์ในวารสารอื่นอีกนับจากวันที่ข้าพเจ้าได้ส่งผลงานต้นฉบับนี้มายังบรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

พร้อมนี้ ข้าพเจ้าได้ส่งเอกสารให้บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ ดังนี้

☑ ส่งต้นฉบับบทความไปที่ เว็บไซต์: https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ

☑ ส่งต้นฉบับบทความไปที่ อีเมล: legalstatejournal@gmail.com

☑ ส่งแบบเสนอบทความไปที่ อีเมล: legalstatejournal@gmail.com

ลงชื่อ.....เจ้าของบทความ

(.....)

วันที่.....เดือน.....ปี พ.ศ. .....