PSPAJ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal



ปีที่ 17 ฉบับที่ 2
(กรกฎาคม-ธันวาคม 2569)
Vol. 17 No. 2
(July-December 2026)
E-ISSN 2985-2269

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 17 • ฉบับที่ 2 • กรกฎาคม-ธันวาคม 2569

Volume 17 • Number 2 • July-December 2026

ISSN 2985-2269 (Online)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ISSN 2985-2269 (Online)

1. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป

(2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์ ราย 6 เดือน (ปีละ 2 ฉบับ) ได้แก่ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์: 0-5394-2995 โทรสาร: 0-5394-2988
อีเมล: polscicmujournal@gmail.com
เว็บไซต์: https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณากลั่นกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 3 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา)

(3) กระบวนการพิจารณาบทความตามข้อ (1) และ (2) จะใช้เวลาไม่เกิน 3 เดือน โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนทราบ และหากกระบวนการพิจารณาล่าช้ากว่าที่กำหนด กองบรรณาธิการจะแจ้งให้ผู้เขียนทราบถึงความล่าช้าดังกล่าว

(4) ในกรณีที่จะต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำส่งกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ก่อนนำส่งบทความเข้าสู่ระบบ และตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ วารสารมีสิทธิ์ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความในกรณีที่ผู้เขียนไม่ดำเนินการแก้ไขภาษาอังกฤษให้มีความถูกต้องตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการ

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

- เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใดๆ
  The article content is a personal opinion and the responsibility of the author that is not an opinion or responsibility of the editorial team.
- คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ
  The Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University is not responsible for third-party websites or their content. URL links were active at time of writing.
- บทความและข้อมูล ที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปเผยแพร่ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย
  Articles and content published in this journal are the copyright of the Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Any content from this journal that are republished must be cited.

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ไพลิน ภู่จีนาพันธุ์	คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.ธันยวัฒน์ รัตนสัค	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ้มสุภา	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ธโสธร ตู้ทองคำ	สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รศ.ดร.นรุตม์ เจริญศรี	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ.ดร.บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร.พฤดี หงุ่ยตระกูล	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ.ดร.ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
ผศ.ดร.กมลพร กัญชนะ	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
ผศ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ชาลินี สนพลาย	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Assoc. Prof. Dr. Lee Kian Cheng	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Assoc. Prof. Dr. Lim Yoo-Jin	Department of Political Science, Kangwon National University
Asst. Prof. Dr. Sypha Chanthavong	Faculty of Law and Political Science, National University of Laos
Dr. Ridwan Al-Makassary	Faculty of Social Sciences, Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII)

เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทบรรณาธิการ

อำนาจ นโยบาย พลเมือง และการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นธรรม

วารสารฉบับนี้ตั้งต้นด้วยคำถามว่า เราจะออกแบบกติกา พัฒนาสถาบัน และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนอย่างไรเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงมิได้มุ่งเพียงประสิทธิภาพแต่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมควบคู่กัน ในการตอบคำถามนี้จำเป็นต้องพิจารณาว่า การพัฒนาจะตอบโจทย์สังคมได้เพียงใด บทความในวารสารฉบับนี้จึงพยายามชวนคิดถึงมุมมองและความสัมพันธ์ในหลายระดับ ตั้งแต่การเมืองระดับชาติ การบริหารภาครัฐและเอกชนตลอดไปจนถึงการสร้างพลเมืองและความเข้มแข็งของชุมชน

เนื้อหาบทความภายในวารสารจึงเริ่มต้นด้วยบทความวิจัย “การแก้ไขระบบเลือกตั้ง: การปรับเปลี่ยนกติกาและการต่อรองทางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560” ที่สนใจประเด็นกฎหมายที่เป็นกติกาการเมืองที่สำคัญควบคู่ไปกับการต่อรองทางอำนาจของชนชั้นนำ บทความจะเผยให้เห็นเครือข่ายโยงใยที่ซับซ้อนซ่อนปมเชื่อมโยงสู่ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับชีวิตประชาชน ส่วนบทความ “The Impact of Land Expropriation under Thailand’s EEC Policy and the Baan Mankong Project: A Collaborative and Network Governance Perspective from Samnakthon Subdistrict, Rayong Province, Thailand” จะนำมุมมองการบริหารแบบร่วมมือและเครือข่ายมาพิจารณาประเด็นการเวนคืนที่ดิน จากเนื้อหาของบทความทั้งสองได้ร่วมกันชี้ชวนกับการตั้งคำถามว่า ใครมีส่วนในการกำหนดกติกา และใครคือผู้ได้รับผลกระทบในกระบวนการกำหนดกติกาและกำหนดนโยบาย

สำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสะท้อนได้ดีจากบทความ “การสังเคราะห์บทเรียนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562” ที่ช่วยเปิดพื้นที่การทบทวนประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายต่อเนื่องกับบทความ “การพัฒนาทีมเพื่อสร้างนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย และภาษีป้ายของ อปท. ในจังหวัดเชียงราย” ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างทีมงานและนวัตกรรมการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นที่ชวนให้คิดต่อว่าการพัฒนาการบริหารควรเชื่อมบทเรียนเชิงนโยบายกับศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานได้อย่างไร

นอกจากนี้ภายในวารสารยังพยายามชี้ชวนให้พิจารณาถึงองค์กรว่าจะเชื่อมนโยบายกับการดำเนินงานที่ตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันร่วมสมัยได้อย่างไร และมีความสามารถในการรับมือกับความท้าทายที่เป็นประเด็นสำคัญได้อย่างไร ซึ่งปรากฏในบทความ “การเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ในขณะที่บทความ “The Implementation of ESG-Based Sustainable Growth Policies through Leadership in the Private Sector: A Case Study of Policy Adoption from the Stock Exchange of Thailand in Listed Companies” จะช่วยเปิดมุมมองต่อภาวะผู้นำกับการนำนโยบายการเติบโตอย่างยั่งยืนไปปฏิบัติ และเมื่อหันมามองผู้คน และเยาวชน บทความ “ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ” นำสู่การพิจารณาถึงการสร้าง

พลเมืองผ่านเครือข่ายการเรียนรู้ ส่วนบทความ “วิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทย พ.ศ. 2540–2568” กลับเปิดประเด็นการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดพฤฒิพลังในนโยบายรัฐเชื่อมต่อกับมิติชุมชน ซึ่งแตกต่างจาก “การศึกษาการจัดการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะเพื่อพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ กรณีชุมชนชาติพันธุ์ในจังหวัดลำพูน” บทความในกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องของการพัฒนาที่มองเห็นศักยภาพของผู้คนต่างช่วงวัยและความหลากหลายของพื้นที่

ปิดท้ายด้วยบทความวิชาการ “ศักยภาพของคนละครึ่งพลัส: จากเครื่องมือการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจสู่เครื่องมือเพื่อความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ?” ชื่อเรื่องทิ้งคำถามที่อยากชวนผู้อ่านคิดต่อว่านอกเหนือจากการทำให้เศรษฐกิจเดินหน้า เราจะทำให้ผู้คนมีโอกาสก้าวไปด้วยกันได้อย่างไร เพราะท้ายที่สุดสิ่งที่ควรถามถึงการเปลี่ยนแปลงอาจไม่ใช่เพียงว่า “ได้ผลแค่ไหน” แต่รวมถึง “ใครมีชีวิตที่ดีขึ้น” ด้วย

มาลินี คุ้มสุภา
บรรณาธิการ

สารบัญ

การแก้ไขระบบเลือกตั้ง: การปรับเปลี่ยนกติกาและการต่อรองทางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560
ประจักษ์ ก้องกีรติ 1-30

The Impact of Land Expropriation under Thailand's EEC Policy and the Baan Mankong Project: A Collaborative and Network Governance Perspective from Samnakthon Subdistrict, Rayong Province, Thailand
Suwida Nuamcharoen 31-56

การสังเคราะห์บทเรียนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562
ไกรวุฒิ ใจคำปัน, ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ และศดานนท์ วัตตธรรม 57-90

การพัฒนาทีมเพื่อสร้างนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย และภาษีป้ายของ อปท. ในจังหวัดเชียงราย
แววดาว ศรีคำสุข, อัจฉราภรณ์ ชัยนันทนาพร, ณฐมน ทรัพย์บุญโต, อรสา ธรรมสรางกูร และสุวรรณี ปัญยศ 91-118

การเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ณพวรรณ ปัญญา 119-138

The Implementation of ESG-Based Sustainable Growth Policies through Leadership in the Private Sector: A Case Study of Policy Adoption from the Stock Exchange of Thailand in Listed Companies
Piya Vittayavarotkit 139-182

ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ
รักษนันท์ สิทธิผดุง และออมสิน จตุพร 183-212

วิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทย พ.ศ. 2540–2568
ปิยากร หวังมหาพร 213-238

การศึกษาการจัดการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะเพื่อพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ กรณีชุมชนชาติพันธุ์ในจังหวัดลำพูน
อัญชลี แสงเพชร, พระครูปลัดณฐกร ปฏิภาณเมธี และอุเทน ลาพิงค์ 239-258

ศักยภาพของคนละครึ่งพลัส: จากเครื่องมือการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ
สู่เครื่องมือเพื่อความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ?
ปัณณพัฒน์ วิชญไพฑูรย์ และสมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ 259-280

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความเพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ใน
วารสารรัฐศาสตร์ฯ 281-290

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 1-30

การแก้ไขระบบเลือกตั้ง: การปรับเปลี่ยนกติกาและการต่อรองทางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560[1]

ประจักษ์ ก้องกีรติ[2]

วันที่รับบทความ: 7 มกราคม 2569
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 12 มีนาคม 2569
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 16 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้ศึกษาการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง เพื่อวิเคราะห์สาเหตุและเหตุผลที่นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นกติกาการเลือกตั้ง โดยใช้ข้อมูลจากร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมรัฐสภา บทความและหนังสือ จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดทฤษฎีการออกแบบสถาบันทางการเมืองและระบบเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า แม้ว่าแต่ละพรรคการเมืองพยายามผลักดันให้แก้ไขระบบเลือกตั้งไปในทิศทางที่จะตอบสนองผลประโยชน์และโอกาสในการชนะการเลือกตั้งโดยพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในอดีตและแนวโน้มในการเลือกตั้งเป็นฐานในการตัดสินใจ แต่ผลลัพธ์ที่ปรากฏในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ทั้งนี้ จุดยืนของพรรคการเมืองในการแก้ไขระบบเลือกตั้งตัดข้ามเส้นแบ่งการเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล โดยการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวกลับไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เกิดขึ้นและสำเร็จได้เพราะผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค (ณ ขณะนั้น) คือ พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายค้านและพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายรัฐบาลมีความสอดคล้องกัน แม้ว่าจะอยู่ต่างขั้วการเมือง แต่ทั้ง 2 พรรคประเมินว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแบบเสียงข้างมากจะช่วยทำให้ทั้ง 2 พรรคชนะการเลือกตั้ง

คำสำคัญ ระบบเลือกตั้ง, กฎหมายเลือกตั้ง, การแก้ไขรัฐธรรมนูญ, การออกแบบสถาบันทางการเมือง

---

[1] บทความนี้ปรับปรุงมาจากงานวิจัยเรื่อง วิเคราะห์ผลทางการเมืองของกฎหมายเลือกตั้งในประเทศไทย เสนอต่อ สถาบันพระปกเกล้า (2566)

[2] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 อีเมล: prajakk@yahoo.com

Electoral System Change: Altering the Rules and Elite Power Negotiation Under the 2017 Constitution[3]

Prajak Kongkirati[4]

Received: 7 January 2026
Revised: 12 March 2026
Accepted: 16 March 2026

Abstract

This study examines efforts to amend the 2017 Constitution with regard to the electoral system, with the aim of analyzing the causes and rationales behind constitutional amendments concerning electoral rules. The research draws on data from constitutional amendment drafts, minutes of the Constitution Drafting Committee meetings, parliamentary records, academic articles, and books. These materials are analyzed using theoretical frameworks on political institutional design and electoral systems. The findings indicate that although political parties attempted to push for changes to the electoral system in ways that would maximize their interests and electoral prospects, drawing on past election results and expected electoral trends, the outcome of the 2023 general election turned out to be the opposite of what they had anticipated. Notably, party positions on electoral system reform cut across the conventional government–opposition divide. The shift from a mixed-member apportionment system with a single ballot back to a mixed-member majoritarian system with two ballots—as used under the 1997 Constitution—was able to occur and succeed because the interests of the two major political parties at the time were aligned. These were the Pheu Thai Party, the leading opposition party, and the Palang Pracharath Party, the leading party in government. Despite being on opposing sides of the political spectrum, both parties assessed that a two-ballot, mixed-member majoritarian system would increase their chances of winning elections.

Keywords Electoral System, Electoral Law, Constitutional Amendment, Political Institutional Design

[3] This article is a revised version of the research report “An Analysis of the Political Effects of Electoral Laws in Thailand”, submitted to King Prajadhipok’s Institute in 2023.

[4] Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok 10200
E-mail: prajakk@yahoo.com

1. บทนำ

การออกแบบระบบเลือกตั้งไม่ใช่เพียงเรื่องเทคนิคทางกฎหมาย หากแต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนการต่อรองอำนาจระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่ต้องการกำหนดกติกาให้เอื้อต่อโอกาสในการแข่งขันของตนเอง บทความวิจัยนี้มีข้อเสนอสำคัญว่า การแก้ไขระบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มิได้เกิดจากการแสวงหาระบบที่เหมาะสมที่สุดในเชิงหลักการประชาธิปไตย แต่เป็นผลจากการคำนวณเชิงยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองหลักที่ประเมินว่าการเปลี่ยนกติกาจะเพิ่มโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของตนเอง

บทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาสาเหตุและกระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งในประเทศไทยกับผลกระทบทางการเมือง โดยมุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้นำระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมมาใช้

ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่ถูกออกแบบโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกแต่งตั้งมาจากคณะรัฐประหารโดยมีจุดประสงค์เพื่อทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอลง และป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองใดสามารถชนะการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดได้ ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมจึงส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีลักษณะกระจัดกระจายมากขึ้น และนำไปสู่สภาวะของระบบหลายพรรคที่มีพรรคขนาดเล็กจำนวนมากในรัฐสภา โดยเฉพาะพรรคที่มีขนาดเพียง 1 ที่นั่ง เกิดการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองขนาดใหญ่ รวมถึงภายในพรรคการเมืองด้วยกันเอง จากลักษณะปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นทำให้มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งจากหลายพรรคการเมืองรวมถึงการผลักดันของกลุ่มต่าง ๆ นอกรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2564 มีการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้ง และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ในรัฐสภาจนประสบความสำเร็จ

ท่ามกลางกระบวนการผลักดันให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ พบว่าแต่ละพรรคการเมืองต่างมีข้อเสนอและจุดยืนต่อระบบเลือกตั้งที่พึงปรารถนาแตกต่างกันไป จนก่อเกิดเป็นประเด็นถกเถียงที่เข้มข้นและต่อเนื่อง ความน่าสนใจของการถกเถียงคือ ความขัดแย้งในจุดยืนและข้อเสนอเกิดขึ้นทั้งระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดเล็ก และยังเกิดขึ้นระหว่างพรรคการเมืองขั้วอุดมการณ์เดียวกันด้วย กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลก็มีความเห็นที่ต่างกัน และในฝ่ายค้านก็พบว่าแต่ละพรรคมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันด้วย ทำให้เกิดเป็นประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจ

งานวิจัยนี้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นระบบเลือกตั้ง ว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดความพยายามผลักดันการแก้ไขระบบเลือกตั้ง และอะไรคือปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวกลับไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

2. วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้ต้องการวิเคราะห์สาเหตุและเหตุผลที่ทำให้มีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งผ่านกระบวนการในรัฐสภา เพื่อวิเคราะห์ว่าแต่ละพรรคการเมืองที่มีขนาดต่างกัน อุดมการณ์ความคิดต่างกัน และมีจุดยืนทางการเมืองที่แตกต่างมีข้อเสนอต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งเหมือนหรือต่างกันอย่างใด นอกจากนั้นงานวิจัยนี้ต้องการศึกษาสาเหตุสำคัญและเหตุผลประกอบที่ทำให้พรรคการเมืองหลายพรรคมีความประสงค์ที่จะแก้ไขระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ออกแบบมาโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 กลับไปสู่ระบบเลือกตั้งระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบที่ประเทศไทยเคยใช้มาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ในแง่การรวบรวมข้อมูล งานวิจัยนี้มุ่งใช้ข้อมูลจากเอกสารหลากหลายประเภทที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐธรรมนูญ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุมรัฐสภา ผลการเลือกตั้ง บทความและหนังสือทางวิชาการ จากนั้นจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองและระบบเลือกตั้งเพื่ออธิบายผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีต่อระบบการเมืองและโครงสร้างทางการเมือง

4. แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

4.1 การออกแบบสถาบันการเมือง

งานวิจัยชิ้นนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดทางวิชาการที่เห็นว่าสถาบันการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำการทางการเมือง แม้ว่าสถาบันทางการเมืองจะไม่ใช่ปัจจัยเพียงประการเดียว และผลลัพธ์ของการออกแบบสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจถูกแทรกซ้อนด้วยปัจจัยอื่น ๆ ที่นอกเหนือความคาดหมาย (Elster, 1988) ซึ่งเป็นข้อที่เราต้องนำมาพิจารณาเวลาวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของสถาบันการเมืองด้วยเช่นกัน

สถาบันการเมืองมีความสำคัญและศักยภาพในการส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตย ประสิทธิภาพการทำงาน และความขัดแย้งและความมั่นคงปลอดภัยของพลเมือง โดยผลกระทบที่ว่าอาจจะมีทั้งในด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบด้านลบเกิดขึ้นเมื่อสถาบันทางการเมืองถูกจัดวางและถูกกำหนดให้มีขอบเขตอำนาจที่ไม่เหมาะสมซึ่งส่งผลให้เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความหนักหน่วงของปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบ ซ้ำยังอาจไปซ้ำเติมหรือขยายความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ให้หนักหนาสาหัสมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม การสร้างและออกแบบสถาบันทางการเมืองอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงโครงสร้างทางสังคม แบบแผนทางวัฒนธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะช่วยบรรเทาความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ในสังคมได้ (Horowitz, 1997; Reynolds, 2002; Lijphart, 2004) สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในสังคมสามารถ

ถูกออกแบบและปฏิรูปเพื่อแก้ไขวิกฤตการเมืองในสังคมได้ เนื่องจากสถาบันทางการเมืองมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์การดำรงอยู่ร่วมกันในสังคม มีอิทธิพลต่อการแบ่งสรรปันส่วนอำนาจในสังคม กำหนดระเบียบแบบแผนในการเข้าถึงทรัพยากร และมีอิทธิพลต่อการตัดสินเชิงคุณค่าในประเด็นสำคัญ ๆ ในสังคม รูปแบบและโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่ต่างกัน ซึ่งรวมถึงระบบเลือกตั้งย่อมนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแตกต่างกันไป ทำให้เฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้นที่มีโอกาสมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในขณะที่กีดกันคนอีกหลายกลุ่มออกไป (Reilly, 2001; Reilly & Reynolds, 2000; Sartori, 1997)

ในบรรดาสถาบันทางการเมือง ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์การขึ้นสู่อำนาจและการแบ่งสรรปันส่วนอำนาจในสังคม ระบบการเลือกตั้งต่างประเภทกันนำไปสู่ความได้เปรียบเสียเปรียบของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแตกต่างกันไป การออกแบบระบบการเลือกตั้งอย่างรอบคอบรัดกุมโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและรูปแบบความขัดแย้งในสังคมย่อมช่วยลดทอนวิกฤตทางการเมืองได้ เพราะช่วยทำให้ผลประโยชน์ของคนหลากหลายกลุ่มได้สะท้อนออกในโครงสร้างอำนาจ และทำให้ความขัดแย้งมีช่องทางแก้ไขผ่านสถาบันทางการเมืองในระบบ

4.2 การเมืองของการออกแบบระบบเลือกตั้ง (politics of electoral system design)

ประเด็นสำคัญต่อมาคือ อะไรคือสาเหตุที่ทำให้แต่ละประเทศมีระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป ผลจากการวิจัยพบว่าหลายประเทศไม่ได้มีอำนาจในการเลือกระบบเลือกตั้งที่ตนเองต้องการอย่างเสรีหากเป็นมรดกตกทอดมาจากอดีต หรือมาจากเหตุผลอื่น ๆ ที่นอกเหนือการควบคุม ทั้งนี้ การสำรวจเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันพบว่ามีรูปแบบหลักอยู่ 6 รูปแบบด้วยกันในการได้มาซึ่งระบบการเลือกตั้ง (Reynolds, Reily, & Ellis, 2005, p. 15) หนึ่ง ถูกกำหนดมาจากเบื้องบนโดยเจ้าอาณานิคม โดยคนพื้นเมืองไม่มีสิทธิมีเสียงในการเลือก; สอง มาจากกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างคู่ขัดแย้งเพื่อยุติสงครามหรือการแตกแยกในประเทศ; สาม กำหนดมาจากคณะกรรมการหรือมหาอำนาจต่างชาติในสถานการณ์หลังการฟื้นฟูประเทศหลังสถานการณ์ความขัดแย้ง; สี่ เกิดจากการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการมาสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบเผด็จการ ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งหลังการยึดอำนาจไม่ว่าประเทศใดก็ตามมักจะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเพื่อจัดวางโครงสร้างอำนาจแบบใหม่; ห้า มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเพื่อเสนอและจัดทำร่างระบบเลือกตั้งใหม่ บางครั้งคณะกรรมการนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยร่างข้อเสนอนี้บางกรณีถูกนำเข้าสู่รัฐสภาเพื่อลงมติ หรือบางกรณีเป็นการลงประชามติโดยประชาชน; หก เกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนโดยการจัดตั้งสภาประชาชน-พลเมืองที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อมาประชุมหารือเพื่อหารูปแบบการเลือกตั้งที่ประชาชนคิดว่าเหมาะสม

ในอดีตที่ผ่านมา ระบบการเลือกตั้งในสังคมกำลังพัฒนาทั้งหลายมักจะถูกเลือกขึ้นมาโดยอุบัติเหตุ มากกว่าถูกออกแบบมาอย่างดีหรืออย่างตั้งใจโดยการมีส่วนร่วมของพลเมืองเจ้าของประเทศ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เริ่มเห็นความเปลี่ยนแปลง

คือ เริ่มมีการตระหนักว่าระบบการเลือกตั้งที่ตกทอดมาจากอดีตอาจจะไม่เหมาะสมกับโครงสร้างของสังคม และสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จึงสมควรที่จะถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ (Reynolds & Reilly, 1997; Reilly & Reynolds, 1999, p. 24) แม้แต่ประเทศที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานแล้ว เช่น ในอิตาลี ฝรั่งเศส อังกฤษ นิวซีแลนด์ ก็ยังมีการทบทวนความเหมาะสมของระบบการเลือกตั้งเป็นระยะ โดยแรงผลักดันของการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบเลือกตั้งที่สำคัญมักจะมาจากการเกิดวิกฤตทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น กรณีปัญหาคอร์รัปชันในหมู่นักการเมืองญี่ปุ่นและอิตาลีนำไปสู่ความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อนักการเมืองและระบบการเมืองโดยรวม ท้ายที่สุดนำไปสู่การปฏิรูประบอบการเลือกตั้งในทั้งสองประเทศ โดยการผลักดันจากประชาชนที่ตื่นตัวทางการเมือง (Norris, 1995) โดยเป้าหมายของการออกแบบระบบการเลือกตั้งใหม่ คือ การสร้างระบบการเลือกตั้งที่มั่นคงแข็งแรงพอต่อการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ แต่ก็ยืดหยุ่นพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (Bastian & Luckham, 2003)

ทั้งนี้ แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั่วโลกต่อการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในระยะหลัง มีกระแสเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ที่มีการทำประชามติในอิตาลี ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งจากระบบเสียงข้างมากไปสู่ระบบสัดส่วนมากขึ้น ไม่ว่าจะโดยการเพิ่มที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบสัดส่วนให้มากขึ้น หรือไม่ก็เปลี่ยนจากระบบเสียงข้างมากไปเป็นระบบสัดส่วนเต็มรูป (Reynolds, Reily, & Ellis, 2005, p. 24)

นอกจากที่มาของระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในประเทศหนึ่ง ๆ จะมาได้จากหลายทางและหลายเหตุปัจจัยแล้ว ผลกระทบของการเลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งก็อาจจะแตกต่างกันไป ผลลัพธ์อาจจะไม่ตรงกับที่ผู้ร่างตั้งใจไว้หรือคาดการณ์ไว้ อาจจะมีผลกระทบบางประการที่นอกเหนือการคาดคิด และอาจจะส่งผลร้ายแรงในระยะยาว และในหลายกรณี ผลประโยชน์ทางการเมืองระยะสั้นของชนชั้นนำทางการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบและระบบการเลือกตั้งมากกว่าการมองการณ์ไกลถึงผลกระทบที่จะตามมาในระยะยาว ผลการวิจัยพบว่า ในบรรดาสถาบันการเมืองทั้งหลาย ระบบเลือกตั้งเปลี่ยนง่ายที่สุดและถูกบิดเบือนเพื่อเอาไปรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนำบางกลุ่มได้ง่ายที่สุด (Horowitz, 1997, 2003)

ประเด็นสำคัญคือ การออกแบบระบบการเลือกตั้งมิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศทางการเมือง แต่เป็นผลจากกระบวนการต่อรองและการแข่งขันระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่มีอำนาจและผลประโยชน์แตกต่างกัน รวมทั้งเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมที่เคยดำรงอยู่ก่อนหน้าเป็นตัวเปรียบเทียบ คำถามสำคัญอย่างยิ่งคือ ใครเป็นคนออกแบบ และกระบวนการ ขั้นตอน และกลไกในการออกแบบเป็นอย่างไร การออกแบบสถาบันการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมืองที่มีการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ที่ต้องสนใจเรื่องนี้เพราะบทเรียนจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกชี้ให้เห็นว่าการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่ต่างกันส่งผลกระทบที่สำคัญต่อคุณภาพของการเมืองในสังคม ระบบเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสถาบันการเมืองที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Reynolds, 2002; Lijphart, 2004; Reilly, 2006)

งานวิจัยชิ้นนี้จะใช้แนวคิดทฤษฎีเรื่องการออกแบบสถาบันการเมือง และการเมืองของการออกแบบระบบเลือกตั้งมาศึกษาการผลักดันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกติกาสำคัญในการกำหนดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในระบบการเมืองไทย โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์บริบททางการเมือง ความสัมพันธ์ทางอำนาจ และแรงจูงใจทางการเมืองของตัวแสดงที่เป็นพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญในการเปลี่ยนกติกา ทั้งยังเป็นผู้ที่มีสิทธิอำนาจตามกฎหมายในการนำเสนอ อภิปราย และกำหนดรูปแบบกติกาของการแข่งขันผ่านบทบาทของการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

5. ผลการศึกษา

5.1 ความเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญบับ พ.ศ. 2560

ระบบเลือกตั้งที่ถูกออกแบบในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ร่างโดยคณะกรรมาธิการ 21 คนที่แต่งตั้งโดย คสช. และมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ซึ่งเป็นระบบเลือกตั้งที่แตกต่างจากทุกระบบที่ประเทศไทยเคยใช้มาก่อน ไม่ว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งก่อนปี พ.ศ. 2540 ระบบที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และระบบที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560) นับตั้งแต่มีการนำระบบเลือกตั้งนี้มาใช้ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาต่าง ๆ หลากหลายแง่มุมที่ระบบเลือกตั้งนี้ก่อให้เกิดขึ้น โดยประเด็นที่วิจารณ์มีหลากหลายประเด็นตั้งแต่ การทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่อ่อนแอ อันนำไปสู่รัฐบาลผสมจำนวนมากพรรคที่ขาดประสิทธิภาพ การทำให้เกิดพรรคขนาดเล็กจำนวนมากในระบบการเมืองและพรรคขนาดเล็กที่ไม่ได้มีฐานเสียงแน่นหนาจากประชาชน แต่กลับมีอำนาจต่อรองในสภาและในการตั้งรัฐบาล ทำให้เกิดปัญหาธนกิจการเมืองและการต่อรองย้ายพรรคอย่างเข้มข้นในสภา ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองเนื่องจากมีระบบหลายพรรคที่กระจัดกระจาย ความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท แต่ประชาชนมีสิทธิเลือกได้เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น เจตนารมณ์ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงไม่สามารถถูกสะท้อนออกอย่างเต็มที่เพราะแม้ไม่ชอบผู้สมัครที่พรรคส่งมาก็จำใจต้องเลือกเนื่องจากกลัวพรรคที่ตนสนับสนุนจะไม่ได้คะแนน หรือในทางกลับกันชอบผู้สมัครในเขตเลือกตั้งของตนแต่ไม่ชอบพรรคที่ผู้สมัครรายนั้นสังกัด เมื่อลงคะแนนให้ผู้สมัครก็ทำให้พรรคที่ตนไม่ชอบได้คะแนนไปด้วย นอกจากนั้นระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมยังถูกวิจารณ์ว่าทำให้การแข่งขันเชิงนโยบายลดน้อยลง เพราะสร้างแรงจูงใจให้ทุกพรรคต้องแข่งขันแย่งคะแนนกันในระบบเขต ทำให้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการหาเสียงเลือกตั้งเน้นไปที่การคัดสรรและแย่งชิงตัวผู้สมัครที่มีฐานเสียงดีเป็นที่รู้จักกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้สมัครจากตระกูลการเมืองดังหรือผู้มีอิทธิพลลงสมัครในระบบเขต ทำให้การแข่งขันในระบบเขตมีความดุเดือดเข้มข้น มีการใช้อิทธิพลและเงินสูงขึ้นในการเลือกตั้ง

รวมถึงทำให้การเมืองแบบอุปถัมภ์มีอิทธิพลสูงขึ้นในการกำหนดชัยชนะในการเลือกตั้ง (พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, 2562; ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2565)

จากปัญหาและจุดอ่อนข้อบกพร่องของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ที่ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวาง นำไปสู่ความพยายามผลักดันทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาเพื่อให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้ง โดยความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกติกาการเลือกตั้งนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นการประชุมรัฐสภาและการจัดตั้งรัฐบาลในปลายปี พ.ศ. 2562 เนื่องจากพรรคการเมืองหลายพรรคทั้งพรรคร่วมฝ่ายค้าน เช่น พรรคเพื่อไทย พรรคอนาคตใหม่ พรรคประชาชาติ และพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ก็เสนอประเด็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งประกอบกับการแก้ไขประเด็นอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 เป็นประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งกับผู้สนับสนุนพรรคของตนในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2562 (ประชาไท, 17 มีนาคม 2562) กติกาการเลือกตั้งกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองที่เผยให้เห็นความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างกลุ่มการเมืองในสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญ ในส่วนถัดไปจะอธิบายที่มา กระบวนการ และความเคลื่อนไหวในการแก้กติกาการเลือกตั้ง

5.2 การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง: การต่อสู้เพื่อกำหนดกติกาและความได้เปรียบในสนามการเลือกตั้ง

ในส่วนนี้จะอภิปรายพัฒนาการของการเคลื่อนไหวแก้รัฐธรรมนูญของบรรดาพรรคการเมืองในสภาตามลำดับเวลาตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2563 มาจนถึงปี พ.ศ. 2565 เพื่ออธิบายให้เข้าใจว่าแต่ละพรรคเสนอร่างแก้ไขในประเด็นใดบ้างและมีประเด็นใดที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา หากเราพิจารณาเส้นทางของการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองจะพบว่ามีการผลักดันจากพรรคการเมืองตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2563 โดยในช่วงแรกพรรคการเมืองในแต่ละฝั่งยังทำงานร่วมกันอย่างค่อนข้างมีเอกภาพ กล่าวคือ ร่างแก้ไขที่ถูกยื่นเข้าสู่สภาเป็นร่างที่ยื่นในนามของพรรคแนวร่วมรัฐบาลกับพรรคแนวร่วมฝ่ายค้าน มากกว่าที่จะเป็นร่างที่เสนอในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

ต่อมาในช่วงวันที่ 17-18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 รัฐสภาได้ประชุมเพื่ออภิปรายญัตติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมด 7 ฉบับที่มีการยื่นเข้ามาให้สภาพิจารณาทั้งร่างของภาคประชาชน ร่างจากฝ่ายรัฐบาล และร่างของฝ่ายค้าน ผลการลงมติปรากฏว่ารัฐสภาลงคะแนนเห็นชอบในหลักการเฉพาะร่างของพรรคร่วมฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาลอย่างละฉบับ โดยการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญในสภาครั้งแรกนี้มีการนำเสนอประเด็นการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเข้ามาด้วย โดยพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอ แต่เมื่อพิจารณาจากผลการลงมติที่ร่างนี้ถูกปฏิเสธไปด้วยเสียงท่วมท้น สะท้อนว่าในช่วงเวลาดังกล่าว พรรคการเมืองต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจนและไม่มีฉันทามติในเรื่องกติกาการเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังที่ปรากฏว่าเสียงเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งได้รับคะแนนเห็นชอบเพียง 268 เสียง ไม่รับ 19 เสียง และงดออกเสียงสูงถึง 432 เสียง (โพสต์ทูเดย์, 18 พฤศจิกายน 2563)

ต่อมาความพยายามผลักดันให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนี้ แม้จะผ่านสภาในวาระที่หนึ่ง แต่สุดท้ายก็ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบ

ของสภาจนลุล่วง เนื่องจากมีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจนระหว่างพรรคร่วมฝ่ายค้านและพรรครัฐบาล หลังจากการผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับล้มเหลวเนื่องจากการขาดฉันทามติระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ เปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางการเมืองหันมาผลักดันประเด็นการแก้ไขเป็นรายมาตรามากกว่าที่จะมุ่งแก้ไขทั้งฉบับ และการยื่นข้อเสนอแก้ไขจะทำในนามของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมากกว่าการผลักดันในนามรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน

ในช่วงเดือนมิถุนายน 2564 เริ่มเห็นความเคลื่อนไหวระลอกสองของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสภาตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยมีการผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านรวมถึง 13 ฉบับในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การแก้ไขอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ยกเลิกยุทธศาสตร์ชาติ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม การเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจายอำนาจ และการเปลี่ยนระบบเลือกตั้ง (ไทยรัฐออนไลน์, 23 มิถุนายน 2564)

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาทั้งหมด ชัดเจนว่าประเด็นสำคัญที่พรรคการเมืองหลายพรรคให้ความสำคัญและเสนอร่างมามากที่สุดคือ ประเด็นระบบเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งร่างของพรรคพลังประชารัฐ และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งร่วมรัฐบาลด้วยกัน และพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นแกนนำฝ่ายค้าน

เวทีรัฐสภากลายเป็นพื้นที่ของการอภิปรายอย่างเข้มข้นอีกครั้งในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นที่มีการถกเถียงอภิปรายมากที่สุดคือ ประเด็นเรื่องอำนาจของ ส.ว. ในการเลือกนายกรัฐมนตรีและประเด็นระบบเลือกตั้ง สุดท้ายมีการลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาทั้งสิ้น 13 ฉบับในวันที่ 24 มิถุนายน ผลการลงมติพบว่าร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวน 12 ร่างไม่ผ่านความเห็นชอบในหลักการโดยรัฐสภา มีเพียงร่างเดียวเท่านั้นที่ผ่านความเห็นชอบ คือ ร่างที่ 13 ที่เกี่ยวกับการแก้ไขระบบเลือกตั้งซึ่งเสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภาและได้คะแนนเสียงจากวุฒิสมาชิกเกิน 1 ใน 3 (84 คะแนน) ทำให้เป็นเพียงร่างเดียวที่สามารถผ่านรัฐสภาในวาระแรกไปได้ (เดลินิวส์, 25 มิถุนายน 2564)

5.3 ข้อเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคการเมือง: การเมืองของการออกแบบกติกา

การที่รัฐสภารับหลักการร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ 24 มิถุนายน 2564 นับเป็นจุดนับหนึ่งที่จะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งอีกหลายระลอกในสภา ซึ่งจะมีผลเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเสียเปรียบและสนามแข่งขันทางการเมืองของไทยอย่างมีนัยสำคัญ

การเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งในรัฐสภาในปี พ.ศ. 2564 มีข้อเสนอจากพรรคการเมือง 3 พรรคหลัก คือ จากพรรคพลังประชารัฐและพรรคประชาธิปัตย์ในฝั่งรัฐบาล และพรรคเพื่อไทย แกนนำฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตาม ประเด็นหลักของการแก้ไขที่เสนอโดยทั้ง 3 พรรคนั้นกลับมีความเหมือนกันในแง่ระบบเลือกตั้งที่พึงปรารถนา คือ ทั้งหมดเสนอให้ประเทศไทยกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบเดิมที่เคยใช้สมัยรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งก็คือระบบผสมแบบ

เสียงข้างมากหรือระบบคู่ขนานที่มีบัตร 2 ใบ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท ทั้งผู้แทนเขตและผู้แทนบัญชีรายชื่อ โดยคำนวณคะแนนแยกต่างหากจากกัน แต่มีรายละเอียดแตกต่างกันเล็กน้อยดังนี้

5.4 ร่างของพรรคประชาธิปัตย์

เสนอให้มีการแบ่งสัดส่วน ส.ส. เป็น ส.ส. เขต 400 คน และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 100 คน (มาตรา 83) ซึ่งร่างของพรรคเพื่อไทยและพรรคพลังประชารัฐก็เสนอตัวเลขการแบ่งสัดส่วนนี้เช่นกัน และให้คำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 91) ทั้งนี้ไม่มีกำหนดเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ จำนวนผู้สมัคร ส.ส. เขตขั้นต่ำของพรรคที่จะส่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ รวมถึงไม่ได้เสนอแก้ไขในประเด็นอำนาจกกต. และระยะเวลาที่กกต. ต้องประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่จะถูกนำเสนอโดยพรรคพลังประชารัฐและเพื่อไทย

5.5 ร่างของพรรคพลังประชารัฐ

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ การผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเลือกตั้งโดยพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และเดิมเป็นพรรคที่ได้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมและสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญ 2560 มาก่อน แต่มาถึงปี พ.ศ. 2564 ได้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นระบบเลือกตั้ง (iLaw, 14 มิถุนายน 2564) หลังจากบริหารประเทศมาเป็นเวลา 2 ปี พรรคพลังประชารัฐเสนอให้แก้ระบบเลือกตั้งกลับไปใช้แบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มีบัตร 2 ใบ โดยประชาชนสามารถเลือก ส.ส. บัญชีรายชื่อและ ส.ส. เขต โดยใช้บัตรคนละใบและคำนวณคะแนนแยกจากกัน อย่างไรก็ตาม ระบบเลือกตั้งฉบับแก้ไขที่เสนอโดยพรรคพลังประชารัฐ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น มีความแตกต่างจากระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ในรายละเอียดปลีกย่อยหลายประการ คือ

หนึ่ง มีการลดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำสำหรับพรรคการเมืองที่จะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้พรรคเมืองต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากคะแนนเสียงรวมทั่วประเทศ จึงจะสามารถนำคะแนนเสียงเหล่านั้นมาคิดคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อได้ร่างของพลังประชารัฐลดเหลือเพียงร้อยละ 1

สอง ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชารัฐ เพิ่มหลักเกณฑ์ในมาตรา 91 ว่าพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100 เขตถึงจะมีสิทธิส่งรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำไว้

สาม ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชารัฐ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 กำหนดให้ต้องประกาศภายใน 60 วัน

สี่ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชารัฐ กำหนดเพิ่มในมาตรา 94 ว่า ในกรณีที่ต้องมีการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. ตามระบบแบ่งเขตขึ้นใหม่เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา “มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” หรือจัดเลือกตั้งซ่อม คะแนนเสียงนั้นก็จะไม่มีผลกระทบต่อจำนวนที่นั่งตามระบบบัญชีรายชื่อเดิม

ห้า ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ว่าบุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้อง “มาจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม” ในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพลังประชารัฐ เหมือนที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งแม้กระทั่งระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ยังกำหนดให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นต้อง “คำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง” (iLaw, 14 มิถุนายน 2564)

5.6 ร่างของพรรคเพื่อไทย

ข้อเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทยนั้นมีความคล้ายคลึงกับของพรรคพลังประชารัฐเป็นอย่างมาก จนอาจจะเรียกได้ว่าเป็นร่างเดียวกัน มีจุดที่ต่างกันเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในประเด็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และจำนวนผู้สมัคร ส.ส. เขตขั้นต่ำที่แต่ละพรรคการเมืองจะต้องส่งเพื่อให้ได้รับการคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทยเสนอให้มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเหลือเพียงร้อยละ 1 (มาตรา 91) จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ถึงจะมีสิทธิได้รับที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งประเด็นนี้เหมือนกับข้อเสนอของพรรคพลังประชารัฐ

ประเด็นที่แตกต่างระหว่างพรรคเพื่อไทยและพลังประชารัฐคือ คือ ร่างของเพื่อไทยเสนอลดอำนาจ กกต. จากเดิมที่มีอำนาจในเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งชั่วคราว เพิกถอนสิทธิในการรับสมัครหรือเลือกตั้ง รวมไปถึงการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่าการแจกใบเหลือง ใบส้ม หรือใบแดงแก่ผู้สมัคร ส.ส. โดยร่างของพรรคเพื่อไทยเสนอให้เป็นอำนาจของศาลในการวินิจฉัยแทน (มาตรา 92) และเพื่อไทยไม่ได้เสนอว่าเกณฑ์ขั้นต่ำว่าแต่ละพรรคต้องส่งผู้สมัคร ส.ส. เขตขั้นต่ำเท่าใดจึงจะได้รับการคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ ในขณะที่พลังประชารัฐเสนอจำนวน 100 คน เหตุผลที่แกนนำของแต่ละพรรคอภิปรายในสภาเพื่อสนับสนุนการแก้ไขดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ นายไพบูลย์ นิติตะวัน แกนนำและ ส.ส. บัญชีรายชื่อพรรคพลังประชารัฐให้เหตุผลว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นระบบเลือกตั้งที่ประชาชนคนไทยมีความคุ้นเคยอยู่แล้ว และที่ผ่านมาประชาชนพอใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีบัตร 2 ใบมากกว่า ดังนั้น เพื่อคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน จึงเสนอแก้ไขระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540

นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์อธิบายว่าที่เสนอแก้ระบบเลือกตั้งมิใช่เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองใดหรือแม้แต่ของพรรคประชาธิปัตย์ แต่เพื่อให้ประชาชนได้มีเสรีภาพในการเลือก ส.ส. มากขึ้น ทั้งเลือกคนและเลือกพรรค นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ ให้เหตุผลว่าระบบเลือกตั้งเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและเป็นประชาธิปไตย พรรคสนับสนุนการแก้ไขระบบเลือกตั้งเพราะหากไม่เปลี่ยนกติกาตรงนี้ ท้ายที่สุดการเมืองจะกลับไปสู่วังวนเดิม และปัญหาความขัดแย้งก็จะมีมากยิ่งขึ้น ส่วน นพ.ชลน่าน ศรีแก้ว แกนนำพรรคเพื่อไทยกล่าวว่า การกลับไปใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็เพื่อจุดประสงค์ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง พรรคใดชนะการเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งก็ควรได้เป็นรัฐบาล ด้านนายสุทิน คลังแสง ให้เหตุผลว่าที่ต้อง

แก้ระบบเลือกตั้งเพราะระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2560 เป็นระบบเลือกตั้งที่เขียนมาเพื่อสืบทอดอำนาจและขาดความเป็นประชาธิปไตย (บีบีซีไทย, 23 มิถุนายน 2564)

อย่างไรก็ตาม มีบางพรรคที่เสนอระบบเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป คือ พรรคก้าวไกล ที่แม้จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ ว่าเป็นระบบที่ดีกว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียว แต่ทางพรรคเสนอให้ใช้ระบบบัตร 2 ใบที่ใช้วิธีคิดคะแนนแบบระบบเยอรมนี ที่เรียกว่าระบบผสมแบบสัดส่วน (MMP- mixed-member proportional system) โดย นายปดิพัทธ์ สันติภาดา ส.ส.พิษณุโลก พรรคก้าวไกล อภิปรายให้เหตุผลว่า “ระบบเลือกตั้งเราไม่ควรมาเริ่มต้นคุยกันที่เทคนิค แต่ให้พูดในหลักการใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ 1) ระบบการเลือกตั้งที่ดีจะต้องสะท้อนเสียงของประชาชนให้มากที่สุด 2) ต้องสนับสนุนให้มีความเป็นธรรมของพรรคการเมืองทุกพรรค 3) สร้างความเข้มแข็งให้เป็นสถาบันการเมืองในระยะยาว” โดยเขาเสนอว่า “โจทย์ของการเมืองไทยในวันนี้ไม่เหมือนปี 2540 ประเด็นรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและการตรวจสอบถ่วงดุลยังสำคัญอยู่ แต่โจทย์ปัจจุบันและอนาคตมันชัดเจน คือการต่อสู้กับอำนาจเก่า อำนาจใหม่ ความคิดเก่าความคิดใหม่ ท่ามกลางความสับสนในการเปลี่ยนผ่าน ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องตอบโจทย์เอาอำนาจเก่าและอำนาจใหม่มาปะทะกันในสภา พรรคก้าวไกลจึงขอเสนอระบบการเลือกตั้งแบบ MMP เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ เป็นบัตรแบบ 2 ใบ และไม่สามารถโกงคำนวณได้” (มติชน, 25 มิถุนายน 2564) ทั้งนี้ เขาเชื่อว่าระบบ MMP ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกพรรคและเสียงของประชาชนทุกเสียงได้รับการสะท้อนออกในสภา

ต่อมาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ให้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ผ่านวาระที่ 2 จากที่ประชุมรัฐสภาในวันที่ 25 สิงหาคม 2564 โดยการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เสียงข้างมากของกรรมาธิการมีมติไม่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ที่พรรคจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเหมือนรัฐธรรมนูญ 2540 และไม่บังคับว่าพรรคการเมืองใดจะส่งผู้สมัครระบบบัญชีรายชื่อได้จะต้องส่งผู้สมัครส.ส.ไม่ต่ำกว่า 100 เขตก่อน (ตามร่างที่เสนอโดยพรรคพลังประชารัฐ) หรือสรุปได้ว่ากรรมาธิการยึดตามร่างของพรรคประชาธิปัตย์เป็นหลัก

ในวันที่ 10 กันยายน 2564 ที่ประชุมรัฐสภานัดลงมติในวาระ 3 สำหรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และ 91 ที่ทางพรรคประชาธิปัตย์นำโดย นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ ส.ส. บัญชีรายชื่อ และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) เป็นผู้เสนอ ผลการลงมติปรากฏว่า รัฐสภาเห็นชอบผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงที่ชัดเจน คือ เห็นชอบ 472 เสียง (ส.ส. 323 เสียง และ ส.ว. 149 เสียง) ไม่เห็นชอบเพียง 33 เสียง (ส.ส. 23 เสียง และ ส.ว. 10 เสียง) และงดออกเสียง 187 เสียง (ส.ส. 121 เสียง และ ส.ว. 66 เสียง) (โพสต์ทูเดย์, 10 กันยายน 2564)

ตารางที่ 1 ลำดับความเคลื่อนไหวเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง (2563-2564)

เวลา	ข้อเสนอ	หมายเหตุ
18 พฤศจิกายน 2563	รัฐสภาลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 7 ร่าง ที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และภาคประชาชน	สภารับรองสองร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ร่างที่เสนอโดยพรรคเพื่อไทย และพรรคพลังประชารัฐ ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
11 มีนาคม 2564	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยประเด็นว่ารัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยตุลาการเสียงข้างมากมีมติว่า "รัฐสภามีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการทำประชามติก่อน"	
17 มีนาคม 2564	ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เสนอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ผ่านการลงมติในวาระที่สาม	
23-24 มิถุนายน 2564	รัฐสภาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 13 ร่างที่เสนอโดยพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาล	ร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ผ่านการเห็นชอบจากสภาเพียงร่างเดียว
25 สิงหาคม 2564	ที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งในวาระสอง	
10 กันยายน 2564	ที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งในวาระสาม	ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่อง ระบบเลือกตั้งกลายเป็นร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ร่างแรกที่ประสบความสำเร็จผ่านการลงมติของที่ประชุมรัฐสภา (ส.ว. จำนวน 149 คนลงมติเห็นชอบ)
21 พฤศจิกายน 2564	ราชกิจจานุเบกษาประกาศใช้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนระบบเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ	

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนบทความ

เมื่อวิเคราะห์ผลการลงมติโดยแยกดูตามพรรคการเมืองพบว่า พรรคการเมืองที่ประกาศสนับสนุนร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ พรรคเพื่อไทย (พท.) ซึ่งมี ส.ส. อยู่ 134 เสียง พรรคพลังประชารัฐ (พปชร.) 119 เสียง และพรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) เจ้าของร่างที่มี 48 เสียง ซึ่งทั้งสามพรรคเป็นผู้ผลักดันให้กลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ตั้งแต่ต้นในช่วงเดือนมิถุนายน สำหรับพรรคภูมิใจไทยซึ่งเหลือ 59 เสียงในสภาและมีฐานะเป็นพรรคขนาดกลาง มีมติพรรคให้สมาชิกพรรคงดออกเสียงตั้งแต่วาระที่ 1 ถึงวาระที่ 3 ส่วนพรรคก้าวไกลที่มี 53 เสียง แสดงจุดยืนของพรรคต่อสาธารณชนว่า สนับสนุนระบบเลือกตั้งที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบ 2 ใบ แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีคำนวณคะแนนตามร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งเป็นระบบแบบคู่ขนาน (Parallel System) ที่ยึดตามรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่สนับสนุนระบบบัตร 2 ใบที่คำนวณคะแนนแบบระบบเยอรมนี จึงประกาศงดออกเสียง นอกจากนั้น พรรคก้าวไกลยังแสดงความผิดหวังที่การแก้รัฐธรรมนูญถูกลดทอนให้เหลือเพียงการแก้ระบบเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวมากกว่าที่จะมีการร่างใหม่ทั้งฉบับ (มติชน, 10 กันยายน 2564)

พรรคขนาดเล็ก 2 พรรคที่ได้ประโยชน์จากระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียว โดยไม่มีฐานเสียงที่แข็งแกร่งในระบบเขต แต่มีฐานสนับสนุนกระจายในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ คือ พรรคเสรีรวมไทย ที่นำโดยพลตำรวจเอก เสรีพิศุทธ์ เตมียเวส และพรรครวมพลังประชาชาติไทยที่ก่อตั้งโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งมี ส.ส. 10 เสียง และ 5 เสียงตามลำดับ ร่วมโหวตคว่ำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในขณะที่บรรดาพรรคเล็กที่มี ส.ส. เพียงพรรคละ 1 คน เกือบทั้งหมดลงคะแนนไม่รับร่างแก้ไขระบบเลือกตั้งฉบับนี้ โดยให้เหตุลว่าจะนำประเทศไทยไปสู่ระบบ “เผด็จการรัฐสภา” ไม่ว่าจะเป็นพรรคพลังชาติไทย พรรคเพื่อชาติไทย พรรคพลเมืองไทย พรรคประชาธรรมไทย พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่ พรรคไทรักธรรม พรรคไทยศรีวิไลย์ และพรรครูไทยเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือไม่ใช่พรรคเล็กทุกพรรคลงคะแนนปฏิเสธร่างฉบับนี้ โดยมีพรรคเล็ก 2 พรรค (ที่ต่างมี ส.ส. เพียง 1 คน) คือ พรรคประชาภิวัฒน์ และพรรคประชาธิปไตยใหม่ ได้ลงคะแนนเห็นชอบ รวมถึงพรรคชาติไทยพัฒนา ซึ่งเป็นพรรคขนาดเล็ก 12 เสียง ที่สมาชิกทั้งหมดลงคะแนนรับร่าง เฉกเช่นเดียวกับพรรคชาติพัฒนาที่มีผู้แทนจำนวน 4 คน (บีบีซีไทย, 10 กันยายน 2564)

ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์เพื่อหาคำอธิบายคือ เหตุใดพรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงตัดสินใจสนับสนุนหรือคัดค้านระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ ตามรัฐธรรมนูญ 2540 ดังที่ปรากฏ โดยเฉพาะพรรคที่ตัดสินใจลงคะแนนไปในแนวทางที่อาจขัดกับผลประโยชน์ที่พรรคควรจะได้รับหากวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากระบบเลือกตั้งแบบผสมแบบเสียงข้างมากนั้นสร้างความได้เปรียบให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และทำให้พรรคขนาดเล็กแข่งขันยากและเสียเปรียบ เหตุใดพรรคพลังประชารัฐซึ่งสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ร่างโดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อย่างแข็งขันมาตั้งแต่การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 (ณัชชาภัทร อมรกุล 2564) แต่เหตุใดเมื่อถึงปี พ.ศ. 2564 จึงหันมาผลักดันการแก้ไขระบบเลือกตั้งให้

กลับไปใช้แบบรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งชัดเจนว่าจะทำให้คู่ต่อสู้สำคัญทางการเมืองของตนอย่างพรรคเพื่อไทยได้เปรียบอย่างมาก

หัวข้อถัดไปจะวิเคราะห์เหตุผลของแต่ละพรรคในการสนับสนุน (หรือไม่สนับสนุน) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบ

5.7 การเมืองของการแก้ไขระบบเลือกตั้ง: จุดยืน ยุทธศาสตร์และเหตุผลของตัวแสดงทางการเมืองในเกมกำหนดกติกา

เมื่อวิเคราะห์เหตุผลเบื้องหลังจุดยืนของแต่ละพรรคการเมืองพบว่า แต่ละพรรคสนับสนุนการแก้ไขปรับเปลี่ยนกติกาที่คิดว่าจะส่งผลดีที่สุดต่อโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรค โดยพิจารณาจากแบบแผนผลการเลือกตั้งในอดีตจนถึงการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ พรรคเพื่อไทยมีจุดยืนที่ชัดเจนและคงเส้นคงวาที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่เข้าใจได้จากกรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันทางการเมือง และกรอบวิเคราะห์แบบทางเลือกที่มีเหตุล (Rational Choice) เนื่องจากพรรคเพื่อไทยเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับที่หนึ่งในการเลือกตั้งของไทยและชนะการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดมาโดยตลอดภายใต้ระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่ริเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2540 ระบบบัตร 2 ใบทำให้พรรคการเมืองใหญ่ที่มีทรัพยากรแข็งแรงและฐานเสียงกว้างขวางอย่างเพื่อไทยได้เปรียบ เนื่องจากมีนโยบายที่เป็นที่นิยมจึงได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อมาก และมีผู้แทนที่มีฐานเสียงเข้มแข็งในระบบเขตโดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือ เมื่อรวมที่นั่งจากทั้งสองระบบเข้าด้วยกันพรรคเพื่อไทยจึงชนะเลือกตั้งโดยได้ที่นั่งเกือบครึ่งหนึ่งหรือเกินครึ่งหนึ่งมาโดยตลอดในช่วงปี พ.ศ. 2544-2554 ที่ประเทศไทยใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมาก (Phatharathananunth, 2008; Hicken, 2006) กติการการเลือกตั้งแบบระบบผสมเสียงข้างมากจึงเป็นระบบที่พรรคเพื่อไทยคุ้นเคย นอกจากนี้ ระบบผสมแบบเสียงข้างมากเลือกตั้งยังเป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อทำให้พรรคขนาดใหญ่ได้เปรียบโดยธรรมชาติ คือ พรรคขนาดใหญ่จะได้ที่นั่งเกินสัดส่วนคะแนนที่ตนเองได้รับ

ในขณะที่ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวทำให้พรรคขนาดใหญ่อย่างเพื่อไทยเสียเปรียบ เนื่องจากภายใต้ระบบนี้จะนำคะแนนทั้งหมดจากระบบเขตมาคำนวณหาจำนวน “ส.ส. พึงมี” ที่แต่ละพรรคจะได้รับ หลังจากนั้นจะจัดสรรที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อให้แต่ละพรรคโดยหักลบจากจำนวน ส.ส. เขตที่พรรคนั้นชนะเลือกไปแล้ว พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มักจะชนะเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจำนวนมาก จึงมีโอกาสน้อยมากหรือไม่มีเลยที่จะได้ที่นั่งส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งหากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งในอดีตย่อมเข้าใจได้ว่าเหตุใดพรรคเพื่อไทยมีเหตุผลที่จะต้องการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมกลับไปเป็นระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะพรรคเพื่อไทย (ตั้งแต่สมัยยังเป็นพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน) ชนะเลือกตั้งในระบบเขตในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเกือบครึ่งหนึ่งหรือเกินครึ่งของจำนวนที่นั่งในระบบเขตมาโดยตลอด คือ การเลือกตั้ง 2544 ไทยรักไทยชนะ ส.ส. เขต 200 ที่นั่ง, การเลือกตั้ง 2548 ไทยรักไทยชนะ

310 ที่นั่ง, การเลือกตั้ง 2550 พลังประชาชนชนะ 199 ที่นั่ง, และการเลือกตั้ง 2554 เพื่อไทยชนะ 204 ที่นั่ง (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2565) หมายความว่าในระบบจัดสรรปันส่วนผสม หากเพื่อไทยไม่ได้คะแนนรวมทั้งประเทศเกินครึ่งก็จะไม่ได้จัดสรรที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อแม้แต่คนเดียว ดังนั้น ที่นั่งรวมของพรรคจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ภายใต้กติกาบัตรใบเดียวพบว่า แม้เพื่อไทยยังชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับหนึ่งแต่ได้ที่นั่งลดลงอย่างมากคือ 136 ที่นั่ง (คิดเป็นร้อยละ 27.2) และไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งส.ส. บัญชีรายชื่อแม้แต่คนเดียว เพราะจำนวน ส.ส. เขตเกินกว่าจำนวน ส.ส. พึงมีที่พรรคควรจะได้รับ ซึ่งหากย้อนกลับไปสมัยที่ยังใช้ระบบบัตรเลือกตั้งสองใบแบบคู่ขนาน พรรคเพื่อไทย (ตั้งแต่สมัยไทยรักไทยและพลังประชาชน) จะได้ที่นั่งรวมทั้งสิ้นอยู่ระหว่าง 233-377 ที่นั่ง และได้ ส.ส. บัญชีรายชื่ออยู่ระหว่าง 34-67 ที่นั่ง (ประจักษ์ ก้องกีรติ 2565) ระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวจึงทำให้พรรคขนาดใหญ่อย่างเพื่อไทยเสียเปรียบ แม้ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 พรรคเพื่อไทยพยายามวางยุทธศาสตร์รับมือกับระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวด้วยการแยกไปตั้งอีกพรรคหนึ่ง คือ พรรคไทยรักษาชาติ เพื่อหวังเก็บ “คะแนนตกน้ำ” ในส่วนส.ส. เขต เพื่อจะได้ที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากพรรคไทยรักษาชาติถูกยุบไปเสียก่อน แกนนำพรรคเพื่อไทยจึงประเมินได้อย่างชัดเจนถึงผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่มีต่อโอกาสการชนะการเลือกตั้งของพรรค ดังที่นายสุทิน คลังแสง แกนนำพรรคเพื่อไทยชี้แจงว่า “เป็นจุดยืนของเรามาตลอด ระบบบัตรเลือกตั้ง 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นระบบที่ลงตัว... ไทยก็ใช้จนคุ้นชิน ซ้ำยังทำให้เห็นการเกิดขึ้นของพัฒนาการทางการเมือง... ประชาชนใช้สิทธิง่าย ชอบพรรคเลือกกาพรรค ชอบคนก็กาคน” (ไทยรัฐ, 26 สิงหาคม 2564)

หากวิเคราะห์เหตุผลทั้งหมดแล้ว การตัดสินใจทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยเพื่อสนับสนุนให้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมาก จึงเป็นการกระทำที่สมเหตุสมผลอย่างยิ่ง เพราะระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นระบบที่ทำให้พรรคเพื่อไทยมีโอกาสชนะลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด โดยเฉพาะการแบ่งสัดส่วนที่นั่งโดยให้น้ำหนักกับ ส.ส. เขตมากกว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อแบบ คือ มี ส.ส. เขตถึง 400 ที่นั่งและมี ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 100 ที่นั่ง เพราะในระบบเขตเป็นระบบที่ผู้ชนะอันดับหนึ่ง (แม้จะชนะเพียงแค่ 1 คะแนน) ได้ที่นั่ง ส่วนคะแนนของผู้แพ้ไม่ถูกนำไปคำนวณ ฉะนั้นความไม่เป็นสัดส่วนจึงเกิดขึ้น ภายใต้ระบบผสมแบบเสียงข้างมาก ยิ่งแบ่งสัดส่วนให้มี ส.ส. เขตมากเท่าใดก็จะยิ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบและทำให้ความไม่เป็นสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น (Taagepera & Shugart, 1989; Shugart & Wattenberg, 2001) ฉะนั้นจึงมีเหตุผลที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ทั้งพรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังประชารัฐ (ณ ขณะที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) สนับสนุนให้กลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบแบบเสียงข้างมากโดยมีสัดส่วนส.ส. เขตสูงกว่าส.ส. บัญชีรายชื่อถึง 4 ต่อ 1 (400:100) เพราะหากเพิ่มจำนวนส.ส. บัญชีรายชื่อมากขึ้น (เช่น 150 หรือ 200 ที่นั่ง) พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีโอกาสได้รับการจัดสรรที่นั่งสูงขึ้นจนเบียดแย่งที่นั่งไปจากพรรคใหญ่

พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีจุดยืนไม่มั่นคงเนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพ อันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของพรรคหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ที่ผลงานของพรรคถดถอยมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของพรรค จนนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่อดีตแกนนำพรรคและสมาชิกพรรคคนสำคัญย้ายออกจากพรรคไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น ซึ่งความขัดแย้งและความไม่ลงรอยระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคประชาธิปัตย์นี้ปรากฏเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง (ข่าวสด, 9 มีนาคม 2564)

ในช่วงแรกของการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปัตย์เสนอให้มีการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งเป็นจุดยืนเดียวกันกับพรรคเพื่อไทย จุดยืนเช่นนี้เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่เข้าใจได้และมีเหตุมีผล เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองใหญ่มายาวนานกว่าสองทศวรรษเคียงคู่กับพรรคเพื่อไทย นับตั้งแต่มีการนำระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแบบคู่ขนานโดยมีบัตรบัญชีรายชื่อ ทำให้การเมืองไทยเคลื่อนเข้าสู่ระบบพรรคใหญ่ 2 พรรค โดยพรรคที่ได้ประโยชน์มากที่สุดจากกติกานี้คือ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย ทั้งสองพรรคได้คะแนนและที่นั่งในสัดส่วนที่มากทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อเหนือกว่าพรรคการเมืองที่เหลือในระบบ จนทำให้การเมืองไทยกลายสภาพเป็นการช่วงชิงความนิยมระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคเท่านั้น ระบบเลือกตั้งที่เน้นทั้งคนทั้งพรรคทำให้พรรคการเมืองเก่าแก่อย่างพรรคประชาธิปัตย์ที่มีชื่อเสียงของพรรคเป็นที่รู้จักจดจำ และมีนักการเมืองที่ครองตำแหน่งหลายสมัยในหลายจังหวัด ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เล็งเห็นว่าพรรคจะได้ประโยชน์จากระบบผสมแบบเสียงข้างมากซึ่งออกแบบมาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่

เมื่อมีการเปลี่ยนมาใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสมบัตรใบเดียวในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 พรรคประชาธิปัตย์ตกจากการเป็นพรรคอันดับ 2 กลายมาเป็นพรรคอันดับ 4 ได้ที่นั่งลดลงเหลือเพียง 53 ที่นั่ง โดยได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 20 ที่นั่ง จากที่ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2554 พรรคเคยได้ที่นั่งรวมสูงถึง 96-165 ที่นั่ง และเคยได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อสูงถึง 43 ที่นั่ง (ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554) แน่นอนว่าผลการเลือกตั้งที่ถดถอยลงเป็นผลจากปัจจัยด้านนโยบายและปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคด้วย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก และตัดโอกาสของพรรคขนาดใหญ่ที่จะได้จัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อจำนวนมาก ส่งผลกระทบสำคัญต่อพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุผลนี้ ทำให้ผู้บริหารพรรคเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งกลับไปใช้ระบบบัตร 2 ใบเหมือนสมัยรัฐธรรมนูญ 2540 ดังที่นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ อธิบายสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งดังกล่าวว่า

> *กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขหรือฉบับใหม่นี้ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากขึ้น เพราะการเลือกตั้งโดยใช้บัตรใบเดียวนั้น ต้องเอาคนกับพรรคมามัดรวมกัน ประชาชนไม่สามารถแยกได้ว่าต้องการเลือกคนแต่ไม่เลือกพรรค หรือเลือกพรรคแต่ไม่เลือกคน เพราะฉะนั้นตัวบุคคล*

จะมีความสำคัญสำหรับบัตรใบเดียว แต่ทำให้พรรคการเมืองดูเหมือนจะถูกด้อยค่าลงไป... (RYT9, 23 พฤศจิกายน 2564)

นายจุรินทร์ยังอธิบายเสริมว่าการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบนี้เป็นกติกาที่พรรคประชาธิปัตย์มีความพร้อม "ในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์คงไม่ต้องปรับอะไร เพราะคุ้นเคยกับระบบนี้อยู่แล้ว" (RYT9, 23 พฤศจิกายน 2564) ในขณะที่นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ ส.ส. จังหวัดนครศรีธรรมราช หนึ่งในแกนนำพรรคประชาธิปัตย์ที่สนับสนุนการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 อย่างแข็งขันคนหนึ่งเพราะเชื่อมั่นว่าระบบเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์กลับมาชนะการเลือกตั้งเป็นพรรคการเมืองหลักได้ โดยวิเคราะห์ว่าระบบบัตร 2 ใบจะทำให้พรรคการเมืองใหญ่เข้มแข็งขึ้น ในขณะที่พรรคขนาดเล็กจะหายไปจากระบบ (สยามรัฐ, 22 ตุลาคม 2564)

ในเวลาต่อมาเมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านไปเรียบร้อยแล้ว และต้องมีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งเกิดข้อถกเถียงในเรื่องสูตรหาร 100 และหาร 500 ปรากฏว่าเกิดความขัดแย้งในพรรคประชาธิปัตย์เป็น 2 แนวทาง ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนสูตรหาร 100 กับหาร 500 โดยกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 100 มีอาทิ นายสาธิต ปิตุเดชะ รองหัวหน้าพรรค ซึ่งมีสถานะเป็นประธานกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ ฯลฯ ส่วนกลุ่มที่สนับสนุนสูตรหาร 500 มีอาทิ นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ ส.ส.ราชบุรี ซึ่งเป็นกรรมาธิการในนามตัวแทนพรรค นายพนิช วิกิตเศรษฐ์ และนายชัยชนะ เดชเดโช สุดท้ายทั้งสองกลุ่มไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องอนุญาตให้ ส.ส. ของพรรคลงมติตามที่แต่ละคนเห็นชอบ สะท้อนความขัดแย้งร้าวลึกภายในพรรครวมถึงการขาดภาวะการนำของผู้บริหารพรรค สุดท้ายในวันลงมติร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง การลงมติรอบแรก มีส.ส. ประชาธิปัตย์ 11 คน เห็นด้วยกับสูตรหาร 100 (ตามกมธ. เสียงข้างมาก) จำนวน 11 คน ไม่เห็นด้วย 34 คน และงดออกเสียง 1 คน ส่วนรอบที่สองซึ่งต้องเลือกระหว่างสูตรหาร 100 กับสูตรหาร 500 ปรากฏว่ามีส.ส. ประชาธิปัตย์ 37 คนสนับสนุนสูตรหาร 500 ส่วนคนที่สนับสนุนสูตรหาร 100 เหลือ 4 คน และอีก 6 คนงดออกเสียง (iLaw, 12 กรกฎาคม 2565)

นักการเมืองสองกลุ่มในพรรคประชาธิปัตย์อธิบายต่อสาธารณะด้วยชุดเหตุผลคนละชุด ว่าเหตุใดพวกเขาจึงสนับสนุนสูตรคำนวณคนละสูตร แม้ว่าสนับสนุนระบบที่มีบัตร 2 ใบทั้งคู่ โดยฝ่ายที่สนับสนุนสูตรหาร 100 ให้เหตุผลว่าทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและสอดคล้องกับหลักการของการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบบัตร 2 ใบที่ผ่านสภาไปแล้ว สำหรับฝ่ายที่สนับสนุนสูตรหาร 500 ชี้แจงว่าเป็นการป้องกัน "เผด็จการรัฐสภา" เปิดโอกาสให้พรรคเล็กและนักการเมืองหน้าใหม่ เป็นระบบซึ่งมีความเป็นสากลและสร้างความเป็นสัดส่วนให้ทุกพรรค และเป็นการคำนวณที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2560 (iLaw, 12 กรกฎาคม 2565)

แต่สาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งสองแนวทางมาจากการประเมินผลกระทบของสูตรคำนวณที่ต่างกันต่อโอกาสการชนะการเลือกตั้ง ซึ่งเหตุผลของทั้งสองฝ่ายต่างมีน้ำหนักขึ้นอยู่กับจะใช้ข้อมูลใดในการประเมิน การประเมินผลกระทบที่ต่างกันของนักการเมืองในพรรคประชาธิปัตย์เป็นผลมาจากภูมิทัศน์ของระบบพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วหลังการเลือกตั้ง 2562 ที่มีการปรับกติกาและมีพรรคการเมืองใหม่ ๆ เกิดขึ้น พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงนี้มากที่สุดพรรคหนึ่ง บวกกับการขาดเอกภาพในพรรคทำให้พรรคไม่มีจุดยืนและยุทธศาสตร์ที่เห็นพ้องต้องกันในการประเมินว่ากติกาการเลือกตั้งแบบใดจะส่งผลดีต่อพรรคมากที่สุด

พรรคพลังประชารัฐเป็นอีกพรรคหนึ่งที่ขาดความเป็นเอกภาพภายในพรรค แต่สาเหตุผลักมาจากการช่วงชิงอำนาจนำภายในพรรคระหว่างผู้มีบารมีของพรรคสองคน คือ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา และ พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ ในช่วงที่มีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญ พรรคพลังประชารัฐภายใต้การนำของ พล.อ. ประวิตร สนับสนุนให้เปลี่ยนไปใช้ระบบเลือกตั้งที่มีบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะแกนนำพรรคประเมินจากผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 ว่าพรรคพลังประชารัฐเป็นพรรคขนาดใหญ่อันดับ 2 ซึ่งระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบจะยิ่งเพิ่มโอกาสให้พรรคพลังประชารัฐแข็งแกร่งและได้ที่นั่ง ส.ส. มากขึ้นเนื่องจากการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลทำให้พรรคสามารถสร้างผลงานและผลักดันนโยบายได้มาก บวกกับการที่พรรคมีอำนาจรัฐและทรัพยากรดึงดูดนักการเมืองหลายกลุ่มและตระกูลการเมืองหลากหลายจังหวัดเข้าสู่พรรคได้สำเร็จ ทำให้พรรคสามารถแข่งขันได้ทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ (จันจิรา ดิษเจริญ, 2566)

แกนนำพรรคพลังประชารัฐในขั้ว พล.อ. ประวิตร ที่นำโดย ร.อ. ธรรมนัส พรหมเผ่า เลขาธิการพรรค (ณ ขณะนั้น) ประเมินว่าในการเลือกตั้งครั้งถัดไป พรรคพลังประชารัฐจะได้ที่นั่ง ส.ส. เขตเพิ่มขึ้นอย่างมาก ฉะนั้นระบบเลือกตั้งบัตรใบเดียวจะทำให้พรรคหมดโอกาสที่จะได้ที่นั่ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นปัญหาแบบเดียวกับพรรคเพื่อไทย นอกจากนั้น การสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ยังได้ผลพลอยได้ที่สำคัญอีกประการ คือ การลดทอนที่นั่งของพรรคก้าวไกล เพราะนักการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยมในพรรคพลังประชารัฐตระหนักว่า ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสมของนายมีชัยซึ่งออกแบบมาเพื่อลดทอนที่นั่งของพรรคที่เคยครอบงำการเมืองไทยอยู่แต่เดิมอย่างพรรคเพื่อไทย แต่กลับส่งผลไม่คาดคิด (Unintended Consequences) คือ ทำให้พรรคการเมืองอย่างพรรคอนาคตใหม่ที่นำโดย นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้ที่นั่งจำนวนมากจนกลายเป็นพรรคอันดับ 3 ในเวลาเพียง 1 ปีหลังจัดตั้งพรรค เนื่องจากระบบเลือกตั้งบัตรใบเดียวทำให้คะแนนเสียง “ตกน้ำ” ของพรรคอย่างอนาคตใหม่ที่ส่วนใหญ่มิได้ชนะในเขตเลือกตั้ง แต่ได้คะแนนกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ กลายเป็นพรรคที่ได้จัดสรรที่นั่งระบบบัญชีรายชื่อมากที่สุด ฉะนั้น ในมุมมองของแกนนำพรรคพลังประชารัฐ วิธีที่จะทำให้พรรคก้าวไกล (ซึ่งเป็นพรรคที่ต่อเนื่องจากพรรคอนาคตใหม่) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองหัวก้าวหน้าให้กลายเป็นพรรคที่มีขนาดเล็กลง ก็ต้องเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบ

รัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งคาดการณ์กันว่าจะทำให้พรรคก้าวไกลเหลือที่นั่งเพียง 30-40 ที่นั่ง จนไม่สามารถเป็นตัวแสดงสำคัญทางการเมืองได้อีก (กรุงเทพธุรกิจ, 16 มิถุนายน 2564)

ฉะนั้นจึงพบว่าในช่วงที่การมีถกเถียงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคและประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการหันกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะเสี่ยงที่จะทำให้มีพรรคการเมืองใหญ่พรรคเดียวครอบงำรัฐสภา หรือปรากฏการณ์ที่อดีตแกนนำมวลชนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลไทยรักไทยสมัยปี พ.ศ. 2548-2549 เรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” กลับมีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ แกนนำพรรคพลังประชารัฐออกมาตอบโต้ข้อกล่าวหาเรื่องเผด็จการรัฐสภาดังกล่าว นายไพบูลย์ นิติตะวัน แกนนำสำคัญของพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเคยต่อต้านรัฐบาลไทยรักไทยที่นำโดยนายทักษิณ ชินวัตร ในช่วงความขัดแย้งเสื้อสี ออกมาผลิตคำอธิบายปกป้องระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบเสียงข้างมากที่เคยใช้ในช่วงการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544-2554 ว่า

ในแง่ของข้อเสีย ถ้าเกิดมีการเลือกตั้ง แล้วมีพรรคใดได้เสียงมากจนเกินกึ่งหนึ่ง อาจถูกเรียกว่าเป็นเผด็จการ บางคนมองว่าเป็นระบบที่ทำให้ความนิยมมากขึ้นจนเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งถ้าเกินกึ่งหนึ่งจริง แสดงว่าประชาชนตัดสินอย่างนั้น ผมก็ถามกลับว่าแต่ละเสียงก็มาจากประชาชน เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงประชาชนไม่ใช่เหรอ ถ้าเราเคารพระบบประชาธิปไตยจริง เราก็ต้องยอมรับตามนั้น (ไทยรัฐ, 26 สิงหาคม 2564)

ความมุ่งหมายของพลังประชารัฐที่จะเติบโตเป็นพรรคใหญ่อันดับหนึ่งเป็นสาเหตุผลักดันให้แกนนำพรรคภายใต้การนำของ พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ และ ร.อ. ธรรมนัส พรหมเผ่า สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้ง โดยมีความสอดคล้องกับพรรคเพื่อไทยที่เป็นพรรคใหญ่ ทว่าในเวลาต่อมา เมื่อเข้าสู่ครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2565 เมื่อรัฐบาลใกล้ครบวาระ สถานการณ์ทางการเมืองและสถานการณ์ภายในพรรคเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ผลสำรวจคะแนนนิยมทุกสำนักชี้ว่าในการเลือกตั้งครั้งใหม่พรรคเพื่อไทยจะชนะมาเป็นอันดับหนึ่งด้วยคะแนนเสียงแบบแลนด์สไลด์ ส่วนภายในพรรคพลังประชารัฐก็เกิดความขัดแย้งรุนแรง หลังจากที่ปรากฏว่ามีการเคลื่อนไหวของ ร.อ. ธรรมนัส เพื่อ “โค่นล้ม” พล.อ. ประยุทธ์ ลงจากตำแหน่งในช่วงที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนทำให้ พล.อ. ประยุทธ์ ตัดสินใจปลด ร.อ. ธรรมนัส จากคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้น ร.อ. ธรรมนัส ซึ่งเป็นนักการเมืองคนสนิทของ พล.อ. ประวิตร นำ ส.ส. จำนวนหนึ่งของพรรคย้ายไปตั้งพรรคใหม่ นอกจากนั้น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่สนับสนุน พล.อ. ประยุทธ์ และ พล.อ. ประวิตร ในพรรคพลังประชารัฐก็ปรากฏชัดยิ่งขึ้น (ไทยรัฐ, 10 กันยายน 2564)

จุดยืนที่เปลี่ยนกลับไปกลับมาของพรรคพลังประชารัฐในประเด็นการแก้ไขระบบเลือกตั้งจึงมีสาเหตุสำคัญมาจากการต่อสู้ขัดแย้งภายในพรรคระหว่างผู้นำพรรคที่เป็นอดีตแกนนำคณะรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 สองคนคือ พล.อ. ประยุทธ และ พล.อ. ประวิตร ซึ่งมียุทธศาสตร์ในการรักษาอำนาจแตกต่างกัน และมีจุดยืนท่าทีต่อพรรคเพื่อไทยแตกต่างกัน

อย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างฝ่ายที่มองว่าพรรคเพื่อไทยเป็นศัตรูคู่ขัดแย้งหลัก กับฝ่ายที่ต้องการประนีประนอมและมองว่าสามารถทำงานร่วมกับพรรคเพื่อไทยได้[5]

สำหรับพรรคภูมิใจไทยนั้นมีจุดยืนงดออกเสียงตอนแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนกลับมาเป็นระบบบัตร 2 ใบ ซึ่งจุดยืนดังกล่าวนี้มีความสมเหตุสมผลในฐานะพรรคขนาดกลาง เพราะถ้าย้อนกลับไปดูผลการเลือกตั้งของพรรคภูมิใจไทยในอดีต ภูมิใจไทยเป็นพรรคขนาดกลางมาโดยตลอด และเป็นพรรคที่ถนัดแข่งขันในระบบเขตมากกว่าระบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากทำงานการเมืองแบบพรรคอุปถัมภ์ท้องถิ่นที่เน้นการสร้างเครือข่ายการเมืองที่เข้มแข็ง เน้นดูแลประชาชนในพื้นที่ในบางภูมิภาคเป็นหลัก แต่อัตลักษณ์พรรคและนโยบายพรรคไม่ได้โดดเด่น ทำให้ได้คะแนนบัญชีรายชื่อน้อย เช่น การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 ที่พรรคลงแข่งขันเป็นครั้งแรก ได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อเพียงร้อยละ 3.94 ทำให้ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเพียง 5 คน ฉะนั้นระบบเลือกตั้งแบบรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้พรรคขนาดใหญ่จึงไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้พรรคขนาดกลางอย่างภูมิใจไทยที่ไม่ได้มีฐานเสียงในระดับประเทศ ในขณะที่ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่เน้นความเป็นสัดส่วนมากขึ้นทำให้พรรคเติบโตจาก 34 ที่นั่งเป็น 51 ที่นั่งในการเลือกตั้ง 2562 เนื่องจากในหลายเขตเลือกตั้งในภาคอีสานและภาคกลางที่พรรคภูมิใจไทยแพ้ในระบบเขตแต่ได้คะแนนมาเป็นอันดับที่สอง คะแนนเหล่านี้ถูกจัดสรรมาเป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคด้วย ฉะนั้นพรรคขนาดกลางอย่างภูมิใจไทยจึงมีเหตุผลที่ไม่สนับสนุนระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบเสียงข้างมาก (สยามรัฐ, 5 กรกฎาคม 2565)

พรรคภูมิใจไทยเป็นพรรคการเมืองที่วางยุทธศาสตร์เป็นพรรคท้องถิ่นขนาดกลางที่ไม่ใหญ่เกินไปและไม่เล็กเกินไป คือ อยู่ระหว่าง 35-70 ที่นั่ง ความเป็นพรรคขนาดไม่ใหญ่เกินไปทำให้สร้างความเป็นเอกภาพภายในพรรคและควบคุมวินัยของสมาชิกพรรคได้ง่าย ในขณะเดียวกันการเป็นพรรคที่ไม่เล็กเกินไปทำให้พรรคสามารถมีอำนาจต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งภายใต้ระบบรัฐบาลผสม พรรคขนาดกลางกลายเป็นพรรคที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าพรรคขนาดใหญ่พรรคใดชนะมาเป็นอันดับหนึ่งแต่ไม่มีเสียงเกินครึ่งก็ต้องเชิญพรรคภูมิใจไทยเข้าร่วมรัฐบาล ทำให้พรรคภูมิใจไทยมีอำนาจต่อรองในการกำหนดตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญได้ ระบบเลือกตั้งที่ไม่เอื้อให้พรรคใหญ่จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้จึงเป็นระบบที่พรรคภูมิใจไทยต้องการ

สำหรับจุดยืนของพรรคเล็กเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เข้าใจได้ง่ายที่สุดในบรรดาตัวแสดงทางการเมืองทั้งหมด ปรากฏการณ์ที่พรรคการเมืองขนาดเล็กต่างพากันลงมติ

[5] ปัจจัยความขัดแย้งระหว่างนายทหารที่ผันตัวมาเป็นนักการเมืองทั้งสองรายนี้ยังสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมการลงคะแนนของวุฒิสมาชิก (ที่สนับสนุนนายพลแต่ละสาย) ที่ไม่ได้มีเอกภาพในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกติกาการเลือกตั้ง (ซึ่งต่างจากการลงมติในประเด็นอื่น ๆ ที่วุฒิสมาชิกต่างลงคะแนนไปในทิศทางเดียวกันมาโดยตลอด) ตั้งแต่ขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แก้ไขระบบเลือกตั้งกลับไปใช้บัตร 2 ใบ, การลงมติร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 พลิกกลับไปหนุนสูตรหาร 500 และการขาดประชุมสภาในวาระที่ 3 ที่ทำให้องค์ประชุมไม่ครบอีกด้วย (กรุงเทพธุรกิจ, 10 กันยายน 2564)

คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 เพราะพิจารณาว่าการแก้ไขดังกล่าวจะทำให้พรรคขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันในสนามการเลือกตั้งได้ กระทั่งมีแนวโน้มจะ “สูญพันธุ์” พรรคขนาดเล็กจึงผนึกกำลังกันและต่อสู้จนถึงวาระสุดท้ายทั้งพยายามต่อสู้ในสภา ระดมมวลชนมาสนับสนุน รวมถึงใช้ช่องทางกฎหมายผ่านศาลรัฐธรรมนูญ (ข่าวสด, 5 สิงหาคม 2565)

ในบรรดาตัวแสดงทางการเมืองทั้งหมด พรรคก้าวไกลมีจุดยืนและข้อเสนอที่แตกต่างจากตัวแสดงอื่นมากที่สุด กล่าวคือ พรรคก้าวไกลสนับสนุนให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ จึงไม่เห็นด้วยกับการแก้รัฐธรรมนูญรายมาตราเฉพาะระบบเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่าหากแก้เฉพาะกติกาการเลือกตั้ง แต่ไม่ปรับแก้โครงสร้างการเมืองทั้งหมด โดยเฉพาะอำนาจขององค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจของวุฒิสมาชิกตามบทเฉพาะกาลที่สามารถเลือกนายกฯ ได้ ที่มาของนายกฯ และอำนาจของกองทัพ ก็จะไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้

กล่าวเฉพาะในส่วนระบบเลือกตั้ง พรรคก้าวไกลไม่เห็นด้วยกับระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ใช้บัตรใบเดียวที่ออกแบบในรัฐธรรมนูญ 2560 แม้ว่าระบบดังกล่าวจะทำให้พรรคได้ประโยชน์จากคะแนนในระบบเขตที่พรรคไม่ชนะมาเป็นอันดับหนึ่งและถูกจัดสรรมาเป็นที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อ จนทำให้พรรคได้ที่นั่งบัญชีรายชื่อถึง 50 ที่นั่งในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 สูงที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองทั้งหมด เหตุผลที่พรรคก้าวไกลไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าเป็นระบบเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามหลักสากลและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ได้เต็มที่ คือ มี ส.ส. สองประเภทแต่มีบัตรใบเดียวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน, ประชาชนเลือกคนและพรรคแยกจากกัน นอกจากนั้น พรรคก้าวไกลยังชี้ว่าระบบจัดสรรปันส่วนผสมทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และระบบพรรคการเมืองโดยรวมขาดความเข้มแข็ง ทำให้เกิดปัญหา ส.ส. ปัดเศษ และความไม่โปร่งใสในการคำนวณคะแนน (มติชน, 8 กันยายน 2564; ไทยรัฐ, 28 กรกฎาคม 2565)

พรรคก้าวไกลมีข้อเสนอให้ประเทศไทยใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบ แต่คำนวณคะแนนโดยเน้นความเป็นสัดส่วนมากกว่าเน้นเสียงข้างมาก กล่าวคือ พรรคก้าวไกลสนับสนุนระบบเลือกตั้งผสมแบบเยอรมนีที่เรียกโดยย่อว่าระบบ MMP (Mixed-Member Proportional System) เพราะเห็นว่าระบบนี้มีข้อดีและเหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทยมากกว่าระบบผสมแบบเสียงข้างมาก/คู่ขนานแบบ MMM (Mixed-Member Majoritarian System) ที่เคยใช้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งจุดยืนนี้ทำให้พรรคก้าวไกลแตกต่างจากพรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ และพลังประชารัฐ

เหตุผลที่พรรคก้าวไกลสนับสนุนระบบเลือกตั้งผสมแบบสัดส่วนเพราะเห็นว่า ระบบนี้สะท้อนเสียงของประชาชนได้มากที่สุดเพราะมีบัตรสองใบประชาชนได้เลือกทั้งคนที่รักและพรรคที่ชอบ จึงสร้างความเป็นสัดส่วนได้โดยที่ไม่ตัดสิทธิประชาชนเหมือนระบบบัตรใบเดียว ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกพรรคเพราะได้ที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนนิยมของพรรค ป้องกันไม่ให้เกิดพรรคขนาดใหญ่พรรคเดียวครอบงำระบบการเมือง เอื้อให้เกิดพรรคการเมืองทางเลือกที่หลากหลาย และสร้างความเข้มแข็งให้ระบบพรรคการเมืองในระยะยาวเพราะไม่มี

พรรคขนาดเล็กมากเกินไปจนกระจัดกระจาย พรรคก้าวไกลยังเน้นว่าระบบเยอรมนีเป็นระบบที่มีความเป็นสากลเพราะใช้ในหลายประเทศและทดลองแล้วว่าประสบความสำเร็จทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและได้รัฐบาลประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ (เดลินิวส์, 16 มิถุนายน 2564)

นอกเหนือจากเหตุผลในเชิงความเป็นธรรมของคะแนน ความเป็นสากลของระบบเลือกตั้ง และขนาดของพรรคการเมืองแล้ว อีกปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เข้าใจการกำหนดจุดยืนของแต่ละพรรคการเมืองในการผลักดันระบบเลือกตั้งต่างระบบกันได้ดีขึ้นคือ ลักษณะและแนวทางการสร้างองค์กรพรรคการเมืองที่แตกต่างกันของแต่ละพรรค ภูมิใจไทยเป็นพรรคการเมืองที่เน้นการทำงานการเมืองเชิงพื้นที่ในเขตเลือกตั้งผ่านการเมืองเชิงเครือข่ายอุปถัมภ์ หรือที่เรียกว่าการเมืองแบบ “บ้านใหญ่” มิใช่การเมืองเชิงนโยบายระดับชาติ ฉะนั้น ภูมิใจไทยจึงไม่สนับสนุนระบบเลือกตั้งผสมแบบบัตร 2 ใบที่มีการคำนวณที่นั่งบัญชีแยกต่างหาก ในขณะที่พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่ทำงานการเมืองทั้งในเชิงการเมืองนโยบายและการเมืองเชิงพื้นที่แบบบ้านใหญ่อุปถัมภ์ผสมผสานกัน ดังนั้น จึงสนับสนุนระบบเลือกตั้งผสมแบบเสียงข้างมากที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองที่มีทั้งคะแนนนิยมพรรคและตัวผู้สมัครในระบบเขตที่เข้มแข็ง

ในขณะที่พรรคก้าวไกลเป็นพรรคที่เน้นทำงานการเมืองแบบใหม่ที่ไม่อิงอาศัยตระกูลการเมืองและเครือข่ายอุปถัมภ์ในพื้นที่ หากมุ่งขับเคลื่อนการเมืองผ่านชุดนโยบายและอุดมการณ์ระดับชาติเพื่อสร้างความนิยมต่อพรรค ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับผู้สมัครจึงมิได้สร้างผ่านผู้สมัครตระกูลการเมืองบ้านใหญ่และเครือข่ายหัวคะแนน แต่ยึดโยงผ่านความคิดและนโยบาย ลักษณะการสร้างพรรคเช่นนี้ทำให้ พรรคก้าวไกลมีกระแสสนับสนุนและคะแนนนิยมพรรคดี แต่ขาดผู้สมัครที่มีฐานเสียงเข้มแข็งในระบบเขต จึงยากที่จะชนะที่นั่งจำนวนมากในระบบเขตได้ ดังนั้น ระบบผสมแบบเยอรมนีที่นำคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคมาเป็นตัวตั้งในการคำนวณที่นั่ง ส.ส. ทั้งหมดย่อมทำให้พรรคก้าวไกลมีโอกาสได้ที่นั่งสูงขึ้น อย่างไรก็ดี พรรคก้าวไกลไม่ได้เสนอร่างแก้ไขเฉพาะระบบเลือกตั้งเข้าสู่สภาเนื่องจากต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้น เมื่อร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระสุดท้ายมีเพียงร่างที่เสนอให้แก้ระบบเลือกตั้งกลับไปใช้แบบบัตร 2 ใบเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 พรรคก้าวไกลจึงมีมติงดออกเสียง (Voice Online, 10 กันยายน 2564)

6. สรุป: การเมืองของการเปลี่ยนกติกาและผลประโยชน์ที่บรรจบกันของพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ผลการศึกษาของงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การแก้ไขระบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เป็นตัวอย่างสำคัญของการเมืองของการออกแบบสถาบัน (Politics of Institutional Design) ที่ชนชั้นนำทางการเมืองพยายามปรับเปลี่ยนกติกาเพื่อเพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมืองของตนเอง มากกว่าที่จะเป็นกระบวนการปฏิรูปสถาบัน

เพื่อยกระดับคุณภาพของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ แต่ละพรรคการเมืองพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขระบบเลือกตั้งไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์และโอกาสในการชนะการเลือกตั้งของแต่ละพรรคมากที่สุด โดยพิจารณาจากแบบแผนผลการเลือกตั้งในอดีตจนถึงแนวโน้มที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 เป็นฐานในการตัดสินใจแก้ไขระบบเลือกตั้ง

ข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่ง คือ จุดยืนของพรรคการเมืองในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนระบบเลือกตั้งนั้นตัดข้ามเส้นแบ่งการเป็นพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล หรือกล่าวอีกแบบหนึ่งได้ว่าจุดยืนทางการเมืองมิใช่ปัจจัยสำคัญ งานวิจัยพบว่าปัจจัยสำคัญอย่างแท้จริง 2 ประการในการอธิบายพฤติกรรมของพรรคการเมืองในการแก้ไขกติกาการเลือกตั้ง คือ ขนาดและลักษณะของพรรคการเมือง กล่าวคือพรรคขนาดใหญ่จะสนับสนุนระบบผสมแบบบัตรสองใบที่คำนวณคะแนนแยกจากกันเนื่องจากทำให้พรรคมีโอกาสได้รับที่นั่งมากขึ้น ในขณะที่พรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมที่ออกแบบตามรัฐธรรมนูญ 2560 เพราะทำให้พรรคได้รับจัดสรรที่นั่งจำนวนสูงขึ้น แต่นอกจากขนาดแล้ว ลักษณะของพรรคการเมืองก็มีความสำคัญ โดยพรรคที่มีความเข้มแข็งทั้งการเมืองเชิงนโยบายและการเมืองเชิงอุปถัมภ์จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบผสมแบบเสียงข้างมาก เพราะแข่งขันได้ดีในทั้งสองระบบ ในขณะที่พรรคการเมืองเชิงอุปถัมภ์แบบบ้านใหญ่จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งที่ให้น้ำหนักกับเขตเลือกตั้งมากกว่าบัญชีรายชื่อ สำหรับพรรคที่ถนัดการเมืองเชิงนโยบายโดยไม่เน้นการเมืองเชิงอุปถัมภ์ในพื้นที่จะสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่เน้นคะแนนบัญชีรายชื่อ

จากปัจจัยเรื่องขนาดและลักษณะของพรรค งานวิจัยชิ้นนี้จึงพบว่าพรรคการเมืองในฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย และพรรคขนาดเล็กมีจุดยืนสนับสนุนระบบเลือกตั้งแตกต่างกันไป เช่นเดียวกับแกนนำพรรคร่วมฝ่ายค้านอย่างพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล ก็มีระบบเลือกตั้งที่แต่ละฝ่ายปรารถนาไม่เหมือนกันโดยแต่ละพรรคมีจุดยืนในการแก้ไขระบบเลือกตั้งดังต่อไปนี้

พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่ชนะเลือกตั้งมาเป็นอันดับที่หนึ่งในการเลือกตั้ง 2562 และถนัดทั้งการเมืองเชิงนโยบายและการเมืองอุปถัมภ์เชิงพื้นที่ เป็นพรรคที่มีจุดยืนชัดเจนในการสนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบและใช้วิธีคำนวณคะแนนแบบปี พ.ศ. 2540 ตามระบบผสมแบบเสียงข้างมาก ส่วนพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนกลับไปใช้ระบบบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ เนื่องจากเคยเป็นพรรคใหญ่ในอดีต ในช่วงที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบ แต่สุดท้ายขาดความเป็นเอกภาพในพรรคเมื่อพิจารณาสูตรการคำนวณที่นั่ง สำหรับพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ก็สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบ ในขณะที่พรรคภูมิใจไทยซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลแต่เป็นพรรคขนาดกลางและเน้นการเมืองแบบอุปถัมภ์ท้องถิ่น เป็นพรรคที่สงวนท่าทีในการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบ และมีมติพรรคงดออกเสียง พรรคก้าวไกลซึ่งเป็นพรรคขนาดกลางและผลักดันการเมืองเชิงนโยบายมีจุดยืนสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กลับไปใช้ระบบผสมที่มีบัตร 2 ใบ แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีคำนวณที่ยึดตามรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยเสนอว่าระบบบัตร 2 ใบแบบเยอรมนี ซึ่งมีความ

เป็นสัดส่วนสูงเป็นระบบที่เหมาะสมกว่าสำหรับประชาธิปไตยไทย สำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็กส่วนใหญ่มีจุดยืนคัดค้านการเปลี่ยนกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งบัตร 2 ใบแบบรัฐธรรมนูญปี 2540 เนื่องจากเล็งเห็นว่าทำให้พรรคเล็กเสียเปรียบในการแข่งขัน

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีบัตรใบเดียวกลับไปเป็นระบบผสมแบบเสียงข้างมากที่มีบัตร 2 ใบตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เกิดขึ้นและสำเร็จลงได้เพราะผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคในระบบการเมืองไทย คือ พรรคเพื่อไทย และพรรคพลังประชารัฐ มีความสอดคล้องกัน แม้ว่าจะอยู่ต่างขั้วการเมือง แต่ทั้ง 2 พรรคประเมินว่าระบบเลือกตั้งแบบบัตร 2 ใบที่นับคะแนนแบบเสียงข้างมากจะช่วยทำให้ทั้ง 2 พรรคชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ ซึ่งเป็นการประเมินที่มีเหตุมีผลเนื่องจากในทางหลักการและธรรมชาติของระบบเลือกตั้งแบบ MMM เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีความได้เปรียบเหนือพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก และในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทยในช่วงที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบ MMM ก็ชี้ชัดว่าสร้างความได้เปรียบให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่

ดังนั้น พรรคเพื่อไทยซึ่งชนะการเลือกตั้งเสียงข้างมากมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการใช้ระบบ MMM ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 และคุ้นเคยกับระบบนี้จึงสนับสนุนระบบเลือกตั้งดังกล่าว ในขณะที่พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับ 2 รองจากพรรคเพื่อไทย และมีฐานอำนาจรัฐและเครือข่ายทรัพยากรที่กว้างขวางจากการเป็นแกนนำรัฐบาลบวกกับการควบรวมตระกูลการเมืองจำนวนมากเข้ามาอยู่ในพรรคก็ประเมินว่าการเปลี่ยนไปใช้ระบบ MMM จะให้ประโยชน์ 2 ประการสำคัญ คือ หนึ่ง ทำให้พรรคของตนมีขนาดใหญ่ขึ้นและแข่งขันกับพรรคเพื่อไทยได้สูสี และสอง ช่วยลดทอนโอกาสที่พรรคก้าวไกลจะชนะการเลือกตั้ง เพราะทุกฝ่ายประเมินตรงกันว่าระบบเลือกตั้งแบบ MMM จะทำให้พรรคก้าวไกลเสียเปรียบ เนื่องจากขาดฐานเสียงที่เข้มแข็งในเขตเลือกตั้งโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ดังนั้น การบรรจบกันของผลประโยชน์ของสองพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นระบบเลือกตั้งผ่านไปได้โดยสำเร็จ

การแก้ไขระบบเลือกตั้งครั้งนี้สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ถูกออกแบบให้แก้ไขได้ยาก เนื่องจากมีวุฒิสภาจากการแต่งตั้งเป็นตัวแสดงทางอำนาจสำคัญที่สามารถยับยั้งการปรับแก้รัฐธรรมนูญได้ ดังที่พบว่าความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งล้วนประสบความล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับความเห็นชอบเพียงพอจากวุฒิสมาชิก มีเพียงการแก้ไขระบบเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวที่สามารถผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาได้ เนื่องจากเป็นประเด็นที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่มาจากคณะรัฐประหารเห็นว่ามีประโยชน์สำหรับพรรคการเมืองของตน และการแก้ไขเฉพาะประเด็นกติกาการเลือกตั้งไม่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจที่ถูกออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 ที่เพิ่มอำนาจให้กับองค์กรอิสระ ระบบราชการ และฝ่ายตุลาการ ในขณะที่จำกัดและลดทอนอำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจนทำให้เกิดความไม่สมดุลทางอำนาจและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การแก้ไขกติกาการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะจุดโดยไม่ได้แก้ปัญหารากฐานทั้งระบบที่ถูกออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ

2560 นอกจากนั้น ยังสะท้อนการตอบสนองผลประโยชน์ระยะสั้นของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มากกว่าการแสวงหาระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมที่สุดในการทำให้ประชาธิปไตยของไทยมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ และมีคุณภาพอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากงานวิจัยชิ้นนี้มีสองประการ คือ หนึ่ง พรรคการเมืองควรพิจารณาการออกแบบระบบเลือกตั้งโดยไม่แยกขาดจากการออกแบบสถาบันและกลไกทางการเมืองอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ เพราะระบบเลือกตั้งสัมพันธ์กับระบบพรรคการเมือง โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคตจึงควรต้องปรับแก้ทั้งระบบให้เกิดความสอดคล้องกันมากกว่าการปรับแก้เฉพาะจุด สอง เพิ่มพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกติกาการเลือกตั้ง โดยมีข้อเสนอสองประการคือ การเปิดพื้นที่สาธารณะให้เกิดการถกเถียงอย่างครอบคลุมในประเด็นการออกแบบสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ และการทำให้องค์ความรู้เรื่องระบบเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ง่าย ผ่านความร่วมมือของสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยในการเผยแพร่ความรู้เชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ รวมถึงพัฒนาการของระบบเลือกตั้งไทยในอดีต เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามและมีส่วนร่วมในการถกเถียงได้อย่างมีความรู้ความเข้าใจ อันจะนำไปสู่การออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เหมาะสมกับสังคมไทยและเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

iLaw. (2564, 14 มิถุนายน). *แก้รัฐธรรมนูญ: สรุปร่างพลังประชารัฐ 2 เอาระบบเลือกตั้งคล้าย '40 ลดทอนกลไกปราบทุจริต*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2568, จาก https://ilaw.or.th/node/5882

iLaw. (2565, 12 กรกฎาคม). *เช็คชื่อ! ส.ส. ส.ว. ใครโหวตพลิกล็อคสูตรคำนวณส.ส.บัญชีรายชื่อ หาร 100 vs. หาร 500*. สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2568, จาก https://ilaw.or.th/node/6191

RYT9. (2564, 23 พฤศจิกายน). *ปชป.ชี้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบในรธน.ใหม่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมาก*. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2568, จาก https://www.ryt9.com/s/iq02/3275874

Voice Online. (2564, 10 กันยายน). *ก้าวไกลงดออกเสียงร่าง รธน.วาระ 3 ย้ำหนุนสูตรคำนวณ ส.ส.ทำพรรคเข้มแข็ง*. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2568, จาก https://voicetv.co.th/read/hTimpA_OQ

เดลินิวส์. (2564, 16 มิถุนายน). *ก้าวไกลหนุนบัตร 2 ใบแบบเยอรมันสะท้อนความต้องการ ปชช.* สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2568, จาก https://www.dailynews.co.th/politics/850205

เดลินิวส์. (2564, 25 มิถุนายน). *รัฐสภามีมติผ่านร่าง 13 ของปชป. แค่ร่างเดียวที่เหลือตก!* สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2568, จาก https://www.dailynews.co.th/politics/852213/

โพสต์ทูเดย์. (2563, 18 พฤศจิกายน). *เปิดผลโหวต 7 ร่างแก้ไขรธน. "ส.ส.-ส.ว." ลงมติร่างไหนจำนวนเท่าไหร่?* สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2568, จาก https://www.posttoday.com/politics/638383

โพสต์ทูเดย์. (2564, 10 กันยายน). *ผลโหวตแก้รัฐธรรมนูญวาระ 3 ใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ*. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2568, จาก https://www.posttoday.com/politics/662859

ไทยรัฐ. (2564, 10 กันยายน). *บิ๊กตู่ เชือดปลดฟ้าผ่า ธรรมนัส ถอนแค้นซักฟอก คู่หูถุมลสังเวยไปด้วย*. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2568, จาก https://www.thairath.co.th/newspaper/2189913

ไทยรัฐ. (2564, 26 สิงหาคม). *ใครได้ประโยชน์จากการแก้ระบบเลือกตั้ง 'พรรคการเมือง' หรือ 'ประชาชน'?* สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2568, จาก https://plus.thairath.co.th/topic/speak/100353

ไทยรัฐ. (2565, 28 กรกฎาคม). *ก้าวไกลไม่เอา พลิกบัตรเลือกตั้งใบเดียว ชัดผู้มีอำนาจทำตัวน่าอาย*. สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2568, จาก https://www.thairath.co.th/news/politic/2458496

ไทยรัฐออนไลน์. (2564, 23 มิถุนายน). *สรุปอภิปรายร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 13 ฉบับวันแรกตั้งแต่เช้ายันค่ำ*. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2568, จาก https://www.thairath.co.th/news/politic/2123082

กรุงเทพธุรกิจ. (2564, 10 กันยายน). *ด่วน! จับตา ส.ว.สายประยุทธ์โหวตคว่ำแก้ไขรธน.เลือกตั้งบัตรสองใบ*. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2568, จาก https://www.bangkokbiznews.com/politics/959335

กรุงเทพธุรกิจ. (2564, 16 มิถุนายน). *'บัตร 2 ใบ' พรรคใหญ่สมประโยชน์ โดดเดี่ยว 'ก้าวไกล-ภูมิใจไทย'*. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2568, จาก https://www.bangkokbiznews.com/politics/943702

ข่าวสด. (2564, 9 มีนาคม). *ขัดแย้ง แตกแยก เกิดขึ้นในประชาธิปัตย์กับความพ่ายแพ้*. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2568, จาก https://www.khaosod.co.th/newspaper/news_6095147

ข่าวสด. (2565, 5 สิงหาคม). *สงครามยังไม่จบ! พรรคเล็กดิ้นสู้สูตรหาร 500 ชี้ 10 ส.ค. นี้ เกมอาจพลิก*. สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2568, จาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_7198201

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). *ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

จันจิรา ดิษเจริญ. (2566). พรรคพลังประชารัฐ และการเมืองของการดึงเข้ามาเป็นพวก. *รัฐศาสตร์สาร, 44*(1), 95-152.

ณัชชาภัทร อมรกุล. (2564). รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา: ผลของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปพรรคการเมือง. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 12*(1), 111-134.

บีบีซีไทย. (2564, 10 กันยายน). *แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐสภาให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ 149 ส.ว. โหวตเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ 3*. สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2568, จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-58510872

บีบีซีไทย. (2564, 23 มิถุนายน). *ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ: จาก 13 ร่าง รัฐสภาโหวตผ่านร่างเดียว เรื่องแก้ระบบเลือกตั้ง ส.ส*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2568, จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-57576933

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2565). *ระบบเลือกตั้งเพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมคุณภาพประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

ประชาไท. (2562, 17 มีนาคม). *เลือกตั้ง 62: 4 พรรคลั่นเดินหน้าแก้รธน. ถอนยุทธศาสตร์ คสช. ขณะที่ ปชป.ก็ไม่เห็นด้วย แต่แก้รายประเด็น*. สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2568, จาก https://prachatai.com/journal/2019/03/81557

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2565). *วิจัยประเมินผลการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ. (2562). *ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มติชน (2564, 25 มิถุนายน). *อภิปรายแก้ รธน. 13 ฉบับ ส่งท้าย 'วาระแรก' ต้านรื้อ ม.144 และ ม.185*. สืบค้นเมื่อ 26 สิงหาคม 2568, จาก https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_2794295

มติชน. (2564, 10 กันยายน). *ก้าวไกล ประกาศงดออกเสียง โหวตร่างรธน.วาระ 3 เชื่อ รอยร้าว 'พปชร.' กระทบเสถียรภาพรัฐบาล*. สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2568, จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_2932138

สยามรัฐ. (2564, 22 ตุลาคม). *ชินวรณ์ วิเคราะห์ 5 ปัจจัยทำปชป.ขาขึ้น มั่นใจยามวิกฤตนักปชต.จะสู้ด้วยอุดมการณ์*. สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2568, จาก https://siamrath.co.th/politics/276d27e7-3e70-42f9-af34-8f02243185e5

สยามรัฐ. (2565, 5 กรกฎาคม). *ภูมิใจไทยเอาด้วยเทโหวตหนุนสูตรปาร์ตี้ลิสต์หาร 500.* สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2568, จาก https://siamrath.co.th/politics/5d0e4ffd-cfc2-4682-aa5d-baba81511a38

ภาษาอังกฤษ

Bastian, S., & Luckham, R. (Eds.). (2003). *Can Democracy Be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. London: Zed Books.

Elster, J. (1988). Argument for Constitutional Choice: Reflections on a Transition to Socialism. In Elster, J., & Slagstad, R. (Eds.). *Constitutionalism and Democracy* (pp. 303-326). Cambridge: Cambridge University Press.

Hicken, A. (2006). Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai. *Journal of East Asian Studies, 6*(3), 381-407.

Horowitz, D. (1997). Encouraging Electoral Accommodation in Divided Societies. In Lal, B. V., & Larmour, P. (Eds). *Electoral Systems in Ethnically Divided Societies: The Fiji Constitution Review* (pp. 21-37). Canberra: National Centre for Development Studies, the Australian National University.

Horowitz, D. (2003). Electoral Systems: A Primer for Decision Makers. *Journal of Democracy, 14*(4), 115-127.

Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy, 15*(2), 96-109.

Norris, P. (1995). Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review, 16*(1), 3-8.

Phatharathananunth, S. (2008). The Thai Rak thai Party and Elections in Northeastern Thailand. *Journal of Contemporary Asia, 38*(1), 106-123.

Reilly, B. (2001). *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management.* Cambridge: Cambridge University Press.

Reilly, B. (2006). *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University Press.

Reilly, B., & Reynolds, A. (1999). *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington, DC: National Academy Press.

Reilly, B., & Reynolds, A. (2000). Electoral Systems and Conflict in Divided Societies. In Stern, P. C., & Druckman, D. (Eds.). *Conflict Resolution After the Cold War* (pp. 420-482). Washington, DC: National Academy Press.

Reynolds, A. (Ed.). (2002). The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy. New York: Oxford University Press.

Reynolds, A., & Reilly, B. (Eds.) (1997). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (2nd ed.). New York: New York University Press.

Shugart, M. S., & Wattenberg M. P. (Eds.). (2001). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

The Impact of Land Expropriation under Thailand's EEC Policy and the Baan Mankong Project: A Collaborative and Network Governance Perspective from Samnakthon Subdistrict, Rayong Province, Thailand

Suwida Nuamcharoen[1]

Received: 10 July 2025
Revised: 13 November 2025
Accepted: 19 November 2025

Abstract

The objectives of the study were to: 1) to study the impacts of land expropriation on the residents and communities in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province, resulting from the effects of the Eastern Economic Corridor (EEC) policy, 2) to examine the impact of the Baan Mankong Project through the lens of Collaborative Governance and Collaborative Networks in addressing land expropriation issues under the Eastern Economic Corridor (EEC) policy on the community in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province. This study is qualitative research using a case study approach, employing in-depth interviews and group interviews in conjunction with secondary research methods. The research utilized a semi-structured interview as a tool, with key informants from two groups: 10 residents and community members from Samnakthon Subdistrict, and 5 collaborative networks. Participants were selected using purposive and snowball sampling methods. After data collection, the raw data were transcribed and analyzed through content analysis. This study examined 1) the impacts of land expropriation on residents and communities in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province, under the Eastern Economic Corridor (EEC) development policy. The findings reveal three major dimensions of impact: (1) economic, through loss of livelihoods, rising land prices, and housing insecurity; (2) social and cultural, through the fragmentation of community ties and erosion of land-based traditions; and (3) community and human rights, through diminished participation, perceptions of injustice, and psychological distress. 2) While initiatives such as the Stable House Project or Baan Mankong project implemented through cross-sector collaboration, have sought to mitigate these challenges, residents continue to face unresolved problems, including insecure tenure, limited government support, and financial burdens from relocation.

Keywords Land Expropriation, Eastern Economic Corridor (EEC), Collaborative Governance and Network Governance, Samnakthon Subdistrict, Rayong Province–Thailand

[1] School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi 11120. E-mail: suwida.nan@gmail.com

1. Introduction

The Eastern Economic Corridor (EEC) is a flagship economic development program launched by the Thai government in 2017, as part of its overall Thailand 4.0 strategy. The policy aimed to develop the eastern Thailand provinces of Chachoengsao, Chonburi, and Rayong into a regional hub in advanced industries, logistics, and innovation-driven growth in Southeast Asia (Eastern Economic Corridor Office, n.d.). As a result, land expropriation under the EEC development in Ban Chang District, Rayong Province, has been determined to host various projects, including a commercial airport, industrial ports, and industrial estates. Therefore, massive land expropriation greatly affected the local community and residents, including a decrease in agricultural land and residential land. Inhabitants in expropriated land must surrender their land for economic development purposes. This interfered with their livelihood and lifestyle. The evacuation of these individuals compels them to migrate to unfamiliar places, where they may have difficulty adapting and finding new jobs.

For instance, as part of the preparatory works for the High-Speed Rail Linking Three Airports Project, several activities have been undertaken. These include the relocation of informal settlers along the railway route, with some cases still under litigation. The relocation process was expected to be completed by January 2022. In terms of land expropriation, the Expropriation Pricing Committee was established to determine compensation rates and facilitate contract signing with affected landowners. From January 11, 2021, until the present, 634 contracts have been signed out of a total of 737, covering approximately 779 rai (out of a total of 920 rai), with total compensation payments amounting to 3.599 billion baht. Additionally, on June 1, 2021, the Thai Cabinet approved a supplementary budget of 568.28 million baht from the Central Fund to support land title acquisition and property surveys. The Budget Bureau has already allocated the budget to the State Railway of Thailand (SRT), and relevant utility agencies have begun relocating public infrastructure along the designated railway corridor. This project represents only one of many large-scale infrastructure developments under the EEC policy framework, each of which involves significant land expropriation and socio-economic impacts on local communities (Eastern Economic Corridor Office, 2023).

In a similar manner, the Thai Cabinet of Ministers approved the principle of the draft Royal Decree designating land for expropriation in Samnakthon and Phla Subdistricts, Ban Chang District, Rayong Province, B.E. 2566, as proposed by the Ministry of Transport on March 7, 2023. This was in accordance with the construction of the extension to Motorway No. 7, which will be linked to U-Tapao Airport (Matichon Online, 2023). The application of the Eastern Economic Corridor (EEC) policy has led to land expropriation to supply land to infrastructure projects and to spur economic development. The process,

however, typically ends with the eviction of local people, disrupting their traditional ways of life, causing feelings of insecurity, and loss to the community.

Despite that, there have been attempts to minimize the impact. The Community Organization Development Institute (Public Organization) or CODI, in collaboration with related organizations and local communities, has initiated a housing and quality of life development project in the affected communities, known as “the Plutaluang Stable House Project”. The said project will run for five years (2023-2027) to provide housing security and improve the quality of life in the affected communities; that is a group of people in Moo 4 in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province and in Moo 1 Plutaluang Subdistrict, Sattahip District, Chonburi Province. In addition, local people have come together to form a Community Council, which later became Bann Mankong (Stable House Project) Plutaluang Housing Cooperative Ltd. (Thailand), to foster collaboration and strengthen local community development. The goal is to improve grassroots-economy development and enhance the quality of life in the local community (Community Organization Development Institute, 2023).

This is an application of the Collaborative and Network Governance concept, a process where the government, private sector, and civil society work together in decision-making and action to address social challenges and develop communities sustainably. In the case of the Eastern Economic Corridor (EEC) policy and the land expropriation in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province, the application of Collaborative Governance and Network Governance is central to managing the ensuing impacts. The concept of this project was that community engagement is crucial, and the people of Samnakthon Subdistrict need to be involved in decision-making and project development to ensure their needs and concerns are appropriately addressed. The development of collaborative networks between government institutions, private organizations, and local communities will help strengthen and sustain efforts to manage the impact of land expropriation. This approach ensured that development in the EEC project area stays balanced and sustainable while prioritizing the well-being and rights of the communities. While direct empirical studies on the EEC context remain limited, evidence from related cases reinforces that collaborative governance, especially structured participation of affected communities, can help align infrastructure-led development with social, environmental, and economic sustainability. For example, in Bangkok, Phuangsuwan et al. (2025) found that multi-level community participation in developing learning resources significantly improved awareness, environmental protection, and social equity.

The rapid expansion of infrastructure and industrial development under the Eastern Economic Corridor (EEC) policy has raised growing concerns

regarding the balance between national economic goals and the rights and well-being of local communities. While the government promotes the EEC as a model of sustainable, inclusive growth, affected communities often face land expropriation, social displacement, and limited channels for meaningful participation. These tensions are particularly visible in cases like Samnathon Subdistrict, where residents have contested the process and impact of EEC-related land acquisition. This case study seeks to problematize the assumption that national development policy can achieve integration of the voices and rights of local stakeholders. To this end, the research addresses the following questions:

(1) To what extent has land expropriation under the EEC affected local communities in Samnakthon in terms of livelihood, security, and participation?

(2) What mechanisms of governance, particularly those related to collaboration and participation, are present or absent in the EEC land expropriation process?

(3) How can collaborative governance be strengthened to ensure that EEC development respects community rights and promotes inclusive outcomes?

By framing these questions, the study highlights the solution to alleviate the impacts of the policy. Accordingly, when communities are confronted with these developments, an understanding of local processes and management is critical to addressing the needs of the people. The lives of the people in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province, reflect the case of most communities in Thailand, where development policies must strike a balance between development and maintaining cultural identity and the welfare of the people. These interrelated problems highlight the critical necessity to set up more fair and sustainable responses in Samnakthon Subdistrict, where the voice of the people should be heard and their rights protected.

2. Research Objectives

(1) To study the impacts of land expropriation on the residents and communities in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province, resulting from the effects of the Eastern Economic Corridor (EEC) policy.

(2) To examine the impact of the Baan Mankong Project through the lens of Collaborative Governance and Collaborative Networks in addressing land expropriation issues under the Eastern Economic Corridor (EEC) policy on the community in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province.

3. Literature Review

3.1 Land Expropriation and Its Impact on Local Communities

Land expropriation, frequently done for public or national development purposes, affects local communities' social, economic, and cultural structures in

a number of ways. In situations where protections and participation processes are inadequate or nonexistent, this practice—which depends on state power to purchase private land for public use—is usually linked to involuntary displacement, loss of livelihood, and social disintegration. Forced displacement theory and the political economy of land are two common frameworks used to critique expropriation theories, which center on the unequal power dynamics between state actors and impacted groups. According to Deininger (2004), unstable tenure and badly run land acquisition procedures worsen poverty and conflict in the developing world in addition to undermining productivity. Additionally, empirical data from various geographical areas shows that poorly managed land acquisition processes and insecure tenure arrangements frequently exacerbate poverty by undermining household resilience, diminishing economic opportunities, and increasing vulnerability to displacement and livelihood shocks, particularly among marginalized populations.

The early justification for land policy as a catalyst for economic growth and poverty alleviation has been strengthened and broadened by subsequent empirical studies. Deininger, Jin, and Nagarajan (2008) conducted a groundbreaking study that measured the long-term impacts of land reform on income, asset creation, and human capital using household-level panel data spanning 15 Indian states and 20 years. According to their findings, households and, most importantly, the poorest members of society benefited greatly from well-targeted land reforms, specifically tenancy laws. Increased consumption, better academic achievement, and faster asset growth were all linked to the reforms. The study specifically emphasizes the need for flexible and long-term policy measures, pointing out that the advantages of land reform diminish generally in the absence of ongoing institutional support or policy innovation. By providing concrete evidence of the transformative but time-sensitive effects of land reform, this empirical study enhances the earlier conceptual framework established by Deininger (2004). When taken as a whole, these studies highlight how important equitable land policies are for inclusive growth, but their long-term viability depends on institutional legitimacy, implementation, and sustained political will.

Recent scholarship offers diverse perspectives on the impacts of land expropriation. Levien (2011) situates the process within a macro political economy framework, arguing that the state acts as a coercive “land broker” that facilitates rentier accumulation, with minimal benefits for dispossessed farmers. By contrast, Laungaramsri (2012) introduces the concept of “frontier capitalism,” showing how provincial authorities and foreign investors bypass central regulation, legitimize land grabs through discourses of development, and impose precarious plantation labour on rural villagers. Complementing these views, Saysoulinh (2015) highlights the institutional dimension, emphasizing how the absence of clear blueprints, delays in land titling, and weak enforcement

mechanisms undermine tenure security and exacerbate livelihood loss in Laos. Taken together, these studies demonstrate that land expropriation is not only an economic phenomenon but also a deeply political and institutional process. Its impacts extend beyond material dispossession to include widening inequality, diminished bargaining power, elite capture, and environmental degradation. This multidimensional perspective underscores the need to analyze land expropriation in relation to state power, governance practices, and institutional weaknesses to fully understand its consequences for affected communities.

3.2 The Eastern Economic Corridor (EEC) Policy

The Eastern Economic Corridor (EEC) is a flagship initiative launched by the Thai government in 2017, with the aim of transforming the eastern provinces of Chachoengsao, Chonburi, and Rayong into a high-tech industrial and logistic hub. It is a cornerstone of the "Thailand 4.0" strategy, which seeks to shift the country's economic base from traditional manufacturing towards a value-added, innovation-driven model (Ishida, 2020). The EEC policy includes plans for modernization of infrastructure, smart city development, and development of target industries such as robotics, aviation, medical services, and bioeconomy.

Previous studies on the EEC highlight different kinds of impacts. Tontisirin and Anantsuksomsri (2021) emphasize the economic impact through land-use change, as agricultural areas are converted into urban and industrial zones, creating challenges for local economies and land management. Benjanavee (2024) focuses on social and community impacts, showing how centralized policies and state–capital alliances reduce local participation, increase uncertainty in people's lives, and generate human rights and environmental concerns. Building on these perspectives, this study examines Samnakthon by analyzing the economic effects of expropriation, the social and cultural changes experienced by communities, and the implications for community rights and human rights, thereby providing a more comprehensive picture of how land grabs affect local populations.

3.3 Collaborative Governance and Collaborative Networks

Collaborative Governance is a style of management within the broader public governance context. It syntheses the philosophies of collaboration, that is, collective problem-solving among sectoral and organizational boundaries through resource pooling, information sharing, and shared capacity building (Perry, 2007) with non-state actors of public sector management styles that blend public administration and public policy with private and civil society. In contrast to classical state-led government, it works in a non-hierarchical network-based model that is based on trust, coordination, and flexibility instead of command-and-control mechanisms or market competition (Rhodes, 1997).

The theory of Collaborative Governance was most clearly defined by Ansell and Gash (2008, p. 544) as a form of governance where public agencies directly engage non-state actors in a shared decision-making process that is deliberative, consensus-based, and formal, the intent of which is to implement public policies or co-manage public programs or assets collectively. Similarly, Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011, p. 2) identify collaborative governance as a cross-boundary process of policy and management between multiple organizations, levels of government, and sectors (public, private, and civil society) that must collaborate to deliver public outputs that could not have been realized individually.

While Network Governance refers to coordination, management, and regulation of inter-organizational networks, particularly in public administration and policy. It involves regulation, development, and design of collaborative networks for enhancing service delivery and efficiency in policy implementation. This approach emphasizes reducing coordination costs, using inter-organizational relationships, and achieving competitive benefits. Some of the most important characteristics include power relations, decision-making, legitimacy, democratic input, and responsibility (Kapucu & Hu, 2020). Network governance also employs mechanisms such as social network analysis to analyze and improve the performance of networks. The theory has gained increased attention in the past several years and has been applied in various areas such as natural resource management, environmental protection, public health, emergency management, law enforcement, transportation, and economic development (Kapucu & Hu, 2020).

The Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2011) and Network Governance (Kapucu & Hu, 2020; Rhodes, 1997) theories form the theoretical foundation of this study, which aims to learn from collaborative operations that are combined with multi-sectoral involvement. These theories emphasize cross-boundary collaboration, inclusive decision-making, and inter-organizational coordination. The study examines how co-operative actors in the public, private, and civil society sectors address complex issues by using mechanisms such as information sharing, circumventing institutional constraints, promoting a participatory work environment, and building trust-based working relationships. Particular attention is given to how collaborative processes are integrated in networks, the effectiveness of coordination mechanisms, types of collaboration, and inter-agency integration outcomes. Moreover, the study analyzes how citizen participation is encouraged in addressing issues like poverty alleviation through mechanisms like information exchange, consultation, active participation, and co-production of solutions.

3.4 The Baan Mankong Project and the Community Organization Development Institute (CODI)

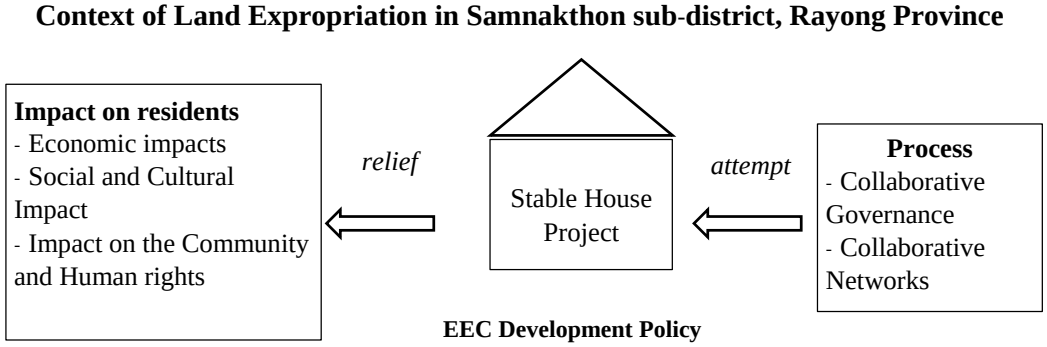
The "Baan Mankong Project" is a program mandated by the Thai government and implemented by the Community Organization Development Institute (CODI), a public organization, through the Office of Stable Housing since 2003. Its primary objective is to address the housing problems of poor urban communities nationwide by enhancing tenure security, improving public infrastructure and community environments, and developing housing in ways that are consistent with local lifestyles and community management capacities. A key principle of the Baan Mankong Project is to position community members as the main owners and drivers of the project, placing them at the center of problem-solving and self-management. Government agencies and local authorities provide support in tackling issues, facilitating self-organization in housing, and improving the overall quality of community life. Through this process, communities are able to resolve problems systematically within urban areas, thereby enabling the urban poor to achieve housing security. The project has produced tangible solutions with diverse approaches to problem-solving and has fostered development that is inclusive and participatory across all sectors. (Noijad, 2022)

A review of the literature on the Baan Mankong Project and the Community Organization Development Institute (CODI) reveals that most existing studies have primarily emphasized citizen participation. These works typically examine the degree and forms of community involvement in project implementation (Noijad, 2022), evaluate the effectiveness of the project in terms of satisfaction and influencing factors such as public leadership and social capital (Sangpradab & Gerdmoli, 2023), or explore policy approaches and implementation guidelines in canal-side communities under CODI's responsibility (Gerdmoli, Sukhonthachit, Chairob, Thianmuangpak, & Chanthanet, 2021). While these studies highlight the significance of participation and related contextual factors, they have not directly engaged with the concepts of Collaborative Governance and Collaborative Networks. In particuslar, there remains a gap in analyzing how the Baan Mankong Project may serve as a site of collaborative governance, involving cooperation across state, community, and other actors. Addressing this gap, the present study seeks to extend the discussion beyond participation, positioning the project as a case of multi-actor collaboration and networked governance in the pursuit of sustainable housing solutions.

Understanding the consequences of large-scale development policies requires a comprehensive framework that captures the complex interplay between state interventions and community experiences. In the context of Thailand's Eastern Economic Corridor (EEC), land expropriation has emerged as a critical issue affecting residents, particularly in Samnakthon sub-district,

Rayong Province. To examine these dynamics, this study adopts a conceptual framework that integrates the impacts of expropriation on affected communities, the role of compensatory initiatives, and the collaborative processes involved in policy implementation. Figure 1 illustrates the conceptual framework guiding this study, which explores the impact of land expropriation under the Eastern Economic Corridor (EEC) development policy in Samnakthon sub-district, Rayong Province. The framework was structured around three core components: the impact on residents, the Stable House Project as an intervention, and the processes of collaborative governance and networks. In sum, this framework underscores the dynamic interaction between state policy, community impact, and collaborative response mechanisms within the specific context of land expropriation in the EEC development zone.

Figure 1: Framework of the Study



4. Methodology

This study was qualitative research using a case study approach, employing in-depth and group interviews in conjunction with secondary research methods. The researcher gathered relevant secondary data in the form of documents, publications, online media, news, and interviews from the press, among others. The data was systematically organized using computer software, and data validity was assessed through triangulation to ensure accuracy. The research tool was a semi-structured interview, and the key informants consisted of two groups: 10 residents and community members from Samnakthon Subdistrict and 5 collaborative networks; that is: 1) Community leaders, who act as key coordinators and mobilizers, facilitating participation and decision-making processes within the community; 2) Savings cooperatives, which serve as financial mechanisms that strengthen collective ownership and ensure the sustainability of housing development through community-based financial management; 3) The Community Organization Development Institute (CODI), a public organization that provides technical, financial, and institutional support

to empower communities in implementing housing solutions; 4) Local administrative organizations, which contribute by integrating housing initiatives into local development plans, providing resources, and supporting infrastructure; and 5) Provincial officials, who represent the central government in the region and help align the project with broader public policies, while mediating between community needs and state regulations. Together, these five actors constitute a collaborative network that links grassroots participation with institutional support, thereby enhancing the effectiveness and sustainability of the project. The purposive selection method and snowball sampling were applied to choose the participants. Once the raw data was collected, it was transcribed into text form for content analysis. In addition, the research project was reviewed and approved Ethics in Human Research Certificate by the Ethics in Human Research Committee, Nakhon Ratchasima Rajaphat University with Certificate Number: HE-121-2025.

5. Results

5.1 The Impact of Land Expropriation on Local Residents and Communities

In terms of economic impacts on the community, land expropriation denies people their primary source of livelihood, affecting household and community economies. There are also cultural and lifestyle impacts, as individuals may lose traditional ways of living and cultural practices passed from generation to generation due to their involuntary movement from close-knit communities. The case in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province, Thailand, is another where a community is facing challenges regarding economic development, social cohesion, and environmental sustainability. The people and communities in Samnakthon Subdistrict are facing complicated situations caused by the EEC policy, which is supposed to bring development and enhance the quality of life. Nevertheless, they have been met with mixed results, causing concerns about the civil rights of the local communities and people.

5.1.1 Economic Impact

The EEC development policy has had extensive economic effects on the local community, particularly in land expropriation and infrastructure, such as airports and railways. The effects have changed the living and economic foundations of the Samnakthon Subdistrict people, Ban Chang District. First, Changes of Livelihoods: The greatest effect of land expropriation has been the changes of traditional livelihoods. The majority of citizens in Samnakthon Subdistrict, whose livelihoods depended on agricultural cultivation, animal husbandry, fishing, or domestic small-scale enterprises, such as cassava and pineapple farming, mango, coconut, rubber, and eucalyptus orchards, as well as

wage labor in agriculture and industrial factories (Charkmark Subdistrict Municipality, n.d.), have been significantly affected by state land use policies. On 8th September 2024, more than 500 residents from Samnakthon and Huay Pong Subdistricts in Rayong Province staged a protest demanding secure land tenure and access to basic utilities. Villagers set up a demonstration site and called for the restitution of farmland, electricity supply, and formal land title deeds. The protest reflected long-standing disputes over land rights that have left many households without secure access to farmland. (NBT Connect, 2024)

A more detailed case can be observed in Moo 4 of Samnakthon Subdistrict, comprising approximately 175 households. Most residents are wage laborers who have been directly affected by land expropriation. The Baan Mankong Plutaluang community originated in the 1960s when laborers who built U-Tapao Airport settled on naval land in Sattahip. Although parts of the community were expropriated in 1971, many low-income households remained. With the launch of the EEC development policy in 2018, especially the high-speed rail project, further land expropriation severely disrupted housing security for these residents (Community Organization Development Institute, 2023). For these residents, expropriation has not only threatened their housing security but also undermined their economic stability, as they stand to lose income derived from agriculture, small-scale enterprises, and other land-based occupations due to the loss of access to productive land resources. With the decline of traditional employment, many residents have been forced to take on temporary or low-wage jobs, such as day labor or service industry work. The shift to wage labor has made it harder for the residents to sustain stable income and way of life. The lack of jobs proper to their skills further worsens the economic situation of the people. The following excerpt reflects a strong connection between previous occupations and the original community, where residents feel more familiar with, compared to moving to a new location, as mentioned in an excerpt from a group interview:

> *"I don't want to go there. This place is a place where it's easy to make a living. Here is convenient and there's a hospital…"* a resident in Samnakthon.

> *"We can see that the relocation site is not suitable for small-scale trading or petty commerce…"* A community leader in Samnakthon.

Second, Challenges in Obtaining Appropriate Housing: due to the property and land prices fluctuation, infrastructure development through the EEC policy has driven property and land prices up in the region. Although this is beneficial to homeowners or investors, it has also been hurtful to low-income residents, as they are no longer able to afford homes in their hometowns. As property becomes more costly, the cost of living rises too, pushing most long-term residents deeper into poverty and deeper out of the ability to find a decent

place to live. Land grabbing has caused numerous residents to miss securing new houses. Especially those with low incomes, as their options are limited. Some do not own land or houses and many live in slums. When they are displaced, they may be forced to move farther away. Their earlier housing becomes inaccessible due to land prices and economic changes. Affordable rental housing that suits their income is increasingly rare, as mentioned in an excerpt from a group interview:

> *"The price of land in Ban Chang has skyrocketed since the development of the airport and the EEC. What we are looking for is an affordable rental area where we can build our own house, such as a location without a title deed..."* a resident in Samnakthon

In summary, the economic impacts of EEC development policy in Samnakthon Subdistrict have been rather profound. Loss of livelihood and increases in property prices limited job opportunities and housing problems. The impacts have led numerous residents to become economically vulnerable, and this vulnerability has resulted in long-term hindrances to the recovery and prosperity of the residents. Additionally, they may meet other challenges, such as a sense of disconnection from their local communities or relatives, or even the loss of their original professions. This resulted in the following impact.

5.1.2 Social and Cultural Impact

Land acquisition following the policy of Eastern Economic Corridor (EEC) development has resulted in significant social and cultural changes among Samnakthon Subdistrict residents. All these impacts are most readily reached through the displacement of the inhabitants, disruption of communal relations, and devaluation of cultural heritage and customary land use. First, Effect on the Relations Between the Community: The residents have been displaced from their lands due to land expropriation, leading to a decrease in the number of residents in the local community, with most families and individuals having been forced to seek shelter elsewhere. Displacement has also introduced new people, most of the time workers involved in the construction of infrastructure such as the airport. Their arrival altered the population structure within society. The dislocation has, in significant part, helped in creating cleavage in community attachment as well. Those who were dislocated had the burden of creating new lives in new communities at the cost of existing community attachments with neighboring members and communities as well as a decline in current social groups. For some, this has not only entailed the physical movement of their homes but also the emotional and social relations that have been a defining feature of their lives. The communal solidarity once seen in Samnakthon Subdistrict has been irretrievably lost, and displaced people are now isolated and alienated as mentioned in the excerpts:

“ They have to start over. If they move, the new neighbors will be different people. Once they leave the old place, they won’t have the same neighbors anymore. Everything changes. They must begin again….”, a regional public servant in Ban Chang District.

"We used to live with our siblings, and the people in the community were like brothers and sisters to us. When we had to leave, it was heartbreaking. We have been here since we were born, and now we are 60 years old. Some of our siblings have also moved, but our neighbors from that area have relocated to Ban Chang. It's no longer as easy to visit each other like we used to…" a resident in Samnakthon.

The expropriation has fragmented established social networks. The quotation mentions that some of their siblings and neighbors have relocated to different areas like Ban Chang, which makes regular visits and maintaining social connections more difficult. This physical separation from familiar faces and neighbors creates a sense of isolation and further exacerbates the emotional toll of displacement.

Loss of Land-Based Practices and Cultural Heritage: Loss of social relationships was not the sole consequence of the displacement; loss of people's cultural heritage was also one of the consequences. Most people were depending on the land for preserving their age-old forms of cultivation practices from generation to generation. Land grabbing by development projects affected these land-based practices and destroyed cultural land-based traditions significantly. For example, there are communities whose primary source of living relied on harvesting local plants or cultivating specific crops. With the land expropriation, these communities have been forced to abandon their agricultural practices. This not only results in a loss of livelihood but also a loss of the community's connection to its land. The vegetation that sustained them for generations is no longer accessible, and future generations are deprived of learning how to cultivate or preserve these plants, thus losing an integral part of their cultural and environmental heritage. This cultural estrangement can provide a cause of alienation and displacement for the residents, and even further for the aging people who have been seeing these conventions lose significance.

“Moving to a new province – Ban Mankong Phu Ta Luang is in Sattahip District, Chonburi Province. We have had to adjust to many new things, including the environment and government services, such as the Subdistrict Administrative Organization and the election district. We’ve had to adapt in every aspect…” a resident in Samnakthon.

“But then, they encourage us to grow vegetables. And in an area like that, is it possible to grow vegetables?” a resident in Samnakthon

In conclusion, the social and cultural impacts of land expropriation in Samnakthon Subdistrict have been extensive. Displacement of residents has eroded social relations and broken social bonds established over time, while displacement of land-based activities has reduced the cultural heritage of the community. The above transformation indicates the need to consider the social and cultural impacts of large-scale development projects such as the EEC.

5.1.3 Impact on the Community and Human rights

Section 43 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (National Assembly Library of Thailand, 2017) is a key provision that recognizes the rights of communities. It states that:

"Section 43: Individuals and communities shall have the right

(1) to conserve, restore, or promote arts, culture, and traditions derived from and the good customs and traditions of both local and national origins;

(2) Manage, maintain and utilize natural resources, the environment and biodiversity in a balanced and sustainable manner in accordance with the methods prescribed by law.

(3) Sign a petition to recommend to government agencies to take action that will benefit the people or community, or refrain from taking action that will affect the peaceful living of the people or community, and be informed of the results of the consideration promptly. In this regard, government agencies must consider such suggestions by involving the public in their consideration in accordance with the methods prescribed by law.

(4) Establish a community welfare system.

The rights of individuals and communities under paragraph one include the right to cooperate with local administrative organizations or the state in implementing such actions."

The psychological and emotional impacts of land expropriation in Samnakthon Subdistrict are evident among affected citizens, who experience uncertainty, anxiety, and concern about their future livelihoods. This distress reflects the importance of community rights, as articulated in Section 43 of the Thai Constitution, which emphasizes the role of communities in safeguarding their way of life, local resources, and collective well-being. The Effects on Community rights in this context suggest that the experience of displacement, showing these rights may not always be fully respected or adequately prioritized in practice. Residents face significant challenges in adapting to change, often questioning how they will be supported by responsible authorities during the transition. A common concern relates to the adequacy of resources and assistance in resettling and rebuilding their lives.

> *"Land expropriation is a compulsory condition, even with government assistance, it still feels like being forced."* a regional public servant in Ban Chang District.

Moreover, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (National Assembly Library of Thailand, 2017) mentions Human right. Regarding Public Perception of Fairness, the residents have concerns about the fairness of the compensation they have received. New individuals angered the residents "purchasing rights" to the land that had belonged to displaced families, which has further ignited the feelings of injustice. The feeling that the town is being taken advantage of by outsiders or the more affluent has created tensions in the community, undermining trust among residents. The sense of unfairness has fueled cleavage and embittered relations between old-time community members and newcomers who have bought land rights. It has also fueled feelings of powerlessness, as much of the local community felt that the process was secretive and that their voices were not adequately heard. The emotional impact of these feelings of injustice has undermined the feelings of unity and solidarity which marked the community in the past, and this has caused further emotional suffering for those whose lives have been touched by expropriation.

In short, Samnakthon Subdistrict land expropriation determines stress and anxiety suffered by the displaced residents as well as injustice they felt throughout the compensation process. This urged emotional instability and a broken community sense. The psychological impacts emphasize the need for more transparent, fair, and humane land expropriation procedures to improve residents' emotional well-being.

5.2 Collaborative Governance and Collaborative Networks in addressing the impacts of land expropriation under the Eastern Economic Corridor (EEC) policy on the community in Samnakthon Subdistrict, Ban Chang District, Rayong Province.

5.2.1 Collaborative Governance and Collaborative Networks Framework

Collaborative governance refers to a process in which various stakeholders, including government bodies, local communities, and private organizations, work together to address common issues and achieve shared goals. In the context of land expropriation under the Eastern Economic Corridor (EEC) development, the Community Organization Development Institute (CODI) has played a central role in supporting affected communities, although it operates as a separate public organization under the Ministry of Social Development and Human Security rather than as an agency within the EEC governance structure. CODI's interventions, therefore, function as parallel and complementary mechanisms to the EEC policy framework, particularly in addressing the social impacts of displacement. In 2019, CODI, alongside local

government representatives and community organizations, started a project for secure housing in Plutaluang Subdistrict, which has been affected by EEC development. The project aimed to support residents whose homes were expropriated for infrastructure projects, such as the high-speed rail system connecting three airports.

This initiative demonstrates the application of collaborative governance, where various groups, government, community organizations, and private partners work together to secure land and housing for affected families. Through this cooperative process, a new housing project, "Stable House Project", was launched to provide long-term solutions for these displaced residents. In Samnakthon Subdistrict and neighboring Plutaluang Subdistrict, CODI has implemented specific practices aligned with collaborative governance principles. These include the formation of community savings groups, which enable residents to pool resources for land acquisition and housing; the facilitation of participatory surveys to identify vulnerable households; and the provision of financial subsidies and technical assistance to support low-income families in rebuilding their homes.

One of the core elements of collaborative governance is the active engagement of local communities in decision-making processes. In the case of Samnakthon Subdistrict, the local community has been directly involved in addressing housing challenges. The Plutaluang Subdistrict Community has worked with CODI to form savings groups and conduct surveys to identify families in need of housing assistance. This participatory process ensured that the community's needs and concerns were addressed, and it empowered residents to be active participants in the development of solutions. The involvement of local community leaders and organizations, such as the Plutaluang Subdistrict Administrative Organization, has been critical. The local government has played a vital role in connecting affected families with the relevant stakeholders and ensuring that the needs of vulnerable groups were prioritized in the housing development process.

The community-driven approach has fostered a sense of ownership and solidarity among residents. They have been actively involved in each phase of the housing project, from planning to implementation. This level of engagement has not only addressed the immediate housing crisis but also strengthened the long-term capacity of the community to manage its own development. Additionally, the collaboration between various governmental and non-governmental organizations has led to a more integrated and efficient response to the challenges posed by the EEC development. By connecting local community groups, public officials, and private sector partners, the initiative has demonstrated the power of collaborative governance to tackle complex issues like land expropriation and displacement.

In summary, the collaborative governance framework applied in Samnakthon Subdistrict has facilitated an inclusive approach to land expropriation challenges. By involving local communities in decision-making and fostering partnerships between multiple stakeholders, this framework has ensured that displaced residents are not only compensated but also actively engaged in finding long-term solutions to their housing and livelihood issues.

5.2.2 How Networks in the Stable House Project Can Facilitate Better Outcomes and Relieve the Impact of Land Expropriation.

The Stable House Project effectively proves how the collaborative efforts of government agencies, the private sector, and non-governmental organizations (NGOs) can mitigate the adverse impacts of land expropriation on vulnerable communities. By using the strengths of each sector, this multi-stakeholder approach has proven to be a powerful tool in addressing housing insecurity, fostering community resilience, and ensuring sustainable development. Government agencies play a pivotal role in helping the success of the Stable House Project by providing essential resources, policy support, and regulatory frameworks that allow for the proper execution of housing projects for affected communities. The local and regional governments, through agencies like the Community Organization Development Institute (CODI), are instrumental in securing funding for infrastructure development and residential construction. The project allocated 39,910,000 Baht, with a substantial part directed toward improving public infrastructure, such as roads, water supply, and sanitation systems.

> *"The land expropriation by the State Railway prompted affected residents to organize into community-based groups. These organizations, comprised of those directly impacted, coordinated with public authorities, while CODI provided crucial support in establishing a community council. This collective platform enabled residents to articulate their concerns and seek solutions through a more structured and participatory process."* a key informant from the Community Organization Development Institute (CODI)

Furthermore, CODI's approach can facilitate coordination between the different stakeholders involved in the project, ensuring alignment between the private sector and NGOs. By acting as a liaison between these sectors, governments can streamline the process of land acquisition, housing development, and the provision of community services, ensuring a smooth transition for displaced residents. By working together, government, private sector, and NGO networks bridge the gaps in resources, expertise, and services that might otherwise hinder the successful implementation of housing projects. Collaboration enables the distribution of financial risks, with the private sector offering greater flexibility in regulatory arrangements, while the government

provides subsidies and financial assistance to low-income families. At the same time, NGOs play a complementary role by ensuring that the project addresses the social needs of displaced residents, such as counseling and community support, while also advocating for fairness and transparency throughout the land expropriation and compensation processes. CODI's approach within the Baan Mankong process helps mitigate the impacts on those who did not qualify for compensation, such as renters who lacked formal land tenure. These households, unable to afford rising rental costs in other areas, have benefited from CODI's efforts to provide more secure and affordable housing options. Through the savings system, residents are able to secure long-term occupancy rights while paying less, as public and private subsidies help reduce the overall cost of house construction.

> *"Forming a savings cooperative under CODI's guidance has allowed us to achieve things that individuals could not. When we approached companies for help, such as requesting soil or building materials, they responded positively and provided strong support."* a key informant from Baan Munkong Plutaluang Saving Cooperative

This collaborative approach creates a more comprehensive and sustainable outcome. The Stable House Project not only provides homes for displaced families but also strengthens community ties, improves local infrastructure, and fosters long-term community development. The involvement of various sectors in the project ensures that all aspects of the community's needs, physical, social, and economic, are considered and addressed. The combined efforts of government agencies, the private sector, and NGOs in the Stable House Project have played a crucial role in mitigating the impacts of land expropriation. This collaborative network has helped provide displaced communities with secure housing, essential infrastructure, and social support, while also ensuring that the solutions are both sustainable and responsive to the specific needs of the residents. By working together, these sectors have created a more resilient and empowered community, demonstrating the power of multi-stakeholder collaboration in addressing complex issues such as land expropriation.

5.2.3 Opinion on Problems and Residents' Recommendations Regarding the Stable House Project

The Stable House Project has been instrumental in offering low-income residents access to affordable housing, making a positive contribution. However, several critical issues have surfaced that necessitate attention for the project to enhance effectiveness and responsiveness to resident needs. Key concerns highlighted by residents include the inappropriate location of housing units, often situated in hilly areas without adequate transportation infrastructure. This geographical disadvantage complicates daily commuting and diminishes overall

living convenience. Additionally, escalating housing costs beyond initial agreements have imposed an undue financial burden on residents, contradicting the project's affordability principle and causing discontent among beneficiaries.

> *"The price that had once been agreed upon later changed significantly when the project was implemented, and villagers could no longer afford it. Moreover, the project faced problems from the start because the allocated land was not suitable for residential living. It was not appropriate for settlement, and without proper transportation, how could people manage to live on a hill and travel back and forth?"* A community leader in Samnakthon.

Furthermore, residents have expressed dissatisfaction over the lack of full ownership rights despite regular monthly payments, fostering a sense of insecurity and impermanence about their residences. The imposition of additional service fees and the absence of clear landownership have compounded financial strain and emotional stress among residents, exacerbating their already precarious living conditions. Moreover, insufficient government support has left many feelings abandoned during the relocation process, with inadequate assistance in finding employment or managing the transition to new housing.

> *"We've been paying in installments for years, but it's still not ours. Nothing belongs to us, we're just renting. If it's like that, wouldn't it be better to find our own land and build a house we really own?"* a resident in Samnakthon

This issue has generated arguments suggesting that the underlying problems lie in policy communication and the savings principles required of residents. Many community members may not fully understand the project's objectives and are reluctant to commit to long-term monthly installments, as they are unfamiliar with mortgage systems or structured savings.

> *"At first, everyone came together, we held meetings, and we all agreed this was the way forward—through saving. But when it was time to pay, people just didn't want to contribute"* a key informant from Plu ta Luang Saving Cooperative

> *"At the beginning, there was support from a public health university that came to test the soil and rock layers before construction could start. The second problem was with the people themselves. CODI gave us some initial funds, but we were encouraged to save and use our own money. For households with unstable incomes, it was very difficult to save enough, so they could not start building. The third problem was with the Navy's land reclamation process, because no clear timeline was set, and many villagers thought they could just stay on the land for*

the time being." a key informant from the Community Organization Development Institute (CODI)

Residents have proposed actionable recommendations to address these challenges. They advocate for improved site selection ensuring accessibility and proximity to essential services, transparent and fixed pricing policies, and the provision of full ownership rights upon completing payment obligations. They also call for the elimination of undisclosed service fees, assurance of long-term land security, and enhanced government engagement through comprehensive support programs during relocation. Strengthening community cohesion through social initiatives and shared spaces is seen as pivotal to fostering unity and mutual support among residents.

Finally, challenges of adjusting to a new environment imposed on the residents occur. The move to Bann Mankong Phu Ta Luang in Chonburi's Sattahip District required significant adjustments. The community has had to adapt to a completely unfamiliar environment, which includes unfamiliar government services, administrative areas, and electoral districts. This shift can create a sense of disorientation and stress, as people are forced to navigate new bureaucratic systems and unfamiliar surroundings.

In conclusion, while the Stable House Project has significantly benefited low-income families by offering affordable housing solutions, the identified issues underscore the need for strategic improvements according to the residents' voices. These perspectives illustrate how collaborative networks, community leaders, cooperatives, CODI, local authorities, and regional officials, intersect with resident experiences, highlighting gaps in communication and governance that the project must address. By implementing resident-recommended reforms, particularly in housing suitability, pricing transparency, property rights, and governmental support, the project can effectively address community challenges, promoting sustainable development and communal harmony in the long term.

6. Discussion

The findings from Samnakthon indicate that the economic impacts of the EEC are marked by dispossession and growing vulnerability rather than shared prosperity. The most immediate consequence has been the loss of livelihoods, as farmers, orchardists, and small-scale traders have been displaced from their productive assets and pushed into precarious wage labour. This supports Levien's (2011) argument that land dispossession rarely creates stable jobs and instead leads to wealth concentration and greater inequality. Rising land prices and the housing crisis further illustrate how infrastructure expansion creates indirect exclusion, echoing Laungaramsri's (2012) analysis of "frontier

capitalism," where speculative gains accrue to elites while ordinary households are priced out.

Beyond the economic dimension, the EEC has generated profound social and cultural disruptions. The displacement of residents has fragmented long-standing community networks, weakening social solidarity and leaving many feeling isolated. Traditional land-based practices such as cassava, pineapple, and rubber cultivation, once integral to both livelihood and cultural identity, have been disrupted or lost altogether. These outcomes resonate with Laungaramsri's (2012) insight that modernization discourses often render traditional communities replaceable as well as Tontisirin and Anantsuksomsri (2021) underscore how land-use transformations under the EEC, particularly the conversion of agricultural areas into industrial and urban zones, have disrupted traditional local economies and introduced complex land management challenges.

Finally, the findings underscore the implications for community rights and human right. Section 43 of the Thai Constitution guarantees community rights to resources, traditions, and participation in decision-making, yet the limited consultation and weak grievance mechanisms reveal gaps in practice. These shortcomings mirror Saysoulin's (2019) emphasis on institutional weakness and reinforce perceptions of injustice, stress, and exclusion among affected residents. In a similar way, Benjanavee (2024) emphasizes that the EEC's centralized, top-down planning process, driven by alliances between state and capital, has marginalized community participation, reduced transparency, and generated both human rights and environmental concerns. In sum, the EEC's development trajectory in Samnakthon has produced a triple impact: livelihood loss, cultural erosion, and weakened community rights, demonstrating the urgent need for more transparent, participatory, and rights-based land expropriation processes. People perceive land expropriation as a compulsory act, yet appropriate mitigation measures can help to ease its impacts.

The use of network governance and collaborative governance models has demonstrated encouraging outcomes in tackling these issues, improving resilience, and fostering community-led solutions. One real-world example of these theoretical frameworks in action is the Community Organization Development Institute's (CODI) Stable House Project. The project serves as a case study of the benefits of multi-sector collaboration, in which public and private entities work together to mobilize resources, divide duties, and co-design solutions to the expropriation-induced housing crisis. Governance scholars like Ansell and Gash (2008), who support consensus-based and deliberative processes involving all stakeholders, support such approaches. However, unresolved problems like inadequate site selection, lack of full ownership rights, and inadequate government support, all of which were brought up by impacted residents, limit the efficacy of these cooperative efforts. These flaws show that

collaborative principles are only partially applied, with participatory structures in place but weakened by implementation flaws and a lack of transparency: a problem also brought up in the International Commission of Jurists (ICJ) (2020) in its criticism of governance under Thailand's EEC Act.

Therefore, even though cooperative projects like the Stable House Project provide a workable way to lessen the negative effects of land expropriation, their long-term viability hinges on the establishment of transparent and inclusive procedures, the guarantee of secure land rights, and a consistent government commitment to social justice. In line with the current land policy discourse that highlights the need for equitable, community-driven, and adaptive development models, the study's findings reaffirm the necessity of participatory land governance that balances social justice with economic goals (Deininger, 2004; Emerson et al., 2011). Future infrastructure projects under the EEC and elsewhere can learn a lot from the Samnakthon Subdistrict case, which highlights the advantages and disadvantages of collaborative governance in reducing the complicated effects of development-driven land expropriation.

7. Policy Implications

For policymakers entrusted with conducting extensive development projects like the Eastern Economic Corridor (EEC), the study's conclusions offer crucial insights:

(1) It is imperative that land expropriation procedures be open, inclusive, and transparent while considering local opinions.

(2) Future development initiatives ought to formalize collaborative governance frameworks. Multi-sector partnerships, especially those involving community organizations and non-governmental organizations, can be crucial in mitigating the social effects of displacement.

(3) The Stable House Project should be formally integrated into broader urban development and land expropriation policies through a multi-stakeholder coordination mechanism. This would require stronger alignment between the Community Organization Development Institute (CODI), local administrative organizations, provincial officials, and agencies overseeing large-scale infrastructure projects (such as the EEC Office). By embedding the project within an institutionalized collaborative governance framework, housing solutions for displaced residents could move beyond ad hoc interventions to become systematic, transparent, and sustainable, ensuring that affordability, land security, and community rights are respected in the long term.

8. Limitations of the Study

Although this study provides insightful results, it should be noted that it has a number of limitations:

(1) The study was limited to Samnakthon, a single subdistrict in Rayong Province; this limited the findings' applicability to other EEC-affected areas or development contexts at the national level. Different impacts and reactions to expropriation may arise from regional differences in social networks, economic activity, and land use.

(2) A comparatively small sample of interviewees provided the majority of the study's qualitative data. The insights may not accurately reflect the range of experiences among all displaced populations, despite being thorough and contextually rich. Furthermore, some important stakeholders' viewpoints, like those of high-level policymakers or private sector developers, were not directly recorded, which might have resulted in the omission of crucial aspects of the governance process.

9. Areas for Future Research

By performing comparative case studies across several subdistricts within the EEC zone, future research could:

(1) It could build on this study and evaluate how contextual factors affect the results of cooperative responses and land expropriation. This would offer a more comprehensive comprehension of regional differences and the efficacy of governance.

(2) Longitudinal studies that follow impacted households over time would also provide valuable information about the long-term socioeconomic resilience of displaced populations and the viability of housing interventions like the Stable House Project.

(3) To bolster the body of evidence and support more data-driven policymaking in land governance and infrastructure planning, future research could include quantitative indicators and spatial analysis tools.

References

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543-571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Benjanavee, K. (2024). From The State'S Development Promise to the Uncertain Lives of Farmers in Eastern Thailand. *Humanities, Arts and Social Sciences Studies, 24*(3), 540-557.

Charkmark Subdistrict Municipality. (n.d.). *General Conditions and Basic Information*. Retrieved September 15, 2025, from http://www.charkmark.go.th/detail.php?id=262. (in Thai)

Cheevapattananuwong, N., Baldwin, C., & Lathouras, A. (2022). Potential Impacts of the Eastern Economic Corridor (EEC) Development Plan: A Case Study of Chachoengsao Province, Thailand. In *Proceedings of the 54th National Graduate Research Conference* (pp. 222-234). Naresuan University.

Community Organization Development Institute. (2023). *"Just A Small House To Live In With Security": Baan Mankong Plutaluang*. Retrieved June 1, 2025, from https://web.codi.or.th/20230829-47648/ (in Thai)

Deininger, K. (2004). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.

Deininger, K., Jin, S., & Nagarajan, H. K. (2008). Efficiency and Equity Impacts of Rural Land Rental Restrictions: Evidence from India. *European Economic Review, 52*(5), 892-918.

Eastern Economic Corridor Office. (2023). *Operational Progress Report of the High-Speed Rail Linking Three Airports Project (2021–2022).* Retrieved September 15, 2025, from https://www.eeco.or.th/th/filedownload/2936/c7ec39b95e13e323fdc08355a7783ddf.pdf

Eastern Economic Corridor Office. (n.d.). *Why EEC - Government Initiative.* Retrieved June 15, 2025, from https://www.eeco.or.th/en/government-initiative/

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1-29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Gerdmoli, C., Sukhonthachit, P., Chairob, S., Thianmuangpak, R., & Chanthanet, W. (2021). Citizen Participation in Baan Mankong Project: A Case Study of Klong Premprachakorn Community, Laksi, Bangkok. *Romphruek Journal, Krirk University, 39*(1), 1-20. (in Thai)

International Commission of Jurists [ICJ]. (2023). *Thailand: Law on the Development of the Eastern Economic Corridor Should Be Revised with A View to Addressing Concerns of Affected Persons*. Retrieved June 20, 2025, from https://www.icj.org/thailand-law-on-the-development-of-

the-eastern-economic-corridor-should-be-revised-with-a-view-to-addressing-concerns-of-affected-persons/

Ishida, M. (2020). The Eastern Economic Corridor and Thailand's Regional Development Strategy. *ISEAS Perspective, 2020*(13), 1-10. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/02/ISEAS_ Perspective_2020_13.pdf

Kapucu, N., & Hu, Q. (2020). Network Governance: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence from Public Service Networks. *Public Management Review, 22*(3), 307-330. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1582903

Laungaramsri, P. (2012). Frontier Capitalism and The Expansion of Rubber Plantations in Southern Laos. *Journal of Southeast Asian Studies, 43(*3), 463-477.

Levien, M. (2011). Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India. *Journal of Agrarian Change*, *11*(4), 454-483.

Matichon Online. (2023). *The Cabinet Approves Land Expropriation Worth 4.4 Billion Baht to Build Motorway Connecting U-Tapao Airport, Boosting the EEC*. Retrieved June 15, 2025, from https://www.matichon.co.th/economy/news_3861315 (in Thai)

National Assembly Library of Thailand. (2017). *The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560*. Retrieved September 21, 2025, from https://library.parliament.go.th/en/2017-Constitution-of-the-Kingdom

NBT Connect. (2024). *Residents of Samnakthon, Ban Chang District, Rayong Province, Set Up a Public Stage to Demand Land Tenure Documents for Their Farmland and Access to Electricity. They Also Collected Signatures in Preparation for Submitting Their Demands Directly to The Government, After Having Filed Petitions with Several Agencies Without Receiving Any Response*. Retrieved September 21, 2025, from https://thainews.prd.go.th/thainews/news/view/958023/?bid=1 (in Thai)

Noijad, T. (2022). Guidelines for Implementing Security House Policy in the Rim Khlong Community Bangkok. *Journal of Digital Business and Social Sciences*, *9*(1), 1-14.

Perry, J. L. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration, 37*(1), 3-16. https://doi.org/10.1177/0275074006296091

Phuangsuwan, P., Siripipatthanakul, S., Siripipattanakul, S., & Jaipong, P. (2025). The Impact of Community Participation in Sustainable Learning Resource Development: A Case of Bangkok, Thailand. *Sustainability, 17*(10), 4620.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.

Sangpradab, P., & Gerdmoli, C. (2023). Effectiveness of Baan Mankong Project: A Case Study of the Communities in Bangkok Thailand. *Journal of Management and Local Innovation, 5*(5), 280-296 (in Thai)

Saysoulinh, Y. (2015). Problems and Challenges in Turning Land into Capital in Lao PDR. *PSAKUIJIR, 4*(1), 44-53.

Tontisirin, N., & Anantsuksomsri, S. (2021). Economic Development Policies and Land Use Changes in Thailand: From the Eastern Seaboard to the Eastern Economic Corridor. *Sustainability, 13*, 615.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 57-90

การสังเคราะห์บทเรียนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562[1]

ไกรวุฒิ ใจคำปัน[2], ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ[3] และศดานนท์ วัตตธรรม[4]

วันที่รับบทความ: 12 พฤศจิกายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 25 กุมภาพันธ์ 2569
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 5 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของระบบภาษีฐานทรัพย์สินในประเทศไทย การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลกระทบ 2) สังเคราะห์บทเรียนจากการบังคับใช้กฎหมาย และ 3) สร้างข้อเสนอเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสมระหว่างเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารและฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างปี 2562-2566 กลุ่มตัวอย่างคือบุคลากร อปท. และประชาชนผู้เสียภาษีท้องถิ่น ผลเชิงปริมาณชี้ว่าในช่วงเริ่มต้น รายได้จัดเก็บเองของ อปท. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นผลจากมาตรการลดภาษีในระยะเปลี่ยนผ่านและผลกระทบจากโควิด-19 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2565 เมื่อมาตรการดังกล่าวสิ้นสุดลง ทำให้รายได้ ภ.ด.ส. ฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในปี 2566 แม้ว่าจะมีมาตรการลดหย่อนร้อยละ 15 ในปีนั้น แสดงถึงเสถียรภาพที่เริ่มเกิดขึ้นของระบบภาษีใหม่ ทั้งนี้ ผลเชิงคุณภาพ พบว่า อปท. ยังคงเผชิญข้อจำกัดสำคัญทั้งด้านนโยบายช่วงเปลี่ยนผ่าน การสื่อสารภาษีกับประชาชน ฐานข้อมูลที่ยังไม่เชื่อมโยง ปัญหาการสำรวจและประเมินมูลค่าทรัพย์สิน รวมถึงประเด็นตีความกฎหมายและช่องโหว่บางส่วน ข้อเสนอเชิงนโยบายจึงมุ่งปรับปรุงบทบัญญัติ ลดความกำกวม ปิดช่องเลี่ยงภาษี และยกระดับกลไกการบริหารจัดเก็บให้ อปท. ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับเจตนารมณ์กระจายอำนาจการคลังระยะยาว

คำสำคัญ ผลกระทบการบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, การปฏิรูประบบภาษีท้องถิ่นในประเทศไทย, การกระจายอำนาจทางการคลัง

---

[1] บทความวิจัยนี้มาจากโครงการวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์บทเรียนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ปีงบประมาณ 2565 และได้รับการรับรองจริยธรรมวิจัยในคน ประเภทการยกเว้น (Exemption) จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (COE No. 013/66) เนื้อหาของบทความวิจัยนี้พัฒนามาจากโครงการวิจัยฯ ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของหน่วยอุดหนุนทุนวิจัย

[2] คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50220 อีเมล: kraiwuth.j@cmu.ac.th

[3] คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: siwapornc@nu.ac.th

[4] คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา จังหวัดสงขลา 90000 อีเมล: sadanon.wa@skru.ac.th

A Synthesis of Lesson Learned from Enforcing the Land and Building Tax Act B.E. 2562 (2019)[5]

Kraiwuth Jaikampan[6], Siwaporn Chaicharoen[7], and Sadanon Wattatham[8]

Received: 12 November 2025
Revised: 25 February 2026
Accepted: 5 March 2026

Abstract

The enforcement of the Land and Building Tax Act B.E. 2562 (2019) aimed to enhance the efficiency and equity of Thailand's property-based taxation system. This study seeks to 1) examine its impacts, 2) synthesize lessons learned from implementation, and 3) develop recommendations for legal refinement and policy improvement. A mixed-methods approach was employed, combining qualitative and quantitative analysis. Data were collected from relevant documents and databases covering the period 2019–2023. The sample consisted of personnel from Local Administrative Organizations (LAOs) and local taxpayers. Quantitative findings indicate that during the initial implementation phase, locally generated revenues of LAOs declined significantly. This decline resulted from transitional tax relief measures and the economic impact of the COVID-19 pandemic. However, beginning in 2022, after these relief measures expired, land and building tax revenues rebounded rapidly and continued to increase in 2023, despite a 15 percent tax reduction introduced that year. This trend reflects the emerging stability of the new taxation system. Qualitative findings, therefore,

[5] This research article is derived from the research project titled "A Synthesis of Lessons Learned from Enforcing the Land and Building Tax Act B.E. 2562 (2019)." The project was funded by the National Research Council of Thailand (NRCT) through a research and innovation grant for fiscal year 2022. The project was also granted an exemption from human research ethics review by the Chiang Mai University Research Ethics Committee (COE No. 013/66). The content of this article was developed from the research project and does not necessarily reflect the views of the funding agency.

[6] Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: kraiwuth.j@cmu.ac.th

[7] Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phitsanulok 65000. E-mail: siwapornc@nu.ac.th

[8] Faculty of Humanity and Social Sciences, Songkhla Rajabhat University, Songkhla 90000. E-mail: sadanon.wa@skru.ac.th

reveal that LAOs continue to face major constraints, including transitional policy limitations, ineffective tax communication with citizens, fragmented and non-integrated databases, challenges in property surveys and valuation, as well as legal ambiguities and regulatory loopholes. Accordingly, policy recommendations focus on clarifying statutory provisions, reducing interpretive ambiguity, closing tax avoidance gaps, and strengthening administrative mechanisms to enable LAOs to collect taxes more effectively and transparently, in alignment with the long-term objectives of fiscal decentralization.

Keywords Impact of the implementation of the Land and Building Tax, Local Tax System Reform in Thailand, Fiscal Decentralization

1. บทนำ

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (ภ.ด.ส.) เป็นกฎหมายปฏิรูปภาษีท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของระบบภาษีเดิม โดยภาษีโรงเรือนและที่ดินมีจุดอ่อนจากการใช้ “ค่ารายปี/ค่าเช่า” เป็นฐานภาษีซึ่งซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ มีอัตราที่สูงคือร้อยละ 12.5 และต้องอาศัยดุลพินิจและข้อมูลตลาดเช่าที่มักไม่โปร่งใส ทำให้การประเมินไม่เสมอภาค เปิดช่องแจ้งค่าเช่าต่ำหรือปรับโครงสร้างสัญญาเพื่อลดภาระ และก่อให้เกิดข้อพิพาท/อุทธรณ์สูง ในขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่ใช้อัตราต่ำและราคาปานกลางที่ดินซึ่งปรับปรุงช้า อีกทั้งมีข้อยกเว้นมาก ส่งผลให้รายได้ท้องถิ่นต่ำและไม่สะท้อนมูลค่าทรัพย์สินอย่างเหมาะสมการประกาศใช้ ภ.ด.ส. ถูกคาดหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาของระบบภาษีเก่าข้างต้น และช่วยเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับบริการสาธารณะตามความต้องการของพื้นที่ (ดวงมณี เลาวกุล, 2555, 2559; สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2562; วีระศักดิ์ เครือเทพ, ดวงมณี เลาวกุล, และไกรวุฒิ ใจคำปัน, 2565, น. 3) กล่าวคือ กฎหมาย ภ.ด.ส. คือการปฏิรูปโดยมุ่งหวังให้เพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดเก็บ และเพิ่มรายได้ท้องถิ่นได้ดีกว่าระบบภาษีเดิม

ผู้รับภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือ ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง เจ้าของห้องชุด หรือผู้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ดิน อาคาร หรือสถานที่ของรัฐในวันที่ 1 มกราคม ของปีภาษีนั้น ๆ โดย อปท. มีหน้าที่สำรวจรูปแปลงที่ดิน ขนาดและลักษณะของสิ่งปลูกสร้าง และการใช้ประโยชน์ จากนั้นจึงประกาศขึ้นบัญชีทรัพย์สินที่ต้องชำระภาษีและแจ้งให้ผู้รับภาระภาษีทราบ เพื่อดำเนินการจัดเก็บและรับชำระภาษีให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ ฐานภาษีหมายถึงมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์กลางของกรมธนารักษ์ และมีการกำหนดอัตราการหักค่าเสื่อมราคาของสิ่งปลูกสร้างตามประเภทที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

สำหรับอัตราภาษีนั้น พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้กำหนดเพดานไว้แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ กรณีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.15 ของฐานภาษี กรณีที่อยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษี กรณีการใช้ประโยชน์อื่น ๆ ที่มิใช่เกษตรกรรมและอยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี ส่วนกรณีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งรกร้างว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์กำหนดเพดานไม่เกินร้อยละ 1.2 เช่นเดียวกัน แต่ให้อัตราภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ทุก 3 ปี ทั้งนี้ อัตราภาษีรวมสูงสุดต้องไม่เกินร้อยละ 3 ของราคาประเมินที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562, 2562, น. 21-51; วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ, 2565, น. 4-5)

กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณภาษี 2563 เป็นต้นมา โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บประกอบด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ภาพรวมผลการจัดเก็บรายได้จาก ภ.ด.ส. ในปีแรก (ปี 2563) และปีถัดมา (ปี 2564) พบว่าในปี 2563 (ปีแรกของการจัดเก็บ) จัดเก็บได้รวมประมาณ 3,097.98 ล้านบาท

และปี 2564 จัดเก็บได้ 4,105.40 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 32.52 จากปีก่อนหน้า เมื่อแยกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเทศบาล อบต. และกรุงเทพมหานครต่างมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าปีก่อนประมาณร้อยละ 32.37 ขณะที่เมืองพัทยามีรายได้เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่า (ร้อยละ 198.11) เนื่องจากฐานภาษีขยายตัวจากระดับต่ำในปีแรก

ตารางที่ 1 ผลการจัดเก็บ ภ.ด.ส. ปีภาษี 2563 และ 2564 จำแนกตามประเภท อปท.

หน่วย (ล้านบาท)

ประเภท อปท.	ปีภาษี 2563	ปีภาษี 2564	+/-	+/- (%)
เทศบาล	1,180.81	1,559.23	+378.42	+32.05
อบต.	638.98	880.10	+241.12	+37.74
เมืองพัทยา	22.56	67.25	+44.69	+198.11
กรุงเทพมหานคร	1,255.63	1,598.82	+343.19	+27.33
รวม	**3,097.98**	**4,105.40**	**+1,007.42**	**+32.52**

ที่มา: ประมวลจาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม แม้การจัดเก็บรายได้จาก ภ.ด.ส. เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2563 ซึ่งเป็นปีแรกของการบังคับใช้และต่อเนื่องในปีถัดมาคือ 2564 ตามที่ได้กล่าวถึงไว้ก่อนหน้านี้ แต่หากพิจารณาข้อมูลจากฐานข้อมูลรายได้ท้องถิ่นในภาพรวมระหว่างปีงบประมาณ 2562 และ 2563 ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.พ.) แสดงให้เห็นว่ารายได้จากระบบภาษีท้องถิ่นใหม่นี้ยังต่ำกว่ารายได้จากระบบภาษีเดิมคือภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ที่เคยจัดเก็บได้ก่อนปี 2562 (36,527.35 ล้านบาท) กล่าวคือทำให้รายรับจากฐานที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในภาพรวมปี 2563 ลดลง 30,698.77 ล้านบาท คิดเป็นการลดลงร้อยละ 84.04 สาเหตุสำคัญมาจากในช่วงเวลานั้น ได้มีมาตรการของรัฐที่ให้บรรเทาภาระภาษีในระยะเปลี่ยนผ่าน และประกอบกับสถานการณ์โควิด-19 ที่เป็นสาเหตุสำคัญในปีภาษี 2563 รัฐบาลมีนโยบายลด ภ.ด.ส. ลงร้อยละ 90 เพื่อบรรเทาภาระประชาชนช่วงโควิด ทำให้ปีแรกที่เริ่มจัดเก็บจริง อปท. จัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าเดิมถึงร้อยละ 90 นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดบทเฉพาะกาลให้ทยอยเพิ่มภาระภาษีแก่ผู้เสียภาษีที่ต้องจ่ายมากขึ้น (เช่น ชำระเพิ่มเพียงร้อยละ 25, 50 และ 75 ของส่วนเกิน ในปี 2563, 2564 และ 2565 ตามลำดับ) ส่งผลให้รายได้ ภ.ด.ส. ในช่วง 3 ปีแรกยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่คาดหวังไว้ก่อนหน้าว่าจะเพิ่มขึ้นจากระบบเดิม

นอกจากนี้ ในงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ (2565, น. 52–53) ชี้ให้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงสถาบันหลายประการ เช่น 1) นโยบายของรัฐบาลกลางที่ตัดสินใจลดภาษีร้อยละ 90 ในปีภาษี 2563–2564 โดยไม่ได้หารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเพียงพอ ทำให้รายได้ของ อปท. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญและไม่สามารถชดเชยได้ทันเวลา 2) ปัญหาการสื่อสารเรื่องภาษีระหว่างรัฐ อปท. และประชาชนที่ยังไม่ชัดเจน ทำให้ผู้เสียภาษีจำนวนมากไม่เข้าใจระบบภาษีใหม่และ

ไม่ให้ความร่วมมือในการชำระภาษีตามกำหนด 3) อปท. ยังขาดฐานข้อมูลเจ้าของที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และข้อมูลทะเบียนราษฎร์ที่เป็นปัจจุบัน 4) การติดตามทำได้ยากในกรณีเจ้าของทรัพย์สินที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ 5) การสำรวจทรัพย์สินที่ยังไม่ครบถ้วนส่งผลให้การแจ้งประเมินภาษีทำได้ไม่เต็มศักยภาพ 6) การใช้ประโยชน์ประเภทบ้านหลังอื่นเพื่อประกอบการค้าแต่ยังเสียภาษีในอัตราที่อยู่อาศัย 7) การยกเว้นมูลค่าฐานภาษีที่สูงถึง 50 ล้านบาทสำหรับเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และ 8) การปรับที่ดินรกร้างให้เป็นเกษตรเพื่อเลี่ยงอัตราภาษีที่สูงกว่า ล้วนทำให้ฐานภาษีหดตัวและกระทบความเป็นธรรมเชิงภาระภาษี

นอกจากประเด็นที่เกิดขึ้นทั้ง 8 ประการดังกล่าวข้างต้น ยังมีงานวิจัยที่ได้พบปัญหาและมีข้อเสนอเกี่ยวกับผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ผลการศึกษาของ คณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร (2563) ได้รายงานข้อโต้แย้งในประเด็นทางกฎหมายที่มีต่อตัว พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในกฎหมาย เช่น กรณีการยกเว้นลักษณะของการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม หรือเพื่อการอยู่อาศัย เป็นต้น และ 2) ความไม่พร้อมในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากกฎหมายมีความยุ่งยากและวิธีปฏิบัติที่ยากและซับซ้อนมากเกินไป และในงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และดวงมณี เลาวกุล (2565) ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาของการจัดเก็บ ภ.ด.ส. ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างงานวิจัยในปีงบประมาณ 2563 ว่ามีรายได้ลดลงจากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ และแนวโน้มยังเกิดต่อเนื่องในปี 2564–2565 นอกจากนี้ ภ.ด.ส. ยังทำให้ภาระภาษีของเกษตรกรและกิจการห้องเช่า–หอพักลดลงจากเดิม จากกฎหมายลูกที่ยกเว้นหรือปรับประเภทสิ่งปลูกสร้างให้เสียภาษีน้อยลง ส่งผลให้การกระจายภาระภาษีเบี่ยงเบนจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกิดการเลี่ยงภาษีจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติเพื่ออุดช่องโหว่ โดยเฉพาะกรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการยกเว้นภาษีให้เกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน

จากปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จะมีผลบังคับใช้แล้ว แต่ประเด็นที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนบทเรียน และปรับปรุงกฎหมายในหลายมิติ ทั้งในด้านหลักการ ขั้นตอนการบริหารจัดเก็บ และกลไกการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติซึ่งก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน ช่องว่างในการตีความ หรือเอื้อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษี ตลอดจนมาตรการยกเว้นและผ่อนปรนภาระภาษีที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานรายได้ของ อปท. ในระยะยาว การวิเคราะห์ผลกระทบในประเด็นเหล่านี้ และสังเคราะห์บทเรียน จะสามารถนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายในอนาคตควรมุ่งไปที่การทำให้โครงสร้างภาษีมีความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น เสริมสร้างเสถียรภาพของฐานรายได้ท้องถิ่น และกำหนดกลไกสนับสนุนให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายในการยกระดับขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์

(1) ศึกษาผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) สังเคราะห์บทเรียนจากผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(3) นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในอนาคต

3. ทบทวนวรรณกรรม : การปฏิรูปภาษีฐานทรัพย์สินกับผลกระทบต่อรายได้และการบริหารจัดเก็บของ อปท. และผลกระทบต่อประชาชน

การปฏิรูปภาษีฐานทรัพย์สินมักถูกวางกรอบเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการสร้างรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจบริการสาธารณะของ อปท. และลดการพึ่งพาเงินโอนจากส่วนกลาง ซึ่งโดยหลักการ Norregaard (2013) และ Slack and Bird (2014) ได้นำเสนอว่าภาษีทรัพย์สินคือรากฐานสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังด้วยฐานภาษี (Tax Base) ที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้จึงช่วยลดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจและยกระดับความเป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีเสถียรภาพต้านทานความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งช่วยบังคับใช้ภาระรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ฐานภาษีประเภทนี้กลับถูกนำมาใช้ต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็นในหลายประเทศ เนื่องจากมักถูกมองว่าเป็นภาษีที่ประชาชนไม่ชอบและไม่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่าย ส่งผลให้การผลักดันการปฏิรูปทำได้ยากยิ่ง ด้วยเหตุนี้ Grote and Wen (2024) จึงเสนอว่าในการปฏิรูปภาษีฯ ต้องพิจารณาฐานภาษี อัตราภาษี และข้อยกเว้น ควบคู่กับรูปแบบบริหารจัดเก็บที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดทั้งรายได้และความชอบธรรมในระยะยาว

เมื่อพิจารณาในมิติของการเพิ่มรายได้ให้กับ อปท. เป้าหมายสำคัญมักจะอยู่ที่การเพิ่มขีดความสามารถในการหารายได้จัดเก็บเองและความมั่นคงทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยงานของ Norregaard (2013) ได้พบว่ารายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับการพัฒนาและรายได้ของประเทศ โดยประเทศกลุ่มรายได้สูงสามารถจัดเก็บได้เฉลี่ยที่ร้อยละ 1.06 ของ GDP ขณะที่ประเทศกลุ่มรายได้ปานกลางจัดเก็บได้เฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.40 ของ GDP ซึ่งสะท้อนความต่างของศักยภาพในการเพิ่มรายได้ในบริบทประเทศที่แตกต่างกัน ในมุมมองเชิงสถาบัน Siwi**ń**ska-Gorzelak, Bukowska, & Wójcik (2020) ชี้ว่าอิสระในการหารายได้ของท้องถิ่นสัมพันธ์กับแรงจูงใจและโครงสร้างรายจ่ายของ อปท. เพื่อขยายฐานภาษีในพื้นที่ ขณะเดียวกันงานของ Wei and Butler (2021) ได้สะท้อนมิติการเมืองของรายได้จากภาษีทรัพย์สินว่าเมื่ออัตราภาษีอยู่ในระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักจะลังเลต่อการเพิ่มภาษี ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มรายได้ภาษีไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเพิ่มอัตราภาษีเท่านั้น แต่ต้องอาศัยความยอมรับทางการเมืองและการคาดการณ์รายได้ที่มีเสถียรภาพร่วมด้วย

ประการต่อมา การจะเพิ่มรายได้ให้เกิดขึ้นจริง อปท. จะต้องมีระบบการบริหารจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ หรือมี “สมรรถนะเชิงระบบ” ตั้งแต่การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน ความครอบคลุมฐานภาษี การประเมินมูลค่า การออกใบประเมิน การรับชำระ การติดตามค้างชำระ ไปจนถึงการบังคับใช้ โดย Kelly, White, and Anand (2020) และ Grote and Wen (2024) ได้เน้นว่าหากขั้นตอนใดมีปัญหา รายได้และความเป็นธรรมของระบบภาษีทรัพย์สินในประเทศนั้น ๆ ก็จะถดถอยพร้อมกัน ทั้งนี้ หน้าที่หลักที่ควรพัฒนาคือการประเมินมูลค่า การออกใบแจ้งหนี้ และการบังคับใช้ สำหรับประเทศไทย คณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร (2563) และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) ได้ระบุข้อสังเกตสำคัญต่อ ภ.ด.ส. ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ หลักการคำนวณที่มีความซับซ้อน และความไม่พร้อมของ อปท. ในการบริหารจัดเก็บ เพราะกระบวนงานมีรายละเอียดมากและยุ่งยาก ส่งผลให้ต้นทุนการบริหารและภาระงานเชิงธุรการกลายเป็นข้อจำกัดต่อทั้งประสิทธิภาพและความโปร่งใส โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายนี้

ในส่วนของผลกระทบต่อประชาชน จะครอบคลุมเรื่องภาระภาษี ความเป็นธรรม แนวราบ/แนวดิ่ง การยอมรับ และความเต็มใจจ่าย โดย Slack and Bird (2014) และ Grote and Wen (2024) ต่างให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า ภาษีทรัพย์สินมีการรับรู้ภาระสูง เมื่อมีการปฏิรูประบบจึงควรมีการทยอยปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไป และมีมาตรการบรรเทาแบบเจาะจงเพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบางที่มีทรัพย์สินแต่ขาดสภาพคล่อง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ Propheter (2024) พบปัญหาผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายถูกประเมินให้มีภาระภาษีในระดับที่ต่ำกว่าผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายในระบบภาษีทรัพย์สิน ที่ระบบประเมินจะต้องพึ่งพาข้อมูลจากผู้เสียภาษีเป็นหลัก และเมื่อข้อมูลไม่ครบ/คุณภาพต่ำ กลไกการประเมินจะไม่สามารถชดเชยช่องว่างข้อมูล และไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในภาระภาษีให้เกิดขึ้นได้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ในกรณีการประกาศใช้ ภ.ด.ส. ของประเทศไทย วีระศักดิ์ เครือเทพ และดวงมณี เลาวกุล (2565) ได้พบความแตกต่างของภาระที่เกิดขึ้นระหว่างผู้เสียภาษี ซึ่งถูกประเมินในอัตราที่ต่ำหรือได้รับการยกเว้นจากมาตรการยกเว้นและบรรเทาภาระแม้ว่าจะถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกว่าหรือเท่ากันก็ตาม ซึ่งเป็นความเสี่ยงต่อเนื่องไปยังความรู้สึกไม่เป็นธรรม และความไม่เต็มใจที่จะชำระภาษีฯ ได้ในอนาคต

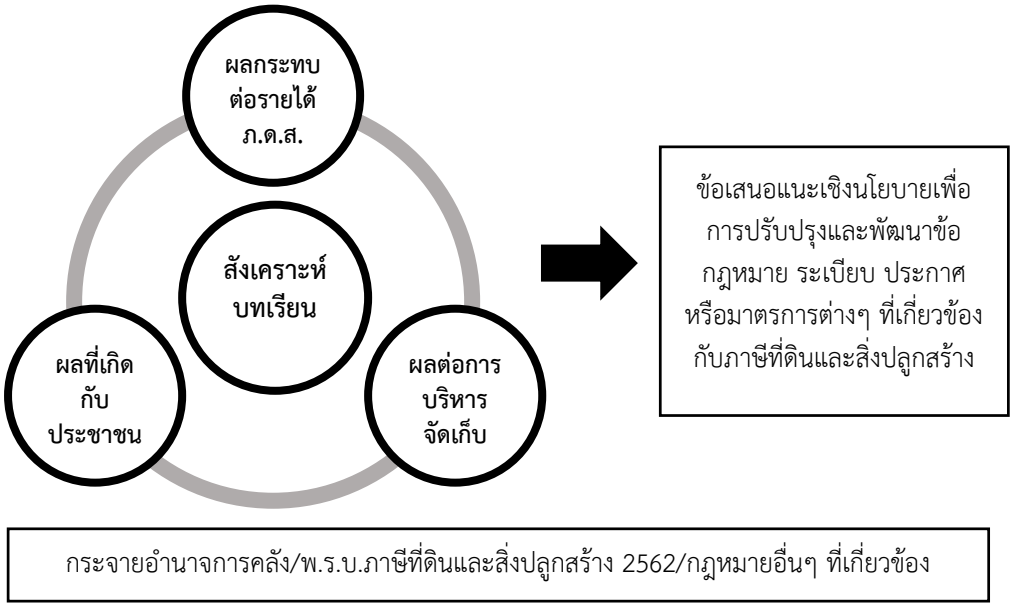
ท้ายที่สุด เมื่อพิจารณาช่องว่างองค์ความรู้และเหตุผลของการวิจัยครั้งนี้ แม้ว่าโดยหลักการฐานภาษีทรัพย์สินจะเหมาะสมกับ อปท. แต่ Kelly, et al. (2020) และ Grote and Wen (2024) ได้ให้ข้อสังเกตว่าในประเทศกำลังพัฒนามักจะพบกับสถานการณ์ที่การปฏิรูประบบภาษีท้องถิ่นเพื่อหวังผลการเพิ่มรายได้และความมั่นคงทางการคลัง มักจะถูกลดทอนความเป็นไปได้ด้วยมาตรการผ่อนผันในช่วงเปลี่ยนผ่านและข้อจำกัดด้านข้อมูลหรือการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และสำหรับการศึกษาในประเทศไทยก็ยังขาดหลักฐานแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงรายได้ ประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่น และการรับรู้ของผู้เสียภาษีในช่วงเปลี่ยนผ่านของการปฏิรูปภาษีทรัพย์สินไทย นอกจากนี้การศึกษายังจำกัดอยู่ในประเด็นปัญหาของการประกาศใช้ และศึกษาว่าปัจจัยใดทำให้ความสำเร็จในการจัดเก็บ ภ.ด.ส. มีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ ดังนั้น การศึกษาผลกระทบของ ภ.ด.ส. แบบบูรณาการ 3 มิติ

1) รายได้และความมั่นคงทางการคลัง 2) สมรรถนะและประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บ และ 3) ผลกระทบต่อประชาชน จึงมีความจำเป็นทั้งเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย เพื่อเติมเต็มองค์ความรู้ด้านการคลังท้องถิ่นและการบริหารรายได้ในบริบทประเทศไทย และสนับสนุนการออกแบบนโยบายหรือปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความสมดุลระหว่างความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และความยั่งยืนทางการคลังต่อไปในอนาคต

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยในครั้งนี้ตั้งอยู่บนหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2565) โดยมุ่งสังเคราะห์บทเรียนจากผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวใน 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) ผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ผลต่อการบริหารจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี ทั้งนี้การออกแบบกฎหมายและมาตรการผ่อนปรน ประกอบกับการกำกับจากส่วนกลาง สมรรถนะและระบบข้อมูลของ อปท. และลักษณะผู้เสียภาษี ส่งผลต่อรายได้ ภาระการบริหาร และการรับรู้ภาระภาษี ภายใต้บริบทความเป็นเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดทั้งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ในกระบวนการบริหารจัดเก็บภาษี

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ประเด็นเชิงประจักษ์และข้อถกเถียงที่ได้จากสังเคราะห์บทเรียนใน 3 มิติดังกล่าวข้างต้น จะถูกนำมาพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเสริมสร้างศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคงไว้ซึ่งความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างยั่งยืน

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กรอบเวลาของข้อมูลและระยะเวลาที่ใช้ศึกษาคือระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2566 คณะผู้วิจัยเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิระหว่างเดือนเมษายน – สิงหาคม พ.ศ. 2566 โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้บริหารด้านการคลังหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และจากแบบสอบถามจากประชาชนผู้มาชำระภาษี รวมถึงการใช้วิธีการทางสถิติเชิงพรรณาและอนุมาน กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์และเก็บแบบสอบถามถูกคัดเลือกให้เป็นตัวแทนจากพื้นที่ อปท. และประชาชนจากทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้ผลการศึกษาสะท้อนบริบทที่หลากหลายและครอบคลุมภาพรวมระดับชาติในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ภ.ด.ส. ต่อรายได้และการบริหารจัดเก็บของท้องถิ่นตลอดจนผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้มีหน้าที่ชำระภาษีฯ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ เหล่านี้จะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย 2 กลุ่มประชากร ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดเก็บ ภ.ด.ส.[9] และประชาชนผู้ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีรายละเอียดของการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มตัวอย่างบุคลากร อปท. ใช้การคัดเลือกแบบหลายขั้นตอน โดยเริ่มต้นด้วยการเจาะจงจากบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดเก็บ ภ.ด.ส. ใน อปท. ทั่วประเทศยกเว้น อปท. ที่ปรากฏในการศึกษาของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) โดยกำหนดจังหวัดตัวแทนทุกภูมิภาค 19 จังหวัด และคัดเลือกจังหวัดละ 4 อปท. โดยกำหนดเลือกบุคลากรฯ จาก อปท. ในเขตเมืองที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการจังหวัด พื้นที่เมือง พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และพื้นที่ชนบท เพื่อสะท้อนภาพความแตกต่างระหว่างบริบทของพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2563; ไกรวุฒิ ใจคำปัน, 2564)[10] รวมกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายผู้ให้สัมภาษณ์ 76 คน

[9] งานของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563; 2565) แสดงให้เห็นว่าในการระดมความเห็นเกี่ยวกับ ภ.ด.ส. ผู้ที่ให้ข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ดีที่สุดคือกลุ่มผู้บริหารด้านการคลังและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

[10] ในงานของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563) และ ไกรวุฒิ ใจคำปัน (2564) ได้แสดงให้เห็นว่าการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง อปท. ตามพื้นที่ตั้งเขตเมือง (Urban Area) กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Sub-Urban Area)

เพื่อให้ข้อมูลสะท้อนบริบทที่หลากหลายของการบริหารจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่รูปแบบต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ ผลการจัดเก็บที่เกิดขึ้นจริง คณะผู้วิจัยได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ยินยอมให้ข้อมูลสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 48 อปท. จากเป้าหมาย 76 อปท. โดยจำแนกตามลักษณะพื้นที่ ได้แก่ บุคลากรจาก อปท. พื้นที่เมืองที่ตั้งศูนย์ราชการ 11 คน (ร้อยละ 22.92) พื้นที่เขตเมือง 12 คน (ร้อยละ 25.00) พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท 11 คน (ร้อยละ 22.92) และพื้นที่ชนบท 14 คน (ร้อยละ 29.16)

(2) กลุ่มตัวอย่างประชาชน คือประชาชนผู้มาติดต่อเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯ คณะผู้วิจัยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามสะดวกจากพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ ผู้ตอบประชาชนเป็นผู้มาติดต่อชำระภาษีและสมัครใจตอบ คณะผู้วิจัยได้รับข้อมูลกลับคืนจากประชาชนผู้เสียภาษีทั้งหมด 1,437 คน จาก พื้นที่ อปท. 47 แห่ง เมื่อจำแนกตามลักษณะพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่เมืองที่ตั้งศูนย์ราชการ 320 คน (ร้อยละ 21.72) พื้นที่เขตเมือง 376 คน (ร้อยละ 25.53) พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท 335 คน (ร้อยละ 22.74) และพื้นที่ชนบท 442 คน (ร้อยละ 30.01)

5.2 เครื่องมือในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้เครื่องมือเก็บข้อมูล 2 ประเภท ซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงประเด็น โดยผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการคลังท้องถิ่น ได้แก่

(1) แบบสัมภาษณ์บุคลากร อปท. ที่ปฏิบัติงานด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประกอบด้วยคำถาม 4 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปและโครงสร้างพื้นที่ของ อปท. 2) สถานะรายรับ–รายจ่ายและแนวโน้มรายได้ภาษีระหว่างปี 2562–2565 3) ข้อมูลเชิงปัญหาและบทเรียนจากการบังคับใช้ พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งครอบคลุมเรื่องการยกเว้น–ลดหย่อนภาษี ฐานข้อมูลที่ดินและทะเบียนราษฎร์ การสำรวจและประเมินมูลค่าทรัพย์สิน อัตราภาษีแต่ละประเภท การรับชำระ–คืนเงิน–อุทธรณ์ภาษี ตลอดจนกำลังคน ความรู้ ทักษะ เครื่องมือ งบประมาณ และการรับรู้ของประชาชน และ 4) ส่วนข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(2) แบบสอบถามประชาชนผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในรูปแบบออนไลน์ เพื่อสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับ 1) ประเภททรัพย์สินในการชำระ ภ.ด.ส. 2) การประเมินตนเองระดับความรู้เกี่ยวกับ ภ.ด.ส. 3) ภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้น-เท่าเดิม-หรือลดลง และ 4) ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารจัดเก็บ ภ.ด.ส. เพื่อใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการประเมินผลกระทบที่มีต่อประชาชนผู้เสียภาษีท้องถิ่น

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากบทสัมภาษณ์ แบบสอบถามส่วนปลายเปิด และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

และชนบท (Rural Area) จะทำให้เห็นถึงขีดความสามารถและประเด็นต่าง ๆ ในการบริหารงานคลัง ของ อปท. ได้ดีกว่าการจำแนกประเภทของ อปท. ตามกฎหมาย

การวิเคราะห์เรื่องเล่า (Narrative Analysis) เพื่อทำความเข้าใจประสบการณ์ แนวทางปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคของผู้บริหารงานคลังและเจ้าหน้าที่ อปท. และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ทั้งในแง่สาระสำคัญของกฎหมาย ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างการบังคับใช้กับผลลัพธ์ ผลกระทบที่สะท้อนผ่านข้อมูลเชิงประจักษ์ และการจำลองฉากทัศน์เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมาย (ดวงมณี เลาวกุล, 2563, น. 33-48) ประกอบกับการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า เพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบ (Denzin, 2017, pp. 297-313)

(2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เป็นการประมวลผลข้อมูลจากแบบเก็บข้อมูลของบุคลากร อปท. และแบบสอบถามประชาชน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเมินระดับความคิดเห็นด้วยมาตรไลเคิร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ เรียงจากน้อยที่สุด–มากที่สุด และใช้แบบจำลองสมการถดถอยสำหรับตัวแปรตามลำดับขั้น (Ordered Probit Regression) พร้อมด้วยการประเมินผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) (Mitchel, 2012, pp. 475-478; Greene, 2018, pp. 869-872) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ประเภทฐานภาษี คุณลักษณะพื้นที่ ระดับความเป็นเมือง ระดับความรู้เกี่ยวกับภาษี ที่มีต่อระดับภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประชาชนเมื่อเทียบกับภาษีระบบเดิม

6. ผลการวิจัย

6.1 ผลกระทบการบังคับใช้ พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) ผลกระทบต่อรายได้ภาษีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเปรียบเทียบระบบภาษีเดิม การบังคับใช้ ภ.ด.ส. ในระยะเริ่มต้นระหว่างปี พ.ศ. 2563–2564 ส่งผลต่อรายได้จัดเก็บเองของ อปท. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับฐานรายได้จากระบบภาษีเดิม (ระบบภาษีเดิม ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) ในปี 2562 โดยรายได้จัดเก็บเองของ อปท. โดยรวมลดจาก 60,747.46 ล้านบาทในปี 2562 เหลือ 28,318.52 ล้านบาทในปี 2563 หรือลดลงร้อยละ 53.38 และยังลดลงต่อเนื่องในปี 2564 เหลือ 25,275.79 ล้านบาท หรือลดลงอีกร้อยละ 10.74 จากปีก่อนหน้า แสดงให้เห็นว่าช่วงเริ่มต้นของการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินเป็นทั้ง "ช่วงเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้าง" ของระบบภาษีเอง และ "ช่วงถดถอยของศักยภาพรายได้ท้องถิ่น" ในเชิงปริมาณควบคู่กันไป

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรายได้ อปท. ปีงบประมาณ 2562 กับ 2563

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2562	ปี 2563	เพิ่ม-ลด จากปี 62	
			จำนวน	%
รายได้จัดเก็บเอง	60,747.46	28,318.52	-32,428.94	-53.38
(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	N/A	3,097.98	+3,097.98	N/A
(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	35,559.31	2,604.58	-32,954.72	-92.68
(3) ภาษีบำรุงท้องที่	968.04	126.02	-842.03	-86.98
รายได้รัฐจัดสรร	284,959.01	264,869.68	-20,089.33	-7.05
เงินอุดหนุนทั่วไป	219,506.07	231,210.40	+11,704.33	+5.33
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	26,906.50	31,581.25	+4,674.75	+17.37
รายได้ทั้งหมด	592,069.04	557,235.47	-34,833.57	-5.88

หมายเหตุ: รายได้จัดเก็บเองนำเสนอเฉพาะ (1), (2), และ (3) ซึ่งเป็นจุดสนใจของการศึกษาครั้งนี้ โดยไม่แสดงรายได้จัดเก็บเองประเภทอื่น ๆ

ที่มา: ประมวลจาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป.)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบรายได้ อปท. ปีงบประมาณ 2563 กับ 2564

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2563	ปี 2564	เพิ่ม-ลด จากปี 2563	
			ล้านบาท	%
รายได้จัดเก็บเอง	28,318.52	25,275.79	-3,042.73	-10.74
(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	3,097.98	4,105.40	+1,007.42	+32.52
(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,604.58	858.72	-1,745.87	-67.03
(3) ภาษีบำรุงท้องที่	126.02	79.75	-46.27	-36.72
รายได้รัฐจัดสรร	264,869.68	274,104.20	+9,234.51	+3.49
เงินอุดหนุนทั่วไป	231,210.40	245,857.60	+14,647.20	+6.34
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	31,581.25	36,950.93	+5,369.68	+17.00
รายได้ทั้งหมด	557,235.47	583,596.19	+26,360.72	+4.73

หมายเหตุ: รายได้จัดเก็บเองนำเสนอเฉพาะ (1), (2), และ (3) ซึ่งเป็นจุดสนใจของการศึกษาครั้งนี้ โดยไม่แสดงรายได้จัดเก็บเองประเภทอื่น ๆ

ที่มา: ประมวลจาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาเฉพาะโครงสร้างรายได้จากภาษีทรัพย์สิน พบว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2563 ภายใต้การลดหย่อนภาระภาษีร้อยละ 90 ภายใต้สถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และการลดหย่อนภาษีภายใต้บทเฉพาะกาลในระยะ 3 ปีแรกของการบังคับใช้ โดยปี 2563 มีรายได้ 3,097.98 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 4,105.40

ล้านบาทในปี 2564 หรือเติบโตร้อยละ 32.52 แม้ว่าจะไม่มากและน้อยกว่าระบบภาษีเก่า แต่ก็เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าฐานรายได้จากภาษีรูปแบบใหม่เริ่มขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ลดลงอย่างรวดเร็ว โดยภาษีโรงเรือนและที่ดินลดจาก 35,559.31 ล้านบาทในปี 2562 เหลือเพียง 2,604.58 ล้านบาทในปี 2563 และ 858.72 ล้านบาทในปี 2564 ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่ลดจาก 968.04 ล้านบาท เหลือเพียง 126.02 และ 79.75 ล้านบาทในปี 2563 และ 2564 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่ารายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินได้ถูกถ่ายโอนบทบาทจากระบบเก่าไปสู่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างชัดเจน และรายได้ที่ยังคงอยู่ในหมวดภาษีเก่าส่วนใหญ่เป็นเพียงการจัดเก็บหนี้ค้างชำระหรือกรณีตกค้างในช่วงแรกของการยกเลิกระบบภาษีเดิม มากกว่าจะเป็นการจัดเก็บตามปกติในเชิงโครงสร้าง

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบรายได้ อปท. ปีงบประมาณ 2564 กับ 2565

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2564	ปี 2565	เพิ่ม-ลด จากปี 2564	
			ล้านบาท	%
รายได้จัดเก็บเอง	25,275.79	60,932.74	+35,656.95	+141.07
(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	4,105.41	35,186.94	+31,081.53	+757.09
(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	858.72	897.09	+38.37	+4.47
(3) ภาษีบำรุงท้องที่	79.75	30.40	-49.34	-61.88
รายได้รัฐจัดสรร	274,104.20	297,479.81	+23,375.61	+8.53
เงินอุดหนุนทั่วไป	245,857.60	237,133.92	-8,723.68	-3.55
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	36,950.93	35,504.60	-1,446.33	-3.91
รายได้ทั้งหมด	583,596.19	631,051.07	+47,454.88	+8.13

หมายเหตุ: รายได้จัดเก็บเองนำเสนอเฉพาะ (1), (2), และ (3) ซึ่งเป็นจุดสนใจของการศึกษาครั้งนี้ โดยไม่แสดงรายได้จัดเก็บเองประเภทอื่น ๆ

ที่มา: ประมวลจาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป.)

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบรายได้ อปท. ปีงบประมาณ 2565 และ 2566

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปี 2565	ปี 2566	เพิ่ม-ลด จากปี 2565	
			ล้านบาท	%
รายได้จัดเก็บเอง	60,932.74	64,752.35	+3,819.61	+6.27
(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	35,186.94	37,118.08	+1,931.14	+5.49
(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	897.09	618.37	-278.71	-31.07
(3) ภาษีบำรุงท้องที่	30.40	23.73	-6.67	-21.94
รายได้รัฐจัดสรร	297,479.81	312,778.86	+15,299.05	+5.14
เงินอุดหนุนทั่วไป	237,133.92	240,535.66	+3,401.74	+1.43
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	35,504.60	35,442.57	-62.03	-0.17
รายได้ทั้งหมด	631,051.07	653,509.44	+22,458.37	+3.56

หมายเหตุ: รายได้จัดเก็บเองนำเสนอเฉพาะ (1), (2), และ (3) ซึ่งเป็นจุดสนใจของการศึกษาครั้งนี้ โดยไม่แสดงรายได้จัดเก็บเองประเภทอื่น ๆ

ที่มา: ประมวลจาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป.)

สำหรับรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปี 2565 จำนวน 35,186.94 ล้านบาท ต่ำกว่ารายได้ภาษีทรัพย์สินเดิมในปี 2562 ประมาณ 1,340.41 ล้านบาท หรือคิดเป็นลดลงร้อยละ 3.67 สะท้อนลักษณะของการเป็น “ช่วงเปลี่ยนผ่าน” ที่ยังต้องใช้เวลาในการปรับตัวทั้งในด้านการจัดทำฐานข้อมูล การประเมินมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม ในปี 2566 รายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นเป็น 37,118.08 ล้านบาท สูงกว่ารายได้รวมจากภาษีทรัพย์สินเดิมในปี 2562 ประมาณ 590.73 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.62 และเมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงภายในระบบภาษีใหม่เอง พบว่ารายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นจากปี 2565 เป็นปี 2566 เป็นมูลค่า 1,931.14 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการเติบโตร้อยละ 5.49 แสดงให้เห็นว่าระบบภาษีใหม่เริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้นและสามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระดับที่สูงกว่าระบบเดิมแล้วในระยะเวลาไม่นานหลังการบังคับใช้

นอกจากนี้ แม้จะมีการประกาศใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นกลไกหลักในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน แต่ในช่วงปี 2565–2566 ยังพบรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่คงค้างอยู่บางส่วน โดยรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินลดลงจาก 35,559.31 ล้านบาทในปี 2562 เหลือเพียง 897.09 ล้านบาทในปี 2565 และ 618.37 ล้านบาทในปี 2566 ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่ลดลงจาก 968.04 ล้านบาท เหลือเพียง 30.40 และ 23.73 ล้านบาท ในปี 2565 และ 2566 ตามลำดับ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าภาษีตามระบบเดิมได้ถูกยุติการจัดเก็บเกือบทั้งหมด และรายได้ที่ปรากฏในช่วงหลังเป็นเพียงการจัดเก็บหนี้ค้างชำระหรือกรณีตกค้างบางส่วนเท่านั้น

สำหรับภาพรวมของผลกระทบต่อรายได้ อปท. จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2565 เมื่อรัฐบาลยุติการลดภาษี ร้อยละ 90 และกลับมาจัดเก็บเต็มอัตราที่กฎหมายกำหนด (โดยยังคงใช้อัตราภาษีตามบทเฉพาะกาลเดิมต่อไปอีก 2 ปี คือ 2565-2566 เพื่อผ่อนปรนผลกระทบโควิด-19) ประกอบกับมาตรการผ่อนชำระภาษีแบบขั้นบันไดสำหรับผู้ที่ภาระภาษีพุ่งสูงกว่าเดิม (เช่น จำกัดให้จ่ายไม่เกินค่าภาษีปี 2562 บวก ร้อยละ 75 ของส่วนต่างในปี 2565) ทำให้ในปี 2565 รายได้ ภ.ด.ส. ของ อปท. เริ่มฟื้นตัวเข้าใกล้ระดับศักยภาพจริง กล่าวคือรายได้จาก ภ.ด.ส. ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 อปท. จัดเก็บได้เพียง 3,097.98 ล้านบาท และ 4,105.41 ล้านบาท ตามลำดับ แต่เมื่อกลับมาจัดเก็บเต็มที่ในปีงบประมาณ 2565 รายได้เพิ่มขึ้นเป็น 35,186.94 ล้านบาท ซึ่งเกือบจะเทียบเท่ารายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่เดิมในปี 2562 ที่ อปท. เคยเก็บได้ประมาณ 36,527.35 ล้านบาท (จำแนกเป็นภาษีโรงเรือนและที่ดิน 35,559.31 ล้านบาท และภาษีบำรุงท้องที่ 968.04 ล้านบาท) แนวโน้มนี้สะท้อนว่าเมื่อไม่มีมาตรการลดหย่อนพิเศษ รายได้ ภ.ด.ส. จะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญใกล้เคียงศักยภาพฐานภาษีเดิมของแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ ในปีภาษี 2566 รัฐบาลได้ลดหย่อน ภ.ด.ส. ลงอีกร้อยละ 15 ภายใต้พระราชกฤษฎีกาลดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท ฉบับที่ 3 (2566, น. 98) ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ ภ.ด.ส. ของ อปท. อยู่บ้างแต่ไม่รุนแรงเท่าช่วงโควิด และหากพิจารณาจากข้อมูลรายได้ อปท. ในภาพรวมระหว่างปีงบประมาณ 2565-2566 ได้แสดงให้เห็นว่าการลดภาษี ร้อยละ 15 ในปี 2566 ไม่ได้ทำให้รายได้ลดลง แต่กลับพบว่ารายได้ ภ.ด.ส. เพิ่มขึ้นจากปี 2565 จำนวน 1,931.13 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.49) โดยเป็นจำนวนรายได้จาก ภ.ด.ส. จำนวน 37,118.08 ล้านบาท แนวโน้มดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการพัฒนารายได้จากการบริหารจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เพิ่มขึ้นได้ต่อไปในอนาคต แต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่ใช้มาตรการลดหย่อน หรือหากจำเป็นอัตราการลดหย่อนจะต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ปรับลดในอัตราที่มากจนเกินไปนั่นเอง

(2) ผลกระทบต่อการบริหารจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดย อปท. จากการสำรวจความเห็นของกลุ่มตัวอย่างบุคลากรของ อปท. ต่อปัญหาในการทำงานด้านการบริหารจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พบว่าบุคลากรในสังกัด อปท. กลุ่มตัวอย่าง ต่างประสบปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระยะเริ่มต้น แต่เมื่อการบังคับใช้ผ่านมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ปี 2563-2566) ก็สามารถที่จะปรับตัวได้ดีขึ้น ทำให้มุมมองต่อระดับปัญหาการทำงานเกี่ยวกับการบริหารจัดเก็บ ภ.ด.ส. อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ อปท. ในเขตเมือง มีแนวโน้มเผชิญปัญหามากกว่า อปท. ในเขตชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบท สาเหตุอาจเนื่องจากพื้นที่เมืองมีความซับซ้อนของทรัพย์สินมากกว่า ทั้งมูลค่าทรัพย์สินสูงกว่าและประเภทการใช้ประโยชน์หลากหลายกว่า ทำให้ภารกิจการสำรวจและประเมินภาษีมีความซับซ้อนและเข้าถึงได้ยากกว่า ในขณะที่ อปท. ขนาดเล็กหรือชนบทมีฐานทรัพย์สินจำกัดและหลายรายได้รับยกเว้นภาษีอยู่แล้วจึงประสบปัญหาน้อยกว่า

ตารางที่ 6 ระดับปัญหาการทำงานบริหารจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ลักษณะพื้นที่ของ อปท.	ความถี่					ค่าเฉลี่ย (s.d.)	ความหมาย
	ไม่เป็นปัญหา	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด		
เมืองที่ตั้งศูนย์ราชการ	2	3	4	2	-	2.85 (0.86)	ปานกลาง
เขตเมือง	-	3	7	2	-	3.05 (0.62)	ปานกลาง
กึ่งเมืองกึ่งชนบท	2	4	5	-	-	2.41 (0.69)	น้อย
ชนบท	3	3	5	3	-	2.68 (0.78)	ปานกลาง
				เฉลี่ย 4 ลักษณะพื้นที่		2.75 (0.77)	ปานกลาง

หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยภาพรวมคำนวณจากค่าเฉลี่ยของลักษณะพื้นที่ทั้ง 4 ลักษณะ โดยให้น้ำหนักแต่ละลักษณะพื้นที่เท่ากัน เพื่อสะท้อนระดับปัญหาเฉลี่ยระหว่างลักษณะพื้นที่ ไม่ใช่ค่าเฉลี่ยที่ถ่วงน้ำหนักตามจำนวนผู้ตอบในแต่ละกลุ่ม

ที่มา: รวบรวมและประมวลผลข้อมูลโดยคณะผู้วิจัย

จากการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างบุคลากรใน อปท. 48 แห่ง ได้นำไปสู่ประเด็นปัญหา ที่ อปท. พบในการบริหารจัดเก็บ ภ.ด.ส. จำนวน 5 กลุ่ม 14 ประเด็น ได้แก่

(2.1) กลุ่มปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย

(1) ปัญหาผลกระทบจากการยกเว้นและลดหย่อนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อกฎหมายให้ยกเว้นภาษีทั้งกรณีโฉนดที่ดินเกษตรฯ มูลค่า 50 ล้านบาทแรก บ้านพักอาศัยมูลค่า 50 ล้านบาทแรก รวมถึงทรัพย์สินบางประเภท (เสาสัญญาณฯ กังหันลมฯลฯ) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สูญเสียฐานภาษีเดิมและรายได้ ลดลงอย่างชัดเจน นอกจากนี้ กระบวนการยกเว้น/ลดหย่อนที่ประกาศล่าช้า หรือเกณฑ์ซับซ้อน (เช่น การปลูกต้นไม้ตามประกาศกรมฯ) ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานซ้ำ ซับซ้อน ประชาชนสับสนไม่เข้าใจเงื่อนไข จนเกิดข้อโต้แย้งระหว่าง อปท. กับประชาชน ขณะเดียวกันการที่รัฐลดหย่อนภาษีเป็นช่วง ๆ และไม่ต่อเนื่อง ทำให้รายได้ท้องถิ่นไม่แน่นอน และเพิ่มขั้นตอนคำนวณภาษีซับซ้อนขึ้น

(2) ปัญหาการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของที่ดิน การแยกประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดินทำได้ยาก โดยเฉพาะที่ดินเกษตรต้องนับต้นไม้ตามเกณฑ์ (จำนวนต้นต่อไร่) ซึ่งใช้เวลาและเกิดข้อยกเว้นมาก หากที่ดินมีหลายประโยชน์ (เช่นแบ่งพื้นที่ทำเกษตรและ

ปลูกบ้าน) ก็ต้องเจอความล่าช้าและความขัดแย้งจากเจ้าของที่ดิน และคำว่า “ที่ดินว่างเปล่า” ก็ทำให้เจ้าของไม่เข้าใจ แม้จะพยายามชี้แจงก็มักโต้แย้งได้ เจ้าของบางรายทำเป็นเกษตรปลอม (เช่น ปักกล้วยหรือตะไคร้เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี) แล้วปล่อยรกร้างหลังสำรวจเสร็จ การแบ่งโครงสร้างสิ่งปลูกสร้างหลายประเภทก็ซับซ้อน บางกรณีผู้ประกอบการปิดกิจการแต่ยังมีสิ่งของในอาคาร เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรื้อ หรือเจ้าของไม่ยอมทำลาย ทำให้ประเมินการใช้ประโยชน์ผิดความจริง นอกจากนี้ ยังมีกรณีบ้านพักชั้นสองชั้นบนต้องตีความเป็นพาณิชย์หรือที่อยู่อาศัย และบางครั้งเจ้าของรายงานข้อมูลการใช้ประโยชน์ไม่ถูกต้องเพื่อเลี่ยงภาษี

(3) ปัญหาแบบฟอร์มภาษีที่ดิน (ภ.ด.ส.) แบบฟอร์ม ภ.ด.ส. มีจำนวนมาก มีช่องให้กรอกข้อมูลเยอะทำให้การกรอกข้อมูลล่าช้า และเสี่ยงผิดพลาด ข้อมูลบางส่วนซ้ำซ้อน เช่น ภ.ด.ส.1 และ ภ.ด.ส.7 ควรปรับปรุงลดจำนวนแบบลง ในแบบ ภ.ด.ส.3 ควรเพิ่มช่องระบุว่าที่ดินหลังบ้านหลังใดเป็นหลักหรือรอง เพื่อชัดเจนในการให้ยกเว้นภาษี ปัญหาอื่นคือประชาชนมักไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้ อปท. ทราบและเมื่อได้รับจดหมายแจ้งประเมินแล้วจึงมาขอแก้ไขข้อมูล ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานซ้ำซ้อน

(2.2) กลุ่มปัญหาด้านฐานข้อมูลและทะเบียนภาษี

(1) ปัญหาข้อมูลที่ดินและระวางแผนที่ภาษี อปท. ส่วนใหญ่ขาดบุคลากรชำนาญการทำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) ต้องพึ่งเอกชนจัดทำแผนที่ภาษีและไม่สามารถพัฒนาต่อได้ ข้อมูลระวางที่ดินและราคาประเมินจากกรมที่ดิน/ธนารักษ์ไม่ตรงกันหรือไม่เป็นปัจจุบัน เช่น มีการแยกโฉนดแต่บนเว็บไซต์กรมที่ดินยังไม่เป็นปัจจุบัน บางแปลงไม่มีข้อมูลบนระวาง ทำให้ค้นข้อมูลพื้นที่หรือราคาประเมินไม่ได้ แนวเขตที่ดินหลายพื้นที่ไม่ชัดเจนหรือทับซ้อนระหว่าง อปท. ข้างเคียง เพราะระวางเดิมไม่เป็นปัจจุบัน รวมทั้งข้อมูลโฉนด น.ส.3 ก และที่ราชพัสดุบางส่วนไม่ครบถ้วน ทำให้การจำแนกแยกโฉนดและคำนวณภาษียุ่งยาก

(2) ปัญหาทะเบียนทรัพย์สินและทะเบียนราษฎร์ การบันทึกทะเบียนทรัพย์สินต้องทำทีละรายการทีละแปลง ทำให้ข้อมูลล่าช้า ไม่เรียบร้อย และมักไม่ครบถ้วนเป็นปัจจุบัน เจ้าของทรัพย์สินที่เปลี่ยนชื่อหรือย้ายที่อยู่โดยไม่แจ้ง ทำให้ไม่ทราบข้อมูลที่อยู่ปัจจุบันเพื่อประเมินภาษี ในส่วนทะเบียนราษฎร์ ระบบฐานข้อมูลอยู่กันคนละส่วนไม่มีการเชื่อมโยง ทำให้ตรวจสอบบ้านหลังหลัก-รองลำบาก บ่อยครั้งที่ สำนักงานทะเบียนอ้างกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) ปฏิเสธให้ข้อมูลที่อยู่แก่ อปท. ส่งผลให้ไม่ทราบว่าเจ้าของโฉนดย้ายเข้า-ออก พื้นที่ตลอดเวลา เป็นอุปสรรคในการติดตามประเมินและบันทึกภาษี

(3) ปัญหาการสำรวจฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะ อปท. ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เข้าถึงได้ยาก มีทรัพย์สินจำนวนมาก ขาดบุคลากรและงบประมาณเพียงพอ ทำให้การสำรวจข้อมูลเกิดความล่าช้า ที่ดินหลายแปลงไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือเจ้าของอยู่ไกล ไม่สามารถติดต่อสอบถามได้ ส่งผลให้ไม่สามารถบันทึกข้อมูลที่ถูกต้องได้ การสำรวจสิ่งปลูกสร้างมีข้อจำกัดด้านสิทธิส่วนบุคคล (เจ้าของไม่ให้เข้า สำรวจ) รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างชำรุดไม่มีเลขที่ หรือเจ้าของเสียชีวิตไม่มีทายาท ทำให้เข้าถึงข้อมูลไม่ได้ เจ้าของบางรายไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่อยู่ระหว่างสำรวจ ในกรณีสิ่งปลูกสร้างใช้

ประโยชน์หลายประเภท หรือมีเจ้าของหลายคน ก็ยิ่งยุ่งยากในการแยกประเมิน รวมถึงอุปกรณ์บุคลากรที่จำกัดและขาดความเชี่ยวชาญทำให้การสำรวจสิ่งปลูกสร้างไม่สมบูรณ์

(2.3) กลุ่มปัญหาด้านการประเมินและการคำนวณภาษี

(1) ปัญหาการคำนวณภาระภาษี การคำนวณภาษีต้องใช้อัตราและราคาที่ดินจากกรมธนารักษ์เป็นหลัก ทำให้ที่ดินบางแปลงมีประเมินราคาสูงเกินจริง ระบบภาษีรูปขั้นบันไดก็เพิ่มโอกาสผิดพลาด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องเลือกที่ดินราคาแพงมาหักลดหย่อนก่อนใช้การคำนวณหลายขั้นตอนซับซ้อนเสี่ยงผิดพลาด อีกทั้งการตีความมูลค่าสิ่งปลูกสร้าง (ประเภท อายุ ค่าเสื่อมราคา ฯลฯ) ก็ซับซ้อน และข้อมูลฐานบัญชีทรัพย์สินของประชาชนในระบบ 4 ประเภทอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้บันทึกข้อมูลผิดพลาดและคำนวณภาษีไม่ถูกต้อง

(2) ปัญหาการประเมินทรัพย์สิน ราคาประเมินที่ดินที่กรมธนารักษ์กำหนดไม่ครอบคลุมทุกแปลงและมักเก่า ต้องใช้ราคาเทียบเคียง ซึ่งหลายครั้งอยู่สูงกว่า/ต่ำกว่าราคาตลาดจริง ทำให้ภาษีที่ได้ไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ บางโฉนดมีราคาประเมินผิดพลาด เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบจนเจ้าของโต้แย้ง ส่งผลให้ต้องรอให้เจ้าของดำเนินการที่กรมธนารักษ์ก่อนหรือประเมินใหม่ด้วยตนเอง ซึ่งอาจทำให้อัตราภาษีที่กรมส่งมาสูงเกินจริง และต้องเสียเวลากระบวนการคืนเงินภาษี การปรับราคาประเมินใหม่ช่วงเศรษฐกิจแย่ก็ทำให้ภาระภาษีปรับสูงขึ้น ชาวบ้านทักท้วงไม่ยอมรับราคา การประเมินสิ่งปลูกสร้างต้องใช้การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่นอกสถานที่ ซึ่งมีหลายประเภทและต้องคิดค่าเสื่อมตามอายุด้วย ทำให้การคำนวณซับซ้อนมีโอกาสผิดพลาดสูง ประชาชนมักไม่ยอมรับราคาประเมิน โดยเฉพาะหากเกินกว่าต้นทุนก่อสร้างจริง

(2.4) กลุ่มปัญหาด้านโครงสร้างอัตราภาษีตามประเภทการใช้ประโยชน์

(1) ปัญหาอัตราภาษีที่ดินประเภทเกษตรกรรม ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำจากเกณฑ์ยกเว้นที่ดินเกษตรเฉพาะโฉนด และเกณฑ์ระหว่างบุคคลธรรมดากับนิติบุคคล ทำให้อัตราต่างกัน ปัจจุบันมีการทำ “เกษตรปลอม” เช่น ปักต้นไม้เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีที่ดินว่างเปล่า แม้เจ้าของไม่ใช่เกษตรกรจริง แต่กฎหมายต้องยกเว้น ทำให้เจ้าหน้าที่ลำบากในการตัดสิน ฐานภาษีที่ถูกยกเว้นสูงเกินไปส่งผลให้ อปท. ขาดรายได้ ในพื้นที่ภาคตะวันออก (สวนผลไม้ เช่น ทุเรียน) กิจการเกษตรบางแห่งมีรายได้มากกว่าธุรกิจค้าขายทั่วไป แต่อาคารพาณิชย์หรือผู้ประกอบการที่ใช้พื้นที่ทำธุรกิจเหล่านั้นถูกเก็บภาษีในอัตราสูงกว่า ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

(2) ปัญหาอัตราภาษีที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ได้แก่ ความไม่เป็นธรรมของบ้านหลังที่สองกรณีใช้เอง (ไม่ได้ปล่อยเช่า) เช่น เจ้าของซื้อคอนโดไว้เพื่อสะดวกเดินทางทำงาน แต่ต้องถูกเรียกเก็บภาษีภายใต้ข้อกฎหมายปัจจุบัน การตรวจสอบบ้านหลังหลัก-รองทำได้ยากเนื่องจากทะเบียนราษฎร์กับฐานข้อมูลภาษีไม่เชื่อมโยงกัน การประเมินขนาดพื้นที่ประกอบบ้านและตีความลักษณะสิ่งปลูกสร้างก็ซับซ้อน ต้องดึงข้อมูลทะเบียนบ้าน ทำให้บางกรณีภาษีออกมาเพียงเล็กน้อยมาก (เช่น 0.19 บาท) จนไม่คุ้มเวลาประเมิน นอกจากนี้ ยังเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและปานกลาง คนรวยอาจยกเว้นภาษีได้เต็ม 50 ล้านได้ทั้งหลัง

หลัก-รอง แต่คนรายได้ปานกลางถึงต่ำที่มีบ้านสองหลังมูลค่าไม่ถึง 50 ล้านทั้งสองหลังกลับต้องจ่ายภาษีทั้งสองหลัง ที่อยู่อาศัยประเภทเช่า (อพาร์ตเมนต์ หอพัก) ควรเก็บภาษีตามประเภทพาณิชย์หรืออื่น ๆ แทน เนื่องจากเกิดรายได้จริง แต่ระบบภาษีจัดอยู่ในอัตราที่อยู่อาศัยอัตราต่ำมากเมื่อเทียบกับภาษีโรงเรือนฯ เดิม

(3) ปัญหาอัตราภาษีที่ดินประเภทพาณิชย์ ได้แก่ การตีอัตราภาษีตามการใช้ประโยชน์จริง เช่น กรณีอาคารเดียวใช้ค้าขายและพักอาศัยร่วมกัน ทำให้ประเมินฐานภาษีได้ยาก บางธุรกิจไม่มีรายได้ แต่ยังถูกเรียกเก็บเต็มร้อยละ 0.3 นับว่าขาดความยืดหยุ่น ทำให้บางร้านถอดใจปล่อยรกร้าง (เพราะดำเนินการต่อไม่ไหวแต่ต้องเสียภาษีเต็ม) สถานการณ์โควิด-19 ทำให้ร้านอาหารปรับพื้นที่โล่งลดคน แต่รายรับลดลง แต่อัตราเสียภาษีคิดตามพื้นที่ (จากกฎหมาย) ทำให้ภาระภาษีสูงขึ้นเกินจริง และมีกรณีที่เป็นร้านค้าชุมชนขนาดเล็กใต้ถุนบ้านหรือเพิงชั่วคราวแต่ที่ดินติดถนนใหญ่ราคาประเมินสูงกว่าพื้นที่มีร้านใหญ่รายได้สูงแต่อยู่ไกล ทำให้ร้านขนาดเล็กต้องจ่ายภาษีมากกว่าอย่างไม่สมเหตุสมผลกับรายได้

(4) ปัญหาอัตราภาษีที่ดินประเภทรกร้าง/ว่างเปล่า การกำหนดให้มีภาระภาษีที่ดินรกร้าง/ว่างเปล่าแก่เจ้าของที่มีรายได้น้อย ทำให้อยู่ในฐานะถูกซ้ำเติม แม้ว่าจะไม่มีเงินลงทุนไม่ได้ปลูกสร้างหรือใช้ประโยชน์อะไรในที่ดินแต่ก็ต้องจ่ายภาษีสูงขึ้นทุกปี และยิ่งปล่อยรกร้างนานภาระภาษียิ่งเพิ่มขึ้น เจ้าของที่ดินรายได้น้อยไม่มีเงินพัฒนาที่ดินหรือไม่สามารถแปลงเป็นพื้นที่เกษตรเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี (ต่างกับเจ้าของรวยที่ทำได้) จึงเป็นภาระหนัก โดยประชาชนส่วนใหญ่ในระยะเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมาย ภ.ด.ส. ยังไม่รู้ด้วยว่าที่ดินรกร้างจะต้องเสียภาษี ทำให้เกิดภาระเพิ่มเติมเมื่อได้ทราบ

(2.5) กลุ่มปัญหาด้านการจัดเก็บ การชำระ และการบังคับใช้

(1) ปัญหาการรับชำระภาษี ระบบส่งจดหมายแจ้งประเมินแบบตอบรับทางไปรษณีย์มักถูกตีกลับ ประชาชนจึงไม่ได้รับหนังสือทำให้ไม่ทราบถึงกำหนดชำระ หรือรับช้าเกินกำหนด การรับชำระผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Lass) ก็มีปัญหาระบบไม่เสถียร ทำให้การออกใบเสร็จชำระล่าช้า บางครั้งออกไม่ได้เลย ส่งผลให้ประชาชนรอรับใบเสร็จนานหรือไม่ได้ใบเสร็จจริง นอกจากนี้ ยังมีกรณีผู้เสียภาษีบางรายตั้งใจไม่มาชำระ และบางรายไม่รับหนังสือแจ้งประเมินเลย ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องออกติดตามหนี้ภาษี ซึ่งเป็นการเสียเวลาในการทำงาน

(2) ปัญหาเบี้ยปรับภาษี ปัญหาการคำนวณเบี้ยปรับต้องอาศัยวันเวลาการรับจดหมายตอบรับ (แนบประทับวันบนตราปั๊มไปรษณีย์) เป็นข้อมูลอ้างอิงในการคิดเบี้ยปรับ แม้ขั้นตอนกฎหมายกำหนดไว้ แต่การตีกลับของไปรษณีย์ทำให้ยุ่งยากในการตรวจสอบว่าเป็นความผิดของไปรษณีย์หรือผู้เสียภาษีปฏิเสธรับหนังสือ จึงมีข้อถกเถียงว่าควรถือวันใดเป็นวันแจ้งเกิดหนี้ภาษีและคำนวณเบี้ยปรับได้อย่างยุติธรรม

(3) ผลกระทบต่อประชาชนผู้เสียภาษีท้องถิ่น[11]

(3.1) ผลกระทบภาระภาษีที่เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มตัวอย่าง ข้อมูลจากประชาชนผู้มาชำระภาษี จำนวน 1,443 คน พบว่า ส่วนใหญ่ จำนวน 688 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 47.68 มีภาระที่จะต้องชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแพงกว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ที่เคยจ่ายมาก่อนในอดีต รองลงมาคือชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเท่ากันหรือใกล้เคียงกับที่เคยจ่าย (จ่ายแตกต่างจากเดิมไม่มาก) เมื่อเปรียบเทียบกันภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ จำนวน 448 คน คิดเป็นร้อยละ 31.05 และชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างน้อยกว่าภาษีและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่จำนวน 307 ราย ร้อยละ 21.28 ตามลำดับ

(3.2) ความเห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างต่อการบริหารจัดเก็บ ภ.ด.ส. โดย อปท. เมื่อพิจารณาตามหลักการบริหารจัดเก็บภาษีที่ดี พบว่า ในด้าน “การสื่อสารและการรับรู้ข้อมูลภาษี” ผลการศึกษาพบว่า ผู้มาชำระภาษีประเมินว่าตนเองว่าได้รับการชี้แจง มีส่วนร่วมหรือได้รับความรู้เกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.87, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.06) โดยเมื่อพิจารณาความถี่เชิงร้อยละ พบว่าร้อยละ 73.54 ของผู้ตอบแบบสอบถาม (จากจำนวน 1,470 คน) ระบุว่าการได้รับข้อมูลและการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยมากถึงปานกลาง สะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารสาธารณะเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังมีช่องว่างที่ควรได้รับการพัฒนา

ในด้านทัศนคติต่อ “ความเป็นธรรม” ของภาระภาษี ผลการศึกษาพบว่า ความเห็นต่อความเป็นธรรมของจำนวนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ต้องชำระอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.03, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.99) โดยร้อยละ 72.27 ของผู้ตอบ (จากจำนวน 1,471 คน) เห็นว่าภาระภาษีมีความเป็นธรรมอยู่ในระดับปานกลางถึงมากที่สุด ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับ “ความสอดคล้องระหว่างเงินภาษีที่ต้องจ่ายกับฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของครัวเรือน” พบว่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางค่อนไปทางต่ำ (ค่าเฉลี่ย 2.85, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.99) และร้อยละ 77.6 ของผู้ตอบ (จากจำนวน 1,469 คน) ประเมินอยู่ในระดับน้อยมากถึงปานกลาง แสดงให้เห็นว่าผู้เสียภาษีจำนวนมากยังรู้สึกว่าภาระภาษีไม่ได้สอดคล้องกับศักยภาพทางการเงินของตนอย่างเต็มที่ แม้จะรับรู้ว่าระบบโดยรวมมีความเป็นธรรมในระดับหนึ่งก็ตาม

สำหรับในประเด็น “ความเชื่อมั่นต่อการนำเงินภาษีไปใช้พัฒนาท้องถิ่น” พบว่า ผู้ตอบมีความเชื่อมั่นในระดับปานกลางค่อนไปทางมาก (ค่าเฉลี่ย 3.24, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.04) โดยร้อยละ 77.71 ของผู้ตอบแบบสอบถาม (จากจำนวน 1,472 คน) เห็นว่ามีความเชื่อมั่นในระดับปานกลางถึงมากที่สุดว่าเงินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะถูกใช้เป็นรายได้เพื่อพัฒนาพื้นที่หรือชุมชนของตน นอกจากนี้ ความเห็นต่อแนวโน้ม “ความแน่นอนภาระภาษีในปีถัดไปที่จะต้องชำระจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่” ก็อยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.06, ส่วน

[11] จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามในแต่ละประเด็นไม่เท่ากัน เป็นไปตามความยินยอมว่าจะตอบข้อคำถามดังกล่าวหรือไม่

เบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.94) โดยร้อยละ 75.39 ของผู้ตอบ (จากจำนวน 1,465 คน) เชื่อว่าภาระภาษีมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงในระดับปานกลางถึงมากที่สุด ซึ่งสะท้อนทั้งการรับรู้ถึงความไม่แน่นอนและความคาดหวังต่อการเปลี่ยนแปลงภาระภาษีในอนาคต

ในมิติของต้นทุนเชิงเวลาและค่าใช้จ่ายจากการมาชำระภาษีที่สำนักงานท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่า “ค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางมาชำระภาษี” เป็นภาระในระดับต่ำ (ค่าเฉลี่ย 2.41) และร้อยละ 82.68 ของผู้ตอบ (จากจำนวน 1,472 คน) ประเมินอยู่ในระดับน้อยมากถึงปานกลาง แสดงให้เห็นว่าต้นทุนเชิงธุรกรรมด้านการเดินทางยังไม่ใช่ปัญหาหลักของระบบภาษีในปัจจุบัน

ประเด็นสุดท้าย ในด้าน “ความซับซ้อนของการคำนวณภาษี” ผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบมองว่าการคำนวณภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมี “ความซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ” อยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.11, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.96) โดยร้อยละ 74.20 ของผู้ตอบแบบสอบถาม (จากจำนวน 1,471 คน) ให้คะแนนอยู่ในระดับปานกลางถึงมากที่สุด ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่าประชาชนจำนวนมากยังรู้สึกว่าระบบภาษีมีความยุ่งยากในเชิงเทคนิคและการคำนวณ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการยอมรับและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระยะยาว

(3.3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อประชาชนผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผลจากตัวแบบ Ordered probit regression พบว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประเภทการเกษตรแบบบุคคลธรรมดา, ประเภทการค้าขาย การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และอื่น ๆ, ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า, และการใช้ประโยชน์ที่ดินหลากหลายประเภท มีภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสูงกว่าผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประเภทการเกษตรแบบบุคคลธรรมดา อย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เช่นเดียวกันกับกรณีของการอาศัยอยู่ในเขตเมือง ก็จะมีแนวโน้มภาระภาษีที่สูงกว่าชนบทอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ .05 เช่นกัน อย่างไรก็ตาม กรณีของระดับความรู้ของผู้เสียภาษี พบว่าผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับภาษีฯ ในระดับมาก มีแนวโน้มที่จะเสียภาษีน้อยกว่าผู้ที่มีความรู้น้อย/ไม่มีเลย-ปานกลาง

เมื่อพิจารณาผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect: ME) จากแบบจำลอง จะทำให้เห็นแนวโน้มความน่าจะเป็นของปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสต้องชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระดับ “แพงกว่า” ภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่เดิม โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มอ้างอิงคือผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบเกษตรกรรมของบุคคลธรรมดา ผลการวิเคราะห์พบว่า ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินมีผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ผู้เสียภาษีที่ทำเกษตรกรรมในฐานะบุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรแล้ว มีโอกาสต้องเสียภาษีแพงกว่าระบบเดิมเพิ่มขึ้น 17.7 จุดร้อยละ ผู้ใช้ประโยชน์เชิงการค้าขาย การพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรมและอื่น ๆ เพิ่มขึ้น 22.0 จุดร้อยละ ผู้ถือครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพิ่มขึ้นสูงถึง 34.8 จุดร้อยละ และผู้ที่มีฐานภาษีมากกว่า 1 ประเภทหรือหลากหลายประเภทเพิ่มขึ้น 2.6 จุดร้อยละ โดยทุกตัวแปรดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบสมการถดถอยสำหรับตัวแปรตามลำดับขั้น (Ordered probit regression) ระดับภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ตัวแปรตาม : ระดับภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง		
ตัวแปรอิสระ :	β_i	Robust S.E.
ชุดตัวแปรประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ตัวแปรเปรียบเทียบ : การเกษตรบุคคลธรรมดา)		
- การเกษตรแบบบุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรแล้ว	0.449***	0.102
- การเกษตรของบริษัทหรือนิติบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรรมแล้ว	0.391	0.246
- ที่อยู่อาศัยบ้านหลังที่ 2 หรือหลังอื่น ๆ	0.105	0.132
- ที่อยู่อาศัยบ้านหลังหลัก อาคารชุด หรือหอพักให้เช่าเป็นที่อยู่อาศัย	0.041	0.102
- การค้าขาย การพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรม และอื่น ๆ	0.561***	0.098
- ที่รกร้างว่างเปล่า	0.955***	0.144
- มากกว่า 1 ประเภทฐานภาษี/หลากหลายประเภท	0.066***	0.013
ระดับความเป็นเมืองของพื้นที่ อปท.	0.654***	0.156
ระดับความเป็นเมืองของพื้นที่ อปท.^2	-0.121***	0.031
ระดับความรู้เกี่ยวกับ ภ.ด.ส.ของผู้เสียภาษี	-0.44*	0.260
ระดับความรู้เกี่ยวกับ ภ.ด.ส.ของผู้เสียภาษี^2	0.089	0.071
จุดตัดที่ 1	-0.212	0.283
จุดตัดที่ 2	0.687	0.284
Pseudo R-squared = 0.037; No. observation 1,433; Log pseudolikelihood = -1453.09		
เครื่องหมาย *, **, และ *** แสดงถึงนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ .1, .05 และ .01 ตามลำดับ		
β_i คือ ค่าสัมประสิทธิ์ และ Robust S.E. หมายถึง Robust Standard Error		

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

ในด้านบริบทพื้นที่ พบว่า เมื่อระดับความเป็นเมืองของ อปท. เพิ่มจากชนบทเป็นกึ่งเมือง และเป็นพื้นที่เมือง ผู้เสียภาษีมีโอกาสต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแพงกว่าระบบเดิมเพิ่มขึ้น 26.0 จุดร้อยละ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 แต่เมื่อพื้นที่มีความเป็นเมืองสูงและเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการ แนวโน้มดังกล่าวกลับลดลง 4.8 จุดร้อยละ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับเดียวกัน สะท้อนความแตกต่างเชิงโครงสร้างของพื้นที่เมืองแต่ละประเภท ขณะเดียวกัน ระดับความรู้เกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้เสียภาษีมีผลในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ เมื่อระดับความรู้เพิ่มขึ้น จะมีแนวโน้มภาระภาษีลดลง 17.5 จุดร้อยละ (นัยสำคัญที่ระดับ .10) ซึ่งสามารถตีความได้ว่าผู้เสียภาษีที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ ภ.ด.ส. ดีกว่าย่อมสามารถบริหารจัดการและวางแผนทรัพย์สินเพื่อลดภาระภาษีของตนได้มากกว่า

ตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบส่วนเพิ่มของภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ตัวแปรตาม : ระดับภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง			
ตัวแปรอิสระ :	M.E. of (1) (s.e.)	M.E. of (2) (s.e.)	M.E. of (3) (s.e.)
ชุดตัวแปรประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ตัวแปรเปรียบเทียบ : การเกษตรบุคคลธรรมดา)			
- การเกษตรแบบบุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรแล้ว	-0.109***	-0.068***	0.177***
	-0.021	-0.019	-0.039
- การเกษตรของบริษัทหรือนิติบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรรมแล้ว	-0.092**	-0.062	0.154
	-0.047	-0.047	-0.093
- ที่อยู่อาศัยบ้านหลังที่ 2 หรือหลังอื่น ๆ	-0.028	-0.014	0.042
	-0.034	-0.018	-0.053
- ที่อยู่อาศัยบ้านหลังหลัก อาคารชุด หรือหอพักให้เช่าเป็นที่อยู่อาศัย	-0.011	0.005	0.016
	-0.028	-0.013	-0.041
- การค้าขาย การพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรม และอื่น ๆ	-0.134***	-0.085***	0.220***
	-0.02	-0.018	-0.037
- ที่รกร้างว่างเปล่า	-0.180***	-0.168***	0.348***
	-0.017	-0.028	-0.042
- มากกว่า 1 ประเภทฐานภาษี/หลากหลายประเภท	-0.019***	-0.008***	0.026***
	-0.004	-0.002	-0.005
ระดับความเป็นเมืองของพื้นที่ อปท.	-0.183***	-0.077***	0.26***
	-0.044	-0.02	-0.062
ระดับความเป็นเมืองของพื้นที่ อปท.^2	0.034***	0.014***	-0.048***
	-0.009	-0.004	-0.013
ระดับความรู้เกี่ยวกับ ภ.ด.ส.ของผู้เสียภาษี	0.123*	0.052*	-0.175*
	0.073	-0.031	-0.104
ระดับความรู้เกี่ยวกับ ภ.ด.ส.ของผู้เสียภาษี^2	-0.025	-0.011	0.036
	-0.02	-0.008	-0.028
ความเป็นไปได้ของระดับภาระภาษี (1)+(2)+(3) = 1.000	0.201	0.323	0.476

M.E. of (1) = ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง “น้อยกว่า” ภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่
M.E. of (2) = ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง “เท่ากันหรือใกล้เคียงกับที่เคยจ่าย (จ่ายแตกต่างจากเดิมไม่มาก)” เมื่อเปรียบเทียบกันภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่
M.E. of (3) = ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง “แพงกว่า” ภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่
เครื่องหมาย *, **, และ *** แสดงถึงนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ .1, .05, และ .01 ตามลำดับ

ที่มา: รวบรวมและประมวลผลข้อมูลโดยคณะผู้วิจัย และอธิบายผลด้วยความน่าจะเป็น (จุดร้อยละ)

6.2 การสังเคราะห์บทเรียนจากผลกระทบการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) บทเรียนด้านรายได้ภาษีและหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง จากผลการศึกษา พบว่าระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังไม่สามารถเพิ่มศักยภาพรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในช่วงแรกของการบังคับใช้อย่างที่คาดหวังไว้ ปัจจัยสำคัญคือ การออกแบบนโยบายช่วงเปลี่ยนผ่านที่ผ่อนปรนเกินไปจนกระทบต่อประสิทธิผลของกฎหมาย เช่น การลดภาษีร้อยละ 90 ในปีแรก และการทยอยเพิ่มภาระภาษีเพียงร้อยละ 25 ต่อปี ในช่วง 3 ปีแรก ส่งผลให้รายได้ในช่วงดังกล่าวหายไปเกือบทั้งหมด (ปี 2563) หรือยังคงต่ำกว่าศักยภาพจริงมาก (ปี 2564-65) นอกจากนี้ วงเงินยกเว้นภาษี 50 ล้านบาท สำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินเกษตรนั้นสูงเกินไปจนกระทบฐานภาษีโดยรวมอย่างมาก

แม้มาตรการเหล่านี้จะมีเจตนาดีเพื่อลดผลกระทบเชิงลบต่อประชาชนและภาคส่วนเศรษฐกิจในระยะเริ่มต้น และอาจรวมถึงเพื่อสร้างการยอมรับทางการเมือง แต่ในเชิงหลักการแล้ว การบรรเทาภาระที่มากเกินจำเป็นดังกล่าวได้ฉุดรั้งประสิทธิภาพของภาษีฐานทรัพย์สินใหม่ทำให้เจตนารมณ์การเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นจริง ในระยะสั้น

อย่างไรก็ดี หลังจากมาตรการผ่อนปรนสิ้นสุดลงในปี 2565–2566 รายได้ ภ.ด.ส. เพิ่มขึ้นมาใกล้เคียงหรือสูงกว่ารายได้ภาษีเดิมตามลำดับ หากไม่มีการลดหย่อนเพิ่มเติมอีก และขึ้นอยู่กับความสามารถของ อปท. ในการจัดเก็บด้วย อีกประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณาคือความยั่งยืนของรายได้ท้องถิ่น และหลังจากนี้ ในอนาคตอาจจำเป็นต้องทบทวนโครงสร้างอัตรา ภ.ด.ส. ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและฐานภาษีของแต่ละพื้นที่ รวมถึงกำหนดมาตรการแบ่งปันรายได้ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง

(2) บทเรียนด้านการบริหารจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ผลการสำรวจชี้ว่า อปท. ส่วนใหญ่มีปัญหาในการจัดเก็บ ภ.ด.ส. อยู่บ้างในระดับปานกลาง ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติสำหรับการปรับใช้ระบบภาษีใหม่ ความท้าทายที่พบ เช่น ฐานข้อมูลทรัพย์สินไม่สมบูรณ์, ประชาชนขาดความเข้าใจข้อกฎหมาย, ขั้นตอนปฏิบัติที่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง, และข้อจำกัดด้านบุคลากรและเครื่องมือ ล้วนเป็นอุปสรรคที่สามารถแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาได้หากได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเรียนจากปีแรกของการบังคับใช้ทำให้หลาย ๆ อปท. ปรับปรุงกระบวนการทำงานในปีถัดมาได้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเร่งสำรวจทรัพย์สินเพิ่มเติม การแก้ไขข้อผิดพลาดในการคำนวณ และการสื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ปัญหาลดระดับความรุนแรงลงในปี 2564-2566

อย่างไรก็ตาม การที่ อปท. ที่อยู่ในเขตเมืองมีแนวโน้มที่จะมีปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการสำรวจและติดตามจัดเก็บมากกว่าเขตชนบท สะท้อนถึงความซับซ้อนของระบบภาษีที่มีผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี กล่าวคือ ในพื้นที่ อปท. ที่อยู่ในเขตเมืองมักมีฐานภาษีกว้างขวาง ซับซ้อน แต่ในขณะเดียวกันอาจมีข้อจำกัดเรื่องบุคลากรและเครื่องมือไม่ต่างจาก อปท. เล็ก ๆ ทำให้ต้องแบกรับภาระงานเกินกำลัง และปัญหาการได้รับความร่วมมือจากประชาชนในระบบภาษีท้องถิ่น ดังนั้นในระยะยาว ควรพิจารณามาตรการ

สนับสนุน อปท. ที่พื้นที่เป็นเขตเมืองหรือเมืองใหญ่ในการจัดเก็บภาษี เช่น การจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรเพิ่มเติม หรือการพัฒนาศูนย์ข้อมูลภาษีระดับภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างท้องถิ่น

(3) บทเรียนด้านภาระภาษีและความเป็นธรรมต่อประชาชน การปรับเปลี่ยนมาใช้ภาษีฐานทรัพย์สินใหม่ย่อมก่อให้เกิด “ผู้ได้ประโยชน์” และ “ผู้เสียประโยชน์” เมื่อเทียบกับระบบเดิม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเจ้าของที่ดิน-สิ่งปลูกสร้างมูลค่าสูง (เช่น เจ้าของที่ดินรกร้างขนาดใหญ่ ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เชิงพาณิชย์ ฯลฯ) ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางภาษีที่ว่าผู้มีฐานะสูงควรเสียภาษีมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน วงเงินยกเว้นภาษีที่อยู่อาศัยและเกษตรที่กำหนดไว้สูงถึง 50 ล้านบาทนั้น ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่แทบไม่ต้องเสียภาษีเลย (บ้านหลังหลักมูลค่าต่ำกว่า 50 ล้านได้รับยกเว้นทั้งหมด) ผลลัพธ์คือภาระภาษีกระจุกตัวอยู่ที่คนส่วนน้อย ที่ถือครองทรัพย์สินมูลค่าสูง ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินเลย สถานการณ์นี้อาจไม่ได้สะท้อนหลัก “ความสามารถในการจ่าย” ที่แท้จริงอย่างสมบูรณ์ เพราะเจ้าของทรัพย์สินบางรายที่มีฐานะปานกลางแต่ถือครองทรัพย์สินหลายประเภทอาจเสียภาษีรวมมากกว่าผู้มีฐานะดีกว่าแต่ถือครองบ้านหลังเดียว (ซึ่งมูลค่าไม่เกิน 50 ล้าน) เป็นต้น ความเหลื่อมล้ำเชิงภาระภาษีในลักษณะนี้สามารถใช้เป็นข้อสังเกตที่สำคัญได้ว่าอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีกลุ่มต่าง ๆ จึงควรพิจารณาทบทวนเกณฑ์ยกเว้น/ลดหย่อนดังกล่าวในอนาคต

ในด้านการตอบสนองของประชาชน พบว่ามีทั้งด้านบวกและลบ ด้านบวกคือประชาชนจำนวนไม่น้อยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของภาษีฐานทรัพย์สินในการพัฒนาท้องถิ่น และยอมรับการเสียภาษีมากขึ้นหากเห็นว่าเงินภาษีถูกนำมาใช้พัฒนาพื้นที่ของตน แต่ด้านลบคือมีประชาชนบางส่วนรู้สึกว่าภาษีใหม่นี้เป็นภาระหนักและพยายามหลีกเลี่ยง เช่น กรณีการทำเกษตรบนที่ดินว่างเพื่อเลี่ยงภาษีที่ดินรกร้างตามที่กล่าวไป สิ่งนี้สะท้อนถึงช่องโหว่ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เกิดพฤติกรรมเลี่ยงภาษี และหากปล่อยไว้จะบั่นทอนทั้งรายได้และวินัยในการเสียภาษีของสังคม การอุดช่องโหว่ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนทางด้านนโยบายที่จะต้องได้รับการพิจารณา

(4) บทเรียนในเชิงนโยบาย นอกจากประเด็นที่กล่าวมา การวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นถึงบทเรียนในเชิงระบบการกำหนดนโยบายภาษีท้องถิ่น กล่าวคือ ในอนาคตการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ภ.ด.ส. ควรเปิดโอกาสให้ อปท. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติและแบกรับผลของกฎหมายนี้โดยตรงได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไขข้อกฎหมายด้วย ช่วงที่ผ่านมา การออกแบบรายละเอียดหลายอย่างของกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้บางครั้งนโยบายที่กำหนดไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นจริง เช่น กำหนดเวลาชำระภาษีที่ไม่สอดคล้องกับวงจรการเกษตรในบางพื้นที่ หรือการไม่เปิดให้ท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลทะเบียนราษฎรและข้อมูลที่ดินของรัฐ ซึ่งล้วนส่งผลให้ท้องถิ่นทำงานลำบาก ดังนั้น การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการออกแบบหรือปรับปรุงกฎหมายจะช่วยให้มาตรการต่าง ๆ เหมาะสมและปฏิบัติได้จริงยิ่งขึ้น

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จากบทเรียนที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระยะเวลาของงานวิจัยฉบับนี้ สามารถเสนอแนะแนวทางปรับปรุงทั้งในเชิงการบริหารจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และเชิงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น

(1.1) พัฒนาระบบแผนที่ภาษีและฐานข้อมูลทรัพย์สินให้ทันสมัยครบถ้วน อปท. ควรเร่งสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตพื้นที่อย่างครอบคลุมและจัดทำแผนที่ภาษี (GIS) ที่ระบุพิกัดและรายละเอียดของทรัพย์สินทุกแปลงให้เป็นปัจจุบันที่สุด เพื่อนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ LTAX หรือโปรแกรมคำนวณภาษีอื่น ๆ ได้อย่างถูกต้อง การมีฐานข้อมูลดิจิทัลที่สมบูรณ์จะช่วยลดปัญหาการประเมินคลาดเคลื่อนและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บในระยะยาว นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการปรับปรุงข้อมูลเป็นประจำ เช่น สำรวจเพิ่มทุกปีหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ เพื่อให้ฐานข้อมูลทันสมัยอยู่เสมอ

(1.2) เสริมสร้างการสื่อสารและบริการประชาชนผู้เสียภาษี อปท.ควรให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับ ภ.ด.ส. อย่างต่อเนื่อง เนื้อหาที่ควรสื่อสารได้แก่ อัตราภาษีที่ใช้ในปีนั้น ๆ เกณฑ์การยกเว้นและลดหย่อนภาษี ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียภาษี การสื่อสารควรทำในรูปแบบที่เข้าใจง่าย อาจใช้สื่อสร้างสรรค์ เช่น อินโฟกราฟิก (Infographic) หรือคลิปวิดีโอสั้น อธิบายวิธีคำนวณภาษีและตัวอย่างกรณีต่าง ๆ และเผยแพร่ผ่านช่องทางที่เข้าถึงประชาชนได้โดยตรง เช่นสื่อออนไลน์ประเภทต่าง ๆ ของ อปท. ตลอดจนประกาศเสียงตามสายชุมชน เป็นต้น การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดความเข้าใจผิดและข้อร้องเรียนจากประชาชน อีกทั้งช่วยสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างท้องถิ่นกับผู้เสียภาษีให้เกิดขึ้น

(1.3) เพิ่มศักยภาพบุคลากรและปรับแนวคิดการทำงาน อปท. ควรจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้าน ภ.ด.ส. อย่างสม่ำเสมอ ทั้งในส่วนความรู้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและทักษะการใช้เครื่องมือโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อการจัดเก็บภาษี ควรสร้างทีมงานเฉพาะกิจที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ และส่งเสริมให้บุคลากรได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์กับท้องถิ่นอื่น ๆ นอกจากนี้ ผู้บริหารของ อปท. ต้องปรับแนวคิดให้ความสำคัญกับงานจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินมากขึ้น สนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอและสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเชิงรุก เช่น ออกสำรวจพื้นที่และติดตามผู้เสียภาษีอย่างต่อเนื่อง แทนที่จะรอรับข้อมูลหรือปล่อยให้เป็นภาระของประชาชนฝ่ายเดียว ทั้งนี้ การบริหารจัดเก็บภาษีถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของท้องถิ่น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อศักยภาพทางการคลังขององค์กร

(1.4) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดเก็บ ควรนำระบบออนไลน์มาใช้ในการแจ้งเตือน ชำระภาษี และติดตามงานจัดเก็บให้มากขึ้น เช่น จัดทำระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีออนไลน์ที่ประชาชนตรวจสอบยอดภาษีของตนได้ ใช้การส่งใบแจ้งหนี้ทางอีเมลหรือแอปพลิเคชัน เป็นต้น มาตรการนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียภาษีและลดภาระงาน

เอกสารของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นช่องทางสื่อสารสองทาง จะทำให้ อปท. รับฟังข้อคิดเห็น/ปัญหาของประชาชนได้รวดเร็วและปรับปรุงการให้บริการได้ทันท่วงที

(2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2.1) ปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีและเกณฑ์ยกเว้น/ลดหย่อนเพื่อความเป็นธรรม เสนอให้ทบทวนเพดานวงเงินยกเว้นภาษี สำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินเกษตรกรรมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น ลดวงเงินยกเว้นลงจาก 50 ล้านบาท เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เสียภาษี และพิจารณาปรับอัตราภาษีขั้นบันไดสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ยืดหยุ่นขึ้นในกรณีจำเป็น (เช่น ที่ดินรอการพัฒนาอย่างมีเหตุผล) นอกจากนี้ อาจพิจารณาลดอัตราภาษีสำหรับทรัพย์สินบางประเภทที่ภาระหนักเกินไปโดยไม่กระทบฐานภาษีโดยรวมมากนัก การปรับโครงสร้างภาษีควรยึดหลักให้เกิดความเป็นธรรมและไม่สร้างภาระแก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจนเกินไป เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดแรงจูงใจในการหลบเลี่ยงภาษีหรือความไม่พอใจในหมู่ประชาชน

(2.2) แก้ไขกฎหมาย/ระเบียบเพื่อเอื้อให้ อปท. เข้าถึงข้อมูลที่จำเป็น ปัจจุบัน อปท. ประสบปัญหาไม่มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลสำคัญบางอย่างที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี เช่น ข้อมูลทะเบียนราษฎร์ (สำหรับตรวจสอบการครอบครองบ้านหลังหลัก) หรือข้อมูลแปลงที่ดินจากกรมที่ดิน ข้อมูลเหล่านี้อยู่ในการครอบครองของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง การแก้ไขกฎหมายควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แบ่งปันข้อมูลแก่ อปท. ได้มากขึ้น หรือจัดทำระบบศูนย์ข้อมูลกลางที่ อปท. ทุกแห่งเข้าถึงได้สะดวก เช่น ระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินระดับชาติที่เชื่อมโยงทะเบียนที่ดิน ทะเบียนบ้าน และฐานข้อมูลภาษีเข้าด้วยกัน การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประเมินและจัดเก็บภาษี ลดภาระ อปท. ในการต้องสำรวจข้อมูลเองทั้งหมด และลดการเล็ดลอดของผู้เสียภาษีที่อาศัยช่องว่างข้อมูล

(2.3) อุดช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี จากที่พบกรณีประชาชนบางส่วนใช้ช่องทางต่าง ๆ เพื่อลดภาระภาษี เช่น การทำเกษตรบนที่ดินรกร้างชั่วคราว ควรพิจารณาแก้ไขหรือออกแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อปิดช่องโหว่ดังกล่าว เช่น กำหนดนิยามของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรให้รัดกุมและต้องเป็นการเกษตรที่ต่อเนื่องจริงจังไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนด หรือตรวจสอบการใช้ประโยชน์ย้อนหลังได้ เพื่อไม่ให้ที่ดินรกร้างได้รับสิทธิในอัตราภาษีเกษตรโดยไม่สมควร นอกจากนี้ ควรทบทวนเกณฑ์การจัดประเภทการใช้ประโยชน์ในกรณีทรัพย์สินใช้หลายประเภท (เช่น บ้านพักอาศัยที่เปิดเป็นโฮมสเตย์บางส่วน) ให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการตีความเอื้อประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป

(2.4) กระบวนการแก้ไขกฎหมายควรเปิดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม เสนอให้นำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ด้านพัฒนารายได้ของท้องถิ่น) เข้าร่วมเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ภ.ด.ส. และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง เพื่อให้ข้อเสนอแก้ไขสะท้อนข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติ จากท้องถิ่นอย่างรอบด้าน แนวทางนี้จะช่วยลดปัญหากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมของทุกภาคส่วนในการปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท้องถิ่นจะรู้สึกมีกำลังใจในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนเองมีส่วนร่วมออกแบบ

7. สรุปและอภิปรายผล

บทความวิจัยฉบับนี้ได้ทำการสังเคราะห์บทเรียนและประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้ พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในช่วงปี 2562-2566 โดยมุ่งเน้นการศึกษาใน 3 มิติหลัก คือ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สมรรถนะการบริหารจัดเก็บ และผลกระทบต่อประชาชน ผลการศึกษาพบว่ารายได้ในช่วงแรกลดลงอย่างมากเนื่องจากมาตรการบรรเทาภาระภาษีและวิกฤตโควิด-19 แต่เริ่มฟื้นตัวและมีเสถียรภาพมากขึ้นในปี 2565-2566 ขณะที่การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านกฎหมายที่คลุมเครือ ฐานข้อมูลที่ไม่เชื่อมโยง และพฤติกรรมการเลี่ยงภาษีของประชาชนผ่านการทำเกษตรบนที่ดินรกร้าง ในมิติของผู้เสียภาษีพบว่าประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกถึงภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นและมองว่าระบบการคำนวณมีความซับซ้อน จนยากต่อการทำความเข้าใจด้วยตนเอง คณะผู้วิจัยจึงสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้ลดความเหลื่อมล้ำ ปิดช่องโหว่ในการจัดเก็บบริหารจัดเก็บ และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถบริหารรายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

เมื่อเปรียบเทียบผลกระบทและบทเรียนด้านรายได้ พบความสอดคล้องกับข้อเสนอของ Norregaard (2013) และ Slack and Bird (2014) ว่าภาษีทรัพย์สินมักถูกใช้ต่ำกว่าศักยภาพ เพราะเป็นภาษีที่มองเห็นภาระสูงและหลีกเลี่ยงยาก จึงเผชิญแรงต้านทางการเมืองและมักตามมาด้วยการผ่อนผัน/ทยอยปรับ ส่งผลให้รายได้ระยะสั้นไม่สะท้อนศักยภาพเชิงโครงสร้างของฐานภาษีอย่างเต็มที่ งานวิจัยนี้ได้ ขยายความประเด็นดังกล่าวด้วยหลักฐานเชิงปฏิบัติว่ามาตรการช่วงเปลี่ยนผ่านที่ผ่อนปรนเกินไป (ลดภาษีร้อยละ 90 ปีแรก และทยอยเพิ่มเพียงปีละร้อยละ 25 ใน 3 ปีแรก) รวมถึงวงเงินยกเว้น 50 ล้านบาทสำหรับที่อยู่อาศัย/เกษตร แม้มีเหตุผลด้านการบรรเทาผลกระทบและการยอมรับทางการเมือง แต่ได้ลดทอนศักยภาพรายได้ของท้องถิ่นในระยะสั้น เมื่อพิจารณาผ่านกรอบ Fiscal Federalism ของ Oates (1999) จะเห็นว่าความมั่นคงและความคาดการณ์ได้ของรายได้จัดเก็บเอง เป็นเงื่อนไขสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นรองรับภารกิจบริการสาธารณะและรับผิดรับชอบต่อประชาชนได้จริง อีกทั้งมิติการเมืองของภาษีทรัพย์สินที่ทำให้ผู้บริหารและผู้มีสิทธิเลือกตั้งลังเลต่อการเพิ่มภาษีในต่างประเทศ ที่เสนอโดย Wei and Butler (2021) ยังสอดรับกับการตีความว่าการผ่อนผัน ภ.ด.ส. ระยะแรกในประเทศไทยไทยเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการแรงต้านทางการเมือง

ด้านการบริหารจัดเก็บ ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหา 5 กลุ่มที่เกิดกับ อปท. สอดคล้องกับกรอบของ Kelly, et al. (2020) ที่มองระบบภาษีทรัพย์สินเป็นห่วงโซ่คุณค่า กล่าวคือหากทะเบียนคุมและข้อมูลทรัพย์สินไม่ครอบคลุมหรือไม่ครบถ้วน การประเมินมูลค่าที่ไม่แม่นยำหรือการบังคับใช้ไม่เข้มแข็ง ผลผลิตรายได้และความเป็นธรรมจะถดถอยพร้อมกัน และตามแนวทางของ Grote and Wen (2024) ที่เน้นย้ำว่าการปฏิรูปต้องยกระดับหน้าที่หลักด้านการประเมินมูลค่า การออกใบแจ้งหนี้ และการบังคับใช้ จึงจะแปลงกฎหมายใหม่ให้เป็นรายได้จริง โดยประเด็นที่งานวิจัยนี้มีความแตกต่างในเชิงรายละเอียดคือได้สะท้อนมิติการกำกับจาก

ส่วนกลาง (ขั้นตอนต้องรอสั่งการ/ข้อกฎหมายซับซ้อน) มากกว่าปัญหาทรัพยากรเพียงอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของ คณะกรรมาธิการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน (2563) ที่ชี้ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของ ภ.ด.ส. และผลกระทบต่อการปฏิบัติของ อปท. นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานของ Propheter (2024) ที่เสนอว่าในระบบที่พึ่งพาข้อมูลจากผู้เสียภาษีสูง ผู้ไม่ปฏิบัติตามมีแนวโน้มถูกประเมินต่ำกว่าความเป็นจริงจนเกิดแรงจูงใจหลีกเลี่ยง ซึ่งสะท้อนความเสี่ยงของความเหลื่อมล้ำเชิงการบังคับใช้ หากการตรวจสอบและข้อมูลยังอ่อนแอ ตามที่ปรากฏในผลการวิจัยครั้งนี้

ในมิติประชาชน ผลการศึกษาที่พบว่า ความรู้เกี่ยวกับ ภ.ด.ส. จะลดโอกาสรับรู้ภาระภาษีที่ เพิ่มขึ้น สนับสนุนข้อเสนอของ Grote and Wen (2024) ว่าการสื่อสารและความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบของการบริหารรายได้ ที่มีผลต่อความชอบธรรมและความร่วมมือของผู้เสียภาษี หลักฐานเชิงทดลองโดย Carrillo, Castro, and Scartascini (2021) พบว่าเมื่อผู้เสียภาษีเห็นผลตอบแทนเป็นบริการสาธารณะที่มองเห็นได้ การปฏิบัติตามภาษีทรัพย์สินจะดีขึ้น ขณะเดียวกัน มาตรการเร่งรัดหนี้ที่ศึกษาเชิงทดลองไว้โดย Miller and Nikaj (2016) สามารถลดหนี้ค้างผ่านการตอบสนองเชิงพฤติกรรมของผู้เสียภาษี ผลเชิงทดลองเหล่านี้ เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับข้อค้นพบในงานวิจัยครั้งนี้เกี่ยวกับการรับรู้ความเป็นธรรม/ความไว้วางใจที่อยู่ในระดับปานกลาง ได้แสดงให้เห็นว่าความเป็นธรรมเชิงการประเมิน ความโปร่งใส และการบังคับใช้ที่เชื่อถือได้ เป็นเงื่อนไขร่วมของความยั่งยืนของผลที่พึงประสงค์จากการปฏิรูประบบภาษี

เมื่อพิจารณาเจาะจงไปยังผลการวิจัยที่พบว่าโอกาสที่ประชาชนจะต้องเสียภาษีแพงกว่าเดิม กระจุกในกลุ่มเกษตรกรบุคคลธรรมดาที่ขึ้นทะเบียน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 17.7) กลุ่มใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์/อุตสาหกรรม (เพิ่มขึ้นร้อยละ 22.0) และโดยเฉพาะที่ดินรกร้าง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 34.8) เป็นการสะท้อนผลของการจัดประเภทการใช้ประโยชน์และโครงสร้างอัตราภาษีที่มุ่งปรับแรงจูงใจให้ใช้ที่ดินอย่างมีผลิตภาพและลดการกักตุนที่ดิน ขณะเดียวกันผลของความเป็นเมืองที่ทำให้โอกาสเสียแพงกว่าเดิมเพิ่มขึ้นร้อยละ 26.0 ชี้ว่าเขตเมืองมีฐานมูลค่าและความหนาแน่นทางเศรษฐกิจสูง จึงแบกรับภาระตามฐานภาษีได้ชัดกว่า ผลลัพธ์นี้สอดคล้องกับวรรณกรรมว่าการปฏิรูปภาษีทรัพย์สินมักทำให้ผู้เสียภาษีบางกลุ่ม เผชิญกับภาระเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด และความยอมรับจะขึ้นกับความชัดเจนของกติกา คุณภาพการประเมิน และความชอบธรรมเชิงรับรู้ของระบบที่เสนอโดย Slack and Bird (2014), Kelly, et al. (2020), และ Grote and Wen (2024)

ประการสุดท้ายในเชิงนโยบาย บทเรียนจากผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ว่ามาตรการผ่อนผันและข้อยกเว้นควรถูกออกแบบให้มีความเจาะจงและคาดการณ์ได้มากขึ้น เพื่อลดแรงต้านโดยไม่บั่นทอนฐานรายได้ท้องถิ่นจนเกินจำเป็น ควบคู่การลงทุนในการพัฒนาฐานข้อมูลทะเบียนทรัพย์สิน การประเมินมูลค่า ระบบชำระ/ติดตาม และกลไกตรวจสอบ รวมทั้งยกระดับการแบ่งปันข้อมูลส่วนกลาง–ท้องถิ่นเพื่อลดความไม่สมมาตรของข้อมูล ตามแนวทางของ Kelly et al. (2020), Grote and Wen (2024), และ Propheter (2024) ที่ได้เสนอไว้

8. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) การศึกษาติดตามประเมินผลกระทบระยะยาว (Long-term Impact Evaluation) ควรมีการศึกษาเพื่อติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องในระยะ 5-10 ปี

(2) การศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการถือครองทรัพย์สินของประชาชน (Behavioral Changes) ว่า เมื่อเวลาผ่านไปมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดินหรือการใช้ประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญเพื่อลดภาระภาษีหรือไม่

(3) การวิจัยเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน ศึกษารูปแบบและความเป็นไปได้ในการสร้าง “ศูนย์ข้อมูลกลางด้านภาษีระดับชาติ” หรือแนวทางการปลดล็อกข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูล

(4) การศึกษาเปรียบเทียบความท้าทายในการจัดเก็บภาษีระหว่าง “พื้นที่เขตเมือง” และ “พื้นที่ชนบท” เชิงลึก เจาะลึกข้อจำกัดและออกแบบกลไกการสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับ อปท. ที่มีลักษณะความเป็นเมืองสูง เนื่องจากมีความซับซ้อนของการใช้ประโยชน์ที่ดินสูง (เช่น อาคารเดียวใช้ค้าขายและพักอาศัยร่วมกัน) และประเมินมูลค่าได้ยาก การวิจัยเฉพาะเจาะจงในกลุ่มนี้จะช่วยให้สามารถออกแบบนโยบายสนับสนุน อปท. เขตเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างตรงจุด

(5) การประเมินผลกระทบเชิงจำลอง (Scenario Analysis) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีและเกณฑ์ลดหย่อน การทำแบบจำลองจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นภาพว่าหากปรับลดเพดานลงมา จะสามารถกระจายภาระภาษีให้เป็นธรรมขึ้นและสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นเท่าใด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568. จาก https://www.dla.go.th/download/work/summary_revenue/2566.pdf?notDownload=

ไกรวุฒิ ใจคำปัน. (2564). ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 19*(1), 67-92.

คณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. (2563). *รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่อง "ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ดวงมณี เลาวกุล. (2555). *รายงานสรุปและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... ในโครงการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.

ดวงมณี เลาวกุล. (2559). *แบบจำลองการปรับปรุงภาษีที่ดินและระบบที่ดินเพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

ดวงมณี เลาวกุล. (2563). เทคนิควิเคราะห์ผลกระทบของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์. ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ, ไกรวุฒิ ใจคำปัน และ ดวงมณี เลาวกุล. *แนวโน้มการศึกษาและเทคนิควิธีวิจัยด้านการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. (2562, 12 มีนาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอน 30 ก. หน้า 21-51.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, ดวงมณี เลาวกุล, และไกรวุฒิ ใจคำปัน. (2565). *บทวิเคราะห์และข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ. (2563). *การพัฒนาระบบบริหารจัดเก็บรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสถาบันคลังสมองของชาติ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ. (2565). *การพัฒนาระบบบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น (ระยะที่ 2)* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสถาบันคลังสมองของชาติ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, และดวงมณี เลาวกุล. (2565). การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่มีต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายภาระภาษี. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 39*(2), 187-214.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2562). *สาระสำคัญ... พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง*. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2566, จาก https://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service/ประชาชนควรรู้/ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง/(Short-New)Land_Building-tax.pdf.aspx?lang=th-TH

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). *รวมกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

ภาษาอังกฤษ

Carrillo, P. E., Castro, E., & Scartascini, C. (2021). Public Good Provision and Property Tax Compliance: Evidence from A Natural Experiment. *Journal of Public Economics, 198*, 104422.

Denzin, N. K. (2017). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Method*. New York: Routledge.

Greene, W. H. (2018). *Econometric Analysis* (8th eds). New York: Pearson.

Grote, M., & Wen, J.-F. (2024). How to Design and Implement Property Tax Reforms (IMF How to Note 2024/006). International Monetary Fund.

Kelly, R., White, R., & Anand, A. (2020). *Property Tax Diagnostic Manual*. Washington DC: World Bank.

Miller, J. J., & Nikaj, S. (2016). The Response of Delinquent Taxpayers to More Aggressive Collection. *National Tax Journal, 69*(1), 77-102.

Mitchel, M. N. (2012). *Interpreting and Visualizing Regression Models Using STATA.* Texas: STATA Press.

Norregaard, J. (2013). *Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges* (IMF Working Paper WP/13/129). International Monetary Fund.

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature, 37*(3), 1120-1149.

Propheter, G. (2024). Compliance and Assessment Outcomes in the Personal Property Tax. *Public Budgeting & Finance, 44*(4), 65-88.

Siwińska-Gorzelak, J., Bukowska, G., & Wójcik, P. (2020). The Impact of Revenue Autonomy on the Composition of Local Public Spending: Evidence from Poland. *Local Government Studies, 46*(4), 641-665.

Slack, E., & Bird, R. M. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 18). OECD Publishing.

Wei, W., & Butler, J. S. (2021). State Fiscal Constraints and Local Responses: Evidence from the Property Tax Limit Overrides in Massachusetts. *Public Administration Review, 81*(3), 399-413.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 91-118

การพัฒนาทีมเพื่อสร้างนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย และภาษีป้ายของ อปท. ในจังหวัดเชียงราย[1]

แววดาว ศรีคำสุข[2], อัจฉราภรณ์ ชัยนันทนาพร[3], ณฐมน ทรัพย์บุญโต[4], อรสา ธรรมสรางกูร[5] และสุวรรณี ปัญยศ[6]

วันที่รับบทความ: 19 กันยายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 16 มกราคม 2569
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 17 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ดำเนินการร่วมกับประชาชนและบุคลากรใน อปท. ผ่านกิจกรรมสร้างทีมและพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ ศึกษาใน 4 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลตำบลป่าก่อดำ เทศบาลตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว และองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย กลุ่มตัวอย่างเป็นแบบเจาะจง ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ อปท. และประชาชนในพื้นที่ จำนวน 160 คน เครื่องมือการวิจัย ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหา การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสังเกตพฤติกรรม และการทดลอง ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า การสร้างทีมด้วย DISC Model ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ลดความขัดแย้ง และเกิดนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ ประกอบด้วย การส่งหนังสือแจ้งชำระภาษีผ่านระบบ LINE OA การใช้ Google Form แจ้งเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำแพลตฟอร์มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการจัดทำสื่อวีดิทัศน์ “เสียภาษีแล้วได้อะไร” เพื่อสะกิดกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีของประชาชน ผลลัพธ์เชิงปริมาณ พบว่ารายได้จัดเก็บภาษีรวมทั้งหมดเพิ่มจาก 7,801,854.56 บาท ในปีงบประมาณ 2566 เป็น 8,600,317.63 บาท ในปีงบประมาณ

---

[1] บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมการบริหารจัดเก็บรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเชียงราย” หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)

[2] คณะบริหารธุรกิจและศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จังหวัดเชียงราย 57120 อีเมล: waewdao@rmutl.ac.th

[3] คณะบริหารธุรกิจและศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จังหวัดเชียงราย 57120 อีเมล: adcharaporn.c@gmail.com

[4] คณะบริหารธุรกิจและศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จังหวัดเชียงราย 57120 อีเมล: nathamon@rmutl.ac.th

[5] คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จังหวัดเชียงราย 57120 อีเมล: orasa_civil@hotmail.com

[6] คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จังหวัดเชียงราย 57120 อีเมล: suwannee_pa@rmutl.ac.th

2567 เพิ่มขึ้น 798,463.07 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.23 การเพิ่มขึ้นดังกล่าวเกิดจากนวัตกรรมที่ช่วยลดขั้นตอน เพิ่มความสะดวก และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนเต็มใจชำระภาษีมากขึ้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้แก่ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรของ อปท. ด้วยการอบรมด้านการใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารเชิงรุก การพัฒนาช่องทางดิจิทัล โดยออกแบบเนื้อหาให้สั้นกระชับ และเข้าถึงง่าย

คำสำคัญ นวัตกรรมการจัดเก็บรายได้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การพัฒนาทีมบุคลากรท้องถิ่น, แบบจำลอง DISC, การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

Team Development for Innovating Local Revenue Collection Processes: Land and Building Tax, Solid Waste Management Fees, and Signboard Tax in Local Administrative Organizations of Chiang Rai Province[7]

Waewdao Srikhamsuk[8], Adcharaporn Chainuntanaporn[9], Nathamon Supbunto[10], Orasa Tammasarangkul[11], and Suwannee Panyot[12]

Received: 19 September 2025
Revised: 16 January 2026
Accepted: 17 February 2026

Abstract

This study applied participatory action research, conducted collaboratively with local residents and personnel of local administrative organizations (LAOs) to develop innovations in revenue collection processes. The research was carried out in four areas in Chiang Rai Province: Pa Ko Dam and Dong Ma da Subdistrict Municipalities in Mae Lao District, Sai Khao and Mueang Phan Subdistrict Administrative Organizations in Phan District. Purposive sampling selected 160 participants, including local officials and residents. Data were collected using content analysis, in-depth interviews, focus group discussions, behavioral observation, and experimental trials. Qualitative results indicated that team-

[7] This article is part of the research project entitled “Innovations on Revenue Management for Local Government Organizations in Chiang Rai Province,” funded by the Program Management Unit on Area Based Development (PMU A).

[8] Faculty of Business Administration and Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Lanna Chiangrai, Chiang Rai 57120. E-mail: waewdao@rmutl.ac.th

[9] Faculty of Business Administration and Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Lanna Chiangrai, Chiang Rai 57120. E-mail: adcharaporn.c@gmail.com

[10] Faculty of Business Administration and Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Lanna Chiangrai, Chiang Rai 57120. E-mail: nathamon@rmutl.ac.th

[11] Faculty of Engineering, Rajamangala University of Technology Lanna Chiangrai, Chiang Rai 57120. E-mail: orasa_civil@hotmail.com

[12] Faculty of Engineering, Rajamangala University of Technology Lanna Chiangrai, Chiang Rai 57120. E-mail: suwannee_pa@rmutl.ac.th

building using the DISC Model enhanced work efficiency, reduced conflicts, and fostered innovations in revenue collection processes. Key innovations included sending tax payment notifications via LINE OA, using Google Forms to report land and building usage changes, implementing a land and building tax collection platform, and producing an informational video titled “What Do You Get by Paying Taxes?” Quantitative findings showed total tax revenue increased from 7,801,854.56 THB in FY2023 to 8,600,317.63 THB in FY2024, an increase of 798,463.07 THB, or 10.23%. This improvement was attributed to streamlined procedures, enhanced convenience, and effective communication, which encouraged greater taxpayer compliance. Policy recommendations for local revenue development include enhancing personnel capacity through training in technology use and proactive communication, as well as improving digital channels by designing concise, accessible, and user-friendly content. The study demonstrates that participatory approaches combined with process innovations can significantly improve revenue collection efficiency while fostering positive engagement between local authorities and citizens.

Keywords Revenue Collection, Local Administrative Organization, Team Building, DISC Model, Local Fiscal Innovation

1. บทนำ

ในปีงบประมาณ 2566 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับจัดสรรเงินจากรัฐบาลจำนวน 742,188.87 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐจำนวน 312,216.87 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.07 รายได้จากภาษีอากรรัฐเก็บให้จำนวน 228,744 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30.82 รายได้จากภาษีอากรที่รัฐแบ่งให้เป็นเงิน 124,100 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.72 ส่วนเงินรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีจำนวน 77,128 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.39 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2565, น. 38) จากข้อมูลรายได้ของ อปท. สะท้อนให้เห็นว่ารายได้ อปท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดที่ อปท. ได้รับ ส่งผลให้ อปท. ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ด้านกรอบกฎหมายรายได้สำคัญที่ อปท. มีอำนาจจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึงเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ อัตราภาษี หน้าที่ของผู้เสียภาษี รวมถึงวิธีการประเมิน การออกหนังสือแจ้งประเมิน การบังคับทางปกครอง เพื่อให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการบังคับใช้กฎหมายยังขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อปท. ทั้งในด้านฐานข้อมูล การสำรวจฐานภาษี และข้อกำหนดตามเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ อปท. กำหนดขึ้นเอง โดยเฉพาะในส่วนของค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย แต่ละ อปท. มีการกำหนดอัตราการจัดเก็บที่แตกต่างกัน ส่งผลให้อัตราการจัดเก็บไม่สอดคล้องกับต้นทุนการบริหารจัดการในปัจจุบัน การบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. ยังขาดระบบข้อมูลภาษีท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีข้อมูลไม่ครบถ้วน ขาดการสำรวจให้ครอบคลุมพื้นที่ ขาดการสื่อสารทำความเข้าใจให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษี (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2568, น. 8)

ในบริบทจังหวัดเชียงราย อปท. พื้นที่เทศบาลตำบล (ทต.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ทต. มีลักษณะเศรษฐกิจแบบ “กึ่งเมือง” รายได้หลักมาจากการค้าและบริการ มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ฐานภาษีขยายตัว ส่วน อบต. มีเศรษฐกิจแบบ “ชนบท” รายได้หลักมาจากการเกษตร ปศุสัตว์ ฐานภาษีแคบ เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำกัด ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นหลักในการบริหารจัดการ และจำนวนบุคลากร ทต. มีมากกว่า อบต. ทำให้ บุคลากรใน อบต. ต้องทำงานหลายหน้าที่ จากการลงพื้นที่ศึกษาปัญหาการจัดเก็บรายได้จากกองคลัง ของ อปท. จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ ทต.ป่าก่อดำ ทต.ดงมะดะ อบต.ทรายขาว และ อบต.เมืองพาน พบปัญหาภาคประชาชนมีความเข้าใจกฎหมายภาษีไม่ชัดเจน ปัญหาการค้างชำระภาษี ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยี ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการทำงานร่วมกันของบุคลากรในองค์กร

จากปัญหาด้านบุคลากรใน อปท. และความเต็มใจในการชำระภาษีของภาคประชาชน ทำให้ อปท. ขาดความสามารถในการพึ่งพาตัวเองด้านรายได้ จึงจำเป็นต้องบูรณาการด้านการเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากร ด้วยการพัฒนาทีมงาน (Team Building) เป็นกลไกสร้างบรรยากาศแห่งความสามัคคีและความเข้าใจองค์กร สามารถสื่อสารกับผู้เสียภาษีได้อย่างมีประสิทธิผล และสร้างทีมงานที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเหมาะสม ด้วยการบูรณาการกับ DISC Model ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดด้านบุคลิกภาพที่ช่วยให้บุคลากรเข้าใจความแตกต่าง ลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Clark, 1956, p. 60; Marston, 1928, p. 22) นอกจากปัจจัยด้านพฤติกรรมบุคคลแล้ว การพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ ด้วยการนำกระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) และทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) มาใช้แก้ไขปัญหา ทำให้การออกแบบนวัตกรรมการจัดเก็บรายได้สามารถตอบโจทย์ปัญหาได้ตรงจุดและมีความยั่งยืน (School of Changemakers, 2020, p. 16)

ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ด้านพัฒนารายได้ท้องถิ่นก่อนหน้านี้ แต่ยังไม่พบว่ามีการประยุกต์แนวคิดเชิงพฤติกรรม DISC Model ร่วมกับแนวคิดการออกแบบ เพื่อนำมาสู่การพัฒนากระบวนการบริหารการคลัง (Fiscal Administration) ในบริบทของท้องถิ่นไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาที่มุ่งผสานพฤติกรรมบุคคล นวัตกรรมกระบวนการ และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างแนวทางการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยั่งยืน สามารถลดการพึ่งพิงงบอุดหนุน และเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลังในระยะยาว

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อพัฒนาทีมงานให้แก่บุคลากรใน อปท. ด้วย DISC Model และ 2) เพื่อพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรายได้ ลดปัญหาหนี้ค้างชำระ และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ส่งผลให้เกิดการบริหารท้องถิ่นที่มั่นคงและยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อพัฒนาทีมงานให้แก่บุคลากรใน อปท. ด้วย DISC Model

(2) เพื่อพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การทบทวนวรรณกรรม

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้นำกรอบแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการศึกษา ประกอบด้วย ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง แนวคิดนวัตกรรม กระบวนการคิดเชิงออกแบบ แนวคิดบุคลิกภาพตามโมเดล DISC กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ของ อปท. แนวคิดเชิงพฤติกรรมสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี และงานวิจัยการพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไทย มีสาระสำคัญและเชื่อมโยงกับขอบเขตการวิจัยดังนี้

3.1 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change)

ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงพัฒนามาจากกรอบความคิดของ Drucker Peter (1954) ที่เสนอแนวคิดการบริหารงานด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและหาแนวทางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ต่อมา Reed (2018) ได้เสนอเกณฑ์การวัดความสำเร็จของงานได้แก่ 1) ความสมเหตุสมผลของเส้นทางผลลัพธ์ เป็นการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ของงานหรือโครงการอย่างชัดเจน มีความถูกต้องของการกำหนดลำดับเวลาการเกิดขึ้นของผลผลิตและผลลัพธ์ 2) ความเป็นไปได้ของผลสำเร็จ เป็นการมองผลสำเร็จของการดำเนินงานว่าต้องสามารถนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์และผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่วางแผนไว้ และ 3) การประเมินผลสำเร็จ เป็นผลลัพธ์หรือผลกระทบที่เกิดขึ้น และสามารถวัดได้ด้วยเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างชัดเจน (กัมปนาท วิจิตรศรีกมล, 2564, น. 19) และยังเป็นเครื่องมือในการพัฒนาแผนการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ผ่านกระบวนการคิดย้อนกลับ เริ่มจากเป้าหมายระยะยาวที่คาดหวังไปสู่สิ่งที่ต้องทำก่อนหน้าและมองย้อนกลับมาทีละขั้นตอน โดยนำเสนอในรูปของแผนภาพ เพื่อให้เข้าใจภาพรวมได้อย่างรวดเร็วและวางแผนได้อย่างละเอียด รวมถึงบริบทของสิ่งที่กำลังดำเนินการอยู่ จุดมุ่งหมายหลักของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงคือ เมื่อเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้ตรงกับสิ่งที่วางแผน ณ ปัจจุบัน แนวทางการดำเนินงานนำไปสู่เป้าหมายทีละขั้นตอนตามแผนภาพที่วางไว้ แบ่งได้ดังนี้

(1) ภาพปัจจุบัน (อะไร, เมื่อไหร่, ทำไม, ใคร) คือสถานการณ์ปัญหาและโอกาสหรือช่องว่างที่เลือกนำมาแก้ไขปัญหา (สถานการณ์ปัญหา, การเข้าใจอย่างลึกซึ้ง) กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ในการทำงานร่วมกัน

(2) ภาพอนาคตที่คาดหวัง ประกอบด้วย ภาพความสำเร็จที่หวังไว้ และเป้าหมายที่ต้องทำให้สำเร็จ

(3) กิจกรรมที่ดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระหว่างภาพปัจจุบันไปสู่ภาพอนาคตที่ต้องการเห็น ข้อดีของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงคือ การนำมาเป็นเข็มทิศในการดำเนินโครงการหรือกิจการเพื่อสังคมให้มีความชัดเจนในสิ่งที่ทำมากขึ้น และลงรายละเอียดสิ่งที่ต้องดำเนินการในขั้นต่อไปได้ เป็นการแจ้งแนวทางระหว่างทีมงานกับผู้มีส่วนได้เสียให้เข้าใจในทิศทางเดียวกัน มีการทบทวนกระบวนการทำงานตลอดเวลาว่าสิ่งที่ทำ นำไปสู่ภาพความสำเร็จและเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ถ้าไม่ใช่จะต้องมีการแก้ไขกระบวนการให้ไปสู่เป้าหมายได้ถูกต้อง และสามารถวัดผลประเมินผลด้วยการใช้กรอบการประเมินผลกระทบทางสังคมของโครงการ (Impact Value Chain) (กัมปนาท วิจิตรศรีกมล, 2564, น. 22; สมพร อิศวิลานนท์, และปิยะทัศน์ พาหอนุรักษ์, 2561, น. 16) แนวคิดนี้ เป็นการกำหนดเส้นทางผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหลังจาก ดำเนินกิจกรรมสร้างการเปลี่ยนแปลงเสร็จสิ้น จากข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก่อนและหลัง ระหว่างดำเนินกิจกรรมมีการทบทวนการทำงานว่านำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังหรือไม่ หากไม่ใช่ต้องมีการปรับแก้ ให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว การศึกษาในครั้งนี้นำ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง มากำหนดเส้นทางผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ นวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ใหม่ ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและจัดเก็บรายได้ของ

อปท. รวมถึงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนผู้เสียภาษีและบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 แนวคิดนวัตกรรม (Innovation)

นวัตกรรม คือ กระบวนการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ด้วยการประยุกต์ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เดิมหรือพัฒนาขึ้นใหม่ ก่อให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประหยัดเวลา และแรงงาน การสร้างนวัตกรรมเป็นกระบวนการคิด วิเคราะห์รวมถึงแสวงหาวิธีการหรือแนวทางไปสู่การสร้างสิ่งใหม่ เพื่อให้บริการสาธารณะและนโยบายสาธารณะ สามารถตอบโจทย์ความท้าทายของประเทศตลอดจนแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Drucker, 1994, p. 64; Evan, 1966, p. 51; Utterback, 2004, p. 42) จากแนวคิดดังกล่าว นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2566, น. 69) เห็นว่านวัตกรรมจำแนกได้เป็น 9 ประเภท ประกอบด้วย 1) นวัตกรรมบริการคือกระบวนการยกระดับคุณภาพการให้บริการที่มีอยู่ หรือการริเริ่มบริการใหม่ 2) นวัตกรรมการส่งมอบบริการเป็นการให้บริการในรูปแบบใหม่หรือการให้บริการที่แตกต่างไปจากเดิม รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ให้เกิดการบริการหรือช่องทางการบริการใหม่ ๆ 3) นวัตกรรมบริหาร/องค์กร เป็นการสร้างกระบวนการทำงานใหม่ให้เกิดผลเชิงกระบวนการและผลสำเร็จจากการดำเนินงาน 4) นวัตกรรมทางความคิดเป็นกระบวนการแสวงหาวิธีการใหม่ในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหา ตั้งข้อโต้แย้งต่อสมมติฐานก่อนหน้า ตลอดจนปรับเปลี่ยนปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างสรรค์แนวทางใหม่ 5) นวัตกรรมเชิงนโยบาย เป็นกระบวนการออกแบบนโยบาย หรือการนำเครื่องมือนโยบายที่ได้รับการพัฒนามาประยุกต์ใช้ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์หรือพฤติกรรม 6) นวัตกรรมเชิงระบบเป็นการวางระบบใหม่ หรือปรับเปลี่ยนระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์หรือเปลี่ยนแปลงแบบแผนการเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้เสีย เป็นแนวทางการพัฒนาระบบ รวมถึงความสัมพันธ์เชิงหน้าที่กับภาคส่วนอื่น ๆ 7) นวัตกรรมด้านกระบวนทัศน์ เป็นการสร้างนวัตกรรมที่สามารถเปลี่ยนแปลงกรอบแนวคิดเดิม เพื่อนำไปสู่การริเริ่มกรอบแนวคิดใหม่ 8) นวัตกรรมผลิตภัณฑ์เป็นการปฏิรูปสิ่งประดิษฐ์หรือผลิตภัณฑ์เดิมให้สามารถทำงานได้ดีขึ้น และ 9) นวัตกรรมกระบวนการเป็นการพัฒนาแนวทางการทำงาน การผลิต รวมถึงการบริหารให้มีรูปแบบที่แตกต่างจากเดิม

การนำแนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้เพิ่มศักยภาพจัดเก็บรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ดังนี้ 1) นวัตกรรมบริการและส่งมอบบริการด้านการพัฒนาช่องทางการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมให้สะดวกรวดเร็วและหลากหลายทั้งในระบบชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) หรือ โมบาย แอปพลิเคชัน (Mobile Application) 2) นวัตกรรมการบริหารองค์กร มีส่วนทำให้กระบวนการจัดเก็บรายได้มีความโปร่งใส ลดต้นทุนการบริหาร 3) นวัตกรรมเชิงระบบและเชิงนโยบาย ด้านสนับสนุนการกำหนดมาตรการ กลไกใหม่ ๆ ในการสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีและเพิ่มความสามารถการบริหารจัดเก็บ 4) นวัตกรรมกระบวนการ นำมาปรับปรุงรูปแบบการจัดเก็บ การตรวจสอบ รวมถึงการบูรณาการข้อมูลจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม นำมาเชื่อมโยงแนวคิดนวัตกรรมกับ

การเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รายได้เพิ่มขึ้น รวมถึงส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและพึงพอใจต่อการดำเนินงาน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญด้านการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืน

3.3 กระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking)

เป็นกระบวนการคิดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ตรงจุด มุ่งเน้นหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม เป็นวิธีคิดที่ยึดผู้ใช้หรือผู้บริโภค (User-Centered) เป็นแกนกลางในการออกแบบแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง แนวคิดนี้เปิดโอกาสให้สำรวจทางเลือกที่หลากหลาย ทดลองและปรับปรุงซ้ำ เพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ (IDEO, 2012, p. 11; Razzouk & Shute, 2012, p. 338) คุณลักษณะสำคัญของการคิดเชิงออกแบบ เป็นการเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติจริง (Hands-on Learning) การมองโลกในเชิงบวกท่ามกลางข้อจำกัด (Optimistic) ทำงานร่วมกันแบบมีส่วนร่วม (Collaborative) และยอมรับความล้มเหลวเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ (Experimental) ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรอบด้านและยั่งยืน

Institute of Design at Stanford (1969) กำหนดองค์ประกอบการคิดเชิงออกแบบดังนี้ การเข้าใจปัญหา (Empathize) การกำหนดปัญหา (Define) การระดมความคิด (Ideate) การสร้างต้นแบบ (Prototype) และการทดสอบ (Test) มีรูปแบบเป็นวงจรที่สามารถปรับปรุงและวนซ้ำได้อย่างต่อเนื่อง ต่อมามีการพัฒนาเป็นโมเดลเพชรคู่ (Double Diamond Model) ที่เน้นการเปิดกว้างเพื่อตรวจสอบและทำความเข้าใจปัญหา (Discover) จากนั้นกำหนดปัญหาอย่างชัดเจน ระดมความคิดและแนวทางแก้ไข (Develop) สิ้นสุดที่การพัฒนาและนำเสนอผลลัพธ์ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง (Deliver) การนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้แก้ไขปัญหาจึงไม่เพียงทำให้องค์กรวิเคราะห์สถานการณ์อย่างถี่ถ้วน แต่ยังเปิดโอกาสในการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่ตอบสนองต่อผู้ใช้และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นได้จริง

แนวคิด Design Thinking สามารถนำมาประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหาเชิงระบบจากมุมมองของผู้ใช้บริการ (User) เป็นศูนย์กลาง เริ่มจากการทำความเข้าใจปัญหาที่แท้จริง (Pain Point) ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และผู้เสียภาษีในพื้นที่ นำข้อมูลที่ได้มาพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ นำต้นแบบไปทดสอบกับผู้ใช้จริง รวบรวมผลการใช้งานและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงจนก่อให้เกิดนวัตกรรมกระบวนการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ช่วยลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานภายใน และเพิ่มความพึงพอใจและความเต็มใจชำระภาษี ส่งผลเชิงบวกต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ได้อย่างยั่งยืน

3.4 แนวคิดบุคลิกภาพตามโมเดล DISC

DISC Model คือ แบบทดสอบประเมินบุคลิกภาพ ใช้ในการประเมินลักษณะบุคคลจากทฤษฎีของ Marston (1928, p. 22) นักจิตวิทยาและนักประดิษฐ์ ผู้คิดค้นทฤษฎีความเสมอภาคของสตรี ที่ว่าด้วยลักษณะบุคลิกภาพของคนแต่ละประเภทที่สังเกตได้จากนิสัยการทำงานและสภาพแวดล้อมของบุคคลแต่ละประเภท ตลอดจนกลไกการเปลี่ยนพฤติกรรม

เมื่อเวลาหรือสถานการณ์เปลี่ยนไป ต่อมา Clark (1956, p. 60) นักจิตวิทยาด้านอุตสาหกรรม ได้นำทฤษฎีดังกล่าว สร้างเป็นแบบทดสอบเพื่อ ใช้คัดเลือกบุคลากรเข้าสู่องค์กร 4 รูปแบบ พฤติกรรม แบบทดสอบได้แก่ Aggressive, Sociable, Stable และ Avoidant และพัฒนาเป็นแบบทดสอบ DISC Model ใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าใจคน แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ตามตัวอักษร DISC ประกอบด้วย D (Dominance) กล้าตัดสินใจ เน้นผลลัพธ์ ทำงานรวดเร็ว กล้าเสี่ยง ชอบการแข่งขัน หนักแน่น ตรงไปตรงมา มั่นใจตัวเอง ยึดตนเองเป็นศูนย์กลาง ไม่ค่อยฟังผู้อื่น I (Influence) เป็นคนพูดเก่ง ดูเป็นมิตร ชอบเข้าสังคม อารมณ์อ่อนไหว ไม่ชอบความกดดัน และไม่รักษากฎระเบียบ S (Steadiness) พูดน้อย สงบ ใจเย็น เสมอต้นเสมอปลาย ละเอียดรอบคอบ ทำงานเป็นระบบ ประนีประนอม ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง C (Conscientiousness) เป็นคนละเอียด มีหลักการและเหตุผล เน้นความถูกต้องชัดเจน มุ่งเน้นข้อเท็จจริง ชอบความสมบูรณ์แบบ มีระเบียบ ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ สุวภัทร หนุ่มคำ และจุมพล หนิมพานิช (2566) ได้ศึกษาการประยุกต์ใช้ “DISC Model” เพื่อทำความเข้าใจความแตกต่างของบุคลิกภาพทั้งสี่ประเภท อันนำไปสู่การพัฒนาทักษะการรู้จักตนเอง การเข้าใจผู้อื่น และการปรับตัวในการทำงานร่วมกันในลักษณะทีมเวิร์ก ซึ่งเป็น Soft Skill สำคัญ ผลการศึกษาชี้ว่าฝ่ายทรัพยากรมนุษย์สามารถนำโมเดลดังกล่าวไปใช้ในการบริหารบุคลากรให้สอดคล้องกับลักษณะพฤติกรรมของพนักงานแต่ละกลุ่ม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาและการดูแลบุคลากรได้อย่างตรงเป้าหมาย ขณะเดียวกัน ด้านการศึกษา ก็สามารถใช้แนวคิดนี้เพื่อทำความเข้าใจลักษณะผู้เรียนแต่ละคน ช่วยให้การมอบหมายงาน การจัดการเรียนรู้ร่วมกัน และการช่วยผู้เรียนค้นหาตัวตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิผลมากขึ้น

ดังนั้น การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการสร้างทีมด้วย DISC Model เป็นแนวทางสำคัญที่ก่อให้เกิดความเข้าใจในบุคลิกภาพและพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รู้จักตนเองและเข้าใจเพื่อนร่วมงาน ลดปัญหาความขัดแย้งในการทำงาน สร้างบรรยากาศการทำงานเป็นทีม เกิดการพัฒนาตนเอง สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนเรียนรู้การทำงานร่วมกันท่ามกลางความคิดที่แตกต่างกัน เกิดการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมจัดเก็บรายได้ที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เกิดการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

3.5 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการวิจัยนำกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและค่าธรรมเนียมจัดเก็บและขนมูลฝอย และภาษีป้าย มีรายละเอียดดังนี้

(1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 รัฐบาลกำหนดใช้แทนการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้มานานไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เปลี่ยนระบบให้มีความคล่องตัว ลดความ

เหลื่อมล้ำ เป็นการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า กำหนดใช้วันที่ 13 มีนาคม 2562 เริ่มจัดเก็บวันที่ 1 มกราคม 2563 กำหนดเกณฑ์ประเมินผู้มีหน้าที่ชำระภาษีจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่มีชื่อปรากฏในโฉนดที่ดินไม่ใช่ทะเบียนบ้าน กฎหมายจำแนกประเภทภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามการใช้งานเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย 1) ภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 2) ภาษีที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย 3) ภาษีที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม 4) ภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีแต่ละประเภทมีอัตราภาษีและข้อกำหนดที่แตกต่างกัน ในปีภาษี 2566 รัฐบาลได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา ลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2566 สูงสุดเท่ากับร้อยละ 15

(2) ค่าธรรมเนียมจัดเก็บและขนมูลฝอย เป็นแหล่งรายได้สำคัญของ อปท. นำมาใช้ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยเฉพาะการจัดเก็บขนส่งและกำจัดขยะมูลฝอยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักสุขาภิบาลท้องถิ่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมให้ อปท. มีอำนาจจัดเก็บจากผู้ใช้บริการ โดยกำหนดอัตราให้เหมาะสมกับต้นทุนและความสามารถในการชำระของประชาชน หากอัตราค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง หรือไม่มีระบบติดตามการชำระเงินอย่างเป็นระบบ ทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอและเป็นภาระงบประมาณท้องถิ่นในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2564)

(3) ภาษีป้าย เป็นภาษีท้องถิ่นที่ อปท. มีหน้าที่จัดเก็บ ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายที่มีข้อความ รูปภาพ หรือเครื่องหมายเพื่อการโฆษณา การประกอบการค้า หรือการประชาสัมพันธ์ ต้องเสียภาษีที่กำหนดไว้ โดยคำนวณจากพื้นที่ป้ายและประเภทของข้อความที่ปรากฏ ภาษีป้ายเป็นกลไกทางการคลังที่ช่วยให้ อปท. มีรายได้มาใช้ในการดูแลและพัฒนาชุมชน และเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบเมืองรวมถึงสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

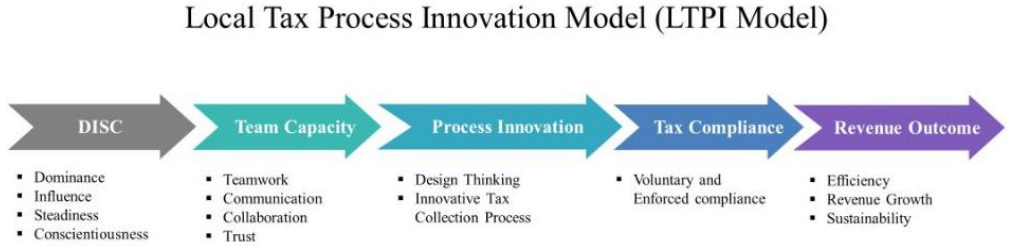
3.6 แนวคิดเชิงพฤติกรรมสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี (Behavioral Insight for Tax Compliance)

เป็นการประยุกต์แนวคิดพฤติกรรมศาสตร์กับการจัดเก็บภาษี เพื่อทำความเข้าใจแรงจูงใจ กระบวนการตัดสินใจ และรูปแบบพฤติกรรมของผู้เสียภาษี นำมาออกแบบมาตรการให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ทั้งทางสมัครใจและตามข้อบังคับ (OECD, 2021, p. 11) ในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลของสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ชื่อว่า Behavioral Insights Team (BIT) มีจุดประสงค์ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลโดยนำการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์มาแก้ปัญหาและวิเคราะห์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ ด้วยการทำให้ประชาชนชำระภาษีตรงเวลามากขึ้น ผ่านการใช้บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) มีการส่งข้อความผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่แจ้งเตือนประชาชนที่ชำระภาษีล่าช้า โดยแจ้งข้อมูลสถิติจำนวนผู้ชำระภาษีตรงเวลาและคุณคือส่วนน้อยที่ชำระภาษีไม่ตรงเวลา ส่งผลให้ร้อยละ 15 ของกลุ่มที่ชำระภาษีล่าช้ากลับมาชำระภาษีตรงเวลา (OECD, 2019, p. 20) บริบทในประเทศไทย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2568, น. 147) เสนอกรอบแนวคิดการพัฒนาเชิงพฤติกรรมศาสตร์

เพื่อกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษี เริ่มต้นจากการจัดทำนโยบายพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น และทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการรับรู้และความไม่เต็มใจจ่ายภาษีของภาคประชาชน นำปัญหาที่ได้มากำหนดมาตรการสะกิด (Nudging Strategies) เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยจำแนกมาตรการสะกิดดังนี้ 1) จัดทำจดหมายให้แก่ผู้เสียภาษี หรือค้างชำระภาษี ด้วยการกำหนดข้อความสะกิดที่อิงกับหลักศีลธรรมอันดีในการจ่ายภาษี หน้าที่พลเมืองที่ดี บริการสาธารณะ หรือบรรทัดฐานของสังคม 2) สื่อสารให้เห็นถึงประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ เช่น การขึ้นป้ายขอบคุณผู้เสียภาษี ประชาสัมพันธ์กิจการที่ชำระภาษี หรือให้ผู้เสียภาษีมีส่วนร่วมกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณ 3) ความเต็มใจจ่ายภาษีโดยให้รางวัลจูงใจ ด้วยการจับสลากของรางวัล ให้แก่ผู้ชำระภาษี 4) มอบสัญลักษณ์แก่ผู้ประกอบการที่ชำระภาษีให้แก่ อปท. เช่น สติกเกอร์ป้าย ใบเกียรติบัตรแสดงการชำระภาษี ป้ายเชิญชวนชำระภาษีโดยบุคคลสำคัญ 5) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจด้านภาษีท้องถิ่น มอบหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับ อปท. ในการตรวจสอบ ติดตาม ประชาสัมพันธ์การจัดเก็บภาษี

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการนำแนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บรายได้ที่เป็นข้อบังคับตามกฎหมาย สามารถสร้างแรงจูงใจเชิงบวกและความเต็มใจในการชำระภาษี อัตราการชำระภาษีเพิ่มขึ้น ลดต้นทุนในการติดตามและบังคับใช้ตามกฎหมาย ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น และผู้เขียนได้นำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในการศึกษาดังนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (LTPI Model)



จากแผนภาพที่ 1 การวิจัยนี้พัฒนากรอบแนวคิดการวิจัยบนพื้นฐานของแนวคิด Theory of Change โดยมุ่งอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างปัจจัยด้านบุคลากร กระบวนการทำงาน และผลลัพธ์ด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านแบบจำลองนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax Process Innovation Model: LTPI Model)

กรอบแนวคิดเริ่มต้นจากการนำแนวคิดบุคลิกภาพตามโมเดล DISC มาใช้เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจความแตกต่างด้านบุคลิกภาพของบุคลากร ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการสื่อสาร การทำงานร่วมกัน และการตัดสินใจภายในองค์กร ความเข้าใจในความแตกต่างดังกล่าวนำไปสู่

การพัฒนาศักยภาพทีม (Team Capacity) ในมิติการทำงานร่วมกัน การสื่อสาร และความไว้วางใจ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการทำงานแบบมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ เมื่อทีมมีศักยภาพสูง จะเอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมกระบวนการ (Process Innovation) โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้แนวคิด Design Thinking ในการออกแบบและปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับบริบทของผู้ใช้งานทั้งเจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษี นวัตกรรมกระบวนการดังกล่าวช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี นวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพส่งผลต่อการเพิ่มระดับการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี (Tax Compliance) ทั้งในมิติของความเต็มใจปฏิบัติตามกฎหมายและการปฏิบัติตามภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านรายได้ (Revenue Outcome) ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การเติบโตของรายได้ท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7 งานวิจัยการพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไทย

งานวิจัยด้านการพัฒนาบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. ในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อทดลองมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. โดยการมีส่วนร่วมระหว่างนักวิจัย บุคลากรของ อปท. รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับ อปท. มีดังนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเก็บภาษีป้ายของ อบต. เกาะยอ จ.สงขลา อบต.ดอนแก้ว จ.เชียงใหม่ และ อบต.โนนโหนน จ.อุบลราชธานี ด้วยการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาสังคม อบรมให้ความรู้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดบทบาทและพื้นที่ตรวจตราป้าย การสะกิดด้วยการแจกสติกเกอร์ป้ายแก่ผู้ชำระภาษี ผลการทดลอง สามารถสร้างความเข้มแข็งและความมั่นใจแก่ประชาชนในการดูแลและจัดระเบียบป้ายในชุมชน เกิดความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีป้าย และมีแนวโน้มเพิ่มรายได้ให้แก่ อบต. ที่เข้าร่วมโครงการ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2567) ดำเนินการวิจัยกึ่งทดลอง จับสลากให้ของรางวัล ตามหลักสะกิดในเชิงบวก เพื่อกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมขยะในพื้นที่เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าสามารถกระตุ้นให้ประชาชนชำระภาษีเร็วขึ้น จำนวนหนี้ภาษีค้างชำระลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และมีความคุ้มค่าต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ศดานนท์ วัตตธรรม, จตุรภัทร จันทร์ทิตย์, กรณิภา ศรีวรเดชไพศาล, และเอมอร อ่าวสกุล (2567) ใช้สติกเกอร์ป้ายสะกิดการชำระภาษีป้ายในเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองควนลัง จังหวัดสงขลา พบว่าเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถจัดเก็บรายได้จำนวน 55,000 บาท และเทศบาลเมืองควนลังมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีป้ายเพิ่มเป็น 1,200,000 บาท

จากงานวิจัยเชิงปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. ด้วยการสำรวจฐานภาษีและการนำแนวคิดทางพฤติกรรมศาสตร์มากระตุ้นการชำระภาษีของผู้เสียภาษีส่งผลให้รายได้ของ อปท. เพิ่มขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนางานวิจัยเชิงปฏิบัติการด้านการบริหารจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มีรูปแบบนวัตกรรมใหม่ ๆ รวมถึงนำแนวคิด

ด้านพฤติกรรมศาสตร์ มาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในลักษณะการวิจัยเชิงกรณีศึกษาแบบพหุกรณี (Multiple-Case Participatory Action Research) โดยออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นหนึ่งกรณีศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการเรียนรู้ข้ามกรณี (Cross-case Learning) จากบริบทเชิงพื้นที่และศักยภาพขององค์กรที่แตกต่างกัน ซึ่งเอื้อต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางระเบียบวิธีและความสามารถในการประยุกต์ใช้ข้อค้นพบในบริบทท้องถิ่นอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน การวิจัยประกอบด้วยการสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่ม และการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ โดยดำเนินการวิจัยเชิงพื้นที่ร่วมกับประชาชนและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางการคิดเชิงออกแบบผ่านกิจกรรมการสร้างทีมบุคลากรในพื้นที่ศึกษา 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลป่าก่อดำ เทศบาลตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว และองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย การคัดเลือกพื้นที่ศึกษาและกรณีศึกษาใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Case Selection) โดยกำหนดให้มีความหลากหลายเชิงบริบทเพื่อเอื้อต่อการเรียนรู้ข้ามกรณี และการทดสอบการประยุกต์ใช้นวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ครอบคลุมพื้นที่ที่มีลักษณะปัญหาการจัดเก็บรายได้ต่างระดับกัน เช่น ปัญหาหนี้ค้างชำระหรือการแจ้งประเมินภาษีล่าช้า รวมถึงความแตกต่างด้านความพร้อมของทรัพยากรบุคลากรและการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนความหลากหลายของบริบทเชิงพื้นที่เมืองและชนบท

เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ประกอบด้วย บุคลากรในสังกัด อปท. แห่งละ 10 คน และประชาชนในพื้นที่แห่งละ 30 คน รวมทั้งหมด 160 คน ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการคัดเลือกร่วมกับเจ้าหน้าที่ อปท. แต่ละแห่ง เพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหาเชิงลึกจากการจัดเก็บรายได้ที่ถูกต้องแม่นยำ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ระหว่างเดือนมีนาคม-เมษายน พ.ศ. 2567 ในการลงพื้นที่ทีมงานวิจัยไม่สามารถลงพื้นที่เองได้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ข้อมูลเพราะมีความกังวลเรื่องมิจฉาชีพ ดังนั้นในการลงพื้นที่จึงเป็นการลงพื้นที่ร่วมกันระหว่างทีมวิจัยและเจ้าหน้าที่ อปท. ซึ่งมีความคุ้นเคยกับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี การควบคุมอคติ (Bias) ดำเนินการโดยกำหนดบทบาทให้ทีมวิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์หลักและเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เพียงอำนวยความสะดวกเพื่อลดอิทธิพลเชิงอำนาจ พร้อมทั้งชี้แจงต่อผู้ตอบว่าแบบสัมภาษณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัยและข้อมูลจะถูกเก็บเป็นความลับ เพื่อลดการตอบเอาใจหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังใช้คู่มือคำถามแบบมาตรฐานเพื่อให้การตั้งคำถามเป็นกลางเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ ควบคู่กับการจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นส่วนตัวเพื่อป้องกันความกดดัน ขณะเดียวกันมีการฝึกอบรมผู้สัมภาษณ์ให้หลีกเลี่ยง

การชี้นำ และบันทึกข้อมูลอย่างเป็นระบบผ่านระบบ Google Form แนวทางดังกล่าวสามารถลด อคติจากการตอบตามความปรารถนาของสังคม (Social Desirability Bias) จากการที่ผู้ตอบไม่ต้องเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ อปท. โดยตรง และลดอคติในการตอบแบบสอบถาม (Response Bias) ผ่านการควบคุมกระบวนการสัมภาษณ์ ส่งผลให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือและสะท้อนสภาพปัญหาเชิงประจักษ์ในบริบทพื้นที่ศึกษา กลุ่มตัวอย่างภาคประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ มีจำนวน 120 คน จำแนกเป็นเพศชายจำนวน 45 คน เพศหญิงจำนวน 75 คน อายุต่ำกว่าหรือเท่ากับ 25 ปี จำนวน 1 คน อายุ 26-35 ปี จำนวน 4 คน อายุ 36-45 ปี จำนวน 21 คน และ อายุ 45 ปีขึ้นไป จำนวน 94 คน อาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัวจำนวน 90 คน ทำงานในหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 5 คน และเอกชนจำนวน 5 คน ทำงานภาคเกษตรกรรมและรับจ้างทั่วไปจำนวน 20 คน

เครื่องมือในการศึกษา ได้แก่ 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) กฎหมายด้านการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ข้อบัญญัติของแต่ละ อปท. และภาระงานจัดเก็บรายได้ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ผู้บริหาร บุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน อปท. รวมถึงประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่ของอปท. ทั้ง 4 แห่ง 3) การสนทนากลุ่ม (Focus Groups) ระดมความคิดเห็น สาเหตุ ปัญหาจากการจัดเก็บรายได้ของ อปท. แนวทางการแก้ไขที่สามารถทำได้ทันที และเห็นผลได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 4) การสังเกตพฤติกรรม (Observation) ของบุคลากรใน อปท. รวมถึงประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้เพื่อนำมาวิเคราะห์และอภิปรายผล 5) การทดลอง (Experiments) เป็นการนำนวัตกรรมกระบวนการการจัดเก็บรายได้ที่บุคลากร อปท. ได้พัฒนาขึ้น ไปทดลองใช้และทำการประเมินผลก่อนและหลัง

5. การดำเนินการวิจัย

การพัฒนาทีมงาน ให้แก่บุคลากรใน อปท. ด้วย DISC Model เพื่อจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพผ่านกลไกการมีส่วนร่วม เริ่มลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล Pain Point ในการทำงานของผู้รับผิดชอบงานด้านจัดเก็บรายได้ของ อปท. ทั้ง 4 แห่ง ด้วยเครื่องมือ Journey Mapping และประชาชนกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ด้วยแบบสัมภาษณ์ในประเด็น ความรู้ พฤติกรรมการชำระภาษี ทัศนคติต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

5.1 การค้นหาตัวตนด้วย DISC Model

เป็นการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ โดยทีมวิจัยดำเนินการวางแผนหลักสูตรการเรียนรู้การค้นหาตัวตนด้วย DISC Model ร่วมกับทีมบริษัท แบล็คบ็อกซ์ ทีม จำกัด ออกแบบกิจกรรมเรียนรู้ (Learning Designer) ดำเนินการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้เข้าใจตัวเอง ลดความขัดแย้ง และมีความรู้การพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ตามบริบทของพื้นที่ ผู้เข้าร่วมอบรมคือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ส่วนงานกองคลัง จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย ทต.ป่าก่อดำ ทต.ดงมะดะ อบต.ทรายขาว และ อบต.เมืองพาน มีผู้เข้าร่วมจำนวน 40 คน ในระหว่างการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการของแต่ละ อปท. กำหนดให้มีวิทยากรกระบวนการ

(Facilitator) ประจำแต่ละกลุ่ม ทำหน้าที่กระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมอบรมแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ โดยมุ่งสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม จัดการเวลาและกระบวนการกลุ่มอย่างเหมาะสม รวมทั้งสรุปและสะท้อนผลเพื่อเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายของการอบรมเชิงปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 พัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ของ อปท.

เมื่อบุคลากรใน อปท. ได้รับความรู้เรื่องการพัฒนานวัตกรรม จากการเข้าร่วมอบรมเชิงปฏิบัติการ การค้นหาตัวตนด้วย DISC Model เรียบร้อย ลำดับถัดมา จัดประชุมกลุ่มย่อยเจ้าหน้าที่ อปท. แต่ละแห่ง โดยนำข้อมูลจาก Journey Mapping และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชาชนในพื้นที่ ร่วมกัน กำหนดปัญหา จุดที่จะแก้ไข วางแผน (Plan) ออกแบบต้นแบบนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ ตามบริบทของพื้นที่ หลังจากนั้นร่วมกันระดมสมอง (Act) พัฒนาต้นแบบนวัตกรรม (Innovation Prototype) เพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการกำหนดปัญหา เมื่อแต่ละ อปท. ได้ต้นแบบนวัตกรรมเรียบร้อย นำไปทดสอบกับผู้ใช้ คือ ผู้ชำระภาษีที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของแต่ละ อปท. เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลการใช้งาน ความเห็นและข้อเสนอแนะจากการทดลองใช้งานครั้งที่ 1 หลังจากนั้นนำข้อเสนอแนะจากผู้ใช้มาทำการปรับปรุงแก้ไขและนำไปทดลองอีกครั้ง (Observe) หลังจากทำการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะครั้งที่ 2 (Reflect) นำต้นแบบนวัตกรรมไปทดลองใช้ระยะเวลา 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม 2567)

6. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ผลลัพธ์เชิงคุณภาพ และผลลัพธ์เชิงปริมาณ มีรายละเอียดดังนี้

6.1 ผลลัพธ์เชิงคุณภาพ คือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการวิจัย แสดงรายละเอียดดังนี้

6.1.1 บริบทในพื้นที่

บริบทของพื้นที่ในการศึกษาทั้ง 4 แห่งได้แก่ ทต.ป่าก่อดำ ทต.ดงมะดะ อำเภอแม่ลาว อบต.ทรายขาว และ อบต.เมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย มีลักษณะที่แตกต่างกันตามบริบทภูมิศาสตร์และโครงสร้างเศรษฐกิจ พื้นที่อำเภอแม่ลาวมีความเป็นกึ่งชนบท-กึ่งเมือง ทต.ป่าก่อดำ ตั้งอยู่ในพื้นที่เชื่อมโยงกับศูนย์กลางจังหวัด รูปแบบเศรษฐกิจผสมผสานระหว่างการพาณิชย์และการเกษตร ขณะที่ ทต.ดงมะดะ มีลักษณะชนบทและเศรษฐกิจส่วนใหญ่มาจากภาคการเกษตร มีลักษณะเป็นชนบท พื้นที่อำเภอพานมีลักษณะเป็นทุ่งราบเกษตรกรรมขนาดใหญ่ อบต.ทรายขาวมีโครงสร้างเศรษฐกิจและชุมชนแบบเกษตร ขณะที่ อบต.เมืองพานมีความเป็นเมืองและมีเศรษฐกิจด้านการค้าบริการมากที่สุดในกลุ่ม บริบทของพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ สะท้อนถึงความหลากหลายด้านความเป็นเมือง และชนบท ทรัพยากร และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อรูปแบบการพัฒนาและศักยภาพของพื้นที่

6.1.2 ข้อมูล Journey Mapping เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านจัดเก็บรายได้ของ อปท. ทั้ง 4 แห่ง

ข้อมูลที่ได้จาก Pain Point ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บรายได้ ดังนี้ 1) ระบบงานเอกสารยังพึ่งพาการจัดส่งทางไปรษณีย์ ทำให้เกิดต้นทุนสูง สูญหาย ล่าช้า เนื่องจากยังไม่มีระบบใบเสร็จและแบบคำร้องอิเล็กทรอนิกส์ 2) ความต้องการด้านดิจิทัลของผู้ปฏิบัติงานและประชาชนเพิ่มสูงขึ้น สะท้อนผ่านความจำเป็นในการพัฒนาระบบออกใบเสร็จอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นคำร้องออนไลน์ และระบบให้บริการแบบครบวงจร 3) ระบบรับชำระเงินยังไม่เชื่อมโยงข้อมูลแบบอัตโนมัติ ส่งผลให้เกิดการชำระซ้ำซ้อนและความคลาดเคลื่อนของข้อมูลใบเสร็จ 4) แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมีความไม่สอดคล้องกับข้อมูลจากกรมที่ดิน ขาดการปรับปรุงข้อมูล เขตแดนไม่ชัดเจน ขาดบุคลากรและเครื่องมือสนับสนุนการสำรวจพื้นที่ห่างไกล 5) ประชาชนบางส่วนไม่ให้ข้อมูลหรือไม่ร่วมมือในการสำรวจ มีความกังวลต่อการทำธุรกรรมออนไลน์ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ อีกทั้งยังพบปัญหาการไม่โอนกรรมสิทธิ์หลังซื้อขายหรือเสียชีวิต ทำให้ติดตามภาษีได้ยาก 6) ด้านทรัพยากรบุคคล องค์กรขาดบุคลากรที่มีทักษะเชิงเทคนิค ระบบข้อมูลไม่พร้อมใช้งานจริง และภาระงานสำรวจ–ประเมินภาษีมีมากกว่าศักยภาพที่รองรับ สะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน

6.1.3 ข้อมูลจากประชาชนผู้เสียภาษี

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาชนเกี่ยวกับ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย พบประเด็น สำคัญ 4 มิติ ประกอบด้วย ความรู้ พฤติกรรมการชำระภาษี ทัศนคติต่อการปฏิบัติงาน และการเข้าถึงข้อมูล ดังนี้

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ด้านความรู้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจจำกัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินภาษี กระบวนการคำนวณ และสิทธิในการอุทธรณ์ สะท้อนปัญหาช่องว่างด้านการสื่อสารเชิงนโยบาย โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่ข้อมูลเข้าถึงได้ยาก ทำให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วน ด้านพฤติกรรมการชำระภาษี พบแนวโน้มประชาชนรอการแจ้งเตือนจากเจ้าหน้าที่ ขาดความตระหนักด้านหน้าที่ทางกฎหมาย และยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องเฉพาะการซื้อขายที่ดิน ทำให้เกิดความล่าช้าและเพิ่มภาระงานติดตามให้ อปท. ด้านทัศนคติต่อเจ้าหน้าที่ ประชาชนในเขต ทต. มีความไว้วางใจเจ้าหน้าที่มากกว่า เนื่องจากมีการสื่อสารและระบบบริการที่ชัดเจน ขณะที่พื้นที่ อบต. พบความไม่มั่นใจในความเป็นกลางและความรู้ของเจ้าหน้าที่ รวมถึงขาดช่องทางรับฟังความคิดเห็นซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน สุดท้ายด้านการเข้าถึงข้อมูล พบว่าประชาชน โดยเฉพาะผู้สูงอายุและพื้นที่ชนบท ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลออนไลน์ได้ ขณะเดียวกันสื่อประชาสัมพันธ์มีภาษาที่ยาก ไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น และยังไม่มีระบบให้ตรวจสอบข้อมูลภาษีด้วยตนเองอย่างเป็นระบบ

ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย ด้านความรู้ พบว่าประชาชนจำนวนมากไม่เข้าใจหลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และเข้าใจผิดว่าเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ต้องชำระเงิน ส่วนพฤติกรรมการชำระ แตกต่างตามรูปแบบการบริหาร พื้นที่ ทต. นิยมชำระรายปี ขณะที่

พื้นที่ อบต. ชำระรายเดือน แต่ยังคงมีพฤติกรรมรอการแจ้งเตือนก่อนชำระ ด้านทัศนคติต่อเจ้าหน้าที่ ประชาชนหลายพื้นที่มองว่าชี้แจงไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ตอบคำถามไม่ได้ และมีข้อครหาเรื่องการเลือกปฏิบัติ รวมถึงความไม่พึงพอใจต่อประสิทธิภาพการเก็บขยะ เช่น มาไม่ตรงเวลา หรือเก็บไม่ครบ สุดท้ายด้านการเข้าถึงข้อมูล พบข้อจำกัดคล้ายกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลออนไลน์ และขาดการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน

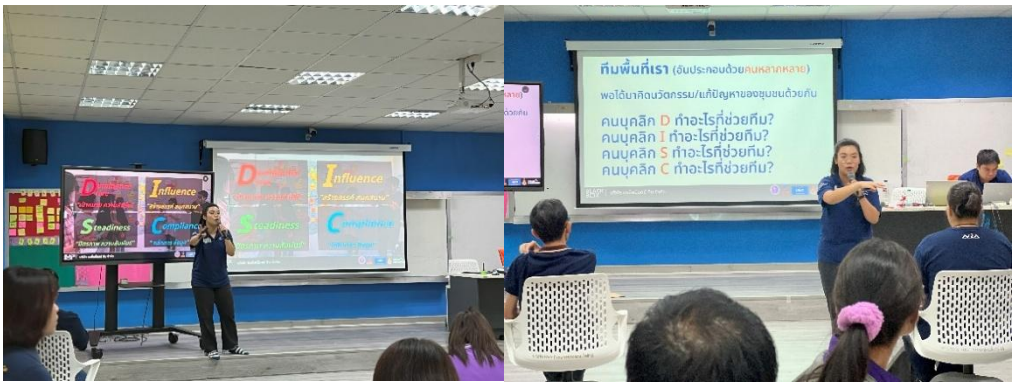
ภาษีป้าย ด้านความรู้พบว่าประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยยังมีความเข้าใจจำกัดเกี่ยวกับนิยามป้ายตามกฎหมาย อัตราภาษี และหลักเกณฑ์การยกเว้น ส่งผลให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าป้ายบางประเภทไม่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี ขณะเดียวกันพฤติกรรมการชำระภาษีส่วนใหญ่มักรอการแจ้งประเมินจากเจ้าหน้าที่ และไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงป้ายเมื่อมีการปรับรูปแบบหรือขนาด ทำให้ฐานข้อมูลภาษีไม่เป็นปัจจุบันและเพิ่มภาระงานตรวจสอบของ อปท. ด้านทัศนคติ พบว่าประชาชนในเขตเทศบาลมีความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่า เนื่องจากมีระบบการสำรวจและแจ้งประเมินที่สม่ำเสมอ ขณะที่พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับความชัดเจนของหลักเกณฑ์และความสม่ำเสมอในการจัดเก็บ ซึ่งส่งผลต่อการรับรู้ด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส โดยรวมพบว่าประชาชนยังขาดช่องทางในการเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลภาษีป้ายด้วยตนเอง และการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยและพื้นที่ชนบท

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การจัดเก็บรายได้ของ อปท. ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายยังประสบปัญหาจากความเข้าใจของประชาชนที่จำกัดต่อภาระภาษีและค่าธรรมเนียม รวมถึงพฤติกรรมการชำระแบบ “รอแจ้งเตือน” ซึ่งสะท้อนค่านิยมการปฏิบัติตามกฎหมายเชิงรับมากกว่าการตระหนักรู้เชิงรุก ขณะเดียวกันข้อจำกัดด้านช่องทางสื่อสาร ระบบข้อมูลที่ไม่ทันสมัย และศักยภาพบุคลากรที่แตกต่างกันระหว่างเทศบาลและ อบต. ส่งผลให้ประชาชนรับรู้คุณภาพบริการไม่เท่ากัน โดยเฉพาะด้านค่าธรรมเนียมขยะและการประเมินภาษีที่ยังถูกตั้งคำถามเรื่องความโปร่งใสและความสม่ำเสมอของบริการ ภาพรวมจึงสะท้อนว่าโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ยังต้องการการยกระดับทั้งด้านข้อมูล กระบวนการบริการ และการสื่อสารสาธารณะ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บในระยะยาว

6.1.4 การค้นหาตัวตนด้วย DISC Model

ผลลัพธ์การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ กิจกรรมการสร้างทีมแก่บุคลากรใน อปท. การค้นหาตัวตนด้วย DISC Model พบว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีความเข้าใจในเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังเกตจากการร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บรายได้ของ อปท. แต่ละแห่งนำไปสู่ต้นแบบนวัตกรรมกระบวนการของ อปท. แต่ละแห่งตามบริบทของพื้นที่ ดังนี้ ทต.ป่าก่อดำ ดำเนินการส่งหนังสือแจ้งชำระภาษีในระบบ LINE OA ทต.ดงมะดะ สร้าง Google Form สำหรับแจ้งปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อบต.ทรายขาว พัฒนาแพลตฟอร์มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อบต. เมืองพาน พัฒนาคลิปวิดีโอเผยแพร่สร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชน

แผนภาพที่ 2 การค้นหาตัวตนด้วย DISC Model



ที่มา: บริษัท แบล็คบ็อกซ์ทีม จำกัด. (2567)

แผนภาพที่ 3 กระบวนการสร้างนวัตกรรม



ที่มา: บริษัท แบล็คบ็อกซ์ทีม จำกัด (2567)

6.1.5 การพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ของ อปท.

ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำข้อมูล Journey Mapping ของบุคลากรใน อปท. แต่ละแห่งมากำหนดปัญหา ประเด็นที่จะแก้ไข และระดมสมองร่วมกันพัฒนาต้นแบบนวัตกรรม นำมาสู่นวัตกรรมกระบวนการของ อปท. แต่ละแห่งตามบริบทของพื้นที่ สามารถจัดกลุ่มนวัตกรรมตามแนวคิดของ นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2566) ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 นวัตกรรมบริการ มีรายละเอียดดังนี้

ทต.ป่าก่อดำ ส่งหนังสือชำระภาษีในระบบ LINE OA เพื่อเป็นแหล่งประชาสัมพันธ์ข้อมูลการแจ้งการชำระภาษีแก่ผู้ชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีป้ายในปีงบประมาณ 2567 ได้ทำการคัดเลือกพื้นที่ทดลองส่งหนังสือแจ้งคือหมู่ 10 เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการรับรู้ข่าวสารของประชาชนรวมถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดจากการจัดส่งหนังสือแจ้ง

ไปยังผู้เสียภาษีโดยตรงผ่านไปรษณีย์ เหตุผลที่มีการคัดเลือกพื้นที่ทดลองเนื่องจากมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสมาร์ทโฟนของคนแต่ละช่วงวัย และการเข้าระบบอินเทอร์เน็ตในแต่ละพื้นที่ เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการดำเนินการพบว่า ทต.ป่าก่อดำมีช่องทางการสื่อสารขึ้นมาอีก 1 ช่องทางคือ LINE OA ซึ่งเดิมมีการสื่อสารผ่านโทรศัพท์ ไปรษณีย์ ผู้นำชุมชน เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดส่งไปรษณีย์ในปีงบประมาณ 2566 มีจำนวน 25,800 บาท ปีงบประมาณ 2567 มีจำนวน 17,281 บาท พบว่าลดลง 8,519 บาท คิดเป็นร้อยละ 33.02

ทต.ดงมะดะ สร้าง Google Form สำหรับแจ้งปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผลลัพธ์ทำให้ ประชาชนมีความสะดวกในการแจ้งเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องเข้ามากรอกเอกสารแจ้งที่เทศบาลทำให้ลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางและลดการใช้กระดาษสำหรับแจ้งเปลี่ยนแปลงรายการ ด้านเจ้าหน้าที่พบว่า ทำให้ลดขั้นตอนในการทำงานและตอบโจทย์ผู้เสียภาษีที่ไม่สามารถเดินทางมาแจ้งที่เทศบาลได้ และได้ข้อมูลทันเวลาประหยัดเวลาในการสำรวจของเจ้าหน้าที่

กลุ่มที่ 2 นวัตกรรมระบบ มีรายละเอียดดังนี้

อบต.ทรายขาว พัฒนาแพลตฟอร์มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผลลัพธ์ทำให้ผู้เสียภาษีสามารถตรวจสอบข้อมูลการประเมินภาษี ภาษีที่ต้องชำระ ชำระภาษีด้วยระบบคิวอาร์โค้ด ส่งหลักฐานการชำระเงิน และได้รับใบเสร็จรับเงินในรูปแบบไฟล์ PDF จากแพลตฟอร์ม ผู้ใช้เกิดความสะดวกในการชำระภาษีส่งผลให้เกิดความเต็มใจจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น ด้านเจ้าหน้าที่ ได้รับข้อมูลการชำระภาษีจากประชาชน และผลการจัดเก็บรายได้ สามารถนำข้อมูลมากำหนดแผนการจัดเก็บภาษี สะดวกรวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ส่งผลทำให้ศักยภาพการจัดเก็บเพิ่มมากขึ้น

อบต.เมืองพาน พัฒนาคลิปวิดีโอเผยแพร่สร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ทราบว่าภาษีที่ อบต. จัดเก็บจากประชาชนนำไปใช้จ่ายอย่างไรบ้าง และมีใครในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากภาษีที่ชำระให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและเต็มใจในการชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่ากิจกรรมนี้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบแนวคิดการรับรู้ภาระภาษีได้เพิ่มมากขึ้น

แผนภาพที่ 4 สร้างไอเดียนวัตกรรมจัดเก็บรายได้ อปท.



6.2 ผลลัพธ์เชิงปริมาณ

แสดงผลลัพธ์การจัดเก็บรายได้และลูกหนี้ค้างชำระของ อปท. ทั้ง 4 แห่งก่อนและระหว่างการดำเนินโครงการวิจัย มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 ผลการเปรียบเทียบรายได้การจัดเก็บภาษีปีงบประมาณ 2566 ก่อนการดำเนินโครงการและปีงบประมาณ 2567 ช่วงเวลาในการดำเนินโครงการ

(หน่วย: บาท)

รายการ	2566	2567	เพิ่มขึ้น (ลดลง)	ร้อยละ
ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง				
ทต.ป่าก่อดำ	844,290.41	1,017,849.55	173,559.14	20.56
ทต.ดงมะดะ	1,385,132.61	1,660,016.68	274,884.07	19.85
อบต.ทรายขาว	459,474.20	530,499.28	71,025.08	15.46
อบต.เมืองพาน	1,809,327.46	2,122,016.12	312,688.66	17.28
ภาษีป้าย				
ทต.ป่าก่อดำ	399,102.88	403,299.00	4,196.12	1.05
ทต.ดงมะดะ	267,955.00	287,508.00	19,533.00	7.30
อบต.ทรายขาว	82,578.00	86,370.00	3,792.00	4.59
อบต.เมืองพาน	767,524.00	774,869.00	7,345.00	0.96
ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย				
ทต.ป่าก่อดำ	256,180.00	277,700.00	21,520.00	8.40
ทต.ดงมะดะ	485,440.00	512,910.00	27,470.00	5.66
อบต.ทรายขาว (ไม่มีการจัดเก็บ)	0	0	0	0
อบต.เมืองพาน	1,044,850.00	927,280.00	-117,570.00	-11.25

ข้อมูลตารางที่ 1 การจัดเก็บรายได้ของ อปท. ทั้ง 4 แห่งเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณ 2566 กับ 2567 พบว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.46-20.56 ภาษีป้ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.96-7.30 รายได้ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอยของ ทต.ป่าก่อดำ และ ทต.ดงมะดะ เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.40 และ 5.66 ตามลำดับ ส่วน อบต.เมืองพาน ลดลงร้อยละ 11.25 เนื่องจากทาง อบต.เมืองพาน ได้เริ่มดำเนินโครงการรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่คัดแยกขยะในปีงบประมาณ 2566 โดยกำหนดอัตราชำระค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย ด้วยการชั่งปริมาณขยะดังแสดงในตารางที่ 2

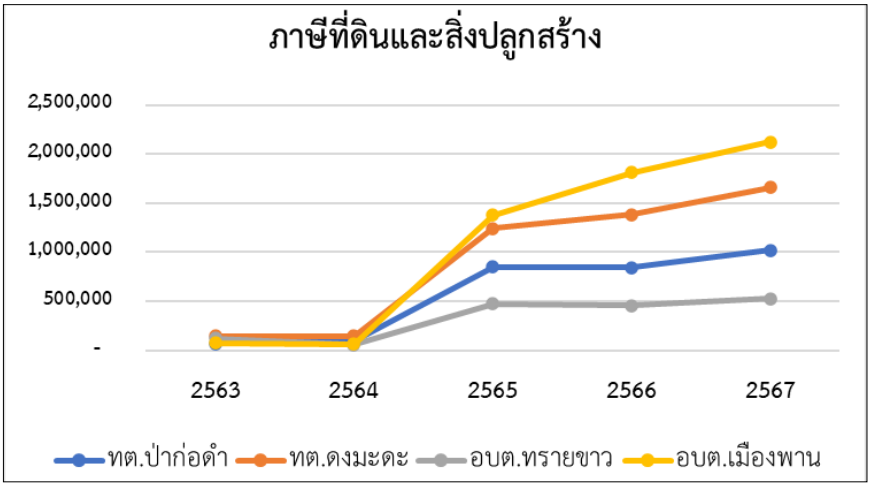
ตารางที่ 2 อัตราจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย

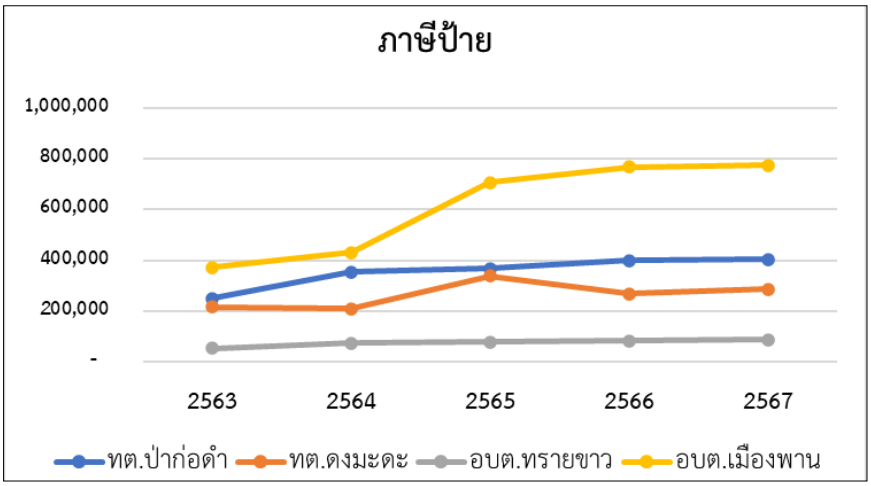
ปริมาณขยะ	อัตราการจัดเก็บ (บาท/เดือน)
น้ำหนัก 0.01 กก.-15.60 กก.	20
น้ำหนัก 15.61-78.00 กก.ขึ้นไป	100

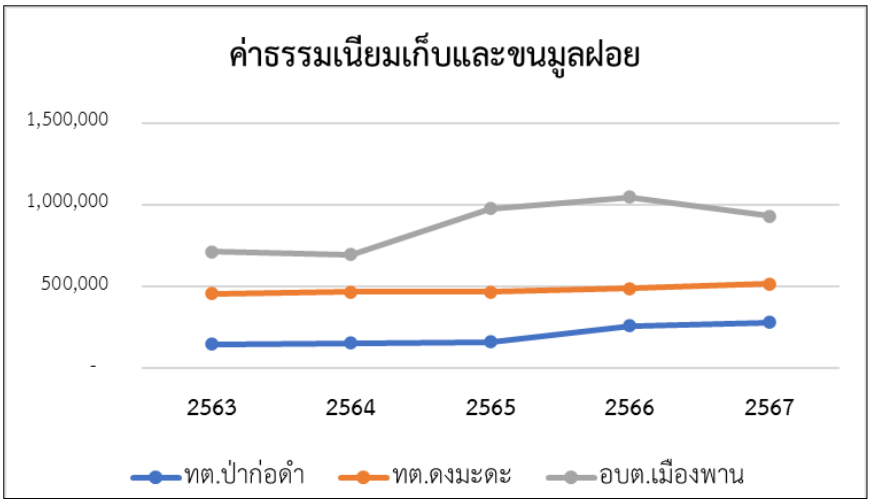
จากตารางที่ 2 อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย ในปี พ.ศ. 2566 พบว่าประชาชนยังไม่ได้ตื่นตัวในการคัดแยกขยะมากนักเนื่องจากเดิมประชาชนทิ้งขยะที่มีปริมาณตั้งแต่ 15.61 กก. ขึ้นไปชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว เดือนละ 100 บาท ต่อมาในปีงบประมาณ 2567 ประชาชนมีการคัดแยกขยะเพิ่มมากขึ้น ทำให้ปริมาณขยะที่ อบต.เมืองพานจัดเก็บลดลงและส่งผลต่อรายได้ลดลง เพราะประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีการคัดแยกขยะก่อนทิ้งทำให้มีปริมาณที่ไม่เกิน 15.60 กิโลกรัม และชำระค่าธรรมเนียมฯ เพียงเดือนละ 20 บาทเท่านั้น เมื่อวิเคราะห์ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บต่อครัวเรือนพบว่าสัดส่วนรายได้ลดลงถึงร้อยละ 80 ส่วน อบต.ทรายขาวไม่มีการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว

นอกจากนี้ แนวโน้มรายได้จากการจัดเก็บของ อปท. ทั้งสี่แห่งในช่วงปีงบประมาณ 2563-2567 ประกอบด้วย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย (อบต.ทรายขาวไม่มีการจัดเก็บ) พบว่ามีแนวโน้มที่สูงขึ้น ในปีงบประมาณ 2567 ได้นำต้นแบบนวัตกรรมไปทดลองเป็นระยะเวลา 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม 2567) ถึงแม้ว่าในเดือน กรกฎาคม - สิงหาคม ระบบคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) เกิดเหตุขัดข้องไม่สามารถใช้งานได้ทั้งประเทศ และข้อมูลระหว่างวันที่ 6 มกราคม – 6 กรกฎาคม 2567 ไม่ปรากฏในระบบ ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ในส่วนกองคลัง ต้องบันทึกข้อมูลด้วยระบบมือ และเมื่อระบบใช้งานได้ ต้องบันทึกข้อมูลย้อนหลัง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานย้อนหลังในระบบ e-LAAS พร้อมกับการลงพื้นที่จัดเก็บรายได้ ผลปรากฏว่ารายได้ของ อปท. ทุกแห่งก็ยังมีแนวโน้มที่สูงขึ้น แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์จากการนำนวัตกรรมกระบวนการไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังแสดงในแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 แนวโน้มรายได้จากการจัดเก็บภาษีของ อปท. ทั้ง 4 แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2567







ตารางที่ 3 ผลการเปรียบเทียบลูกหนี้ภาษีค้างชำระ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีป้าย ปีงบประมาณ 2566 ก่อนการดำเนินโครงการและปีงบประมาณ 2567 ช่วงเวลาในการดำเนินโครงการ

(หน่วย: บาท)

รายการ	2566	2567	เพิ่มขึ้น/ -ลดลง	ร้อยละ
ทต.ป่าก่อดำ	14,435	0	-14,435.00	100
ทต.ดงมะดะ	61,469.42	46,753.84	-14,715.58	23.94
อบต.ทรายขาว	78,678.00	27,972.00	-50,706.00	64.45
อบต.เมืองพาน	64,396	0	-64,396.00	100

จากตารางที่ 3 จำนวนลูกหนี้ของ ทต.ป่าก่อดำ และ อบต.เมืองพานในปีงบประมาณ 2567 เทียบกับปีงบประมาณ 2566 พบว่า ลดลงทั้งจำนวน คิดเป็นร้อยละ 100 ทต.ดงมะดะ ลดลง 14,715.58 บาท คิดเป็นร้อยละ 23.94 อบต.ทรายขาวลดลง 50,706 บาท คิดเป็นร้อยละ 64.45 จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทีมงานจัดเก็บรายได้ของ อปท. ทั้งสี่แห่งจัดเก็บภาษีค้างชำระได้เพิ่มขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบก่อน-หลังดำเนินการวิจัย เป็นผลลัพธ์จากการทดลองใช้นวัตกรรมกระบวนการและการสร้างการรับรู้ภาคประชาชน ซึ่งเกิดจากบุคลากรใน อปท. ร่วมกันนำ Pain Point มากำหนดแนวทางแก้ไขและพัฒนานวัตกรรมกระบวนการเพื่อเพิ่มศักยภาพของการจัดเก็บรายได้ร่วมกัน ตามบริบทของ อปท. แต่ละแห่งประกอบด้วย ทต.ป่าก่อดำทำการส่งหนังสือแจ้งชำระภาษีและการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ผ่าน LINE OA ทต.ดงมะดะสร้าง Google Form แจ้งเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อบต.ทรายขาว พัฒนาแพลตฟอร์มภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และ อบต. เมืองพาน สร้างการรับรู้ภาคประชาชนด้วยการรณรงค์ให้ประชาชนมาชำระภาษีผ่านคลิปวีดีโอสั้นเรื่องเสียภาษีแล้วได้อะไร

7. อภิปรายผลการศึกษา

การวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้นำ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง แนวคิดบุคลิกภาพตามโมเดล DISC และกระบวนการคิดเชิงออกแบบ มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ด้วยการสร้างนวัตกรรมกระบวนการที่เชื่อมโยง บุคลากร เทคโนโลยีและผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ องค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมกระบวนการคือ การจัดทีมตามบุคลิกภาพและบทบาทที่เหมาะสม (DISC) ช่วยเพิ่มความร่วมมือ ลดความขัดแย้งในการทำงาน ส่งเสริมทัศนคติและเจตคติที่ดีในการพัฒนาตนเองและพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่อง การวิเคราะห์ Pain Point ของประชาชนและบุคลากรใน อปท. นำมาออกแบบนวัตกรรมกระบวนการที่ตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างตรงจุด พร้อมกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเชื่อมโยงกิจกรรมกับผลลัพธ์ที่ต้องการ เป็นปัจจัยที่สนับสนุนการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาการพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาบุคลากรผ่านการสร้างทีม ด้วย DISC Model ส่งผลเชิงบวกต่อการทำงานของบุคลากรใน อปท. มีความเข้าใจตนเองและเพื่อนร่วมงานมากขึ้น สามารถสื่อสารและทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Marston (1928) และ Clark (1956) ที่ยืนยันว่าการเข้าใจความแตกต่างทางบุคลิกภาพเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างทีมงานที่เข้มแข็ง ผลลัพธ์ดังกล่าวยังสอดคล้องกับงานของ สุวภัทร หนุ่มคำ และจุมพล หนิมพานิช (2566) ที่พบว่า การใช้ DISC Model ในการบริหารงานบุคลากร สามารถเพิ่มศักยภาพและพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรได้ตรงตามเป้าหมาย

ด้านนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ ที่เกิดขึ้นจากการศึกษาในครั้งนี้สามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 นวัตกรรมบริการ ได้แก่ การแจ้งภาษีผ่าน LINE OA และการใช้ Google Form ในการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่ดิน กลุ่มที่ 2 นวัตกรรมระบบ ได้แก่ การสร้างแพลตฟอร์มจัดเก็บรายได้ และการผลิตคลิปวิดีโอสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ล้วนสะท้อนการประยุกต์ใช้นวัตกรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ได้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับแนวคิดของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2565) ศึกษานวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นจากตัวแบบการวิจัยเชิงทดลอง โดยประยุกต์การคิดเชิงระบบและพฤติกรรมศาสตร์ และทำการสังเคราะห์เป็นนวัตกรรมรายได้ท้องถิ่น 4 ประการ ได้แก่ การสร้างพันธมิตรระหว่าง อปท. ด้านข้อมูลผู้เสียภาษี การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ในการยื่นชำระภาษีท้องถิ่น การกระตุ้นเตือนการชำระภาษีด้วยมาตรการเชิงพฤติกรรม และส่งเสริมการมีบทบาทร่วมของประชาชนในการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ส่งผลทำให้รายได้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยการพัฒนาบริหารจัดเก็บรายได้ก่อนหน้านี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2563, 2565; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2567; ศดานนท์ วัตตธรรม และคณะ, 2567) ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อทดลองมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. โดยการมีส่วนร่วมระหว่างนักวิจัย บุคลากรของ อปท. และผู้มีส่วนได้เสีย ด้วยมาตรเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Nudge Theory) ในการกระตุ้นการชำระภาษีของผู้เสียภาษี ไม่พบว่ามีการนำแนวคิดบุคลิกภาพตามโมเดล DISC และกระบวนการคิดเชิงออกแบบมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ก่อให้เกิดข้อค้นพบใหม่ในการศึกษาด้านข้อมูลเชิงพฤติกรรม (Behavioral Insight) ระบบข้อมูลภาษี และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ดังนั้น ผลการศึกษาครั้งนี้ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของอปท. เพิ่มขึ้น การชำระและจัดเก็บภาษีสะดวกรวดเร็วขึ้น ลดข้อผิดพลาด และประชาชนเกิดความเต็มใจในการชำระภาษีเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังมีบทบาทเชิงวิชาการ ในการเสนอกรอบแนวคิดใหม่ด้านการคลังท้องถิ่น ชี้ให้เห็นถึงคุณค่าทางวิชาการของการผสมผสานทฤษฎีเชิงพฤติกรรมและการออกแบบกระบวนการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้อย่างยั่งยืน

8. สรุปและข้อเสนอแนะ

การเสริมสร้างศักยภาพทีมงานผ่านการประยุกต์ใช้ DISC Model ควบคู่กับการออกแบบนวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้ตามหลักการของกระบวนการคิดเชิงออกแบบ มีการกำหนดตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกิจกรรมกับผลลัพธ์ที่ต้องการ สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท. ได้อย่างเป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงประจักษ์ตามวัตถุประสงค์การศึกษาในครั้งนี้คือ 1) อปท. ได้ทีมงานที่มีศักยภาพและรับผิดชอบงานตามบทบาทที่เหมาะสม 2) เกิดนวัตกรรมกระบวนการ 2 กลุ่ม คือ นวัตกรรมบริการ ได้แก่ การแจ้งภาษีผ่าน LINE OA และการใช้ Google Form ในการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่ดิน และนวัตกรรมระบบ ได้แก่ การสร้างแพลตฟอร์มจัดเก็บรายได้ และการผลิตคลิปวิดีโอสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน สามารถยกระดับประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร เพิ่มประสิทธิผลการจัดเก็บรายได้ ลดหนี้ค้างชำระ และเพิ่มระดับความเชื่อมั่นจากประชาชน ผลลัพธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการบูรณาการแนวคิดด้านบุคลากรและนวัตกรรมเป็นรากฐานการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนารายได้ท้องถิ่นมีดังนี้ 1) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในสังกัด อปท. ควรส่งเสริมบุคลากรให้เข้ารับการพัฒนาความรู้และฝึกอบรมด้านการใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารเชิงรุกกับประชาชน 2) การพัฒนาช่องทางดิจิทัลควรออกแบบเนื้อหาให้ สั้นกระชับเข้าใจง่าย รวมถึงระบบที่เข้าถึงง่าย ครอบคลุมทุกช่วงวัย 3) การสนับสนุนเชิงโครงสร้าง ภาครัฐควรสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลให้แก่ อปท.

ข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้คือ ระยะเวลาในการทดลองใช้นวัตกรรมกระบวนการมีเพียง 6 เดือน หากมีการขยายระยะเวลาในการทดลองเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องในระยะ 3 ปีขึ้นไป จะสามารถเห็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

แนวทางการศึกษาต่อ ด้านวิชาการ ควรศึกษาการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและระบบข้อมูลอัจฉริยะ เน้นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายภูมิภาค เพื่อระบุปัจจัยเชิงโครงสร้าง บุคลากร และเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ พร้อมวิเคราะห์ความแตกต่างด้านพฤติกรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติของเจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อสร้างนวัตกรรมกระบวนการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ส่งผลให้ อปท. มีความเป็นอิสระทางการคลัง สามารถสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์สำหรับการพัฒนานวัตกรรมกระบวนการจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

9. จริยธรรมการวิจัย

งานวิจัยนี้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา โดยยึดหลักเกณฑ์ตามปฏิญญาเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) และแนวทางการปฏิบัติการวิจัยทางคลินิกที่ดี (The International Conference on Harmonization in Good Clinical Practice หรือ ICH-GCP) เลขที่ RMUTL-IRB 037/2024

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กัมปนาท วิจิตรศรีกมล. (2564). *การประเมินผลกระทบจากงานวิจัยและพัฒนาหลักการเบื้องต้นและแนวปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ (วช.).

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2566). นวัตกรรมการจัดการภาครัฐกับกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: การทบทวนองค์ความรู้และประเภทของนวัตกรรม. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มทร. วิทยาเขตอีสาน, 4*(1), 63-77.

พระราชกฤษฎีกาลดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2566. (2566, 19 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 140 ตอนที่ 20 ก. น. 97-99.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 16 ก. น. 1-15.

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. (2562, 12 มีนาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 30 ก. น. 21-51.

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510. (2510, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 84 ตอนที่ 114 ฉบับพิเศษ. น. 26-29.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, ศดานนท์ วัตตธรรม, วศิน โกมุท, และไกรวุฒิ ใจคำปัน. (2565). สติกเกอร์ป้าย: มาตรการสะกิดการชำระภาษีป้ายด้วยแนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์. *วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ, 9*(1), 143-161.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ, ไกรวุฒิ ใจคำปัน, ดวงมณี เลาวกุล, วศิน โกมุท, ศดานนท์ วัตตธรรม, และคณะ. (2563). *โครงการการพัฒนาระบบบริหารจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2565). นวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง. *วารสารปาริชาต, 35*(1), 87-106.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2567). ภาษีมีสุข: การวิจัยกึ่งทดลองเพื่อกระตุ้นความเต็มใจจ่ายภาษีท้องถิ่นโดยใช้ของรางวัลในเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารการบริหารงานท้องถิ่น, 17*(4), 521-539.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2568). *ทางเลือกใหม่ในการบริหารรายได้ของท้องถิ่นไทย: คลังความรู้สู่การสร้างความไว้วางใจ และความเต็มใจจ่ายภาษีของประชาชน.* กรุงเทพฯ: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.).

ศดานนท์ วัตตธรรม, จตุรภัทร จันทร์ทิตย์, กรณิภา ศรีวรเดชไพศาล, และเอมอร อ่าวสกุล. (2567). *การเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นเพื่อการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาอย่างยั่งยืน* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.).

สมพร อิศวิลานนท์, และปิยะทัศน์ พาหอนุรักษ์. (2561). *การจัดการงานวิจัยสู่ผลลัพธ์และผลกระทบ: แนวคิดและกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ (วช.).

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2565). *รายงานประจำปี 2565*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2564). *แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการมูลฝอยในพื้นที่อีอีซี.* กรุงเทพฯ: สกพอ.

สุวภัทร หนุ่มคำ, และจุมพล หนิมพานิช. (2566). ศิลปะการเข้าใจคนแต่ละประเภทตาม “DISC Model” เพื่อความสำเร็จขององค์กร. *วารสารพิกุล, 21*(2), 269-287.

ภาษาอังกฤษ

Clark, W. V. (1956). The Construction of an Industrial Selection Personality Test. *The Journal of Psychology, 41*(2), 379-394. https://doi.org/10.1080/00223980.1956.9713011

Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York: HarperCollins Publisher Inc.

Drucker, P. F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles.* London: Heinemann.

Evan, W. M. (1966). *Organizational Lag. Human Organization, 25*, 51-53. https://doi.org/10.17730/humo.25.1.v7354t3822136580

IDEO. (2012). *Design Thinking for Educators Toolkit*. Palo Alto, CA: IDEO.

Institute of Design at Stanford. (1969). *An Introduction to Design Thinking Process Guide*. California: Stanford University.

Marston, W. M. (1928). *The Emotions of Normal People*. London: Harcourt, Brace & Co.

OECD. (2019). *Tools and Ethics for Applied Behavioral Insights: The BASIC Toolkit.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en.

OECD. (2021). *Forum on Tax Administration Behavioral Insights for Better Tax Administration: A Brief Guide.* Paris: OECD. https://www.oecd.org.

Razzouk, R., & Shute, V. (2012). What is Design Thinking and Why is It Important? *Review of Educational Research, 82*(3), 330-348. https://doi.org/10.3102/0034654312457429

Reed, M. S. (2018). *The Research Impact Handbook* (2nd ed.). New York: Routledge.

School of Changemakers. (2020). *Insight Tanks Facilitator Guide*. Bangkok: School of Changemakers.

Utterback, J. M. (2004). The Dynamics of Innovation. *Educause Review, 39*(1), 42-51.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 119-138

การเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ[1]

ณพวรรณ ปัญญา[2]

วันที่รับบทความ: 11 มิถุนายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 21 ตุลาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 27 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ประเภท "ลวงรักออนไลน์" นับเป็นภัยคุกคามข้ามชาติที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับตัวเชิงโครงสร้างและการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ในรูปแบบการหลอกโอนเงินและการหลอกลงทุน การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 25 ราย ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ผู้เสียหาย หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ ผลการวิจัยพบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความพยายามปรับตัวผ่านการจัดตั้งหน่วยเฉพาะทางและหน่วยงานในลักษณะพิเศษ การพัฒนาระบบรับแจ้งความออนไลน์ และการขับเคลื่อนมาตรการความปลอดภัยด้านการเงิน เพื่อรับมือกับอาชญากรรมลวงรักออนไลน์โดยตรง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบด้วย การพัฒนากลไกการสื่อสารเชิงรุกโดยใช้สื่อดิจิทัล การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมผ่านแนวทางชุมชนสัมพันธ์ การยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ การจัดตั้งแพลตฟอร์มแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคี โดยเฉพาะการขับเคลื่อนสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาในภูมิภาคอาเซียนให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวได้รับการยืนยันจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

คำสำคัญ ลวงรักออนไลน์, ลวงรักหลอกโอนเงิน, ลวงรักหลอกลงทุน, อาชญากรรมคอมพิวเตอร์, โครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

[2] คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ จังหวัดนครปฐม 73110 อีเมล: napawan@rpca.ac.th

Optimizing the Performance of the Royal Thai Police in Prevention and Suppression of Romance Scam Transnational Computer Crimes[3]

Napawan Panya[4]

Received: 11 June 2025
Revised: 21 October 2025
Accepted: 27 October 2025

Abstract

Romance scams, as a form of transnational computer crime, have become a serious threat to both the economy and society. This research aims to examine the structural and operational adaptation of the Royal Thai Police (RTP) and to propose strategies for enhancing efficiency and strengthening cooperation among relevant agencies in preventing and suppressing romance scams, particularly romance fraudulent transfer scams and romance investment scams (hybrid scams). The study employed a qualitative research method, using structured interviews with 25 key informants, including RTP administrators and operational officers, victims, representatives from related organizations, and academics. The findings reveal that the RTP has sought to adapt by establishing specialized and dedicated units, developing an online complaint system, and implementing financial security measures to directly address romance scams. Policy recommendations include enhancing proactive communication through digital media, fostering social immunity through community-based approaches, strengthening the capacity of local-level officers, establishing real-time information-sharing platforms, and promoting bilateral cooperation within ASEAN, particularly to ensure the effective implementation of the Mutual Legal Assistance Treaty (MLAT-ASEAN). These recommendations were confirmed through interviews with high-ranking RTP executives.

Keywords Romance Scams, Romance Fraudulent Transfer Scams, Romance Investment Scams (Hybrid Scams), Computer Crime, Organizational Structure of RTP

---

[3] This article is a part of the research titled “Optimizing the Performance of the Royal Thai Police in Prevention and Suppression of Romance Scam Transnational Cybercrimes” funded by the Royal Police Cadet Academy.

[4] Faculty of Social Sciences, Royal Police Cadet Academy, Nakhon Pathom Province 73110. E-mail: napawan@rpca.ac.th

1. บทนำ

การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทั่วโลก โดยเฉพาะการปฏิวัติข้อมูลข่าวสารที่มีเทคโนโลยีเป็นกลไกสำคัญ ส่งผลให้โลกก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการเชื่อมโยงและการเข้าถึงข้อมูลอย่างไร้พรมแดน แม้ว่าการพัฒนาด้านดิจิทัลจะช่วยขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เปิดช่องให้มิจฉาชีพใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการก่ออาชญากรรม โดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียนซึ่งถูกจัดให้เป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของอาชญากรไซเบอร์ (INTERPOL, 2020a, p. 7) แนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558–2564 ที่ระบุว่า อาชญากรรมคอมพิวเตอร์เป็นภัยคุกคามที่ขยายตัวต่อเนื่องและยากต่อการควบคุม (สภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558) หนึ่งในรูปแบบอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ที่สร้างความเสียหายรุนแรงต่อประเทศไทย คือ “ลวงรักออนไลน์” หรือ “Romance Scams” ซึ่งมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่อาศัยเทคนิคทางจิตวิทยาเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับเหยื่อผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ จนก่อให้เกิดความไว้วางใจในระดับบุคคล (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2561, น. 1-6) และท้ายที่สุดนำไปสู่การหลอกลวงเพื่อให้เหยื่อโอนเงิน (INTERPOL, 2020b; Buil-Gil & Zeng, 2022)

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทั่วโลกในปี พ.ศ. 2563 ได้เร่งให้เกิด “ชีวิตวิถีใหม่” (New Normal) ซึ่งเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมออนไลน์ดังกล่าว ไม่เพียงส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังเปิดโอกาสให้อาชญากรใช้เทคโนโลยีก่ออาชญากรรมมากขึ้น รวมถึงอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติและการปรับเปลี่ยนรูปแบบการก่ออาชญากรรม (INTERPOL, 2020b; Buil-Gil & Zeng, 2022) จากบริบทนี้ อาชญากรรมประเภท “ลวงรักออนไลน์” ได้พัฒนาไปสู่รูปแบบใหม่ โดยมิจฉาชีพนำเทคนิคการหลอกลวงทางอารมณ์มาผนวกกับการชักชวนให้ลงทุนผ่านช่องทางออนไลน์ เกิดเป็น “ไฮบริดสแกม” หรือ “ลวงรักหลอกลงทุน” (Romance Investment Scams; Hybrid Scams) ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างการสร้างความสัมพันธ์เชิงรักใคร่กับการจูงใจให้ลงทุน กรณีดังกล่าวได้แพร่ระบาดอย่างหนักในประเทศไทย โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2565 ที่ในระยะเวลาเพียง 4 เดือน (มีนาคม–มิถุนายน) พบคดีลวงรักหลอกลงทุนมากถึง 1,393 เรื่อง ขณะที่คดีลวงรักหลอกโอนเงิน (Romance Fraudulent Transfer Scams) กลับมีแนวโน้มลดลง (ศูนย์บริหารการรับแจ้งความคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี, 2565) ยิ่งไปกว่านั้น ข้อมูลจากศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (2567) ระบุว่าระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2565 – 31 ธันวาคม 2567 มีประชาชนตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมประเภทลวงรักออนไลน์ รวมมูลค่าความเสียหายกว่า 2 พันล้านบาท แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) จะมีมาตรการรับมือ เช่น การเปิดเผยแผนประทุษกรรม การเข้าจับกุมเครือข่ายในประเทศ และการตรวจสอบเส้นทางการเงิน แต่อาชญากรกลับสามารถปรับตัวอย่างรวดเร็วและขยายขอบเขตการก่ออาชญากรรมได้ต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนผู้เสียหายยังคงเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ประเภท

ลวงรักหลอกลงทุนยังมีอยู่อย่างจำกัด จึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการศึกษาประเด็นนี้อย่างจริงจัง

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

(1) เพื่อศึกษาโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

(2) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

(3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

3. การทบทวนวรรณกรรม

ในยุคที่การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ประเภท “ลวงรักออนไลน์” (Romance Scam) ได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในฐานะภัยคุกคามข้ามชาติที่มีผลกระทบทั้งในมิติเศรษฐกิจและมิติสังคม โดยเฉพาะกับผู้ที่ใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการสื่อสารและสร้างความสัมพันธ์ใหม่ ๆ สำนักงานสอบสวนกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation, 2021) ได้นิยามอาชญากรรมลวงรักออนไลน์ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการฉ้อโกงผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้กระทำผิดจะใช้ข้อมูลส่วนตัวปลอมเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงรักใคร่กับเหยื่อ จากนั้นจึงดำเนินกลยุทธ์ทางจิตวิทยาเพื่อโน้มน้าวให้เหยื่อโอนเงินหรือลงทุนในสิ่งที่ไม่มีอยู่จริง ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับสำนักงานข่าวกรองการทุจริตแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (National Fraud Intelligence Bureau, n.d.) ที่ได้อธิบายอาชญากรรมประเภทนี้ว่าเป็นการหลอกลวงทางอารมณ์ผ่านความสัมพันธ์ที่ดูเหมือนจริง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เหยื่อโอนเงินให้กับผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม แม้นิยามเหล่านี้จะช่วยให้เห็นลักษณะทั่วไปของอาชญากรรมดังกล่าวได้ชัดเจน แต่ยังไม่เพียงพอในการอธิบายกลไกเชิงลึกที่ทำให้บุคคลตกเป็นเหยื่อได้

เพื่อให้เข้าใจพลวัตของอาชญากรรมประเภทนี้อย่างลึกซึ้ง งานวิจัยจำนวนมากจึงได้หันมาอธิบายกลไกทางจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการโน้มน้าวเหยื่อของอาชญากรรมลวงรักออนไลน์ โดยพบว่าความเปราะบางทางอารมณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่มิจฉาชีพใช้เป็นช่องทางในการเข้าถึงและโน้มน้าวเหยื่อ เช่น การศึกษาของ Buil-Gil and Zeng (2022) และ Coluccia, Pozza, Ferretti, Carabellese, Masti, and Gualtieri (2020) พบว่าความเหงาและการใช้งานแอปพลิเคชันหาคู่มีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อของคนรุ่นใหม่ ขณะที่การศึกษาของ Lichtenberg, Hall, Gross and Campbell (2019) ชี้ให้เห็นว่าการตกเป็นเหยื่อของผู้สูงอายุมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านสุขภาพกายและอารมณ์ นอกจากนี้ การศึกษาของ Whitty (2013, 2019) รวมถึง Buchanan and Whitty (2014) ยังได้เน้นย้ำถึงบทบาท

ของเทคนิคทางจิตวิทยาการโน้มน้าวทางอารมณ์ เช่น การสร้างสถานการณ์ความรักที่หอมหวาน การแนะนำการลงทุนร่วมกันเพื่ออนาคตที่มั่นคง หรือการใช้เหตุฉุกเฉินปลอมเพื่อเร่งรัดการตัดสินใจของเหยื่อ กลไกเหล่านี้สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะอาชญากรรมประเภทลวงรักออนไลน์ที่อาศัยการสื่อสารผ่านเทคโนโลยีเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอารมณ์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินในท้ายที่สุด (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2561; INTERPOL, 2020b)

อย่างไรก็ตาม การอธิบายเชิงจิตวิทยายังไม่สามารถอธิบายได้อย่างครบถ้วนว่ากลวิธีการหลอกลวงเหล่านี้ถูกจัดวางเป็นระบบและถูกนำมาใช้ซ้ำอย่างต่อเนื่องอย่างไร นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงได้ใช้กรอบวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในระดับโครงสร้างสังคม โดย “วิศวกรรมสังคม” หมายถึงการใช้กลวิธีทางจิตวิทยาและสังคมในการควบคุมพฤติกรรมของเหยื่อ มากกว่าการโจมตีระบบเทคโนโลยีโดยตรง (Hadnagy, 2018; Mitnick & Simon, 2002) กลยุทธ์ดังกล่าวมักปรากฏในรูปของกระบวนการล่อลวงที่ดำเนินไปเป็นลำดับขั้น ได้แก่ 1) การปลอมโปรไฟล์ 2) การเลือกช่องทางเข้าถึง 3) การคัดเลือกเป้าหมาย 4) การสร้างบทบาทที่น่าเชื่อถือ 5) การสร้างสถานการณ์เพื่อเร่งรัดการตัดสินใจ และ 6) การบรรลุผลประโยชน์ทางการเงิน (ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 2562) รูปแบบการหลอกลวงนี้สะท้อนให้เห็นว่า มิติทางสังคมและจิตวิทยาเป็นแกนกลางของการก่ออาชญากรรมประเภทนี้ ผู้กระทำผิดมักสร้างโปรไฟล์ปลอมที่ดูน่าเชื่อถือ พร้อมทั้งใช้การสื่อสารเชิงจิตวิทยาอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความไว้วางใจ จนทำให้เหยื่อคล้อยตามและนำไปสู่การโอนเงินโดยตรงหรือการถูกชักชวนให้ลงทุน ในทำนองเดียวกัน งานศึกษาของ สุมนทิพย์ จิตสว่าง, ปิยะพร ตันณีกุล และนัทธี จิตสว่าง (2565) เกี่ยวกับภัยคุกคามจากแก๊งคอลเซ็นเตอร์ข้ามชาติในประเทศไทย พบว่าขบวนการเหล่านี้ดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ซับซ้อน และมีการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน อีกทั้งยังใช้เทคนิคทางจิตวิทยาผ่านการสื่อสารเพื่อกดดันให้เหยื่อตัดสินใจอย่างเร่งด่วน กรณีคอลเซ็นเตอร์และลวงรักออนไลน์จึงต่างสะท้อนให้เห็นว่า อาชญากรรมไซเบอร์อาศัยวิศวกรรมสังคมควบคู่กับเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งตอกย้ำความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเร่งกำหนดมาตรการป้องกันและสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบและจริงจัง

แม้แนวคิดวิศวกรรมสังคมจะสามารถอธิบายกลวิธีการหลอกลวงที่อาศัยมิติทางสังคมได้อย่างชัดเจน แต่กรอบแนวคิดดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการอธิบายพลวัตของพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทดิจิทัล ตลอดจนการขยายตัวของกลุ่มผู้กระทำผิดที่อาศัยเทคโนโลยีและเครือข่ายออนไลน์เป็นเครื่องมือในการก่ออาชญากรรม ด้วยเหตุนี้ นักอาชญาวิทยาจึงได้เสนอแนวคิด “อาชญาวิทยาไซเบอร์” (Cyber Criminology) โดยเฉพาะทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านของพื้นที่ (Space Transition Theory) ของ Jaishankar (2008) ซึ่งช่วยอธิบายพฤติกรรมของผู้กระทำผิดในสภาพแวดล้อมไซเบอร์ได้อย่างลึกซึ้ง ทฤษฎีนี้ชี้ว่าโลกออนไลน์เอื้อต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมจากโลกแห่งความจริง ผ่านปัจจัยสำคัญ เช่น การปกปิดตัวตน (Anonymity) ความยืดหยุ่นในการสลับเปลี่ยนตัวตนและพฤติกรรม (Fluidity of Identity) และลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามพรมแดน (Transnational Nature of Cybercrime) อาชญากรรมลวงรักออนไลน์จึงนับเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนปรากฏการณ์เหล่านี้ได้อย่างชัดเจน และตอกย้ำ

ถึงความเร่งด่วนที่ภาครัฐจำเป็นต้องตอบสนองอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม แม้ทฤษฎีนี้จะมีศักยภาพในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ครอบคลุม แต่ก็ยังไม่ถูกนำไปประยุกต์ใช้อย่างเป็นระบบในเชิงนโยบายหรือมาตรการปฏิบัติของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างสำคัญระหว่างการอธิบายเชิงทฤษฎีกับการกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติ

ดังนั้น งานวิจัยในบริบทของประเทศไทยจึงมีความสำคัญเพราะสามารถสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติจริงได้อย่างชัดเจน เช่น งานวิจัยของ ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (2562) ได้วิเคราะห์ข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมไทยในการจัดการกับลวงรักออนไลน์ และชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญทั้งด้านกฎหมาย พรมแดนเขตอำนาจศาล และความล่าช้าในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการตอบสนองเชิงโครงสร้างยังมีข้อจำกัดอย่างมาก นอกจากนี้ ยังพบว่าทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีผลต่อการจัดการคดี ส่งผลให้ผู้เสียหายจำนวนหนึ่งไม่กล้าเข้าแจ้งความ และลดความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรม (ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 2562; Whitty, 2019) ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมลวงรักออนไลน์ไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการปรับปรุงด้านกฎหมายหรือโครงสร้างองค์กรเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพัฒนากระบวนทัศน์และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการเสริมสร้างความเข้าใจในมิติทางจิตวิทยาและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการคดีที่มีความละเอียดอ่อน และหลักประกันการเยียวยาผู้เสียหายอย่างครอบคลุม โปร่งใส และตอบสนองต่อผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างแท้จริง

ขณะเดียวกัน งานศึกษาที่มุ่งสำรวจพฤติกรรมของประชาชนก็ให้ภาพสะท้อนที่สำคัญ เช่น การศึกษาของ นนทลัลน์ อนุรักษ์ (2566) พบว่ากลุ่มเจเนอเรชันเอ็กซ์ (Generation X) หรือกลุ่มคนที่เกิดในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2508-2523 ส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมลวงรักออนไลน์ในระดับปานกลาง และมีทัศนคติทางลบต่ออาชญากรรมประเภทนี้ โดยมักเลือกใช้วิธีปิดกั้นการสื่อสารมากกว่าการรายงานต่อเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังพบความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างการเปิดรับสื่อกับระดับความรู้และทัศนคติของประชาชน ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในมิติทางสังคมและจิตวิทยาเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทางดิจิทัลให้กับกลุ่มเสี่ยง และส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมการรับมือและแจ้งเบาะแสที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

จากข้อค้นพบดังกล่าว นำไปสู่การขยายกรอบการวิเคราะห์ไปยังแนวคิดด้านสื่อสารมวลชน โดย Jin (2016) และ Otmazgin (2014) ชี้ให้เห็นว่าสื่อบันเทิงและวัฒนธรรมร่วมสมัย เช่น เพลง ละคร ภาพยนตร์ และสื่อออนไลน์ เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างการรับรู้และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน ขณะเดียวกัน สื่อและวัฒนธรรมได้ถูกประยุกต์ใช้ในแคมเปญรณรงค์เพื่อสาธารณะในหลายมิติ ทั้งการป้องกันยาเสพติด การลดความรุนแรงในสังคม และการส่งเสริมความปลอดภัยทางไซเบอร์ สะท้อนให้เห็นว่าสื่อและวัฒนธรรมไม่เพียงทำหน้าที่เป็นช่องทางการสื่อสาร หากแต่ยังเป็นกลไกสำคัญที่สามารถประยุกต์ใช้เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมและลดความเปราะบางของประชาชนต่อภัยลวงรักออนไลน์ในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับลวงรักออนไลน์มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับงานวิจัยต่างประเทศ โดยมุ่งวิเคราะห์ในมิติพฤติกรรม จิตวิทยา และการสื่อสารมวลชน ตลอดจนเสนอแนวทางป้องกันที่เชื่อมโยงทั้งระดับบุคคลและโครงสร้างของรัฐ (นนทลัลน์ อนุรักษ์, 2566; อารายฤทธิ์ พรหมมะ, 2565; ชัชชญา โสภาศิริทรัพย์, สุณีย์ กัลยะจิตร และพัชราพรรณ นาคพงษ์, 2567; ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 2562) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่มุ่งศึกษากลไกการตอบสนองเชิงโครงสร้างของรัฐ โดยเฉพาะบทบาทของตำรวจในการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างทางวิชาการที่ควรได้รับการพัฒนาเพิ่มเติม

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Creswell, 2014) จำนวน 25 ราย แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 1 ราย 2) เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์โดยตรง จำนวน 11 ราย 3) ผู้เสียหายจากอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ซึ่งได้แจ้งความต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด จำนวน 4 ราย 4) เจ้าหน้าที่หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และผู้ให้บริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต/โทรศัพท์ จำนวน 6 ราย และ 5) นักวิชาการด้านอาชญากรรม นิติศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 3 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ซึ่งได้รับการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยใช้วิธีดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Index of Item-Objective Congruence: IOC) ตามแนวทางของ Rovinelli and Hambleton (1977) จากผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการจำนวน 5 ราย กรอบคำถามในการสัมภาษณ์ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ 1) สถานการณ์อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ 2) โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ 3) แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ และ 4) แนวทางการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการผ่านการสัมภาษณ์รายบุคคล ทั้งในรูปแบบทางโทรศัพท์และผ่านช่องทางออนไลน์ ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 โดยใช้ระยะเวลาในการสัมภาษณ์แต่ละรายประมาณ 1 ชั่วโมง งานวิจัยฉบับนี้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ว่าเป็นโครงการวิจัยที่ดำเนินการตามหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ที่เป็นมาตรฐานสากล ก่อนดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ชี้แจงให้ผู้ให้ข้อมูลทราบอย่างชัดเจนถึงรายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ 1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงานวิจัย 2) ความสมัครใจในการเข้าร่วมให้ข้อมูล 3) สิทธิในการยกเลิกหรือถอนตัวจากการสัมภาษณ์ได้ตลอดเวลาโดยไม่เสียสิทธิใด ๆ 4) สิทธิในการเก็บรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่เปิดเผยตัวตน และ 5) สิทธิในการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลของตน

5. ผลการศึกษา

5.1 สถานการณ์อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ในประเทศไทยเริ่มปรากฏชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างก้าวกระโดด รูปแบบของอาชญากรรมในระยะแรก คือ ผู้กระทำผิดจะใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์เชิงรักใคร่เพื่อสร้างความไว้วางใจก่อนหลอกให้ผู้เสียหายโอนเงินไปยังบัญชีในต่างประเทศ ลักษณะนี้เป็นรูปแบบดั้งเดิมของลวงรักออนไลน์ ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญรายหนึ่งกล่าวว่า

> *“...คดีลวงรักหลอกโอนเงิน เป็นอาชญากรรมออนไลน์ที่เกิดขึ้นในยุคแรกเริ่ม คนร้ายจะใช้ช่องทางออนไลน์พูดคุยตีสนิทกับผู้เสียหาย สร้างความเชื่อใจ เมื่อผู้เสียหายเริ่มคล้อยตาม คนร้ายจะสร้างสถานการณ์เพื่อหลอกให้โอนเงิน...”*
> (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 01, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 เมษายน 2565)

ต่อมา รูปแบบของอาชญากรรมได้พัฒนามีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยผู้กระทำผิดไม่ได้ดำเนินการเพียงลำพัง หากแต่มีการประสานความร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในประเทศ เช่น การใช้บัญชีของบุคคลที่สามหรือ “บัญชีม้า” ในการรับโอนเงินแทน รวมถึงการจัดให้มีผู้ไปรับเงินสดหรือถอนเงินจากเครื่องรับจ่ายเงินอัตโนมัติ (ATM) การดำเนินการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ามีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนภายในขบวนการ อีกทั้งยังใช้เทคนิคทางจิตวิทยาขั้นสูงในการสร้างความน่าเชื่อถือและโน้มน้าวใจผู้เสียหายได้อย่างแนบเนียน ส่งผลให้มีประชาชนตกเป็นเหยื่อเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้งานแอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มหาคู่ ซึ่งมักมีเป้าหมายในการสร้างความสัมพันธ์กับชาวต่างชาติ แนวโน้มความเสียหายจากอาชญากรรมประเภทนี้จึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก สอดคล้องกับการขยายตัวของพฤติกรรมการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศในชีวิตประจำวันของประชาชน ดังที่ผู้เสียหายรายหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า

> *“...เขาได้ชักชวนให้ลงทุนออนไลน์เกี่ยวกับการซื้อลอตเตอรี่ ซึ่งจะได้กำไรจากการลงทุนสูง เราก็เชื่อเขา จึงได้สมัครลงทะเบียนในแอปพลิเคชันและเริ่มโอนเงินเพื่อลงทุนผ่านฝ่ายบริการลูกค้าของบริษัทที่เขาอ้าง โดยการติดต่อผ่านเว็บไซต์และแอปพลิเคชันไลน์ ซึ่งจะมีโปรโมชันต่าง ๆ ให้เราเพิ่มเงินลงทุน แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถถอนเงินคืนได้...”* (ผู้เสียหายจากอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2565)

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่า อาชญากรรมลวงรักออนไลน์ไม่ได้เพียงพัฒนาเทคนิคให้ซับซ้อนและมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น หากแต่ยังผสมผสานจิตวิทยาเชิงลึกกับการใช้เครื่องมือดิจิทัลเพื่อขยายขอบเขตการหลอกลวง ผลที่เกิดขึ้นคือความเสียหายในวงกว้างและยากต่อการสืบสวนติดตามผู้กระทำผิด สถานการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่าลวงรักออนไลน์เป็นภัยคุกคามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง และต้องเตรียมมาตรการเชิงบูรณาการเพื่อรับมือกับความซับซ้อนที่ทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต

5.2 โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ประเภทลวงรักออนไลน์ เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานภายในที่มีบทบาทต่างกัน กล่าวคือ 1) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.) ทำหน้าที่สนับสนุนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและพัฒนานวัตกรรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถติดตามพฤติกรรมบนแพลตฟอร์มการหาคู่หรือช่องทางสื่อสารที่ผู้กระทำผิดใช้ 2) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท.) โดยกองกำกับการ 2 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวกับการสร้างโปรไฟล์ปลอมและการใช้เครื่องมือคอมพิวเตอร์เพื่อเข้าถึงผู้เสียหาย 3) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) โดยกองกำกับการ 3 ดูแลคดีทรัพย์สินดิจิทัล และกองกำกับการ 4 ดูแลคดีฉ้อโกงด้านการลงทุน ซึ่งสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคดีลวงรักหลอกลงทุน 4) ศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศปอส.ตร. หรือ PCT) ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์แนวโน้ม และเผยแพร่คำเตือนภัยแก่ประชาชนเพื่อป้องกันการตกเป็นเหยื่อลวงรักออนไลน์ และ 5) กองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บช.สอท.) เป็นหน่วยงานหลักในการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี โดยมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ กรณีคดีลวงรักออนไลน์ บช.สอท. ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการสำคัญในการติดตามเส้นทางการเงินดิจิทัล ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศ และสืบสวนพยานหลักฐานดิจิทัลเพื่อระบุตัวผู้กระทำผิด นอกจากนี้ บช.สอท. ยังมีบทบาทในการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน เช่น การรับแจ้งเหตุผ่านระบบออนไลน์ และจัดอบรมพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ในทุกระดับเพื่อเสริมทักษะเฉพาะทางที่จำเป็นต่อการรับมือกับคดีลวงรักออนไลน์ที่มีความซับซ้อนและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

ในด้านการป้องกัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้มาตรการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชน อาทิ การแถลงข่าวการจับกุมผู้กระทำผิดและการเผยแพร่แผนประทุษกรรมที่ผู้กระทำผิดใช้สร้างความสัมพันธ์กับเหยื่อเพื่อให้ประชาชนรู้เท่าทันกลวิธีดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอรูปแบบการกระทำผิดที่พบบ่อยในคดีลวงรักออนไลน์ตลอดจนการให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติเมื่อประชาชนตกเป็นผู้เสียหายผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อดั้งเดิมและสื่อออนไลน์ เพื่อให้การประชาสัมพันธ์มีความถูกต้อง รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และช่วยลดความเสี่ยงไม่ให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมประเภทนี้ ดังที่เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลว่า

> *"...สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดตั้งคณะทำงาน 'สื่อ-สร้าง-สาร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ' เพื่อผลักดันการประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติหน้าที่ราชการในภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปอย่างความถูกต้อง รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพ..."* (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 พฤษภาคม 2565)

นอกจากนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังได้ยกระดับขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผ่านการอบรมและสัมมนา เพื่อเพิ่มองค์ความรู้และพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการสืบสวนสอบสวนคดีลวงรักออนไลน์ โดยเฉพาะด้านการติดตามเส้นทางการเงินดิจิทัล การพิสูจน์พยานหลักฐานดิจิทัล และการสื่อสารประสานงานกับหน่วยงานต่างประเทศ มาตรการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการเสริมประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทนี้ ดังที่เจ้าหน้าที่ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

> *"...จากจำนวนคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ที่เพิ่มมากขึ้น ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้มีความนิ่งนอนใจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการพัฒนาศักยภาพแก่ข้าราชการตำรวจให้พร้อมรับมือกับภัยทางเทคโนโลยี เช่น บช.สอท. ได้จัดโครงการสัมมนาการสืบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยีเบื้องต้นเพื่อเสริมทักษะให้เจ้าหน้าที่..."* (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 พฤษภาคม 2565)

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานด้านการปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีลำดับขั้นตอนหลักในกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนี้ 1) การรับแจ้งความร้องทุกข์ โดยผู้เสียหายมักเข้าร้องทุกข์กับหลายหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และบางครั้งต้องติดต่อหลายพื้นที่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้า 2) การสอบสวนปากคำและลงบันทึกประจำวัน เมื่อพนักงานสอบสวนพิจารณาพฤติการณ์แล้วพบว่าเป็นคดีลวงรักออไลน์ พนักงานสอบสวนจะดำเนินการอายัดบัญชีธนาคารของผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการระงับและป้องกันความเสียหายในเบื้องต้น และดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่จะสามารถระบุตัวผู้กระทำผิด และ 3) การรวบรวมพยานหลักฐาน ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิด ข้อมูลจากกล้องวงจรปิด ข้อมูลทางการเงิน

ข้อมูลโทรศัพท์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ข้อมูลการใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ ข้อมูลช่องทางการหลอกลงทุน และข้อมูลสินทรัพย์ดิจิทัล

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนยังคงเผชิญอุปสรรคหลายประการ เช่น กลุ่มผู้กระทำผิดมักมีลักษณะเป็นเครือข่ายข้ามชาติ กระจายตัวในหลายประเทศ ใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อน และปรับเปลี่ยนกลยุทธ์อย่างต่อเนื่อง ผู้เสียหายจำนวนมากขาดความสะดวกในการแจ้งความ ต้องเดินเพื่อติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายพื้นที่ และบางครั้งถูกปฏิเสธการรับแจ้งความเนื่องจากข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ในบางพื้นที่ยังขาดองค์ความรู้และทักษะเฉพาะทางด้านการสืบสวนคดีลวงรักออนไลน์ ตลอดจนไม่มีฐานข้อมูลกลางหรือที่ปรึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน อุปสรรคสำคัญอีกประการคือ การประสานงานกับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ต่างประเทศ ซึ่งมักต้องใช้ภาษาอังกฤษและขั้นตอนทางกฎหมายที่ซับซ้อน ส่งผลให้การขอข้อมูลสนับสนุนล่าช้าและกระทบต่อประสิทธิภาพของการสืบสวนคดีลวงรักออนไลน์ดังที่เจ้าหน้าที่รายหนึ่งให้ข้อมูลว่า

> *“...การติดต่อขอข้อมูลจากผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ต่างชาติ ต้องดำเนินการประสานงานเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่ ...”* (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 03, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2565)

นอกจากนี้ การดำเนินการอายัดบัญชีที่ล่าช้า ตลอดจนข้อจำกัดในการสืบสวนติดตามเครือข่ายผู้ต้องหาและการจับกุมผู้กระทำผิด ปัญหาเหล่านี้ยิ่งทวีความซับซ้อนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่บ่อยครั้ง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องปรับตัวตามแนวทางใหม่อย่างต่อเนื่อง และก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องรวมถึงความสับสนในการปฏิบัติงาน ดังที่เจ้าหน้าที่ตำรวจรายหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า

> *“...เมื่อผู้บริหารระดับสูงเปลี่ยน นโยบายการบริหารก็เปลี่ยนตาม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ในบางครั้งเกิดความสับสนในการปฏิบัติการ...”* (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 04, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2565)

ในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พัฒนาระบบการรับแจ้งความและการบริหารคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือการแจ้งความออนไลน์ (thaipoliceonline.com) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการแจ้งความและการติดตามความคืบหน้าทางคดี อันเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการคดีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อความชัดเจนในการดำเนินการสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี รวมถึงอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

5.3 แนวทางในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

จากการศึกษาพบว่า แนวทางสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือการมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามลวงรักออนไลน์โดยตรง ไม่ใช่เพียงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ทั่วไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรออกแบบมาตรการ

ที่เข้าถึงประชาชนแต่ละกลุ่มเป้าหมายตามลักษณะความเสี่ยงที่แตกต่างกัน การดำเนินการนี้จะช่วยให้มาตรการเชิงป้องกันมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้ข้อมูลว่า

> *"...ประชาชนในแต่ละช่วงอายุมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อหรือกลายเป็นผู้ร่วมขบวนการของกลุ่มอาชญากรคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์แตกต่างกัน อย่างวัยกลางคนจะเชื่อเมื่ออาชญากรอ้างตัวว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคนรุ่นใหม่มักจะตกเป็นเหยื่อจากช่องทางการหาคู่ออนไลน์หรือเครือข่ายสังคมออนไลน์เกี่ยวกับการลงทุน..."* (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 02, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 พฤษภาคม 2565)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุกที่เจาะจงไปที่อาชญากรรมลวงรักออนไลน์ โดยจัดทำแผนการสื่อสารและพัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทุกหน่วยงานในสังกัดดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันและควรใช้ช่องทางออนไลน์เป็นหลัก โดยมุ่งเน้นการสื่อสารแบบสองทาง (Two-Way Communication) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สอบถามและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งเลือกใช้เทคโนโลยีสื่อใหม่ (New Media) เพื่อนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลวงรักออนไลน์ ทั้งข้อความ ภาพ เสียง วิดีโอ และอินโฟกราฟิก ในรูปแบบที่น่าสนใจและเข้าใจง่าย เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และช่วยลดความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อได้อย่างเป็นรูปธรรม

หน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในระดับพื้นที่ควรเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมต่ออาชญากรรมลวงรักออนไลน์และความผิดที่เกี่ยวข้อง โดยประยุกต์ใช้แนวทางชุมชนสัมพันธ์ (Police Community Relations) เป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดความรู้และสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชน อันจะช่วยให้บุคคล ครอบครัว และชุมชนสามารถป้องกันตนเองจากการตกเป็นเหยื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ กิจกรรมเหล่านี้สามารถดำเนินการได้ทั้งผ่านการประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เช่น การจัดเวทีให้ความรู้หรือการลงพื้นที่สร้างเครือข่ายชุมชนที่เฝ้าระวังภัยไซเบอร์ วิธีการดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อลวงรักออนไลน์ แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและความไว้วางใจระหว่างตำรวจกับประชาชน ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่า

> *"...ท้องถิ่นและชุมชนควรมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องผลักดันให้สถานีตำรวจในพื้นที่ทำงานร่วมกับชุมชนอย่างใกล้ชิด และสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนผ่านเครือข่ายในระดับพื้นที่..."* (เจ้าหน้าที่หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2565)

ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานในระดับพื้นที่ โดยดำเนินการนำร่องอย่างเต็มระบบในจังหวัดที่มีความพร้อม ผ่านการจัดตั้งศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

ประจำจังหวัด เพื่อรองรับคดีลวงรักออนไลน์และคดีอาชญากรรมคอมพิวเตอร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ศูนย์ดังกล่าวควรทำหน้าที่ทั้งด้านการรับแจ้ง การสืบสวนสอบสวน และการช่วยเหลือผู้เสียหาย ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รู้จักและเข้าถึงบริการ โดยมีหน่วยงานส่วนกลางติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิด เพื่อนำข้อมูลอุปสรรคและข้อขัดข้องมาใช้ในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงาน รวมถึงการจัดทำวิธีดำเนินการมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) ที่ใช้ได้จริงกับคดีลวงรักออนไลน์

นอกจากนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของพนักงานสอบสวนในระดับพื้นที่ โดยจัดทำแผนการพัฒนาที่เป็นระบบและบูรณาการ ทั้งการเพิ่มพูนทักษะเดิม (Upskill) เช่น เทคนิคการสอบปากคำเหยื่อ และการเสริมทักษะใหม่ (Reskill) เช่น การติดตามเส้นทางการเงินดิจิทัลและการวิเคราะห์พยานหลักฐานออนไลน์ ทั้งนี้ควรควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงได้ทุกหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับคดีลวงรักออนไลน์ ซึ่งมักดำเนินการโดยเครือข่ายข้ามพรมแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงเผชิญข้อจำกัดหลายประการในการประสานงานกับหน่วยงานต่างประเทศ ทั้งในด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำการ และด้านกลไกความร่วมมือที่ยังไม่ครอบคลุม ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญระบุว่า

> *“...ในขณะที่อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติได้กระจายอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แต่ในปัจจุบันมีตำรวจไทยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งการทูตฝ่ายตำรวจอยู่เพียง 3 ประเทศ คือ เมืองคุนหมิง ประเทศจีน กัมพูชา และเมียนมา และมีข้าราชการตำรวจสังกัดกลุ่มงานประสานงานการข่าวต่างประเทศ กองบังคับการตำรวจสันติบาล 4 กองบัญชาการตำรวจสันติบาล ปฏิบัติงานด้านการข่าวที่มาเลเซีย...”* (เจ้าหน้าที่ตำรวจ 03, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาแต่งตั้งกงสุล (ฝ่ายตำรวจ) หรือผู้ช่วยทูตฝ่ายตำรวจเพิ่มเติม ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการทูตฝ่ายตำรวจ พ.ศ. 2557 และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคดีลวงรักออนไลน์ ซึ่งมักมีเครือข่ายข้ามพรมแดน ดังนั้น การแต่งตั้งกงสุล (ฝ่ายตำรวจ) เพิ่มเติมไม่เพียงช่วยสนับสนุนการปฏิบัติการร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ แต่ยังเป็นการยกระดับความร่วมมือด้านกิจการตำรวจสากล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวนักโทษ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองที่จำเป็นต่อการสืบสวนสอบสวนคดีลวงรักออนไลน์

นอกจากนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรผลักดันและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้รองรับการรับมือกับอาชญากรรมลวงรักออนไลน์ กล่าวคือ 1) การปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มความตระหนักของประชาชนและตัดวงจรการฉ้อโกงออนไลน์ 2) การกำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่ปลอมแปลงตัวตนหรือสร้างโปรไฟล์หลอกลวงบนแพลตฟอร์มออนไลน์ 3) การออกกฎหมายควบคุมดูแลธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มักถูกใช้เป็นช่องทางในการก่อเหตุ และ

4) การปรับปรุงกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น การสอบปากคำออนไลน์ การส่งหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ และการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการสืบสวน เป็นต้น

5.4 แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์

จากผลการศึกษา พบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรส่งเสริมการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการรับมือกับอาชญากรรมลวงรักออนไลน์ ซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความซับซ้อนสูง แนวทางเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่การลดข้อจำกัดของกระบวนการปฏิบัติงานที่ปรากฏในปัจจุบัน ดังนี้

5.4.1 การสร้างความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในประเทศ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรเริ่มต้นจากการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ โครงสร้างองค์กร และขอบเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงานที่มีบทบาทต่อคดีลวงรักออนไลน์ เช่น บช.สอท., บก.ปอท. และ ศปอส.ตร. เพื่อให้ทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนเข้าใจแนวทางการร้องทุกข์และการติดต่อประสานงานอย่างถูกต้อง การดำเนินการนี้จะช่วยลดความสับสนและความล่าช้าในการจัดการคดีลวงรักออนไลน์ และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือที่ทันท่วงที ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า

> *“...ประชาชนมีความสับสน ไม่เข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่การดำเนินงานของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อโดนหลอกลวงก็ไม่รู้ต้องไปติดต่อหน่วยงานไหน ต้องดำเนินการอย่างไร...”* (ผู้เสียหายจากอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2565)

5.4.2 การสร้างความร่วมมือกับสถาบันการเงิน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดทำข้อตกลงความร่วมมือกับสถาบันการเงินในการพัฒนาระบบที่สามารถอายัดบัญชีธนาคารได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีคดีลวงรักออนไลน์ที่ผู้กระทำผิดมักใช้บัญชีม้าเป็นช่องทางหลักในการรับ–โอนเงินจากผู้เสียหาย ความร่วมมือนี้ควรครอบคลุมถึงการสร้างช่องทางเร่งด่วนสำหรับตรวจสอบเส้นทางการเงิน และการเข้าถึงข้อมูลจากกล้องวงจรปิดของเครื่องรับจ่ายเงินอัตโนมัติ (ATM) เพื่อติดตามผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้สัมภาษณ์ว่า

> *“...เจ้าหน้าที่ตำรวจควรจัดลำดับความเร่งด่วนของข้อมูลที่ต้องการรับการสนับสนุนจากภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถให้ข้อมูลที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้อย่างทันท่วงที...”* (เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 มิถุนายน 2565)

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยกลางในการกำกับมาตรฐาน ของระบบอายัดบัญชี การตรวจสอบ และการทดสอบประสิทธิภาพระบบของแต่ละธนาคารพาณิชย์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการอายัดบัญชีและการตรวจสอบข้อมูลการเงินมีความรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ และลดความสูญเสียของผู้เสียหายได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.4.3 การจัดระบบการขอข้อมูลจากภาคเอกชนและผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดแนวทางปฏิบัติมาตรฐานที่ชัดเจน และสร้างความเข้าใจร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และผู้ให้บริการแพลตฟอร์มในการขอรับข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ (Log Data) รวมถึงพยานหลักฐานทางดิจิทัลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในคดีลวงรักออนไลน์ซึ่งมักใช้อุปกรณ์และสื่อสารผ่านแอปพลิเคชันหาคู่หรือสื่อสังคมออนไลน์ต่างชาติ ข้อมูลสำคัญ เช่น ประวัติการใช้งานบัญชี (Account Activity) เส้นทางการโอนเงินผ่านระบบชำระเงินดิจิทัล และข้อมูลการติดต่อสื่อสาร ถือเป็นพยานหลักฐานจำเป็นอย่างยิ่งในการย้อนรอยเพื่อระบุตัวตนและพิกัดที่แท้จริงของผู้กระทำผิด การพัฒนาระบบการประสานงานและกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) ที่เป็นสากล จะช่วยลดความล่าช้าในการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งมักติดขัดเงื่อนไขระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูลตามกฎหมาย ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการสืบสวนสอบสวนให้มีความรวดเร็ว ทันการณ์ และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

5.4.4 การประชาสัมพันธ์เชิงรุกและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคสังคม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่ายและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้จริง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อลวงรักออนไลน์ เช่น ผู้สูงอายุที่ขาดทักษะความตระหนักรู้ทางดิจิทัล (Digital Literacy) หรือคนรุ่นใหม่ที่ใช้แอปพลิเคชันหาคู่และแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียเป็นประจำ ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์ควรเน้นการกระจายข่าวสารเชิงรุกในระดับพื้นที่และใช้วิธีการที่หลากหลาย อาทิ อินโฟกราฟิก คลิปวิดีโอสั้น หรือคู่มือออนไลน์ เพื่อสร้างความตระหนักรู้และการป้องกันตนเองในเบื้องต้น

นอกจากนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรใช้ซอฟต์พาวเวอร์ (Soft Power) ผ่านสื่อบันเทิงและวัฒนธรรมร่วมสมัย เช่น เพลง ละคร ซีรีส์ ภาพยนตร์ หรือแคมเปญในโซเชียลมีเดีย เพื่อสะท้อนเรื่องราวประสบการณ์ของผู้เสียหายจากการถูกลวงรักออนไลน์และสอดแทรกวิธีการป้องกันภัยในรูปแบบที่เข้าถึงอารมณ์และเข้าใจง่าย การดำเนินงานในลักษณะนี้นอกจากจะช่วยปลูกฝังความตระหนักรู้ในวงกว้างอย่างแยบยลแล้ว ยังช่วยลดการตีตราบาปเหยื่อ (Victim Blaming) และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคสังคมในการร่วมเป็นเครือข่ายเฝ้าระวังภัยไซเบอร์

5.4.5 การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี (Bilateral Cooperation) กับประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะเฉพาะ

ความร่วมมือแบบทวิภาคีจะช่วยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูล การสืบสวนติดตาม และการอายัดเส้นทางการเงินทำได้อย่างตรงเป้าหมายและรวดเร็วมากขึ้น ดังที่นักวิชาการด้านอาชญาวิทยาได้ให้ข้อมูลว่า

> *"...รูปแบบการเกิดอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติแต่ละประเภท ต่างช่วงเวลามีความแตกต่างกัน และมีลักษณะความเกี่ยวข้องกับแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ดังนั้น การสร้างความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมระหว่างสองประเทศจะสามารถแก้ไขปัญหาและหาแนวร่วมการดำเนินการป้องกันได้อย่างตรงจุด..."* (นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มิถุนายน 2565)

5.4.6 การผลักดันความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรผลักดันให้ประเทศไทยมีข้อตกลงหรือสนธิสัญญาความร่วมมือทางอาญากับต่างประเทศเพิ่มเติม เพื่อเสริมสร้างกลไกเชิงรุกในการรับมือกับคดีลวงรักออนไลน์ ซึ่งมักมีเครือข่ายอาชญากรที่กระจายตัวอยู่ในหลายประเทศ การกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น การผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยกระดับการดำเนินงานตาม สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา (ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters: MLAT-ASEAN) โดยใช้กลไกผู้ประสานงานกลาง (Central Authority) เป็นศูนย์กลางในการติดต่อ ตลอดจนการส่งเสริมให้ใช้ระบบการสอบสวนและสืบพยานผ่านการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (Video Conference) เพื่อเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายข้ามพรมแดน

5.4.7 การผลักดันให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลร่วมมือในการสืบสวน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรผลักดันให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ ทั้งด้านสื่อสังคม เช่น แอปพลิเคชันหาคู่และโซเชียลมีเดีย และแพลตฟอร์มการลงทุน ร่วมมืออย่างจริงจังกับเจ้าหน้าที่รัฐในการสืบสวนคดีลวงรักออนไลน์ เนื่องจากแพลตฟอร์มเหล่านี้มักถูกใช้เป็นช่องทางหลักในการติดต่อเหยื่อและหลอกลวงทางการเงิน มาตรการที่ควรผลักดัน ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานหรือตัวแทนในประเทศไทยเพื่อเป็นศูนย์กลางการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ การจัดระบบตอบสนองฉุกเฉินในการให้ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์และการให้บริการติดต่อสื่อสารเป็นภาษาไทยหรือภาษาราชการของประเทศนั้น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรส่งเสริมให้หน่วยงานในระดับพื้นที่นำแนวคิด "ชุมชนสัมพันธ์" มาใช้เป็นกลยุทธ์หลักในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยเน้นการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับลวงรักออนไลน์ การพัฒนาเครือข่ายเฝ้าระวังภัยไซเบอร์

ในชุมชน และการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อหรือถูกล่อลวงเข้าสู่ขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ

(2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดทำวิธีดำเนินการมาตรฐาน (SOP) โดยเฉพาะสำหรับการจัดการคดีลวงรักออนไลน์ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ ตลอดจนการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภายนอกสังกัด

(3) ในมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรผลักดันให้มีการดำเนินการตามสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา (MLAT-ASEAN) อย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้เวทีการประชุมระดับภูมิภาค เช่น การประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียน (ASEANAPOL) และการประชุมอาเซียนว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (ASEAN Conference on Crime Prevention and Criminal Justice: ACCPCJ) เป็นช่องทางหลักในการเสนอแนวทางและกลไกความร่วมมือเชิงรุก โดยเฉพาะต่อคดีลวงรักออนไลน์ที่มีความซับซ้อนและโยงใยข้ามพรมแดน เพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียนในการป้องกัน ปราบปราม และบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมไซเบอร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(1) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.) ควรดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากการฟังเสียงของผู้บริโภคบนโลกออนไลน์ (Social Listening) โดยเฉพาะบนแพลตฟอร์มหาคู่และสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นช่องทางหลักในคดีลวงรักออนไลน์ เพื่อสำรวจแนวโน้ม พฤติกรรม ทัศนคติ และจุดเปราะบางของประชาชนในแต่ละกลุ่ม ข้อมูลที่ได้ควรนำไปใช้เป็นฐานในการออกแบบเนื้อหา รูปแบบ และช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Tailored Communication) อาทิ การผลิตอินโฟกราฟิกส์หรือวิดีโอสั้นเพื่อเตือนภัย ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความตรงจุดของการรณรงค์ป้องกันในเชิงรุกได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) สำนักงานกฎหมายและคดี และกองการต่างประเทศ ควรร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ กรมอาเซียน และสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคีกับประเทศคู่เจรจาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ โดยควรผลักดันให้มีการจัดทำข้อตกลงหรือสนธิสัญญาความร่วมมือทางอาญาเพิ่มเติม รวมถึงการพัฒนากลไกประสานงานระหว่างประเทศ เช่น ช่องทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลธุรกรรมทางการเงินข้ามพรมแดน เพื่อให้การสืบสวนสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานดิจิทัลเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีระบบ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

7. บทสรุป

การศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ โดยเฉพาะรูปแบบลวงรักหลอกลงทุน เป็นภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนและปรับเปลี่ยนวิธีการ

อย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้ดำเนินมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและปราบปรามผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ผลการศึกษาพบว่ายังคงมีข้อจำกัดสำคัญ ทั้งด้านโครงสร้างการทำงาน กฎหมาย การประสานงาน และขีดความสามารถของบุคลากร ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้จึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างบูรณาการและต่อเนื่อง โดย 1) พัฒนาโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน และศักยภาพของตำรวจในการรับมือกับคดีลวงรักออนไลน์ 2) ยกระดับศักยภาพบุคลากรและกลไกสนับสนุนด้านเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการสืบสวน และ 3) สร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน รวมถึงการผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อเสริมประสิทธิภาพการติดตามผู้กระทำผิด และการดำเนินคดีในมิติข้ามพรมแดน

ท้ายที่สุด บทเรียนจากงานวิจัยครั้งนี้สะท้อนว่า การจัดการกับคดีลวงรักออนไลน์ไม่สามารถพึ่งพามาตรการทางกฎหมายหรือการบังคับใช้เพียงมิติเดียว หากต้องเสริมด้วยมาตรการเชิงสังคม จิตวิทยา และการสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทางดิจิทัลให้แก่ประชาชน การบูรณาการมาตรการทั้งเชิงโครงสร้าง กฎหมาย เทคโนโลยี และสังคมดังกล่าวจะนำไปสู่การบรรเทาความเสียหาย ลดจำนวนเหยื่อ และสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมไทยได้อย่างยั่งยืน

8. กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณคณะกรรมการเพื่อการวิจัยโรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ได้พิจารณาสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยในหัวข้อ “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ข้ามชาติประเภทลวงรักออนไลน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” จนงานวิจัยฉบับนี้สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุกประการ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ชัชชญา โสภาศิริทรัพย์, สุณีย์ กัลยะจิตร, และพัชราพรรณ นาคพงษ์. (2567). แนวทางป้องกันการตกเป็นเหยื่อหลอกรักออนไลน์ (Romance Scam). *วารสารกระบวนการยุติธรรม, 17*(3), 1-16.

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. (2562). *โครงการข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมเพื่อป้องกันและปราบปรามพิศวาสอาชญากรรม (romance scam) และแนวทางสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

นนทลัลน์ อนุรักษ์. (2566). *การลวงให้รักทางออนไลน์ (Romance scams): ความรู้และทัศนคติของกลุ่ม Generation X* (การค้นคว้าอิสระวารสารศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์บริหารการรับแจ้งความคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี. (2565). *ข้อมูลการแจ้งความออนไลน์ ยอดสะสมตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม – 9 มิถุนายน พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ. (2567). *สถิติร้องทุกข์ผ่าน ศปอส.ตร. ประจำปี พ.ศ. 2567*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2558). *นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558–2564.* กรุงเทพฯ: สภาความมั่นคงแห่งชาติ.

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2561). *การหลอกลวงทางอินเทอร์เน็ต (Scam).* สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2565, จาก https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/knowledge-sharing/articles/ความมนคงปลอดภย/การหลอกลวงทางอนเทอรเนต-(Scam).aspx

สุมนทิพย์ จิตสว่าง, ปิยะพร ตันณีกุล, และนัทธี จิตสว่าง. (2565). *โครงการอาชญากรรมข้ามชาติ: ภัยคุกคามประเทศไทยเกี่ยวกับแก๊งคอลเซ็นเตอร์: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

อารายฤทธิ์ พรหมมะ. (2565). *การรับรู้ข่าวสารอาชญากรรมทางเทคโนโลยีในรูปแบบวิธีหลอกรักออนไลน์ ทัศนคติต่อแอปพลิเคชันหาคู่ และพฤติกรรมการใช้งานของผู้บริโภค* (สารนิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Buchanan, T., & Whitty, M. T. (2014). The Online Dating Romance Scam: Causes and Consequences of Victimhood. Psychology, *Crime & Law, 20*(3), 261-283. https://doi.org/10.1080/1068316X.2013.772180

Buil-Gil, D., & Zeng, Y. (2022). Meeting You Was a Fake: Investigating the Increase in Romance Fraud During COVID-19. *Journal of Financial Crime, 29*(2), 460-475. https://doi.org/10.1108/JFC-02-2021-0042

Coluccia, A., Pozza, A., Ferretti, F., Carabellese, F., Masti, A., & Gualtieri, G. (2020). Online Romance Scams: Relational Dynamics and Psychological Characteristics of the Victims and Scammers. *Clinical Practice & Epidemiology in Mental Health, 16*, 24-35. https://doi.org/10.2174/1745017902016010024

Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, California: SAGE.

Federal Bureau of Investigation. (2021). *Romance Scams*. Retrieved January 9, 2023, from https://www.fbi.gov/scams-and-safety/common-scams-and-crimes/romance-scams

Hadnagy, C. (2018). *Social Engineering: The Science of Human Hacking*. Hoboken, New Jersey: Wiley.

INTERPOL. (2020a). *ASEAN Cyberthreat Assessment 2020: Key Insights from the ASEAN Cybercrime Operations Desk*. Lyon, France: INTERPOL.

INTERPOL. (2020b). *Financial Crime–Don't Become a Victim: Romance Scams*. Retrieved March 25, 2023, from https://www.interpol.int/Crimes/Financial-crime/Financial-crime-don-t-become-a-victim

Jaishankar, K. (2008). Space Transition Theory of Cybercrimes. In Schmalleger, F., & Pittaro, M. (Eds.). *Crimes of the internet* (pp. 283-301). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Jin, D. Y. (2016). *New Korean Wave: Transnational Cultural Power in the Age of Social Media*. Urbana, Illinois: University of Illinois Press.

Lichtenberg, P. A., Hall, L., Gross, E., & Campbell, R. (2019). Providing Assistance for Older Adult Financial Exploitation Victims: Implications for Clinical Gerontologists. *Clinical Gerontologist, 42*(4), 435-443. https://doi.org/10.1080/07317115.2019.1569190

Mitnick, K. D., & Simon, W. L. (2002). *The Art of Deception: Controlling the Human Element of Security*. Hoboken, New Jersey: Wiley.

National Fraud Intelligence Bureau. (n.d.). *Romance Fraud.* Retrieved February 14, 2023, from https://www.reportfraud.police.uk/romance-fraud/

Otmazgin, N. (2014). *Regionalizing Culture: The Political Economy of Japanese Popular Culture in Asia*. Honolulu, Hawaii: University of Hawai'i Press.

Rovinelli, R. J., & Hambleton, R. K. (1977). On the Use of Content Specialists in the Assessment of Content Validity. *Educational and Psychological Measurement, 37*(4), 849-856.

Whitty, M. T. (2013). The Scammers Persuasive Techniques Model: Development of A Stage Model to Explain the Online Dating Romance Scam. *British Journal of Criminology, 53*(4), 665-684. https://doi.org/10.1093/bjc/azt009

Whitty, M. T. (2019). Who Can Spot an Online Romance Scam? *Journal of Financial Crime, 26*(2), 623-633. https://doi.org/10.1108/JFC-06-2018-0053

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 139-182

The Implementation of ESG-Based Sustainable Growth Policies through Leadership in the Private Sector: A Case Study of Policy Adoption from the Stock Exchange of Thailand in Listed Companies

Piya Vittayavarotkit[1] and Anamai Damnet[2]

Received: 9 October 2025
Revised: 3 December 2025
Accepted: 15 December 2025

Abstract

Sustainable growth has become a central agenda for Thai publicly listed companies as the Stock Exchange of Thailand (SET) advances national sustainability policies through its ESG frameworks. However, the mechanisms through which these macro- level policies are translated into organizational practice remain insufficiently understood, particularly regarding the role of leadership. This study therefore examines: 1) the role of the Stock Exchange of Thailand in supporting the translation of sustainability policies into organizational practices, 2) the causal leadership factors influencing sustainable growth (ESG) in Thai publicly listed companies, and 3) how ESG policies are implemented through leadership within the private sector. An Explanatory Sequential Mixed-Methods design was employed. The quantitative phase surveyed 260 executives and employees from 228 THSI-certified companies and used confirmatory factor analysis and multiple regression to assess the predictive effects of leadership on ESG outcomes. The qualitative phase consisted of six semi-structured interviews across organizational levels to explore behavioral mechanisms underlying ESG implementation. Quantitative findings indicate that among the three leadership styles— Participative, Supportive, and Instrumental— only Instrumental Leadership demonstrates a statistically significant effect on ESG performance, showing a negative relationship ($\beta = -0.227$, $p = 0.004$) . Supportive and Participative Leadership exhibit positive but non- significant associations, suggesting that their influence on ESG outcomes may be indirect. Qualitative insights reveal that Supportive and Participative Leadership are highly valued within organizations, contributing to employee engagement, psychological safety, and cross- level collaboration. At the same time, Instrumental Leadership is perceived as facilitating structured planning and control. SET' s sustainability guidelines, ESG rating systems, and capacity- building programs create institutional pressures and incentives that support policy translation. The study

[1] Faculty of Hospitality Industry, Kasetsart University. E-mail: piya.v@ku.th
[2] Faculty of Hospitality Industry, Kasetsart University. E-mail: faasamd@ku.ac.th

contributes theoretically by conceptualizing leadership as a mediating mechanism linking national ESG policy to firm-level sustainability outcomes. Practically, it clarifies the specific leadership behaviors that facilitate effective ESG implementation. At the policy level, the findings provide evidence-based recommendations to strengthen SET and government mechanisms that promote ESG adoption and strengthening the long-term sustainability of Thailand's capital market.

Keywords ESG Implementation, Leadership, Sustainable Growth, Policy Adoption, SET

1. Introduction

The development of business organizations in the twenty-first century faces profound challenges stemming from global social, economic, and environmental transformations (Staniškis, 2022). Issues such as climate change, social inequality, and demands for transparency in corporate governance have created mounting pressures on the private sector to transition toward sustainable growth within the internationally recognized ESG (Environmental, Social, and Governance) framework (Bellandi, 2023).

In the Thai context, the Stock Exchange of Thailand (SET) plays a pivotal role in formulating policies and guidelines to encourage listed companies to operate responsibly across environmental, social, and governance dimensions, with the ultimate aim of generating long-term value for stakeholders (Sittichanbuncha, Silpcharu, & Wattanakomol, 2024). Nevertheless, implementing these policies at the organizational level continues to pose significant challenges (Tanjung, 2021). These include difficulties in interpreting and adapting ESG frameworks to specific business contexts, resource and expertise limitations, and the complex task of cultivating leadership that can drive systemic transformation (Worapongpat, Kenaphoom, Rasri, Bhalakula, & Swasthaisong, 2025).

Leadership, therefore, emerges as a critical mechanism linking the SET's macro-level policy frameworks to organizational-level practices (Guerrero, Khachikian, & Nair, 2021). Leaders with vision, communication skills, the ability to foster organizational cultures that support sustainability, and the capacity to mobilize stakeholder engagement ultimately determine whether ESG policies are successfully implemented in practice (Ajayi, 2024).

Against this backdrop, the present study investigates the advancement of sustainable growth through ESG frameworks mediated by leadership within the private sector (Kocmanová & Dočekalová, 2012). Drawing on the case of ESG policy implementation by the Stock Exchange of Thailand for listed companies (Kriengsuntikul & Banchuenvijit, 2025), this study aims to illuminate both the opportunities and constraints, while offering practical recommendations on how the private sector can more effectively integrate sustainability into its organizational practices (Rashed & Shah, 2021).

2. Research Objectives

(1) To examine the role of the Stock Exchange of Thailand in supporting the translation of sustainability policies into organizational practices.

(2) To investigate the causal leadership factors that influence sustainable growth (ESG) in publicly listed companies in Thailand.

(3) To analyze how sustainability (ESG) policies are implemented through leadership within the private sector.

3. Conceptual Review

This study adopts an integrated approach, combining the concepts of leadership, policy implementation, and sustainability/ESG, as each plays a crucial role in explaining how organizations are driven toward sustainability (Pratama, Gustomo, & Ghazali, 2022). Examining any single dimension in isolation would not provide a comprehensive understanding of the issue. Leadership refers to the roles and behaviors of executives that influence decision-making and shape the organizational climate (Saiti & Chletsos, 2024). At the same time, the policy implementation perspective helps to understand the mechanisms and processes that transform ESG policies from "statements on paper" into tangible actions. Meanwhile, the sustainability/ESG framework serves as the ultimate reference point, balancing economic, social, and environmental dimensions. Integrating these three perspectives facilitates the analysis of the gap between "policy" and "practice". It elucidates how leadership behaviors and management processes affect the success or failure of ESG initiatives in Thai organizations.

3.1 Leadership Concepts

Leadership has long been recognized as a central concept in management studies, as it constitutes a critical determinant of organizational direction, culture, and overall success (Bwonya, Ogutu, & Okeyo, 2020). Scholars have defined leadership in various ways; however, it can be broadly summarized as "the ability of an individual to influence, inspire, and guide a group of people toward the achievement of shared goals" (Bans-Akutey, 2021). Leadership is thus considered a pivotal factor that directly shapes managerial practices and the organizational climate. Over the decades, scholars have proposed different models and typologies of leadership, each reflecting orientations in management and leader–subordinate relations (Jerab & Mabrouk, 2023).

In addition to classical trait-based approaches, the Behavioral Leadership Theory provides a significant contribution by shifting attention from inherent leader characteristics to the observable behaviors that leaders exhibit in practice (Yukl, 1971). This perspective asserts that effective leadership is rooted in specific behavioral patterns, most notably task-oriented behaviors that focus on structuring work and achieving objectives, and relationship-oriented behaviors that emphasize support, communication, and the development of positive interpersonal interactions (Underdal, 1994). Pioneering studies from the Ohio State University further demonstrate that these behavioral dimensions strongly influence follower satisfaction, team cohesion, and organizational outcomes. By focusing on what leaders do rather than who leaders are, behavioral theories offer practical insights into how leadership can be learned, developed, and aligned with organizational goals. (Van Quaquebeke & Vogt, 2022).

Among contemporary classifications, Ogbonna and Harris (2000) distinguished leadership into three principal types, representing distinct approaches

to managing people and driving performance. These categories serve as a valuable framework for analyzing how leadership behaviors, especially those identified in behavioral theory, influence the adoption and implementation of sustainability-oriented practices within organizations. Participative Leadership - This style emphasizes employees' well-being and needs, fostering a friendly, inclusive work environment. Participative leaders actively involve subordinates in decision-making, thereby cultivating a sense of ownership and fostering positive motivation within teams (Wang, Hou & Li, 2022).

Supportive Leadership – Leaders adopting this style act as advisors, offering guidance and assistance to employees while being receptive to feedback and suggestions prior to making decisions. Such leaders build trust, encourage collaboration, and aim to enhance team morale and cohesion, ultimately strengthening employee engagement (Stein, Vincent-Hoeper, & Gregersen, 2020).

Instrumental Leadership - This approach is strongly oriented towards task accomplishment and organizational outcomes. Instrumental leaders rely on directive behaviors, structured planning, and performance monitoring to ensure that employees meet established objectives. This style is particularly suitable for organizations that prioritize efficiency and measurable results (Antonakis & House, 2014).

In summary, these three leadership styles reflect distinct approaches to people management, ranging from prioritizing employee relationships and well-being to providing guidance and support, and ultimately directing and driving employees toward performance outcomes. Each style plays a critical role in shaping organizational climate and influencing operational effectiveness. Leadership thus emerges as a crucial factor that bridges the gap between macro-level ESG policies and their practical implementation within organizations (Korankye, Hao, Borah, Odai, & Ahakwa, 2025). Although international scholarship has increasingly examined the role of leadership in advancing ESG (Al Amosh, 2026), significant gaps remain in the Thai context. A review of existing studies reveals that most research has focused primarily on ESG disclosure levels and financial outcomes, providing limited insights into how leadership behaviors contribute to the success or failure of ESG implementation (Cheungsirakulvit & Pranee, 2023). Furthermore, prior research has primarily focused on listed firms, thereby overlooking other organizational forms, such as family businesses and SMEs (Pacheco, 2025), whose leadership structures and organizational cultures differ substantially. Another critical limitation lies in the lack of theoretical integration: leadership theories are often examined separately from ESG studies, without explicit links being made between leadership styles—such as participative, supportive, or instrumental—and the effectiveness or shortcomings of ESG practices.

3.2 Policy Implementation Concepts

Policy implementation is a critical process that connects policy formulation with policy outcomes, underscoring that a well-designed policy alone cannot achieve the desired results without mechanisms to translate it into concrete, organizational, or operational practices (Sager & Gofen, 2022).

Scholars have identified two primary perspectives for studying policy implementation: the top-down and bottom-up approaches (Sabatier, 2005). The top-down perspective emphasizes the role of high-level policymakers, such as government agencies or regulatory authorities, who define explicit objectives and methods to ensure implementers can follow directives accurately (Imperial, 2021). In contrast, the bottom-up perspective focuses on the role of frontline implementers or organizational managers, who must often interpret and adapt policies to align with real-world operational contexts (Lipsky, 2010).

Implementation is inherently complex and contingent upon multiple factors, including the availability of sufficient resources, inter-agency coordination, and shared understanding among implementers (Pressman & Wildavsky, 1973). Building on this, Mazmanian and Sabatier (1983) developed the Framework for Implementation Analysis, highlighting that policy clarity, organizational capacity, and the broader political and social environment all significantly influence the success of policy implementation (Muthanna & Sang, 2023).

Furthermore, the success or failure of policy implementation depends on several critical elements, including the clarity and consistency of the policy, organizational resources and capabilities, leadership and management practices, and the influence of the external environment and stakeholder pressures (Mazmanian & Sabatier, 1983; Van Meter & Van Horn, 1975).

3.3 Sustainability Concepts

The concept of sustainability has evolved continuously to align with business contexts, particularly through its application within the ESG (Environmental, Social, and Governance) framework, which serves as a practical tool for organizations and investors to assess sustainability performance. ESG has gained widespread adoption due to its ability to link sustainability with organizational competitiveness and strategic risk management (Vittayavarotkit & Damnet, 2024). The environmental dimension encompasses resource management, energy use, greenhouse gas emissions, and environmental policies. The social dimension addresses labor protection, community development, diversity, and human rights. The governance dimension focuses on corporate governance, transparency, accountability, and organizational structures (Baker, Egan, & Sarkar, 2022).

Scholars have emphasized that sustainability not only generates positive social and environmental outcomes but also creates long-term economic value by enhancing investor confidence, strengthening corporate reputation, and improving

risk management practices (Bansal & DesJardine, 2014; Eccles, Ioannou, & Serafeim, 2014).

In the Thai context, sustainability has been operationalized through policies of the Stock Exchange of Thailand (SET), which encourage listed companies to adopt ESG principles aligned with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs). From the perspective of Stakeholder Theory (Freeman, 2023), organizations are viewed as entities embedded in a complex network of stakeholder relationships, where long-term success depends on their ability to respond to the interests, power dynamics, and legitimacy of multiple stakeholder groups. Accordingly, Thai firms are increasingly expected to create value not only for shareholders but also for employees, communities, regulators, customers, and the environment (Phillips, 2011). This theoretical lens emphasizes that ESG adoption is not merely a compliance-driven exercise but a strategic process of stakeholder value creation, conflict reconciliation, and responsiveness to societal expectations. It also suggests that firms with stronger stakeholder engagement mechanisms—such as transparent communication, participatory decision-making, and inclusive governance structures—tend to achieve more substantive sustainability outcomes (Jiang & Han, 2025).

However, despite clear policy direction, the effective implementation of sustainability policies continues to face challenges related to policy interpretation, resource availability, and the pivotal role of leadership in aligning organizational priorities with the diverse expectations of stakeholders and translating these into tangible ESG outcomes (Rattanakom, Nilapornkul, Suwanna, & Kongkaew, 2023).

In summary, the sustainability concept provides a critical framework that balances economic, social, and environmental considerations. Its application through ESG offers a practical pathway for organizations to adapt and create long-term value (Puangkum, Budsayaplakorn, & Sompornserm, 2024). This conceptual foundation underpins the present study, which aims to analyze the implementation of ESG policies in publicly listed companies, with leadership as a mediating factor.

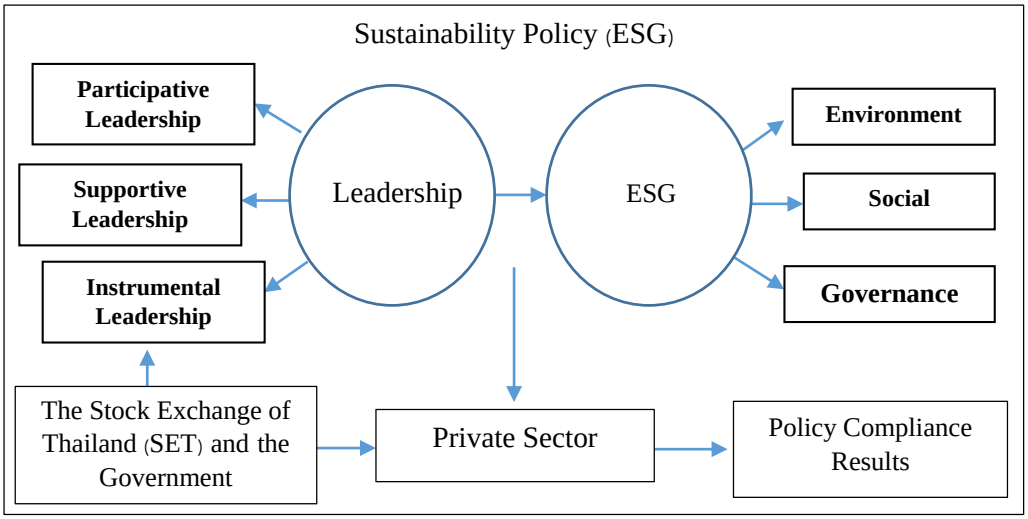
Integrating the concepts of leadership, policy implementation, and sustainability/ESG provides a significantly distinct analytical framework compared to previous research. Most prior studies have focused primarily on leadership and financial outcomes or organizational efficiency (Koene, Vogelaar, & Soeters, 2002). At the same time, ESG-related research has often emphasized disclosure levels or performance indices rather than the internal processes that generate actual results. Additionally, studies on policy implementation tend to focus on structures and procedures, overlooking the behavioral dimension of leadership that shapes policy implementation in practice. Therefore, linking these three concepts not only helps explain the processes that lead to the success or failure of ESG initiatives but also addresses the behavioral and process gaps that the existing literature has yet to cover fully. Moreover, this integrated framework contributes to the Thai context, where prior studies have predominantly examined listed companies, often

neglecting family-owned businesses and SMEs, which exhibit distinct leadership structures and organizational cultures. Consequently, this integrated conceptual framework plays a crucial role in generating new knowledge that systematically elucidates the role of leadership in successfully translating ESG policies into practice within the Thai organizational context.

4. Conceptual Framework

This study aims to understand the relationship between leadership and the implementation of Environmental, Social, and Governance (ESG) practices within organizations. The analysis is guided by two primary conceptual frameworks that capture both the causal relationships and policy implementation processes underlying the integration of ESG into organizational practices.

Figure 1: Framework: Policy Implementation and the Mediating Role of Leadership



Source: Own creation

This study aims to explain the relationship between different leadership styles and the achievement of ESG objectives across its three key dimensions. Participative Leadership, which emphasizes providing employees with opportunities to participate in decision-making, helps foster social engagement and organizational commitment, aligning with the social dimension of ESG. Supportive Leadership, which prioritizes caring for, attending to, and supporting employees, cultivates a friendly work environment and promotes human resource development, directly connecting with the social dimension and, to some extent, Governance. Instrumental Leadership, which focuses on setting clear goals, exercising control, and establishing structured systems, aligns with systematic management and

monitoring in the Governance dimension and facilitates efficient resource planning, thereby relating to the Environmental dimension. This framework illustrates that each leadership style impacts organizational sustainability differently and influences the process of translating ESG policies into practice.

The process begins with sustainability and ESG policies established by regulatory authorities, such as the Stock Exchange of Thailand (SET) and government agencies, which represent the macro-level guidelines. These policies are then transmitted to private-sector organizations, which must adapt and implement them in accordance with their specific contexts and strategic objectives. Leadership serves as a critical mediating variable, driving the translation of these policies into actionable practices at the operational level. The ultimate outcomes are reflected in actual ESG operations within organizations, manifested through sustainable environmental management, social responsibility initiatives, and transparent corporate Governance.

Integrating these two conceptual frameworks, the first emphasizes explaining the causal relationships between leadership types and ESG outcomes. In contrast, the second focuses on the policy process—from state and market-level policies to organizational adaptation through Leadership, culminating in practical ESG results. The study, therefore, proposes that Leadership is not only a behavioral factor directly affecting ESG achievement but also functions as a crucial mechanism for transmitting and driving sustainability policies into practice. This provides a more profound understanding, both theoretically and practically, of contemporary organizational applications.

5. Research Methodology

This study employs an Explanatory Sequential Mixed Methods Design comprising two distinct phases. The research begins with a quantitative phase to analyze and interpret statistically significant results, followed by a qualitative phase to validate and deepen the understanding of these findings (Sale, Lohfeld, & Brazil, 2002). This approach has gained widespread acceptance in academic research because it enhances the credibility of quantitative results and addresses challenges associated with applying findings to datasets with unbalanced characteristics or differing sample sizes across study phases (Teddlie & Tashakkori, 2003).

Phase 1: Quantitative Research

The quantitative phase involved conducting a survey using ESG ratings data from 228 companies recognized by the Thailand Sustainability Investment (THSI) awards in 2024. A total of 260 questionnaires were distributed to examine the causal factors of leadership that influence sustainable growth in publicly listed companies on the Stock Exchange of Thailand. Additionally, this phase analyzed the relationships between leadership styles and ESG performance outcomes.

The sample for this study was drawn from publicly listed companies recognized by the Thailand Sustainability Investment (THSI) Awards in the SET ESG Ratings 2024 (Stock Exchange of Thailand, n.d.-a). The distribution of companies across different industry groups is presented in Table 1.

Table 1: Data of distribution of Industry Groups Receiving SET ESG Ratings Awards, 2024

Sector	Company
Agro & Food Industry	29
Consumer Products	10
Financials	31
Industrials	34
Property & Construction	34
Resources	28
Services	43
Technology	19
Grand Total	**228**

Source: Own creation. (Stock Exchange of Thailand, n.d.-a).

Table 1 presents a descriptive overview of the distribution of companies receiving SET ESG Ratings Awards in 2024 across different industry groups. The table lists the number of firms recognized for their ESG practices within each sector, including Agro & Food, Consumer Products, Financials, Industrials, Property & Construction, Resources, Services, and Technology. A total of 228 companies received ESG recognition, providing an illustrative view of how ESG adoption is represented across Thailand's business sectors. This information serves as contextual data for understanding industry participation in ESG initiatives rather than as a statistical analysis of performance.

To rigorously assess leadership factors influencing corporate sustainability, this study employed a structured questionnaire utilizing a five-point Likert scale (1 = "Strongly Disagree" to 5 = "Strongly Agree"). The instrument captured multiple dimensions of leadership theoretically associated with sustainable organizational development, including strategic vision, ethical and responsible leadership, stakeholder-oriented practices, empowerment, and innovation-driven decision-making. Higher values indicate a stronger perception of leadership effectiveness in fostering long-term sustainability.

To complement the subjective evaluations, secondary data on sustainability performance were incorporated using Thai ESG information from the Stock

Exchange of Thailand (SET). The SET ESG Ratings—derived from firms' sustainability disclosures, greenhouse gas emission reporting, and value creation plans submitted via the SET information system—were converted into numerical values to ensure statistical comparability across variables. Companies rated AAA, AA, A, and BBB were assigned scores of 5, 4, 3, and 2, respectively, whereas firms without a defined rating were assigned a score of 1 (Stock Exchange of Thailand, n.d.-a). This transformation enabled the ESG performance indicator to be consistently integrated into the analytical model.

The combination of perceptual leadership assessments and objective ESG performance metrics provides a methodologically robust foundation for examining the extent to which leadership practices contribute to sustainable growth among publicly listed companies in Thailand. This dual-source approach enhances the model's validity and supports a more comprehensive understanding of leadership's role in driving sustainability outcomes. The sample for SPSS analysis to validate the research model comprises executives and employees from publicly listed companies certified by THSI in 2024, totaling 260 respondents, distributed across the respective industries (Stock Exchange of Thailand, n.d.-b). The questionnaire was designed to measure the causal factors linking leadership and ESG to sustainable growth in publicly listed companies on the SET. The questionnaire's reliability was evaluated using a Likert scale, and Confirmatory Factor Analysis (CFA) was conducted in SPSS (DiStefano, 2002) to assess construct validity and model fit (Schreiber, Nora, A., Stage, Barlow, & King, 2006). This multivariate statistical analysis enables the interpretation and reporting of survey data (Taherdoost, Sahibuddin, & Jalaliyoon, 2022), facilitating the selection of appropriate statistical methods and ensuring the accuracy of the constructs. For CFA, multi-item measurements were used, with linear relationships established between individual items and the scale mean or sum scores (Bull, Lee, Koh, & Poon, 2016)

Phase 2: Qualitative Research – Interviews with Executives and Employees

In the second phase, qualitative data was collected through interviews with executives, managers, and employees. The sample was stratified by organizational level into three groups, representing publicly listed companies on the Stock Exchange of Thailand (SET). Each group included six participants, comprising two senior executives, two mid-level managers, and two general employees.

The interviews were conducted informally, with each session lasting approximately 45 minutes per participant. This approach enabled the researcher to capture diverse perspectives and insights from respondents. Data analysis involved a factor extraction method to identify high-impact common factors, followed by interpretation and verification procedures to select relevant variables for construct development and naming (Pett, Lackey, & Sullivan, 2003).

This qualitative phase complemented the quantitative findings by providing a deeper understanding of leadership behaviors, organizational culture, and ESG implementation processes within Thai listed companies.

Phase 3: Integration of Findings

The third phase involved systematically integrating qualitative and quantitative findings to develop a comprehensive explanation of how leadership and organizational factors influence sustainable growth in SET-listed companies. The qualitative insights—derived from in-depth interviews with executives—were compared and triangulated with the quantitative results obtained from survey data and ESG performance indicators. Convergent themes, such as leadership's role in shaping strategic direction, fostering stakeholder engagement, and institutionalizing sustainability practices, were identified to validate and enrich the statistical relationships revealed in the model. Areas of divergence were further analyzed to refine the conceptual framework and clarify contextual factors specific to Thai publicly listed firms. This integrative process strengthened the study's overall explanatory power by linking empirical evidence with practitioner perspectives, yielding a more robust interpretation of leadership dynamics and sustainable organizational development.

6. Ethics Statement

This study complied with international ethical standards, including the Declaration of Helsinki, the Belmont Report, CIOMS Guidelines, ICH-GCP, and 45CFR 46.101(b). The research protocol (version 2.0, dated 16 July 2025) was reviewed by the Kasetsart University Research Ethics Committee (KUREC–KPS), which determined that the study was exempt from full review (Certificate of Exemption No. COE68/046). Participation was voluntary, informed consent was obtained, and no identifiable personal data were collected. Confidentiality was maintained throughout, and no continuing review was required per the exemption issued on 30 July 2025.

7. Quantitative Research

The quantitative phase of this study employed a structured questionnaire to examine how three leadership styles—Participative, Supportive, and Instrumental Leadership—impact sustainable growth and ESG performance in Thai listed companies. Data were collected from 260 respondents and analyzed using descriptive statistics, including means and standard deviations, followed by multiple regression, ANOVA, and coefficient tests to determine the strength, direction, and significance of the relationships among variables. This approach provides empirical evidence to explain the extent to which leadership behaviors contribute to sustainable organizational outcomes.

Table 2: **The Impact of Leadership on Sustainable Growth in Thai Listed Companies**

Questionnaire	Percentage of opinion					$\bar{X}$	Std. Deviation (SD)
	%Strongly Agree	%Agree	%Neutral	%Disagree	%Strongly Disagree		
Leaders provide opportunities for employees to participate in setting goals and work procedures.	25.0	**51.2**	14.6	8.1	1.2	3.91	0.904
Leaders seek input and opinions from team members before making important decisions.	24.2	**45.0**	22.7	6.9	1.2	3.84	0.910
Leaders involve employees in the work planning process.	32.7	**37.7**	24.6	4.6	0.4	3.98	0.892
Leaders encourage collaborative thinking, joint problem-solving, and shared decision-making.	34.2	**42.3**	18.1	4.6	0.8	4.05	0.882
Leaders value and respect perspectives from employees at all levels.	35.4	**38.5**	19.2	6.5	0.4	4.02	0.919
Leaders show concern for employees' mental well-being and overall welfare.	35.0	**43.8**	16.9	3.5	0.8	4.09	0.850
Leaders provide encouragement when employees face challenges or difficulties.	33.1	**47.3**	15.4	3.5	0.8	4.08	0.829
Leaders support the continuous development of employees' skills and potential.	**48.8**	34.2	12.3	3.1	1.5	4.26	0.900
Leaders create a warm and friendly work environment.	34.2	**37.7**	21.5	6.2	0.4	3.99	0.917

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 139-182

Table 2: **The Impact of Leadership on Sustainable Growth in Thai Listed Companies**

Questionnaire	Percentage of opinion					$\bar{X}$	Std. Deviation (SD)
	%Strongly Agree	%Agree	%Neutral	%Disagree	%Strongly Disagree		
Leaders listen to employees' personal issues or concerns with understanding.	25.0	**46.2**	25.0	2.7	1.2	3.91	0.840
Leaders set clear, measurable goals for work tasks.	38.1	**43.1**	11.5	6.5	0.8	4.11	0.904
Leaders plan human resources effectively to align with team objectives.	26.5	**51.9**	15.0	5.0	1.5	3.97	0.869
Leaders organize work systems and assign tasks with a focus on performance outcomes.	38.5	**48.1**	11.2	2.3	0.0	4.23	0.734
Leaders utilize data and performance evaluations to inform strategic decision-making.	36.5	**46.9**	14.6	1.5	0.4	4.18	0.761
Leaders manage personnel efficiently to achieve organizational objectives.	36.5	**49.6**	9.2	3.5	1.2	4.17	0.821

Source: Own creation

Table 2 presents the impact of Leadership on sustainable growth in Thai-listed companies, based on survey responses, categorized into three dimensions: Participative, Supportive, and Instrumental Leadership.

Participative Leadership, emphasizing employee involvement in decision-making and planning, showed mean scores ranging from 3.84 to 4.05, with SDs between 0.882 and 0.919. These results suggest a general tendency toward agreement, while the variability in SDs indicates that employees' perceptions differ.

Supportive Leadership, focusing on leaders' concern for employee well-being, encouragement, and continuous skill development, had mean scores from 3.91 to 4.26 (SD = 0.829 - 0.900). The highest-rated item, "Leaders support the continuous development of employees' skills and potential" ($\bar{X} = 4.26$, SD = 0.900), reflects a perception that investment in human capital is essential, with some diversity in responses.

Instrumental Leadership, characterized by clear goal setting, effective resource planning, and efficient personnel management, showed mean scores from 3.97 to 4.23, with SDs ranging from 0.734 to 0.904. The strongest indicator, "Leaders organize work and assign tasks with a focus on performance outcomes" ($\bar{X} = 4.23$, SD = 0.734), reflects general agreement with structured management practices. At the same time, variations in SD indicate differing perceptions among employees.

Overall, the survey responses suggest that a combination of participative, supportive, and instrumental leadership behaviors is generally perceived as contributing to sustainable organizational growth.

Table 3: Model Summary

Indicator	Measurement
R	.185
R Square (R^2)	.034
Adjusted R Square	.023
Std. Error of the Estimate	.610

Source: Own creation

Table 3 presents the Model Summary of the multiple regression analysis examining the association between three leadership styles (Participative, Supportive, and Instrumental) and ESG performance in Thai-listed companies. The correlation coefficient (R = 0.185) indicates a weak linear relationship between predicted and observed ESG values. $R^2 = 0.034$ suggests that the three leadership styles collectively account for only about 3.4% of the variance in ESG performance. The Adjusted $R^2 = 0.023$ shows minimal change when accounting for the number of predictors. The Standard Error of the Estimate (0.610) reflects the average

deviation of observed ESG values from predicted values. Overall, the model provides a preliminary indication of association between leadership behaviors and ESG outcomes, suggesting that other factors beyond these three leadership styles likely contribute to ESG performance.

Table 4: ANOVA Summary

ANOVA	SS	df	MS	F	Sig.
Regression	3.377	3	1.126	3.026	.030
Residual	95.238	256	.372		
Total	98.615	259			

Source: Own creation

Table 4 presents the ANOVA results for the multiple regression model predicting ESG performance from the three leadership styles. The overall model is statistically significant ($F(3, 256) = 3.026$, $p = 0.030$), indicating that, collectively, Participative, Supportive, and Instrumental Leadership show some association with ESG performance. However, the model's explanatory power is low ($R^2 = 0.034$), suggesting that only a small portion of variance in ESG is accounted for by these leadership styles. These results provide a preliminary view of potential influence rather than a strong causal relationship.

Table 5: Coefficients Summary

Independent variable	B	Std. Error	Beta	t	Sig.
(Constant)	5.033	.262	-	19.184	.000
Participative Leadership	.045	.071	.058	.643	.521
Supportive Leadership	.047	.072	.054	.647	.518
Instrumental Leadership	-.209	.071	-.227	-2.946	.004 (Statistical significance)

Source: Own creation

Table 5 presents the Coefficients Summary of the multiple regression examining the association between three leadership styles and ESG performance. Among the predictors, only Instrumental Leadership shows a statistically significant negative association with ESG performance ($\beta = -0.227$, $t = -2.946$, $p = 0.004$), suggesting that highly directive or control-focused leadership behaviors may be associated with lower ESG outcomes.

Participative Leadership and Supportive Leadership have slightly positive coefficients ($\beta = 0.058$ and 0.054, respectively), but these effects are not statistically significant ($p = 0.521$ and 0.518). This indicates that leadership behaviors emphasizing participation and support do not show a measurable association with ESG performance in this dataset.

Overall, the results suggest that leadership emphasizing procedural control may hinder ESG adoption, whereas participative and supportive behaviors, while generally positive, show only weak or non-significant associations. The regression model collectively explains a small portion of variance in ESG performance ($R = 0.185$, $R^2 = 0.034$, Adjusted $R^2 = 0.023$) and is statistically significant ($F = 3.026$, $p = 0.030$), providing a preliminary indication of the relationship between leadership and ESG outcomes.

Phase 1 results indicate that private-sector leadership is generally perceived as necessary for ESG implementation, with respondents showing a tendency toward agreement. The Stock Exchange of Thailand (SET) was also recognized as an essential institutional driver, providing standards and guidance that shape ESG practices. Although leadership factors were rated highly, regression analysis revealed that only Instrumental Leadership had a statistically significant negative association with ESG performance, suggesting that quantitative data alone may not fully explain the observed patterns. Phase 2 qualitative interviews further clarified these findings, showing that highly directive or control-oriented leadership behaviors may be associated with lower ESG adoption despite potential structural benefits.

8. Qualitative Research – Interviews with Executives and Employees

In the second phase of data analysis, a qualitative research approach was employed, utilizing semi-structured interviews and questionnaires (Qu & Dumay, 2011). The sample was stratified by organizational size into three groups, comprising executives and employees of publicly listed companies on the Stock Exchange of Thailand (SET). The participants were categorized into senior executives, middle-to-lower-level managers, and general staff, with a total of 6 participants: 2 from each group. The interview protocol was designed to analyze results in three sections across two companies. Specifically, the sample included two senior executives, two middle-level managers, and two general staff members. The semi-structured interviews provided in-depth qualitative insights into leadership practices, decision-making processes, and the translation of ESG policies into organizational operations.

Table 6: Position and Firm

Code	Position	Firm
S-1	Senior Vice President	Property & Construction
S-2	Head of Business Development	Property & Construction
S-3	Human Resources Manager	Services
S-4	Accounting Manager	Energy
S-5	Human Resources Officer	Energy
S-6	Accounting Officer	Property & Construction

Source: Own creation

Table 6 presents Position and Firm. Code refers to the unique identifier for each respondent, Position denotes the respondent's job title, and Firm indicates the type of industry or business to which they belong. The sample comprises three respondents from the Real Estate and Construction sector, two from the Energy sector, and one from the Services sector.

The sampling method employed in this study was purposive sampling, which selects companies that reflect industrial diversity (Rai & Thapa, 2015), including the Real Estate and Construction, Services, and Energy industries, directly relevant to environmental, social, and governance (ESG) issues. Additionally, the selected respondents represented three hierarchical levels: senior executives, middle-to-lower management, and general staff. This design ensures the collection of strategic perspectives, insights on strategy implementation, and operational-level viewpoints. By structuring the sample in this manner, the study achieves sufficient depth and diversity for qualitative analysis without redundancy. It also reflects the role of different leadership styles in systematically driving ESG initiatives within organizations.

Table 7: **Qualitative Interview Questions & Responses**

Code of Question	Question	Code of Answer	Answer	keyword
S-1	Which type of leadership do you think has the greatest impact on your organization's success, and why?	A-1	Encourages new learning and the expression of ideas.	- Promote work performance - Share opinions
S-1	How do you provide opportunities for employees to participate in decision-making? Can you provide examples of important decisions made in the past?	A-2	Provides opportunities to voice opinions and listen to team members.	- Share opinions
S-1	How do you prioritize supporting and developing employees? Are there any programs or activities in place?	A-3	Offers direct job-related training and opportunities to attend seminars on business and economic trends to stay updated with global developments.	- Encourage learning and training
S-1	Do you consider people management as a tool for achieving organizational goals important? Why or why not?	A-4	Very important, as it is necessary to oversee and ensure that work objectives are achieved.	- Supervise and ensure goals are achieved
S-2	Which type of leadership do you think has the greatest impact on your organization's success, and why?	A-5	Promotes mutual understanding among employees and encourages collaboration to work efficiently.	- Foster mutual understanding
S-2	How do you provide opportunities for employees to participate in decision-making? Can you provide examples of important decisions made in the past?	A-6	conducts regular work meetings and allows everyone to share their opinions to improve work outcomes.	- Share opinions / Participate in discussions
S-2	How do you prioritize supporting and developing employees? Are there any programs or activities in place?	A-7	Encourages training and learning opportunities with the company as much as possible.	- Promote training and development
S-2	Do you consider people management as a tool for achieving organizational goals important? Why or why not?	A-8	Important, because human resources play a crucial role in driving and enabling the organization to achieve its goals.	- Drive and achieve organizational objectives

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 139-182

Table 7: **Qualitative Interview Questions & Responses**

Code of Question	Question	Code of Answer	Answer	keyword
S-3	How does your supervisor communicate and assign tasks?	A-9	My supervisor communicates and delegates tasks by planning, holding daily team meetings, reporting progress every 2 days/week, and is always available for direct consultation if needed.	- Provide consultation / Guidance - Conduct team meetings collaboratively
S-3	Do you think your supervisor provides opportunities for you to participate in decision-making? How?	A-10	My supervisor provides opportunities for me to participate in decision-making, including studying internal and external factors, analyzing, planning, and presenting projects and initiatives to senior management for further decision-making	- Participate in decision-making
S-3	How has your supervisor supported your skill development or career growth?	A-11	The development approach of my supervisor follows a "Learning by Doing" method, involving participation in listening to opinions and decision-making by senior management within the organization, the corporate group, and leading external companies, as well as training programs planned by the organization for growth.	- Participate actively - Listen to opinions - Support training participation
S-3	Can you recall situations where your supervisor showed consideration for the feelings and needs of the team?	A-12	Regular discussions are held for **feedback** and **career planning** for each team member, while also supporting opportunities to participate in various organizational activities.	- Consider and listen to feedback

Table 7: **Qualitative Interview Questions & Responses**

Code of Question	Question	Code of Answer	Answer	keyword
S-4	How does your supervisor communicate and assign tasks?	A-13	The supervisor frequently calls for discussions, providing guidance on tasks and necessary corrections.	- Discuss and collaborate on problem-solving
S-4	Do you think your supervisor provides opportunities for you to participate in decision-making? How?	A-14	During team meetings, opinions are invited, and the team collaboratively sets work plans.	- Share opinions and work collaboratively
S-4	How has your supervisor supported your skill development or career growth?	A-15	Development is **blended**, including internal and external training, along with ongoing **coaching**.	- Develop through blended approaches
S-4	Can you recall situations where your supervisor showed consideration for the feelings and needs of the team?	A-16	The supervisor assists in solving problems whenever we cannot resolve them or face difficulties, providing immediate support.	- Assist in problem-solving
S-5	Do you think your supervisor takes good care of employees? What makes you feel that way?	A-17	The supervisor is very supportive, assisting with work as well as personal life when needed.	- Provide support
S-5	How does your supervisor provide guidance or assistance in your work?	A-18	Weekly one-on-one consultations are conducted, along with weekly team meetings.	- Give guidance / Consultation
S-5	Do you think your supervisor provides opportunities for you to express your opinions?	A-19	The supervisor provides opportunities to express opinions, is always open to inquiries, and clarifies what needs to be done to complete tasks successfully.	- Encourage open expression of opinions - Clarify tasks required for success
S-5	When you encounter problems at work, do you feel you can consult your supervisor?	A-20	Consultation is possible **both during and outside of working hours**.	- Offer consultation when needed

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 139-182

Table 7: **Qualitative Interview Questions & Responses**

Code of Question	Question	Code of Answer	Answer	keyword
S-6	Do you feel that your supervisor takes good care of the employees? What makes you feel that way?	A-21	Provides consistent encouragement, even when mistakes are made, giving opportunities to correct them.	- Provide encouragement
S-6	How does your supervisor provide guidance or support in your work?	A-22	When mistakes occur at work, the employee calls in to review and explain clear processes and methods.	- Explain processes and methods clearly
S-6	Do you think your supervisor provides opportunities for you to express your opinions?	A-23	Sometimes it allows opinions to be expressed mainly during meetings.	- Share opinions during meetings
S-6	When you encounter problems at work, do you feel you can consult your supervisor?	A-24	Consultation is possible, especially for tasks that cannot be resolved independently, requiring supervisor assistance.	- Offer work consultation and assistance in solving issues

Source: Own creation

Table 7 presents Qualitative Interview Questions & Responses. Supportive Leadership: Leaders provide continuous care, attention, and support for their team members' work. This includes regular coaching and mentoring (A-9, A-18, A-20, A-24), motivating the team (A-21), and assisting in problem-solving when team members face difficulties (A-16, A-17). Additionally, they promote professional development through training and learning opportunities (A-3, A-7, A-11, A-15). These actions reflect the leader's role as a supporter, both professionally and psychologically.

Participative Leadership: A key characteristic of participative leadership is enabling employees to engage in decision-making, share opinions, and collaborate. Examples include meetings for exchanging ideas (A-2, A-6, A-10, A-14, A-23), jointly planning projects or initiatives (A-10, A-14), and promoting feedback and career planning participation (A-12). These practices highlight the leader's emphasis on inclusiveness and fostering a sense of ownership within the team.

Instrumental Leadership: Instrumental or task-oriented leaders focus on planning, work control, and setting clear goals. Examples include communicating and directing work to achieve objectives (A-4, A-8, A-9, A-13), monitoring performance periodically (A-9), providing transparent processes and procedures (A-22), and measuring success quantitatively (A-22). This leadership style emphasizes systematic management and control to ensure tasks are completed as intended.

Table 8: **Comparison of Qualitative Interview Findings on Leadership Styles and Their ESG Linkages**

Key Issue	Supportive Leadership	Participative Leadership	Instrumental Leadership
Core Concept	Focus on caring, attentiveness, and supporting employees both professionally and emotionally.	Focus on providing opportunities for employees to participate, express opinions, and make decisions.	Focus on planning, setting goals, supervising work, and systematic management.
Leadership Role	Provide guidance and consultation (A-9, A-18, A-20)	Allow employees to voice their opinions (A-2, A-6, A-12, A-23)	Supervise and oversee tasks (A-4, A-8)
	Boost morale and motivation (A-21)	Involve employees in decision-making (A-10, A-14)	Provide work guidelines and follow-up (A-9, A-13)
	Assist in problem-solving (A-16, A-17)	Conduct meetings and collaborative planning (A-9, A-13, A-14)	Explain processes and procedures (A-22)
	Promote learning and training opportunities (A-3, A-7, A-11, A-15)		Measure success systematically (A-22)
Teamwork / Interaction with Team	Acts as a "supporter," providing help, encouragement, and development.	Acts as a "collaborator," working alongside employees and being open to their opinions.	Acts as a "task manager," supervising, monitoring, and focusing on results.
Impact on Employees	Employees feel secure, motivated, and developed.	Employees feel involved, take ownership of their work, and are motivated by their participation.	Work is structured and goal-oriented, but flexibility may be limited.
ESG Linkage	Social (S): Enhances fairness, morale, and a positive work environment	Governance (G) / Social (S): Participation motivates employees to support ESG initiatives from within	Governance (G) / Environment (E): Strengthens standardized ESG monitoring and risk reduction
Frequency of Occurrence	13	11	5

Source: Own creation

Table 8 presents the qualitative findings, which reveal distinct patterns in how different leadership styles contribute to ESG implementation. Supportive leadership emphasizes employee well-being, motivation, and professional growth, creating a positive work environment that strongly aligns with the Social (S) dimension. Participative leadership encourages open communication, shared decision-making, and collaborative planning, thereby enhancing organizational transparency and joint responsibility and closely supporting both Governance (G) and Social (S) outcomes. In contrast, Instrumental leadership focuses on structured planning, supervision, procedural clarity, and performance monitoring, which directly strengthens compliance, reporting, and systematic management associated with Governance (G) and Environmental (E) dimensions. Overall, supportive leadership contributes most to social sustainability, participative leadership reinforces governance through transparent and inclusive processes, and instrumental leadership enhances both governance and environmental performance through clear systems and control mechanisms.

Table 9: **Coding Frame for Qualitative Analysis (with ESG Linkages)**

Theme	Code	Meaning / Description	Example Keywords	Representative Responses (A-code)	ESG Linkage
Supportive Leadership	SL1	Provide guidance, coaching	guidance, consultation	A-9, A-18, A-20	Social (S): Enhances employee well-being, trust, and workplace fairness.
	SL2	Emotional support & morale boosting	encouragement, care	A-16, A-17, A-21	Social (S): Builds positive culture, strengthens engagement and retention.
	SL3	Assist in problem-solving	problem-solving	A-16, A-24	Social (S): Supports teamwork and minimizes conflict.
	SL4	Promote training & development	learning, training	A-3, A-7, A-11, A-15	Social (S): Builds ESG skills and sustainability awareness.
Participative Leadership	PL1	Encourage sharing opinions	openness, idea sharing	A-2, A-6, A-12, A-23	Governance (G) & Social (S): Promotes transparency and inclusive culture.
	PL2	Involving employees in decision-making	participation, collaboration	A-10, A-14	Social (S): Strengthens shared responsibility for ESG initiatives.
	PL3	Collaborative meetings & planning	team planning	A-9, A-13, A-14	Social (S): Enables joint planning for sustainability activities.
Instrumental Leadership	IL1	Plan, supervise, monitor work	control, structure	A-4, A-8	Governance (G): Ensures systematic, auditable ESG processes.
	IL2	Communicate clear tasks/processes	instructions, clarity	A-9, A-13, A-22	Governance (G) / Environment (E): Supports consistent procedures for ESG reporting.
	IL3	Set measurable goals	performance metrics	A-22	Governance (G): Facilitates tracking of ESG KPIs and compliance.

Source: Own creation

Table 9 presents the coding Frame for Qualitative Analysis (with ESG Linkages). The qualitative analysis identified three key leadership themes influencing ESG implementation: Supportive, Participative, and Instrumental Leadership.

(1) Supportive Leadership (Highest Frequency: 13 occurrences) Supportive Leadership emphasizes guidance, coaching, emotional support, and employee development, fostering trust, motivation, and a psychologically safe environment. This style strongly aligns with the Social (S) dimension by enhancing well-being, engagement, and employee growth.

(2) Participative Leadership (11 occurrences) Participative Leadership focuses on open communication, shared decision-making, and collaborative planning. It encourages ownership, teamwork, and active involvement in sustainability initiatives, supporting both Social (S) and Governance (G) dimensions by promoting inclusive governance and participation in ESG activities.

(3) Instrumental Leadership (5 occurrences) Instrumental Leadership involves structured planning, task supervision, and measurable performance management. This task-oriented style ensures operational efficiency, accountability, and compliance, aligning primarily with Governance (G) and indirectly supporting Environment (E) objectives through systematic monitoring of sustainability goals.

Overall, organizations employ a combination of these leadership styles. Supportive and Participative Leadership drives social engagement and collaborative governance, while Instrumental Leadership reinforces structured systems and accountability, creating a balanced framework for effective ESG implementation across all dimensions.

From the Phase 2 qualitative study, all leadership types were found to be important. Supportive and Participative Leadership were particularly significant for the social dimension of ESG, as leaders who support and care for employees enhance morale, facilitate development, and provide opportunities for involvement in decision-making, thereby fostering a transparent, fair organizational culture and promoting human capital potential. Conversely, Instrumental Leadership aligns with the Governance dimension of ESG, emphasizing planning, task control, and systematic management to ensure effective and auditable operations.

Furthermore, integrating these three leadership styles contributes to balance in the Environmental dimension by encouraging learning and development in sustainability practices, enabling employee participation in environmentally responsible initiatives, and establishing structured monitoring systems to achieve ESG objectives comprehensively. Thus, leaders across these dimensions play a crucial role in driving organizations toward sustainable growth.

Implementing Environment, Social, and Governance (ESG) policies in the private sector is crucial for balancing financial performance with social and environmental responsibility, especially in an era when stakeholders, including

investors, consumers, and regulatory authorities—demand sustainable business practices. Successfully operationalizing ESG requires comprehensive measures across policy, awareness-building, and Leadership. Supportive Leadership emphasizes caring for and motivating personnel to actively engage with sustainability goals, such as providing training and skill development on ESG topics (e.g., carbon footprint management or human rights-conscious business practices) (Stock Exchange of Thailand, n.d.-b) and fostering a culture that values sustainability through positive communication, recognition, and rewards, which enhances employee motivation and confidence in driving organizational sustainability.

Meanwhile, Instrumental Leadership focuses on establishing systems, rules, and control mechanisms to operationalize ESG policies effectively. This includes setting ESG-related key performance indicators (KPIs) for each department and implementing structured monitoring and progress reporting to ensure clarity, measurability, and continuity in sustainability initiatives.

9. Integration of Findings

The integration of quantitative and qualitative findings provides a comprehensive understanding of how leadership styles influence ESG implementation in Thai publicly listed companies.

(1) Quantitative Evidence

The SEM and multiple regression analyses revealed that among the three leadership styles—Participative, Supportive, and Instrumental—only Instrumental Leadership had a statistically significant negative impact on ESG performance ($\beta = -0.227$, $p = 0.004$). Participative and Supportive Leadership, although positively associated, did not show significant predictive power. Overall, the regression model explained a modest portion of the variance in ESG outcomes ($R^2 = 0.034$), suggesting that Leadership alone may not fully account for ESG performance and that other contextual factors may also be at play.

(2) Qualitative Insights

The qualitative analysis highlighted three leadership types: Supportive, Participative, and Instrumental. Supportive Leadership emerged most frequently, emphasizing guidance, emotional support, and employee development. Participative Leadership promoted collaboration, feedback, and engagement in decision-making, while Instrumental Leadership focused on goal setting, task supervision, and systematic management. These findings reflect employees' perceptions of leaders' behaviors and their direct influence on engagement and organizational sustainability practices, with each type influencing ESG implementation: Supportive fosters employee well-being (Social), Participative promotes collaboration and shared responsibility (Governance/Social), and Instrumental ensures systematic management and compliance (Governance/Environment).

(3) Integration and Interpretation

To deepen the understanding of how leadership influences ESG performance, this study integrates findings from both quantitative and qualitative analyses. While the quantitative results identify the statistical significance and predictive strength of each leadership style, the qualitative findings offer contextual insights into employees' experiences and perceptions of leadership behaviors within organizations. By comparing these two sets of results, the analysis provides a more comprehensive interpretation of how leadership practices shape sustainable growth, both directly through measurable outcomes and indirectly through cultural and behavioral mechanisms.

Table 10 presents an integrated Comparison Between Quantitative and Qualitative Findings on Leadership and ESG Outcomes. Supportive and Participative Leadership are highly valued by employees, fostering motivation, engagement, psychological safety, and collaboration. However, they do not significantly predict ESG performance, suggesting their influence occurs indirectly by shaping organizational culture, promoting responsible employee behaviors, and supporting long-term sustainability practices (Social (S) and Governance (G) dimensions). In contrast, Instrumental Leadership showed a significant adverse effect on ESG outcomes, indicating that overly task-focused or rigid leadership can hinder ESG adoption, despite improving operational control (Governance (G) / Environmental (E)). The integrated findings indicate that while quantitative data identify direct predictors of ESG performance, qualitative insights explain the behavioral and organizational mechanisms underlying it. A balanced leadership approach, combining supportive, participative, and appropriately applied instrumental behaviors, is essential for effective ESG implementation and sustainable growth.

Table 10: **Integrated Comparison Between Quantitative and Qualitative Findings on Leadership and ESG Outcomes**

Leadership Style	Quantitative Findings	Qualitative Findings	ESG Linkage	Integrated Interpretation
Supportive Leadership	▸ Highest mean scores (3.91 - 4.26) indicate strong organizational emphasis. ▸ No significant direct effect on ESG (p = .518).	▸ Frequently reported behaviors (SL1 - SL4): guidance, coaching, emotional support, problem-solving, training & development. ▸ Enhances morale, psychological safety, and employee development.	Social (S): Enhances employee well-being, trust, motivation, and team support.	Supportive Leadership strengthens employee engagement, motivation, and well-being, indirectly supporting ESG through fostering a committed, skilled, and psychologically safe workforce rather than directly affecting ESG metrics.
Participative Leadership	▸ High mean scores (3.84 - 4.05) indicate strong organizational presence. ▸ No significant direct effect on ESG (p = .521).	▸ Frequently observed behaviors (PL1 - PL3): openness, idea-sharing, joint planning, involvement in decision-making. ▸ Fosters collaboration, shared responsibility, and inclusion.	Governance (G) / Social (S): Promotes transparency, teamwork, participation, and inclusive culture that indirectly supports ESG initiatives.	Participative Leadership encourages employee ownership and collaborative culture, indirectly influencing ESG outcomes by embedding transparency, inclusion, and shared responsibility in organizational processes.
Instrumental Leadership	▸ Mean = 3.97 - 4.23. ▸ Significant negative effect on ESG (β = -0.227, p = .004).	▸ Less frequently described (IL1 - IL3): task supervision, structured planning, performance monitoring, KPI focus. ▸ Perceived as rigid and overly task-oriented.	Governance (G) / Environment (E): Supports systematic management, clear procedures, and compliance, but rigidity may limit ESG engagement and innovation.	Overly task-driven Instrumental Leadership may impede ESG implementation by limiting innovation, cross-functional collaboration, and learning, though it ensures structured governance and environmental compliance.
Overall Integration	Identifies direct predictive relationships with ESG.	Explains behavioral dynamics and team perceptions.	Social (S) / Governance (G) / Environmental (E): Each leadership type contributes differently to ESG dimensions.	Balanced leadership—combining supportive, participative, and appropriately applied instrumental behaviors is essential to promote employee engagement, organizational learning, and effective ESG performance across all dimensions.

Source: Own creation

10. Results and Discussion

Multiple regression analysis showed that leadership styles collectively explained a modest 3.4% of the variance in ESG performance ($R = .185$, $R^2 = .034$). Although predictive power was limited, ANOVA confirmed that the model was statistically significant, indicating leadership has a measurable, albeit small, impact. Instrumental leadership had the most potent effect, particularly on governance, while supportive and participative leadership demonstrated weaker but positive relationships with ESG outcomes. Qualitative interviews revealed that leadership influences ESG through policy interpretation, resource allocation, cultural alignment, and governance reinforcement—mechanisms that are not fully captured in survey-based regression analyses. This mixed-methods perspective helps explain why numerical relationships are statistically significant. However, the explained variance is low, as institutional pressures, stakeholder expectations, and organizational capacities beyond leadership shape ESG performance. Framed by Policy Implementation Theory and Sustainability Leadership Theory, leadership is interpreted as a mediator rather than a sole determinant of ESG outcomes (Gill, Moss, Beverly, & Thepthongsay, 2023). Instrumental leadership aligns with governance and disclosure requirements, whereas supportive and participative leadership enables social and cross-functional ESG practices. Overall, the integration of quantitative and qualitative findings demonstrates that leadership, while modest in statistical terms, is essential for translating SET sustainability policies into practice in Thailand's hierarchical, institutionally driven corporate context. Support from the Stock Exchange of Thailand in Policy Implementation

The Stock Exchange of Thailand (SET) plays a pivotal role as a regulatory and supportive body for sustainability standards (Tansuwan, Meeampol, Laohavichien, & Wannarat, 2025). By issuing sustainability reporting guidelines and ESG assessments, SET provides private-sector organizations with a clear operational framework. This support not only enhances transparency and investor confidence but also motivates organizations to recognize and adapt proactively to meet established standards—analysis of Sustainability Activities Driven by the Stock Exchange of Thailand. The Stock Exchange of Thailand (SET) provides training programs and knowledge-enhancement initiatives on ESG for executives and employees of listed companies. These programs aim to equip participants with the knowledge and skills necessary to integrate ESG principles into strategic planning and sustainable operational practices (Stock Exchange of Thailand, n.d.-b).

Thailand Sustainability Investment (THSI) Project. The "Thailand Sustainability Investment (THSI)" initiative serves as a key mechanism for recognizing and honoring companies that demonstrate outstanding ESG performance. This recognition incentivizes other organizations to enhance their sustainability standards to meet or exceed the established criteria. Capital Market

Measures to Support Sustainable Investment: The development of sustainable or ESG-focused investment funds enables investors to select companies that prioritize ESG principles. This creates positive pressure on the private sector to improve its ESG practices to attract investment (Liang, Cao, Tang, Hu, & Zhang, 2025).

Government Measures to Promote Public Investment in Sustainable Companies: Government policies, such as retirement savings funds linked to sustainable stocks or tax incentives for investing in ESG funds, encourage the public to invest in sustainable businesses. These measures reflect the integrated collaboration between the capital market and government authorities to promote sustainability (Beisengaliyev & Isabekovna, 2025).

Analysis of Leadership Influencing the Implementation of Sustainability (ESG) Policies. The quantitative analysis indicates that leadership factors associated with translating sustainability (ESG) policies into practice scored high to very high, with low standard deviations. This reflects a strong consensus among respondents regarding the critical role of leaders in promoting sustainability within organizations (Cahyono, Ramadhani, Rochmawati, Febriyanty, & Mas' ud, 2024). When classified by leadership style, Participative Leadership emerged as significant in terms of providing opportunities for employees at all levels to engage in shaping ESG initiatives. Such participation fosters acceptance and commitment to policies, reduces resistance to change, and motivates personnel to actively contribute to sustainability processes (Crosby, 2024).

Meanwhile, Supportive Leadership plays a vital role in creating a work environment conducive to sustainability by focusing on the care, guidance, and support of employees in terms of resources, knowledge, and morale. This leadership style fosters employees' confidence and readiness to adapt to ESG practices effectively. Instrumental Leadership emphasizes systematic management through rules, structured processes, and management tools, such as policy formulation, performance measurement, and compliance monitoring, in accordance with ESG standards. This approach enables organizations to implement sustainability initiatives in a concrete, measurable way. In summary, driving ESG initiatives does not rely solely on a single leadership style. Instead, it requires a combination of participation, which fosters acceptance; support, which motivates engagement; and systematic management, which ensures stability and continuity. Together, these three dimensions play a complementary role in ensuring that organizational sustainability policies are effectively implemented and yield tangible results (Boeske, 2023).

This study aimed to analyze the causal factors of leadership influencing sustainable growth (ESG) in listed companies on the Stock Exchange of Thailand, considering government policies, capital market support mechanisms, and leadership roles within organizations. The findings reveal significant academic and practical insights as follows.

(1) Role of the Government & Impact on ESG Implementation

The government, as a policymaker, plays a crucial role in driving ESG adoption. The study suggests that organizations require concrete support from the government, including the establishment of clear ESG reporting standards aligned with international norms, the implementation of tax incentives or investment benefits to encourage companies to adopt sustainable practices, and the promotion of green financing, such as green bonds or low-interest loans for environmentally friendly projects. These measures demonstrate that effective ESG implementation cannot occur without clear government guidance and direction (Chawarura, Sibanda, & Mamvura, 2025)

Table 11: Role of the Government

Stakeholder	Mechanism	Impact on ESG Implementation
Government	Policies, regulations, incentives, sustainability programs	Supports compliance, encourages long-term ESG adoption

Source: Own creation

Table 11 presents the government's role as a key stakeholder in driving ESG implementation. The government primarily operates through policies, regulations, incentives, and national sustainability programs, which collectively create an enabling environment for organizations to align with ESG expectations. These mechanisms not only support regulatory compliance but also encourage firms to adopt long-term sustainability practices by reducing uncertainties, shaping market behavior, and reinforcing accountability. As a result, governmental actions play a critical role in accelerating ESG integration across industries.

(2) Role of the Stock Exchange of Thailand (SET) & Impact on ESG Implementation

The Stock Exchange of Thailand (SET) plays a central role in promoting ESG adoption among publicly listed companies. Initiatives such as the Thailand Sustainability Investment (THSI) project, sustainability indices, and executive training programs provide guidance and incentives for firms to align their operational strategies with ESG criteria (Wicaksono, 2023).

Table 12: Role of the Stock Exchange of Thailand (SET) in promoting ESG adoption among publicly listed companies

Stakeholder	Mechanism	Impact on ESG Implementation
Stock Exchange of Thailand (SET)	• ESG guidelines • Thailand Sustainability Investment (THSI) recognition • Executive training programs for boards and managers • Sustainable investment platforms (e.g., sustainable funds, green bonds)	• Provides guidance and enhances corporate capacity to adopt ESG practices • Accelerates ESG integration in operational strategies • Strengthens market visibility, investor confidence, and long-term competitiveness • Serves as a pivotal intermediary linking national sustainability policies with practical corporate action

Source: Own creation

Table 12 presents the role of the Stock Exchange of Thailand (SET) in promoting ESG adoption among publicly listed companies. Through mechanisms such as ESG guidelines, Thailand Sustainability Investment (THSI) recognition, executive training programs for boards and managers, and sustainable investment platforms including green bonds and sustainable funds, the SET enhances corporate understanding and practical capacity to implement ESG practices. Collectively, these initiatives accelerate the integration of ESG principles into operational strategies, improve market visibility and investor confidence, and strengthen long-term competitiveness. In doing so, the SET functions as a pivotal intermediary, translating national sustainability policies into actionable corporate strategies and driving systemic ESG adoption across Thailand's corporate sector.

(3) Role of Leadership within Organizations & Impact on ESG Implementation

Leadership is a key mediator that ensures the successful implementation of ESG policies. Participative leadership encourages employees at all levels to engage in decision-making and planning, fostering acceptance and collaborative ESG implementation. Supportive leadership contributes to motivation and engagement by demonstrating care, facilitating professional development, and fostering a work environment that encourages participation in sustainability initiatives. Instrumental leadership establishes clear goals, operational systems, and data-driven strategic decision-making, enabling efficient and effective execution of ESG. The integration of all three leadership styles is a primary mechanism for transforming ESG policy concepts into tangible organizational practices (Castro, & Gradillas Garcia, 2022).

Table 13: Role of Leadership within Organizations & Impact on ESG Implementation

Leadership Style	Role within Organization	Impact on ESG Implementation
Participative Leadership	• Encourages employee involvement in decision-making and planning • Fosters collaboration and shared responsibility	• Increases acceptance of ESG initiatives • Promote collaborative implementation across all levels of the organization
Supportive Leadership	• Demonstrates care for employees • Facilitates professional development • Creating an encouraging work environment	• Motivates employees to engage in sustainability initiatives • Enhances overall engagement and commitment to ESG goals
Instrumental Leadership	• Establishes clear goals and operational systems • Drives data-driven decision-making • Ensures efficiency in execution	• Enables effective and efficient execution of ESG policies • Translates strategic ESG objectives into actionable practices

Source: Own creation

Table 13 presents the observed roles of leadership within organizations and their perceived influence on ESG implementation, based on qualitative analysis. Three leadership styles—participative, supportive, and instrumental—emerged as key mechanisms contributing to ESG adoption in complementary ways. Participative leadership was observed to encourage employee involvement, collaboration, and shared responsibility, which appeared to facilitate the consideration and discussion of ESG initiatives across organizational levels. Supportive leadership, characterized by care, encouragement, and professional development, seemed to motivate staff to participate in sustainability activities and reinforce commitment to ESG-related goals. Instrumental leadership provided structure through clear goals, operational systems, and data-informed decision-making, suggesting a pathway for translating strategic ESG objectives into actionable practices. Together, these leadership styles create an organizational environment that appears conducive to the ongoing integration of ESG principles.

(4) Outcomes of ESG Policy Implementation

The implementation of ESG policies through leadership, coupled with support from the government and capital markets, has prompted significant adaptation in the private sector. Companies have prepared ESG reports, restructured operations to align with sustainability principles, and created shared value across economic, social, and environmental dimensions. The benefits of ESG

implementation include enhanced organizational credibility, increased competitiveness, investor attraction, and mitigation of environmental and social risks. However, challenges remain, such as the costs associated with adaptation and the complexity of ESG data collection and reporting, which require ongoing support and capacity development (Pimpa, 2025).

Table 14: Outcomes of ESG Policy Implementation

Category	Description
Benefits	Enhanced corporate credibility, investor confidence, long-term value creation
Impacts	Increased employee engagement, innovation, operational efficiency
Challenges	Resource allocation, balancing short-term profitability vs. long-term sustainability, behavioral change in employees

Source: Own creation

Table 14 presents the outcomes of ESG policy implementation, highlighting the benefits, impacts, and challenges that emerge as organizations adopt sustainability practices. The benefits encompass enhanced corporate credibility, strengthened investor confidence, and improved long-term value creation, reflecting how ESG integration contributes to organizational resilience and market trust. In terms of impacts, ESG initiatives promote greater employee engagement, stimulate innovation, and improve operational efficiency, demonstrating that sustainability practices can generate both human and process-level improvements. However, several challenges persist, including the need for careful resource allocation, tensions between short-term profitability and long-term sustainability commitments, and the behavioral adjustments required among employees to support ESG-driven change. Collectively, these outcomes illustrate the multifaceted effects of ESG implementation on organizational performance and culture.

This study demonstrates that leadership is a key mechanism translating ESG policies into operational practice. Evidence shows that effective ESG implementation in Thai firms is shaped by three interconnected drivers: governmental policy support, capital-market mechanisms provided by the Stock Exchange of Thailand, and organizational leadership that operationalizes ESG strategies. Together, these elements generate tangible benefits and organizational impacts while presenting strategic and behavioral challenges. The integration of these multilevel drivers enables firms to balance profitability with social and environmental responsibility, thereby strengthening the foundation for long-term sustainable growth.

11. Recommendations

Leadership influences ESG through policy interpretation, resource allocation, cultural alignment, and governance reinforcement mechanisms not fully captured by survey-based models. Framed by Policy Implementation Theory and Sustainability Leadership Theory, leadership serves as a mediator, translating SET sustainability policies into practice within Thailand's hierarchical and institutionally driven corporate context. Empirical findings indicate that all three leadership styles, Participative, Supportive, and Instrumental, play complementary roles in driving ESG initiatives: participative leadership fosters employee engagement, supportive leadership enhances motivation and morale, and instrumental leadership ensures systematic implementation. These findings emphasize that practical leadership behaviors exert a greater influence than personal traits alone. Based on these findings, the following recommendations are made.

(1) Strengthen leadership development programs. Develop leaders capable of facilitating engagement, providing supportive environments, and implementing systematic ESG processes. Moreover, ensure that leadership programs enhance understanding of policy translation, strategic ESG planning, and governance reinforcement.

(2) Enhance government support mechanisms. Provide clear ESG policies, financial incentives, tax benefits, and green financing options to encourage adoption.

(3) Leverage capital market mechanisms. Utilize SET programs, ESG guidelines, THSI recognition, executive training, and sustainable investment tools to accelerate ESG integration. Moreover, develop a sustainability ranking system for listed companies. Comparable to global indices (e.g., DJSI) to enhance competitiveness and attract foreign investment.

(4) Promote organizational integration of ESG. Embed ESG practices into operational processes, including reporting, ESG committees, and organizational restructuring aligned with ESG standards.

In summary, the study proposes a mediating leadership framework, in which leadership connects ESG policy formulation and organizational strategy with actual sustainability outcomes and business results at the operational level. This framework addresses a theoretical gap by explaining how leaders translate policy intentions into tangible organizational results.

12. Future Research

(1) Comparative studies across industries to identify which leadership strategies are most effective in different organizational contexts.

(2) Longitudinal studies examining the long-term effects of ESG implementation on organizational competitiveness at regional and international levels.

(3) Policy-focused research on how multi-stakeholder collaboration, including government, stock exchanges, and academia, can enhance ESG adoption.

(4) Government incentives and policies that effectively promote sustainable development and corporate ESG initiatives.

(5) Stock Exchange of Thailand (SET) mechanisms to support sustainable investments and strengthen ESG-related capital market practices.

(6) Academic studies to explore leadership as a key driver of ESG implementation and organizational sustainability.

13. Summary

This study examines the role of leadership in driving sustainability (ESG) policies within organizations, with a particular focus on publicly listed companies in Thailand. Guided by the research objectives, the study investigates: 1) the role of the Stock Exchange of Thailand (SET) in supporting the translation of sustainability policies into organizational practices, 2) the causal leadership factors influencing sustainable growth (ESG), and 3) the processes through which ESG policies are implemented through leadership. The findings reveal that all three leadership styles play complementary roles in enabling ESG implementation. Participative leadership fosters employee engagement and acceptance of ESG initiatives; supportive leadership enhances motivation, morale, and access to resources; and Instrumental leadership ensures the systematic, rules-based execution of sustainability practices. Practical leadership behaviors were found to exert a more decisive influence than leaders' personal traits, positioning leadership as a mechanism that translates policy intentions into tangible organizational sustainability outcomes. Furthermore, the study highlights the critical support from SET and government policies, emphasizing that effective ESG adoption requires integrating leadership, institutional guidance, and capital market mechanisms. Directions for future research include comparative studies across industries, longitudinal assessments of ESG implementation on organizational competitiveness, and investigations into the role of multi-stakeholder collaboration in promoting sustainability practices.

References

Ajayi, O. A. (2024). *Implementing Environmental, Social, and Governance (ESG) Principles in Organizations: The Role of Leadership and Impacts on Corporate Financial Performance* (Doctoral dissertation), Case Western Reserve University.

Al Amosh, H. (2026). Government-to-Boardroom Transition: Implications for ESG in Corporate Leadership. *Journal of Management and Governance, 30*(3), 833-859. https://doi.org/10.1007/s10997-025-09763-x

Antonakis, J., & House, R. J. (2014). Instrumental Leadership: Measurement and Extension of Transformational–Transactional Leadership Theory. *The Leadership Quarterly, 25*(4), 746-771. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2014.04.005

Baker, M., Egan, M. L., & Sarkar, S. K. (2022). *How Do Investors Value ESG?* (NBER Working Paper No. 30708). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w30708

Bans-Akutey, A. (2021). The Path-Goal Theory of Leadership. *Academia Letters, 2*(748), 1-7. https://doi.org/10.20935/AL748

Bansal, P., & DesJardine, M. R. (2014). Business Sustainability: It Is About Time. *Strategic Organization, 12*(1), 70-78. https://doi.org/10.1177/1476127013520265

Beisengaliyev, B., & Isabekovna, K. S. (2025). Government Roles and Public Investment Strategies in Economic Development. *SHS Web of Conferences, 212*, 04061. https://doi.org/10.1051/shsconf/202521204061

Bellandi, F. (2023). Equilibrating Financially Sustainable Growth and Environmental, Social, And Governance Sustainable Growth. *European Management Review, 20*(4), 794-812. https://doi.org/10.1111/emre.12554

Boeske, J. (2023). Leadership Towards Sustainability: A Review of Sustainable, Sustainability, and Environmental Leadership. *Sustainability, 15*(16), 12626. https://doi.org/10.3390/su151612626

Bull, R., Lee, K., Koh, I. C., & Poon, K. L. (2016). Confirmatory Factor Analysis of the Strengths and Difficulties Questionnaire in Singaporean Kindergartners. *Child: Care, Health and Development, 42*(1), 109-116. https://doi.org/10.1111/cch.12288

Bwonya, J. E., Ogutu, P. M., & Okeyo, D. W. O. (2020). Leadership Style, Organizational Culture and Performance: A Critical Literature Review. *Journal of Human Resource & Leadership, 4*(2), 48-69. https://stratfordjournalpublishers.org/journals/index.php/journal-of-human-resource/article/view/507

Cahyono, P., Ramadhani, A. D., Rochmawati, I., Febriyanty, P., & Mas'ud, A. K. (2024). Leadership and ESG-based Innovation (Environmental, Social, Governance): Implications for SME Performance in the Start-up

Environment. *Journal of Contemporary Administration and Management (ADMAN), 2*(3), 591-599. https://doi.org/10.61100/adman.v2i3.202

Castro, A., & Gradillas Garcia, M. (2022). Insights into Successful ESG Implementation in Organizations. *Journal of Financial Transformation, 56*, 168-176. https://www.capco.com/capco-institute/journal-56-esg/insights-into-successful-esg-implementation-in-organizations

Chawarura, W. I., Sibanda, M., & Mamvura, K. (2025). An Assessment of the Roles of the Government, Regulators, and Investors in ESG Implementation in South Africa: A Scoping Review. *Administrative Sciences, 15*(6), 220. https://doi.org/10.3390/admsci15060220

Cheungsirakulvit, T., & Pranee, S. (2023). Integrative ESG Strategies: Transformative Leadership and Stakeholder Engagement in Thailand's Corporate Landscape. In *Proceedings of the 2023 International Conference on Creativity, Management, Education, Technology and Sciences* (pp. 376-381). Bangkok, Thailand: Education Studio (Thailand) Co., Ltd. https://doi.org/10.62788/XzNk6Qy

Crosby, T. M. (2024). *How Leaders Make Sense of ESG to Lead Sustainable Businesses: Multiple Case Studies* (Doctoral dissertation), Southeastern University. https://firescholars.seu.edu/org-lead/37

DiStefano, C. (2002). The Impact of Categorization with Confirmatory Factor Analysis. *Structural Equation Modeling, 9*(3), 327-346. https://doi.org/10.1207/S15328007SEM0903_2

Eccles, R. G., Ioannou, I., & Serafeim, G. (2014). The Impact of Corporate Sustainability On Organizational Processes and Performance. *Management Science, 60*(11), 2835-2857. https://doi.org/10.1287/mnsc.2014.1984

Freeman, R. E. (2023). The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions. In Edward, R. (Ed.). *Freeman's Selected Works On Stakeholder Theory and Business Ethics* (pp. 119-132). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.

Gill, A., Moss, R., Beverly, D., & Thepthongsay, T. (2023). The Power of Culture: How Passion, Trust, and Ethical Leadership Impact Environmental, Social, And Governance (ESG) Outcomes. In *Proceedings of the Twelfth International Conference on Engaged Management Scholarship.* Rochester, NY: Social Science Research Network (SSRN). https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4322720

Guerrero, E. G., Khachikian, T., & Nair, M. (2021). Evidence-based Macro Practice. In *Encyclopedia of Social Work*. New York, NY: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199975839.013.1418

Imperial, M. T. (2021). Implementation Structures: The Use of Top-Down and Bottom-Up Approaches to Policy Implementation. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. New York, NY: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1750

Jerab, D., & Mabrouk, T. (2023, September 17). *The Role of Leadership in Changing Organizational Culture*. Rochester, NY: Social Science Research Network. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4574324

Jiang, Y., & Han, F. (2025). The Impact of Management Compliance Attention and Board Faultlines Strength on ESG Performance: Evidence from Chinese Listed Companies. *PLOS ONE, 20*(8), e0331004. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0331004

Kocmanová, A., & Dočekalová, M. (2012). Construction of the Economic Indicators of Performance in Relation to ESG Factors. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 60*(4), 195-206. https://doi.org/10.11118/actaun201260040195

Koene, B. A., Vogelaar, A. L., & Soeters, J. L. (2002). Leadership Effects On Organizational Climate and Financial Performance: Local Leadership Effect in Chain Organizations. *The Leadership Quarterly, 13*(3), 193-215. https://doi.org/10.1016/S1048-9843(02)00103-0

Korankye, B., Hao, Y., Borah, P. S., Odai, L. A., & Ahakwa, I. (2025). Transformational Leadership, ESG Performance, Corporate Reputation and Competitive Advantage: A Serial Mediation Model. *Business Process Management Journal, 31*(6), 2182-2203. https://doi.org/10.1108/BPMJ-08-2024-0692

Kriengsuntikul, C., & Banchuenvijit, W. (2025). Relationship between ESG and Financial Performance: A Study of Listed Companies on the Stock Exchange of Thailand in SET ESG Index. *Journal of Family Business & Management Studies, 17*(1), 75-93. https://doi.org/10.14456/fbms.2025.3

Liang, K., Cao, Z., Tang, S., Hu, C., & Zhang, M. (2025). Evaluating the Influence of ESG Performance on Green Technology Innovation: Based on Chinese A-Share Listed Companies. *Sustainability, 17*(3), 1085. https://doi.org/10.3390/su17031085

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy.* Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

Muthanna, A., & Sang, G. (2023). A Conceptual Model of the Factors Affecting Education Policy Implementation. *Education Sciences, 13*(3), 260. https://doi.org/10.3390/educsci13030260

Ogbonna, E., & Harris, L. C. (2000). Leadership Style, Organizational Culture and Performance: Empirical Evidence from UK Companies. *The International Journal of Human Resource Management, 11*(4), 766-788. https://doi.org/10.1080/09585190050075114

Pacheco, G. M. (2025). Implementation of ESG Metrics in Smes: Leadership, Governance, and Organizational Development Toward Business

Sustainability. *Lex Localis*, *23*(S4), 2414-2429. https://doi.org/10.52152/9y5s5c69

Pett, M. A., Lackey, N. R., & Sullivan, J. J. (2003). *Making Sense of Factor Analysis: The Use of Factor Analysis for Instrument Development in Health Care Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Phillips, R. A. (Ed.). (2011). *Stakeholder Theory*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Pimpa, N. (2025). Environmental, Social, and Governance Communication and Actions in Thailand: Opportunities and Challenges. *Frontiers in Communication, 10,* Article 1543893. https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1543893

Pratama, V. P., Gustomo, A., & Ghazali, A. (2022). Sustainability-driven Enterprise: A Literature Review on Organizational Capabilities. Indonesian *Journal of Sustainability Accounting and Management, 6*(1), 147-167. https://doi.org/10.28992/ijsam.v6i1.587

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.

Puangkum, P., Budsayaplakorn, S., & Sompornserm, T. (2024). The Impact of ESG Performance Indicators on the Market Capitalization of Listed Companies in the Stock Exchange of Thailand. *Procedia of Multidisciplinary Research, 2*(7), Article 41.

Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The Qualitative Research Interview. *Qualitative Research in Accounting & Management, 8*(3), 238-264. https://doi.org/10.1108/11766091111162070

Rai, N., & Thapa, B. (2015). A Study On Purposive Sampling Method in Research. *Kathmandu School of Law Review, 5*(1), 8-15.

Rashed, A. H., & Shah, A. (2021). The Role of Private Sector in The Implementation of Sustainable Development Goals. *Environment, Development and Sustainability, 23*(3), 2931-2948. https://doi.org/10.1007/s10668-020-00718-w

Rattanakom, S., Nilapornkul, N., Suwanna, T., & Kongkaew, T. (2023). ESG Performance Impacting on Systematic Risk of the Listed Companies on the Stock Exchange of Thailand. *RMUTT Global Business Accounting and Finance Review, 7*(2), 36-47. https://doi.org/10.60101/gbafr.2023.271107

Sabatier, P. (2005). From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey. In Gornitzka, A., Kogan, M., & Amaral, A. (Eds.). *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation* (pp. 17-34). Dordrecht, Netherlands: Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_2

Sager, F., & Gofen, A. (2022). The Polity of Implementation: Organizational and Institutional Arrangements in Policy Implementation. *Governance, 35*(2), 347-364. https://doi.org/10.1111/gove.12677

Saiti, A., & Chletsos, M. (2024). *Management and Economics of Education: The Application of Managerial and Economic Principles in the Education System*. Cham, Switzerland: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59527-1_5

Sale, J. E., Lohfeld, L. H., & Brazil, K. (2002). Revisiting the Quantitative–Qualitative Debate: Implications for Mixed-Methods Research. *Quality and Quantity, 36*, 43-53. https://doi.org/10.1023/A:1014301607592

Schreiber, J., Nora, A., Stage, F., Barlow, L., & King, J. (2006). Confirmatory Factor Analyses and Structural Equations Modeling: An Introduction and Review. *Journal of Educational Research, 99*(6), 323-338. https://doi.org/10.3200/JOER.99.6.323-338

Sittichanbuncha, S., Silpcharu, T., & Wattanakomol, S. (2024). Management Guidelines for Listed Companies On the Stock Exchange of Thailand for Moving Towards Sustainability. *ABAC Journal*, *44*(4), 469-482. https://doi.org/10.59865/abacj.2024.44

Staniškis, J. K. (2022). *Transformation of Business Organization Towards Sustainability: Systems Approach*. Cham, Switzerland: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93298-5_3

Stein, M., Vincent-Hoeper, S., & Gregersen, S. (2020). Why Busy Leaders May Have Exhausted Followers: A Multilevel Perspective on Supportive Leadership. *Leadership & Organization Development Journal, 41*(6), 829-845. https://doi.org/10.1108/LODJ-11-2019-0477

Stock Exchange of Thailand. (n.d.-a). *SET ESG Ratings*. Retrieved October 30, 2025, from https://setsustainability.com/ESG-ratings

Stock Exchange of Thailand. (n.d.-b). *SET ESG Ratings*. Retrieved October 30, 2025, from https://setsustainability.com/libraries/1258/item/set-esg-ratings

Taherdoost, H., Sahibuddin, S., & Jalaliyoon, N. (2022). Exploratory Factor Analysis: Concepts and theory. *Advances in Applied and Pure Mathematics, 27*, 375-382. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4178683

Tanjung, M. (2021). Can We Expect Contribution from Environmental, Social, Governance Performance to Sustainable Development? *Business Strategy & Development, 4*(4), 386-398. https://doi.org/10.1002/bsd2.165

Tansuwan, R., Meeampol, S., Laohavichien, T., & Wannarat, S. (2025). The Relationship Between Environmental Accounting Information Disclosure and Corporate Sustainability in Companies Listed on the Stock Exchange of Thailand. *Journal of Business, Innovation and Sustainability, 20*(2), 56-71. https://doi.org/10.71185/jbis.2025.276732

Teddlie, C., & Tashakkori, A. (2003). Major Issues and Controversies in The Use of Mixed Methods. In Tashakkori, A., & Teddlie, C. (Eds.). *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research* (pp. 13–50). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Underdal, A. (1994). Leadership Theory. In Zartman, W. I. (Ed.). *International Multilateral Negotiation* (pp. 178-197). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society, 6*(4), 445-488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Van Quaquebeke, N., & Vogt, C. (2022). Leadership Behaviour: Revisiting the Ohio State Studies. In Steffens, N. K., Rink, F., & Ryan, M. K. (Eds.). *Organisational Psychology: Revisiting the Classic Studies* (pp. 163-182). London, England: SAGE Publications.

Vittayavarotkit, P., & Damnet, A. (2024). Sustainable Development (Esg) of the Organization Through the Process of Improving the Corporate Culture of Public Companies on the Stock Exchange of Thailand. *Sarasas Journal of Humanities and Social Science, 10*(1), 382-396. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/svittj/article/view/269289

Wang, Q., Hou, H., & Li, Z. (2022). Participative Leadership: A Literature Review and Prospects for Future Research. *Frontiers in Psychology, 13*, 924357. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.924357

Wicaksono, K. A. (2023). The Impact of Green Bond Issuance and ESG Performance On Firm Profitability: Evidence from Listed Companies in China, South Korea and Thailand. *Cakrawala Repositori IMWI, 6*(6), 2604-2628. https://doi.org/10.52851/cakrawala.v6i6.575

Worapongpat, N., Kenaphoom, S., Rasri, W., Bhalakula, A., & Swasthaisong, S. (2025). The Role of Leadership Based On The ESG Framework in Influencing the Performance Efficiency of Local Employees: A Case Study of Mueang District, Maha Sarakham Province. *Journal of Public and Private Issues, 2*(3), 147-158. https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi/article/view/993

Yukl, G. (1971). Toward a Behavioral Theory of Leadership. *Organizational Behavior and Human Performance, 6*(4), 414-440. https://doi.org/10.1016/0030-5073(71)90026-2

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 183-212

ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ[1]

รักษนันท์ สิทธิผดุง[2] และออมสิน จตุพร[3]

วันที่รับบทความ: 29 กรกฎาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 14 ตุลาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 12 พฤศจิกายน 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการก่อตัวและปฏิบัติการความรู้ของเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับเยาวชนในพื้นที่ภาคเหนือ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติการระดับนโยบาย ผู้ปฏิบัติการระดับภูมิภาค นักครุศึกษา ตลอดจนครูและนักเรียนใน 6 พื้นที่ปฏิบัติการร่วมกับการสังเกตและการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือก่อตั้งขึ้นบนรากฐานของเครือข่ายครู Thai Civic Education ภาคเหนือ (TCE ล้านนา) ในชื่อ “ครูผู้สร้างพลเมือง” ที่ผ่านการอบรมและขับเคลื่อนการทำงานด้านการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่เชื่อมโยงกับมิติด้านพหุวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน และการรู้เท่าทันสื่อร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การหนุนเสริมจากองค์กรภาครัฐ ภาคประชาสังคม สถาบันการผลิตครู และเครือข่ายการทำงานด้านการศึกษา ที่ยกระดับเครือข่ายครูและเครือข่ายนักเรียนมาสู่ “เครือข่ายเยาวชนพลเมือง” โดยมีครูเป็นผู้กระทำการหลักที่เชื่อมเครือข่ายระหว่างโรงเรียน ชุมชน และองค์กรในพื้นที่วิจัย ก่อให้เกิดปฏิบัติการของความรู้ที่นำไปสู่การสร้างพลเมืองให้มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม และมุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคมตามแบบพลเมือง ซึ่งเป็นกรอบคิดที่ใช้ในการออกแบบปฏิบัติการเรียนรู้และกำกับบทบาท “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” ที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ปฏิบัติการ ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้แบบข้ามศาสตร์ระหว่างเครือข่ายผู้ปฏิบัติการที่หลากหลาย

คำสำคัญ ความเป็นพลเมือง, เครือข่ายการเรียนรู้, ผู้ปฏิบัติการ, ชุมชน, วัฒนธรรม

---

[1] บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย” ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

[2] คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: raksanan_s@cmu.ac.th

[3] คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: omsin.j@cmu.ac.th

Practices for Youth Citizenship Construction of the Learning Network in the Northern Region of Thailand[4]

Raksanan Sitthiphadung[5] and Omsin Jatuporn[6]

Received: 29 July 2025
Revised: 14 October 2025
Accepted: 12 November 2025

Abstract

This article explores the formation and knowledge practices of the Youth Citizenship Learning Network in Northern Thailand. Employing qualitative research methods through document analysis and field research, the study involved in-depth interviews with policy actors, core regional network actors, and teacher educators, along with teachers and students across six praxis spaces, complemented by observation and focus group discussions. The findings reveal that the Youth Citizenship Network in Northern Thailand emerged from the foundation of the Thai Civic Education (TCE) Northern Network (TCE Lanna), under the name "Civic Teachers" who have continuously undergone training and promoted citizenship education linked to multiculturalism, human rights, and media literacy. Supported by government agencies, civil society organizations, teacher education institutions, and related educational networks, elevating the teacher and student networks into the "Youth Citizenship Network.". Teachers serve as key actors within these praxis spaces, connecting schools, communities, and local organizations. These interactions generate knowledge practices that cultivate citizens aligned with Westheimer's three kinds of citizens—the Personally Responsible Citizen, the Participatory Citizen, and the Justice-Oriented Citizen. This framework informs the design of learning processes and guides the flexible, context-based roles of "actor–networks" within each praxis space, thereby fostering interdisciplinary learning among diverse network actors.

Keywords Citizenship, Learning Network, Actors, Community, Culture

---

[4] This article is part of the thesis entitled "The Practices for Youth Citizenship Construction of the Learning Network in the Northern Region of Thailand." This project is funded by National Research Council of Thailand (NRCT).

[5] Faculty of Education, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: raksanan_s@cmu.ac.th

[6] Faculty of Education, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: omsin.j@cmu.ac.th

1. บทนำ

“การศึกษา” เป็นแนวคิดและปฏิบัติการที่มีเป้าหมายสำคัญต่อ “การสร้างความเป็นพลเมือง” ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมกับสังคม ในระยะแรกที่สังคมไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างรัฐสมัยใหม่ในช่วงรัชกาลที่ 5 และการปฏิรูปการศึกษาในช่วงรัชกาลที่ 6 ราวปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 นั้น ได้ปรากฏแนวคิด “พลเมืองศึกษา” (Civic Education) ที่เน้นให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ของพลเมืองในมิติการปกครองและความจงรักภักดีที่พลเมืองพึงมีต่อรัฐหรือผู้ปกครอง และต่อมาในยุคประชาธิปไตย (หลังปี พ.ศ. 2475) แนวคิดพลเมืองศึกษาได้ขยายขอบเขต โดยเน้นให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ของพลเมืองที่ต้องมีความรู้เกี่ยวกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้นผ่านประเด็นการเลือกตั้ง สิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่เมื่อมีการนำแนวคิดสากลเกี่ยวกับการเป็นพลเมือง (Citizenship) เข้ามาในระบบการศึกษาและสังคมไทยในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 (ประมาณช่วงปี ค.ศ. 1980-2000) อันเป็นห้วงเวลาที่ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้ปรากฏแนวคิด “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” (Citizenship Education) ขึ้น โดยขยายขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมความรู้ด้านพลเมืองทั้งในมิติด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจการเมือง การเป็นพลเมืองโลก และการมีส่วนร่วมในชุมชน (Pitiyanuwat & Sujiva, 2005; วลัย พานิช, 2543)

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาเพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองยังมีสถานะเป็นแนวคิดที่สอดแทรกอยู่ในรายวิชาสังคมศึกษา ซึ่งมีสาระการเรียนรู้หน้าที่พลเมืองเป็นองค์ประกอบเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เกิดความคิดรวบยอด ทักษะ ทัศนคติ และพฤติกรรมควบคู่กันไป โดยสาระการเรียนรู้หน้าที่พลเมืองนี้เป็นมรดกตกทอดจากแนวคิด “พลเมืองศึกษา” ซึ่งมุ่งบ่มเพาะการทำหน้าที่พลเมืองของผู้เรียนในฐานะพลเมืองที่ดี ตลอดจนการดัดแต่งพฤติกรรมและประเมินคุณค่าความเป็นพลเมืองมาอย่างต่อเนื่องหลายทศวรรษ (วลัย พานิช, 2542) จึงควรค่าแก่การตั้งคำถามต่อความเชื่อและอุดมการณ์ที่กำกับกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองในหลากหลายแง่มุม (นงเยาว์ เนาวรัตน์, พิสิษฏ์ นาสี, ออมสิน จตุพร, และวสันต์ สรรพสุข, 2567)

ราวต้นทศวรรษ 2540 สังคมไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสากลที่เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูปการศึกษา และส่งผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดง (Actor) จากหลากหลายภาคส่วนได้เข้ามาช่วงชิงพื้นที่ในการขับเคลื่อนประเด็นการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองและการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน จนเกิดการนิยามและให้ความหมายต่อความรู้และปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมืองที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งเครือข่าย Thai Civic Education หรือ TCE เป็นเครือข่ายของผู้คนอีกกลุ่มก้อนหนึ่งที่เกิดจากการรวมตัวของนักวิชาการ นักครุศึกษา คนทำงานด้านนโยบายและภาคประชาสังคมด้านการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองซึ่งมีความโดดเด่นที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านหลัง

วิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง (พ.ศ. 2549-2553) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ซึ่งสังคมเริ่มเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองที่มุ่งเน้นการปรองดองและการปฏิรูปการศึกษาในระลอกที่ 2 โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้เห็นความสำคัญของการศึกษาในฐานะเครื่องมือในการพัฒนาความเป็นพลเมือง จึงได้มีการประกาศใช้ “ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พ.ศ. 2553-2561” ซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและการเรียนรู้ด้านการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในลักษณะการทำงานเชิงเครือข่ายมากขึ้น ซึ่งเครือข่าย TCE ได้จัดให้มีกิจกรรมในรูปแบบเวทีสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยเน้นการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องทั้งในรูปแบบของเวทีเสวนา การจัดอบรมวิทยากรกระบวนการ (Training of Trainers หรือ ToT) การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ ตลอดจนการออกแบบหลักสูตรในรูปแบบ “โมดูล” ที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมศึกษา พหุวัฒนธรรม สื่อศึกษา และสิทธิมนุษยชนศึกษา เพื่อมุ่งสร้างพลเมืองประชาธิปไตยที่มีจิตวิพากษ์และลงมือเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างเป็นธรรม

ภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและสังคมไทยหลังยุครัฐประหาร ปี พ.ศ. 2557 เครือข่าย TCE ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2562 สะท้อนความพยายามเชื่อมโยงประเด็นการศึกษาเข้ากับการสร้างพลเมืองผ่านเครือข่ายครูผู้สร้างพลเมือง และต่อยอดไปสู่การวางรากฐานและพัฒนาบทบาทของผู้ปฏิบัติการในเครือข่ายที่มีพันธกิจในการทำงานร่วมกับครูผู้สอนและหน่วยงานด้านการศึกษา ซึ่งแผ่ขยายเครือข่ายและเพิ่มขอบข่ายของประเด็นเพื่อขับเคลื่อนการทำงานไปยังพื้นที่ส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่าย TCE ในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งได้มีการนิยามอัตลักษณ์กลุ่มของตนผ่านเครือข่าย TCE ล้านนา หรือ “ครูผู้สร้างพลเมืองภาคเหนือ” อันเป็นเครือข่ายการสร้างความเป็นพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนที่ได้เกาะเกี่ยวครู นักครุศึกษา นักขับเคลื่อนการเรียนรู้จากภาคประชาสังคม เพื่อขยายพื้นที่ปฏิบัติการผ่านการบูรณาการแนวคิดความเป็นพลเมืองในมิติด้านการเมืองมาสู่ความเป็นพลเมืองในมิติด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ/หรือความเป็นพลเมืองด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Citizenship) หรือความเป็นพลเมืองในมิติด้านวัฒนธรรมชุมชน เมืองที่นับรวมทุกคน (Inclusive Cities) และเมืองชายแดน และ/หรือความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม (Cultural Citizenship) ซึ่งแสดงถึงเป้าหมายการทำงานที่นอกจากการเน้นปฏิบัติการเรื่องการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองแล้ว ยังเน้นไปสู่ปฏิบัติการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

การขยายประเด็นความเป็นพลเมืองและขยายขอบเขตการทำงานมาสู่พื้นที่ระดับภูมิภาคของเครือข่าย TCE ได้ขับเคลื่อนการทำงานร่วมกับสถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.) โดยเข้ามาเป็นผู้แสดงบทบาทหลักในการกำกับทิศทางของกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมในลักษณะของการผสมผสานทางความคิดให้เกิดการเลื่อนไหลและสัมพันธ์กับเครือข่ายอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดพื้นที่ปฏิบัติการหรือ NODE ขับเคลื่อนการทำงาน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สร้างการเรียนรู้ร่วมกันผ่านประเด็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม ที่ร่วมสร้างพื้นที่การทำงานระหว่างครูผู้สร้างพลเมืองภาคเหนือที่เชื่อมต่อกับนักเรียน โดยมีรูปแบบยึดโยงกันจนเติบโตขึ้นเป็น “เครือข่ายเยาวชนพลเมือง” ถือเป็นกระบวนการที่เกิดควบคู่กับการพัฒนาอัตลักษณ์ของผู้ปฏิบัติการในเครือข่าย TCE ระดับพื้นที่ที่เกาะกลุ่มกันมาแต่เดิมผ่านแนวคิด

ความเป็นพลเมือง ซึ่งสามารถเชื่อมโยงแนวคิดต่าง ๆ เช่น แนวคิดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-Based Education) หรือโครงการอื่น ๆ ที่ตนมีส่วนรับผิดชอบ จนกระทั่งเครือข่าย TCE ก่อรูปขึ้นใหม่ในรูปแบบเครือข่ายเยาวชนพลเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่าเครือข่ายเยาวชนพลเมืองอาศัยทุนเครือข่าย (Network Capital) จากเครือข่าย TCE ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับภูมิภาคที่มีสัมพันธภาพกันมาแต่เดิม การขยายปฏิบัติการความรู้ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองเน้นการทำงานกับครูที่กระจายตัวในแต่ละพื้นที่ปฏิบัติการหรือ NODE ขับเคลื่อนการทำงานในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งอาศัย “ครูแกนนำ” ในการสร้างแนวร่วมเพื่อขยายเครือข่ายครูในฐานะผู้ปฏิบัติการหน้าใหม่ ที่มุ่งเน้นการสร้างความเป็นพลเมืองให้แก่นักเรียนในโรงเรียนและชุมชนของตน

ผู้วิจัยจึงสนใจพิจารณา “เครือข่ายเยาวชนพลเมือง” ผ่านแนวคิด “เครือข่ายการเรียนรู้” เพื่อแสดงถึงการเชื่อมร้อยความสัมพันธ์ให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันก่อให้เกิดการเรียนรู้ทางสังคม โดยให้ความสำคัญต่อผู้กระทำการ หรือ “NODE” (หน่วยขับเคลื่อนการทำงาน)” ในพื้นที่ภาคเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่จังหวัดเชียงรายนั้น นับว่ามีความโดดเด่นในฐานะ NODE ที่ขับเคลื่อนเครือข่ายดังกล่าวในพื้นที่ภาคเหนือ เนื่องจากมีผู้กระทำการ และเครือข่ายในพื้นที่หนาแน่น สามารถดำเนินกิจกรรมสร้างความเป็นพลเมืองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการบูรณาการความเป็นพลเมืองที่ครอบคลุมหลากหลาย พื้นที่ทั้งสองนี้จึงสามารถเป็นตัวแทนภาพรวมของการศึกษาครั้งนี้ที่สะท้อนปฏิบัติการเครือข่ายในระดับภูมิภาคได้อย่างครอบคลุม

ขณะที่การทำความเข้าใจต่อประเด็นการสร้างความเป็นพลเมืองผ่านพื้นที่การศึกษาในแบบดั้งเดิมนั้นไม่อาจเพิ่มเติมความเข้าใจที่นำไปสู่การรับมือกับปัญหาวิกฤตด้านอัตลักษณ์ภาวะข้ามชาติ และความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นทางสังคมวัฒนธรรมภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์ได้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ปฏิบัติการสร้างความเป็นพลเมืองผ่านแนวคิดเครือข่ายการเรียนรู้จากเครือข่าย TCE ที่พัฒนามาเป็นเครือข่ายเยาวชนพลเมืองผ่านมิติการก่อตัว การผลิตและกระจายความรู้เพื่อสร้างการเรียนรู้ที่ยั่งยืน เพื่อชี้ให้เห็นแนวทางพัฒนาเพื่อเสริมสร้างพลเมืองเข้มแข็งที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ภาคเหนือ จึงเป็นการเติมเต็มช่องว่างความรู้และก่อให้เกิดการสนับสนุนนโยบายการศึกษาเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการก่อตัว รูปแบบความสัมพันธ์และปฏิบัติการความรู้ของเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับเยาวชนในพื้นที่ภาคเหนือ

3. ทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดความเป็นพลเมือง (Citizenship)

ผู้วิจัยใช้แนวคิดความเป็นพลเมือง ในบริบทของการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาทางการเมืองที่เรียกว่า “การศึกษาเพื่อสร้างความเป็น

พลเมือง” ซึ่งความหมายของคำนี้ได้รับอิทธิพลจากความคิดสากลที่มีต่อการเป็นพลเมือง ซึ่งได้เข้ามาสู่ระบบการศึกษาไทยในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 (ประมาณช่วงปี ค.ศ. 1980-2000) โดยเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเป็นพลเมืองภายใต้แนวความคิดที่ว่ามานี้จึงมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งด้านสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนการเป็นพลเมืองโลกและการมีส่วนร่วมในชุมชน ซึ่งต่างจากแนวคิด “พลเมืองศึกษา” ที่เน้นบทบาทหน้าที่การจงรักภักดีของพลเมืองที่มีต่อรัฐตลอดจนมีความหมายในมิติการเมืองการปกครองเท่านั้น (Pitiyanuwat & Sujiva, 2005) อย่างไรก็ตาม แนวคิดทั้งสองแบบที่กล่าวมานี้ยังคงสร้างปฏิบัติการผ่านหลักสูตรและการสอนในพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหน้าที่กล่อมเกลาทางสังคมการเมืองและการสร้างความเป็นพลเมืองที่มีเหตุผลและมีความรับผิดชอบไปสู่สังคม (ศิวัช ศรีโภคางกุล, เพ็ญณี แนรอท, ณัฐหทัย มานาดี, ขจรศักดิ์ สิทธิ, และสุริยานนท์ พลสิม, 2561)

ด้าน Joel Westheimer เสนอกรอบการวิเคราะห์การศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่เครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับเยาวชนในพื้นที่ภาคเหนือใช้สำหรับการถ่ายเทการเรียนรู้จากความรู้เชิงมโนทัศน์สู่ความรู้เชิงปฏิบัติ โดยแบ่งประเภทพลเมือง (Kinds of Citizens) ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) พลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Personally Responsible Citizen) ที่เน้นความรับผิดชอบส่วนบุคคล เช่น ปฏิบัติตามกฎหมายหรือให้การช่วยเหลือผู้อื่น 2) พลเมืองที่มีส่วนร่วม (Participatory Citizen) ที่เน้นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนและการเมืองผ่านการลงคะแนนเสียงหรือการเป็นอาสาสมัคร และ 3) พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมต่อสังคม (Justice-Oriented Citizen) ที่มุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างและความไม่เป็นธรรมในสังคมผ่านการวิเคราะห์และการกระทำเพื่อเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ Westheimer (2004, 2015) เน้นย้ำว่าการศึกษาควรส่งเสริมพลเมืองทั้งสามประเภทเพื่อสร้างสังคมที่สมดุลและยุติธรรม โดยทั้งเครือข่าย TCE และเครือข่ายเยาวชนพลเมืองต่างใช้แบบของพลเมืองดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างการสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกัน หรือใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์เพื่อกำหนดบทบาทให้สมาชิกเครือข่ายสามารถ “มองเห็นตำแหน่งแห่งที่ของงานแต่ละคน” ตลอดจนวิเคราะห์ว่างานที่ตนทำอยู่นั้นอยู่ในกรอบพลเมืองแบบใด

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นพลเมือง ซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มความคิดเกี่ยวพลเมืองผ่านมุมมองต่าง ๆ เพื่ออธิบายถึงพลวัตของความเป็นพลเมืองที่มีความซับซ้อนได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

งานกลุ่มแรก มุ่งอธิบายถึงความเป็นพลเมืองในมุมมองทางการเมือง ที่ส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ซึ่งเน้นพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีต่อรัฐและรัฐที่มีต่อบุคคล (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548; ทิพย์พาพร ตันติสุนทร, 2558; ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555) ทั้งนี้ ปฤณ เทพนรินทร์ (2562) เชื่อว่าการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมไทยภายใต้อิทธิพลจากงานแนวนี้มักเน้นการแสวงหาคุณลักษณะพลเมืองที่ดีมากกว่าส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือท้าทายอำนาจชนชั้นนำ และทำให้เกิดการลิดรอนสิทธิของประชาชนจากข้ออ้างเรื่องจิตสำนึกทางการเมืองที่ไม่พร้อม ขณะที่นักวิชาการบางกลุ่ม

(อภิชาต สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, และนิติ ภวัครพันธุ์, 2556) เสนอว่าปัญหาการเมืองไทยไม่ได้เกิดจากการที่ประชาชนทั่วไปหรือคนชนบทขาดความเป็นพลเมือง หากแต่เกิดจากชนชั้นกลางยังขาดความเป็นพลเมืองที่เพียงพอ ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

งานกลุ่มถัดมา มุ่งอธิบายถึงความเป็นพลเมืองในมุมมองทางมานุษยวิทยา ซึ่งชี้ชวนให้พิจารณาความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม (Rosaldo, 1994, p. 62) ซึ่งมีข้อเสนอที่แตกต่างจากงานศึกษาด้านพลเมืองในวงการรัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ โดยพิจารณาความเป็นพลเมืองในฐานะที่เป็นกระบวนการมากกว่าจะเป็นคุณสมบัติที่มีลักษณะแน่นอนตายตัว และเน้นการเปลี่ยนแปลงความหมายว่าด้วยพลเมืองภายใต้เงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปทางสังคมการเมืองและวัฒนธรรม และภายใต้ความสัมพันธ์ที่รัฐชาติมีต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Appadurai, 1996; ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2560) รวมทั้งการเดินทางเข้ามาสู่พื้นที่ปลายทางของผู้คนหรือพลเมืองหน้าใหม่ซึ่งล้วนสะท้อนถึงการยอมรับความเป็นพลเมืองหรือการดำรงอยู่ของพลเมืองในรัฐชาติที่เน้นการกลืนกลายหรือการผสมผสานทางวัฒนธรรม (Cultural Assimilation) ดังนั้นการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรมจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคนตัวเล็กตัวน้อยเหล่านี้ในฐานะที่พวกเขาอยู่ในกระบวนการเป็นอยู่ของพลเมือง กระบวนการกลายเป็นพลเมือง และกระบวนการเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นพลเมือง ในพื้นที่ชุมชนทางการเมือง (นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ, 2567)

ขณะที่งานกลุ่มสุดท้ายคือ ความพลเมืองที่มีการเรียนรู้บนฐานชุมชน เป็นปฏิบัติการของความรู้ที่เครือข่ายเยาวชนพลเมืองใช้สำหรับรองรับการเข้ามาร่วมในกระบวนการของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ที่เน้นให้ผู้เรียน “เชื่อมโยงการเรียนรู้กับพื้นที่ของตนเอง” เช่น ชุมชน โรงเรียน หรือบริบทท้องถิ่น และมีการใช้ปัญหาจริงในชุมชนเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้การสร้างความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยระดับพื้นที่ชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับ สุรวุฒิ ปัดไธสง (2541) ที่เสนอว่ากระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและชุมชนซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ อุดมการณ์ วัฒนธรรมและความเชี่ยวชาญอันจำเป็นแก่การดำรงชีพของผู้คนบนฐานคิดวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเชื่อว่าชุมชนหรือองค์กรชุมชนมีกลไกที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ รวมถึงมีอิสระในการปกครองตนเอง ผ่านการมีสิทธิชุมชนและสิทธิในการจัดการทรัพยากร ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติหรือการกระทำร่วมกันทางสังคมเพื่อบ่มเพาะพลเมืองที่มีจิตสำนึกที่จะเป็นส่วนหนึ่ง สำนึกต่อถิ่นที่ และสำนึกความเป็นเจ้าของ สำนึกนี้เกิดขึ้นจากทุนความรู้ทางวัฒนธรรม (Funds of Knowledge) ในพื้นที่ปฏิบัติการ (Moll et al., 1992, อ้างถึงใน นงเยาว์ เนาวรัตน์, 2561) โดยประเด็นที่กล่าวมานี้สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของการปฏิบัติจริงโดยเน้นให้เยาวชนเป็น “เจ้าของโจทย์” และมีสิทธิ์ในการเลือกทิศทางของการเรียนรู้ทักษะความเป็นพลเมืองให้มีสมรรถนะการสื่อสารอัตลักษณ์ชุมชนของตนเองออกมาได้อย่างมีพลัง

3.2 แนวคิดเครือข่ายการเรียนรู้ในฐานะชุมชนนักปฏิบัติการเรียนรู้ (Learning network as a community of learning practice)

ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิด “เครือข่ายการเรียนรู้” (Learning Network) เพื่อทำความเข้าใจต่อ “ปฏิบัติการของความรู้ว่าด้วยพลเมือง” โดยอาศัยลักษณะสำคัญของการทำงานร่วมกันในแนวราบ โดยมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อสร้างการประสานงานอย่างต่อเนื่องและมีการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนให้เกิดความยั่งยืน ขณะเดียวกันยังมีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มย่อยของผู้คนให้เป็นในลักษณะของการข้ามพื้นที่ โดยเน้นให้เกิดความร่วมมือ การช่วยเหลือและการเรียนรู้ร่วมกันผ่านการสร้างพลังจากความหลากหลายของสมาชิกและการเชื่อมโยงกัน (พระมหาสุทิตย์ อาภากโร, 2547)

นอกจากนี้ “เครือข่ายการเรียนรู้” ยังมุ่งเน้นการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเรียนรู้จากองค์ความรู้ผ่านการคิดวิเคราะห์และการปฏิบัตินั้น เกิดขึ้นร่วมกับกระบวนการเรียนรู้ได้ทั้งภายในและภายนอกชุมชน เช่น ภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งต่างฝ่ายต่างได้เรียนรู้ผ่านขั้นตอนของการคิดวิเคราะห์ การแสวงหาความรู้และการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ (สุธรรม ธรรมทัศนานนท์, 2542) ขณะที่ชยันต์ วรรธนะภูติ (ม.ป.ป.) ได้วิเคราะห์เครือข่ายการเรียนรู้ว่าเป็นแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว เครือญาติ เพื่อน หรือองค์กรที่มีปัญหาประสบการณ์ชีวิต หรือกิจกรรมร่วมกัน โดยมีแม่ข่าย (บุคคล กลุ่ม หรือสถาบัน) ซึ่งมีบทบาทสำคัญด้วยความรู้ คุณธรรม และความสัมพันธ์ที่ยึดหลักความเสมอภาค ซึ่งถือว่าเป็นการสะท้อนอุดมการณ์และบทเรียนจากประสบการณ์และปฏิบัติการทางสังคม

เครือข่ายการเรียนรู้จึงเป็นสิ่งสะท้อนลักษณะพื้นฐานคล้ายกันในด้านสัมพันธภาพการทำงานร่วมกัน การสร้างสรรค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วม ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยพบว่า “แนวคิดเครือข่ายการเรียนรู้” นั้น มีลักษณะมุ่งเน้นการสร้างและแลกเปลี่ยนความรู้ผ่านการเรียนรู้ทางสังคม (Social Learning) ที่เกิดขึ้นผ่านการปฏิบัติงานร่วมกันตามแนวคิดชุมชนแนวปฏิบัติ (Communities of Practice: CoPs) ของ Wenger (1999) ได้อีกด้วย ทั้งนี้ บริบทของงานวิจัยมีมุมมองต่อกลุ่มของเครือข่ายว่าเป็นลักษณะของ “โหนด” (NODE) ที่หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กว้างขวางในเครือข่าย ทำหน้าที่ประสานงาน กิจกรรม และขับเคลื่อนเครือข่ายให้ดำเนินไป สอดคล้องกับสิ่งที่ปาริชาติ วลัยเสถียร, สุทิตย์ อบอุ่น, สหัทยา วิเศษ, จันทนา เบญจทรัพย์, และชลกาญจน์ ฮาซันนารี (2543) นิยามคำว่า NODE ว่ามีลักษณะเป็นจุดรวมของสมาชิกอย่างไม่เป็นทางการมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายใหญ่และเครือข่ายย่อย ทั้งนี้ NODE ยังถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนแนวปฏิบัติ เนื่องจากมีเส้นโยงความสัมพันธ์ที่กว้างขวางทั้งในและนอกชุมชน ส่งผลให้เกิดความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคมมากกว่าบุคคลทั่วไป

ด้านสมพงษ์ จิตระดับ และนวพร สุนันท์ลิกานนท์ (2564) เสนอว่า NODE สะท้อนคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติการที่มีโครงสร้างชัดเจนแต่ยืดหยุ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคนและกลุ่มให้เกิดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น ในเครือข่ายการเรียนรู้ยังมี NODE ขับเคลื่อนการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นบุคคลหรือกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กว้างขวางในเครือข่าย ทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมโยงหรือศูนย์ประสานงานย่อย ช่วยขับเคลื่อนเครือข่ายให้เคลื่อนไหวอย่างมีพลัง

(ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543) ซึ่งในแต่ละ NODE นั้นถือว่าเป็นผู้กระทำการ-เครือข่าย (Actor-Network) คือกลุ่มหรือองค์กรที่สร้างปฏิบัติการในบริบทของการศึกษาและการเรียนรู้ โดยพยายามแสดงออกถึงความเป็นตัวตน (Agency) และสร้างเครือข่ายทางสังคมหรือชุมชนแห่งการเรียนรู้ (อนุชาติ พวงสำลี, สิทธิชัย วิชัยดิษฐ, ออมสิน จตุพร, เกียรติศักดิ์ แสงอรุณ, และบัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, 2566) โดยคุณลักษณะของ NODE ตามแนวคิดของ สมพงษ์ จิตระดับ และนวพร สุนันท์ลิกานนท์ (2564) ต้องมีโครงสร้างที่ชัดเจนแต่ยืดหยุ่น ซึ่งสะท้อนความรู้ 3 ประเภท ได้แก่ ความรู้ทางทฤษฎีที่ช่วยกำหนดแนวคิดและจรรยาบรรณในการทำงาน ความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงซึ่งเน้นความรู้เชิงเทคนิค เช่น กฎหมาย นโยบาย และความรู้ทางการปฏิบัติที่นำความรู้ไปปรับใช้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ ขณะเดียวกันงานเรื่อง Social Network Analysis and Education: Theory, Methods & Applications ของ Carolan (2014) ยังช่วยขยับขยายมุมมองให้เห็นว่า การศึกษาเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เชื่อมระหว่างพื้นที่โรงเรียนและชุมชนรอบข้างที่เรียกว่า NODE ซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานระหว่างเครือข่ายทางสังคมกับผู้กระทำการ ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายของการแบ่งปันความรู้ภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ส่งเสริมและกำกับพฤติกรรมการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของผู้คนในชุมชนแห่งการเรียนรู้ผ่านทุนทางสังคม (Social Capital) ในพื้นที่ปฏิบัติการเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายกิจกรรมทางสังคมย่อย ๆ เข้าไว้ด้วยกันอย่างเข้มแข็ง

ขณะเดียวกัน ผู้วิจัยยังพิจารณาแนวคิดเครือข่ายในฐานะพื้นที่ร่วมกันในการผลิต การกระจายและการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองที่เน้นบทบาทของผู้กระทำการ (Actors) จากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกันผ่าน NODE หรือหน่วยประสานงานเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางสังคมที่ยืดหยุ่นและสัมพันธ์กับบริบทท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายสามารถสร้างปฏิบัติการผ่านกิจกรรมหรือการเรียนรู้ใด ๆ ให้เกิดขึ้นได้ สอดคล้องกับข้อเสนอของ Brown and Duguid (2000) ในหนังสือเรื่อง “The social life of information” ที่ได้นำเสนอแนวคิดเครือข่ายการปฏิบัติ (Networks of Practice: NoPs) ที่พัฒนาจากแนวคิดชุมชนแนวปฏิบัติและได้รับการขยายความ โดยแนวคิด NOPs มีคำอธิบายต่อประเด็นการเรียนรู้ทางสังคมในบริบทที่กว้างขวางและยืดหยุ่นกว่าแนวคิด CoPs โดยเน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ในเครือข่ายสังคมที่ไม่เป็นทางการ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความสัมพันธ์ผ่านการปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความสมัครใจและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมเอง เน้นการแลกเปลี่ยนความรู้และแบ่งปันข้อมูลภายใต้ขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางและมีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ฟอรัมออนไลน์ หรือกลุ่มอีเมล เพื่อเชื่อมโยงบุคคลที่กระจายตัวทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนมีการไหลเวียนของความรู้ในเครือข่ายที่มีการปฏิบัติร่วมกันผ่านองค์ประกอบ คือ 1) มีลักษณะการรวมกลุ่มของสมาชิกที่เป็นจุดเชื่อมโยงในเครือข่าย 2) มีการไหลเวียนและถ่ายโอนข้อมูลความรู้ผ่านปฏิสัมพันธ์ และ 3) การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมัครใจเพื่อขับเคลื่อนการเรียนรู้

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนข้างต้นนี้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถขยับการพิจารณา “เครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ” ผ่านแนวคิดเครือข่ายการเรียนรู้ในฐานะชุมชนนักปฏิบัติการเรียนรู้ (Learning network as a community of learning practice) (Lave & Wenger, 1991; Brown & Duguid, 2000; นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ,

2567) ที่เน้นการทำงานร่วมกันในแนวระนาบและการแลกเปลี่ยนความรู้ผ่านชุมชนแนวปฏิบัติและเครือข่ายการปฏิบัติ (NoPs) เพื่ออธิบายลักษณะความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้กระทำการ กับ NODE พื้นที่ปฏิบัติการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์การก่อตัวและปฏิบัติการของความรู้ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ โดยจะอาศัยมุมมองที่มีต่อความเป็นพลเมืองทั้งในทางการเมือง มุมมองทางมานุษยวิทยาที่มองผ่านการเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม และมุมมองการเรียนรู้บนฐานชุมชนมาใช้ทำความเข้าใจความเป็นพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือที่ดำรงอยู่อย่างซับซ้อน ท่ามกลางบริบทของสังคมยุคโลกาภิวัตน์และความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรม นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิดความเป็นพลเมืองของ Westheimer (2004, 2015) ซึ่งแบ่งพลเมืองเป็นสามประเภท ได้แก่ พลเมืองที่มีความรับผิดชอบส่วนบุคคล พลเมืองที่มีส่วนร่วม และพลเมืองที่มุ่งความเป็นธรรมทางสังคม เป็นกรอบเพื่อวิเคราะห์บทบาทและเป้าหมายของผู้กระทำการ-เครือข่ายในแต่ละ NODE พื้นที่ปฏิบัติการของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ ภายใต้บริบททางสังคม การเมือง และนโยบายการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองที่สืบเนื่องจากเครือข่าย TCE ซึ่งเป็นทุนขับเคลื่อนงานเดิมมาสู่เครือข่ายเยาวชนพลเมืองที่ขับเคลื่อนการทำงานบนฐานคิดเครือข่ายการเรียนรู้ในฐานะชุมชนนักปฏิบัติการเรียนรู้ โดยมีครูทำหน้าที่เป็นผู้กระทำการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างโรงเรียน

ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นในพื้นที่ปฏิบัติการ (NODE) เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม และมุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคม ตามแนวคิดแบบของพลเมือง ของ Westheimer (2004, 2015) ที่สามารถปรับใช้ให้อิงกับบริบทของพื้นที่ปฏิบัติการแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดการขยายเครือข่ายการเรียนรู้พลเมืองในพื้นที่อย่างยั่งยืนและสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เท่าเทียม

5. วิธีการศึกษา

ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อทำความเข้าใจปฏิบัติการสร้างความเป็นพลเมืองของเครือข่าย-ผู้กระทำการด้านการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ หรือ “เครือข่ายเยาวชนพลเมือง” ภายใต้สภาพแวดล้อมที่สัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสารที่อยู่ในรูปแบบงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารทางวิชาการ เอกสารที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการรู้พลเมืองและการสร้างความเป็นพลเมือง และการวิจัยภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก ด้วยแบบสอบถามแบบกึ่งโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นตามแนวทางการสัมภาษณ์ที่ออกแบบไว้ รวมทั้งการสัมภาษณ์แบบมีจุดความสนใจเฉพาะ เมื่อต้องการเน้นให้ขยายรายละเอียดของข้อมูลในบางประเด็นกับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับเยาวชนในพื้นที่ภาคเหนือ โดยได้จัดลำดับการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ระดับผู้ปฏิบัติการ ได้แก่

(1) ระดับผู้ปฏิบัติการนโยบายด้านการสร้างความเป็นพลเมืองจากภาคราชการ (กระทรวงศึกษาธิการ) และจากภาคประชาสังคม (องค์กรพัฒนาเอกชน) ระดับส่วนกลาง 2 คน (ใช้นามสมมุติคือ Po1 และ Po2)

(2) ระดับผู้ปฏิบัติการแกนกลางของเครือข่ายส่วนภูมิภาคในพื้นที่ภาคเหนือจากมหาวิทยาลัย และจากภาคประชาสังคม (องค์กรพัฒนาเอกชน) 2 คน (นามสมมุติคือ Re1 และ Re2)

(3) ระดับผู้ปฏิบัติการที่เป็นนักครุศึกษาจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการผลิตครู จำนวน 2 คน (ใช้นามสมมุติคือ TE1 และ TE2)

(4) ระดับผู้ปฏิบัติการฝ่ายสถานศึกษาที่เป็นครูผู้สอนในพื้นที่ NODE ผู้กระทำการ-เครือข่ายจำนวน 6 คน แบ่งเป็นพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ 3 คน (ใช้นามสมมุติคือครู A ครู B และครู C) และพื้นที่จังหวัดเชียงราย 3 คน (ใช้นามสมมุติคือ ครู D ครู E และครู F)

รวมผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น 12 คน ซึ่งได้มาจากวิธีการเลือกแบบสโนว์บอล (Snowball Sampling) โดยได้รับการแนะนำผ่านเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับเยาวชนในพื้นที่ภาคเหนือ โดยผู้ให้ข้อมูลแต่ละกรณีใช้เวลาในการสนทนาประมาณ 45-60 นาที

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม รวมทั้งการสังเกตต่อการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในสถานที่จริงของพื้นที่วิจัยทั้ง 6 แห่งของจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดเชียงราย รวมทั้งแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ

เพื่อสังเกตการจัดกิจกรรมทั่วไป การจัดกิจกรรมการสร้างความเป็นพลเมือง/สาระการเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง รวมถึงการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับนักเรียนแกนนำเยาวชนพลเมืองในแต่ละสถานศึกษา สถานศึกษาละ 5 คน รวมจำนวน 30 คน ที่ได้รับการเลือกแบบเจาะจง โดยเน้นการพูดคุยผ่านเรื่องเล่า

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เชื่อมโยงกับมุมมองที่มีต่อความเป็นพลเมือง ทั้งในทางการเมือง มุมมองทางมานุษยวิทยาที่ทำความเข้าใจผ่านการเป็นพลเมืองทางวัฒนธรรม และมุมมองที่ทำความเข้าใจผ่านการเรียนรู้บนฐานชุมชน รวมถึงแนวคิด “แบบของพลเมือง” (Kind of Citizen) ของ Westheimer and Kahne (2004) เพื่อทำความเข้าใจปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ ร่วมกับแนวคิดเครือข่ายการเรียนรู้ในฐานะเป็นชุมชนแนวปฏิบัติ (Network as communities of practice) เพื่อทำความเข้าใจการประสานงานระหว่าง NODE และบทบาทของครูในฐานะ “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” ที่เชื่อมโยงโรงเรียน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ข้อมูลมุ่งเน้นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติการ และหน่วยขับเคลื่อนการทำงาน (NODE) ในบริบทของปฏิบัติการสร้างความเป็นพลเมืองที่สะท้อนผ่าน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) การก่อตัวของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ 2) รูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยขับเคลื่อนการทำงาน และ 3) ปฏิบัติการความรู้ของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง ซึ่งแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นนี้จะชี้ให้เห็นถึงพลวัตของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ ที่ไม่เพียงมุ่งสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วม แต่ยังส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคมและตอบสนองต่อความท้าทายในบริบทท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลที่ได้เพื่อพิจารณาคุณภาพ ความน่าเชื่อถือ และความสมบูรณ์ผ่านวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (สุภางค์ จันทวานิช, 2537; รัตนะ บัวสนธ์, 2552) จากนั้นจึงจัดระเบียบข้อมูลด้วยการจำแนกเป็นหมวดหมู่จากการอ่านข้อมูลทั้งหมด เพื่อให้ได้ประเด็นสำคัญและตอบคำถามการวิจัย เพื่อนำไปสู่การสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย

6. ผลการศึกษา

6.1 การก่อตัวของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

เครือข่ายเยาวชนพลเมืองที่กระจายตัวอยู่ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ มีจุดเริ่มต้นและรากฐานการก่อตัวหลังการปฏิรูปการศึกษาในช่วงทศวรรษ 2550 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตการณ์ทางสังคมการเมืองที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 ซึ่งกลายเป็นประเด็นสำคัญอันสร้างข้อท้าทายต่อท่าทีและทิศทางการสร้างความเป็นพลเมืองไทยในพื้นที่ทางการศึกษา จึงเริ่มมีการทำงานเชิงเครือข่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ทำให้องค์กรภาครัฐ ภาคประชาสังคม บุคคลหรือนักวิชาการที่ขับเคลื่อนการทำงานด้านการสร้างพลเมืองและด้านการศึกษามีโอกาสรวมตัวเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันและกันมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศใช้ “ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้าง

ความเป็นพลเมือง พ.ศ. 2553-2561” ก่อให้เกิดปฏิบัติการที่นำไปสู่การรวมตัวของกลุ่มบุคคลและองค์กรต่าง ๆ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มูลนิธิฟรีดิช เอแบร์ท (FES) สถาบันนโยบายศึกษา สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการการเลือกตั้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.) เป็นต้น โดยผู้คนจากกลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้ได้สร้างสายสัมพันธ์ทางความคิดระหว่างกันและกันในลักษณะเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ (นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ, 2567; จารุวรรณ แก้วมะโน, 2566) จนนำไปสู่การร่วมสร้างปฏิบัติการในระดับนโยบายการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง ทั้งยังมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประเด็นความเป็นพลเมืองและการสร้างพลเมืองในแนวทางต่าง ๆ ทั้งนี้เครือข่าย TCE มีปฏิบัติการเผยแพร่และกระจายความรู้ให้กับผู้ปฏิบัติการที่เป็นสมาชิกในเครือข่ายผ่านการจัดอบรมวิทยากรกระบวนการในลักษณะ Training of the Trainers (ToT) ซึ่งมีผลต่อการสร้างเครือข่าย การพัฒนาบุคลากรการพัฒนาสื่อการเรียนรู้ และการจัดกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างยั่งยืน ถือเป็นนวัตกรรมขับเคลื่อนการทำงานให้ดำเนินไปในแนวระนาบ โดยในระยะแรกเป็นการเชื่อมโยงประเด็นการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่สัมพันธ์กับความเป็นพลเมืองในมิติสิ่งแวดล้อมศึกษา มิติพหุวัฒนธรรม มิติการรู้เท่าทันสื่อ และมิติสิทธิมนุษยชนศึกษา ซึ่งเป็นหัวข้อการเรียนรู้ที่มีลักษณะเป็น “โมดูล” (นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ, 2567)

จุดเริ่มต้นการทำงานของเครือข่าย TCE ในระยะแรกอาศัยทุนหนุนเสริมจากหลายภาคส่วน ได้แก่ สพฐ. ให้ทุนสนับสนุนครูหรือบุคลากรในสังกัด มูลนิธิ FES ให้ทุนสนับสนุนอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นสมาชิกเครือข่าย และ สสย. ให้ทุนสนับสนุนสมาชิกจากภาคประชาสังคม ขณะที่ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้ทุนสนับสนุนด้านความรู้และกระบวนการ ซึ่งมีผลให้แนวร่วมของเครือข่าย TCE เน้นการเคลื่อนไหวเพื่อความเป็นธรรมทางสังคมและขับเคลื่อนการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองให้มีแนวคิดเชิงวิพากษ์ การตั้งคำถาม และลงมือทำ เพื่อขยับขยายและเพิ่มความปรารถนาที่จะมองเห็นการเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางสังคม (นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ, 2567) ทว่าเครือข่ายเหล่านี้ได้มีทิศทางการสนับสนุนที่ลดน้อยลงเหลือเพียง สสย. ที่ได้แสดงบทบาทมากขึ้นโดยการให้ทุนอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและสร้างรูปแบบการทำงานที่มีลักษณะของ NODE สนับสนุนการทำงานที่สัมพันธ์กันในระดับพื้นที่ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเชื่อมโยงเครือข่ายผู้ปฏิบัติการเข้าไว้ด้วยกัน (สมพงษ์ จิตระดับ และนวพร สุนันท์ลิกานนท์, 2564) และเป็นเงื่อนไขให้สมาชิกเครือข่าย TCE ส่วนหนึ่งขยายปฏิบัติการไปสู่พื้นที่การทำงานของ สสย. มากขึ้น

ต่อมาเครือข่าย TCE ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบของมูลนิธิการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองไทย (Thai Civic Education Foundation) ในปี พ.ศ. 2562 พร้อมทั้งจัดวางบทบาทการทำงานสนับสนุนด้านความรู้และบุคลากรให้กับเครือข่ายการทำงานที่กระจายตัวสู่ภูมิภาคมากขึ้น สะท้อนถึงความพยายามในการกระจายและสร้างเครือข่ายการทำงานของ TCE ให้เป็นแพลตฟอร์มการรวมตัวของครูที่มีความเชื่อคล้ายคลึงกันไปสู่การสร้างจุดเชื่อมต่อทางความคิดและประเด็นการทำงานผ่านอัตลักษณ์เชิงพื้นที่ที่มีความหลากหลายด้านอุดมการณ์และประเด็น

ในพื้นที่ปฏิบัติการ โดยเฉพาะในประเด็น “เมืองทั่วถึง” (เมืองที่นับรวมทุกคน) หรือ MIDL for inclusive city ซึ่งมีจุดเน้นในการสร้างความเป็นพลเมืองในบริบทสังคมไทยให้ “ตื่นรู้” และ “ตระหนักรู้” เพื่อนำไปสู่ “การมีส่วนร่วม” และ “การเปลี่ยนแปลงสังคม” โดยเครือข่าย TCE พื้นที่จังหวัดเชียงรายเป็นหนึ่งใน NODE ที่ขับเคลื่อนการทำงานภายใต้แนวคิดดังกล่าวผ่านประเด็น “เมืองฮ่วมใจ๋” ที่มีนักครุศึกษา TE2 เป็นต้นทุนเชิงเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนงานให้เกิดขึ้นในพื้นที่

ขณะที่ สพฐ. ยังคงสร้างเครือข่ายและสายสัมพันธ์กับ NODE การทำงานของเครือข่าย TCE ในระดับพื้นที่ที่มีมาแต่เดิม ซึ่งเป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาความเป็นพลเมืองสำหรับผู้เรียนขนานกับ สสย. ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของภาระงาน กรอบเวลาและเนื้อหาของสาระวิชาที่มีอยู่อย่างมากมาย ผู้สอนหลายคนจึงมีความเห็นสอดคล้องกันว่าหลักสูตรเสริมเป็นพื้นที่ความรู้หรือกลไกสำคัญที่สามารถเอื้ออำนวยให้ผู้เรียนสามารถสร้างการเรียนรู้ผ่านกระบวนการทำกิจกรรมหรือการเรียนรู้เชิงปฏิบัติได้ดีและมีความสะดวก เนื่องจากไม่มีกรอบเชิงเนื้อหาเข้ามากำกับและมีความยืดหยุ่นในด้านกรอบระยะเวลา ครูจึงสามารถออกแบบการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนได้หลากหลายลักษณะ เช่น การร่วมกิจกรรมในชุมชน การฝึกงานในแหล่งเรียนรู้ การเข้าค่ายการศึกษา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ สพฐ. จึงส่งเสริมการจัดกิจกรรมผ่าน “ค่ายการเรียนรู้” เพื่อเป็นหลักสำหรับการเรียนความเป็นพลเมือง ซึ่งเริ่มต้นช่วงปี พ.ศ. 2559-2560 “ค่ายเยาวชนพลเมือง” จึงเป็นกิจกรรมหลักสูตรเสริมที่ถูกออกแบบและจัดกระบวนการให้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (ครู X, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568) ที่มีการดำเนินงานผ่านแนวคิดและประสบการณ์สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นพลเมือง การเป็นพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) พลเมือง 3 แบบ (พลเมืองผู้รับผิดชอบ พลเมืองที่มีส่วนร่วม และพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคม)

(2) พรมแดนความรู้และแนวทางการจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับความเป็นพลเมือง ได้แก่ การรู้เท่าทันการเมือง (Political Literacy) การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Education For Sustainable Development) การรู้เท่าทันสื่อ สารสนเทศ และดิจิทัล (Media, Information and Digital Literacy)

(3) เครือข่ายการทำงานระหว่างคณะครู คณาจารย์ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในฐานะเป็นชุมชนการเรียนรู้ (Network As Learning Community) กล่าวคือ มีลักษณะเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติการที่สามารถกระจายตัวไปเชื่อมโยงกลุ่มหรือเครือข่ายในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานด้านการสร้างความเป็นพลเมืองได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงสามารถรักษาแนวคิด “แบบของพลเมือง” ทั้ง 3 แบบเอาไว้ได้อย่างชัดเจน เพื่อใช้สำหรับการสื่อสารและทำความเข้าใจต่อบทบาทของผู้ปฏิบัติการที่หลากหลายในเครือข่ายการสร้างพลเมืองที่สามารถปรับให้เหมาะสมกับสภาพงานที่เปลี่ยนไปตามโจทย์หรือประเด็นที่เครือข่ายเข้าไปสัมพันธ์ด้วย

แนวคิดและประสบการณ์ดังกล่าวนับว่ามีหลายส่วนที่เกิดจากการรวบรวมทุนทรัพยากรบุคคล ทุนความรู้ และทุนเครือข่ายอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเครือข่าย TCE ในช่วง

ทศวรรษ 2550 ถึงตอนต้นทศวรรษ 2560 เพื่อสนับสนุนเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างครูและคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาในการทำงานด้านการสร้างพลเมือง ซึ่ง สพฐ. ได้มอบหมายให้คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกแบบกระบวนการอบรมวิทยากรกระบวนการ เพื่อพัฒนาเครือข่ายครู คณาจารย์ และภาคประชาสังคม รวมทั้งจัดให้มีการอบรมพัฒนาครูและจัดค่ายตามภูมิภาค เพื่อส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกันของสมาชิกเครือข่าย TCE เดิม ผ่านโจทย์การทำงาน “ค่ายเยาวชนพลเมือง” ในระดับภูมิภาค (ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568)

งานวิจัยนี้มุ่งไปที่พื้นที่ภาคเหนืออันเป็นพื้นที่ของการสร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายการสร้างพลเมืองระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและโรงเรียนที่มีความเข้มแข็ง โดยปี พ.ศ. 2560 นับเป็นปีแรกที่โครงการเยาวชนพลเมืองมีการจัดกิจกรรมสำหรับนักเรียนที่มาจากจังหวัดต่าง ๆ ในเขตภาคเหนือ ถือเป็นกิจกรรมที่ต่างไปจากทิศทางการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย TCE ในยุคก่อนหน้าที่มุ่งเน้นพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา

> *“...ในปี 2562-2563 ทาง สพฐ. โดยสถาบันสังคมศึกษา ได้มอบหมายให้กับเครือข่ายของครูที่เป็น Thai Civic Education ในตอนนั้นมีครู X มีผม และครู C เป็นเครือข่ายหลักของภาคเหนือ จึงได้ชักชวนกันในช่วงเริ่มต้นของโครงการมาอบรม โดยในครั้งแรกได้เชิญอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นวิทยากร แล้วเชิญนักเรียนในเครือข่ายประมาณ 12-13 โรงเรียนมาอบรมแล้วกลับมาทำในพื้นที่...”* (ครู D, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568)

ด้วยเหตุนี้ ค่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือจึงก่อตัวขึ้นภายใต้ความร่วมมือและสายสัมพันธ์จากเครือข่าย TCE ล้านนาที่มีมาแต่เดิม ทั้งนักครุศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ยังคงทำงานร่วมกันเชิงเครือข่ายแนวระนาบโดยไม่มีกลไกรองรับอย่างชัดเจน รวมทั้งการประสานงานจาก สพฐ. และทีมประสานงานเครือข่ายในภูมิภาค เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่สำหรับเตรียมการจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนพลเมืองให้ดำเนินการไปอย่างมีคุณภาพ โดยมีครู X เป็นประธานผู้ดูแลโครงการและกำกับการดำเนินงานจัดกิจกรรมเรื่อยมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในช่วงเริ่มต้นของการจัดกิจกรรมนั้นมีลักษณะเป็นค่ายกึ่งวิชาการร่วมกับเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ จึงนับว่าได้สร้างการเรียนรู้เชิงเครือข่ายและพื้นที่การเรียนรู้สำหรับบุคคลที่มีความหลากหลายให้ทำกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกัน (ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568)

เครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือมีจุดเด่นที่สร้างให้เกิดการร่วมเรียนรู้ร่วมกันผ่านการจัดการศึกษาแบบข้ามศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นโมเดลทางการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่มีครูทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการเรียนรู้ โดยส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ รูปแบบการอบรมประกอบด้วย 7 หัวข้อหลัก และ 1 หัวข้อเสริม (ครู X, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568) ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดและประเด็นของแต่ละโมดูลการเรียนรู้ของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 โมดูลประเด็นการเรียนรู้ของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง

โมดูล	วัตถุประสงค์หลัก	ประเด็นสำคัญ	ผลลัพธ์/การนำไปใช้
1. การจัดการศึกษาฐานสมรรถนะเพื่อสร้างพลเมือง	เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ฐานสมรรถนะที่เชื่อมโยงกับการสร้างพลเมือง	• แนวคิดการศึกษาฐานสมรรถนะ • การเชื่อมโยงกับหลักสูตรแกนกลาง • การประเมินผลฐานสมรรถนะ	ครูสามารถออกแบบการเรียนรู้ที่พัฒนาสมรรถนะความเป็นพลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. โมเดลการจัดการศึกษาฐานสมรรถนะ: บทเรียนจากประเทศญี่ปุ่น	เพื่อเรียนรู้แนวทางการจัดการศึกษาที่ใช้ชุมชนเป็นฐานจากประเทศญี่ปุ่น	• การใช้ชุมชนเป็นฐานในการศึกษา • การบริหารจัดการโรงเรียน • กรณีศึกษาจากญี่ปุ่น	ครูสามารถประยุกต์แนวคิดให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง
3. การใช้ชุมชนเป็นฐานในการจัดการเรียนรู้ฐานสมรรถนะเพื่อสร้างพลเมือง	เพื่อเชื่อมโยงแนวคิดพลเมือง 3 แบบกับการจัดการเรียนรู้โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน	• แนวคิดพลเมือง 3 แบบ • การเรียนรู้แบบโครงงาน • การพัฒนาโครงการพลเมือง	ครูสามารถออกแบบการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงชุมชนกับการพัฒนาพลเมือง
4. การส่งเสริมความเป็นผู้ประกอบการสังคมบนฐานชุมชน	เพื่อทำความเข้าใจธุรกิจเพื่อสังคมและการวางแผนธุรกิจบนฐานชุมชน	• ธุรกิจเพื่อสังคม • เศรษฐกิจฐานชุมชน • การวางแผนธุรกิจ	ครูสามารถสอนแนวคิดผู้ประกอบการเพื่อสังคมแก่นักเรียน
5. การสร้างนวัตกรรมเพื่อสังคมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ฐานสมรรถนะ	เพื่อเข้าใจกระบวนการพัฒนานวัตกรรมเพื่อสังคม	• ความหมายและความสำคัญของนวัตกรรม • Design thinking • บทบาทครูในการสร้างนวัตกรรม	ครูสามารถพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้และส่งเสริมให้นักเรียนสร้างนวัตกรรม
6. การใช้กระบวนการ PLC เพื่อส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ฐานสมรรถนะ	เพื่อเข้าใจและประยุกต์ใช้ PLC ในการพัฒนาการเรียนรู้	• กระบวนการ PLC • การประยุกต์ใช้ในโรงเรียน • กรณีศึกษา	ครูสามารถสร้างชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพในโรงเรียน
7. การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในบริบทครูไทย	เพื่อทำความเข้าใจบทบาทและสิทธิของพลเมืองในบริบทไทย	• ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับการเมือง • การจัดการเรียนการสอน • กรณีศึกษา	ครูสามารถจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองในบริบทไทย
8. SLC เมื่อคุณครูเรียนรู้เรื่องการเรียนรู้ของนักเรียน	เพื่อเข้าใจกระบวนการ SLC และการประยุกต์ใช้ในโรงเรียน	• ปรัชญาและองค์ประกอบของ SLC • การพัฒนาโรงเรียน • กรณีศึกษา	ครูสามารถพัฒนาองค์กรการเรียนรู้ในโรงเรียน

ที่มา: สรุปและสังเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัยจากการศึกษาในภาคสนาม

จากตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นสาระสำคัญของโมดูลที่ 1 ถึง 3 เป็นขั้นเริ่มต้นเพื่อสร้างความเข้าใจต่อหลักการและกรอบคิด โมดูลที่ 4 และ5 เป็นขั้นขยายแนวปฏิบัติด้วยการสร้างเครื่องมือและทักษะใหม่ โมดูลที่ 6 และ 8 เป็นขั้นยกระดับการทำงานร่วมกัน และโมดูลที่ 7 เป็นการประมวลบทเรียนในบริบทประเทศไทย ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวได้อาศัยทุนทรัพยากรบุคคล ทุนความรู้ และทุนเครือข่ายอันมีที่มาจากการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย TCE ในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1 หนึ่งในแกนนำผู้ร่วมก่อตั้งเครือข่าย TCE เป็นหัวเรือใหญ่ที่ทำให้เกิดการเกาะเกี่ยวผู้คนจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้สามารถขับเคลื่อนการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองผ่านการสนับสนุนด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านงบประมาณ การเอื้ออำนวยให้ผู้เข้าร่วมเกิดการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการค่าย กิจกรรมหลักสูตรเสริมควบคู่กับการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ครูเกิดการเรียนรู้แบบปฏิบัติการ โดยที่ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1 คาดหวังทิศทางการเติบโตของเครือข่ายให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างเข้มแข็งและเป็นต้นแบบการสร้างเครือข่ายในพื้นที่อื่น ๆ ตลอดจนสร้างจุดสมดุลระหว่างกิจกรรมเครือข่ายกับภารกิจประจำของครูและโรงเรียน จึงกล่าวได้ว่า ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1 เป็นผู้ปฏิบัติการหลักและด้วยตำแหน่งแห่งที่ในระบบราชการจึงสามารถแสดงบทบาทเป็นกลไกที่ทำหน้าที่เชื่อมร้อยและประสานงานด้านการสร้างพลเมืองในระดับนโยบายหรือภาพรวมทั้งประเทศให้สามารถดำเนินกิจกรรมจนบรรลุผลสำเร็จได้ (ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568; นักครุศึกษา TE2, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568) ขณะที่ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po2 ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ได้จัดวางบทบาทมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายเด็กและเยาวชนที่สามารถเรียนรู้ความเป็นพลเมืองผ่านการสื่อสารเพื่อการพัฒนาบทบาทในสังคมให้เกิด “นิเวศสื่อสุขภาวะ” การเรียนรู้ผ่านเครือข่ายเยาวชนพลเมืองจึงเกิดขึ้นผ่านกลไกในระดับพื้นที่ที่ถูกออกแบบไว้เพื่อเชื่อมโยงผู้คนจากหลากหลายภาคส่วนทั้งครู ชุมชน ภาคประชาสังคม และสื่อ ตลอดจนเยาวชนที่ได้เข้าร่วมกิจกรรมและจบการศึกษาไปแล้ว (ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po2, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568)

สำหรับผู้ปฏิบัติการเครือข่ายแกนกลางระดับส่วนภูมิภาคในพื้นที่ภาคเหนือมีที่มาจากสถาบันอุดมศึกษา (รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ นิเทศศาสตร์ และอื่น ๆ) เป็นอีกส่วนหนึ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องและทำกิจกรรมร่วมกับเครือข่ายเยาวชนพลเมือง โดยให้ความรู้หรือร่วมจัดกิจกรรมเพื่อการเรียนรู้พลเมืองได้ในหลายมิติ เช่น พลเมืองกับความเป็นผู้ประกอบการทางสังคมบนฐานชุมชน การทำธุรกิจเพื่อสังคมบนฐานแนวคิดเศรษฐกิจชุมชน การวางแผนธุรกิจบนฐานชุมชนและการสร้างนวัตกรรมเพื่อสังคม พลเมืองกับการรู้เท่าทันสื่อ (ครู E, การสื่อสารส่วนบุคคล, มิถุนายน 2568; ครู B, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568; ผู้ปฏิบัติการภูมิภาค Re2, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568; ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po2, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568) ผู้ปฏิบัติการเครือข่ายแกนกลางระดับพื้นที่ภาคเหนือซึ่งเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นอีกบทบาทสำคัญที่สร้างการถักทอต่อเชื่อมเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ระหว่างผู้กระทำการ ทั้งครู โรงเรียน และนักเรียน ผ่านกิจกรรมการอบรมและการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อสร้างการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองเชิงซ้อน เพื่อให้สามารถนิยามและให้ความหมายต่อคำว่า “ความเป็นพลเมือง” ได้อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ปฏิบัติการภูมิภาค

Re1 ได้ระบุถึงประเด็นความเป็นพลเมืองว่าไม่ควรถูกนิยามโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ทว่าควรเกิดจากการพูดคุยระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกับบริบททางสังคมและการศึกษา นอกจากนี้ กระบวนการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองไม่ได้จำกัดเฉพาะพื้นที่ห้องเรียนหรือโรงเรียนเท่านั้น หากแต่ต้องพัฒนา “กระบวนการคิด” ผ่านชุมชนและกิจกรรมจริงในสังคม (ผู้ปฏิบัติการภูมิภาค Re1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568; นักครุศึกษา TE2, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568)

ทั้งนี้ กระบวนการก่อตัวและพัฒนาการของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือเกิดจากความสมัครใจและความไว้วางใจระหว่างสมาชิก ซึ่งเป็น “ทุนทางสังคม” ที่สำคัญจากทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.) ช่วยให้เครือข่ายมีทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ ความรู้ และกระบวนการอบรมที่มีโครงสร้างชัดเจน แต่ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่หรือที่เรียกว่า NODE ผู้กระทำการ-เครือข่ายทั้งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายนั้น ครูซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายได้สร้างปฏิบัติการที่สะท้อนถึงความพยายามในการตอบสนองต่อความท้าทายทางสังคมผ่านการสร้างเครือข่ายแนวระนาบ (Carolan, 2014, p. 24) โดยมีลักษณะยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการซึ่งช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างผู้ปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ความสัมพันธ์แบบแนวระนาบนี้ช่วยลดข้อจำกัดของระบบราชการที่มักเป็นโครงสร้างจากบนลงล่าง และสร้างพื้นที่ให้ครูและนักเรียนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม การที่ครูมีบทบาทเป็น “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” แสดงถึงการเปลี่ยนบทบาทจากผู้สอนแบบดั้งเดิมไปสู่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการสร้าง “พลเมืองตื่นรู้” ที่มีภาวะผู้นำและสำนึกสากล

6.2 รูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยขับเคลื่อนการทำงาน (NODE) ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

เครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือเป็นส่วนขยายและผลสืบเนื่องจากเครือข่าย TCE ล้านนาและเครือข่ายอื่น ๆ ปลีกย่อย (กลุ่มก่อการครู กลุ่มเมืองฮ่วมใจ๋ และกลุ่มวิสาหกิจชุมชน) ที่ล้วนเป็นผู้ปฏิบัติการหน้าใหม่ในพื้นที่ความรู้ศึกษาศาสตร์ (นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ, 2567) มีลักษณะความสัมพันธ์จากหน่วยย่อยที่สุด คือ คน กลุ่ม องค์กรและหน่วยงานที่มีปฏิบัติการในระดับพื้นที่ภาคเหนือ ร่วมกันขับเคลื่อนงานด้านการศึกษาและการพัฒนาพลเมืองที่มีความคิดคล้ายคลึงกันในทางวิชาการและในแวดวงใกล้ชิดกัน (ผู้ปฏิบัติการภูมิภาค Re1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568; ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568) แน่นอนว่าเครือข่ายเยาวชนพลเมืองมีการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ในเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการและมีการคัดสรรสมาชิกในเครือข่ายด้วยการเลือกกำหนดกลุ่มคนและจำนวนคนที่สอดคล้องกับความตั้งใจในการทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาครูในพื้นที่ที่ทีมผู้จัดทำงานหรือดูแลรับผิดชอบอยู่ โดยเปิดให้สมัครเข้าร่วมตามความสมัครใจผ่านการประชาสัมพันธ์ในแฟนเพจและกลุ่มเฟซบุ๊กของโครงการเยาวชนพลเมือง กลุ่มเป้าหมายคือเครือข่ายครูอาจารย์ในพื้นที่ภาคเหนือ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เครือข่ายมีความเข้มแข็งและอยู่ในความรับผิดชอบหลักของคณะทำงาน ประเด็นข้างต้นนี้อาจเป็นการประกาศโดยหลักการ แต่การก่อตัวของกลุ่ม

เยาวชนพลเมืองนี้มีลักษณะเครือข่ายแบบกึ่งออร์แกนิคที่เกิดขึ้นบนฐานการมีทุนเครือข่ายจากปฏิบัติการของเครือข่าย TCE ที่มีมาแต่เดิม ซึ่งเมื่อเข้าสู่กระบวนการก่อรูปเครือข่ายเยาวชนพลเมืองแล้วจึงเกิดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดำเนินไปอย่างเป็นธรรมชาติ

เครือข่ายเยาวชนพลเมืองยังมีการเชื่อมโยงผู้ปฏิบัติการในเครือข่ายที่มีอยู่ทั้งในองค์กรภาครัฐ ซึ่งสานพลังร่วมกับภาคประชาสังคม จนได้มาซึ่งต้นทางด้านนโยบายที่สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในรูปแบบแนวตั้งจากบนลงล่างมาสู่ผู้ประสานงานในส่วนภูมิภาค สถาบันอุดมศึกษาในระดับจังหวัด ตลอดจนผู้ปฏิบัติการฝ่ายสถานศึกษาในระดับโรงเรียนและชุมชนที่สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในรูปแบบแนวระนาบระหว่าง NODE ผู้กระทำการ-เครือข่ายที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ปฏิบัติการ (นักครุศึกษา TE1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568; ผู้ปฏิบัติการนโยบาย Po1, การสื่อสารส่วนบุคคล, พฤษภาคม 2568) ดังนั้น การอาศัยหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงกลไกในการประสานเชิญครูและบุคลากรในสังกัดให้เข้าร่วมกิจกรรมของเครือข่าย จึงเป็นกลยุทธ์ที่ช่วยหนุนเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นเครือข่ายสามารถเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างพื้นที่การทำงานร่วมกัน ด้วยเหตุนี้เครือข่ายเยาวชนพลเมืองจึงต้องสร้างปฏิบัติการให้เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนและสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ปฏิบัติการหรือห้องเรียน โดยขยับมาสู่ระดับเครือข่ายที่เน้นให้มีการแลกเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจร่วมกันในประเด็นดังกล่าวมากขึ้น นอกจากนี้ การเชื่อมโยงเครือข่ายในลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้นสามารถแสดงได้ 3 ลักษณะ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 รูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

รูปแบบความสัมพันธ์	ลักษณะสำคัญ	ตัวอย่างในเครือข่าย	ความเข้มแข็ง	ข้อจำกัด
ความสัมพันธ์แบบครูกับลูกศิษย์	สายใยความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องจากสถาบันผลิตครู	ครู A, B, F ซึ่งเป็นศิษย์ของนักครุศึกษาในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ความไว้วางใจและความต่อเนื่องของแนวคิด	อาจจำกัดอยู่ในกลุ่มศิษย์เก่าและมีขอบเขตจำกัด
ความสัมพันธ์แบบเพื่อน	เครือข่ายวิชาการที่รู้จักกันในแวดวงการทำงานด้านพลเมืองศึกษา	นักวิชาการในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กับราชภัฏเชียงราย	การแลกเปลี่ยนความรู้และทรัพยากรการทำงาน	มีข้อจำกัดด้านความแตกต่างทางแนวคิด
ความสัมพันธ์แบบปากต่อปาก	เพื่อนที่รู้จักกันตามเวทีวิชาการและงานเคลื่อนไหว	ครู D กับนักวิชาการจากคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	การขยายเครือข่ายและมุมมองใหม่	ความสัมพันธ์อาจไม่แน่นแฟ้นเท่ากับรูปแบบอื่น

ที่มา: สรุปและสังเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัยจากการศึกษาในภาคสนาม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า “การสร้างเครือข่ายที่มีความยั่งยืน” ไม่จำเป็นต้องเริ่มจากองค์กรหรือ

โครงสร้างที่เป็นทางการ แต่การก่อรูปสามารถเริ่มจากความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิม (ครู-ศิษย์/เพื่อน/คนรู้จัก) หรือการชักชวนกันอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้เครือข่ายมีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างต่อคนใหม่โดยมุ่งเน้นความไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันยังอาศัยความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายในฐานะ “ทุนทางสังคม” เพื่อเป็นทรัพยากรสำคัญของการขับเคลื่อนการทำงาน ทั้งนี้ เครือข่ายสามารถขยายตัวได้จาก “ความไว้เนื้อเชื่อใจ” และ “ความคุ้นเคย” มากกว่าแผนงานหรือคำสั่ง ขณะเดียวกันการเรียนรู้ข้ามศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง ซึ่งหากครูผู้กระทำการที่เป็นสมาชิกเครือข่ายมีพื้นฐานความรู้ที่หลากหลาย เช่น ประวัติศาสตร์ การสื่อสาร สังคมศึกษา สิ่งแวดล้อม จะสามารถสร้างการเรียนรู้แบบบูรณาการได้โดยไม่จำกัดเพียงวิชาสังคมศึกษาเท่านั้น

ทั้งนี้ เป้าหมายในอนาคตของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองนั้นคือการขยายจากโรงเรียนสู่ชุมชน เมือง และระดับนโยบาย เพื่อให้เกิดพลเมืองที่เข้าใจโลกและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน นิเวศการเรียนรู้ด้านความเป็นพลเมืองในระดับล่างสุดจากต้นทางด้านนโยบายที่มีลักษณะจากบนลงล่าง มีผู้ปฏิบัติการฝ่ายสถานศึกษาในระดับโรงเรียนและชุมชน ซึ่งประกอบด้วย ครูและนักเรียนที่มีบทบาทเป็นผู้กระทำการสำคัญในการสร้างเครือข่ายเยาวชนพลเมือง ผู้วิจัยพิจารณาว่าพวกเขาเหล่านี้มิได้มีสถานะเป็นเพียงจุด (Point) เพื่อเชื่อมต่อสายใยความสัมพันธ์ระหว่าง NODE พื้นที่การทำงานเท่านั้น หากแต่อยู่ในสถานะครูผู้กระทำการ (Teacher Agency) ที่มีฐานะเป็นหน่วยประสานเครือข่ายงานด้านการพัฒนาความเป็นพลเมืองที่มีความรู้ ทักษะ และเจตคติต่อรูปแบบการทำงานที่สัมพันธ์กันในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายของผู้ปฏิบัติการหรือผู้กระทำการเข้าไว้ด้วยกัน ขณะที่บทบรรณาธิการในบททบทวนความรู้เชิงระบบและประเด็นสำคัญเพื่อการขับเคลื่อนงานด้านการศึกษาและการเรียนรู้สู่อนาคตจากหนังสือพหุศาสตร์เพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ รวมบทความจากโครงการจัดการความรู้และขับเคลื่อนระบบการศึกษาและการเรียนรู้ ปีที่ 1 ใช้คำว่า “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” ที่สร้างปฏิบัติการทางการศึกษาขึ้นในนิเวศวิทยาการศึกษาและการเรียนรู้ (อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, 2566) ซึ่งสามารถนำมามองบทบาทของครูผู้สอนในสถานศึกษาว่ามีสถานะเป็นทั้ง “ผู้กระทำการ” และเป็นจุดเชื่อม “เครือข่าย” การเรียนรู้เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองไปพร้อม ๆ กัน โดยอาจมีลักษณะความสัมพันธ์อันสามารถก่อรูปได้ 3 รูปแบบคือ ความสัมพันธ์ภายในนิเวศการเรียนรู้หรือเครือข่ายการเรียนรู้ด้านความเป็นพลเมือง ความสัมพันธ์ภายนอกนิเวศการเรียนรู้หรือเครือข่ายที่สามารถเข้ามาหนุนเสริมการเรียนรู้ด้านความเป็นพลเมืองที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” ด้วยกันเอง โดยไม่ผ่านผู้ปฏิบัติการแกนกลางของเครือข่าย

ตารางที่ 3 ประเด็นการเรียนรู้หลัก ลักษณะของเครือข่ายและปฏิบัติการของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง

NODE/ พื้นที่	ผู้ประสานหลัก	ประเด็นการเรียนรู้หลัก	ลักษณะเครือข่าย	ปฏิบัติการพลเมืองสำคัญ	ผลลัพธ์
สันกำแพง	ครู A	พลเมืองกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	เชื่อมโยงโรงเรียน-ชุมชน-ภาครัฐ	การอนุรักษ์ต้นจามจุรี/ฉำฉา	การผลักดันนโยบายระดับจังหวัด
แม่ทา-แม่ออน	ครู B	พลเมืองกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น	เชื่อมโยงโรงเรียนประถม-มัธยม-ชุมชน	การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น	เด็กเกิดสำนึกรักท้องถิ่น
ลุ่มน้ำฝาง	ครู C	ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นกับพลเมืองตื่นรู้	เครือข่ายโรงเรียน-สสย.-ชุมชน	การเรียนรู้ประวัติศาสตร์แบบมีส่วนร่วม	การสร้างหลักสูตรท้องถิ่นลุ่มน้ำฝาง
แม่สาย เมืองพหุวัฒนธรรม	ครู D	พลเมืองพหุวัฒนธรรมและการรู้เท่าทันสื่อ	เชื่อมโยงโรงเรียน-เทศบาล-ข้ามพรมแดน	การสร้างแผนที่วัฒนธรรมและกิจกรรมเดินเมือง	พัฒนาแนวคิด inclusive city
ชุมชนบ้านปางขอน	ครู E	พลเมืองกับการแปรรูปและพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน	เชื่อมโยงโรงเรียน-ธุรกิจชุมชน-ภาคเอกชน	การจัดการปัญหาเปลือกกาแฟ	การสร้างนวัตกรรมจากเปลือกกาแฟ
เม็งราย วิทยาคม	ครู F	พลเมืองกับการใช้ท้องถิ่นเป็นฐาน	เครือข่ายโรงเรียน-NGO-มูลนิธิ	การเรียนรู้แบบ service learning	การพัฒนาโครงงานเพื่อชุมชน

ที่มา: สรุปและสังเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัยจากการศึกษาในภาคสนาม

จากตารางที่ 3 ชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายการเรียนรู้ที่ขับเคลื่อนการทำงานด้าน “เยาวชนพลเมือง” ประกอบด้วย เครือข่ายครูผู้สร้างเยาวชนพลเมือง ซึ่งมีบทบาทเป็นสมาชิกที่เชื่อมโยงเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างกันและกัน ทั้งยังเป็นผู้กระทำการเพื่อพัฒนาการเรียนรู้และสร้างความเป็นพลเมืองในโรงเรียนและชุมชน โครงสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายเป็นแบบแนวระนาบไม่ใช่แบบสั่งการ ครูมีอิสระในการพัฒนารูปแบบการสอนผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและเหมาะสมกับบริบทของตนเอง โดยอาศัยแนวทางการเรียนรู้แบบบูรณาการ ทั้งการใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองผ่านประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การแปรรูปผลผลิตและการสำรวจชุมชน ตลอดจนสามารถบูรณาการความรู้ข้ามวิชา ทั้งวิชาวิทยาศาสตร์กับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม วิชาสังคมศึกษากับประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วม และวิชาภาษาไทยกับประเด็นด้านการสื่อสาร ซึ่งความรู้แบบ

ข้ามศาสตร์หรือความรู้ของสาระในแต่ละศาสตร์นั้นสามารถบูรณาการแนวคิด “พลเมืองตื่นรู้” ในรายวิชาหลักและกิจกรรมเสริมได้อีกด้วย ขณะที่ผู้เรียนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้และเกิดการเรียนรู้อย่างมีความหมายผ่านการลงมือปฏิบัติจริง รวมทั้งฝึกการคิดวิเคราะห์ การตั้งคำถาม การสะท้อนคิดและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจริงในชุมชน เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการใช้พื้นที่สาธารณะ ตลอดจนได้รับการพัฒนาทักษะสำคัญของพลเมือง เช่น การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางสังคม การตั้งคำถามเพื่อกระตุ้นการคิดเชิงวิพากษ์ ตลอดจน การสะท้อนผลการเรียนรู้ (Reflection) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทักษะชีวิตในมิติต่าง ๆ ร่วมกัน

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นบทบาทของผู้ปฏิบัติการ และความสัมพันธ์ในเครือข่ายเยาวชนพลเมือง โดยลักษณะความสัมพันธ์ในเครือข่ายดังกล่าวนี้เป็นไปในรูปแบบแนวระนาบที่ไม่เน้นการสั่งการจากบนลงล่าง แต่เน้นการประสานงานและการเรียนรู้ร่วมกัน ช่วยให้ครูแต่ละคนมีอิสระในการออกแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ดังนั้น ครูในฐานะผู้กระทำการ-เครือข่ายจึงไม่ได้เป็นเพียงผู้สอน แต่ปฏิบัติการเรียนรู้ของเครือข่ายได้หล่อหลอมให้ครูได้รับการพัฒนาให้เป็น “ครูผู้กระทำการ” ที่มีการบูรณาการความรู้ข้ามศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาจริงภายใต้บทบาทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนและชุมชน (Jatuporn, 2025) อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่มีต่อบทบาทของผู้ปฏิบัติการคือ ความแตกต่างในความรู้และประสบการณ์ของครูในแต่ละพื้นที่อาจทำให้การพัฒนากิจกรรมการเรียนรู้มีความไม่สอดคล้องกันอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ การทำงานในระบบราชการที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและภาระงานอาจทำให้ครูบางส่วนรู้สึกอึดอัดหรือขาดแรงจูงใจได้

6.3 ปฏิบัติการความรู้ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นสมาชิกเครือข่ายเยาวชนพลเมืองส่วนใหญ่ได้กล่าวสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันถึงการยึดถือแบบของพลเมือง ของ Westheimer and Kahne (2004 ในฐานะความรู้หลักซึ่งทำหน้าที่เป็นภาษากำกับการสื่อสารและทำความเข้าใจร่วมกัน โดยสะท้อนให้เห็นถึงปฏิบัติการการถ่ายเทการเรียนรู้ จากความรู้เชิงมโนทัศน์สู่ความรู้เชิงปฏิบัติ อันเป็นตัวบ่งชี้ว่าแนวคิดความเป็นพลเมืองมีแนวโน้มที่จะสามารถผสมผสานกับประเด็นการเรียนรู้อื่น ๆ ได้อย่างซับซ้อน เช่น การพัฒนาหลักสูตรการรู้เท่าทันสื่อ สารสนเทศ และดิจิทัล ทั้งนี้ แบบของพลเมืองที่ถือว่าเป็นแก่นทางความคิดที่ทั้งเครือข่าย TCE และเครือข่ายเยาวชนพลเมืองยึดถือร่วมกันไว้นั้นยังได้นำไปใช้เป็นหลักในการออกแบบและการพัฒนากิจกรรมการเรียนรู้ ทว่าเมื่อถูกส่งผ่านไปจนถึงระดับปฏิบัติการต่าง ๆ แล้ว มักได้รับการตีความและหนุนเสริมเพิ่มเติมผ่านความคิดอื่น ๆ อีกมากมาย เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ทั้งแนวคิดการเรียนรู้บนฐานชุมชน (Community-Based Learning) การเรียนรู้โดยใช้โครงงานเป็นฐาน (Project-Based Learning) และการเรียนรู้สหวิทยาการ (Interdisciplinary Learning) อย่างไรก็ตาม บทบาทสำคัญของผู้ปฏิบัติการแกนกลางของเครือข่ายระดับภูมิภาคในพื้นที่ภาคเหนือจากมหาวิทยาลัยและจากภาคประชาสังคม (องค์กรพัฒนาเอกชน) และผู้ปฏิบัติการที่เป็นนักครุศึกษาจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการผลิตครูเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญของ

เครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอก เช่น TCE หรือ สสย. ตลอดจนเชื่อมต่อไปยังผู้กระทำการของสถาบันผลิตครูในระดับจังหวัด ซึ่งนักครุศึกษามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการก่อรูปทางความคิดให้แก่นักศึกษาวิชาชีพครูและครูที่เป็นเครือข่ายลูกศิษย์ของตนให้สามารถออกแบบการเรียนรู้บนฐานการบูรณาการข้ามศาสตร์ มีวิธีการเรียนรู้ที่หลากหลายและเหมาะสมกับเนื้อหา เช่น การใช้กรณีศึกษา การทำโครงงานร่วมกับชุมชน รวมถึงกิจกรรมในโรงเรียนที่ดำเนินการผ่านกิจกรรมเสริมหลักสูตรเพื่อสร้างการเรียนรู้ที่มีความหมายต่อผู้เรียน นักครุศึกษายังสามารถออกแบบกลไกการหนุนเสริมครู การประสานงานผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การเผยแพร่ผลงานของครูเพื่อสร้างแรงจูงใจ (นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะ, 2567)

ทั้งนี้ ปฏิบัติการของความรู้ในเครือข่ายที่อธิบายจากแง่มุมของความเป็นพลเมืองซึ่งมีความหลากหลายและมีลักษณะการก่อตัวที่ซับซ้อนนั้น จึงต้องให้ความสนใจต่ออัตลักษณ์ของผู้กระทำการรวมถึงประเด็นความรู้ในมิติต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการพัฒนาอัตลักษณ์ของพวกเขาในฐานะเครือข่ายการเป็นพลเมือง ทั้งในระดับอัตลักษณ์เชิงปัจเจกบุคคลและอัตลักษณ์เชิงพื้นที่ การสร้างความเป็นพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือจึงเต็มไปด้วยการช่วงชิงและการต่อรองความหมายจากผู้คนหรือผู้ปฏิบัติการทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายเยาวชนพลเมืองที่สะท้อนผ่านข้อถกเถียงในปฏิบัติการทางการเมืองเรื่องความรู้ (Politics of Knowledge) โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์แบบของพลเมืองที่ Westheimer and Kahne (2004) เสนอไว้ พบว่าความเป็นพลเมืองไม่ได้เป็นเพียงสิ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกต่อรัฐเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกหรือพลเมืองด้วย มิติสำคัญของความเป็นพลเมืองจึงวางอยู่บนฐานของความรู้สึกร่วม ในขณะที่พลเมืองทางวัฒนธรรมมีความรู้ที่วางอยู่บนฐานของความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของและความรู้สึกร่วมต่อถิ่นที่ โดยความรู้สึกร่วมที่เน้นบทบาทการกระทำร่วม มีส่วนในการสร้างสำนึกเพื่อการแก้ไขปัญหาสังคม การสร้างการรับรู้และการรู้ที่มีต่อโลกและสังคมรอบข้างตลอดจนเป็นจุดตั้งต้นของความปรารถนาที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขปัญหาและการช่วยเหลือผู้คนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งริเริ่มจากการสำนึกและตระหนักรู้ว่าตนในฐานะปัจเจกบุคคลมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยร่วมกับคนอื่นในสังคม และการกระทำของปัจเจกบุคคลสามารถส่งผลกระทบต่อสังคม หากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือสังคมต้องประสบกับปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลเช่นกัน

จากตารางที่ 4 สรุปให้เห็นถึงประเด็นความรู้เชิงแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กับพลเมืองรูปแบบต่าง ๆ ที่นำไปสู่ปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมความเป็นพลเมืองแบบใหม่หรือพลเมืองหน้าใหม่ให้เกิดขึ้นบนเครือข่ายการเรียนรู้และพื้นที่ปฏิบัติการ คือ โรงเรียนหรือห้องเรียน โดยครูหรือผู้ปฏิบัติการที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองต้องมีมุมมองต่อโรงเรียนหรือห้องเรียนว่าอยู่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนทางการเมือง ฉะนั้นความรู้ด้านการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองแบบเดิมอาจต้องปรับเปลี่ยนให้มากกว่าประเด็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคม หากแต่ขยายไปสู่มิติพลเมืองทางวัฒนธรรม หรือก่อให้เกิดการรู้ทางการเมืองวัฒนธรรม (Cultural Politics Literacy) อันดำรงอยู่อย่างซับซ้อน

ตารางที่ 4 ประเภทของความรู้และลักษณะของปฏิบัติการของความรู้ในเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ

ประเภทความรู้	ลักษณะสำคัญ	การแสดงออกในเครือข่าย	การนำไปใช้ในพื้นที่ปฏิบัติการ
ความรู้ที่ร้อยรัดเครือข่าย (แบบของพลเมือง 3 แบบ)	ความรู้ที่เป็นฐานแนวคิดร่วมของเครือข่าย	การอบรม การประชุมเครือข่าย การอ้างอิงในการทำงาน	การออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ การสร้างความเข้าใจพลเมือง
ความรู้ที่สัมพันธ์กับอัตลักษณ์เชิงพื้นที่ (พลเมืองทางวัฒนธรรม)	ความรู้ที่ปรับให้เข้ากับบริบทเฉพาะของพื้นที่	แผนที่วัฒนธรรม กิจกรรมการเดินเมือง การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น	การสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของ สำนึกต่อถิ่นที่

ที่มา: สรุปและสังเคราะห์ข้อมูลโดยผู้วิจัยจากการศึกษาในภาคสนาม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลปฏิบัติการของความรู้และแนวคิดพลเมืองของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปฏิบัติการของความรู้ว่าด้วยแนวคิดพลเมืองของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองมีส่วนสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมจากอาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นนักครุศึกษาที่มีส่วนเกี่ยวข้องการฝึกหัดครู และอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝึกหัดครู ซึ่งได้มีบทบาทในการร่วมเป็นวิทยากรในโมเดลการอบรมครู ด้วยเหตุนี้ การทำงานเชิงเครือข่ายระหว่างภาควิชาการและภาคปฏิบัติในพื้นที่จึงมีบทบาทสำคัญในการวางแนวทางปฏิบัติการที่เปลี่ยนสถานะของครูจาก “ครูผู้สอน” และ “ครูผู้กระทำการ” ให้ได้รับการพัฒนาไปสู่ “ครูนักกิจกรรม” (Activist Teacher) ที่สามารถสร้างนวัตกรรมทางการศึกษาและเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

7. บทสรุป

งานวิจัยนี้ศึกษาการก่อตัวของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองที่พัฒนามาจากรากฐานของเครือข่าย Thai Civic Education (TCE) ล้านนา ซึ่งก่อตั้งขึ้นหลังวิกฤตการเมือง (พ.ศ. 2551-2552) และได้รับแรงหนุนจากนโยบาย “ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พ.ศ. 2553-2561” เครือข่ายนี้มีโครงสร้างแบบแนวระนาบที่ยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ โดยมีครูเป็น “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” ที่เชื่อมโยงโรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานท้องถิ่นในการพัฒนาเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม และมุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคม ปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายที่อาศัยทุนทางสังคม เช่น ความไว้วางใจและความคุ้นเคย โดยครูและนักครุศึกษาเป็นหน่วยขับเคลื่อน (NODE) ที่ประสานงานระหว่างโรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานภายนอก ความสัมพันธ์แบบแนวระนาบช่วยลดข้อจำกัดของระบบราชการ และส่งเสริมการเรียนรู้แบบบูรณาการข้ามศาสตร์ เช่น การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในการแก้ปัญหาชุมชน เครือข่ายเยาวชนพลเมืองนี้ยังมีการสร้างปฏิบัติการของความรู้โดยยึดแนวคิด

“แบบของพลเมือง” (Westheimer, 2004, 2015) ที่มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม และมุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคม โดยแนวคิดดังกล่าวนี้มีบทบาทในการใช้เป็นเครื่องมือออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ เช่น ค่ายเยาวชนพลเมือง การเรียนรู้บนฐานชุมชน และการเรียนรู้สหวิทยาการ ซึ่งช่วยให้ครูสามารถปรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น และพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์และการมีส่วนร่วมของเยาวชน

งานวิจัยได้บ่งชี้ถึงจุดเด่นของปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งพบว่าเป็นเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่น เกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการและทุนทางสังคม มีการเรียนรู้แบบบูรณาการข้ามศาสตร์ ช่วยให้ครูและนักเรียนพัฒนาทักษะที่หลากหลาย การเชื่อมโยงโรงเรียนกับชุมชนสร้างการเรียนรู้ที่มีความหมายและยั่งยืน สำหรับข้อจำกัดและความท้าทายที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรค่าแก่การพิจารณาอย่างรอบคอบ ทั้งข้อจำกัดในด้านความไม่เท่าเทียมของความรู้และทักษะระหว่างสมาชิกเครือข่ายที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน โดยเฉพาะในบริบทที่ครูต้องรับภาระงานหนักทั้งจากระบบราชการและการมีส่วนร่วมในเครือข่าย ขณะเดียวกันการปรับตัวต่อบริบทสังคมพหุวัฒนธรรมยังนำมาซึ่งความท้าทายที่ซับซ้อนอันเนื่องมาจากความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมในพื้นที่ภาคเหนือ จึงต้องการการออกแบบการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและเข้าใจบริบทท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ซึ่งอาจเกินขีดความสามารถของครูบางรายที่ขาดการฝึกอบรมที่เพียงพอ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายผลและการพัฒนากิจกรรมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในเครือข่าย ถึงแม้จะเป็นจุดแข็ง แต่อาจนำไปสู่ปัญหาการขาดกลไกการประสานงานที่ชัดเจนระหว่างระดับนโยบาย ชุมชน และโรงเรียน ส่งผลให้การกระจายความรู้และการเรียนรู้ข้ามศาสตร์เผชิญกับความไม่ต่อเนื่องได้

ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือยังขยายจินตนาการความเป็นพลเมือง (Civic Imagination) ในบริบทการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองให้ครอบคลุมมิติทางการเมือง วัฒนธรรม และชุมชน ซึ่งสามารถก่อรูปขึ้นมาได้บนฐานการบ่มเพาะความรู้สึกร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ และความรู้สึกร่วมต่อถิ่นที่ โดยความรู้สึกร่วม ที่เน้นบทบาทการกระทำร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทพหุวัฒนธรรมของภาคเหนือ นอกจากนี้ ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองที่อธิบายผ่านแนวคิด “เครือข่ายการเรียนรู้ในฐานะชุมชนนักปฏิบัติการเรียนรู้” ยังเผยให้เห็นว่า NODE ในเครือข่ายเยาวชนพลเมืองทำหน้าที่เป็น “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” ที่สร้างการเรียนรู้ข้ามศาสตร์ องค์ความรู้ใหม่ที่ได้คือ การเปลี่ยนบทบาทครูสู่ “ครูนักกิจกรรม” ที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชน โดยใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและทุนทางสังคมภายใต้บริบทของท้องถิ่น ผ่าน “ความรู้ทางการเมืองวัฒนธรรม” สามารถสร้าง “พลเมืองตื่นรู้” ที่ตอบสนองต่อปัญหาจริงในชุมชน โดยพลเมืองท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่ระดับพลเมืองของประเทศ ระดับพลเมืองของประชาคมอาเซียน และระดับพลเมืองของโลก ท่ามกลางการปะทะผสานของ

ความเป็นโลกาภิวัฒน์ (Globalization) กับท้องถิ่นภิวัฒน์ (Localization) หรือที่เรียกว่า “โลกาเทศาภิวัฒน์” (Glocalization) นั่นเอง

8. อภิปรายผลการศึกษา

8.1 การก่อตัวและพัฒนาการของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง

เครือข่ายเยาวชนพลเมืองในพื้นที่ภาคเหนือเกิดจากความสมัครใจและความไว้วางใจระหว่างสมาชิก ซึ่งเป็น “ทุนทางสังคม” ที่สำคัญจากทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.) ช่วยให้เครือข่ายมีทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ ความรู้ และกระบวนการอบรมที่มีโครงสร้างชัดเจน แต่ปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่หรือเรียกว่า NODE ผู้กระทำการ-เครือข่าย ทั้งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายนั้น ครูซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายได้สร้างปฏิบัติการที่สะท้อนถึงความพยายามในการตอบสนองต่อความท้าทายทางสังคมผ่านการสร้างเครือข่ายแนวระนาบ (Carolan, 2014, p. 24) ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ ซึ่งช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างผู้ปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ซึ่งความสัมพันธ์แบบแนวระนาบนี้ช่วยลดข้อจำกัดของระบบราชการที่มักเป็นโครงสร้างจากบนลงล่าง และสร้างพื้นที่ให้ครูและนักเรียนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม การที่ครูมีบทบาทเป็น “ผู้กระทำการ-เครือข่าย” แสดงถึงการเปลี่ยนบทบาทจากผู้สอนแบบดั้งเดิมไปสู่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการสร้าง “พลเมืองตื่นรู้” ที่มีภาวะผู้นำและสำนึกสากล

8.2 บทบาทของผู้ปฏิบัติการ และความสัมพันธ์ในเครือข่ายเยาวชนพลเมือง

ลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองเป็นไปในรูปแบบแนวระนาบ ไม่เน้นการสั่งการจากบนลงล่าง แต่เน้นการประสานงานและการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งช่วยให้ครูแต่ละคนมีอิสระในการออกแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ครูในฐานะผู้กระทำการ-เครือข่ายจึงไม่เพียงเป็นผู้สอน แต่ปฏิบัติการเรียนรู้ของเครือข่ายยังได้หล่อหลอมให้ครูได้รับการพัฒนาให้เป็น “ครูผู้กระทำการ” ที่มีการบูรณาการความรู้ข้ามศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาจริงภายใต้บทบาท

การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนและชุมชน ขณะเดียวกันความท้าทายที่มีต่อบทบาทของผู้ปฏิบัติการคือ ความแตกต่างในความรู้และประสบการณ์ของครูในแต่ละพื้นที่อาจทำให้การพัฒนากิจกรรมการเรียนรู้มีความไม่สม่ำเสมอ นอกจากนี้ การทำงานในระบบราชการที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและภาระงานอาจทำให้ครูบางส่วนรู้สึกอึดอัดหรือขาดแรงจูงใจ

8.3 ปฏิบัติการของความรู้และแนวคิดพลเมืองของเครือข่ายเยาวชนพลเมือง

ปฏิบัติการดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมจากอาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นนักครุศึกษา ที่มีส่วนเกี่ยวข้องการฝึกหัดครู และอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝึกหัดครูในเครือข่ายเยาวชนพลเมืองที่ได้มีบทบาทในการร่วมเป็นวิทยากร

ในโมเดลการอบรมครู ล้วนมีส่วนในการวางแนวทางปฏิบัติการที่เปลี่ยนจากครูผู้สอนและครูผู้กระทำการให้ได้รับการพัฒนาไปสู่ “ครูนักกิจกรรม” ที่สามารถสร้างนวัตกรรมและนำการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ชุมชน

9. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยนี้ไปใช้หรือการทำวิจัยในครั้งต่อไป

(1) งานวิจัยนี้ควรเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการประเมินผลกระทบในระยะยาวของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองต่อผู้เรียนและชุมชน เช่น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเยาวชนในด้านการมีส่วนร่วมทางสังคม หรือผลกระทบต่อนโยบายการศึกษาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

(2) งานวิจัยในอนาคตควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคเพื่อให้มองเห็นบทบาท

(3) และการทำงานของเครือข่ายเยาวชนพลเมืองในภูมิภาคอื่น ๆ โดยวิเคราะห์ความแตกต่างในบริบททางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือข้อจำกัดของเครือข่ายในแต่ละพื้นที่

(4) การนำงานวิจัยไปใช้ควรมีการบูรณาการไปสู่การใช้เทคโนโลยีและสื่อดิจิทัลสำหรับการอบรมและการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ เช่น การสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์ สำหรับแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างครูในเครือข่าย และการวิจัยครั้งต่อไปอาจสำรวจประสิทธิผลของเครื่องมือดิจิทัลในการสนับสนุนเครือข่าย

10. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปฏิบัติการสร้างเยาวชนพลเมืองของเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย” สาขาวิชาการศึกษา วิชาเอกการศึกษาเพื่อการพัฒนา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรม ทุนวิจัยมหาบัณฑิต วช. ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2568 สัญญาเลขที่ N43A680335

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จารุวรรณ แก้วมะโน. (2566). *การเรียนรู้คุณค่าประชาธิปไตยของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. (2558). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง: Civic education for Thai society* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). *แนวคิดว่าด้วยความเป็นพลเมือง*. นนทบุรี: โรงพิมพ์คลังวิชา.

นงเยาว์ เนาวรัตน์, พิสิษฏ์ นาสี, ออมสิน จตุพร, และวสันต์ สรรพสุข. (2567). *เครือข่ายผู้ปฏิบัติการหน้าใหม่ในพื้นที่ความรู้ศึกษาศาสตร์และจิตวิทยาการศึกษาในสังคมไทยสมัยใหม่*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นงเยาว์ เนาวรัตน์. (2561). *การศึกษาพหุวัฒนธรรม: มุมมองเชิงวิพากษ์และการปฏิบัติการในโรงเรียน*. เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education).* กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์.

ปฤณ เทพนรินทร์. (2562). ระบบคิดเชิงเหตุผลของการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 12*(1), 1-28.

ปาริชาติ วลัยเสถียร, สุทิตย์ อบอุ่น, สหัทยา วิเศษ, จันทนา เบญจทรัพย์, และชลกาญจน์ ฮาซันนารี. (2543). *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2560). *การปกครองโดยเอกสาร: บัตรประจำตัวกับการเมืองว่าด้วยการควบคุมพลเมืองชนผู้มิใช่พลเมืองและแรงงานข้ามชาติ: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.* เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พระมหาสุทิตย์ อาภากโร (อบอุ่น). (2547). *เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ.* กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).

รัตนะ บัวสนธ์. (2552). *วิจัยเชิงคุณภาพทางการศึกษา.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วลัย พานิช. (2542). ความเป็นพลเมืองดีในวิชาสังคมศึกษา: การวิเคราะห์หลักสูตรมัธยมศึกษา. ใน *ประมวลบทความการเรียนการสอนและการวิจัยในระดับมัธยมศึกษา* (น. 227-236). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วลัย พานิช. (2543). การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองดี: มิติจากการศึกษาในประเทศภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก. *วารสารสุโขทัยธรรมาธิราช, 13*(2), 73-78.

ศิวัช ศรีโภคางกุล, เพ็ญณี แนรอท, ณัฐหทัย มานาดี, ขจรศักดิ์ สิทธิ, และสุริยานนท์ พลสิม. (2561). *การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบบการศึกษาระดับโรงเรียน: บทเรียนจากต่างแดน และข้อเสนอแนะสู่สังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).

สมพงษ์ จิตระดับ, และนวพร สุนันท์ลิกานนท์. (2564). Node: หน่วยประสานเครือข่ายงานด้านการพัฒนาสังคมในมุมมองทฤษฎีเครือข่าย-ผู้กระทำการ. *วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 51*(2), 143-166.

สุธรรม ธรรมทัศนานนท์. (2542). *เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมขององค์กรป่าชุมชน* (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุภางค์ จันทวานิช. (2537). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรวุฒิ ปัดไธสง. (2541). *Civic Education กรณีการศึกษานอกระบบโรงเรียน.* กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

อนุชาติ พวงสำลี, สิทธิชัย วิชัยดิษฐ, ออมสิน จตุพร, เกียรติศักดิ์ แสงอรุณ, และบัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ. (2566). *โครงการจัดการความรู้และขับเคลื่อนระบบการศึกษาและการเรียนรู้ (SAT การศึกษาและการเรียนรู้ ระยะที่ 1)* (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: คณะวิทยาการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิชาต สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, และนิติ ภวัครพันธุ์. (2556). *ทบทวนภูมิทัศน์เมืองไทย*. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization* (Vol. 1). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Brown, J. S., & Duguid, P. (2000). *The Social Life of Information*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Carolan, B. V. (2014). *Social Network Analysis and Education: Theory, Methods & Applications*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. https://doi.org/10.4135/9781452270104

Jatuporn, O. (2025). (Re)conceptualizing Teacher Agency under the Network of New Actors in the Knowledge Space of Education. *International Journal of Research in Education and Science, 11*(2), 281-302. https://doi.org/10.46328/ijres.1294

Lave, J., & Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Pitiyanuwat, S., & Sujiva, S. (2005). *Civic Education in Thailand: Policies and Practices in Schools*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

Rosaldo, R. (1994). Cultural Citizenship and Educational Democracy. *Cultural Anthropology, 9*(3), 402-411. http://www.jstor.org/stable/656372

Wenger, E. (1999). Communities of Practice: The Key to Knowledge Strategy. *Knowledge Directions: The Journal of the Institute for Knowledge Management, 1*(2), 48-63.

Westheimer, J. (2015). *What Kind of Citizen?: Educating Our Children for the Common Good*. New York, NY: Teachers College Press.

Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal, 41*(2), 237-269. https://doi.org/10.3102/00028312041002237

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 213-238

วิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลัง ในเอกสารนโยบายของรัฐไทย พ.ศ. 2540–2568

ปิยากร หวังมหาพร[1]

วันที่รับบทความ: 3 ธันวาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 20 กุมภาพันธ์ 2569
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 26 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

การก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยทำให้แนวคิดพฤฒิพลังมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุของรัฐ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทย พ.ศ. 2540–2568 และ 2) วิเคราะห์กรอบแนวคิด วาทกรรม และอำนาจของรัฐในการนิยามปัญหาและกำหนดบทบาทของผู้สูงอายุ การวิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเชิงคุณภาพจากเอกสารนโยบายระดับชาติ 15 ฉบับ โดยประยุกต์กรอบวาทกรรมของ Foucault แนวทาง What's the Problem Represented to be? (WPR) ของ Bacchi และแนวคิดพฤฒิพลังขององค์การอนามัยโลกเป็นกรอบการวิเคราะห์ ผลการศึกษา พบว่านโยบายผู้สูงอายุของไทยมีพัฒนาการเชิงถ้อยคำจากการมองผู้สูงอายุในฐานะผู้รับการสงเคราะห์ไปสู่การกล่าวถึงพฤฒิพลังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังจำกัดอยู่ในระดับวาทกรรม ขณะที่การออกแบบนโยบายเชิงปฏิบัติยังคงเน้นบทบาทผู้สูงอายุในฐานะผู้พึ่งพิงและให้ความสำคัญกับสวัสดิการและการดูแลสุขภาพมากกว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งยังพบความเงียบเชิงนโยบายต่อความหลากหลายของผู้สูงอายุโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง การศึกษานี้ช่วยสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงวาทกรรมของนโยบายผู้สูงอายุไทยและสามารถใช้เป็นฐานความรู้ในการปรับปรุงการออกแบบ การติดตาม และการประเมินผลนโยบายให้สะท้อนศักยภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ อันนำไปสู่การพัฒนานโยบายที่ครอบคลุม เป็นธรรม และยั่งยืนมากขึ้น

คำสำคัญ พฤฒิพลัง, วาทกรรม, ผู้สูงอายุ, นโยบายรัฐ

[1] วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพฯ 10900 อีเมล: piyakorn.wh@spu.ac.th

The Evolution of the Concept of Active Ageing in Thai State Policy Documents (1997–2025)

Piyakorn Whangmahaporn[2]

Received: 3 December 2025
Revised: 20 February 2026
Accepted: 26 February 2026

Abstract

Thailand's transition to an ageing society has elevated the concept of active ageing as an important framework in state elderly policy. This study aims to 1) examine the evolution of the active ageing concept in Thai government policy documents from 1997 to 2025, and 2) analyse the conceptual frameworks, discourses, and forms of state power used to define policy problems and assign roles to older persons. The study employs qualitative document analysis of 15 national-level policy documents, using Foucault's discourse analysis, Bacchi's What's the Problem Represented to be? (WPR) approach, and the World Health Organization's active ageing framework as analytical tools. The findings indicate a discursive shift from viewing older persons as welfare recipients toward greater emphasis on active ageing. However, this shift remains largely rhetorical. In practice, policy design continues to frame older persons as dependents, prioritising welfare provision and healthcare over systematic support for social and economic participation. Policy documents also reveal silences regarding the diversity of older persons, particularly vulnerable groups. This study highlights structural and discursive limitations in Thai elderly policy and provides a knowledge base for improving policy design, monitoring, and evaluation to better reflect the capacities and roles of older persons, contributing to more inclusive, equitable, and sustainable policy development.

Keywords Active Ageing, Discourse, Older Persons, State Policy

[2] Graduate College of Management, Sripatum University, Bangkok 10900.
E-mail: piyakorn.wh@spu.ac.th

1. บทนำ

รัฐบาลของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยทั่วโลกในปี พ.ศ. 2565 มีผู้สูงอายุประมาณ 1,109 ล้านคน หรือร้อยละ 14 ของประชากรโลกทั้งหมด (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566ก) ส่วนประเทศไทยในปี พ.ศ. 2567 ผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 20.70 ของประชากรทั้งหมด แสดงว่าประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้น (60-69 ปี) มีสัดส่วนสูงที่สุดร้อยละ 59.3 รองลงมาคือวัยกลาง (70-79 ปี) ร้อยละ 29.8 และวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 10.9 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567)

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลของหลายประเทศจัดทำนโยบายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในหลายมิติ เช่น สุขภาพ สวัสดิการ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายผู้สูงอายุของรัฐมิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว หากแต่ได้รับอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศที่เสนอแนวคิด มาตรฐาน และกรอบนโยบายให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ โดยเฉพาะแนวคิด “พฤฒิพลัง (Active Ageing)” ซึ่งองค์การอนามัยโลกเสนอเป็นกรอบเชิงนโยบายตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ในบริบทประเทศไทย นโยบายผู้สูงอายุในระยะแรกสะท้อนมุมมองเชิงสงเคราะห์ โดยได้รับอิทธิพลจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 การประชุม Habitat I และแผนปฏิบัติการผู้สูงอายุแห่งเอเชีย–แปซิฟิก (ปิยากร หวังมหาพร, 2567) ต่อมา เมื่อโครงสร้างประชากรและบริบทเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลง แนวคิดเชิงพัฒนาและการใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุเริ่มเข้ามามีบทบาทในเอกสารนโยบายมากขึ้น

ที่ผ่านมา งานวิชาการไทยเกี่ยวกับผู้สูงอายุจำนวนมากสะท้อนการเปลี่ยนมุมมองจากการมองผู้สูงอายุเป็น “ภาระ” ไปสู่การมองเป็น “พลัง” เช่น งานศึกษากระบวนทัศน์ทางสังคมต่อสถานภาพผู้สูงอายุ (ศันสนีย์ จันทร์อานุภาพ และจำนงค์ แรกพินิจ, 2562) การศึกษาวาทกรรมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ (ปรวรรณ ดวงรัตน์, 2565) และการศึกษาภาพแทนผู้สูงอายุในสื่อ (ธีระ บุษบกแก้ว, 2562)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดพฤฒิพลังโดยตรง พบว่างานวิจัยส่วนใหญ่ในประเทศไทยมุ่งศึกษาพฤฒิพลังในระดับปัจเจกและระดับพื้นที่เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะพฤฒิพลังของผู้สูงอายุ (วันวิสาข์ ทิมมานพ และธนันต์ชัย พัฒนะสิงห์, 2564; ณัฏฐธิดา นินนาท และนันทวัฒน์ ภัทรกรนันท์, 2564; วาสนา กีรติจำเริญ, สิรินาถ จงกลกลาง, และกนกพร ฉิมพลี, 2564) การพัฒนาโปรแกรมหรือกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างพฤฒิพลัง เช่น การออกกำลังกาย การฝึกโยคะ หรือกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (พุทธชาติ แผนสมบุญ, 2561; นันทนา วงษ์สวัสดิ์, สิริวัฒน์ ศรีเครือดง, และประยูร สุยะใจ, 2564; ภาณุวัฒน์ ปากชำนิ, ปาริชาติ ปากชำนิ, และณัฐพล พลเทพ, 2566; สุดาพร ปัญญาพฤกษ์ และปวีณา ลี้ตระกูล, 2563) รวมถึงการศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนภาวะพฤฒิพลังของผู้สูงอายุ (วรยุทธ นาคอ้าย, กมลนัทธ์ ม่วงยิ้ม, และเดชา วรรณพาหุล, 2563; วิรชา วุฒิเสน และ

วรรัตน์ ปทุมเจริญวัฒนา, 2567) โดยงานวิจัยเหล่านี้ส่วนใหญ่นำกรอบแนวคิดพฤฒิพลังขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2002) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ยังไม่ปรากฏงานวิจัยที่ศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายผู้สูงอายุของรัฐไทยอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ว่ารัฐไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาแปลความหมาย ปรับใช้ และกำหนดบทบาทของผู้สูงอายุในเชิงวาทกรรมอย่างไรในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายผู้สูงอายุของรัฐไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2540–2568 เพื่อเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้ด้านการวิเคราะห์เชิงนโยบายและเชิงวาทกรรมในบริบทสังคมไทย

งานวิจัยนี้กำหนดปี พ.ศ. 2540 เป็นจุดแบ่งสำคัญของการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของรัฐไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และระบบนโยบายสาธารณะจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 และการปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารภาครัฐในช่วงถัดมา ซึ่งส่งผลให้บทบาทของรัฐในด้านนโยบายสังคม โดยเฉพาะนโยบายผู้สูงอายุมีการขยายตัวและพัฒนาอย่างเป็นระบบมากขึ้น ทั้งในมิติของสิทธิ สวัสดิการ และกลไกเชิงสถาบัน

เพื่อให้เห็นพัฒนาการดังกล่าวอย่างเป็นลำดับ งานวิจัยนี้แบ่งช่วงเวลาออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ 1) ก่อนปี พ.ศ. 2540 ซึ่งนำเสนอในฐานะบริบทพื้นฐานเพื่อทำความเข้าใจรากฐานของแนวคิดและรูปแบบการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่ยังมีลักษณะกระจัดกระจายและพึ่งพาครอบครัวเป็นหลัก 2) ปี พ.ศ. 2540–2549 เป็นระยะเริ่มต้นของการวางกรอบนโยบายผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการภายใต้บริบทการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการปฏิรูประบบรัฐ 3) ปี พ.ศ. 2550–2560 นโยบายผู้สูงอายุมีความชัดเจนและต่อเนื่องมากขึ้น ทั้งในด้านกฎหมาย แผนระดับชาติ และการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบัน และ 4) ปี พ.ศ. 2561–2568 เป็นระยะที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ และนโยบายผู้สูงอายุมีความซับซ้อนมากขึ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายหลากหลายระดับ การแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวช่วยให้สามารถวิเคราะห์พลวัตของนโยบายผู้สูงอายุไทยได้อย่างเป็นระบบ ทั้งความต่อเนื่อง การเปลี่ยนผ่าน และจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายในแต่ละบริบททางสังคมและการเมืองได้อย่างชัดเจน

2. คำถามการวิจัย

(1) แนวคิดพฤฒิพลังปรากฏและเปลี่ยนแปลงอย่างไรในเอกสารนโยบายของรัฐไทย

(2) รัฐไทยนิยามและกำหนดบทบาทของผู้สูงอายุผ่านแนวคิดหรือวาทกรรมใด

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทย ปี พ.ศ. 2540–2568

(2) เพื่อวิเคราะห์แนวคิดและวาทกรรมที่รัฐไทยใช้ในการนิยามและกำหนดบทบาทของผู้สูงอายุ

4. ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสารนโยบายของรัฐไทยในระดับชาติ ปี พ.ศ. 2540–2568

5. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

5.1 แนวคิดวาทกรรม Michel Foucault

นักปรัชญาและนักทฤษฎีสังคมชาวฝรั่งเศส เสนอแนวคิดเรื่อง วาทกรรม (Discourse) ว่าไม่ใช่เพียงถ้อยคำหรือภาษา แต่เป็น ระบบความรู้ที่สร้างความจริงและกำหนดสิ่งที่เราคิดว่าเป็นความจริง ในสังคม วาทกรรมทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของอำนาจที่รัฐและสถาบันต่าง ๆ ใช้ในการนิยามบุคคล กลุ่ม หรือปรากฏการณ์ เช่น การกำหนดผู้สูงอายุเป็นภาระหรือศักยภาพ วาทกรรมไม่ได้มีผลเฉพาะเชิงภาษาเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อการกระทำ เช่น การออกกฎหมายหรือการให้สวัสดิการ Foucault อธิบายว่า “วาทกรรมคือชุดความรู้ที่มีพลังในการกำหนดความจริงในสังคม มักเกิดจากกลุ่มที่ถูกยอมรับว่ามีความเชี่ยวชาญหรือเข้าถึงสัจธรรม เช่น นักบวช ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้นำ เมื่อวาทกรรมถูกเผยแพร่และนำไปใช้โดยอำนาจ ผู้คนจำนวนมากจึงกลายเป็นเพียงวัตถุนิรนามที่สนับสนุนถ้อยคำของผู้มีอำนาจ ทำให้วาทกรรมกลายเป็นกรอบความจริงของยุคสมัย” (เพ็ญพรรณ เฟื่องฟูลอย, 2562, น. 182)

5.2 แนวคิด WPR (What’s the Problem Represented to be?) ของ Bacchi

ใช้วิเคราะห์นโยบายโดยเน้นว่านโยบายไม่ใช่เพียงเครื่องมือแก้ปัญหา แต่คือนิยามว่าอะไรคือปัญหา แนวทาง WPR มีรากฐานจากแนวคิดหลังโครงสร้างนิยมและได้รับอิทธิพลจากงานของ Foucault Bacchi ชี้ว่าการศึกษานโยบายต้องเริ่มจากการตั้งคำถามว่าปัญหาถูกแทนค่าหรือสร้างให้เป็นอะไร ซึ่งในการวิเคราะห์ WPR จะพิจารณาว่า นโยบายได้นำเสนอปัญหาอย่างไร และตรวจสอบการนำเสนอนั้นในเชิงวิพากษ์ โดยมีกรอบคำถามหลัก 6 ข้อเพื่อใช้วิเคราะห์นโยบาย ดังนี้ (Bacchi, 2012, p. 21)

(1) อะไรคือปัญหา (ตัวอย่างเช่น การใช้ยาเสพติด/การละเมิด ความรุนแรงในครอบครัว ภาวะโลกร้อน การล่วงละเมิดทางเพศ) ที่เสนอให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย (Q1)

(2) ข้อสันนิษฐาน หรือสมมติฐานใดที่สนับสนุนการนำเสนอปัญหานี้ (Q2)

(3) การนำเสนอปัญหานี้เกิดขึ้นได้อย่างไร (Q3)

(4) สิ่งใดที่ถูกมองว่าไม่ใช่ปัญหา (หรือถูกละเลย) ในกรอบปัญหานี้ (Q4)

(5) ผลกระทบใดที่เกิดจากการนำเสนอปัญหานี้ (Q5)

(6) การนำเสนอปัญหานี้ถูกผลิต เผยแพร่และปกป้องอย่างไร (Q6)

5.3 แนวคิดพฤฒิพลัง

คำว่า Active Ageing แปลเป็นไทยว่า พฤฒิพลัง โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสภา (2554) ระบุว่า พฤฒ หมายถึง ความเจริญ ความสมบูรณ์ และ พลัง หมายถึง กำลัง รวมกันจึงหมายถึง ผู้สูงอายุที่มีพลัง องค์การอนามัยโลกนำแนวคิดนี้มาใช้ช่วงปลายทศวรรษ

1990 เพื่อให้ตระหนักถึงปัจจัยด้านผู้สูงอายุนอกเหนือจากการดูแลสุขภาพ (World Health Organization, 2002, p. 12) Active Ageing คือ กระบวนการสร้างโอกาสด้านสุขภาพ การมีส่วนร่วม และความมั่นคง เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นเมื่ออายุมากขึ้น (World Health Organization, 2002, p. 13) คำว่า Active เน้นการมีส่วนร่วมต่อเนื่องในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมพลเมือง ไม่จำกัดเพียงความแข็งแรงทางร่างกายหรือการทำงาน ผู้สูงอายุแม้เกษียณ เจ็บป่วย หรือมีความพิการก็สามารถมีบทบาทต่อครอบครัว ชุมชน และสังคมได้ แนวคิดนี้เน้นการยืดช่วงวัยที่สุขภาพดี และส่งเสริมคุณภาพชีวิตสำหรับผู้สูงอายุทุกกลุ่ม รวมถึงผู้เปราะบาง หรือต้องการการดูแลพิเศษ โดยมี 3 มิติหลัก (World Health Organization, 2002, pp. 45-46)

(1) สุขภาพ เน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

(2) การมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุร่วมกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ตามความต้องการและศักยภาพของตน

(3) ความมั่นคง มุ่งสร้างหลักประกันด้านต่าง ๆ เช่น รายได้ ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย และการได้รับการดูแลเมื่อจำเป็นกรอบนโยบาย Active Ageing มุ่งเน้นนโยบายเชิงสากล ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกคนเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสูงวัยอย่างมีสุขภาวะ ขณะเดียวกันยังตระหนักถึงความหลากหลายของผู้สูงอายุ จึงอาจปรับใช้นโยบายเฉพาะกลุ่มสำหรับผู้สูงอายุที่มีความต้องการพิเศษ เช่น ผู้สูงอายุที่มีความพิการ รายได้น้อย หรืออาศัยในพื้นที่ห่างไกลด้วย

5.4 แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคนเป็นศูนย์กลาง

ในแผนพัฒนาของรัฐไทย การวิเคราะห์วิวัฒนาการวาทกรรมผู้สูงอายุพฤฒิพลังภายใต้นโยบายรัฐไทยจำเป็นต้องพิจารณากรอบแนวคิดการพัฒนาที่รัฐใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะแนวคิดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งปรากฏอย่างต่อเนื่องในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้ปรับทิศทางจากการเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไปสู่การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน คุณภาพชีวิต และศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยแผนฯ ฉบับที่ 8-9 เน้นการพัฒนาคนควบคู่เศรษฐกิจ ขณะที่แผนฯ ฉบับที่ 10-11 ขยายสู่การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต การพึ่งพาตนเอง และความมั่นคงทางสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, 2544, 2550, 2555) ต่อมา แผนฯ ฉบับที่ 12-13 ได้ยกระดับแนวคิดดังกล่าวให้สอดคล้องกับบริบทสังคมสูงวัย โดยเน้นการเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ การเรียนรู้ตลอดชีวิต สุขภาวะ และการลดความเหลื่อมล้ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, 2566) ในระดับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561–2580) รัฐกำหนดการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เป็นยุทธศาสตร์หลัก โดยมองประชาชนในฐานะทุนมนุษย์ที่ต้องได้รับ

การพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 2561, น. 38) ซึ่งสะท้อนวาทกรรมที่มองผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรที่ยังมีศักยภาพมากกว่าการเป็นภาระของสังคม

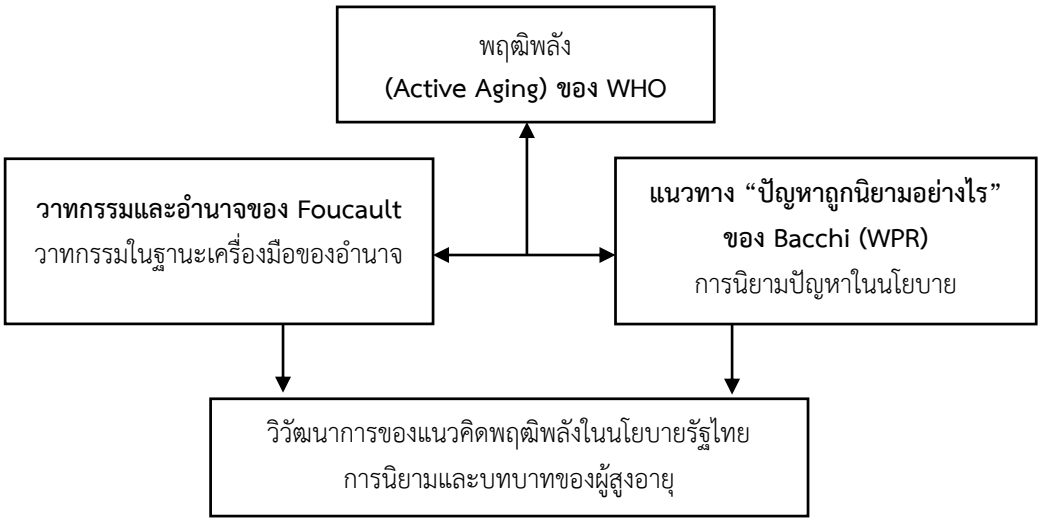
เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดของ Foucault แผนพัฒนาฯ และยุทธศาสตร์ชาติทำหน้าที่เป็นวาทกรรมเชิงนโยบายที่ผลิตความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ขณะที่กรอบ WPR ของ Bacchi ช่วยเปิดพื้นที่ให้ตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ต่อการนิยามปัญหาและผลของการนิยามนั้นต่อการออกแบบนโยบาย

5.5 แนวคิดการจัดระดับผู้สูงอายุ

การวิเคราะห์วาทกรรมพฤฒิพลังจำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลายของผู้สูงอายุ ซึ่งไม่สามารถมองเป็นกลุ่มเดียวกันได้ งานวิชาการและเอกสารขององค์การอนามัยโลกจำแนกผู้สูงอายุตามภาวะสุขภาพและความสามารถในการดำรงชีวิตออกเป็น 3 กลุ่มหลัก (World Health Organization, 2015; Beard et al., 2016) ได้แก่ 1) ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีโดยไม่มีโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ซึ่งยังสามารถพึ่งพาตนเองและมีส่วนร่วมทางสังคมได้ 2) ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีแต่มีโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ซึ่งยังดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองแต่ต้องการการดูแลสุขภาพอย่างต่อเนื่อง และ 3) ผู้สูงอายุที่เปราะบางหรือพึ่งพิง ซึ่งมีข้อจำกัดด้านสุขภาพและต้องพึ่งพาการดูแลจากครอบครัว ชุมชน และรัฐ โดยนัยเชิงนโยบายของแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน ตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพและการมีส่วนร่วม ไปจนถึงการดูแลระยะยาวและสวัสดิการเฉพาะกลุ่ม การจำแนกระดับดังกล่าวช่วยชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมพฤฒิพลังที่เน้นศักยภาพและการมีส่วนร่วมอาจแทนค่าปัญหาผู้สูงอายุในกรอบของการขาดการใช้ศักยภาพตามแนวคิด WPR และนำไปสู่การมองข้ามผู้สูงอายุบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่ต้องการการดูแลเชิงโครงสร้างจากรัฐมากกว่าการส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง

6. กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



จากแผนภาพที่ 1 การวิเคราะห์แนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทยใช้กรอบผสมระหว่างแนวคิดวาทกรรมและอำนาจของ Foucault แนวทางการวิเคราะห์แบบ WPR ของ Bacchi และกรอบ Active Ageing ขององค์การอนามัยโลก งานวิจัยนี้มองว่าวาทกรรมเป็นกระบวนการสร้างความจริงที่เชื่อมโยงกับอำนาจของรัฐ การนิยามผู้สูงอายุในฐานะพฤฒิพลังจึงทำหน้าที่กำหนดบทบาทและความคาดหวังของผู้สูงอายุในสังคม กรอบ WPR ช่วยให้เห็นว่านโยบายไม่ได้เพียงตอบสนองต่อปัญหา แต่ยังสร้างกรอบการมองปัญหาขึ้นเอง เช่น การมองผู้สูงอายุเป็นภาระหรือเป็นทรัพยากร ซึ่งส่งผลต่อแนวทางการจัดการและกำกับดูแล ขณะที่กรอบ Active Ageing ซึ่งเน้นสุขภาพ การมีส่วนร่วมและความมั่นคง สะท้อนการใช้นโยบายเชิงบวกของรัฐในการกำหนดภาพผู้สูงอายุที่พึงประสงค์และแสดงให้เห็นการใช้อำนาจในการสร้างความจริงเกี่ยวกับบทบาทของผู้สูงอายุในสังคมไทย

7. ระเบียบวิธีวิจัย

7.1 รูปแบบการวิจัยและการคัดเลือกเอกสาร

งานวิจัยนี้เชิงคุณภาพนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสาร มุ่งศึกษาวิวัฒนาการของวาทกรรมพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทย ปี พ.ศ. 2540–2568 ในการวิจัยใช้เอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ดังนี้

7.1.1 เอกสารชั้นต้น หมายถึง เอกสารนโยบายระดับชาติที่จัดทำ ประกาศใช้หรือรับรองโดยรัฐไทยอย่างเป็นทางการและมีสถานะเป็นกรอบกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุโดยตรง ได้แก่

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-13
(2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580)
(3) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
(4) แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525–2544
(5) นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535–2554
(6) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) และฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2561)
(7) แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566–2580)

เกณฑ์ในการคัดเลือกเอกสารชั้นต้น

(1) เป็นเอกสารนโยบายระดับชาติที่จัดทำหรือรับรองโดยรัฐ
(2) มีสถานะเป็นกฎหมาย แผนแม่บท หรือกรอบยุทธศาสตร์ที่มีผลบังคับใช้
(3) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุในช่วงเวลาที่ศึกษา
(4) สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงแนวคิด บทบาทรัฐ และการนิยามผู้สูงอายุในแต่ละยุคได้อย่างชัดเจน

เอกสารทั้งหมดสืบค้นจากแหล่งเผยแพร่ทางการของหน่วยงานรัฐหรือราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มั่นใจในความถูกต้อง ความครบถ้วนและสถานะทางกฎหมายของเอกสาร

7.1.2 เอกสารชั้นรอง เอกสารชั้นรองประกอบด้วย งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิจัย รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุ และเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ และองค์การอนามัยโลก เอกสารชั้นรองใช้เพื่ออธิบายบริบททางสังคม สนับสนุนการตีความในเอกสารชั้นต้น เปรียบเทียบแนวคิดระดับสากลกับแนวคิดในนโยบายไทย

ในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของเอกสาร งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับการประเมินเอกสารโดยพิจารณา 4 ด้าน ได้แก่ 1) ความแท้จริง ตรวจสอบแหล่งที่มา สถานะทางกฎหมายและผู้จัดทำว่าเป็นหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง 2) ความน่าเชื่อถือ พิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาในแต่ละช่วงเวลาและเปรียบเทียบกับเอกสารฉบับก่อนหน้าและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 3) ความเป็นตัวแทน เลือกเฉพาะเอกสารระดับชาติที่มีผลครอบคลุมทั้งประเทศเพื่อสะท้อนวาทกรรมหลักของรัฐ ไม่ใช่แนวนโยบายเฉพาะพื้นที่ 4) ความหมายเชิงบริบท วิเคราะห์ถ้อยคำ แนวคิดและกรอบการกำหนดปัญหาโดยเชื่อมโยงกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างประชากรในแต่ละช่วงเวลา

ทั้งนี้ การเลือกใช้เอกสารนโยบายระดับชาติที่มีสถานะทางกฎหมายและเชิงยุทธศาสตร์ทำให้งานวิจัยสามารถวิเคราะห์อำนาจในการสร้างความจริงของรัฐได้ซึ่งสอดคล้องกับกรอบวาทกรรมและอำนาจของ Foucault และการวิเคราะห์แบบ WPR ของ Bacchi ที่มุ่งศึกษาการสร้างและแทนค่าปัญหาในระดับโครงสร้าง การเก็บข้อมูลจากเอกสารที่มีผลบังคับใช้จริงต่อการกำหนดทิศทางประเทศและมีการปรับปรุงต่อเนื่องตลอดระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษทำให้งานวิจัยสามารถติดตามพลวัตของแนวคิดพฤฒิพลังได้อย่างเป็นระบบ

7.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือวิจัยเป็นกรอบการวิเคราะห์เอกสารที่พัฒนาขึ้นจากการบูรณาการแนวคิดวาทกรรมและอำนาจของ Foucault แนววิเคราะห์นโยบายแบบ WPR (What’s the Problem Represented to be?) ของ Bacchi และกรอบแนวคิด Active Ageing ขององค์การอนามัยโลก (WHO) ประกอบด้วยประเด็นวิเคราะห์ 10 ด้าน กรอบดังกล่าวช่วยให้การวิเคราะห์เป็นการพิจารณาเนื้อหาของนโยบาย วิพากษ์กระบวนการผลิตความรู้ อำนาจในการนิยามปัญหา และผลเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงเวลา

ตารางที่ 1 กรอบการวิเคราะห์เอกสารนโยบายจากแนวคิดวาทกรรม อำนาจและการนิยามปัญหา

ประเด็นวิเคราะห์	คำอธิบาย/แนวคิดหลัก	แนวคิด/ทฤษฎีที่ใช้
1) การนิยามผู้สูงอายุ/พฤฒิพลัง	วิเคราะห์ความหมายผู้สูงอายุและพฤฒิพลังซึ่งปรากฏในเอกสารนโยบายว่าเน้นมุมมองใด เช่น มองเป็นภาระหรือทรัพยากร	Foucault
2) ใครมีสิทธิกำหนดวาทกรรม	ศึกษาว่าใครเป็นผู้กำหนดภาพลักษณ์และวาทกรรมของผู้สูงอายุในนโยบาย	Foucault
3) ปัญหาคืออะไร	วิเคราะห์ว่าเอกสารนิยามผู้สูงอายุไว้อย่างไร	Bacchi (WPR: Q1)
4) สมมุติฐานหรืออคติ	ตรวจสอบอคติหรือสมมุติฐานเบื้องหลังนโยบาย	Bacchi (WPR: Q2)
5) อะไรที่ถูกละเลย	พิจารณาว่ากลุ่มผู้สูงอายุบางกลุ่ม เช่น ชนเผ่า LGBTQ+ หรือผู้พิการ ถูกละเลยหรือไม่	Bacchi (WPR: Q4)
6) ความเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม	วิเคราะห์การแปรเปลี่ยนวาทกรรมผู้สูงอายุในนโยบาย	Foucault
7) นโยบายแบบเหมารวมหรือเฉพาะกลุ่ม	วิเคราะห์ว่านโยบายเป็นแบบเหมารวม หรือมีการออกแบบเฉพาะกลุ่ม	Foucault และWHO
8) พฤฒิพลังครอบคลุมอะไรบ้าง	ตรวจสอบว่านโยบายกล่าวถึงมิติของพฤฒิพลัง (Active Aging) ครบถ้วนหรือไม่	WHO
9) ปัจจัยต่างประเทศ	พิจารณาผลของอิทธิพลจากองค์กรระหว่างประเทศต่อการกำหนดนโยบาย	Foucault
10) ผลกระทบของวาทกรรม/นโยบาย	วิเคราะห์ผลกระทบของการนิยามปัญหาแบบนั้นว่าใครได้ใครเสียประโยชน์	Bacchi (WPR: Q5)

7.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการ ดังนี้ 1) อ่านและทำความเข้าใจเอกสารนโยบายแต่ละฉบับอย่างละเอียด 2) วิเคราะห์เนื้อหาตามกรอบประเด็นวิเคราะห์ทั้ง 10 ด้าน 3) บันทึกผลการวิเคราะห์ลงในตารางสรุปสำหรับเอกสารแต่ละฉบับ 4) เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของวาทกรรมข้ามช่วงเวลา 5) สังเคราะห์ผลเพื่ออธิบายแนวโน้ม รูปแบบการเปลี่ยนผ่าน และผลกระทบของวาทกรรมเชิงนโยบายต่อผู้สูงอายุในบริบทสังคมไทย

8. ผลการวิจัย

งานวิจัยเรื่องวิวัฒนาการของแนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายของรัฐไทย พ.ศ. 2540–2568 แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ 1) ก่อนปี พ.ศ. 2540 2) ปี พ.ศ. 2540-2549 3) ปี พ.ศ. 2550-2560 และ 4) ปี พ.ศ. 2561-2568 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

8.1 ก่อนปี พ.ศ. 2540

ในช่วงนี้มีเอกสารนโยบายของรัฐที่นำมาวิเคราะห์จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 และนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 ผลการศึกษาพบว่า นโยบายผู้สูงอายุของไทยยังไม่สะท้อนแนวคิดพฤฒิพลังอย่างชัดเจน ทั้งในระดับแนวคิดและถ้อยคำในเอกสาร เนื่องจากรัฐยังมุ่งมองผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่ต้องได้รับการคุ้มครองและสงเคราะห์เป็นหลักในช่วงเวลานั้น

(1) การนิยามผู้สูงอายุ จากแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 ผู้สูงอายุถูกนิยามผ่านกรอบคิดแบบดั้งเดิม มองว่าเป็น “ผู้รับ” ที่มีข้อจำกัดทางรายได้และปัญหาสุขภาพอนามัย (คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 1) โดยเน้นหนักไปที่การดูแลช่วยเหลือมากกว่าการส่งเสริมศักยภาพ การกล่าวถึงแนวคิดพฤฒิพลังยังไม่เป็นระบบหรือชัดเจน ในขณะที่นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 นิยามผู้สูงอายุเป็นผู้รับรัฐบาลต้องสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

(2) ผู้มีอำนาจในการกำหนดวาทกรรม ผลการศึกษาพบว่า อำนาจในการกำหนดวาทกรรมผู้สูงอายุในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 กระจุกตัวอยู่ที่ภาครัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะกลไกเชิงสถาบันด้านนโยบายและสาธารณสุข มากกว่าการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุหรือภาคประชาชน

แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525–2544 กำหนดขึ้นภายใต้กรอบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยมีอธิบดีกรมการแพทย์เป็นประธาน ทำหน้าที่หลักในการกำหนดกรอบความคิดและทิศทางนโยบาย องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานรัฐเป็นหลัก เช่น ด้านการแพทย์ การพัฒนาชุมชน แรงงาน และการศึกษา รวมถึงนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำ อาทิ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหิดล (คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 41)

นอกจากนี้ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานบริการสุขภาพผู้สูงอายุ ซึ่งมีอธิบดีกรมการแพทย์เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการโรงพยาบาลขนาดใหญ่ มูลนิธิ และหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญ (คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 28)

โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนว่า วาทกรรมผู้สูงอายุในช่วงนี้ถูกผลิตและทำให้ชอบธรรมผ่าน “ความรู้เชิงผู้เชี่ยวชาญ” ด้านการแพทย์และสวัสดิการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Foucault ที่ชี้ว่า ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของอำนาจในการนิยามความจริงทางสังคม สำหรับนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535–2554 แม้จะเริ่มมีตัวแทนจากสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นคณะทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 มีนาคม 2534 แต่บทบาทดังกล่าวยังอยู่ในลักษณะของการให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะ มิได้มีอำนาจเชิงโครงสร้างในการกำหนดกรอบวาทกรรมหลัก ซึ่งยังคงถูกครอบงำโดยหน่วยงานรัฐเป็นสำคัญ

(3) การนิยามปัญหา แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 ให้ภาพของผู้สูงอายุในฐานะกลุ่มที่ประสบปัญหาหลัก 3 ด้าน ได้แก่ ปัญหาสุขภาพ การเข้าถึงบริการสุขภาพไม่เพียงพอ และต้องพึ่งพาลูกหลานโดยเฉพาะในชนบทที่ลูกหลานไปทำงานต่างถิ่น ผู้สูงอายุทำหน้าที่ดูแลบ้านและเลี้ยงหลาน ผู้สูงอายุเป็นผู้ให้มาครึ่งชีวิตสมควรเป็นผู้รับจากสังคม (คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 1) สำหรับนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 เน้นผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาส รัฐมีหน้าที่จัดให้ผู้สูงอายุได้รับการรักษาพยาบาล การดูแลสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และการศึกษา (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535, น. 1-3)

(4) สมมุติฐานหรืออคติที่ซ่อนอยู่ การกำหนดปัญหาดังกล่าวสะท้อนอคติที่ฝังรากอยู่ในนโยบาย โดยมองผู้สูงอายุว่าเป็นภาระที่ต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เช่น การดูแลสุขภาพ มากกว่าจะเป็นผู้มีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองหรือมีส่วนร่วมในสังคม ดังคำขวัญของแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 ที่ว่า “ให้ความรัก พิทักษ์อนามัยผู้สูงวัยอายุยืน” (คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 19) ในขณะที่นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 ยังคงมองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระที่ต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเช่นกัน

(5) สิ่งที่ถูกละเลย แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 และนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 นโยบายไม่ได้กล่าวถึงความหลากหลายของผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุในเมือง ชนกลุ่มน้อย ชนเผ่าพื้นเมือง ผู้สูงอายุที่มีความหลากหลายทางเพศ หรือผู้สูงอายุที่มีความพิการ ซึ่งสะท้อนการมองแบบเหมารวมที่ยังไม่ตระหนักถึงความแตกต่างเชิงอัตลักษณ์

(6) การเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม ช่วงนี้ยังไม่ปรากฏการเปลี่ยนแปลงของวาทกรรมอย่างชัดเจน โดยวาทกรรมหลักยังคงเน้นการดูแลผู้สูงอายุมากกว่าการส่งเสริมศักยภาพหรือบทบาทของผู้สูงอายุในสังคม แม้ประธานสภาสมาคมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยจะทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน เพื่อเรียกร้องนโยบายสวัสดิการ โดยเฉพาะการรักษาพยาบาลฟรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535, น. 1)

(7) ลักษณะของนโยบาย นโยบายในช่วงนี้มุ่งเน้นผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้ แม้ว่าคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจะกำหนดมาตรการช่วยเหลือครอบคลุมหลายด้าน ทั้งสุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงรายได้ สังคม วัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม แต่ในการปฏิบัติกลับให้ความสำคัญด้านสุขภาพมากที่สุด โดยกระทรวงสาธารณสุขจัดบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน โครงการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้สูงอายุ รวมถึงโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (เบี้ยยังชีพ) โครงการสวัสดิการการเดินทางสำหรับผู้สูงอายุรายได้น้อย และการจัดตั้งสถานสงเคราะห์และศูนย์บริการทางสังคมในหลายจังหวัด เช่น สถานสงเคราะห์คนชราบ้านเขาบ่อแก้ว จังหวัดนครสวรรค์ (พ.ศ. 2525) สถานสงเคราะห์คนชราบ้านจันทบุรี (พ.ศ. 2526) สถานสงเคราะห์คนชราบ้านอู่ทอง–พนังตัก จังหวัดชุมพร (พ.ศ. 2529) ศูนย์บริการผู้สูงอายุทักษิณ จังหวัดยะลา (พ.ศ. 2526) และ

ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดง กรุงเทพฯ (พ.ศ. 2528) นอกจากนี้ รัฐบาลยังประกาศให้วันที่ 13 เมษายนของทุกปีเป็นวันผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อยกย่องคุณความดีของผู้สูงอายุ

(8) การครอบคลุม 3 มิติของ WHO แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 นโยบายในช่วงนี้ให้ความสำคัญกับมิติ สุขภาพและความมั่นคง แต่ยังไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ ผู้สูงอายุถูกมองเป็นผู้รับบริการมากกว่าผู้มีบทบาทในสังคม อีกทั้งถูกนิยามว่ามีความกระตือรือร้นและความสามารถทางสติปัญญาลดลง (คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ, 2525, น. 16-17) ส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่ได้ถูกมองว่าเป็นผู้ร่วมกำหนดหรือขับเคลื่อนสังคม

(9) อิทธิพลจากต่างประเทศ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525–2544 ได้รับอิทธิพลบางส่วนจากแนวคิดของสหประชาชาติที่เกิดขึ้นในการประชุมระดับภูมิภาคที่กรุงเทพฯ และกรุงมะนิลา ซึ่งมุ่งจัดทำแผนปฏิบัติการด้านสิทธิผู้สูงอายุและการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้แนวคิดดังกล่าวจะมีผลต่อกรอบนโยบาย แต่ยังไม่ปรากฏชัดในทางปฏิบัติ ทั้งด้านสวัสดิการสังคม สุขภาพ เคหสถาน สิ่งแวดล้อม การประกันรายได้ การศึกษาและความสัมพันธ์ในครอบครัว ต่อมาการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2525 เป็นปีส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ และสหประชาชาติได้ออกคำประกาศว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นกรอบยุทธศาสตร์ให้ประเทศต่าง ๆ ใช้กำหนดนโยบายและแผนผู้สูงอายุ (ปิยากร หวังมหาพร, 2554, น. 35-37)

(10) ผลกระทบของวาทกรรม การกำหนดวาทกรรมผู้สูงอายุในช่วงนี้ทำให้ผู้สูงอายุถูกมองเป็นกลุ่มพึ่งพิง ขาดพื้นที่ในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งยังทำให้ศักยภาพและคุณค่าที่ผู้สูงอายุสามารถสร้างให้สังคมถูกทำให้ “เงียบ” และไม่ถูกกล่าวถึง

8.2 ปี พ.ศ. 2540-2549

ในช่วงนี้มีเอกสารนโยบายของรัฐที่นำมาวิเคราะห์จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540–2544) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545–2549) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545–2564) และ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 ผลการศึกษาพบว่า เอกสารแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองฉบับยังสะท้อนแนวคิดแบบดั้งเดิมที่มองผู้สูงอายุในฐานะกลุ่มเปราะบางและผู้พึ่งพิงมากกว่าการมองเห็นศักยภาพในการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รัฐจึงมุ่งเน้นมาตรการดูแลและจัดสวัสดิการพื้นฐาน เช่น เบี้ยยังชีพและหลักประกันสุขภาพ มากกว่าการพัฒนาระบบที่ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีบทบาทหรือเสริมสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเอง อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2545–2549 วาทกรรมที่รัฐใช้นิยามผู้สูงอายุเริ่มเปลี่ยนจากการมองว่าเป็นภาระไปสู่การมองว่าเป็นพลัง โดยปรากฏชัดในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545–2564) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ, 2546) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การนิยามผู้สูงอายุ จากการวิเคราะห์เอกสารของรัฐ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540, น. 31) และฉบับที่ 9 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, น. 9) พบว่าเอกสารทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะฉบับที่ 8 ยังคงนิยามผู้สูงอายุในฐานะผู้รับ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีญาติ และขาดผู้เลี้ยงดู ซึ่งรัฐจำเป็นต้องจัดสวัสดิการให้เป็นรายกรณี ในขณะที่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. ค) นำเสนอมุมมองที่ต่างออกไป โดยมองว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีคุณค่า มีศักยภาพและมีศักดิ์ศรี โดยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นกลุ่มด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ประสบความทุกข์ยาก ซึ่งในกรณีนี้ครอบครัวและชุมชนควรเป็นด่านแรกในการเกื้อกูล โดยมีสวัสดิการของรัฐทำหน้าที่เสริมมากกว่าทดแทน ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ, 2546, น. 5) ขยับกรอบแนวคิดไปอีกขั้น โดยนิยามว่าผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

(2) ผู้มีอำนาจในการกำหนดวาทกรรม คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 คณะอนุกรรมการได้แต่งตั้งคณะทำงานประกอบด้วยข้าราชการทางการแพทย์และนักวิชาการทำหน้าที่จัดทำแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 69-71) ในขณะที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ ผู้มีอำนาจในการกำหนดวาทกรรมคือส่วนราชการ ได้แก่ สถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ ส่วนราชการต่าง ๆ ฝ่ายการเมือง รวมทั้งสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย

(3) การนิยามปัญหา แผนผู้สูงอายุทั้งสองฉบับมองปัญหาผู้สูงอายุคือความยากจน รัฐต้องทำหน้าที่ดูแลในขณะที่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ นิยามปัญหาผู้สูงอายุในช่วงนี้มุ่งเน้นที่ปัญหาสุขภาพ การลดบทบาทของครอบครัวในการดูแลและความจำเป็นที่ผู้สูงอายุต้องทำงานเพื่อยังชีพรวมถึงพึ่งตนเองและเกื้อกูลครอบครัวมากขึ้น (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 4-10)

(4) สมมุติฐานหรืออคติที่ซ่อนอยู่ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมองผู้สูงอายุเป็นภาระ เป็นเปลี่ยนเป็นพลังในแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ แต่ยังคงไม่ใช้คำว่าพฤฒิพลัง หรือ Active Aging อย่างชัดเจน ดังคำขวัญที่กล่าวว่าผู้สูงอายุเป็นหลักชัยของสังคม (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 29)

(5) สิ่งที่ถูกละเลย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวถึงเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากไร้ ในขณะที่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ขึ้นไปทุกคน

(6) การเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม อิทธิพลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 54 (2540, น. 12) กำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และมาตรา 80 (2540, น. 16) ระบุให้รัฐสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมถึงอิทธิพลจากปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

พ.ศ. 2542 ที่กำหนดพันธกรณีให้รัฐต้องจัดทำนโยบายและโครงการสำหรับผู้สูงอายุ (กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542, น. 1-4)

(7) ลักษณะของนโยบาย นโยบายของรัฐบาลครอบคลุมทั้งผู้สูงอายุทุกคนและผู้สูงอายุที่ยากไร้ โดยมองผู้สูงอายุเป็นหลักชัยของสังคมที่ควรได้รับหลักประกันรายได้ การศึกษาตลอดชีวิต การส่งเสริมสุขภาพและโอกาสในการทำงานหารายได้ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบคุ้มครองทางสังคม เช่น การลดหย่อนภาษีให้บุตรที่อุปการะเลี้ยงดู การพัฒนาบริการเอื้อต่อผู้สูงอายุ เช่น ศูนย์ดูแลกลางวัน บริการเยี่ยมบ้าน ระบบอาสาสมัคร และการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

(8) การครอบคลุม สาระสำคัญของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ครอบคลุมครบทั้ง 3 มิติของ WHO ได้แก่ สุขภาพ ความมั่นคง และการมีส่วนร่วม

(9) อิทธิพลจากต่างประเทศ แผนดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากปฏิญญามาเก๊าว่าด้วยแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (การประชุมปี พ.ศ. 2541) ซึ่งถูกใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผน (กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542, น. 1) รวมทั้งได้รับอิทธิพลจากกรอบแนวคิด Active Aging ของ World Health Organization (2002) ที่เน้นมิติสุขภาพ การมีส่วนร่วมและความมั่นคง เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตเมื่ออายุเพิ่มขึ้น

(10) ผลกระทบของวาทกรรมในช่วงนี้ทำให้ผู้สูงอายุอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสิทธิได้รับบริการจากรัฐ

8.3 ปี พ.ศ. 2550-2560

ในช่วงนี้มีเอกสารนโยบายของรัฐที่นำมาวิเคราะห์จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ผลการศึกษาพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เป็นแผนแรกที่บูรณาการเรื่องผู้สูงอายุเข้ากับแผนการพัฒนาประเทศ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่แก้ไขทั้งสองครั้งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขการจ่ายเบี้ยยังชีพและที่มาของกองทุนผู้สูงอายุ ในขณะที่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ยังคงใช้เค้าโครงเดิมของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การนิยามผู้สูงอายุ จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540, น. 57) และฉบับที่ 11 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, น. 47-48) พบว่า ทั้งสองฉบับกำหนดภาพผู้สูงอายุไว้ทั้งในฐานะภาระและผู้มีศักยภาพควบคู่กัน ขณะที่แผนผู้สูงอายุ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 มองผู้สูงอายุว่าไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือภาระของ

สังคม แต่เป็นพลังที่สามารถมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมและควรได้รับการสนับสนุนจากครอบครัว ชุมชนและรัฐ (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 29)

(2) ผู้มีอำนาจในการกำหนดวาทกรรม คือ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนแผนผู้สูงอายุฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ได้แก่ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ คณะอนุกรรมการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนผู้สูงอายุ นักวิชาการจากวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 77)

(3) การนิยามปัญหา เอกสารนโยบายทั้งสี่ฉบับสะท้อนภาพปัญหาผู้สูงอายุว่าเป็นกลุ่มยากจน ไม่ได้ทำงาน มีศักยภาพจำกัด ขาดทักษะด้านเทคโนโลยี มีภาวะพึ่งพิงสูงและต้องการการดูแลระยะยาว พร้อมทั้งเสนอว่าควรดึงศักยภาพของผู้สูงอายุมาใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุส่งผลให้ระดับการออมลดลง ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขสูงขึ้น และเพิ่มภาระงบประมาณด้านสวัสดิการของรัฐ

(4) สมมุติฐานหรืออคติที่ซ่อนอยู่ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับแก้ไขครั้งที่ 1 มุ่งเน้นการบรรเทาปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุ พร้อมทั้งมองว่าการพัฒนาพฤฒิพลังและการผลักดันให้ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพเข้ามามีบทบาทต่อสังคมเป็นภารกิจที่สำคัญและท้าทาย (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 24, 27)

(5) สิ่งที่ถูกละเลย เอกสารนโยบายทั้งหมดกล่าวถึงเฉพาะผู้สูงอายุทั่วไปและผู้สูงอายุที่ยากจน โดยไม่ครอบคลุมความหลากหลายของผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุในเมือง ชนกลุ่มน้อย ชนเผ่าพื้นเมือง ผู้สูงอายุที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ+) หรือผู้สูงอายุที่มีความพิการ

(6) การเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม การรับรู้ต่อผู้สูงอายุเริ่มขยับจากการมองเป็นภาระไปสู่การมองเป็นพลัง ภายหลังการประเมินผลการดำเนินงานแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ในช่วง 5 ปีแรก ซึ่งอาศัยกระบวนการระดมความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ เสนอข้อปรับปรุงและการวิพากษ์จากหน่วยงานหลักด้านผู้สูงอายุทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น รวมถึงผู้แทนผู้สูงอายุ องค์กรเอกชน และภาคเอกชน (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2561, น. 4) อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินพบว่าการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุยังคืบหน้าไม่มาก (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553, น. 18)

(7) ลักษณะของนโยบาย นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ยังคงกำหนดมาตรการทั้งสำหรับผู้สูงอายุทุกคนและสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ โดยยืนยันบทบาทของผู้สูงอายุในฐานะ “หลักชัยของสังคม” เช่นเดียวกับช่วงก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม รัฐให้ความสำคัญมากขึ้นต่อประเด็นที่ถูกระบุว่าเป็นจุดอ่อนจากการประเมินผล เช่น การเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการในระยะยาว

(8) สาระสำคัญของเอกสารนโยบายทั้งสี่ฉบับครอบคลุมครบทั้งสามมิติขององค์การอนามัยโลก (WHO) ได้แก่ มิติด้านสุขภาพ มิติด้านความมั่นคง และมิติด้านการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

(9) อิทธิพลจากต่างประเทศ แนวคิดจากต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายผู้สูงอายุของไทย คือ การประชุมสมัชชาระดับโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2 (The 2nd World Assembly on Ageing: WAA II) เมื่อปี พ.ศ. 2545 ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน การประชุมครั้งนี้นำไปสู่พันธกรณีระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยได้จัดทำ The Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA) ซึ่งเป็นกรอบแผนระดับสากลที่กำหนดทิศทางและเป้าหมายหลักที่ประเทศภาคีองค์การสหประชาชาติต้องร่วมดำเนินการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ แผนดังกล่าวให้ความสำคัญกับ 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ผู้สูงอายุกับการพัฒนา 2) การสูงวัยอย่างมีสุขภาพดีและมีสุขภาวะ และ 3) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสมต่อผู้สูงอายุ

(10) ผลกระทบของวาทกรรม การกำหนดวาทกรรมผู้สูงอายุในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปได้รับสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการและบริการจากรัฐโดยเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม นโยบายและแผนงานยังขาดการจำแนกกลุ่มผู้สูงอายุตามช่วงวัย ได้แก่วัยต้น วัยกลาง และวัยปลายรวมถึงการแยกแยะตามระดับศักยภาพ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังสามารถช่วยเหลือตนเองได้ กลุ่มที่มีศักยภาพช่วยเหลือผู้อื่นหรือกลุ่มที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง

8.4 ปี พ.ศ. 2561-2568

ในช่วงนี้มีเอกสารนโยบายของรัฐที่นำมาวิเคราะห์จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564 และ 2565) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) (2561) แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 และแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) ผลการศึกษาพบว่าเอกสารนโยบายหลักคือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองฉบับและแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ เน้นการส่งเสริมผู้สูงอายุให้เป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การนิยามผู้สูงอายุ จากการวิเคราะห์เอกสารเชิงนโยบายของรัฐพบว่า ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้ให้นิยามผู้สูงอายุในฐานะ ‘พลังสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ’ (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 2561, น. 37) ขณะเดียวกัน แนวคิดพฤฒิพลังถูกบรรจุอย่างเป็นทางการในแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545–2565) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2561, น. 38) และปรากฏในแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566–2580) (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566ข, น. 46)

(2) ผู้มีอำนาจในการกำหนดวาทกรรม คือ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับวิทยาลัย ประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและติดตามยุทธศาสตร์ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

(3) การนิยามปัญหา เอกสารนโยบายทั้งสี่ฉบับสะท้อนภาพรวมปัญหาผู้สูงอายุในลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยชี้ให้เห็นถึงภาวะยากจน ปัญหาสุขภาพ แนวโน้มการใช้ชีวิต

ตามลำพังที่เพิ่มขึ้น รวมถึงระบบบริการสาธารณะที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ

(4) สมมุติฐานหรืออคติที่ซ่อนอยู่ เอกสารนโยบายทั้งสี่ฉบับให้ความสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการแก้ไขปัญหาความยากจนของผู้สูงอายุ ควบคู่กับการส่งเสริมพฤฒิพลัง เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566ข, น. 46) นโยบายยังย้ำว่าผู้สูงอายุไม่ใช่ภาระแต่เป็นกำลังสำคัญของสังคม ควรได้รับการสนับสนุนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ขณะเดียวกันผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อนต้องได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐ (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2561, น. 40)

(5) สิ่งที่ถูกละเลย เอกสารนโยบายทั้งหมดกล่าวถึงผู้สูงอายุในภาพรวมและผู้สูงอายุที่ยากจน แต่ยังมิได้สะท้อนความหลากหลายภายในกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น ผู้สูงอายุในเขตเมือง ชนกลุ่มน้อย ชนเผ่าพื้นเมือง ผู้สูงอายุที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ+) หรือผู้สูงอายุที่มีความพิการ

(6) การเปลี่ยนแปลงของวาทกรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (2560, น. 8, 13, 18) ระบุในมาตรา 27 มาตรา 48 และมาตรา 71 ถึงภารกิจของรัฐต่อผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปี ผลการวิจัยจากโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ พ.ศ. 2555–2559 ซึ่งเป็นระยะที่ 3 ครอบคลุมปีที่ 10-15 ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545–2564) รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ที่ประกาศ “ผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติ” ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม 2557–22 สิงหาคม 2566) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พล.อ.ฉัตรชัย สาริกัลยะ (23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560–8 พฤษภาคม พ.ศ. 2562) เป็นผู้ผลักดัน สะท้อนการขับเคลื่อนสังคมสูงอายุเป็นระเบียบวาระแห่งชาติโดยมีเป้าหมายให้ผู้สูงอายุไทยเป็นพฤฒิพลังทั้งด้านสุขภาพดี ความมั่นคงและการมีส่วนร่วมทางสังคม

(7) ลักษณะของนโยบาย นโยบายของรัฐบาลครอบคลุมมาตรการสำหรับผู้สูงอายุทุกคนและมาตรการเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุที่ยากไร้ โดยมุ่งพัฒนาระบบบริการทางการแพทย์และการดูแลระยะยาวให้ตอบสนองความต้องการมากขึ้น เช่น การจัดตั้ง Nursing Home การพัฒนาการท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุ และการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุวัยต้นเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับสังคมสูงวัย การส่งเสริมทักษะและการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัล ตลอดจนการดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยผ่านโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ รวมถึงการสนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุในรูปแบบชมรม การพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมบทบาทครอบครัวและชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

(8) สาระสำคัญของเอกสารนโยบายทั้งสี่ฉบับสะท้อนการครอบคลุมทั้ง 3 มิติ ตามกรอบของ WHO ได้แก่ มิติด้านสุขภาพ มิติด้านความมั่นคง และมิติด้านการมีส่วนร่วม

(9) อิทธิพลจากต่างประเทศ แนวคิดพฤฒิพลังขององค์การอนามัยโลกเน้นสุขภาพ ความมั่นคง และการมีส่วนร่วม ร่วมกับกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติและ

พันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลาม (Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Elderly พ.ศ. 2553) และปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN พ.ศ. 2558) เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางการพัฒนางานผู้สูงอายุโดยเน้นประเด็นด้านสุขภาพ ความปลอดภัย รายได้ การศึกษา และระบบการดูแล รวมถึงบทบาทของภาคประชาสังคม เช่น อาสาสมัคร ชมรม และสมาคมผู้สูงอายุ

(10) ผลกระทบของวาทกรรม การกำหนดวาทกรรมผู้สูงอายุในช่วงนี้ส่งผลให้บุคคลอายุ 60 ปีขึ้นไปทุกคนมีสิทธิได้รับบริการจากรัฐ โดยแนวคิดจากแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545–2565) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 นิยามผู้สูงอายุว่าเป็น “หลักชัยของสังคม” ได้พัฒนาต่อมาเป็น “ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตดี มีหลักประกันมั่นคง เป็นพลังพัฒนาสังคม” ในแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566–2580) (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566ข, น. 60) แผนดังกล่าวให้ความสำคัญกับการรองรับสังคมสูงวัยเชิงรุก มุ่งเตรียมความพร้อมประชากรอายุ 25-59 ปีในปัจจุบันซึ่งจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยในอีก 1-35 ปีข้างหน้า รวมถึงการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้สูงอายุวัยต้นมากกว่าช่วงวัยอื่น

9. สรุปและอภิปรายผล

9.1 สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยพบว่า แนวคิดพฤฒิพลังในเอกสารนโยบายผู้สูงอายุของรัฐไทยตลอดกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา เป็นกระบวนการที่รัฐใช้อำนาจในการสร้างกรอบความเข้าใจเกี่ยวกับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ผ่านการนิยามว่าใครคือผู้สูงอายุ ปัญหาคืออะไร และใครบ้างที่ถูกรวมอยู่ในนโยบาย เมื่อพิจารณาผ่านกรอบวาทกรรมและอำนาจของ Foucault ร่วมกับการวิเคราะห์แบบ WPR ของ Bacchi โดยเฉพาะประเด็นสิ่งที่ไม่ถูกกล่าวถึง พบว่านโยบายมีแนวโน้มมองผู้สูงอายุเป็นกลุ่มเดียวกันและลดทอนความหลากหลายเชิงโครงสร้าง ช่องว่างดังกล่าวสะท้อนจากการที่นโยบายละเลยความแตกต่างของผู้สูงอายุในหลายมิติ ทั้งด้านอัตลักษณ์ทางเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงระดับสุขภาพและสมรรถภาพทางกาย ทั้งที่ในความเป็นจริง ผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มเผชิญเงื่อนไขชีวิต ความเสี่ยง และข้อจำกัดที่แตกต่างกันอย่างมาก การไม่ปรากฏของความแตกต่างเหล่านี้จึงสะท้อนอำนาจของรัฐในการกำหนดว่า ผู้สูงอายุแบบใดถูกมองเห็นและแบบใดถูกทำให้เงียบหายในกระบวนการนโยบาย

ในเชิงวิวัฒนาการของวาทกรรม แม้นโยบายจะเปลี่ยนภาษาจากการมองผู้สูงอายุเป็นผู้รับการสงเคราะห์ไปสู่การเน้นพฤฒิพลังมากขึ้น โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2540 แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเกิดขึ้นในระดับถ้อยคำมากกว่าการเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง นโยบายยังคงวางผู้สูงอายุไว้ในสถานะผู้พึ่งพิงภายใต้การกำกับของรัฐ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุจึงถูกจำกัดอยู่ในกรอบที่รัฐเป็นผู้กำหนด

โดยสรุป แม้นโยบายผู้สูงอายุของไทยจะพัฒนาในเชิงภาษาและกรอบแนวคิด แต่ยังมีข้อจำกัดเชิงวาทกรรมและอำนาจที่ทำให้ความหลากหลายของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะด้านสุขภาพและสมรรถภาพทางกายยังคงถูกละเลย

9.2 อภิปรายผลการวิจัย

รัฐไทยใช้วาทกรรมเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างกรอบความจริงเกี่ยวกับผู้สูงอายุผ่านเอกสารนโยบายระดับชาติ สะท้อนมุมมองของรัฐต่อผู้สูงอายุและเป็นการกำหนดขอบเขตของปัญหา แนวทางการแก้ไขและกลุ่มที่ถูกนับรวมอยู่ในนโยบายหรือถูกกีดกันออกไป จากผลวิจัยสามารถอภิปรายผลในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจผ่านวาทกรรมและผลกระทบเชิงปฏิบัติ วาทกรรมในนโยบายผู้สูงอายุของรัฐไทยมักสร้างภาพผู้สูงอายุในฐานะผู้ที่ต้องได้รับการดูแลโดยให้ความสำคัญกับเบี้ยยังชีพ การเข้าถึงบริการสุขภาพ และสวัสดิการพื้นฐานเป็นหลัก ภาพแทนดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นกลุ่มเปราะบางที่ต้องพึ่งพารัฐ มากกว่าจะเป็นผู้มีศักยภาพในการมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคม จากข้อค้นพบชี้ว่ากรอบนโยบายของรัฐยังคงยึดผู้สูงอายุในฐานะผู้พึ่งพิงเป็นหลัก อำนาจผ่านวาทกรรมในลักษณะนี้จึงส่งผลเชิงปฏิบัติทำให้นโยบายถูกออกแบบในรูปแบบการสงเคราะห์มากกว่าการลงทุนเพื่อเสริมพลัง เช่น การบริการขั้นพื้นฐานมากกว่าการสร้างกลไกสนับสนุนการทำงาน การเรียนรู้ตลอดชีวิตหรือการมีบทบาทในระดับชุมชนและนโยบาย ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Foucault เรื่องอำนาจผ่านความรู้และยังสอดคล้องกับงานวิจัยที่ชี้ว่า นโยบายผู้สูงอายุของไทยมีลักษณะเชิงรับเป็นหลัก โดยมองผู้สูงอายุในฐานะผู้รับบริการมากกว่าผู้ร่วมพัฒนา อาทิ งานของ รุ่งรัตน์ เต็งเก้าประเสริฐ (2563) และปิยากร หวังมหาพร (2554) ที่สะท้อนว่ากรอบนโยบายด้านผู้สูงอายุของไทยยังเน้นการคุ้มครองและสงเคราะห์มากกว่าการเสริมพลังและการมีส่วนร่วม

(2) นโยบายในฐานะการนิยามปัญหาและการผลักภาระเชิงโครงสร้าง เมื่อรัฐนิยามปัญหาผู้สูงอายุว่าเป็นเรื่องความยากจนและการพึ่งพิง การแก้ปัญหาจึงมุ่งไปที่การช่วยเหลือเฉพาะหน้ามากกว่าการตั้งคำถามต่อโครงสร้างสังคมที่ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การนิยามปัญหาในลักษณะนี้ทำให้สาเหตุเชิงโครงสร้าง เช่น ตลาดแรงงานที่ไม่รองรับแรงงานสูงอายุ ระบบบำนาญที่ไม่ครอบคลุมหรือความเหลื่อมล้ำด้านทักษะดิจิทัล ถูกทำให้กลายเป็นเรื่องรองในนโยบาย ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด WPR ของ Bacchi (2012) และยังสอดคล้องกับงานวิจัยที่พบว่า ปัญหาผู้สูงอายุในไทยมักถูกอธิบายในระดับปัจเจกมากกว่าระดับโครงสร้าง เช่น งานของนพรัตน์ ภู่เสือ และฉัตรวรัญช์ องคสิงห์ (2567) ที่ชี้ว่าข้อจำกัดในการทำงานและการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุจำนวนมากไม่ได้เกิดจากความสามารถส่วนบุคคล แต่เกิดจากโครงสร้างตลาดแรงงาน ระบบสวัสดิการและการออกแบบนโยบายที่ไม่เอื้อต่อผู้สูงอายุ

(3) ความเงียบในนโยบายและผู้สูงอายุที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง หนึ่งในข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัยคือ การปรากฏของความเงียบในเอกสารนโยบายผู้สูงอายุของรัฐไทย โดยเฉพาะการไม่กล่าวถึงความหลากหลายของผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ LGBTQ+ ชนกลุ่มน้อย

ชนเผ่าพื้นเมือง ผู้สูงอายุที่มีความพิการหรือผู้สูงอายุที่มีระดับสุขภาพและสมรรถภาพทางกายแตกต่างกัน ความเงียบดังกล่าวเป็นกลไกเชิงอำนาจที่ทำให้ผู้สูงอายุกลุ่มเปราะบางบางกลุ่มไม่ถูกนับรวมเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการของรัฐได้อย่างแท้จริง ประเด็นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยที่พบว่า นโยบายผู้สูงอายุที่ออกแบบบนฐาน ผู้สูงอายุทั่วไปมักไม่ตอบสนองต่อผู้สูงอายุที่มีข้อจำกัดด้านสุขภาพ การเดินทางหรือบริบททางวัฒนธรรมเฉพาะ เช่น งานของรุ่งรัตน์ เต็งเก้าประเสริฐ (2563) ที่ชี้ว่าผู้สูงอายุจำนวนมากโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ชายขอบยังเข้าไม่ถึงกลไกนโยบายและเวทีการมีส่วนร่วมที่รัฐจัดขึ้น

(4) พฤฒิพลังในเชิงวาทกรรมกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง แม้นโยบายผู้สูงอายุของรัฐไทยในช่วงหลังจะเริ่มกล่าวถึงแนวคิดพฤฒิพลังมากขึ้น แต่ผลการวิจัยชี้ว่าการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ยังคงอยู่ในกรอบที่จำกัด โดยมักเน้นเฉพาะมิติด้านสุขภาพ เช่น การออกกำลังกายหรือการดูแลตนเอง การขยับจากผู้รับไปสู่พฤฒิพลังจึงเป็นการเปลี่ยนผ่านในระดับถ้อยคำมากกว่าการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้าง เนื่องจากมิติการมีส่วนร่วมและความมั่นคงยังไม่ได้รับการออกแบบเชิงระบบอย่างเพียงพอ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับกรอบพฤฒิพลังของ World Health Organization (2002) และงานวิจัยที่ระบุว่า แม้รัฐไทยจะมีโครงการ เช่น ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุหรือสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ แต่การเข้าถึงของผู้สูงอายุยังจำกัดและบทบาทในการกำหนดนโยบายยังอยู่ในระดับสัญลักษณ์มากกว่าการมีอำนาจจริง (ปิยากร หวังมหาพร, 2554)

(5) การเปลี่ยนผ่านเชิงวาทกรรมที่ยังไม่สมบูรณ์ แม้เอกสารนโยบายยุคหลังเริ่มใช้คำว่าศักยภาพหรือผู้สูงวัยคุณภาพ แต่แก่นความคิดของรัฐยังคงยึดอยู่กับบทบาทการดูแลและการจัดการจากส่วนกลาง งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนถ้อยคำโดยไม่เปลี่ยนกรอบอำนาจและกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการจำกัดโอกาสของผู้สูงอายุในการกำหนดชีวิตและอนาคตของตนเอง สอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยที่วิพากษ์ว่าการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในเชิงนโยบายยังคงเป็นไปในลักษณะถูกรับฟังมากกว่าร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง

10. ข้อเสนอแนะ

10.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

(1) ภาครัฐควรพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม โดยเปิดพื้นที่ให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในฐานะผู้ร่วมกำหนดนโยบายไม่ใช่เพียงผู้รับบริการ เช่น การเสริมบทบาทสภาผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นหรือกลไกมีส่วนร่วมเชิงนโยบายที่ผู้สูงอายุสามารถสะท้อนประสบการณ์และความต้องการที่หลากหลายได้อย่างแท้จริง

(2) ปรับระบบการติดตามและประเมินผลนโยบายผู้สูงอายุ โดยเปลี่ยนตัวชี้วัดจากการเน้นผลลัพธ์เชิงปริมาณ เช่น จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลหรือสวัสดิการไปสู่ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ เช่น การมีบทบาทในชุมชน ความสามารถในการพึ่งพาตนเองและคุณภาพชีวิต

(3) ออกแบบนโยบายผู้สูงอายุแบบบูรณาการบนฐานความหลากหลาย ภาครัฐควรพัฒนานโยบายที่คำนึงถึงความแตกต่างของผู้สูงอายุในหลายมิติ โดยเฉพาะด้านสุขภาพและสมรรถภาพทางกาย รวมถึงเพศภาวะ วัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และบริบททางเศรษฐกิจ เพื่อหลีกเลี่ยงการออกแบบนโยบายบนฐาน ผู้สูงอายุทั่วไปและทำให้แนวคิดการมีส่วนร่วมและพฤฒิพลังครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่มอย่างแท้จริง

10.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ศึกษาวาทกรรมจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ เช่น การวิเคราะห์เอกสารเชิงปฏิบัติหรือการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและกลุ่มผู้สูงอายุ เพื่อเปรียบเทียบวาทกรรมระดับรัฐกับวาทกรรมในระดับปฏิบัติการ

(2) ใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่เปิดพื้นที่ให้เสียงของผู้สูงอายุโดยตรง เช่น การวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณนาหรือการวิจัยแบบมีส่วนร่วม เพื่อทำความเข้าใจประสบการณ์ชีวิตของผู้สูงอายุในการปฏิสัมพันธ์กับนโยบายและบริการของรัฐซึ่งจะช่วยชี้ข้อจำกัดของแนวคิดพฤฒิพลังในทางปฏิบัติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(3) ขยายการศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นในการสร้างวาทกรรมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะสื่อมวลชนและภาคเอกชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการสร้างภาพจำเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการรับรู้ของสังคมต่อแนวคิดพฤฒิพลัง

(4) ศึกษาวาทกรรมของผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่มที่ถูกทำให้เงียบในนโยบายกระแสหลัก เช่น ผู้สูงอายุ LGBTQ+ ผู้สูงอายุที่มีความพิการ ผู้สูงอายุไร้บ้านหรือผู้สูงอายุที่มีสมรรถภาพทางกายแตกต่างกัน เพื่อเติมเต็มช่องว่างขององค์ความรู้และสนับสนุนการออกแบบนโยบายที่เท่าเทียมและครอบคลุมมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566ก). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์คอเปอเรชั่นส์.

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566ข). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580)*. สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2568, จาก https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/843

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2542). *ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิสย์.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2561). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สามลดา.

คณะอนุกรรมการการศึกษา วิจัย และวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ. (2525). *แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544*. สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2568, จาก https://prt.parliament.go.th/server/api/core/bitstreams/a6ddba3e-0f49-4daf-9571-c9e2e2e78f1c/content

ณัฏฐธิดา นินนาท, และนันทวัฒน์ ภัทรกรนันท์. (2564). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤฒิพลังและความพร้อมในการเรียนรู้ผู้สูงอายุที่ปฏิบัติงานในชุมชน อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม. *วารสาร ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 19*(1), 134-148.

ธีระ บุษบกแก้ว. (2562). *ภาพตัวแทนผู้สูงอายุไทยที่สื่อผ่านกลวิธีทางภาษาในวาทกรรมสื่อสาธารณะ* (วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาภาษาไทย ภาควิชาภาษาไทย คณะอักษรศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นพรัตน์ ภู่เสือ, และฉัตรวรัญช์ องคสิงห์. (2567). การพัฒนาศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพ ผู้สูงอายุในประเทศไทย. *วารสารปรัชญาปริทรรศน์, 29(*2), 174-186.

นันทนา วงษ์สวัสดิ์, สิริวัฒน์ ศรีเครือดง, และประยูร สุยะใจ. (2564). การพัฒนาโปรแกรมการฝึกโยคะอาสนะตามแนวพุทธจิตวิทยาเพื่อเพิ่มพฤฒิพลังในผู้สูงอายุ. *วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์, 6*(1), 427-442.

ปรวรรณ ดวงรัตน์. (2565). *การวิเคราะห์วาทกรรมเกี่ยวกับการเรียนรู้ของผู้สูงอายุเพื่อพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัยของผู้สูงอายุในสังคมเมือง* (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการศึกษานอกระบบโรงเรียน ภาควิชาการศึกษาตลอดชีวิต คณะครุศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยากร หวังมหาพร. (2554). *ผู้สูงอายุไทย: พัฒนาการเชิงนโยบายภาครัฐจากอดีตสู่ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ปิยากร หวังมหาพร. (2567). กระบวนทัศน์นโยบายผู้สูงอายุด้านที่พักอาศัยของประเทศไทย. *วารสารการบริหารปกครอง มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์*, *13*(2), 107-124.

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. (2546, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก, หน้า 1-8.

พุทธชาติ แผนสมบุญ. (2561). ผลการพัฒนากระบวนการเสริมสร้างภาวะพฤฒิพลังในผู้สูงอายุ. *วารสารรัชต์ภาคย์, 12*(25), 255-265.

เพ็ญพรรณ เฟื่องฟูลอย. (2562). ความเสมอภาคทางเพศในทัศนะของมิเชล ฟูโกต์: เพศวิถี. *วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย, 3*(3), 179-188.

ภาณุวัฒน์ ปากชำนิ, ปาริชาติ ปากชำนิ, และณัฐพล พลเทพ. (2566). การส่งเสริมภาวะพฤฒพลังด้วยการออกกำลังกายในผู้สูงอายุ ตำบลห้วยต้อน อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ. *วารสารพุทธศาสตร์ มจร อุบลราชธานี, 5*(2), 481-490.

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, หน้า 1-71.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55, หน้า 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 1-90.

ราชบัณฑิตยสภา. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

รุ่งรัตน์ เต็งเก้าประเสริฐ. (2563). *การติดตามประเมินผลและขับเคลื่อนการดำเนินงานตามมติสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ.

วรยุทธ นาคอ้าย, กมลนัทธ์ ม่วงยิ้ม, และเดชา วรรณพาหุล. (2563). กระบวนการมีส่วนร่วมในการป้องกันโรคโควิด-19: กรณีศึกษาผู้สูงอายุพฤฒิพลังชุมชนหนองตะโก. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธนบุรี, 14*(3), 20-30.

วันวิสาข์ ทิมมานพ, และธนันต์ชัย พัฒนะสิงห์. (2564). การพัฒนาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุการสร้างพฤฒิพลัง. *วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์, 6*(1), 521-528.

วาสนา กีรติจำเริญ, สิรินาถ จงกลกลาง, และกนกพร ฉิมพลี. (2564). ภาวะและความต้องการภาวะพฤฒิพลังของผู้สูงอายุ. *วารสารราชพฤกษ์, 19*(1), 109-119.

วิรชา วุฒิเสน, และวรรัตน์ ปทุมเจริญวัฒนา. (2567). แนวทางการส่งเสริมความสามารถในการเสริมสร้างภาวะพฤฒิพลังของผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย, 30*(2), 1-13.

ศันสนีย์ จันทร์อานุภาพ, และจำนงค์ แรกพินิจ. (2562). กระบวนทัศน์ของสังคมที่มีต่อสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ. *วารสารปาริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ, 32*(2), 1-13.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wp-content/themes/plant3-child/assets/pdf/8/article_20160323112336.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wp-content/themes/plant3-child/assets/pdf/9/plan9.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wp-content/themes/plant3-child/assets/pdf/10/article_20160323112418.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2025/02/article_20160323112431.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 และ 2565*. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2025/02/article_20170202134836.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566-2570*. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2025/02/article_file_20230615134223.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2567*. สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2568, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2025/20241003145311_94190.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2535, 11 มีนาคม). *หนังสือที่ นร.0206/4891 เรื่อง แผนและโครงการสำหรับผู้สูงอายุ* (น. 1-3). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สุดาพร ปัญญาพฤกษ์, และปวีณา ลี้ตระกูล. (2563). แนวทางการพัฒนาการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมภาวะพฤฒิพลัง: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยวัยที่สามนครเชียงราย. *วารสารครุพิบูล, 7*(1), 48-61.

ภาษาอังกฤษ

Bacchi, C. (2012). Introducing the ‘What’s the Problem Represented to be?’ approach. In Bletsas, A., & Beasley, C. (Eds.). *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and Exchanges* (pp. 21-24). Adelaide, South Australia: University of Adelaide Press.

Beard, J. R., et al. (2016). The World Report on Ageing and Health: A Policy Framework for Healthy Ageing. *The Lancet, 387*(10033), 2145-2154. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00516-4

World Health Organization. (2002). *Active Ageing: A Policy Framework.* Geneva: World Health Organization.

World Health Organization. (2015). *World Report on Ageing and Health*. Geneva: WHO.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 239-258

การศึกษาการจัดการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะเพื่อพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ กรณีชุมชนชาติพันธุ์ในจังหวัดลำพูน[1]

อัญชลี แสงเพชร[2], พระครูปลัดณฐกร ปฏิภาณเมธี[3], และอุเทน ลาพิงค์[4]

วันที่รับบทความ: 14 กันยายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 16 มกราคม 2569
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 17 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านทางประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ซึ่งก่อให้เกิดทั้งความท้าทายเชิงนโยบายและโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคบริการด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาวะสำหรับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในระดับชุมชนยังมีข้อจำกัด ทั้งในด้านระบบการรับรองมาตรฐานและกลยุทธ์การสร้างแบรนด์ที่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้สูงอายุทั้งทางกายภาพและจิตใจ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยศึกษากรณีตัวอย่างจากสองชุมชนในจังหวัดลำพูน ได้แก่ ชุมชนบ้านมอญ อำเภอป่าซาง และชุมชนกะเหรี่ยง อำเภอลี้ มีวัตถุประสงค์การวิจัย คือ 1) เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอายุวัฒนะด้วยแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ 2) เพื่อพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธและขับเคลื่อนให้เกิดการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอายุวัฒนะ และ 3) เพื่อถอดบทเรียนและเป็นตัวอย่างของรูปแบบการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอายุวัฒนะด้วยแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้สูงอายุและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า โมเดล “หมู่บ้านศีล 5” เป็นรูปแบบการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ โดยประยุกต์หลักพุทธธรรมเป็นแนวทางการจัดการชุมชนเพื่อขับเคลื่อนการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ปัจจัยแห่งความสำเร็จประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของชุมชนและความเป็นเจ้าของร่วมในทุกกระบวนการ 2) การพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนด้านการจัดการและการสร้างแบรนด์

---

[1] บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธบนฐานการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพังจังหวัดลำพูน” ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (ววน.) ปีงบประมาณ 2567

[2] คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: anchalee.sea@mub.ac.th

[3] คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: d_na2549@hotmail.com

[4] คณะศาสนาและปรัชญา มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: Khunten๒๐๐๒@yahoo.com

3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และ 4) การจัดการองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเชิงพุทธอย่างเป็นระบบเพื่อธำรงอัตลักษณ์ของชุมชน งานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า การ บูรณาการมิติทางวัฒนธรรมและหลักธรรมทางศาสนาสามารถสร้างแบรนด์ชุมชนที่สมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และจิตวิญญาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอเชิงนโยบายคือ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนการขยายผลโมเดลนี้ไปยังชุมชนอื่นที่มีศักยภาพ เพื่อเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากและรองรับสังคมผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ การท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ, การท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุ, แบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ, การจัดการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ, ชุมชนชาติพันธุ์ในจังหวัดลำพูน

Developing a Buddhist Community Branding Model through Senior Tourism: A Case Study of Ethnic Communities in Lamphun Province[5]

Anchalee Seangphet[6], Phrakhrupalad Nathakorn Patibhanamedhee[7], and Uten Larping[8]

Received: 14 September 2025
Revised: 16 January 2026
Accepted: 17 February 2026

Abstract

Thailand is undergoing a rapid demographic transition into an aging society, presenting both policy challenges and economic opportunities—particularly in the wellness tourism sector for older adults. Despite this potential, community-level development remains limited, hindered by the absence of standardized certification systems and coherent branding strategies that address the multifaceted physical and psychological needs of seniors. This mixed-methods study, conducted in two communities in Lamphun Province—Baan Mon (Pa Sang District) and a Karen community (Li District)—aims to 1) Synthesize knowledge on gerontological community-based tourism management through Buddhist community branding. 2) Develop a model of Buddhist community branding and drive the implementation of gerontological community-based tourism. 3) Extract lessons learned and provide a prototype of gerontological community-based tourism through Buddhist community branding. Data were collected through questionnaires, in-depth interviews, and focus group discussions with older residents and key informants from relevant agencies. The findings highlight

[5] This article is part of the research project entitled "Development of A Buddhist Community Brand Model based on the Participation of Local Network Partners to Drive Longevity Tourism Community for the Elderly Living Alone in Lamphun Province." The project was funded by the Thailand Science Research and Innovation Fund (TSRI Fund), Fiscal Year 2024.

[6] Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University, Lanna Campus, Chiang Mai 50200. E-mail: anchalee.sea@mub.ac.th

[7] Faculty of Education, Mahamakut Buddhist University, Lanna Campus, Chiang Mai 50200. E-mail: d_na2549@hotmail.com

[8] Faculty of Religion and Philosophy, Mahamakut Buddhist University Lanna Campus, Chiang Mai 50200. E-mail: khunten2002@yahoo.com

a successful model: the “Five Precepts Village” (Muban Sil Ha), which applies Buddhist principles as a form of community governance to drive sustainable tourism. Four critical success factors emerged: 1) robust community participation and shared ownership throughout all processes; 2) capacity-building for residents in tourism management and brand development; 3) the creation of safe, age-friendly infrastructure and environments; and 4) systematic management of local knowledge and Buddhist wisdom to preserve and articulate a distinct community identity. This model demonstrates that integrating cultural heritage and religious values can generate a community brand that harmonizes economic, social, and spiritual dimensions. As a policy recommendation, government agencies and local administrative bodies should support the replication and scaling of this model in other capable communities, positioning it as a strategic mechanism for strengthening community-based economies and responding concretely to the needs of an aging society.

Keywords Gerontological Tourism, Senior Tourism, Buddhist Community Branding, Senior Tourism Management, Ethnic Communities in Lamphun Province

1. บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) อย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (ทูเดย์ไรท์เตอร์, 2564) ต่อมา พ.ศ. 2565 ผู้สูงอายุไทยอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 19 ของประชากรทั้งหมด (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2565) สถานการณ์นี้ แม้จะนำมาซึ่งความท้าทายในการบริหารจัดการทรัพยากร (ณปภัช สัจนวกุล, 2564) แต่ในอีกมุมหนึ่งก็นำมาซึ่งโอกาสมหาศาลทางเศรษฐกิจ หรือ "Silver Economy" โดยเฉพาะในภาคธุรกิจบริการ เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุยุคใหม่มีศักยภาพทางรายได้และกำลังซื้อสูง (เกษรา โพธิ์เย็น, 2562, น. 205) ตลาดที่ตอบสนองโดยตรงคือ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพหรือการท่องเที่ยวเพื่ออายุวัฒนะ (Wellness Tourism) ซึ่งเติบโตอย่างรวดเร็วทั่วโลก (Global Wellness Institute, 2017, pp. 17-18) เพื่อตอบสนองความต้องการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในระดับชุมชน ซึ่งมักขาดการรับรองมาตรฐานและกระจุกตัวในเขตเมือง (สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560, น. 17) ในขณะเดียวกัน ชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะชุมชนชาติพันธุ์หลายแห่งทั่วประเทศ กำลังเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรุนแรง ชุมชนเหล่านี้มีทุนทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และอัตลักษณ์วิถีชีวิตดั้งเดิมอันทรงคุณค่า แต่กลับขาดโอกาสในการต่อยอดทุนเหล่านั้นให้เกิดเป็นเศรษฐกิจชุมชนที่ยั่งยืน หรือกำลังประสบปัญหาในการธำรงรักษาอัตลักษณ์ท่ามกลางกระแสการพัฒนาสมัยใหม่

จังหวัดลำพูน ถือเป็นพื้นที่ตัวอย่างที่มีศักยภาพสูง ด้วยประวัติศาสตร์ลึกซึ้งและวัฒนธรรมล้านนาที่โดดเด่น สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด (พ.ศ. 2566-2570) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาอัตลักษณ์วิถีบนฐานวัฒนธรรม (Lamphun Smart Heritage City) และอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ (Lamphun Creative Lanna) (จังหวัดลำพูน, 2564) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ที่เข้มแข็ง เช่น ชุมชน บ้านมอญ ต.บ้านเรือน อ.ป่าซาง ซึ่งมีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานยาวนานและมีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับพุทธศาสนา และชุมชนกะเหรี่ยง ต.นาทราย อ.ลี้ ที่มีภูมิปัญญาในการจัดการทรัพยากรและวิถีชีวิตที่เคารพธรรมชาติ ชุมชนทั้งสองแห่งนี้มีศักยภาพสูงในการพัฒนา แต่ยังขาดรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมในการสร้างแบรนด์ชุมชนของตนเอง

ด้วยเหตุนี้ การวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้น การพัฒนาศักยภาพชุมชนและการท่องเที่ยวโดยใช้หลักวิถีพุทธ เข้ามาเป็นกรอบหลัก เพื่อสร้างอัตลักษณ์และแบรนด์ชุมชนที่ยั่งยืน การสร้างรูปแบบการท่องเที่ยวที่ผสมผสานองค์ความรู้ดั้งเดิมของชุมชนเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ โดยมีพุทธธรรมเป็นแกนกลาง จะช่วยขับเคลื่อนให้เกิด “ชุมชนวิถีพุทธการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ” ที่มีเอกลักษณ์ และเมื่อพิจารณาถึงโอกาสทางการตลาดจากสังคมผู้สูงอายุ กลุ่มผู้สูงอายุจึงถือเป็นกลุ่มเป้าหมายแรกที่มีศักยภาพ ในการทดลองและพัฒนาแบรนด์การท่องเที่ยวรูปแบบ

ใหม่นี้ ที่เน้นการเสริมสร้างสุขภาวะทางกายและใจ การศึกษารูปแบบการพัฒนาแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะสำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสองแห่งนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยมุ่งสร้างองค์ความรู้ใหม่ในการบูรณาการพุทธศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการจัดการการท่องเที่ยว เพื่อพัฒนาแบรนด์ชุมชนที่ยั่งยืน ตอบโจทย์ทั้งการแก้ปัญหาเศรษฐกิจชุมชนชาติพันธุ์ และรองรับโอกาสจากตลาดผู้สูงอายุในอนาคต

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอายุวัฒนะด้วยแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ

(2) เพื่อพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธและขับเคลื่อนให้เกิดการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอายุวัฒนะ

(3) เพื่อถอดบทเรียนและเป็นตัวอย่างของรูปแบบการท่องเที่ยวชุมชนเชิงอายุวัฒนะด้วยแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ

3. การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิดและทฤฎีที่เกี่ยวข้อง 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ การจัดการแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ การขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ และหลักพุทธธรรมเสริมสร้างพลังชุมชนวิถีพุทธและการมีส่วนร่วม ซึ่งมีสาระสำคัญและความเชื่อมโยงกับขอบเขตการวิจัยโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

3.1 การจัดการแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ

การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กัน 2 เรื่อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการควบคุมคุณภาพสมัยใหม่ และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแบรนด์ชุมชนตามวิถีพุทธ เพราะทั้งสองแนวคิดต่างอธิบายถึงกระบวนการสร้างแบรนด์ชุมชน โดยอยู่บนพื้นฐานของการจัดการควบคุมคุณภาพของแบรนด์อย่างไรให้มีคุณภาพ รวมถึงกระบวนการจัดการแบรนด์ชุมชนอย่างไรให้สอดคล้องกับวิถีพุทธ ซึ่งเป็นบรรทัดฐานหลักของทั้งสองชุมชนที่เลือกมาเป็นพื้นที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ นอกจากนี้ Blokdyk (2020) และ Skhmot (2017) อธิบายว่า แนวคิดการจัดการคุณภาพสมัยใหม่ตามหลักการของ Deming Cycle เน้นแนวคิด “คุณภาพสามารถปรับปรุงพัฒนาได้” โดยวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาแบรนด์องค์กร การวางแผน (Plan) ช่วยกำหนดทิศทางและเป้าหมายของแบรนด์ การลงมือทำ (Do) เป็นการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ การตรวจสอบ (Check) ประเมินผลลัพธ์และการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการปรับปรุง (Act) นำไปสู่การพัฒนาแบรนด์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับสถาบันพัฒนาบุคลากรและผู้นำ (2567) ได้อธิบายเกี่ยวกับการรักษาและพัฒนาแบรนด์อย่างยั่งยืนผ่านกระบวนการ PDCA จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของบุคลากร

ทุกระดับการถ่ายทอดแนวคิด PDCA ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร ส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง นำไปสู่การสานต่อเจตนารมณ์ของแบรนด์องค์กรจากรุ่นสู่รุ่นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการแบรนด์ชุมชนตามวิถีพุทธ โดยหลักพุทธศาสนามีความสำคัญในการช่วยพัฒนาชุมชนให้เกิดความสมดุลและความยั่งยืนในชีวิตของสมาชิกภายในชุมชน เช่น หลักความพอเพียงหรือความพึงพอใจในสิ่งที่ตนมี หลักการไม่ทำร้ายผู้อื่น ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ก็มีส่วนช่วยให้คนในชุมชนต่างมีความเข้าใจและเคารพซึ่งกันและกัน (ทาริตา แตงเส็ง, ณัฐวิภา ทองรุ่ง, และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2563, น. 245-248) รวมถึงช่วยให้ชุมชนมีความรับผิดชอบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานของการสร้างแบรนด์ชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะการจัดการแบรนด์ชุมชนตามวิถีพุทธ (พระอธิการธวัชชัย คมฺภีรโต (แสงโสภณ), 2562, น. 8) ทั้งยังมีความหมายสอดคล้องกับคำว่า “วิถีพุทธ” และ “รูปแบบพุทธวิธีการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธ” และ “การจัดการความรู้บนพื้นฐานวิถีพุทธประเพณี” และ “รูปแบบการจัดการสินค้าชุมชนตามวิถีพุทธ” ซึ่งมีความหมายโดยรวมหมายถึงการสร้างและพัฒนาอัตลักษณ์ของชุมชนโดยใช้หลักการและคุณค่าจากพุทธศาสนาเป็นพื้นฐาน (พระจิตศิลป์ เหมรัสี, อภิรักษ์มนตรี, ประเสริฐ ธิลาว, และพระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตฺติปญฺโญ, 2563, น. 130) จึงแสดงให้เห็นว่าการใช้หลักการทางพุทธศาสนามาช่วยจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ภายในชุมชน จะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับชุมชนได้เพราะก่อให้เกิดความสามัคคีอันเป็นรากฐานสำคัญองการพัฒนาชุมชนให้ยั่งยืนระยะยาวหลักพุทธศาสนามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยเฉพาะในบริบทของการสร้างแบรนด์ชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ ซึ่งเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพกายและจิตใจของนักท่องเที่ยวให้เกิดความสุขสงบจากภายในสู่ภายนอก (กัญจพรรษณ์ จุพรมณี, 2561, น. 30-32)

ดังนั้น การสร้างแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ คือการนำหลักธรรมมาเป็นแกนสำคัญในการกำหนดอัตลักษณ์และคุณค่าของชุมชน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาแนวคิดการจัดการแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธดังกล่าวนี้ ช่วยให้ผู้วิจัยได้องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการชุมชนและการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพัง และยังนำองค์ความรู้มาสร้างรูปแบบ พัฒนารูปแบบ เพื่อนำไปทดลองใช้รูปแบบ จนสามารถประเมินผลรูปแบบได้ ซึ่งการจัดการแบรนด์ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพมุ่งเน้นให้คนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแบรนด์ผ่านการนำ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม และทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้สร้างมูลค่าเพิ่ม โดยกระบวนการนี้เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดอัตลักษณ์ การออกแบบประสบการณ์ท่องเที่ยว ไปจนถึงการสื่อสารและประชาสัมพันธ์แบรนด์ผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชนช่วยสร้างความเป็นเจ้าของและความภาคภูมิใจ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้างความยั่งยืนให้กับการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ซึ่งอาศัยธรรมชาติ อาหารพื้นถิ่น กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ และวัฒนธรรมเป็นจุดขาย นอกจากนี้ การใช้ช่องทาง

สื่อสารร่วมสมัย เช่น โซเชียลมีเดีย และเครือข่ายความร่วมมือ จะช่วยให้แบรนด์ชุมชนเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้กว้างขึ้น หากชุมชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและบริหารจัดการแบรนด์ของตนเอง จะช่วยให้การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเติบโตอย่างมั่นคง เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น และสร้างความยั่งยืนในระยะยาว

3.2 การขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ

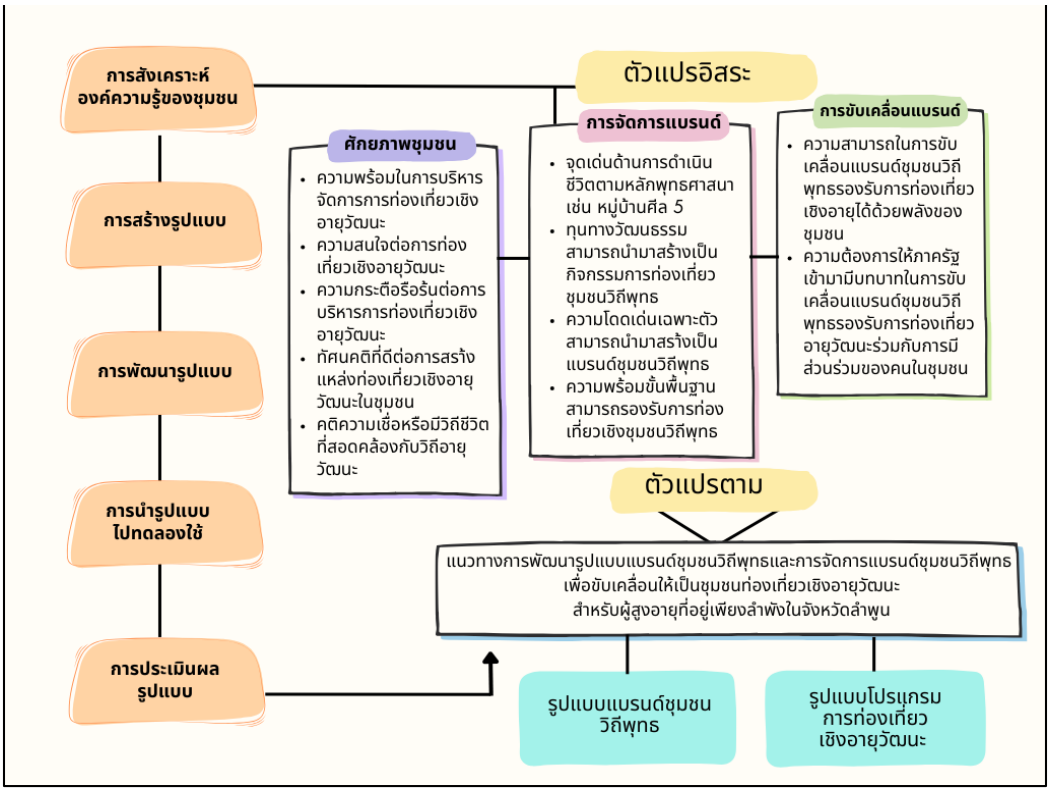
การศึกษาแนวคิดการขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะประกอบด้วยการบูรณาการ องค์ความรู้ 3 มิติที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ได้แก่ แนวคิดการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ หลักการสุขภาพดีแบบองค์รวม และองค์ประกอบของเสาหลักสุขภาพดี 5 ประการ องค์ความรู้เหล่านี้ล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดกรอบความคิดเพื่อการขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษานี้ยังให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพของแบรนด์อย่างเป็นระบบ และกระบวนการจัดการแบรนด์ชุมชนที่สอดคล้องกับวิถีพุทธ ซึ่งเป็นบรรทัดฐานหลักของชุมชนในพื้นที่วิจัย การผสานแนวคิดเหล่านี้อย่างกลมกลืนจะนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่มีความเฉพาะเจาะจงและเหมาะสมกับบริบทของชุมชนไทย กล่าวโดยสรุป การศึกษาแนวคิดการขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้วิจัยได้แนวทางและแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาชุมชนท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างสมดุลของร่างกาย จิตใจ และจิตวิญญาณ อันเป็นรากฐานสำคัญของการมีอายุขัยยืนยาว โดยงานวิจัยนี้ได้ยึดองค์ประกอบของเสาหลักสุขภาพดี 5 ประการเป็นกรอบในการพัฒนานวัตกรรมการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะที่มุ่งตอบสนองความต้องการเฉพาะของผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพัง ซึ่งนับเป็นกลุ่มประชากรที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษในสังคมสูงวัยปัจจุบัน

3.3 หลักพุทธธรรมเสริมสร้างพลังชุมชนวิถีพุทธและการมีส่วนร่วม

การศึกษาหลักพุทธธรรมเสริมสร้างพลังชุมชนวิถีพุทธและการมีส่วนร่วม เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักธรรมทางพุทธศาสนา 5 หลักธรรม ได้แก่ อริยสัจ 4 ทิฏฐธัมมิกัตถประโยชน์ ศีล 5 สัปปายะ และสังคหวัตถุ 4 ปัจจุบันจังหวัดลำพูนซึ่งเป็นเมืองเก่าแก่ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและมีมรดกทางวัฒนธรรมอันล้ำค่า กำลังเผชิญกับความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะปัญหาผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพัง ซึ่งต้องการการดูแลเอาใจใส่และมีคุณภาพชีวิตที่ดี การน้อมนำหลักพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ในการสร้างชุมชนวิถีพุทธที่เข้มแข็ง พร้อมกับการพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายท้องถิ่น และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ผู้สูงอายุในจังหวัดลำพูน (จรรย์จารี ธรรมา และกมลาส ภูวชนาธิพงษ์, 2561, น. 264-265) การนำหลักการเหล่านี้มาใช้จะช่วยให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและยั่งยืน โดยมีแบรนด์ที่สะท้อนถึงคุณค่าและภูมิปัญญาท้องถิ่น พลังชุมชนวิถีพุทธและการมีส่วนร่วม คือ การนำหลักธรรมต่าง ๆ มาผสมผสานเพื่อสร้างเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตประจำวันของคนในแต่ละชุมชน ก่อเกิดความเชื่อมโยงกับการพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธบนฐานการมีส่วนร่วม ได้แก่ การพัฒนาแบรนด์ที่มีอัตลักษณ์

ชัดเจน หลักพุทธธรรมจะช่วยกำหนดคุณค่าหลัก (Core Values) ของแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธที่โดดเด่นและแตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวทั่วไป เช่น เน้นความเรียบง่าย สงบ และเป็นธรรมชาติ (ตามหลักศีล 5) เน้นความใส่ใจและการดูแลผู้สูงอายุอย่างเป็นองค์รวม (ตามหลักสัปปายะ) เน้นการแบ่งปันและการมีส่วนร่วมของชุมชน (ตามหลักสังคหวัตถุ 4) (พระครูภาวนาจันทคุณ, 2565, น. 442) การออกแบบประสบการณ์การท่องเที่ยวที่ตอบโจทย์ผู้สูงอายุ การนำหลักสัปปายะมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบกิจกรรมและบริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุที่อยู่เพียงลำพัง อย่างกิจกรรมบำบัดจิตใจ อาทิ การนั่งสมาธิ การฟังธรรม การทำบุญ กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ อาทิ การแช่น้ำร้อนสมุนไพร การนวดแผนไทย โยคะสำหรับผู้สูงอายุ กิจกรรมสานสัมพันธ์ อาทิ การรับประทานอาหารร่วมกัน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ชีวิต (พระโกศล เขมรโต, 2566, น. 59) การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่สร้างมูลค่าเพิ่ม การนำหลักทิฏฐธัมมิกัตถประโยชน์ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและผู้สูงอายุ เช่น ผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อสุขภาพที่ผู้สูงอายุในชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิตอาหารพื้นบ้านเพื่อสุขภาพตามหลักโภชนสัปปายะ หลักสูตรการเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ผู้สูงอายุเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้ (พระมหาเจนภพ ปภาโส, สมเดช นามเกตุ, และบุญส่ง สินธุ์นอก, 2566, น. 123-124) และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็ง โดยนำหลักสังคหวัตถุ 4 มาสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณและโครงสร้างพื้นฐาน วัดและพระสงฆ์เป็นศูนย์กลางทางจิตวิญญาณและกิจกรรมทางพุทธศาสนา สถานพยาบาลในชุมชนให้บริการด้านสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุ สถาบันการศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ ภาคธุรกิจท่องเที่ยวช่วยด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ (พระครูปลัดสิวริศร์ สุทฺธิมโน (ด่านประสิทธิ์), สิทธิโชค ปาณะศรี และพระครูโฆษิตวัฒนานุกูล, 2563, น. 147) รวมถึงการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ การนำหลักอริยสัจ 4 มาใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เช่น ระบุปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น (ทุกข์) วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา (สมุทัย) กำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ (นิโรธ) ปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (มรรค) จะช่วยเสริมสร้างพลังชุมชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน สมดุล และเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างแท้จริง (พระจาตุรงค์ ฐิตญาโณ (พูลเกิด), พระครูโฆสิตตวัฒนานุกูล, และสิทธิโชค ปาณะศรี, 2565, น. 209)

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัย

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยและพัฒนา ซึ่งบูรณาการการสังเคราะห์องค์ความรู้ การสร้างรูปแบบ การพัฒนารูปแบบ การทดลองนำร่อง และการประเมินผล ผ่านห้าขั้นตอนวิธีวิจัย โดยมีการกำหนดประชากรและเทคนิคการสุ่มตัวอย่างไว้อย่างชัดเจน ในขั้นการสังเคราะห์องค์ความรู้ ใช้ระเบียบวิธีแบบผสมผสาน โดยผนวกการวิจัยเอกสารเข้ากับการสำรวจเชิงปริมาณ กลุ่มเป้าหมายคือประชาชนอายุ 50 ปีขึ้นไปในตำบลบ้านเรือน อำเภอป่าซาง และตำบลนาทราย อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง จำนวน 100 คน (ตำบลละ 50 คน) หลังจากการสังเคราะห์องค์ความรู้แล้ว จึงเข้าสู่ขั้นการสร้างรูปแบบ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 23 คน ที่คัดเลือกแบบเจาะจง ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงยุทธศาสตร์ 4 กลุ่ม ได้แก่ นักวิชาการท้องถิ่นจังหวัดลำพูน ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและการปฏิบัติ นักวิชาการพุทธศาสนา และผู้นำชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ได้มุมมองที่ครอบคลุมสำหรับการพัฒนารูปแบบต่อจากนั้น ขั้นการพัฒนารูปแบบ ใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (FGDs) กับผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่นที่คัดเลือกแบบเจาะจงจำนวน 10 คน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาโครงร่างแนวคิด ขณะที่ขั้น การทดลองนำร่อง ได้จัดกิจกรรมทดลองใช้รูปแบบ

โดยมีผู้เข้าร่วม 20 คน (ตำบลละ 10 คน) ที่ผ่านเกณฑ์อายุและถูกคัดเลือกแบบเจาะจงจากชุมชนเป้าหมาย และในขั้นการประเมินผล ใช้วิธีการประเมินเชิงคุณภาพผ่านการสนทนากลุ่ม (FGDs) กับผู้เข้าร่วมอีก 20 คน (ตำบลละ 10 คน) จากพื้นที่ทดลอง โดยยังคงใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง เพื่อรวบรวมข้อมูลสะท้อนผลการใช้รูปแบบอย่างเป็นระบบ

การวิจัยนี้ดำเนินการเป็นเวลา 12 เดือน ในพื้นที่ชุมชนสองแห่งของจังหวัดลำพูน ได้แก่ 1) ชุมชนชาติพันธุ์มอญ บ้านหนองดู่–บ่อขาว ตำบลบ้านเรือน อำเภอป่าซาง และ 2) ชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง บ้านห้วยต้ม (วัดพระพุทธบาทห้วยต้ม) ตำบลนาทราย อำเภอลี้ คณะผู้วิจัยเริ่มการเก็บข้อมูลโดยทำหนังสือขออนุญาตผู้นำชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายทั้งสองแห่ง เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยตนเองโดยใช้แบบสอบถาม และมีผู้ช่วยวิจัยท้องถิ่นช่วยอำนวยความสะดวกเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างครบตามเป้าหมาย แบบสอบถามที่ได้รับคืนทั้งหมดได้ผ่านการตรวจสอบความสมบูรณ์และจัดเก็บอย่างเป็นระบบ จากนั้นดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ และจัดสนทนากลุ่มกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพิ่มเติม โดยรักษาความสมำเสมอของวิธีวิจัยในทุกขั้นตอน

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงบูรณาการจากหลายแหล่งข้อมูล ได้แก่ การทบทวนเอกสาร การสำรวจ การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม ข้อมูลเชิงคุณภาพจากคำถามปลายเปิดได้รับการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาอย่างเป็นระบบ ขณะที่ข้อมูลเชิงปริมาณจากการสำรวจถูกสังเคราะห์และนำเสนอในเชิงบรรยายเชิงพรรณนา เนื่องจากการวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยและพัฒนา (R&D) การวิเคราะห์จึงเน้นการจัดระเบียบข้อมูลและการตีความเพื่อระบุความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เก็บมาได้ พร้อมเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทางทฤษฎีอย่างเป็นระบบในแต่ละขั้นตอนการวิเคราะห์ ในขั้นสุดท้าย ข้อมูลทั้งหมดรวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารประกอบได้รับการจัดหมวดหมู่อย่างเป็นระบบเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการค้นหารูปแบบและการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ จากนั้นจึงสังเคราะห์เพื่อสร้างข้อค้นพบเบื้องต้น ซึ่งเป็นฐานสำหรับการสรุปผล การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล สำหรับการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ใช้มาตรการทางสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{D}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) โดยนำเสนอผลลัพธ์ในรูปแบบตารางพร้อมคำอธิบายเชิงพรรณนาอย่างละเอียด เพื่อให้เกิดความเข้าใจเชิงลึกและรอบด้าน

5. ผลการศึกษา

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ แบรนด์ชุมชนวิถีพุทธบนฐานการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนชุมชนท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อค้นพบที่สำคัญโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้ดังต่อไปนี้

5.1 การพัฒนารูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างศักยภาพของชุมชน การจัดการแบรนด์ และการดำเนินการสร้างแบรนด์ ในการพัฒนากรอบแนวคิดการสร้างแบรนด์ชุมชน

วิถีพุทธเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ (Ayuwattana) สำหรับผู้สูงอายุในพื้นที่ห่างไกลของจังหวัดลำพูน โดยใน ***ด้านศักยภาพของชุมชน*** สำหรับการพัฒนาแบรนด์วิถีพุทธ การศึกษาพบว่า การดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับหลักอายุวัฒนะเป็นฐานทางวัฒนธรรมที่แข็งแกร่งที่สุดในการพัฒนาแบรนด์ ซึ่งจะสร้างความกระตือรือร้นของชุมชนให้มีความพร้อมต่อการจัดการแบรนด์โดยชุมชน และนำไปสู่ความสนใจของคนในชุมชนเพื่อสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาวะ โดยมี “โมเดล LIFE” เป็นกรอบเชิงกลยุทธ์ ซึ่งนำมาอธิบายสาระสำคัญได้ว่า “Living Buddhist Wisdom” คือ การประยุกต์ใช้หลักพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับการมีอายุยืน “Inclusive Community” คือ การสร้างเวทีให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม “Folk Wisdom Integration” คือ การบูรณาการภูมิปัญญาพื้นบ้านด้านสุขภาพ “Experiential Tourism” คือ กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงประสบการณ์ด้านจิตวิญญาณที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ โมเดลนี้ใช้ประโยชน์จากทุนทางวัฒนธรรมเฉพาะของลำพูน ควบคู่กับการตอบสนองต่อความต้องการด้านความปลอดภัย ความอบอุ่น และปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของผู้สูงอายุผ่านประสบการณ์ที่มีความหมาย

ต่อมา ***การจัดการแบรนด์*** การศึกษาพบว่าสินทรัพย์หลักของแบรนด์ ได้แก่ เอกลักษณ์ของชุมชน และศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงพุทธ สามารถนำมาสร้างเป็นจุดแข็งของการจัดการแบรนด์วิถีพุทธโดยมี โมเดล BRAND เป็นโครงสร้างการพัฒนา ประกอบด้วย “Buddhist Way Integration” คือ กิจกรรมธรรมะที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ “Relationship Building” คือ การสร้างเครือข่ายทางสังคมเพื่อลดความโดดเดี่ยว “Authentic Cultural Experience” คือ การสัมผัสวัฒนธรรมล้านนาอย่างแท้จริง “Nourishing Activities” คือ โปรแกรมสุขภาพองค์รวม “Distinct Identity Promotion” คือ การสร้างเอกลักษณ์เฉพาะของชุมชน ถึงแม้ว่าชุมชนจะแสดงให้เห็นศักยภาพสูงด้านเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น แต่ยังจำเป็นต้องพัฒนาเพิ่มเติมในด้านการประยุกต์หลักพุทธศาสนาเชิงปฏิบัติ และโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ ส่วนสุดท้าย ***การดำเนินการสร้างแบรนด์*** การศึกษาพบว่าความสำเร็จของการดำเนินงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือแบบสามฝ่าย (ชุมชน–ภาครัฐ–ภาคเอกชน) การเปลี่ยนทัศนคติผ่านการอบรม การพัฒนาอัตลักษณ์แบรนด์ที่โดดเด่น และการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น ชุมชนจะต้องขับเคลื่อนโดยใช้ โมเดล BEWELL เป็นแนวทางหลัก ซึ่งประกอบด้วย “Buddhist Identity” คือ การนำเสนอวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับหลักอายุวัฒนะ “Empowerment” คือ การเสริมสร้างศักยภาพ “Well-being Activities” คือ โปรแกรมสุขภาพที่หยั่งรากจากวัฒนธรรม “Elderly-Friendly Environment” คือ การปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะกับผู้สูงอายุ “Local Cooperation” คือ เครือข่ายความร่วมมือภาคส่วนต่าง ๆ “Loneliness Solution” คือ กิจกรรมสร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

5.2 กรอบแนวคิดการสร้างแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงกรอบแนวคิดการสร้างแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ ประกอบด้วย 4 ระยะหลัก ได้แก่ ระยะการสร้าง ระยะพัฒนา ระยะดำเนินงาน และระยะประเมินผล ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า

ระยะการสร้าง (Formulation Phase) เป็นขั้นตอนของการผสานองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ศักยภาพชุมชนเพื่อการพัฒนาแบรนด์และการท่องเที่ยวเชิงสุขภาวะอย่างยั่งยืน ปัจจัยความยั่งยืนแบบพึ่งตนเอง และการสร้างโมเดลแบรนด์เพื่อการท่องเที่ยวผู้สูงอายุในพื้นที่ห่างไกล จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่มได้ให้ทัศนะไปในทิศทางเดียวกันซึ่งสรุปได้ว่า *"การเสริมจุดแข็งและการแก้ไขข้อจำกัดด้านทัศนคติ การจัดการความรู้และการจัดสรรทรัพยากรของทั้งสองชุมชนมีความสอดคล้องกับหลักอายุวัฒนะและความมีเอกลักษณ์โดดเด่นของชุมชนมอญและชุมชนปะกาเกอะญอจึงเป็นฐานสำคัญของแบรนด์หมู่บ้านศีล 5"*

ระยะพัฒนา (Development Phase) จากการสนทนากลุ่มเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่จากทั้งสองชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิชี้ให้เห็นหลักการสำคัญ 2 ประการ ภายใต้แนวคิด "หมู่บ้านศีล 5" คือ รากฐานทางพุทธศาสนาเพื่ออัตลักษณ์ชุมชน และบทบาทของอายุวัฒนะในการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ แนวทางการสร้างแบรนด์ที่เป็นเอกภาพสามารถยืดหยุ่นได้ตามบริบทพื้นที่ โดยยังคงรักษาอัตลักษณ์หลักไว้ ผู้วิจัยจึงนำมาสร้างและออกแบบโลโก้สัญลักษณ์ที่สะท้อนการยึดถือศีล 5 และพัฒนาโปรแกรมสุขภาวะทางจิตวิญญาณและวัฒนธรรมจำนวน 18 กิจกรรม (ทั้งแบบ 1 วัน และ 2 วัน 1 คืน) ที่ยึดตามหลักการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ดี ยังคงมีความท้าทายในด้านการสร้างรายได้และระบบการจัดการที่ครบวงจร

ระยะทดลองใช้ (Implementation Phase) มีการดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวอายุวัฒนะ 18 รายการ แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กิจกรรมเชื่อมโยงศีล 5 เช่น อาหารมังสวิรัติ (ศีลข้อ 1), การแลกเปลี่ยนความรู้แบบเป็นธรรม (ศีลข้อ 2), ที่พักที่เคารพความเป็นส่วนตัว (ศีลข้อ 3), ข้อมูลที่ถูกต้องตามวัฒนธรรม (ศีลข้อ 4), และเครื่องดื่มสมุนไพรทางเลือก (ศีลข้อ 5) และการท่องเที่ยวเชิงพุทธวัฒนธรรม เช่น การปฏิบัติสมาธิ การสาธิตเกษตรอินทรีย์ และการปฏิบัติธรรมแบบเข้มข้น ซึ่งกิจกรรมที่หลากหลายนี้สามารถดึงดูดผู้สูงอายุและสร้างรายได้แก่ชุมชน

ระยะประเมินผล (Evaluation Phase) จากการสนทนากลุ่มเฉพาะจากผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมในระยะทดลองใช้ ได้รับการประเมินว่า การสื่อสารอัตลักษณ์เชิงพุทธผ่านโลโก้มีประสิทธิภาพแต่ควรปรับข้อความให้มีขนาดตัวอักษรใหญ่ขึ้น การใช้ทุนทางวัฒนธรรมในกิจกรรมทั้ง 18 รายการช่วยสร้างงานและอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ ซึ่งกรอบแนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่าหลักพุทธศาสนาสามารถนำมาใช้เป็นโครงสร้างในการพัฒนาการท่องเที่ยวผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน ควบคู่กับการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม แม้จะยังต้องการพัฒนาระบบการจัดการและรูปแบบรายได้ในระยะยาว

5.3 การถ่ายทอดองค์ความรู้ของรูปแบบแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงกรอบแบรนด์ "หมู่บ้านศีล 5" ตั้งอยู่บนแกนหลัก 3 ประการที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ได้แก่ "วินัยชุมชน – มรดกวัฒนธรรม – วิถีธรรมชาติ" เพื่อร่วมกันสร้างอัตลักษณ์เฉพาะสำหรับการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะที่มีหลักพุทธเป็นแกนกลาง โดยงานวิจัยได้ถอดบทเรียนสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การใช้โลโก้แบรนด์หมู่บ้านศีล 5 ครอบคลุมทุกกิจกรรมการท่องเที่ยว ทั้ง 18 รายการ แสดงให้เห็นว่าประสบการณ์วิถีธรรมชาติแท้ ๆ เช่น โฮมสเตย์ การเยี่ยมชมเกษตรอินทรีย์ งานหัตถกรรม และกิจกรรมเชิงธรรมชาติ สามารถสร้างการมีส่วนร่วมกับนักท่องเที่ยวได้

ประการที่สอง กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ ต้องครอบคลุมทั้งสุขภาวะกายและใจ ผ่านการปฏิบัติสมาธิและโภชนาการอินทรีย์ ซึ่งสะท้อนการท่องเที่ยวเชิงสิ่งแวดล้อมที่ผสมผสานหลักพุทธกับวิถีสมัยใหม่

ประการที่สาม การท่องเที่ยวเชิงแบรนด์พุทธที่มีประสิทธิภาพ ควรสื่อสารประวัติศาสตร์ ความเชื่อ และประเพณีของชุมชนผ่านโปรแกรมเชิงประสบการณ์ที่สะท้อนการดำเนินชีวิตแบบสมดุล ไม่เบียดเบียนสรรพสิ่ง ทั้งยังมีวิถีปฏิบัติสอดคล้องกับหลักศาสนาและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ประการสุดท้าย การจัดการการท่องเที่ยวผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม ควรคำนึงถึงการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกที่เน้นความปลอดภัยและเหมาะสมกับวัย โปรแกรมการท่องเที่ยวควรสอดคล้องกับประสบการณ์ที่ผู้สูงอายุคุ้นเคย อาหารและโภชนาการควรนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัตถุดิบในชุมชนมาผลิตเป็นอาหารปลอดภัย

ซึ่งกรอบแบรนด์ “หมู่บ้านศีล 5” นี้ แสดงให้เห็นว่าคุณค่าทางพุทธสามารถกำหนดโครงสร้างการท่องเที่ยวผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน ผ่านการออกแบบโปรแกรมการท่องเที่ยวจากประสบการณ์ร่วม สอดแทรกเรื่องเล่าจากทุนวัฒนธรรมของชุมชน ผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างเมนูอาหารสุขภาพ นำไปสู่ระบบการจัดการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับวัย อันเป็นโมเดลที่สามารถถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงชุมชนเชิงจิตวิญญาณได้

6. อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงรูปแบบ (Model Development Research) ได้สรุปกรอบแนวคิดและโมเดลการสร้างแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธเชิงอายุวัฒนะออกมา 3 มิติ ได้แก่ ศักยภาพชุมชน การจัดการแบรนด์ และการดำเนินการสร้างแบรนด์ ผ่านโมเดลย่อย LIFE, BRAND และ BEWELL ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การสร้างแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธเชิงอายุวัฒนะ ไม่ได้เป็นเพียงการพัฒนากิจกรรมท่องเที่ยว แต่เป็นกระบวนการบูรณาการ ทุนทางวัฒนธรรม–ภูมิปัญญาท้องถิ่น–หลักพุทธศาสนา–การจัดการเชิงธุรกิจ เข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างทั้งคุณค่าทางสังคม จิตวิญญาณ และเศรษฐกิจไปพร้อมกัน คือ *มิติศักยภาพชุมชน* สามารถอธิบายผ่าน LIFE Model ได้ว่า การยกระดับการดำเนินชีวิตตามหลักพุทธศาสนาและภูมิปัญญาพื้นบ้านให้เป็นฐานในการสร้างแบรนด์ แสดงให้เห็นว่าชุมชนมีทุนทางวัฒนธรรมที่แข็งแรง สามารถเปลี่ยน “วิถีชีวิตประจำวัน” ให้กลายเป็น “สินทรัพย์ทางการท่องเที่ยว” ได้ โดยเฉพาะการสร้างกิจกรรมที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น ความปลอดภัย ความอบอุ่น และการลดความโดดเดี่ยว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Community-Based Tourism (CBT) ที่มุ่งเน้นการใช้ศักยภาพชุมชนเป็นจุดขาย *มิติการจัดการแบรนด์* สามารถอธิบายผ่าน BRAND Model

ได้ว่า สินทรัพย์หลักของแบรนด์คือ “เอกลักษณ์ชุมชน” และ “ศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงพุทธ” ตอกย้ำว่า อัตลักษณ์และความแท้จริง (Authenticity) เป็นหัวใจสำคัญในการแข่งขันของการท่องเที่ยวปัจจุบัน โมเดล BRAND ยังสะท้อนความเข้าใจในมิติสุขภาวะผู้สูงอายุ โดยรวมทั้งมิติสุขภาพกาย จิตใจ และสังคมไว้ในแบรนด์ เช่น กิจกรรมธรรมะ การสัมผัสวัฒนธรรมล้านนา และกิจกรรมสร้างเครือข่ายเพื่อลดความโดดเดี่ยวจากการทำงาน เพียงลำพังของชุมชน *มิติการดำเนินการสร้างแบรนด์* สามารถอธิบายผ่าน BEWELL Model ได้ว่า โมเดลนี้แสดงให้เห็นว่างานวิจัยก้าวข้ามจากแนวคิดเชิงทฤษฎีไปสู่ แนวทางปฏิบัติ (Practical Guidelines) ที่ชุมชนสามารถนำไปใช้จริง โดยเฉพาะการสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ (Elderly-Friendly Environment) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และการจัดกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาความโดดเดี่ยวของผู้สูงอายุ สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การท่องเที่ยวไม่ใช่แค่เรื่องเศรษฐกิจ แต่เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างสุขภาวะและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งโมเดลการสร้างแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธเชิงอายุวัฒนะทั้ง 3 มิติ จะประสบความสำเร็จไม่ได้หากไม่มีการบูรณาการเชิงนโยบายและการจัดการที่ดีภายในชุมชน การทำงานร่วมกันสามฝ่าย ได้แก่ ชุมชน รัฐ และเอกชน เพื่อขับเคลื่อนแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Triple Helix Model ที่เน้นการพัฒนาผ่านความร่วมมือของหลายภาคส่วน และยังสะท้อนความจำเป็นของการพัฒนาศักยภาพคน รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานควบคู่กัน

นอกจากนี้ การพัฒนาแบรนด์ชุมชนวิถีพุทธเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะมีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีการแบ่งออกเป็น 4 ระยะ คือ การสร้าง (Formulation) การพัฒนา (Development) การทดลองใช้ (Implementation) และการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งแต่ละระยะมีประเด็นสำคัญที่สะท้อนถึงความเชื่อมโยงระหว่างศักยภาพชุมชน อัตลักษณ์ทางศาสนา และแนวทางการจัดการอย่างยั่งยืน คือ ใน ระยะการสร้าง พบว่า ชุมชนทั้งสองสามารถใช้ทุนทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะการดำเนินชีวิตตามหลักศีล 5 และอายุวัฒนะ มาเป็นฐานของการสร้างแบรนด์ชุมชน ซึ่งแสดงถึงความสอดคล้องกับแนวคิดการพึ่งตนเองและการใช้ศาสนาเป็นรากฐานการพัฒนาชุมชน การปรับทัศนคติและการจัดสรรทรัพยากรถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การสร้างแบรนด์มีความมั่นคง ใน ระยะการพัฒนา ผลการวิจัยตอกย้ำความสำคัญของ “หมู่บ้านศีล 5” ในการสร้างอัตลักษณ์ร่วมที่ยืดหยุ่นได้ตามบริบทพื้นที่ ขณะเดียวกันก็สามารถคงเอกลักษณ์หลักทางศาสนาและวัฒนธรรมไว้ได้ การออกแบบโลโก้และกิจกรรม 18 รายการเป็นตัวอย่างของการนำแนวคิดทางศาสนาและสุขภาวะมาบูรณาการเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ความท้าทายยังคงอยู่ที่ระบบการจัดการและการสร้างรายได้ที่ยั่งยืน ในระยะการทดลองใช้ การดำเนินกิจกรรมท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับศีล 5 และกิจกรรมเชิงพุทธวัฒนธรรม แสดงให้เห็นว่าหลักพุทธศาสนาสามารถถูกตีความและแปลงเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ ทั้งด้านสุขภาพกาย จิตใจ และจิตวิญญาณ กิจกรรมเหล่านี้ไม่เพียงแต่สร้างรายได้แก่ชุมชน แต่ยังช่วยเสริมสร้างคุณค่าทางสังคมและการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในระยะการประเมินผล การประเมินสะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารอัตลักษณ์ผ่านโลโก้และกิจกรรมมีประสิทธิภาพ แต่ยังต้องปรับปรุงรายละเอียด เช่น การออกแบบสื่อ และการสร้างระบบจัดการที่มีเสถียรภาพในระยะยาว

ผลการประเมินยืนยันว่าการใช้ทุนทางวัฒนธรรมและหลักพุทธศาสนาสามารถยกระดับเป็นกลไกในการสร้างแบรนด์ชุมชนได้จริง โดยสรุป กรอบแนวคิดนี้สะท้อนว่า “ศีล 5 และอายุวัฒนะ” ไม่เพียงเป็นหลักธรรมทางศาสนา แต่ยังสามารถทำหน้าที่เป็นโครงสร้างเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่ยั่งยืน ตอบสนองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ขณะเดียวกันก็ยังคงความท้าทายในเชิงการจัดการและการสร้างรายได้ระยะยาว ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนจริง

ขณะเดียวกัน การนำเสนอกรอบแบรนด์ “หมู่บ้านศีล 5” สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการบูรณาการหลักพุทธศาสนาเข้ากับการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะอย่างมีระบบ โดยมีแกนหลัก 3 ประการ คือ “วินัยชุมชน – มรดกวัฒนธรรม – วิถีธรรมชาติ” ซึ่งทำหน้าที่เป็นฐานคุณค่าในการกำหนดอัตลักษณ์ของชุมชน การวิเคราะห์นี้สามารถอภิปรายได้ใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ *การสร้างการมีส่วนร่วมผ่านสัญลักษณ์แบรนด์* อธิบายถึงการใช้โลโก้ “หมู่บ้านศีล 5” ครอบคลุมทุกกิจกรรมการท่องเที่ยว 18 รายการ ชี้ให้เห็นว่าสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสื่อสารอัตลักษณ์และสร้างการมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิถีธรรมชาติ เช่น โฮมสเตย์ เกษตรอินทรีย์ และงานหัตถกรรม ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความรู้สึกเชื่อมโยงกับชุมชน *การบูรณาการสุขภาวะกาย–ใจสู่กิจกรรมการท่องเที่ยว* อธิบายถึงการจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพทั้งด้านกาย (โภชนาการอินทรีย์) และใจ (การปฏิบัติสมาธิ) แสดงให้เห็นการผสานระหว่างแนวคิดพุทธกับความต้องการด้านสุขภาพในวิถีสมัยใหม่ ซึ่งไม่เพียงตอบสนองนักท่องเที่ยวเชิงสุขภาวะ แต่ยังส่งเสริมภาพลักษณ์การท่องเที่ยวเชิงสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน *การสื่อสารคุณค่าพุทธและวัฒนธรรมผ่านประสบการณ์ท่องเที่ยว* อธิบายถึงการท่องเที่ยวเชิงแบรนด์พุทธที่มีประสิทธิภาพมิได้จำกัดอยู่เพียงกิจกรรมทางศาสนา แต่ต้องสื่อสารประวัติศาสตร์ ความเชื่อ และวิถีชีวิตที่สมดุล ผ่านโปรแกรมเชิงประสบการณ์ที่เน้นความไม่เบียดเบียนและความกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม ผลการวิจัยสะท้อนว่าชุมชนสามารถใช้ “เรื่องเล่าและประสบการณ์จริง” เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดคุณค่าได้อย่างแท้จริง *การจัดการการท่องเที่ยวผู้สูงอายุอย่างเฉพาะเจาะจง* อธิบายถึงการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวก โปรแกรมการท่องเที่ยว และอาหารปลอดภัยที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นใจในการท่องเที่ยว ขณะเดียวกันยังสะท้อนถึงการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัตถุดิบในชุมชนมาสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก โดยสรุป กรอบแบรนด์ “หมู่บ้านศีล 5” แสดงให้เห็นว่า คุณค่าทางพุทธศาสนาไม่เพียงทำหน้าที่เป็นหลักธรรมทางจิตวิญญาณ แต่ยังสามารถถูกยกระดับเป็น โครงสร้างเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวผู้สูงอายุที่ยั่งยืน ผ่านการออกแบบโปรแกรมที่เน้นประสบการณ์ การใช้ทุนทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนารูปแบบนี้จึงเป็นโมเดลที่สามารถถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ได้ในชุมชนอื่นที่ต้องการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงจิตวิญญาณควบคู่กับการสร้างเศรษฐกิจชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดการการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะในจังหวัดลำพูน แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการนำหลักวิถีพุทธมาบูรณาการกับการพัฒนาชุมชนและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หลักศีล 5 ถูกยกระดับให้เป็น “รัฐธรรมนูญชุมชน” ซึ่งเป็นกรอบคิดสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม นับเป็นการให้มิติใหม่แก่การจัดการชุมชน โดยใช้หลักธรรมทางศาสนาเป็นฐานในการขับเคลื่อนระบบการท่องเที่ยวเชิงสุขภาวะและการสร้างเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม หัวใจสำคัญของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการคิด วิเคราะห์ วางแผน และตัดสินใจ เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมและความรับผิดชอบต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว การมีส่วนร่วมดังกล่าวทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างกลไกการจัดการที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันการสร้างศักยภาพของคนในชุมชนก็มีความสำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะด้านการจัดการการท่องเที่ยว การตลาดดิจิทัล การสร้างแบรนด์ และการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ชุมชนสามารถขับเคลื่อนการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

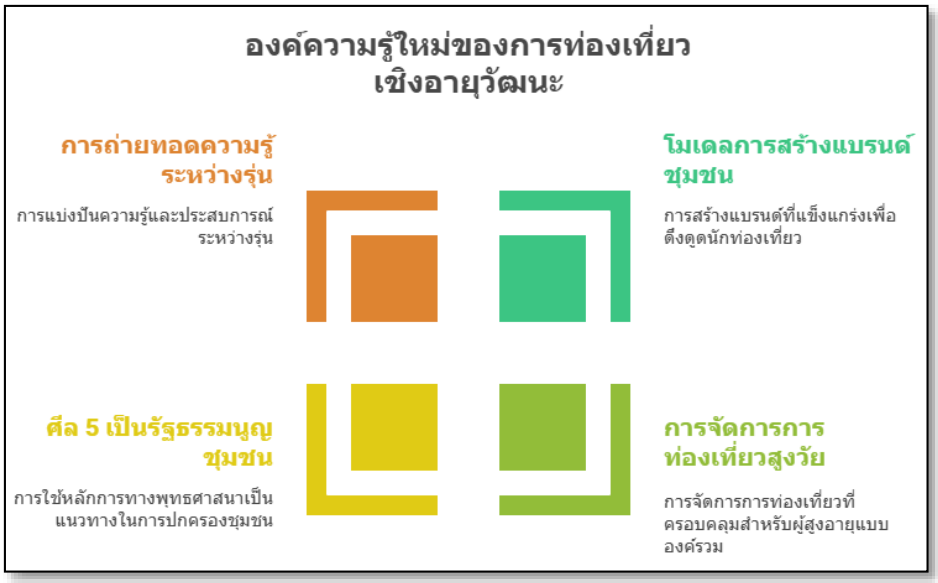
นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เช่น ทางลาด ราวจับ ที่นั่งพัก และห้องน้ำที่เอื้อต่อการใช้งาน ตลอดจนการจัดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ล้วนเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่ช่วยยกระดับประสบการณ์การท่องเที่ยวและสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวในระยะยาว ขณะเดียวกัน การจัดการองค์ความรู้ชุมชนอย่างเป็นระบบ ทั้งการรวบรวม บันทึก ถ่ายทอด และต่อยอดภูมิปัญญาและวิถีพุทธ มีบทบาทสำคัญในการธำรงรักษาอัตลักษณ์ชุมชน สร้างความเข้าใจในคุณค่าของทุนวัฒนธรรม และถ่ายทอดสู่คนรุ่นใหม่ การบูรณาการทั้งหมดนี้นำไปสู่การสร้างแบรนด์ชุมชนเชิงวิถีพุทธที่ยั่งยืน “หมู่บ้านศีล 5” จึงไม่เพียงแต่เป็นพื้นที่ท่องเที่ยว แต่ยังเป็นตัวอย่างของการใช้พลังวัฒนธรรมและหลักธรรมทางศาสนาในการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และจิตวิญญาณอย่างสมดุล ทั้งยังเป็นโมเดลที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะที่สามารถตอบโจทย์สังคมสูงวัยได้อย่างเป็นรูปธรรม

8. องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ 4 ประเด็น ซึ่งข้อจำกัดของโครงการวิจัยนี้ไม่ได้ครอบคลุมรายละเอียดเหล่านี้มากนัก ได้แก่ *การถ่ายทอดความรู้ระหว่างรุ่น* โดยในการศึกษาจะเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุจึงไม่ได้ครอบคลุมผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 30-45 ปี แต่จากการเข้าร่วมกิจกรรมทดลองใช้รูปแบบแบรนด์ชุมชนผ่ายกิจกรรมการท่องเที่ยวทั้ง 18 รูปแบบ พบว่า คนรุ่นใหม่ในชุมชนกลับมีส่วนร่วมในการสร้างรูปแบบและเป็นผู้ช่วยกิจกรรมในการทดลองใช้รูปแบบแบรนด์ เนื่องจากต้องการให้ผู้สูงอายุจากครอบครัวของตนเองมีกิจกรรมทำ เพื่อลดความเบื่อหน่ายในการใช้ชีวิตประจำวัน ทั้งยังสร้างความสุขในการเล่าเรื่องราวของชุมชนซึ่งเป็นความรู้ที่สืบทอดกันมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ เช่น ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาติพันธุ์ตนเอง *โมเดลการสร้างแบรนด์ชุมชนเชิงพุทธเพื่อการท่องเที่ยว*

ผู้สูงอายุ จากการศึกษาจะได้กรอบแนวคิดใหม่ เช่น LIFE, BRAND, BEWELL Models ที่บูรณาการหลักศีล 5 เข้ากับภูมิปัญญาชาวบ้าน และการจัดการแบรนด์ เข้ากับการท่องเที่ยวเชิงสุขภาวะสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งยังไม่ค่อยมีการศึกษาอย่างเป็นระบบมาก่อน และสามารถนำมาพัฒนาต่อยอดเป็น “ตราสินค้าเชิงพุทธ” (Buddhist-oriented branding) ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนอื่น ๆ ได้ *การจัดการการท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุ* เป็นการเชื่อมโยงสุขภาวะกาย ใจ สังคม ผ่านพุทธธรรมและวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม สะท้อนความคิดสำคัญไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การจัดการเชิงพื้นที่เพื่อรองรับการท่องเที่ยวสำหรับผู้สูงอายุนั้น จะต้องมีการออกแบบพื้นที่ที่อำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุเข้าร่วมกิจกรรมโปรแกรมสุขภาพซึ่งอาจจะขัดต่อวิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิมที่บางส่วนปฏิเสธสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน

แผนภาพที่ 2 องค์ความรู้ใหม่ของการท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ



ที่มา: ผู้วิจัย

ดังนั้น การสร้างระบบบริการที่ตอบโจทย์ความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เน้นความปลอดภัยด้านสุขภาพ จะต้องพิจารณาลักษณะดังกล่าวนี้ซึ่งเป็นประเด็นละเอียดอ่อนในชุมชนของปะกาเกอะญอ และอาจจะกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้สูงอายุภายในชุมชนและภายนอกชุมชน รวมถึงอาจจะกระทบต่อความสัมพันธ์ทางสังคมแบบข้ามรุ่นทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชนได้ *การใช้ศีล 5 เป็นรัฐธรรมนูญชุมชน* จึงเป็นการเปลี่ยน “หลักศาสนา” ให้กลายเป็น “กติกาสังคม” และ “กรอบการจัดการชุมชน” โดยเชื่อมโยงไปถึงการสร้างแบรนด์ การจัดการท่องเที่ยว และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นมิติใหม่ของการจัดการชุมชนเชิงบูรณาการ ที่นำพุทธธรรมมาใช้ทั้งในมิติสังคม มิติเศรษฐกิจ มิติสิ่งแวดล้อม

มิติวัฒนธรรม เพื่อสร้างพื้นที่การท่องเที่ยวเชิงอายุวัฒนะ ซึ่งในยุคปัจจุบัน ท้องถิ่นอาจเสี่ยงต่อการสูญเสียอัตลักษณ์ แต่เมื่อมี “รัฐธรรมนูญศีล 5” จะช่วยคงไว้ซึ่งคุณค่าหลักของชุมชน และช่วยให้การท่องเที่ยวไม่กลายเป็นการทำลายวัฒนธรรม ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางจิตใจและความมั่นคงทางสังคมให้แก่คนในชุมชนอีกทางหนึ่งด้วย

9. จริยธรรมการวิจัย

งานวิจัยนี้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นที่เรียบร้อยแล้ว (COA No.0025/2568)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กัญจพรรษณ์ จุพรมณี. (2561). *การพัฒนาชุมชนเข้มแข็งเชิงพุทธบูรณาการของหมู่บ้านศาลาเม็ง ตำบลท่าผา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง* (วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

เกษรา โพธิ์เย็น. (2562). สังคมผู้สูงอายุ: โอกาสของธุรกิจที่ยั่งยืนในอนาคต. *วารสารวิทยาการจัดการปริทรรศน์, 21*(1), 201-209.

จรรย์จารี ธรรมา, และกมลาส ภูวชนาธิพงษ์. (2561). ธรรมโมโลยี-การตลาด: พุทธศาสนากับงานบริหารการตลาด. *วารสารสุทธิปริทัศน์, 32*(พิเศษ), 262-273.

จังหวัดลำพูน. (2564). แผนพัฒนาจังหวัดลำพูน พ.ศ. 2566-2570. สำนักงานจังหวัดลำพูน สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2567, จาก https://www.lamphun.go.th/uploads/19/2021-11/76a688aee292f7d0c2ae6b0fe4df3f97.pdf

ณปภัช สัจนวกุล. (2564). *เปิดเทรนด์การดูแลผู้สูงอายุทั่วโลก : เวทีสาธารณะ “ก้าวต่อไปของผู้สูงอายุไทย 12 ล้านคน”*. สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2567, จาก https://shorturl.asia/pqEPd

ทาริตา แตงเส็ง, ณัฐวิภา ทองรุ่ง, และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2563). การพัฒนาชุมชนตามแนววิถีพุทธ. *Journal of Modern Learning Development, 5*(4), 239-253.

ทูเดย์ไรท์เตอร์. (2564). *นักวิชาการเตือนปี 65 ไทยเตรียมพบสึนามิสังคมผู้สูงอายุพร้อมแนะรัฐและประชาชนเร่งปรับตัว*. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2567, จาก https://workpointtoday.com/thai-agingsociety-65/

พระโกศล เขมรโต. (2566). การประยุกต์ใช้หลักสัปปายะ 4 ในการพัฒนาชุมชนสร้างสุขของชุมชนบ้านหนองครั่ง ตำบลบางรูป อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช. *Journal of Buddhist Anthropology, 8*(1), 59-70.

พระครูปลัดสิวริศร์ สุทฺธิมโน (ด่านประสิทธิ์), สิทธิโชค ปาณะศรี และพระครูโฆษิตวัฒนานุกูล. (2563). การประยุกต์ใช้หลักทิฏฐธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมบริโภคนิยม. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 7*(4), 144-155.

พระครูภาวนาจันทคุณ. (2565). การจัดการนวัตวิถีหมู่บ้านรักษาศีล 5 ต้นแบบของสังคมไทย. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 9*(9), 436-450.

พระจาตุรงค์ ฐิตญาโณ (พูลเกิด), พระครูโฆสิตตวัฒนานุกูล, และสิทธิโชค ปาณะศรี. (2565). การประยุกต์ใช้หลักอริยสัจ 4 เพื่อการพัฒนาครอบครัวของชุมชน บ้านทุ่งสาคร ตำบลปกาสัย อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่. *วารสาร มจร.อุบลปริทรรศน์, 7*(1), 205-212.

พระจิตศิลป์ เหมรัสี, อภิรักษ์มนตรี, ประเสริฐ ธิลาว, และพระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตฺติปญฺโญ. (2563). การจัดการสินค้าชุมชนตามวิถีพุทธในจังหวัดกาญจนบุรี. *วารสารวิจัยและพัฒนาชุมชน, 5*(2), 123-145.

พระมหาเจนภพ ปภาโส, สมเดช นามเกตุ, และบุญส่ง สินธุ์นอก. (2566). การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามหลักทิฏฐธัมมิกัตถะประโยชน์ 4. *วารสารมณีเชษฐาราม วัดจอมมณี, 6*(1), 119-136.

พระอธิการธวัชชัย คมภีรโต (แสงโสภณ). (2562). *พุทธวิธีการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์* (วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต), สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2565). *รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565.* สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2567, จาก https://thaitgri.org/?p=40208

สถาบันทรัพย์สินทางปัญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2560). *รายงานการวิเคราะห์แนวโน้มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดี และท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ "โครงการพัฒนาผู้ประกอบการด้านทรัพย์สินทางปัญญาและนวัตกรรม"*. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2567, จาก https://www.ipthailand.go.th/images/3534/web_01052018/Report_CHU/8_Well-being_06.12.2017_CHU.pdf

สถาบันพัฒนาบุคลากรและผู้นำ. (2567). *Sustainable Business 2025 ธุรกิจยั่งยืน คืออะไร มีอะไรบ้าง*. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2567, จาก https://solutionsimpact.com/inhouse-training/sustainable/

ภาษาอังกฤษ

Blokdyk, G. (2020). *PDCA A Complete Guide*. Retrieved June 20, 2024, from https://shorturl.asia/jbRF3

Global Wellness Institute. (2017). *Global Wellness Economy Monitor "The Future of the Wellness Economy is Strong"*. Retrieved June 2, 2024, from https://globalwellnessinstitute.org/wpcontent/uploads/2018/06/GWI_WellnessEconomyMonitor2017_FINALweb.pdf

Skhmot, N. (2017). *Using the PDCA Cycle to Support Continuous Improvement*. Retrieved March 16, 2024, from https://theleanway.net/the-continuous-improvement-cycle-pdca

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2569): 259-280

ศักยภาพของคนละครึ่งพลัส: จากเครื่องมือการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ สู่เครื่องมือเพื่อความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ?

ปัณณพัฒน์ วิชญไพฑูรย์[1] และสมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ[2]

วันที่รับบทความ: 9 ตุลาคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งล่าสุด: 16 มกราคม 2569
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 19 มกราคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์ศักยภาพของ “โครงการคนละครึ่งพลัส” โดยเปลี่ยนมุมมองจากการเป็นเพียงมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น ไปสู่การเป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ ภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ ว่าด้วยการทำงานของตัวทวีคูณทางการคลัง ผสมผสานกับหลักความยุติธรรมทางสังคม ของ John Rawls ผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นถึงความย้อนแย้งในเชิงนโยบาย กล่าวคือ ในขณะที่กลไกการร่วมจ่ายมีประสิทธิภาพในการพยุงเศรษฐกิจและเสริมสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย แต่การออกแบบโครงสร้างนโยบายกลับยังเผชิญความท้าทายสำคัญ ได้แก่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลที่จำกัดโอกาสของกลุ่มเปราะบาง และประเด็นความเสมอภาคในแนวดิ่ง ซึ่งรัฐอาจจำเป็นต้องจัดสรรความช่วยเหลือที่แตกต่างกันตามระดับความจำเป็นของประชาชน บทความนี้จึงนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับโครงการให้มีความยืดหยุ่นและครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยเน้นการออกแบบกลไกการช่วยเหลือแบบมุ่งเป้า การลดช่องว่างทางเทคโนโลยี และการกระจายเม็ดเงินสู่เศรษฐกิจฐานราก เพื่อให้โครงการคนละครึ่งพลัสสามารถก้าวข้ามความย้อนแย้งดังกล่าว และทำหน้าที่เป็นทั้งเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจและกลไกสร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ โครงการคนละครึ่งพลัส, เศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์, ความย้อนแย้งเชิงนโยบาย, ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล, ความเสมอภาคในแนวดิ่ง

[1] คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50300 อีเมล: pannaphat_vic@cmru.ac.th

[2] คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170 อีเมล: somboon.sir@mahidol.ac.th (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)

The Potential of the Half-Half Plus Co-Payment Scheme: From a Fiscal Instrument for Economic Stimulation to an Instrument for Equity and Reducing Social Inequality?

Pannaphat Vichayaphaitoon[3] and Somboon Sirisunhirun[4]

Received: 9 October 2025
Revised: 16 January 2026
Accepted: 19 January 2026

Abstract

The objective of this article is to study the potential of the "Half-Half Plus Co-Payment Scheme" as a fiscal tool for equity and inequality reduction in Thai society, as opposed to a short-term economic stimulus policy. The methodology employed will be documentary research and a critical analysis of the operation of the fiscal multiplier using Keynesian Economics and John Rawls' Theory of Social Justice. The analysis shows that the co-payment mechanism is effective in sustaining aggregate demand and improving liquidity for micro-enterprises, yet the policy design still faces significant challenges. The policy must also deal with the digital divide that causes inequality for the most fragile groups and with vertical equity - the distribution of support according to the need of each citizen. Ultimately, the article suggests that better flexible and inclusive schemes with specific support systems, bridging the digital divide in technology, and equitable redistribution of wealth at a grassroots level can help the Half-Half Plus scheme avoid such paradoxes while acting as an economic stimulus, and resulting in it being more effective as a mechanism of social justice.

Keywords Half-Half Plus Co-Payment Scheme, Keynesian Economics, Policy Paradox, Digital Divide, Vertical Equity

[3] Faculty of Education, Chiang Mai Rajabhat University, Chiang Mai 50300. E-mail: pannaphat_vic@cmru.ac.th

[4] Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom 73170. E-mail: somboon.sir@mahidol.ac.th (Corresponding author)

1. บทนำ

วิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มิได้เป็นเพียงวิกฤตทางสาธารณสุข แต่ได้สร้างแรงสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจหดตัวอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในไตรมาสที่ 2 ของปี 2563 ที่เศรษฐกิจไทยปรับตัวลดลงถึงร้อยละ 12.2 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า ต่อเนื่องจากการลดลงร้อยละ 2.0 ในไตรมาสก่อนหน้า ส่งผลให้ครึ่งแรกของปี 2563 เศรษฐกิจไทยหดตัวร้อยละ 6.9 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563) การชะลอตัวดังกล่าวสะท้อนผ่านดัชนีการบริโภคภาคเอกชนที่ลดต่ำลง ประกอบกับความเปราะบางของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยซึ่งมีความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

รายงานของกลุ่มธนาคารโลก (2563) ประมาณการว่า จำนวนผู้ที่ไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งนิยามด้วยเกณฑ์รายได้ต่อวันต่ำกว่า 5.5 ดอลลาร์สหรัฐตามภาวะเสมอภาคของอำนาจซื้อ จะเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวจาก 4.7 ล้านคนในไตรมาสที่ 1 ของปี 2563 เป็น 9.7 ล้านคนในไตรมาสที่ 2 ของปี 2563 สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ภาครัฐไม่สามารถพึ่งพากลไกตลาดเพียงอย่างเดียวในการฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ แต่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวอย่างเร่งด่วนเพื่อพยุงอุปสงค์มวลรวมและบรรเทาผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน หนึ่งในมาตรการสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้คือ “โครงการคนละครึ่ง” (Half-Half Co-Payment Scheme) ที่ดำเนินการต่อเนื่องตั้งแต่ระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 5 โดยใช้งบประมาณรวมประมาณ 234,500 ล้านบาท ผ่านกลไกการร่วมจ่าย (Co-payment) ระหว่างรัฐและประชาชน เพื่อกระตุ้นการจับจ่ายใช้สอยและเสริมสภาพคล่องให้แก่ร้านค้ารายย่อย (สมพิศ สายบุญชื่น และคณะ, 2566, น. 216

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพัฒนาการของโครงการคนละครึ่งในอดีต พบว่าเป็นมาตรการที่รัฐบาลให้ความสำคัญและได้รับการตอบรับจากประชาชนในวงกว้าง โดยมีผู้ใช้สิทธิหลายสิบล้านคนในแต่ละระยะ (สมพิศ สายบุญชื่น และคณะ, 2566) อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากการดำเนินโครงการในหลายระยะที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติการหลายประการ อาทิ ปัญหาการใช้งานแอปพลิเคชันสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่คุ้นเคยกับเทคโนโลยี รวมถึงต้นทุนการทำธุรกรรมและภาระการเรียนรู้ระบบที่สูง ทำให้บางกลุ่มเลือกที่จะไม่เข้าร่วมโครงการแม้จะมีสิทธิ์ (อนุกูล กาญจนรัตน์, 2564) ปัญหาเหล่านี้สะท้อนว่าการออกแบบนโยบายในลักษณะเดิมอาจไม่เพียงพอในการตอบโจทย์เชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว

แม้ว่างานศึกษาก่อนหน้าจะชี้ให้เห็นว่าโครงการคนละครึ่งมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก เพิ่มสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย และช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชนได้ (ณัฐวัฒน์ สิริพรวุฒิ, 2565; สมพิศ สายบุญชื่น และคณะ, 2566) แต่ในอีกด้านหนึ่ง โครงการดังกล่าวได้เปิดประเด็นถกเถียงทางวิชาการที่สำคัญเกี่ยวกับผลกระทบในมิติของความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง

ดิจิทัล (Digital Divide) ที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย และประชาชนในพื้นที่ชนบท ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของโครงการได้อย่างเท่าเทียม (กมลวรรณ ทับทิมทอง และดาริน คงสัจวิวัฒน์, 2566) ปัญหาดังกล่าวสะท้อนว่านโยบายที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อความเสมอภาคทางสังคมโดยไม่ได้ตั้งใจ

ภายใต้บริบทดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ “โครงการคนละครึ่งพลัส” (Half-Half Plus Co-Payment Scheme) เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2568 โดยกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณไม่เกิน 44,000 ล้านบาท และตั้งเป้าหมายครอบคลุมประชาชนไม่เกิน 20 ล้านคน (กระทรวงการคลัง, 2568) การกลับมาของโครงการในรูปแบบใหม่นี้มิได้เกิดขึ้นเพียงเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2568 เท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนความพยายามของรัฐในการปรับบทบาทของนโยบายการคลังจากมาตรการเยียวยาระยะสั้น ไปสู่เครื่องมือที่มีเป้าหมายเชิงโครงสร้างมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การออกแบบโครงการคนละครึ่งพลัสได้ก่อให้เกิดคำถามสำคัญทางวิชาการว่า รัฐควรมองนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ หรือควรยกระดับให้เป็นกลไกในการส่งเสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน

บทความวิชาการฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของ “โครงการคนละครึ่งพลัส” โดยเปลี่ยนกรอบการพิจารณาจากการประเมินผลสัมฤทธิ์เชิงตัวเลขทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ไปสู่การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ว่าด้วยการทำงานของตัวทวีคูณทางการคลัง (Keynes, 1936) ควบคู่กับหลักความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ของ Rawls (1971) เพื่อพิจารณาว่า การออกแบบกลไกการร่วมจ่ายของรัฐสามารถตอบโจทย์ความเสมอภาคในแนวดิ่ง ลดช่องว่างทางดิจิทัล และนำไปสู่การกระจายประโยชน์ของนโยบายสู่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการวิจัยเอกสาร โดยมุ่งเน้นการสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานทางเศรษฐกิจ สถิติประชากร และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงวิพากษ์และเสนอกรอบความคิดเชิงนโยบายที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนานโยบายการคลังของไทยในอนาคต

2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อวิเคราะห์กลไกและศักยภาพของโครงการคนละครึ่งพลัสในฐานะเครื่องมือทางการคลังเพื่อกระตุ้นอุปสงค์มวลรวม โดยอธิบายการทำงานของนโยบายภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์

(2) เพื่อสำรวจ วิเคราะห์ และวิพากษ์ผลกระทบของการออกแบบและการดำเนินโครงการคนละครึ่งพลัสในมิติของความยุติธรรมทางสังคม

(3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการยกระดับโครงการคนละครึ่งพลัสจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นไปสู่เครื่องมือทางการคลังที่ส่งเสริมความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

3. ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นการวิจัยเอกสาร และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ เพื่อศึกษาศักยภาพของโครงการคนละครึ่งพลัสในฐานะเครื่องมือทางการคลังของรัฐ การเลือกใช้ระเบียบวิธีนี้มีความเหมาะสมกับลักษณะของการศึกษาที่มุ่งอธิบาย วิเคราะห์ และวิพากษ์นโยบายสาธารณะในเชิงแนวคิดและเชิงบรรทัดฐาน มากกว่าการทดสอบสมมติฐานเชิงปริมาณหรือการสร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ ซึ่งอาจไม่สามารถสะท้อนความซับซ้อนของมิติด้านความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำได้อย่างรอบด้าน

การศึกษาอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้องหลายประเภท ได้แก่ 1) เอกสารทางราชการ อาทิ ข่าว และรายงานของหน่วยงานราชการ เพื่อใช้อธิบายที่มา วัตถุประสงค์ โครงสร้าง และเงื่อนไขการดำเนินโครงการคนละครึ่งพลัส 2) รายงานทางสถิติและข้อมูลเชิงประจักษ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมจากหน่วยงานของรัฐและองค์การระหว่างประเทศ เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และกลุ่มธนาคารโลก เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์บริบททางเศรษฐกิจ ความเปราะบางของครัวเรือน และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงนโยบาย และ 3) งานวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานความรู้ในการเปรียบเทียบ อภิปราย และสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย

ในส่วนของกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล บทความนี้ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian Economics) โดยเฉพาะแนวคิดว่าด้วยตัวทวีคูณทางการคลัง (Fiscal Multiplier) (Keynes, 1936) เพื่ออธิบายกลไกการทำงานของนโยบายร่วมจ่ายในการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมและเร่งการหมุนเวียนของเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการใช้หลักความยุติธรรมทางสังคม ของ Rawls (1971) เป็นกรอบเชิงบรรทัดฐานในการประเมินผลกระทบของนโยบายในมิติของความเสมอภาค ทั้งในแนวนอนและแนวดิ่ง โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับประเด็นการจัดสรรทรัพยากรของรัฐต่อกลุ่มประชาชนที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม

กระบวนการวิเคราะห์เป็นไปในลักษณะของการสังเคราะห์เชิงแนวคิด (Conceptual Synthesis) และการเปรียบเทียบเชิงตรรกะ (Logical Comparison) ระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจของนโยบายกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในมิติของความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติ ผู้เขียนไม่ได้มุ่งเน้นการประเมินประสิทธิผลของนโยบายผ่านตัวชี้วัดเชิงปริมาณ หากแต่มุ่งชี้ให้เห็นความย้อนแย้งเชิงนโยบาย (Policy Paradox) ที่เกิดจากการออกแบบและการดำเนินนโยบายภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมร่วมสมัย เพื่อใช้เป็นฐานในการอภิปรายเชิงลึกและการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มุ่งยกระดับโครงการคนละ

ครึ่งพลัสจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น ไปสู่กลไกการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

4. ภาพรวมโครงการคนละครึ่งพลัส

โครงการคนละครึ่งพลัสเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะเร่งด่วนที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ภายใต้บริบทของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่ยังเปราะบาง กระทรวงการคลัง (2568) ระบุว่า โครงการดังกล่าวได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2568 เพื่อรองรับสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไทยในช่วงไตรมาสที่ 4 ของปี 2568 มีแนวโน้มขยายตัวต่ำกว่าศักยภาพ อันเป็นผลมาจากกำลังซื้อของภาคครัวเรือนที่ยังไม่ฟื้นตัวเต็มที่ ประกอบกับระดับหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง การออกแบบโครงการในครั้งนี้จึงมีเป้าหมายหลักในการกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการเสริมสภาพคล่องให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยในระบบเศรษฐกิจฐานราก

ลักษณะของโครงการคนละครึ่งพลัสยังคงยึดรูปแบบการร่วมจ่ายระหว่างภาครัฐและประชาชนในอัตราร้อยละ 50 ของมูลค่าการใช้จ่าย และกำหนดวงเงินไม่เกิน 200 บาทต่อคนต่อวัน โดยดำเนินการผ่านแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” เพื่อใช้ซื้อสินค้าและบริการจากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณรวมจำนวน 44,000 ล้านบาท ลักษณะดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการออกแบบนโยบายที่มุ่งจำกัดการใช้จ่ายให้อยู่ภายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการหมุนเวียนของเม็ดเงินในระบบจริง และลดความเสี่ยงที่งบประมาณจะถูกนำไปใช้เพื่อการออมหรือชำระหนี้ ซึ่งอาจลดทอนประสิทธิผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการต้องมีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 16 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ณ วันที่ลงทะเบียน มีบัตรประจำตัวประชาชน ไม่เป็นผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามฐานข้อมูลของกระทรวงการคลัง ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2568 และไม่เป็นผู้ที่ถูกระงับสิทธิหรือถูกเรียกเงินคืนในโครงการคนละครึ่งระยะที่ 1–5 (กระทรวงการคลัง, 2568) เงื่อนไขการตัดสิทธิผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนี้สะท้อนตรรกะการแบ่งช่องทางความช่วยเหลือของรัฐ และมีนัยสำคัญต่อการวิเคราะห์ความเสมอภาคในแนวดิ่ง

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ถือเป็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างระหว่างโครงการคนละครึ่งเดิมกับโครงการคนละครึ่งพลัส คือการปรับกลไกแรงจูงใจเพื่อเชื่อมโยงนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจกับระบบฐานข้อมูลภาษีของรัฐ โดยโครงการคนละครึ่งพลัสกำหนดวงเงินสิทธิที่แตกต่างกันระหว่างประชาชนที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90, 91 หรือ 95) ประจำปีภาษี 2567 ซึ่งจะได้รับวงเงินสิทธิสูงสุด 2,400 บาทต่อคน กับประชาชนทั่วไปที่ได้รับวงเงินสิทธิไม่เกิน 2,000 บาทต่อคน กลไกดังกล่าวสะท้อนความพยายามของรัฐในการใช้นโยบายการคลังเพื่อวัตถุประสงค์เชิงโครงสร้าง อาทิ การขยายฐานภาษี การจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบภาษีอย่างสมัครใจ และการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการกำหนดนโยบายในระยะยาว ควบคู่ไปกับเป้าหมายการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น

นอกจากนี้ กระทรวงการคลัง (2568) ยังระบุว่า ในการดำเนินโครงการระยะต่อไป ภาครัฐอาจมีการกำหนดเงื่อนไขให้ร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการต้องพัฒนาความรู้ทักษะ (Upskill) หรือเรียนรู้ทักษะใหม่ (Reskill) ในด้านความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) และความรู้ทางดิจิทัล (Digital Literacy) เช่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการบริหารจัดการต้นทุนของร้านค้า โดยร้านค้าที่พัฒนาสำเร็จอาจได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเป็นแรงจูงใจ แม้เงื่อนไขดังกล่าวจะยังไม่มีผลบังคับใช้ในการดำเนินโครงการครั้งนี้ แต่ก็สะท้อนทิศทางการขยายบทบาทของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจจากการเป็นเพียงเครื่องมือด้านอุปสงค์ ไปสู่การเป็นกลไกในการเตรียมความพร้อมของผู้ประกอบการรายย่อยต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลในระยะยาว

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบโครงการคนละครึ่งเดิมกับโครงการคนละครึ่งพลัส

ประเด็นเปรียบเทียบ	โครงการคนละครึ่ง (ระยะที่ 1-5)	โครงการคนละครึ่งพลัส
วัตถุประสงค์หลัก	กระตุ้นการบริโภคและพยุงเศรษฐกิจระยะสั้น	กระตุ้นเศรษฐกิจควบคู่กับเป้าหมายเชิงโครงสร้าง
กลไกนโยบาย	รัฐร่วมจ่ายร้อยละ 50 ผ่านแอปพลิเคชัน	รัฐร่วมจ่ายร้อยละ 50 ผ่านแอปพลิเคชัน พร้อมปรับแรงจูงใจทางภาษี
วงเงินสิทธิ	วงเงินเท่ากันทุกคน	วงเงินแตกต่างกันตามสถานะการยื่นภาษี
กลุ่มเป้าหมาย	ประชาชนทั่วไป	ประชาชนทั่วไปและผู้เข้าสู่ระบบภาษี
มิติความเป็นธรรม	กึ่งถ้วนหน้าแบบลงทะเบียนก่อนได้ก่อน (ตัดสิทธิผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ)	กึ่งนโยบายแบบถ้วนหน้า และกึ่งนโยบายแบบมุ่งเป้า (Targeted)
มิติทางดิจิทัล	พึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นหลัก	มีแนวโน้มเพิ่มเงื่อนไขด้านการยกระดับทักษะในระยะต่อไป
นัยเชิงนโยบาย	มาตรการเยียวยาระยะสั้น	แนวโน้มสู่รัฐสวัสดิการเชิงผลิตภาพ

ที่มา: รวบรวมและสังเคราะห์โดยผู้เขียน (2568)

เมื่อพิจารณาในบริบทสากล การใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นการบริโภคภาคครัวเรือนไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทย หากแต่เป็นแนวทางที่หลายประเทศทั่วโลกนำมาใช้เพื่อรับมือกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยและความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจในช่วงวิกฤต COVID-19 โดยแต่ละประเทศเลือกใช้เครื่องมือและรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามโครงสร้างเศรษฐกิจ ระบบสวัสดิการ และบริบททางสังคม ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบมาตรการกระตุ้นการบริโภคระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศ	ชื่อมาตรการ	รูปแบบ	จุดเด่น	ข้อจำกัด
สหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service, 2022)	Stimulus Checks	การโอนเงินสดโดยตรงเข้าบัญชีประชาชนตามฐานภาษี โดยวงเงินลดหลั่นและตัดสิทธิตามระดับรายได้	รวดเร็ว ครอบคลุม ประชาชนมีอิสระในการใช้จ่ายสูงสุด	อาจไม่เกิดการหมุนเวียนจริง ประชาชนอาจนำไปเก็บออมหรือใช้หนี้
ไต้หวัน (Executive Yuan, 2020)	Triple Stimulus Vouchers	คูปองร่วมจ่าย โดยประชาชนจ่าย 1,000 ดอลลาร์ไต้หวัน ได้คูปองมูลค่า 3,000 ดอลลาร์ไต้หวัน	บังคับให้เกิดการใช้จ่ายจริง มีตัวทวีคูณทางการคลังสูง	มีต้นทุนในการพิมพ์และจัดการคูปอง และผู้มีรายได้น้อยอาจไม่มีเงินต้นสำหรับแลกซื้อ
ญี่ปุ่น (Cabinet Secretariat, 2020)	Special Cash Payments	แจกเงินสด 100,000 เยนต่อคน แบบถ้วนหน้าแก่ผู้มีชื่อในทะเบียนราษฎรทุกคน วงเงินราว 12.9 ล้านล้านเยน ควบคู่กับมาตรการเสริมแบบมุ่งเป้า เช่น เงินอุดหนุนเด็กเพิ่มเติมและการช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือนรายได้น้อย	ไม่มีการคัดกรอง จึงเข้าถึงง่าย และลดปัญหาการตกหล่นของกลุ่มเปราะบางได้มากที่สุด	เป็นภาระทางการคลังสูงมาก และประสิทธิผลต่อ GDP ต่ำ หากประชาชนนำเงินไปออมมากกว่านำออกมาใช้จ่าย
ไทย (กระทรวงการคลัง, 2568)	โครงการคนละครึ่งพลัส (Half-Half Plus Co-payment Scheme)	รัฐร่วมจ่าย 50% ผ่านแอปพลิเคชัน และจำกัดวงเงินรายวัน 200 บาทต่อคนต่อวัน	กระจายรายได้สู่ร้านย่อยได้ดี ป้องกันการนำเงินไปใช้นอกวัตถุประสงค์	กีดกันผู้ไม่มีสมาร์ทโฟน ผู้มีรายได้น้อยมากอาจไม่มีเงินเติมเข้าแอปพลิเคชัน

ที่มา: รวบรวมและสังเคราะห์โดยผู้เขียน (2568)

จากการเปรียบเทียบเชิงนโยบาย พบว่ามาตรการในลักษณะการร่วมจ่ายของประเทศไทยและไต้หวันมีจุดเด่นร่วมกันคือการสร้างกลไกที่บังคับให้เกิดการใช้จ่ายจริง ซึ่งตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ วิธีการนี้จะเอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของตัวทวีคูณทางการคลังมากกว่าการแจกเงินสดโดยตรงในลักษณะของสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวก็แลกมาด้วยข้อจำกัดในมิติความเป็นธรรม โดยเฉพาะในกรณีของผู้มีรายได้น้อยมากที่ขาดสภาพคล่องในการจ่ายเงินส่วนของตนเองก่อน รวมถึงประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างเท่าเทียม ประเด็นเหล่านี้จึงกลายเป็นโจทย์สำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบด้านในการวิเคราะห์ศักยภาพของโครงการคนละครึ่งพลัสในบทถัดไป

5. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทางทฤษฎี

การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงการคนละครึ่งพลัสจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่สามารถอธิบายได้ทั้งมิติของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและมิติของความเป็นธรรมทางสังคมควบคู่กันไป เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมิได้เป็นเพียงมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น หากแต่มีนัยเชิงโครงสร้างต่อทิศทางการออกแบบนโยบายการคลังและรัฐสวัสดิการของไทยในระยะยาว บทความนี้จึงเลือกใช้กรอบแนวคิดหลัก 3 ประการ ได้แก่ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ หลักความยุติธรรมทางสังคม และแนวคิดว่าด้วยความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ในบทถัดไป

5.1 แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์และบทบาทของนโยบายการคลัง

แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ซึ่งพัฒนาโดย John Maynard Keynes เสนอว่าในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะถดถอยหรืออุปสงค์รวมไม่เพียงพอ กลไกตลาดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถนำพาเศรษฐกิจกลับเข้าสู่ดุลยภาพได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทผ่านการใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Fiscal Policy) เพื่อกระตุ้นการจ้างงาน การบริโภค และการลงทุนในระบบเศรษฐกิจ (Keynes, 1936) เครื่องมือสำคัญในกรอบคิดนี้คือแนวคิดว่าด้วยตัวทวีคูณทางการคลัง ซึ่งอธิบายว่าการใช้จ่ายของรัฐบาล 1 หน่วย สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมากกว่า 1 หน่วย ผ่านกระบวนการหมุนเวียนของการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องในระบบเศรษฐกิจ

ในบริบทของนโยบายกระตุ้นการบริโภคภาคครัวเรือน รูปแบบของมาตรการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขนาดของตัวทวีคูณทางการคลัง มาตรการที่สามารถบังคับให้เกิดการใช้จ่ายจริง จะมีแนวโน้มสร้างผลคูณทางเศรษฐกิจได้สูงกว่ามาตรการแจกเงินสดโดยไม่มีเงื่อนไข เนื่องจากลดความเป็นไปได้ที่ประชาชนจะนำเงินไปออมหรือใช้เพื่อชำระหนี้ ในกรณีของโครงการคนละครึ่งพลัส กลไกการร่วมจ่ายระหว่างรัฐและประชาชนจึงสามารถอธิบายได้ภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยเร่งการหมุนเวียนของเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพของตัวทวีคูณทางการคลังในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นผลลัพธ์เชิงปริมาณทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และยังไม่สามารถอธิบายผลกระทบในมิติของความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำได้อย่างรอบด้าน

5.2 หลักความยุติธรรมทางสังคมและแนวคิดความเสมอภาค

เพื่อเติมเต็มข้อจำกัดของการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ บทความนี้จึงนำหลักความยุติธรรมทางสังคมของ John Rawls มาใช้เป็นกรอบแนวคิดเชิงบรรทัดฐานในการประเมินนโยบาย Rawls (1971) เสนอว่า การจัดสรรทรัพยากรในสังคมควรตั้งอยู่บนหลักการที่มุ่งสร้างประโยชน์สูงสุดแก่กลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบที่สุด มากกว่าการมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมเพียงอย่างเดียว ภายใต้กรอบคิดนี้ การประเมินนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาความเสมอภาคอย่างน้อยสองมิติ ได้แก่ ความเสมอภาคในแนวนอนและความเสมอภาคในแนวดิ่ง

(1) ความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal Equity) หมายถึง การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะหรือเงื่อนไขใกล้เคียงกันอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การให้สิทธิหรือผลประโยชน์พื้นฐานแก่ประชาชนทุกคนในอัตราเดียวกัน

(2) ความเสมอภาคในแนวดิ่ง (Vertical Equity) หมายถึง การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่างกันในลักษณะที่แตกต่างกัน เพื่อชดเชยความเสียเปรียบและลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

การนำกรอบแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับโครงการคนละครึ่งพลัส ช่วยให้เห็นว่าการกำหนดวงเงินสิทธิที่แตกต่างกันตามสถานะการยื่นภาษี เป็นความพยายามของรัฐในการขยับนโยบายจากลักษณะถ้วนหน้า ไปสู่รูปแบบกึ่งมุ่งเป้า โดยรัฐอ้างเหตุผลเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ การออกแบบดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในแนวดิ่งจริงหรือไม่ ยังเป็นประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ต่อ

5.3 ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลและความท้าทายของรัฐสวัสดิการยุคดิจิทัล

ในบริบทของรัฐสวัสดิการยุคดิจิทัล การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและแพลตฟอร์มดิจิทัลได้กลายเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของความยุติธรรมทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลมิได้หมายถึงเพียงการขาดอุปกรณ์หรือสัญญาณอินเทอร์เน็ตเท่านั้น หากแต่รวมถึงความแตกต่างด้านทักษะดิจิทัล ความสามารถในการใช้งานแอปพลิเคชัน และความเข้าใจในระบบดิจิทัลของรัฐ รายงานของกลุ่มธนาคารโลก (2563) ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มประชาชนเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยยังคงเผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยีและการลงทะเบียนรับสิทธิจากรัฐผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาเชิงคุณภาพของ กมลวรรณ ทับทิมทอง และดาริน คงสัจวิวัฒน์ (2566) ที่พบว่าผู้สูงอายุที่ให้สัมภาษณ์มองว่าการลงทะเบียนด้วยตนเองเป็นเรื่องยุ่งยาก ต้องพึ่งพาบุตรหลาน และประสบข้อจำกัดในการยืนยันตัวตนและใช้งานแอปพลิเคชันของภาครัฐ

เมื่อพิจารณาในบริบทของโครงการคนละครึ่งพลัส ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลจึงไม่ใช่เพียงปัญหาเชิงเทคนิค หากแต่เป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่อาจทำให้นโยบายกลายเป็นกลไกกีดกันประชาชนบางกลุ่มออกจากระบบสวัสดิการของรัฐโดยไม่ได้ตั้งใจ ประเด็นดังกล่าวสะท้อนความท้าทายสำคัญของการออกแบบนโยบายการคลังในยุคดิจิทัล ที่จำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายและความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิของประชาชนทุกกลุ่ม

6. บทวิเคราะห์: คนละครึ่งพลัสในมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองและการคลัง

บทวิเคราะห์ในส่วนนี้มุ่งพิจารณาโครงการคนละครึ่งพลัสในฐานะนโยบายการคลังที่มีความซับซ้อน ทั้งในมิติของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม และนัยเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยบทวิเคราะห์จะชี้ให้เห็นถึงศักยภาพ ข้อจำกัด และความย้อนแย้งเชิงนโยบายที่เกิดจากการออกแบบและการดำเนินโครงการภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและการเมืองร่วมสมัยของประเทศไทย

6.1 การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกลไกตัวทวีคูณทางการคลัง

โครงการคนละครึ่งพลัสได้รับการออกแบบบนสมมติฐานสำคัญของเศรษฐศาสตร์มหภาคตามแนวคิดของ Keynes (1936) ซึ่งมองว่า ในภาวะที่อุปสงค์มวลรวมอ่อนแรง รัฐควรใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายและการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจ กลไกการร่วมจ่ายในสัดส่วน 50:50 ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการบังคับให้เกิดการใช้จ่ายจริง โดยผู้ได้รับสิทธิต้องจ่ายเงินของตนเองออกมาควบคู่กับเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่งผลให้การบริโภคเกิดขึ้นทันที และลดความเป็นไปได้ที่เงินจะถูกนำไปเก็บออมหรือใช้เพื่อชำระหนี้ ซึ่งในทางทฤษฎีจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของตัวทวีคูณทางการคลัง

ผลการดำเนินโครงการคนละครึ่งในระยะที่ผ่านมา สนับสนุนสมมติฐานดังกล่าวในระดับหนึ่ง โดยงานศึกษาของ ณัฐวัฒน์ สิริพรวุฒิ (2565) ซึ่งสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 1,083 คน พบว่าประชาชนเห็นว่าโครงการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย และเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ร้านค้ารายย่อยอยู่ในระดับมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเชิงลึกในบริบทของโครงการคนละครึ่งพลัส จะพบข้อจำกัดสำคัญที่อาจทำให้กลไกตัวทวีคูณทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยมาก

รายงานของกลุ่มธนาคารโลก (2563) ระบุว่าครัวเรือนเปราะบางจำนวนมากเผชิญภาวะรายได้ลดลงและขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงในช่วงวิกฤต แม้ข้อมูลดังกล่าวจะสะท้อนสถานการณ์ในช่วงวิกฤต COVID-19 แต่ภาระหนี้ครัวเรือนที่ยังอยู่ในระดับสูงตามที่กระทรวงการคลัง (2568) ระบุ ชี้ว่าข้อจำกัดด้านสภาพคล่องยังคงเป็นประเด็นอยู่ ซึ่งในทางปฏิบัติ กลุ่มดังกล่าวอาจไม่มีเงินสดสำรองเพียงพอที่จะร่วมจ่ายในส่วนของตนเองได้เต็มเพดานวันละ 200 บาทตามเงื่อนไขของโครงการ ส่งผลให้ไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างต่อเนื่องหรือใช้ได้ไม่เต็มวงเงิน ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนกับดักสภาพคล่อง (Liquidity Trap) ในระดับครัวเรือน ทำให้มาตรการที่ออกแบบมาเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เปราะบางที่สุดได้อย่างแท้จริง และอาจลดทอนประสิทธิผลโดยรวมของนโยบายในเชิงการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

6.2 การวิเคราะห์ความยุติธรรมทางสังคมและความเสมอภาคในแนวดิ่ง

นอกเหนือจากประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ประเด็นที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงอย่างมากในโครงการคนละครึ่งพลัส คือการออกแบบเงื่อนไขที่ให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกันระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้ที่อยู่ในระบบภาษีได้รับวงเงินสิทธิสูงกว่า

(2,400 บาท) เมื่อเทียบกับประชาชนทั่วไป (2,000 บาท) แม้เจตนาของนโยบายจะจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบภาษีและขยายฐานข้อมูลของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาผ่านหลักความเสมอภาคในแนวดิ่ง การออกแบบดังกล่าวกลับก่อให้เกิดคำถามเชิงบรรทัดฐานที่สำคัญ กล่าวคือ ภายใต้หลักความเสมอภาคในแนวดิ่ง รัฐควรให้การช่วยเหลือแก่บุคคลหรือกลุ่มที่มีความสามารถในการจ่ายต่ำหรือมีความจำเป็นสูงมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในทางสถิติ ผู้ที่อยู่ในระบบภาษีมักเป็นกลุ่มที่มีรายได้สม่ำเสมอ มีงานทำ และมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มผู้ว่างงานหรือผู้มีรายได้น้อยนอกระบบ การให้สิทธิประโยชน์ในอัตราที่สูงกว่าแก่กลุ่มผู้เสียภาษีจึงอาจถูกวิพากษ์ว่าเป็นนโยบายที่มีลักษณะถดถอย (Regressive) ในมิติของการกระจายรายได้ และสะท้อนว่า รัฐให้ความสำคัญกับเป้าหมายเชิงโครงสร้างด้านการจัดเก็บภาษีมากกว่าการลดความเหลื่อมล้ำ

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบสำคัญของ อนุกูล กาญจนรัตน์ (2564) ระบุว่า สาเหตุที่ผู้ประกอบการรายย่อยตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ ไม่ได้เกิดจากความต้องการหลีกเลี่ยงระบบภาษีตามที่วรรณกรรมส่วนใหญ่เสนอแนะไว้ แต่เกิดจากข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ภาครัฐมองข้ามไป โดยสาเหตุหลัก 3 ประการคือ 1) ผู้ประกอบการขนาดเล็กมากต้องใช้เงินหมุนเวียนรายวัน จึงไม่สามารถรอเงินโอนเข้าบัญชีในวันถัดไปได้ 2) ต้นทุนการทำรายการ (Transaction Costs) ไม่คุ้มค่าเมื่อราคาสินค้าต่อหน่วยต่ำมาก และ 3) ผู้ประกอบการสูงอายุไม่สามารถเรียนรู้การใช้งานแอปพลิเคชันได้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาประกอบกับเงื่อนไขที่ตัดสิทธิผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐออกจากโครงการ อาจกล่าวได้ว่ารัฐเลือกใช้ตรรกะการแบ่งช่องทางความช่วยเหลือ โดยดูแลกลุ่มเปราะบางที่ผ่านการคัดกรองแล้วผ่านกลไกสวัสดิการเฉพาะกลุ่ม ข้อวิพากษ์ในมิติความเสมอภาคในแนวดิ่งจึงมิได้อยู่ที่ตัวเลขวงเงินเพียงลำพัง หากแต่อยู่ที่ กลุ่มที่มีรายได้น้อยแต่ตกหล่นจากฐานข้อมูลบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจะถูกกีดกันสองชั้น กล่าวคือ ไม่ได้รับความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม ขณะเดียวกันก็ขาดสภาพคล่องที่จะร่วมจ่ายเพื่อใช้สิทธิในโครงการนี้

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนความสัมพันธ์แบบได้อย่างเสียอย่าง (trade-off) ทางนโยบายที่สำคัญระหว่างประสิทธิภาพเชิงสถาบันกับความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นโจทย์ที่รัฐบาลต้องตระหนักถึงอย่างรอบด้าน เนื่องจากการมุ่งเน้นแรงจูงใจทางภาษีโดยขาดมาตรการชดเชยที่เหมาะสม อาจนำไปสู่การลดทอนความชอบธรรมของนโยบายในสายตาของกลุ่มประชาชนที่เปราะบางที่สุด

6.3 การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลและกับดักการเข้าถึงนโยบาย

ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลยังคงเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญต่อการเข้าถึงนโยบายสวัสดิการของรัฐในยุคดิจิทัล โดยเฉพาะนโยบายที่กำหนดให้แพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นช่องทางหลักในการรับสิทธิ โครงการคนละครึ่งพลัสซึ่งพึ่งพาแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” บนสมาร์ตโฟนเป็นกลไกหลักในการดำเนินนโยบาย จึงก่อให้เกิดการคัดกรองผู้มีสิทธิโดยพฤตินัยผ่านความพร้อมด้านเทคโนโลยีและทักษะดิจิทัล ส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มสามารถ

เข้าถึงนโยบายได้สะดวก ขณะที่บางกลุ่มกลับเผชิญข้อจำกัดตั้งแต่ขั้นตอนการลงทะเบียนและการใช้งาน

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ข้อมูลการใช้อินเทอร์เน็ตของประชากรไทยสะท้อนให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างภูมิภาค ซึ่งมีนัยสำคัญต่อโอกาสในการเข้าร่วมโครงการคนละครึ่งพลัส ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ร้อยละของประชากรไทยอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามภาค พ.ศ. 2567 (ไตรมาส 4)

พื้นที่	อัตราการใช้อินเทอร์เน็ต (ร้อยละ)	นัยต่อโครงการคนละครึ่ง
กรุงเทพมหานคร	96.4	ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงแอปพลิเคชันและร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการได้อย่างสะดวก ส่งผลให้การใช้สิทธิมีประสิทธิภาพสูง
ภาคกลาง	92.5	การเข้าถึงอยู่ในระดับสูง แต่ยังมีความแตกต่างระหว่างเขตเมืองกับชนบท ซึ่งอาจทำให้บางกลุ่มเข้าถึงโครงการได้ไม่เต็มที่
ภาคเหนือ	84.9	การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตต่ำกว่าค่าเฉลี่ย สะท้อนความเสี่ยงที่ประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล จะถูกจำกัดโอกาสในการเข้าร่วมโครงการ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	89.7	แม้อัตราการใช้อินเทอร์เน็ตค่อนข้างสูง แต่ข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานและจำนวนร้านค้าที่เข้าร่วมอาจลดประสิทธิผลของโครงการ
ภาคใต้	90.9	การเข้าถึงอยู่ในระดับค่อนข้างดี แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในบางจังหวัด ส่งผลต่อความเท่าเทียมในการใช้สิทธิ
ทั่วราชอาณาจักร	90.9	(ค่าอ้างอิงเปรียบเทียบ)

ที่มา: ข้อมูลอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2567) และการวิเคราะห์โดยผู้เขียน

จากข้อมูลในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า แม้อัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชากรไทยในภาพรวมจะอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่ความแตกต่างเชิงพื้นที่ยังคงมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในภาคเหนือและบางพื้นที่ชนบท ซึ่งมีอัตราการเข้าถึงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดในด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและความหนาแน่นของร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมักกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลมีทางเลือกในการใช้สิทธิผ่านโครงการคนละครึ่งพลัสน้อยกว่า และต้องเผชิญต้นทุนในการเข้าถึงนโยบายสูงกว่าอย่างไม่เป็นธรรม

นอกจากความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่แล้ว ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลยังปรากฏอย่างชัดเจนในมิติตามช่วงวัยของประชากร โดยเฉพาะช่องว่างระหว่างกลุ่มวัยแรงงานตอนต้นกับกลุ่มผู้สูงอายุ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ร้อยละของประชากรไทยอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามกลุ่มอายุ พ.ศ. 2567 (ไตรมาส 4)

กลุ่มอายุ	อัตราการใช้อินเทอร์เน็ต (ร้อยละ)	นัยต่อโครงการคนละครึ่ง
6 - 14 ปี	97.1	ไม่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายของโครงการ เนื่องจากกำหนดอายุขั้นต่ำ 16 ปีบริบูรณ์ นำเสนอไว้เพื่อความครบถ้วนของข้อมูล
15 - 24 ปี	99.2	มีความพร้อมด้านทักษะและอุปกรณ์ดิจิทัลสูง ส่งผลให้สามารถเข้าร่วมโครงการได้อย่างเต็มที่ และได้รับประโยชน์จากนโยบายมากกว่ากลุ่มอื่น
25 - 39 ปี	98.8	เป็นกลุ่มหลักของผู้ใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล นโยบายที่พึ่งพาแอปพลิเคชันจึงเอื้อต่อกลุ่มนี้อย่างชัดเจน
40 - 59 ปี	95.6	แม้สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ในระดับสูง แต่บางส่วนยังเผชิญข้อจำกัดด้านทักษะดิจิทัล ทำให้การเข้าร่วมโครงการไม่ราบรื่นเท่ากลุ่มวัยแรงงานตอนต้น
60 ปีขึ้นไป	67.3	มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกกีดกันออกจากโครงการโดยโครงสร้างนโยบาย เนื่องจากการพึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพียงช่องทางเดียวก่อให้เกิดการกีดกันทางดิจิทัล (Digital Exclusion) อย่างเป็นระบบ

ที่มา: ข้อมูลอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2567) และการวิเคราะห์โดยผู้เขียน

ข้อมูลในตารางที่ 4 ชี้ให้เห็นช่องว่างทางดิจิทัลที่เด่นชัดระหว่างกลุ่มอายุ โดยกลุ่มผู้สูงอายุมีอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตต่ำกว่ากลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหมายความว่าผู้สูงอายุจำนวนมากมีความเสี่ยงที่จะถูกกีดกันออกจากโครงการคนละครึ่งพลัสโดยอัตโนมัติ อันเป็นผลจากข้อจำกัดด้านทักษะดิจิทัล การยืนยันตัวตน และการใช้งานแอปพลิเคชันของรัฐ

หลักฐานเชิงประจักษ์จากทั้งสองมิติสะท้อนให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลมิได้เป็นเพียงอุปสรรคทางเทคนิค หากแต่เป็นความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างที่ฝังอยู่ในการออกแบบนโยบาย การพึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพียงช่องทางเดียวโดยปราศจากทางเลือกสำหรับกลุ่มที่มีความเปราะบางด้านดิจิทัล มีแนวโน้มซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำและลดทอนศักยภาพของนโยบาย

6.4 บทวิเคราะห์ในมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง

เมื่อพิจารณานอกเหนือจากมิติทางเศรษฐกิจ โครงการคนละครึ่งพลัสยังสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ในฐานะนโยบายที่ผสานเป้าหมายทางเศรษฐกิจเข้ากับกลยุทธ์ทางการเมืองอย่างแยกไม่ออก ประการแรก โครงการดังกล่าวสะท้อนลักษณะของนโยบายประชานิยมดิจิทัล (Digital Populism) ที่สามารถสร้างความรู้สึกเชิงบวกแก่ประชาชนจำนวนมากในระยะเวลาอันสั้น ผ่านกลไกการโอนสิทธิประโยชน์ที่รวดเร็วและจับต้องได้บนแพลตฟอร์มดิจิทัล ในมุมมองของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ถือเป็นนโยบายที่มีต้นทุนการจัดการต่ำแต่ให้ผลตอบแทนทางการเมืองสูง

ประการที่สอง การออกแบบโครงการในลักษณะที่ต้องมีการลงทะเบียน แข่งขัน หรือรอการยืนยันสิทธิในบางช่วงเวลา อาจนำไปสู่การก่อรูปของระบบอุปถัมภ์รูปแบบใหม่ (New Patronage System) ที่ประชาชนต้องพึ่งพาการตัดสินใจของรัฐอย่างต่อเนื่อง แทนที่จะได้รับสวัสดิการในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างถาวร สถานการณ์ดังกล่าวอาจลดทอนพลังต่อรองของประชาชน และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่บนฐานของการให้และการรับมากกว่าความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิ

ประการสุดท้าย โครงการคนละครึ่งพลัสยังสะท้อนความเสี่ยงด้านวินัยการคลังและการเมือง โดยเฉพาะการใช้งบประมาณจำนวนมากในช่วงเวลาที่อาจทับซ้อนกับบริบททางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมและความยั่งยืนของการใช้นโยบายการคลังเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

7. การเปรียบเทียบกรณีศึกษามาตรการกระตุ้นการบริโภคในต่างประเทศ

การเปรียบเทียบกรณีศึกษามาตรการกระตุ้นการบริโภคในต่างประเทศมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจทางเลือกเชิงนโยบายและข้อจำกัดของเครื่องมือทางการคลังในบริบทที่แตกต่างกัน เนื่องจากแม้ว่าหลายประเทศจะเผชิญภาวะเศรษฐกิจถดถอยจากวิกฤต COVID-19 ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน แต่การออกแบบนโยบาย การเลือกเครื่องมือ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับสะท้อนวิธีการคิดของรัฐ ระบบสวัสดิการ และบริบททางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ บทนี้จึงมุ่งวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกา ไต้หวัน และญี่ปุ่น เพื่อสังเคราะห์บทเรียนที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของโครงการคนละครึ่งพลัสของประเทศไทย

7.1 สหรัฐอเมริกา: การแจกเงินสดโดยตรงและข้อจำกัดของตัวทวีคูณทางการคลัง

สหรัฐอเมริกาเลือกใช้มาตรการแจกเงินสดโดยตรง (Stimulus Checks) เป็นเครื่องมือหลักในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยอาศัยระบบฐานข้อมูลภาษีที่มีความครอบคลุมสูงในการโอนเงินเข้าบัญชีประชาชนอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวมิได้เป็นการโอนเงินแบบถ้วนหน้าเต็มรูปแบบ ดังจะเห็นได้จากการจ่ายรอบที่สามตามกฎหมาย American Rescue Plan Act ปี 2021 ที่กำหนดวงเงิน 1,400 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน โดยวงเงินจะลดหลั่นลงเมื่อรายได้รวมสุทธิที่ปรับแล้ว (AGI) เกิน 75,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ยื่นเดี่ยว และ 150,000 ดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับคู่สมรสที่ยื่นร่วมกัน และสิ้นสุดสิทธิโดยสิ้นเชิงเมื่อเกิน 80,000 และ 160,000 ดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ (Internal Revenue Service, 2022) จึงอาจถือได้ว่าเป็นการมุ่งเป้าโดยอ้อมผ่านฐานข้อมูลภาษี ซึ่งเป็นบทเรียนที่มีนัยโดยตรงต่อการออกแบบโครงการคนละครึ่งพลัสที่ใช้สถานะการยื่นภาษีเป็นเกณฑ์เช่นกัน แต่ใช้ในทิศทางตรงกันข้าม

อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎี เงินโอนที่ปราศจากเงื่อนไขการใช้จ่ายย่อมมีความเสี่ยงที่จะรั่วไหลออกจากกระแสการบริโภคไปสู่การออมหรือการชำระหนี้ ซึ่งลดทอนขนาดของตัวทวีคูณทางการคลัง (Keynes, 1936) กรณีของสหรัฐอเมริกาจึงสะท้อน trade-off ระหว่างความรวดเร็วและความครอบคลุมกับประสิทธิภาพในการกระตุ้นการบริโภคจริง เป็นข้อจำกัดสำคัญของมาตรการแจกเงินสดที่ปราศจากเงื่อนไขการใช้จ่าย

7.2 ไต้หวัน: คูปองร่วมจ่ายกับวินัยการใช้จ่ายของประชาชน

ไต้หวันเลือกใช้มาตรการในลักษณะคูปองร่วมจ่าย (Triple Stimulus Vouchers) ซึ่งกำหนดให้ประชาชนต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งเพื่อแลกกับคูปองมูลค่าสูงกว่า (จ่าย 1,000 ดอลลาร์ไต้หวัน เพื่อรับคูปอง 3,000 ดอลลาร์ไต้หวัน) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายจริงและฟื้นการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจภายในประเทศภายหลังวิกฤต COVID-19 (Department of Information Services, Executive Yuan, 2020) แนวทางดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับโครงการคนละครึ่งของประเทศไทยในแง่ของการบังคับให้เกิดการใช้จ่ายจริง และการจำกัดการใช้สิทธิให้อยู่ภายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐกำหนด

ข้อได้เปรียบสำคัญของมาตรการนี้คือการเพิ่มประสิทธิภาพของตัวทวีคูณทางการคลัง เนื่องจากลดโอกาสที่เงินช่วยเหลือจะถูกนำไปออมหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวก็เผชิญข้อวิพากษ์ในมิติของความเป็นธรรม เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยมากอาจขาดสภาพคล่องในการจ่ายเงินตั้งต้นเพื่อแลกคูปอง ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงนโยบายได้อย่างเท่าเทียม กรณีของไต้หวันจึงสะท้อนความย้อนแย้งเชิงนโยบายระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจกับการเข้าถึงของกลุ่มเปราะบาง

7.3 ญี่ปุ่น: การแจกเงินสดแบบถ้วนหน้ากับภาระด้านวินัยการคลัง

ญี่ปุ่นเลือกใช้มาตรการแจกเงินสดแบบถ้วนหน้าเป็นเครื่องมือหลัก โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2563 และแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563 ให้จ่ายเงินสด 100,000 เยนต่อคนแก่ผู้มีชื่อในทะเบียนราษฎรทุกคน คิดเป็นวงเงินราว 12.9 ล้านล้านเยน ควบคู่ไปกับมาตรการเสริมที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มเปราะบางโดยเฉพาะ เช่น เงินอุดหนุนเด็กเพิ่มเติม สินเชื่อฉุกเฉินปลอดดอกเบี้ยสำหรับครัวเรือนที่เดือดร้อน และการขยายความช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือนรายได้น้อย (Cabinet Office, 2020)

จุดแข็งสำคัญของแนวทางนี้คือการไม่มีกลไกคัดกรองใด ๆ ซึ่งช่วยลดปัญหาการตกหล่นของกลุ่มเปราะบางที่มักเกิดขึ้นในนโยบายที่ต้องลงทะเบียนหรือพิสูจน์คุณสมบัติ และสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในแนวนอนอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวแลกมาด้วยภาระทางการคลังที่สูงมาก และข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพของตัวทวีคูณทางการคลัง เนื่องจากเงินโอนที่ปราศจากเงื่อนไขการใช้จ่ายมีแนวโน้มถูกนำไปออมหรือชำระหนี้ใน

สัดส่วนสูง กรณีของญี่ปุ่นจึงสะท้อน trade-off ระหว่างความครอบคลุมกับประสิทธิภาพในระดับมหภาคอย่างชัดเจน

7.4 บทเรียนเชิงเปรียบเทียบต่อกรณีโครงการคนละครึ่งพลัสของประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งสามประเทศ จะเห็นได้ว่า ไม่มีรูปแบบนโยบายใดที่สามารถตอบโจทย์ทั้งด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม และความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างสมบูรณ์พร้อมกัน นโยบายแจกเงินสดแบบถ้วนหน้าอย่างกรณีญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความครอบคลุมและการไม่ตกหล่นสูงสุด แต่มีข้อจำกัดด้านตัวทวีคูณทางการคลังและภาระงบประมาณ ขณะที่การโอนเงินผ่านฐานข้อมูลภาษีแบบลดหลั่นตามรายได้อย่างกรณีสหรัฐอเมริกาช่วยประหยัดงบประมาณและมุ่งเป้าได้ระดับหนึ่ง แต่ยังคงเสี่ยงต่อการรั่วไหลออกจากการบริโภคจริง ส่วนนโยบายร่วมจ่ายอย่างกรณีไต้หวันช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการกระตุ้นเศรษฐกิจได้สูงที่สุด แต่เสี่ยงต่อการกีดกันผู้มีรายได้น้อยที่ขาดสภาพคล่องในการจ่ายเงินตั้งต้น

ในบริบทนี้ โครงการคนละครึ่งพลัสของประเทศไทยสามารถมองได้ว่าเป็นนโยบายแบบผสมผสาน (Hybrid Policy) ที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยนำกลไกการร่วมจ่ายมาใช้ควบคู่กับแรงจูงใจเชิงโครงสร้าง ซึ่งในที่นี้คือการเชื่อมโยงกับระบบภาษี อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การออกแบบนโยบายในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมเพื่อป้องกันการกีดกันกลุ่มเปราะบาง และต้องประเมินผลกระทบด้านวินัยการคลังในระยะยาวอย่างรอบคอบ

ในส่วนนี้จึงทำหน้าที่เป็นฐานในการสังเคราะห์นัยเชิงนโยบายในบทถัดไป โดยชี้ให้เห็นว่า การพัฒนานโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยในอนาคต ไม่ควรเลือกเพียงประสิทธิภาพหรือความเป็นธรรมเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หากแต่ต้องออกแบบเครื่องมือที่สามารถปรับสมดุลระหว่างเป้าหมายทั้งสองภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างเหมาะสม

8. แนวโน้มในอนาคตและนัยเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์โครงการคนละครึ่งพลัสในมิติเศรษฐศาสตร์การเมืองและการคลังดังที่กล่าวมา สามารถสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการคลังของไทยกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นกับการพัฒนาไปสู่เครื่องมือเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อความเป็นธรรมและความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว โครงการคนละครึ่งพลัสจึงมิได้เป็นเพียงนโยบายเฉพาะกิจ หากแต่เป็นสัญญาณเชิงนโยบาย ที่สะท้อนทิศทางการปรับบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการและบริหารนโยบายการคลังในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

(1) แนวโน้มการเปลี่ยนผ่านจากนโยบายเยียวยาสู่รัฐสวัสดิการเชิงผลิตภาพ

แนวโน้มสำคัญประการแรกคือ การเปลี่ยนผ่านจากนโยบายการคลังแบบเยียวยา (Relief-based Policy) ไปสู่รัฐสวัสดิการเชิงผลิตภาพ (Productive Welfare State) ที่มุ่งใช้ทรัพยากรของรัฐเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประชาชนมากกว่าการให้ความช่วยเหลือแบบถาวรโดยไม่สร้างศักยภาพเพิ่มเติม โครงการคนละครึ่งพลัสสะท้อน

แนวโน้มดังกล่าวผ่านการเชื่อมโยงมาตรการกระตุ้นการบริโภคเข้ากับระบบภาษี การพัฒนาทักษะดิจิทัล และการยกระดับผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งแม้เงื่อนไขด้านการยกระดับทักษะจะยังอยู่ในระดับแนวโน้มเชิงนโยบายที่ไม่มีผลบังคับใช้ในการดำเนินโครงการครั้งนี้ แต่ก็สะท้อนทิศทางการปรับบทบาทของรัฐได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนตัวสู่รัฐสวัสดิการเชิงผลิตภาพจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับมาตรการรองรับกลุ่มประชาชนที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน หากรัฐให้ความสำคัญกับผลิตภาพเพียงด้านเดียวโดยขาดกลไกคุ้มครองทางสังคม อาจนำไปสู่การซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำและการกีดกันทางสังคมในรูปแบบใหม่

(2) นัยเชิงนโยบายด้านการออกแบบมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในเชิงการออกแบบนโยบาย บทวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในอนาคตควรคำนึงถึงสมดุลระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคม การใช้กลไกการร่วมจ่ายช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของตัวทวีคูณทางการคลัง แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงของครัวเรือนที่ขาดสภาพคล่อง รัฐจึงควรพิจารณาออกแบบมาตรการที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การปรับสัดส่วนการร่วมจ่ายตามระดับรายได้ หรือการกำหนดกลไกสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับกลุ่มเปราะบาง เพื่อให้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

(3) นัยเชิงนโยบายด้านความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำ

ในมิติของความเป็นธรรม การกำหนดสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันตามสถานะทางภาษีแม้จะมีเป้าหมายเชิงโครงสร้างที่ชัดเจน แต่ยังจำเป็นต้องทบทวนผลกระทบต่อความเสมอภาคในแนวดิ่ง รัฐควรพิจารณาการออกแบบนโยบายในลักษณะกึ่งถ้วนหน้า–กึ่งมุ่งเป้า (Hybrid Universal–Targeted Policy) ที่ให้ความสำคัญกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนเป็นหลัก มากกว่าการใช้สถานะทางสถาบันเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริงและสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมทางสังคม

(4) นัยเชิงนโยบายด้านรัฐดิจิทัลและการเข้าถึงสวัสดิการ

บทวิเคราะห์สะท้อนความจำเป็นที่รัฐต้องทบทวนแนวคิดดิจิทัลเป็นช่องทางเดียว (Digital-only Policy) ในการดำเนินนโยบายสวัสดิการ การพึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพียงช่องทางเดียวโดยปราศจากทางเลือกอื่น อาจนำไปสู่การกีดกันประชาชนบางกลุ่มออกจากระบบสวัสดิการโดยไม่ได้ตั้งใจ ในอนาคต รัฐควรพัฒนาแนวทางการเข้าถึงนโยบายแบบพหุช่องทาง (Multi-channel Access) ควบคู่กับการลงทุนในทักษะดิจิทัลและโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐดิจิทัลไม่กลายเป็นแหล่งผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำทางสังคม

(5) นัยเชิงนโยบายด้านวินัยการคลังและความยั่งยืน

การใช้นโยบายการคลังในลักษณะของโครงการคนละครึ่งพลัสจำเป็นต้องพิจารณาความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว การใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นอาจให้ผลเชิงบวกในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่หากขาดกรอบการประเมินผลที่ชัดเจนและการเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาเชิงโครงสร้าง อาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านวินัยการคลัง

และความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจในอนาคต รัฐจึงควรกำหนดกรอบการใช้นโยบายการคลังที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางสังคม

9. บทสรุป

บทความวิชาการฉบับนี้ได้วิเคราะห์ศักยภาพของโครงการคนละครึ่งพลัสในฐานะเครื่องมือทางการคลังของรัฐ ผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ หลักความยุติธรรมทางสังคม และมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า โครงการดังกล่าวสะท้อนความย้อนแย้งเชิงนโยบายอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง โครงการสามารถทำหน้าที่เป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลไกการร่วมจ่ายช่วยเร่งการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจและสนับสนุนการทำงานของตัวทวีคูณทางการคลังตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาค

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในมิติของความยุติธรรมทางสังคมและความเสมอภาค ผลการวิเคราะห์กลับสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ทั้งในด้านการออกแบบนโยบายที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในแนวดิ่ง และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิของประชาชนกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ และประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ประเด็นดังกล่าวสะท้อนว่า การใช้นโยบายการคลังที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอในการตอบโจทย์การลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในระยะยาว

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองยังชี้ให้เห็นว่า โครงการคนละครึ่งพลัสมิได้เป็นเพียงนโยบายทางเศรษฐกิจ หากแต่เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่มีบทบาทในการสร้างความชอบธรรมและความนิยมของรัฐบาลในระยะสั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านวินัยการคลังและการพึ่งพานโยบายกระตุ้นการบริโภคซ้ำซาก หากขาดกรอบการประเมินผลและยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน

ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการยกระดับโครงการคนละครึ่งพลัสให้เป็นมากกว่ามาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเฉพาะหน้า และพัฒนาไปสู่กลไกการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ภาครัฐจำเป็นต้องก้าวข้ามมายาคติเรื่องความเท่าเทียมแบบเหมารวม และหันมาให้ความสำคัญกับการออกแบบนโยบายที่มีความยืดหยุ่น จำเพาะเจาะจง คำนึงถึงความแตกต่างเชิงโครงสร้างของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนานโยบายการคลังของไทยในอนาคต

10. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้โครงการคนละครึ่งพลัสสามารถยกระดับจากมาตรการเยียวยาชั่วคราวไปสู่กลไกการลดความเหลื่อมล้ำและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว บทความนี้ขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การปฏิรูปกลไกความช่วยเหลือตามหลักความเสมอภาคในแนวดิ่ง

ภาครัฐควรพิจารณาปรับรูปแบบการร่วมจ่ายจากอัตราคงที่เป็นกลไกแบบก้าวหน้า (Progressive Co-payment) โดยกำหนดสัดส่วนการอุดหนุนที่แตกต่างกันตามระดับรายได้หรือความเปราะบางทางเศรษฐกิจ เช่น การให้อัตราการอุดหนุนที่สูงขึ้นแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มเปราะบาง โดยอาศัยฐานข้อมูลสวัสดิการแห่งรัฐเป็นเครื่องมือในการคัดกรอง แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดข้อจำกัดด้านสภาพคล่องของกลุ่มเป้าหมาย และทำให้การใช้งบประมาณของรัฐมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในแนวดิ่งมากยิ่งขึ้น

(2) การลดช่องว่างทางดิจิทัลและการขยายช่องทางการเข้าถึงนโยบาย

รัฐควรทบทวนการออกแบบนโยบายสวัสดิการที่พึ่งพาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพียงช่องทางเดียว โดยควรพัฒนาแนวทางการเข้าถึงแบบพหุช่องทาง สำหรับประชาชนที่ไม่สามารถใช้สมาร์ทโฟนหรืออินเทอร์เน็ตได้ เช่น การใช้บัตรประจำตัวประชาชนแบบสมาร์ทการ์ด หรือการใช้ร้านค้าธงฟ้าประชารัฐและหน่วยบริการของรัฐเป็นจุดยืนยันสิทธิและใช้จ่ายโดยตรง แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดการกีดกันทางดิจิทัล และทำให้การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐมีความครอบคลุมและเป็นธรรมมากขึ้น

(3) การสร้างความยั่งยืนทางการคลังและยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่าน

รัฐบาลควรกำหนดยุทธศาสตร์ทางออก (Exit Strategy) ที่ชัดเจนสำหรับมาตรการกระตุ้นการบริโภค โดยวางแผนการเปลี่ยนผ่านจากการสนับสนุนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ไปสู่การลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตของประชาชน เช่น การเปิดโอกาสให้นำวงเงินสิทธิไปใช้เป็นส่วนลดในการฝึกอบรมวิชาชีพ การพัฒนาทักษะแรงงาน หรือการยกระดับผู้ประกอบการรายย่อย แนวทางดังกล่าวจะช่วยเปลี่ยนนโยบายการคลังจากการเป็นภาระงบประมาณระยะสั้น ไปสู่การลงทุนในทุนมนุษย์และโครงสร้างเศรษฐกิจที่สร้างผลตอบแทนในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลวรรณ ทับทิมทอง, และดาริน คงสัจวิวัฒน์. (2566). โครงการคนละครึ่งในการแก้วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย. *วารสารเอเชียตะวันออกและอาเซียนศึกษา, 23*(1), 39-58. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/eascramJ/article/view/266746

กระทรวงการคลัง. (2568, 7 ตุลาคม). *ข่าวแจกกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 126/2568 เรื่อง โครงการคนละครึ่ง พลัส*. สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2568, จาก https://www.mof.go.th/wp-content/uploads/2025/10/ข่าวแถลงกระทรวงการคลังฉบับที่-126-2568-โครงการคนละครึ่ง-พลัส.pdf

กลุ่มธนาคารโลก. (2563). *รายงานตามติดเศรษฐกิจไทย: ประเทศไทยท่ามกลางวิกฤตโควิด-19.* สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2568, จาก https://documents1.worldbank.org/curated/ en/ 905771598936764150/ pdf/ Thailand- Economic- Monitor-Thailand-in-the-Time-of-COVID-19.pdf

ณัฐวัฒน์ สิริพรวุฒิ. (2565). ความคิดเห็นต่อความสำเร็จนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษาโครงการคนละครึ่ง. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ, 11*(2), 42-55. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/NBU/article/view/260450

สมพิศ สายบุญชื่น, ชัชรินทร์ ชิตบุญ, ชำนาญ ชูเที่ยง, และกัมปนาท วงค์วัฒนพงษ์. (2566). นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาโครงการคนละครึ่ง. *วารสารการบริหารและสังคมศาสตร์ปริทรรศน์, 6*(1), 213-224. https://so03.tci-thaijo.org/index.php/assr/article/view/264809

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). *การสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2567 (ไตรมาส 4)*. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2569, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2025/20250228090924_27941.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563, 17 สิงหาคม). *ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองของปี 2563 และแนวโน้มปี 2563*. สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/06/article_20200817103027.pdf

อนุกูล กาญจนรัตน์. (2564). *การตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการคนละครึ่งของผู้ประกอบการ: ศึกษากรณีผู้ประกอบการบริเวณตลาดอมรพันธ์ เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร* (สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Cabinet Secretariat, Government of Japan. (2020). *Emergency Economic Measures to Cope with COVID-19 (Cabinet decision on April 7, 2020, amended on April*

20, 2020). Retrieved September 13, 2026, from https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420_economic_measures.pdf

Department of Information Services, Executive Yuan. (Taiwan). (2020, June 2). *Executive Yuan Announces "Triple Stimulus" Voucher Program*. Retrieved January 14, 2026, from https://english.ey.gov.tw/Page/61BF20C3E89B856/07dd64bc-5609-426c-bcb0-9aec3aabcab7

Internal Revenue Service. (2022, March). *Questions and Answers About the Third-Round Economic Impact Payment (Fact Sheet FS-2022-22)*. Retrieved September 13, 2026, from https://www.irs.gov/pub/taxpros/fs-2022-22.pdf

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money.* London: Macmillan.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ
เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม มีระบบการพิจารณากลั่นกรองบทความตามขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกบทความตามที่ระบุไว้ในเอกสารนี้

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1) บทความวิจัย (Research article)
2) บทความวิชาการ (Academic article)
3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)
5) บทความพิเศษ (Special article) หรือบทความรับเชิญ (Invited article)

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทรรศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่ใดที่หนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)
5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้
6) ในวารสารแต่ละฉบับอาจมีบทความพิเศษ (Special Article) หรือบทความรับเชิญ (Invited Article) ที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal ประกอบด้วย

1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal)
2) ไฟล์ดิจิตอลของ
   (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf
   (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ
   (3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่อยู่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทรศัพท์ 0-5394-2995 โทรสาร 0-5394-2988 อีเมล: polscicmujournal@gmail.com

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (Times New Roman)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	15	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	12	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	11	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	12	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+เอน	ชิดซ้าย	12	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	11	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	11	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	11	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	12	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ที่ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	■ ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ■ ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำหน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	■ ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด<u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) ■ หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	■ บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ ■ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย (1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement) (2) วัตถุประสงค์ (research purpose) (3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework) (4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	■ ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป ■ การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ (1) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ (2) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อๆ ไปไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN)

รายการ	คำอธิบาย
	(3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านบนตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ ■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

4.3 การอ้างถึงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

(1) การอ้างถึงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
- อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
- อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

(2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)

(3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทยให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และขยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)

(4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ขยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)

(5) กรณีผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1) , (Smith et al., 2016, p. 101)

(6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)

(7) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างถึงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)

(8) การอ้างถึงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พยายาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)

(9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้น

การอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)

(10)กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัญประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (*มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ*, 2555)

(11)กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พยายาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”

(12)การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บบอร์ด ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ท้ายบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างถึงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์.
บทความในหนังสือรวมบทความ (Chapter in book)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/ชื่อบรรณาธิการ/(บก.)./*ชื่อหนังสือ*./(น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Editor/(Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./*Book title*./(p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
บทความในวารสาร (Journal Article)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./*ชื่อวารสาร,/ปีที่*/(ฉบับที่),/เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./(year of publication)./Article title./*Journal,/Vol*/(No),/page number-page number.
รายงานการวิจัย (Research Report)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*/(รายงานการวิจัย)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./*title*./(Research report)./Place:/Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ (Proceedings, Symposium)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./ใน/*ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา*/(น./เลขหน้า-เลขหน้า)./สถานที่พิมพ์:/ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./(year of publication)./Article title./In/Title of Conference./(pp./page number-page number)./Place:/Publisher.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ (Paper Presentation)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่นำเสนอ,/เดือนที่นำเสนอ)./*ชื่อผลงาน*./การนำเสนอในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา,/สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./(year of publication,/month)./*title*./In/Title of Conference./Place.
หนังสือแปล (Translated Book)	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./(ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./*ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว*/[ชื่อหนังสือต้นฉบับ]/(ชื่อผู้แปล,/ผู้แปล)./สถานที่พิมพ์หนังสือแปล:/สำนักพิมพ์./(ต้นฉบับพิมพ์/ปี/ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)
วิทยานิพนธ์ และปริญญานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญานิพนธ์*./(วิทยานิพนธ์ชื่อปริญญา),/ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./(year of published)./*Doctoral dissertation or Master's thesis Title*./(Doctoral dissertation or Master's thesis),/Institute.
บทความจากหนังสือพิมพ์ (Newspaper)	ชื่อผู้แต่ง./(ปีที่พิมพ์,/วัน/เดือน)./ชื่อบทความ./*ชื่อหนังสือพิมพ์*, น./เลขหน้า. Author./(year of published,/mm/dd)./Article title./*Newspaper Title*, p./page number.
ราชกิจจานุเบกษา (Royal Thai Government Gazette)	ชื่อกฎหมาย./(ปี,/วัน/เดือน)./*ราชกิจจานุเบกษา*./เล่ม/เลขเล่ม/ตอน/เลขตอน./หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า.

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์หรือเอกสารจากฐานข้อมูล (Databases)	ชื่อผู้แต่ง./(ปี)./ชื่อเอกสาร./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี,/จาก/URL (แบบย่อ*) หรือชื่อฐานข้อมูล Author./(year of published)./Title./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL or name of database
ข้อมูล/เอกสารจาก Facebook	ชื่อผู้แต่ง./(ปี,/เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Facebook status update]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี,/จาก/URL Author./(year of published,/month/day)./*Title*./[Facebook status update]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL
ข้อมูล/เอกสารจาก Twitter	ชื่อผู้แต่ง./(ปี,/เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Tweet].สืบค้นเมื่อ/วัน/เดือน/ปี,/จาก/URL Author./(year of published,/month/day)./*Title*./[Tweet]./Retrieved/mm/dd,/year,/from/URL

- การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ

(2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ

(3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างซ้ำครั้งต่อๆไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ

(4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”

(5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./(ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

- คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ	
อักษรย่อ	ย่อมาจาก	อักษรย่อ	ย่อมาจาก
ม.ป.ป.	ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	n.d.	no date
ม.ป.ท.	ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์	N.P.	no place
ม.ป.พ.	ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์	n.p.	No publisher

- สิ่งพิมพ์ที่อยู่ระหว่างรอพิมพ์ ให้ใช้ข้อความ “(อยู่ระหว่างรอพิมพ์)” สำหรับภาษาไทย และ “(in press)” สำหรับภาษาอังกฤษ

(1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)
จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....
จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....

(2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)
ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร.*
Author. (forthcoming). Article title. *Journal*.

เอกสารอ้างอิง

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). *คู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์*. กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association.* Retrieved October 11, 2018, from www.apastyle.org/manual/index

The University of Sydney. (n.d.). *Referencing and Citation Styles: APA 6th*, Retrieved October 11, 2018, from https://libguides.library.usyd.edu.au/c.php?g=508212&p=3476096

PSPAJ

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ +66-5394-2995 โทรสาร +66-5394-2988

Editorial Board
Political Science and Public Administration Journal
Faculty of Political Science and Public Administration,
Chiang Mai University
239 Huay Kaew Rd., Muang, Chiang Mai 50200
Tel. +66-5394-2995 Fax. +66-5394-2988
E-mail polscicmujournal@gmail.com