



# เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 18 ฉบับที่ 206 ประจำเดือนตุลาคม 2562



- ❖ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด: บทเรียนเพื่อการพัฒนาโลกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนและชุมชน ภายใต้โครงการเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชน กับหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ตามมาตรา 51
- ❖ โครงการข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา  
Research and Development Newsletter  
ปีที่ 18 ฉบับที่ 206  
ประจำเดือน ตุลาคม 2562

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร  
ด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้  
ให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภา อันเป็นประโยชน์ต่อ  
การปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา  
สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท  
กรุงเทพมหานคร 10400  
โทรศัพท์ 0 2244 2067-8  
โทรสาร 0 2244 2062

ที่ปรึกษา

นายคุณวุฒิ ตันตระกูล  
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
นางอรรณพ พันธุ์เปรื่อง  
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ  
นางสาวอุษา โฆษิตตระกูล  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

บรรณาธิการ

นางสิวาพร สุขเอียด

ผู้รวบรวม

นางสาววิมลรักษ์ ศานติธรรม

กองบรรณาธิการ

นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ  
นางสาวปิยะวรรณ ปานโต  
นายสิริสุทร กระแสร์สุนทร  
นายจันทมร สีหาบุญลี  
นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์  
นางสาวอัญชลี จวงจันทร์  
นางสาววิจิตรา ประยูรวงษ์  
นางสาววิลาลิณี ฉายรัตน์ตระกูล  
นายคณาธิป ไกยชน

ฝ่ายจัดพิมพ์

นางสาวธณัฐดา หาเรือนศรี  
นางณัฐชานันท์ หนูทองอินทร์

ฝ่ายเผยแพร่

นางภักดิ์กัญญา มากห้องไทร  
นางสาวนวลละออง พรแก้ว



## บทบรรณาธิการ

สวัสดีค่ะ ท่านผู้อ่านที่เคารพ เดือนตุลาคมนี้เป็นเดือนสำคัญโดยวันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปี เป็นวันคล้ายวันสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ลำดับที่ 9 ในราชวงศ์จักรี ทรงปกครองประชาชนด้วยทศพิธราชธรรม อันประกอบด้วย ทาน ศีล บริจาค ความซื่อสัตย์ ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน และความเที่ยงธรรม นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ยังมีพระอัจฉริยภาพทั้งด้านศาสตร์และศิลป์ อาทิ ด้านศิลปะ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และการแปล การถ่ายภาพ การช่าง และวันที่ 23 ตุลาคม ของทุกปี เป็นวันคล้ายวันสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเป็นที่รักของพสกนิกรทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ จึงได้รับการถวายพระราชสมัญญานามว่า “สมเด็จพระปิยมหาราช” ซึ่งมีความหมายว่า พระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นที่รักของปวงชน ซึ่งในช่วงเดือนตุลาคมนี้ ประชาชนชาวไทยได้แสดงความจงรักภักดี และรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ทั้งสองพระองค์

สำหรับเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับเดือนตุลาคม ยังเต็มไปด้วยเนื้อหาสาระที่ล้นแต่ก่อให้เกิดความรู้แก่ท่านผู้อ่านเช่นเคย อาทิ คอลัมน์งานวิจัยและพัฒนา เรื่อง บทบาทการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเรื่อง โครงการข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง คอลัมน์บทความวิจัย เรื่อง สถานการณ์แรงงานต่างด้าวและแนวทางแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ท่านผู้อ่านสามารถติดตามในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด ผ่านคอลัมน์รอบด้านงานสภา และท่านผู้อ่านสามารถติดตามเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาได้ตลอดเวลาไม่ว่าท่านจะอยู่ที่ไหน ได้จากการอ่าน E-book ที่ [www.parliament.go.th/](http://www.parliament.go.th/) ในทุก ๆ เดือน

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้อ่านจะได้รับสาระความรู้จากบทความในคอลัมน์ต่าง ๆ ของเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับนี้ อนึ่ง ภาพปกในครั้งนี้ได้นำมาจาก <http://www.cioworldmagazine.com/dr-kriengsak-chareonwongsak-sustainable-people-organization/> จึงขอขอบคุณ มา ณ โอกาสนี้



## สารบัญ

หน้า

### รอบด้านงานสภา

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด: บทเรียนเพื่อการพัฒนาไกลความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนและชุมชน ภายใต้โครงการเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชน กับหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ตามมาตรา 51

1

เรียบเรียงโดย *วิมลรักษ์ ศานติธรรม*

### บทความวิจัย

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวและแนวทางแก้ไขปัญหา

6

เรียบเรียงโดย *ปรียวรรณ สุวรรณสุนัย*

### งานวิจัยและพัฒนา

บทบาทการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

12

เรียบเรียงโดย *อัญชลี จวงจันทร์*

โครงการข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

17

เรียบเรียงโดย *คณาธิป ไกยชน*

### บทความที่น่าสนใจ

การปฏิรูปประเทศด้านสังคม

33

เรียบเรียงโดย *จันทมร สีหาบุญลี*

### รอบโลกวิจัย

ยาสีฟันชาร์โคล ใช้มากไปจะทำลายสุขภาพฟันได้

39

เรียบเรียงโดย *ปิยะวรรณ ปานโต*



## รอบด้านงานสภา

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ  
ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด: บทเรียนเพื่อการพัฒนาโลกความร่วมมือ  
ระหว่างภาครัฐกับประชาชนและชุมชน  
ภายใต้โครงการเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ  
ของประชาชนและชุมชน กับหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญ  
ในการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ  
ในการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ตามมาตรา 51

เรียบเรียงโดย...วิมลรักษ์ ศานติธรรม



ที่มา: ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย. โดย สำนักข่าวอิศรา, 2559,  
[https://www.isranews.org/isranews-article/44590-peace\\_44590.html](https://www.isranews.org/isranews-article/44590-peace_44590.html)

หลักสำคัญประการหนึ่งของรัฐเสรีประชาธิปไตยคือ การคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยมีผู้แทนของปวงชนเข้ามารับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าว การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐได้มีการแบ่งแยก (องค์กร) ผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ออกจากกันเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการมีสถาบันตุลาการที่เป็นอิสระเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาททั้งหลาย การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายใต้ระบบที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และการตรวจสอบการใช้อำนาจกรณีหน่วยงานของรัฐละเลยเพิกเฉยต่อหน้าที่หรือบกพร่องในการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการ



ตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และหรือองค์กรตรวจสอบอิสระทั้งหลาย กล่าวได้ว่าการที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายยึดหลักการและใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด หากมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดต้องมีการตรวจสอบและมีผลให้การใช้อำนาจดังกล่าวต้องสิ้นผลไป เป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่สังคมที่เรียกได้ว่าปกครองด้วยกฎหมาย ตามนัยแห่งนิติรัฐหรือนิติธรรม

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดความต้องการจะศึกษาหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามหรือเร่งรัดการดำเนินการของรัฐ หรือก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้ประโยชน์โดยตรง และเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์กระบวนการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเพื่อศึกษาตัวแบบการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของหน่วยงานของรัฐ อันสอดคล้องกับสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะเข้าถึงและได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกลไกเพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับสังคมไทยแม้ว่ามีความตื่นตัวและตระหนักรู้ในหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนกว้างขวางมากขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ในเชิงโครงสร้างสถาบันนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งสิทธิของชุมชนไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัตินั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนยังมีข้อกำหนดหลากหลายประการทั้งในเชิงระบบและเชิงพฤติกรรม การให้ความสำคัญเฉพาะด้าน เช่น ฝ่ายประชาชนและชุมชนยึดถือสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทรับผิดชอบในการดูแลคุ้มครองและจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพ รวมไปถึงดูแลไม่ให้เกิดการกระทำหรือการละเว้นกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ยังต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์กติกาอื่น ๆ ดังเช่น กฎหมายและหรือกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติที่ยังไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกหรือออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักการสาระของรัฐธรรมนูญ หรือเงื่อนไขในเชิงการบริหาร เช่น งบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ปัญหาเช่นนี้ มีผลโดยตรงต่อการทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้บรรลุผลในทางปฏิบัติ

การเข้าถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทเรียนนำมาซึ่งแนวทางการเขียนรัฐธรรมนูญรูปแบบใหม่ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ คือ

### **ประการแรก** หลักการสำคัญของสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามมาตรา 25

“สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

แนวทางการบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้แต่รัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจเป็นเครื่องกีดขวางต่อสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งต้องสอดคล้องกับกติการะดับสากล



**ประการที่สอง** รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หมวด 5 มาตรา 51 ถึงมาตรา 63

เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนเพื่อผูกมัดองค์กรของรัฐทั้งหลาย ประกอบด้วยองค์กรในระดับที่ใช้อำนาจอธิปไตย และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจที่สำคัญและจำเป็น อันเป็นส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาจากเดิมที่มีเพียงหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบาย (พื้นฐาน) แห่งรัฐ ที่ถือว่าเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการ ตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

**ประการที่สาม** รัฐธรรมนูญ มาตรา 51 กำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตาม เร่งรัด รวมไปถึงฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์โดยตรง ในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการว่าด้วยสิทธิของประชาชนและชุมชนดังกล่าว เป็นหลักการใหม่สำหรับสังคมไทยที่ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้มีมาตรการและกลไกที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนปรากฏผล อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งต้องควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยที่หากมีการ “ละเลย ต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีผลต่อ “ประโยชน์ของประชาชนโดยตรง” จะก่อให้เกิดสิทธิของ ประชาชนหรือชุมชน 2 ลักษณะ คือ (1) สิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และ (2) สิทธิในการฟ้องร้อง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนด ดังนี้

**ประการแรก** กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) ในการพิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาดคดีที่ “ประชาชนหรือชุมชน” ฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ ของรัฐ

**ประการที่สอง** หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

1) บุคคลหรือชุมชนนั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้อง ครบถ้วน หรือล่าช้าเกินสมควร

2) บุคคลหรือชุมชนได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้ง การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้น ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง



3) บุคคลหรือชุมชนได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ครบถ้วนตามที่ของรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งโดยที่บุคคลหรือชุมชนจะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญได้ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐและคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วสั่งการตามที่เห็นสมควร หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ อาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดไป

ทั้งนี้ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง

กล่าวได้ว่า การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันและหรือองค์กรต่าง ๆ ผ่านทางรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด สำหรับประเทศไทยถือว่าเป็นอีกก้าวแห่งการพัฒนา โดยมีเป้าหมายหลักในการคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างมาตรการหรือกลไกที่ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันต่อหน้าที่และใช้อำนาจภายในกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้รัฐธรรมนูญ “เป็นหลักในการปกครองและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่... การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ...”

การบรรลุเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบสองส่วนทั้งด้านของประชาชนและชุมชน ด้านหน่วยงานของรัฐที่ผูกพันต่อการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ โดยมีเครื่องมือสำคัญในการนำไปสู่รูปธรรมแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ

การศึกษาวิจัยเพื่อสรุปบทเรียนการใช้สิทธิของประชาชนหรือชุมชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง ว่ามีบริบท จุดอ่อนหรือข้อจำกัด หรือจุดแข็งอย่างไร ในประเด็นหน้าที่ในการจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (มาตรา 56) การอำนวยความสะดวกของรัฐ และถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public interest) โดยจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคมการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดีมอบหมายให้ ฝ่ายรัฐเป็นผู้จัดทำโดยมีเป้าหมายเพื่อให้บริการพื้นฐาน บริการพิเศษต่าง ๆ และสิ่งจำเป็น ในการดำรงชีวิตให้ประชาชนและสังคมโดยรวม เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอำนวยความสะดวกสาธารณะ การศึกษา สาธารณสุข การสงเคราะห์ ฯลฯ เพื่อให้บริการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตให้ประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน การขนส่งคมนาคม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคใต้เองก็มีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน

หน้าที่จัดการดูแล อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “สิทธิชุมชน” ในภาคใต้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการเคลื่อนไหวประเด็นด้าน



ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวกลับถูกรัฐบาลเข้ามาจำกัดการใช้ อีกทั้ง การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในหลายเรื่อง เช่น กรณีสลายการชุมนุมโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา ภาครัฐเองห้ามดำเนินกิจกรรมและใช้ตำรวจทหารมาสกัดกั้น ใช้กำลังจับกุมบุคคลไปกักขัง โดยประชาชนมีสิทธิลุกขึ้นมาเรียกร้องปกป้องสิทธิของตัวเอง เพราะเป็นเสรีภาพที่ยืนยันถึงอำนาจของประชาชนในการกำหนดชะตากรรมตนเอง โดยปกติประชาชนไม่จำเป็นต้องใช้เสรีภาพนี้เนื่องจากรัฐได้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างที่เหมาะสมอยู่แล้ว แต่หากเมื่อใดที่รัฐไม่ยอมทำหน้าที่ของตน เปลี่ยนสถานะจากผู้รับใช้เป็นผู้กดขี่แล้ว ประชาชนย่อมต้องสามารถลุกขึ้นมาเรียกร้องผลประโยชน์อันพึงมีของตัวเองได้ นั่นคือสาเหตุที่ประชาชนจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะยังคงสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้

ดังนั้น การกำหนดหน้าที่ต่อประชาชนของภาครัฐและประชาชนที่มีหน้าที่ต่อรัฐ จึงจำเป็นต้องศึกษาความเห็นในเชิงพื้นที่ประกอบการศึกษาวิเคราะห์แบบอย่างที่ดีจากหน่วยงานของรัฐมีบทบาทเชิงรุก ในการทำหน้าที่การบริหารราชการ การจัดทำนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและความต้องการของประชาชน สิทธิของประชาชนที่จะได้รับ เพื่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาปรับปรุงกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนหรือชุมชนให้ดียิ่งขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยไทยให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐเสรีประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ประโยชน์โดยตรงที่ประชาชนและชุมชนได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐนั้น มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมซึ่งเป็นโจทย์ท้าทายสำคัญในยุคต่อจากนี้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบที่เป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อเป็นบทเรียนเกี่ยวกับประเด็นหน้าที่ของรัฐที่จะก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตามเร่งรัดการดำเนินการของรัฐ หรือก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงผลการศึกษาวิจัยให้ถูกต้อง และจัดระเบียบสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี

## บรรณานุกรม

กรกฎ ทองชะโชค และคณะ. (20 สิงหาคม 2562). สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด: บทเรียนเพื่อการพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน และชุมชน ภายใต้โครงการ เครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชน กับหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ตามมาตรา 51 [เอกสารอัดสำเนา]. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

## ภาพอ้างอิง

สำนักข่าวอิศรา. (2559). ข้อพิพาทเกี่ยวกับหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย. สืบค้น 4 กันยายน 2562 จาก [https://www.isranews.org/isranews-article/44590-peace\\_44590.html](https://www.isranews.org/isranews-article/44590-peace_44590.html)



## บทความวิจัย

### สถานการณ์แรงงานต่างด้าวและแนวทางแก้ไขปัญหา

เรียบเรียงโดย...ปริยวรรณ สุวรรณสุนัย



ที่มา: แรงงานไร้ฝีมือคือผู้สร้างชาติสร้างอาเซียน. 4 พฤศจิกายน 2557, itd.or.th/แรงงานไร้ฝีมือ-คือ-ผู้สร/

การอพยพย้ายถิ่นไปทำงานประเทศอื่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก อันเป็นผลมาจากกระแสของโลกาภิวัตน์จากการเคลื่อนย้ายทุน การแลกเปลี่ยนทางการค้าและผลผลิตที่ได้จากการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลต่อการจ้างงานแรงงานข้ามชาติด้วย จำนวนของแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันมีอยู่ 86 ล้านคนทั่วโลก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3 ของปริมาณแรงงานทั้งหมดทั่วโลก ส่วนใหญ่เป็นการย้ายไปทำงานหรือหางานในประเทศที่เจริญกว่า เป็นผู้ย้ายถิ่นไปทำงานระยะยาวหรือตั้งถิ่นฐานในประเทศปลายทาง ประมาณ 3.3 ล้านคน ในภูมิภาคอาเซียนที่มีประชากรมากกว่า 500 ล้านคน มีจำนวนแรงงานอพยพย้ายถิ่นสูงถึง 15.3 ล้านคน โดยประเทศไทยมีฐานะโดดเด่นในประชาคมอาเซียนในเรื่องการอพยพย้ายถิ่น กล่าวคือ 1) เป็นประเทศที่มีนโยบายส่งออกแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ 2) เป็นประเทศปลายทางที่มีแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมาทำงานอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน และ 3) เป็นประเทศทางผ่านของแรงงานอพยพที่ถูกค้าเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวเกิดจากการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวจำนวนมากในแต่ละปี เพราะกำลังแรงงานไทยไม่เพียงพอทดแทนแรงงานที่เกษียณ อีกทั้งมีนโยบายที่จะเปลี่ยนโครงสร้างภาคแรงงานให้มีทักษะยิ่งขึ้น ประกอบกับคนไทยไม่นิยมทำงานหนักและสกปรกในภาคธุรกิจ หรือ 3D ได้แก่ difficult (งานหนัก) dirty (งานสกปรก) และ dangerous (งานอันตราย) นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวยังมีค่าแรงถูก นายจ้างไม่ต้องดูแลและรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการแรงงานมากนัก ทำให้การไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงหันมาให้ความสำคัญกับปัญหา



แรงงานต่างด้าวและยอมรับว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาสำคัญของชาติและเป็นเรื่องที่รัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอด

จากภาวะเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมาที่มีการเติบโตค่อนข้างสูง ทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับล่างเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ ลาว กัมพูชา และเมียนมา เข้ามาทำงานทดแทนแรงงานไทยในหลายธุรกิจ โดยเฉพาะภาคการก่อสร้าง การประมง ภาคการเกษตร และงานบ้าน เป็นต้น ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย และไม่มีใบอนุญาตทำงานก่อให้เกิดปัญหาทางด้านอาชญากรรม เช่น การฆาตกรรม ปล้นชิงทรัพย์ ค้ายาเสพติด เป็นต้น อีกทั้ง ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังส่งผลกระทบต่อสังคมอีกด้วย กล่าวคือ โรคที่เคยหมดไปจากประเทศไทยได้กลับมาเกิดขึ้นอีก และส่งผลกระทบต่อปัญหาการเข้าถึงข้อมูลทางสุขภาพของแรงงานต่างด้าวหรือข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้วางแผนรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการขาดนโยบายที่ชัดเจนเรื่องสิทธิการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ทั้งของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ไม่ขึ้นทะเบียนและผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระต่าง ๆ ที่เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องสงเคราะห์ให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ขึ้นทะเบียน และไม่สามารถชำระเงินค่ารักษาที่มีจำนวนสูงชันเรื่อย ๆ ทุกปีได้ รวมถึงการขาดแคลนบุคลากร การขาดแคลนเครื่องมือทางการแพทย์ ยา และเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ปัญหาการติดต่อสื่อสารและปัญหาการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ โดยไม่ได้พิจารณาถึงประชากรแฝงที่เป็นแรงงานต่างด้าวในพื้นที่นั้น ๆ เป็นจำนวนมาก จะส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อประชากรทุกกลุ่มในสังคมไทย และเป็นภาระต่อประเทศในระยะยาวอีกด้วย เมื่อพิจารณาถึงการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นเป็นผลมาจากปัจจัยของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นการเป็นประเทศฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมซึ่งเปิดโอกาสให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจึงเป็นประเทศหลักที่มีการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีและเป็นผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องสร้างระบบการจัดการกับแรงงานจากต่างด้าวให้อยู่ในระบบการจัดการของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบและสร้างความปลอดภัยความมั่นคงให้กับรัฐ บทความวิจัยฉบับนี้ขอนำเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย ทั้งถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งกลุ่มแรงงานเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐควรให้ความสำคัญในด้านสิทธิความเป็นอยู่และทำให้แรงงานสามารถอยู่ภายในระบบของรัฐไม่เช่นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อทางสังคมและอาจนำไปสู่ความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้

เกษมณี แคว้นน้อย และบัวพันธ์ พรหมพักพิง (2554) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานอพยพลาวในสถานประกอบการจังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า แรงงานอพยพลาวส่วนใหญ่มีอาชีพเดิม คือ การทำนาเมื่อว่างงานจากทำนา ทำให้ไม่มีรายได้ จึงได้อพยพเข้ามาทำงานที่ประเทศไทย คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานอพยพลาวอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตามข้อคำถามเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานในสถานประกอบการ พบว่า ด้านที่มีคะแนนสูงสุด คือ ด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม ด้านการทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และโอกาสในการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองเป็น 3 ลำดับแรก การรับรู้คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานอพยพลาวจากประสบการณ์ในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานอพยพลาวส่วนใหญ่รับรู้ถึงสภาพการทำงานและการดำรงชีวิตของตนเอง โดยรวมว่ามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เมื่อเทียบกับอยู่ที่ประเทศลาว รู้สึกมีความสุขและ



พึงพอใจในชีวิตระดับหนึ่ง มีความพอใจกับรายได้ทำให้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น มีเงินใช้จ่ายสำหรับตนเอง และส่งให้ครอบครัว อีกทั้งสิ่งที่ได้รับความสะดวกอีกอย่างหนึ่งเมื่อมีการเจ็บป่วยสามารถไปรับการรักษาจากโรงพยาบาลที่ตนเองมีบัตรประกันสังคมในการคุ้มครองสิทธิได้ง่ายและสะดวก ไม่ต้องจ่ายเงินในการรักษา เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาที่ประเทศลาว จะเห็นว่าแตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่แรงงานอพยพเหล่านี้ต้องเผชิญกับงานในลักษณะ 3D คือ สกปรก (Dirty) และมีความเสี่ยง (Dangerous) จากสภาพแวดล้อมในการทำงานบางครั้งอาจจะไม่ปลอดภัยต้องทำงานหนัก (Difficult) และทำงานเป็นเวลาหลายชั่วโมง เพื่อแลกกับค่าจ้างที่ได้รับ ส่วนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานอพยพลาวในระดับปัจจัยระดับบุคคลพบว่า การได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีรายได้เข้ามาจุนเจือ ครอบครัว มีโอกาสในการแสวงหาสิ่งที่ดีให้กับครอบครัวแต่ต้องเผชิญกับการทำงานที่หนักและการไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่นรวมถึงการถูกเลือกปฏิบัติจากนโยบายระดับประเทศ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจพบว่า การอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น มีทางเลือกในการทำงานมากขึ้น สามารถทำให้ความเป็นอยู่ของแรงงานอพยพดีกว่าที่อยู่ประเทศตนเอง และปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมเห็นว่า การเรียนรู้เพื่อที่จะดำรงชีวิตในต่างแดนมีความแตกต่างและยากลำบากกว่าประเทศตนเอง แต่แรงงานอพยพมีโอกาสได้เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งช่วยให้พัฒนาตนเองดีกว่าเดิม สำหรับความต้องการหรือข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากแรงงานอพยพลาวคือ อยากให้รัฐบาลช่วยส่งเสริมการบริการด้านสาธารณสุขให้เพิ่มมากขึ้น และส่งเสริมด้านสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานอพยพ เช่น การศึกษา ค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

วีระ เกียบ และศิวัช ศรีโภคางกุล (2560) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สถานการณ์และความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในเขตจังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในเขตจังหวัดสระแก้วมีความเหลื่อมล้ำระหว่างค่าจ้างและค่าครองชีพในภาพรวมอยู่ที่ระดับปานกลาง โดยคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานไทยในทุกตำแหน่ง รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สิทธิการรักษาพยาบาล สิทธิด้านการศึกษา สิทธิวันลาพักผ่อน การจ่ายค่าล่วงเวลา เป็นต้น ดังนั้น ความต้องการของแรงงานต่างด้าวของกัมพูชาคือให้หน่วยงานภาครัฐของไทยมีมาตรการเกี่ยวกับการเข้ามาตรวจสอบบริษัทต่าง ๆ ที่จ้างงานแรงงานต่างด้าวให้ได้รับสิทธิในเรื่องค่าจ้างที่เป็นไปตามกฎหมายแรงงานด้านสาธารณสุข โภค เงินโบนัส เบี้ยขยัน ค่าครองชีพ การช่วยรักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว การประกันชีวิตให้กับลูกจ้าง เงินบำเหน็จและการให้ความรู้เรื่องสุขภาพอนามัยที่ไม่ได้รับตามที่กฎหมายแรงงานไทยกำหนด รัฐบาลไทยหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงควรเข้ามาตรวจสอบความเป็นอยู่ด้านสวัสดิการต่าง ๆ ให้ครอบคลุม รวมถึงบริษัทควรมีการขยายหรือสร้างห้องพักสำหรับแรงงานเพิ่มขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่าย อีกทั้งเมื่อมีปัญหาสุขภาพแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เลือกไปรับบริการสุขภาพจากแพทย์คลินิกและซื้อยาจากร้านขายยามารับประทานเอง เพราะมีอุปสรรคในการสื่อสารภาษาให้แพทย์เข้าใจอาการเจ็บป่วย ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบควรจัดทีมแพทย์อาสาเข้าไปดูแลเรื่องสุขภาพแรงงานในบริษัทอย่างสม่ำเสมอ และให้ความรู้ด้านสิทธิในด้านสวัสดิการการรักษาพยาบาลแก่แรงงานให้ถูกต้อง รวมถึงเปิดโอกาสให้ได้รับหรือใช้สิทธิทางกฎหมายแรงงาน กรณีพิพาทระหว่างแรงงานกับผู้ว่าจ้างซึ่งหน่วยงานภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือและให้จ่ายเงินทดแทนตามเหมาะสม

สำหรับข้อเสนอแนะที่ได้จากวิจัยคือ หน่วยงานของภาครัฐควรทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ และทำความเข้าใจกับแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับเพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับพวกกลุ่มแรงงานต่างด้าว



เพื่อนำไปสู่ความพร้อมในการปฏิบัติงานเนื่องจากแรงงานที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการมักเป็นแรงงานที่มีความรู้ต่ำ หากแรงงานต่างด้าวมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น จะทำให้งานนั้นมีคุณภาพตามไปด้วย สำหรับสถานประกอบการควรจัดสวัสดิการและดูแลสิทธิประโยชน์สำหรับลูกจ้างและจ่ายค่าล่วงเวลาตามที่กฎหมายแรงงานไทยกำหนด เพื่อเป็นการส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวให้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานภาคเอกชนควรมีมาตรการในการจูงใจแรงงานทั้งด้านผลตอบแทนหรือสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพและเกิดความจงรักภักดีภายในองค์กร ตลอดจนควรร่วมมือกับทางภาครัฐในเรื่องการให้ความคุ้มครอง ความยุติธรรมกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามหลักกฎหมายที่แรงงานต่างด้าวพึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากนายจ้าง

กัญญา ศรีสวัสดิ์ (2560) ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารแรงงานอพยพสัญชาติพม่าของผู้ประกอบการไทยในจังหวัดสมุทรสาคร ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารแรงงานอพยพสัญชาติพม่ามาจากการขาดแคลนแรงงานไทย รองลงมาคือ แรงงานต่างด้าวสมัครใจทำงานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำ โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะงานเสี่ยง งานหนัก และงานสกปรก ด้านค่าจ้างแรงงานต่างด้าวพม่าพบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างให้แรงงานต่างด้าวใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด แต่โดยข้อเท็จจริงแรงงานเหล่านี้จะมีค่าใช้จ่ายประจำหลายอย่าง อาทิ ค่าอาหาร ค่าที่พัก รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นที่ผู้ประกอบการได้สำรองจ่ายให้กับแรงงานต่างด้าวไปก่อน เช่น ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตทำงาน เป็นต้น ที่แรงงานอพยพต้องมีค่าใช้จ่ายคืนในส่วนดังกล่าว สำหรับแรงจูงใจของผู้ประกอบการคนไทยต่อการใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่า คือ ธุรกิจประกอบอาชีพประมงเป็นธุรกิจที่สืบทอดตั้งแต่บรรพบุรุษ เป็นธุรกิจที่มีความผูกพันกับคนในพื้นที่ การดำเนินธุรกิจให้อยู่รอดท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ต้องใช้ต้นทุนให้ต่ำที่สุดหรือให้ได้กำไรที่สุด คือ การจ้างแรงงานอพยพมาทำงานประเภทดังกล่าว อีกทั้งแรงงานอพยพมีความต้องการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าประเทศที่ตนเคยอยู่ จึงจำเป็นต้องข้ามประเทศ เพื่อเข้ามาใช้แรงงานอยู่ในต่างประเทศ ส่วนปัญหาและอุปสรรคจากการใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าของผู้ประกอบการคนไทย คือ การที่รัฐไม่เปิดให้มีการจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของผู้ประกอบการที่มีความต้องการแรงงาน เพื่อมาช่วยด้านกำลังการผลิตที่บางธุรกิจอาจไม่สามารถจ้างแรงงานไทยได้ทั้งหมดจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวเข้ามาช่วย แต่ในทางปฏิบัติและขั้นตอนทางกฎหมายในการนำแรงงานเหล่านี้มาใช้ยังมีข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมายที่มีกระบวนการที่หลากหลาย นอกจากนี้ยังพบปัญหาด้านการสื่อสารที่ผู้ประกอบการต้องใช้ล่ามหรือรูปภาพประกอบในการสื่อสาร ซึ่งอาจทำให้เกิดการสื่อสารที่ยากลำบาก ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ การให้ภาครัฐมีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารแรงงานต่างด้าวจากที่ไม่ถูกกฎหมายให้เข้ามาอยู่ในระบบด้วยการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถติดตามจำนวนของแรงงานต่างด้าวป้องกันการหลบหนีเข้าเมือง และการส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับแรงงานต่างด้าวตามสิทธิที่พึงจะได้รับอีกด้วย

จากผลการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 รายการ พบว่า ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านแรงงานภายในประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานและในสภาวะที่ประเทศต้องทดแทนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมดังกล่าว แรงงานต่างด้าวจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง



ในการแก้ไขปัญหา โดยในแต่ละปีจะมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากมีการอพยพเข้ามาทำงานแบบตั้งถิ่นฐาน และผิดกฎหมายที่หลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชาที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทย จึงเป็นช่องทางให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความต้องการขยายฐานการผลิตที่มีความจำเป็นในการที่จะต้องใช้แรงงานเพิ่มขึ้น เช่น งานก่อสร้าง งานประมง งานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ที่เจ้าของธุรกิจไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยมาทำงานในส่วนนี้ได้ เพราะคนไทยไม่นิยมทำงานที่เรียกว่า ลักษณะ 3D คือ งานหนักสกปรก งานเสี่ยงอันตราย และงานที่มีความยากลำบาก จากปัญหาขาดแคลนแรงงานในลักษณะงานดังกล่าวส่งผลให้นายจ้างและผู้ประกอบการได้มีการร้องขอให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือ โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถที่จะมาขึ้นทะเบียนเพื่อมาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คนต่างด้าวได้อพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งเป็นไปตามผลการศึกษาที่ค้นพบถึงสาเหตุการย้ายเข้ามาเป็นแรงงานอพยพในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คุณภาพชีวิตที่แรงงานอพยพได้รับในประเทศไทยยังพบว่า ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าสิทธิที่พึงจะได้รับ รวมถึงสิทธิการเข้าถึงระบบสาธารณสุข การศึกษาขั้นพื้นฐานและค่าจ้างตามหลักสิทธิมนุษยชน ภายหลังจากที่ประเทศไทยยื่นสัตยาบันพิธีสารของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 2) เมื่อเดือนมิถุนายน 2561 อันเป็นก้าวสำคัญเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวในทุกภาคส่วนได้

ดังนั้น แนวทางที่ได้จากข้อเสนอแนะของงานวิจัยดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีดังนี้

1. ภาครัฐจะต้องมีแนวทางในการควบคุมแรงงานต่างด้าวให้มีจำนวนตามความต้องการที่แท้จริง การบริหารจัดการไม่ควรมุ่งไปที่ตัวแรงงานต่างด้าวเพียงอย่างเดียว ในภาพรวมควรมุ่งไปที่ตัวนายจ้างหรือผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้กำหนดการจ้างและเป็นผู้ต้องการใช้แรงงาน ให้กลุ่มคนเหล่านี้เปิดเผยข้อมูลแรงงานต่างด้าวและร่วมมือปฏิบัติทุกขั้นตอนตามกฎหมายเพื่อให้ทราบจำนวนความต้องการแรงงานที่แท้จริง

2. การเพิ่มกำลังสกัดกั้นตามแนวชายแดน ควรใช้กำลังในการสกัดกั้นจากหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการตั้งจุดตรวจ และจุดสกัดกั้นตามเส้นทางสำคัญ ซึ่งปัจจุบันในบางจุดมีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ควรเพิ่มกำลังทหารอีกหนึ่งหมวดเฉพาะกิจจากที่มีอัตราบรรจุอยู่เดิมพร้อมยานพาหนะ และเครื่องมืออื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการตั้งจุดสกัดเพิ่มเติม การปิดล้อมและตรวจค้นในพื้นที่ต้องสงสัยว่ามีการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว และควรมีการเพิ่มความถี่และเคร่งครัดในการปฏิบัติงานดังกล่าวให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อที่จะได้ลดการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น

3. การปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนและการอนุมัติให้ทำงานของแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานควรปรับขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสม สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนของนายจ้างเพื่อตัดขบวนการนำพาซึ่งเป็นขบวนการค้ามนุษย์ผิดกฎหมาย และการใช้แรงงานเด็ก โดยดำเนินการในลักษณะของ One Stop Service เพื่อให้ นายจ้างได้รับความสะดวกในการร่วมมือกับภาครัฐในการจัดหาแรงงานต่างด้าวโดยการดำเนินการ



จะต้องไม่ยุ่งยากและซับซ้อนเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมักจะขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกันจนทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความซ้ำซ้อนในระบบงาน

4. การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล เพื่อให้สามารถยืนยันพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวเป็นรายบุคคลจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลโดยมีหน่วยงานกลาง (กระทรวงแรงงาน) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการดำเนินการอยู่แล้วแต่ต้องสามารถทำให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลทะเบียนราษฎรที่สมบูรณ์และครอบคลุมทั้งตัวแรงงานต่างด้าวรวมถึงผู้ติดตาม โดยข้อมูลจะต้องเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสะดวกรวดเร็ว การจัดทำบัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าวจะต้องมีมาตรฐานเดียวกัน มีข้อมูลที่จำเป็นเพียงพอในการตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลเพื่อให้สามารถติดตามและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ควรมีการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเรื่องนี้อาจส่งผลข้างเคียงต่อการถูกกีดกันทางการค้าเพราะองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จะเข้มงวดมากต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์

6. ภาครัฐควรสนับสนุนการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัดทั้งในด้านค่าจ้าง การเข้าถึงระบบสาธารณสุข การศึกษา สิทธิได้รับวันหยุดขั้นต่ำ เพื่อให้ให้แรงงานต่างด้าวมีทักษะและมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ลดการเกิดปัญหาอาชญากรรมทางสังคมที่อาจตามมา

#### บรรณานุกรม

กันยา ศรีสวัสดิ์. (2560). ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารแรงงานอพยพสัญชาติพม่าของผู้ประกอบการไทยในจังหวัดสมุทรสาคร. *วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์*, 2(2), 167–179.

เกษมณี แคว้นน้อย, และ บัวพันธ์ พรหมพักพิง. (2554). คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานอพยพลาวในสถานประกอบการจังหวัดขอนแก่น. *วารสารวิจัย มข.*, 11(4), 135–156.

ภักสิริ แอนินท. (2561). แรงงานต่างด้าว : การบริหารและการจัดการในประเทศไทย. *วารสารศิลปการุจัดการ*, 2(2), 117–132.

วีระ เกียบ, และศิวัช ศรีโสภากุล. (2560). สถานการณ์และความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในเขตจังหวัดสระแก้ว. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 10(2), 189–204.

สุดาวรรณ สมใจ. (2559). แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย กรณีศึกษา: จังหวัดชลบุรี. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสวนสุนันทา*, 2(2), 22–31.

อริยพร โพธิโส . (2554). สิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. *จูนิตี*, 8(5), 175–184.

#### ภาพอ้างอิง

แรงงานไร้ฝีมือคือผู้สร้างชาติสร้างอาเซียน. (4 พฤศจิกายน 2557). สืบค้น 23 กันยายน 2562 จาก [itd.or.th/แรงงานไร้ฝีมือ-คือ-ผู้สร/](http://itd.or.th/แรงงานไร้ฝีมือ-คือ-ผู้สร/)



## งานวิจัยและพัฒนา

### บทบาทการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

เรียบเรียงโดย...อัญชลี จวงจันทร์

วิจัยโดย...อภิญญา วนเศรษฐ์



ที่มา: การลงทุนระหว่างประเทศ. โดย ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน, 2562,  
<http://www.thaiembbeij.org/thaibizchina/th/china-economic-business/index.php?>

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด โดยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมาช้านาน มูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทยมีแนวโน้มขยายตัวตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าของโลก ในปัจจุบันโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตค่อนข้างมากจากการที่ประเทศมีระบบเศรษฐกิจที่เปิดรับกับการทำธุรกรรมระหว่างประเทศมากขึ้น ภาคต่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เงินทุนจากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ทั้งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วกลายเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในระยะ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ต่างหันมาใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออกเพื่อขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกระแสนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้าอย่างรวดเร็ว การค้าระหว่างประเทศนอกจากจะทำให้ประชากรในประเทศมีทางเลือกในการบริโภคที่หลากหลายขึ้น สามารถบริโภคสินค้าที่ประเทศตนผลิตไม่ได้ โดยการนำเข้าจากต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถนำสินค้าที่ผลิตได้มากเกินความต้องการบริโภคในประเทศส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ สร้างรายได้เข้าประเทศอีกทางหนึ่ง



นอกจากการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่เป็นที่มาของเงินทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจและมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพิจารณาการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ พบว่า นับจาก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้ง 3 ช่องทางมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยการค้าระหว่างประเทศมีความโดดเด่นมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเรื่องการขยายตัวพบว่า การค้าระหว่างประเทศมีการขยายตัวมากที่สุดกว่า 4 เท่าจาก พ.ศ. 2540-2560 รองลงมาได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีการขยายตัวกว่า 3 เท่า ซึ่งเป็นเงินลงทุนระยะยาวที่ประเทศต่าง ๆ ต้องการ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินออม เพราะนอกจากเงินทุนจะอยู่ในประเทศนานแล้วโดยทั่วไปการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมักจะมาพร้อมกับเทคโนโลยีและวิทยาการใหม่ ๆ ที่จะมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้กับประเทศผู้รับทุน รวมทั้งเกิดการจ้างงานอีกด้วย ส่วนการลงทุนในหลักทรัพย์นั้นมีการขยายตัวต่ำที่สุด ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงตามภาวะการณ์ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของไทย และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งการมีเงินทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศเพิ่มขึ้น จะส่งเสริมให้ตลาดทุนในประเทศมีการขยายตัว

ทั้งนี้ ในระยะที่ผ่านมาแม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของไทยมีบทบาทสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ผลที่ได้จากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมาพร้อมกับการเปิดรับความเสี่ยงจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกประเทศที่ควบคุมไม่ได้ที่เข้ามากระทบกับตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคภายในประเทศ เช่น เงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย และปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ทำให้การบริหารจัดการทั้งทางภาครัฐและเอกชนมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น และในส่วนของภาคเอกชนที่ทำธุรกรรมระหว่างประเทศอาจมีต้นทุนในการป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการที่จะศึกษาถึงบทบาทของการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการลงทุนในหลักทรัพย์ระหว่างประเทศ ว่าแต่ละช่องทางมีบทบาทต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด โดยเปรียบเทียบความแตกต่างของบทบาทแต่ละช่องทางในช่วงก่อนและหลัง พ.ศ. 2550 เพื่อดูถึงการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจสหรัฐฯ ซึ่งคาดว่า โครงสร้างทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น การขยายตัวของการส่งออกในแต่ละภาคในระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกดังกล่าวสะท้อนถึงบทบาทของภาคเศรษฐกิจนั้น ๆ อีกทางหนึ่งว่ามีบทบาทมากขึ้นหรือลดลง นอกจากนี้ การลงทุนจากต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่ได้รับความนิยมจากบริษัทข้ามชาติ ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายอุตสาหกรรม ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการค้าและการลงทุนจะส่งผลโดยตรงกับการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจและการจ้างงาน

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาสภาพทั่วไปของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของไทยในระยะที่ผ่านมา เพื่อพิจารณาทิศทางแนวโน้ม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบทบาทของการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนระหว่างประเทศ



2. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศกับการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อเปรียบเทียบบทบาทของแต่ละช่องทาง

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยการศึกษาเชิงพรรณนาเป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา และบทความต่าง ๆ เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของประเทศไทย ส่วนในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดกรอบแนวคิดในการเก็บข้อมูลภาคสนาม รวมทั้งจัดทำแนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ประกอบด้วย 1) ภาครัฐ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง เป็นต้น จำนวน 1 คน 2) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จำนวน 3 คน 3) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จำนวน 3 คน 4) นักวิชาการ จำนวน 10 คน

### ผลการวิจัย

1. การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่างส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจาก การค้าระหว่างประเทศจะทำให้ประเทศสามารถผลิตสินค้าและบริการได้มากกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ และส่วนที่เหลือที่ส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศอีกทางหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันการผลิตที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่การใช้ปัจจัยการผลิตและการจ้างงานที่มากขึ้นด้วย ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นตามมา ส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นมีแนวคิดที่แตกต่างกัน 2 แนวคิดคือ แนวคิดแรกมองภาพของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านบวกต่อประเทศผู้รับเงินทุนหรือที่เรียกว่า The Benign Model of FDI ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งไม่เห็นด้วยและโต้แย้งกับแนวคิดแรก กล่าวคือ ค่อนข้างจะมองถึงผลกระทบด้านลบของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศหรือที่เรียกว่า The Malign Model of FDI หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอาจมีทั้งได้ผลบวกและผลลบไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นกับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละประเทศ อาทิ ระดับเทคโนโลยีที่ใช้ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร ความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ของบริษัทแม่ นอกจากนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความสามารถของบริษัทท้องถิ่นในการที่จะรับการถ่ายทอดโอนวิทยาการต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใด หากมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพดีก็สามารถฝึกฝนเรียนรู้วิทยาการและความรู้ต่าง ๆ ได้ดีในระยะเวลาอันสั้น การมีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดี มีตลาดการเงินที่ก้าวหน้าหรือการมีนโยบายของภาครัฐที่ส่งเสริมต่อการดำเนินธุรกิจ และเอื้อต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพียงใด ผลการศึกษาในเชิงประจักษ์พบว่า การค้าระหว่างประเทศส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้ง 2 ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา

2. การลงทุนในหลักทรัพย์จากต่างประเทศ พบว่า ส่งผลในทางบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เฉพาะช่วงที่ 1 เป็นเพราะการลงทุนมีการกระจุกตัวเฉพาะหุ้นขนาดใหญ่ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และมีความผันผวนตามปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายการลงทุนของกองทุนต่างประเทศ นโยบายการเงินของรัฐบาล ประเทศขนาดใหญ่ที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุน การเข้ามาลงทุนระยะสั้นในลักษณะการเก็งกำไร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศกลับไม่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งสองช่วงเวลา



## ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุนต่างประเทศ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยจากการจัดอันดับของสถาบันนานาชาติ The World Economic Forum (WEF) พบว่า อันดับความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมของประเทศไทยปี 2560 เป็นอันดับที่ 34 จาก 138 ประเทศ ลดลงจากอันดับที่ 32 ในปี 2559 ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยยังมีปัญหาเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งขาดการบริหารจัดการการให้บริการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยประเทศไทยอยู่อันดับ 3 ในอาเซียน รองจากประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย ซึ่งความสามารถในการแข่งขันของไทยควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น เช่น ระบบโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่ง ระบบราชการ การศึกษาและการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น ซึ่งภาครัฐต้องให้ความสำคัญและขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ดีขึ้น

2. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้สามารถรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยใช้ระบบการศึกษาทั้งนอกและในโรงเรียนเป็นตัวขับเคลื่อนให้ประเทศสามารถผลิตบุคลากรได้ตรงกับความต้องการใช้งานและสอดคล้องกับเป้าหมาย และทิศทางการพัฒนาประเทศ ระบบการเรียนการสอนในโรงเรียน/วิทยาลัย/มหาวิทยาลัย จะต้องออกแบบหลักสูตรที่ตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงาน ส่วนนอกระบบโรงเรียนก็สามารถทำในลักษณะการอบรมระยะสั้นในเรื่องนั้น ๆ ที่ต้องการใช้งาน

3. การเพิ่มประสิทธิภาพ แนวทางที่ควรปรับปรุงคือ การเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานให้ใกล้เคียงกับค่าจ้างแรงงานที่ปรับสูงขึ้น นอกจากนี้ จะต้องหันไปใช้เทคโนโลยีที่ใช้เครื่องจักรอุปกรณ์มากขึ้น เพื่อลดต้นทุนการผลิตลง เน้นการผลิตสินค้าสร้างมูลค่าเพิ่ม เช่น มีการแปรรูปที่สร้างความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นคุณภาพ คุณค่า รูปแบบ ความน่าเชื่อถือและสร้างสินค้าให้มีเอกลักษณ์ของตนเอง เป็นต้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับการผลิตแบบครบวงจร โดยการเชื่อมโยงของภาคการผลิตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อควบคุมคุณภาพและลดต้นทุน ทำให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

4. อำนวยความสะดวกด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ โดยจากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศประจำปี 2560 โดย IMD World Competitiveness Center จากจำนวน 63 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยมีผลการจัดอันดับไม่น่าพอใจนักในส่วนของกฎหมายด้านธุรกิจ และกรอบการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งด้านกฎหมายด้านธุรกิจ ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 38 จากอันดับที่ 44 ในปีก่อนหน้า และด้านกรอบการบริหารภาครัฐอยู่ในอันดับที่ 30 จาก 33 ในปีที่แล้ว ดังนั้น รัฐบาลควรมีการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัยเพื่อให้มีความสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น

5. กระจายฐานการส่งออกให้กว้างขึ้น โดยการส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ หรือ เอสเอ็มอี (SMEs) มีศักยภาพในการส่งออกได้มากขึ้น ทั้งในด้านจำนวนและชนิดของสินค้าเพื่อให้เงินจากการส่งออกมีการกระจายสู่รายย่อยและมีฐานการผลิตที่กว้างขึ้น โดยรัฐบาลควรส่งเสริมในเรื่องขององค์ความรู้ เทคโนโลยีที่จำเป็น รวมทั้งด้านสินเชื่อเพื่อให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กสามารถผันตัวเองมาเป็นผู้ส่งออกได้มากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมการค้าชายแดนที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศให้มีการขยายตัวมากขึ้น เพราะจะช่วยขยายฐานการส่งออกสินค้าให้กว้างขึ้น ซึ่งจะทำให้เม็ดเงินจากการส่งออกมีการกระจายตัวไปยังกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหลากหลายขึ้น



6. เสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากเสถียรภาพทางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าหรือการลงทุน หากรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง จะทำให้นโยบายต่าง ๆ ขาดความต่อเนื่อง ทำให้นักลงทุนหรือผู้นำเข้าจากต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือติดต่อดำเนินธุรกิจกับไทย ซึ่งจะส่งผลเสียต่อบรรยากาศการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ดังนั้น การเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น

#### ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

1. การพัฒนาด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้กับการทำงานของภาคเอกชน โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจให้ชัดเจน รวมทั้งปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีความพร้อมและเอื้ออำนวยต่อการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

2. ภาคเอกชนควรมีการปรับตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และนำเทคโนโลยีการผลิตที่มีความเหมาะสมมาใช้เพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

#### บรรณานุกรม

อภิญา วนเศรษฐ. (2560). บทบาทการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

#### ภาพอ้างอิง

ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน. (2562). สืบค้น 23 สิงหาคม 2562 จาก

<http://www.thaiembbeij.org/thaibizchina/th/china-economic-business/index.php?>



## งานวิจัยและพัฒนา

### โครงการข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม ในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

เรียบเรียงโดย...คณาธิป ไกยชน

วิจัยโดย...ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณางค์ คันธมธูรพจน์ และคณะ



ที่มา: *Environmental Impact Assessment (EIA)*. โดย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2560,  
<http://e-learning.deqp.go.th/index.php/course/category-environment-management/40-course30>

การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 ทำให้นานาประเทศเร่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างมากมายในขณะนั้นมาเป็นฐานการขับเคลื่อนสำคัญของระบบเศรษฐกิจเพื่อเร่งสร้างรายได้ประชาชาติ ส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและมีการปล่อยมลพิษมากเกินไปจนขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้ เมื่อระบบนิเวศเกิดความไม่สมดุลจึงเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อถึงมนุษย์อย่างมหาดล เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศหรือภาวะโลกร้อน ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร คุณภาพดินเสื่อมโทรม การปนเปื้อนของสารเคมี มลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ เป็นต้น

ประเทศไทยก้าวสู่ความเป็นทุนนิยมแบบเต็มตัวเมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกใน พ.ศ. 2504 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การเพิ่มรายได้ประชาชาติถือเป็นตัวชี้วัดหลักในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน เช่น คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม เชื้อน



เพื่อการชลประทานและผลิตไฟฟ้ารวมทั้งสาธารณูปการต่าง ๆ ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมากขึ้น แต่กลับพบปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนและชนบทกับเมืองมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวยังทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศลดน้อยลงและเพิ่มมลพิษในสิ่งแวดล้อมอีกด้วย จากรายงานของสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ (2558) พบว่า เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงมากกว่าครึ่งหนึ่งภายในเวลาไม่ถึง 20 ปี จาก 138,566,875 ไร่ ใน พ.ศ. 2516 เหลือเพียง 85,436,250 ไร่ ใน พ.ศ. 2534 จนถึง พ.ศ. 2556 ประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าไม้เพียงร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีรายงานวิจัยที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมหลายเรื่อง เช่น การศึกษาของอภิญา ดิสสะมาน (2555) และ Sumnaunyen, Srinate, and Akarapattananukul (2013) พบว่า การกู้เงินจากธนาคารโลกมาสร้างเขื่อนปากมูลทำให้สูญเสียพันธุ์ปลาในลำน้ำ เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ ชาวบ้านสูญเสียที่อยู่อาศัย สูญเสียอาชีพประมง และต้องละทิ้งวิถีชีวิตดั้งเดิม และกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรการอนุญาตให้ดำเนินกิจการโรงแต่งแร่คลิตี้ที่จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อเกิดเหตุการณ์บ่อเก็บตะกอนทางแร่พังทลายและมีตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้เกินเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้ชาวกะเหรี่ยงในหมู่บ้านคลิตี้ล่างที่อยู่อุปโภคบริโภคน้ำในลำห้วยได้รับผลกระทบจากพิษตะกั่ว และไม่สามารถอุปโภคบริโภคน้ำในห้วยซึ่งเป็นแหล่งน้ำแหล่งเดียวในชุมชนได้เป็นระยะเวลายาวนาน

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาโครงการ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อพิจารณานโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) มี 35 ประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติมาตรา 67 วรรคสองไว้ว่าการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ กำหนดให้โครงการจำนวน 12 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือ Environmental and Health Impact Assessment (EHIA)

ทั้งนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการ EHIA โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้ง ได้แก่



1. ก่อนการประเมินผลกระทบเพื่อรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดขอบเขตและแนวทางประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
2. ระหว่างประเมินผลกระทบเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางบวกและลบจากการดำเนินโครงการและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ
3. เมื่อได้ร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงาน

แม้ว่าจะมีการปฏิบัติตามแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ยังคงพบปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการและประชาชนในพื้นที่จำนวนมากและรุนแรงขึ้น เวทีการรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นในประเทศไทยกลับกลายเป็นพื้นที่เผชิญหน้าและต่อสู้อย่างรุนแรงระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านโครงการที่มีกบลงด้วยความรุนแรง มิได้เป็นเวทีในการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าของโครงการและประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และบ่อยครั้งที่เวทีประชาพิจารณ์ถูกล้มเลิกและไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้ ซึ่งปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาโครงการแล้ว ยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เจ้าของโครงการ และประชาชน ซึ่งความขัดแย้งนี้พัฒนาเป็นความไม่ไว้วางใจกันในระยะยาวและเป็นอุปสรรคต่อการหาจุดร่วมในการพัฒนาประเทศที่สมดุลตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีผู้วิพากษ์กระบวนการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยว่า เป็นกระบวนการที่ไม่ประสบความสำเร็จและไม่มีทางออก เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประเทศไทยเป็นเพียงการนำคนมารวมกันมากกว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงนำไปสู่การต่อต้านโครงการ ทำให้หลายโครงการต้องยุติหรือเกิดความล่าช้า อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำ ERIA ยังมีจำกัด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงกระบวนการให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
2. ศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงที่ผ่านมา
3. วิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มพึงปรารถนา
4. เสนอแนะเชิงนโยบายต่อการปรับปรุงแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในอนาคต



## วิธีการศึกษาวิจัย

### 1. การคัดเลือกพื้นที่ศึกษา

ผู้วิจัยคัดเลือกโครงการที่จัดทำรายงาน EHIA จำนวน 3 โครงการเพื่อเป็นกรณีศึกษา โดยคัดเลือกหนึ่งโครงการที่จบกระบวนการล่าสุดในแต่ละกลุ่มประเภทโครงการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดและเพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงที่อาจเกิดขึ้นในโครงการที่ยังไม่จบกระบวนการ ผู้วิจัยยกเว้นการคัดเลือกโครงการในกลุ่มเหมืองแร่และแหล่งน้ำ เนื่องจากยังไม่มีโครงการ EHIA ที่จบกระบวนการ และยกเว้นการคัดเลือกกรณีศึกษาในพื้นที่มาบตาพุด เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนบ่อยครั้ง ทั้ง EIA และ EHIA จึงอาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเกิดความสับสนระหว่างการรับฟังความคิดเห็นในการทำ EIA กับ EHIA และไม่สามารถให้ข้อมูลที่ตรงกับวัตถุประสงค์การวิจัยได้ จากเกณฑ์ที่กำหนด สามารถคัดเลือกกรณีศึกษาได้ดังแสดงในตารางที่ 1

### 2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) จำนวน 53 คนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของโครงการที่คัดเลือกเป็นกรณีศึกษา (ตารางที่ 2) และจำแนกผู้ให้ข้อมูลตามเกณฑ์การกำหนดผู้มีส่วนได้เสียของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ประกอบด้วย ผู้รับผลกระทบโดยตรง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำ EHIA หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณา EHIA หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สื่อมวลชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ EHIA ได้แก่ องค์กรอิสระผู้ให้ความคิดเห็นประกอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และหน่วยงานอนุญาตที่เป็นผู้จัดรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้าย ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแต่ละรายจนไม่พบข้อสงสัยและไม่มีข้อมูลใหม่เกิดขึ้น

ตารางที่ 1 รายละเอียดกรณีศึกษา

โครงการ	รับฟัง ความเห็น ค.1	รับฟัง ความเห็น ค.2	รับฟัง ความเห็น ค.3	รายงานได้รับ ความ เห็นชอบ	หน่วยงาน อนุญาตจัดรับ ฟังความเห็น
ท่าเทียบเรือ	13 ต.ค. 2555	6-20 ก.พ. 2556	13 ก.ค. 2556	30 ก.ย. 2557	3 ส.ค. 2558
โรงงานปรับปรุงคุณภาพของ เสียรวมหรือโรงงาน ประกอบกิจการเกี่ยวกับการ ฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้วตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงานที่มีการเผา หรือฝังกลบของเสียอันตราย	28 ม.ค. 2554	9-14 มี.ค. 2554	10 มิ.ย. 2554	12 มิ.ย. 2556	10 มิ.ย.2557
โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	1 มิ.ย. 2554	20-31 ส.ค. และ 16-21 ก.ย. 2554	9 พ.ย. 2554	30 เม.ย. 2556	13 มี.ค. 2557



### 3. การวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละครั้ง ผู้วิจัยทำการคัดเลือกข้อมูลมาจำแนกให้เห็นความหลากหลายแล้วจัดประเภทของข้อมูล โดยผู้วิจัยเลือกเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การศึกษาและได้รับการตรวจสอบข้อมูลแล้วว่าข้อมูลเชื่อถือได้มาวิเคราะห์และเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกันโดยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพแบบสร้างข้อสรุป โดยวิธีการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) และใช้วิธีเปรียบเทียบแนวทางการมีส่วนร่วมในปัจจุบันกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจากการสัมภาษณ์มาสังเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มพึงปรารถนาโดยวิธีการวิธีพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

ตารางที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ประเภทของผู้มีส่วนได้เสีย	จำนวนผู้ให้ข้อมูล	จำนวนผู้ให้ข้อมูลแยกตามกรณีศึกษา		
		กรณีศึกษา 1	กรณีศึกษา 2	กรณีศึกษา 3
ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่	10	3	4	3
หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ	10	5	4	1
หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ	4	2	1	1
หน่วยงานราชการ	10	3	2	5
องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)	6	1	1	4
สื่อมวลชน	2	1	-	1
องค์การอิสระผู้ให้ความเห็นประกอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550	5			
หน่วยงานอนุญาตที่เป็นผู้จัดรับฟังความเห็นครั้งสุดท้าย	6	3	1	2
<b>รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูล</b>	<b>53</b>			

#### ผลการศึกษาวิจัย

##### 1. ศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมเปรียบเทียบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนของต่างประเทศและประเทศไทย

ผู้วิจัยเปรียบเทียบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนของต่างประเทศและประเทศไทย ในประเด็นเรื่องการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**1.1 การกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย** พบว่า ประเทศไทยใช้หลักการรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มากที่สุด (inclusiveness) ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ได้รับผลกระทบ 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ



สิ่งแวดล้อม 4) หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ: หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ 5) องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 6) สื่อมวลชน และ 7) ประชาชนทั่วไป โดยผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งขั้นตอนกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping Stage) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Assessing Stage) และขั้นตอนการเปิดเผยร่างรายงาน (Public Review Stage) ซึ่งแตกต่างจากประเทศแคนาดาและประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดนิยามผู้มีส่วนได้เสียว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการเท่านั้น

**1.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม** พบว่าประเทศสวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการ Screening ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีกฎหมายกำหนดประเภทและขนาดโครงการชัดเจนว่า โครงการใดบ้างต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สำหรับประเทศไทยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Scoping Stage) ซึ่งเหมือนกับเนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมระหว่างกระบวนการประเมินผลกระทบเหมือนประเทศสวีเดน และระหว่างกระบวนการเปิดเผยร่างรายงานต่อสาธารณะเหมือนประเทศสหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อเทียบกับประเทศอื่น กล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเกือบทุกขั้นตอน

**1.3 รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน** พบว่า ประเทศไทยกำหนดรูปแบบขั้นตอนและระยะเวลาการมีส่วนร่วมที่แน่นอนสำหรับทุกโครงการที่เข้าข่ายต้องทำรายงาน EHA กล่าวคือ กำหนดให้มีการจัดเวทีรับฟังความเห็นในขั้นตอน Scoping และ Public Review โดยกำหนดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในขั้นตอน Scoping เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด และกำหนดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในขั้นตอน Public Review เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด ซึ่งการกำหนดรูปแบบในลักษณะนี้ของประเทศไทยแตกต่างจากการประเทศอื่น กล่าวคือ ประเทศอื่นมีแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าประเทศไทยในเรื่องการออกแบบวิธีการรับฟังความเห็น เช่น ประเทศสวีเดนไม่มีการกำหนดว่าจะต้องทำในรูปแบบใดแต่เปิดโอกาสให้มีการออกแบบรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับลักษณะโครงการ บริบทของพื้นที่ และผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างจากสหราชอาณาจักรที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบการปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการ เช่น อีเมล การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ คณะทำงาน การสนทนากลุ่มย่อย และการสำรวจ มากกว่าการให้แสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และต่างจากประเทศออสเตรเลียที่เปิดให้แสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์เป็นหลัก ทำให้ผู้แสดงความคิดเห็นไม่ต้องเผชิญหน้ากัน ถึงแม้ผู้แสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์จะต้องแสดงตัวตนโดยเปิดเผยชื่อและข้อมูลการติดต่อ แต่หน่วยงานที่เปิดรับฟังความเห็นเป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ ซึ่งต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่แสดงความคิดเห็นเป็นความลับ

**1.4 การสร้างเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม** พบว่า ประเทศไทยมีลักษณะเหมือนกับหลายประเทศที่ยังไม่มีกระบวนการสนับสนุนด้านการเงินและสร้างเสริมศักยภาพให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยกเว้น ประเทศแคนาดาที่รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participant Funding Program) เพื่อสนับสนุนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ



ผู้ที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับผลกระทบของโครงการให้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการ โดยสามารถขอใช้เงินจากกองทุนเพื่อเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมได้ สำหรับชนพื้นเมือง รัฐบาลแคนาดายังมีเงินพิเศษให้สำหรับการเตรียมพร้อมศักยภาพเพื่อเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการด้วย

## 2. ศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงที่ผ่านมา

### 2.1 ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่: มีความเห็นว่า การจำแนกผู้มีส่วนได้เสียเป็น 7 กลุ่มมีความเหมาะสมแล้ว แต่การกำหนดรัศมีผู้มีส่วนได้เสียเพียง 5 กิโลเมตรยังไม่เหมาะสม เพราะบางโครงการส่งผลกระทบต่อมากกว่ารัศมี 5 กิโลเมตร และเห็นว่าสัดส่วนผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็นยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากส่วนมากเป็นข้าราชการที่มีการโยกย้ายตลอดเวลา และมีประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้าร่วมเป็นส่วนน้อย และประชาชนในพื้นที่ส่วนมากทำงานในธุรกิจของเจ้าของโครงการหรือได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากโครงการ ทำให้ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือความกังวลอย่างตรงไปตรงมาเพราะไม่อยากขัดแย้งกับเจ้าของโครงการ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีความเห็นว่า ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่เหมาะสมเพราะผู้ที่มาเข้าร่วมรับฟังความเห็นไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอย่างแท้จริง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีความเห็นว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นว่าสัดส่วนผู้เข้าร่วมรับฟังความเห็นยังไม่เหมาะสมคือ เน้นหน่วยงานราชการมากกว่าผู้ได้รับผลกระทบ

หน่วยงานราชการ: มีความเห็นว่า หลักการจำแนกผู้มีส่วนได้เสียเป็น 7 กลุ่มมีความครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติบริษัทที่ปรึกษามักเชิญหัวหน้าหน่วยงานราชการระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัดมาเปิดงานและร่วมรับฟังความเห็นพร้อมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น ทำให้กลุ่มประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริงไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในเวที

สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการอิสระ: มีความเห็นว่า หลักการจำแนกผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 7 กลุ่มมีความครบถ้วนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ได้รับผลกระทบตัวจริงไม่ได้เข้าร่วมเพราะต้องทำงาน หากมาเข้าร่วมประชุมต้องหยุดงานและไม่ได้ค่าแรง

สื่อมวลชน: มีความเห็นว่า การจำแนกผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 7 กลุ่ม มีความครบถ้วนแล้ว แต่การดำเนินการที่ผ่านมามีปัญหาคือ บางกลุ่มเป็นกลุ่มจัดตั้งที่ผู้นำชุมชนเป็นผู้พามาเข้าร่วม ยังไม่ใช่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอย่างแท้จริง

องค์กรอิสระผู้ให้ความเห็นประกอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550: มีความเห็นว่า ผู้เข้าประชุมไม่ใช่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางลบโดยตรงจากโครงการ แต่มักไปเชิญผู้ที่อยู่นอกพื้นที่โครงการเข้ามารับฟังความเห็น



หน่วยงานอนุญาตที่เป็นผู้จัดรับฟังความเห็นครั้งสุดท้าย: มีความเห็นว่า ผู้ที่มาเข้าร่วมรับฟังความเห็นไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบตัวจริง กลุ่มที่มีบทบาทแสดงความคิดเห็นส่วนมากเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์แอบแฝง นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มคนนอกพื้นที่เข้ามาคัดค้านโครงการเพราะมีเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง

## 2.2 ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษา EHIA

ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่: มีความเห็นว่า รูปแบบวิธีการรับฟังความเห็นไม่มีความเหมาะสม ผู้จัดประชุมไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมออกแบ่ววิธีการรับฟังความเห็นที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและมักเลือกจัดประชุมในสถานที่ห่างไกลจากชุมชน ประชาชนในพื้นที่ไปเข้าร่วมลำบาก ผู้จัดประชุมและเจ้าของโครงการไม่ได้ใส่ใจกับประเด็นข้อห่วงกังวลของประชาชน หลังจากประชุมเสร็จแล้วไม่เคยได้รับแจ้งว่าการดำเนินโครงการไปถึงขั้นตอนใดแล้ว และโครงการได้นำข้อห่วงกังวลจากประชาชนไปพิจารณาอย่างไร ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการจัดประชุมรับฟังความเห็นเป็นพิธีเพื่อให้ครบตามขั้นตอนทางกฎหมายเท่านั้น

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีความเห็นว่า รูปแบบการจัดประชุมรับฟังความเห็นในปัจจุบันไม่เหมาะสม ผู้จัดประชุมต้องเชิญภาคราชการมาร่วมประชุม ทำให้ต้องจัดประชุมในวันธรรมดาซึ่งประชาชนในพื้นที่ต้องทำงานแต่ผู้จัดก็ต้องพยายามหาผู้ที่อยู่ในพื้นที่มาร่วมรับฟังในวันเดียวกันให้ได้ นอกจากนี้ ประชาชนยังมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจโครงการก่อนมาเข้าร่วมประชุม การเปิดเผยข้อมูลในปัจจุบันเป็นเพียงการวางข้อมูลล่วงหน้า 15 วันให้ประชาชนอ่านทำความเข้าใจด้วยตนเอง ซึ่งข้อมูลรายงานเป็นเรื่องเทคนิคและเข้าใจยาก

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีความเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในปัจจุบันมีความเหมาะสมและสามารถป้องกันแก้ไขผลกระทบให้กับโครงการส่วนใหญ่ได้ มีเพียงไม่กี่โครงการเท่านั้นที่เกิดความขัดแย้ง

หน่วยงานราชการ: มีความเห็นว่า การรับฟังความเห็นในปัจจุบันเป็นเพียงการจัดให้ครบขั้นตอนเท่านั้นโครงการไม่เคยกลับมาแจ้งว่านำข้อมูลที่ได้รับฟังไปทำอะไรและไม่ได้นำข้อห่วงกังวลของประชาชนไปพิจารณากำหนดมาตรการลดผลกระทบอย่างจริงจัง ทำให้มาตรการในรายงานไม่สามารถลดผลกระทบได้ตรงจุด ผู้ได้รับผลกระทบยังไม่พอใจ และเกิดความขัดแย้ง

สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการอิสระ: มีความเห็นว่า วิธีการให้ข้อมูลโครงการก่อนการประชุมยังไม่เหมาะสม ต้องทวงถามข้อมูลโครงการหรือเข้าไปดูในเว็บไซต์เอง เอกสารข้อมูลโครงการมีจำนวนมากและเข้าใจยาก อีกทั้ง การให้ข้อมูลบนเวทียังใช้ศัพท์เทคนิคและภาษาอังกฤษที่ประชาชนไม่เข้าใจจึงไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงต่อโครงการได้

สื่อมวลชน: มีความเห็นว่า กระบวนการรับฟังความเห็นในปัจจุบันมีความเป็นวิชาการมากเกินไป เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาไม่สามารถสื่อสารให้ชาวบ้านในพื้นที่เข้าใจรายละเอียดโครงการและผลกระทบได้

องค์กรอิสระผู้ให้ความเห็นประกอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550: มีความเห็นว่า ยังขาดกระบวนการให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องแก่ประชาชน ไม่มี



กระบวนการที่ช่วยย่อยข้อมูลให้ประชาชนเข้าใจรายละเอียดโครงการ เมื่อประชาชนไม่มีความเข้าใจในโครงการอย่างเพียงพอ จึงไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการรับฟังความเห็นที่แท้จริง

หน่วยงานอนุญาตที่เป็นผู้จัดรับฟังความเห็นครั้งสุดท้าย: มีความเห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียที่มาเข้าประชุมไม่มีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของการรับฟังความเห็น ผู้แสดงความคิดเห็นไม่ได้ให้ความเห็นต่อโครงการที่กำลังจัดรับฟังความเห็น แต่มักแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่กำลังประสบอยู่ขณะนั้นและร้องขอให้มีการแก้ไข เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษายังไม่สามารถสื่อสารให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้

### 2.3 ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อกระบวนการรับฟังความเห็นของหน่วยงานอนุญาต

ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่: การจัดรับฟังความเห็นของหน่วยงานอนุญาตนั้น ในหลักการเป็นกระบวนการที่ดีเพราะถือเป็นกระบวนการสอบถามความเห็นจากคนในพื้นที่อีกครั้งหนึ่งก่อนออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่าในทางปฏิบัติ หน่วยงานอนุญาตไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการในขั้นตอนนี้ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่มากที่สุด สถานที่จัดรับฟังความเห็นไม่ได้อยู่ใกล้พื้นที่โครงการ คนในพื้นที่ไปเข้าร่วมรับฟังความเห็นลำบาก ทำให้การรับฟังความเห็นในขั้นตอนนี้ไม่ได้เพิ่มคุณค่าใด ๆ ให้กับกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีความเห็นว่า การรับฟังความเห็นขั้นสุดท้ายโดยหน่วยงานอนุญาตเป็นขั้นตอนที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการรับฟังความเห็นในขั้นตอนการทำรายงาน EHIA นั้นจัดโดยบริษัทที่ปรึกษาซึ่งทำงานให้กับเจ้าของโครงการทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจในความเป็นกลางของผู้จัดกระบวนการ ดังนั้น การรับฟังความเห็นขั้นสุดท้ายโดยหน่วยงานอนุญาตเป็นขั้นตอนที่มีประโยชน์เพราะเป็นการสรุปประเด็นเรื่องผลกระทบและแนวทางการแก้ไขผลกระทบให้ประชาชนฟังอีกครั้งหนึ่งและประชาชนรู้สึกไว้วางใจผู้จัดที่เป็นหน่วยงานอนุญาตหรือภาครัฐมากกว่า และเป็นการเพิ่มความมั่นใจของหน่วยงานอนุญาตในการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีความเห็นว่า ขั้นตอนการรับฟังความเห็นโดยหน่วยงานอนุญาตมีความจำเป็นและไม่ซ้ำซ้อนกับการรับฟังความเห็นในขั้นตอนการทำรายงาน EHIA นอกจากนี้ ขั้นตอนการรับฟังโดยหน่วยงานอนุญาตเป็นกระบวนการหนึ่งในการรับฟังความเห็นของโครงการคือเป็นการกลับมาแจ้งให้ประชาชนรับทราบว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพฉบับสมบูรณ์และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสุดท้ายที่อนุมัติว่าเป็นอย่างไร และหากรับฟังความเห็นแล้วพบว่าประชาชนยังคิดว่ามาตรการที่กำหนดในรายงานยังไม่เพียงพอ หน่วยงานอนุญาตยังสามารถเพิ่มมาตรการเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตเข้าไปได้อีก ทำให้การป้องกันแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการมีความรัดกุมมากขึ้น

หน่วยงานราชการ: มีความเห็นว่า การรับฟังความเห็นโดยหน่วยงานอนุญาตเป็นขั้นตอนที่มีประโยชน์และทำให้การรับฟังความเห็นของโครงการมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากหน่วยงานอนุญาตจะได้มีโอกาสสรุปข้อมูลโครงการให้กับประชาชนและสอบถามความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับข้อห่วงกังวลจากการดำเนินโครงการและความเพียงพอของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบของโครงการ



สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการอิสระ: กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยหน่วยงานอนุญาตไม่มีความเป็นกลาง และไม่ได้ทำให้ได้รับความเห็นที่แท้จริงจากประชาชนในพื้นที่เพิ่มเติม สถานที่จัดประชุมไม่ได้อยู่ใกล้พื้นที่โครงการทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่สะดวกในการไปเข้าร่วม

สื่อมวลชน: กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยหน่วยงานอนุญาตไม่ได้มีความแตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นทั้ง 3 ครั้งระหว่างการจัดทำรายงาน EHIA แต่อย่างไรก็ตาม การมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายโดยหน่วยงานอนุญาตนั้นมีประโยชน์เพราะเป็นการสรุปภาพโครงการทั้งหมดและหน่วยงานอนุญาตสามารถใช้เวทีการรับฟังความคิดเห็นนี้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการอีกครั้งหนึ่งก่อนออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

องค์กรอิสระผู้ให้ความเห็นประกอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550: มีความเห็นว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายโดยหน่วยงานอนุญาตเป็นขั้นตอนที่จำเป็นและทำให้โครงการสมบูรณ์ หน่วยงานอนุญาตมีโอกาสสอบถามกระบวนการรับฟังที่ผ่านมาทั้งหมดเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าจะอนุมัติหรือออกใบอนุญาตให้โครงการหรือไม่

หน่วยงานอนุญาตที่เป็นผู้จัดรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้าย: มีความเห็นว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นระหว่างการจัดทำรายงาน EHIA มีจำนวนมากเพียงพอและครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดแล้ว การที่โครงการมีปัญหาเป็นเพราะ “เกลียดผลประโยชน์ไม่ลงตัว” มากกว่าการจัดรับฟังไม่เพียงพอ ดังนั้นการจัดรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้ายโดยหน่วยงานอนุญาตจึงไม่ได้เป็นการเพิ่มคุณค่าใด ๆ ให้กับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่กลับเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคนโดยใช้เหตุ

## 2.4 ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษา EHIA

ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่: มีข้อเสนอแนะว่า กระบวนการมีส่วนร่วมควรเน้นสัดส่วนประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางลบให้มากที่สุด และให้โครงการเพิ่มกระบวนการเพื่อช่วยให้ประชาชนเข้าใจลักษณะโครงการ เนื่องจากการนำเสนอในที่ประชุมนั้นใช้ภาษาที่ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ ควรมีนักวิชาการมาช่วยย่อยข้อมูลให้ประชาชนก่อนการรับฟัง

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีข้อเสนอแนะว่า เจ้าของโครงการควรลงพื้นที่คุยกับชุมชนเพื่อเป็นการเตรียมการก่อนจัดประชุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชน และต้องมีกระบวนการเตรียมความพร้อมของชุมชนล่วงหน้า โดยจัดกลุ่มย่อยให้ชุมชนเข้าใจรายละเอียดโครงการ ผลกระทบ และกติกาในการรับฟังความคิดเห็น และมีตัวหลักที่เป็นหน่วยงานราชการในพื้นที่เป็นผู้ช่วยให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับประชาชน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ: มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มให้ชัดเจน โดยเสนอให้ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการมีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอน

หน่วยงานราชการ: มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีการล่วงหน้าให้นักผู้เข้าร่วมรับฟัง โดยให้นำหน้ากับคนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด และเสนอให้บริษัทที่ปรึกษาลงมาฝังตัวในชุมชนสักระยะหนึ่งก่อนจะจัดรับฟังความคิดเห็นเพื่อทำความเข้าใจบริบทชุมชนทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมมากพอที่จะสังเคราะห์ข้อมูลชุมชนและสามารถจำแนกผู้มีส่วนได้เสียเพื่อบริหารจัดการความต้องการของแต่ละกลุ่ม



สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการอิสระ: มีข้อเสนอแนะว่า ให้เจ้าของโครงการเข้ามาพูดคุยกับชาวบ้านอย่างไม่เป็นทางการก่อน เพื่อศึกษาข้อมูลจากชุมชน และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ควรจำกัดจำนวนชั่วโมงในการรับฟังความเห็น ควรให้ลื่นไหลโดยใช้เหตุผลเป็นข้อยุติ

สื่อมวลชน: มีข้อเสนอแนะว่า ให้จัดเวทีรับฟังความเห็นในวันเสาร์อาทิตย์เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่ต้องทำงานวันธรรมดาสามารถมาเข้าร่วมได้โดยไม่ต้องหยุดงาน

องค์กรอิสระผู้ให้ความเห็นประกอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550: มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีกระบวนการเตรียมคนในชุมชนก่อนการทำ Scoping โดยเน้นให้คนในชุมชนเข้าใจโครงการจนสามารถเสนอความคิดเห็นได้ว่าควรกำหนดแนวทางการศึกษาอย่างไร และให้มีการประเมินผู้มีส่วนได้เสียก่อนกำหนดรูปแบบการประชุมที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย กระบวนการควรยืดหยุ่นตามความรุนแรงของโครงการมากกว่าจะกำหนดรูปแบบและเวลาตายตัวและการมีส่วนร่วมควรทำในรูปแบบ Bottom Up เพื่อให้เป็นเวทีที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

หน่วยงานอนุญาตที่เป็นผู้จัดรับฟังความเห็นครั้งสุดท้าย: มีข้อเสนอแนะว่า ให้บริษัทที่ปรึกษามีการเตรียมตัวก่อนการจัดรับฟังความเห็นโดยการเข้าไปคลุกคลีในพื้นที่และมีกระบวนการเตรียมคน โดยให้ความรู้แก่ประชาชนก่อนจัดเวทีรับฟังความเห็น เพื่อให้สามารถมองเห็นปัญหา เข้าใจผลกระทบและสามารถแสดงความคิดเห็นต่อโครงการอย่างแท้จริง

### 3. วิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มพึงปรารถนา

เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยกับหลักเกณฑ์ในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเป็นไปตามหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงบางส่วน ดังนี้

การมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น (early involvement): พบว่าผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบ (Scoping Stage) อย่างไรก็ตาม เจ้าของโครงการได้ตัดสินใจเลือกที่ตั้งโครงการและออกแบบโครงการก่อนที่จะทำการรับฟังความเห็นจากประชาชนในการรับฟังความเห็นครั้งที่ 1 (ค.1) เจ้าของโครงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการจัดทำรายงาน EHIA เท่านั้น ผู้มีส่วนได้เสียไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นว่าควรจะมีการพัฒนาโครงการหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น เนื่องจากเจ้าของโครงการทำการตัดสินใจเลือกที่ตั้งโครงการและแบบโครงการก่อนการปรึกษาหารือกับประชาชน

ความหลากหลายและความเป็นตัวแทนของผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็น (inclusiveness and representativeness): พบว่าเจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาเชิญผู้มีส่วนได้เสีย 7 กลุ่มตามแนวทางของ สผ. แต่ไม่มีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบก่อนวางแผนการรับฟังความเห็น และไม่ได้วิเคราะห์ว่าผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างไร นอกจากนี้ ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงมักไม่ได้เข้าร่วมกระบวนการเพราะจัดรับฟังความเห็นในวันทำงาน และมีนักการเมืองท้องถิ่นเข้าร่วมการรับฟังความเห็นด้วย ซึ่งอาจทำให้กระบวนการรับฟังความเห็นไม่มีความเป็นอิสระเนื่องจากไม่มีใครต้องการแสดง



ความขัดแย้งหรือแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตรงกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ดังนั้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่าตัวแทนที่เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีความเหมาะสมและหลากหลาย

การเข้าถึงข้อมูลและให้ความรู้แก่ประชาชน (Resources Accessibility and Educating the Public): ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้ข้อมูลตรงกันว่าเอกสารโครงการมีศัพท์เทคนิคและใช้ภาษาอังกฤษซึ่งยากที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้ เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาเพียงให้เอกสารประกอบการประชุมแต่ไม่ได้มีกระบวนการช่วยย่อยข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจโครงการก่อนที่จะจัดประชุม นอกจากนี้ บริษัทที่ปรึกษาใช้ศัพท์เทคนิคในการนำเสนอข้อมูลโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมไม่มีความเข้าใจในตัวโครงการและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือให้คำแนะนำกับโครงการได้อย่างแท้จริง ดังนั้นความคิดเห็นที่ได้รับในห้องประชุมจึงไม่สะท้อนความคิดเห็นที่แท้จริงของผู้เข้าร่วมประชุม เมื่อผู้มีส่วนได้เสียไม่เข้าใจข้อมูลโครงการ จึงไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงต่อโครงการได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำ EHIA ของกรณีศึกษา เป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงข้อมูลและการให้ความรู้แก่ประชาชน

การกำหนดเป้าหมายของการรับฟังความเห็นและบทบาทของผู้เข้าร่วมประชุม (Clarification of Goals and Stakeholder Roles): บริษัทที่ปรึกษาไม่ได้เน้นย้ำวัตถุประสงค์ของการรับฟังความเห็นในที่ประชุมอย่างเพียงพอและชัดเจน ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสียจึงเกิดความสับสนและมักแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่ตนเองพบเจอในปัจจุบันมากกว่าแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีส่วนได้เสียจำนวนหนึ่งเข้าใจผิดว่าการรับฟังความคิดเห็นคือการเลือกระหว่างการ “มี” หรือ “ไม่มี” โครงการ ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มเจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษามีความพยายามในการพัฒนากฎเกณฑ์ในการแสดงความคิดเห็นให้มีความกระชับและกระจายให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นให้ได้มากที่สุด เช่น ให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถแสดงความคิดเห็นได้คนละ 8 นาที อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลที่เป็กลุ่มองค์กรอิสระมีความเห็นว่าการจำกัดเวลาเป็นการจำกัดการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการแสดงข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะต่อโครงการ Rowe and Frewer (2000) กล่าวว่าผู้จัดประชุมและผู้เข้าร่วมประชุมควรเห็นพ้องต้องกันเรื่องขอบเขตการแสดงความคิดเห็น กลไกในการแสดงความคิดเห็น และผลลัพธ์ของการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น การดำเนินการที่ผ่านมาจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการชี้แจงเป้าหมายและบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมและหลากหลาย (Inclusive and Appropriate Method): พบว่าในการทำ ค.1 และ ค.3 นั้น เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษามักใช้วิธีการทำประชาพิจารณ์โดยจัดเวทีรับฟังความเห็นอย่างเป็นทางการเพียงเวทีเดียวกับผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ซึ่งข้อดีของการจัดรับฟังความเห็นในลักษณะนี้คือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากกลุ่มอื่น อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่มักไม่ค่อยกล้าซักถามและแสดงความคิดเห็นเมื่อเข้าประชุมอย่างเป็นทางการร่วมกับผู้มีอำนาจหรือผู้มีความรู้มาก ผู้ที่แสดงความคิดเห็นมากที่สุดในเวทีรับฟังความคิดเห็นกลับเป็นกลุ่มหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน ผู้ให้ข้อมูลจากทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นตรงกันว่ารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นในช่วง ค.1 และ ค.3 ไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากมีกรอบระยะเวลาและรูปแบบที่ตายตัวมากเกินไปทำให้มีความยากลำบากในทางปฏิบัติมาก ผู้ให้ข้อมูลจากทุกกลุ่มมีความเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของ ค.1 และ ค.3 ไม่ยืดหยุ่นและเบียดเบียนเวลาของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มซึ่งระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นที่ยาวนานไม่ได้เป็นการการันตีว่าจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นมีคุณค่ามากขึ้น ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำ EHIA ของประเทศไทยจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์



เรื่องวิธีการที่เหมาะสมและหลากหลาย เนื่องจากมีกรอบระยะเวลาและรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ตายตัว โดยไม่มีการปรับให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และลักษณะของผู้เข้าร่วมรับฟังความเห็น

การสื่อสารสองทางและความโปร่งใส (Two Ways Communication and Transparency): ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า เจ้าของโครงการไม่สามารถตอบคำถามให้ผู้มีส่วนได้เสียคลายความห่วงกังวลต่อโครงการ ผู้มีส่วนได้เสียจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการมีความเห็นว่าเจ้าของโครงการไม่มีความจริงใจกับประชาชนเนื่องจากมักนำเสนอแต่เพียงผลประโยชน์จากโครงการ แต่หลีกเลี่ยงการกล่าวถึงผลกระทบการไม่เปิดเผยข้อมูลอย่างรอบด้านทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้พิจารณารายงาน หน่วยงานราชการ และองค์กรเอกชนระบุว่าข้อมูลในเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นมีความผิดพลาดและไม่น่าเชื่อถือ ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาคั้งนี้ไม่เคยได้รับข้อมูลจากบริษัทที่ปรึกษา หลังจากจบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและไม่แน่ใจว่าเจ้าของโครงการได้นำข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะที่เสนอในที่ประชุมไปพิจารณาหรือไม่ การศึกษานี้จึงสรุปว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการสื่อสารสองทาง

เมื่อสังเคราะห์รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มพึงปรารถยานั้น ผลการศึกษาสามารถจำแนกข้อเสนอแนะที่ผู้มีส่วนได้เสียให้ความเห็นใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลายและระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นที่ยืดหยุ่น 2) กระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น 3) การกำหนดบทบาทและระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม และ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนหลังจากรายงานได้รับความเห็นชอบ โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลายและระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นที่ยืดหยุ่น ให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการที่หลากหลายโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับความรุนแรงของโครงการและบริบทของพื้นที่ ไม่กำหนดจำนวนชั่วโมงในการรับฟังความคิดเห็นที่ตายตัว

2. กระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ให้ผู้จัดรับฟังความคิดเห็นลงพื้นที่แบบไม่เป็นทางการก่อนจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับพื้นที่และเพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้ได้รับผลกระทบในชุมชนให้มีความเข้าใจโครงการอย่างถูกต้องเพียงพอก่อนจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น

3. การกำหนดบทบาทและระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ให้กำหนดสัดส่วนผู้มีส่วนได้เสียโดยให้น้ำหนักกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการมากที่สุด สำหรับกลุ่มข้าราชการ ควรรับฟังความเห็นจากกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เท่านั้น และควรแยกเวทีรับฟังความคิดเห็นระหว่างประชาชน (Public Hearing) และเวทีด้านเทคนิค (Technical Hearing) ผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานผู้จัดทำรายงานเสนอให้มีการแยกเวทีระหว่างประชาชนทั่วไปกับนักวิชาการ เนื่องจากประชาชนกับนักวิชาการมีระดับการรับรู้และความสนใจต่อโครงการต่างกัน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนหลังจากรายงานได้รับความเห็นชอบ ควรคืนข้อมูลให้ประชาชนรับทราบด้วยว่าโครงการได้นำข้อเสนอแนะและข้อห่วงกังวลจากประชาชนไปใช้ในรายงาน EHIA อย่างไร หรือได้นำไปกำหนดมาตรการอะไรในรายงานบ้าง ที่สำคัญที่สุด ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมหลังจากที่รายงาน EHIA ได้รับความเห็นชอบและดำเนินโครงการแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน



ที่มีความเป็นกลางเป็นกรรมการร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการได้ทำตามมาตรการติดตามตรวจสอบที่กำหนดในรายงานอย่างแท้จริง

### ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยสามารถได้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ประการ ดังนี้

**1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย** เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาควรจำแนกและวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบก่อนออกแบบวิธีการรับฟังความเห็น เนื่องจากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นขั้นตอนสำคัญในการบ่งชี้ความสนใจและอิทธิพลของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มและยังเป็นการยืนยันว่าโครงการได้รวมกลุ่มคนที่อยู่ชายขอบให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจะทำให้เจ้าของโครงการออกแบบการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนความเห็นจากตัวแทนของทุกกลุ่ม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มควรมีความแตกต่างกันตามบริบท ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการเท่านั้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดแนวทาง (Scoping Stage) แต่เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถให้ความเห็นต่อความถูกต้องและครบถ้วนของการศึกษาในขั้นตอนรับฟังความเห็นต่อร่างรายงาน

**2. การปรับปรุงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำ EHIA** การปรับปรุงแนวทางการมีส่วนร่วมต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนักวิชาการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงาน EHIA โดยต้องมีการถอดบทเรียนแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และวิเคราะห์เอกสารร่วมกัน ข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษานี้ที่อาจมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงแนวทางคือ มีความจำเป็นต้องเพิ่มกระบวนการย่อยข้อมูลเชิงเทคนิคให้กับผู้มีส่วนได้เสียก่อนการประชุมรับฟังความเห็น นอกจากนี้ ระยะเวลาและรูปแบบการรับฟังความเห็นควรมีความยืดหยุ่นและหลากหลาย การรับฟังความเห็นระหว่างครั้งที่ 1 และครั้งที่ 3 มักใช้วิธีการจัดเวทีประชาพิจารณ์แบบเป็นทางการเพียงเวทีเดียวกับผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การทำประชาพิจารณ์มีจุดอ่อนคือบทบาทของผู้เข้าร่วมมักไม่ชัดเจน และมักจะถูกครอบงำ โดยคนเพียงบางกลุ่มที่สามารถแสดงความเห็นในเวทีที่เป็นทางการได้ ในขณะที่ประชาชนมักไม่กล้าแสดงความเห็น การศึกษานี้พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในช่วงครั้งที่ 2 มีความยืดหยุ่น เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษามักจัดประชุมกลุ่มเล็กแบบไม่เป็นทางการกับชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเล็กซึ่งทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมกล้าแสดงความเห็นต่อโครงการมากกว่าในการประชุมแบบเป็นทางการ

**3. การตรวจสอบว่าข้อห่วงกังวลจากการรับฟังความเห็นได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมในรายงาน EHIA** ผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นว่า การเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนในการทำ EHIA ไม่มีความหมายเพราะไม่ทราบว่าเจ้าของโครงการนำข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะจากการรับฟังความเห็นไปกำหนดเป็นมาตรการในรายงานอย่างไร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีช่องทางให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงรายงาน EHIA ฉบับที่ส่งให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณา เพื่อเป็นช่องทางให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบว่าความเห็นของตนได้ถูกบันทึกและพิจารณาในการทำรายงานอย่างไร อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานด้วยการศึกษานี้จึงเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งเป็นหน่วยงาน



พิจารณารายงาน EHIA พัฒนากลไกเพื่อรับรองกับสาธารณชนว่าเจ้าของโครงการได้นำผลจากการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียไปพิจารณาในการจัดทำรายงาน EHIA อย่างครบถ้วนเพื่อลดข้อห่วงกังวลและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

### ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

จากสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รัฐบาลได้ตระหนักและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาที่เกิดจากการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ได้บัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและจำเป็นต้องดำเนินการโดยผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับชุมชนที่เข้าใจหลักการและแนวทางในการจัดการมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จหรืออย่างมีความหมาย มิฉะนั้น อาจประเมินสถานการณ์ไม่ถูกต้องและอาจทำให้เกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีการวางแผนให้เป็นขั้นตอน มีการประเมินปัญหาในแต่ละขั้นตอน และปรับวิธีการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบความสำเร็จ ต้องให้ความสำคัญใน 2 ส่วน คือ 1) หลักการพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลัก 4 S ประกอบด้วย Starting Early (การเริ่มต้น), Stakeholders (ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง), Sincerity (ความจริงใจ), Suitability (วิธีการที่เหมาะสม) และ 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนการวางแผน และขั้นนำไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรเตรียมการและวางแผนการให้ข้อมูล การหารือกับชุมชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของผู้เข้าร่วมหารือ ตลอดจนการคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้ที่มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

ผลการของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และทราบความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงที่ผ่านมา ตลอดจนผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบ



กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มพึงปรารถนา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการปรับปรุงแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐเจ้าของโครงการ และประชาชน ตลอดจนจนเป็นการผสมผสานประโยชน์เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกและสร้างจุดร่วมในการพัฒนาประเทศที่สมดุลตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

### บรรณานุกรม

คณางค์ คันธมจรุพจน์, กานดา ปิยจันทร์, และ สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. (กันยายน 2561). **โครงการข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง**. สืบค้น 6 มิถุนายน 2562 จาก <https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/296899>

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. (2561). **แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

### ภาพอ้างอิง

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2560). **Environmental Impact Assessment (EIA)**. สืบค้น 2 กันยายน 2562 จาก <http://e-learning.deqp.go.th/index.php/course/category-environment-management/40-course30>



# บทความที่น่าสนใจ

## การปฏิรูปประเทศด้านสังคม

เรียบเรียงโดย...จันทมร สีหาบุญลี



ที่มา: สถาบันครอบครัว. โดย สังคมครูแกน, 2562, <https://sites.google.com/site/sangkhmkrukan/>

สังคมไทยกำลังตกอยู่ในกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ภายนอกคือ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การพัฒนาทางสังคมโดยเฉพาะวิชาชีพเพื่อสังคม การร่วมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ส่วนสถานการณ์ภายในคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงวัย ประชากรไทยโดยเฉลี่ยมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายตลอดช่วงชีวิตและอยู่ในระดับต่ำส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตในวัยสูงอายุ ประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ยังเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม ระบบการคุ้มครองผู้บริโภคมีข้อจำกัด ระบบจัดการข้อมูลทางสังคมของประเทศยังเป็นลักษณะการดำเนินการจากหลายส่วน โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำข้อมูลแต่ไม่ได้บูรณาการให้เป็นฐานข้อมูลเดียวกัน การพัฒนาในระดับชุมชนมีการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องแต่ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ชุมชนจำนวนมากยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ สถานการณ์ของการลงทุนทางสังคมจากภาคส่วนต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น คนไทยส่วนใหญ่นิยมบริจาคเงินแต่ยังมีสัดส่วนการลงมือทำกิจกรรมจิตอาสาที่ค่อนข้างน้อย

จากสถานการณ์ข้างต้นเป็นที่น่าสนใจว่าแผนการปฏิรูปด้านสังคมที่จะดำเนินไปภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้มีทิศทางอย่างไร ดังนั้น การจัดทำบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการประมวลข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านสังคมให้มีการแพร่หลายมากยิ่งขึ้น เพื่อการตระหนักรู้และปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม ตลอดจนเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปด้านสังคมร่วมกัน ดังนั้น ข้อมูลเนื้อหาที่น่าสนใจจึงประกอบด้วย แนวทางการปฏิรูปตามข้อกำหนดของกฎหมาย



ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และประเด็นการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ทางสังคมที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

### 1. แนวทางการปฏิรูปตามข้อกำหนดของกฎหมาย

การปฏิรูปประเทศด้านสังคม เป็นหนึ่งใน 11 ด้านของการปฏิรูปประเทศที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวดที่ 16 บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย สามีค้ำค้ำครองคง พัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ สังคม มีความสงบสุข เป็นธรรม มีโอกาสทัดเทียม ขจัดความเหลื่อมล้ำ ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

การปฏิรูปประเทศด้านสังคม นอกจากจะเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวดที่ 16 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเชื่อมโยงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดต่าง ๆ และมาตราต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

**หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย** การได้รับสิทธิ เสรีภาพ และความคุ้มครองในระดับบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ย่อมได้รับการคุ้มครอง ตลอดจนระบุถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนด้านต่าง ๆ อาทิ การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณี การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน อาทิ มาตรา 27 มาตรา 32 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 46

**หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ** เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านสังคม การส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ การให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมให้มีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยได้รับรายได้สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ การส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน การส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อาทิ มาตรา 68 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 74 มาตรา 78

**หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น** มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ตามมาตรา 250 และมาตรา 253 กำหนดให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดเผยข้อมูลและมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

นอกจากนี้ การปฏิรูปประเทศด้านสังคมมีข้อกำหนดสำคัญเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้แก่ การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชน การกำหนดสิทธิชุมชนและการส่งเสริม การจัดสวัสดิการชุมชน การให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การสนับสนุนกิจการที่ให้บริการทางสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) พระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ก.) กฎกระทรวง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี



## 2. ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้จัดทำข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป รวมทั้งสิ้น 37 ด้าน โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปที่เป็นภาพรวมด้านสังคมในหลายด้าน อาทิ การปฏิรูปสวัสดิการสังคมที่ให้ความสำคัญกับระบบประกันสังคมถ้วนหน้า ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ระบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนพิการ คนชายขอบ สวัสดิการที่อยู่อาศัย การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และระบบกลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคม การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านสุขภาพ และด้านสังคม การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งที่มุ่งเน้นการเพิ่มสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรและทุนชุมชนสวัสดิการชุมชน และสัมมาชีพชุมชน และการปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนของระบบและกลไกการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค ระบบข้อมูลและความปลอดภัยของผู้บริโภค ระบบชดเชยความเสียหายของผู้บริโภค กลไกและมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคภาครัฐ และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 3. ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

คณะกรรมการประสานงานรวม 3 ฝ่าย (ครม. สนช. และ สปท.) พบว่า มีประเด็นข้อเสนอการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับด้านสังคม อาทิ การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสังคมที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบโครงสร้างองค์กรทางสังคมใหม่และตลาดการลงทุนทางสังคม ขณะที่กลุ่มผู้สูงอายุให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุ โดยเร่งรัดการดำเนินการตาม พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2545 การพัฒนาภาวะเปราะบางที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย การขับเคลื่อนต้นแบบงานบูรณาการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เน้นสนับสนุนศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุและการปฏิรูปเศรษฐกิจผู้สูงอายุ ทั้งการสร้างงาน/รายได้/ที่อยู่อาศัย/การพัฒนาผลิตภัณฑ์สำหรับผู้สูงอายุ ส่วนการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ชุมชน มุ่งเน้นการปฏิรูปสัมมาชีพชุมชน การเงินฐานรากและร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... และระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ขณะที่การพัฒนาระบบบริหารจัดการให้บริการทางสังคมมีการปฏิรูปทั้งโครงสร้างองค์กรภาครัฐ และการสร้างธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ โดยเน้นพัฒนาศูนย์ข้อมูลสำหรับการบริหารงานและบูรณาการข้อมูลในระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน และกำหนดช่องทางให้บริการที่เหมาะสม อีกทั้ง ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพศูนย์บริการคนพิการ และการปฏิรูประบบการเรียนรู้เพื่อสร้างคนไทยให้เป็นพลเมืองดี วินัยเด่น

## 4. ประเด็นการปฏิรูป

จากสถานการณ์และแนวโน้มทางสังคมที่ยังเป็นปัญหาสำหรับสังคมไทย การที่จะนำพาสังคมไทยไปสู่สังคมคุณภาพได้ จึงมีประเด็นที่จะต้องได้รับการปฏิรูป ดังนี้

**4.1 การปฏิรูปการออม สวัสดิการ และการลงทุนเพื่อสังคม** เป็นประเด็นสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Security) ซึ่งจะเป็นการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการพื้นฐานของรัฐ และการยกระดับรายได้ของประชาชน โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนทุกคนมีหลักประกันทางรายได้ และได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม รวมทั้งสถาบันทางสังคมสามารถแบ่งเบาภาระการลงทุนทางสังคมของรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่ สังคมคุณภาพ (Social Quality) การปฏิรูปการออม



สวัสดิการ ได้ให้ความสำคัญกับ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อเป็นหลักประกันทางสังคมแก่ผู้ที่ไม่มียุติการอื่นรองรับ 2) การสร้างระบบให้คนไทยมีบำนาญหลังพ้นวัยทำงาน 3) การพัฒนาการออมภาคบังคับ 4) การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากสวัสดิการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนี้ รวมถึงประเด็นด้านการลงทุนเพื่อสังคมที่ให้ความสำคัญกับ (1) การใช้วิสาหกิจเพื่อสังคมกับการพัฒนาสังคม (2) การสนับสนุนให้วัดช่วยเหลือกิจกรรมทางสังคมมากยิ่งขึ้น และ (3) การเสริมสร้างและพัฒนากองทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกักตุนเงินเพื่อการพัฒนาสังคม

**4.2 กลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม** การดำเนินการปฏิรูปกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคมภายใต้แนวคิด “ปฏิรูปเพื่อปลดปล่อย” อุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้คนบางกลุ่มในสังคมซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุขการเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม จนกลายเป็นผู้เสียเปรียบ ตลอดจนการสร้างโอกาสให้คนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมและเท่าเทียมกัน (Access to all Opportunity) สอดคล้องกับแนวคิดสังคมคุณภาพในมิติความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusion) ที่มุ่งช่วยเหลือให้ผู้เสียเปรียบในสังคมสามารถเข้าถึงสวัสดิการตามสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างครอบคลุม ทั้งถึง และเสมอภาค กลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม อาทิ เด็กและเยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ คนยากจน คนไร้ที่พึ่ง บุคคลไร้สถานะทางทะเบียนราษฎร ผู้พันโทฯ ผู้ติดเชื้อเอช ไอ วี (HIV) และผู้บริโศก โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการคิด รูปแบบการดำเนินงานจากการ “สงเคราะห์” มาเป็นการสร้างเสริมปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อกลุ่มเป้าหมาย “จากผู้รับเป็นผู้ผลิต” เกิดความเข้มแข็ง (Empower) ให้สามารถดูแลช่วยเหลือตนเอง ช่วยเหลือสังคม และเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ โดยการอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เชื่อมต่อกระบวนการทำงานให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ในส่วนของกลไกและกระบวนการทำงานมุ่งคำนึงถึงหลักสำคัญ 3 ประการ ดังนี้ 1) การสังคมสงเคราะห์ (Social Work) 2) การเสริมพลัง (Strengthening and Empowerment) และ 3) การจัดสวัสดิการ (Welfare) ตลอดจนการปรับทัศนคติต่อกลุ่มเป้าหมาย จากผู้รับเป็นผู้ผลิต เพื่อให้สามารถดูแลช่วยเหลือตัวเองและสังคมได้

**4.3 การจัดการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสังคม** เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้สังคมมีความเสมอภาค โดยการจัดการข้อมูลให้มีความเหมาะสม ถูกต้อง และครอบคลุมนั้น จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถทราบความต้องการของประชาชนได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปจัดทำนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งประชาชนสามารถทราบถึงข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐได้สะดวกยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม อุปสรรคทางข้อมูลด้านสังคมปัจจุบันคือ การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บข้อมูล ขาดการบูรณาการกันระหว่างข้อมูลทางด้านสังคมจากแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ ข้อมูลที่มีการจัดเก็บในปัจจุบัน เป็นข้อมูลที่อ้างอิงมาจากความต้องการของภาครัฐเป็นหลัก ไม่ได้อ้างอิงจากความต้องการใช้ข้อมูลของประชาชน ดังนั้น ประเด็นการปฏิรูปเรื่องการจัดการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสังคม จึงให้ความสำคัญกับการจัดเก็บข้อมูลทางด้านสังคมซึ่งจะต้องเป็นข้อมูลที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริงโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ เปิดเผยและเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐให้เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ รวมทั้งสร้างช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกต่อประชาชนทุกกลุ่ม ตลอดจนการสร้างฐานข้อมูลจากการจ่ายภาษี เพื่อเป็นข้อมูลหลักในการอ้างอิง เพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายภาษีและการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ



**4.4 ระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง** ชุมชนถือเป็นรากฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศ ทั้งในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบการเมืองที่เข้มแข็ง ระดับศีลธรรมในสังคม รวมถึงระบบสวัสดิการสำหรับคนทุกกลุ่ม ดังนั้น หากชุมชนมีความเข้มแข็ง จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าชุมชนจะถูกให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังปี 2540 เป็นต้นมา แต่ชุมชนยังต้องเผชิญกับอุปสรรคในเชิงโครงสร้างหลายประการ อาทิ ข้อจำกัดในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน การขาดความต่อเนื่องในการจัดระบบสวัสดิการชุมชน การขาดบูรณาการในการทำงานของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในงานพัฒนาชุมชนส่งผลให้มีชุมชนจำนวนมากที่สามารถพัฒนาเป็นชุมชนที่เข้มแข็งบนฐานของการจัดการตนเองได้อย่างมีคุณภาพ

ดังนั้น การปฏิรูปเพื่อจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน จึงจำเป็นต้องมีทั้งการปรับกระบวนการทัศนวิธีคิด และรูปแบบการทำงานให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ภายใต้ 3 เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ 1) การเพิ่มสิทธิหน้าที่ อำนาจ ทรัพยากร 2) การขจัดอุปสรรค ปกป้อง ค้ำครอง และ 3) การเพิ่มพลังความสามารถโดยพัฒนาเครื่องมือสำคัญในเรื่องการจตุตถการจัดการแบบมีส่วนร่วมและมาตรการทางกฎหมายซึ่งมีเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการ 2 ส่วน ได้แก่ การปฏิรูปเชิงระบบและกลไกและการปฏิรูปเชิงพื้นที่ โดยการปฏิรูปเชิงระบบและกลไกนั้นแบ่งออกเป็น 4 หมวดหลัก ได้แก่ (1) สิทธิและบทบาทของชุมชน (2) ทรัพยากรและทุนชุมชน (3) สวัสดิการชุมชน และ (4) เศรษฐกิจชุมชน และในส่วนของ การปฏิรูปเชิงพื้นที่ประกอบด้วย การทำงานแบบรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับประโยชน์เพื่อการพัฒนาในพื้นที่โดยคนในชุมชนร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การสร้างชุมชนเข้มแข็งทั่วทั้งประเทศ

**4.5 การมีส่วนร่วม การเรียนรู้ การรับรู้ และการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคม** การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (Social Cohesion) สมาชิกในสังคมต้องรู้จักยอมรับความแตกต่าง มีความเคารพซึ่งกันและกัน และมีความเอื้ออาทรต่อกันภายใต้สังคมแห่งความสมานฉันท์ โดยประเด็นการปฏิรูปการมีส่วนร่วมฯ ได้มุ่งเน้นการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกิจกรรมทางสังคมบนพื้นที่สร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม

ประเด็นการปฏิรูปการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ การรับรู้ และการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคม ได้ให้ความสำคัญกับ 1) การสร้างพลังจิตอาสา เพื่อสร้างจิตสำนึกส่วนรวมของประชาชนผ่านการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม 2) การสร้างพลังแผ่นดิน เพื่อพัฒนาศักยภาพและสร้างเอกภาพแก่กลุ่มอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ 3) การสร้างพลังสร้างสรรค์ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมของคนทุกวัยผ่านการสร้างพื้นที่สร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ และ 4) การสร้างพลังภูมิคุ้มกัน เพื่อให้เกิดการใช้สื่อออนไลน์อย่างสร้างสรรค์ และประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม

#### **ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านสังคม**

การปฏิรูปด้านสังคมถือเป็นการปฏิรูปประเทศที่สำคัญอีกด้านหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศทั้ง 11 ด้าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สังคมไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการปฏิรูป โดยจะต้องศึกษาถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทางสังคม ทั้งจากสังคมภายนอกและสังคมภายใน โดยเฉพาะสังคมภายในจะต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปด้านสังคม โดยส่วนนี้ถือเป็นบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอีกด้านหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องมีการศึกษา



ข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านสังคม เพื่อให้มีแนวทางในการเสนอหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ซึ่งถือเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารมีความจำเป็นจะต้องกำหนดนโยบายด้านการปฏิรูปด้านสังคมให้ชัดเจน มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการให้มีหน่วยงานภาครัฐมีเจ้าภาพนำไปขับเคลื่อนและดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องสนับสนุนงบประมาณเพื่อการปฏิรูปประเทศด้านสังคมอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง และต้องมีการสื่อสารกับสังคมทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้และพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปด้านสังคมร่วมกันในทุกระดับของสังคม โดยเริ่มต้นจากระดับปัจเจกชนไปจนถึงองค์กรระดับประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปที่กำหนดไว้ และสังคมไทยก็จะเกิดความสามัคคีมีความเป็นเอกภาพและความผาสุกของคนในชาติตามเป้าหมายที่ถูกกำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม

### บรรณานุกรม

“ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ” (6 เมษายน 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 135 ตอนที่ 24 ก หน้า 1-67.

รัฐฉัตร พุทธิวัจนศิริ (2558). *การปฏิรูปสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม*. สืบค้น 10 กันยายน 2562 จาก [tci-thaijo.org/index.php/ndsijournal/article/view/38077](http://tci-thaijo.org/index.php/ndsijournal/article/view/38077)

วิทยากร เชียงกุล. (2560). *การปฏิรูปทางสังคมคืออะไร สำคัญอย่างไร*. สืบค้น 10 กันยายน 2562 จาก [bangkokbiznews.com/blog/detail/643018](http://bangkokbiznews.com/blog/detail/643018)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถาบันขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ). (2560). *สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักการพิมพ์.

### ภาพอ้างอิง

สถาบันทางสังคม. (ม.ป.ป.). สืบค้น 23 กันยายน 2562 จาก <https://sites.google.com/site/sangkhmkhrukan/>



## รอบโลกวิจัย

### ยาสีฟันชาร์โคล ใช้มากไปจะทำลายสุขภาพฟันได้

เรียบเรียงโดย...ปิยะวรรณ ปานโต



ที่มา: 6 สรรพคุณ คุณสมบัติด้านความงามของถ่านชาร์โคล, พฤษภาคม 2560,

<https://sistacafe.com/summaries/24230-6สรรพคุณคุณสมบัติด้านความงามของถ่านชาร์โคลที่สาว ๆ อาจไม่รู้มาก่อน>

ชาร์โคล (Activated Charcoal) หรือผงคาร์บอนกัมมันต์ เป็นผงถ่านซึ่งถูกนำมาใช้ตั้งแต่ 1,550 ปีก่อนคริสตกาล โดยเริ่มจากภูมิปัญญาของคนยุคก่อน ด้วยคุณสมบัติของถ่านที่สามารถดูดซับกลิ่น จึงนำมาใช้ในการกรองน้ำดื่มและถูกนำมาใช้ในการรักษาสุขภาพช่องปากครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณ มีความเชื่อว่าผงคาร์บอนกัมมันต์จะช่วยขจัดคราบฟันและกลิ่นไม่พึงประสงค์จากโรคเหงือกอักเสบ นอกจากนี้ยังถูกนำมาปรุงอาหารโดยการใส่ถ่านลงไปพร้อมกับหุงข้าวทำให้กลิ่นหอม ส่วนประเทศไทยนำถ่านมาแปรรูปเป็นสีดำ ใช้ทำขนมเปียกปูนทำให้มีกลิ่นหอมน่ารับประทาน

ผงคาร์บอนกัมมันต์หรือผงถ่านกัมมันต์ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของคาร์บอนแต่จะต้องนำมาผ่านการสังเคราะห์ทางเคมีหรือนำไปผ่านกระบวนการความร้อนสูง ทำให้สะอาดปราศจากเชื้อโรค เพื่อเพิ่มให้มีฤทธิ์มากขึ้นจึงเป็นที่มาของคำว่า Activated Charcoal และทำให้มีความแตกต่างกับถ่านฟืนที่นำมาใช้หุงต้ม โดยลักษณะของผงถ่านกัมมันต์จะมีอนุภาคเล็ก ๆ หรือเป็นผงเม็ดเล็กจะมีรูพรุน ซึ่งมีขนาดเล็กหรือใหญ่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน โดยทั่วไปแล้วจะนำมาใช้ประโยชน์ เช่น อุตสาหกรรม



การผลิตยา อุตสาหกรรมน้ำดื่ม อุตสาหกรรมพลังงาน พอกหรือกรองอากาศในเครื่องปรับอากาศ ใช้เป็นไส้กรองของหน้ากากนิรภัยเพื่อกรองแก๊สพิษ ใช้สกัดแร่ทองคำ เป็นต้น

ทั้งนี้ ด้วยคุณสมบัติของผงถ่านกัมมันต์ทางการแพทย์จะนำมาใช้ดูดซับสารพิษบางชนิดที่เข้าสู่ร่างกายหรือการทานยาที่เกินขนาด แต่การดูดซับสารพิษนั้นไม่สามารถดูดซับได้ทั้งหมด หรือสารพิษทุกชนิด โดยสามารถดูดซับได้เพียงร้อยละ 60 เนื่องจากสารพิษบางชนิดมีกรดที่มีฤทธิ์การทำลายสูง ได้แก่ สารหนู แอลกอฮอล์ในกลุ่มเมทานอลและเอทานอล โดยได้มีการนำผงถ่านกัมมันต์นำมาใช้ผสมกับยาต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาหรือบรรเทาอาการของโรคได้ ได้แก่ ผสมในยาลดกรด ยาช่วยย่อยอาหาร ยาขับลม ซึ่งด้วยสรรพคุณของผงถ่านกัมมันต์จะไม่สามารถดูดซึมจากกระเพาะอาหารหรือลำไส้เข้าสู่ร่างกายได้

นอกเหนือจากสรรพคุณของผงถ่านกัมมันต์ดังกล่าวข้างต้น และถูกนำมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์แล้วก็ตาม แต่มีข้อห้ามข้อควรระวัง ดังนี้

1. ห้ามใช้ยาในการรักษาผู้ป่วยที่กลืนสารพิษจำพวกไซยาไนด์ กรดแก่ ต่างแก่ หรือตัวทำละลายต่าง ๆ ได้แก่ เกลือแร่ ธาตุเหล็ก แอลกอฮอล์ สารจำพวกกลีเซียม
2. ห้ามใช้กับผู้ป่วยที่มีภาวะลำไส้อุดตัน หรือมีแผลกระเพาะอาหารและลำไส้
3. ห้ามใช้ยาร่วมกับยาถ่ายที่มีน้ำตาลซอลบิทอลเป็นส่วนประกอบ
4. ควรระวังการใช้ยาหลังรับประทานอาหารภายใน 1 ชั่วโมง เพราะอาจทำให้เกิดการบีบตัวของกระเพาะอาหารและลำไส้ลดลง ทำให้การย่อยอาหารผิดปกติได้
5. อาหารบางกลุ่มจะลดประสิทธิภาพของผงถ่านกัมมันต์ เช่น นม ไอศกรีม จึงไม่ควรรับประทานร่วมกัน การใช้ยาควรอยู่ภายใต้คำแนะนำของแพทย์หรือเภสัชกร หากมีอาการผิดปกติใด ๆ ก็ตามควรหยุดยาและพบแพทย์ทันที

ปัจจุบันพบว่าผงถ่านกัมมันต์เป็นที่นิยมในวงการผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และเป็นที่น่าสนใจในกลุ่มคนรักษาสุขภาพ และถูกนำมาใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค โดยสร้างจุดขายว่าด้วยคุณสมบัติของผงถ่านกัมมันต์ที่เป็นส่วนผสมและกำลังเป็นที่นิยมอย่างมาก โดยเฉพาะการนำมาใช้เป็นส่วนประกอบของยาสีฟัน โดยอ้างสรรพคุณว่า ยาสีฟันผสมชาร์โคลช่วยให้ฟันขาวนั้นเป็นเพียงกลยุทธ์ทางการตลาดเท่านั้น แต่กลับส่งผลเพิ่มความเสียหายทำให้เกิดฟันผุและคราบดำบนฟันได้ ขณะที่องค์การอาหารและยาของสหรัฐอเมริกาได้ออกมาประกาศห้ามใช้ “ชาร์โคล” ซึ่งเป็นสารปรุงแต่งอาหาร เพราะถือว่าเป็นวัตถุเจือปนในอาหารและไม่ได้ได้รับการอนุญาตให้ใส่ลงในอาหารเพื่อการจัดจำหน่าย แต่อย่างไรก็ตาม ผงถ่านกัมมันต์ยังเป็นอีกทางเลือกหนึ่งทางธรรมชาติที่มาแทนเพอร์ออกไซด์ (Peroxide) ในการฟอกฟันขาว ผงสีดำจะช่วยดูดซึมและกำจัดคราบสิ่งสกปรกได้ จึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจกับผู้บริโภคว่า ไม่ควรใช้ทุกวันหรือใช้เดือนละครั้ง เนื่องจากผงถ่านกัมมันต์จะมีฤทธิ์กัดฟันให้ผุกร่อนได้ ที่สำคัญจำเป็นจะต้องขอคำแนะนำหรือปรึกษาทันตแพทย์ก่อนใช้ผลิตภัณฑ์ทุกชนิดที่มีส่วนผสมของผงถ่านกัมมันต์ เนื่องจากช่องปากแต่ละคนจะไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ ยังมีผลการวิจัยเกี่ยวกับยาสีฟันที่มีส่วนผสมของผงถ่านกัมมันต์ ดังนี้

ผลศึกษาจากทีมวิจัยคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ และได้ตีพิมพ์ในวารสารด้านทันตแพทยศาสตร์ British Dental Journal โดยพบหลักฐานบ่งชี้ว่า ผลิตภัณฑ์ยาสีฟันชาร์โคลที่กำลังได้รับความนิยมในปัจจุบันนั้นจะไม่มีส่วนผสมของสารฟลูออไรด์ที่ช่วยป้องกันฟันผุ และระบุว่า



ปัจจุบันยังไม่พบหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สนับสนุนการกล่าวอ้างเรื่องสรรพคุณของยาสีฟันชาร์โคลที่ช่วยให้ฟันขาวขึ้นได้

ดร.โจเซฟ กรีนเวล-โคเอน หนึ่งในทีมวิจัยจากคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ กล่าวว่า การกล่าวอ้างเรื่องสรรพคุณของสินค้ายาสีฟัน เมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ยาสีฟันชาร์โคล 50 ชนิดในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ไม่เป็นความจริงตามโฆษณาว่าต่อสู้กับเชื้อแบคทีเรียหรือเชื้อรา ช่วยฟอกฟันขาว และลดปัญหาฟันผุ

ศาสตราจารย์เดเมียน วอล์มสลีย์ ทันตแพทย์สมาคมแห่งอังกฤษ ยังกล่าวว่า “ยาสีฟันชาร์โคลไม่ใช่ยาวิเศษสำหรับผู้ที่ต้องการฟันสวยงาม อีกทั้งยังมีโทษพ่วงมาด้วย”

มูลนิธิสุขภาพช่องปาก (The Oral Health Foundation) ของอังกฤษ ได้กล่าวว่า ยาสีฟันชาร์โคลไม่ได้ช่วยให้ฟันขาวขึ้นแต่อย่างใด แต่อาจทำให้เสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพฟันที่ตามมา เพราะมีส่วนผสมที่ไม่ได้ช่วยในการป้องกันฟันผุได้ดีเพียงพอ

กล่าวโดยสรุป ชาร์โคลมีคุณสมบัติดูดซับสารพิษบางชนิดในร่างกายได้ และถูกนำมาใช้เป็นส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ผู้บริโภคจะต้องใช้หรือรับประทานอาหารที่มีส่วนผสมของชาร์โคลในปริมาณที่เหมาะสม เพราะถ้ามากเกินไปก็ไม่ส่งผลดีต่อร่างกาย โดยเฉพาะเป็นส่วนผสมของยาสีฟันเพื่อสร้างจุดขาวทำให้ฟันขาวสะอาดขึ้น แต่การใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อฟันผุและกร่อนได้

ดังนั้น การใช้ผงถ่านกัมมันต์ถึงแม้จะมีสรรพคุณที่หลากหลาย การนำมาใช้จะต้องได้รับคำแนะนำจากแพทย์เพื่อให้ร่างกายได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและเป็นการลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดอาการข้างเคียงได้ ซึ่งสุขภาพเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของตัวบุคคลอันเป็นรากฐานที่สำคัญของชีวิต และมีค่ายิ่งกว่าทรัพย์สินใด ๆ จึงจำเป็นต้องรักษาสุขภาพอนามัยให้แข็งแรง โดยจะต้องให้องค์ความรู้สร้างความรอบรู้ในข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงข้อมูลผลิตภัณฑ์ก่อนตัดสินใจเลือกใช้ผลิตภัณฑ์สุขภาพที่เหมาะสมต่อไป

#### บรรณานุกรม

ผงถ่านกัมมันต์ ชาร์โคล คืออะไร. (ม.ป.ป.). สืบค้น 21 มิถุนายน 2562 จาก

<https://www.haijai.com/3319/>

ยาสีฟันชาร์โคลปลอดภัยหรือไม่?. (8 มกราคม 2562). สืบค้น 23 มกราคม 2562 จาก

<https://today.line.me/th/pc/article/%E0%B8%A2%>

สุขภาพ: ยาสีฟันชาร์โคลไม่ช่วยให้ฟันขาวขึ้น ใช้มากเกินไปส่งผลเสียมากกว่าผลดี. (12 พฤษภาคม 2562).

สืบค้น 21 มิถุนายน 2562 จาก <https://www.nationalgeographic.com/au/animals/therapy>

กรณีศึกษา “ถ่านชาร์โคล” เทรนด์ส่วนผสมที่กำลังจะมาแรงสุด ๆ อีกครั้ง. (3 สิงหาคม 2562). สืบค้น 21

มิถุนายน 2562 จาก <https://www.smartsme.co.th/content/72820>

#### ภาพอ้างอิง

6 สรรพคุณ คุณสมบัติด้านความงามของถ่านชาร์โคล. (12 พฤษภาคม 2560). สืบค้น 23 กันยายน 2562

จาก <https://sistacafe.com/summaries/24230-6สรรพคุณคุณสมบัติด้านความงามของถ่านชาร์โคลที่สาว ๆ อาจไม่รู้มาก่อน>