



# เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 20 ฉบับที่ 228 เดือนสิงหาคม 2564



- แนะนำ “วิจัยปริทัศน์” กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
- การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม
- การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration)



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 20 ฉบับที่ 228

เดือนสิงหาคม 2564

### วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร ด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภา อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา  
สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนสามเสน เขตดุสิต  
กรุงเทพมหานคร 10300  
โทรศัพท์ 0 2242 5900 ต่อ 5761

### ที่ปรึกษา

นางอรรณพ พันธุ์เปรื่อง  
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
นายมาณิศ อินทนิม  
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ  
นางสาวอุษา โฆษิตตระกูล  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

### บรรณาธิการ

นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ

### ผู้รวบรวม

นางสาววิจิตรา ประยูรวงษ์

### กองบรรณาธิการ

นายจันทมร สีหาบุญลี  
นายสิฐสร กระแสร์สุนทร  
นางสาวปิยะวรรณ ปานโต  
นางสาววิมลรักษ์ ศานติธรรม  
นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์  
นางสาวอัญชลี จวงจันทร์  
นางสาววิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล  
นายคณาธิป ไกยชน  
นางสาวบุษิตา ไวยานนท์

### ฝ่ายจัดพิมพ์

นางสาวธณัฐดา หาเรือนศรี  
นางณัฐชานันท์ หนูทองอินทร์

### ฝ่ายเผยแพร่

นางภักดิ์ัญญา มากทองไทร  
นางสาวนวลละออง พรแก้ว



## บทบรรณาธิการ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ มีภารกิจในการสนับสนุนทุนวิจัยให้แก่หน่วยงาน สถาบันการศึกษา และนักวิชาการอิสระ และส่งเสริมให้มีการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์แก่สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ตลอดจนประชาชนผู้สนใจ โดยที่ผ่านมาได้มีการเผยแพร่ข้อมูลวิจัยทั้งในรูปแบบเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา ทั้งนี้ ในปัจจุบันกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาได้มีการจัดทำเอกสาร **วิจัยปริทัศน์ (Research Review Article)** จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และผลงานวิจัยในประเด็นที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภา ซึ่งกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปสาระสำคัญของแนวคิดองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยนำเสนอข้อมูลให้มีความกระชับและตรงประเด็น เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้อ่าน เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับนี้ ขอแนะนำเนื้อหาโดยสังเขปของวิจัยปริทัศน์เรื่องต่าง ๆ ในคอลัมน์รอบด้านงานสภา ส่วนคอลัมน์งานวิจัยและพัฒนา มี 2 เรื่อง ได้แก่ เรื่อง **การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม** เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ มาตรการแนวปฏิบัติสำหรับผู้เกี่ยวข้อง โครงสร้างพื้นฐานและระบบสนับสนุนที่จำเป็นในการปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนการทศวรรษที่สาม และเรื่อง **บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** เพื่อเสนอแนะแนวทางในการสร้างรูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258 ค (11) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนคอลัมน์บทความที่น่าสนใจ เรื่อง **การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในยุควิถีชีวิตใหม่** ได้นำเสนอสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 สำหรับบังคับใช้ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่รุนแรงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้วิถีชีวิตและการทำงานในองค์กรเปลี่ยนแปลงไป และคอลัมน์รอบโลกวิจัย เรื่อง **การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration)** กล่าวถึงการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำไปทำงานตามสัญญาจ้างในประเทศที่ให้ผลตอบแทนด้านค่าจ้างแรงงานสูงกว่า รวมถึงได้นำเสนอปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ตลอดจนผลกระทบทางบวกและทางลบต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว

กองบรรณาธิการเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้อ่านจะได้รับสาระความรู้จากบทความในคอลัมน์ต่าง ๆ ของเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับนี้



## สารบัญ

### หน้า

#### รอบด้านงานสภา

- แนะนำ “วิจัยปริทัศน์” กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ 1  
เรียบเรียงโดย วิจิตรา ประยูรวงษ์

#### งานวิจัยและพัฒนา

- การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม 9  
เรียบเรียงโดย สิริสุสร กระแสร์สุนทร
- บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย  
เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 19  
เรียบเรียงโดย ปิยะวรรณ ปานโต

#### บทความที่น่าสนใจ

- การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในยุควิถีชีวิตใหม่ 29  
เรียบเรียงโดย บุชิตา ไททยานนท์

#### รอบโลกวิจัย

- การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration) 34  
เรียบเรียงโดย วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล



## รอบด้านงานสภา

### แนะนำ “วิจัยปริทัศน์” กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ

เรียบเรียงโดย วิจิตรา ประยูรวงษ์

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัยประเด็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น และจะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยการจัดทำเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการสิทธิ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ได้แก่ เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา บทความวิจัยเพื่อออกอากาศในรายการวิจัยก้าวไกล และการจัดทำรายงานวิจัยของสำนักวิชาการ สำหรับ “วิจัยปริทัศน์” (Research Review Article) เป็นบทความวิชาการที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และผลงานทางวิชาการในเรื่อง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ โดยการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์แนวคิด องค์ความรู้ ผลงานวิจัย และผลการสัมมนาที่เกี่ยวข้องเพื่อประมวลความรู้ หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในวงสาธารณะและกิจการที่เกี่ยวข้องฝ่ายนิติบัญญัติ มีกำหนดออกเป็นรายเดือน ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ โดยเริ่มจัดทำและเผยแพร่ฉบับแรกเมื่อเดือนสิงหาคม 2563 จนถึงฉบับล่าสุด คือ ฉบับที่ 12 เดือนกรกฎาคม 2564 ในโอกาสที่วิจัยปริทัศน์ได้จัดทำและเผยแพร่ครบรอบ 1 ปี จึงขอนำเสนอเนื้อหาและรายละเอียดของแต่ละฉบับโดยสังเขป เพื่อให้ผู้ที่สนใจสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและการปฏิบัติงาน ดังนี้



#### 1. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 1 (สิงหาคม 2563)

เรื่อง สถานการณ์การออมของไทย

โดย วิมลรักษ์ ศานติธรรม, ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์,  
คณาธิป ไกยชน

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาสถานการณ์การออมของไทย โดยศึกษาวิธีการออมเงิน ปัญหาการออมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการออม โดยมีข้อเสนอแนะว่า แนวทางในการออมที่เกิดผลดีที่สุดควรมีการวางแผนการออมเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลาทั้งยามปกติและเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤต



## 2. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 2 (กันยายน 2563)

เรื่อง นวัตกรรมการบริหารจัดการน้ำ: ธนาคารน้ำใต้ดิน  
โดย ปิยะวรรณ ปานโต, อัญชลี จวงจันทร์,  
วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล

เนื้อหาโดยสังเขป: เป็นการนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับธนาคารน้ำใต้ดินซึ่งเป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการน้ำแบบครบวงจรที่มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกาได้นำไปปรับใช้จนเป็นผลสำเร็จ และประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้ครั้งแรกในภาคอีสาน โดยทำการศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการ รูปแบบและหลักการจัดทำธนาคารน้ำใต้ดิน โครงการธนาคารน้ำใต้ดินในประเทศไทย และแนวทางการพัฒนาธนาคารน้ำใต้ดิน



## 3. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 3 (ตุลาคม 2563)

เรื่อง นวัตกรรมข้าวไทย  
โดย นารัตกษณ์ ศิริวรรณ, สิริสุร กระแสร์สุนทร,  
จันทมร สีหาบุญลี, บุชิตา ไวทยานนท์

เนื้อหาโดยสังเขป: เป็นการนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมการเพิ่มมูลค่าให้กับข้าวไทย โดยศึกษาถึงนวัตกรรมการแปรรูปข้าว และทิศทางนวัตกรรมข้าวไทยในอนาคต เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งที่ส่งออกข้าว เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตข้าว ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มโอกาสในการส่งออกและนำมาซึ่งการเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ



#### 4. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 4 (พฤศจิกายน 2563)

เรื่อง การขับเคลื่อนองค์กรสู่สำนักงานสีเขียว  
โดย วิมลรักษ์ ศานติธรรม, ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์,  
คณาธิป ไกยชน

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ Green Office โดยศึกษาถึงความหมาย หลักการและเกณฑ์การประเมิน สำนักงานสีเขียว ตัวอย่างสำนักงานสีเขียวในต่างประเทศ สำนักงานสีเขียวในประเทศไทย รัฐสภา กับ Green Office ผลงานวิจัยเกี่ยวกับ Green Office ในประเทศไทย เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการทรัพยากรและการดำเนินการตามเกณฑ์ประเมินสำนักงานสีเขียว และการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานเพื่อการพัฒนาสำนักงานสีเขียวอย่างยั่งยืน



#### 5. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 5 (ธันวาคม 2563)

เรื่อง กัญชาเสรีทางการแพทย์: กรณีศึกษาการกักกัญชาในต่างประเทศ  
โดย ปิยะวรรณ ปานโต, อัญชลี จวงจันทร์,  
วิลาสินี ฉายรัตน์ตระกูล

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาการใช้และการกักกัญชา กัญชาในทางการแพทย์ของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ โดยได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงสาธารณะ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ และข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะในการจัดการ ควบคุม ติดตาม กำกับการดำเนินนโยบายกัญชาทางการแพทย์สำหรับประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ของประเทศในด้านกัญชาต่อไป

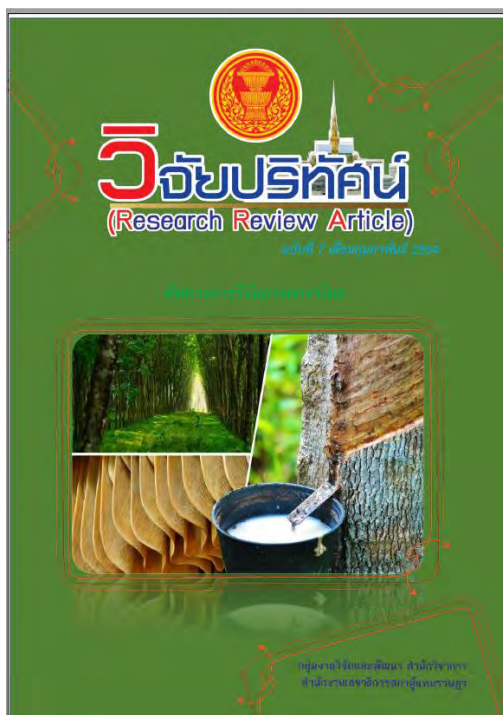


## 6. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 6 (มกราคม 2564)

เรื่อง การปรับตัวของภาคธุรกิจไทยภายใต้สถานการณ์  
โควิด 19

โดย นารีลักษณ์ ศิริวรรณ, สิริสูตร กระแสร์สุนทร,  
จันทมร สีหาบุญลี, บุษิตา ไททยานนท์

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาถึงผลกระทบของสถานการณ์โควิด 19 ต่อภาคธุรกิจ ผลการสัมมนาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการปรับตัวของภาคธุรกิจภายใต้สถานการณ์โควิด 19 ในด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าปลีกและด้านอุตสาหกรรม โดยมีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับตัวของภาคธุรกิจในภาพรวม อาทิ เชื่อมต่อบริการกับภาคการผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและเข้าถึงตลาดในอนาคต พัฒนาการผลิตให้มีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับทักษะด้านแรงงาน



## 7. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 7 (กุมภาพันธ์ 2564)

เรื่อง ทิศทางการวิจัยยางพาราไทย

โดย สิริสูตร กระแสร์สุนทร

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาการผลิต การใช้การส่งออกยางพาราไทยและสถานการณ์ราคายาง นโยบายการพัฒนาของประเทศไทย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนายางพาราไทย ทั้งระดับต้นน้ำ ระดับกลางน้ำ และระดับปลายน้ำ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย อาทิ ควรกำหนดกลไกในการควบคุมราคายางพาราที่เป็นวัตถุดิบให้มีเสถียรภาพด้วยการกำหนดพื้นที่เพาะปลูก การคาดการณ์ผลผลิต การส่งเสริมการนำไปใช้ภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น เพื่อทดแทนและลดต้นทุนสินค้าชนิดเดิม



### 8. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 8 (มิถุนายน 2564)

เรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย  
โดย วิมลรักษ์ ศานติธรรม, ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์,  
คณาธิป ไกยชน

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาความหมายและขอบเขตการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย กฎหมายและแผนการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย แนวทางการจัดสวัสดิการด้านผู้สูงอายุของต่างประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย ด้านแผนปฏิบัติการ และด้านการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม



### 9. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 9 (เมษายน 2564)

เรื่อง กฎหมายคู่ชีวิต...ความหวังของกลุ่ม LGBTQ  
โดย ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการสมรสบุคคลเพศเดียวกันของกลุ่มหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) โดยศึกษาถึงสิทธิหน้าที่ของคู่สมรสตามกฎหมายและผลกระทบจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อกลุ่มเพศทางเลือก การรับรองกฎหมายการสมรสเพศเดียวกันของต่างประเทศ ความเป็นมาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และความคิดเห็นทางวิชาการต่อร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... โดยมีข้อเสนอแนะ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านศาสนา ด้านบุตรหรือเด็กที่อยู่ในความอุปการะ ด้านสิทธิเสรีภาพและกฎหมาย และด้านศีลธรรม



## 10. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 10 (พฤษภาคม 2564)

เรื่อง การทำงานที่บ้าน (Work From Home)  
โดย จันทมร สีหาบุญลี

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาวิวัฒนาการการทำงานที่บ้าน ผลการวิจัยด้านการทำงานที่บ้าน ข้อดีและข้อจำกัดของการทำงานที่บ้าน และมีข้อเสนอแนะ อาทิ ควรมีการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องถึงระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ให้ผู้ปฏิบัติงานที่บ้านมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรมีการสื่อสารถึงความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อพนักงานผู้ปฏิบัติงานที่บ้านจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## 11. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 11 (มิถุนายน 2564)

เรื่อง โควิด 19: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการจ้างงาน  
โดย วิจิตรา ประยูรวงษ์

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาสถานการณ์แรงงาน แนวโน้มเศรษฐกิจและการจ้างงาน มาตรการบรรเทาผลกระทบของรัฐบาล มาตรการบรรเทาผลกระทบของต่างประเทศ ตลอดจนผลการสัมมนาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ รัฐบาลควรเร่งการจัดหาและกระจายวัคซีนให้กับประชาชนเพื่อให้เศรษฐกิจในประเทศกลับมาเดินหน้าได้เร็วที่สุด เร่งฟื้นฟูอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ เช่น อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และควรจัดสรรงบประมาณกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เน้นโครงการลงทุนที่สร้างรายได้ สร้างงาน ให้ผู้ว่างงานได้มีแหล่งรายได้ หลังจากที่ยบประมาณเหี่ยวหายาลิ้นสุดลง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในระหว่างรอรองานหรือหางานใหม่ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว



## 12. วิจัยปริทัศน์ ฉบับที่ 12 (กรกฎาคม 2564)

เรื่อง โอกาสและความท้าทายของสมุนไพรไทยต้านโควิด  
โดย นารีลักษณ์ ศิริวรรณ

**เนื้อหาโดยสังเขป:** เป็นการศึกษาสมุนไพรไทยกับการสร้างภูมิคุ้มกันต้านโรคโควิด 19 โดยศึกษาผลงานวิจัยสมุนไพร 4 ชนิด ได้แก่ ฟ้าทะลายโจร กระชายขาว ขมิ้นชัน และกัญชา และศึกษาสถานการณ์การใช้สมุนไพรไทย รวมถึงโอกาสในการพัฒนาสมุนไพรไทยในอนาคต โดยควรมีการส่งเสริมกระบวนการปลูกสมุนไพรตั้งต้นทั้งระบบการผลิต การศึกษาวิจัยต่อยอดสมุนไพรไทยในการรักษาโควิด 19 อย่างเป็นระบบ เพิ่มช่องทางการตลาดให้เข้าสู่ผู้บริโภคในวงกว้าง ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจากการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดทั้งในและต่างประเทศ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา ได้จัดทำบทความวิจัยปริทัศน์เผยแพร่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางเว็บไซต์หอสมุดรัฐสภา (<https://library.parliament.go.th/>) และเว็บไซต์คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ (<https://dl.parliament.go.th/>) หากท่านใดมีข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการจัดทำวิจัยปริทัศน์ฉบับต่อไป กลุ่มงานวิจัยและพัฒนามีความยินดีรับข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงบทความให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยสามารถเสนอแนะได้ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ [research2062@gmail.com](mailto:research2062@gmail.com)

### บรรณานุกรม

- จันทรม สี่หาบุญลี. (พฤษภาคม 2564). วิจัยปริทัศน์ เรื่อง การทำงานที่บ้าน (Work From Home). สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- นารีลักษณ์ ศิริวรรณ. (กรกฎาคม 2564). วิจัยปริทัศน์ เรื่อง โอกาสและความท้าทายของสมุนไพรไทยต้านโควิด. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- นารีลักษณ์ ศิริวรรณ, สิฐิสร กระแสร์สุนทร, จันทรม สี่หาบุญลี, และ บุษิตา ไวกทยานนท์. (ตุลาคม 2563). วิจัยปริทัศน์ เรื่อง นวัตกรรมข้าวไทย. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- \_\_\_\_\_. (มกราคม 2564). วิจัยปริทัศน์ เรื่อง การปรับตัวของภาคธุรกิจไทยภายใต้สถานการณ์โควิด 19. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>



- ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. (เมษายน 2564). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง กฎหมายคู่ชีวิต...ความหวังของกลุ่ม LGBTQ.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- ปิยะวรรณ ปานโต, อัญชลี จวงจันทร์, และ วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล. (กันยายน 2563). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง นวัตกรรมการบริหารจัดการน้ำ: ธนาคน้ำใต้ดิน.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- \_\_\_\_\_. (ธันวาคม 2563). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง กฎหมายเสรีทางการแพทย์: กรณีศึกษาการกำกับดูแล ในต่างประเทศ.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- วิจิตรา ประยูรวงษ์. (มิถุนายน 2564). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง โควิด 19: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการจ้างงาน.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- วิมลรักษ์ ศานติธรรม, ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์, และ คณาธิป ไกยชน. (สิงหาคม 2563). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง สถานการณ์การออมของไทย.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- \_\_\_\_\_. (พฤศจิกายน 2563). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง Green Office กับการขับเคลื่อนองค์กรสู่สำนักงานสีเขียว.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- \_\_\_\_\_. (มีนาคม 2564). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- สิริสรุ กระแสร์สุนทร. (กุมภาพันธ์ 2564). **วิจัยปริทัศน์ เรื่อง ทิศทางการวิจัยทางพาราไทย.** สืบค้น 1 สิงหาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>



## งานวิจัยและพัฒนา

### การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม

วิจัยโดย จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ  
เรียบเรียงโดย ลีธูสร กระแสร์สุนทร



ที่มา: สหกรณ์การเกษตร, โดย มติชนออนไลน์, ม.ป.ป., สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_635947/attachment/05-141](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_635947/attachment/05-141)

สถานการณ์โลกในปัจจุบันตกอยู่ในภาวะยากลำบาก อันเนื่องมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ สังคมและค่านิยมของคนในสังคม ตลอดจนทิศทางเชิงนโยบายที่ให้ความสำคัญกับ “วัตถุนิยม” และ “กำไร” จึงเป็นแรงจูงใจให้เกิดการแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสร้างความมั่งคั่งแก่เจ้าของกิจการและตอบสนองความต้องการแก่ผู้บริโภคที่มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ความยากจน ความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาติในวงกว้าง

การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบันเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม การแก้ปัญหาความยากจน ควบคู่ไปกับการยกระดับสมรรถนะการแข่งขันของประเทศ โดยคาดหวังที่จะให้ทุกส่วนฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในกำหนด ยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่นโยบายพัฒนาประเทศสู่การบรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวัง ซึ่งเป็นไปตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ที่ได้กำหนดลักษณะสำคัญของประชาคมอาเซียนไว้ 4 ประการ ได้แก่ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง



การเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันและการเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ได้อย่างสมบูรณ์

ด้วยเหตุดังกล่าวคณะผู้วิจัยซึ่งตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้ได้มาซึ่งชุดความรู้และนวัตกรรมสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสู่การบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการชุดโครงการวิจัย “การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม: The DC&F” ซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และภาคีวิจัย ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) โดยมุ่งเน้นไปที่การนำคุณค่าสหกรณ์ ในการสร้างกระบวนการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระหว่างสหกรณ์ สถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและการสร้างมูลค่าเพิ่มสำหรับผลิตภัณฑ์และบริการ โดยผลงานวิจัยได้ก่อให้เกิดเป็นนวัตกรรมต้นแบบธุรกิจเชิงสร้างสรรค์ที่นำจุดแข็งของสหกรณ์และประยุกต์เอาการจัดการโซ่คุณค่ามาใช้ในการเชื่อมโยงธุรกิจร่วมกับภาคีพันธมิตรสู่เป้าหมายร่วม ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการในรูปของศูนย์เรียนรู้มีชีวิต (Living Learning Center) จำนวน 6 แห่งในชุมชนต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ชุดความรู้และแนวปฏิบัติที่ดีแก่ผู้สนใจในสหกรณ์และชุมชน อีกทั้งการนำไปใช้เผยแพร่ในขบวนการสหกรณ์หน่วยงานรัฐในประเทศและเพื่อนบ้าน (บางประเทศ) โดยมีนักวิจัยจากสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นหน่วยกลยุทธ์ (Strategic Unit) ในการเผยแพร่แนวคิดชุดความรู้ สัมมนาสื่อเรียนรู้ คลังความรู้และทีมกลยุทธ์ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรมแก่สาธารณชน ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะสังเคราะห์ชุดความรู้ และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการสหกรณ์ ในห้วงเวลาก้าวสู่ศตวรรษที่สองของการสหกรณ์ไทย อีกทั้งการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบทิศทางเชิงยุทธศาสตร์การปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบทิศทาง การเฉลิมฉลองครบ 100 ปีการสหกรณ์ไทย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อยกระดับสมรรถนะด้านการประกอบการแก่เกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน
2. เพื่อสังเคราะห์รูปแบบและแนวทางการยกระดับมูลค่าเพิ่มในสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกรรายย่อย กรณีข้าวอินทรีย์ และผักอินทรีย์
3. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ มาตรการ แนวทางการปฏิบัติ โครงสร้างพื้นฐาน และระบบสนับสนุนที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์สู่ศตวรรษที่สองภายใต้กระบวนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ มาตรการ แนวปฏิบัติสำหรับผู้เกี่ยวข้อง โครงสร้างพื้นฐานและระบบสนับสนุนที่จำเป็นในการปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ มาตรการ แนวปฏิบัติสำหรับผู้เกี่ยวข้อง โครงสร้างพื้นฐานและระบบสนับสนุนที่จำเป็นในการปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์

### วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยภายใต้ชุดโครงการ “การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม” ภายใต้กรอบเวลา 2 ปี ระหว่างเดือนเมษายน 2558–กุมภาพันธ์ 2560 มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อต่อ



ยอนำชุดความรู้และนวัตกรรมของชุดโครงการวิจัยฯ ไปใช้ในการขับเคลื่อนการวิจัยในรูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มวิจัย 1) กลุ่มวิจัยการพัฒนาระบบส่งเสริมการเรียนรู้ 2) กลุ่มวิจัยการยกระดับมูลค่าเพิ่มสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกรรายย่อย 3) กลุ่มวิจัยเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์

ชุดความรู้และนวัตกรรมที่นำมาประยุกต์ในการวิจัยในครั้งนี้ 1) กรอบแนวคิดการพัฒนาโซ่คุณค่าเพื่อการยกระดับมูลค่าเพิ่มโดยประยุกต์จากแนวคิด Stan Shih's Smiling Curve 2) กรอบคิดการพัฒนาหลักสูตรเรียนรู้เพื่อเพิ่มสมรรถนะใน 3 มิติ 3) กรอบการพัฒนาระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม (Value Network and Fair Trade: VN&F Platform) 4) กรอบคิดและกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาธุรกิจฐานสังคม (Social Economy Enterprise Strategy: SEE Strategy) 5) ชุดความรู้การพัฒนาตัวแบบธุรกิจในการขับเคลื่อนการค้าที่เป็นธรรมและนวัตกรรมตัวแบบธุรกิจที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี 6) การวิเคราะห์โซ่คุณค่า (Value Chain Analysis) 7) การวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อวางแนวทางเชิงกลยุทธ์โดยวิธีการ SWOT Analysis

การวิจัยมีวิธีดำเนินการที่สำคัญ 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การออกแบบระบบการวิจัย วิธีการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดทำรายงานวิจัยของชุดโครงการ

2. การบริหารจัดการงานวิจัยใน 3 กลุ่มการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยโครงการวิจัยจำนวน 7 โครงการ ที่มีทีมกลยุทธ์ เป็นตัวจักรในการสนับสนุนการขับเคลื่อนการวิจัยของโครงการวิจัยต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การให้คำแนะนำ การประสานงานภาคีในพื้นที่การวิจัยเพื่อการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายธุรกิจ ตลอดจนการติดตามการวิจัย การสนับสนุนการจัดเวทีถอดบทเรียนและแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน ควบคู่ไปกับการพัฒนาคลังข้อมูล ศูนย์เรียนรู้ และสื่อสร้างสรรค์ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการวิจัย

3. การผนึกกำลังระหว่างทีมกลยุทธ์ ทีมวิจัยโครงการต่าง ๆ ภาคีและผู้ทรงคุณวุฒิในการเผยแพร่ชุดความรู้/นวัตกรรม กรอบแนวคิดการปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ ผ่านกลไกการจัดเวที shared vision แก่กลุ่มเป้าหมายทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนในระหว่างช่วงเวลาการวิจัย เพื่อสร้างแนวร่วมการขับเคลื่อนกระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูปการเกษตรและการสหกรณ์ อีกทั้งการประสานงานภาคีทั้งในประเทศและต่างประเทศในการเชื่อมโยงธุรกิจชุมชนและสินค้าชุมชนสู่สากลในแนวทางการค้าเป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจัยสภาพแวดล้อมเพื่อกำหนดแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้ (SWOT Matrix Analysis) และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่และการปฏิรูปสหกรณ์สู่ศตวรรษที่ 2

5. การสังเคราะห์และจัดทำรายงานวิจัยในภาพใหญ่ของชุดโครงการฯ การสังเคราะห์และนำเสนอกรอบแนวทางการพัฒนาระบบส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ เพื่อยกระดับสมรรถนะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (smart farmers smart entrepreneurs smart teachers smart officers) การสังเคราะห์และนำเสนอกรอบแนวทางยุทธศาสตร์การยกระดับมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร (กรณีข้าวอินทรีย์ ผักอินทรีย์) การสังเคราะห์และนำเสนอกรอบแนวทางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนตัวแบบธุรกิจแนวใหม่ เพื่อเป็นกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและสหกรณ์



6. การจัดทำเอกสารเผยแพร่ผลงานวิจัยในรูปแบบ สื่อสร้างสรรค์ เอกสารแผนแม่บทการปฏิรูป การเกษตรภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ เอกสารเผยแพร่กรอบแนวทางการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์สู่ศตวรรษที่ 2 ชุดความรู้ตัวแบบธุรกิจ ตัวแบบหลักสูตรเรียนรู้ และจากการวิจัยต่าง ๆ

## ผลการวิจัย

1. กรอบแนวทางการพัฒนาระบบส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะ 3 มิติ (The DC&F Capacity Building Planform) ประกอบด้วยการดำเนินการ 3 ระยะ

**ระยะแรก:** มีการดำเนินการที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1: กำหนดนโยบายแผนการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อยกระดับสมรรถนะขององค์กร/ หน่วยงานที่เชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานและกรอบสมรรถนะของกลุ่มบุคลากรต่าง ๆ และการก้าวสู่ การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

ขั้นตอนที่ 2: วางระบบพัฒนาบุคลากร ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งงาน การมอบหมายงาน ตามกรอบภารกิจ การส่งเสริมและพัฒนาและการติดตามประเมินผล

ขั้นตอนที่ 3: สร้างกลไกการส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์กรทั้งรูปแบบการสัมมนา ฝึกอบรม ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการเข้าถึงความรู้/นวัตกรรมและการฝึกทักษะจากการปฏิบัติจริง เช่น การดำเนินการ Project Board Learning เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4: สร้างภาคีพันธมิตรกับสถาบันการศึกษา หน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะทาง/ ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพัฒนารอบสภาระการเรียนรู้ หลักสูตรฝึกอบรม ระบบส่งเสริมการเรียนรู้และการติดตาม ประเมินผล

ขั้นตอนที่ 5: พัฒนาบุคลากรเพื่อยกระดับสมรรถนะ ใน 3 มิติ ได้แก่ การปรับทัศนคติ การปรับวิธีคิด การเพิ่มพูนความรู้ทักษะที่เกี่ยวข้อง

**ระยะที่สอง:** ในระยะปานกลาง

องค์กรมีระบบส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อยกระดับความสามารถแก่บุคลากรตามกรอบสมรรถนะ แก่บุคลากร การก้าวสู่ตำแหน่งเพื่อขับเคลื่อนภารกิจที่ได้มอบหมาย ในขณะที่เดียวกันก็จะมีทุนความรู้และ นวัตกรรมที่เกิดจากภารกิจขององค์กร มีการถ่ายโอนความรู้ระหว่างบุคลากรและพัฒนาสู่การเป็นองค์กร แห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

**ระยะที่สาม:** ในระยะยาว

การสร้างเครือข่ายกับภาคี กลายเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Learning Community) ทำหน้าที่เป็นกลไกการถ่ายโอนความรู้สู่ชุมชนและสาธารณะต่อไป

2. กรอบแนวทางการพัฒนาโซ่คุณค่าเพื่อการสร้างมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์: The Value Chain Development Platform: VCD Platform) ประกอบด้วยการดำเนินการ 9 ขั้นตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้



ขั้นตอนที่หนึ่ง: การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการพัฒนาโซ่คุณค่า อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น เป็นความต้องการของเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรเองหรืออาจเป็นไปภายใต้โครงการพัฒนาของหน่วยงานรัฐ

ขั้นตอนที่สอง: เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์โดยใช้ Value Chain Analysis ที่มีผลลัพธ์สำคัญ คือ ข้อจำกัดและโอกาสทางธุรกิจ

ขั้นตอนที่สาม: การกำหนดแนวคิดธุรกิจ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมในการดำเนินธุรกิจ

ขั้นตอนที่สี่: การกำหนดแนวทางเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาโซ่คุณค่าเพื่อการยกระดับมูลค่าเพิ่ม โดยมีประเด็นที่นำมาพิจารณาว่าจะใช้แนวทางกลยุทธ์อะไรใน 4 แนวทางกลยุทธ์ ได้แก่

- การยกระดับตัวผลิตภัณฑ์ (Product Upgrading)
- การยกระดับกระบวนการผลิต (Process Upgrading)
- การยกระดับสถานะในโซ่คุณค่า (Function Upgrading)
- การขยายธุรกิจไปร่วมกับโซ่คุณค่าอื่นเพื่อเพิ่มโอกาสการตลาด (Chain Upgrading)

ขั้นตอนที่ห้า: การกำหนดตลาดเป้าหมายและกลยุทธ์การตลาดโดยมีประเด็นที่นำมาพิจารณาที่สำคัญ ได้แก่

- การกำหนดตลาดเป้าหมาย (End Market) ราคาค่าที่เป็นเป้าหมายหลักคือใคร ลูกค้าต้องการผลิตภัณฑ์อะไร และอะไรคือเป้าหมายการตลาด
- ทำอย่างไรจึงจะนำผลิตภัณฑ์ไปส่งมอบแก่ลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจและเป็นไปตามเป้าหมายการตลาด

ขั้นตอนที่หก: การออกแบบระบบธุรกิจภายใต้โซ่คุณค่า ซึ่งจะพิจารณาในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

- กิจกรรมภายใต้โซ่คุณค่า
- โครงสร้างและองค์ประกอบของภาคีพันธมิตรธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้โซ่คุณค่าผลิตภัณฑ์
- ระบบการเชื่อมโยงภาคีพันธมิตรธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโซ่คุณค่า โดยระบุว่าใครทำอะไร อย่างไร เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม (Mutual Benefit)

ขั้นตอนที่เจ็ด: การจัดทำแผนธุรกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

แนวคิดธุรกิจการวิเคราะห์สถานการณ์ แผนการตลาด แผนการพัฒนาผลิตภัณฑ์/บริการ ความเสี่ยงและแผนรองรับความเสี่ยง และแผนการเงิน

ขั้นตอนที่แปด: การดำเนินธุรกิจภายใต้โซ่คุณค่าเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วม

การดำเนินธุรกิจภายใต้โซ่คุณค่าเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดการความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างภาคีพันธมิตรธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อการยกระดับมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์/บริการและการบรรลุเป้าหมายร่วม



ขั้นตอนที่เก้า: การติดตามประเมินผลและข้อมูลป้อนกลับ

การติดตามประเมินผลเป็นไปเพื่อการเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับแผนที่วางไว้ว่า มีความสำเร็จหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีการรายงานเป็นข้อมูลป้อนกลับเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป

**3. กลุ่มธุรกิจเชิงคุณค่าสามพราน** เป็นผลลัพธ์จากการพัฒนาตามกรอบแนวทางการพัฒนา โฆษณา เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์ (VCD Platform) โดยเป็นไปภายใต้วิสัยทัศน์ “ภาคีทุกคนต้องเข้าใจ และเข้าถึงเกษตรกรอินทรีย์ โดยมีสวนสามพรานเป็นเสาหลักในการให้ความรู้และปัญญาไปสู่ความกินดีอยู่ดีมีสุข ถ้วนหน้า” โดยได้ประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาโฆษณาเพื่อยกระดับมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์มาใช้ในการเชื่อมโยง พันธมิตรธุรกิจ เพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์มาตรฐานเกษตรกรอินทรีย์เพื่อจำหน่ายสู่ผู้บริโภคที่เป็นตลาดเป้าหมาย องค์ประกอบของภาคีพันธมิตรภายใต้โฆษณาพัฒนาโฆษณาคู่ค้าของเกษตรกรอินทรีย์ของกลุ่มธุรกิจเชิงคุณค่าสามพราน โดยผลลัพธ์การพัฒนาโฆษณาคู่ค้าของเกษตรกรอินทรีย์ของกลุ่มธุรกิจเชิงคุณค่าสามพราน ซึ่งให้เห็นรูปแบบของการเสริมพลังระหว่างภาคี หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และประชาชน ในการพัฒนาโฆษณาเพื่อยกระดับมูลค่าเพิ่ม โดยใช้ปณิธานและเป้าหมายร่วมในการแก้ปัญหาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง

**4. กลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนข้าวสังข์ธรรมอำนาจเจริญ** ผลลัพธ์การวิจัยได้นำมาซึ่งกลุ่ม เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนข้าวสังข์ธรรมอำนาจเจริญเป็นไปภายใต้วิสัยทัศน์ร่วม “มุ่งสร้างเครือข่ายคุณค่าเพื่อ ยกระดับมูลค่าเพิ่มข้าวอินทรีย์สู่สากล” โดยกระบวนการวิจัยที่ดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนา โฆษณาเพื่อยกระดับมูลค่าเพิ่มของ Stanshi's smiling Curve ที่ได้นำมาประยุกต์ใช้ โดยมีทีมกลยุทธ์ของ ชุดโครงการฯ เข้าไปช่วยสนับสนุนในการเชื่อมโยงภาคีพันธมิตรธุรกิจภายใต้โฆษณาพัฒนา โดยระบบธุรกิจข้าว สังข์ธรรมของกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนข้าวสังข์ธรรม ซึ่งมีตลาดเป้าหมาย (Target Market) เป็นเครือข่าย ผู้บริโภค (โรงแรม ศูนย์ประชุม ภัตตาคาร และผู้ประกอบการ) ที่มีแผนการสั่งซื้อตามชนิดของผลิตภัณฑ์โดย เครือข่ายเกษตรกรมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างวิสาหกิจชุมชน 16 แห่ง ที่เข้าร่วม เครือข่ายที่สำคัญ ได้แก่ การวางระบบจัดซื้อ (POS) ของฝ่ายจัดซื้อของกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนข้าวสังข์ธรรม ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการผลิต แผนสต็อกสินค้า แผนการตลาด แผนการขนส่ง ส่งมอบสินค้า เก็บเงิน และ ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุง ซึ่งดำเนินการโดยใช้กลไกการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนา ระบบธุรกิจดังกล่าว ซึ่งแนวทางการดำเนินการภายใต้ Business Model ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของ Demand Driven Supply Network ซึ่งจะก่อให้เกิดการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การยกระดับสมรรถนะด้านการ ประกอบการของชาวนาและการพัฒนาระบบการค้าที่เป็นธรรมในที่สุด

**5. ข้อเสนอเชิงนโยบายและกรอบทิศทางเชิงยุทธศาสตร์การปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนการ ทศวรรษใหม่** ทีมกลยุทธ์ของชุดโครงการฯ ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้องในการประชุม เชิงปฏิบัติการและเวทีประชุมสนทนากลุ่มเป้าหมายทั้งสิ้น 2 ครั้ง จึงได้จัดทำข้อเสนอสำหรับกรอบทิศทาง เชิงยุทธศาสตร์การปฏิรูปการเกษตรภายใต้กระบวนการทศวรรษใหม่ ในห้วงเวลา 1 ทศวรรษ (2559–2568) ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์หลัก 5 ประการ แนวทางเชิงกลยุทธ์ทั้งสิ้น 25 แนวทาง



**ยุทธศาสตร์ที่ 1: สร้างระบบส่งเสริมสมรรถนะเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้อง  
แนวทางเชิงยุทธศาสตร์:**

1. การวิจัยและพัฒนา ประเด็นสาระการเรียนรู้สำหรับหลักสูตรการเรียนรู้ในกลุ่มเป้าหมายเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้อง
2. การพัฒนาระบบและกลไกส่งเสริมสมรรถนะเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้อง
3. การดำเนินการระบบส่งเสริมสมรรถนะผ่านภาคีเครือข่ายสถาบัน/องค์กร เพื่อการเข้าถึงและเพิ่มพูนสมรรถนะ
4. การดำเนินการศูนย์เรียนรู้ชุมชน เพื่อเปิดโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิต

**ยุทธศาสตร์ที่ 2: วางกระบวนการทัศน์ใหม่ในการปฏิรูปการเกษตรเชิงระบบมองความเป็น  
องค์รวม**

**แนวทางเชิงยุทธศาสตร์:**

1. การวิจัยและพัฒนาเพื่อออกแบบตัวแบบธุรกิจเชิงสร้างสรรค์ที่มีการจัดการโซ่อุปทานในธุรกิจในการยกระดับมูลค่าเพิ่มธุรกิจการเกษตร
2. การจัดทำ Feasibility Study สำหรับโครงการลงทุนและการจัดทำแผนธุรกิจระบบธุรกิจการเกษตรแนวใหม่
3. การจัดการความรู้ผู้เกี่ยวข้องทั้งเกษตรกร สถาบันเกษตรกรเพื่อสร้างความเข้าใจในตัวแบบธุรกิจและสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วน

**ยุทธศาสตร์ที่ 3: วางกรอบโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการปฏิรูป  
การเกษตร**

**แนวทางเชิงยุทธศาสตร์:**

1. วางกรอบการปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อตกลงที่เอื้อต่อการปฏิรูปการเกษตร
2. วางกรอบการจัดตั้งและดำเนินงานกองทุนเพื่อการปฏิรูปการเกษตรที่เชื่อมโยงกับสถาบันการเงินที่เป็นแหล่งสินเชื่อการเกษตรให้รองรับนโยบายตามกรอบการปฏิรูปการเกษตร
3. วางกรอบการพัฒนาระบบสารสนเทศที่เอื้อต่อการตัดสินใจด้านธุรกิจการเกษตรตามกรอบการปฏิรูปการเกษตร
4. วางกรอบการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่สอดคล้องกับกรอบการปฏิรูปการเกษตร
5. วางกรอบการส่งเสริมมาตรฐานการผลิต และการรับรองมาตรฐานการผลิต
6. วางกรอบการส่งเสริมระบบการจัดการและจัดสรรปัจจัยการผลิตให้สอดคล้องกับกรอบการปฏิรูปการเกษตร ลดช่องว่าง ข้อจำกัด ในการเข้าถึงของเกษตรกร/สถาบันเกษตรกร
7. วางกรอบการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ที่เอื้อต่อการปฏิรูปการเกษตร



8. วางกรอบการประกันภัยพืชผลเกษตร
9. วางกรอบการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่งเสริมการเกษตร
10. วางกรอบการพัฒนาระบบชลประทานการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรตามกรอบการปฏิรูปการเกษตร
11. วางกรอบแนวทางการจัดสวัสดิการแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม
12. วางกรอบแนวทางการส่งเสริมการรวมกลุ่ม และจัดตั้งสถาบันเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน SMEs ด้านอาหารที่สอดคล้องกับกรอบแนวทางการปฏิรูปการเกษตร

**ยุทธศาสตร์ที่ 4: วางกรอบการบูรณาการภารกิจหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการเกษตรเพื่อลดช่องว่าง/ข้อจำกัดและเอื้อต่อการพัฒนาระบบธุรกิจการเกษตรแนวใหม่**

**แนวทางเชิงยุทธศาสตร์:**

1. ออกแบบระบบ/กลไกการส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานรัฐที่พึงประสงค์ตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการเกษตรแนวใหม่
2. ปฏิรูปโครงสร้างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและกรอบภารกิจใหม่ให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางการปฏิรูปการเกษตร
3. ถ่ายโอนภารกิจให้สถาบันเกษตรกร/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/สถาบันเกษตรกร/สหกรณ์
4. ปฏิรูปตัวชี้วัดการปฏิบัติภารกิจของหน่วยราชการให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางการปฏิรูปการเกษตร
5. ปฏิรูประบบงบประมาณของส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางการปฏิรูปการเกษตร
6. จัดให้มีกลไก Steering Committee ในการทำหน้าที่บริหารนโยบายให้เกิดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

**ยุทธศาสตร์ที่ 5: วางกรอบแนวทางขับเคลื่อนการปฏิรูปการเกษตรไทยในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน: Logical Framework**

**แนวทางเชิงกลยุทธ์:**

1. ประกาศเป็นทศวรรษแห่งการปฏิรูปการเกษตรแนวใหม่ (พ.ศ. 2559–2568)
2. ใช้กลไก Steering Committee ในการติดตาม กำกับ แนะนำในการขับเคลื่อนแนวปฏิบัติตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการเกษตรแนวใหม่และให้ข้อมูลป้อนกลับรัฐบาล
3. ส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนตัวแบบธุรกิจการเกษตรแนวใหม่ จำแนกตามพืช/ปศุสัตว์ตามกรอบแนวทางการปฏิรูปฯ
4. การใช้กลไกสถาบัน หน่วยเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการให้คำปรึกษาแนะนำการขับเคลื่อนตัวแบบธุรกิจการเกษตรสู่ความสำเร็จ



## ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญดังนี้

1. สนับสนุนให้มีการขยายผลนำชุดความรู้ตามกรอบการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะด้านการประกอบการในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Capacity Building Framework) ไปใช้ในการสร้างพื้นที่เรียนรู้ที่สามารถเข้าถึงและสร้างความเข้าใจแก่เกษตรกรเพื่อการปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิถีคิด และวิถีการประกอบอาชีพในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน
2. สนับสนุนการวิจัยในรูปแบบของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรมีการพัฒนาโซ่คุณค่าเพื่อการยกระดับมูลค่าเพิ่มแก่ผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรตามกรอบการพัฒนาโซ่คุณค่า (The Value Chain Development Framework) เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการทำธุรกิจของสถาบันเกษตรกรในแนวทางการพึ่งพาตนเองและมีการใช้นวัตกรรม
3. เผยแพร่ตัวแบบธุรกิจที่มีแนวปฏิบัติที่ดีในการพัฒนาโซ่คุณค่าที่เป็นไปในรูปแบบของธุรกิจแบบมีส่วนร่วมระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการ เพื่อเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชนและสนับสนุนให้ดำเนินการเปิดพื้นที่เรียนรู้เพื่อถ่ายโอนความรู้สู่สาธารณะ เพื่อให้คนในชุมชนและผู้สนใจเกิดความตระหนักเห็นความสำคัญและมีการขยายผลนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาก่อให้เกิดความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงยั่งยืน

## ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

จากผลการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ส่งเสริมและพัฒนาให้กับกลุ่มธุรกิจเชิงคุณค่าสามพรานและกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนข้าวสังข์ธรรมอำนาจเจริญได้รวมกลุ่มเกษตรกรเข้าด้วยกัน มีการพัฒนาและเพิ่มคุณค่าผลผลิตทางการเกษตรจนประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งนอกจากวิธีการดังกล่าวแล้ว ภาครัฐอาจช่วยเหลือชาวนาและเกษตรกรอื่นได้ด้วยการเร่งขับเคลื่อนโครงการความร่วมมือแบบไตรภาคี โดยมุ่งส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรในรูปแบบคอนแทร็กฟาร์มมิ่ง (Contract Farming) โดยผลักดันให้เกษตรกรกับภาคเอกชนร่วมลงนามทำสัญญาซื้อขายผลผลิตล่วงหน้าแบบประกันราคาซื้อขายขั้นต่ำ ทำให้เกษตรกรไม่ต้องหาตลาดเอง จึงถือเป็นช่องทางที่ช่วยลดอัตราเสี่ยงด้านการตลาดและช่วยลดปัญหาสินค้าราคาตกต่ำได้ดีมาก นอกจากนี้ ภาครัฐอาจกำหนดทิศทางการพัฒนาโครงการความร่วมมือไตรภาคี โดยมุ่งส่งเสริมให้เกษตรกรพึ่งพาตนเอง โดยเริ่มจากการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและปรับปรุงเทคนิคบริหารจัดการแบบผสมผสานตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เน้นให้จัดกระบวนการผลิตที่ช่วยลดต้นทุน พร้อมส่งเสริมการพึ่งพาตลาด โดยเฉพาะกลุ่มที่ผลิตเพื่อการจำหน่ายได้ใช้รูปแบบการตลาดนำการผลิต เน้นให้สมาชิกผลิตสินค้าที่มีคุณภาพได้มาตรฐานและตรงตามความต้องการของตลาด อีกทั้งควรสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้า เช่น การวิจัยที่นำเสนอวิธีแปรรูปข้าวเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่า ได้แก่ การแปรรูปข้าวเป็นโจ๊ก ข้าววิตามิน เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพจากข้าว เต้าฮวยข้าวกล้องงอก และลอดช่องข้าวกล้องงอก

นอกจากนี้ ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของรายงานวิจัยที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น จะเป็นข้อมูลความรู้ที่มีประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของบุคลากรในวงงานรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปได้



### บรรณานุกรม

เกศรินทร์ เพ็ชรรัตน์ และคณะ. (2556). การประยุกต์ใช้ข้าวกล้องงอกในผลิตภัณฑ์ขนมหวาน. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2562 จาก <https://repository.rmutp.ac.th/bitstream/handle/123456789/939/HEC-54-24.pdf?sequence=1>

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ. (2561). การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).

จุฑามาศ ธีระสาโรช, และ เฉลิมพล ถนอมวงศ์. (2558). การผลิตเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพจากข้าวหอมมะลิ. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2562 จาก [http://scijournal.kku.ac.th/files/Vol\\_43\\_No\\_3\\_P\\_395-402.pdf](http://scijournal.kku.ac.th/files/Vol_43_No_3_P_395-402.pdf).

เนตรชนก คงทน และคณะ. (2558). การสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ชุมชนประเภทข้าวหอมมะลิผ่าน การสื่อสารการตลาดสู่ตลาดอาเซียน. นครราชสีมา: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. (ม.ป.ป.) แก้ปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาด-ราคาตกต่ำ ด้วยความร่วมมือไตรภาคี. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2562 จาก [http://www.acfs.go.th/read\\_news.php?id=4298&ntype=09](http://www.acfs.go.th/read_news.php?id=4298&ntype=09).

### ภาพอ้างอิง

สหกรณ์การเกษตร. (ม.ป.ป.). มติชนออนไลน์. สืบค้น 22 มิถุนายน 2564 จาก [https://www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_635947/attachment/05-141](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_635947/attachment/05-141)



## งานวิจัยและพัฒนา

### บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วิจัยโดย สุรพล ศรีวิทยา

เรียบเรียงโดย ปิยะวรรณ ปานโต



ที่มา: รัฐธรรมนูญมาตรา 77 กติกาว่าด้วยกติกากฎหมาย และคนที่ไม่ต้องเล่นตามนั้นก็ได้, โดย กล้า สมุทรานิช, 15 สิงหาคม 2561  
สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_1084129](https://www.matichon.co.th/columnists/news_1084129)

การนำหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมายใหม่และหลังการออกกฎหมาย รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้ไปประยุกต์ใช้นั้น นอกจากมีผลดีต่อภาพลักษณ์การเป็น “รัฐสภาที่ดี” และ “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ยังสนับสนุนการปกครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม การกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายหรือออกกฎหมายเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น ถือเป็นหลักการใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตที่เคยมีมาในประเทศไทย ซึ่งได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง



ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

นอกจากนี้ ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย กำหนดให้ “(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น อีกทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ” อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และมาตรา 258 จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะพยายามทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่จะออกมาในอนาคต เป็นกฎหมายที่ดี (Good Law) มีคุณภาพ โดยไม่ใช่อุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชนและการประกอบกิจการของธุรกิจเอกชน ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งอาจต้องมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายหากมีการเสนอร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งกลไกการประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ด้วย

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมาย และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วนั้น เป็นไปเพื่อพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของรัฐ เพื่อสร้างความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายฉบับต่าง ๆ ของรัฐให้มีคุณภาพเมื่อเทียบกับสิ่งที่จะได้รับหรือเสียไปจากการมีกฎหมาย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรากฎหมาย และเพื่อสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายที่ตราขึ้นได้ผ่านการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้านที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว ซึ่งหลักการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จึงมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่มากเกินไป ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ บทบัญญัติท้องถิ่น รวมแล้วมากกว่าหนึ่งแสนฉบับ ส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญหลายด้าน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ต้องกระทำก่อนที่จะมีการตรากฎหมายและต้องทำทุกขั้นตอน ขณะเดียวกันอาจจะต้องกระทำหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว โดยการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลา และอาจต้องมีการทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกรณีที่มีการเสนอร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย และวิธีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้

โดยหลักการแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการประกาศใช้แล้ว รัฐสภาในฐานะองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยในการตรากฎหมาย จำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญคือเป็นองค์กรกลางในการดำเนินการสร้างและพัฒนากลไกวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมาย



ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ในหมวด 6 การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้การที่รัฐจะตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วนั้น จะต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาอย่างดีแล้ว ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาและการปฏิรูปประเทศในทุกด้าน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้อง ดำเนินการวิจัยว่ารัฐสภาจะเข้ามามีบทบาทหลักในการสร้างและพัฒนากลไกการวิเคราะห์ผลกระทบของ กฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้ทุกหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ใช้เป็นบรรทัดฐานและมาตรฐาน เดียวกันได้อย่างไร และจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ รายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็น ผู้ประเมินและผู้ตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นที่น่าเชื่อถือได้ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาสร้างกลไกการจัดทำรายงาน ประเมินผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่มีมาตรฐาน คุณภาพอันเป็นที่เชื่อถือได้ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องนี้อาจเกิดความล่าช้าในกระบวนการตรากฎหมาย ของรัฐสภาต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาประวัติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในต่างประเทศและประเทศไทย
2. ศึกษาเปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกลุ่มประเทศและ นอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กับประเทศไทย
3. วิเคราะห์แนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) พร้อมกับการ ศึกษาศักยภาพการดำเนินงานที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานตามมาตรา 77 ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
4. วิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วน ที่เป็นของรัฐสภาเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง
5. เสนอแนะแนวทางพัฒนาในการสร้างรูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็น ของรัฐสภาที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

### ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัย เอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ของประเทศไทย และต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกองค์การ OECD ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และประชาคม



อาเซียน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี โปแลนด์ ออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย และศึกษาจากเอกสารรายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง โดยมีประชากรเป้าหมายและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 35 คน โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อดีตสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้แทน เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 77 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2. กลุ่มบุคคลฝ่ายบริหารของรัฐบาลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน

3. กลุ่มบุคคลฝ่ายตุลาการของศาล จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลชำนาญพิเศษ และสำนักงานศาลปกครอง

4. กลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชนจากหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

5. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) รวมทั้งการประชุมสัมมนาวิชาการระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการวิจัยตามกระบวนการและขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูล และทำการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) รวมทั้งสิ้น 5 กลุ่ม และนำข้อมูลทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัยพร้อมนำเสนอในภาพรวม ดังนี้

## 1. ประวัติพัฒนาการกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาต่างประเทศ

องค์การ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) เป็นองค์การความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักทำคลอดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีการพัฒนาปรับปรุงกรอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของกระบวนการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศสมาชิก OECD และสหภาพยุโรป (EU) ดังนั้น OECD จึงได้รับรองและพัฒนาพิมพ์เขียว (blueprints) ที่เป็นต้นแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Models) ให้ประเทศสมาชิกใช้พัฒนาทั่วโลก (RIA) ให้เป็นสถาบันที่เชื่อถือได้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ประเทศสมาชิกได้ใช้กลไก (RIA) เพื่อกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทพัฒนากฎหมายที่ดี (better regulation) และรัฐสภามีบทบาทในการพัฒนาการตรากฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี (better legislation) ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายรวมทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จในที่สุด ซึ่งประเทศที่ไม่เป็นสมาชิก OECD โดยเฉพาะประเทศไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐบาลและรัฐสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทยได้



## 2. บทบาทรัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD และ European Union (EU) ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

องค์การ OECD ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโลก (RIA) ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้โดยส่งเสริมให้รัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และสหภาพยุโรปมีบทบาทในการนำกลไก (RIA) ไปใช้พัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ลดภาระของการบริหารกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้นโยบายและกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเพณีการปกครองและการบริหารประเทศของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงแตกต่างกันในกระบวนการพัฒนาโลก RIA ให้เป็นสถาบัน (Institutionalization process of RIA) ที่เป็นอิสระ น่าเชื่อถือ และมีความโปร่งใสที่แตกต่างกัน คือ

1) บทบาทรัฐสภาในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย คณะรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายด้านกฎหมายและธรรมาภิบาลขององค์กร OECD ได้มีมติที่ชัดเจน กล่าวคือ “การประกันคุณภาพที่แน่นอนของโครงสร้างกฎหมายเป็นบทบาทที่มีพลังพลวัตและถาวรของรัฐบาลและรัฐสภา” รัฐสภาในฐานะสถาบันการเมืองจึงถือเป็นโอกาสในการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายและควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย กลไกของรัฐสภาที่นำมาใช้เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้นแตกต่างกันไปตามบริบทรัฐสภาของแต่ละประเทศสมาชิก OECD

## 3. ตารางเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ประเทศ	บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภา
1. สหรัฐอเมริกา	รัฐบาลไม่มีบทบาทและหน้าที่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา (หลักแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด) ฝ่ายบริการจึงไม่มีบทบาทในการทำ (RIA)	สภาองเกรสมิบทบาทและหน้าที่สำคัญโดยตรงในการทำ (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
2. อังกฤษ	หน่วยงานรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ (RIA) ส่งให้ Cabinet Office Regulation Impact Unit (RIU) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบคุณภาพของรายงาน (RIA) แล้วจึงจะเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้นได้	สภาขุนนาง (House of Lord) ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่สภาสามัญ (House of Common) มีอำนาจหน้าที่ในการทำ (RIA) ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในการตรากฎหมาย
3. เยอรมนี	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการทำ (RIA) แล้วจึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมตรวจสอบคุณภาพของรายงาน (RIA) ก่อนเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาสหพันธ์	ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีสหพันธ์และหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ (RIA) เป็นอย่างดีแล้วรัฐสภาสหพันธ์จึงแทบไม่มีบทบาทในการทำรายงาน (RIA) แต่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพรายงาน (RIA)



ประเทศ	บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภา
4. โปแลนด์	หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ (RIA) แล้วจึงส่งรายงาน (RIA) ให้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economy) ตรวจสอบคุณภาพรายงาน (RIA)	รัฐสภาของโปแลนด์ยังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการจัดทำ (RIA)
5. ออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ (RIA) แล้วส่งรายงาน (RIA) ให้ MPC และ NDPC ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน (RIA) ก่อน แล้วส่งให้รัฐสภาพิจารณา ร่างกฎหมายพร้อมรายงาน (RIA)	คณะกรรมการการทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Committee: LDC) ของรัฐสภามีบทบาทและหน้าที่ประเมินรายงาน RIS ของร่างกฎหมาย
6. นิวซีแลนด์	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ (RIA) แล้วส่งรายงาน RIS, BRS จะให้สำนักงานกฎหมายที่ดี (BRO) ตรวจสอบรายงาน RIS, BRS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ (RIA)
7. ญี่ปุ่น	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ (RIA) แล้วส่ง Ministry of Internet Affairs and Communications ตรวจสอบคุณภาพ (RIA)	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ (RIA)
8. มาเลเซีย	หน่วยงานของรัฐบาลส่งร่างกฎหมายให้ National Development Planning Committee (NDPC) เป็นผู้ทำ RIS แล้วส่งให้ Malaysia Productivity Corporation (MPC) ประเมินคุณภาพรายงาน RIS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ (RIA)
9. ประเทศไทย	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ (RIA) แล้วส่งให้รัฐบาลพิจารณา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้ทำการตรวจสอบคุณภาพของการทำรายงาน (RIA) ของหน่วยงานของรัฐบาล	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ (RIA) และตรวจสอบคุณภาพ (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลหรือโดย ส.ส. และประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

#### 4. กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” ที่ออกมาเพื่อกำหนดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามเจตนารมณ์และหลักการ มาตรา 77



และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้ 2 หลักเกณฑ์ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

**1) หลักเกณฑ์การจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย** จึงสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย โดยกำหนดประเภทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย ในกรณีที่เป็นกฎหมาย มุ่งใช้บังคับเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาวะและกระทบต่อสถานะของประชาชนเท่านั้น กำหนดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้น เพื่อเผยแพร่ข้อมูล (ระบบกลาง) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลความจำเป็น มีข้อมูลและหลักฐานประกอบที่ชัดเจน มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนนำผลการรับฟังไปใช้กับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย

**2) หลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** กำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายวิธีการในการประเมินผล ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการกำกับดูแล ตลอดจนระยะเวลาดังกล่าว และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลาง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง และกำหนดข้อยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย การมีหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีคุณภาพสูงขึ้น ไม่เป็นภาระกับประชาชนเกิน สมควรมีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ในหลักการแล้วรัฐบาลและรัฐสภาย่อมมีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนาสถาบันกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการจัดตั้งและมอบหมายให้องค์กรอิสระ (Independent Bodies) ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำกรประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของกฎหมายให้น้อยลง แต่เพิ่มคุณภาพของกฎหมาย

## 5. วิเคราะห์บทเรียนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย

ก่อนการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น ประเทศไทยมีปัญหาคอขวดและข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) สรุปได้ ดังนี้

1) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายออกมาแล้วเท่านั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยมองว่า การจัดทำรายงาน (RIA) เป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายนั้นล่าช้า รวมทั้งการทำรายงาน (RIA) ของประเทศไทยนั้นยังมีลักษณะเป็นการกากบาท (tick the box)

2) ยังจำกัดเฉพาะกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ต่างประเทศจะเน้นกฎหมายลำดับรองและมาตรการของรัฐที่ไม่ใช่กฎหมาย อีกทั้งในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระค่อนข้างกว้าง จึงทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียอย่างเป็นรูปธรรมได้

3) ประเทศไทยทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภายังขาดการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)”



4) กระบวนการในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย ยังขาดกลไกและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนทั่วไป โดยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

5) ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของ รายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Statement) ทั้งในหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภา

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยครั้งนี้

1. รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ควรจะต้องมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนารูปแบบ การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ โดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยการสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เหมาะสมเฉพาะร่างกฎหมาย 2 ประเภทดังกล่าวที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงและยังไม่ได้มีการทำ (RIA) โดยออกเป็นคำสั่งของรัฐสภาให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังจะพัฒนา “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” ให้มีบทบาททำหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภา โดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีเครือข่ายนักวิจัยเป็น จำนวนมากมาช่วยสนับสนุนงานประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภา เพื่อดำเนินการพัฒนารูปแบบ องค์กรในระยะยาวที่ทำหน้าที่คล้ายเป็น “หน่วยงานกฤษฎีการัฐสภา” ให้มีหน้าที่ทำการประเมินผลกระทบ ของกฎหมาย (RIA) ของรัฐสภา ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลนั้น หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายได้ทำ RIA มาแล้วก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา

2. ประเทศไทยควรจะต้องพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อให้การขับเคลื่อน (RIA) สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยศึกษาและดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ในการกำกับดูแลการจัดทำ (RIA) เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาและควบคุมคุณภาพของการทำ (RIA) และรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารใน ปัจจุบันนั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพมาตรฐาน ของการทำ (RIA) แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำ (RIA) สู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ในส่วนของหน่วยงานของรัฐสภานั้น จึงควรต้องเริ่มจากกระบวนการในการจัดทำรายงาน (RIA) ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของ กฎหมายที่จะมีผลกระทบ

3. รัฐบาลและรัฐสภาควรจะต้องดำเนินการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” เพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และควรจะต้อง พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อดำเนินการ รับฟังความเห็นสาธารณะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย

4. ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองว่า กฎหมาย ประเภทไหนที่จะต้องจัดทำหรือไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งการแบ่งระดับ และขอบเขตของ (RIA) ในต่างประเทศมี 2 รูปแบบ คือ 1) การทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)



เฉพาะบางลำดับขั้นของกฎหมาย และ 2) การทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทุกระดับขั้นของกฎหมาย แต่ความเข้มข้นในการจัดทำ (RIA) นั้นจะแตกต่างกันไป

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรจะมีการศึกษาวิจัยแนวทางและวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้ง “สำนักงานกฤษฎีกานิติบัญญัติของรัฐสภา” ในลักษณะที่เป็นองค์กร Parliamentary Special Entity
2. ควรจะมีการศึกษาวิจัยแนวทางและวิธีการเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

### ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มีเจตนารมณ์ในการพัฒนากฎหมายและให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย เพื่อมิให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือความไม่คุ้มค่ากับภาระที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะสาระที่สำคัญ กล่าวคือ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและสามารถนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณากระบวนการตรากฎหมายได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาเพื่อยกระดับกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้มีมาตรฐานและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น จึงถือเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนากฎหมายของไทยให้เป็นกฎหมายที่ดีและทันสมัยตามหลักสากล โดยภาครัฐบาลจะมีหน่วยงานเสนอร่างกฎหมายและมีสำนักงานกฤษฎีกาเป็นผู้ทำ (RIA) ร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนเสนอเข้าสู่สภา ขณะที่รัฐสภาย่อมมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ดังนั้น รัฐสภาจะต้องมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เหมาะสมกับการจัดทำ (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และโดยประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการของการจัดทำ (RIA) สู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลให้มากขึ้นต่อไป ซึ่งจะต้องมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างถ้วนทั่วทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความมั่นใจต่อกฎหมายที่จะพิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่เหมาะสมและดีที่สุดแล้ว

### บรรณานุกรม

ธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ. (2561). ผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560. สืบค้น 30 ตุลาคม 2563 จาก [http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc\\_pr/ndc\\_2560-2561/PDF/8428p/%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1.pdf](http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/PDF/8428p/%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1.pdf)

สุรพล ศรีวิทยา. (2562). บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



## ภาพอ้างอิง

กล้า สมุทวณิช. (15 สิงหาคม 2561). รัฐธรรมนูญมาตรา 77 กติกาว่าด้วยกติกา และคนที่ไม่ต้องเล่น  
ตามนั้นก็ได้. สืบค้น 23 กรกฎาคม 2564 จาก

[https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_1084129](https://www.matichon.co.th/columnists/news_1084129)



## บทความที่น่าสนใจ

### การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในยุควิถีชีวิตใหม่

เรียบเรียงโดย บุชิตา ไวทยานนท์



Source: Online meeting of the CDMSI Bureau, by Council of Europe, 2020, Retrived from <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/online-meeting-of-the-cdmsi-bureau>

ปัจจุบันได้มีการเร่งพัฒนาระบบการสื่อสารไร้สายความเร็วสูงและการเชื่อมต่อที่มีความเสถียรและตอบสนองไว โดยความเร็ว 5G นั้นสูงถึง 20 เท่าเมื่อเทียบกับระบบ 4G และจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ทั่วโลก จึงทำให้วิถีชีวิตของผู้คนเปลี่ยนไปและส่งผลกระทบต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จึงทำให้ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลก้าวเข้ามามีบทบาทอย่างมาก และเป็นตัวเร่งการพัฒนาระบบเทคโนโลยี 5G เพื่อให้ทุกคนปรับตัวเข้าสู่ยุคดิจิทัล (Digital Transformation) และมีส่วนสำคัญอย่างมากในการรักษาผู้ป่วยโควิด 19 ที่มีอาการไม่หนักและรักษาตัวที่บ้าน (Home Isolation) โดยแพทย์จะประเมินอาการผู้ป่วยผ่านระบบ telemed ซึ่งเป็นการนำเทคโนโลยีที่สามารถพูดคุยตอบโต้กันได้แบบ Real-time เช่นเดียวกันกับการสื่อสารผ่านระบบออนไลน์ โดยการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 ในประเทศไทยที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายปี 2562 จนถึงปัจจุบันเกิดการระบาดระลอกที่ 4 จากโควิดกลายพันธุ์จนเกิดเป็นเชื้อผสม (Mixed infection) ระหว่างสายพันธุ์อัลฟาและเดลตา ซึ่งเป็นการระบาดที่มีความรุนแรงและขยายวงกว้างในเวลารวดเร็วมากกว่าสายพันธุ์อื่น ส่งผลให้มียอดผู้ติดเชื้อโรคโควิด 19 ในประเทศไทยมีจำนวนสูงมากขึ้น และส่งผลต่อผู้คนจำนวนมากที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานในหน่วยงานหรือสถานประกอบการเป็นการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เพิ่มมากขึ้น ทั้งหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อความปลอดภัยจากการติดเชื้อไวรัสดังกล่าว เนื่องจากการทำงานที่บ้านเป็นหนึ่งในมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) ในช่วงของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 และเป็นการจำกัด



การติดต่อและการสัมผัสระหว่างคน ซึ่งจะช่วยลดอัตราการแพร่เชื้อโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ยังไม่มียารักษาโรค อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่รุนแรงดังกล่าว ทำให้มีการนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการทำงานมากขึ้น โดยเฉพาะในการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Meeting) ซึ่งกลายเป็น “วิถีชีวิตใหม่ (New Normal)” จากเดิมที่เคยคิดว่าระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเรื่องของคนรุ่นใหม่ แต่กลับพบว่าในวัยผู้ใหญ่ก็มีความสามารถในการใช้เครื่องมือในการประชุมเป็นอย่างดี ทำให้การทำงานที่ต้องมีการประชุมสำคัญต่าง ๆ ไม่ต้องหยุดชะงัก และสามารถเปลี่ยนการประชุมจากรูปแบบเดิมมาเป็นการประชุมแบบออนไลน์ในเรื่องสำคัญ เช่น การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งผู้บริหารหรือพนักงานต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Meeting) จะมีผลทางกฎหมายต้องเป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 74/2557 เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2564 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 โดยยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเดิม ซึ่งมีการแก้ไขเรื่องสำคัญที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการประชุมออนไลน์ เช่น องค์กรประชุม 1 ใน 3 ต้องอยู่ในที่เดียวกัน ทำให้ผู้ซึ่งต้องเข้าร่วมประชุมในสถานที่เดียวกันดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะติดโรคสูงอันไม่สอดคล้องกับการเว้นระยะห่างทางสังคม นอกจากนี้ หลักเกณฑ์เดิมที่มีอยู่ ยังได้กำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ในประเทศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมทั้งเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากการที่บริษัทต่าง ๆ ต้องเลื่อนประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้นออกไปโดยไม่มีกำหนด และภาคเอกชนมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและฉับพลัน เพื่อตอบสนองต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างทันทีทันใด สถานการณ์ดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Meeting) ฉบับดังกล่าว รวมทั้งการประชุมต้องมีการเก็บข้อมูลจราจรอิเล็กทรอนิกส์ (Log File) และการจัดประชุมออนไลน์ต้องเตรียมการลงมติทั้งลับและไม่ลับไว้ด้วย

จากการประกาศพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 ทำให้การประชุมเป็นทางการของหน่วยราชการ การประชุมบอร์ดบริษัทต่าง ๆ หรือการประชุมที่จะมีผลผูกพันทางกฎหมายสามารถดำเนินการสะดวก ผู้เข้าประชุมทุกคนสามารถจะอยู่ที่ไหนก็ได้ และสามารถที่จะจัดการประชุมออนไลน์โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่สามารถบันทึกการประชุมได้ง่ายขึ้น ซึ่งการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก คือ การประชุมที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประชุมและที่ต้องการผลในทางกฎหมายของที่ประชุม เช่น ในกรณีของบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประชุมคณะกรรมการและการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อบริหารงานของบริษัทหรือการประชุมคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการของหน่วยงานภาครัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการนั้น ๆ และกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการต้องมีการประชุมเพื่อลงมติเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีของสมาคมที่กฎหมายกำหนด เช่น การประชุมคณะกรรมการ การประชุมใหญ่สมาชิก เป็นต้น



รูปแบบที่สอง คือ การประชุมทั่วไปที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการประชุม จัดขึ้นเพื่อให้ผู้ร่วมประชุมแลกเปลี่ยน พูดคุย แจ้างข้อมูลข่าวสาร หรืออภิปรายในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เช่น การประชุมรายเดือน หรือการประชุมเพื่อแจ้างข้อมูลหรือแจ้างข่าวสารประจำวัน เป็นต้น

การประชุมโดยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Meeting) ตามพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ คือ การประชุมที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการประชุมที่ได้กระทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ร่วมประชุมมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกันและสามารถประชุมปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นระหว่างกันได้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2. ผู้เข้าร่วมประชุม คือ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และรวมถึงผู้ซึ่งต้องชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ

3. การบังคับใช้และผลทางกฎหมาย ใช้สำหรับการประชุมที่ต้องการผลตามกฎหมาย หรือกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประชุม เช่น การประชุมสามัญผู้ถือหุ้น หรือการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ใช้ได้ทั้งการประชุมของภาครัฐ และภาคเอกชน

4. ไม่ใช่บังคับกับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา การประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การประชุมเพื่อดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ และการประชุมอื่นหรือในเรื่องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. การจัดประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Meeting) ที่จะมีผลตามกฎหมายดังนี้ 1) ต้องจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถแสดงตนก่อนร่วมประชุม 2) ต้องจัดให้ผู้ร่วมประชุมสามารถลงคะแนนได้ ทั้งแบบลงคะแนนโดยเปิดเผยและแบบลงคะแนนลับ 3) ต้องจัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ (สามารถจัดทำในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้) 4) ต้องจัดให้มีการบันทึกเสียงหรือทั้งเสียงและภาพ แล้วแต่กรณี ของผู้ร่วมประชุมทุกคน ตลอดระยะเวลาที่ประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่เป็นการประชุมลับ 5) ต้องจัดเก็บข้อมูลจราจรอิเล็กทรอนิกส์ ของผู้ร่วมประชุมทุกคนไว้เป็นหลักฐาน และ 6) ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนด

ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมออนไลน์มีความมั่นคงปลอดภัยและลดความเสี่ยงของภัยคุกคามต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้มีประกาศ เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 ที่ออกตามพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 กำหนดมาตรฐานสำหรับการประชุมออนไลน์ที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย 7 กระบวนการสำคัญ ดังนี้

1. ก่อนร่วมประชุม ผู้เข้าร่วมประชุมจะต้องแสดงตัวตนตามวิธีที่ผู้จัดประชุมกำหนด เช่น การแสดงตนด้วย Username และ Password หรืออาจให้ผู้ร่วมประชุมรายอื่น รับรองการแสดงตัวตนก็ได้

2. การประชุมต้องสื่อสารกันได้ด้วยเสียง หรือทั้งเสียงและภาพ โดยมีช่องสัญญาณเพียงพอ มีช่องทางสำรองหากเกิดเหตุขัดข้อง และรองรับการจัดการสิทธิผู้ร่วมประชุมได้



3. ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเข้าถึงเอกสารประกอบการประชุมได้ ทั้งแบบกระดาษหรืออิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้จัดประชุมแจ้งวิธีการเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมประชุมทราบ

4. รองรับการออกเสียงลงคะแนน โดยหากเป็นการลงคะแนนทั่วไป เปิดเผยได้ ต้องสามารถระบุตัวตนและเจตนาของผู้ออกเสียงลงคะแนนได้ แต่หากเป็นการออกเสียงลงคะแนนแบบลับ ไม่เปิดเผย ให้ทราบได้เฉพาะจำนวนของผู้ลงคะแนนและผลรวมของคะแนน โดยไม่ระบุตัวตนของผู้ลงคะแนน

5. มีการจัดเก็บข้อมูลหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการประชุม เช่น วิธีการแสดงตน จำนวนหรือรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม วิธีการลงคะแนนและผลรวมคะแนน เหตุขัดข้องที่เกิดขึ้น ไฟล์บันทึกเสียง หรือทั้งเสียงและภาพการประชุม เว้นแต่ประชุมลับต้องไม่บันทึกเสียง หรือเสียงและภาพระหว่างการประชุมลับ

6. มีการเก็บข้อมูลจราจรอิเล็กทรอนิกส์หรือประวัติการใช้งานระบบ e-Meeting อย่างน้อย ต้องระบุตัวตนผู้ใช้งาน วันและเวลาของการประชุม โดยอิงเวลามาตรฐาน

7. มีช่องทางรองรับการแจ้งเหตุขัดข้องระหว่างการประชุม เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาระหว่างการประชุมให้กับผู้เข้าร่วมประชุม

อย่างไรก็ตาม เหตุขัดข้องที่เกิดขึ้น หากไม่กระทบต่อสาระสำคัญในการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก็ไม่เป็นการทำให้การประชุมต้องเสียไป แต่ทั้งนี้ ผู้มีหน้าที่จัดการประชุมอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเหตุขัดข้องและผลกระทบของเหตุขัดข้องตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรได้

ทั้งนี้ ปัจจุบันมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้มีประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 เพื่อเป็นมาตรฐานในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตามที่พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 กำหนด โดยในกรณีที่หน่วยงานใดมีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมตามกฎหมายแตกต่างเป็นการเฉพาะแล้ว อาจเพิ่มเติมรายละเอียดที่แตกต่างนั้นได้ โดยคำนึงถึงมาตรฐานตามประกาศฉบับนี้ ซึ่งการตราพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 และประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 เพื่อรองรับให้การประชุมต่าง ๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประชุม สามารถทำการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้และมีผลใช้บังคับในทางกฎหมายด้วย ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกและเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้กับการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้จัดการประชุมจะต้องดำเนินการจัดหาระบบหรือซอฟต์แวร์ที่มีมาตรฐาน น่าเชื่อถือ และสามารถบันทึกข้อความไว้ในลักษณะที่ไม่สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องการให้ข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์มีความน่าเชื่อถือไม่แตกต่างจากกระดาษ จึงได้บัญญัติหลักการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงของเอกสารในภายหลัง และรองรับการทำงานในช่วง Work From Home ตามมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (social distancing) ทั้งของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนสามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม เพื่อความปลอดภัยของบุคลากร พนักงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นการร่วมมือกับภาครัฐในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ต่อไป



## บรรณานุกรม

กระทรวงสาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์. (2564). **กรมวิทย์ฯ เผยผลการเฝ้าระวังสายพันธุ์โควิด 19 และพบการติดเชื้อร่วม 2 สายพันธุ์ในผู้ป่วยคนเดียว**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2564 จาก <https://www3.dmsc.moph.go.th/post-view/1203>

การประชุมออนไลน์ กำลังกลายเป็น ‘New Normal’. **กรุงเทพธุรกิจ**. (2563). สืบค้น 17 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/878762>

กลุ่มบริษัทซีดีจี. (2563). **5G ความหวังฝ่าวิกฤติโควิด-19 จุดเปลี่ยนแห่งการปฏิวัติองค์กรสู่ความอยู่รอด**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2564 จาก <https://www.cdg.co.th/website/news-event/5g-ความหวังฝ่าวิกฤติโควิด/>

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2563). **โควิด-19 สู่ พ.ร.ก. ใหม่ ประชุมออนไลน์ต้องบันทึกภาพเสียง และเก็บ Log File**. สืบค้น 17 พฤษภาคม 2564 จาก [ilaw.or.th/node/5634](http://ilaw.or.th/node/5634)

“ประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563” (26 พฤษภาคม 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 137 ตอนพิเศษ 122 ง, น. 24-30.

“พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563” (19 เมษายน 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 137 ตอนที่ 30 ก, น. 20-23.

โรช ไทยแลนด์. (2563). **Telemedicine ทางเลือกใหม่ในการหาหมอ มาแรงในยุคโควิด-19**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2564 จาก <https://www.roche.co.th/th/disease-areas/telemedicine.html>

โรงพยาบาลรามคำแหง. (2564). **Home Isolation ผู้ป่วยโควิดแยกกักตัวอยู่บ้าน ต้องทำอะไร**. สืบค้น 8 สิงหาคม 2564 จาก [https://www.ram-hosp.co.th/news\\_detail/1122](https://www.ram-hosp.co.th/news_detail/1122)

สภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย. (2563). **จัดประชุมออนไลน์อย่างไรให้มีผลทางกฎหมาย (e-Meeting Guideline By DCT)**. สืบค้น 22 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.dct.or.th/news/detail/58>

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2563). **e-Meeting กับข้อกำหนดที่กฎหมายรองรับ เพื่อการทำงานที่ต่อเนื่อง**. สืบค้น 17 พฤษภาคม 2564 จาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=62136>

## ภาพอ้างอิง

Council of Europe. (2020). **Online meeting of the CDMSI Bureau**. Retrived May 17, 2021, from <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/-/online-meeting-of-the-cdmsi-bureau>



## รอบโลกวิจัย

### การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration)

เรียบเรียงโดย วิลาลิณี ฉายรัตน์ตระกูล



**Source:** The story of migration is the story of humankind. By Re-imagining Migration, n.d., Retrieved from <https://reimaginingmigration.org/our-shared-experience/>

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration) นับเป็นปรากฏการณ์ทางประชากรที่มีความสำคัญยิ่งในสังคมโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ที่ข้ามพรมแดนของประชากร นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ขยายวงกว้างขึ้นยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมากขึ้น จะเห็นได้ว่า ประเทศพัฒนาแล้วดึงดูดให้ประชากรวัยแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาหรือยากจนให้เดินทางไปแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ก่อให้เกิดสถานการณ์ที่ประเทศหนึ่งได้ประโยชน์ แต่อีกประเทศหนึ่งเสียประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากร (ภัสสร ลิมานนท์, 2552, 4) การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจึงเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้กับหลายประเทศทั่วโลก คอลัมน์รอบโลกวิจัยฉบับนี้ จึงขอนำเสนอบทความเรื่อง “การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration)” ตามลำดับเนื้อหา ดังต่อไปนี้

- 1) ความหมายของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ
- 3) ผลกระทบต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง และ
- 4) กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่น



การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึง การย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำไปทำงานตามสัญญาจ้างยังประเทศที่ให้ผลตอบแทนด้านค่าจ้างแรงงานสูงกว่า ซึ่งอาจเป็นการเคลื่อนย้ายของประชากรทุกระดับทักษะการประกอบอาชีพ โดยไม่จำกัดอยู่เพียงกลุ่มแรงงานเชี่ยวชาญ (Expert) และแรงงานฝีมือ (Skilled) เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการเคลื่อนย้ายโดยสมัครใจ ไม่ใช่การลี้ภัย (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ม.ป.ป.) โดยสามารถจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศออกเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน (วรรณภา ก้องพลานนท์, 2558, 13-15 อ้างถึงใน เทียนฉาย กิระนันท์, 2538) ดังนี้

**1) ปัจจัยดึงดูด** มีสาเหตุมาจากประเทศปลายทางต้องการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ อาทิ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ เมื่อมีการย้ายถิ่นเข้าของแรงงานจากต่างประเทศจึงเป็นการช่วยลดความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนแรงงานลง ซึ่งประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่นเข้านี้สามารถกำหนดเงื่อนไข คุณสมบัติและระดับทักษะของแรงงานให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศตนได้ และการที่คนท้องถิ่นหันไปจ้างงานปฐมภูมิ เนื่องจากประเทศมีการพัฒนามากขึ้น ดังนั้น งานทุติยภูมิจึงไม่เป็นที่นิยมสำหรับคนท้องถิ่น ทำให้จำเป็นต้องหาแรงงานต่างชาติเข้าไปทำแทน โดยส่วนใหญ่จะเป็นงานประเภท 3D คือ สกปรก (Dirty) อันตราย (Dangerous) และยากลำบาก (Difficult)

**2) ปัจจัยผลักดัน** มีสาเหตุมาจากประเทศต้นทางของแรงงานที่ผลักดันให้แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายไปยังอีกประเทศหนึ่ง ได้แก่ (1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือ ความแตกต่างในลักษณะทางเศรษฐกิจที่สำคัญระหว่างประเทศที่มีการย้ายออกกับประเทศที่มีการย้ายเข้า เช่น รายได้ที่แท้จริง ค่าครองชีพ การมีงานทำ ฐานะความเป็นอยู่ เป็นต้น กล่าวคือ หากการเปรียบเทียบกับรายได้ที่แท้จริงกับประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่า ประชากรจะเห็นถึงการได้เปรียบเสียเปรียบในโอกาสทางเศรษฐกิจจากความแตกต่างในรายได้ที่แท้จริงระหว่างสองประเทศ จึงเป็นสาเหตุให้ประชากรย้ายถิ่นไปทำงานยังประเทศที่มีฐานะและโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า นอกจากนี้ แรงผลักดันทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การมีงานทำ ซึ่งรวมถึงโอกาสในการมีงานทำ เพราะถ้าประเทศใดเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ จะส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรงภายในประเทศ และโอกาสในการมีงานทำก็น้อยลง ซึ่งมักเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (2) ปัจจัยทางประชากร คือ แรงกดดันทางประชากรภายในประเทศหนึ่ง ๆ เช่น ประชากรมีอัตราการเกิดสูง ทำให้มีอัตราการเพิ่มประชากรสูงโดยเฉพาะประชากรในวัยเด็ก ซึ่งจะส่งผลให้โอกาสที่จะมีการศึกษาในระดับสูง ๆ ลดลง และโอกาสในการมีงานทำก็ลดลงด้วย ซึ่งแรงกดดันจากการเพิ่มประชากรยังมีส่วนทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น เป็นผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและผลักดันให้ประชากรย้ายถิ่นไปสู่ประเทศที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจดีกว่าโดยเปรียบเทียบ (3) ปัจจัยทางการศึกษา คือ ประชากรของประเทศด้อยพัฒนามักจะย้ายถิ่นไปยังประเทศที่พัฒนามากกว่า เพราะการศึกษาในประเทศที่พัฒนานั้นมีความก้าวหน้าทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยีซึ่งรองรับด้วยการศึกษาและฝึกอบรมในระดับสูง และมักจะควบคู่ไปกับเสรีภาพทางการศึกษา แต่ในประเทศด้อยพัฒนาไม่มีบริการเหล่านี้ซึ่งทำให้เสรีภาพทางการศึกษาส่วนหนึ่งถูกลิดรอนไปโดยข้อจำกัดของอุปทานของบริการทางการศึกษาที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ประชากรในประเทศด้อยพัฒนาจึงย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาโอกาสทางการศึกษาในระดับสูงและที่มีคุณภาพดีกว่าโดยเปรียบเทียบ และ (4) ปัจจัยกฎหมายและการเมือง เช่น ความแตกต่างในลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ นโยบายทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีผลกระทบต่อ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ



ปัจจุบันสภาวะการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคและทุกทวีปทั่วโลก เป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทางอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ม.ป.ป.) ดังนี้

**1) ผลกระทบต่อประเทศต้นทาง** หรือประเทศที่มีการย้ายถิ่นออก มี 3 ประการ คือ (1) ประเทศต้นทางมีอุปทานแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Worker) ลดลง ส่งผลให้ช่วยลดปัญหาการว่างงานและทำให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศมีระดับสูงขึ้น (2) แรงงานอพยพเคลื่อนย้ายจะส่งรายได้ส่วนหนึ่งกลับประเทศบ้านเกิดหรือประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และ (3) หากแรงงานที่อพยพเคลื่อนย้ายเป็นแรงงานฝีมือหรือทักษะระดับสูง (Skilled/Professional worker) และขาดแคลนอยู่ในประเทศนั้นก็เกิดปัญหาสมองไหล (Brain Drain) ซึ่งเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศต้นทางและโอกาสที่จะได้ใช้ประโยชน์จากแรงงานที่มีทักษะสูงมาใช้ในการพัฒนาประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็ได้รับเงินส่งกลับจากแรงงานที่มีทักษะสูงกลับประเทศต้นทางจำนวนมากเช่นกัน

**2) ผลกระทบต่อประเทศปลายทาง** หรือประเทศที่มีการรับแรงงานเข้า มี 2 ประการ คือ (1) การอพยพของแรงงานที่ไร้ฝีมือหรือไม่มีความเชี่ยวชาญ จะส่งผลให้อัตราค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงของแรงงานประเภทนี้ลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ซึ่งนับเป็นประโยชน์ต่อการผลิตในประเทศปลายทางที่ขาดแคลนแรงงานประเภทนี้อยู่ และ (2) การอพยพของแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากทำให้ประเทศผู้รับแรงงานต้องประสบปัญหาต้นทุนทางสังคมที่เพิ่มขึ้นผ่านโครงการสังคมต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น รวมทั้งมีผลกระทบต่อปัญหาสภาพแวดล้อมและสังคมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของแรงงานต่างชาติเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบในทางลบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น สามารถควบคุมได้โดยการบริหารจัดการของภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่น

**ประเทศสิงคโปร์** มีนโยบายนำเข้าแรงงานระหว่างประเทศที่เข้มงวดและมีการจัดระเบียบแรงงานกลุ่มดังกล่าวให้ส่งเสริมอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยเครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานระหว่างประเทศสูงขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานระหว่างประเทศและเงินประกันที่มีการจัดเก็บเท่ากับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศต้นทาง การกำหนดให้นายจ้างจัดหาหรือออกค่าที่พักสำหรับแรงงานระหว่างประเทศเพื่อลดภาระต้นทุนทางสังคม การไม่อนุญาตให้แรงงานระหว่างประเทศประเภทแรงงานไร้ฝีมือนำผู้ติดตามเข้ามาอยู่อาศัยด้วย การหมุนเวียนแรงงานไร้ฝีมือโดยจำกัดระยะเวลาการจ้างงาน เชื้อชาติ และเพศที่เข้าทำงานในบางอุตสาหกรรม เป็นต้น นโยบายข้างต้นทำให้สิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการควบคุมและลดจำนวนแรงงานระหว่างประเทศผิดกฎหมาย โดยในปี 2559 สิงคโปร์มีแรงงานผิดกฎหมายเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา, 2559)

**ประเทศญี่ปุ่น** ปี 2562 มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลจะให้วีซ่าประเภทแรงงานที่มีทักษะที่กำหนด ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (1) ทักษะที่กำหนดสำหรับแรงงานระหว่างประเทศทักษะน้อย ให้สามารถทำงานในญี่ปุ่นได้ไม่เกิน 5 ปี แต่ไม่สามารถนำครอบครัวไปอยู่ด้วยโดยทำงานได้ 14 ประเภทงานที่กำหนด รวมทั้งงานเกษตรกรรม ก่อสร้าง ต่อเรือ และพนักงานต้อนรับ และ (2) ทักษะที่กำหนดสำหรับแรงงานระหว่างประเทศทักษะฝีมือหรือทักษะวิชาชีพ ให้สามารถทำงานในญี่ปุ่นได้โดยไม่มีกำหนด นำครอบครัวไปอยู่ด้วยได้ และขอเปลี่ยนวีซ่าได้หลังหมดสัญญาจ้าง กฎหมายดังกล่าวจะส่งผลต่อ



การเพิ่มจำนวนแรงงานระหว่างประเทศประเภทกึ่งมีทักษะ (Semi-skilled labour) ที่ญี่ปุ่นขาดแคลน และจัดระเบียบแรงงานระหว่างประเทศที่จะเข้ามาทำงานในญี่ปุ่น (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, 2563)

กล่าวโดยสรุป การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Migration) เป็นสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก คู่ขนานกับการที่หลายประเทศเข้าสู่และกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ที่ก่อให้เกิดสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า Digital Disruption ทำให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำไปทำงานตามสัญญาจ้างยังประเทศที่ให้ผลตอบแทนด้านค่าจ้างแรงงานสูงกว่าบนพื้นฐานของปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของแต่ละประเทศสามารถกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับแรงงานระหว่างประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมได้ จากกรณีศึกษาของสิงคโปร์และญี่ปุ่นที่มีการออกนโยบายและกฎหมายที่ควบคุมแรงงานประเภทไร้ฝีมือ โดยอาศัยเครื่องมือที่ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานสูงขึ้น เพื่อลดการระดมทุนทางสังคมและการแบ่งประเภทแรงงาน และสิทธิประโยชน์ที่แรงงานแต่ละประเภทจะได้รับ อนึ่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลกที่ไม่อาจปฏิเสธได้ ดังนั้น การปรับกระบวนการทัศน์และสร้างความตระหนักรู้เรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนจึงควรได้รับการพิจารณาทั้งในแง่ของโอกาสและความท้าทายควบคู่กันไป

#### บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. (ม.ป.ป.). **หลักทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว**. สืบค้น 16 สิงหาคม 2564 จาก [http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc\\_pr/ndc\\_2560-2561/PDF/8582st/5.%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%202.pdf](http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/PDF/8582st/5.%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%202.pdf)
- คณะกรรมการเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย. (2562). **การย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับปี 2562**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- ภัสสร ลิมานนท์. (กันยายน 2552). แรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ: ปัญหาของใคร?. **วารสารประชากรศาสตร์**, 25(2), 1-4.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. (ม.ป.ป.). **ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ**. สืบค้น 1 มิถุนายน 2564 จาก [https://www.stou.ac.th/study/services/sec/60340\(2\)/move2.html](https://www.stou.ac.th/study/services/sec/60340(2)/move2.html)
- วรรณภา ก้องพลานนท์. (2558). **สภาพปัญหาและการปรับตัวของแรงงานไทยย้ายถิ่น รัฐปีนัง ประเทศมาเลเซีย**. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. (2559). **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง แรงงานข้ามชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สรารุช ไพฑูรย์พงษ์. (2563). **การขาดแคลนแรงงานในประเทศญี่ปุ่น**. สืบค้น 16 สิงหาคม 2564 จาก <https://tdri.or.th/2020/02/japan-labor-issues/>



อุษามาศ เสียมภักดี. (ม.ป.ป.). การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ พัฒนาการและแนวคิด. สืบค้น 1 มิถุนายน 2564 จาก <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/82227-3.pdf>

#### ภาพอ้างอิง

Re-imagining Migration. (n.d.). **The story of migration is the story of humankind.** Retrieved June 8, 2021 from <https://reimaginingmigration.org/our-shared-experience/>