



Legal State Journal

วารสารนิติรัฐ

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2569)

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 และการศึกษาศาสตร์

ขอบเขต

วารสารนิติรัฐจะตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการศึกษาศาสตร์

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

- บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน โดยผู้ทรงคุณวุฒิกับผู้นิพนธ์จะไม่ทราบชื่อผู้ประเมิน (Double-Blinded Peer Review)
- บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนหรืออยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาจากวารสารหรือแหล่งเผยแพร่อื่นใด
- บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเป็นความคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ ไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์
- บรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการพิจารณาและตัดสินใจตีพิมพ์บทความในวารสาร

คำชี้แจงสิทธิ์ส่วนบุคคล

ชื่อและที่อยู่อีเมล หรือข้อมูลส่วนบุคคล ที่กรอกในเว็บไซต์วารสารนี้จะใช้สำหรับวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในงานวารสารเท่านั้นและจะไม่เปิดเผยเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจกรรมอื่น ๆ หรือให้กับบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดทราบ

เจ้าของ

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

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ

ดร.กัญจนรัตน์ ศรีเพชรสุพรรณ, สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์, ประเทศไทย
Dr. Kanchanarat Sripetsuphan, Kanchanarat Law Office, Thailand

รองบรรณาธิการ

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

กองบรรณาธิการ

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

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

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

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

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

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

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

ดร.นิตฐานาท บูลสถาพร, มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, ประเทศไทย
Dr. Nitthanart Boonsathaporn, Rattana Bundit University, Thailand

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

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

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



การเผยแพร่ฉบับออนไลน์

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

ติดต่อ

สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์

76 หมู่ 6 ตำบลหนองงูเห่า อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย

อีเมล: legalstatejournal@gmail.com

เว็บไซต์: <https://so19.tci-thaijo.org/index.php/LSJ>

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติรัฐ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2569) ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ฉบับออนไลน์ รวมทั้งสิ้น 5 บทความ ได้แก่ (1) ปัญหาการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร: กรณีการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ (2) การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประชาสัมพันธ์ภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ (3) การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 (4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544-2564 และ (5) Citizen Participation in the Thailand-Myanmar Border Area Security Policy Process

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

ดร.กัญจนรัตน์ ศรีเพชรสุพรรณ
บรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

สารบัญ

บทความวิชาการ

ปัญหาการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร: กรณีการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์.....	1
<i>ภัทรรร สีเนหา, นิษฐรณนถ บูลสถพร, สมค้กดี คงเทพ</i>	
การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริการสาธารณะ.....	13
<i>วลัยณัฐ ตริวิศวเวทย์, ปิยะนุช เงินคล้าย, กฤษณร์ รักษชาติเจริญ</i>	

บทความวิจัย

การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562.....	25
<i>พรเศก ภาคสุวรรณ, พัด ลวางกูร, สุรพล ราชภัณฑารักษ์</i>	
คณะกรรมการธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2564.....	37
<i>พีรณัฏ วังศ์สวัสดิ์, เกรียงชัย ปึงประวัติ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, นิพนธ์ ไชะเฮง</i>	
Citizen Participation in the Thailand-Myanmar Border Area Security Policy Process.....	49
<i>Khomsan Nakwangsai, Damrongsak Junthothai, Krish Rugchatjaroen</i>	

ปัญหาการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร: กรณีการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์

ภัทรภร สินเภา¹ นิษฐนาถ บุลสถาพร² สมศักดิ์ คงเทพ³

วันที่รับบทความ: 21 กุมภาพันธ์ 2569

วันแก้ไขบทความ: 21 มีนาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 23 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร กรณีการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ รวมทั้งวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าว โดยการนำหลักการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและหลักการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขประมวลรัษฎากร ผลการวิเคราะห์ พบว่า แม้ว่ารัฐได้มีเจตนารมณ์ในการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ เพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนให้กับเกษตรกร แต่ผลของการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าว ส่งผลกระทบให้การประกอบกิจการมีภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานจากภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้ ผลการดำเนินงานและภาษีเงินได้นิติบุคคลของกิจการดังกล่าวไม่สะท้อนความเป็นจริง และระบบภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอน ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือควรยกเลิกการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร เพราะการยกเลิกการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถขอคืนภาษีซื้อที่เกิดจากการดำเนินกิจการได้ ทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกิจการไม่มีภาระภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้แฝงอยู่หากเทียบกับกรณีได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่งผลให้ผลการดำเนินงานที่ประกอบด้วยผลกำไรขาดทุนของกิจการสะท้อนความเป็นจริง และระบบภาษีมูลค่าเพิ่มสมบูรณ์ อีกทั้งการขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นยังทำให้เกิดประโยชน์และเพิ่มรายได้ให้กับรัฐในการใช้บริหารประเทศได้อีกด้วย

คำสำคัญ: กฎหมายภาษีอากร; ภาษีมูลค่าเพิ่ม; การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม; การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์
ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

¹กรรมการผู้จัดการ, บริษัท พีเอสดี กฎหมายและบัญชี จำกัด
ตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: tiger_lee2000@hotmail.co.th

²คณะนิติศาสตร์และการปกครอง มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต

³กองอุทธรณ์ภาษี กรมสรรพากร

Problems Regarding Value Added Tax Exemption Under Section 81 (1) (e) of the Revenue Code: In the Case of the Sale of Pharmaceutical or Chemical Products Used on Plants or Animal for Nourishing, Preventing, Destroying, or Eliminating Pesticide or Disease of Plants and Animals

Phattharaporn Sineha¹ Nitthanart Boonsathaporn² Somsak Kongthep³

Received: February 21, 2026

Revised: March 21, 2026

Accepted: March 23, 2026

Abstract

This academic article aims to analyze the problem of VAT exemption under Section 81 (1) (e) of the Revenue Code in the case of the sale of pharmaceutical or chemical products used on plants or animal for nourishing, preventing, destroying, or eliminating pesticide or disease of plants and animals, as well as to analyze the advantages and disadvantages of collecting VAT and exempting VAT as mentioned above, by using the principles of VAT collection and VAT exemption as a framework for analysis in order to find a solution to the Revenue Code. The results of the analysis found that although the government intends to exempt VAT for the sale of pharmaceutical or chemical products used on plants or animal for nourishing, preventing, destroying, or eliminating pesticide or disease of plants and animals in order to facilitate and reduce costs for farmers, the effect of such VAT exemption is that businesses have a burden of operating costs or expenses from input tax that cannot be refunded, the operating results and corporate tax of such businesses do not reflect reality, and the VAT system is broken in the chain. Therefore, the solution should be to abolish the VAT exemption under Section 81 (1) (e) of the Revenue Code because abolishing the VAT exemption will cause the sale of pharmaceutical or chemical products used on plants or animal for nourishing, preventing, destroying, or eliminating pesticide or disease of plants and animals to be affected. Destroying or eliminating pests or diseases of plants and animals registered for Value Added Tax (VAT) allows for a refund of input tax incurred from business operations. This eliminates the hidden, non-refundable input tax burden from operating costs and expenses, unlike cases where VAT is exempt. Consequently, the business's profit and loss statements reflect the true picture, and the VAT system becomes more complete. Furthermore, eliminating this problem generates additional revenue for the government for national administration.

Keywords: Tax Law; Value Added Tax; Value Added Tax Exemption;
Sale of Pharmaceutical or Chemical Products Used on Plants or Animal

Type of Article: Academic Article

¹Managing Director, PSD Law and Banchee Co., Ltd.
Maha Sawat, Phutthamonthon, Nakhon Pathom 73170, Thailand
Corresponding Author Email: tiger_lee2000@hotmail.co.th

²Faculty of Law and Government, Rattana Bundit University

³Tax Appeals Division, Revenue Department

บทนำ

ประเทศไทย เดิมได้มีการนำภาษีการค้ามาใช้ในการจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2533 ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2533 ได้เริ่มมีแนวคิดที่จะนำภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax--VAT) มาใช้จัดเก็บแทนภาษีการค้า เนื่องจากภาวะด้านเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เช่น การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของรายได้ประชาชาติ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแปลงจากการมุ่งผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทำให้ระบบภาษีอากรของไทยไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเฉพาะการเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เอื้ออำนวยและสอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเหมาะสมและรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ภาษีมูลค่าเพิ่มที่นำมาใช้จัดเก็บแทนภาษีการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2533 นั้น นับว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย แม้ว่าในประเทศอื่น ๆ ได้ริเริ่มนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้จัดเก็บเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะเฉพาะตัวที่สำคัญหลายด้าน โดยเฉพาะการมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในด้านการลงทุน การส่งออก และการผลิต (พรณิชา อำนวยสกุล, 2561, หน้า 17-18; สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2558) จนกระทั่งต่อมา รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและเห็นความสำคัญของการนำระบบภาษีใหม่ที่มีความโปร่งใสและยืดหยุ่นกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2535 จึงเป็นปีแรกที่ประเทศไทยได้นำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า โดยมีการตราเป็นกรอบทางกฎหมาย การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเริ่มต้นด้วยอัตราภาษีร้อยละ 10 และภายหลังถูกปรับลดเหลือร้อยละ 7 เพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะต่อผู้ประกอบการที่มีรายได้น้อย ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คือ การจัดเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มในทุกขั้นตอนของการผลิต จำหน่ายสินค้าและบริการ ผู้ประกอบการต้องออกใบกำกับภาษี (tax invoice) เพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน หลักการดังกล่าวช่วยสร้างความโปร่งใสในระบบเศรษฐกิจและลดการทุจริตในกระบวนการจัดเก็บ (บุษิตา ไชยยานนท์, 2568) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีการยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าและบริการบางประเภทเพื่อเป็นมาตรการสำคัญเพื่อลดภาระของประชาชนในกลุ่มรายได้น้อย ซึ่งกิจการหนึ่งที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจนกระทั่งปัจจุบัน ก็คือ กิจการประมงทะเลและเคมีภัณฑ์ทุกชนิดที่ใช้ในการเกษตร เนื่องจากในสมัยก่อนอุตสาหกรรมเกษตรประมงเป็นภาคส่วนที่สำคัญของประเทศไทย มีการทำเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวในพื้นที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการผลิตป้อนเข้าโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาศัตรู แมลงและโรคในผลผลิตทางการเกษตรซึ่งระบาดได้ง่าย การใช้สารเคมีทางการเกษตรจึงเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมควบคู่กันไปกับการค้าขายสินค้าเกษตรในยุคนั้น ดังนั้น กรมสรรพากรจึงอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนให้กับเกษตรกรด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการประมงทะเลและเคมีภัณฑ์ทุกชนิดที่ใช้ในการเกษตรไว้ในประมวลรัษฎากรมาตรา 81 (1) (จ) (พลิชฐ์ เจนดิษฐการ, 2562, หน้า 56) ทั้งนี้ ผลของการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการประมงทะเลและเคมีภัณฑ์ทุกชนิดที่ใช้ในการเกษตรดังกล่าวส่งผลกระทบต่อปัจจุบันการประกอบกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ มีภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานจากภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้ ผลการดำเนินงานและภาษีเงินได้นิติบุคคลของกิจการดังกล่าวไม่สะท้อนความเป็นจริง และระบบภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอน ที่ทำให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อหาแนวทางปรับปรุงประมวลรัษฎากรต่อไป

กรอบในการวิเคราะห์

การศึกษาปัญหาการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร: กรณีการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ผู้เขียนได้นำหลักการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และหลักการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาอันเกิดจากการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ได้แก่ (1) ปัญหากิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อ

บำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ มีภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานจากภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้ (2) ปัญหาผลการดำเนินงานและภาษีเงินได้นิติบุคคลของการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ไม่สะท้อนความเป็นจริง และ (3) ปัญหาระบบภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอน รวมทั้งวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาใช้พิจารณาหาแนวทางแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

หลักการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บบนมูลค่าที่ถูกเพิ่มขึ้นในสินค้าหรือบริการโดยกระบวนการผลิตหรือการจำหน่ายโดยบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง โดยหลักการสำคัญของภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ การหา “มูลค่าเพิ่ม” ที่เกิดขึ้นในแต่ละทอดการซื้อขายหรือให้บริการก่อนที่สินค้าหรือบริการนั้นจะถึงมือผู้บริโภคคนสุดท้าย (final consumers) ซึ่งมูลค่าเพิ่มหมายถึงมูลค่าที่ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ บวกเพิ่มในต้นทุนของสินค้าหรือบริการเพื่อกำหนดเป็นราคาขายสินค้าหรือค่าบริการ หรืออีกนัยหนึ่ง มูลค่าเพิ่ม คือ รายได้จากการขายหรือราคาขาย หักด้วยต้นทุนจากการซื้อ ดังนั้น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการที่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มต้องนำส่งกรมสรรพากร คือ ส่วนต่างที่ภาษีขายที่เก็บจากรายได้หรือราคาขายมากกว่าภาษีซื้อที่เก็บจากรายจ่าย แต่หากส่วนต่างดังกล่าวนั้นภาษีซื้อมากกว่าภาษีขายผู้ประกอบการดังกล่าวสามารถนำส่วนต่างภาษีซื้อไปขอคืนหรือนำไปหักกับภาษีขายในเดือนถัดไปแต่ไม่เกิน 6 เดือนนับจากเดือนที่เกิดภาษีซื้อขึ้น (พรณิชา อำนวยสกุล, 2561, หน้า 19; สุเทพ พงษ์พิทักษ์, 2566; Wells & Flesher, 1999, p. 104) ทั้งนี้ ภาษีขาย (output tax) หมายความว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการที่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้เรียกเก็บหรือพึงเรียกเก็บจากผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ เมื่อมีการขายสินค้าหรือรับค่าบริการ ส่วนภาษีซื้อ (input tax) หมายความว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการที่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้จ่ายให้กับผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการที่เป็นผู้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม เมื่อซื้อสินค้าหรือชำระค่าบริการเพื่อใช้ในการประกอบกิจการของตน โดยภาษีซื้อที่จะนำมาหักกับภาษีขายได้นั้น รวมไปถึงภาษีซื้อของสินค้าประเภททุน เช่น เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ซื้อมาใช้ในการผลิตหรือให้บริการด้วย (กรมสรรพากร, 2555, หน้า 3)

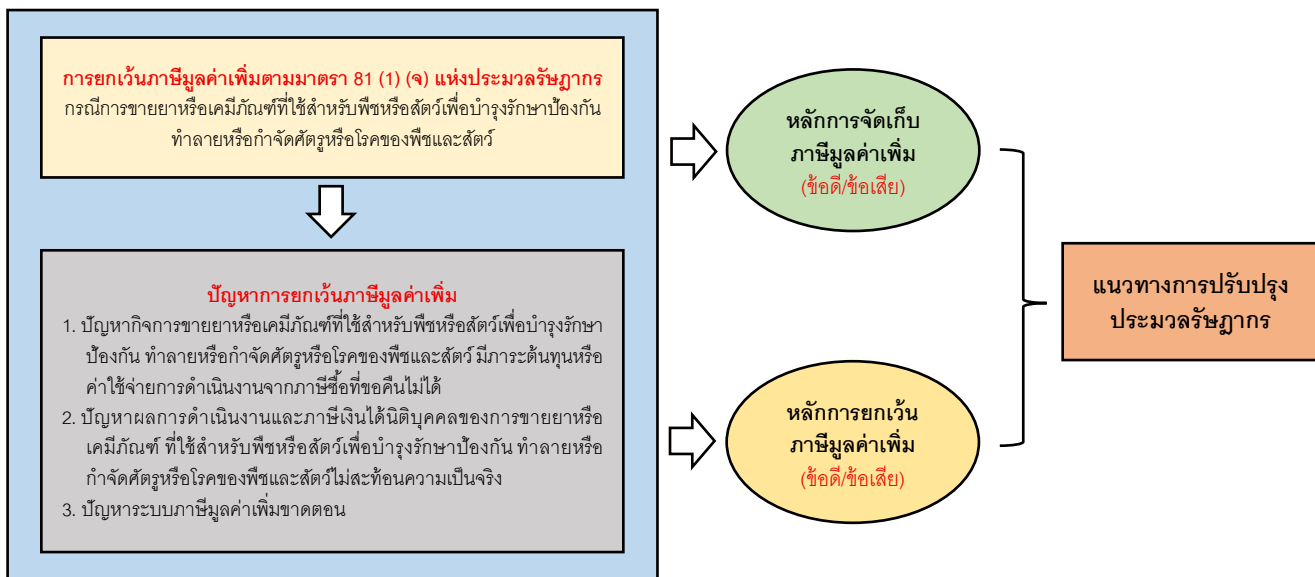
หลักการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ การไม่เก็บภาษีจากการขายสินค้าหรือบริการนั้น ๆ แต่รัฐมิได้ยอมคืนภาษีหรือให้เครดิตภาษีสำหรับวัตถุดิบที่นำมาผลิตสินค้านั้นแก่กิจการ อย่างไรก็ตาม การขายสินค้าหรือบริการของกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม มิได้หมายความว่ากิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีจะปลอดภาระภาษีโดยสิ้นเชิง เพราะยังมีภาษีซื้อซึ่งกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีถูกเรียกเก็บไปเมื่อตอนซื้อสินค้ามาใช้ในกิจการที่ตกเป็นภาระของกิจการ ในหลักการถือว่าภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีฐานกว้างซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักในการจัดเก็บเพื่อหารายได้ โดยถือหลักให้ภาษีมีความเป็นกลางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง ในทางปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและคำนึงถึงข้อจำกัดอื่น ๆ ของการปฏิบัติจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ การยกเว้นภาษีให้กับกิจการใดกิจการหนึ่ง จะมีผลทำให้ลดภาระของภาครัฐบาลในการจัดเก็บภาษี และเป็นภาระลดภาระของผู้ประกอบกิจการในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี เช่น การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและจัดเก็บหลักฐานการซื้อขายด้วย เพราะกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่การลดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีนี้นี้ก็ไม่ใช่จะเป็นเรื่องดีต่อกิจการที่ได้รับยกเว้นเสมอไป เพราะผลที่ตามมาทำให้การนำเอาภาษีซื้อจากการซื้อวัตถุดิบหรือต้นทุนการขายไปหักกับภาษีขายจากการขายสินค้าไม่ได้ และกิจการนั้นไม่สามารถออกไปกำกับภาษีได้ ทำให้ผู้ซื้อสินค้าจากกิจการที่ได้รับยกเว้นไม่สามารถนำภาษีขายของกิจการไปเครดิตภาษีของตนเองได้ ทำให้ผู้ซื้อไม่ยอมซื้อสินค้าจากกิจการที่ได้รับยกเว้น นอกจากนี้ ในแง่รายได้ของรัฐ กรณีการยกเว้นนั้นรัฐบาลไม่ต้องคืนภาษีซื้อให้ผู้ขายสินค้า และการยกเว้นที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการผลิตต่าง ๆ กัน มีผลไม่เหมือนกัน การยกเว้นที่เกิดขึ้นในขั้นตอนกลาง ๆ ทำให้วงจรเครดิตขาดตอน (ธัญญา ธนะไธธร, 2562, หน้า 13; พัทธสธน์ พัฒนฉัตรรุ่งรุจ, 2563, หน้า 7-8; พรณิชา อำนวยสกุล (2561, หน้า 30-32)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการขายสินค้าที่ไม่ใช่การส่งออกสินค้าตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร เป็นการได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่เป็น “แบบที่ไม่เด็ดขาด” กล่าวคือ ผู้ประกอบการมีสิทธิเลือกขอเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มก็ได้

และหากเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ผู้ประกอบการต้องไปจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม อันทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายดังเช่นผู้ขายสินค้าจดทะเบียนตามกรณีทั่วไป นั้นหมายความว่า กรณีผู้ประกอบการที่ขายสินค้า “ยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์ เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์เคมีเกษตร” ซึ่งเป็นการขายสินค้าที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ผู้ประกอบการมีสิทธิจัดแจ้งต่ออธิบดีกรมสรรพากรเพื่อจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม และเสียภาษีมูลค่าเพิ่มได้ตามมาตรา 81/3 (1) แห่งประมวลรัษฎากร ดังนั้น ภายหลังจากที่ผู้ประกอบการที่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว เมื่อมีการขายสินค้าเคมีเกษตรดังกล่าว ผู้ประกอบการย่อมมีหน้าที่ต้องออกใบกำกับภาษี (tax invoice) และเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax หรือ VAT) ในอัตรา 7% จากผู้ซื้อ และปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งการยื่นแบบ ภ.พ.30 โดยผู้ประกอบการมีสิทธิใช้ภาษีซื้อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบกิจการ เพื่อนำมาเครดิตหักออกจากภาษีขายในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มได้ ตามนัยมาตรา 77/1 (18) “ภาษีซื้อ” และมาตรา 82/3 แห่งประมวลรัษฎากร (สุเทพ พงษ์พิทักษ์, 2565)

ทั้งนี้ การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการที่ผู้ประกอบการรายหนึ่ง ๆ จะมีสิทธิเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้บริโภคได้นั้น ผู้ประกอบการดังกล่าวต้องมีสถานะเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหลอกลวงผู้บริโภค ในการเรียกเก็บยอดเงินที่อ้างว่าเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่มิได้นำส่งให้แก่กรมสรรพากร โดยการยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ผู้ประกอบการสามารถยื่นคำขอได้ตั้งแต่ก่อนเริ่มประกอบกิจการ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการบรรเทาภาระให้แก่ผู้ที่ขายสินค้าหรือให้บริการรายย่อย ๆ ที่ได้ขายสินค้าหรือให้บริการเป็นปกติ ประมวลรัษฎากรจึงมีได้บังคับให้ผู้ขายสินค้าหรือให้บริการต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มทันทีที่ขายสินค้าหรือให้บริการในประเทศ หากแต่มาตรา 85/1 แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดมูลค่าของฐานภาษีของกิจการขนาดย่อมซึ่งได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 432) พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำที่ผู้ขายสินค้าหรือให้บริการจะต้องถูกบังคับให้ต้องเสียภาษีในประเทศไทย โดยผู้ประกอบการซึ่งมีรายได้จากการประกอบกิจการที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกินกว่า 1.8 ล้านบาทต่อปี จะถูกบังคับให้ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (อรวรรยา สิทธิราช, 2562, หน้า 6-7)

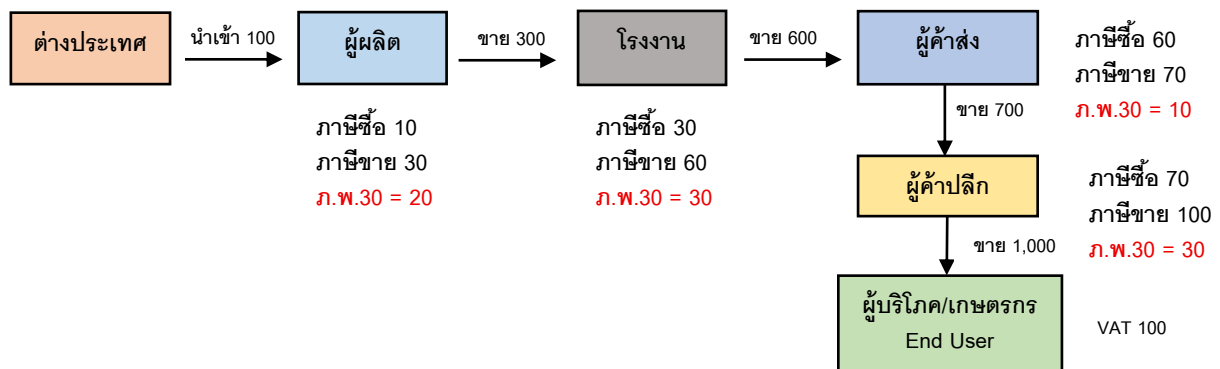
จากหลักกฎหมาย สภาพปัญหา และแนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าว ผู้เขียนจึงนำมาสังเคราะห์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

จากการศึกษาหลักการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม หลักการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร จะเห็นว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่นำมาใช้บังคับจัดเก็บในประเทศไทย เป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามฐานการบริโภคซึ่งมุ่งจัดเก็บจากการบริโภค (tax on consume) จึงทำให้ผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มโดยแท้จริง คือ ผู้บริโภคคนสุดท้าย (final consumers) ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มจึงมีหน้าที่เรียกเก็บภาษีจากผู้ซื้อยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรดังกล่าว เพื่อนำไปเสียให้แก่รัฐ โดยภาษีที่ผู้ประกอบการเรียกเก็บจากผู้ซื้อยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรในตอนนี้จะเรียกว่า “ภาษีขาย” (output tax) และในขณะเดียวกันเมื่อผู้ประกอบการดังกล่าวได้ซื้อยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรจากผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มรายอื่น ก็จะต้องถูกเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกัน ซึ่งภาษีที่ผู้ประกอบการถูกเรียกเก็บนี้จะเรียกว่า “ภาษีซื้อ” (input tax) ในการนำมาคำนวณนั้นจะทำได้ด้วยวิธีการเครดิตภาษี โดยใช้ใบกำกับภาษีเป็นหลักฐาน ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องจัดเก็บเอกสารอันเป็นหลักฐานสำคัญที่ต้องจัดเก็บไว้เพื่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากจะเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้ประกอบการได้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นภาษีซื้อนี้ไปจริง ซึ่งสามารถแสดงตัวอย่างความรับผิดชอบในภาษีมูลค่าเพิ่มของการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรผ่านกระบวนการผลิตและจำหน่ายจนถึงมือผู้บริโภค ดังแสดงในภาพ 2



ภาพ 2 ตัวอย่างความรับผิดชอบในภาษีมูลค่าเพิ่มของการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรผ่านกระบวนการผลิตและจำหน่ายจนถึงมือผู้บริโภค (อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10)

จากภาพ 2 สามารถอธิบายได้ ดังนี้

- ผู้ผลิตสารตั้งต้นหรือสารออกฤทธิ์ (active ingredient)** นำเข้าวัตถุดิบ (เช่น สารออกฤทธิ์ Fenthion ที่ใช้ในการกำจัดแมลงศัตรูพืชทางการเกษตร) เสียภาษีซื้อ 10 บาท ซึ่งมีสิทธิขอคืนได้โดยการยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.30) และมีการเรียกเก็บภาษีขายจากโรงงาน 30 บาท เช่นนี้ผู้ผลิตสารตั้งต้นหรือสารออกฤทธิ์ต้องยื่นแบบ ภ.พ.30 โดยเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน $30 - 10 = 20$ บาท
- โรงงาน** นำสารออกฤทธิ์ Fenthion มาผสมและแบ่งบรรจุ โดยผ่านขั้นตอนการปรุงแต่ง (formulation) และขายสินค้าให้ผู้ค้าส่ง โรงงานเสียภาษีซื้อไป 30 บาท ซึ่งมีสิทธิขอคืนได้โดยการยื่นแบบ ภ.พ.30 และมีการเรียกเก็บภาษีขายจากผู้ค้าส่ง 60 บาท เช่นนี้โรงงานต้องยื่นแบบ ภ.พ.30 โดยเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน $60 - 30 = 30$ บาท
- ผู้ค้าส่ง** ผู้ค้าส่งขายให้ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่งเสียภาษีซื้อ 60 บาท ซึ่งมีสิทธิขอคืนได้โดยการยื่นแบบ ภ.พ.30 และมีการเรียกเก็บภาษีขายจากผู้ค้าปลีก 70 บาท เช่นนี้ผู้ค้าส่งต้องยื่นแบบ ภ.พ.30 โดยเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน $70 - 60 = 10$ บาท

(4) **ผู้ค้าปลีก** ผู้ค้าปลีกขายให้ผู้บริโภค ผู้ค้าปลีกเสียภาษีซื้อ 70 บาท ซึ่งมีสิทธิขอคืนได้โดยการยื่นแบบ ภ.พ.30 และมีการเรียกเก็บภาษีขายจากผู้บริโภค 100 บาท เช่นนี้ผู้ค้าปลีกต้องยื่นแบบ ภ.พ.30 โดยเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน $100 - 70 = 30$ บาท

(5) **ผู้ประกอบการ (เกษตรกร)** เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ใช่ผู้ประกอบการจึงไม่มีสิทธิจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ไม่มีสิทธิยื่นแบบ ภ.พ.30 เพื่อขอคืนภาษีซื้อที่ตนจ่ายให้แก่ผู้ค้าปลีกจำนวน 100 บาท

จะเห็นได้ว่า ในแต่ละขั้นตอนการขายหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรมีการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและมีการให้เครดิตไปด้วย โดยเครดิตนี้เท่ากับภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีการเสียในขั้นตอนก่อนหน้า จึงกล่าวได้ว่า ภาษีขายของผู้ขายรายหนึ่งกลายเป็นเครดิตของผู้ขายรายต่อไปในลักษณะคล้ายลูกโซ่จนกว่าสินค้าจะถึงมือผู้บริโภคซึ่งต้องรับภาระภาษีโดยไม่มีสิทธิเครดิตใด ๆ เมื่อพิจารณาภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นทั้งระบบ ตั้งแต่ผู้ผลิตสารออกฤทธิ์ถึงผู้บริโภคซึ่งเป็นเกษตรกรมีภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ขายทุกทอดรวมกันเป็นเงิน 100 บาท และเมื่อสินค้าถึงมือผู้บริโภค ผู้บริโภคก็รับภาระภาษีจำนวน 100 บาท เช่นเดียวกัน เพราะก่อนที่สินค้าหรือบริการจะถึงมือผู้บริโภคสุดท้าย ภาระภาษีจะถูกผลักไปเรื่อย ๆ จนถึงมือผู้บริโภค ผู้ประกอบการในขั้นตอนการผลิต จำหน่าย ค้าปลีก หรือค้าส่งไม่มีภาระภาษี ผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระทั้งหมด โดยผู้ผลิตสารออกฤทธิ์ โรงงาน ผู้ค้าส่ง รวมถึงผู้ค้าปลีกเป็นเพียงตัวกลางในกระบวนการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามระบบเครดิตของทฤษฎีภาษีมูลค่าเพิ่มเท่านั้น (นภัทธมณต์ ไก่แก้ว, 2564, หน้า 83-85)

ดังนั้น หากนำการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร มาวิเคราะห์กับหลักการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม หลักการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาพตัวอย่างความรับผิดชอบในภาษีมูลค่าเพิ่มของการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตรผ่านกระบวนการผลิตและจำหน่ายจนถึงมือผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ทำให้เกิดประเด็นปัญหา 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหากิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ มีภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานจากภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้

การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากรนี้ มีผลกระทบโดยตรงในเรื่องของกำไรขาดทุนอันเป็นผลการดำเนินงานของกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ เนื่องจากกิจการขายประเภทนี้ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น แม้ว่าจะทำให้ผู้ประกอบการไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ออกใบกำกับภาษีและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดทำรายงานภาษีมูลค่าเพิ่ม เก็บรักษารายงานและหลักฐานเอกสารการ และยื่นแบบแสดงรายการ ภ.พ.30 รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่การที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะส่งผลให้กิจการนั้นไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อ (input tax) ที่เกิดจากการดำเนินงานได้ กิจการต้องบันทึกบัญชีภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้เป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของกิจการ ส่งผลให้กิจการมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากการประกอบกิจการทุกประเภทย่อมมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานซึ่งสอดคล้องกับ ธรรมนูญ ณะโสธร (2562, หน้า 13), พกัศสรณ์ พัฒนจักรรุ่งรุจ (2563, หน้า 7-8) และ พรณิชา อำนวยสกุล (2561, หน้า 30) ที่พบว่า การยกเว้นภาษีให้กับกิจการใดกิจการหนึ่ง แม้จะมีผลทำให้ลดภาระของภาครัฐบาลในการจัดเก็บภาษี และเป็นภาระลดภาระของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี เช่น การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและจัดเก็บหลักฐานการซื้อขายด้วย เพราะกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่การลดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีนี้อาจไม่ใช่จะเป็นเรื่องดีต่อกิจการที่ได้รับยกเว้นเสมอไป เพราะผลที่ตามมา คือ การนำเอาภาษีซื้อจากการซื้อวัตถุดิบหรือต้นทุนการขายไปหักกับภาษีขายจากการขายสินค้าไม่ได้ และกิจการนั้นไม่สามารถออกใบกำกับภาษีได้ ทำให้ผู้ซื้อสินค้าจากกิจการที่ได้รับยกเว้นไม่สามารถนำภาษีขายของกิจการไปเครดิตภาษี

ของตนเองได้ ทำให้ผู้ซื้อไม่อยากซื้อสินค้าจากกิจการที่ได้รับยกเว้น นอกจากนี้ ในแง่รายได้ของรัฐ กรณีการยกเว้นนั้นรัฐบาลไม่ต้องคืนภาษีซื้อให้ผู้ขายสินค้า

ดังนั้น การที่กิจการการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์นั้น มีลักษณะการประกอบกิจการที่จัดว่าเป็นการขายประเภทหนึ่ง ทำให้กิจการการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีภาษีซื้ออันเกิดจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการขายแลกเปลี่ยนการประกอบกิจการในการให้บริการอื่น ๆ เพราะฉะนั้น การที่มาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากรได้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่เป็นการยกเว้น “แบบไม่เด็ดขาด” ที่ผู้ประกอบการมีสิทธิเลือกขอเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ทำให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่ไม่ได้ขอลดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81/3 (1) แห่งประมวลรัษฎากร จึงไม่ได้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม และไม่สามารถนำภาษีซื้อดังกล่าวมาขอคืนได้ เพราะกิจการไม่ได้อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์จึงต้องนำภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้มาบันทึกบัญชีเป็นต้นทุน ค่าบริการของกิจการแทน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีต้นทุนการขายของกิจการเพิ่มขึ้นจากภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้ อันเกิดจากการได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงในเรื่องของกำไรขาดทุนอันเป็นผลการดำเนินงานของกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์

2. ปัญหาผลการดำเนินงานและภาษีเงินได้นิติบุคคลของกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์ เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ไม่สะท้อนความเป็นจริง

การที่กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์นั้น ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ทำให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากภาษีซื้อ (input tax) ที่ขอคืนไม่ได้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์สูงเกินความเป็นจริง นอกจากผลการดำเนินงานในงบการเงินของกิจการจะไม่ได้สะท้อนถึงต้นทุนการขายที่แท้จริงแล้ว ยังส่งผลให้ยอดกำไรขาดทุนของกิจการ ไม่ใช่ยอดกำไรขาดทุนที่แท้จริงอีกด้วย นั่นหมายความว่า หากกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีผลขาดทุนก็จะเป็นผลขาดทุนที่สูงกว่าความเป็นจริง และผลขาดทุนนี้จะถือเป็นผลขาดทุนสะสมของกิจการที่สามารถนำไปใช้ลดผลกำไรเพื่อลดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลในรอบบัญชีถัดไปได้ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ผลขาดทุนที่แท้จริง แต่หากกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีผลกำไร ก็จะเป็นผลกำไรที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้กิจการมีภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต่ำกว่าความเป็นจริง รัฐจึงเสียประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในกรณีที่กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีผลกำไร และหากกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีผลขาดทุน รัฐก็ยังเสียประโยชน์ เพราะกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์นั้น สามารถนำผลขาดทุนที่มีภาษีซื้อ (input tax) ที่ขอคืนไม่ได้แฝงอยู่ไปลดยอดกำไรของกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ในรอบถัดไปได้ โดยผลขาดทุนดังกล่าวจะสามารถนำไปใช้ได้ภายใน 5 ปี นับจากรอบบัญชีที่เกิดผลขาดทุนนั้นตามมาตรา 65 ตรี (12) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งสอดคล้องกับ ธนัญญา ธนะโสธร (2562, หน้า 13), พกัศสธณี

พัฒนฉัตรรุ่งรุจ (2563, หน้า 7-8) และ พรณิชา อำนวยสกุล (2561, หน้า 30-32) ที่พบว่า ผลการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มส่งผลทำให้เกิดปัญหาการมีภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานจากภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้ และผลการดำเนินงานและภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่สะท้อนความเป็นจริงอีกด้วย

3. ปัญหาระบบภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอน

ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มที่ “ขาดตอน” (break in chain) คือ สถานการณ์ที่สินค้าหรือบริการไหลผ่านห่วงโซ่อุปทานแต่มีผู้ประกอบการรายหนึ่ง (มักเป็นรายย่อย) ไม่ได้อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ทำให้ไม่สามารถเรียกเก็บภาษีขายและไม่สามารถนำภาษีซื้อมาหักออกได้ ส่งผลให้ภาษีซื้อกลายเป็นต้นทุนของสินค้าชิ้นนั้นแทนที่จะถูกผลักรายต่อไปยังผู้บริโภครายสุดท้ายอย่างสมบูรณ์ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอน เช่น

(1) ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการรายย่อย (รายได้ไม่เกิน 1.8 ล้านบาท) เช่น บริษัท A (ในระบบ VAT) ต้องการซื้อวัตถุดิบจากร้านค้า B ซึ่งเป็นร้านโชห่วยขนาดเล็กที่มีรายได้ต่อปีไม่ถึง 1.8 ล้านบาท และไม่ได้จดทะเบียน VAT ผลกระทบคือร้าน B ออกใบกำกับภาษีให้บริษัท A ไม่ได้ ทำให้บริษัท A ไม่มีภาษีซื้อไปหักออกจากภาษีขายตอนยื่นแบบ ภ.พ.30 ส่งผลให้ต้นทุนของบริษัท A สูงขึ้นหรือกำไรลดลงเพราะต้องแบกรับภาระภาษีส่วนนี้ไว้เอง

(2) สินค้าที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (exempt goods) เช่น โรงงานผลิตอาหารสัตว์ซื้อข้าวโพดจากเกษตรกรซึ่งเป็นพืชผลทางการเกษตรที่ได้รับยกเว้น VAT ผลกระทบคือ แม้โรงงานจะนำข้าวโพดไปแปรรูปเป็นอาหารสัตว์เพื่อขายและต้องเรียกเก็บ VAT 7% จากลูกค้า แต่โรงงานไม่มีภาษีซื้อจากข้าวโพดมาหักออก ทำให้เกิดการ “สะสมภาษี” (tax cascading) ในขั้นตอนการผลิต

(3) การแจกสินค้าตัวอย่างที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข เช่น หากบริษัทแจกสินค้าตัวอย่างในปริมาณที่มากเกินไปจนจำเป็นหรือมีมูลค่าสูงจนไม่ถือเป็นการส่งเสริมการขายตามปกติ กรมสรรพากร อาจมองว่าเป็นการ “ขาย” และต้องเสียภาษีขาย แต่ฝั่งผู้รับ (เช่น บุคคลธรรมดา) ไม่สามารถนำภาษีนี้ไปใช้ประโยชน์ต่อได้

(4) สินค้าขาดหายจากรายงาน (inventory loss) เช่น เมื่อมีการตรวจนับสต็อกแล้วพบว่าสินค้าหายไปโดยหาสาเหตุไม่ได้ กฎหมายถือว่าเป็นการ “ขายสินค้า” ทันทีตามมาตรา 77/1 (8) ผลกระทบคือ ผู้ประกอบการต้องนำส่งภาษีขายสำหรับสินค้าที่หายไปนั้น ทั้งที่ไม่มีการรับเงินจริงและไม่มีผู้ซื้อที่จะรับภาระภาษีต่อไป ทำให้ระบบภาษีสิ้นสุดลงที่ตัวผู้ประกอบการเอง

จะเห็นว่า การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกันทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ตามมาตรา 81 (1)(จ) แห่งประมวลรัษฎากร นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาต่อกิจการตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มอีกด้วย เนื่องจากการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าว ทำให้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอนตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มและหลักการในการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม กล่าวคือ ระบบการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ดีและสมบูรณ์จะต้องเป็นระบบภาษีมูลค่าเพิ่มที่ไม่มีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเลย เพราะการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้น หรือกล่าวได้ว่าภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บจากยอดภาษีขายที่เกินจากยอดภาษีซื้อ (input tax) ของกิจการ และภาษีขาย (output tax) ของกิจการหนึ่งจะกลายเป็นภาษีซื้อ (input tax) ของอีกกิจการหนึ่งเป็นทอด ๆ ดังแสดงในภาพ 2 ซึ่งสอดคล้องกับ ธรรมนูญ ณะโสธร (2562, หน้า 13), พภัสสรณ์ พัฒนฉัตรรุ่งรุจ (2563, หน้า 7-8) และ พรณิชา อำนวยสกุล (2561, หน้า 30-32) ที่พบว่า การยกเว้นภาษีให้กับกิจการใดกิจการหนึ่ง จะมีผลทำให้ลดภาระของภาครัฐบาลในการจัดเก็บภาษี และเป็นการลดภาระของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี เช่น การจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและจัดเก็บหลักฐานการซื้อขายด้วย เพราะกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่การลดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีนี้นักไม่ใช่ว่าจะเป็นเรื่องดีต่อกิจการที่ได้รับยกเว้นเสมอไป เพราะผลที่ตามมาทำให้การนำเอาภาษีซื้อจากการซื้อวัตถุดิบหรือต้นทุนการขายหักกับภาษีขายจากการขายสินค้าไม่ได้ และกิจการนั้นไม่สามารถออกใบกำกับภาษีได้ ทำให้ผู้ซื้อสินค้าจากกิจการที่ได้รับยกเว้นไม่สามารถนำภาษีขายของกิจการไปเครดิตภาษีของตนเองได้ ทำให้ผู้ซื้อไม่ยอมซื้อ

สินค้าจากกิจการที่ได้รับยกเว้น นอกจากนี้ ในแง่รายได้ของรัฐ กรณีการยกเว้นนั้นรัฐบาลไม่ต้องคืนภาษีซื้อให้ผู้ขายสินค้า และการยกเว้นที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการผลิตต่าง ๆ กัน มีผลไม่เหมือนกัน การยกเว้นที่เกิดขึ้นในขั้นตอนกลาง ๆ ทำให้วงจรเครดิตขาดตอน

ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร

1. ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

ผู้เขียนเห็นว่า การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ไม่ควรได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาถึงประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนี้

ข้อดี

(1) ผู้ประกอบกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์สามารถนำภาระภาษีซื้อไปใช้ประโยชน์ได้ หากผู้ประกอบกิจการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ภาษีซื้อที่เกิดจากค่าใช้จ่ายดังกล่าว ผู้ประกอบการสามารถนำไปหักกับภาษีขายของกิจการได้

(2) ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสะท้อนความเป็นจริงเมื่อการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ถือเป็นการขายที่ถูกจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกิจการไม่มีภาระภาษีซื้อที่ซื้อคืนไม่ได้แฝงอยู่หากเทียบกับกรณีได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่งผลให้ผลการดำเนินงานที่ประกอบด้วยผลกำไรขาดทุนของกิจการสะท้อนความเป็นจริง

(3) กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์มีโอกาสในการนำส่วนเพิ่มของภาษีมูลค่าเพิ่มจากการเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อลงทุนในทางกลับกัน ในกรณีที่การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์เป็นการขายที่ถูกจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จะทำให้กิจการได้รับกระแสเงินสดเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มส่งผลต่อกิจการมีโอกาสในการลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนและเพิ่มหนทางสร้างรายได้ให้กิจการมากขึ้น

(4) ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มสมบูรณ์ หลักการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะทำให้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มสมบูรณ์ คือการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ไม่มีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม จะทำให้ภาษีซื้อและภาษีขายหักกันเป็นทอด ๆ ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม หากมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์แล้ว จะทำให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ถือเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มและสามารถจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์จะเป็นกิจการที่อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงมีสิทธิออกใบกำกับภาษีเพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มกับผู้ประกอบการรายอื่นที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้ประกอบการดังกล่าวก็จะมีภาษีซื้อจากค่าขายสินค้ามาหักกับภาษีขายของผู้ประกอบการเอง อันทำให้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีความสมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับกรณียกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

ข้อเสีย

ในกรณีที่การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ถือเป็นการขายที่ถูกจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว มีภาระหน้าที่ในการออก

ใบกำกับภาษีและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดทำรายงานภาษีมูลค่าเพิ่ม เก็บรักษารายงานและหลักฐานเอกสารการ และยื่นแบบแสดงรายการ ภ.พ.30 รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

2. ข้อดีและข้อเสียของการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ถือเป็นการขายที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายนี้มีข้อดีและข้อเสียที่ควรพิจารณา ดังนี้

ข้อดี

ในกรณีที่การขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ทำให้กิจการไม่มีภาระหน้าที่ในการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ออกใบกำกับภาษีและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดทำรายงานภาษีมูลค่าเพิ่ม เก็บรักษารายงานและหลักฐานเอกสารการ และยื่นแบบแสดงรายการ ภ.พ.30 รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม

ข้อเสีย

(1) กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่มีได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อที่เกิดจากการดำเนินกิจการได้ กิจการต้องบันทึกบัญชีภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้เป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของกิจการ ส่งผลให้กิจการมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายการดำเนินงานสูงเกินความเป็นจริง

(2) ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการขายไม่สะท้อนความเป็นจริง เนื่องจากมีภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้แฝงอยู่

(3) กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์เสียโอกาสในการนำส่วนเพิ่มของภาษีมูลค่าเพิ่มจากการเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อลงทุนเมื่อการขายได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้กิจการเสียโอกาสในการรับกระแสเงินสดเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อสูญเสียโอกาสในการลงทุน ตัวอย่างเช่น กิจการขายสินค้าได้จำนวน 1 ล้านบาท แต่หากกิจการเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม กิจการจะสามารถเรียกเก็บค่าขายได้เป็นจำนวน 1,070,000 บาท อันมีส่วนเพิ่มจากภาษีขายเป็นจำนวน 70,000 บาท โดย 70,000 บาทนี้ กิจการสามารถนำไปลงทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนและเพิ่มหนทางสร้างรายได้ให้กิจการมากขึ้น

(4) ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มขาดตอน เนื่องจากประมวลรัษฎากรได้กำหนดให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์เป็นการขายที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้กิจการที่ไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ได้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มและไม่ได้เป็นผู้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม หรืออาจกล่าวได้ว่า กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ไม่ได้อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงไม่มีสิทธิออกใบกำกับภาษีเพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มกับผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวไม่มีภาษีซื้อจากการขายมาหักกับภาษีขายของผู้ประกอบการเอง

บทสรุป

การที่รัฐยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับการประกอบกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ ที่มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนให้กับเกษตรกร แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้การประกอบกิจการไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อได้ ผลการดำเนินงานและภาษีเงินได้นิติบุคคลของกิจการจึงไม่สะท้อนความเป็นจริง และการขาดตอนของระบบภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเมื่อวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียเปรียบเทียบระหว่างการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีดังกล่าวแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับรัฐ ผู้ประกอบการ และเกษตรกร

ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้เขียนได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ รวมทั้งวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรยกเลิกการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ตามมาตรา 81 (1) (จ) แห่งประมวลรัษฎากร เพราะการยกเลิกการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำให้กิจการขายยาหรือเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับพืชหรือสัตว์เพื่อบำรุงรักษาป้องกัน ทำลายหรือกำจัดศัตรูหรือโรคของพืชและสัตว์ที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม สามารถขอคืนภาษีซื้อที่เกิดจากการดำเนินกิจการได้ ทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกิจการไม่มีภาระภาษีซื้อที่ขอคืนไม่ได้แฝงอยู่หากเทียบกับกรณีได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่งผลให้ผลการดำเนินงานที่ประกอบด้วยผลกำไรขาดทุนของกิจการสะท้อนความเป็นจริง และระบบภาษีมูลค่าเพิ่มสมบูรณ์

เอกสารอ้างอิง

- กรมสรรพากร. (2555). *มารู้จักภาษีมูลค่าเพิ่มกันก่อน... คิมบี้*. ค้นจาก https://www.rd.go.th/fileadmin/download/insight_pasi/Art_book_N1_Real.pdf
- ธัญญา ธนะโสธร. (2562). *ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายภาษี), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นภัทรธมลย์ ไก่แก้ว. (2564). *ปัญหาการจัดเก็บภาษีในธุรกรรมคริปโตเคอร์เรนซีภายใต้กฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายการเงินและภาษีอากร), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุษิตา ไวทยานนท์. (2568). *ภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศไทย (Value Added Tax)*. ค้นจาก <https://library.parliament.go.th/th/radioscript/rr2568-mar2>
- พภััสสรณ์ พัฒนฉัตรรุ่งจุ. (2563). *ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม กรณีการให้บริการหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book)*. เอกอรรถศาสตร์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายการเงินและภาษีอากร), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรณิชา อำนวยสกุล. (2561). *ปัญหาการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81(1)(จ) แห่งประมวลรัษฎากร: ศึกษากรณีการให้บริการด้านการสอบบัญชีโดยกิจการสอบบัญชี*. เอกอรรถศาสตร์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเศรษฐกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พลิชฐ์ เจนดิษฐการ. (2562). *การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมแบบยั่งยืน*. เอกอรรถศาสตร์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเศรษฐกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุเทพ พงษ์พิทักษ์. (2565). *บริษัทฯ ขายเคมีเกษตร ซึ่งเป็นการขายสินค้าที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่สามารถจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มได้*. ค้นจาก <https://tax-ez.info/QAView/u8EXEmGo>
- สุเทพ พงษ์พิทักษ์. (2566). *หลักการภาษีมูลค่าเพิ่ม*. ค้นจาก <https://www.taxguruthai.com/topic/208/หลักการภาษีมูลค่าเพิ่ม>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2558). *ภาษีมูลค่าเพิ่ม*. ค้นจาก <http://legacy.orst.go.th/?knowledges=ภาษีมูลค่าเพิ่ม-value-added-tax-vat>
- อรวรรยา สิทธิราช. (2562). *แนวทางการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศ: มาตรการสนับสนุนการจัดเก็บภาษี*. เอกอรรถศาสตร์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายการเงินและภาษีอากร), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Wells, S. C., & Flesher, T. K. (1999). Lessons for policy makers from the history of consumption taxes. *The Accounting Historians Journal*, 26(1), 103-126.

การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ

วัลย์ณัฐ ตริวิศเวทย์¹ ปิยะนุช เงินคล้าย² กฤษณ์ รักษาติเจริญ³

วันที่รับบทความ: 7 มีนาคม 2569

วันแก้ไขบทความ: 21 มีนาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 23 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ โดยใช้แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนและแนวคิดการบริการสาธารณะเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ พบว่า (1) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค มีรูปแบบ ดังนี้ (1.1) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคในระบบผลิตและระบบจำหน่ายน้ำประปา โดยเอกชนดำเนินการออกแบบและก่อสร้างระบบประปา ดำเนินการผลิต ดูแลรักษาระบบผลิตและอินเทอร์เน็ตให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคเมื่อครบระยะเวลาสัญญาร่วมทุน (1.2) Build-Own-Operate (BOO) เป็นโครงการที่เอกชนลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา พร้อมทั้งดำเนินการผลิตและขายน้ำให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะ Bulk Sale โดยเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดตลอดอายุสัญญา (1.3) Lease Contract เป็นโครงการที่ให้เอกชนซื้อหรือเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลเพื่อทำการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ตั้งโรงงานดำเนินงานให้กับรัฐบาล และ (1.4) Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา และอินเทอร์เน็ตให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคทันทีที่ก่อสร้างเสร็จ โดยการประปาส่วนภูมิภาคจะให้เอกชนเป็นผู้ผลิตน้ำประปายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค (2) การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคตามบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคโดยผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูงในราคาที่ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้ ความต่อเนื่องจากการมีลูกค้าและปริมาณการจำหน่ายน้ำเพิ่มขึ้น และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น และ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค มีดังนี้ (3.1) บทบัญญัติของกฎหมายที่เพิ่มขึ้นตอนในการขอใช้แหล่งน้ำทำให้อัตนทุนค่าใช้จ่ายซื้อน้ำดิบสูงขึ้น และอาจจำกัดความสามารถในการขยายโครงข่ายให้บริการ (3.2) สภาพแวดล้อม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงและผันผวนของสภาพภูมิอากาศ อัตราน้ำสูญเสียยังคงอยู่ในระดับสูง และค่าวัสดุการผลิตและไฟฟ้าของการประปาส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มสูงขึ้นจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการค้าโลก และ (3.3) โครงการให้เอกชนร่วมลงทุนบางโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์และไม่เกิดความคุ้มค่า จึงนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงสัญญาให้เหมาะสม

คำสำคัญ: การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน; การบริการสาธารณะ; โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ; การประปาส่วนภูมิภาค
ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

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

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

An Analysis of the Public-Private Partnerships of the Provincial Waterworks Authority Under the Public Service

Walainut Trivisvavet¹ Piyanus Ngernklay² Krish Rugchatjaroen³

Received: March 7, 2026

Revised: March 21, 2026

Accepted: March 23, 2026

Abstract

This academic article aims to analyze the public service in Public-Private Partnerships (PPPs) of the Provincial Waterworks Authority (PWA) under the public service using the concepts of public service and public-private partnerships as an analytical framework. The results of the analysis found that (1) the public-private partnerships of the PWA have the following forms: (1.1) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) is a project that allows the private sector to participate in investing with the PWA in the water production and distribution systems. The private sector designs and constructs the water supply system, operates and maintains the production system, and transfers assets to the PWA upon completion of the joint venture contract period. (1.2) Build-Own-Operate (BOO) is a project that allows the private sector to invest in the construction of the water production and distribution system, and to operate and sell water to the PWA in a Bulk Sale manner. The private sector owns all assets throughout the contract period. (1.3) Lease Contract is a project where the private sector purchases or leases assets from the government for improvement or development, with the operation to be transferred to the government. (1.4) Build-Transfer-Operate (BTO) is a project in which the private sector co-invests in the construction of a water production and distribution system and immediately transfers assets to the PWA upon completion of construction, in which the PWA allows the private sector to produce and sell water to the PWA. (2) Public services of the PWA in accordance with the equality by producing high-quality drinking water at a price that all groups of people can afford, continuity from the increasing number of customers and water sales volume, and adaptation of contracts to suit the increasing demand for water. (3) Problems and obstacles in the public service of the PWA are as follows: (3.1) Legal provisions that increase the steps in requesting the use of water sources increase the cost of purchasing raw water and may limit the ability to expand the service network. (3.2) Environmental factors include changes and fluctuations in climate, water loss rates remain high, and the cost of production materials and electricity of the PWA tends to increase due to fluctuations in the global economy and trade. (3.3) Some private sector investment projects do not achieve their objectives and are not cost-effective, leading to the amendment and modification of contracts to suit them.

Keywords: Public-Private Partnerships; Public Service; Public Infrastructure; Provincial Waterworks Authority

Type of Article: Academic Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

Corresponding Author Email: trivisvavetw@gmail.com

²Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

³Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

บทนำ

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) เริ่มมีความเด่นชัดนับแต่ปี พ.ศ. 2471 จากเดิมที่รัฐผูกขาดการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแต่ผู้เดียว เอกชนจะเข้ามาดำเนินการจัดทำจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน (“พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471,” 2471) ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออก “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58” (2515) ปรับปรุงกฎหมายให้เอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมนตรีมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการอนุมัติการให้สัมปทานเอกชนและไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นธรรมแก่เอกชน จึงได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535” (2535) โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ซึ่งต่อมาเกิดปัญหาบทบัญญัติไม่มีความชัดเจน ขาดทิศทางและความเป็นเอกภาพ ขาดหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลโครงการ ไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน ไม่มีกระบวนการแก้ไขสัญญาและการต่ออายุสัญญา จึงเป็นอุปสรรคในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ต่อมา มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556” (2556) ที่มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐให้ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดขอบเขตของโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง ไม่มีการสะท้อนถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนที่ร่วมลงทุนในโครงการของรัฐที่ชัดเจน ประกอบกับยังขาดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ส่งผลให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้าและเอกชนยังไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการของรัฐเท่าที่ควร จึงนำไปสู่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562” (2562) ซึ่งได้กำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง โปร่งใสและตรวจสอบได้

การประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น โดยแรกเริ่มหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดหาน้ำสะอาดในรูปแบบของน้ำประปาสำหรับประชาชนในการอุปโภคและบริโภค ต่อมาเมื่อความต้องการอุปโภคและบริโภคน้ำสะอาดขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่ติดขัดข้อจำกัดด้านระบบราชการ ทำให้การบริหารประปาไม่คล่องตัวและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2521 ให้ปรับปรุงแบบการดำเนินกิจการประปา ให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคขึ้น และได้ดำเนินการจัดตั้งและตราเป็น “พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522” (2522) โดยโอนกิจการประปาในส่วนภูมิภาค และหน่วยงานก่อสร้างประปาภูมิภาค ของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กิจการประปาชนบท และหน่วยก่อสร้างประปาชนบทของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพื้นที่ให้บริการน้ำประปาครอบคลุมพื้นที่ 74 จังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งเป็นพื้นที่บริการของการประปานครหลวง) ทำให้การลงทุนผลิตและส่งมอบน้ำประปาให้กับประชาชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก การเปิดให้เอกชนร่วมลงทุนจึงเป็นแนวทางที่จะส่งเสริมให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้

ดำเนินโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ในภาพรวม มีระยะเวลาดำเนินโครงการเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และสิ้นสุดปีพ.ศ. 2577 วงเงินลงทุนตามโครงการทั้งหมดไม่น้อยกว่า 17,676.00 ล้านบาท โดยดำเนินการเพื่อจัดหาแหล่งน้ำดิบที่มีคุณภาพและปริมาณที่เหมาะสมการผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จัดส่ง และจัดจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ผู้ใช้น้ำ จำนวน 1,078,984 ราย ในพื้นที่ให้บริการของการประปาส่วนภูมิภาคสาขา 20 สาขา ในพื้นที่ 11 จังหวัด การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2565)

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมุ่งวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักการบริการสาธารณะ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะด้านน้ำประปามาเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่สถานการณ์คลังของประเทศกลับไม่เอื้อต่อการลงทุนดังกล่าว การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะสามารถให้พัฒนาการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งจำเป็นต้องสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้สามารถบริการได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชนได้

กรอบในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริการสาธารณะ ผู้เขียนกำหนดกรอบในการวิเคราะห์จากแนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) และแนวคิดการบริการสาธารณะ (public service) ดังนี้

แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) เป็นข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและบริษัทในภาคเอกชน เพื่อจัดหาเงินทุน (finance) สร้าง (build) หรือดำเนินโครงการที่ให้บริการแก่สาธารณะ (operate projects that serve the public) ความร่วมมือเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของทั้ง 2 ภาคส่วน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยรูปแบบความร่วมมือดังกล่าวมักใช้ในการขนส่ง (transportation) การดูแลสุขภาพ (healthcare) การศึกษา (education) และสาธารณูปโภค (UNESCO, 2025, p. 4) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและแน่นอนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน กำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือความล่าช้าในการจัดทำหรือดำเนินโครงการร่วมลงทุน และมีมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังโดยมุ่งเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชน รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวไปยังหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐในขณะเดียวกัน หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำโครงการร่วมลงทุนยังคงกระชับ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (“พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562,” 2562)

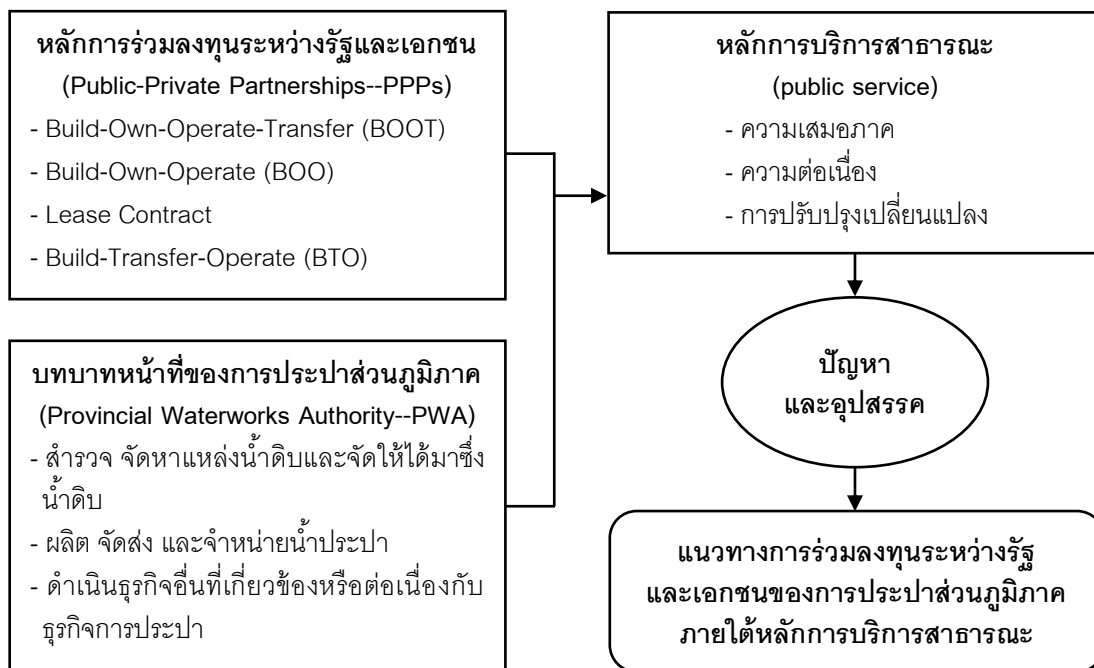
การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) คือ ข้อตกลงระยะยาวระหว่างรัฐและเอกชน โดยที่ภาคเอกชนจะจัดหาและให้ทุนสนับสนุนบริการสาธารณะโดยใช้สินทรัพย์ทุน และร่วมรับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนอาจจัดหาบริการสาธารณะทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น สะพาน ถนน) และสินทรัพย์ทางสังคม (เช่น โรงพยาบาล สาธารณูปโภค เรือขนส่ง) โดยคุณลักษณะสำคัญของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ได้แก่ (1) การแบ่งปันความเสี่ยง (risk sharing) ความเสี่ยงจะถูกจัดสรรให้กับฝ่ายที่สามารถจัดการความเสี่ยงได้ดีที่สุด ซึ่งมักส่งผลให้โครงการมีผลลัพธ์ที่ดีขึ้น (2) สัญญาระยะยาว (long-term contracts) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับ

ข้อตกลงระยะยาว ซึ่งมักมีระยะเวลา 20-30 ปี หรือมากกว่านั้น (3) การลงทุนจากเอกชน (private sector investment) เอกชนสามารถให้เงินลงทุนล่วงหน้าหรือทรัพยากรในรูปแบบอื่น ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการเงินในทันทีของรัฐได้ (4) การจ่ายเงินตามผลงาน (performance-based payments) การจ่ายเงินให้กับเอกชนมักเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดผลงาน เพื่อให้มั่นใจได้ถึงความรับผิดชอบต่อคุณภาพ (5) นวัตกรรมและประสิทธิภาพ (innovation and efficiency) การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถนำมาซึ่งนวัตกรรมและประสิทธิภาพให้กับโครงการสาธารณะได้ (UNESCO, 2025, pp. 3-4)

แนวคิดการบริการสาธารณะ (public service)

การบริการสาธารณะ (public service) จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและเอกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมนั้นในการที่จะได้รับบริการจากรัฐที่เอกชนไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นการให้บริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2568; นันทวัฒน์ บรรمانนท์, 2560; ประยูร กาญจนคุณ, 2549; Waline, 2010) โดยบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยรัฐต้องจัดทำอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้รับเหมือนกัน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลให้มีผลปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และเป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำโดยใช้งบประมาณในการดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผู้เขียนนำหลักการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) ที่การประปาส่วนภูมิภาคใช้ในการทำสัญญาร่วมลงทุน ได้แก่ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO), Lease Contract และ Build-Transfer-Operate (BTO) เพื่อจัดทำโครงการภายใต้หลักการบริการสาธารณะ โดยกำหนดกรอบในการวิเคราะห์ ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริการสาธารณะ มีดังนี้

1. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships--PPPs) ของการประปาส่วนภูมิภาค

การดำเนินงานโครงการของเอกชนที่ร่วมดำเนินงานในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค พบว่า มีรูปแบบการร่วมลงทุน ดังนี้ (การประปาส่วนภูมิภาค, 2565)

1.1 Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคในระบบผลิตและระบบจำหน่ายน้ำประปา โดยเอกชนดำเนินการออกแบบและก่อสร้างระบบประปา ดำเนินการผลิตดูแลรักษาระบบผลิตและอินเทอร์เน็ตให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคเมื่อครบระยะเวลาสัญญาร่วมทุน

(1) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาปทุมธานี และสาขารังสิต จังหวัดปทุมธานี ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุนตามสัญญาเดิม 4,337 ล้านบาท และวงเงินลงทุนตามสัญญาใหม่ 775 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปาปทุมธานี เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2538 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปา เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2541 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2549 ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาครับซื้อน้ำประปาจากบริษัทอีกจำนวน 70,000 ลบ.ม./วัน เพื่อส่งน้ำไปยังสถานีจ่ายน้ำประปารังสิต ระยะเวลาสัญญา ตั้งแต่วันที่บริษัทส่งมอบน้ำได้ จนถึงวันที่ 14 ตุลาคม 2566 โดยบริษัทก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มเติม วงเงินลงทุน 775 ล้านบาท และเริ่มส่งน้ำประปาให้การประปาส่วนภูมิภาค จำนวน 20,000 ลบ.ม./วัน ในช่วงแรกก่อน ตั้งแต่เดือน มกราคม 2550 บริษัทได้ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาแล้วเสร็จได้ครบจำนวน 70,000 ลบ.ม./วัน เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2551 ต่อมามีการทำสัญญาฉบับใหม่ทำให้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2553 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2565 การประกันการซื้อน้ำขั้นต่ำ เท่ากับ 70,000 ลบ.ม./วัน

(2) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขานครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 260 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปานครสวรรค์ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 และบริษัทได้รับมอบระบบผลิตเดิมของการประปาส่วนภูมิภาคไปปรับปรุงและดำเนินการแทนการประปาส่วนภูมิภาค ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2544 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2546

(3) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 654 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปาฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 และบริษัทได้รับมอบระบบผลิตน้ำประปาเดิมของการประปาส่วนภูมิภาคไปปรับปรุงและดำเนินการแทน ตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2544 และเริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546

(4) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 383 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ประปาบางปะกง เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 และบริษัทได้รับมอบระบบผลิตน้ำประปาเดิมของการประปาส่วนภูมิภาคไปปรับปรุงและดำเนินการแทนการประปาส่วนภูมิภาค ตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2544 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546

1.2 Build-Own-Operate (BOO) เป็นโครงการที่ให้เอกชนลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จำหน่ายน้ำประปา พร้อมทั้งดำเนินการผลิตและขายน้ำให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะ Bulk Sale โดยเอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งหมดตลอดอายุสัญญา

(1) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาราชบุรี จังหวัดราชบุรี และสาขาสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี วงเงินลงทุน 781 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.เอ็กคอมธารา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2542 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2544

(2) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 690 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.รีโคเวิร์ คอนสตรัคชั่น

เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2542 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2543 ต่อมาบริษัท ได้เปลี่ยนชื่อเป็น บจก.อาร์.อี.คิว.วอเตอร์ เซอร์วิสเซส เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2546 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม เลขที่ 54/2548 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2548 โดยการประปาส่วนภูมิภาครับซื้อน้ำประปาที่ผลิตจากระบบประปาผิวดิน ในปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำ โดยรวม 16,000 ลบ.ม./วัน และรับซื้อน้ำประปาที่ผลิตจากน้ำทะเลโดยระบบรีเวอร์สออสโมซิส (RO) อีก 12,000 ลบ.ม./วัน และได้ขยายเวลาสัญญาจากเดิม 10 ปี เป็น 25 ปี โดยมีวงเงินลงทุน เพิ่มขึ้นจากเดิม 73 ล้านบาท เป็น 690 ล้านบาท และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาตามสัญญา แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2549

(3) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาอ้อมน้อยและสาขาสุมทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และสาขาสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี วงเงินลงทุน 8,375 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.วีเคซีเอส (ประเทศไทย) เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2543 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น บจก.น้ำประปาไทย เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2547 โดยบริษัทได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนกับกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 โดยการประปาส่วนภูมิภาครับซื้อน้ำประปาเพิ่มในปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำ 9,000 ลบ.ม./วัน ในปี 1 และปรับปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำขึ้นทุกรอบปีจนครบ 54,000 ลบ.ม./วัน ในรอบปีที่ 6 และคงปริมาณน้ำซื้อขั้นต่ำ 54,000 ลบ.ม./วัน ตลอด ระยะเวลาตามสัญญาเดิม โดยมีอัตรา 10.52 บาท/ลบ.ม. นับตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญา และมีการปรับค่าน้ำเมื่อครบรอบปี ขณะนี้บริษัทได้ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มเติมแล้วเสร็จและสามารถส่งน้ำให้การประปาส่วนภูมิภาค ในวันที่ 1 กันยายน 2553 และบริษัทน้ำประปาไทย จำกัด (มหาชน) ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทที่ติดับบลิว จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2557

(4) งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาชลบุรี จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 20 ปี วงเงินลงทุน 246 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ บจก.ยูนิเวอร์แซล ยูทีลิตี้ส์ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้ซื้อขายน้ำประปาตามสัญญาเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2552 แต่บริษัทสามารถส่งน้ำให้การประปาส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553

1.3 Lease Contract เป็นโครงการที่ให้เอกชนซื้อหรือเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลเพื่อทำการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ต้องโอนการดำเนินงานให้กับรัฐบาล

(1) งานให้เอกชนเช่าบริหารระบบประปาใต้พิภบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี วงเงินลงทุนเช่าบริหารระบบประปาใต้พิภบ 45 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับ EAST WATER เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2543 มีกำหนดระยะเวลาเช่าบริหาร 10 ปี โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้ส่งมอบระบบประปาให้บริษัทผลิตน้ำประปาแทนการประปาส่วนภูมิภาคเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544 ต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้ลงนามในสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายเวลาการเช่าบริหารระบบประปาใต้พิภบจาก 10 ปี เป็น 30 ปี

(2) ส่งน้ำไปขายการประปาส่วนภูมิภาคสาขาพัทลุง จังหวัดพัทลุง วงเงินลงทุนในการส่งน้ำไปขายการประปาส่วนภูมิภาคสาขาพัทลุง 199 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคกับ EAST WATER ลงทุนก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาที่โรงกรองน้ำเขาหมอน และวางท่อจ่ายน้ำจากระบบประปาใต้พิภบ เพื่อส่งน้ำไปยังสำนักงานประปาพัทลุงของการประปาส่วนภูมิภาคที่ประสบปัญหาหน้าประปาไม่เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยการประปาส่วนภูมิภาคและบริษัทได้กำหนดวันเริ่มส่งน้ำประปาให้สำนักงานประปาพัทลุง ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548

1.4 Build-Transfer-Operate (BTO) เป็นโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างระบบผลิต-จ่ายน้ำประปา และโอนทรัพย์สินให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคทันทีที่ก่อสร้างเสร็จ โดยการประปาส่วนภูมิภาคจะให้เอกชนเป็นผู้ผลิตน้ำประปาขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ได้แก่ งานให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาระยอง จังหวัดระยอง ซึ่งมีระยะเวลาสัญญา 25 ปี วงเงินลงทุน 593 ล้านบาท โดยการประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญากับกลุ่มบริษัท ยูยู กรุ๊ป คอนสตรัคชั่น เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2549 และได้เริ่มซื้อขายน้ำประปาเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2549

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาค ใช้รูปแบบความร่วมมือทั้ง Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO), Lease Contract และ Build-Transfer-Operate (BTO) ซึ่งขึ้นอยู่กับรายละเอียดของโครงการ โดยระยะเวลาส่วนใหญ่เป็นข้อตกลงระยะยาวที่มีการใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เพื่อให้การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคที่จะต้องสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ ผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาบรรลุดำเนินการได้

2. การบริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาค

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตัวเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งกรณีที่รัฐมอบอำนาจกิจกรรมบางประเภท ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะต้องเป็นกิจกรรมที่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน (เน้นทวิทัศน์ บรรณานันท์, 2541, หน้า 9-13) การประปาส่วนภูมิภาคถือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดการบริการสาธารณะของส่วนราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เพราะระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของส่วนราชการก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานบริการสาธารณะไม่ตรงตามเวลา ล่าช้า ทำให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐบาลก็สร้างองค์กรขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้คือรัฐวิสาหกิจ

การประปาส่วนภูมิภาคได้จัดทำบริการสาธารณะ โดยยึดหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ดังนี้

2.1 ความเสมอภาคในการบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นโดยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนต้องให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (2560) มาตรา 27 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” เมื่อบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน การประปาส่วนภูมิภาคจึงใช้ประโยชน์จากกฎหมายที่เชื้อให้เกิดการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อจัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงแม้อยู่ในที่ห่างไกลได้โดยเท่าเทียมกัน โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้จัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลงทุน/ร่วมลงทุนภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ซึ่งในปี พ.ศ. 2568 สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยน้ำจำหน่ายให้เท่ากับ 11.06 บาท/ลบ.ม. ซึ่งดีกว่าเป้าหมายที่กำหนด อีกทั้งยังได้ดำเนินการขยายการให้บริการน้ำดื่มสะอาด ภายใต้โครงการน้ำดื่มสะอาด Mini Station ซึ่งเป็นการนำความเชี่ยวชาญของการประปาส่วนภูมิภาคมาสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนโดยตรง ด้วยการผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูงในราคาที่เข้าถึงได้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด ช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชน เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยมีประชาชนรับบริการน้ำดื่มสะอาดไปบริโภคแล้วกว่า 1.12 ล้านลิตร เทียบเท่ากับน้ำดื่มบรรจุขวด (ขนาด 600 มล.) จำนวน 1,875,540 ขวด ทั้งนี้ การประปาส่วนภูมิภาคมีเป้าหมายในการขยายโครงการให้ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ 234 สาขาทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดคุณภาพสูงในราคาที่เข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม (การประปาส่วนภูมิภาค, 2569) จึงเห็นได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ผลิตน้ำดื่มคุณภาพสูงในราคาที่ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้และได้ขยายการผลิตให้เพียงพอ อันเป็นการสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงน้ำประปาอย่างเท่าเทียมกัน

2.2 ความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะหรือความสม่ำเสมอในการให้บริการมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยประชาชนย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะในกรณีที่มีความขัดข้องเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้ การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้ลงนามในสัญญาการร่วมลงทุนกับเอกชนผ่านโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้การผลิตน้ำประปามีปริมาณที่เพียงพอสำหรับการให้บริการด้านสาธารณูปโภคมีความต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้น้ำอย่างต่อเนื่อง โดยการประปาส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งน้ำประปาเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรง

ชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเป็นทรัพยากรสำคัญต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 การประปาส่วนภูมิภาคมีจำนวนลูกค้าทั้งสิ้น 5.13 ล้านราย เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2563 ที่มีลูกค้ารวมทั้งสิ้น 4.79 ล้านราย เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 ที่มีลูกค้า 4.96 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 3.39 และมีปริมาณน้ำจำหน่าย เท่ากับ 1,355 ล้าน ลบ.ม. เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2564 ที่มีปริมาณน้ำจำหน่ายเท่ากับ 1,336 ล้าน ลบ.ม. ร้อยละ 1.41 (การประปาส่วนภูมิภาค, 2566) จึงเห็นได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่องโดยพิจารณาจากมีลูกค้าและปริมาณการจำหน่ายน้ำเพิ่มขึ้น

2.3 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการบริการสาธารณะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน ตลอดเวลา ฝ่ายปกครองจะต้องสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาบางสัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับความคุ้มค่าในการลงทุนและเป็นประโยชน์กับประชาชนผู้ใช้น้ำประปามากที่สุด โดยการประปาส่วนภูมิภาคได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคสาขาปทุมธานี และสาขารังสิต จังหวัดปทุมธานี คือ รับซื้อน้ำประปาจากบริษัทอีกจำนวน 70,000 ลบ.ม./วัน เพื่อส่งน้ำไปยังสถานีจ่ายน้ำประปารังสิต ระยะเวลาสัญญา (การประปาส่วนภูมิภาค, 2565) จึงเห็นได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาเพื่อให้การบริการสาธารณะมีความเหมาะสมกับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น

3. ปัญหาและอุปสรรค

3.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่

(1) การที่ “พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561” (2561) มาตรา 41 กำหนดให้การประปาเป็นการใช้น้ำประเภทที่สอง และมาตรา 43 กำหนดให้การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ มีมาตรา 50 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ไม่ใช่จากทางน้ำชลประทาน ซึ่งทำให้เพิ่มขึ้นตอนในการขอใช้แหล่งน้ำและส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่ายซื้อน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาปรับตัวสูงขึ้น

(2) การบังคับใช้ “กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้เขตทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2564” (2564) และ “กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้เขตทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2567” (2567) ส่งผลให้การวางท่อส่ง-จ่ายน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคเข้าข่ายการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ โดยมีได้เป็นกิจกรรมที่ก่อประโยชน์แก่งานทาง ตามข้อ 4 (2) (ก) ของกฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับ จึงต้องชำระค่าใช้เขตทางเป็นรายปีในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดในบัญชีท้ายกฎกระทรวง ตามข้อ 4 (2) (ข) ตลอดอายุการใช้งานท่อ ภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวทำให้ต้นทุนการลงทุนและต้นทุนดำเนินงานของโครงการวางท่อเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ กระทบต่อความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการ และอาจจำกัดความสามารถในการขยายโครงข่ายให้บริการในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของผู้ใช้น้ำต่ำ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและแนวเขตทางหลวงทั่วประเทศ

3.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ (การประปาส่วนภูมิภาค, 2569)

(1) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและผันผวนของสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดปัญหาน้ำเค็ม น้ำท่วม และภัยแล้ง แหล่งน้ำต้นทุนขาดความมั่นคง ซึ่งปัจจุบันในบางพื้นที่ของการประปาส่วนภูมิภาคประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำดิบและแหล่งน้ำดิบเสื่อมโทรม ทำให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอและตลอดเวลา

(2) อัตราน้ำสูญเสียยังคงอยู่ในระดับสูง จากสาเหตุทั้งน้ำสูญเสียเชิงพาณิชย์ และน้ำสูญเสียเชิงกายภาพ เช่น ท่อจ่ายน้ำมีอายุการใช้งานนานเป็นเหตุให้ท่อเสื่อมสภาพ แตก และรั่วอยู่บ่อยครั้ง ท่อบางช่วงรับแรงดันสูง ภัยพิบัติจากธรรมชาติ การกระทำจากบุคคลภายนอก ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาค

(3) ค่าวัสดุการผลิตและไฟฟ้าของการประปาส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ค่าซื้อน้ำประปา ค่าซื้อน้ำดิบ ค่าไฟฟ้า และค่าสารเคมี มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการค้าโลก ความไม่แน่นอนด้านนโยบายการเงินของประเทศเศรษฐกิจหลัก ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ระดับหนี้สินภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจที่ยังอยู่ในระดับสูง รวมถึงความไม่แน่นอนทางการเมือง

3.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนไม่บรรลุวัตถุประสงค์

การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาประเทศในด้านการประปา และการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อให้มีน้ำประปาที่มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานสามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำประปาของประชาชน ประกอบกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนอาจมีความเสี่ยงจากโครงการที่ส่งผลให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมความพร้อมในการร่วมลงทุน การดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุน การกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงาน และการต่อสัญญาหรือแก้ไขสัญญา รวมทั้งการแบ่งรับภาระความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งหากดำเนินการไม่เหมาะสมจะทำให้โครงการเอกชนร่วมดำเนินงานในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดประสิทธิผล และไม่เกิดความคุ้มค่า กรณีตัวอย่างที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2565) ได้ตรวจสอบการดำเนินงานการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ปีงบประมาณ 2559-2564 ผลปรากฏว่าการดำเนินโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคไม่บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการบริหารจัดการน้ำสูญเสียในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด การกำหนดกำลังการผลิตน้ำประปาและปริมาณซื้อน้ำขั้นต่ำไม่พิจารณาถึงการบริหารจัดการลดน้ำสูญเสีย การกำหนดรูปแบบ การปรับราคาซื้อน้ำประปาไม่สอดคล้องกับการปรับราคาจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค และการจัดหาแหล่งน้ำดิบในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในสัญญา ส่งผลให้คุณภาพน้ำประปาในความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนคู่สัญญาไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงสัญญาการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อให้โครงการลงทุนมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะต่อประชาชนผู้ใช้น้ำประปาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคในรูปแบบ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO), Lease Contract และ Build-Transfer-Operate (BTO) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคตามหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้งานของประชาชน โดยการร่วมลงทุนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นเพื่อขจัดข้อจำกัดของรัฐโดยเฉพาะทรัพยากรทางด้านเงินลงทุนที่ใช้ในการการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอต่อความต้องการ ขณะที่ปัญหาและอุปสรรคที่การดำเนินโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในสัญญาบางฉบับอันเกิดจากความเสี่ยงจากโครงการที่ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนดำเนินการอย่างชัดเจน รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมที่ไม่อาจควบคุมได้ ย่อมส่งผลให้บริการสาธารณะของการประปาส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนของการประปาส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับหลักการบริการสาธารณะ อันได้แก่ ความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงน้ำประปาอย่างเท่าเทียมกัน

ความต่อเนื่องในการให้บริการลูกค้าจากปริมาณการจำหน่ายน้ำเพิ่มขึ้น และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญาร่วมลงทุนบางฉบับ เพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุนิติวัตถุประสงค์ จึงกล่าวได้ว่า การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อลดขั้นตอนในการขอใช้แหล่งน้ำอันจะส่งผลให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายซื้อน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาลดลง
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 4 (2) (ก) และข้อ 4 (2) (ข) แห่งกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2564 และกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2567 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายเขตทางตลอดอายุการใช้งานท่ เพื่อลดต้นทุนการลงทุนและต้นทุนดำเนินงานของโครงการวางท่ออันจะส่งผลต่อความคุ้มค่าทางการเงินของโครงการลงทุนได้
3. การประสานภูมิภาคควรวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการที่จะร่วมลงทุนกับเอกชน ทั้งความเสี่ยงด้านการจัดหาแหล่งน้ำดิบ คุณภาพของน้ำประปาที่ผลิต การบำรุงรักษาระบบส่งน้ำประปา การบริหารจัดการน้ำสูญเสีย เพื่อให้สามารถประมาณปริมาณการผลิตและกำหนดปริมาณน้ำประปาขั้นต่ำสอดคล้องกับความเป็นจริงให้เพียงพอต่อความต้องการใช้บริการของประชาชน
4. การคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนของการประปาส่วนภูมิภาคที่มุ่งเน้นความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้แก่โครงการร่วมลงทุนอย่างเหมาะสมที่มุ่งเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของเอกชน รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวไปยังการประปาส่วนภูมิภาคให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2567. (2567). *ราชกิจจานุเบกษา*, 141(74 ก), 63-65.
- กฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายเขตทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2564. (2564). *ราชกิจจานุเบกษา*, 138(69 ก), 3-5.
- การประปาส่วนภูมิภาค. (2565). รายงานผลการดำเนินงานโครงการเอกชนร่วมดำเนินงานในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค. ค้นจาก <https://www.pwa.co.th/contents/about/businessjoin>
- การประปาส่วนภูมิภาค. (2566). แผนแม่บทความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2566-2570 (ทบทวน พ.ศ. 2567). ค้นจาก [https://www.pwa.co.th/contents/files/about/policy-strategy/2566_08_แผนแม่บทความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของ_กปภ._2566-%202570_\(ทบทวน_พ.ศ._2567\).pdf](https://www.pwa.co.th/contents/files/about/policy-strategy/2566_08_แผนแม่บทความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของ_กปภ._2566-%202570_(ทบทวน_พ.ศ._2567).pdf)
- การประปาส่วนภูมิภาค. (2569). รายงานประจำปี 2568 – ฉบับเบื้องต้น. ค้นจาก <https://www.pwa.co.th/about/annualreport/draft>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2568). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 34). วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58. (2515). *ราชกิจจานุเบกษา*, พิเศษ 89(15), 3-13.
- ประยูร กาญจนดุล. (2549). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.
- พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522. (2522). *ราชกิจจานุเบกษา*, พิเศษ 96(26), 1-22.
- พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(29 ก), 1-29.
- พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. (2556). *ราชกิจจานุเบกษา*, 130(31 ก), 1-21.

- พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสูกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471. (2471).
ราชกิจจานุเบกษา, 45, 154-157.
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. (2561). ราชกิจจานุเบกษา, 135(112 ก), 44-83.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535. (2535). ราชกิจจานุเบกษา,
109(42), 101-108.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา, 134(40 ก), 1-90.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2565). การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานการให้เอกชนร่วมลงทุนใน
กิจการของรัฐ โครงการให้สิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค. ค้นจาก
[https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/การตรวจสอบการดำเนินงานโครงการให้
เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค.pdf](https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/การตรวจสอบการดำเนินงานโครงการให้
เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค.pdf)
- UNESCO. (2025). *Public-private partnerships: Digital transformation collaborative financing toolkit factsheet*.
Retrieved from <https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/gec003/public-private-partnerships.pdf>
- Waline, J. (2010). *Droit administratif* (23th ed.). Dalloz.

การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562

พรเศก ภาคสุวรรณ¹ พัด ลวางกูร² สุรพล ราชภัณฑารักษ์³

วันที่รับบทความ: 4 กุมภาพันธ์ 2569

วันแก้ไขบทความ: 24 มีนาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 26 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบริบททางการเมืองและสังคมไทยในช่วงยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 (2) ศึกษาปฏิบัติการทางวาทกรรมในประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 และ (3) ศึกษาวาทกรรมในประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากตัวแทนคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ประชาชนรุ่นเบบี้บูมและเจนซี จำนวน 17 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักวาทกรรมเชิงวิพากษ์ของ Norman Fairclough กับแนวคิดการสื่อสาร SMCR Model ของ David K. Berlo ผลการวิจัยพบว่า (1) ปฏิบัติการทางสังคม โดยบริบททางการเมืองและสังคมไทยในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีลักษณะของความขัดแย้งทางอุดมการณ์และความไม่มั่นคงทางการเมืองอย่างรุนแรง มีการใช้อำนาจกดทับและปิดกั้นสื่อ โดยรัฐบาลให้ประกาศเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความชอบธรรมและควบคุมสังคม (2) ปฏิบัติการทางวาทกรรม 3 ขั้นตอน คือ (2.1) กระบวนการผลิต เป็นรูปแบบดั้งเดิม รวดเร็ว ตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะหน้า ตัดสินใจจากส่วนบน ประกาศส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ตอกย้ำความมั่นคงของชาติ และลดความขัดแย้งในสังคม (2.2) กระบวนการถ่ายทอด มีการใช้ช่องทางการสื่อสารที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบดั้งเดิมและแบบไม่ดั้งเดิมโดยอาศัยอำนาจแฝงผ่านสัญลักษณ์ทางทหารและพิธีกรรมทางการเมือง มีช่องทางหลัก อันได้แก่ โทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจและวิทยุขยายไปยังสื่อออนไลน์ของหน่วยงานรัฐ และแพลตฟอร์มออนไลน์อื่น ๆ เพื่อเข้าถึงกลุ่มคนรุ่นใหม่ (2.3) กระบวนการรับรู้ของประชาชนกลุ่มรุ่นเบบี้บูมมีแนวโน้มยอมรับและปฏิบัติตามประกาศ เนื่องจากให้ความสำคัญกับความมั่นคงและเสถียรภาพ และเชื่อถือสื่อหลัก ขณะที่กลุ่มรุ่นเจนซีมองว่าการออกประกาศเป็นการจำกัดเสรีภาพ ควบคุมความคิด และบิดเบือนการรับรู้ทางการเมือง (3) การวิเคราะห์ตัวบท ประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้ภาษาและสัญลักษณ์เพื่อสร้างความชอบธรรม สร้างอำนาจนำ และควบคุมการรับรู้ของประชาชน มีการใช้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นแหล่งความชอบธรรม และการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคู่กับการโน้มน้าวจิตใจ ซึ่งมีผลต่อการยอมรับและการปฏิบัติตามของประชาชน

คำสำคัญ: การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์; ประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ; แบบจำลอง SMCR

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

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

^{2,3} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

A Critical Discourse Analysis in the National Council for Peace and Order's Announcements 2014-2019

Pornseak Pharksuwan¹ Pad Lavankura² Suraphol Rajbhandaraks³

Received: February 4, 2026

Revised: March 24, 2026

Accepted: March 26, 2026

Abstract

This research article examines (1) the political and social context of Thailand during the National Council for Peace and Order government era from 2014-2019; investigates (2) the discourse practices in the announcements of the National Council for Peace and Order from 2014-2019; and studies (3) the discourse in the announcements of the National Council for Peace and Order from 2014-2019. A qualitative research method was used, collecting data from the announcements of the National Council for Peace and Order and conducting in-depth interviews with 17 key informants from the National Council for Peace and Order representatives, Baby Boomer and Gen Z citizens. Data was analyzed using Norman Fairclough's critical discourse analysis and David K. Berlo's SMCR Model of communication. Findings are as follows: (1) Social operations in the political and social context of Thailand during the National Council for Peace and Order government were characterized by ideological conflict and severe political instability. There was the use of power to suppress and block the media, with the government using declarations as an important tool to legitimize and control society. (2) The discourse operation has three stages: (2.1) The production process is traditional, rapid, and responsive to specific situations, top-down decision-making. Most announcements aim to legitimize the exercise of power, reinforce national security, and reduce social conflict. (2.2) The transmission process involves a mix of traditional and non-traditional communication channels, relying on latent power through military symbols and political rituals. The main channels are joint television and radio, extending to online media of government agencies and other online platforms to reach younger generations. (2.3) The public awareness process: Baby Boomer tend to accept and comply with the announcements because they value security and stability, and trust mainstream media. Gen Z, on the other hand, views the announcements as restricting freedom, controlling thought, and distorting political perception. (3) Textual analysis of the National Council for Peace and Order's announcement reveals the use of language and symbols to legitimize, establish hegemony, and control public perception. The monarchy is utilized as a source of legitimacy, and legal measures are coupled with persuasion to influence public acceptance and compliance.

Keywords: Critical Discourse Analysis; National Council for Peace and Order's Announcements; SMCR Model

Type of Article: Research Article

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

^{2,3}Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

การทำรัฐประหารทุกครั้ง รัฐบาลจะใช้การสื่อสารที่เป็นทางการผ่าน “ประกาศ” โดยมุ่งหวังให้เกิดความเข้าใจในความคิดและความหมายที่จะสื่อสาร ตลอดจนต้องการให้ประชาชนทั่วไปต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะการรัฐประหารครั้งล่าสุดที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ที่อ้างเหตุผลตามสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศในหลายพื้นที่ เป็นผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บและเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง และเหตุการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มขยายตัวจนอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ประชาชนในชาติเกิดความรัก ความสามัคคี เช่นเดียวกับห้วงที่ผ่านมา ตลอดจนเพื่อเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกคน ทุกฝ่าย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป (“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ,” 2557) ผลจากการรัฐประหารดังกล่าวทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจปกครองประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 อันเป็นการสิ้นสุดภารกิจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ในช่วงเวลาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจปกครองประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 ได้ออกประกาศและคำสั่งต่าง ๆ จำนวนมากในการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องอาศัยการสื่อสารประกาศและคำสั่งดังกล่าวไปยังประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตาม ซึ่งการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ถือเป็นกลไกที่สำคัญในทางการเมืองมาตั้งแต่อดีต ซึ่งเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองหรือชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) ในการถ่ายทอดและขยายแนวความคิด ตลอดจนอุดมการณ์จากบรรดาผู้ปกครองไปสู่ประชาชน เพื่อเป็นการชวนเชื่อและโน้มน้าวในรูปแบบการโฆษณา (advertising) การประชาสัมพันธ์ (public relations) รวมถึงการสื่อสารในรูปแบบการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) มีการสร้างวาทกรรมทางการเมืองในเรื่องต่าง ๆ เพื่อโน้มน้าวจิตใจให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดี มีความศรัทธาเชื่อมั่น เกิดการยอมรับ และความจงรักภักดีต่อผู้ปกครองหรือรัฐบาล (Hoare & Smith, 1971; Lilleker, 2006) โดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมาล้วนใช้ภาษาและสัญลักษณ์เพื่อสร้างความชอบธรรม สร้างอำนาจนำ และควบคุมการรับรู้ของประชาชน ส่วนการสื่อสารประกาศที่ออกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว มีลักษณะสอดคล้องกับ (Berlo, 1960, p. 72) ที่เสนอ SMCR Model ไว้ว่าการสื่อสารจะประกอบไปด้วยผู้ส่ง (sender) สาร (message) ช่องทาง (channel) และผู้รับสาร (receiver)

การวิเคราะห์ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติสามารถนำหลักการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ใน 3 มิติ คือ มิติที่ 1 ตัวบท (text) หรือตัวประกาศ เป็นการวิเคราะห์การสร้างความคิดทางการเมือง สร้างความเชื่อ วาทกรรมและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในประกาศ มิติที่ 2 ปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse practice) เป็นการวิเคราะห์กระบวนการการผลิตและกระบวนการถ่ายทอด ตลอดจนสื่อกลางที่ใช้ระหว่างรัฐกับสังคม และมิติที่ 3 ปฏิบัติการทางสังคม (social practice) เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของอำนาจนำ การสร้างวาทกรรมในประกาศ ตลอดจนอำนาจครอบงำ (domination) ที่มีอยู่ในประกาศกับสังคม ตลอดจนบริบททางการเมืองและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ตัวบท การรับรู้วาทกรรมและอำนาจที่อยู่ในตัวประกาศของประชาชนสองช่วงรุ่นที่มีความคิดและอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน (Fairclough, 2010; Foucault, 1995) ผ่าน SMCR Model ของ Berlo (1960, p. 72) ว่าบริบททางการเมืองและสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นอย่างไร ปฏิบัติการทางวาทกรรมและวาทกรรมในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นอย่างไร เพื่อให้เข้าใจและเป็นแนวทางในการสื่อสารทางการเมืองระหว่างรัฐไทยกับประชาชนที่มีหลากหลายกลุ่มและหลายช่วงวัยให้ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบททางการเมืองและสังคมไทยในช่วงยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562
2. เพื่อศึกษาปฏิบัติการทางวาทกรรมในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปีพ.ศ. 2557-2562
3. เพื่อศึกษาวาทกรรมในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 ผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวความคิดในการวิจัยจากการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์และแนวคิดการสื่อสาร ดังนี้

การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) ของ Norman Fairclough ซึ่งเป็นแนวทางในการศึกษาที่จะทำให้เห็นในเรื่องอำนาจ (power) การครอบงำ (domination) อุดมการณ์ (ideology) การครองอำนาจนำ (hegemony) ชนชั้นทางสังคม (class) เพศสภาพหรือเพศภาวะ (gender) และเชื้อชาติ (race) โดยเป็นการศึกษาการเชื่อมโยงระหว่างการใช้ภาษาผ่านสื่อและบริบททางสังคมและการเมือง โดยการวิเคราะห์วาทกรรมจะกระทำผ่าน 3 มิติ ได้แก่ (1) ตัวบท (text) เป็นการวิเคราะห์ภาษาของตัวบทต่าง ๆ ที่ประกอบไปด้วย 7 องค์ประกอบ คือ ศัพท์ ไวยากรณ์ การเชื่อมระหว่างอนุประโยคและประโยคหลัก การจัดโครงสร้างของตัวบท ความตั้งใจในการสื่อสาร การยึดเกี่ยวกันของบรรดาตัวบท และสทบทของตัวบท (2) ปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse practice) เกี่ยวข้องกับขบวนการผลิต จำหน่าย และบริโภคตัวบท ซึ่งกระบวนการเหล่านี้แตกต่างกันไปแล้วแต่ชนิดของวาทกรรมขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านสังคม การวิเคราะห์ปฏิบัติการทางวาทกรรมเป็นการศึกษากระบวนการสร้างตัวบท การวิเคราะห์กระบวนการนำเสนอ ตลอดจนการตีความตัวบท เพื่อศึกษาว่าผู้เขียนสร้างวาทกรรมขึ้นได้อย่างไร รวมทั้งมีการถ่ายทอดออกมาได้อย่างไร และ (3) ปฏิบัติการทางสังคม (social practice) เป็นการศึกษาสถานการณ์ในเชิงสถาบันและองค์กรของวาทกรรมที่เกิดขึ้น โดยดูว่าสถานการณ์เหล่านั้นมีผลต่อการปฏิบัติการทางวาทกรรมอย่างไร และผลของวาทกรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร เช่น การศึกษาวิเคราะห์ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติในบริบททางสังคมที่ประชาชนไม่มีโอกาสได้ตอบโต้แต่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เข้าใจความหมายและกระบวนการสร้างวาทกรรมอย่างชัดเจน (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2560; พัด ลวางกูร, 2563; วัชรพล พุทธิรักษา, 2563; สามชาย ศรีสันต์, 2561; Fairclough, 2010; Foucault, 1995)

แนวคิดการสื่อสาร (communication) ของ David K. Berlo ซึ่งได้เสนอ SMCR Model ใ้ว่าองค์ประกอบสำคัญในการสื่อสาร ประกอบด้วย (1) ผู้ส่งสาร (sender) ต้องเป็นผู้ที่มีทักษะความชำนาญในการสื่อสาร โดยมีความสามารถในการเข้ารหัส (encode) เนื้อหาข่าวสาร มีเจตคติที่ดีต่อผู้รับเพื่อผลในการสื่อสาร มีความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่จะส่ง และควรจะสามารถในการปรับระดับของข้อมูลนั้นให้เหมาะสมและงายต่อระดับความรู้ของผู้รับ ตลอดจนพื้นฐานทางสังคม และวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับผู้รับด้วย ผู้ส่งสารคือผู้เริ่มต้นการสื่อสารจะทำหน้าที่ในการเข้ารหัส ซึ่งประสิทธิภาพในการทำหน้าที่จะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติต่าง ๆ ได้แก่ ทักษะในการสื่อสาร ทศนคติ ความรู้ ระบบสังคม และระบบวัฒนธรรม (2) สาร (message) เกี่ยวข้องทางด้านเนื้อหา สัญลักษณ์ และวิธีการส่งข่าวสาร ซึ่งรวมถึงถ้อยคำ น้ำเสียง การแสดงออกด้วยสีหน้า และอากัปกริยาท่าทางที่มนุษย์กำหนดขึ้นในขณะที่เป็นผู้ส่งสาร ซึ่งก็คือผลผลิตทางกายภาพที่เป็นจริงอันเกิดจากผล การเข้ารหัสของผู้ส่งสาร ทั้งนี้คุณสมบัติของสาร ได้แก่ รหัสของสาร (message code) เช่น ภาษาพูด ภาษาเขียน ภาษาท่าทาง หรือรหัสอื่น ๆ เนื้อหา (content) และการจัดกระทำสาร (treatment) ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้ส่งสารเลือกและจัดเตรียมเนื้อหาของสาร เช่น การใช้ภาษา ไวยากรณ์ และคำศัพท์ต่าง ๆ เมื่อสารถูกจัดเตรียมไว้อย่างดีแล้วจะทำให้เกิดการรับรู้ความหมายในผู้รับสารได้ดีตามมาด้วย (3) ช่องทาง (channel) หมายถึงการที่จะส่งข่าวสารโดยการให้ผู้รับได้รับข่าวสารข้อมูลโดยผ่านประสาทสัมผัสทั้ง 5 หรือเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งคือการได้ยิน การดู การสัมผัส การลิ้มรส หรือการได้กลิ่น ซึ่งช่องทางดังกล่าวจะมีความสำคัญในฐานะที่เป็นพาหนะหรือตัวนำสารไปสู่ผู้รับสาร และ (4) ผู้รับสาร (receiver) ต้องเป็นผู้ที่มีทักษะความชำนาญ

ในการสื่อสารโดยมีความสามารถในการถอดรหัสสาร (decode) เป็นผู้ที่ม่เจตคติ ระดับความรู้ และพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรม เช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกันกับผู้ส่งสารจึงจะทำให้การสื่อสารสามารถทำความเข้าใจความหมายของการสื่อสารนั้นได้ผลเป็นอย่างดี (นันทนา นันทโรภาส, 2558; Berlo, 1960, p. 72; Foster, 2010; Freelon & Wells, 2020; McNair, 2018; Miller & McKerrow, 2010) ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยการวิจัยเอกสารจากประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 จำนวนทั้งสิ้น 133 ฉบับ เพื่อวิเคราะห์ตัวบท (text) และปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse practice) โดยการใช้การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ให้ทราบถึงความหมายของภาษาและวาทกรรมที่ปรากฏในตัวประกาศ โดยผู้วิจัยคัดเลือกประกาศที่มีความสำคัญมาวิเคราะห์ จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ ประกาศ ฉบับที่ 1/2557 ประกาศ ฉบับที่ 12/2557 ประกาศ ฉบับที่ 20/2557 ประกาศ ฉบับที่ 28/2557 และประกาศ ฉบับที่ 1/2558 ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อวิเคราะห์ปฏิบัติการทางสังคม (social practice) โดยผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จากสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ส่งสาร (sender) ที่เกี่ยวข้องกับกรออกประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 1 คน และกลุ่มผู้รับสาร (receiver) คือ ประชาชนที่มีความหลากหลายจากการสุ่มแบบโควตา (quota sampling) โดยกำหนดเกณฑ์อายุ เพศ การศึกษา และอาชีพ แบ่งออกเป็นรุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) จำนวน 8 คน และรุ่นเจนซี (Gen Z) จำนวน 8 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 17 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบมาคัดเลือกเฉพาะข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ แล้วจึงวิเคราะห์โดยใช้หลักวาทกรรมเชิงวิพากษ์ตัวบทผ่านการสร้างประกาศของ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กลยุทธ์ในการประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการรับรู้วาทกรรมและอำนาจผ่านตัวบทของประชาชนรุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) และรุ่นเจนซี (Gen Z) ที่มีความแตกต่างกันด้านความคิดและอุดมการณ์ โดยการบรรยาย (descriptive) แล้วนำเสนอเป็นความเรียง

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. ปฏิบัติการทางสังคม

1.1 บริบททางการเมือง

(1) การเมืองที่ไม่มั่นคง พบว่า ยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557-2562) เป็นช่วงที่การเมืองไทยขาดเสถียรภาพอย่างรุนแรง โดยเริ่มต้นจากความขัดแย้งทางการเมืองที่สะสมมาตั้งแต่การรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 ระหว่างกลุ่มสนับสนุนและต่อต้านรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่บานปลายเป็นการประท้วงขนาดใหญ่ของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทย (กปปส.) และแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ทำให้เกิดความรุนแรงและมีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก สภาพแวดล้อมทางการเมืองจึงกลายเป็นเกมผลรวมเป็นศูนย์ (zero sum game) ที่แต่ละฝ่ายมองว่าการอยู่รอดขึ้นอยู่กับการทำจัดคู่แข่งให้สิ้นเชิง เมื่อกลไกประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภาไม่สามารถหาทางออกได้ กองทัพจึงเข้ายึดอำนาจโดยอ้างเหตุผลรักษาความสงบและปฏิรูปประเทศ ภายหลังการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจเบ็ดเสร็จผ่านมาตรา 44 ระงับการใช้รัฐธรรมนูญ ยุบสถาบันการเมือง ควบคุมสื่อมวลชน และจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปกครองโดยประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติกลายเป็นกลไกหลักในการบริหารประเทศ ขณะที่การปฏิรูปและการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เป็นไปภายใต้กรอบที่กำหนดโดยฝ่ายทหาร รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ได้รับความเห็นชอบจากประชามติถูกออกแบบให้เอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านกลไกวุฒิสภาชุดแต่งตั้ง และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ส่งผลให้การเมืองไทยอยู่ในสภาวะ “ประชาธิปไตยที่ถูกควบคุมกำกับ” ซึ่งแม้จะมีการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 แต่โครงสร้างอำนาจและข้อจำกัดด้านสิทธิเสรีภาพยังคงอยู่ สะท้อนถึงความไม่มั่นคงทางการเมืองที่ต่อเนื่องและความท้าทายในการพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริง

(2) การเมืองแบบอำนาจกดทับทำให้เกิดการต่อต้านและการไม่ปฏิบัติตาม พบว่า มีการบริหารแบบดั้งเดิม (traditional) โดยใช้อำนาจกดทับของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2557-2562 ไม่ได้ทำให้เกิดการยอมรับอย่างสมบูรณ์ แต่กลับกระตุ้นให้เกิดการต่อต้านและไม่ปฏิบัติตามในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะในรุ่นเจนซี (Gen Z) ที่เติบโตภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้มาตรการกดทับหลายรูปแบบ เช่น การใช้กฎอัยการศึก การเรียกมารายงานตัว ปรับทัศนคติ การคุมขังในค่ายทหาร การควบคุมสื่อมวลชนและสื่อออนไลน์ การห้ามแสดงออกหรือเห็นต่าง การใช้กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพเป็นเครื่องมือ และการจำกัดการชุมนุม แต่มาตรการเหล่านี้ไม่สามารถหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนได้อย่างสิ้นเชิง กลุ่มคนรุ่นเจนซี (Gen Z) ได้พัฒนารูปแบบการต่อต้านที่ยืดหยุ่นและสร้างสรรค์ เช่น การใช้สื่อออนไลน์เป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็น การทำแฟลชม็อบ การชุมนุมเป็นสัญลักษณ์ การใช้ศิลปะและดนตรีเป็นเครื่องมือสื่อสาร และการใช้แฮชแท็กต่าง ๆ เพื่อสร้างกระแส ขณะที่รุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) แม้จะมีแนวโน้มยอมรับการกดทับมากกว่า แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่เริ่มตั้งคำถามเมื่อเห็นผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ การปราบปรามและการใช้อำนาจเกินขอบเขต ทำให้เกิดบรรยากาศแห่งความหวาดกลัว แต่ขณะเดียวกันก็กระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ส่งผลให้การต่อต้านไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะการแสดงออกทางตรง แต่ยังรวมถึงการไม่เชื่อถือข้อมูลจากรัฐ การหาช่องทางข้อมูลทางเลือก และการสร้างเครือข่ายต่อต้านใต้ดิน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยในระยะต่อมา

(3) การปิดกั้นสื่อไม่ให้เห็นแสดงออกหรือเห็นต่าง พบว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้นโยบายปิดกั้นสื่อและการแสดงออกอย่างเป็นระบบตลอดช่วง พ.ศ. 2557-2562 เพื่อควบคุมข้อมูลข่าวสารและลดการต่อต้าน โดยเริ่มจากการออกประกาศ ฉบับที่ 12/2557 ที่ “ขอความร่วมมือ” จากสื่อสังคมออนไลน์ให้ระงับการเผยแพร่ข้อความเชิงปลุกระดม แม้จะใช้คำว่า ขอความร่วมมือ แต่มาพร้อมกับการข่มขู่ว่าจะระงับการให้บริการและเรียกตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินกร นอกจากสื่อออนไลน์แล้วคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังควบคุมสื่อกระแสหลักโดยระงับการออกอากาศของสถานีต่าง ๆ การกำหนดเนื้อหาที่อนุญาตให้เผยแพร่ และการใช้กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพเป็นเครื่องมือปิดปากผู้วิจารณ์ มาตรการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดบรรยากาศแห่งความกลัวและการเซ็นเซอร์ตนเองในวงการสื่อและวิชาการ ประชาชนจำนวนมากเลือกที่จะไม่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพราะกลัวผลกระทบ อย่างไรก็ตาม การปิดกั้นก็ไม่สามารถหยุดยั้งการไหลเวียนของข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในรุ่นเจเนซี (Gen Z) ที่พัฒนาวิธีการสื่อสารทางเลือกผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ การใช้รหัสในการสื่อสารและการแบ่งปันข้อมูลผ่านเครือข่ายส่วนตัว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปิดกั้นข้อมูลในยุคดิจิทัลนั้น ยังมีข้อจำกัดและสามารถกระตุ้นให้เกิดการต่อต้านในรูปแบบใหม่

1.2 บริบททางสังคม

(1) ความขัดแย้งสองชั่ว พบว่า ภาพของความแตกแยกระหว่างคนสองรุ่นในสังคมไทยช่วงยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557-2562) สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของวัฒนธรรมการเมืองไทย รุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) หรือคนรุ่นเก่าที่เติบโตมาในรุ่นอุดมการณ์เดียวกันกับคณะผู้ปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือประสพการณ์รัฐประหารหลายครั้ง มักให้ความสำคัญกับความมั่นคงและเสถียรภาพเป็นหลัก จึงมีแนวโน้มยอมรับการรัฐประหารในฐานะ “เครื่องมือรักษาความสงบ” และสนับสนุนคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านการไม่คัดค้าน ปฏิบัติตามและการบริโภคข่าวสารจากสื่อกระแสหลัก ในทางตรงกันข้าม รุ่นเจเนซี (Gen Z) หรือคนรุ่นใหม่ที่เกิดในยุคดิจิทัลและถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการตั้งคำถามกับอำนาจนิยมและเรียกร้องประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียม โดยแสดงออกผ่านสื่อออนไลน์ เช่น การชุมนุม นวัตกรรม และการใช้แฮชแท็กต่าง ๆ เพื่อสร้างกระแสต่อต้าน โดยความขัดแย้งนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในพื้นที่สาธารณะ แต่ยังแผ่ขยายเข้าไปในครอบครัว ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างสมาชิกคนรุ่นต่าง ๆ บางครั้งถึงขั้นตัดความสัมพันธ์เมื่อพูดถึงประเด็นทางการเมือง สถาบันครอบครัวที่เคยเป็นเครื่องมือถ่ายทอดอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมจึงถูกตั้งคำถาม ความแตกแยกนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านของวัฒนธรรมการเมืองไทยจาก “อำนาจนิยม” สู่ “ประชาธิปไตยเชิงพลเมือง” ซึ่งแม้จะสร้างความขัดแย้งในระยะสั้น แต่ก็กำลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญและส่งผลต่อทิศทางการเมืองไทยในระยะยาวอย่างชัดเจน

(2) อุดมการณ์ของคนในแต่ละช่วงรุ่น พบว่า มีความแตกต่างชัดเจนของอุดมการณ์ระหว่างคนต่างรุ่นในสังคมไทยช่วงยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557-2562) โดยรุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) ที่เติบโตมาในยุคที่มีความไม่มั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีอุดมการณ์หลักที่เน้นเรื่องสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ให้ความสำคัญกับระเบียบของสังคมและความมั่นคงของรัฐมากกว่าสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล พวกเขายอมรับบทบาทของกองทัพในฐานะผู้รักษาความสงบเรียบร้อย และมองว่าการรัฐประหารเป็น “เครื่องมือรักษาความสงบ” ที่จำเป็นเมื่อการเมืองมีแต่ความขัดแย้ง การรับข้อมูลของพวกเขาส่วนใหญ่มาจากสื่อกระแสหลักอย่างโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ในทางตรงกันข้าม รุ่นเจเนซี (Gen Z) ที่เติบโตในยุคดิจิทัลมีอุดมการณ์ที่เน้นเรื่องประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียม และความเป็นพลเมืองสากล พวกเขาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง การตรวจสอบรัฐบาล และสิทธิแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี ไม่ยอมรับอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์แบบเดิม ตั้งคำถามกับโครงสร้างอำนาจและสนับสนุนการปฏิรูปสถาบันต่าง ๆ การรับข้อมูลของพวกเขาหลากหลาย โดยเฉพาะผ่านสื่อออนไลน์ ความแตกต่างของอุดมการณ์ระหว่างสองรุ่นนี้ทำให้เกิดการแบ่งขั้วทางการเมืองที่ซับซ้อน คนรุ่นเก่ามองว่าคนรุ่นใหม่ขาดประสบการณ์และจิตสำนึกความมั่นคงของชาติ ขณะที่คนรุ่นใหม่มองว่าคนรุ่นเก่ายอมจำนนต่อวัฒนธรรมอำนาจนิยมและไม่กล้าตั้งคำถามกับโครงสร้างอำนาจเดิม ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์นี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญของสังคมไทยจากแนวคิดอนุรักษ์นิยมสู่แนวคิดเสรีนิยม

2. ปฏิบัติการทางวาทกรรมในประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปีพ.ศ. 2557-2562

2.1 กระบวนการผลิต พบว่า มีระบบการทำงานแบบดั้งเดิมที่มีโครงสร้างชัดเจน มีการวางแผนอย่างรอบคอบ แต่ต้องปฏิบัติงานภายใต้ความเร่งด่วนของสถานการณ์วิกฤติ กระบวนการเริ่มต้นจากการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด ประเมินข้อมูลจากหลายแหล่งทั้งข่าวกรองและรายงานจากพื้นที่ จากนั้นจึงกำหนดความจำเป็นในการออกประกาศ กำหนดวัตถุประสงค์และเลือกประเด็นที่สอดคล้องกัน การร่างเนื้อหาคำนึงถึงความถูกต้องและผ่านการตรวจสอบจากฝ่ายกฎหมายและตัดสินใจโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูง การกำหนดผู้ประกาศอาศัยหลักเกณฑ์ความน่าเชื่อถือและบุคลิกภาพที่เหมาะสม โดยส่วนใหญ่เป็นทหารหรือโฆษกหน่วยงานความมั่นคง คุณลักษณะเป็นทางการ สวมเครื่องแบบเต็มยศ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของความมั่นคง แต่ก็มีกรณีปรับใช้ผู้ประกาศที่มีหน้าตาอยู่บนสื่อ มีความสุภาพ อ่อนน้อม สามารถเข้าถึงประชาชนกลุ่มใหม่ได้ มีการกำหนดกลยุทธ์การสื่อสาร กำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบครอบคลุม มีการกำหนดกรอบวาทกรรมเน้นประเด็นความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และการสร้างความชอบธรรม ผ่านการอ้างประโยชน์ของชาติ ภาษาที่ใช้เป็นภาษาราชการดั้งเดิมที่เป็นทางการ มีวลีขยายความและคำซ้ำเพื่อสร้างความสละสลวย ช่องทางการเผยแพร่ใช้โทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจเป็นหลัก ต่อมาขยายไปสู่สื่อออนไลน์ แต่ยังคงรูปแบบการสื่อสารทางเดียว ข้อจำกัดสำคัญคือไม่ได้ปรับรูปแบบให้เหมาะกับแต่ละช่วงรุ่น โดยเฉพาะรุ่นเจเนซี (Gen Z) ที่ต้องการความโปร่งใส การโต้ตอบสองทาง และรูปแบบที่ทันสมัย ทำให้ประสิทธิภาพการสื่อสารไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายเท่าที่ควร โดยการเลือกใช้ประกาศหรือคำสั่ง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ซึ่งประกาศส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการสื่อสารแบบทั่วไปกับประชาชนส่วนใหญ่ในราชอาณาจักรไทย แต่ในส่วนของคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจะมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจงที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น

2.2 กระบวนการถ่ายทอด

(1) กระบวนการถ่ายทอดแบบดั้งเดิม (traditional) พบว่า มีการใช้ภาษาราชการและผู้ถ่ายทอดสวมใส่เครื่องแบบ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการใช้รูปแบบการสื่อสารแบบดั้งเดิม ใช้ภาษาราชการ การอ้างความชอบธรรมและอิงสถาบัน เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ อาศัยอำนาจแฝงและสัญลักษณ์เชิงอำนาจอย่างเป็นระบบ ผู้ถ่ายทอดหลักคือทหารระดับสูงและโฆษกทางการที่สวมเครื่องแบบทหารเต็มยศ โดยเครื่องแบบทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์สำคัญของสถานะทางสังคมและอำนาจแฝงที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน การเลือกใช้สถานที่ถ่ายทำที่กองบัญชาการทหารสูงสุดพร้อมสัญลักษณ์ของทุกเหล่าทัพเป็นฉากหลังยิ่งเสริมสร้างความเป็นทางการและอำนาจ การสื่อสารผ่านช่องทางที่สามารถควบคุมได้ เช่น การถ่ายทอดใช้โทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจเป็นหลักในช่วงแรก ต่อมาขยายไปสู่สื่อออนไลน์ เป็นรูปแบบการสื่อสารทางเดียว

(2) กระบวนการถ่ายทอดแบบไม่ดั้งเดิม (non-traditional) พบว่า มีการใช้สื่อใหม่และรูปแบบการนำเสนอ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวเข้าสู่ยุคดิจิทัล แต่ยังคงมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของสื่อใหม่อย่างเต็มที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ขยายช่องทางการสื่อสารจากโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจไปสู่แพลตฟอร์มออนไลน์หลากหลาย ได้แก่ Website, Facebook, Twitter, YouTube และช่องทางออนไลน์ของหน่วยงานต่าง ๆ การใช้สื่อใหม่ช่วยให้การเผยแพร่ข้อมูลเข้าถึงประชาชนได้รวดเร็วและกว้างขวางกว่าเดิม โดยเฉพาะช่วงรุ่นเจเนซี (Gen Z) ที่ใช้สื่อออนไลน์เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การใช้สื่อใหม่ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติยังคงเป็นการสื่อสารทางเดียว ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากคุณสมบัติเชิงโต้ตอบ (interactive) ของสื่อดิจิทัล เช่น การรับฟังความคิดเห็น การตอบกลับข้อสงสัย หรือการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน เนื้อหาที่เผยแพร่ยังคงใช้รูปแบบและภาษาเดียวกับสื่อดั้งเดิม ไม่ได้ปรับให้เหมาะกับลักษณะของแต่ละแพลตฟอร์มหรือกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ประสิทธิภาพในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายในสังคมเท่าที่ควร นอกจากนี้ การมีผู้ประกาศที่มีความโดดเด่นอย่าง พันเอก วินัย สุวาริ “ผู้พันต๊อด” ซึ่งนอกจากจะมีตำแหน่งเป็นโฆษกคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติแล้ว ยังเป็นนักแสดงที่เคยรับบทเป็นสมเด็จพระเอกาทศรถ ทำให้มีหน้าตาคุ้นเคยบนสื่อรู้สึกเป็นกันเองกับประชาชนโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ มีการพัฒนารูปแบบการนำเสนอจากใช้ผู้ประกาศคนเดียวไปสู่การใช้ผู้ประกาศหลายคนในกรณีประกาศ 2 ภาษา การใช้ภาษาอังกฤษยังสร้างความรู้สึกรับรู้ถึงความเป็น “ผู้มีการศึกษา” และ “ความทันสมัย” ซึ่งตรงข้ามกับภาพจำของรัฐบาลทหารแบบเก่า ๆ มีการปรับโทนเสียงให้อ่อนโยนกว่าเดิม แต่ยังคงใช้ภาษาราชการที่

เป็นทางการ การใช้ภาพเคลื่อนไหว เพิ่มภาพประกอบ และการแสดงเอกสารหลักฐานในบางประกาศ เพื่อสร้างความน่าสนใจ ตลอดจนความน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงรูปแบบแต่ยังคงเป็นการสื่อสารทางเดียว ไม่มีการโต้ตอบหรือการรับฟังความคิดเห็น ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของรุ่นเจเนซี (Gen Z) ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การสื่อสารยังคงมีประสิทธิภาพที่จำกัดกับกลุ่มเป้าหมายบางส่วน

(3) รูปแบบของอำนาจแฝงในการสื่อสาร พบว่า เป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ภายใต้การถ่ายทอดประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสร้างความชอบธรรมผ่านการอ้างความจำเป็นเพื่อประโยชน์ชาติ การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร การสร้างความกลัวต่อผู้ไม่ปฏิบัติตาม และการใช้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นแหล่งความชอบธรรม รวมถึงการนำเสนอมีลักษณะจริงจัง เป็นทางการ และแสดงถึงความเด็ดขาดของผู้มีอำนาจ โดยรูปแบบของอำนาจแฝงที่ปรากฏมี 5 รูปแบบ ดังนี้ (3.1) อำนาจด้านความชอบธรรม โดยการอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงและประโยชน์ส่วนรวม (3.2) อำนาจด้านการควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร โดยใช้ระบบการสื่อสารแบบลำดับขั้นและมาตรการ (3.3) อำนาจด้านการสร้างความกลัว โดยใช้การข่มขู่ เรียกเข้ามารายงานตัว และกำหนดบทลงโทษ (3.4) อำนาจการควบคุมการรับรู้ โดยกำหนดกรอบความคิดให้ประชาชน การควบคุมองค์กร และการตัดสินใจ (3.5) อำนาจด้านการควบคุมองค์กร โดยกำหนดสร้างโครงสร้างอำนาจใหม่ที่ทหารมีบทบาทนำ นอกเหนือจากอำนาจแฝงเหล่านี้ ตัวประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็มีอำนาจและมีสถานะเทียบเท่ากับ “กฎหมาย” เช่นกัน

2.3 กระบวนการรับรู้

(1) การรับรู้วาทกรรม พบว่า มีความแตกต่างอย่างชัดเจนในการตีความวาทกรรมระหว่างสองช่วงรุ่น ได้แก่ รุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) มีแนวโน้มรับรู้วาทกรรมในแง่บวก โดยมองว่าการใช้คำว่า “เพื่อความสงบของประเทศ” และ “เพื่อประโยชน์ของชาติ” เป็นการสร้างความชอบธรรมที่จำเป็น พวกเขายอมรับวาทกรรมความมั่นคงและการรักษาเสถียรภาพ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในประกาศฉบับที่ 28/2557 ในทางตรงกันข้าม รุ่นเจเนซี (Gen Z) รับรู้วาทกรรมเดียวกันนี้ในแง่วิพากษ์ โดยเห็นว่าเป็นการใช้วาทกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมและปิดกั้นการตั้งคำถาม พวกเขาตีความคำว่า “ขอความร่วมมือ” ในประกาศฉบับที่ 12/2557 ว่าเป็นคำสั่งที่ปกปิดด้วยภาษาสุภาพ และรับรู้ถึงวาทกรรมความกลัวที่แฝงอยู่ นอกจากนี้ ทั้งสองกลุ่มยังแสดงความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เหมือนกัน แต่รุ่นเจเนซี (Gen Z) มีความเข้าใจที่ลึกซึ้งกว่าเกี่ยวกับการใช้สถาบันเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมทางการเมือง ความแตกต่างในการรับรู้วาทกรรมนี้สะท้อนถึงช่องว่างระหว่างช่วงรุ่นและการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมการเมืองไทยจากการยอมรับอำนาจแบบดั้งเดิมสู่การตั้งคำถามและเรียกร้องความโปร่งใส

(2) การรับรู้ถึงอำนาจแฝงจากการถ่ายทอด พบว่า มีความแตกต่างในการตีความระหว่างสองช่วงรุ่น ได้แก่ รุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) มีแนวโน้มรับรู้อำนาจแฝงในเชิงบวก โดยมองว่าเครื่องแบบทหารและสัญลักษณ์ของเหล่าทัพเป็นสิ่งที่สร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นคง พวกเขายอมรับอำนาจแฝงด้านความชอบธรรมที่แสดงผ่านการอ้างเหตุผลปกป้องประชาชนและความมั่นคงชาติ รวมทั้งให้ความสำคัญกับอำนาจแฝงที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ในทางตรงกันข้าม รุ่นเจเนซี (Gen Z) รับรู้อำนาจแฝงในแง่วิพากษ์มากกว่า โดยเห็นถึงอำนาจแฝงด้านการควบคุมข้อมูลและอำนาจแฝงด้านการสร้างความกลัวที่แฝงอยู่ในการใช้คำว่า “ขอความร่วมมือ” แต่มาพร้อมกับการข่มขู่ พวกเขายังรับรู้ถึงอำนาจแฝงด้านการควบคุมการรับรู้ที่พยายามกำหนดกรอบความคิดให้สังคม ทั้งสองกลุ่มต่างรับรู้อำนาจแฝงด้านการจัดการภาพลักษณ์ที่แสดงผ่านการเชิญทูตต่างประเทศและการใช้สื่อหลากหลายช่องทาง แต่รุ่นเจเนซี (Gen Z) มีความเข้าใจที่ซับซ้อนกว่าในการวิเคราะห์เจตนาที่แท้จริงของการใช้อำนาจแฝงเหล่านี้

3. วาทกรรมในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562

จากการวิเคราะห์ประกาศจำนวนทั้งสิ้น 133 ฉบับ พบว่า มีวาทกรรม จำนวน 106 ประกาศ และไม่มีวาทกรรม จำนวน 27 ฉบับ มีรายละเอียด ดังนี้ ประกาศที่มีวาทกรรม พบว่า ในตัวประกาศจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ พยายามให้สังคมเข้าใจและรับทราบว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เพื่อจุดมุ่งหมายในการรักษาความสงบ

เรียบบรรยากาศของชาติเป็นหลัก ถึงแม้จะมีบางวาทกรรมที่สร้างความชอบธรรมให้กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวิเคราะห์ ก็เห็นได้ว่า วาทกรรมประเภทนี้ไม่ได้อยู่ในเฉพาะตัวประกาศ แต่ยังอยู่ในการสื่อสารอื่นที่พบเห็นได้ในช่วงที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ามาทำรัฐประหารและเป็นรัฐบาล โดยสามารถแบ่งวาทกรรมออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ (1) ความสงบเรียบบรรยากาศในการบริหารประเทศ (2) ความเป็นอยู่ของประชาชน (3) การบิดเบือนข่าวสารที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด (4) เศรษฐกิจ การต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ (5) พระมหากษัตริย์และความจงรักภักดี ส่วนประกาศที่ไม่ปรากฏวาทกรรม จำนวน 27 ฉบับ เป็นประกาศที่แจ้งเพื่อให้ทราบ หรือเป็นการประกาศแก้ไขข้อมูลจากประกาศฉบับเดิมซึ่งมีทั้งการขยายเวลาบังคับใช้ การอธิบายระเบียบข้อบังคับเพิ่มเติม หรือเป็นการประกาศที่กำหนดให้อำนาจแก่ประกาศเดิมที่ออกไปก่อนหน้านั้น การสิ้นสุดลง หรือยกเลิกประกาศฉบับเดิม

การวิเคราะห์ตัวบท (text) ที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกมา 5 ฉบับ พบวาทกรรมหลักและวาทกรรมแฝงในตัวประกาศ ดังนี้ (1) ประกาศ ฉบับที่ 1/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยประกาศฉบับนี้ วาทกรรมหลัก คือ ต้องการเห็นความสงบเรียบบรรยากาศของบ้านเมือง ไม่ต้องการเห็นความแตกแยก แต่มีการสร้างความชอบธรรมผ่านวาทกรรมความจำเป็นที่ต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งความสงบเรียบบรรยากาศ (2) ประกาศ ฉบับที่ 12/2557 เรื่องขอความร่วมมือจากสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อควบคุมสื่อออนไลน์โดยใช้ภาษาที่ดูเป็นการขอความร่วมมือ แต่แฝงด้วยอำนาจบังคับ ในฉบับแรก และยังคงออกประกาศตามมาเพื่อเพิ่มข้อบังคับ และบทลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตาม (3) ประกาศ ฉบับที่ 20/2557 เรื่องเชิญคณะทูตานุทูตผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ และผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเข้าร่วมประชุม เพื่อสื่อสารกับนานาชาติเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างอำนาจแฝงเรื่องการสร้างภาพลักษณ์และลดแรงต่อต้าน (4) ประกาศ ฉบับที่ 28/2557 เรื่องการถวายรายงานสถานการณ์บ้านเมือง โดยใช้สัญลักษณ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อสร้างความชอบธรรม วาทกรรมแฝงเรื่องความเคารพสถาบัน เหมือนกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และ (5) ประกาศ ฉบับที่ 1/2558 เรื่องแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นรายละเอียดในการจัดโครงสร้างอำนาจภายในคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยไม่มีวาทกรรมแฝง

ภาษาที่ใช้ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2557-2562 เผยให้เห็นลักษณะเฉพาะของการสื่อสารทางการเมืองแบบอำนาจนิยมแบบดั้งเดิม โดยใช้ภาษาราชการแบบดั้งเดิมที่เป็นทางการและมีน้ำหนัก โดยมีการเลือกใช้คำศัพท์ที่มีน้ำหนักทางการเมือง เช่น “ความสงบเรียบบรรยากาศ” “ความมั่นคง” “การปกป้อง” และ “ความจงรักภักดี” ซึ่งถูกใช้ซ้ำเพื่อเน้นประเด็นสำคัญ การใช้ภาษามีลักษณะเป็นประโยคบอกเล่าและประโยคคำสั่งที่แสดงอำนาจและความเด็ดขาด พร้อมใช้โครงสร้างที่เป็นทางการและซับซ้อน มีการใช้ประโยคเดิมซ้ำ ๆ กัน เช่น “เพื่อให้การรักษาความสงบเรียบบรรยากาศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้สถานการณ์กลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว” และวลีขยายความเพื่อสร้างความสละสลวย เช่น คำว่า “ห้วงเวลา” แทน “ช่วงเวลา” และ “ดำเนินวิถีชีวิต” แทน “ดำเนินชีวิต” เพื่อสื่อถึงอารมณ์และสร้างจินตนาการ การใช้วาทศิลป์ เช่น การเน้นคำซ้ำ การใช้คำเปรียบเปรย และการอ้างอิงค่านิยมทางวัฒนธรรม ช่วยสร้างภาพลักษณ์ของความมั่นคงและความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม รูปแบบภาษานี้เข้าถึงรุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) ได้ดีกว่ารุ่นเจเนซี (Gen Z) ที่ต้องการภาษาที่ตรงไปตรงมา กระชับ และชัดเจน ทำให้ประสิทธิภาพการสื่อสารมีข้อจำกัดกับกลุ่มเป้าหมายบางส่วน

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้ได้สร้างผลงานสำคัญต่อการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) ของ Fairclough (2010) โดยการนำกรอบสามมิติมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองไทยอย่างเป็นรูปธรรม ในมิติของตัวบท (text) งานวิจัยแสดงให้เห็นวิธีการวิเคราะห์ภาษาและโครงสร้างประโยคเพื่อเปิดเผยอำนาจแฝงในประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งการแบ่งกลุ่มวาทกรรมย่อย 5 กลุ่ม ที่สะท้อนอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การสื่อสาร ส่วนมิติการปฏิบัติทางวาทกรรม (discourse practice) การศึกษาได้เจาะลึกกระบวนการผลิตและถ่ายทอดที่แสดงให้เห็นว่า วาทกรรม

ไม่ได้เกิดขึ้นเองแต่เป็นผลจากการออกแบบที่มีเจตนา และสถานการณ์ที่จำเป็นต้องแก้ไข และมีมิติทางสังคม (social practice) การวิจัยครั้งนี้ได้ขยายทฤษฎีด้วยการเพิ่มตัวแปรของช่วงรุ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการตีความวาทกรรม ซึ่ง Fairclough (2010) ไม่ได้เน้นในทฤษฎีเดิม การค้นพบว่า รุ่นเบบี้บูม (Baby Boomer) และรุ่นเจนซี (Gen Z) รับรู้และตีความวาทกรรมเดียวกันได้แตกต่างกันอย่างรุนแรง เป็นการเติมเต็มการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) ด้วยการแสดงให้เห็นว่า บริบททางสังคมต้องรวมถึงการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างช่วงรุ่นเพื่อให้มีความสมบูรณ์และใช้งานได้อย่างจริงจังมากขึ้นในบริบทสังคมร่วมสมัย

2. งานวิจัยนี้เพิ่มมุมมองใหม่ให้กับ SMCR Model ของ Berlo (1960) ดังนี้ (1) แหล่งที่มา (source) คณะรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะผู้ที่ทำหน้าที่ส่งสาร (sender) ถ่ายทอดข้อมูล ข่าวสาร ความคิด หรือความรู้สึก จากตนเองไปยังผู้อื่นผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การพูด การเขียน การใช้สื่อ หรือแม้แต่ภาษากาย จึงมีความสำคัญเพราะเป็นต้นทางของการสื่อสาร หากผู้สื่อสารเลือกใช้ภาษา เนื้อหา น้ำเสียง ตลอดจนวิธีการที่เหมาะสม ก็จะทำให้สารส่งไปถึงกลุ่มผู้รับได้อย่างถูกต้องชัดเจน เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน แต่ถ้าสื่อสารด้วยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง ก้าวกวม ไม่กระชับ อาจทำให้ประสิทธิภาพของการสื่อสารกับบางกลุ่มเป้าหมายลดลงได้ ส่วนการใช้อำนาจแฝงและสัญลักษณ์เครื่องแบบทหารก็เป็นอีกปัจจัยที่ช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้กับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือโฆษกที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดประกาศ (2) สาร (message) ที่ชี้ให้เห็นการวิพากษ์หลายชั้นที่ซ่อนอำนาจและอุดมการณ์ไว้ในภาษาทางการ แสดงให้เห็นว่า ข้อความไม่ได้เป็นเพียงการถ่ายทอดข้อมูล แต่เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ซับซ้อน มีการใช้ภาษาราชการแบบดั้งเดิม ใช้คำศัพท์ที่สื่อถึงภารกิจของทหาร คำศัพท์ที่มีความหมายถึงการดูแล คุ้มครองประชาชนที่กำลังตกอยู่ในวิกฤตการณ์ความรุนแรงทางการเมืองให้ดีขึ้น เช่น คำว่า “ความสงบเรียบร้อย” “การปกป้อง” “ดูแล” และ “คุ้มครอง” สอดคล้องกับ พงศธร สุรินทร์ และสุนทร ชาติติติก (2566) ที่พบว่า มีการใช้คำศัพท์เหล่านี้ในการสื่อข้อความเกี่ยวกับทหาร ชาติ ประชาชน ประชาธิปไตย และพระมหากษัตริย์ ผ่านภาษาและวาทกรรมในบทเพลงที่ผลิตโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (3) ช่องทาง (channel) ได้แสดงให้เห็นวิวัฒนาการจากสื่อดั้งเดิมสู่สื่อออนไลน์บนแพลตฟอร์มต่าง ๆ นั้นมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการสื่อสาร จึงต้องทำความเข้าใจถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะสื่อสาร และช่องทางที่กลุ่มและช่วงรุ่นนั้น ๆ มีความคุ้นเคย สอดคล้องกับ มัลลิกา บุญมีตระกูล มหาสุข (2565) ที่พบว่า ปรัชญาการณโหลมรวมสื่อสังคมออนไลน์เป็นนวัตกรรมสื่อใหม่ที่ขับเคลื่อนมวลชนในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการเกิด “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่” ช่วยผลักดันขอบเขตของ “พื้นที่สาธารณะ” ให้ขยายครอบคลุมพื้นที่ทั้งมีติกายภาพและมีติออนไลน์ ซึ่งในพื้นที่สาธารณะเสมือนนี้เองผู้ปฏิบัติการสามารถตอบโต้ได้สะดวกรวดเร็วผลิตชุดข้อมูลซ้ำได้โดยไม่ผูกติดกับสถานที่และเวลา และ (4) ผู้รับสาร (receiver) โดยการขยายความให้เห็นว่าการรับรู้และตีความข้อความไม่ได้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาเพียงอย่างเดียว แต่ยังประกอบด้วย ทักษะการสื่อสาร (communication skills) ทักษะคติ (attitudes) ระดับความรู้ (knowledge) สังคมและวัฒนธรรม (social and culture system) ที่แตกต่างกันระหว่างช่วงรุ่น ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม ประสบการณ์ชีวิต และค่านิยมของแต่ละรุ่น ความแตกต่างนี้แสดงให้เห็นว่าการสื่อสารไม่ใช่กระบวนการเชิงเส้นตรงที่ผู้ส่งสารสามารถควบคุมผลได้ แต่เป็นกระบวนการที่ผู้รับสารมีบทบาทสำคัญในการ “Decode” ข้อความตามกรอบอ้างอิงของตนเอง การที่รัฐมีหน้าที่ต้องปรับวิธีการสื่อสารให้หลากหลายตามที่กลุ่มคนรุ่นใหม่เสนอแสดงถึงความจำเป็นในการคำนึงถึงลักษณะของผู้รับสาร (receiver) ที่แตกต่างกัน เพื่อให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันได้

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านผู้ส่งสาร (sender) รัฐบาลควรเพิ่มความโปร่งใสโดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ การรับฟังความคิดเห็น และเหตุผลในการออกนโยบายหรือประกาศต่าง ๆ การมีความโปร่งใสจะช่วยสร้างความไว้วางใจและลดความสงสัยจากประชาชน

2. ด้านสาร/ข้อความ (message) รัฐบาลควรพัฒนาการใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย เป็นมิตร และสร้างการมีส่วนร่วม แทนการใช้ภาษาที่แสดงอำนาจหรือความเหนือกว่า การใช้ภาษาแบบเชิงโต้ตอบและเปิดกว้างจะช่วยสร้างความรู้สึกที่ดีและความไว้วางใจจากประชาชน

3. ด้านช่องทางสื่อสาร (channel) รัฐบาลควรพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารที่ผสมผสานระหว่างสื่อดั้งเดิม เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ กับสื่อใหม่ เช่น โซเชียลมีเดีย แอปพลิเคชัน ออนไลน์แพลตฟอร์มอื่น ๆ และหาจุดสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงกับการรักษาเสรีภาพในการแสดงออก โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และยุติธรรม รวมถึงควรสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ตั้งคำถาม และให้ข้อเสนอแนะได้อย่างสร้างสรรค์ เช่น การจัดเวทีประชาคม การสำรวจความคิดเห็น หรือการใช้แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อรับฟังเสียงประชาชน

4. ด้านผู้รับสาร (receiver) รัฐบาลควรพัฒนายุทธศาสตร์การสื่อสารที่แตกต่างกันสำหรับแต่ละช่วงรุ่น รวมถึงรูปแบบการนำเสนอที่แตกต่างโดยเฉพาะสำหรับกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ควรมุ่งเน้นการอธิบายเหตุผล การให้ข้อมูลที่โปร่งใสและการเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2560). *วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น* (พิมพ์ครั้งที่ 6). วิชาษา.
- นันทนา นันทวโรภาส. (2558). *สื่อสารการเมือง: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). แมสมิเดีย.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ. (2557). *ราชกิจจานุเบกษา*, 131(พิเศษ 83 ง), 1-2.
- พงศธร สุรินทร์ และสุนทร โชติติลล. (2566). ชุดความคิดที่ปรากฏในบทเพลงที่ผลิตโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ: การศึกษาตามแนววาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี*, 6(1), A38-A52.
- พัต ลวางกูร. (2563). *ความคิดทางการเมืองไทยในนโยบายการพัฒนา*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.
- มัลลิกา บุญมีตระกูล มหาสุข. (2565). *การสื่อสารทางการเมืองไทยผ่านสื่อสังคมออนไลน์*. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต (ผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง), มหาวิทยาลัยรังสิต.
- วัชรพล พุทธิรักษา. (2563). *บทสำรวจความคิดทางการเมืองของ อันโตนิโอ กรัมสกี* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สมมติ.
- สามชาย ศรีสันต์. (2561). *ว่าด้วยการวิเคราะห์วาทกรรมแนววิพากษ์: บทศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมการพัฒนาหลังการพัฒนา*. สมมติ.
- Berlo, D. K. (1960). *The process of communication: An introduction to theory and practice*. Holt, Rinehart & Winston.
- Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2nd ed.). Routledge.
- Foster, S. (2010). *Political communication*. Edinburgh University Press.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish: the birth of the prison* (A. Sheridan, Trans., 2nd ed.). Vintage Books.
- Freelon, D., & Wells, C. (2020). Disinformation as political communication. *Political Communication*, 37(2), 145-156.
- Hoare, Q., & Smith, G. N. (Eds.). (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. Lawrence & Wishart.
- Lilleker, D. G. (2006). *Key concepts in political communication*. SAGE Publications.
- McNair, B. (2018). *An introduction to political communication* (6th ed.). Routledge.
- Miller, J. L., & McKerrow, R. E. (2010). History of political communication. *Review of Communication*, 10(1), 61-74.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544-2564

พีรพันธ์ วงศ์สวัสดิ์¹ เกียรติชัย ปิงประวัติ²
สุรพล ราชภัณฑารักษ์³ นิพนธ์ โชะเฮง⁴

วันที่รับบทความ: 20 มีนาคม 2569

วันแก้ไขบทความ: 28 มีนาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 29 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้แทนราษฎรในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544-2564 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มนิติบัญญัติ กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มภาคประชาชน จำนวน 15 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการวิจัย พบว่า (1) บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ได้บัญญัติให้อำนาจสมาชิกผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จึงนำไปสู่การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, 2551 และ 2562 ตามลำดับ โดยมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญในประเด็นการบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ จึงเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในประเด็นการรับทราบข้อมูลสาธารณะ (2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย มีดังนี้ (2.1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชน (2.2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ข้อจำกัดด้านบุคลากร การขาดความต่อเนื่องของกระบวนการทำงาน และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (3) แนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การสร้างระบบการเผยแพร่ข้อมูลออนไลน์ การเพิ่มการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับประชาชน การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ

คำสำคัญ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ; สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร; การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: peranutwongsawat@hotmail.com
^{2,3,4} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The Standing Committees of the House of Representatives and Its Role in Promoting Public Participation from 2001-2021

Peranut Wongsawat¹ Kriangchai Pungprawat²
Suraphol Rajbhandaraks³ Nipol Soheng⁴

Received: March 20, 2026

Revised: March 28, 2026

Accepted: March 29, 2026

Abstract

This research article examines the role of the Standing Committees of the House of Representatives in promoting public participation from 2001 to 2021, under the Constitutions of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, 2550, 2560. It also examines the factors influencing the success or failure of these committees in developing Thai politics, in order to propose guidelines for improving their role in promoting public participation. The research employs a qualitative approach, collecting data from documents and in-depth interviews with 15 key informants from legislative groups, the media, and civil society. Data was analyzed using content analysis and comparative analysis. Findings are as follows: (1) The role of the Standing Committees of the House of Representatives under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, 2550, 2560, stipulates that the House of Representatives has the power to select members to form Standing Committees, which led to the enactment of the Regulations of the Meetings of the House of Representatives, B.E. 2544, 2551, 2562, respectively, with similar powers and duties. However, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, contains important provisions on the issue of requiring the House of Representatives to disclose meeting minutes, operational reports, fact-finding reports, or study reports of committees to the public. This is an additional provision to allow for greater public participation in the issue of access to public information. (2) Factors affecting the success or failure in the development of Thai politics are as follows: (2.1) Factors affecting success include independence, efficiency in operations, and support from relevant agencies. and public participation (2.2) Factors contributing to failure include political interference, political instability, personnel limitations, lack of continuity in the work process, and lack of public participation. (3) Approaches to developing the role in promoting public participation include creating an online information dissemination system, increasing direct public participation in the legislative process, creating connections between the legislature and the public, providing political education to the public, and reforming laws and legislative processes.

Keywords: Standing Committee; Member of the House of Representatives; Public Participation

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

Corresponding Author Email: peranutwongsawat@hotmail.com

^{2,3,4}Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ภายหลังจากประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 ระบบคณะกรรมการการได้ถือกำเนิดขึ้นตามบทบัญญัติใน “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” (2475) อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งคณะกรรมการการมีหน้าที่ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งได้ นับแต่นั้นมา คณะกรรมการการจะถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ ส่วนรายละเอียดเพิ่มเติมในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการตราข้อบังคับการประชุมกำหนดรายละเอียดลักษณะงานของคณะกรรมการทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พบว่า เป็นงานหลักด้านนิติบัญญัติที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม รวมทั้งเป็นงานที่มีขอบเขตที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง คณะกรรมการการจำเป็นต้องอาศัยการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูล และข้อเท็จจริง ตลอดจนระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่าย ทำให้กระบวนการดำเนินงานมีลักษณะเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสภา ซึ่งส่งผลต่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นับจากการมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งหมด 20 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกลบทิ้งว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 เนื่องจาก ในปี พ.ศ. 2538 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อผลักดันให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา โดยกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใช้ระบบสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน 99 คน ประกอบด้วย ประชาชนแต่ละจังหวัด จำนวน 76 คน ที่มาจากการเลือกตั้ง เข้ามามีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ ร่วมกับตัวแทนนักวิชาการ 23 คน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้รับการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการมีส่วนร่วมและยึดโยงกับอำนาจประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่เน้นคุ้มครองส่งเสริม ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ และลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน และปี พ.ศ. 2560 ที่กำหนดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศโดยอาศัยกลไกยุทธศาสตร์ชาติ การเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหาร และการปรับปรุงโครงสร้างของรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรถูกแต่งตั้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ผ่านข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, 2551 และ 2562 ตามลำดับ

บทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายเชิงลึก การรับฟังความคิดเห็น การแก้ไขข้อบกพร่องก่อนส่งกลับที่ประชุมใหญ่ลงมติ การศึกษาและสอบถามข้อเท็จจริงกรณีมีเรื่องร้องเรียน การติดตามและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร การเชิญบุคคลมาให้ข้อมูลและเรียกเอกสารตามกฎหมายเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา การจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะและเผยแพร่ต่อสาธารณะเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” 2560) จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเป็น “สะพานเชื่อม” ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับประชาชน โดยทำหน้าที่ศึกษาค้นกรองรายละเอียดของกฎหมายพิจารณาข้อร้องเรียน และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรยึดโยงกับประชาชนมากที่สุด โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านกลไกที่หลากหลาย ทั้งการเชิญประชาชนเข้าให้ข้อมูล การตั้งที่ปรึกษาจากภาคประชาชน หรือการถ่ายทอดสดประชุมให้ประชาชนได้รับรู้ รับฟัง และร่วมแก้ไขปัญหาในขั้นตอนนิติบัญญัติ

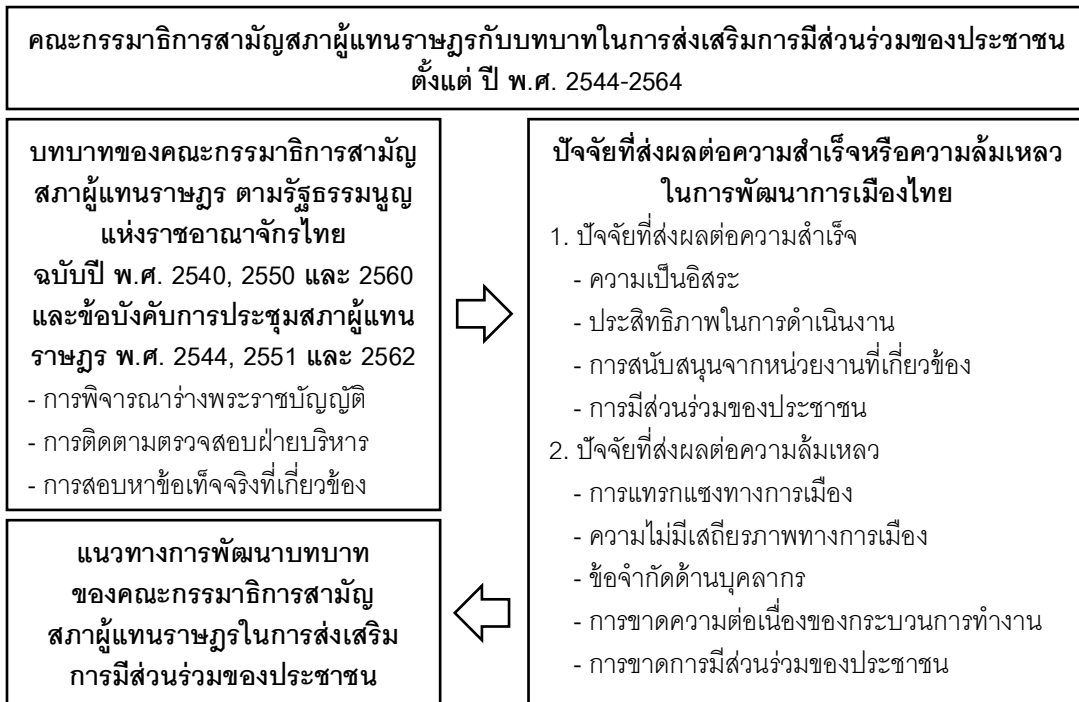
ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในการศึกษาคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544-2564 อันอยู่ในช่วงเวลาของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 เพื่อหาแนวทางการพัฒนาบทบาทและการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญที่มีความเข้มแข็งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาบทบาทของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2564 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2564 ผู้วิจัยสังเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรจากบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการสอบหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง (“ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544,” 2544; “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551,” 2551; “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562,” 2562; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” 2540; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” 2550; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” 2560) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการหรือนโยบายสาธารณะ ได้เข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของการพัฒนา (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566; Creighton, 2005; Firdausi, 2005; United Nations, 1993) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อใช้สำหรับอภิปรายผลการวิจัย ได้แก่ กอบชัย ชิงชัย (2567), สุจิตตรา พูนสวัสดิ์ (2566), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555) ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตำรา หนังสือ งานวิจัย วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ กฎหมาย รายงานการประชุมและบันทึกการทำงานของคณะกรรมการการ รวมทั้งเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง มาจัดระเบียบข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูลอยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำไปวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อเป็นเรื่อง ๆ ไป และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างและมีลักษณะของคำถาม ปลายเปิดที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยอาจารย์ที่ปรึกษา จำนวน 3 คน แล้วไปสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน ออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน ดังนี้ (1) กลุ่มนิติบัญญัติ จำนวน 5 คน ได้แก่ ประธานคณะกรรมการการ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ เลขาธิการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ และโฆษกคณะกรรมการ (2) กลุ่มสื่อมวลชน จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้จัดการกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ผู้ประกาศข่าวภาคสนามและผู้ก่อตั้งสำนักข่าวบนสื่อออนไลน์ The Reporters สื่อมวลชนวิทยุและโทรทัศน์รัฐสภา บรรณาธิการบริหารข่าว สำนักข่าว TOP News และผู้ประกาศข่าวอาวุโส สำนักข่าว TOP News และ (3) กลุ่มภาคประชาชน จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการขยายความร่วมมือ ที่ปรึกษากฎหมายการกิจการสภา ผู้จัดการโครงการ มูลนิธิฮันส์ ไชเดล นักสิทธิมนุษยชนภาคประชาชน และ ประธานศูนย์กฎหมายเพื่อสิทธิประชาชน โดยทำการสัมภาษณ์ระหว่างวันที่ 22 มกราคม 2568 ถึงวันที่ 5 มิถุนายน 2568

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกมาจัดทำให้เป็นระบบ แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งการเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ควบคู่กับการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) เพื่อค้นหาประเด็นร่วม ความแตกต่าง และความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของคณะกรรมการการกับบริบททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลาแล้วจึงนำเสนอเชิงพรรณนา (descriptive)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2564 สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. บทบาทของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 189 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และมาตรา 191 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม ซึ่งผลจากบทบัญญัติดังกล่าว จึงนำไปสู่การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยข้อ 80 กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการการสามัญขึ้น จำนวน 31 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 17 คน โดยมีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 134 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม และมาตรา 135 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยมีอำนาจออกคำสั่ง

เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ จึงนำไปสู่การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยข้อ 82 กำหนดให้สภา ตั้งคณะกรรมการการสามัญขึ้น จำนวน 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 15 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 128 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตรา ข้อบังคับการประชุม และมาตรา 129 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด โดยมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือใน เรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการ ดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภา ผู้แทนราษฎรมีมติมิให้เปิดเผย จึงนำไปสู่การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยข้อ 90 กำหนดให้สภา ตั้งคณะกรรมการการสามัญขึ้น จำนวน 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 15 คน โดยมีหน้าที่และอำนาจ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ

เมื่อเปรียบเทียบคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 พบว่า มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการการสามัญ จึงนำไปสู่การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, 2551 และ 2562 ตามลำดับ โดยมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 พบว่า มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างจากฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ในประเด็นการบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเปิดเผย บันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา ของคณะกรรมการให้ ประชาชนทราบ จึงเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในประเด็นการรับทราบข้อมูลสาธารณะที่ คณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินแล้วเสร็จ

กรณีตัวอย่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคนิสถุทาย พ.ศ. 2565 ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ที่พิจารณาผลักดันพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่ง มีสาระสำคัญมุ่งป้องกันและปราบปรามเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้กระทำผิดกฎหมายเสียเอง ขณะเดียวกันก็มุ่ง คัดกรองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมทั้งประชาชนและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดฐานกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยี ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการตรวจค้นและขณะจับกุมในคดีอาญา รวมถึงให้คดีตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นคดีพิเศษ กำหนดให้หลายหน่วยงานเข้ามาร่วมสอบสวน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในด้านการดำเนินคดี และรวบรวมพยานหลักฐานให้ทันกับสถานการณ์และป้องกันการทำลายพยานหลักฐานสำคัญในคดี

กรณีตัวอย่างการร้องเรียนในปี พ.ศ. 2563 เรื่อง การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการล่าช้า ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม ปัญหานี้เริ่มต้นจากเครือข่ายผู้พิการและผู้สูงอายุจำนวนมากในหลาย จังหวัดที่ออกมาแสดงความเดือดร้อนว่าตนเองไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพตามกำหนดเวลา ซึ่งเงินจำนวนนี้ถือเป็นรายได้หลักที่ช่วย ให้ผู้สูงอายุและคนพิการสามารถดำรงชีพประจำวันได้อย่างมีศักดิ์ศรี ความล่าช้าในการเบิกจ่ายจึงไม่ใช่เพียงเรื่องเทคนิค ทางการคลัง แต่เป็นปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มเปราะบางโดยตรง เมื่อเรื่องร้องเรียนถูกส่ง ต่อเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมได้ทำหน้าที่ในฐานะ “ตัวกลาง” โดยนำปัญหามาบรรจุเข้าสู่ วาระการประชุม จากนั้นได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงาน ด้านการคลัง มาชี้แจงข้อเท็จจริงและอธิบายสาเหตุของความล่าช้า กระบวนการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้สาธารณชนได้รับข้อมูลที่ โปร่งใส แต่ยังเป็นเวทีที่ผู้แทนประชาชนสามารถซักถาม ตรวจสอบ และเสนอแนวทางแก้ไขอย่างตรงไปตรงมา

กรณีตัวอย่างการที่นักเรียนมัธยมร้องเรียนผ่านสื่อสังคมออนไลน์เรื่องการถูกลงโทษอย่างรุนแรงและการถูกละเมิดสิทธิในโรงเรียน ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ เมื่อเครือข่ายนักเรียนและภาคประชาชนรวมตัวกันยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เรื่องดังกล่าวจึงถูกบรรจุเข้าสู่วาระการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการในฐานะตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติได้อำนาจเชิญผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รวมถึงเครือข่ายนักเรียนที่ได้รับผลกระทบเข้ามาชี้แจงร่วมกัน กระบวนการนี้ทำให้เสียงของผู้ได้รับผลกระทบถูกนำมาพิจารณาควบคู่กับการรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลโดยตรงจากการประชุมและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งช่วยให้ปัญหาเฉพาะหน้าถูกหยิบยกขึ้นสู่การแก้ไข แต่ยังคงส่งผลต่อการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเชิงโครงสร้างในระบบการศึกษาไทย และเพิ่มความตระหนักรู้ของสังคมในเรื่องสิทธิของเด็กและเยาวชนอย่างกว้างขวาง

ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรมุ่งเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและพิจารณาขอข้อเท็จจริงโดยการเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปัญหาในสังคมได้รับการแก้ไข

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

(1) ความเป็นอิสระ การที่คณะกรรมการสามัญสามารถถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระย่อมทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองและฝ่ายบริหารด้วยการคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนไม่ใ้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งยังเป็นการถ่วงดุลไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจมากเกินไป และป้องกันไม่ให้มีการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยความเป็นอิสระของคณะกรรมการสามัญส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “คณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างโปร่งใสเพื่อให้การพัฒนาการเมืองเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย” (นักวิชาการประจำคณะกรรมการ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2568) และคำสัมภาษณ์ที่ว่า “หากขาดความเป็นอิสระดังกล่าวจะทำให้การพัฒนาการเมืองเกิดความล้มเหลวและไม่ยั่งยืนได้อย่างชัดเจน” (เลขานุการประจำคณะกรรมการ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 มีนาคม 2568) ดังนั้น ความเป็นอิสระของคณะกรรมการสามัญย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย

(2) ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การที่คณะกรรมการสามัญสามารถระทำกิจการ พิจารณาขอข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคนสูญหาย พ.ศ. 2565 ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “หากขาดประสิทธิภาพเหล่านี้แล้ว การพัฒนาการเมืองไทยก็จะไม่เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ” (โฆษกคณะกรรมการ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2568) และคำสัมภาษณ์ที่ว่า “สมาชิกที่ขาดความรู้ความเข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับงานนิติบัญญัติจะส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเมืองไทยได้” (ประธานคณะกรรมการ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 มีนาคม 2568) ดังนั้น ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย

(3) การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การที่คณะกรรมการสามัญสามารถประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้รับการสนับสนุนเพื่อรับทราบปัญหา จะทำให้การแสวงหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมั่นคง ดังกรณีตัวอย่างคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ได้ประสานงานเชิญผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รวมถึงเครือข่ายนักเรียนที่ได้รับผลกระทบเข้ามาชี้แจงร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “การมีความสามารถในการประสานงาน

กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นอีกปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรภายนอกซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง ทั้งในด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากร และการประสานผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน” (นักวิชาการประจำคณะกรรมการ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2568) และคำสัมภาษณ์ที่ว่า “การบริหารจัดการ หากมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในทางกลับกัน หากขาดความเข้าใจ อาจส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ” (ที่ปรึกษากรรมการกิจการสภา, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤษภาคม 2568) ดังนั้น การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการคณะกรรมการสามัญจะทำให้รับทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของสังคมได้ตรงจุด ดังกรณีตัวอย่างการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการล่าช้า โดยเครือข่ายผู้พิการและผู้สูงอายุจำนวนมากในหลายจังหวัดได้ออกมาเรียกร้องเพราะเป็นปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มเปราะบางโดยตรง คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมจึงเป็นตัวกลางเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นเวทีที่ผู้แทนประชาชนสามารถซักถามตรวจสอบ และเสนอแนวทางแก้ไข จนนำไปสู่ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วยให้คณะกรรมการสามารถสะท้อนปัญหาของสังคมและพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง” (ผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 มีนาคม 2568) และคำสัมภาษณ์ที่ว่า “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติและวิธีการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม การออกแบบช่องทางและกลไกให้ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจทางการเมืองได้ง่ายขึ้นการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประชาชนและฝ่ายนิติบัญญัติ” (ประธานศูนย์กฎหมายเพื่อสิทธิประชาชน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 มิถุนายน 2568) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการคณะกรรมการสามัญย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว

(1) การแทรกแซงทางการเมือง การที่คณะกรรมการสามัญถูกแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจเข้ามาขัดขวาง ก้าวก่าย หรือขึ้นำการทำงานของคณะกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการพิจารณาข้อหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การตรวจสอบบิดเบือนไปจากความจริง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อหลักความโปร่งใสและหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติและบริหาร โดยอาจเกิดขึ้นในรูปแบบการเปลี่ยนตัวกรรมการ การเปลี่ยนคำสั่ง การจำกัดขอบเขตการทำงาน หรือการใช้อิทธิพลทางการเมืองกดดัน ส่งผลให้การทำงานของกรรมการไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ และผลที่ตามมาคือประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบรัฐสภา ดังนั้น การแทรกแซงทางการเมืองต่อคณะกรรมการสามัญย่อมส่งผลต่อความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

(2) ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง การที่การเมืองไทยไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งหมายถึงความไม่แน่นอนภายในระบบการเมือง โดยพิจารณาได้จากระหว่างปี พ.ศ. 2544-2564 ตลอดช่วงระยะเวลา 20 ปี ดังกล่าว การเมืองไทยผ่านหลายเหตุการณ์ ทั้งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 รวมถึงผ่านเหตุการณ์การรัฐประหาร จำนวน 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2549 และ 2557 ย่อมก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง คณะกรรมการสามัญที่ดำเนินการในช่วงเวลาดังกล่าวย่อมมีข้อจำกัดทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารที่ที่กุมอำนาจไว้ ซึ่งอาจทำให้คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองย่อมส่งผลต่อความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

(3) ข้อจำกัดด้านบุคลากร การที่คณะกรรมการสามัญขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน โดยเฉพาะภาระงานที่มีจำนวนมากซึ่งต้องพิจารณาในเวลาจำกัด ทำให้การตรวจสอบไม่ละเอียด

และครบถ้วน โดยคณะกรรมการมักมีสัดส่วนจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองมากเกินไป จากการศึกษา พบว่า สมาชิกคณะกรรมการสามัญในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาจากพรรคการเมืองใหญ่และนักวิชาการ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีการผสมผสานระหว่างอดีตข้าราชการระดับสูงและนักเคลื่อนไหวภาคประชาชน และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาจากนักการเมืองรุ่นใหม่ นักวิชาการ และอดีตข้าราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการจะเป็นไปตามสัดส่วนที่นิ่งในสภาซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการหาบุคลากรที่เชี่ยวชาญในแต่ละคณะ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “หากขาดความเข้าใจอาจส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ” (ที่ปรึกษากรรมการกิจการสภา, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤษภาคม 2568) ดังนั้น ข้อจำกัดด้านบุคลากรย่อมส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

(4) การขาดความต่อเนื่องของกระบวนการทำงาน ความต่อเนื่องของกระบวนการทำงาน คือ ความสามารถของคณะกรรมการในการเดินหน้าภารกิจและยกระดับคุณภาพงาน แม้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนตัวบุคคล หรือข้อจำกัดรอบปีงบประมาณ แก่นของความต่อเนื่องอยู่ที่การทำงานที่ยึดโยงกับกระบวนการมากกว่าผูกติดกับตัวบุคคล นั่นหมายถึง มีแบบแผนและเครื่องมือที่ทำให้คนใหม่เข้ามาแล้วทำงานต่อได้ทันที เช่น เอกสารสรุปผู้บริหารและฐานข้อมูลประกอบครบชุด บันทึกการประชุมและคำให้การที่สืบค้นได้ ระบบลงทะเบียนเรื่องค้างที่ระบุเจ้าภาพและเส้นตายชัดเจน เมื่อชิ้นส่วนเหล่านี้ทำงานพร้อมกัน การส่งมอบงานระหว่างสมัยหรือระหว่างชุดกรรมการจะราบรื่น เวทีรับฟังไม่ต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่ ข้อเสนอไม่ตกหล่น และแรงส่ง ทางนโยบายไม่สูญหายไปกับปฏิทินการเมือง ดังนั้น การขาดความต่อเนื่องของกระบวนการทำงานย่อมส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

(5) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่สภาวะที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมโดย ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีแรงจูงใจในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยเฉพาะการร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือข้อร้องเรียนจากปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ชุมชน หรือสาธารณะ ซึ่งสาเหตุหลักของการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ครบถ้วน ล่าช้า หรือมีข้อมูลที่ซับซ้อนเกินกว่าจะเข้าใจ ทำให้การตัดสินใจเกิดขึ้นได้ยาก ความรู้สึกเกรงกลัวผู้มีอำนาจหรือผลกระทบที่ตามมาหากคัดค้านหรือตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาล ความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการที่ทำให้ประชาชนไม่ยอมเสียเวลาเข้าร่วม ดังนั้น การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

3. แนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

3.1 การสร้างระบบการเผยแพร่ข้อมูลออนไลน์ โดยรัฐสภาควรจัดตั้งเว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมาย การพิจารณาของสภา และรายละเอียดของกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยประชาชนสามารถติดตามได้แบบเรียลไทม์ จัดให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ จัดให้มีการประชุมสาธารณะและเวทีแสดงความคิดเห็นสำหรับประชาชน เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

3.2 การเพิ่มการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างกลไกที่ชัดเจนในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นการเข้าข้อเสนอกฎหมาย การเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หรือการมีส่วนร่วมในเวทีอภิปรายที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย การปฏิรูปเช่นนี้ไม่เพียงช่วยให้เสียงของประชาชนถูกสะท้อนเข้าสู่ระบบนิติบัญญัติอย่างเป็นรูปธรรม แต่ยังเสริมสร้างความชอบธรรม โปร่งใส และความไว้วางใจต่อกระบวนการประชาธิปไตยโดยรวม ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนากฎหมายได้โดยตรง ควรมีกลไกให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายโดยกำหนดจำนวนเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การเข้าถึงกระบวนการนี้เป็นไปได้ง่ายขึ้น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในกระบวนการร่างกฎหมาย โดยเปิดเวทีออนไลน์หรือการจัดประชุมท้องถิ่นสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายจากประชาชน

3.3 การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับประชาชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความเข้าใจต่อกระบวนการทางการเมือง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรจัดประชุม พบปะประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยตรง การสร้างเครือข่ายผู้แทนประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเป็นกลไกในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการทำงานของสภา

3.4 การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ซึ่งการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมาจากความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนในกระบวนการทางการเมือง สิทธิของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการนิติบัญญัติ ควรพัฒนาแหล่งข้อมูลทางการเมืองที่ทันสมัยและเข้าใจง่าย เช่น เว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และบทบาทของประชาชนในระบบการเมือง

3.5 การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและทันสมัยมากขึ้นในการตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ลดขั้นตอนและความซับซ้อนของกระบวนการ พร้อมทั้งปรับปรุงการพิจารณากฎหมายให้มีความรวดเร็วและโปร่งใสมากขึ้นโดยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และทำให้ประชาชนสามารถติดตามกระบวนการได้ง่าย การสร้างกลไกการติดตามผลการดำเนินงานของสภาโดยให้มีการรายงานผลการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการต่อประชาชน

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรกับบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2564 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. บทบาทของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 จากผลการวิจัยที่พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม และมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ พิเคราะห์ข้อหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด โดยมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิเคราะห์ข้อหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ จึงนำไปสู่การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, 2551 และ 2562 ตามลำดับ สอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548) ที่พบว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำการกิจการพิเคราะห์ข้อหาข้อสงสัยหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานผลต่อสภา โดยคณะกรรมการสามัญมีบทบาทหลักที่สำคัญ คือ (1) บทบาทด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ (2) บทบาทด้านการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (3) บทบาทด้านการศึกษาข้อสงสัยเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ และสอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555) ที่พบว่า คณะกรรมการสามัญมีบทบาทในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการแต่ละคณะ การติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องต่าง ๆ ภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการในแต่ละคณะมีรูปแบบที่คล้ายกันเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริงเชิงลึกประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ จากผลการวิจัยที่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองไทย ได้แก่ ความเป็นอิสระของคณะกรรมการสามัญ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีคณะกรรมการขอความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อคณะกรรมการสามัญ

สอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548) ที่พบว่า ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนมากแล้วเสร็จ และผลการพิจารณาของคณะกรรมการที่ตั้งเป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะนั้นถูกนำไปใช้ประโยชน์ มีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้ สอดคล้องกับ สุจิตตรา พูนสวัสดิ์ (2566) ที่พบว่า การใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องกำหนดให้มีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างเป็นทางการ เพื่อส่งเสริมให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็ง รวมถึงให้กระบวนการออกกฎหมายมีคุณภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจรัฐสภา และสอดคล้องกับ กอบชัย ชิงชัย (2567) ที่พบว่า ความเป็นอิสระของคณะกรรมการสามัญมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุล เช่น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกับตำแหน่งในฝ่ายบริหารและจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสามัญคณะนั้นอย่างแท้จริง

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลว จากผลการวิจัยที่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองไทย ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายบริหาร ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ การขาดความต่อเนื่องของกระบวนการทำงาน และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการของคณะกรรมการสามัญ สอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548) ที่พบว่า มีการแทรกแซงในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจากฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดความจริงใจในการตรวจสอบ สอดคล้องกับ สุจิตตรา พูนสวัสดิ์ (2566) ที่พบว่า การแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายบริหารที่มีอิทธิพลในการพิจารณาร่างกฎหมาย ประกอบกับการพิจารณาร่างกฎหมายยังคงมุ่งเน้นที่กระบวนการมากกว่าการแสวงหาข้อมูลและข้อเท็จจริงให้ครอบคลุม ทำให้คณะกรรมการสามัญขาดการพัฒนาบทบาทและความเชี่ยวชาญในการพิจารณาร่างกฎหมาย สอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555) ที่พบว่า กรรมการบางท่านขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรงกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เนื่องจากการจัดสรรกรรมการในแต่ละคณะเป็นไปตามระบบโควตาของพรรคการเมือง การแต่งตั้งที่ปรึกษากรรมการได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดแทนที่จะคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลนั้น ๆ และสอดคล้องกับ กอบชัย ชิงชัย (2567) ที่พบว่า ข้อจำกัดด้านบุคลากรพบปัญหาบางคนอาจไม่มีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอ ที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญมีประสิทธิภาพได้ และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีการการรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. แนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จากผลการวิจัยที่พบว่าสามารถเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างระบบการเผยแพร่ข้อมูลออนไลน์ การเพิ่มการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับประชาชน การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน และการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ สอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555) ที่พบว่า การสร้างระบบข้อมูลออนไลน์มีผลต่อการพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยการให้บริการดังกล่าวมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและสามารถช่วยงานได้เป็นอย่างดี สามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ สุจิตตรา พูนสวัสดิ์ (2566) ที่พบว่า ควรกำหนดรูปแบบและวิธีการติดตามการตอบสนองของฝ่ายบริหารที่มีต่อข้อเสนอแนะที่ระบุไว้ในรายงานของคณะกรรมการที่เสนอต่อไปยังรัฐบาลอย่างเป็นทางการ เช่น การกำหนดวิธีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์รายงานของคณะกรรมการซึ่งมีข้อสังเกต ข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อการบริหารประเทศให้สาธารณชนได้รับทราบอย่างเป็นระบบ และการใช้กลไกของสื่อมวลชนหรือสื่อออนไลน์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบในกรณีที่รัฐบาลไม่ตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ เพื่อกดดันให้ฝ่ายบริหารตอบสนองในเชิงบวกมากขึ้น และสอดคล้องกับ กอบชัย ชิงชัย (2567) ที่พบว่า การนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคณะกรรมการสามัญไปดำเนินการปรับใช้ และมีกลไกในการติดตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะช่วยให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลและสอดคล้องกับคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรพัฒนาโครงสร้างการสื่อสารระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน การใช้เทคโนโลยีในการส่งเสริมการสื่อสาร การสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์ เช่น เว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันที่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ รวมถึงช่องทางการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา พร้อมทั้งจัดกิจกรรมและการเสวนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น
2. ควรเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์โดยเพิ่มจำนวนการจัดประชาพิจารณ์ในประเด็นที่สำคัญ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือกลุ่มประชาชนเฉพาะกลุ่ม การส่งเสริมการเข้าร่วมโดยตรงผ่านการยื่นร่างกฎหมายประชาชน และการลดจำนวนการเข้าชื่อของประชาชนในการยื่นร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม
3. ควรพัฒนากลไกการติดตามเชิงระบบ โดยการเปิดใช้ “Open Parliament Platform” แบบครบวงจร มีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ใช้ประเมินผล (Key Performance Indicators--KPIs) การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การติดตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กอบชัย ชิงชัย. (2567). *กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร*. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544. (2544). *ราชกิจจานุเบกษา*, 118(พิเศษ 42 ง), 25-73.
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, 125(พิเศษ 79 ง), 9-45.
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(พิเศษ 216 ง), 23-59.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475. (2475). *ราชกิจจานุเบกษา*, 49, 166-179.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, 114(55 ก), 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, 124(47 ก), 1-127.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1-90.
- สุจิตตรา พูนสวัสดิ์. (2566). *ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2548). *บทบาทของคณะกรรมการต่อนโยบายของรัฐบาล*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2566). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. Jossey-Bass.
- Firdausi, A. A. (2005). People's participation: A framework. *Asia Pacific Business Review*, 1(1), 9-17.
- United Nations. (1993). *People's participation*. Retrieved from <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210576543c005/read>

Citizen Participation in the Thailand-Myanmar Border Area Security Policy Process

Khomsan Nakwangjai¹ Damrongsak Junthothai² Krish Rugchatjaroen³

Received: January 23, 2026

Revised: March 21, 2026

Accepted: March 23, 2026

Abstract

This research article examines the citizen participation in the Thailand-Myanmar border area security policy process. The qualitative research approach was employed. Data were collected using the techniques of documentary research and in-depth interview with key informants selected based on their expertise and direct experience in Thai-Myanmar border security policy. The informants were divided into four groups: public sector, business sector, civil society, and political science scholar, totaling 13 individuals. Data analysis was conducted using the techniques of content analysis. Findings are as follows: (1) The state of citizen participation in the security policy process is characterized by awareness and understanding to ensure the successful implementation of policies from the public sector. This participation is more about cooperation with the public sector in project implementation and information sharing than participation in policy decision-making, which results from the context of the border area, leading to incomplete implementation. The form of participation is characterized by awareness of information and cooperation, which is limited to providing information and consultation, with citizens not participating in decision-making. Thus, citizen participation is top-down. (2) Factors influencing citizen participation in the security policy process included factors that promote citizen participation, such as close kinship and cultural ties between communities on both sides of the border, and economic factors, especially trade and high-value exports. Factors that hinder citizen participation included the unrest in Myanmar, which creates security concerns for the public. This causes the public sector to prioritize control over participation. (3) Guidelines for developing citizen participation in the security policy process include: developing the security policy process; developing cooperation between different sectors; developing the capacity of citizens and officials; utilizing technology and innovation; and building regional and international cooperation, which will help to sustainably improve the effectiveness of solving and preventing problems.

Keywords: Citizen Participation; Border Security; Public Policy Process; Thailand-Myanmar Border Area

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: khomsan_n@kpru.ac.th

²Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

³Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University



Introduction

National security is a crucial issue for all countries in the era of globalization, which is characterized by constant change and challenges. Thailand, located in a highly dynamic region with borders shared by numerous countries and possessing diverse ethnicities, religions, and cultures, faces various threats. These include traditional threats such as territorial conflicts and terrorism, and non-traditional threats such as transnational crime, human trafficking, disease outbreaks, and natural disasters (Buzan, Wver, & de Wilde, 1998; Office of the National Security Council, 2022). These threats have necessitated adaptations by relevant agencies, particularly the Thai military, to manage border security. Border management is therefore a key aspect of national security, as these areas are vulnerable to various problems such as illegal immigration, human trafficking, drug smuggling, and transnational crime—issues that Thailand has long faced, especially along the Thai-Myanmar border, which stretches over 2,400 kilometers and has a complex history of both cooperation and conflict (Brown & Zasloff, 1986; Office of the National Security Council, 2022; Patimapragorn, 2014; Pitipat, 2009).

The Thai government recognizes the importance of border security and has designated it a national agenda. It has implemented various policies and measures to strengthen security in border areas, such as increasing personnel, establishing task forces, developing infrastructure, and promoting cooperation with neighboring countries. However, government action alone cannot sustainably solve the problem. Cooperation from all sectors is necessary, especially citizen participation, which is a crucial mechanism for enhancing national security. Furthermore, the national security strategy, established under the concept of comprehensive security, aims to manage the country's environment to ensure stability, security, independence, sovereignty, and peace at all levels. It also emphasizes preparedness to respond to all forms of threats and disasters, while simultaneously preventing and resolving existing and potential future security issues (Office of the National Security Council, 2021).

It can be seen that national security development requires the integration of the military and security agencies, as well as the public sector and the civil society (Binibrahim, 2016). Citizen participation in border security issues can occur in many forms, such as surveillance, reporting, providing information, cooperating with officials, offering opinions, and participating in decision-making. This helps enhance the effectiveness of government policies and measures, reduce conflict, and build trust between the state and the people (Alkire, 2003). However, citizen participation in the Thai-Myanmar border area still faces several limitations and problems, such as a lack of knowledge and understanding, limited access to information, distrust of the state, fear, and a lack of opportunities to participate, which hinders the enhancement of security in the area. Furthermore, the concept of human security, which is widely accepted today, emphasizes the importance of citizen participation in building security, viewing true security as the security of all human beings, not just the security of the state, and that citizens have the right and duty to participate in determining policies and measures related to their own and their community's security (Bindenagel Šehović, 2018; Commission on Human Security, 2003; Jolly & Ray, 2006).

Therefore, the researcher sees the importance of studying citizen participation in the security policy process in the Thai-Myanmar border area, examining the current state of participation and the environmental factors affecting it, in order to propose guidelines for developing a security policy process that emphasizes citizen participation, which will benefit the maintenance of peace and order in the Thai-Myanmar border area and contribute to national security in the future.

Research Objectives

To examines the citizen participation in the Thailand-Myanmar border area security policy process.

Conceptual Framework

This research synthesizes concepts, theories, and literature related to citizen participation in the Thailand-Myanmar border area security policy process as follows:

1. **Public participation** refers to the distribution of opportunities for citizens to participate in political and administrative decision-making on various issues, including the allocation of community and national resources, which affect the lives and well-being of the people. This can be achieved through initiative, information sharing, expressing opinions, providing advice, consultation, joint planning, joint implementation, joint monitoring, joint sharing of results, and even direct control by the public. Therefore, public participation is a process in which citizens or stakeholders have the opportunity to express their views and participate in activities that affect their lives, and whose opinions are then incorporated into policy-making and government decision-making. This process involves stages ranging from informing the public, listening to the public, engaging in problem-solving, and developing agreements (Arnstein, 1969; Bureekul, 2022; Cohen & Uphoff, 1980; Creighton, 2005; Kokpol, 2009).

2. **Border security** refers to the management of sovereignty and the attainment of security. It involves managing various threats arising along borders, promoting border development, fostering interstate relations, sharing resources, and cooperating in a comprehensive security approach that encompasses military, political, economic, social, and cultural dimensions. Security arises when national power is exercised to achieve national objectives, involving the establishment of certain conditions within the international system to guarantee and support a satisfactory level of national security. Border management can be categorized into three levels: supranational, national, and local, which are interconnected in various dimensions (Berg & Ehin, 2006; OSCE, 2006; Wolfers, 1952).

3. **Public policy process** refers to the activities undertaken by the government, consisting of a systematic series of decisions involving policymakers, implementers, and those affected by the policies, which may have both positive and negative impacts. The government's choices must have goals, strategic plans, and actions to achieve them. Decisions are made based on the best interests of the majority of society. The public policy process can be synthesized into five steps: agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation, and policy evaluation (Anderson, 2003; Dye, 2017; Easton, 1953; Pressman & Wildavsky, 1984; Sharkansky, 1978; Thamrongthanyawong, 2011).

The researchers synthesized the concepts of citizen participation, border security, and public policy processes to define the conceptual framework of the research. The context of the border area, including geographical, economic, social, and cultural conditions, the situation of unrest, and environmental factors such as security issues, cross-border cooperation, personal factors, and civic engagement, all influence citizen participation in the Thailand-Myanmar border area security policy process, as shown in Figure 1.

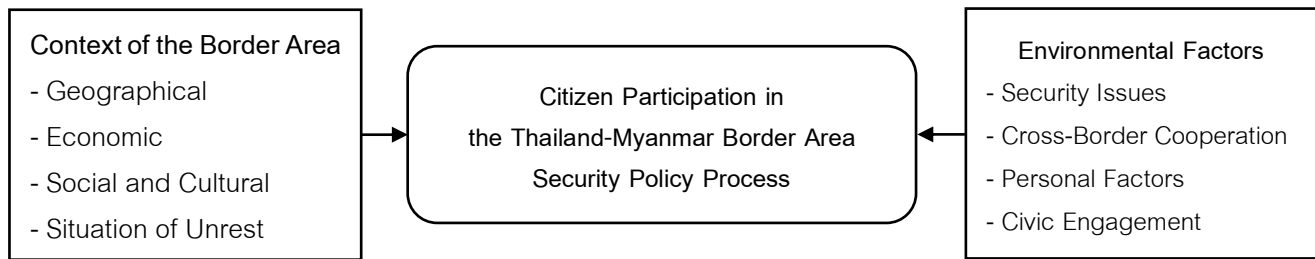


Figure 1 Conceptual Framework

Methodology

The qualitative research approach was employed. Data were collected using the techniques of documentary research and in-depth interview with key informants as follows:

1. Documentary Research: The researcher collected data on citizen participation in the Thailand-Myanmar border area security policy process from textbooks, general books, research reports, theses, articles, electronic media, and various related literature. This data was then used for analysis in the research.

2. In-Depth Interviews: To obtain in-depth guidelines for developing citizen participation in shaping security policies in the Thai-Myanmar border area from the perspectives and experiences of various sectors in the area, the researcher selected 13 key informants, based on their expertise and direct experience in Thai-Myanmar border security policy. These informants were divided into four groups as follows:

2.1 Public Sector: Security and Administrative Divisions, 4 representatives, comprising:

(1) Representative of the Security Division and the Internal Security Operations Command of Tak Province

(2) Deputy District Chief, Security Division, Mae Sot District, Tak Province

(3) Deputy District Chief, Security Division, Phop Phra District, Tak Province

(4) Director of the Strategy Division, Mae Sot Municipality, Tak Province

2.2 Business Sector: Chamber of Commerce and Federation of Thai Industries, 2 representatives, comprising:

(1) Honorary Chairman of the Advisory Board, Tak Chamber of Commerce

(2) Chairman of the Federation of Thai Industries, Tak Province

2.3 Civil Society: Community Leaders and NGOs in the area, 6 representatives, comprising:

(1) Headman of Mae Tao Subdistrict, Mae Sot District, Tak Province

(2) Head of the Peace Rights Foundation

(3) Vice President of Help Without Frontiers

(4) Representative of World Vision Thailand Mae Sot Coordination Center (WVFT Maesot)

(5) Representative of Right To Play Thailand Foundation

(6) Representative of Hsa Thoo Lei Foundation

2.4 Political Science Scholars: 1 person, consisting of:

(1) Lecturer in Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University

3. Data Analysis: A content analysis will be conducted by systematically organizing the collected data, identifying components, and establishing relationships between the data. The content will then be analyzed according to the research objectives.

Results

The research findings on citizen participation in the security policy process in the Thai-Myanmar border area revealed that:

1. The State of Citizen Participation in the Security Policy Process

Citizen participation in the security policy process is characterized by awareness and understanding to ensure the successful implementation of policies originating from the public sector. This participation is more in the form of cooperating with the public sector in project implementation and providing information rather than participating in policy decision-making. This stems from several factors, including the context of border areas, the diversity of ethnic groups, the similarity of lifestyles among ethnic groups on both the Thai and Myanmar borders, the unrest in Myanmar, issues related to migrant workers, and the problem of uncontrolled border crossings that hinder comprehensive implementation. The form of participation is characterized by information sharing and cooperation, primarily involving information provision and consultation, with citizens not directly involved in decision-making. The diverse ethnic and cultural context of border areas, the unrest in Myanmar and migrant worker issues impacting citizen participation, limitations in access to information and communication channels, and distrust of the public sector hindering participation. Therefore, it can be said that citizen participation in the security policy process is top-down.

2. Factors Affecting Citizen Participation in the Security Policy Process

2.1 Factors promoting citizen participation include close kinship and cultural ties between communities on both sides of the border, which constitute social capital conducive to cooperation; the similarity in the lifestyles of ethnic groups on both the Thai and Myanmar borders; and economic factors, particularly trade and high-value exports, which make citizens prioritize participation with the public sector.

2.2 Factors hindering citizen participation include the unrest in Myanmar, which creates safety concerns for the public, leading the public sector to prioritize control over participation. Myanmar citizens are increasingly likely to cross the border illegally, hindering the effectiveness of public sector operations. Even with intensified security measures, obstacles along the Thai-Myanmar border, such as the continuously receding water level of the Moei River, allow for more illegal border crossings. Therefore, it is necessary to reinforce the deployment of civilian volunteers at vulnerable points.

3. Guidelines for Developing Citizen Participation in the Security Policy Process

3.1 Development of the security policy process includes:

(1) Improving laws related to border area management as a crucial foundation for clarity and fairness in operations, providing genuine opportunities for citizen participation. These legal revisions should consider changing contexts and situations, including soliciting feedback from citizens and stakeholders.

(2) Decentralizing power to the local and community levels, which will help solve problems and respond to the needs of the people more quickly and efficiently, as local and community levels have a better understanding of the context and problems of their areas.

(3) Creating formal participation mechanisms, such as establishing committees or advisory councils with representatives from citizen participation, holding public hearings, and opening online communication channels. These will provide citizens with clear and easily accessible ways to participate in the security policy process.

3.2 Developing cooperation among various sectors, which will build understanding and trust between the public sector, business sector, and civil society, leading to effective collaboration. Regular meetings for exchanging ideas and working together will help create a more systematic and efficient collaborative effort.

3.3 Developing the capacity of citizens and officials by raising public awareness of the importance of their roles and responsibilities in ensuring security, and developing the capacity of officials to understand citizen participation. This will help bridge the gap between the public sector and the people, thereby promoting collaboration.

3.4 Utilizing technology and innovation: Developing diverse and easily accessible communication channels so that citizens can easily access information, express opinions, and follow the progress of various policies and measures. This will increase opportunities for civil society participation, improve the efficiency of officials' work, and enable them to respond to various situations quickly and promptly.

3.5 Building regional and international cooperation: Exchanging knowledge and experiences with neighboring countries and international organizations will help develop approaches and measures to promote civil society participation that are appropriate to the context of border areas in addressing cross-border problems such as illegal immigration, drug trafficking, and human trafficking. This will help increase the efficiency of solving and preventing these problems sustainably.

Discussion

Research on citizen participation in the Thailand-Myanmar border area security policy process found that citizen participation in the security policy process is characterized by awareness and understanding to ensure the successful implementation of policies originating from the public sector. This participation involves collaboration with the government in project implementation and information sharing, rather than involvement in policy decision-making. The public sector plays a significant role in the security policy process, encompassing both traditional threats (war and aggression) and holistic security (combining traditional and new threats). This results in the military playing a major role as the primary force in national defense and as an integral part of the security system alongside other agencies. This aligns with the views of Berg and Ehin (2006), OSCE (2006), and Wolfers (1952), who define border security as the management of sovereignty and security, the management of various threats along the border, and the promotion of border development, interstate relations, resource sharing, and cooperation in a comprehensive security approach that covers military, political, economic, social, and cultural dimensions.

While citizens participate in the security policy process in a manner that involves cooperating with the state in implementing projects and providing information, they do not participate in policy decision-making. Their participation is limited to supporting state missions such as training, surveillance, and providing warnings, and

cooperating with the public sector when requested. This contradicts the views of Anderson (2003), Dye (2017), Easton (1953), Pressman and Wildavsky (1984), Sharkansky (1978), and Thamrongthanyawong (2011), who defined the public policy process as a five-stage activity: agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation, and policy evaluation. This study found that citizens only participate in the policy implementation stage. This does not include other steps that truly represent decentralization, as defined by Arnstein (1969), Bureekul (2022), Cohen and Uphoff (1980), Creighton (2005), and Kokpol (2009), who described public participation as the distribution of opportunities for citizens to participate in politics and administration in decision-making on various issues, including the allocation of community and national resources, which will affect the lives and well-being of the people. This can be achieved through initiative, providing information, expressing opinions, giving advice, consultation, joint planning, joint implementation, joint monitoring, joint sharing of results, and even direct control by the people.

Recommendations

1. Policy Recommendations

1.1 Developing a participatory border management policy: The public sector should shift its paradigm from top-down policy-making to creating mechanisms for citizens, civil society, and the private sector to participate in designing security strategies in border areas. This will ensure that the direction and approaches determined truly align with the context and needs of the local people.

1.2 Promoting decentralization to local authorities: The public sector should amend relevant laws to decentralize power and budgets to local administrative organizations (LAOs), enabling them to manage security issues in non-military dimensions, such as disaster management, social problems, and environmental issues.

1.3 Fostering international cooperation at the local level: The public sector should promote policies that support cooperation between provinces, civil society, and the private sector of both countries to resolve disputes and build mutual understanding.

1.4 Developing an integrated security database system: The public sector should create a unified and interconnected database on security, migrant workers, and undocumented population data across various agencies. This will allow for effective access and utilization of information for planning and decision-making.

2. Operational Recommendations

2.1 Establishing a “Provincial Border Security Council” with a committee or council mechanism at the local level, comprising representatives from all sectors, to meet regularly. To serve as a central platform for discussion and problem-solving.

2.2 The capacity of civil society should be developed by providing training on security policies and citizens’ rights and responsibilities to build confidence and motivation for participation, and by training government officials in skills for working with civil society, shifting the perspective from being a “controller” to a “partner” in development.

2.3 Easily accessible two-way communication channels should be created by developing diverse communication channels, such as applications or information service centers, to disclose information and listen to public opinion quickly and comprehensively, which will help reduce mistrust and build trust.

References

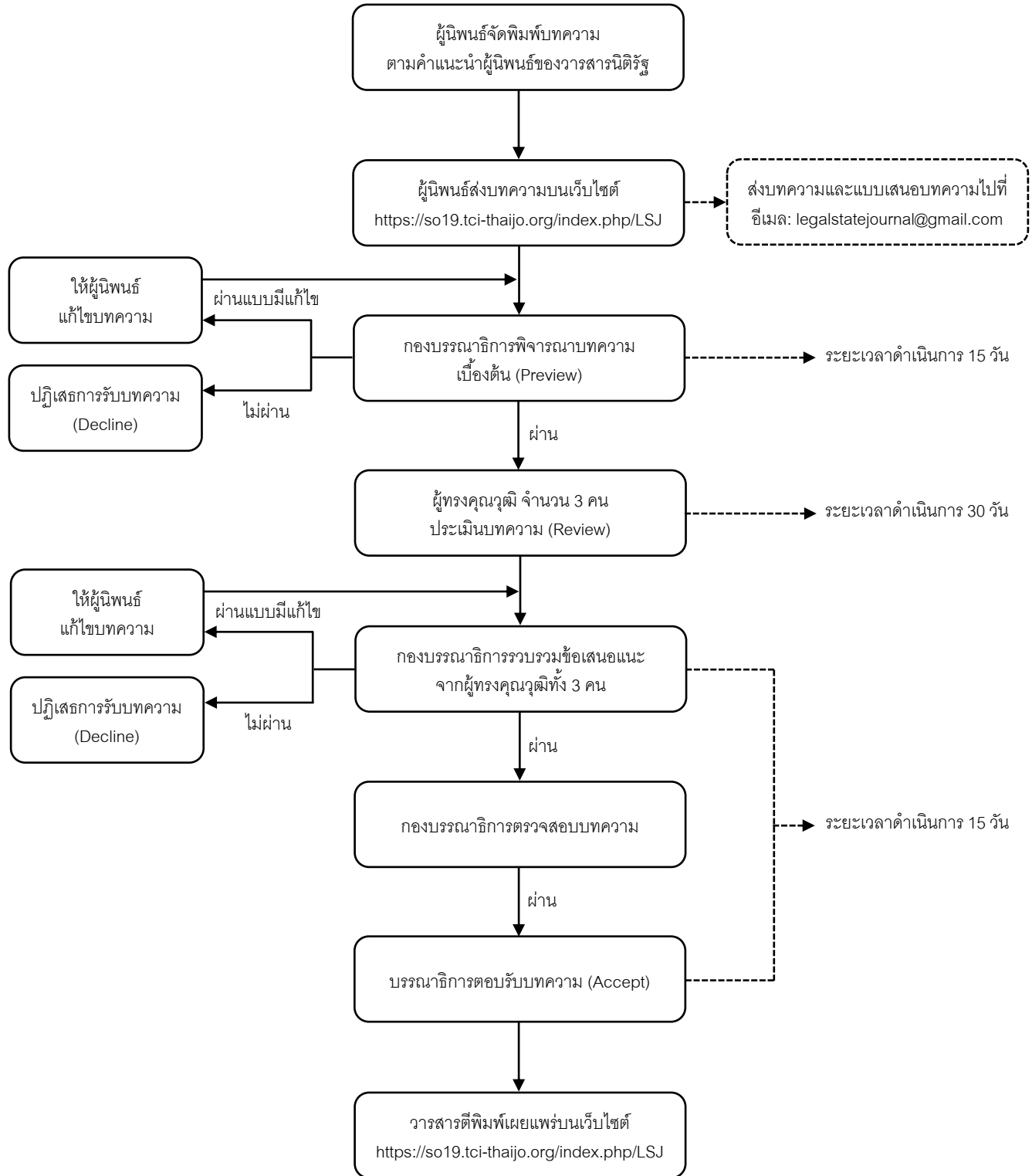
- Alkire, S. (2003) *A conceptual framework for human security*. University of Oxford, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction* (5th ed). Houghton Mifflin.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Berg, E., & Ehin, P. (2006). What kind of border regime is in themaking? Towards a differentiated and uneven border strategy. *Cooperation and Conflict*, 41(1), 53-71.
- Bindenagel Šehović, A. (2018). *Reimagining state and human security beyond borders*. Palgrave Macmillan.
- Binibrahim, I. (2016). *Participatory culture for citizens and the development of security in the three southern border provinces of Thailand*. Doctoral Dissertation of Philosophy (Politics), Ramkhamhaeng University.
- Brown, M., & Zasloff, J. J. (1986). *Apprentice revolutionaries: The communist movement in Laos, 1930-1985*. Hoover Institution Press.
- Bureekul, T. (2022). *Key indicators of public participation*. King Prajadhipok's Institute.
- Buzan, B., Wver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1980). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development*, 8(3), 213-235.
- Commission on Human Security. (2003). *Human security now*. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/503749/files/Humansecuritynow.pdf>
- Creighton, J. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. Jossey-Bass.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed). Pearson.
- Easton, D. (1953). *The Political system: An inquiry into the state of political science*. Alfred A. Knopf.
- Jolly, R., & Ray, D. B. (2006). *The human security framework and national human development reports: A review of experiences and current debates*. United Nations Development Programme.
- Kokpol, O. (2009). *A partner and guide of public participation for local administrators*. King Prajadhipok's Institute.
- Office of the National Security Council. (2021). *Integrated national security strategy plan B.E. 2564-2565 (2021-2022)*. Retrieved from <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2021/07/NSC-plan-national2564-2565.pdf>
- Office of the National Security Council. (2022). *The national security policy and plan B.E. 2566-2570 (2023-2027)*. Retrieved from <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2022/12/nsc-policy-66-70-1.pdf>
- OSCE. (2006). *2005 annual report on OSCE activities: Organization for security and co-operation in Europe*. Retrieved from <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/5/a/18847.pdf>
- Patimapragorn, T. (2014). *Royal Thai Armed Forces border security management under the new security paradigm in ASEAN political-security community*. Doctoral Dissertation of Philosophy (Public Administration), Burapha University.
- Pitipat, S. (2009). Border management in international relations. *Security Studies Journal*, 53, 6-13.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed). University of California Press.
- Sharkansky, I. (1978). *Public administration: Policy-making in government agencies* (4th ed.). Rand McNally.



Thamrongthanyawong, S. (2011). *Public policy: Concepts, analysis, and process* (22nd ed.). National Institute of Development Administration, Graduate School of Public Administration.

Wolfers, A. (1952). "National Security" as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 481-502.

ขั้นตอนการส่งบทความ



จริยธรรมการตีพิมพ์

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

1. ผู้นิพนธ์ต้องรับรองว่าบทความที่ส่งตีพิมพ์เป็นบทความใหม่ ไม่เคยได้รับการตีพิมพ์มาก่อนแล้ว หรืออยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาจากวารสารหรือแหล่งเผยแพร่อื่นใด
2. ผู้นิพนธ์ต้องเขียนบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบที่วารสารกำหนด
3. ผู้นิพนธ์ต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น หากนำผลงานของผู้อื่นมาใช้จะต้องมีการอ้างอิงทุกตามรูปแบบที่วารสารกำหนด
4. ผู้นิพนธ์ทุกคนที่มีรายชื่อในบทความต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการวิจัยจริง
5. ผู้นิพนธ์ต้องรายงานข้อมูลการวิจัยที่เกิดขึ้นจริง ไม่บิดเบือนข้อมูลและไม่ให้ข้อมูลที่เบี่ยงเบน
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% หากตรวจพบว่ามี การคัดลอกจากบทความอื่นโดยมิชอบหรือมีการดัดแปลงข้อมูล 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. ผลงานวิจัยที่เป็นการวิจัยในมนุษย์ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายอื่น
6. ผลงานวิจัยที่มีการใช้ข้อมูลจากการทำการวิจัยในมนุษย์ ผู้นิพนธ์ต้องแสดงหลักฐานการอนุญาตจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ของสถาบันที่มีการดำเนินการ

คำแนะนำผู้พิมพ์

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. ชื่อผู้พิมพ์ 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 ชื่อสกุลผู้นิพนธ์¹

บทคัดย่อ

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

คำสำคัญ:;;

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

¹สังกัดของผู้นิพนธ์
ที่อยู่สังกัดของผู้นิพนธ์
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล:



Title.....
.....

Author's Name Surname¹

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 ชื่อสกุลผู้นิพนธ์¹

บทคัดย่อ

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

คำสำคัญ:;;

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ สังกัดของผู้นิพนธ์
ที่อยู่สังกัดของผู้นิพนธ์
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล:



Title.....
.....

Author's Name Surname¹

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 อื่นๆ (โปรดระบุ).....

ชื่อ ชื่อสกุล (ภาษาไทย).....

ชื่อ ชื่อสกุล (ภาษาอังกฤษ).....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงานที่สังกัด.....

ที่อยู่ของหน่วยงานที่สังกัด.....

.....

.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

.....

.....

หมายเลขโทรศัพท์..... อีเมล:

มีความประสงค์ขอส่งบทความ เรื่อง:

ชื่อบทความ (ภาษาไทย).....

.....

.....

ชื่อบทความ (ภาษาอังกฤษ).....

.....

.....

ประเภทของบทความ บทความวิชาการ บทความวิจัย

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าบทความนี้ เป็นผลงานของข้าพเจ้า เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ร่วมระบุชื่อ

บทความนี้ยังไม่เคยตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน และจะไม่นำไปเพื่อพิจารณาลงตีพิมพ์ในวารสารอื่นอีกนับจากวันที่ข้าพเจ้าได้ส่งผลงานต้นฉบับนี้มายังบรรณาธิการวารสารนิติรัฐ

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.

