

ISSN 2286-6477 (Print)  
ISSN 2465-4213 (Online)



# MFU Connexion

## Journal of Humanities and Social Sciences

Vol.5 No.2 (July-December 2016)

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๙)



มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
Mae Fah Luang University



วารสาร MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences (ISSN 2286-6477 ฉบับพิมพ์) เป็นวารสารที่จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้นักวิชาการ นักวิจัย อาจารย์ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ได้มีแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัย รวมทั้งได้แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นในสาขาวิชาด้าน สหวิทยาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์/ บริหารธุรกิจและการจัดการ และนิติศาสตร์ โดยได้จัดทำฉบับพิมพ์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 และออกเผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (มกราคม-มิถุนายน และ กรกฎาคม-ธันวาคม) ได้เริ่มเผยแพร่ฉบับพิมพ์ตั้งแต่ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555)

ในปี พ.ศ. 2558 คณะทำงานฯ ได้ปรับปรุงให้เป็นวารสารฉบับอิเล็กทรอนิกส์ ควบคู่ไปกับวารสารฉบับพิมพ์ เพื่อตอบสนองของความต้องการของผู้ใช้ที่ต้องการเข้าถึงบทความในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว โดยนำบทความจากวารสารฉบับพิมพ์ตั้งแต่ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555) มาปรับปรุงให้เป็นบทความที่เผยแพร่ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้ชื่อ วารสาร MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences (ISSN 2465-4213 ฉบับออนไลน์)

ผู้สนใจส่งบทความเข้ารับการพิจารณาตีพิมพ์ผ่านระบบออนไลน์ โดยบทความจะได้รับการประเมินคุณภาพทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ท่าน ทั้งนี้บทความต้นฉบับที่ส่งมาเพื่อรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร จะต้องไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาจากแหล่งเผยแพร่ที่อื่น หรือได้รับการเผยแพร่บทความในแหล่งเผยแพร่อื่น ไม่ว่าจะ เป็นวารสารฉบับพิมพ์ วารสารออนไลน์ หรือในแหล่งเผยแพร่อื่นใดที่เป็นการเผยแพร่สู่สาธารณชนมาก่อน และกองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการบรรณาธิกร รวมถึงลำดับการตีพิมพ์ก่อน-หลัง

| กำหนดการตีพิมพ์และเผยแพร่   | Publication Frequency  |
|---|--|
| ปีละ 2 ฉบับ มกราคม-มิถุนายน<br>กรกฎาคม-ธันวาคม                      | 2 Issues per Year January-June<br>July-December                      |
| บรรณาธิการ  | Editor in Chief  |
| รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา อุปโยคิน                                   | Assoc. Prof. Dr. Preecha Upayokin                                    |
| ผู้ช่วยบรรณาธิการ   | Associate Editors  |
| อาจารย์ ดร. พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง                                     | Dr. Pollavat Prapatpong  |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์                               | Asst. Prof. Dr. Rung Srisomwong                                      |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐพรพรรณ อุตมา                              | Asst. Prof. Dr. Nathapornpan Uttama                                  |
| กองบรรณาธิการ   | Editorial Board  |
| รองศาสตราจารย์ ดร. ดร.ณิ วัฒนศิริเวช<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง       | Assoc. Prof. Dr. Darunee Wattanasiriwech<br>Mae Fah Luang University |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แสงจันทร์ กันตะบุตร<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง | Asst. Prof. Dr. Sangchan Kantabutra<br>Mae Fah Luang University      |
| อาจารย์ ดร. สุเทพ นิมสาย<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง                   | Dr. Suthep Nimsai<br>Mae Fah Luang University                        |
| อาจารย์ ดร. ณัฐกร วิทิตานนท์<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง               | Dr. Nuttakorn Vititanon<br>Mae Fah Luang University                  |
| อาจารย์ ดร. ชูเกียรติ น้อยฉิม<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง              | Dr. Chukeat Noichim<br>Mae Fah Luang University                      |
| อาจารย์ ดร. วรณวลี อินทรปิ่น<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง               | Dr. Wanwalee Inpin<br>Mae Fah Luang University                       |
| อาจารย์ ปฐมพงษ์ มโนหาญ<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง                     | Lecturer Pathompong Manohan<br>Mae Fah Luang University              |
| อาจารย์ จิตรลดาวรรณ ศรีสุนทรไท<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง             | Lecturer Jitladawan Srisunthorntai<br>Mae Fah Luang University       |
| อาจารย์ ธีรนุช อนุฤทธิ์<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง                    | Lecturer Teeranuch Anurit<br>Mae Fah Luang University                |



**กองบรรณาธิการ****Editorial Board**

|   |  |
|---|--|
| ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ<br>ราชบัณฑิตสาขานิติศาสตร์                    | Prof. Chaiyos Hemarajata<br>The Royal Institute, Thailand                        |
| ศาสตราจารย์ ดร. ธีระพันธ์ เหลืองทองคำ<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย            | Prof. Dr. Theraphan Luangthongkum<br>Chulalongkorn University                    |
| ศาสตราจารย์ ดร. สมทรง บุรุษพัฒน์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล                      | Prof. Dr. Somssonge Burusphat<br>Mahidol University                              |
| ศาสตราจารย์ สายชล สัตยานุรักษ์<br>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่                    | Prof. Saichol Sattayanurak<br>Chiang Mai University                              |
| ศาสตราจารย์ ดร. อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์<br>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่            | Prof. Dr. Attachak Sattayanurak<br>Chiang Mai University                         |
| ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ไชยวัฒน์ บุญนาค<br>บริษัทที่ปรึกษากฎหมายสากล จำกัด    | Prof. Jayavadh Bunnag<br>International Legal Counsellors Limited Thailand (ILCT) |
| รองศาสตราจารย์ ดร. จักรกฤษณ์ ดวงพิสดรา<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย           | Assoc. Prof. Dr. Chakrit Duangphastra<br>Chulalongkorn University                |
| รองศาสตราจารย์ ดร. อภิชาติ โสภาคแดง<br>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่               | Assoc. Prof. Dr. Apichat Sopadang<br>Chiang Mai University                       |
| ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ศรีศักร วัลลิโภดม<br>นักวิชาการอิสระสาขาประวัติศาสตร์ | Prof. Srisak Walliphodom   |
| รองศาสตราจารย์ ดวงพร คำบุญวัฒน์<br>มหาวิทยาลัยมหิดล                       | Assoc. Prof. Duangpom Kamnunwat<br>Mahidol University                            |
| ศาสตราจารย์ สำเริง เมฆเกรียงไกร<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                  | Prof. Samrieng Mekkiengkrai<br>Chulalongkorn University                          |
| ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นลินี ต้นรุณินิตย์<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์        | Asst. Prof. Dr. Nalinee Tantiwanich<br>Thammasat University                      |
| อาจารย์ ดร. ชมนาด อินทจามรวัักษ์<br>มหาวิทยาลัยนเรศวร                     | Dr. Chomanad Intajamornrak<br>Naresuan University                                |
| อาจารย์ ดร. พีระพัฒน์ ยางกลาง<br>มหาวิทยาลัยศิลปากร                       | Dr. Peerapat Yangklang<br>Silpakorn University                                   |

**กองบรรณาธิการ**

อาจารย์ ดร. จันทิมา อังคพาณิชกิจ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
Prof. Winnie Cheng  
Prof. Barbara Lewandowska-Tomaszczyk

**Editorial Board**

Dr. Jantima Angkhapanichkit  
Thammasat University  
Hong Kong Polytechnic University  
University of Lodz, Poland

**เลขานุการกองบรรณาธิการ**

นางสาวประภาพร แก้วมุกดา  
นางสาวธัญนันท์ บั้งเงิน  
นางสาววันวิสาข์ วงศ์สุวรรณค์  
นางศชาภรณ์ จันทาพูน

**Secretarial Board**

Ms. Prapaporn Kaewmookda  
Ms. Thanyanun Bangnguen  
Ms. Wanwisa Wongsawan  
Mrs. Kachaporn Chantapoon

**จัดทำโดย**

สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง  
333 ม. 1 ต. ท่าสูด อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 57100  
โทรศัพท์ 053 91 6137  
อีเมลล์ connexion@mfu.ac.th  
เว็บไซต์ http://connexion.mfu.ac.th

**Published by**

Office of the Postgraduate Studies  
Mae Fah Luang University  
333 M.1 T. Tasood A. Mueang,  
Chiang Rai, Thailand 57100  
Tel. 66 53 916137  
E-mail: connexion@mfu.ac.th  
Website: http://connexion.mfu.ac.th

ภาพปก: รองศาสตราจารย์ ดร. วันชัย ศิริชนะ  
จัดรูปเล่ม: วันวิสาข์ วงศ์สุวรรณค์  
ออกแบบปก: ธัญลักษณ์ ครอบบัวบาน

## สารบัญ

|   |     |
|---|-----|
| Economic Impacts of ASEAN's Future Economic Integration through FTAs<br><i>Wannaphong Durongkaveroj</i>   | 1   |
| Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers and Citizenship: Connectors to Stronger Community in Thailand<br><i>Piyakorn Whangmahaporn</i>  | 23  |
| การจัดการความรู้ของชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน: กรณีศึกษา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่<br><i>นพรัตน์ ดวงแก้วเรือน, ธงชัย ภูวนาถวิจิตร และชรินทร์ มั่งคั่ง</i> | 45  |
| มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์<br><i>แคทรายา จันทราภา และชูเกียรติ น้อยฉิม</i>   | 71  |
| การจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมของชุมชน ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่<br><i>เทอดศักดิ์ กองพรม, ชรินทร์ มั่งคั่ง และธงชัย ภูวนาถวิจิตร</i>   | 88  |
| ปัญหาพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการขายฝาก: ศึกษาเปรียบเทียบราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว<br><i>วัตร์ พรหมจรรย์ และชลอ ว่องวัฒนาภิกุล</i>  | 111 |
| The Problems of Law Interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments<br><i>Nattapat Limsiritong</i>   | 136 |
| รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน<br><i>ปกรณภักดิ์ ม่วงประสิทธิ์</i>  | 156 |
| ระบบการเข้าถึงบริการสุขภาพและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่มิปัญหาสถานะบุคคล<br><i>ณภัทร ประภาสุชาติ</i>   | 178 |
| การศึกษาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยในจังหวัดเชียงรายภายใต้ AEC<br><i>ศุภลักษณ์ จีรวรัตน์สถิต</i>  | 195 |



## Economic Impacts of ASEAN's Future Economic Integration through FTAs

Wannaphong Durongkaveroj<sup>1</sup>

### Abstract

This study examines the possible choices of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) towards trade liberalization with other countries through reviewing the current trade policies in both national and regional prospects, and to estimate the impact on GDP of current and future ASEAN's trade agreements using Computable General Equilibrium (CGE) model. It is found that the ASEAN is likely to expand its economic bargaining power integrating in the regional and bilateral levels with four possible paths including the EU, Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), Turkey, and Pakistan which the last two countries are negotiating the bilateral Free Trade Agreements (FTAs) with many countries in the ASEAN. Trade barriers, tariff and non-tariff issues, are likely to be eliminated gradually while many attractive foreign direct investment policies will be more active among all ten countries.

Additionally, the results from CGE model suggested that there is a mutual but unequal trade gain from the bilateral trade agreements under many possible scenarios. As expected, signing FTAs with the existing ASEAN's partners as Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) is able to

---

<sup>1</sup> Department of Development Economics, Faculty of Economics,  
Ramkhamhaeng University, E-mail: Wannaphongd@gmail.com

deliver the highest economic impact to the ASEAN members compared to other choices. Moreover, a removal of only tariff can generate tiny positive impact to negotiating countries. Thus, the next challenge is a reduction of non-tariff measures, for example, trade regulations and quotas, between ASEAN countries and its trading partners.

**Keywords:** ASEAN / FTA / Computable General Equilibrium model

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทางเลือกที่เป็นไปได้ของอาเซียนในการเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศอื่นโดยการสังเคราะห์เอกสารทางด้านนโยบายในระดับชาติและระดับภูมิภาค และประเมินผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของความตกลงการค้าเสรีของอาเซียนในปัจจุบันและอนาคตโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป ผลการศึกษาพบว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีแนวโน้มที่จะขยายอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจโดยใช้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและระดับทวีปาคี ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ประกอบด้วย การทำความตกลงการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ตุรกี และปากีสถาน โดยสองประเทศหลังกำลังเจรจาความตกลงการค้าเสรีแบบทวีปาคีกับหลายประเทศในอาเซียน อุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีและมีใบภาษีมีแนวโน้มถูกกำจัดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ขณะที่นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติถูกใช้มากขึ้นในแต่ละประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นอกจากนั้น ผลจากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปพบว่า ทุกประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการจัดทำความตกลงการค้าเสรีทั้ง 4 แบบเหมือนกันแต่ขนาดของประโยชน์ไม่เท่ากัน การจัดทำความตกลงทางการค้าภายใต้กรอบความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคให้ประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกสูง

ที่สุดเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ทั้งนี้ การจัดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีเพียงอย่างเดียวให้ผลประโยชน์เชิงบวกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น ความท้าทายในอนาคตคือการลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี เช่น กฎระเบียบทางการค้า การจำกัดปริมาณนำเข้าระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศคู่ค้า

**คำสำคัญ:** อาเซียน / การค้าเสรี / แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป

## Introduction

With the purpose of extending a social, economic and political boundary of the nation, the combination of at least two countries occurs in name of an economic integration. Since 1967, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has been playing a vital role in the global economic motivator as political and economic group of ten Southeast Asian countries. The relationship among members is fully strengthened through an active trade bloc in name of the ASEAN Free Trade Area (AFTA) after the last entrance of Cambodia in 1999 and completely establishing in 2002 with the main target of boosting intraregional trade through a removal of trade barriers (Yarbrough & Yarbrough, 2006). For the basic information of ASEAN, total area of this region is around 4.44 million km<sup>2</sup> where total population is about 625 millions - roughly accounted for 9 percent of world population (ASEAN Secretariat, 2014). However, in terms of economic performance and human development, a huge difference in the level of development across the members is remarkable as shown in table 1.

**Table 1** Gross domestic product and human development index of the ASEAN members

| Country     | GDP (Billion US\$)<br>(2014) | HDI<br>(2014) | Difference in<br>Ranking (HDI-GDP) |
|-------------|------------------------------|---------------|------------------------------------|
| Brunei      | 17.26                        | 0.85          | +6                                 |
| Cambodia    | 16.71                        | 0.58          | +1                                 |
| Indonesia   | 888.54                       | 0.68          | -4                                 |
| Lao PDR     | 11.77                        | 0.57          | +1                                 |
| Malaysia    | 326.93                       | 0.77          | 0                                  |
| Myanmar     | 64.33                        | 0.52          | -3                                 |
| Philippines | 284.58                       | 0.66          | -1                                 |
| Singapore   | 307.87                       | 0.90          | 3                                  |
| Thailand    | 373.80                       | 0.72          | -2                                 |
| Vietnam     | 186.20                       | 0.64          | 1                                  |

Source World Bank (2015) and United Nations Development Programme (2014)

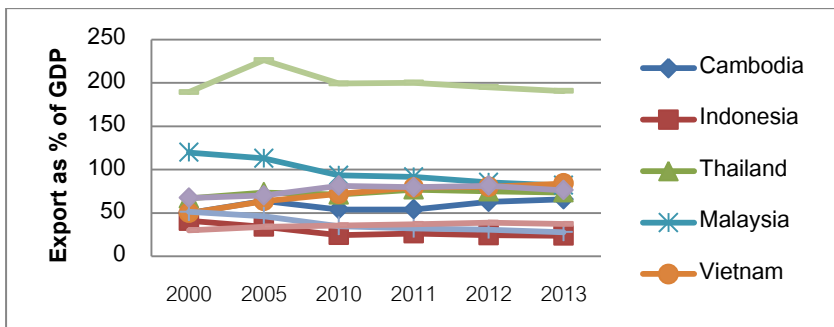
According to table 1, Indonesia is the largest economy in ASEAN, followed by Thailand and Malaysia. However, it is indicated that here is a large gap in economic performance as GDP of Singapore is larger than Myanmar around five times. Besides GDP, human development index (HDI) gives a broader picture to regional development. As expected, Singapore is a very high human development nation ranking the 9<sup>th</sup> of the world, chased by Brunei and Malaysia. However, Myanmar is classified as low human development country because its HDI value is just around 0.52 ranking the 150<sup>th</sup> of the world nearby other countries in Africa including Rwanda, Angola, and Cameroon.

Looking in more details about the ranking, the difference between the ranking of GDP and HDI is one of the alternative tools to consider the problem of "Growth without Development" which is the situation of high economic



performance with low level of living standard among citizens (Todaro & Smith, 2009). For demonstration, Brunei is ranked the 8<sup>th</sup> of ASEAN for GDP but it is ranked the impressive 2<sup>nd</sup> by HDI. Thus, Brunei is ranked in the better place measured by this indicator indicating that people, in general, are highly developed referring to a good condition of income, health, and education. However, the situation is reversed for many countries, especially Indonesia. As mentioned early about the largest nation in terms of GDP, the quality of life among the Indonesian is unlikely to be expressed to that index. The wealth of nation may not be well distributed to all quintiles; thus, the value of the human-centered index is absolutely low and ranked the 108<sup>th</sup> as medium human development country. Thus, the issue related to different level of development and the inclusive growth should be seriously concerned for ASEAN.

For the policies aimed at supporting economic growth, it is clearly realized that major economies in this region deploy the export-led growth policies because their export value is an important proportion of their GDP. The share of export as GDP for each country from 2000 to 2013 is shown in figure 1.



Source World Bank (2015)

Figure 1 Export of goods and services as percentage of GDP from 2000-2013

According to figure 1, the share of export to GDP has increased overtime in Cambodia, Thailand, Vietnam, Laos, Singapore, and Brunei. However, there is a reverse trend in Indonesia, Malaysia, and Philippines while there is no official data for Myanmar. Now there are six countries in ASEAN in which the value of export is accounted for more than 50 percent of its GDP including Singapore, Vietnam, Malaysia, Brunei, Thailand, and Cambodia. Theirs share of export are 191, 84, 82, 76, 74, and 66 percent of their GDP, respectively. As the export is an important factor to help generate economic growth, the policies for boosting this factor should be deliberately concerned. An economic integration is widely accepted as the tool to encourage trade among its partners.

In terms of AFTA, the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) agreement which imposes all members to reduce the tariff barriers among goods to 0-5 percent is implemented together. Also, the agreement has detailed about an elimination of non-tariff barriers (NTB) since 2002. However, there will be a sensitive list requiring a longer time to reduce an import tax to above interval (0-5 percent) for some countries until 2017. Besides the deeper trade liberalization among members in name of ASEAN Economic Community (AEC) which will come into force by 2015, the ASEAN, as a group, signs and negotiates many bilateral and regional trade agreements with many countries, for example, Australia, New Zealand, and India and also negotiates with China, Hong Kong, South Korea, and the EU (ASEAN Secretariat, 2015). In addition to trade agreements, there are many co-operations between the ASEAN and other countries, for example, ASEAN+3 (10 members of ASEAN and Japan, South Korea, and China), ASEAN+6 (ASEAN+3 and Australia, New Zealand, and

India). In 2012, there is a joint declaration on the launch of negotiation for the regional comprehensive economic partnership (RCEP) referred ASEAN+6. The scope of RCEP is expected to cover not only goods and services but also investment, intellectual property, economic and technological cooperation, competition, e-commerce, and legal terms. In June 2016, a thirteenth round of RCEP negotiations is held in Auckland, New Zealand. It is revealed that all RCEP countries have already submitted their initial offers for trade in goods and services, as well as the initial lists of investment's reservations (New Zealand Foreign Affairs and Trade, 2016).

In addition to RCEP, the EU is the important trading partner of ASEAN because the EU is ASEAN's third largest trading partner after China and Japan, accounting for around 15 percent of ASEAN trade. Also, the EU is the significant source of Foreign Direct Investment (FDI) of ASEAN. The FTA between ASEAN and the EU are launched in 2007 with seven ASEAN member countries. However, both sides agreed to pause the negotiations in 2009. However, in 2015, there is a good sign for revisiting FTA talks as the EU has adopted a joint communication calling for boosting trade relations and working towards region-to-region FTA. Now, EU is still eager to start the negotiate FTA with some countries as it has already concluded but not signed the bilateral FTA with Singapore and Vietnam. Thus, there is still a new breath for ASEAN to reiterate FTA with the EU (ASEAN Secretariat, 2016; European Commission, 2016).

Additionally, there are many countries in the ASEAN signing bilateral FTA with some specific countries. For Turkey, Malaysia has already signed FTA with it while Vietnam and Singapore are in the process of negotiation. For

Pakistan, Malaysia also signed FTA with it while Indonesia has the preferential trade agreement (PTA) with this country. Moreover, Thailand has already started the negotiating process with Pakistan in 2015 and it is expected to start negotiate with Turkey after finishing a joint feasibility study. Thus, in the near future, FTA between the ASEAN and both countries is possible.

Normally, there are always two incentives for the combination of nations including economic and political interest. FTA, theoretically, is the situation that there is an elimination or abolishment of trade barriers among partners while each nation is able to maintain its own policies to other countries (Yarbrough & Yarbrough, 2006; Appleyard, Field, & Cobb, 2010). In general, the overall impact (Producer and consumer) of FTA or other kinds of economic integration is difficult to judge. Due to the special tariff rate, FTA can lead to trade diversion which refers to the situation that the value of trade with nonmembers declines but trade with its partners dramatically increases. Another case is realized to be trade creation which refers to the presence of specialization and economy of scale after removing trade barriers. If trade creation is larger than trade diversion, overall impact to economy will increase, vice versa. Additionally, the difference of tariff-included price of products between partner and nonmember plays a vital role in the formation of trade agreement. There will be, according to the basic concept of price and demand, no trade creation if a removal of tariff cannot make the non-tariff price of partner country lower than tariff-included price of nonmember. Thus, a study on price among commodities among trading partners is necessary to assess the impact of economic integration.

There are many research papers estimating an economic impact of FTA in the Asia region using a Computable General Equilibrium (CGE) model. Nakajima (2002) stated that there is a positive impact of FTA between Japan and South Korea. Kiyota and Stern (2007) explored the impact of FTA between Korea and the U.S. and found the positive effects on both economies - Korea's GDP Korea is increased by 1.26 percent (\$9.28 billion) while the U.S.'s GDP is increased by 0.14 percent (\$25.12 billion). In terms of ASEAN, Ando and Urata (2008) studied the effects of trade liberalization among ASEAN+3 and found that this agreement yields a positive effect to regional economies. Additionally, Kitwiwattanachai, Nelson and Reed (2009) analyzed the impact of East Asia Free Trade and concluded the positively desirable outcome of that FTA to member economy as a whole. Nevertheless, Ariyasajakorn, Gander, Ratanakomut and Reynolds (2009) revealed the ambitious results under various FTA strategies - in terms of GDP, South Korea and Vietnam is likely to be the most successful countries under ASEAN+3 while India, Taipei, and Hong Kong seem to receive the negative impact under this scenario. Besides an elimination of only tariff, non-tariff barriers is studied by Fugazza and Maur (2006) and Hayakawa & Chang (2008) which found that the removal of NTBs yielded the great positive effect to GDP to all countries. With an updated data, Itakura (2013) studied the impact of RCEP through CGE model and found the different but positive impact on real GDP for the majority of ASEAN members from a reduction of tariff and non-tariff barriers with is correspondent to the studies of Kawai and Wignaraja (2007), Lee and Itakura (2012), and Li and Whalley (2012).

## **Purposes of the Study**

The objectives of this study are to estimate an economic impact of FTA between the ASEAN and its existing partners (RCEP), the EU, Turkey, and Pakistan, and to suggest the strategies to maximize the benefit of trade liberalization in terms of economic dimension.

## **Research Methodology**

General CGE model consists of a form of commands written by simultaneous equations. The core data includes demand and supply, factor market (labor, land, capital, natural resources), saving and investment, tax, and trade. Each equation in the main model presents agent's behaviors (Consumer, producer, owner of production factor, government, and rest of the world). In simple model, strong assumptions of Neoclassic economics are held. The market is perfectly competitive where price is the main tool help equilibrate demand and supply. Investment is assumed to be a function of saving. Firm seeks the maximum profit with lowest cost and given technology while consumer would like to receive the highest satisfaction (Lofgren, Harris, & Robinson, 2002; Hosoe, Gasawa, & Hashimoto, 2010; Burfisher, 2011).

For the data as an input to every CGE model, Social Accounting Matrix (SAM) which depicts the monetary flow of income and expenditure among all agents in the economy is required. If SAM is not well updated, the impact of an imposed policy will yields the over/underestimated outcome. In this study, a static CGE model is implemented using the 2007 SAM. All economic sectors are aggregated to three main sectors including agriculture, manufacture, and services. This study focuses on an economic impact of FTA

between the ASEAN and the existing FTA partners (RCEP), the EU, Turkey, and Pakistan. The full scenario is shown in table 2.

**Table 2** Scenarios of this study

| Scenario | Details                                    |
|----------|--|
| I        | FTA between the ASEAN and the AFPs as RCEP |
| II       | FTA between the ASEAN and the EU (EU 28)   |
| III      | FTA between the ASEAN and Turkey           |
| IV       | FTA between the ASEAN and Pakistan         |

According to table 2, there are four scenarios in this study including (1) FTA between the ASEAN and the ASEAN FTA partners (RCEP), (2) FTA between the ASEAN and the EU (EU28), (3) FTA between the ASEAN and Turkey, and (4) FTA between the ASEAN and Pakistan. Each scenario has two sub-scenarios which refer to FTA strategies including (1) an elimination (Removal) of all tariffs levied in all commodities (Tariff lines), and (2) an elimination of all tariffs in all commodities and a reduction of NTBs through 10 percent increase in trade facilitation in all commodities. A reduction in tariff will lead to a lower price of imported commodities from trading partners which increase the demand for the imports. An increase in demand from foreign will encourage the production and employment in the exported nation. Moreover, a decrease in NTBs will facilitate commodities' flow between two countries which effectively support the trade volume. For further assumption, reciprocal strategy is applied indicating that both trading partners use the same policies towards trade liberalization. The results are displayed in the percentage change in price, quantity, and value of GDP. The change in value of GDP is stemmed from the combined effects between price

and quantity GDP. This study will show the effects on GDP only because the other economic variables, for example, export, investment, and employment, are affected in the same direction of GDP.

The disadvantages of this model is its database which is not updated to the latest year. However, the core model is mainly dependent on the economic structure. Thus, this study is assumed that the economic structures nowadays are not dramatically different from 2007.

## Findings

The economic impact of scenario 1 is shown in table 3

**Table 3** Impact of FTA between the ASEAN and the AFPs as RCEP

| Countries   | Sub-scenario 1 |        |         | Sub-scenario 2 |        |         |
|-------------|----------------|--------|---------|----------------|--------|---------|
|             | PGDP           | QGDP   | VGDP    | PGDP           | QGDP   | VGDP    |
| Cambodia    | -0.1422        | 0.2914 | 0.1492  | 0.8482         | 2.4320 | 3.2802  |
| Indonesia   | 1.8218         | 0.1281 | 1.9498  | 4.2414         | 1.1657 | 5.4071  |
| Laos        | -0.6025        | 0.2117 | -0.3908 | -0.6059        | 1.0313 | 0.4253  |
| Malaysia    | 0.4428         | 0.3235 | 0.7663  | 3.0790         | 3.5659 | 6.6449  |
| Philippines | 0.1175         | 0.0619 | 0.1795  | 7.0029         | 1.9753 | 8.9782  |
| Singapore   | 0.4830         | 0.0106 | 0.4936  | 2.2944         | 2.1651 | 4.4595  |
| Thailand    | 0.8232         | 0.3056 | 1.1288  | 3.9890         | 2.7834 | 6.7724  |
| Vietnam     | 1.7712         | 2.0578 | 3.8290  | 6.5365         | 7.8666 | 14.4031 |
| ROSEA       | 2.0243         | 0.0790 | 2.1033  | 5.9819         | 1.3137 | 7.2956  |
| AVERAGE     | 0.7488         | 0.3855 | 1.1343  | 3.7075         | 2.6999 | 6.4074  |

**Source** Author

**Notes** (1) sub-scenario 1 is an elimination (Removal) of all tariffs levied in all commodities (Tariff lines) and sub-scenario 2 is an elimination of all tariffs in all commodities and a reduction of NTBs through 10 percent increase in trade facilitation in all commodities (2) PGDP is the price of GDP, QGDP is the quantity of GDP, and VGDP is the value of GDP (3) ROSEA is the rest of Southeast Asia.



According to table 3, the quantity of GDP in all countries is positively affected from this scenario which is correspondent to the idea of export-led growth policies. Under sub-scenario 1, almost all ASEAN countries experience a positive impact on the price of GDP except Cambodia and Laos. For the value of GDP, the impact on Vietnamese economy is outstanding as, in the long run, its GDP can be expanded by 3.8290 percent from this trade pact. Additionally, Indonesia and Thailand gain the 1.9498 and 1.1288 percent increased in the value of GDP, respectively. A huge negative impact on price GDP causes Laos to be the only country experiencing a negative impact in terms of GDP. For regional performance, on average, the value of regional GDP will increase by 1.1343 percent. Under sub-scenario 2, every country receives an expansion in price, quantity, and value of GDP. Vietnam is still the most-gained nation due to an expected 14.4031 percent increased in the value of GDP, followed by Philippines, Thailand, and Malaysia. Importantly, an increase in trade facility helps boosting the economy of Philippines and Malaysia which means that the major trade barrier faced by this country is NTB which is employed by the members of RCEP. In this case, Laos starts enjoying the positive impact from this economic integration. On average, the value of GDP in this region can be grew by 6.4074 percent.

The economic impact of scenario 2 is shown in table 4

**Table 4** Impact of FTA between the ASEAN and the EU (EU 28)

| Countries   | Sub-scenario 1 |        |        | Sub-scenario 2 |        |        |
|-------------|----------------|--------|--------|----------------|--------|--------|
|             | PGDP           | QGDP   | VGDP   | PGDP           | QGDP   | VGDP   |
| Cambodia    | 0.1670         | 0.0024 | 0.1693 | 2.9746         | 0.6114 | 3.5860 |
| Indonesia   | 0.7074         | 0.0213 | 0.7288 | 1.8523         | 0.2838 | 2.1362 |
| Laos        | 1.0261         | 0.0197 | 1.0458 | 3.6245         | 0.2414 | 3.8659 |
| Malaysia    | 0.4337         | 0.0335 | 0.4672 | 1.6199         | 1.0894 | 2.7093 |
| Philippines | 0.5079         | 0.0045 | 0.5124 | 1.7530         | 0.3997 | 2.1527 |
| Singapore   | 0.5762         | 0.0124 | 0.5886 | 1.6632         | 0.9858 | 2.6489 |
| Thailand    | 0.7129         | 0.1734 | 0.8863 | 2.3363         | 0.7745 | 3.1108 |
| Vietnam     | 1.9741         | 0.3947 | 2.3687 | 5.4670         | 1.8014 | 7.2684 |
| ROSEA       | 0.4737         | 0.0120 | 0.4858 | 0.8650         | 0.2097 | 1.0747 |
| AVERAGE     | 0.7310         | 0.0749 | 0.8059 | 2.4618         | 0.7108 | 3.1725 |

Source Author

**Notes** (1) sub-scenario 1 is an elimination (Removal) of all tariffs levied in all commodities (Tariff lines) and sub-scenario 2 is an elimination of all tariffs in all commodities and a reduction of NTBs through 10 percent increase in trade facilitation in all commodities (2) PGDP is the price of GDP, QGDP is the quantity of GDP, and VGDP is the value of GDP 3) ROSEA is the rest of Southeast Asia.

According to table 4, all ASEAN members experience the positive impact from the FTA between ASEAN and the EU. Under sub-scenario 1, the most enjoyable nation from this trade bloc is Vietnam as a 2.3687 percent increased in the value of GDP, followed by Laos and Thailand. For regional outcome, price, quantity, and value of GDP are expanded by 0.7310, 0.0749, and 0.8059 percent, respectively. Under sub-scenario 2, the value of Vietnamese economy is escalating by 7.2684 percent from a elimination of tariff and non-tariff barriers, followed by Laos and Cambodia. Thus, the current economic relationship of both countries with the EU is constrained by non-tariff measure. On

average, the value of GDP is expanded by 3.1725 percent which is caused by a huge increase of the price of GDP.

The economic impact of scenario 3 is shown in table 5

**Table 5** Impact of FTA between the ASEAN and Turkey

| Countries   | Sub-scenario 1 |         |         | Sub-scenario 2 |        |        |
|-------------|----------------|---------|---------|----------------|--------|--------|
|             | PGDP           | QGDP    | VGDP    | PGDP           | QGDP   | VGDP   |
| Cambodia    | -0.0125        | 0.0016  | -0.0109 | 0.0064         | 0.0110 | 0.0174 |
| Indonesia   | 0.0546         | 0.0019  | 0.0565  | 0.1538         | 0.0107 | 0.1646 |
| Laos        | -0.0075        | -0.0001 | -0.0076 | 0.0064         | 0.0003 | 0.0067 |
| Malaysia    | 0.0199         | 0.0409  | 0.0608  | 0.0832         | 0.0587 | 0.1420 |
| Philippines | 0.0038         | 0.0001  | 0.0040  | 0.0203         | 0.0044 | 0.0247 |
| Singapore   | 0.0038         | 0.0002  | 0.0040  | 0.0168         | 0.0068 | 0.0235 |
| Thailand    | 0.0311         | 0.0024  | 0.0336  | 0.1196         | 0.0117 | 0.1313 |
| Vietnam     | 0.0480         | 0.0252  | 0.0732  | 0.1425         | 0.0554 | 0.1979 |
| ROSEA       | 0.0039         | 0.0007  | 0.0046  | 0.0205         | 0.0026 | 0.0231 |
| AVERAGE     | 0.0161         | 0.0081  | 0.0242  | 0.0633         | 0.0180 | 0.0812 |

Source Author

**Notes** (1) sub-scenario 1 is an elimination (Removal) of all tariffs levied in all commodities (Tariff lines) and sub-scenario 2 is an elimination of all tariffs in all commodities and a reduction of NTBs through 10 percent increase in trade facilitation in all commodities (2) PGDP is the price of GDP, QGDP is the quantity of GDP, and VGDP is the value of GDP (3) ROSEA is the rest of Southeast Asia.

According to table 5, doing an FTA with Turkey leads to a less beneficial result, in terms of GDP, to ASEAN members. Under sub-scenario 1, the economy of Vietnam, Malaysia, and Indonesia is increased by 0.0732, 0.0608, and 0.0565 percent. Malaysia enjoys the highest increase in the quantity of GDP as there is the current bilateral trade agreement between Malaysia and Turkey. However, Cambodia and Laos receive the negative

impact from this integration where the major culprit is the price of GDP. Under sub-scenario 2, every nation in ASEAN gains an economic expansion from this strategies. Vietnam is likely to gain the highest increase in the value of GDP, followed by Indonesia and Malaysia. For regional performance, the value of GDP can be hiked by 0.0812 percent in the long run due to a decrease in both tariff and non-tariff barrier.

The economic impact of scenario 4 is shown in table 6

**Table 6** Impact of FTA between the ASEAN and Pakistan

| Countries   | Sub-scenario 1 |         |         | Sub-scenario 2 |        |         |
|-------------|----------------|---------|---------|----------------|--------|---------|
|             | PGDP           | QGDP    | VGDP    | PGDP           | QGDP   | VGDP    |
| Cambodia    | -0.0102        | -0.0018 | -0.0119 | 0.0114         | 0.0280 | 0.0393  |
| Indonesia   | 0.0862         | 0.0017  | 0.0879  | 0.1326         | 0.0051 | 0.1377  |
| Laos        | -0.0096        | -0.0001 | -0.0097 | -0.0098        | 0.0003 | -0.0095 |
| Malaysia    | 0.0919         | 0.0094  | 0.1013  | 0.1395         | 0.0194 | 0.1588  |
| Philippines | 0.0126         | 0.0014  | 0.0140  | 0.0183         | 0.0062 | 0.0245  |
| Singapore   | 0.0439         | 0.0007  | 0.0446  | 0.0823         | 0.0034 | 0.0857  |
| Thailand    | 0.0990         | 0.0074  | 0.1064  | 0.1471         | 0.0141 | 0.1611  |
| Vietnam     | 0.0307         | 0.0133  | 0.0440  | 0.0549         | 0.0306 | 0.0856  |
| ROSEA       | 0.0344         | -0.0013 | 0.0331  | 0.0816         | 0.0002 | 0.0818  |
| AVERAGE     | 0.0421         | 0.0034  | 0.0455  | 0.0731         | 0.0119 | 0.0850  |

Source Author

**Notes** (1) sub-scenario 1 is an elimination (Removal) of all tariffs levied in all commodities (Tariff lines) and sub-scenario 2 is an elimination of all tariffs in all commodities and a reduction of NTBs through 10 percent increase in trade facilitation in all commodities (2) PGDP is the price of GDP, QGDP is the quantity of GDP, and VGDP is the value of GDP (3) ROSEA is the rest of Southeast Asia.

According to table 6, the FTA between ASEAN and Pakistan yields the different results. Under sub-scenario 1, the most gained nation from this

economic combination is Thailand as its value of GDP is increased by 0.1064 percent in the long run, followed by Malaysia and Indonesia. Nevertheless, Cambodia and Laos receive the negative impact from this trade pact as their price, quantity, and value of GDP are declined. Under sub-scenario 2, a decrease in both tariff and non-tariff barrier still provides the positive impact to most ASEAN members except Laos. On average, regional value of GDP is escalating by 0.0850 percent, higher than sub-scenario 1 around 2 times.

### **Conclusion and Discussion**

This paper attempts to estimate the impact of the popular tool among the developing countries aimed at boosting their economic growth through an international trade, namely FTA. The effect of trade bloc is always challenging as it is related to the global market. The real judgment between success and failure should be elaborately considered through what happens since the agreement has come into force. However, one the most responsibility of economics lies into the ability to forecast future. Thus, the economic welfare from trade policy is the great task among all economists.

With the current trend of ASEAN, the target of regional integration is clearly direct to the EU and the six existing FTA partners as ASEAN+6 or RCEP. Additionally, the existing positive relationship with the major leading nations of ASEAN including Thailand, Indonesia, Malaysia, and Singapore, creates the path for Turkey and Pakistan to join this circle. However, one should keep in mind that an elimination of trade barrier, tariff and non-tariff, yields the mutual gain to FTA partner but those gains are not equal. The magnitude of benefit depends on the strength of value chain among FTA partners. As revealed by

this study, RCEP package is able to deliver the highly positive economic impact to the ASEAN members. The result is correspondent to the studies of Kawai and Wignaraja (2007), Ando and Urata (2008), and Fukunaga and Isono (2013). The impact on the value of ASEAN's GDP from RCEP is higher than the bilateral FTA with the EU. However, an FTA path with the EU is still preferable for all ASEAN countries which is correspondent to the studies of Boumellassa, Decreux and Fontagne (2008), The European Commission (2008) and Francois, Manchin, Norberg and Pelkmans (2009). Thus, for future economic policies towards FTA, ASEAN should focus on RCEP as it is the most worth in economic sense, followed by FTA with the EU, Pakistan, and Turkey, respectively.

Most importantly, towards the strategies of FTA, only a removal of tariff to each other is not adequate nowadays to create the great impacts to the economy, especially the ASEAN member countries. Why? Firstly, tariff is gradually declined in all countries around the world without FTA as this scheme is strongly encouraged by the World Trade Organization (WTO) - the success of Uruguay round. Secondly, the government in each nation of ASEAN, for a long time, still supports the foreign direct investment from abroad which the main promotion is a removal of tariff for the specific intermediate inputs and machines. Thus, only elimination of tariff in the present day does not create much of economic growth. The real challenge lies to a reduction of non-tariff barrier - other rules and regulations which restrict trade flow - that there is still no generalized agreement from WTO. NTB can eventually leads to the situation of no trade despite zero tariff. For future study, trade sustainability impact assessment should be conducted because it is able to consider the worthiness

of FTA in all dimensions. In addition, services sector should be more concerned through value chain analysis because this sector shares an important proportion in the economy of ASEAN.

### References

- Ando, M., & Urata, S. (2007) The impacts of East Asia FTA: A CGE model simulation study, *Journal of International Economic Studies*, vol. 11, no. 2, pp. 3-73.
- Appleyard, D. R., Field, A. J., & Cobb, S. L. (2010) *International economics*, 7<sup>th</sup> edition, New York: McGraw-Hill.
- Ariyasajakorn, A., Gander, J. P., Ratanakomut, S., & Reynolds, S. (2009) ASEAN FTA, distribution of income, and globalization, *Journal of Asian Economics*, vol. 20, pp. 327-335.
- ASEAN Secretariat. (2014) *Selected basic ASEAN indicators*, [Online], Available: <http://www.asean.org/asean/about-asean> [25 Dec 2015].
- ASEAN Secretariat. (2015) *ASEAN, EU discuss future direction of partnership*, [Online], Available: [http://www.asean.org/news/item/asean-eu-discuss-future-direction-of-partnership?category\\_id=27](http://www.asean.org/news/item/asean-eu-discuss-future-direction-of-partnership?category_id=27) [20 Dec 2015].
- ASEAN Secretariat. (2016) *Overview of ASEAN-EU dialogue relations*, [Online], Available: [http://asean.org/?static\\_post=overview-of-asean-eu-dialogue-relations](http://asean.org/?static_post=overview-of-asean-eu-dialogue-relations) [27 Jun 2016].
- Boumellassa, H., Decreux, Y., & Fontagne, L. (2008) *Economic impact of a potential free trade agreement (FTA) between the European Union and ASEAN*, Paris: CEPII.

- Burfisher, M. E. (2011) *Introduction to computable general equilibrium models*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- European commission. (2016) Association of South East Asian Nations (ASEAN), [Online], Available: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean> [27 Jun 2016].
- Francois, J., Manchin, M., Norberg, H., & Pelkmans, A. (2009) *Trade impact assessment (Trade SIA) of an EU-ASEAN free trade agreement*, Rotterdam: IIDE.
- Fukunaga, Y., & Isono, I. (2013) *Taking ASEAN+1 FTAs towards RCEP: A mapping study* (ERIA Discussion Paper Series 2013-02), Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Fugazza, M., & Maur, J. C. (2006) *Non-tariff barriers in a non-tariff world*, Geneva: Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities, The United Nations Conference on Trade and Development.
- Hayakawa, K., & Chang, K. I. (2008). *Border barriers in agricultural trade and the impact of their elimination: Evidence from East Asia*, Chiba, Japan: Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization.
- Hosoe, N., Gasawa, K., & Hashimoto, H. (2010) *Textbook of computable general equilibrium modelling*, Eastbourne: Palgrave Macmillan.
- Itakura, K. (2013) *Impact of liberalization and improved connectivity and facilitation in ASEAN for the ASEAN Economic Community*, Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.



- Kawai, M., & Wignaraja, G. (2007) *ASEAN+3 or ASEAN+6: Which way forward?*, Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism, Geneva, Switzerland.
- Kitwiwattanachai, A., Nelson, D., & Reed, G. (2009) Quantitative impacts of alternative East Asia free trade areas: A computable general equilibrium (CGE) assessment, *Journal of Policy Modeling*, vol. 32, pp. 286-301.
- Kiyota, K., & Stern, R. M. (2007) *Economic effects of a Korea-U.S. free trade agreement*, Michigan: Research Seminar in International Economics.
- Lee, H., & Itakura, K. (2012) *The implication of region-wide FTAs for Japan and emerging Asia*, [Online], Available: <https://www.aeaweb.org> [10 Dec 2015].
- Li, C., & Whalley, J. (2012) *China and the TPP: A numerical simulation assessment of the effects involved*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Lofgren, H., Harris, R. L., & Robinson, S. (2002) *A standard computable general equilibrium (CGE) model in GAMS*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Nakajima, T. (2002) *An analysis of the economic effects of Japan-Korea FTA: Sectoral aspects*, Niigata, Japan: Economic Research Institute for Northern Asia.
- New Zealand Foreign Affairs and Trade. (2016) Regional comprehensive economic partnership (RCEP), [Online], Available: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/agreements-under-negotiation/rcep> [27 Jun 2016].

The European Commission. (2008) *Trade sustainability impact assessment for the FTA between the EU and ASEAN*, Rotterdam: The European Commission, DG Trade.

Todaro, M., & Smith, S. (2009) *Economic development*, 10<sup>th</sup> edition, New York: Pearson.

United Nations Development Programme. (2014) *World development indicator 2014*, Washington, DC: World Bank.

Urata, S. (2008) An ASEAN+6 economic partnership: Significance and tasks. *Asia Research Report 2007*, vol. February 2008, pp. 1-19.

World Bank. (2015) *World Databank*, [Online], Available: <http://www.worldbank.org> [10 Dec 2015].

Yarbrough, B., & Yarbrough, R. (2006) *The world economy trade and finance*, 7<sup>th</sup> edition, Connecticut: Thomson.

Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers and Citizenship:  
Connectors to Stronger Community in Thailand

Piyakorn Whangmahaporn<sup>1</sup>

**Abstract**

It is generally accepted that citizenship in democratic countries includes the roles and responsibilities of the members of each society, including respect for the rights and freedoms of others, sacrifice for the collective conscience, and participation in politics and administration. The result from the new concept of the government called "Governance" alters the government to modify its infrastructure and helps in decentralizing social services to the Department of Local Administration as stated in the Planning and Procedures of Decentralizing to the DLA Act, 1999, making a joint local administration acting as a supporter for the DLA become more crucial. Therefore, having a volunteer for caring the elderly in a local area is one of the ways to support in long-term caring of the elderly in such area and to serve as the main part in social services. They enter a partnership with the public sector

---

<sup>1</sup> Public Administration Program, Sripatum University,

E-mail: piyakorn.wh@spu.ac.th

and with other mechanisms of the state to provide public services. These volunteers act as connectors between the elderly and the public sector. They are catalysts in the community and have become a veritable cornerstone in the democratic development in Thailand.

**Keywords:** Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers / Citizenship / Connectors / Community/Thailand

### บทคัดย่อ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความเป็นพลเมืองในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยหมายถึง การที่ประชาชนมีบทบาทและความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของสังคม ความเป็นพลเมืองประกอบด้วย การเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น การเสียสละเพื่อส่วนรวม จิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารผลพวงของแนวคิดที่เรียกว่า "การปกครองการบริหาร" ได้เปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการทำหน้าที่ปกครองมาสู่การกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ค.ศ.1999) ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ดังนั้นการมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านทำงานร่วมกับท้องถิ่นจึงเป็นหนึ่งในวิธีการที่จะช่วยในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว โดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนกับรัฐและเป็นกลไกสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านจึงทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้สูงอายุกับรัฐ อีกทั้งอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านเหล่านี้ยังเป็นตัวเร่งความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นเสาหลักในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย

**คำสำคัญ:** อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน / พลเมือง / ตัวเชื่อม / ชุมชน / ประเทศไทย

## Introduction

Economic, social, and health dependency condition of the elderly population tends to be increased, resulting in the requirement for the government in every country to introduce new policies or social services dedicated for the elderly. In the past, the social service of each country was operated by public or private sector, or by a volunteer. Such social service can be found in the form of "giving" or "volunteering" in the United States, European and ASEAN countries. In Thailand, the government sector is responsible for such social services and issues were ideally named "Sa Phaa Ou Na Lom Dang" or "Sa Paa Kaa Chad Thai / The Thai Red Cross Society", beginning in the reign of King Rama V, 1883. The role of volunteers in public service is becoming ever more important as evidenced by this quote from the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (2011, p 8) "The service provided by volunteers is the key to creating a community which encourages responsible citizenship. Volunteers enhance the solidarity of society and the quality of life in society. Volunteers can also serve as a mechanism for social integration". Later, a large population of the volunteers came from volunteers whose the desire was to serve the needs of the people in their local areas and the amount of total volunteers has begun to increase since 1997. The examples of such volunteers are Village Health volunteers, Village Public Relation volunteers, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers, and Social and Human Development volunteers; Care-for-the-Elderly-at-Home volunteers were gathered from the concept focusing on the importance of long-term, at-home caring system development, using community as means of helping,

caring, protecting the elderly, and Care-for-the-Elderly-at-Home volunteers started after the enactment of the Elderly Act in 2003.

Additionally, the Thai government's focus on volunteerism increased after the United Nations declared 2001 as the international year of volunteers. That event with the influence of the United States brought about the announcement of Thailand's first real policy to promote and support volunteer work seriously and continuously. Ministers subsequently declared 2002 as a year to begin the support of developing volunteers in Thailand. Since that time, Thailand has had many types of volunteers and the enthusiasm and the number has steadily increased. The hope was and is for volunteers to become limbs of government agencies in the public service; connectors between the public sector and the people. They are also catalysts to create a citizenry that will further strengthen and encourage an even greater democratic society.

This article is opening a new point of view of public administration concept, originally featured on the role of government in the public service to study the role of volunteers in public service as a state representative. The articles "Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers and Citizenship: Connectors to Stronger Community in Thailand" defined the relationship between Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers and citizens. They underscored two important issues: the public mind and public participation. This article is academic article, written base on the empirical data obtained from research. These articles began with the concepts of citizenship, citizenship and democracy, the elderly, and Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers respectively.

## The Concept of Citizenship

The Royin Dictionary (2014) defines a citizen as a representative of the people. The Secretariat of the House of Representatives (2012) used the word 'people' to refer to "the common people of the country, who as ordinary citizens, have no special privileges yet at the same time all have an obligation to know the law, even if they are not aware of it." The word 'citizen' means "the people of one country", and in this country that number is 60 million people. The Secretariat of the House of Representatives concluded that the word "citizen" is different from "the people". Citizens will quickly and enthusiastically express opinion to maintain their rights including the participation in political expression of their right to freedom of speech. Citizen means that all the forces of the country both in economic and military power to negotiate with other countries. While people are not citizen because people only receive order.

According to Marshall (2009, p. 149), citizenship refers to a certain status allowed those who are full members of a community. Such members shall have equal rights and duties. The rights and duties of citizens in each country will vary somewhat depending on that country. Citizenship (Secretariat of the House of Representatives, 2012) should reflect the roles and responsibilities of members of society towards the state as an example for others to follow.

Foreign scholars such as Flatham (2005, cited in Callahan, 2007) have divided the concept of "citizenship" into two parts: high and low citizenship. Flatham gives no support for low citizenship, and even high citizenship has its restrictions. Yet citizenship *is* something that needs to be highly regarded, especially in a democracy. Therefore, the word "citizen", which differs from the

term "people". Citizenship means that people are able to exercise their rights and responsibilities for themselves and for the public. Citizens need to be knowledgeable and to help make decisions on important issues of the country's social community. It also means participating in the process independently. It means making a major change from being ordinary citizens to people who actually influence guide, and determine the very direction of the country, a critical transition! In addition, citizens are concerned with democracy because citizen demonstrate the rights and responsibility to society.

### **Citizenship and Democracy**

The word "citizen" suggests responsibility to society; it is the decision to engage the community and society, and is closely associated with the word "Democracy". Generally, this includes the concept of the word "civil", referring to the people, while the word "sovereignty" suggests being self-ruled. The word "democracy" means "a great people" (Panomyong, 2014). The Dictionary Puang Na Nakorn (2014), defines democracy as a regime which treats citizens as great or a regime that holds a large majority.

The word "democracy" originated from the Greek word "Demokratia" which means "rule by the people" (Puang Na Nakorn Dictionary, 2014). Democracy as the rule of the people, by the people and for the people is strategically inherent in this concept. By its nature such ideas involved are public ownership of the authority of government to maintain the right to freedom and equality. People have partial power to govern directly or indirectly. This rule gives the greatest benefit to the public. Implementation of governmental control assumes at a minimum the voice of the majority.



The above characteristics of democracy suggest strongly that countries need to involve citizens; the foundation of democratic development. Citizens must also be involved in the administration. The nature of citizenship in democracy is as follows: (Thaewananarumitkul, 2012) Independence and self-reliance. The public owns the highest authority in the country. People own and have the right to life and freedom in their own country. Similarly, a landlord gives rights to his tenants of freedom of their home. The main thrust of freedom and ensuring its continuance is strategic. "Citizenship" is composed of independence yet still with much self-reliance and self-responsibility.

**Opinions of equality.** In a country with true "citizenship" all people are equal, must be seen as equals, and the principle of equality must be seen universally. Recognizing differences. Citizens of a country are in theory the owners, with the freedom to have differences and at once must accept the diversity of the people themselves. To lessen rifts in society the "citizens" in a democracy must accept and respect each others' differences so that they can live in harmony.

**Respecting the rights of others.** In a democracy, everyone shares ownership of many things conceptually. Each person has various fundamental rights, but if everyone exercised those rights with only their personal needs in mind and without regard to the rights of others, the result would be suffering and anarchy. Democracy would cease to exist as such because each person put his own right as the greatest priority. Ultimately, the nation would not survive. Rights in a democracy are necessary to some extent without violating the rights of others. "Citizenship" must respect the rights of others and must not exercise their own freedoms in a way that will violate the rights of others.

**Social Responsibility.** Members of a democracy must also respect the rights, freedom and responsibility they have to others. Citizenship in a democracy means to share the rights and freedoms of that responsibility with said society. Whether that society or the nation becomes better or worse it is as a result of the people in that society. Citizenship is a sense of ownership; social ownership. Citizenship is not a capricious exercise of freedom resulting in a slipping or degrading of values, rather it is the exercising of freedom and collective responsibility by engaging in problem solving and helping to make society continuously better with time.

**Understanding democratic participation.** The rule of the people, *by* the people and for the people can only succeed when there are people in the state who understand that these basic principles are applied universally. The principles of democracy or the rule by the people are concurrent with the rule of law or rule by law. The understanding of elections and political participation of citizens naturally follows the participation in political affairs, both at national and local levels. It demonstrates that true democracy follows an egalitarian path which must recognize the differences and needs of all members. It recognizes and respects the right and responsibility to work in partnership with others. It simply means compromise to get along together.

In Thailand, the introduction of the term "citizen" began to appear in The Constitution of the Kingdom of Thailand in 1932, section 13, in the Rights and Duties of the Siamese, where "Everyone has the freedom of religion, freedom to worship according to their beliefs and to practice what they believe whenever it is not hostile to civic duty and is not contrary to public order or morality " (Gazette, 1932, p. 536). The word "citizen" is used in the constitution in

the context of "rights and obligations" in the rights and duties of citizens throughout Thailand. But research from King Prajadhipok's Institute, "The citizenship in Thailand" by Burikul et al. (2012, pp. 1-29) found that Thailand still needs to strengthen the citizenry of the country. The results of the research revealed that in order to qualify for citizenship in the top five with pride, a Thai person one must work honestly, be involved in voting, be willing to pay taxes, and be basically law-abiding. Being able to analyze and express their political views and knowledge of politics is an additional desirable trait.

### **The Elderly and Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers in Thailand**

#### **The Elderly in Thailand**

The rising number of elderly in every country is considered a prominent social problem in today's world. Statistics from 1995 show that the total number of elderly was estimated at 542,693,000. The number of elderly in the future around the globe is constantly growing, and by 2025 it will have risen to 1,181,183,000, and by 2050 to 1,968,636,000 (Concepcion, 1996). In Thailand, the number of elderly is also dramatically rising, with the number in 1990 being 4,017,000 or 7.36 percent of the overall population. By 2000 it had grown to 5,838,000 or 9.83 percent of a population of 61,878,746. In 2010 the amount rose to 8,011,000 or 11.89 percent of the 63,878,267 populace, and this amount will have been increased up to 12,272,000 or 17.51 percent by the year of 2020. (Office of the National Economic and Social Development Board [ONESDB], 2012)

This growing number of the elderly in the country is in large part due to advancements in the medical field, increasing the human lifespan and

broadening the survival rate of newborn babies. The estimated data by the ONESDB during from 2010 to 2040 of the Thai population indicates that the ratio of the elderly population, especially in the age above 80, will likely be significantly increased. In other words, the ratio of the late elderly will likely increase to 12.7 percent of the overall elderly population, an alarming increase in this singularly dependent population in the country.

The Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers were initiated by the Ministry of Social Development and Human Security in 2003 to play a substantial role in caring for the elderly with local governments. Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers were to be responsible for caring for the elderly in the communities lacking self-help, where the elderly were neglected, ignored, or not taken care of properly. They were to give support as needed and the program demanded that care for the elderly would be thorough, equal, and consistent. Also the volunteers were to educate the elderly, their families, and the community about elderly benefits and how to provide proper care for them.

#### **Volunteers and Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers**

Volunteers in Thailand were clearly identified as the first priority when the NGOs gathered together to form an organization to act on social challenges during the reign of H.M. King Chulalongkorn the Great or Rama V in 1893. The Red Cross was a prototype of the NGOs in Thailand. Volunteers in the public sector were also identified in the government of HM King Vajiravudh or Rama VI. On May 1, 1911 he made a public announcement urging the establishment of scout volunteers to assist the authorities in maintaining peace when the World War I had broken out.

The influence of the bureaucratic reform and encouragement of the concept of volunteers from the United Nations has become the driving force for Thailand since Prime Minister Chuan Leekpai (November 9, 1997 to November 9, 2000) focused on volunteers. In fact, in 1997 the government initiated a Village Health Volunteer system.

The United Nations proclaimed 2001 as the International Year of Volunteers to highlight the importance of volunteer work and encourage people in society and the public and private sectors to find ways to leverage and promote solid understanding of how to best use volunteers. Since 1997 the volunteers in public sector of Thailand has evolved today into a golden age. This has been continued volunteering with undying assistance in the public sector; Senior Volunteers, Village Public Relation Volunteers, and Autopsy Volunteers. Then in 2003 Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers, Volunteer Social Development and Human Security were born.

Then in 2004 Volunteers of Science and Technology began, and 2005 was the year of the birth of Agricultural Volunteers, Worker Volunteers, Protection Rights and Freedom Volunteers. In 2008, Formal and Informal Volunteers had been established. Currently, Thailand has volunteers in the public sector amounting to 3,109,568 with 7,396,349 in the private sector (The Board of the National Social Welfare and Ministry of Social Development and Human Security, 2009). The 10,808,917 volunteers in 2009 comprised 16.4% of the population of 63,525, 062. Thailand also has "Special Volunteers" such as Election Volunteers to monitor elections under the supervision of the Election Committee.

The worldwide economic, social, and health condition of the elderly and their dependency on the state is ever increasing, requiring governments in every country to introduce new policies and social services dedicated specifically to their cause. In the past, the social service of each country was operated by public or private sector, or by volunteers. Such social service can be found in the form of simply "giving of service" or "volunteering" in the United States, European and ASEAN countries. Care-for-the-Elderly-at-Home volunteers were gathered from a higher concept focusing on the importance of long-term, at-home caring system development, using the community as a means of helping, caring for, and protecting the elderly, and it began with the official Elderly Act of 2003.

The result of this new concept of the government called "Good Governance" modifies the government infrastructure and helps in decentralizing social services to the Department of Local Administration as stated in the Planning and Procedures of Decentralizing to the DLA Act, 1999. It created a joint-municipal administration acting as a supporter for the DLA which became even more crucial. Therefore, having a volunteers to care for the elderly in a local area is one of the ways to support long-term care of the elderly and to serve as a main functionality in social services.

The main duties of Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers are: caring for the elderly in the community; taking care of the distressed elderly (the Red Group) and the well-being of the elderly in the community (the Green group). The characteristics of the elderly care in the community is on an as needed basis. It includes educating the elderly and their families and communities how to care for the elderly in living their everyday lives, such as

eating, bathing, dressing, walking, food preparation, cleaning the house, changing money, using public transportation, surveillance and early warning information.

Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers analyzes the problems and needs of the elderly and plans in the assisting of the elderly by coordinating with the relevant agencies, and in actually taking the elderly to participate in community activities. Now, Thailand currently has 81,883 volunteers who care for the elderly 864,660 people. (Office of Welfare Promotion and Protection of Children, the Elderly and Underprivileged Youth, 2014).

### **Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers and Citizenship**

Citizenship and volunteerism are related, at least in the issue of "the public mind" and "participation", which is a key aspect of citizenship. Because of this participation that country will be strengthened. The strength arises from the community and contributes to society as a whole creating a strong and sustainable democracy. Considering Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers in Thailand with citizenship is based on the two key aspects of public mindedness and participation. These are interrelated and further defined below:

"Public mind" is not indifferent to social or mental suffering of the people and real, quality help occurs not by simply giving money but by taking the time to volunteer. It requires genuine effort to develop a spirit of peace that will help others see the importance of doing the same service for others to develop the "spirit of us". So when a person has the spirit of public mindedness,

that person will be motivated to sacrifice for the public, and for his own citizenry.

Generally, motivation for individuals to engage in such activities comes through the recognition of the needs of the individual. But academicians have tried to integrate all motivation theories and create newer versions of motivation theories. Originally, Ford (1992) proposed the original idea and version of motivation theories which are based on Living Systems Framework (LSF). LSF is the theory involving the development and interaction of all humans. This framework integrates the process of behavior with non-motivation, psychological knowledge, and environmental and biological psychology to create an understanding of human's behavior and function. LSF also gives an insight into the view that all human behaviors is responsible for interacting with other human beings and with the environment.

Most of all, existing theories of motivation restrict our ability to see what motivation really is, but Ford's theory called "Motivation Systems Theory or MST" is one grand exception. The main purpose of this theory is to enable humans to see all pictures of motivation, to integrate all theories of motivation to be applied in the research field, and to create the theory that can be applied to the majority of the world. The importance of MST is that it is the theory that clearly outlines the essential components of true motivation, as well as lining it to all those components to other theories of motivation. Ford (1992) proposed Motivational Systems Theory (MST) which argues that real motivation contains 1. innate needs which consist of (1) evaluating personal goals, (2) evaluating the method used to accomplish such goals, and (3) evaluating how it operates, 2. environmental interaction which consists of (1) social and personal goals, (2)



social relation goals, and (3) working goals, and 3. beliefs and 4. emotional states which contribute, make possible and maintain actions or behaviour. This is because this model attempts to provide a comprehensive theory of motivation and proposes that actual achievement and competence are the results of a motivated, skilful, and biologically capable person interacting within a responsive environment.

Research on Causal Factors Contributing to Participation in the Elderly Care of Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers, a research study from Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers consisted of 12 selected key informants with targeted sampling from 12 provinces in six regions of Thailand: Lamphun and Nan of the north, Nakhon Pathom and Suphanburi of the central, Nakhon Ratchasima and Mahasarakram of the northeast, Rayong and Chonburi of the eastern, Nakhon Si Thammarat and Phang Nga of the south, and Kanchanaburi and Ratchaburi of the west. The content analysis of this research is applied in this study. The result reveals that Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers were actually motivated to work because of several specific aspects. In order from greatest to the least, that is those occurring most frequently, followed by the emotional side. The interaction with the environment and the belief is weighted equally respectively. (Whangmahaporn, 2016)

Motivation of Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers to be a volunteer because of "internal needs" in order to meet their own needs or in fact, "personal goals." The key informants like to volunteer because they want to help those in trouble, one of which said in a voice that trembled:

*"I was very troublesome and want to help someone in trouble. We would like to help disadvantaged people, money is not a factor that motivates*

*us work a little. It was mind. We split time to do work at home. We have free time to help society. We used the spare time to benefit the community better".*

Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers, is a sacrifice for the elderly. They wish the elderly to have a better life and a happier community. It works to help the elderly without expecting something in return.

*"To help another human being is what we all must do. To the delight of those who are receivers, and to the pleasure of the giver. We do what is good and ignore the bad things",* another volunteer added.

In conclusion, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers are philanthropists. They feel happy and proud to have the opportunity to assist others in attaining a better quality of life. They believe that such actions are deeds of significant merit and sacrifice for the collective societal group. That sacrifice takes into account the public interest rather than just their own needs. Volunteer service is *the* property and responsibility of the general citizenship at large.

Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers participate in the processes of critical thinking, decision making, planning, implementation, analysis of problems and the needs of the elderly. This participation is divided into eight stages using the concept of Arnstein (1969): The first step is called "Manipulation", persuasion is used in this step for citizens to accept decisions that are already made. The second step is called "Therapy"; the authorities pay close attention to the participation method of a citizen. "Informing" is the third step and it is considered to be the first step in participating, yet sometimes the information may be just a one way flow. No channel for responding to the needs of citizen or for negotiating is provided in this step.

The fourth step is "Consultation", and allows for citizens to be able to consult or offer opinion. However, it is not considered to be the step where full participation is taking place. "Placation" is the fifth step for citizens to freely express his/her own idea, give advice, and participate in planning and managing. Still, the authority is mainly on the authority. "Partnership" is the sixth step; the authority is divided and shared by the negotiation between citizen and one who authorizes, both of whom are responsible in planning and decision making or in the form of joint committees. The seventh step is called "Delegation or Delegated Power". It is the step that a citizen has a right to make a decision, plan, and operate through a representative. The last step is "Citizen Control"; citizens can be guaranteed that they are in control of planning, decision making, and performing operations that they consider to be suitable and best for them.

The results revealed that Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers are involved in the care of the elderly as follows:

Therapy stage, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers is not engaged or involved at a very low level. The interviews showed that Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers is only operated by the local authorities who may enforce other decisions. The providing of information is a result of the involvement of Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers at a higher level because these volunteers must visit the elderly who are not capable of taking care themselves, and must prepare a report on that visit to the local administrative organizations and the ministry of social development and human security. In addition, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers also serve the needs of the elderly where inquiry was forwarded to those local organizations.

The fourth step is the engaging a minor weight of the power of the people or delegation. Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers have a meeting with local authorities once a month. At that meeting, the local administrative organizations will provide Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers to offer their opinion. Placation stage, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers have a meeting with the local administrative organizations and the local administrative organizations will discuss with the volunteers to find solutions and through joint planning and co-operation. For example, discussions about projects or activities to keep the elderly commenting on the healthy elderly project and so on. Partnership stage, Volunteers work with the local administrative organizations as "brothers, making decisions on project plans. If any of the Volunteers do not agree, local administrative organizations will resolve the problem.

The delegation stage probably has the most weight. In this role, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers are part of the committee and assist in the planning and evaluation. In addition, the study also found that Volunteers play an important role in the planning, monitoring and evaluation in the other committee. They were "wearing many hats" or "volunteers in several categories" at the same time, such as village health volunteers, social development and human security volunteers, village board, and village headman.

To summarize, the involvement of Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers is moderate to high. The passion and the pride, and also learning how to take care of the elderly of the Volunteers has also been recognized by the community. This created a link between local administrative organizations including other public sectors and the community in various aspects such as information and public service links to meet the needs of the elderly.

## Conclusion and Implication

Citizenship is the right, freedom, equality, and respect for the rights of others' social responsibility and participation in politics and administration. They are the essential elements and the basis of democratic development in every country because democracy is government by, of, and for the people. For Thailand, developing public awareness of true citizenship continues as the awareness of sacrifice for the sake of the public interest to the people of the country increases. Even public service ought to be done for and by the people. The state is trying to get people to participate in public service which meet the needs of most people. Therefore, the urging of people to get involved occurs at all levels whether in the central, regional or local sectors. Participation of people in the local area is the key to creating the foundations of citizenship. Volunteers have become a bond between the government and the people by providing information to the public agencies. They act as critical stimuli to encourage people in the community by helping them realize the importance of sacrifice and of engaging with the government to protect their rights. Reeder (1971) and with the statement that factors which contribute to the participation are internal factors (goals, beliefs, habits and cultures), push factors (expectations, obligations, forces) and external factors or support factors (opportunities, abilities, supports). Motivation factors such as praising, receiving training, relationship with other volunteers and the feelings of a person who sacrifices are the important factors contributing to participation in a person. Social should realize the importance of volunteering activities and provide helps in any needs to the elderly and volunteers; the volunteers' family should also understand the duty of the volunteers, support, and facilitate in any needs involved in

volunteering. Government sectors should not ignore in building confidence and satisfaction to the volunteers. Such sectors should also raise the bar of the satisfaction to the higher level in order to encourage people to participate in volunteering.

Since the number of elderly is increasing. Public agencies have provided Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers to serve the local administrative governments to care for the elderly. Public mind and public participation are necessary elements of citizenship. So, Care-for-the-Elderly-at-Home Volunteers act as a connector to create a strong community as volunteers give the community and society needed strength and the foundation of democratic development in the end.

### References

- Arnstein, S. R. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planner*, vol. 35, no.4, pp. 216-224.
- Boonsuykuan, Narong. (2009) *Civic politics: An analysis of concept, political agent operational challenges*, Bangkok: Political Economics Studies Center, Chulalongkorn University.
- Burikul, Tawilwadee and others. (2012) 'Citizenship in Thailand', in *the 13<sup>th</sup> KPI Conference at United Nations Conference Centre*, March 22 to 24, 2012.
- Concepcion, M. B. (1996) 'The graying of Asia: Demographic dimensions', in *Added Years of Life in Asia, Current Situation and Future Challenges*, New York: United Nations.

- Flatham, R. (2005). cited in Callahan, Kathe. (2007) *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*, London: Taylor & Francis.
- Ford, M. E. (1992) *Motivating humans: Goals, emotions, and personal agency belief*, California: SAGE.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2011) *The value of volunteers*, Geneva: Youth Action and Volunteering Development Department, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- Marshall, T. H. (2009) 'Citizenship and social class', in Manza, J. and Sauder, M. (eds.), *Inequality and society*, New York: W.W. Norton and Co.
- Office of Welfare Promotion and Protection of Children, the Elderly and Underprivileged Youth. (2014) *The number of volunteers to the elderly at home*, n.p.: N. P.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2012) *The number of the elderly from 1990 to 2030*, [Online], Available: [http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport\\_Final.aspx?reportid=192&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=27](http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=192&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=27) [15 April 2012].
- Panomyong, P. (2014) *The democratic primary for the common man*, [Online], Available: [http://www.pridiinstitute.com/autopage/show\\_page.php?h=11&s\\_id=5&d\\_id=4](http://www.pridiinstitute.com/autopage/show_page.php?h=11&s_id=5&d_id=4) [6 December 2014].
- Puang Na Nakorn Dictionary. (2014) *The meaning of freedom, equality, democracy, dictatorship*, [Online], Available: <http://dictionary.sanook.com/> [5 December 2014].

Reeder, William W. (1971) *Levels of abstraction and generality and their uses*. mimeographed.

Royin Dictionary. (1999) *Citizen*, [Online], Available: <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp> [28 November 2014].

Secretariat of the House of Representatives. (2012) *Citizens in democracy*, Bangkok: Secretariat of the House of Representatives.

Thaewananarumitkul, Prinya. (2012) *Civic education: Thailand's democracy development by creating a "people"*, [Online], Available: <http://social.obec.go.th/node/64> [10 December 2557].

The Board of the National Social Welfare. Ministry of Social Development and Human Security. (2009) *The number of volunteers in Thailand*, n.p.

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.C.1932. (1932) *The gazette*, vol. 49, pp. 529-551.

Whangmahaporn, Piyakorn. (2015) *Causal factors contributing to participation in the elderly care of care-for-the-elderly-at-home volunteers*, Research Paper. Sripatum University.



การจัดการความรู้ของชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรม  
ทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน: กรณีศึกษา ตำบลแม่ทา  
อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

Knowledge Management for Ensuring Land Security and Reducing  
Environment-destroying Behavior of People in Community: A Case Study  
in Mae Tha Sub-district, Mae On District, Chiang Mai Province

นพรัตน์ ดวงแก้วเรือน<sup>1</sup>

ธงชัย ภูวนาถวิจิตร<sup>2</sup> และชรินทร์ มั่งคั่ง<sup>3</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบริบทชุมชน พัฒนาการการถือครองที่ดิน (2) ศึกษานโยบายและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาต่อการสร้างความมั่นคงด้านที่ดินทำกิน (3) ศึกษาองค์ความรู้ชุมชนที่มีผลต่อการสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพประกอบกัน โดยใช้แบบสอบถามประชาชนในตำบลแม่ทาจำนวน 300 คน แบบสัมภาษณ์บุคคลากรของรัฐในท้องถิ่น ผู้นำ ผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้าน 60 คน และศึกษาจากเอกสาร

<sup>1</sup> ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อีเมล pim281@hotmail.com

<sup>2</sup> สาขาวิชาบ้านและชุมชน คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,  
อีเมล wadasan\_@hotmail.com

<sup>3</sup> ภาควิชาการสอนและการเรียนรู้ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,  
อีเมล Charinm@chiangmai.ac.th

บทความ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติเชิงพรรณนา ผลการวิจัย พบว่าชุมชนมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนใหญ่ในที่ลุ่ม ใช้เป็นที่บ้านและที่นา ที่ดอนและที่สูงจะเป็นที่สวน นโยบายของรัฐกับการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจนำไปสู่ชุมชนนุกรุกขยายพื้นที่เข้าไปในเขตป่าทำให้ชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินทำกิน นำไปสู่ความขัดแย้งการแย่งพื้นที่ระหว่างชาวบ้านกับรัฐ เกิดกระบวนการต่อสู้เรียกร้องเพื่อหาข้อยุติปัญหา สร้างรูปธรรมในพื้นที่ให้เกิดการยอมรับ ผู้การสร้างความร่วมมือชุมชนกับรัฐท้องถิ่น วางแผนจัดการที่ดิน ส่งผลต่อพฤติกรรมดูแลสิ่งแวดล้อม โดยการนำแนวคิด ผังชีวิต-ผังตำบล เข้ามาใช้ในการจัดการพื้นที่ ผสานองค์ความรู้ดั้งเดิมของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ผู้การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนในที่ดินทำกินให้ชุมชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** ความมั่นคงในที่ดิน / ชุดความรู้ชุมชน / การลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อม

## Abstract

The objectives of this research were (1) to study the development of land holding in the community. (2) to study role and policy of Mae Tha Sub-district Administrative Organization on land security in an aspect of holding land for making an living and (3) to investigate community knowledge and its influences on land holding security and on reducing environmental destructive behavioral in the community of Mae Tha Sub-district, Mae On District , Chiang Mai Province. Quantitative and qualitative methods were utilized in this study. Data were obtained by using questionnaires distributed into 300 households in Mae Tha Sub-district., interviewing 60 people comprising of local government

officers, community leaders and local scholars, and collecting data from historical documents and related ones. Content analysis was used for qualitative data, whereas the descriptive statistics was used for quantitative data analysis. The study found that the community utilized most of the plain lands for people's residents and for their rice fields while high lands were used for plantation. The government had a policy of encouraging and supporting the community doing farming for money which leading to the dispute over the problems of farmer-land invasion and farmer land holding illegally. It was demanded to have a process for the solution of the dispute by cooperative from all parties concerned in the community including the local government agencies. By doing this it would be recognized and accepted by all people concerned which will be helpful for solving the problems and establishing a plan for land uses management. It was also affect the environmental behavioral concerns of the community by introducing live and district planning integrated with the community wisdom and knowledge in order to be able to manage and make use of limited natural resources in a sustainable way.

**Keywords:** Land security / Community knowledge / Reducing environmental destructive behavior

## บทนำ

ชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นชุมชนดั้งเดิมมีอายุเก่าแก่กว่า 300 ปี บรรพบุรุษอพยพย้ายถิ่นฐานมาตั้งเป็นชุมชนเล็กๆ ที่อยู่ใกล้ลำน้ำด้วยลักษณะพื้นที่เป็นพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีวิถีชีวิตพึ่งพิงป่า มีการขยายบุกเบิกพื้นที่เป็นที่นาปลูกข้าว ตามกำลังแรงงานครอบครัวใช้

เครื่องมีอย่างง่ายในการบุกเบิกพื้นที่ เมื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเข้ามาพร้อมกับนโยบายส่งเสริมของภาครัฐ ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินเริ่มมองเป็นสินค้าที่มีมูลค่า วิธีการผลิตชาวบ้านเริ่มเปลี่ยนไปในเชิงการค้ามากขึ้น ส่งผลให้การขยายพื้นที่เพื่อการผลิตพืชและการทำลายป่าเพื่อการค้าทำให้ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเริ่มเสื่อมโทรม นำมาสู่การแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน เริ่มตั้งแต่รัฐเปิดสัมปทานป่าในผืนป่าแม่ทาให้แก่นายทุนเข้ามาทำไม้ และชาวบ้านในชุมชนเองที่ต้องการขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในพื้นที่ป่าเพื่อสะสมทุนของตนเองให้มากขึ้น จนในช่วงปี พ.ศ.2534-2535 ชุมชนตำบลแม่ทาประสบปัญหาภัยแล้งในตำบลชาวบ้านไม่สามารถทำนาได้เนื่องจากแหล่งต้นน้ำถูกทำลาย แต่ผืนป่าห้วยแม่บอนซึ่งเป็นพื้นที่ป่าที่ถูกสัมปทานเพียงครั้งเดียว ชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในลำห้วยแม่บอนสามารถมีน้ำเพื่อทำการเกษตรได้ ชาวบ้านจึงเริ่มคิดได้และรวมกลุ่มกันทั้งแกนนำชาวบ้านที่เป็นแกนนำทางธรรมชาติและแกนนำชาวบ้านที่เป็นผู้นำในชุมชน ร่วมกันหาทางออกโดยการจัดตั้งคณะกรรมการป่าเพื่อฟื้นฟูป่าและผืนน้ำ จนกลับฟื้นผืนป่าแม่ทาให้กลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง แต่ปัญหาของคนตำบลแม่ทายังไม่จบ เมื่อพบว่าตำบลแม่ทาเป็นพื้นที่เตรียมประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้ในปี พ.ศ.2525 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยบางส่วนของชาวบ้าน ประกอบกับการส่งเสริมการผลิตของภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการปฏิวัติเขียว มุ่งผลิตเพื่อขายโดยการปลูกพืชเศรษฐกิจซึ่งเป็นพืชเชิงเดี่ยว มีการขยาย นุ้กรุก ผั่วถางพื้นที่ป่าเข้ามาเป็นพื้นที่ทำกินของตนเอง ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าลดลง ความมั่นคงในที่ดินของชาวบ้านไม่มีเนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน

จากสถานการณ์ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ได้หาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ร่วมกับผู้นำ แกนนำชุมชน ในนามองค์กรชาวบ้านตำบลแม่ทา ภายใต้ชื่อ “สถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา” โดยการนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อเป็นระบบฐานข้อมูลชุมชน การจัดทำแบ่งแนวเขตป่า แนวเขตที่ดินทำกิน ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ เพื่อจัดแบ่งโซนพื้นที่การใช้ประโยชน์ และยุติการบุกรุก

ขยายพื้นที่ของชาวบ้าน การขับเคลื่อนผลักดันเรื่องการสร้างสิทธิในที่ดินทำกิน “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นสิทธิครอบครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชาวบ้าน การจัดทำเรื่องของ “ผังตำบล ผังชีวิต” มองถึงอนาคตของแม่ทาที่จะเป็นชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนได้อย่างไร

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบริบทชุมชน พัฒนาการการถือครองที่ดินและการสร้างความมั่นคงในที่ดินของ ประชาชน ในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษานโยบายและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาต่อการสร้างความมั่นคงด้านที่ดินทำกินของประชาชนในตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาองค์ความรู้ชุมชนที่มีผลต่อการสร้างความมั่นคงในที่ดินและสิ่งแวดล้อมของคน ในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

### วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ด้วยระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม ทั้งวิจัยเชิงคุณภาพ ผสมผสานเชิงปริมาณ เป็นการศึกษาบริบทชุมชน พัฒนาการถือครองที่ดิน การสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ดินของภาครัฐ ประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา นำกฎหมายที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาเป็นกลไกในการสร้างการยอมรับจากภาครัฐ เกิดเป็นชุดความรู้ชุมชนในการสร้างความมั่นคงในที่ดินสู่การลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของประชาชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. กลุ่มประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ ชาวบ้านที่มีทะเบียนอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 7 หมู่บ้าน ประชากร 1,330 ครัวเรือน คำนวณ

ขนาดของกลุ่มตัวอย่างใช้ตารางเทียบกลุ่มตัวอย่างของ Darwin Hendel กำหนดความเชื่อมั่นที่ 95% ได้กลุ่มตัวอย่างอยู่ที่จำนวน 300 ตัวอย่าง ใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเริ่มต้นด้วยวิธีสุ่มอย่างมีระบบแบบง่าย โดยเลือกตามช่วงปกติ แบ่งกระจายออกเป็น 7 หมู่บ้าน สุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง สุ่มจากบ้านเลขที่ค่ากระจายที่ 4 นับเรียงลำดับไปจนครบทั้ง 7 หมู่บ้าน และการสัมภาษณ์ ผู้นำ ผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้าน แกนนำชุมชนที่มีประสบการณ์บทเรียนการทำงานกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ติดในนามคณะกรรมการสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งมีตัวแทนที่มีสัดส่วนอยู่ทั้ง 7 หมู่บ้าน จำนวน 60 คน

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้วิธีวิจัยแบบผสมด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและสถิติวิเคราะห์ ครอบคลุม ในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังนี้

1) ด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ด้วยการเข้าไปอยู่ในพื้นที่ศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสาร ตำรา สื่อ สิ่งพิมพ์ต่างๆ การค้นคว้าข้อมูลทางระบบออนไลน์ และข้อมูลที่ได้จากวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่มย่อยโดยใช้กระบวนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนกับผู้นำ แกนนำชุมชน พร้อมเก็บข้อมูลจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมด้วยการเข้าไปร่วมกิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและประชาชน ในพื้นที่ สังเกตจากเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในชุมชน การลงพื้นที่ปฏิบัติการสร้างการมีส่วนร่วมการแก้ไขปัญหาที่ติด เป็นต้น การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมเพื่อสังเกตสภาพแวดล้อมทางกายภาพกับการใช้ประโยชน์ในที่ติด ประชากรที่ศึกษา คือ ผู้นำ ผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้าน แกนนำชุมชนที่มีประสบการณ์บทเรียนการทำงานกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ติดในนามคณะกรรมการสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งมีตัวแทนที่มีสัดส่วนอยู่ทั้ง 7 หมู่บ้าน จำนวน 60 คน

2) ด้านการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสร้างเครื่องมือเป็นแบบสอบถามประกอบด้วยลักษณะคำถามแบบปลายปิดโดยให้ผู้ตอบ

เลือกตอบ เรียงลำดับและเติมคำและลักษณะคำถามแบบปลายเปิด แบบให้ผู้ตอบเขียนตอบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบแสดงทัศนะ ความคิดเห็น โดยทำการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนประชากรที่อยู่ตำบลแม่ทา กำหนดความเชื่อมั่นที่ 95% และใช้ตารางเทียบกลุ่มตัวอย่างของ Darwin Hendel (มนัส สุวรรณ, 2549) ได้กลุ่มตัวอย่างอยู่ที่จำนวน 300 ครัวเรือน วิเคราะห์ประมวลผลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ใช้การอธิบายผลโดยค่าคะแนน แปลผลเป็นค่าร้อยละ คือ ร้อยละ 80–100 หมายถึง คนในชุมชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 60–79 หมายถึงคนในชุมชนมากกว่าครึ่ง ร้อยละ 40–59 หมายถึง คนในชุมชนประมาณครึ่งหนึ่ง ร้อยละ 20–39 หมายถึงคนในชุมชนน้อยกว่าครึ่ง ร้อยละ 1–19 หมายถึงคนในชุมชนส่วนน้อย

### 3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ หาค่าการแจกแจงความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาจากแบบสอบถาม การสนทนากลุ่มย่อย การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม เอกสาร ตำรา บทความ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลจากระบบสารสนเทศ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลจากระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ โดยใช้รูปแบบการพรรณนาให้เห็นความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์กันของข้อมูลและนำเสนอผลการวิเคราะห์ในลักษณะการพรรณนา สรุปผลตามกรอบแนวคิดการวิจัยเพื่อนำผลการวิจัยไปพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้การเผยแพร่แนวคิดให้ชุมชนอื่นได้นำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับชุมชนตนเองได้ต่อไป

### 4. นิยามศัพท์

**การจัดการความรู้เชิงพื้นที่** หมายถึง การนำเอาชุดความรู้ของกระบวนการทำงานของชาวบ้านตำบลแม่ทา นำไปสู่การสั่งสมประสบการณ์ทำงาน เพื่อไปใช้ประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงในที่ดินและการลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนตำบลแม่ทา

**การลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อม** หมายถึง พฤติกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการแสดงออกของชาวบ้านตำบลแม่ทาในการปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เช่น การป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่กินเข้าไปในเขตป่า การลดปริมาณการใช้สารเคมีในดิน การลดพฤติกรรมการเผาป่า เป็นต้น

**ความมั่นคงในที่ดินทำกิน** หมายถึง การมีความเชื่อมั่นสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ ทั้งสิทธิตามกฎหมาย ได้แก่ สทก., นส.3, โฉนด และสิทธิชุมชน ได้แก่ โฉนดชุมชน โดยมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องของประชาชนในพื้นที่ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

**สิทธิการถือครองที่ดิน** หมายถึง เอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินทั้งอยู่ในรูปส่วนบุคคล และในรูปสิทธิกลุ่ม

**กองทุนที่ดิน** หมายถึง กองทุนที่จัดตั้งและดำเนินงานโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ซึ่งมีการระดมทุน จากกลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ตำบลแม่ทาและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่สมาชิกที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ “โฉนดชุมชน” ซึ่งสามารถนำมาค้าประกันเงินกู้เพื่อการส่งเสริมอาชีพในตำบลแม่ทา ผู้การสร้าง ความมั่นคงในที่ดินทำกินของชาวบ้าน

**โฉนดชุมชน** หมายถึง สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนและเป็นการรักษาพื้นที่เกษตร ในการผลิตพืชอาหาร เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศน์ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

**ผังชีวิต-ผังตำบล** หมายถึง กระบวนการจัดทำข้อมูลอย่างมีระบบเพื่อนำไปสู่การสร้างกองทุนและระบบจัดการระดับเครือข่ายแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงกับ



องค์กรชุมชนแต่ละระดับรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำเสนอข้อมูลต่อภาครัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการที่ดินในขอบเขตเรื่อง อาชีพ/เศรษฐกิจ, ที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย, ทรัพยากร/สิ่งแวดล้อม, ความปลอดภัย, สุขภาพ, วัฒนธรรม, อาหาร, ระบบการศึกษาหลักสูตรเพื่อท้องถิ่น เป็นต้น

**องค์กรชุมชน** หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในตำบลแม่ทาทั้งที่เป็นกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเกษตรยั่งยืน กลุ่มคณะกรรมการป่าชุมชน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขตำบล รวมถึงชาวบ้านที่มีใจร่วมพัฒนา อยากเข้ามามีส่วนร่วมในชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการดูแลตนเองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

## ผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ (1) บริบทชุมชน พัฒนาการการถือครองที่ดินและ การสร้างความมั่นคงในที่ดิน (2) นโยบายและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาต่อการสร้างความมั่นคงด้านที่ดิน (3) องค์ความรู้ชุมชนที่มีผลต่อการสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ โดยสรุปได้ ดังนี้

**1. บริบทชุมชน พัฒนาการการถือครองที่ดินและการสร้างความมั่นคงในที่ดิน** การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงบริบท พัฒนาการถือครองที่ดินกระบวนการได้มาซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีการจัดแบ่งตามช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลง 4 ยุค คือ (1) ยุคชุมชนจัดการทรัพยากร (2) ยุคพืชเศรษฐกิจ (3) ยุคแย่งชิงทรัพยากร (4) ยุครัฐกับชุมชนร่วมมือกัน ในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินของชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ โดยสรุปได้ ดังนี้

1) ยุคชุมชนจัดการทรัพยากร สรุปลงได้ว่า เป็นช่วงที่ชุมชนเข้ามาตั้งถิ่นฐาน จับจองพื้นที่ดินแม่น้ำนากเบิก พื้นที่ดินให้เป็นที่น่าปลูกข้าวไว้บริโภคโดยใช้แรงงานสมาชิกในครอบครัวเป็นหลักซึ่งความมั่นคงในครอบครัวขึ้นอยู่กับศักยภาพในการผลิตของสมาชิกในครอบครัว วิธีชีวิตดำเนินไปอย่างเรียบง่าย มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างเครือญาติซึ่งมีสายสัมพันธ์กันอย่างแน่นอน ไม่มี การติดต่อกับภายนอกมากนัก มีการส่งส่วยให้รัฐโดยเป็นของป่าหายาก ส่งผลต่อระบบการปกครองโดยใช้จารีตประเพณีเป็นเครื่องมือในการดูแลปกครองคนในชุมชน การบังคับรับรองสิทธิการใช้ที่ดิน จึงขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ ต่อมาในปลายยุคชุมชนเริ่มสูญเสียที่ดินเพื่อนำไปแลกเปลี่ยนเงิน เนื่องจากรัฐมีนโยบาย มุ่งผลักดันเศรษฐกิจแบบเงินตรา โดยเปลี่ยนจากการส่งของป่าเป็นเงินเข้ารัฐ มองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้า นำพารายได้เข้าประเทศนำไปสู่การสัมปทานป่าไม้ขึ้น ซึ่งยุคนี้การจัดการขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางเครือญาติ และจารีตประเพณีวัฒนธรรมความเชื่อ การเคารพธรรมชาติ ซึ่งเป็นเครื่องประกันความมั่นคงในสิทธิการใช้ที่ดินของชุมชน

2) ยุคพืชเศรษฐกิจ สรุปลงได้ว่าเมื่อรัฐให้สัมปทานป่าไม้ในเขตป่าขุนแม่ทา ทำให้การบุกเบิกขยายที่ดิน ที่ไม่มีต้นไม้ใหญ่ทำได้ง่ายขึ้น แม้อัตราการขยายตัวของจำนวนสมาชิกในครัวเรือนลดลงจากนโยบายการควบคุมการเกิดของรัฐ ผนวกกับนโยบายเศรษฐกิจแบบเงินตรา การส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า การส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและการเข้ามาของแหล่งเงินทุนทำให้ชาวบ้านเริ่มมีหนี้สินภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดด้านความรู้ เทคนิค ต้นทุนการผลิตจากการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีในกระบวนการผลิต รัฐเข้ามามีบทบาทในการจำกัดพื้นที่การขยายตัวที่ดินทำกิน ผ่านการใช้กฎหมายเข้ามาบังคับ การให้กรรมสิทธิ์ในรูปบุคคล ทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ในยุคนี้จึงมีการจัดการที่ดิน ใน 2 ระบบ คือ ระบบกรรมสิทธิ์หน้าหมู่ และระบบกรรมสิทธิ์เอกชน

3) ยุคแย้งชิงทรัพยากร สรุปลงได้ว่าเป็นช่วงที่มีการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น ชาวบ้านตัดไม้ขายให้

นายทุนพร้อมขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปที่ดอน และรัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการพื้นที่ดิน ทำให้กรรมสิทธิ์หน้าหมู่บ้านน้อยลง ส่งผลให้การลดลงของพื้นที่ว่างเปล่าที่สามารถจับจองได้ พร้อมกับประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม้ตะไคร้ขึ้นทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน จนนำไปสู่การเรียกร้องเพื่อนำมาซึ่งสิทธิชุมชนจัดการป่าไม้และที่ดิน พร้อมกับทบทวนระบบการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนนำไปสู่การหาทางเลือก สร้างทางออกในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินโดยชุมชน ในยุคนี้กระบวนการแก้ไขปัญหาภาคประชาชนมีความเข้มข้น ประชาชนลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่ตนเองดูแลรักษา สร้างรูปธรรมให้เกิดการยอมรับกับภาครัฐ เป้าหมายคือสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเอง ซึ่งความมั่นคงในที่ดินในยุคนี้คือ การได้รับสิทธิครอบครองทางกฎหมาย

**ตารางที่ 1** ร้อยละ ลักษณะการได้มากรรมสิทธิ์ที่ดิน ประเภท และสิทธิในที่ดินของประชาชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่

| ลักษณะการถือครองที่ดิน    | ค่าร้อยละ | การแปลผล                  |
|---------------------------|-----------|---------------------------|
| ได้รับมรดกจากบรรพบุรุษ    | 82.00     | คนในชุมชนส่วนใหญ่         |
| มีที่ดินเป็นของตนเอง      | 89.30     | คนในชุมชนส่วนใหญ่         |
| เป็นที่อยู่อาศัย          | 89.00     | คนในชุมชนส่วนใหญ่         |
| เป็นที่สวน                | 68.00     | คนในชุมชนมากกว่าครึ่ง     |
| เป็นที่นา                 | 57.70     | คนในชุมชนประมาณครึ่งหนึ่ง |
| เอกสารสิทธิ์ รูปโฉนด      | 74.00     | คนในชุมชนมากกว่าครึ่ง     |
| เอกสารสิทธิ์ รูปโฉนดชุมชน | 54.30     | คนในชุมชนประมาณครึ่งหนึ่ง |
| เอกสารสิทธิ์ รูป น.ส.3    | 17.30     | คนในชุมชนส่วนน้อย         |

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของคนในชุมชนส่วนใหญ่ได้รับสืบทอดมรดกจากบรรพบุรุษ ร้อยละ 82.00 ซึ่งส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 89.30 โดยส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย ร้อยละ 89.00 คนในชุมชนมากกว่าครึ่งมีที่สวน

ร้อยละ 68.00 และคนในชุมชนประมาณครึ่งมีที่นาเป็นของตนเอง ร้อยละ 57.70 โดยคนในชุมชนมากกว่าครึ่ง มีเอกสารสิทธิในรูปแบบโฉนดที่ได้รับจากรับรองจากรัฐ ร้อยละ 74.00 คนในชุมชนประมาณครึ่งหนึ่งได้รับสิทธิ ในรูปแบบโฉนดชุมชน ร้อยละ 54.30 และประชาชนส่วนน้อย มีเอกสารสิทธิในรูปแบบ น.ส.3 ร้อยละ 17.30 สอดคล้องกับพัฒนาการได้มาของที่ดินที่ระบุว่า ชุมชนในอดีตเข้ามาบุกเบิกที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยและที่นา โดยมีการสืบทอดให้แก่ทายาท เพื่อใช้ประโยชน์รุ่นต่อๆ กันไป ทั้งนี้รัฐได้ให้สิทธิในที่ดินตามลักษณะภูมิศาสตร์ โดยมีปัจจัยเชิงพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การมอบเอกสารสิทธิที่ดิน

4) ยุครัฐกับชุมชนร่วมมือกัน สรุปได้ว่าที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ถูกแปลงเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่านำไปสู่เครื่องมือในการสร้างทุนประกอบอาชีพที่มีใช้เพียงเพื่อภาคการเกษตรแต่เป็นภาคลงทุนด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อค่าแรงงานต่างประเทศ และด้วยพื้นที่จำกัดระบบการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ วิถีชีวิต เริ่มปรับตัวและหาทางฟื้นฟูที่ดินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ค้นหาอาชีพทางเลือกที่เหมาะสม พัฒนาสร้างรูปธรรมในพื้นที่ นำหลักวิชาการผสานองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้ามาเป็นเครื่องมือในการต่อรอง ผ่านการมีส่วนร่วมของรัฐท้องถิ่น รัฐท้องถิ่น และประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น นำไปสู่การยอมรับกระบวนการทำงานจากภาครัฐ เกิดความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับชุมชน ในยุคนี้ความมั่นคงในที่ดินมุ่งสร้างกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ภายใต้กรรมสิทธิ์หน้าหมู่บ้านที่ชุมชนมีสิทธิ์เข้ามาจัดการพื้นที่ร่วมกับการสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างยั่งยืนสร้างความมั่นคงสู่การลดพฤติกรรมทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้

จากการศึกษา สรุปได้ว่าบริบทพื้นที่มีผลต่อการแย่งชิงการใช้ประโยชน์ เนื่องจากชุมชนตำบลแม่ทามีลักษณะพื้นที่หุบเขาล้อมรอบด้วยภูเขาส่งผลให้ที่ดินที่เป็นที่ลุ่มมีน้อย ชาวบ้านจึงต้องบุกเบิกเข้าไปในพื้นที่ดอนซึ่งเป็นที่ป่า ประกอบกับนโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจของภาครัฐ เป็นสิ่งกระตุ้นให้มีการบุกรุกขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายการอนุรักษ์ป่าของภาครัฐโดย

การจำกัดพื้นที่ไม่ให้ประชาชนบุกรุกเข้าไปในเขตป่าโดยการออกเอกสารสิทธิ์ในรูป สทก. พร้อมประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่เตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ อันส่งผลให้เกิดความขัดแย้งแย่งชิงการใช้ทรัพยากรระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ จนนำไปสู่การต่อสู้เรียกร้องสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินและสร้างรูปธรรมในพื้นที่ให้เกิดการยอมรับว่าชุมชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนได้

**2. นโยบายและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาต่อการ สร้างความมั่นคงด้านที่ดินชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย กระบวนการแก้ไขปัญหาการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติกับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทากับการสร้างกรรมมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนในการสร้างความมั่นคงในที่ดินสู่การลดพฤติกรรมทำลาย สิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ โดยสรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ดินต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศ ดังนั้นการศึกษา ช่องทางการเอื้ออำนวยต่อการนำกฎหมายมาใช้แก้ไขปัญหาคือความเป็นอยู่ประชาชน จึง จำเป็นอย่างยิ่ง กรณีปัญหาป่าไม้ที่ดินรัฐให้อำนาจโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2550 มาตรา 6, 66.78(3) และมาตรา 290 ที่ให้บทบาท องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ ชุมชนที่นำไปสู่การสร้างความปลอดภัยที่ดีของประชาชน ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วน ตำบลแม่ทา ในฐานะรัฐท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติตาม รัฐธรรมนูญไทย เข้ามามีบทบาทในการออกนโยบาย แผนงาน ด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการป่าตำบลแม่ทา ปี พ.ศ. 2550 และพัฒนาพื้นที่สู่ความอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยการจัดทำ ผังชีวิต-ผังตำบล คนแม่ทา เพื่อวางแผนการจัดการพัฒนาพื้นที่ครบวงจร ทั้งการออกโฉนดชุมชน การ จัดตั้งกองทุนที่ดิน การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ตลอดจนถึง แผนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพให้ประชาชนสามารถดำเนินการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้

อย่างยั่งยืน ขับเคลื่อนงานในพื้นที่โดยนำหลักวิชาการผสมภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่เพื่อสร้างการยอมรับกับภาครัฐสู่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการเข้ามาจัดการพัฒนาพื้นที่ครบวงจร เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้

**ตารางที่ 2** ร้อยละ ความคิดเห็นประชาชนตำบลแม่ทาต่อบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา กับการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

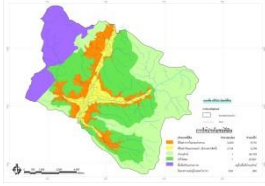
| ลักษณะการถือครองที่ดิน   | ค่าร้อยละ | การแปลผล             |
|--|-----------|----------------------|
| การดูแลพื้นที่ไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่ม                           | 62.30     | คนในชุมชนประมาณครึ่ง |
| ออกเอกสารสิทธิ์รับรองรายบุคคลให้แก่ประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ | 54.30     | คนในชุมชนประมาณครึ่ง |
| ส่งเสริมสนับสนุน อาชีพ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน                  | 54.00     | คนในชุมชนประมาณครึ่ง |

จากการศึกษาความคิดเห็นชาวบ้านต่อบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาต่อการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกิน สรุปได้ว่าประชาชนประมาณครึ่งหนึ่งต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาเข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาพื้นที่ไม่ให้มีการขยายพื้นที่เพิ่มเข้าไปในเขตป่า ร้อยละ 62.30 โดยการดำเนินการออกเอกสารรับรองสิทธิการใช้ที่ดินรายบุคคลให้แก่ชาวบ้านที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์รับรอง ระบุโฉนดชุมชน ร้อยละ 52.00 และส่งเสริมสนับสนุนอาชีพที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ร้อยละ 54.00

**3. องค์ความรู้ชุมชนที่มีผลต่อการสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่** เป็นการศึกษาขององค์ความรู้ชุมชนที่เกิดจากกระบวนการสร้างความมั่นคงในที่ดิน นำไปสู่การลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อม ตลอดถึงการสร้างระบบการสืบทอดการทำงานพัฒนา เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน เกิดต้นแบบชุมชนที่สามารถเผยแพร่แนวคิดให้กับ

ชุมชนอื่นๆ นำไปปรับใช้ได้ โดยศึกษาประเด็นหลัก 4 เรื่อง คือ (1) องค์ความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ (2) องค์ความรู้ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน (3) องค์ความรู้การทำฝัังชีวิต-ฝัังตำบล (4) องค์ความรู้ระบบการสืบทอด สรุปลงได้ดังนี้

1) องค์ความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ สรุปลงได้ว่าเกิดจากการเรียนรู้กับธรรมชาติ ความเชื่อ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการสืบทอดมาจากรบรรพบุรุษ เมื่อเวลาผ่านไปชุมชนได้รับผลกระทบจากภายนอก ที่ต้องการเข้ามาจัดการพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของรัฐที่อ้างสิทธิ์ในที่ดิน พยายามให้สิทธิ์ในรูปสิทธิส่วนบุคคล เข้ามาจัดการป่าไม้และที่ดิน สร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน ชุมชนจึงต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถใช้สิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน โดยการต่อสู้ในรูปของข้อมูลหลักฐานการผสวนการจัดการโดยภูมิปัญญาท้องถิ่น ออกแบบจัดการพื้นที่ให้มีการแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์ให้มีความชัดเจน ในส่วนของพื้นที่ป่าเข้าไปสร้างความเข้าใจชาวบ้าน ให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจิตอาสาเข้ามาทำงานกับรัฐท้องถิ่น การสร้างระเบียบการดูแลรักษาป่า เพื่อเป็นข้อตกลงร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน การออกแบบกิจกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟู เช่น การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนตรวจป่า ตลอดถึงมาตรการป้องกันไฟป่าหมอกควัน ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน มีการทบทวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง กระตุ้นสร้างให้เกิดพลังการทำงานให้บทบาทหน้าที่ สิทธิการบริหารงาน คุ้มครองการแลกเปลี่ยนความคิดเกิดเป็นชุดความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชุมชน



**รูปที่ 1** ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การจัดแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์สู่การมอบพื้นที่ป่าชุมชน 7 หมู่บ้าน

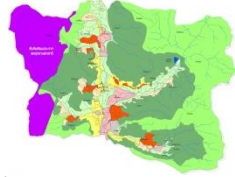
2) องค์ความรู้ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน สรุปลงได้ว่ารูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืนจะเป็นทางออกสู่ความมั่นคงของที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน ความต่างของลักษณะพื้นที่มีผลต่อกระบวนการเรียนรู้ เทคนิคการออกแบบผังฟาร์มให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของแต่ละพื้นที่ ทั้งพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นพื้นที่ลุ่ม พื้นที่ดอน และพื้นที่สูง ต่างให้ความสำคัญกับการออกแบบผังแปลง การปลูกพืชที่เลียนแบบธรรมชาติ เน้นการปลูกพืชพื้นบ้าน การออกแบบการปลูกพืชที่สร้างรายได้ในรูปของรายวัน รายเดือน รายปี การวางแผนการผลิต ใช้บัญชีครัวเรือนเข้ามาเป็นเครื่องมือในการวางแผนการลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ เรียนรู้เทคนิคการปลูกพืชโดยอาศัยภูมิปัญญาดั้งเดิม และการออกไปศึกษาเรียนรู้กับชุมชนภายนอก การเปิดรับ เรียนรู้สิ่งใหม่ ทดลอง ศึกษาวิจัยแบบชาวบ้าน สิ่งสมเป็นองค์ความรู้ที่เกิดเฉพาะบุคคล พร้อมเผยแพร่แนวคิดให้ผู้ที่สนใจ เป็นผู้ที่มีจิตอาสา พร้อมพัฒนาสังคม สร้างระบบการสืบทอดให้ลูกหลานได้มาต่อ ยอดอดความคิด พัฒนารูปแบบการทำงานให้เท่าทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงกับการขยายตัวของ AEC





รูปที่ 2 การใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน กับการประกอบอาชีพของคนในชุมชนตำบลแม่ทา

3) องค์ความรู้ การจัดทำผังชีวิต-ผังตำบล สรุปได้ว่าเกิดจากกระบวนการต่อสู้เรียกร้องเชิงนโยบายของผู้นำรุ่นก่อน ผู้ประสานต่อการทำงานของผู้นำรุ่นปัจจุบัน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ ปรับตัว หาทางออกที่เหมาะสมเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ สร้างการยอมรับกระบวนการทำงานของชุมชนโดยมีรัฐเข้ามาหนุนเสริมการทำงาน ผ่านการใช้เครื่องมือทางวิชาการ ในรูปของระบบสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดวิเคราะห์ แก้ไขปัญหา ลงมือคิด ลงมือทำ การลงมือปฏิบัติ จนนำไปสู่การออกแบบพื้นที่ผังตำบล โดยมีกระบวนการศึกษาวิจัยร่วมกับสถาบันการศึกษา นักวิชาการภายนอก ได้แนวทางการจัดการพื้นที่เกิดเป็นนโยบายท้องถิ่นในการขับเคลื่อน ผังชีวิต ผังตำบล คนแม่ทา ทั้งระบบ ผู้ประสานยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐ ในการเข้ามาหนุนเสริมงานในพื้นที่เพื่อให้ชุมชน มีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ส่งผลให้ระบบนิเวศน์ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการดูแลอย่างแท้จริง



รูปที่ 3 กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน สู่การจัดทำผังชีวิต-ผังตำบลแม่ทา

4) องค์ความรู้ระบบการสืบทอด สรุปลได้ว่า เป็นการสานต่อการทำงานของคนรุ่นพ่อแม่ โดยใช้วิธีการปลูกฝังแนวคิด จิตสำนึก การให้ข้อมูล และการพาลงพื้นที่จริง เปิดโอกาสให้ได้วางแผน คิดวิเคราะห์ด้วยตนเอง โดยผู้ใหญ่คอยเป็นที่ปรึกษา เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ สร้างสำนึกรักบ้านเกิดอยากกลับมาพัฒนาพื้นที่ โดยการนำความรู้ที่ได้จากสถาบันการศึกษาเข้ามาพัฒนาให้พื้นที่ สร้างพลังคนรุ่นใหม่หัวใจรักบ้านเกิด



รูปที่ 4 กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน สู่การจัดทำผังชีวิต-ผังตำบลแม่ทา

## อภิปรายผล

ทรัพยากรที่ดินนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มีมายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน แม้สภาพของที่ดินและสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการลดลงของพื้นที่ป่า ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินลดลง การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ตลอดจนการเข้าถึงสิทธิการถือครองที่ดินที่อยู่ในเขตป่าที่มีแนวคิดการจัดการในมิติเชิงเดี่ยว ส่งผลต่อความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ ดังนั้นแนวทางที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมที่สามารถประสานแนวคิดทั้งสองอย่างนี้เข้ากันได้ นั่นคือ แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบมีส่วนร่วมเพราะสิทธิในการจัดการทรัพยากรนั้น ในความเป็นจริงแล้วสามารถซ้อนทับกันได้สอดคล้องกับการศึกษาของ กิตติศักดิ์ รัตนกระจ่างศรี (2552) ที่รายงานว่าในพื้นที่ป่าที่เป็นของรัฐ รัฐก็อาจเปิดให้ชุมชนท้องถิ่นที่เคยใช้ป่านั้นอยู่แล้วตามประเพณีเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าได้ ด้วยการเปิดให้มีสิทธิในการเข้าถึงและจัดการในรูปแบบของการจัดการร่วมกับรัฐ (Co-management) ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการเชิงซ้อนในพื้นที่เดียวกันของหลายๆ ฝ่าย ด้วยการให้หลักการของสิทธิหลายๆ รูปแบบ ทั้งสิทธิในความเป็นเจ้าของของรัฐ และสิทธิในการจัดการร่วมของชุมชนในรูปแบบของป่าชุมชน เป็นต้น

จากการวิจัย พบว่าชุดความรู้ในการจัดการที่ดินของชุมชน เกิดจากภูมิปัญญาความเชื่อ ที่ได้รับการสืบทอดจากบรรพบุรุษ ตั้งแต่ก่อนเริ่มการก่อตั้งชุมชน แม้จะมาจากหลายชนเผ่าแต่เมื่อผนวกเป็นชุมชน วัฒนธรรมความเชื่อถูกผสมผสานเข้าด้วยกันกลายเป็นวัฒนธรรมของชุมชนตำบลแม่ทา หากจะกล่าวถึงพัฒนาการถือครองที่ดินจะเห็นได้ว่าการให้ความสำคัญกับที่ดินระหว่างรัฐและชุมชนต่างกัน ทั้งนี้เพราะการบังคับและรับรองสิทธิในที่ดินตามระบบกฎหมาย แตกต่างจากการบังคับและรับรองสิทธิตามประเพณี อย่างน้อย 4 ลักษณะ คือ (1) กรรมสิทธิ์ตามระบบกฎหมายแยกออกจากการใช้ประโยชน์ ขณะที่การถือครองที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่นา ที่สวน ที่ไร่ หรือที่บ้าน ตามจารีตประเพณีมีความหมายเท่ากับสิทธิการใช้ที่ดิน ความแตกต่าง

ประการที่ (2) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามระบบกฎหมายคือ คนรุ่นใดรุ่นหนึ่ง ขณะที่ชาวบ้านถือว่าที่นาและที่บ้านเป็นสมบัติของตระกูล คนรุ่นใดรุ่นหนึ่งเป็นเพียงผู้ได้รับจัดสรรให้ใช้ประโยชน์เท่านั้น ความแตกต่างประการที่ (3) ตามระบบกฎหมายปัจจุบันที่ดินเป็นทรัพย์สิน การซื้อขายเป็นการโอนกรรมสิทธิ์จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ขณะที่ตามจารีตประเพณีที่ดินไม่ใช่ทรัพย์สิน แต่เป็นปัจจัยยังชีพ การซื้อขายที่นาและที่บ้าน เป็นการค้ำส่วนที่ตนเองได้รับปันส่วนให้ใช้ประโยชน์แก่สมาชิกคนอื่นๆ ในกลุ่มเครือญาติ และความแตกต่างประการสุดท้าย (4) รัฐให้การบังคับและรับรองสิทธิเฉพาะที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ขณะที่การบังคับและรับรองสิทธิในชุมชนขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องจึงครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ชาวบ้านถือครอง สอดคล้องกับงานวิจัยของ พรใจ เต็มวารี (2534) ความแตกต่างในการให้คุณค่า นิยามของความมั่นคงในที่ดินจึงนำไปสู่การต่อสู้เรียกร้องสิทธิของชุมชนเพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดิน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ร่วมกับรัฐ สร้างบูรณธรรมให้เกิดการยอมรับสู่การสืบทอดแนวคิดสู่รุ่นลูกรุ่นหลาน

นอกจากชุมชนตำบลแม่ทาจะใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการที่ดินแล้วยังมีการประยุกต์ เรียนรู้ข้อมูลเชิงวิชาการเพื่อใช้ในการต่อรองการจัดการพื้นที่ต่อภาครัฐโดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชน ในมาตรา 66 บัญญัติไว้ว่า บุคคล ซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 67 บัญญัติไว้ว่าสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ร่วมกับรัฐท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานรัฐที่

อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดทั้งอีกมุมหนึ่งคือประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าไปเป็นตัวแทนประชาชนในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจที่รัฐมอบให้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, หน้า 25-26) โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ภายใต้การบริหารงานของนายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ซึ่งเป็นผู้นำคนรุ่นใหม่ที่สามารถมีบทบาทในงานพัฒนาชุมชน อันเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ สืบทอดแนวคิดงานพัฒนาจากรุ่นพ่อซึ่งเป็นอดีตกำนันตำบลแม่ทา ที่เป็นมีแนวคิดในการมุ่งพัฒนาชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยการมุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วนในชุมชนทั้งท้องถิ่น ท้องที่ ท้องทุ่ง ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในคิด วิเคราะห์ วางแผน ปฏิบัติ ทบทวน ประยุกต์ ปรับใช้มุ่งสร้างชุมชนพึ่งตนเองโดยการเข้ามาวางนโยบายเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบเข้ามาสู่แผนปฏิบัติการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหนุนเสริมชุมชนให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น ทั้งการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการป่าชุมชน การออกนโยบายการจัดการพื้นที่พัฒนาที่ดินในรูปแบบของ ผังชีวิต-ผังตำบล ผู้จัดการที่ดินโดยชุมชนผ่านการนำบุคคลากรที่มีศักยภาพในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินงานในด้านงานวิชาการ ภูมิประบบสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ การถ่ายทอดให้ชาวบ้านได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมข้อมูลหลักวิชาการมาใช้ในการออกแบบการจัดการที่ดินสู่การสร้างความมั่นคงในรูปแบบชุมชน จนนำไปสู่การยอมรับจากหน่วยงานรัฐ โดยในวันที่ 5 เมษายน 2558 คณะรัฐมนตรี นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ลงพื้นที่ตำบลแม่ทา พร้อมด้วยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ตามโครงการนำร่องตำบลแรกตามนโยบาย โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อมอบพื้นที่ดินในรูปแบบแปลงรวม ตลอดจนแผนพัฒนาพื้นที่ทำกินครบวงจรให้ชาวบ้านตำบลแม่ทามีการจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยแยกเป็น รับผิดชอบพื้นที่ป่าชุมชนจำนวน 7 หมู่บ้าน ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ จำนวน 3,698 ไร่

รับมอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (สวนป่า) 50 ไร่ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ดูแลรับผิดชอบ รับมอบพื้นที่ดินทำในเขตป่าตำบลแม่ทา จำนวน 7,282 ไร่ 1 งาน 23 ตร.ว. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ดูแลรับผิดชอบ ตามโครงการจัดที่ดินให้ชุมชนในท้องที่ ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการสนับสนุนการจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยการสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยต้นเดื่อ งบประมาณ 7 ล้านบาท เป็นต้น

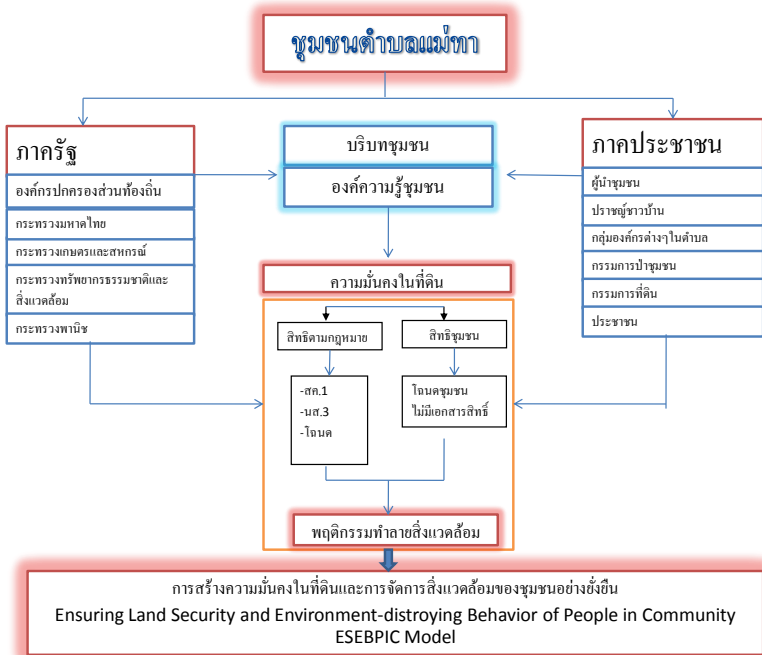
ชุดความรู้ชุมชนที่มีผลต่อการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินของชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ที่เกิดจากการสังเคราะห์ประสบการณ์ การทำงานขับเคลื่อนที่เกิดจากการต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรทั้งจากชุมชนและจากนโยบายของภาครัฐ ต่อกระแสทุนนิยม การเปิดรับ เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ นำมาปรับใช้กับภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิม สร้างให้เกิดการจัดการที่ดินให้เกิดความมั่นคง โดยมีเป้าหมาย เพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนในครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศชาติต่อไป

## สรุป

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัย ได้สรุปผลการศึกษาศูตความรู้ชุมชนในการสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปที่ 1 สามารถอธิบายได้คือ กระบวนการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การสร้างชุดความรู้ของชุมชน ประกอบไปด้วย ความร่วมมือของภาคทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งในส่วนของภาครัฐองค์ประกอบที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรัฐท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่แผนปฏิบัติการในพื้นที่ โดยมีหน่วยงานรัฐภายนอกเข้ามาหนุนเสริมการดำเนินงานให้เกิดรูปธรรมยิ่งขึ้น อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งกระทรวงต่างๆ นี้ มีอำนาจในการออกนโยบายระดับประเทศ มีทุนทรัพยากร บุคลากร ที่จะเข้ามาหนุนเสริมการพัฒนาพื้นที่ทั้งระบบ

ให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนของภาคประชาชน คือการมีส่วนร่วมของผู้ชุมชน ปราชญ์ผู้รู้ กลุ่มองค์กรที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนผู้มีจิตอาสาเข้ามา เป็นคณะกรรมการดำเนินงาน เช่น คณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการที่ดิน โดยชุมชน และประชาชนในพื้นที่ โดยการนำบริบทพื้นที่ชุมชนผสมผสานกับองค์ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์เรียนรู้และได้รับการสืบทอดจากบรรพบุรุษมาแก้ไขปัญหามุมชน นำไปสู่การสร้างความมั่นคงในที่ดิน กับสิทธิการถือครองที่ดิน นำไปสู่การลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชนได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้รูปแบบการจัดการความรู้สู่การสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในชุมชน กรณีศึกษาชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งหากชุมชนอื่นจะนำรูปแบบไปใช้ซึ่งจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น สิ่งสำคัญคือจะต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพ ความพร้อมบริบทพื้นที่และชุดความรู้ที่ชุมชนมีตลอดถึงภาคีการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัจจัยความสำเร็จกับการดำเนินการสร้างความมั่นคงในที่ดินและลดพฤติกรรมทำลายสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้อย่างแท้จริงต่อไป



รูปที่ 5 กระบวนการสร้างความมั่นคงในที่ดินและการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างยั่งยืน

### เอกสารอ้างอิง

การแก้ไขปัญหาที่ดินโดยองค์กรชุมชน, จาก <http://www.codi.or.th/> [ค้นเมื่อ 24 เมษายน 2557].

กิตติศักดิ์ รัตนกระจ่างศรี. (2552) การจัดแนวเขตการใช้ที่ดินอย่างมีส่วนร่วมเพื่อจัดการความขัดแย้งในเขตป่าอนุรักษ์: กรณีศึกษาหมู่บ้านหินเหล็กไฟ ตำบลดอยแก้ว อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน.

(2531) รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน, นนทบุรี: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน.

จันทนา สุทธิจาริ. (2544) การมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, กรุงเทพฯ: วี เจ พีริ้นติ้ง.

เทอดศักดิ์ กองพรม. (2544) กระบวนการปลดปล่อยตนเองจากการเป็นหนี้สินอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาบ้านห้วยทราย ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่: รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นพรัตน์ ดวงแก้วเรือน. (2550) รายงานผลการดำเนินงานโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลแม่ทา, เชียงใหม่: สถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา.

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2543) กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกวช).

พรใจ เต็มวาริ. (2534) การเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในการถือครองที่ดินในประวัติศาสตร์ ของสังคม ชนบทภาคเหนือ กรณีศึกษามูบ้านในจังหวัดเชียงใหม่, วิทยานิพนธ์มานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พูนสิน เจือมประโคน และคณะ. (2547) องค์ความรู้เรื่องการจัดการที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่: รายงานการวิจัย, เชียงใหม่ :โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย ภูมินิเวศน์เชียงใหม่ลำพูน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550), กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2531) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

- วิจารณ์ พานิช. (2548) *การจัดการความรู้ ฉบับนักปฏิบัติ*, กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- วิทยา เต่าเสา. (2552) *การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ทางเกษตรและการปรับตัวของเกษตรกร: กรณีศึกษาบ้านทรายมูล ตำบลหนองปรือ อำเภอนนทบุรี จังหวัดชลบุรี*, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2535) *การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: บทบาทองค์กรท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อดิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. (2527) *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศักดิ์โสดาการพิมพ์.
- อนัญญา กุซงศ์กุล (บรรณารักษ์). (2533) *รัฐกับหมู่บ้านในไทยศึกษา*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2532) *บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาอำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่: รายงานการวิจัย*, เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อัจฉรา รักยุติธรรม และคณะ. (2549) *แอ่งคอยร้อยป่า ภูมิปัญญาการจัดการทรัพยากรชุมชนลุ่มน้ำแม่ทาตอนบน*, เชียงใหม่: พงศ์สวัสดิ์การพิมพ์.

## มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

The Legal Measures of ASEAN to Prevent and Combat Human Trafficking

แคทราาย จันทรภา<sup>1</sup>

ชูเกียรติ น้อยจิม<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับภูมิภาคยุโรป<sup>3</sup> และภูมิภาคอเมริกาเหนือ<sup>4</sup>

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาวิจัยจากทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ และจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ จากการศึกษาวิจัยพบว่าพบว่ามีหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง และมักพบในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศ ทำให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรง และส่วนมากจะถูก

<sup>1</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง,

อีเมลล์ kaesai@hotmail.com

<sup>2</sup> สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมลล์ chukeat@yahoo.com

<sup>3</sup> มีอนุสัญญาการค้ามนุษย์ที่เปรียบเสมือนธรรมนูญการค้ามนุษย์ที่สมบูรณ์แบบ ทำให้เกิดสภาพการบังคับเอาบุคคลที่กระทำความผิดในฐานะการค้ามนุษย์มาลงโทษตามกฎหมายได้โดยราบรื่นและมีความรวดเร็ว

<sup>4</sup> สหรัฐฯ เป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์และเสนอการออกกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA) ที่มีการกำหนดนิยามของ “การค้ามนุษย์” รวมทั้งคำจำกัดความของคำว่า “เหยื่อ” ที่เพียงพอและมีความครอบคลุมทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

จัดอยู่ในอันดับ Tier 2 และ Tier 3 ของ TIP Report<sup>5</sup> นอกจากนี้ยังพบประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนกันในเรื่องของการลักลอบเข้าเมืองกับการค้ามนุษย์ ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ไม่สามารถขจัดได้ตรงจุด แม้ปัจจุบันองค์การอาเซียนมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้แก่ บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งแบบพหุภาคีและทวิภาคี และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพื่อให้รัฐสมาชิกนำไปปฏิบัติตาม แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

ดังนั้น องค์การอาเซียนสมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีการเสนอมาตรการกฎหมายกลางในรูปแบบอนุสัญญาพหุภาคีที่เปรียบเสมือนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้เกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน โดยควรให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและดำเนินการอนุวัติการและออกกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพื่อให้อนุสัญญาของอาเซียนนี้มีผลบังคับใช้ได้จริงและทันต่อสถานการณ์

**คำสำคัญ:** การค้ามนุษย์ / การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ / อาเซียน / มาตรการทางกฎหมาย

---

<sup>5</sup> กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มีการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วโลกประจำปี

## Abstract

This study has been conducted with the following purposes; to study human trafficking situation in ASEAN region and legislative measures of ASEAN in preventing and combatting human trafficking, comparative study with Europe<sup>6</sup> and North America.<sup>7</sup>

The study is based on documentary research by primary sources, and also secondary sources. From the study, it is found that many countries in ASEAN region are all origin, transit and destination points. It is often in the form of forced labor and sexual exploitation. This put ASEAN countries as countries with serious situation in human trafficking problem and most are rated In Tier2 and Tier3 by TIP Report.<sup>8</sup> Another significant problem is the overlapping area between immigrant smuggling and human trafficking. .As a result, it doesn't reach a central problem of human trafficking. Even though, at present ASEAN has introduced legal measures for preventing and combating human trafficking in person for member states such as Memorandum of Understanding between countries, both multilateral and bilateral; and ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children to legalize.

---

<sup>6</sup> They have conventions on human trafficking which act perfectly as human trafficking principle law, hence allows smooth and quick enforcement operation to bring human trafficking offender to punitive measures.

<sup>7</sup> The United States of America has a leading role in solving human trafficking problems in which they have proposed issuance of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA). This act has comprehensively

<sup>8</sup> Issued yearly by United States of America Ministry of Foreign Affairs to report human trafficking situation globally.

Nevertheless, they were unable to enforce efficiently and correspond rightly with current situations Therefore; it is of highly importance that ASEAN have the regional standard law in the form of convention on elimination of human trafficking in person which will act as the principle law on human trafficking in ASEAN. Additionally, member state should ratify and concede to validate them for law enforcement to be able to keep abreast with existing situations in ASEAN region nowadays where the human trafficking crisis is worsening.

**Keywords:** Human trafficking / Prevent and combat human trafficking / Asean / Legal measure

## บทนำ

ปัจจุบันสังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้รับการพิจารณาว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์โดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกอื่นๆ เช่น เป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย การต่อต้านการค้ามนุษย์จึงกลายเป็นภารกิจของนานาชาติอันนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อค้นหาต้นแบบที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหานี้

สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างมากมายทั้งทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา และภาษา นั้นได้มีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นวิวัฒนาการ จากตกเขียว จนถึงการค้ามนุษย์ในรูปแบบปัจจุบัน และนับวันสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์จะทวีความรุนแรง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวแต่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องช่วยกันแก้ไขปัญหานี้ ทั้งนี้เนื่องจากในภูมิภาคนี้มีประชาชนจำนวนมากที่เป็น

ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งคนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยพยายามแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ด้วยการลี้ภัยเดินทางจากประเทศของตนไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแสวงหาโอกาส ซึ่งสามารถแยกสาเหตุของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ได้ คือ

## 1. ปัญหาการค้ามนุษย์เกิดจากปัจจัยผลัก (Pushing Factors)

ปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะประเทศพม่า ซึ่งประสบปัญหาเศรษฐกิจทรุดโทรม คนไม่มีงานทำและขาดโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะคนในชนบท ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งในพื้นที่ของชาติพันธุ์คนกลุ่มน้อย กำลังสู้รบกับกองกำลังทหารพม่า และมีการเกณฑ์ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ไปเป็นแรงงานบังคับทำงาน การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ถูกข่มขืน ทรมาน วิชาญ ฆาตกรรมในการปกครองระบอบเผด็จการทางทหารของพม่า สาเหตุของการที่ชาวพม่าอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจึงเป็นอีกตัวอย่างที่ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนตามมา เมื่อ 10-20 ปี ที่ผ่านมา ความยากจนอาจเป็นสาเหตุที่ผลักดันให้หญิงและเด็กตกอยู่ในสภาพถูกค้า แต่ภายหลังพบว่ามีความยากจนรวมกับปัจจัยอื่นๆ เช่น การขาดโอกาสได้รับการศึกษา การเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ การขาดทักษะอาชีพหรือความรู้ โดยเฉพาะความรู้เท่าทันถึงวิธีการหลอกลวง ตั้งแต่หลอกลวงเรื่องค่าจ้างลักษณะงาน ความไม่รู้เรื่องหนี้สิน อันเกิดจากนายจ้างและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปจนถึงวิธีการปลอมแปลงเอกสารสำคัญต่างๆ นอกจากนี้สภาพความเลวร้ายในครอบครัวก็มีส่วนผลักดันให้หญิงและเด็กต้องแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า โดยไม่ทันคำนึงถึงอันตรายต่างๆ

## 2. ปัญหาการค้ามนุษย์เกิดจากปัจจัยดึง (Pulling Factors)

การพยายามสร้างนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจส่งเสริมให้เกิดการลงทุนอย่างจริงจังทั้งในและต่างประเทศ และโดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจบริเวณชายแดนที่ ความต้องการแรงงานราคาต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานเพื่อลดต้นทุนการผลิต อันก่อให้เกิดการหลั่งไหลแรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ามาเสาะแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า เนื่องจากมีความต้องการเงินเพื่อยังชีพ ส่งให้กับครอบครัวหรือซื้อของที่ต้องการอันเนื่องมาจากค่านิยมเชื่อมโยงกับบริโภคนิยมและวัตถุนิยม นอกจากนี้ทางด้านสังคม

และวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับเจตคติและค่านิยม ได้แก่ การมีค่านิยมที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการมองว่าผู้หญิงและเด็กมีความด้อยด้านเพศและอายุ เพศหญิงเป็นเพศที่ต้องบริการรับใช้ให้ความสะดวกแก่เพศชาย ทำให้ถูกเอาเปรียบ ถูกหลอกลวง และถูกบังคับได้ง่าย

ในการที่จะมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อาเซียนซึ่งนับเป็นภูมิภาคที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามแดนมากที่สุดภูมิภาคหนึ่ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค ทำให้ในปัจจุบันหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางสำหรับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิงและเด็ก การเปิดพรมแดนในภูมิภาคอาเซียนทำให้การเดินทางข้ามแดนเป็นไปได้ง่ายขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ที่จะมีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งอาจต้องมีการทำความตกลงระหว่างประเทศเพิ่มเติมด้วยความร่วมมือด้านมาตรการทางกฎหมายจึงนับเป็นอีกกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศที่จำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (Trafficking in Person Report-TIP Report) ซึ่งเป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นตามกฎหมายสหรัฐฯ (Trafficking Victims Protection Act of 2000-TVPA)<sup>๑</sup> ซึ่งหากถูกจัดอยู่ในระดับต่ำสุด คือ ระดับ Tier 3 สหรัฐฯ อาจพิจารณาจะระงับการให้ความ

---

<sup>๑</sup> ระดับที่ดีที่สุด คือ Tier 1 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ในการป้องกันละบังคับใช้กฎหมายการต่อต้านการค้ามนุษย์ระดับถัดมาคือ Tier 2 หมายถึง ประเทศที่มีการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหา ระดับ Tier 2 Watch List หมายถึง ประเทศที่มีรายงานเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้พยายามต่อต้านการค้ามนุษย์และระดับต่ำสุด คือ ระดับ Tier 3 หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหา



ช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้งอาจเผชิญหน้ากับการถูกสหรัฐอเมริกาคัดค้านความช่วยเหลือจากสถาบันสำคัญระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) และธนาคารโลก (World Bank) รวมถึงความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ระหว่างประเทศ จะพบว่าในกลุ่มประเทศอาเซียนมีสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรงและส่วนมากจะถูกจัดอยู่ในอันดับ Tier 2 และ Tier 3 ของ TIP Report<sup>10</sup> ใน ค.ศ.2015

ประเด็นที่น่าสนใจคือที่ผ่านมาแม้อาเซียนจะมีการพยายามหามาตรการความร่วมมือต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยตามกฎหมายบัตรอาเซียนได้มีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ และมีการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดได้ ดังนั้นเมื่อมีการรวมกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อความร่วมมือทางการค้าขึ้นมาใน ค.ศ.2015 เป็นประชาคมอาเซียนแล้ว สมาชิกในกลุ่มประเทศอาเซียนควรมีมาตรการร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เนื่องจากในแต่ละประเทศก็มีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไป และหลายประเทศก็ถูกกดดันจากชาติตะวันตกโดยการจัดอันดับให้อยู่ในระดับที่ต้องมีการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเร่งด่วน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่รายงานวิจัยชิ้นนี้จะได้ศึกษาและนำมาเสนอให้ผู้อ่านได้นำมาศึกษาและพิจารณา ถึงมาตรการ

---

<sup>10</sup> US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011-2015*, [Online], Available: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/> [15 Feb 2015].

ทางด้านกฎหมายของอาเซียนที่จะร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

### **วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
2. เพื่อศึกษามาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
3. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
4. เพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

### **สมมติฐานการวิจัย**

ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่จะมีข้อแตกต่างกันไป การที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน ค.ศ.2015 ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการค้ามนุษย์มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น แต่อาเซียนยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและที่จะใช้บังคับให้เป็นไปในทางเดียวกัน อาเซียนจึงควรกำหนดมาตรการกลางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้

สามารถแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ทันต่อสถานการณ์ที่กำลังทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

### ระเบียบวิธีการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร เป็นวิธีการหลักในการวิจัยโดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยจากทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิหลายฉบับ เช่น เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์

นอกจากเอกสารปฐมภูมิแล้วผู้เขียนยังได้ทำการศึกษาจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ คือ เอกสาร งานวิจัย บทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลไกทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ำมนุษย์

### ผลการวิจัย

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์พบว่าในปัจจุบันสังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการค้ำมนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้รับการพิจารณาว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์โดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกอื่นๆ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวแต่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาด้านสถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างมากมายทั้งทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา และภาษา สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนได้มีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นวิวัฒนาการ จากตกเขี้ยวจนถึงการค้ำมนุษย์ในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากชาติตะวันตกที่มี

วิวัฒนาการมาจากการเอาคนลงเป็นทาส (White slavery)<sup>11</sup> โดยจะถูกล่อลวง ชักชวน หลงผิด ตกอยู่ในสภาวะจำยอมอันมีปัจจัยที่ต้องเลือกเดินทางนั้น ไม่ว่าจะด้วย ปัญหาเศรษฐกิจ มีหนี้สิน วัตถุประสงค์นิยม บริโภคนิยม<sup>12</sup> กตัญญูรู้คุณ ครอบครัวแตกแยก หย่าร้าง ประชดชีวิต กำพรว้า ถูกบีบบังคับ ถูกล่อลวงเกินทางเพศ หรือพฤติกรรมอันต้อง ตกอยู่ในสภาวะจำยอมนี้ ในภูมิภาคอาเซียนมีประชาชนจำนวนมากที่เป็น ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยพยายามแสวงหา ชีวิตที่ดีกว่าด้วยการลักลอบเดินทางจากประเทศของตนไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ แสวงหาโอกาส หลายประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง<sup>13</sup> ให้กลุ่มประเทศอาเซียนที่มีสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรง และส่วนมากจะถูกจัดอยู่ในอันดับ Tier 2 และ Tier 3 ของ TIP Report และการค้า มนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนมักจะพบในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานและการ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศ ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนกันในเรื่องของการลักลอบเข้าเมืองกับการค้ามนุษย์ทำให้เกิด ความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้ง<sup>14</sup>

<sup>11</sup> ศิริพร สโครบานเนค, *การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย*, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548), 10.

<sup>12</sup> ยศ สันตสมบัติ, *แม่หญิงสีขาวตัว: ชุมชนการค้าประเวณีในสังคมไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชน-ท้องถิ่นพัฒนา, 2535), 88-99.

<sup>13</sup> ดุษฎี จันทราภา, *การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบ สหวิชาชีพ: กรณีศึกษาโครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มน้ำโขง*, วิทยานิพนธ์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), 9.

<sup>14</sup> กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *หนังสือคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่การ ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติ, 2555), 6.

จากการศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่พิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ค.ศ.2000 ซึ่งมีรายละเอียดในการให้คำนิยามสำหรับการค้ามนุษย์ การตัดแยกเหยื่อ และการคุ้มครองเหยื่อที่ใช้เป็นสากลที่นานาประเทศใช้<sup>15</sup> เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับภูมิภาคยุโรปจะเห็นว่าในภูมิภาคยุโรปซึ่งมีการจัดตั้งเป็นสหภาพยุโรปมีกฎหมายเกี่ยวข้องในเรื่องการค้ามนุษย์ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 5 ของสหภาพยุโรป<sup>16</sup> ส่วนประชาคมชาวยุโรปก็มีอนุสัญญาการค้ามนุษย์ที่เปรียบเสมือนธรรมนูญการค้ามนุษย์ที่สมบูรณ์แบบ ส่วนในภูมิภาคอเมริกาเหนือประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเป็นผู้นำเสนอร่าง Palermo Protocols รวมไปถึงพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ค.ศ.2000 ด้วย<sup>17</sup> แต่ขาดอำนาจบังคับใช้และกลไกในการติดตามตรวจสอบ จึงมีการออกกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA)<sup>18</sup> มีการกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์รวมทั้งจำกัดความ

<sup>15</sup> อีเลน เพียร์สัน, *การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่การคุ้มครองบุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อ*, แปลโดย กุลวดี ทองไพบูลย์, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2545), 25.

<sup>16</sup> เบญจมาศ กระจางทอง, *การค้าตัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 58.

<sup>17</sup> Boister, N., *An introduction to transnational criminal law*, 40.

<sup>18</sup> ศิระ สว่างศิลป์, *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551*, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นักบริหารการทูต, (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, 2557), 20-27.

ของคำว่า “เหยื่อ”<sup>19</sup> ที่มีความครอบคลุมทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีมาตรการคุ้มครองเหยื่อโดยมีการออกวีซ่าประเภท T<sup>20</sup> ให้แก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ซึ่งบุคคลที่ถือวีซ่าประเภทดังกล่าวนั้นจะได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ

จากการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายที่อาเซียนจะใช้ร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พบว่าในปัจจุบันภูมิภาคอาเซียนมีการดำเนินการในหลายด้านรวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสมาชิกนำเอามาตรการเหล่านั้นไปปฏิบัติตาม ได้แก่ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์, บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์, บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีในการจัดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี, ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพม่าว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และมีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก แต่

<sup>19</sup> Gallagher, A.T., *The international law of human trafficking*, (Cambridge: University Press, 2010), 55.

<sup>20</sup> นนทธีชญ์ ตลับทอง, *กฎบัตรอาเซียนกับการแก้ปัญหายาอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบการค้ามนุษย์*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), 73.

ยังไม่มีควมครอบคลุมทั้งสิบประเทศ รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองเหยื่อที่เกิดจากการค้ามนุษย์และการปราบปรามผู้กระทำผิดที่เป็นใช้เป็นเกณฑ์กลางและมีประสิทธิภาพเพียงพอทันต่อสถานการณ์

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ที่ผ่านมาแม้อาเซียนจะมีการพยายามหามาตรการความร่วมมือรวมถึงการดำเนินการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ ภูมิภาคอาเซียนสมควรอย่างยิ่งที่จะมีกฎหมายกลางในรูปแบบอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนซึ่งเปรียบเสมือนเป็นธรรมนูญกฎหมายแม่บทที่ใช้ระดับมาตรฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ในระดับเดียวกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาค

นอกจากนี้ในด้านกระบวนการยุติธรรม ภูมิภาคอาเซียนทั้งสิบประเทศยังไม่มีอนุสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนใช้ร่วมกันภายในภูมิภาคและให้ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันและมีการลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อจะใช้ในการร่วมมือในทางอาญาภายในภูมิภาคอย่างจริงจัง และภูมิภาคอาเซียนยังไม่มีองค์กรตรวจสอบที่เป็นองค์กรตรวจสอบของภูมิภาคที่เป็นกลางที่จะใช้ร่วมกันทั้งสิบประเทศภายในภูมิภาค

เมื่ออาเซียนมีอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นมาตรฐานกลางทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ในระดับเดียวกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาคแล้ว ผู้ศึกษาข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการระบุให้ชัดเจนในอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นมาตรฐานกลางทางกฎหมายของอาเซียนในเรื่องของมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อและมาตรการในการสอบสวน โดย เห็นควรมีการให้สิทธิผู้เสียหายแก่ผู้เสียหาย ดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐประเทศปลายทาง ในเรื่องอาหาร ที่พัก พยาบาล บำบัดฟื้นฟู ศึกษ จนถึงกลับภูมิลำเนา
- 2) ควรกำหนดให้มีกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของอาเซียนและให้เหยื่อมีสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากถูกกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ ดังกล่าว
- 3) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัย ก่อนและหลังการดำเนินคดี รวมถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวผู้เสียหาย
- 4) สิทธิในการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานในราชอาณาจักรและสิทธิในการส่งกลับอย่างปลอดภัยและไม่ชักช้า
- 5) สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฐานความผิดว่าด้วยคนเข้าเมือง ฐานแจ้งความเท็จ ฐานปลอมและแปลงใช้เอกสารหนังสือเดินทางปลอม ฐานความผิดตามกฎหมายค้าประเวณี ฐานความผิดเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต
- 6) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเหยื่อ ผู้เสียหายในเรื่องประวัติ การกระทำ ภูมิหลัง เพื่อการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- 7) ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับการติดต่อกับสถานทูตเพื่อให้คุ้มครองเหยื่อผู้เสียหาย โดยควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างสถานทูตและประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน
- 8) สิทธิในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง สิทธิที่จะดำเนินการเริ่มคดีหรือขอเข้าเป็นโจทก์ร่วม
- 9) สิทธิที่จะได้รับการจัดบันทึกการร้องทุกข์ การสอบสวนโดยมีทีมสหวิชาชีพเข้าร่วม กรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก
- 10) สิทธิของเหยื่อที่จะไม่เผชิญหน้ากับผู้กระทำความผิด กรณีพนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวผู้กระทำความผิดและหากเหยื่อเป็นเด็ก ต้องมีทีมสหวิชาชีพเข้าร่วมในการชี้ตัวผู้กระทำความผิดด้วย



2. เพื่อให้อนุสัญญาการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดความร่วมมือในทางอาญาภายในภูมิภาคอย่างจริงจัง อาเซียนควรมีองค์กรในด้านการสืบสวนสอบสวนที่เป็นองค์กรอัยการของอาเซียนเพื่อให้ทั้งสิบประเทศใช้มาตรการในการสอบสวนในคดีที่เกี่ยวข้องในด้านการค้ำมนุษย์ที่เป็นมาตรฐานในการสอบสวนเหมือนกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาคเพื่อป้องกันสภาพการสอบสวนที่ไม่เท่าเทียมกันแล้วให้มีการเรียกชื่อองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ เช่น FBI ด้านการค้ำมนุษย์ หรือ DSI ด้านการค้ำมนุษย์ เพื่อที่จะได้มีองค์กรที่สืบสวนได้ตรงจุดมากที่สุดเพื่อประโยชน์ของเหยื่อเป็นสำคัญดังเช่นในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปได้มีองค์กรตรวจสอบของรัฐที่เป็นองค์กรกลางของสหภาพยุโรปในการต่อต้านการค้ำมนุษย์กรเหล่านั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการสืบหาแสวงพยานหลักฐานชิ้นสำคัญเพื่อนำตัวบุคคลที่ได้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมาย

3. ควรมีการจัดอันดับสถานการณ์การค้ำมนุษย์ในกลุ่มประเทศอาเซียนโดยใช้มาตรฐานเกณฑ์กลางของอาเซียน ซึ่งคำนึงถึงสภาพแวดล้อม บริบทของสังคมในอาเซียน

### เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. (2555) *คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

- ดุษฎี จันทรากา. (2522) *การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใน รูปแบบสหวิชาชีพ: กรณีศึกษาโครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็ก ชนเผ่าลุ่มน้ำโขง*, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนา สังคม, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์.
- นนท์ธัญ ตลับทอง. (2556) *กฎบัตรอาเซียนกับการแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ในรูปแบบการค้ามนุษย์*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เบญจมาศ กระจำทอง. (2554) *การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิ ที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยศ สันตสมบัติ. (2535) *แม่หญิงสีขาวตัว: ชุมชนการค้าประเวณีในสังคมไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชน-ท้องถิ่นพัฒนา.
- ศิริระ สว่างศิลป์. (2557) *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้าน การค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551: รายงานการศึกษาส่วนบุคคล*, กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการ ต่างประเทศ
- ศิริพร สโครบานเนค. (2548) *การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย*, กรุงเทพฯ: อมรินทร์วันตั้งแอนด์พับลิชซิง.
- อีเลน เพียรสัน. (2545) *การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่การค้าคุ้มครอง บุคคลผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ (กุลวดี ทองไพบุลย์, ผู้แปล)*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง.

Gallagher, A. T. (2010) *The international law of human trafficking*,

Cambridge: Cambridge University Press.

Boister, N. (2012) *An introduction to transnational criminal law*, Oxford:

Oxford University Press.

US Department of State. (2015) *Trafficking in Persons Report 2011-2015*,

[Online], Available: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/> [15 Feb 2015].

การจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมของชุมชน  
ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

Sustainable Pollution Management of Dairy Farm at Mae Tha Sub-district,  
Mae On District, Chiang Mai Province

เทอดศักดิ์ กองพรหม<sup>1</sup>

ชรินทร์ มั่งคั่ง<sup>2</sup> และธงชัย ภูวนาถวิจิตร<sup>3</sup>

บทคัดย่อ

ชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ มีพัฒนาการการเลี้ยงโคนม แบ่งตามสถานการณ์ปัญหาในการเลี้ยงตั้งแต่เริ่มต้นได้ 4 ยุค คือ (1) ยุคเริ่มต้นแรกเริ่มการนำโคนมมาเลี้ยงในตำบลแม่ทา เป็นอาชีพใหม่ที่นำมาทดลองเลี้ยงและเริ่มสร้างรายได้แก่ผู้ประกอบการ (2) ยุคการตื่นตัวและเรียนรู้ คนในชุมชนเริ่มตื่นตัวกับอาชีพการเลี้ยงโคนมจากผลตอบแทนที่ดีและมีรายได้ต่อเนื่อง เป็นที่สนใจของชาวบ้านในชุมชน ทำให้มีผู้เลี้ยงรายใหม่เพิ่มขึ้น (3) ยุคความรุ่งเรือง การขยายตัวของอาชีพการเลี้ยงโคนม มีผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมเริ่มส่งผลกระทบต่อคนในชุมชน แกนนำชุมชนมีการใกล้เคียงปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น (4) ยุคอิ่มตัวและการจัดการมลภาวะ ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันต้นทุนการประกอบการสูงขึ้น

---

<sup>1</sup> ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อีเมล Therdsakk@yahoo.co.th

<sup>2</sup> ภาควิชาการสอนและการเรียนรู้ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

อีเมล Charinm@chiangmai.ac.th

<sup>3</sup> สาขาวิชาบ้านและชุมชน คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

อีเมล wadasan\_@hotmail.com

ประกอบกับปัญหามลภาวะที่เริ่มส่งผลกระทบต่อมากขึ้น ผู้ประกอบการหลายรายไม่สามารถจัดการมลภาวะในฟาร์มได้ ส่งผลให้การขยายตัวผู้ประกอบการฟาร์มโคนมรายใหม่ลดน้อยลง ชุมชนได้เริ่มหาแนวทางการจัดการปัญหามลภาวะร่วมกัน การจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมที่ผ่านมา มี 3 รูปแบบ (1) การสร้างลานตากมูลโคนมแบบมีโรงเรือนและแบบพื้นที่โล่ง (2) การสร้างบ่อพักบำบัดน้ำเสีย (3) การสร้างบ่อหมักแก๊สชีวภาพ ระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมอยู่ระดับปานกลาง แนวทางการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนม มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการมลภาวะในฟาร์มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยตั้งคณะกรรมการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมระดับตำบล เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการจัดการมลภาวะที่สอดคล้องเหมาะสมและยั่งยืนของชุมชน

**คำสำคัญ:** มลภาวะ / การจัดการมลภาวะเชิงพื้นที่ / ฟาร์มโคนม

### Abstract

According to a farming problem situation, the development of milk cow daily farming in Mae Tha Sub-District could be divided into 4 periods. (1) The beginning period. It was a trail period of a milk cow farming as a new occupation in the village. (2) The awakened and learning period. People in the community learnt of that milk cow daily farming could make them better in earning of income which causing the increasing number of people in the community to become milk cow daily farmers. (3) The prosperous period. While there was an increasing in a number of entrepreneurs in milk cow daily farm due to a good and continuously earning of income, there were some environmental pollution caused by this daily farming which considered as a dispute needed to be settled by the community leaders. (4) The saturated and

environmental pollution management period. From the initial entrepreneurs who had experiences on making a fortune from this business, there were still some high cost of expenses in this business. It was also there was increasingly in environmental pollution effect on community. Some entrepreneurs could not solve this problem within their farms as the same time the number of milk cow entrepreneur was declined. Mae Tha community started collectively and participatory in solving this environmental pollution problem as following (1) to build up the lawn or bed for drying cow dung both within and without buildings. (2) to build up wastewater pond before treatment and (3) to build up a system of biogas fermentation puddle.

The level of participation in environmental pollution solving problem of the community of Mae Tha was considered at the moderate level. It is necessary to emphasis on participatory from all stakeholders at the district level as a joint working group committee to handle the problem in an appropriate process and sustainability for the community.

**Keywords:** Pollution / Area-based pollution management / Milk cow

## บทนำ

การจัดการมลภาวะที่ตื่นับได้ว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน เนื่องจากปัญหามลภาวะในปัจจุบันนับวันยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น มลภาวะที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของคนเป็นอย่างมาก การพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณมลภาวะที่เกิดขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจจากเมืองใหญ่สู่ชนบททั้งโรงงานอุตสาหกรรมและการประกอบอาชีพอื่น หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีและปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบมาตรฐานต่างๆ ที่มีการกำหนดก็จะ

สร้างมลพิษเกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอาชีพของภาครัฐที่มีอย่างต่อเนื่อง การเลี้ยงโคนมก็เป็นอาชีพหนึ่งที่มีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อาชีพการเลี้ยงโคนมถือเป็นอาชีพพระราชทานที่เข้ามาเลี้ยงในประเทศไทยอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2505 สืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน จากข้อมูลสำนักงานปศุสัตว์เขต 5 (จำนวน 6 จังหวัด) ประจำเดือน พฤษภาคม 2557 มีโคนมทั้งหมด 63,883 ตัว เกษตรกรที่ส่งนม 1,598 ราย จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีจำนวนโคนมมากที่สุด คือ มีโคนมทั้งหมด 35,054 ตัว เกษตรกรที่ส่งนม 931 ราย โครีด 15,829 ตัว

ชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่ มี 7 หมู่บ้าน ประชากรจำนวน 1,346 ครัวเรือน มีการเป็นอยู่ที่ยังคงความเป็นชุมชนท้องถิ่นผสมผสานกับวิถีการดำเนินชีวิตสมัยใหม่ มีความผูกพันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน มีการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติป่า ดิน น้ำ ของชุมชนอย่างเป็นระบบ มีระบบการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ ตำบลแม่ทาเป็นชุมชนหนึ่งที่เริ่มเรียนรู้อาชีพโคนมอย่างเข้าปีที่ 20 มีผู้ประกอบการหลายรายที่ประกอบอาชีพนี้สร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจให้กับครอบครัวและชุมชน มีจำนวนโคนมในพื้นที่มากกว่า 2,000 ตัว แต่ในขณะเดียวกันการประกอบการฟาร์มโคนมในตำบลแม่ทา ได้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและชาวบ้านในชุมชน ดังนั้นทางชุมชนตำบลแม่ทาจึงมีความต้องการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการการเลี้ยงโคนมในตำบล การจัดการมลภาวะที่ผ่านมาของผู้ประกอบการและระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนม เพื่อให้ได้แนวทางการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมที่เป็นทางออกร่วมกันของชุมชน เสนอต่อชุมชนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาพัฒนาการการเลี้ยงโคนมและรูปแบบการจัดการมลภาวะจากฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ
2. ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ
3. ศึกษาแนวทางการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ

## วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงประยุกต์ ด้วยระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม ทั้งวิจัยเชิงคุณภาพ ผสมผสานเชิงปริมาณ เพื่อใช้เป็นวิธีการศึกษาพัฒนาการการเลี้ยงโคนมและรูปแบบการจัดการมลภาวะที่เกิดจากฟาร์มโคนม นำไปสู่การหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหามลภาวะ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ผู้การแก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดจากฟาร์มโคนมได้อย่างยั่งยืนของชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาประกอบไปด้วย (1) ผู้ประกอบการฟาร์มโคนมในตำบลแม่ทา ที่มีจำนวนโคนมมากกว่า 10 ตัวขึ้นไป จำนวน 58 ฟาร์ม (2) แกนนำชุมชน โดยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 7 คน คณะบริหารและสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลแม่ทา จำนวน 18 คน รวม 25 คน (3) ชาวบ้านรอบฟาร์มโคนม โดยชาวบ้านที่มีที่อยู่อาศัยอยู่รอบฟาร์มโคนม จำนวน 162 ครัวเรือน (ประมาณ 170 คน) ใช้การศึกษาแบบกลุ่มตัวอย่างอย่างมีระบบแบบง่ายโดยเทียบจากตาราง Darwin Hendel (มันส์ สุวรรณ, 2549) ในระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 คือ จำนวน 118 ครัวเรือน



## 2. พื้นที่ในการศึกษา

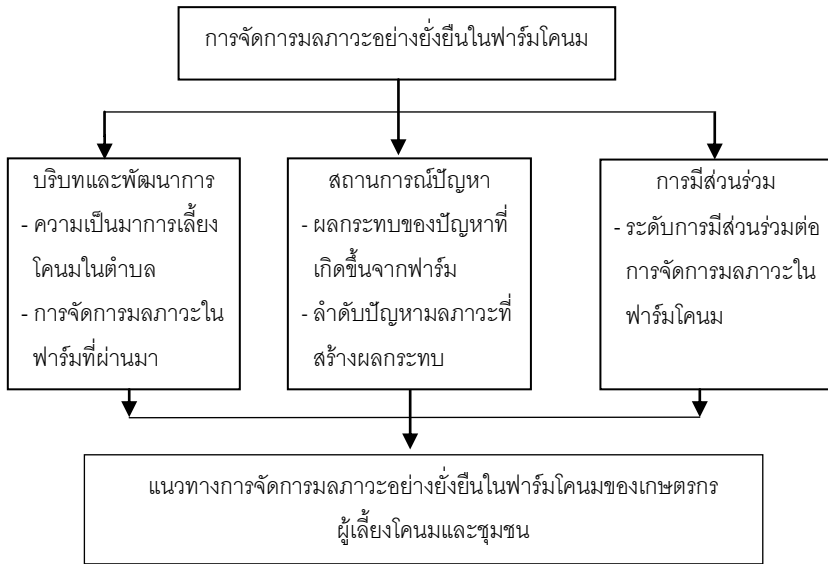
การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา มีประชากรทั้งสิ้น 1,346 ครัวเรือน แบ่งพื้นที่การปกครองเป็น 7 หมู่บ้าน มีเนื้อที่จำนวน 72,680 ไร่ คิดเป็น 116 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของประชาชน ไร่ยลละ 17.46 และเป็นพื้นที่ป่า ไร่ยลละ 82.54 อาชีพส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรม เช่น ทำสวน ปลูกข้าวโพดฝักอ่อน เลี้ยงโคนม โคเนื้อ ทำเกษตรกรรมยั่งยืน อาชีพรับจ้าง

## 3. เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 3 ชุด คือ ผู้ประกอบการฟาร์มโคนม ชาวบ้าน ใกล้เคียงฟาร์มโคนม และแกนนำชุมชน การสัมภาษณ์ ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง การสังเกต ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสนทนากลุ่มย่อย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลพัฒนาการการเลี้ยงโคนมในตำบลแม่ทา รูปแบบการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมที่ผ่านมา สถานการณ์ปัญหามลภาวะในฟาร์ม ระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมและแนวทางการจัดมลภาวะที่ยั่งยืนในฟาร์มโคนม

## 4. การจัดการข้อมูล แปลผลข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติลงรหัสข้อมูล ใช้วิธีการสถิติเชิงพรรณนา ค่าที่ใช้ คือ ค่าการแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ที่ได้จากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย การสังเกตทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม เอกสารสิ่งพิมพ์ ภาววิเคราะห์ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ นำเสนอโดยการพรรณนาสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัย



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## ผลการศึกษา

1. พัฒนาการการเลี้ยงโคนมและรูปแบบการจัดการมลภาวะจากฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อต้องการทราบถึงพัฒนาการการเลี้ยงโคนม โดยมีการแบ่งตามช่วงเวลาออกเป็น 4 ยุค คือ (1) ยุคเริ่มต้น (2) ยุคการตื่นตัวและเรียนรู้ (3) ยุคความรุ่งเรือง (4) ยุคอิ่มตัวและการจัดการมลภาวะชุมชน และต้องการทราบถึงรูปแบบของการจัดการมลภาวะของผู้ประกอบการฟาร์มโคนม ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบการสร้างลานตากมูลโคนม (2) รูปแบบการบำบัดน้ำเสีย (3) รูปแบบการสร้างบ่อหมักแก๊สชีวภาพ ของผู้ประกอบการฟาร์มโคนมชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ สรุปได้ดังนี้

1) พัฒนาการการเลี้ยงโคนม แบ่งตามช่วงเวลาและสถานการณ์ ปัญหาในการเลี้ยงตั้งแต่เริ่มต้นได้ออกเป็น 4 ยุค สามารถสรุปได้ดังนี้

**ยุคเริ่มต้น (ปี 2538-2544)** ยุคแรกเริ่มที่โคนมเริ่มนำมาเลี้ยงในตำบลแม่ทาครั้งแรกตั้งแต่ปี 2538 เป็นอาชีพใหม่ที่เข้ามาในตำบล โดยนายสันติ ปาลี เป็นผู้ประกอบการรายแรกได้นำโคนมมาเลี้ยง การเลี้ยงยุคนี้อ่อนช้งลำบากเนื่องจากขาดความรู้ ประสบการณ์ แหล่งจำหน่ายน้ำนมดิบมีน้อย แต่มีโอกาสเรื่องวัตถุดิบในการเลี้ยงที่มีอุดมสมบูรณ์ ปัญหาลมภาวะในฟาร์มโคนมก็มีน้อยมาก และมีชาวบ้านที่สนใจเริ่มมาเรียนรู้ร่วมกัน มีผู้ประกอบการไม่ถึง 5 ราย ที่เลี้ยงโคนม มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านอาชีพร่วมกัน จนทำให้อาชีพนี้เป็นอาชีพที่น่าสนใจกับคนในชุมชน

**ยุคการตื่นตัวและเรียนรู้ (ปี 2545-2550)** หลังจากมีการเลี้ยงโคนมเป็นอาชีพหลักในพื้นที่ตำบลแม่ทา ชาวบ้านในตำบลเริ่มเห็นผลตอบแทนทางอาชีพที่ผู้ประกอบการได้รับ การเลี้ยงโคนมเพื่อจำหน่ายน้ำนมดิบเริ่มมีตลาดรองรับที่แน่นอน มีรายได้ที่ต่อเนื่องและมีคนที่ทำอาชีพนี้ไม่มากนัก จึงมีชาวบ้านที่มีความสนใจและมีทุนเพียงพอตื่นตัวกับอาชีพนี้เริ่มศึกษาและทดลองเลี้ยงโคนมเพื่อจำหน่ายน้ำนมดิบเป็นอาชีพหลัก ในช่วงนี้มีผู้ประกอบการเกิดขึ้นใหม่เฉลี่ยปีละ 2-3 ราย เป็นช่วงที่มีการเรียนรู้อาชีพใหม่ที่ชุมชนให้ความสนใจ การเลี้ยงโคนมในยุคนี้อุประกอบการมีรายได้ค่อนข้างดี ต้นทุนการผลิตค่อนข้างต่ำเพราะมีแหล่งอาหารหยาบที่มีคุณภาพ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมยังถือว่าไม่กระทบมากนักเนื่องด้วยปริมาณโคนมและผู้ประกอบการยังมีน้อยราย

**ยุคความรุ่งเรือง (ปี 2551-2555)** การประกอบการฟาร์มโคนมมีพัฒนาการที่ดีมาโดยตลอด ส่งผลทำให้มีชาวบ้านในตำบลหันมาประกอบอาชีพการทำฟาร์มโคนมมากขึ้น มีผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 6-7 รายต่อปี ถือว่าเป็นยุคที่รุ่งเรืองของการประกอบอาชีพนี้ เหตุผลที่สำคัญในการหันมาประกอบอาชีพนี้คืออยากทดลองอาชีพใหม่ มีรายได้ที่ต่อเนื่องและมีตลาดรองรับที่แน่นอน ปัจจัยการผลิตในพื้นที่ เช่น ต้นข้าวโพดฝักอ่อน ยอดและเปลือกข้าวโพดเริ่มมีราคาสูงขึ้น สร้างรายได้

ให้กับเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดฝักอ่อนซึ่งใช้เป็นอาหารหยาบสำหรับเลี้ยงโคนม ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมในพื้นที่ดีขึ้นตาม ด้านสิ่งแวดล้อมหลายฟาร์มเริ่มมีปัญหามลภาวะในฟาร์มเกิดขึ้น เนื่องจากมีจำนวนโคนมที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับมีผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มมากขึ้น แต่กระบวนการแก้ไขปัญหาปัญหามลภาวะต่างๆ ของชุมชนยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจน

### **ยุคอิมตัวและการจัดการมลภาวะชุมชน (ปี 2556-ปัจจุบัน)**

หลังจากการเลี้ยงโคนมผ่านยุครุ่งเรืองมาระยะหนึ่ง ช่วงนี้การขยายตัวของอาชีพนี้ มีน้อยลงเพียง 1-2 รายต่อปี เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงาน อาหารหยาบหายากขึ้นส่งผลทำให้ต้นทุนการผลิตสูงและปัญหามลภาวะจากฟาร์มที่รุนแรงมากขึ้นในชุมชน มีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลภาวะเกิดขึ้น ทางแกนนำชุมชนต้องมีการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและชาวบ้านรอบฟาร์มโคนม ชุมชนได้กำหนดเขตพื้นที่การปลูกสัตว์เพื่อแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยไม่อนุญาตให้การสร้างฟาร์มใหม่ในพื้นที่ชุมชน ฟาร์มเดิมก็ถูกเรียกร้องให้ย้ายออกไปนอกชุมชน ทำให้ช่วงนี้เองชุมชนต้องหาแนวทางการแก้ไขร่วมกัน

จากการศึกษา สามารถสรุปได้ว่าพัฒนาการการเลี้ยงโคนมในตำบลแม่ทามมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นเริ่มจากปี พ.ศ. 2538 มีผู้ประกอบการรายแรกและมีการเลี้ยงโคนมเรื่อยมา จนมีผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูง แต่ขณะเดียวกันการประกอบอาชีพเลี้ยงโคนมก็เริ่มสร้างผลกระทบต่อด้านมลภาวะในฟาร์มเกิดขึ้นตามการขยายตัวของผู้ประกอบการส่งผลถึงความขัดแย้งของคนในชุมชน ประกอบกับสภาวะการขาดแคลนแรงงาน ต้นทุนการเลี้ยงโคนมที่เพิ่มขึ้น ทำให้การขยายตัวของอาชีพนี้มาถึงยุคอิมตัวและการจัดการปัญหามลภาวะ เกิดความขัดแย้งและการร้องเรียนปัญหาทำให้ชุมชนตื่นตัวหันมาให้ความสำคัญกับการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมเพิ่มมากขึ้น

**ตารางที่ 1** ค่าเฉลี่ยผู้ประกอบการที่เริ่มเลี้ยงโคนมแต่ละช่วงปีของตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

| ช่วงเวลาการเริ่มเลี้ยงโคนม | จำนวน (คน) | ค่าเฉลี่ย (ต่อปี) |
|----------------------------|------------|-------------------|
| 2555 - 2558                | 8          | 2.67              |
| 2551 - 2555                | 32         | 6.40              |
| 2545 - 2550                | 16         | 2.67              |
| 2538 - 2544                | 2          | 0.29              |
| <b>รวม</b>                 | <b>58</b>  | <b>2.76</b>       |

## 2) รูปแบบของการจัดการมลภาวะของผู้ประกอบการฟาร์มโคนม จำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ สามารถสรุปได้ ดังนี้

**รูปแบบการสร้างลานตากมูลโคนม** จะช่วยให้มูลสัตว์แห้งเร็วขึ้น ลดปัญหาเรื่องกลิ่นและแมลงวันลงได้ การสร้างลานตากมูลโคนมมีการสร้างไว้ในพื้นที่ฟาร์มและนอกพื้นที่ฟาร์มขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่ว่ามีเพียงพอหรือไม่ ลานตากมูลโคนมมีลักษณะเป็นลานตากที่เปิดโล่งและลานตากที่มีโรงเรือน วิธีการนี้ได้มูลสัตว์มาจำหน่ายสร้างรายได้อีกทางหนึ่ง แต่มีปัญหาในช่วงฤดูฝนในกรณีลานตากมูลโคนมที่ไม่มีโรงเรือนตากมูลเนื่องจากมีปริมาณน้ำฝนเข้ามาเติมมาก

**รูปแบบการทำบ่อพักน้ำเสีย** การสร้างบ่อพักน้ำเสียที่ปล่อยจากคอกเลี้ยงมาพักไว้ไม่ให้ไหลลงสู่พื้นที่สาธารณะ เป็นการพักน้ำเสียให้ตกตะกอน ก่อนนำไปปล่อยทิ้งหรือไปใส่ไรสวน จำนวนบ่อพักมีเพียงพอหรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่ของฟาร์มประกอบกัน

**รูปแบบการสร้างบ่อหมักแก๊สชีวภาพ** รูปแบบนี้เป็นการนำมูลสัตว์และน้ำเสียลงบ่อหมักแก๊สชีวภาพทั้งหมดและได้ผลพลอยได้เป็นแก๊สชีวภาพมาใช้ประโยชน์สามารถช่วยลดปัญหามลภาวะลงได้มากและกากมูลก็ยังจำหน่ายสร้างรายได้ แต่เนื่องจากต้องใช้พื้นที่จำนวนมากและต้นทุนในการสร้างบ่อค่อนข้างสูงจึงมีเพียง 5 ฟาร์ม ที่ใช้รูปแบบนี้ อย่างไรก็ตามการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมในรูปแบบ

ที่กล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการปัญหาของผู้ประกอบการซึ่งสามารถลดปัญหาลงได้ระดับหนึ่ง



(ก) การจัดการระบบฟาร์มที่ดี



(ข) ฟาร์มที่ขาดระบบการจัดการที่ดี

## รูปที่ 2 ฟาร์มโคนมที่มีระบบการจัดการที่ดีกับฟาร์มที่ขาดระบบการจัดการที่ดี

จากการศึกษา สามารถสรุปได้ว่าสถานการณ์ปัญหาหมอกภาวะในฟาร์มโคนมมีระดับของสถานการณ์ปัญหาอยู่ในระดับน้อย เนื่องจากสถานการณ์ปัญหาหมอกภาวะในฟาร์มโคนมยังไม่รุนแรงมากนัก ซึ่งกำลังจะเริ่มเป็นประเด็นปัญหาในอนาคตหากไม่ได้รับการจัดการมลภาวะในฟาร์มที่เหมาะสมจะส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ประกอบกับความเป็นชุมชนท้องถิ่น สังคมที่เอื้ออาทรกัน มีระบบเครือข่าย ทำให้ปัญหาหมอกภาวะในฟาร์มโคนมที่เกิดขึ้นนั้นสามารถพูดคุยสร้างความเข้าใจร่วมกันได้ ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาหมอกภาวะในฟาร์มโคนมที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนโดยเรียงลำดับ คือ มลภาวะทางอากาศ คือ กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์และน้ำเสีย มีระดับความรุนแรงมากที่สุด รองลงมาเป็นการปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นที่สาธารณะ แมลงวันรบกวน และมลภาวะทางเสียงรบกวนจากโคนม รวมถึงเสียงจากเครื่องจักรที่ใช้ไม่เหมาะสมสัตว์ ทั้งหมดนี้เป็นสถานการณ์ปัญหาหมอกภาวะในฟาร์มโคนมที่ควรมีการแก้ไขร่วมกัน

2. ระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ แกนนำชุมชน และชาวบ้านที่อาศัยอยู่รอบฟาร์มโคนมในชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจากการประกอบอาชีพฟาร์มโคนมต่อ

การจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมโดยการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของกลุ่มคน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการฟาร์มโคนม แกนนำชุมชนที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังนโยบาย และชาวบ้านที่อาศัยอยู่รอบฟาร์มโคนม สรุปตามตารางที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางในทุกประเด็น แต่เป็นที่น่าสนใจว่าผู้ประกอบการและแกนนำชุมชนมีระดับการมีส่วนร่วมที่ใกล้เคียงกัน เนื่องด้วยเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการและมีบทบาทหน้าที่ทางสังคมที่ต้องเข้ามาดูแลการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันชาวบ้านรอบฟาร์มโคนมระดับการมีส่วนร่วมในระดับค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าเนื่องจากชาวบ้านรอบฟาร์มโคนมเห็นว่าการจัดการปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนม ควรเป็นบทบาทของผู้ประกอบการและแกนนำชุมชนที่ต้องดำเนินการ จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าประเด็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญเป็นการวิเคราะห์ การวางแผนการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม จากการสนทนากลุ่มย่อยจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมจะเป็นลักษณะไม่เป็นทางการ มีส่วนร่วมในบางโอกาสเมื่อได้พบปะกันในกิจกรรมของชุมชนหรือ พบปะกันในที่ต่างๆ ไม่มีการตั้งกลุ่มในการดำเนินการที่ชัดเจน ทำให้การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายละเอียดการมีส่วนร่วมจะเห็นได้ว่าระดับการมีส่วนร่วมยังน้อย ในประเด็นการดำเนินการ ชุมชนจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขจัดการมลภาวะอย่างเป็นรูปธรรม ร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมรับประโยชน์ในประเด็นการจ้างแรงงานภายในชุมชน การแบ่งปันน้ำนมดิบในการบริโภคให้กับชุมชนก็ถือว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ชุมชนมองว่าชุมชนควรได้รับประโยชน์จากการประกอบการเพราะฉะนั้นชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ร่วมกัน การให้ทุนการศึกษาให้กับคนในชุมชนควรมีการสนับสนุนให้กับลูกหลานของชาวบ้านรอบฟาร์มโคนมตามกำลังของผู้ประกอบการ

## ตารางที่ 2 ระดับค่าเฉลี่ยของระดับการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ แกนนำชุมชนและชาวบ้านรอบฟาร์ม

| การมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม | ผู้ประกอบการ | แกนนำชุมชน  | ชาวบ้านรอบฟาร์ม | ค่าเฉลี่ย   | ระดับการมีส่วนร่วม |
|--|--------------|-------------|-----------------|-------------|--------------------|
| 1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน                | 2.93         | 3.14        | 2.48            | 2.85        | ปานกลาง            |
| 2. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์             | 2.92         | 3.00        | 2.58            | 2.83        | ปานกลาง            |
| 3. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล    | 2.87         | 3.00        | 2.35            | 2.74        | ปานกลาง            |
| 4. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์           | 3.06         | 2.73        | 2.41            | 2.73        | ปานกลาง            |
| 5. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ             | 2.71         | 2.91        | 2.45            | 2.69        | ปานกลาง            |
| <b>รวมทั้งสิ้น</b>                         | <b>2.90</b>  | <b>2.96</b> | <b>2.46</b>     | <b>2.77</b> | <b>ปานกลาง</b>     |

### 3. แนวทางการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมชุมชน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการมลภาวะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนที่จะนำไปสู่การจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมของชุมชนตำบลแม่ทา โดยจำแนกออกเป็น 2 แนวทาง คือ (1) การสร้างการมีส่วนร่วม (2) การบริหารจัดการฟาร์ม สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมเป็นสิ่งสำคัญ โดยจัดให้มีคณะกรรมการจัดการมลภาวะและสิ่งแวดล้อมชุมชนที่มีองค์ประกอบคณะกรรมการมาจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดการมลภาวะประกอบไปด้วย ผู้ประกอบการ แกนนำชุมชนและชาวบ้านรอบฟาร์มโคนม มีการดำเนินการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ การวางแผน การดำเนินการ การร่วมรับประโยชน์ การติดตามและประเมินผล มีการกำหนดระเบียบกติกาหรือข้อบัญญัติในการจัดการที่เป็นรายลักษณะกิจกรรมทั้งนี้ต้องได้รับการยอมรับร่วมกัน เชื่อมประสานภาคีความร่วมมืออื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกเข้ามาบูรณาการการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนให้ก่อเกิดรูปธรรมในพื้นที่



2) การบริหารจัดการฟาร์ม การดำเนินการแก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้น ควรสอดคล้องกับผู้ประกอบการแต่ละราย โดยการจัดการพื้นที่ฟาร์มให้อยู่ห่างจากเขตชุมชนหรือในพื้นที่ที่ชุมชนกำหนด ดูแลรักษาความสะอาดภายในฟาร์มสม่ำเสมอ การจัดการงบประมาณในการพัฒนาปรับปรุงระบบการจัดการมลภาวะในฟาร์ม การสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการฟาร์มที่ดี รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ผลจากกระบวนการจัดการที่ดีชุมชนก็ได้ประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนจากอาชีพการเลี้ยงโคนมในพื้นที่ทำให้มีการจ้างงาน การซื้อขายแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตและการใช้จ่ายในชุมชน ผู้ประกอบการก็จะมีผลกระทบต่ออาชีพต่อไปได้ อย่างไม่มีปัญหาที่ไม่สร้างผลกระทบต่อชุมชนและยังเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แกนนำชุมชนก็ลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนลงได้ ประกอบกับเมื่อเศรษฐกิจดี สังคมดี สิ่งแวดล้อมดีก็จะส่งผลถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชนที่ยั่งยืน

### อภิปรายผล

พัฒนาการการเลี้ยงโคนมและรูปแบบการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการตำบลแม่ทา สามารถแบ่งตามสถานการณ์ปัญหาในการเลี้ยงตั้งแต่เริ่มต้นได้ 4 ยุค ประกอบด้วย (1) ยุคเริ่มต้น (ปี 2538-2544) ยุคแรกเริ่มที่โคนมเริ่มนำมาเลี้ยงในตำบลแม่ทาคั้งแรกตั้งแต่ปี 2538 (2) ยุคการตื่นตัวและเรียนรู้ (ปี 2545-2550) เริ่มมีการเลี้ยงโคนมในพื้นที่มากขึ้น แต่ปัญหามลภาวะในฟาร์มยังสามารถจัดการได้ (3) ยุคความรุ่งเรืองของอาชีพ (ปี 2551-2555) การประกอบการฟาร์มโคนมมีการขยายตัวของฟาร์มโคนมอย่างต่อเนื่อง มีผู้ประกอบการรายใหม่มาประกอบอาชีพนี้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับมีแหล่งจำหน่ายน้ำนมที่มาตั้งจุดรับซื้อน้ำนมดิบในพื้นที่ใกล้เคียง ส่งผลทำให้มีการขยายฟาร์มเพิ่มจำนวนโคนมของผู้ประกอบการรายเดิมและรายใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของครอบครัว สอดคล้องกับการส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงโคนมจากรัฐบาลในการให้มีผู้ประกอบการเลี้ยงโคนมเพื่อจำหน่ายน้ำนมดิบให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ (ตั้งแต่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7) โดยมีแหล่งส่งเสริมและรับซื้อน้ำมันดิบในพื้นที่เชิงใหม่ ลำพูน หลายพื้นที่ที่มีการประกอบอาชีพแล้วมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ดี ในขณะที่เดียวกันปัญหาเรื่องมลภาวะในฟาร์มโคนมเริ่มส่งผลกระทบต่อชาวบ้านในชุมชนสาเหตุมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรในฟาร์มโคนมไม่สมดุล มีจำนวนพื้นที่และแรงงานเท่าเดิมแต่ปริมาณโคนมที่เพิ่มขึ้น ทำให้ระบบการบริหารจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่ผู้ประกอบการมุ่งสร้างรายได้เป็นหลัก ส่งผลถึงการให้ความสำคัญต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมน้อยลง จึงทำให้ปัญหามลภาวะเริ่มส่งผลกระทบต่อชุมชนองค์กรที่เกี่ยวข้องในชุมชนก็ไม่ได้มีมาตรการในการจัดการรองรับที่ชัดเจน มาถึง (4) ยุคอิมตัวและการจัดการมลภาวะชุมชน (ปี 2556-ปัจจุบัน) การเลี้ยงโคนมมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในชุมชนช่วงที่ผ่านมาและแต่ละฟาร์มก็มีจำนวนโคนมเพิ่มขึ้น จากอัตราการเกิดของโคนมและการซื้อโคนมเพิ่มขึ้นเพื่อขยายกิจการของผู้ประกอบการรายเดิม แต่ผู้ประกอบการรายใหม่กลับมีการขยายตัวน้อยลง ปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมเริ่มเพิ่มขึ้น เป็นผลมาจากปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ ทั้งในเรื่องความพร้อมด้านพื้นที่ที่ไม่เพียงพอและทำเลที่ตั้งไม่เหมาะสม การจัดการมลภาวะในฟาร์มที่ไม่มีประสิทธิภาพจากการความรู้ความเข้าใจกระบวนการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม และที่สำคัญที่สุดคือกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมยังมีน้อยมาก โดยพบว่าปัญหามลภาวะในฟาร์มถือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการเป็นหลัก ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นภาระที่ผู้ประกอบการต้องเป็นคนดำเนินการ

การจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมของตำบลแม่ทา มีกระบวนการจัดการที่สำคัญ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) การสร้างลานตากมูลทำให้มูลแห้งเร็ว สามารถลดปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นลงได้ โดยมีลานตากแบบที่มีโรงเรือนพลาสติกและแบบลานตากในที่โล่ง (2) การทำบ่อพักบำบัดน้ำเสีย ที่รองรับน้ำเสียจากการล้างคอกปศุสัตว์ แล้ว

พักน้ำไว้ในบ่อพักให้เกิดการเจือจางและตกตะกอนของกากของเสียเพื่อสามารถปล่อยลงสู่สาธารณะได้ บ่อพักในฟาร์มมีตั้งแต่ 1-3 บ่อ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่ของฟาร์ม และ (3) การสร้างระบบบ่อหมักแก๊สชีวภาพ ที่นำเอามูลสัตว์และน้ำเสีย ลงในบ่อหมักแก๊สชีวภาพเพื่อให้เกิดกระบวนการหมักและได้แก๊สชีวภาพนำไปใช้ประโยชน์ในการหุงต้มกระจายสู่เพื่อนบ้านรอบฟาร์มโคนม ซึ่งรูปแบบการจัดการมลภาวะที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหามลภาวะได้ทั้งหมด แต่สามารถลดระดับความรุนแรงของปัญหามลภาวะลงไปได้ระดับหนึ่ง สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ คนธริธา พรหมมา (2547) ที่ได้กล่าวถึง การจัดการของเสียจากฟาร์มโคนมบริเวณลำน้ำแม่ฮอน อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีรูปแบบการจัดการ 4 รูปแบบ คือ (1) แบบที่ไม่มีการบำบัดน้ำเสีย (2) แบบมีบ่อกักเก็บน้ำเสีย (3) แบบมีบ่อบำบัดน้ำเสีย (4) แบบมีบ่อก๊าซชีวภาพ ยังมีของเสียจากบ่อกักเก็บน้ำเสียและบ่อบำบัดน้ำเสียล้นไหลลงสู่แม่น้ำแม่ฮอนโดยตรง มูลแห้งที่ตากกองไว้ยังส่งกลิ่นเหม็น ในฤดูฝนมูลโคบางส่วนยังถูกชะล้างลงน้ำด้วย จะเห็นได้ว่ารูปแบบการแก้ไขปัญหาที่มีเป็นการจัดการที่ผู้ประกอบการใช้ในการจัดการของเสียจากฟาร์มที่เป็นต้นเหตุของมลภาวะในฟาร์มโคนมในหลายพื้นที่

ระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ ตำบลเมทา ของผู้ประกอบการ เกษนนำชุมชนและชาวบ้านรอบฟาร์มโคนม มีระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดการปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมในระดับการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา การวางแผนงานการจัดการมลภาวะจากการร่วมกันโดยจัดประชุมชนปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการปัญหามลภาวะ การมีส่วนร่วมด้านการรับประโยชน์ การติดตามประเมินผลการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม สอดคล้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของปารีสชาติ วิลัยเสถียร และคณะ (2543, หน้า 143) ที่มี 5 ขั้นตอน คือ (1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชนเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมยังไม่เพียงพอ ควรมีส่วนร่วมมากขึ้น (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนโดยการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย

วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน (3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา  
 ดำเนินการช่วยเหลือจากภายนอก (4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการ  
 พัฒนาเป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ (5) การมี  
 ส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้  
 ทันทันที โดยระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมของชุมชนอยู่ระดับ  
 ปานกลางซึ่งยังไม่เพียงพอ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังแยกส่วน ไม่เกิดการ  
 สร้างส่วนร่วมในระดับชุมชนเท่าที่ควร จึงต้องมีกระบวนการจัดความสัมพันธ์การมีส่วน  
 ร่วมของกลุ่มเป้าหมายทั้ง 3 กลุ่ม โดยให้แกนนำชุมชนเป็นกลไกหลักในการประสานและ  
 เชื้อให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมให้มาก  
 ขึ้น ผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีการพูดคุยพบปะแลกเปลี่ยนตามกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นตอน  
 ต่างๆ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับ นำชัย หนูผล (2543,  
 หน้า 117) ที่กล่าวถึง การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีการร่วมมือกันในการ  
 ระบุปัญหาความต้องการ การวางแผน และตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อ  
 แก้ปัญหาที่ตนประสบอยู่และร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมให้ลุล่วงไปเพื่อประโยชน์ของ  
 ชุมชน โดยเฉพาะแกนนำชุมชน นำโดยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ส่วนปกครอง  
 ร่วมกำหนดให้มีการจัดตั้งโครงสร้างคณะทำงานเข้ามารับผิดชอบการจัดการด้าน  
 มลภาวะร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา วางแผน กำหนดแนวทางการดำเนินงานโดยเน้น  
 กระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนร่วมกัน ดังนั้นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่เพิ่ม  
 มากขึ้นจะทำให้ไปสู่แนวทางการจัดการมลภาวะที่ยั่งยืนในฟาร์มโคนมของชุมชนต่อไป

แนวทางการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมของผู้ประกอบการ  
 ตำบลแม่ทา จะต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและบริบทของพื้นที่  
 รวมถึงการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ  
 ปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมที่เกิดขึ้น โดยการดำเนินงานที่ผ่านมาผู้ประกอบการ  
 จัดการปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมของตนเองเป็นหลักซึ่งแต่ละฟาร์มจะมี  
 กระบวนการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป เป็นการดำเนินการส่วนบุคคล มี

กระบวนการมีส่วนร่วมจากส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับปานกลาง ไม่เพียงพอที่จะสามารถแก้ไขปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมให้เกิดความยั่งยืนนั้นควรต้องดำเนินการ คือ

1. การสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมร่วมกันของชุมชน โดยสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบไปด้วยแกนนำชุมชนที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ฝ่ายปกครอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านรอบฟาร์มโคนม และผู้ประกอบการ ที่ต้องร่วมกันกำหนดกฎกติกา แนวทางการแก้ไขปัญหามลภาวะในฟาร์มโคนมที่ได้รับการยอมรับและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่กำกับดูแลและรับผิดชอบการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมทั้งระบบ ส่งเสริมให้เกิดการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องในการมีส่วนร่วมในทุกระดับ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุรศักดิ์ นุ่มมีศรี (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการมลพิษจากฟาร์มสุกร โดยวิธีการมีส่วนร่วมในพื้นที่ระดับตำบล บ้านสบสาหนองพาน ตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้กล่าวถึงรูปแบบการจัดการมลพิษในฟาร์มสุกรมี 2 ส่วน คือ (1) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษในฟาร์มสุกร จากผู้นำภายในและบุคลากรภายนอก (2) การดำเนินกิจกรรมในการจัดการมลพิษในฟาร์มสุกร คือ การริเริ่มกิจกรรมระดมการสนับสนุนจากประชาชนและบริหารกิจกรรมจากกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในระดับการวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์ การวางแผนการจัดการ การร่วมดำเนินการจัดการปัญหามลภาวะในฟาร์ม การร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและการร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เมื่อเกิดการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการแล้ว จึงจะสามารถนำแนวทางการจัดการที่เหมาะสมมาจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมที่เกิดขึ้น

2. การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นการปรับปรุงพัฒนาและการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ ประกอบไปด้วย (1) การจัดการพื้นที่เลี้ยงที่

เหมาะสม ให้เป็นไปตามระเบียบมาตรฐานฟาร์มโคนมและการผลิตน้ำนมดิบของประเทศไทย พ.ศ.2542 ที่กล่าวถึงทำเลที่ตั้งของฟาร์มไว้ว่า จะต้องตั้งอยู่ห่างจากเขตที่พักอาศัยไม่น้อยกว่า 50 เมตร อยู่ห่างจากแหล่งชุมชนและแหล่งน้ำสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตร ฟาร์มไม่ก่อมลภาวะต่อเพื่อนบ้าน หรือได้รับการยินยอมจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (กรณีจัดตั้งฟาร์มใหม่) และการย้ายฟาร์มเข้าไปสู่โซนการปลูกสัตว์ของชุมชนที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการย้ายฟาร์มอย่างชัดเจนมีระยะเวลาที่แน่นอน พัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ทั่วถึงและมีแบบแปลนขออนุญาตในการสร้างฟาร์มที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการมลภาวะในฟาร์มได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) การใช้อำนาจทางการเงินให้ผู้ประกอบการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม เพื่อสร้างแรงจูงใจและลดภาระดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น (3) การสร้างความรู้ความเข้าใจ บทบาทความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน ต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มและผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้หากผู้ประกอบการ แกนนำชุมชนและชาวบ้านในตำบลแม่ทาได้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการจัดการมลภาวะและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันก็จะทำให้เกิดความเต็มใจและมีความยินดีที่จะร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชัยยุทธ หงะเจแอะ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง ทัศนคติและความยินดีที่จะจ่ายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้กล่าวสรุปภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความยินดีที่จะจ่ายในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อปัญหามลภาวะและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม ประกอบด้วยการกำหนดมาตรการในการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมที่มีความเหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้จริง

## สรุป

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้สรุปแนวทางการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมตำบลแม่ทา ตามรูปที่ 3 สามารถอธิบายได้ คือ กระบวนการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและการจัดความสัมพันธ์ของคนภายในชุมชนประกอบไปด้วย ผู้ประกอบการ แกนนำชุมชน และชาวบ้านรอบฟาร์มโคนม ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นดังกล่าว โดยการจัดความสัมพันธ์ให้มีการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง ผู้ประกอบการเป็นต้นทางของมลภาวะในฟาร์มที่เกิดขึ้น ควรมีการรวมกลุ่มระหว่างผู้ประกอบการเพื่อดูแลกันในด้านต่างๆ ร่วมกัน ภายในฟาร์มจะต้องมีกระบวนการจัดการมลภาวะภายในฟาร์มตามแนวทางที่เหมาะสมให้เต็มประสิทธิภาพ พัฒนาฟาร์มให้ได้รับมาตรฐานตามที่กรมปศุสัตว์กำหนดไว้ เพื่อไม่สร้างมลภาวะสู่ชุมชน เอื้อประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับชุมชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการจ้างแรงงาน การซื้อ จำหน่าย แลกเปลี่ยน บัณฑิตการผลิตภายในชุมชนให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในชุมชนหรืออาจจะคืนทุนสู่สังคม โดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อม ชาวบ้านรอบฟาร์มโคนมจะต้องเรียนรู้และเข้าใจอาชีพการเลี้ยงโคนมมากขึ้นในมิติต่างๆ รวมถึงกระบวนการจัดการมลภาวะในฟาร์มที่เหมาะสม เพื่อจะเป็นส่วนสนับสนุนการทำงานในการจัดการมลภาวะในฟาร์มระหว่างกัน ด้านแกนนำชุมชนบทบาทโดยตรงคือสร้างกระบวนการให้เกิดข้อตกลงร่วมในชุมชนที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน นำไปพัฒนาเป็นข้อบัญญัติของตำบลและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกติกาที่กำหนดร่วมกัน รวมทั้งการเชื่อมประสานภาคีความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกเข้ามาร่วมจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนม ทั้งนี้เน้นกระบวนการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการมลภาวะในฟาร์มโคนมตามเงื่อนไข ข้อจำกัดของแต่ละกรณีที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดการพื้นที่ด้านการจัดการงบประมาณ ด้านการจัดการให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ด้านการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารมลภาวะและสิ่งแวดล้อมชุมชนที่มีส่วนประกอบของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเป็นกลไกหลัก

ในการดำเนินการเรื่องนี้ของชุมชน จะนำไปสู่การจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมของตำบลต่อไป

### กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมชุมชน

| ผู้ประกอบการ<br>จัดการภายใน   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• สร้างกลุ่มช่วยเหลือกัน</li><li>• จัดการฟาร์มมาตรฐาน</li><li>• ดินทุนสังคม</li></ul> |

| แกนนำชุมชน<br>เชื้ออำนาจ   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• กำหนดกติกา/ข้อบัญญัติ</li><li>• ประสานภาคี ความร่วมมือ</li></ul> |

| ชาวบ้านรอบฟาร์ม<br>สนับสนุน  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• เรียนรู้การดำเนินงาน</li><li>• สนับสนุนการจัดการมลภาวะ</li></ul> |

พื้นที่ งบประมาณ ความรู้ความเข้าใจ เทคโนโลยีที่เหมาะสม  
การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วม

คณะกรรมการบริหารจัดการมลภาวะและสิ่งแวดล้อมชุมชน



การจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมตำบลแม่ทา

SPM. MODEL

(Sustainable Pollution Management of Dairy Farm model)

รูปที่ 3 กระบวนการจัดการมลภาวะอย่างยั่งยืนในฟาร์มโคนมตำบลแม่ทา

เอกสารอ้างอิง

กรมปศุสัตว์.(2556) ระเบียบมาตรฐานฟาร์มโคนมและการผลิตน้ำนมดิบของประเทศ  
ไทย พ.ศ.2542, จาก <http://www.dld.go.th/km/th> [ค้นเมื่อ 15 เมษายน  
2557]



กลุ่มส่งเสริมพัฒนาธุรกิจด้านปศุสัตว์ ประมง หัตถกรรมและผลิตภัณฑ์. (2550) *ภาวะอุตสาหกรรมการเลี้ยงโคนมในปัจจุบัน*, จาก [http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjgsO2oM\\_KAhWVC44KHZ3mC-](http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjgsO2oM_KAhWVC44KHZ3mC-) [ค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2559]

คณิธา พรหมมา. (2547) *การจัดการของเสียจากฟาร์มโคนมบริเวณลำน้ำแม่ออน อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่*, การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2556) *การเลี้ยงโคนมในประเทศไทย*, จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=12&chap=5&page=t12-5-infodetail07.html> [ค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2559]

โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (2556) *แผนพัฒนาประเทศ*, จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=24&chap=9&page=chap9.htm> [ค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2559]

ชัยยุทธ หงะจะแฉ. (2551) *ทัศนคติและความยินดีที่จะจ่ายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่*, การค้นคว้าแบบอิสระ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เทอดศักดิ์ กองพรหม. (2544) *กระบวนการปลดปล่อยตนเองจากการเป็นหนี้สินอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาบ้านห้วยทราย ตำบลแม่ทา กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่: รายงานการวิจัย*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

มนัส สุวรรณ. (2556) *ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

- นำชัย ทนุผล และสุนิลา ทนุผล. (2544) *การพัฒนาชุมชนหลักการและยุทธวิธี*,  
เชียงใหม่: สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2543) *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของ  
นักพัฒนา*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- ยุพาพร รูปงาม. (2545) *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณ ในการปฏิรูป  
ระบบราชการ*, ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต,  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาดิน. (2531) *การพัฒนาชนบทไทย*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรศักดิ์ นุ่มมีศรี. (2546) *การจัดการมลพิษจากฟาร์มสุกร โดยวิธีมีส่วนร่วมในพื้นที่  
ระดับตำบล บ้านสบสาหนองพาน ตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัด  
เชียงใหม่*, การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ  
จัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานปลัดสัตว์ เขต 5. (2554) *รายงานประชากรโคนมและปริมาณน้ำนมดิบ*,  
จาก <http://region5.dld.go.th/> [ค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2557]
- อติศร จันทรประภาเลิศ. (2549) *การจัดการสิ่งแวดล้อมในฟาร์มสุกร*, จาก  
[http://www.acfs.go.th/ib/file/acfs\\_19-005.pdf](http://www.acfs.go.th/ib/file/acfs_19-005.pdf) [ค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม  
2557]

ปัญหาพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการขายฝาก: ศึกษาเปรียบเทียบ  
ราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

The Fundamental of Legal Issues Concerning Sale with of Redemption:  
A Comparative Study of the Kingdom of Thailand and  
Lao People's Democratic Republic

วัตร์ พรหมจรรย์<sup>1</sup>

ชลอ ว่องวัฒนากิจกุล<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขายฝากตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มีความชัดเจน และเกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตั๋วบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์

ผลจากการศึกษาถึงสภาพปัญหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัญญาขายฝาก พบว่า กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008

<sup>1</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง,

อีเมลล์ vathpommach@yahoo.com

<sup>2</sup> สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

มิได้บัญญัติให้สัญญาขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายอย่างหนึ่งซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายต้องโอนไปเป็นของผู้รับซื้อฝาก ในการขายฝากทรัพย์สินกฎหมายดังกล่าวก็มิได้มีการบัญญัติแยกประเภทของการขายฝากไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งกฎหมายก็ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของผู้ขายฝาก ผู้ซื้อฝาก ผู้มีสิทธิไถ่ ผู้มีสิทธิรับไถ่ และสินไถ่ เป็นต้น ทำให้การทำสัญญาขายฝากใน สปป.ลาว ขาดความชัดเจนและเหมาะสม ส่งผลถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำทรัพย์สินที่มีอยู่ไปแสวงหาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้ประชาชนลาวไม่นิยมทำสัญญาขายฝาก ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษารเปรียบเทียบสัญญาขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย เพื่อนำข้อกฎหมายที่ดีไปสรุปเป็นข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว ให้มีความเหมาะสม และชัดเจนมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ปัญหากฎหมาย / การขายฝาก / สปป.ลาว / ทรัพย์สินที่ขายฝาก

### Abstract

The objective of this article was to study the legal issues concerning sale with of redemption under Law on Contract and Tort 2008 of Lao People's democratic Republic (Lao PDR) with comparative study of Civil and Commercial Code of Kingdom of Thailand to analyze and conclude as the recommendation to amend the certain laws, improving justification and clarity to serve the society by researching documents related to laws both Thai and foreign languages in order to find conclusive analysis on the certain matter.

From the result of study on legal issues of Law on Contract and Tort 2008 of Lao PDR in case of sale with of redemption have found that: Law on

Contract and Tort 2008 does not provide the contract of sale with of redemption is a sale contract as ownership of property transfer to the buyer, and does not provide the part of property for sale as specific. On the other hand in that Law has provided not clear about price of redemption and rights of buyer, seller and redeemer etc. Thus has effect on making sale with of redemption in Lao PDR is disqualify and not clear as well as proceeding in court. Moreover it is the important obstacles of owner finding out not fully interest from property and that made in Lao people not refer to making sale with of redemption contract. Hence, to comparative study on sale with of redemption under civil and commercial code of Thailand for the good legal measures to conclude with amend Law on Contract and Tort 2008 of Lao PDR for more qualify and clearly.

**Keywords:** The Legal Issues / Sale with Rights Redemption / Lao PDR. / Property for Redemption

### **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา**

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว<sup>3</sup> ได้ประกาศเอกราชจากการเป็นหัวเมืองขึ้นของต่างชาติในปี ค.ศ.1975 ขณะนั้นรัฐบาลได้ออกนโยบายทางเศรษฐกิจภายในประเทศก็มีลักษณะปิด กรรมสิทธิ์ทุกอย่างเป็นของรัฐ เปิดรับการลงทุนจากต่างชาติเฉพาะประเทศสังคมนิยมเท่านั้น ถึงปี ค.ศ.1986 รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่โดยเปิดประเทศ และดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจใหม่ จากเศรษฐกิจที่ผูกขาดโดยรัฐเป็นเศรษฐกิจตลาดเสรี เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตขึ้น รัฐบาลจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา (Law on Contract) ขึ้นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.1990 เพื่อแก้ไขและรองรับกับ

<sup>3</sup> สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่อไปนี้บทความนี้จะเรียกว่า “สปป.ลาว”.

การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ และในปี ค.ศ.2008 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว และได้รวมกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันนอกสัญญาเข้าด้วยกัน รวมทั้งได้เปลี่ยนชื่อกฎหมายใหม่ว่า “กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ.2008<sup>4</sup> และยังคงใช้บังคับอยู่ถึงปัจจุบัน

กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ได้บัญญัติถึงเรื่องการทำสัญญากู้ยืมเงินและการอนุญาตให้มีหลักประกันในการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้ โดยหลักประกันในการชำระหนี้ที่กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ได้บัญญัติไว้คือหลักประกันประเภทการขายฝาก กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้การชดจํา<sup>5</sup> และการค้ำประกันต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการค้ำประกันการปฏิบัติสัญญา ค.ศ.1994<sup>6</sup> พร้อมทั้งได้บัญญัติเรื่องการค้ำประกันด้วยบุคคล และการค้ำประกันด้วยหลักทรัพย์ไว้ เป็นต้น

<sup>4</sup> สภาแห่งชาติ, *กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008*, เลขที่ 01/สพช. วันที่ 8 ธันวาคม 2008.

<sup>5</sup> กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008, มาตรา 3 (ใหม่) บัญญัติว่า “การชดจํา หมายถึง การนำทรัพย์สินหรือสิ่งของสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปเก็บรักษาไว้กับเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญา” ซึ่ง “การชดจํา” นี้ มีความหมายที่กินความรวมทั้งการจํานำและการจําลงในความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยนั่นเอง, *ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยในสัญญากู้ยืมเงิน: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายลาวกับกฎหมายไทย และนานาประเทศ*, วิทยาลัยนิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต, (เขียนโดย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2555), 49.

<sup>6</sup> กฎหมายว่าด้วยการค้ำประกันการปฏิบัติสัญญา ค.ศ.1994, เลขที่ 07/94 วันที่ 14 ตุลาคม 1994, เพื่อไม่ให้เป็นที่สับสนของบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับปี ค.ศ. ของกฎหมายว่าด้วยการค้ำประกันการปฏิบัติสัญญา ค.ศ. 1994 จึงขอขยายความดังนี้ เดิมทีความในบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา ค.ศ.1990 และเพื่อให้เป็นไปตามความในบทบัญญัตินั้น ในปี ค.ศ.1994 จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการค้ำประกันการปฏิบัติสัญญา ขึ้นใช้บังคับ พร้อมทั้งได้มีการปรับปรุงในปี ค.ศ.2005 ต่อมาในปี ค.ศ.2008 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ขึ้นโดยมีการรวมกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา ค.ศ.1990 เข้าด้วย เช่นนี้จึงทำให้ปี ค.ศ. ของกฎหมายว่าด้วยการค้ำประกันการปฏิบัติสัญญา ไม่สอดคล้องต้องกันตามลำดับดังกล่าว

กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008 และกฎหมายว่าด้วยการค้าประกันการปฏิบัติสัญญา ค.ศ. 2005 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันสามารถให้ความคุ้มครองและแก้ไขสภาพปัญหาของสังคมได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคปัจจุบันทำให้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมกับสภาพปัญหาของสังคมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมกำลังมีการขยายตัว ประชาชนมีการลงทุนเพื่อดำเนินธุรกิจ เห็นได้จากการมีบริษัทและห้างร้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น จากการขยายตัวทางธุรกิจดังกล่าวทำให้นักธุรกิจหรือประชาชนที่ต้องการจะลงทุนทำธุรกิจหรือขยายธุรกิจนั้นจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อมาขยายหรือเปิดกิจการของตน ทำให้การกู้ยืมเงินนั้นต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ เช่น การจำนำ การจำนอง การขายฝาก เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหนี้มั่นใจว่าจะได้รับการชำระหนี้จากหลักประกันดังกล่าว ในเมื่อลูกหนี้มีคิติดไม่สามารถชำระหนี้หนี้ได้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องการขายฝากทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008 ยังมีความไม่ชัดเจน กล่าวคือ ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายและลักษณะประเภทของทรัพย์สินที่ขายฝากไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น ด้วยความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนภายในสังคมลาว และเป็นอุปสรรคต่อการทำสัญญาขายฝากของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากที่ต้องการกู้ยืมเงินมาลงทุนเพื่อขยายธุรกิจให้ทันต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากขึ้น ทั้งยังทำให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการพิจารณาตัดสินคดีในศาลอีกด้วย

ซึ่งในบทความนี้จะได้นำเสนอถึงความหมายของการขายฝาก ลักษณะของการขายฝาก และประเภททรัพย์สินที่ขายฝากของ สปป.ลาว โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย

## วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งประเทศไทย และ สปป.ลาว เช่น ตั๋วรถโดยสาร หนังสือ วารสาร บทความ และวิทยานิพนธ์ เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ อันสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย

## ผลการศึกษา

จากการศึกษาสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### 1. ความหมายของการขายฝาก

สัญญาขายฝากตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 มาตรา 53 วรรคแรก บัญญัติว่า “ขายฝาก คือ การตกลงของคู่สัญญาในการซื้อขายทรัพย์สิน ซึ่งผู้ขายยังมีสิทธิซื้อทรัพย์สินที่ตนขายคืนได้ภายในกำหนดเวลา 3 ปี ตามราคาที่ดินได้ขายไปแล้วนั้น”

สำหรับ สปป.ลาว นั้น สำนวนภาษาลาวก็ใช้คำว่า “ขายฝาก” เหมือนเช่นเดียวกันกับสำนวนในภาษาไทย เพียงแต่คำว่า “ขายฝาก” นี้ กฎหมายของ สปป.ลาว โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ที่มิได้มีคำจำกัดความหรือให้ความหมายของ “ขายฝาก” ไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากไม่มีการให้ความหมายไว้ในกฎหมายแล้ว ในหนังสือ รวมทั้งหนังสือคำอธิบายกฎหมาย ตลอดจนบทความต่างๆ ก็ไม่ค่อยจะมีคนที่เขียนถึงเรื่องของการขายฝากมากนัก ที่ใช้สอนกันในสถาบันการศึกษาต่างๆ ก็ถอดจากตั๋วรถโดยสารแล้วก็นำมาตีความเอง อันทำให้ข้อมูลในการศึกษาเรื่องขายฝากในสังคมของ สปป.ลาว ยังมีไม่มาก ทีเดียวก็ได้ที่กรมโฆษณาอบรมกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ได้อธิบายเกี่ยวกับสัญญาขายฝากว่า “...ในกรณีผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนำทรัพย์สินของตนไปขายในเวลาใดเวลาหนึ่ง (ไม่ใช่ขายขาด) หากตนมีเงินก็ไปซื้อคืนตามราคาที่ตกลงในเวลาทำสัญญา และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งการตกลงดังกล่าวเรียกว่า “ขายฝาก” เช่น นาง ก. นำเรือนของ



ตนไปขายฝากกับนาง ข. ราคา 1 ล้านบาท ในระยะเวลา 3 ปี นาง ก. มีสิทธิซื้อเรือนคืน ในราคา 1 ล้านบาท ซึ่งในความหมายของสัญญาซื้อขายฝากนี้แสดงให้เห็นว่า คู่สัญญาจะ ตกลงเกี่ยวกับกำหนดเวลาซื้อคืนหรือไม่ก็ได้ เพราะว่ากฎหมายได้บัญญัติไว้แล้วใน มาตรา 53 วรรคแรก คือ 3 ปี<sup>7</sup> แต่ก็มีได้มีคำอธิบายต่อไปว่า กรรมสิทธิ์ในเรือนที่ซื้อ ขายฝากนั้นจะตกได้หรือโอนไปยังผู้ซื้อฝาก ทำให้การขายฝากใน ส.ป.ด.ลาว ยังไม่มีความชัดเจนพอที่จะปฏิบัติได้อย่างราบรื่น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย มาตรา 491 บัญญัติไว้ว่า “อันว่าขายฝากนั้นคือสัญญาซื้อขาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมี ข้อตกลงกันว่า ผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้” หมายความว่า “เมื่อเป็นสัญญาซื้อขาย แล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายยอมโอนไปยังผู้ซื้อนับแต่เวลาทำสัญญาซื้อขายนั้น เป็นต้นไป” และในคำว่า “อาจ” นั้น หมายความว่า ผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนหรือไม่ ก็ได้ เป็นสิทธิของผู้ขายฝาก แต่ถ้าจะใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินนั้นแล้วก็ต้องชำระราคาหรือสินไถ่ อันเป็นการชำระหนี้แก่ผู้ซื้อฝากหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับไถ่คนอื่น เป็นการชำระหนี้ตอบแทนแก่เจ้าหนี้ ส่วนความหมายของคำว่า “ไถ่” หรือ “ซื้อคืน” มีความหมายเดียวกันหรือ อาจใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า “ซื้อกลับมา” เป็นต้น ถ้าผู้ขายต้องการซื้อคืน และผู้ซื้อ ย่อมต้องขายคืนให้ ดังนั้นก็ถือว่าเป็นข้อตกลงให้ไถ่คืนได้ และข้อตกลงไถ่นั้นต้องมีขึ้น ในขณะที่ทำสัญญาซื้อขายจึงจะเป็นสัญญาขายฝาก ไม่ใช่ทำขึ้นก่อนหรือหลังเมื่อทำ สัญญาซื้อขายแล้ว ซึ่งจะกลายเป็นข้อตกลงอื่นต่างหากไม่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขายฝาก นั้น<sup>8</sup>

<sup>7</sup> กรมโฆษณาอบรมกฎหมาย, *เอกสารการสอนบางแขนงกฎหมายและงานยุติธรรม*, (นครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงยุติธรรม, 2010), 83.

<sup>8</sup> ไพจิตร บุญพันธุ์, หน่วยที่ 4 ขายฝาก, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมาย พาณิชย 1 หน่วยที่ 1-7*, พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), 101-103.

ผู้เขียนเห็นว่า ตามกฎหมายของประเทศไทยการขายฝากเป็นการซื้อขายลักษณะหนึ่ง แต่เป็นการซื้อขายที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากการซื้อขาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ขายนั้นย่อมจะต้องโอนไปให้แก่ผู้ซื้อฝาก ตั้งแต่เวลาทำสัญญาซื้อขายกัน ส่วนการไถ่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก เพราะการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก็คือการซื้อคืน

จากความหมายในเรื่องขายฝากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 491 ของประเทศไทย ได้บัญญัติคำจำกัดความของคำว่า “ขายฝาก” ไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับมีนักวิชาการและผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายหลายท่านได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า “ขายฝาก” ไว้อย่างมากมาย ทำให้ไม่เกิดความสับสนทางด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมาย ถือได้ว่าการขายฝากในประเทศไทยมีความกระจ่างชัดมากพอสมควร

ในขณะที่ กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008 ของ สปป.ลาว มิได้บัญญัติความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “ขายฝาก” ทั้งนี้กฎหมายของ สปป.ลาว ก็มีได้เขียนถึงความหมายของการขายฝากไว้มากนัก ตลอดทั้งคำพิพากษาศาลประชาชนสูงสุดของ สปป.ลาว ก็มีได้มีการวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้เหมือนกับประเทศไทย ที่มีผู้เขียนอธิบายและมีคำพิพากษาของศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นตัวอย่างไว้อย่างชัดเจน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวส่งผลทำให้แนวความคิดในสังคมนาว่าไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนทั่วไปเข้าใจความหมายของคำว่า “ขายฝาก” ไปคนละทิศทางไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

## 2. ลักษณะของการขายฝาก

### 1) เป็นสัญญาซื้อขาย

กฎหมายว่าข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008 มาตรา 53 บัญญัติว่า “สัญญาขายฝาก คือ การตกลงของคู่สัญญา เพื่อซื้อขายทรัพย์สิน ซึ่งผู้ขายยังมีสิทธิที่จะซื้อทรัพย์สินที่ขายนั้นคืนได้ภายในกำหนด 3 ปี ตามราคาที่ดินขายไปแล้วนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การขายฝากเป็นการนำทรัพย์สินที่ตนมีอยู่แต่ไม่อยากจะขายขาดไปทำสัญญาขายฝาก เพราะการขายฝากผู้ขายฝากยังมีสิทธิที่จะซื้อคืนทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นได้ ซึ่งการขายฝากตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 นั้น กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินที่ขายฝากหรือบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากโอนไปยังผู้ซื้อฝากอย่างเช่น การซื้อขายเสร็จเด็ดขาดไม่ ทำให้ในบางครั้งก็มีการมอบทรัพย์สิน (สังหาริมทรัพย์) ที่ขายฝากให้แก่ผู้ซื้อฝากเป็นผู้ครอบครอง ใช้ประโยชน์ และในบางครั้งก็ได้มีการมอบทรัพย์สิน (อสังหาริมทรัพย์) ที่ขายฝากให้แก่ผู้ซื้อฝาก เพียงแต่ผู้ขายฝากนำเอาเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ขายฝาก เช่น โฉนดที่ดิน เป็นต้น ไว้ในความครอบครองของผู้ซื้อฝากเท่านั้น ทำให้ไม่แน่ชัดว่าในการขายฝากทรัพย์สินกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากโอนไปยังผู้ซื้อฝากหรือไม่ อนึ่ง เรื่องการขายฝากในสปป.ลาว นั้นยังไม่มีแนวคำพิพากษาของศาลประชาชนสูงสุด วินิจฉัยถึงเรื่องนี้ สรุปได้ว่า การขายฝากไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ที่มีค่าล้นสามารถนำมาขายฝากแก่กันได้ทั้งนั้น และการขายฝากนั้นจะเป็นการขายขาดตามสัญญาซื้อขายหรือไม่ กฎหมายดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้มีการนำบทบัญญัติในเรื่องการซื้อขายมาอนุโลมบังคับใช้ดังเช่นการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย

ในส่วนของประเทศไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 491 ได้บัญญัติถึงเรื่องการขายฝากไว้ว่า “อันว่าขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้” หมายถึง การที่ผู้ขายฝากนำทรัพย์สินที่ตนมีไปขายฝากไว้แก่ผู้ซื้อฝาก โดยมีการส่งมอบการครอบครอง และโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อฝากเพื่อทำประโยชน์จากทรัพย์สินที่ซื้อฝากนั้น อีกประการหนึ่งการขายฝากก็เป็นการทำให้ผู้ซื้อมั่นใจว่าตนจะไม่เสียประโยชน์จากการลงทุนของตนเอง และเมื่อผู้ขายฝากไม่ไถ่ถอนเอาทรัพย์สินดังกล่าว

ภายในสัญญาหรือกฎหมายกำหนด ผู้ซื้อก็ยังจะได้ทรัพย์สินที่ซื้อมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตน พร้อมทั้งมีสิทธิจะจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่ซื้อฝากอย่างไรก็ได้<sup>9</sup>

แต่กรณีที่กฎหมายลาวมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าขายฝากต้องขายขาดหรือไม่นั้น ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่าขายฝากนั้นเป็นสัญญาซื้อขายอย่างหนึ่งหรือขายฝากเป็นการค้าประกันการชำระหนี้<sup>10</sup> ซึ่งทำให้แนวความคิดความเข้าใจของคนทั่วไปในสังคมมีความสับสน ต่างคนต่างปฏิบัติไปตามแนวความคิดของตนเอง จึงทำให้เกิดปัญหาต่อสังคม คือ หากแนวความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้พิพากษาที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือพิจารณาคดีนั้นมีความเข้าใจไปคนละแนวทางกันแล้ว แน่ในอนาคตอาจส่งผลโดยตรงต่อผลการพิจารณาคดีตัดสินคดี เมื่อคำตัดสินไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันแล้ว ความยุติธรรมก็จะไม่เกิดแก่สังคมได้ จึงเห็นสมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญาของ สปป.ลาว ให้ชัดเจน เพื่อให้คนทั่วไปในสังคมลาว ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย มีความเข้าใจไปในทางเดียวกัน อันจะส่งผลทำให้คำพิพากษาของศาลเป็นมาตรฐานเดียวกันได้ จึงจะทำให้สังคมได้รับความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

## 2) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกให้แก่ผู้ซื้อฝาก

เรื่องนี้ กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว มาตรา 39 บัญญัติว่า “สัญญาซื้อขาย คือการตกลงของคู่สัญญา ซึ่งผู้ขายมีพันธมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อ และผู้ซื้อต้องรับเอาทรัพย์สิน พร้อมทั้งจ่ายเงินตามราคาที่ได้ตกลงกัน” หมายความว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายนั้นย่อมโอนไป

<sup>9</sup> ไพจิตร ปุณณพัตน์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยขายฝาก กฎหมายเปรียบเทียบ: อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: นิตยธรรม, 2548), 13-17.

<sup>10</sup> คำว่า “การค้าประกันการชำระหนี้” เป็นคำศัพท์ในภาษาลาวที่มีความหมายเป็นการจำนอง นั่นเอง

ยังผู้ซื้อ ส่วนเรื่องขายฝากนั้น เมื่อได้ทำสัญญาขายฝากแล้ว ผู้ขายฝากเพียงแต่นำเอาเอกสารเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากไปไว้ในความครอบครองของผู้ซื้อฝาก หรืออนุญาตให้ผู้ซื้อฝากใช้ทรัพย์สินหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายฝากกันนั้น ส่วนเรื่องการซื้อขายทั่วไปนั้นกฎหมายก็บัญญัติเพียงว่า แต่ถ้าเป็นการซื้อขายทั่วไปต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขาย พร้อมทั้งโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อทุกครั้งที่มีการซื้อขาย ส่วนสัญญาขายฝากตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 มาตรา 53 กำหนดว่าเป็นการ “...ตกลงของคู่สัญญา...” ก็ตาม ซึ่งกฎหมายก็ได้บัญญัติต่อไปว่าการซื้อขายฝากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นต้องโอนไปยังผู้ซื้อฝากด้วย จึงทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากมิได้โอนไปยังผู้ซื้อฝากแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีคำพิพากษาของศาลประชาชนสูงสุดที่วินิจฉัยว่าการขายฝากเป็นการซื้อขายที่กรรมสิทธิ์ต้องโอนไปยังผู้ซื้อฝากด้วย และกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว มิได้บัญญัติให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะว่า การขายฝากก็เป็นสัญญาซื้อขายอย่างหนึ่งซึ่งต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากไปยังผู้ซื้อฝาก จึงเกิดความสับสนและไม่ชัดเจนในการทำสัญญาขายฝากเป็นอย่างยิ่ง

ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย มาตรา 491 บัญญัติว่า “อันว่าขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้” จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยขายฝากของประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน คือ เมื่อเป็นสัญญาขายฝากแล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีการขายฝากจะโอนไปเป็นของผู้ซื้อฝากนับแต่เวลาทำสัญญาขายฝากกัน ถึงแม้จะยังไม่ได้มีการส่งมอบทรัพย์สินที่ขายฝากก็

ตาม กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวก็จะตกเป็นของผู้ซื้อฝากตลอดไป จนกว่าผู้ขายฝาก หรือผู้มีสิทธิไถ่ได้ใช้สิทธิไถ่ กรรมสิทธิ์จึงจะโอนกลับคืนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิไถ่ ต่อไป<sup>11</sup>

เมื่อสัญญาขายฝากเป็นสัญญาซึ่งจะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ให้แก่ผู้ซื้อฝาก ตามมาตรา 1336 ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำคัญในเรื่องหลักแห่งความเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้ สอยและจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมี สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” เป็นการวาง หลักว่า ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ย่อมเป็นที่ยืนยันว่าผู้ขายฝากต้องเป็นเจ้ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่นำมาขายฝาก จึงจะ มีอำนาจนำทรัพย์สินมาโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสัญญาขายฝากได้ และหาก สัญญาขายฝากซึ่งผู้ขายฝากไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากแล้ว ผู้ซื้อ ฝากจะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อ เพราะเมื่อผู้ขายฝากไม่มีกรรมสิทธิ์แล้ว การ โอนกรรมสิทธิ์ย่อมมีขึ้นไม่ได้<sup>12</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า หากเปรียบเทียบระหว่างมาตรา 53 แห่งกฎหมายว่าด้วย ข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว และมาตรา 491 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า เนื้อหาที่บัญญัติใน กฎหมายของประเทศไทยนั้นมีความขัดแย้งมากกว่า และเข้าใจได้ว่าขายฝากก็เป็น สัญญาซื้อขายที่ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อฝาก จึงนับได้ว่าเป็นข้อดีของ กฎหมายไทย แต่สำหรับเนื้อหาที่บัญญัติในกฎหมายลาวนั้นหามีความขัดแย้งเหมือน ดังที่บัญญัติในกฎหมายไทยไม่ ถึงแม้จะมีนักกฎหมาย นักวิชาการหลายท่านได้อธิบาย

<sup>11</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ, รายงานการวิจัย: การแก้ไขความไม่เป็นธรรมในกฎหมายขาย ฝาก, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2530), 129-137.

<sup>12</sup> ไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยขายฝาก กฎหมายเปรียบเทียบ: อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น, 25-31.

ความหมายไว้บ้างก็ตามก็ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อเป็นที่อ้างอิงในการพิจารณาคดีได้ จึงถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมายลาวที่สมควรต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น

3) มีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่คืนได้

ในเรื่องนี้ กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008 มาตรา 53 วรรคแรก ในประเด็นเรื่องการขายฝากได้มีการบัญญัติไว้ว่า “สัญญาขายฝาก คือ การตกลงของคู่สัญญา เพื่อซื้อขายทรัพย์สินของ ซึ่งผู้ขายยังมีสิทธิที่จะซื้อทรัพย์สินของที่ขายนั้นคืนได้ภายในกำหนด 3 ปี ตามราคาที่ดินขายไปแล้วนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายของ สปป.ลาว ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ขายหรือบุคคลผู้มีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในเวลาที่คู่สัญญาตกลงหรือตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เหมือนกับกฎหมายของประเทศไทย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย ลักษณะของสัญญาขายฝากมาตรา 491 ต้องประกอบด้วยข้อตกลงเรื่องสิทธิไถ่คืนรวมอยู่ในสัญญาซื้อขายนั้นด้วย จึงจะเป็นสัญญาขายฝาก ถ้ามิได้มีการตกลงไว้เช่นนั้นก็เป็นเพียงสัญญาซื้อขายธรรมดาเท่านั้น และที่สำคัญก็คือข้อตกลงดังกล่าวนี้จะต้องมีขึ้นในขณะที่ทำสัญญาซื้อขายกันด้วย<sup>13</sup> ถ้าทำขึ้นก่อนหรือหลังทำสัญญาซื้อขายก็ย่อมจะกลายเป็นข้อตกลงต่างหากไม่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขายนั้น และสัญญานั้นก็หาใช้สัญญาขายฝากตามลักษณะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 491 แต่อย่างใดไม่ และยังมีนักกฎหมายหลายท่านอธิบายถึงสัญญาขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายผนวกกับข้อตกลงพิเศษข้อตกลงที่ว่านี้คือ “ข้อตกลงกันว่า ผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้” ข้อที่น่าสังเกตคือคำว่า “อาจ” และคำว่า “ไถ่” คำว่า “อาจ” แสดงอยู่ในตัวว่าจะมีการไถ่กันจริงๆ หรือไม่ ไม่สำคัญ แต่ขอให้มีการข้อตกลงเช่นนั้นและขอให้มันเป็นสิทธิของผู้ขายที่จะขอไถ่ทรัพย์สินที่ขาย

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2545), 265.

ฝากกลับคืนมาภายหลัง ซึ่งในที่สุดอาจไม่มีการไถ่เลยก็ได้ เช่น เป็นเพราะไม่มีเงินไปไถ่หรือปล่อยให้ล่วงเลยกำหนดเวลาไถ่ เป็นต้น<sup>14</sup>

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเนื้อหาที่บัญญัติในกฎหมายของประเทศไทย และ สปป.ลาว มีความหมายเหมือนกัน คือ ให้สิทธิแก่ผู้ขายฝากว่าจะไถ่หรือไม่ไถ่ทรัพย์สินคืนก็ได้ ถึงแม้ในตัวบทบัญญัติจะใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมือนกันก็ตาม แต่กฎหมายของทั้งสองประเทศก็บัญญัติให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินคืนได้ตามสัญญาหรือตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังคงมีความแตกต่างในเรื่องระยะเวลาของการไถ่ทรัพย์สินแต่ละประเภทที่นำมาขายฝาก

### 3. ประเภททรัพย์สินที่ขายฝาก

#### 1) อสังหาริมทรัพย์

กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว มิได้มีการบัญญัติไว้ว่ามีทรัพย์สินประเภทใดบ้างที่สามารถนำมาขายฝากแก่กันได้ ซึ่งจากบทบัญญัติมาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า “สัญญาขายฝาก คือการตกลงของคู่สัญญาเพื่อซื้อขายทรัพย์สิน...” ซึ่งทรัพย์สินในที่นี้หมายความถึง ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดิน ทรัพย์สินที่ติดกับที่ดิน เช่น โรงเรือน ตึกอาคาร โรงจักรโรงงาน ต้นไม้เหล่านี้ เป็นต้น<sup>15</sup> แต่ถึงอย่างใดก็ตามกฎหมายว่าด้วยการค้าประกันการปฏิบัติสัญญา ค.ศ.2005 มาตรา 20 บัญญัติไว้ว่า “...อสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิใช้อสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ เช่น ที่ดิน เรือ โรงจักรโรงงาน โดยการนำเอาใบกรรมสิทธิ์ หรือเอกสารสิทธิใช้ทรัพย์สินดังกล่าวไปวางไว้ในการครอบครองของเจ้าหนี้ หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมาย

<sup>14</sup> ไผทิต เอกจริยกร, คำอธิบาย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2554), 252-253.

<sup>15</sup> โครงการพัฒนากฎหมายและยุติธรรม, พจนานุกรมคำศัพท์ที่คัดมาจากกฎหมายในขอบเขตแพ่งและการค้า, (นครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงยุติธรรม, 2007), 58.



สำหรับการค้าประกันด้วยสิทธิใช้ข้อสงหริมทรัพย์สินนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของทรัพย์สินด้วย”<sup>16</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ.2003 มาตรา 17<sup>17</sup> ได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าที่ดินเป็นสมบัติของชาติ อันหมายถึงเป็นของพลเมืองลาวทุกคน โดยรัฐเป็นผู้คุ้มครอง<sup>18</sup> และกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ.1990 มาตรา 1 บัญญัติว่า “กรรมสิทธิ์ คือสิทธิอันครบถ้วน และเด็ดขาดของรัฐ รวมหมู่ เอกเทศ เอกชน และส่วนตัว ในการครอบครอง ใช้ ด้รับดอกผล และชี้ขาดเกี่ยวทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด” ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 แดนแห่งกรรมสิทธิ์ และคำว่า “สิทธิใช้ที่ดิน” หมายถึง สิทธิของบุคคลหรือองค์กร (นิติบุคคล) ที่ได้รับสิทธิใช้ที่ดินอย่างถาวร โดยมีใบตราดิน อันมีความหมายเดียวกับภาษาไทยคือ “โฉนดที่ดิน” ซึ่งเป็นเอกสารที่เป็นหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิใช้ที่ดินอย่างถาวร ซึ่งได้มาจากการมอบ แลกเปลี่ยน ซื้อขาย และการสืบทอดมรดก สิทธิใช้ที่ดินประกอบด้วยสิทธิปกปักรักษา สิทธิใช้ที่ดิน สิทธิด้รับดอกผล สิทธิโอน สิทธิใช้ที่ดิน และสิทธิสืบทอด สิทธิใช้ที่ดินที่บุคคลหรือองค์กรที่ ได้รับสิทธิใช้ที่ดินดังกล่าว มีสิทธินำที่ดินออกให้บุคคลอื่นเช่า นำไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ร่วมทุน หรือเอาไปเป็นหุ้น แลกเปลี่ยนหรือขายสิทธินั้นก็ด้ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ.

<sup>16</sup> กรมโฆษณาอบรมกฎหมาย, *กฎหมายในขอบเขตยุติธรรม*, (นครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงยุติธรรม, 2014), 392.

<sup>17</sup> สภาแห่งชาติ, *รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ.2003*, เลขที่ 32/สปป., ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2003, มาตรา 17 บัญญัติว่า “รัฐปกป้องสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (สิทธิครอบครอง สิทธิ นำใช้ สิทธิด้รับหมากผล สิทธิชี้ขาด) และสิทธิสืบทอดทรัพย์สินสมบัติของการจัดตั้ง และบุคคล สำหรับที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของคนในชาติ รัฐรับประกันสิทธิ นำใช้ สิทธิโอน และสิทธิสืบทอดตามกฎหมาย

<sup>18</sup> ลำพันธ์ ชัยนุราช, *สิทธิของทายาทโดยธรรมที่เป็นคนต่างด้าว ในการสืบทอดมรดก ที่ดินภายใต้กฎหมายสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2557), 30-31.

2003 มาตรา 53 บัญญัติว่า “บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสิทธิใช้ที่ดิน มีสิทธิต่างๆ ในที่ดินของตน ดังนี้

1. สิทธิปกป้องที่ดินของตน หมายถึง สิทธิปกป้องที่ดินที่รัฐมอบให้บุคคลหรือนิติบุคคลรักษาไว้ เพื่อใช้ในกิจการที่แน่นอนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การปกป้องที่ดินทำการเกษตรของตนจากการบุกรุกของนายทุนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้สัมปทาน

2. สิทธิใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แต่ละประเภทให้ถูกต้อง หมายถึง การใช้ที่ดินในกิจการที่รัฐกำหนดให้ เพื่อตอบสนองความต้องการของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น ที่ดินที่ใช้ในการสร้างโรงงาน ที่ดินสัมปทาน ที่ดินป่าสงวน เป็นต้น

3. สิทธิได้รับดอกผลจากที่ดินของตน หมายถึง รายได้จากที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ได้รับ เช่น ได้จากการให้เช่า จากการนำไปเป็นหุ้น เป็นต้น

4. สิทธิในการโอนสิทธิ์ หมายถึง การโอนสิทธิการใช้ให้คนอื่นด้วยการขาย การมอบหรือแลกเปลี่ยน”

อนึ่ง กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ก็มิได้บัญญัติว่า ทรัพย์ที่ติดกับที่ดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมานั้นหากทำสัญญาขายฝากหรือมีการโอนกรรมสิทธิ์ของที่ดินแล้วทรัพย์ที่ติดกับที่ดินจะติดไปด้วยหรือไม่ เพราะที่ดินที่สามารถนำไปขายฝากได้ต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น และไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ผู้ที่ยายฝากต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น

สำหรับประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกันที่ดินหรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวนี้ อสังหาริมทรัพย์มีอยู่ 4 ชนิด คือ (1) ที่ดิน (2) ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน (3) ทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และ (4) ทรัพย์สิทธิที่ดิน

กรรมดาและที่ดินที่มีโฉนด โฉนดที่ดินเป็นเอกสารสิทธิซึ่งแสดงให้เห็นถึงกรรมสิทธิ์ว่าใครเป็นเจ้าของที่ดิน จึงเพียงพอที่จะนำโฉนดไปตราหรือผูกพันโดยการจดทะเบียนเพื่อนำไปขายฝากได้<sup>19</sup> ส่วนในกรณีที่ดินไม่มีโฉนดที่เรียกกันว่า “ที่ดินมือเปล่า” จะต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับการรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้วให้โอนกันได้” ดังนั้นจากผลของมาตรานี้ทำให้เอกสาร น.ส.3 (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) ซึ่งเป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครองจึงสามารถขายฝากได้เหมือนกัน เพราะผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถือว่าเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นเช่นเดียวกัน<sup>20</sup> ส่วนที่ดินที่มีเอกสาร ส.ค. 1 (หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน) นั้น มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 วางหลักไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” คือ กรรมสิทธิ์และให้รวมถึงสิทธิครอบครองด้วย และในมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 บัญญัติว่า “การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไปแสดงเพื่อขอจดทะเบียน” ดังนั้น เอกสาร ส.ค. 1, เอกสาร น.ส. 3 จึงเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทสิทธิครอบครองตามความหมายของมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และผู้มีชื่อในเอกสาร ส.ค. 1 หรือเอกสาร น.ส. 3 จึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง” ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497<sup>21</sup> เช่นนี้เอกสาร ส.ค. 1 จึงนำมาขายฝากได้ด้วย<sup>22</sup>

<sup>19</sup> สาครินทร์ ยู่ระพุกกะ, *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย คำประกัน จำนอง จำนำ*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), 65.

<sup>20</sup> ประเสริฐ ดัณศิริ, สุรพล วิเศษโกสิน และชูชาติ ศิรินิล, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยคำประกัน จำนอง จำนำ สิทธิยึดหน่วง และบุริมสิทธิ*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), 104.

<sup>21</sup> สมจิตร ทองประดับ, *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2542), 36.

<sup>22</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15, ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยฯ, 2555), 13-83.

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว จะมีได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงว่าผู้ขายฝากอสังหาริมทรัพย์ ต้องเป็นเจ้าของสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ.1990 และกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ค.ศ.2003 ดังกล่าวแล้วจะพบว่า เฉพาะแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้นมีสิทธิขายฝากอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ได้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการขายฝากของประเทศไทยว่ามีแต่เฉพาะผู้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เท่านั้นมีสิทธิขายฝาก และในกรณีทรัพย์สินที่มีเจ้าของรวมอยู่ด้วยก็จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของรวมคนอื่นๆ ก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 1361 วรรคสอง ดังนั้นการจะนำทรัพย์สินที่มีเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปขายฝากก็จะต้องทำภายในขอบเขตความยินยอมของเจ้าของรวมเท่านั้น ถ้าผู้ขายฝากหากทำสัญญาขายฝากเกินส่วนกว่าที่เจ้าของรวมยินยอมแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำเกินขอบเขตของความยินยอม การขายฝากย่อมไม่สมบูรณ์<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามประเด็นที่สำคัญ และเป็นปัญหา คือการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิ่งปลูกสร้างบนอสังหาริมทรัพย์ที่ขายฝาก เช่น บ้าน โรงงาน หอพัก เป็นต้น เมื่อขายฝากเฉพาะที่ดินจะทำให้สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นตกติดไปด้วยหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว มิได้มีมาตราใดบัญญัติครอบคลุมถึงประเด็นดังกล่าว จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ผู้รับซื้อฝากได้ไปทั้งที่ดินที่ขายฝากและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้นด้วยในราคาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ขายฝาก เรื่องนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้มีการบัญญัติให้การขายฝากทรัพย์สินใดก็ต้องระบุให้ชัดเจน ดังนั้นในการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยต้องระบุให้ชัดเจนถึงทรัพย์สินที่ขายฝากด้วย แต่ทั้งนี้ต้องดูเจตนาของคู่สัญญาประกอบด้วย

<sup>23</sup> จุฑามาศ นิตารัตน์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยข้อขายฝากเปลี่ยน ให้, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 213-214.

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแนวคำพิพากษาและหลักกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ นั้นมีความชัดเจน ในขณะที่กฎหมายของ สปป.ลาว หาได้มีการบัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ทั้งศาลประชาชนสูงสุดก็มิได้มีคำพิพากษาไว้เป็นแนวทางที่เป็นบรรทัดฐานด้วย ส่งผลให้การปรับใช้ข้อกฎหมายมีความสับสนและทำให้ผู้ขายฝากไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

## 2) สังหาริมทรัพย์

คำว่า “สังหาริมทรัพย์” ตามความหมายโดยทั่วไปที่ประชาชนลาวเข้าใจ หมายถึง ทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายไปได้ เช่น ยานพาหนะ วัตถุสิ่งของต่างๆ นอกจากนี้ สังหาริมทรัพย์ยังรวมถึงสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นด้วย

ตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 มิได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงว่าผู้ขายฝากสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ค.ศ.1990 ดังกล่าวแล้ว จะพบว่า เฉพาะแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้นที่มีสิทธิขายฝากสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการขายฝากของประเทศไทยว่ามีแต่เฉพาะผู้มีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เท่านั้นที่มีสิทธิขายฝาก และในกรณีทรัพย์สินที่มีเจ้าของรวมอยู่ด้วยก็จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของรวมคนอื่นๆ ก่อน ตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 1361 วรรคสอง ดังนั้นการจะนำทรัพย์สินที่มีเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปขายฝากก็ต้องทำภายในขอบเขตความยินยอมของเจ้าของรวมเท่านั้น ถ้าผู้ขายฝากหากทำสัญญาขายฝากเกินส่วนกว่าที่เจ้าของรวมยินยอมแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำเกินขอบเขตของความยินยอม การขายฝากย่อมไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตามประเด็นที่เป็นปัญหา คือ การขายฝากสังหาริมทรัพย์พิเศษ เช่น เรือที่มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป รวมทั้งแพและสัตว์พาหนะด้วย เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ ลา และล่อ เป็นต้น ในการขายฝากต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว มิได้มีการ

บัญญัติไว้ว่า ให้การขายฝากทรัพย์สินประเภทสัตว์หรือเรือนแพดังกล่าวนี้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย คำว่า “สังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ทรัพย์สินอื่นนอกจากอสังหาริมทรัพย์ และหมายความรวมถึงสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นด้วย

ตามมาตรา 140 สังหาริมทรัพย์ คือ สิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อไปนี้<sup>24</sup>

1. คำว่า “ทรัพย์สินอื่นนอกจากอสังหาริมทรัพย์” หมายถึง ทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่มีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่างก็ได้ ที่ไม่ได้เป็นอสังหาริมทรัพย์ย่อมเป็นสังหาริมทรัพย์ทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า หากเรารู้ว่าอะไรบางอย่างเป็นสังหาริมทรัพย์ เราต้องรู้เสียก่อนว่าอะไรคืออสังหาริมทรัพย์ แล้วทรัพย์สินอื่น (รวมทั้งทรัพย์สินด้วย) นอกจากที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นสังหาริมทรัพย์ทั้งสิ้น

2. คำว่า “สิทธิอันเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์” นั้น มาตรา 140 ใช้คำว่า “สิทธิ” อันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น ในขณะที่มาตรา 139 ใช้คำว่า “ทรัพย์สินสิทธิ” อันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น เนื่องจากสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นมักจะเป็นทรัพย์สินสิทธิ แต่สิทธิที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์มีได้ทั้งทรัพย์สินสิทธิและบุคคลสิทธิ เช่น กรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ ลิขสิทธิ์ สิทธิจำนำ สิทธิครอบครองในสังหาริมทรัพย์ อนุกรมสิทธิพิเศษที่จดทะเบียนไว้ ย่อมเป็นทรัพย์สินสิทธิ แต่สิทธิในหุ้นส่วนย่อมเป็นบุคคลสิทธิ สิทธิดังกล่าวมาต่างก็เป็นสิทธิอันเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ด้วยกัน สิทธิเหล่านี้ก็เป็นสังหาริมทรัพย์ที่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า สังหาริมทรัพย์บางประเภทที่กฎหมายบังคับให้ การซื้อขายสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน

<sup>24</sup> ศรีราชา เจริญพานิช, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), 32-34.

เจ้าหน้าที่เช่นเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 456 วรรคแรก ซึ่งได้แก่ เรือที่มีระวางตั้งแต่ 5 ตันขึ้นไป แพ<sup>25</sup> และสัตว์พาหนะ (ที่ได้ตัดตัวรูปพรรณสัตว์แล้ว ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ เป็นต้น) แต่ถึงแม้จะมีกรรมวิธีในการทำสัญญาซื้อขายเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็มิได้ทำให้สังหาริมทรัพย์เหล่านั้นกลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ไปด้วย

จากการศึกษา เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 และกฎหมายว่าด้วยการค้าประกันการปฏิบัติสัญญา ค.ศ.2005 ของ สปป.ลาว กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับประเภทของทรัพย์สินที่สามารถนำไปขายฝากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายของประเทศไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินที่สามารถนำมาขายฝากได้ไว้อย่างชัดเจน เช่น การขายฝากทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์นั้นไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน และการซื้อขายทรัพย์สินบางประเภทที่กฎหมายบังคับให้มีการจดทะเบียนด้วยหรือที่เรียกว่าสังหาริมทรัพย์พิเศษ ในขณะที่กฎหมายของ สปป.ลาว มิได้มีการบัญญัติแยกประเภททรัพย์สินที่นำมาขายฝากนั้นต้องได้จดทะเบียน

## สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปและเสนอแนะได้ดังนี้

### 1. สรุป

กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน สามารถให้การคุ้มครองและแก้ไขสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ในระดับหนึ่ง แต่การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีการพัฒนานั้น ทำให้เกิดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบผู้ขายฝาก เพราะผู้ซื้อฝากเป็นผู้มีสิทธิต่อเรื่องการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น เพราะฉะนั้นราคาที่ขายฝากกันโดยทั่วไปส่วนมาก

<sup>25</sup> แพ หมายถึง แพที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยตามลำน้ำต่างๆ โดยไม่รวมถึงแพที่ทำมาจากท่อนซุงหรือไม่ใช่ใช้ในการท่องเที่ยว

จะมีราคาต่ำกว่าราคาของทรัพย์สินที่ซื้อขายในท้องตลาด และราคาซื้อคืนหรือราคาไถ่ถอนกลับกำหนดไว้ต่ำกว่าราคาหนึ่งที่สูงกว่าราคาซื้อขายฝาก ถึงแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 มาตรา 53 วรรคแรกช่วงท้ายจะได้กำหนดว่า "...ตามราคาที่ได้ขายไปแล้วนั้น" ก็ตาม แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดโทษหรือให้ผลของการฝ่าฝืนมาตรา 53 ไว้ ด้วยเหตุนี้ผู้ซื้อฝากจึงใช้ช่องว่างของกฎหมายรับซื้อฝากในราคาต่ำกว่าราคาของทรัพย์สินที่ซื้อขายในท้องตลาด และกำหนดราคาไถ่ถอนกลับที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายฝากนั้น ซึ่งถ้าผู้ขายฝากไม่ซื้อทรัพย์สินคืนภายในเวลาที่กำหนดตามสัญญาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้ซื้อฝากก็จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินนั้นโดยเด็ดขาด โดยผู้ซื้อฝากไม่มีทางที่จะเสียเปรียบและสูญเสียเงินของตนไปโดยไม่มีทางเรียกกลับคืนดังสัญญาประกันอย่างอื่นแต่อย่างใด เมื่อมีข้อพิพาทเหล่านี้ขึ้นสู่ศาลกลับไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากการบัญญัติข้อกฎหมายไม่ชัดเจน อันส่งผลกระทบต่อคำพิพากษาทำให้สังคมไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งปัญหาเรื่องขายฝากยังมีความเข้าใจไปในทางที่ผิด คิดว่าเป็นการค้าประกันการกู้ยืมเงิน และการขายฝากที่ทำการก็ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อฝาก ส่งผลให้การขายฝากไม่เป็นที่นิยมใน สปป.ลาว

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว มิได้มีกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น ความหมายและลักษณะ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก ประเภททรัพย์สินที่ขายฝาก ในกรณีมีข้อตกลงห้ามไม่ให้ผู้ซื้อจำหน่ายทรัพย์สินที่ขายฝาก และหากผู้ซื้อทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นหากจำหน่ายจ่ายโอนไปอันไม่สามารถนำกลับคืนมาได้หรือถูกทำลายหรือทำให้สูญเสียอันเกิดจากความผิดของผู้ซื้อฝากนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ขายฝากหรือไม่นั้นก็ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย ได้มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนาน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายต่อหลายครั้ง จนทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและมีความสมบูรณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการการขายฝาก ได้บัญญัติไว้



อย่างชัดเจนครบถ้วน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขายฝากมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาขายฝากมาก ในบทความนี้จึงได้ศึกษาเฉพาะความหมาย ลักษณะ ประเภทของทรัพย์สินที่ขายฝากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทย และกฎหมายลาวแล้ว ทำให้ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการขายฝากของประเทศไทย นำไปเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ.2008 ของ สปป.ลาว ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของ สปป.ลาว และกฎหมายของประเทศไทย สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

เห็นสมควรให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม ให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากโอนไปยังผู้ซื้อฝากด้วย จนกว่าผู้ขายฝากจะได้ใช้สิทธิซื้อคืนซึ่งทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นภายในระยะเวลาที่ตกลงกันในสัญญาหรือที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะทำการกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากกลับคืนมาเป็นของผู้ขายฝากดั้งเดิม เพื่อลดความสับสนระหว่างการขายฝาก กับการจำนอง และการจำนำที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองหรือจำนำมิได้โอนไปยังผู้รับจำนองหรือจำนำเลย อันจะทำให้การขายฝากของ สปป.ลาว มีความชัดเจน แน่นนอน เป็นผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้พิพากษาที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในการตัดสินคดีให้มีความสะดวกและตีความหมายเรื่องขายฝากไปในทิศทางเดียวกัน อันจะทำให้การตัดสินคดีของศาลเป็นไปทิศทางมาตรฐานเดียวกัน เป็นการรับประกันความยุติธรรมแก่คนในสังคมลาวเป็นอย่างดีต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรมโฆษณากฎหมาย. (2010) *เอกสารการสอนบางแขนงกฎหมายและงานยุติธรรม*, นครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงยุติธรรม.
- กรมโฆษณาอบรมกฎหมาย. (2014) *กฎหมายในขอบเขตยุติธรรม*, นครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงยุติธรรม.
- โครงการพัฒนากฎหมายและยุติธรรม. (2007) *พจนานุกรมคำศัพท์ที่คัดมาจากกฎหมายในขอบเขตแพ่งและการค้า*, นครหลวงเวียงจันทน์: กระทรวงยุติธรรม.
- จุฑามาศ นิสารัตน์. (2552) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530) *รายงานการวิจัย: การแก้ไขความไม่เป็นธรรมในกฎหมายขายฝาก*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ประเสริฐ ตัดสินศิริ, สุรพล วิเศษโกสิน และชูชาติ ศิรินิล. (2544) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย คำประกัน จำนอง จำนำ สิทธิยึดหน่วง และบุริมสิทธิ*, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไมทชิต เอกจริยกร. (2554) *คำอธิบาย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2548) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยขายฝาก กฎหมายเปรียบเทียบ: อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2548) *หน่วยที่ 4 ขายฝาก*, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายพาณิชย์ 1 หน่วยที่ 1-7*, พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2555) *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15*, ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2, นนทบุรี: มหาวิทยาลัย.

ลำพันธ์ ชัยนุราช. (2557) สิทธิของทายาทโดยธรรมที่เป็นคนต่างด้าว ในการสืบทอดมรดกที่ดินภายใต้กฎหมายสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.

วิชญ์ เครื่องงาม. (2545) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

เวียงชัย ยมราชวงศ์. (2555) ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยในสัญญากู้ยืมเงิน: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายลาวกับกฎหมายไทย และนานาประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.

ศรียาชา เจริญพานิช. (2557) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ททรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สภาแห่งชาติ. (1994, 14 ตุลาคม) กฎหมายว่าด้วยการค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญา ค.ศ. 1994, เลขที่ 07/94.

สภาแห่งชาติ. (2003, 28 พฤษภาคม) รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. 2003, เลขที่ 32/สปป.

สภาแห่งชาติ. (2008, 8 ธันวาคม) กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาและนอกสัญญา ค.ศ. 2008, เลขที่ 01/สภช.

สมจิตร ทองประดับ. (2542) คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

สาครินทร์ ยุวะพุกกะ. (2553) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย คำประกัน จำนอง จำนำ, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

## The Problems of Law Interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments

Nattapat Limsiritong<sup>1</sup>

### Abstract

The objective of this work is to answer the questions that “*What are the problems of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments?*,” “*Why doesn't the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments now work?*” and “*How to solve its problem and improve the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments?*” by comparative and qualitative study of the interpretation of legal instruments between ASEAN and European Union (EU). A result of this work found that there are three problems of the law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments to consider as; (1) Confusion of definition between ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments, (2) No one is in-charge to interpret ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments, and (3) Lacking of Rule of interpretation for ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. All of these problems also makes the law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instrument are non-effective and non-reliable enough to serve ASEAN. Finally in order to solve this problem, ASEAN urgently needs

---

<sup>1</sup> Barrister-at-Law, LL.M, University of New South Wales, Australia, PH.D, Xiamen University, People Republic of China, Law lecturer, School of Law, Assumption University. E-mail: nattapatlms@au.edu, nattapat\_ov71@hotmail.com

to (1) enact the Rules of Interpretation of ASEAN Instrument and ASEAN Legal Instruments and, (2) establish a legally supported institution to in-charge on law interpretation for ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments.

**Keywords:** ASEAN Instruments / ASEAN Legal Instruments / ASEAN Charter / ASEAN Law Interpretation

### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานชิ้นนี้มีขึ้นเพื่อตอบคำถามว่า “ปัญหาในการตีความกฎหมายของตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียนคืออะไร” และ “ทำไมหลักการตีความกฎหมายของตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียนในปัจจุบันถึงไม่สามารถบังคับใช้ได้” และ “ควรจะทำอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหานี้และปรับปรุงหลักการตีความกฎหมายในส่วนตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียน” โดยผ่านการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเปรียบเทียบระหว่างการตีความกฎหมายของอาเซียนกับสหภาพยุโรป ผลของการศึกษาพบว่า ปัญหาในการตีความกฎหมายของตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียนมีทั้งหมด 3 ข้อ ได้แก่ (1) คำนิยามที่สัมพันธ์ระหว่างตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียน (2) ไม่มีผู้รับผิดชอบในการตีความตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียน และ (3) ขาดหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายตามตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียน ดังนั้น ปัญหาทั้งสามข้อนี้ จึงเป็นสาเหตุทำให้หลักการตีความกฎหมายของตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียนในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพและขาดความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะบังคับใช้กับอาเซียน สุดท้ายในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ อาเซียนมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ (1) ออกกฎข้อบังคับว่าด้วย การตีความตราสารอาเซียน

และตราสารกฎหมายอาเซียน และ (2) จัดตั้งหน่วยงานทางกฎหมายเพื่อทำหน้าที่  
ตีความกฎหมายในกรณีตราสารอาเซียนและตราสารกฎหมายอาเซียน

**คำสำคัญ:** ตราสารอาเซียน / ตราสารกฎหมายอาเซียน / กฎบัตรอาเซียน /  
การตีความกฎหมายอาเซียน

## Introduction

Since ASEAN was officially established in 1976 till 2016, ASEAN launched ASEAN Charter in 2008 as a firm foundation in achieving ASEAN Community by upgrading ASEAN to be the rule-based regional inter-governmental organization and providing institutional framework for ASEAN as well as a lot of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments to build ASEAN Community (AC) as its will.<sup>2</sup>

For example in a pillar of ASEAN Economic Community (AEC), there are ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS 1995) for services, Framework Agreement on the ASEAN Investment Area (AIA 1998), ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA 2009) for investment, ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA 2009) for goods, ASEAN Agreement on Medical Device Directive (AGMDD 2014), and so on. As well as a pillar of

---

<sup>2</sup> ASEAN. (2016) ASEAN Charter, [Online] Available: <http://www.asean.org/asean/asean-charter/> [23 March 2016]. Tang, S.C. & Xivivadh, W. (2014) Human Rights and ASEAN, Chulalongkorn University Law Journal, vol.32 (2), pp. 102-103. Koh, Tommy & Manalo, Rosario G & Woon, Walter (2009) The Making of the ASEAN Charter. Singapore: World Scientific Publishing Co.Pte.Ltd, pp. 11-27. Wahlers, Gerhard. (2006) ASEAN and European Union. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 40-42.

ASEAN Politic-Security Community (APSC), there are Treaty on the Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone (SEANWFZ 1995), Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (TMLACM 2004), ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT 2007), and so on. In a pillar of ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC), there are ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution (AATHP 2002), ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER 2005), and so on.<sup>3</sup>

There are now 80 main ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments which consisted of 62 in force and 18 not in force.<sup>4</sup> As same as other laws, these ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments are sometimes unclear and need the law interpretation as other laws. Because the law interpretation of its ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments can lead to the future disputes between the ASEAN Member States for sure if the law interpretation itself is not clear.

Thus in order to avoid the dispute in future and guarantee the justice of law, it is unavoidable and compulsory to have an operative and reliable interpretation of law for these ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. Therefore this leads the researcher to question that "*What are the problems of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments?*", "*Why doesn't the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments now work?*", and "*How to solve its problem and*

---

<sup>3</sup> ASEAN. (2016) ASEAN Instruments, [Online] Available: <http://agreement.asean.org/> [5 May 2016].

<sup>4</sup> Ibid.

*improve the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments?”.*

### **Objectives**

1. To find out the present problems of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments.

2. To offer a possible way to solve the problems of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments.

### **Research Questions**

1. What are the problems of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments? **(RQ1)**

2. Why doesn't the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments now work? **(RQ2)**

3. How to solve its problems and improve the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments? **(RQ3)**

### **Research Methods and Scope of Work**

The methodology of this work is the qualitative study under a scope of ASEAN law. In order to shape down this scope, the researcher decided to select ASEAN Charter (2007) to analysis because the Charter is customarily recognized as a firm foundation treaty in achieving ASEAN Community<sup>5</sup> as well as Rules of Procedure for the Interpretation of the ASEAN Charter (RoP 2012),

---

<sup>5</sup> See Koh, Tommy & Manalo, Rosario G & Woon, Walter (2009), *supra* note 2, pp. 11-27.



ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA 2009), ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA 2009), Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms (PDSM 2010), and ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS 1995) which officially legislated to fulfil ASEAN Charter.

Furthermore, the researcher decided to choose the EU to compare with ASEAN. Even it obviously shows that ASEAN will not follow the path of EU but as by now EU still be the suitable model of regional organization in the World that ASEAN can still learn some more or less from EU.<sup>6</sup> Hence Treaty on the European Union (TEU 1993), Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU 2007), the Rules of Procedure of the General Court (RoP of General Court 1991), the Rules of Procedure of the Court of Justice (RoP of Court of Justice 2012), and the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal (RoP of Civil Service Tribunal 2014) are also considered to compare with ASEAN.

Due to lack of case studies, there is no data of related studies on Law Interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. Hence this research will be limited only a scope of ASEAN law.

## Findings and Discussion

According to the RQ 1 that *“What are the problems of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments?”*, the researcher found that there are three problems to consider; (1) Confusion of

---

<sup>6</sup> See Wharton University of Pennsylvania, Public Policy: Is ASEAN Ready to Become a Single Market? [Online] Available: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/is-asean-ready-to-become-a-single-market/> [11 August 2016].

definition between ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments, (2) No one is in-charge to interpret ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments, and (3) Lacking of Rule of interpretation for ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments.

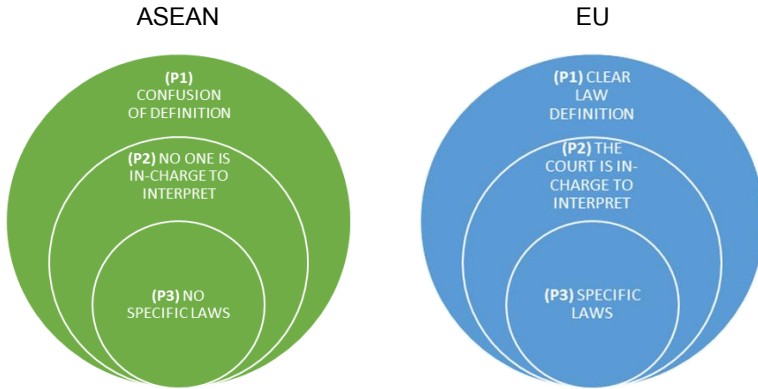


Figure 1 Comparative Interpretation Structure between ASEAN and EU

As shown on figure 1, the problem 1 (P1) is the confusion of definition between ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. A first question under P1 to consider is that the ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments are the same nature in sense of ASEAN Law or not.

The similar words “*ASEAN Instruments*” are obviously mentioned many times in many articles under ASEAN Charter. For example, Article 2(1) stipulated that “*in pursuit of the Purposes stated in Article 1, ASEAN and its Member States reaffirm and adhere to the fundamental principles contained in the declarations, agreements, conventions, concords, treaties and other instruments of ASEAN*”,<sup>7</sup> Article 11(2) (a) stipulated that “*The Secretary-General*

<sup>7</sup> See ASEAN Charter, *supra* note 2, Art. 2(1).

shall...(a)carry out the duties and responsibilities of this high office in accordance with the provisions of this Charter and relevant ASEAN instruments,...”,<sup>8</sup> Article 24(1) stipulated that “Disputes relating to specific ASEAN instruments shall be settled through the mechanisms and procedures provided for in such instruments”,<sup>9</sup> and Article 25 stipulated that “Where not otherwise specifically provided, appropriate dispute settlement mechanisms, including arbitration, shall be established for disputes which concern the interpretation or application of this Charter and other ASEAN instruments”<sup>10</sup> as well as Article 52 stipulated that “All treaties, conventions, agreements, concords, declarations, protocols and other ASEAN instruments which have been in effect before the entry into force of this Charter shall continue to be valid”.<sup>11</sup>

As seen on above, ASEAN Charter itself does not give any definition of ASEAN Instruments or ASEAN Legal Instruments. In contrast, the definition of ASEAN Instruments was found in Article 1(a) of Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms (PDSM 2010) instead of ASEAN Charter. It stipulated that “ASEAN instrument means any instrument which is concluded by Member States, as ASEAN Member States, in written form, which gives rise to their respective rights and obligations In accordance with international

---

<sup>8</sup> Ibid., Art.11(2).

<sup>9</sup> Ibid., Art.24(1).

<sup>10</sup> Ibid., Art.25.

<sup>11</sup> Ibid., Art.52.

law”.<sup>12</sup> With this contexts, it would mean that a key legal condition to define ASEAN Instruments is to oblige the State party as ASEAN Member States. So in order to define the legal term of ASEAN Instruments, all of Bilateral Treaties which ASEAN Member States signed on behalf of a state, not as an ASEAN Member States, are not considered as ASEAN Instruments under Article 1(a) of PDSM.

Whereas the word “*ASEAN Legal Instruments*” also mentioned on Article 20(3) of ASEAN Charter stipulated that “*Nothing in paragraphs 1 and 2 of this Article shall affect the modes of decision-making as contained in the relevant ASEAN legal instruments*”.<sup>13</sup>

As same as in case of ASEAN Instrument, ASEAN Charter itself also mentions to ASEAN Legal Instruments, but it does not give any definition of its ASEAN Legal Instruments at all. Instead the definition of ASEAN Legal Instrument is defined and found on the official website of ASEAN, not as a part of treaty. It describes that “*legal instruments, which, within this context, is ASEAN legal instruments concluded among and between ASEAN Member States. There are various understandings and interpretations of what is considered international legal instruments. As such, the Matrix only focuses on legal instruments by which the consent to be bound is expressed through either signature of the authorized representatives of Member States or the signature is subject to ratification and/or acceptance in accordance with the internal procedures of respective Member States...[not] include Statements*

---

<sup>12</sup> PDSM, Art.1(a). (not in force) [Online] Available: <http://agreement.asean.org/media/download/20131229165853.pdf> [23 March 2016]

<sup>13</sup> See ASEAN Charter, *supra* note 6, Art.20(3).

*and Declarations, which are issued or adopted by ASEAN Member States that appear to reflect their aspirations and/or political will*".<sup>14</sup> This would summarize that a key legal condition to define ASEAN Legal Instruments is to oblige into the instruments as ASEAN Member States as same as a condition of ASEAN Instruments.

In conclusion, when we consider from the different source of its definition for ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instrument, it has been found that the mentioned definition of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments is similar and broadly considered as an open view included specific ASEAN Instrument, or any agreements which ASEAN Member States done as ASEAN Member States in different names of law instruments such as ASEAN Instrument, ASEAN Legal Instrument, specific ASEAN Instrument, and so on.

Unlike European Union (EU), the EU Laws are clearly divided into two categories such as primary legislation and secondary legislation. The primary legislation comes from the founding Treaties and secondary legislation comes from the provisions of EU legal instruments enacted by the European institutions.<sup>15</sup> Hence, the definition of EU legal instruments as secondary legislation obviously refers to the instruments available to the European institutions to carry out their tasks.<sup>16</sup> According to Article 288 of TFEU, these

---

<sup>14</sup> ASEAN. (2016) ASEAN Legal Instruments, [Online] Available <http://agreement.asean.org/explanatory/show.html> [5 May 2016].

<sup>15</sup> EU. (2016) EU Law, [Online] Available [http://europa.eu/eu-law/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/index_en.htm) [5 May 2016].

<sup>16</sup> Ibid.

mentioned instruments are; (1) regulations, which are binding in their entirety and directly applicable in the EU countries, (2) directives, which are binding the EU countries as to the results to be achieved, (3) decisions, which are fully on those to whom they are addressed, and (4) recommendations and opinions, which are non-binding.<sup>17</sup>

Next problem (P2) is no one is in-charge to interpret ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. The duty to interpretation ASEAN Instrument and ASEAN Legal Instrument is normally supposed to belong to the ASEAN Secretariat as stated under Article 51(1) of ASEAN Charter that "*Upon the request of any Member State, the interpretation of the Charter shall be undertaken by the ASEAN Secretariat in accordance with the rules of procedure determined by the ASEAN Coordinating Council*".<sup>18</sup> However due to the context of Article 51(1), this would mean that Article 51(1) shall only apply in case of the interpretation of the Charter, not in case of other ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. Therefore there is no law to determine who has a power to interpret its ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments in practice.

---

<sup>17</sup> TFEU, Art. 288. [Online] Available: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> [2016, April 8]. BORCHARDT, K. D. (2010). The ABC of European Union Law. Luxemburg: Luxembourg Publications. pp.80-86. SCHUTZE, ROBERT. (2012). An Introduction to European Law. UK: Cambridge University Press. pp. 180-182.

<sup>18</sup> See ASEAN Charter, *Supra* note 2, Art.51(1).

Likewise this mentioned above problem shall make PDSM 2010 which is essentially designed to deal with the ASEAN dispute,<sup>19</sup> to be blocked in practice because in order to apply PDSM 2010, only the dispute can be legally applied by itself. When there is no one in-charge to interpret the law, the issue cannot be considered as the dispute. For example, Article VII of AFAS 1995 stipulated that *“The Protocol on Dispute Settlement Mechanism for ASEAN shall generally be referred to and applied with respect to any disputes arising from, or any differences between Member States concerning the interpretation or application of, this Framework Agreement or any arrangements arising therefrom”*<sup>20</sup> or Article 27 under ACIA 2009 stated that *“The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism signed in Vientiane, Lao PDR on 29 November 2004, as amended, shall apply to the settlement of disputes concerning the interpretation or application of this Agreement”*,<sup>21</sup> or Article 89

---

<sup>19</sup> Gino J Naldi. The ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanisms: An Appraisal, *Journal of International Dispute Settlement*, (2014), pp.1-34. Limsiritong, Nattapat. (2014). The ASEAN Dispute Settlement Mechanisms, The 2<sup>nd</sup> CAS National and International Conference, Thailand, pp.3458-3465. Phan, Hao Duy. (2013). Towards a Rules-Based ASEAN: The Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlements Mechanisms, *Yearbook on Arbitration and Mediation*. Vol 5. pp.275-276. Woon, Walter. (2012). The ASEAN Charter Dispute Settlement mechanisms in the Making of the ASEAN Charter at ASEAN Law Association 10th General Assembly, [Online], Available: <http://www.aseanlawassociation.org/workshop-tenthGA.html> [11 August 2016].

<sup>20</sup> AFAS, Art.7 [Online] Available: <http://agreement.asean.org/search/index/3.html?q=ASEAN%20Framework%20Agreement%20on%20Services> [23 March 2016].

<sup>21</sup> ACIA, Art.27 [Online] Available: [http://www.asean.org/?static\\_post=asean-comprehensive-investment-agreement](http://www.asean.org/?static_post=asean-comprehensive-investment-agreement) [23 March 2016].

under ATIGA 2009 stipulated that *“The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism, signed on 29 November 2004 in Vientiane, Lao PDR and amendments thereto, shall apply in relation to any dispute arising from, or any difference between Member States concerning the interpretation or application of this Agreement”*.<sup>22</sup> All of these ASEAN Instruments first require the dispute to apply PDSM 2010. So when there is no one in-charge to interpret it, the interpretation cannot yet be considered as the dispute and can't apply by PDSM 2010 due to absence of requirement.

Next interesting question to concern is in case of triggering of law interpretation, the result of interpretation will be considered as a binding or just a guideline. Lastly in case that the party doesn't agree with a result of interpretation, it will be considered as a dispute or not. All of these matters still be in doubt and never been mentioned before due to lack of law and cases between ASEAN Member States.

For EU, the Court of Justice of European Union (CJEU) is the highest sole judicial authority in matters of Union laws and has sole duty to interpret the EU treaties and Union laws.<sup>23</sup> According to TEU 1993, TFEU 2007 and Statute, it also gives clearly defined jurisdiction of CJEU which referred to preliminary

---

<sup>22</sup> ATIGA, Art.89 [Online] Available: <http://agreement.asean.org/media/download/20140119034633.pdf> [23 March 2016].

<sup>23</sup> EU. (2016) Court of Justice of the European Union (CJEU), [Online] Available: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm) [5 May 2016].



rulings and in various categories of proceedings.<sup>24</sup> So in case of EU, P2 will never happen due to the strong and clear laws.

Last problem (P3) is lacking of Rule of interpretation for ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. ASEAN Charter itself never even once mentioned on how ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments will be interpreted. But it can search from Article 1(a) of PDSM instead of ASEAN Charter. It stipulated that “*ASEAN instrument... [which] gives rise to their respective rights and obligations In accordance with international law*”<sup>25</sup> as well as Article 3(1) stipulated that “*1. This Protocol shall be interpreted in accordance with the customary rules of treaty interpretation of public international law*”.<sup>26</sup> Under this contexts, this would mean that ASEAN doesn't have its own rule of law for interpretation but applying the customary rules of treaty interpretation of public international law instead. The customary rules of treaty interpretation of public international law in this sense would mean Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT 1986).<sup>27</sup>

Unlike EU, in order to handle with the problem of law interpretation, they particularly enacted the Rules of Procedure of the CJEU and many amendments such as the Rules of Procedure of the General Court (RoP of

---

<sup>24</sup> See BORCHARDT, K. D. (2010). *Supra* note 16, pp.80-86. See SCHUTZE, ROBERT. (2012). *supra* note 16, pp. 180-182.

<sup>25</sup> See PDSM, *supra* note 11, Art.1(a)

<sup>26</sup> *Ibid.*, Art. 3(1)

<sup>27</sup> UN. (2016) Vienna Convention on the Law of Treaties, [Online] Available: [legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt-e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt-e.pdf) [5 May 2016].

General Court 1991),<sup>28</sup> the Rules of Procedure of the Court of Justice (RoP of Court of Justice 2012),<sup>29</sup> and the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal (RoP of Civil Service Tribunal 2014),<sup>30</sup> and so on. Therefore in case of EU, there is a very clear law to interpret the Union law unlike ASEAN which doesn't has specific law at all.

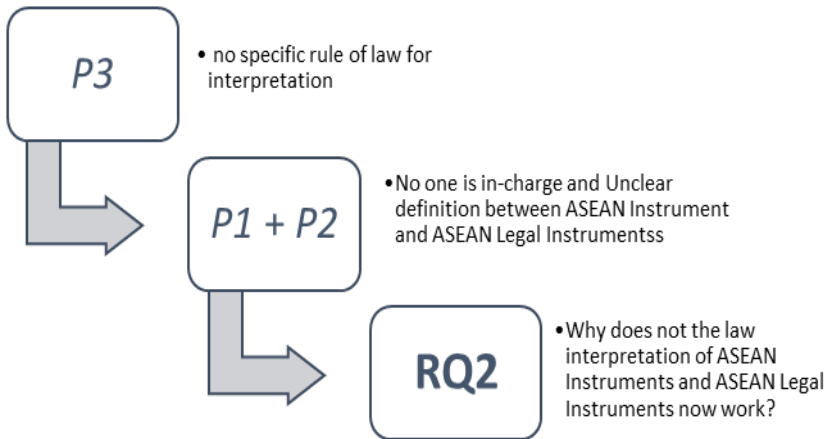


Figure 2 The Connection between RQ1 and RQ2

<sup>28</sup> CVRIA. (2016) Rules of Procedure of the General Court, [Online] Available: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7\\_2008-09-25\\_14-08-6\\_431.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7_2008-09-25_14-08-6_431.pdf) [5 May 2016]

<sup>29</sup> CVRIA. (2016) Rules of Procedure of the Court of Justice, [Online] Available: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_en.pdf) [5 May 2016]

<sup>30</sup> CVRIA. (2016) Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal, [Online]. Available: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0714\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0714(01)&from=EN) [5 May 2016]

As shown on figure 2, due to the RQ2 that *“Why doesn't the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments now work?”*, it has been found that there is no specific rule of law for interpretation in case of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. Then when there is no specific law, there is no official authority in-charge to deal with the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments and also makes unclear of law definition. At the end this obviously makes the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments in present failed and non-effective enough to serve ASEAN.

### **Conclusion and Suggestions**

In conclusion, the P1, P2 and P3 obviously shows the problem of law interpretation under ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments. It also affects to the law interpretation of ASEAN Instrument and ASEAN Legal Instruments as a whole. Then when the law is unclear and in doubt, no ASEAN Member States want to try it if they can have a choice. Furthermore the problems shows the weak of law and lack of specific law interpret unit. So in order to answer RQ3 that *“How to solve its problem and improve the law interpretation of ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments?”*, it urgently needs to (1) enact the specific Rules of Interpretation for ASEAN Instruments and ASEAN Legal Instruments by concerning more on the qualification of law interpreter, clear jurisdiction of interpreting power, legal binding status of interpretation, and so on, and (2) establish a legally supported institution to in-charge in law interpretation for ASEAN. Lastly in order to apply

this suggestions in reality, it obviously needs to consider other factors especially politic interest between ASEAN Member States as a first priority.

### References

- ASEAN Charter. Available:[http://www.aseanhai.net/download/pdf/ASEAN\\_Charter\\_THEN\\_1.pdf](http://www.aseanhai.net/download/pdf/ASEAN_Charter_THEN_1.pdf) [8 April 2016].
- ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA 2009). Available:  
[http://www.asean.org/?static\\_post=asean-comprehensive-investment-agreement](http://www.asean.org/?static_post=asean-comprehensive-investment-agreement) [23 March 2016].
- ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS 1995). Available:  
<http://agreement.asean.org/search/index/3.html?q=ASEAN%20Framework%20Agreement%20on%20Services> [23 March 2016].
- ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA 2009), Available:  
<http://agreement.asean.org/media/download/20140119034633.pdf> [23 March 2016].
- ASEAN. (2016) *ASEAN Charter*, [Online], Available:  
<http://www.asean.org/asean/asean-charter/> [23 March 2016].
- ASEAN. (2016) *ASEAN Instruments*, [Online], Available:  
<http://agreement.asean.org/> [5 May 2016].
- ASEAN. (2016) *ASEAN Legal Instruments*, [Online], Available:  
<http://agreement.asean.org/explanatory/show.html> [5 May 2016].
- Borchardt, K. D. (2010) *The ABC of European Union Law*. Luxembourg:  
Luxembourg Publications
- EU. (2016) *EU Law*, [Online], Available: [http://europa.eu/eu-law/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/index_en.htm) [5 May 2016].

- European Union. (2016). *Court of Justice of the European Union (CJEU)*,  
(Online), Available: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm) [23 March 2016].
- Gino, J. N. (2014) The ASEAN protocol on dispute settlement mechanisms: An appraisal, *Journal of International Dispute Settlement*, vol.5, pp.1-34.
- Koh, T., Manalo, R. G. & Woon, W. (2009) *The making of the ASEAN charter*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Limsiritong, N. (2014). The ASEAN dispute settlement mechanisms, *Proceedings on the 2nd CAS National and International Conference*, Thailand, pp. 3458-3465.
- Phan, H. D. (2013). Towards a rules-based ASEAN: The protocol to the ASEAN charter on dispute settlements mechanisms. *Yearbook on Arbitration and Mediation*. Vol. 5, pp. 254-276.
- Protocol No. 3 on Statute of the Court of Justice of the European Union*. Available: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/staut\\_cons\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/staut_cons_en.pdf) [8 April 2016].
- Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms (PDSM 2010)*. Available: <http://agreement.asean.org/media/download/20131229165853.pdf> [23 March 2016].
- Rules of Procedure for the Interpretation of the ASEAN Charter (ROP 2012)*. Available: <http://www.asean.org/storage/images/archive/documents/ROP%20for%20Interpretation%20of%20ASEAN%20Charter.pdf> [8 April 2016].

*Rules of Procedure of the Court of Justice (RoP of Court of Justice 2012).*

Available:[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_en.pdf) [5 May 2016].

*Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal (RoP of Civil*

*Service Tribunal 2014).* Available: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0714\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0714(01)&from=EN) [5 May 2016].

*Rules of Procedure of the General Court (RoP of General Court 1991).*

Available: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7\\_2008-09-25\\_14-08-6\\_431.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7_2008-09-25_14-08-6_431.pdf) [5 May 2016].

Schutze, R. (2012) *An introduction to European law*. UK: Cambridge University Press.

Tang, S. C. & Xivivadh, W. (2014) Human rights and ASEAN. *Law Journal, Faculty of Law, Chulalongkorn University*, vol.3 no. 2, pp. 97-116.

Treaty on the European Union (TEU). Available:[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf) [8 April 2016].

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Available:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> [8 April 2016].

UN. (2016) *Vienna convention on the law of treaties*, [Online], Available:

[legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt-e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt-e.pdf) [5 May 2016].

Wahlers, G. (2006) *ASEAN and European Union*. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Wharton University of Pennsylvania. (2015). *Public policy: Is ASEAN ready to become a single market?* [Online], Available: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/is-asean-ready-to-become-a-single-market/> [11 August 2016].
- Woon, W. (2012). *The ASEAN charter dispute settlement mechanisms in the making of the ASEAN charter at ASEAN law association 10th general assembly.* [Online], Available: <http://www.aseanlawassociation.org/workshop-tenthGA.html> [11 August 2016].

## รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของ คนพิการทางการได้ยิน

The Administration Model to Help Deaf Student  
Preparing a Career in the Future

ปกรณ์กิตติ ม่วงประสิทธิ์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสภาพปัญหา และพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้อำนวยการ และครู เก็บข้อมูลโดยศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก สังเกต สอบถาม อภิปรายกลุ่มเฉพาะ การ SWOT Analysis และการประชาพิจารณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยหา ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา ผลคือ

สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินในประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะสำหรับจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ มีนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ ซึ่งสำนักบริหารการศึกษาศึกษาพิเศษ นำนโยบายสู่การปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินให้มีโอกาสในการดำรงชีวิต ในต่างประเทศมีนโยบายการจัดการศึกษาด้านอาชีพสำหรับผู้เรียนทุกคนให้สอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน

ปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาพบว่าขาดความชัดเจนในการทำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานทั่วไป และบริหาร

---

<sup>1</sup> ภาควิชาอนุหนวกศึกษา วิทยาลัยราชสุดา มหาวิทยาลัยมหิดล,



บุคคล ทำให้การบริหารสถานศึกษาขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติและไม่สัมฤทธิ์ผลตามเป้า

รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินคือ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกำหนดนโยบายเฉพาะ แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ การจูงใจบุคลากร งานวิชาการ การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา การเรียนรู้วัฒนธรรม และการปลูกฝังคุณธรรม

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการสถานศึกษา / อาชีพเพื่อการมีงานทำ / คนพิการทางการได้ยิน

### Abstract

The purposes of this research were to study the problems of the models school administrators use to prepare students who are deaf for future careers. The samples of this research involved experts, school directors and teachers. Document analysis, in-depth interviews, observations and focus groups were used to collect data. Analysis of the data used SWOT analysis, frequency, percentage and standard deviation.

Findings of this research showed that evidence of laws and policies regarding future career specifically for students who are deaf in school administration. Special Education Bureau implements policy to support students who are deaf to get jobs to be able to live in society. We also found that in overseas there are policies in career education for all students that correspond with individual potentials.

The problems identified about school administration were lack of clarity between policy and practical application in terms of academic

administration, budgeting, general and personnel management, which limit continuity and achievement in school administrations.

This is inconsistent with the model of school administration for students who are deaf about future career which is to give precedence to P: Participation, P: Policy specific, E: Empowerment, A: Academic, A: Autonomy, C: Culture and E: Ethics.

**Keywords:** The school administration / Preparing a career / Deaf students

## บทนำ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการศึกษา ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 49 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ” โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาอย่างทัดเทียมกับบุคคลอื่นโดยรัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนและจัดสรรทรัพยากรในการสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งทำให้ผู้ยากไร้ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากสามารถเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม

หากพิจารณาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่ายังขาดการเสริมสร้างความรู้และทักษะอาชีพที่เป็นรากฐานสำคัญเพื่อให้เกิดการพัฒนาทักษะ เจตคติสำหรับการทำงานและอาชีพ จึงมีความจำเป็นต้องปรับหลักสูตรโดยเร่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การประกอบอาชีพให้นักเรียนและจัดการศึกษาให้นักเรียนสามารถค้นหาและค้นพบความถนัดของตนเองรวมทั้งการมีพื้นฐานการอาชีพ ในส่วนของการเตรียมการสู่อาชีพอีกเส้นทางหนึ่ง เมื่อเรียนจบการศึกษาภาคบังคับ ผู้เรียนสามารถเรียนต่อในสถาบันอาชีวศึกษาแบ่งออกเป็นหลาย

ระดับหรือหลายหลักสูตร มีการกำหนดระยะเวลาในการศึกษาและพื้นฐานความรู้ของผู้เข้าศึกษาต่างกัน การจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ สำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานจึงเป็นรากฐานและเป็นส่วนหนึ่งของเจตนารมณ์และเป้าหมายของการศึกษาสำหรับเยาวชนไทย การให้ความรู้ความเข้าใจต่อความคิดรวบยอดของการศึกษาเพื่อการมีงานทำ จำเป็นอยู่ในทุกระดับชั้นและบูรณาการในหลักสูตรแกนกลางทุกกลุ่มสาระ กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และรายวิชาศึกษาภาคตามลักษณะอาชีพให้เรียนรู้ตามความสนใจ ความถนัดที่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่และเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการจัดนำหนักของความคิดรวบยอดเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อการมีงานทำในแต่ละด้านมีความแตกต่างกันไปตามระดับชั้นของผู้เรียน

สถิติคนพิการเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2557 โดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (2557) พบว่ามีคนพิการทั้งสิ้นจำนวน 1,767,961 ราย โดยแบ่งออกเป็น คนพิการที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครจำนวน 61,010 คน และภูมิภาค 1,470,952 ราย เมื่อพิจารณารายละเอียดพบว่า เป็นผู้พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายจำนวน 250,810 ราย หรือร้อยละ 16.37 และจากการสำรวจนักเรียนของศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ (2556) นักเรียนและนักศึกษาพิการของกระทรวงศึกษาธิการปีการศึกษา 2555 พบว่ามีนักเรียน นักศึกษาที่มีความพิการทางการได้ยินและการสื่อความหมายจำนวน 131,872 ราย หรือร้อยละ 48 จากนักเรียนที่มีความพิการทุกประเภท คือ 274,194 ราย โดยจะเห็นได้ว่ากลุ่มนักเรียนที่มีความพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมายมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับประชากรนักเรียนพิการทุกประเภท ประกอบกับความสามารถในการรับรู้และการสื่อความหมายของนักเรียนกลุ่มนี้เป็นอุปสรรคในการเรียนรู้ ซึ่งปัญหาสำคัญที่พบในการจัดการเรียนการสอนคือ การสื่อสารและความไม่เข้าใจระหว่างกัน และการขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสาร หากไม่ได้รับการฝึกฝนเป็นพิเศษ จะทำให้การรับรู้ของเด็กที่มีความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายแตกต่างจากเด็กพิการในกลุ่มอื่นๆ มาก

ที่ผ่านมาพบว่าการจัดกระบวนการและรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อการทำงานสำหรับคนพิการในด้านการศึกษาได้ยื่นหรือสื่อสารความหมายยังไม่มีการบวนการหรือรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งในเรื่องของความเข้าใจในนโยบายหลักของกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายและกฎกระทรวงที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการงบประมาณในการสนับสนุนและพัฒนากิจการศึกษาริเริ่มรู้สำหรับคนพิการ และประกอบกับกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการศึกษาไว้สำหรับการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ 7 ยุทธศาสตร์ คือ (1) เพิ่มโอกาสให้คนพิการได้รับการศึกษา (2) พัฒนาหลักสูตร กระบวนการจัดการเรียนรู้อัตนและประเมินผลให้เหมาะสมสำหรับคนพิการ (3) พัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (4) พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้อัตนสำหรับคนพิการ (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (6) พัฒนาระบบการบริหารและกลไกในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ และ (7) ระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนเพื่อการศึกษาสำหรับคนพิการ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2556) สืบเนื่องจากนโยบายและยุทธศาสตร์ “2555” ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีนโยบายเน้นในเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อการทำงาน มีรายได้และมีงานทำ โดยมีเป้าหมายในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในทุกๆ ด้านในระยะเวลา 2 ปี เพื่อให้สามารถก้าวสู่ประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2555)

การจัดการศึกษาเพื่อการทำงานทำเป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ บนฐานความรู้และความคิดสร้างสรรค์โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาโดย วิเคราะห์ความสามารถและศักยภาพของพื้นที่ในด้านต่างๆ คือ ศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ ศักยภาพของพื้นที่ตามลักษณะภูมิอากาศ ศักยภาพของภูมิประเทศทำเลที่ตั้งแต่ละพื้นที่ ศักยภาพของศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและวิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ และศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์

ในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้และความเข้าใจถึงสมรรถนะ ความสามารถของตนเอง ทั้งที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อน ในขณะที่เดียวกันจะต้องเรียนรู้ในศักยภาพนานาประเทศ ใน 5 ภูมิภาค เกี่ยวกับศักยภาพ ความต้องการ วิถีความเป็นอยู่ของประชาชน ในกลุ่มที่ตนเองจะเข้าไปติดต่อกฎสัมพันธ์ ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ อันจะนำมาสู่ออกแบบการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีอาชีพ มีรายได้ ผ่านกลุ่มอาชีพใหม่ 5 กลุ่ม คือ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ความคิดสร้างสรรค์ และด้านบริหารจัดการและการบริการ

จากการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์การจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำของโรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการทางการได้ยินในเขตภาคเหนือตอนบน (วันที่ 14-22 สิงหาคม 2557) ประกอบด้วยโรงเรียนโสตศึกษาอนุสารสุนทร จังหวัดเชียงใหม่ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์จิตตอารีย์ จังหวัดลำปาง และโรงเรียนโสตศึกษา จังหวัดตาก พบว่าด้านวิชาการ การจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำของโรงเรียนยังเป็นการจัดในรูปแบบที่โรงเรียนจัดเตรียมรายวิชาอาชีพไว้ให้ผู้เรียน โดยเป็นรายวิชาอาชีพทั่วไป เช่น ล้างรถ ทำน้ำดื่ม ทำขนม งานดอกไม้ เป็นต้น ซึ่งเป็นงานอาชีพที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น วัสดุท้องถิ่นและความเป็นเอกลักษณ์ในท้องถิ่นนั้นๆ ด้านงบประมาณพบว่าโรงเรียนได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าวัสดุ และอุปกรณ์ในการดำเนินการ เมื่อนักเรียนได้ผลผลิตจากการฝึกปฏิบัติก็จะนำเอาไปขายให้กับบุคลากรในโรงเรียนหรือเพื่อนนักเรียนด้วยกันในราคาที่ใกล้เคียงกับเงินทุน ด้านการจัดสรรบุคลากรพบว่าครูและบุคลากรยังขาดความชำนาญในการบริหารจัดการด้านอาชีพ ขาดความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านอาชีพที่ได้รับมอบหมาย จึงขาดความเชื่อมโยงในการนำความรู้ไปถ่ายทอดจากทฤษฎีสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องของนักเรียน สำหรับด้านบริหารทั่วไปพบว่าการจัดสรรพื้นที่ในการจัดกิจกรรมอาชีพของนักเรียน โรงเรียนยังขาดสถานที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดการด้านอาชีพ และที่สำคัญการนำองค์ความรู้จากปราชญ์ในท้องถิ่นมาถ่ายทอดความรู้ และขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่นในการเข้ามาร่วมสนับสนุนในการจัดการศึกษา จากภาระงาน 4 ด้าน ในการบริหาร

สถานศึกษาซึ่งประกอบด้วย การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ในการจัดการศึกษาตามนโยบายเพื่อการมีงานทำพบว่ายังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนในการดำเนินการในสถานศึกษา

จากสภาพและปัญหาในการจัดการสถานศึกษาศึกษาเพื่อการมีงานทำสำหรับผู้เรียนที่มีความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาศึกษาเพื่อการมีงานทำของผู้พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายในประเทศไทยและต่างประเทศเป็นอย่างไร รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาศึกษาเพื่อการมีงานทำของผู้พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาศึกษาเพื่อการมีงานทำของผู้พิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกับผู้เรียนปกติ มีคุณภาพชีวิตและมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข มีอาชีพเลี้ยงตนเอง และเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินของประเทศไทย และต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน

## วิธีการวิจัย

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### ประชากร

ประชากรของการวิจัยในครั้งนี้ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาระดับพิเศษ ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาในสถานศึกษาเฉพาะความพิการ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการทางการได้ยิน 20 คน ครู 300 คน รวมทั้งสิ้น 323 คน

#### กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้คือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาระดับพิเศษ ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาในสถานศึกษาเฉพาะความพิการ ซึ่งได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการทางการได้ยิน 11 คน ครู 44 คน รวมทั้งสิ้น 55 คน ซึ่งได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling)

#### เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. แบบสอบถาม เกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินใน 4 ด้าน
2. แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินใน 4 ด้าน
3. แบบบันทึกการอภิปรายกลุ่มเฉพาะ เกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินใน 4 ด้าน
4. แบบบันทึกการทำ SWOT Analysis เพื่อกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของผู้พิการทางการได้ยิน
5. แบบสอบถามประกอบการทำวิทยานิพนธ์ เพื่อการตรวจสอบรูปแบบของการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของผู้พิการทางการได้ยิน

6. **แบบบันทึกการสังเกต** เพื่อสังเกตสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษา เพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน

การวิจัยครั้งนี้เป็นการรูปแบบวิจัยแบบผสม (Mix Method Research) เพื่อให้ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดำเนินการวิจัย 2 ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินของประเทศไทยและต่างประเทศ มีวิธีการหาคำตอบดังนี้**

1. สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินในต่างประเทศมีการหาคำตอบด้วยวิธีการ ดังนี้

ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินดังนี้คือเอกสารวิชาการ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต โดยใช้แบบบันทึกการศึกษา เอกสารเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

2. สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินในประเทศไทยมีการหาคำตอบด้วยวิธีการ ดังนี้

1) ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน คือ เอกสารวิชาการ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต โดยใช้แบบบันทึกการศึกษา เอกสารเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

2) สัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินด้านนโยบาย มาตรการ วิธีดำเนินการ ผู้ให้การสัมภาษณ์ คือ เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาศึกษาพิเศษ ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา



ในสถานศึกษาเฉพาะความพิการ และสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินตามภาระงาน 4 ด้าน ผู้ให้การสัมภาษณ์ คือ ผู้บริหารสถานศึกษา 11 คน และครูผู้สอน 44 คน โดยใช้แบบบันทึกการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

3) สังเกตประกอบการสอบถามเกี่ยวกับสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้บริหารสถานศึกษา 11 คน และครูผู้สอน 44 คน โดยใช้แบบบันทึกการสังเกตประกอบการสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหาจากการสังเกต หาความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากการสอบถาม

4) อภิปรายกลุ่มเฉพาะเกี่ยวกับสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน ผู้เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มเฉพาะ คือ ผู้บริหารสถานศึกษา 11 คน และครูผู้สอน 44 คน โดยใช้แบบบันทึกการอภิปรายกลุ่มเฉพาะเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์เนื้อหา

เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาสภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน ทั้งในประเทศและต่างประเทศในขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้วโดยการวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์เนื้อหาของข้อมูลเพื่อสรุปเป็นข้อมูลด้านสภาพการบริหารจัดการต่อไป

3. เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินของประเทศไทย มีวิธีการหาคำตอบ ดังนี้

อภิปรายกลุ่มเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน ผู้เข้าร่วมการอภิปรายกลุ่มเฉพาะ คือ ผู้บริหารสถานศึกษา 11 คน และครูผู้สอน 44 คน โดยใช้แบบบันทึกการอภิปราย

กลุ่มเฉพาะ เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์เนื้อหาจากการอภิปราย

**ขั้นตอนที่ 2 เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน มีวิหาคำตอบ ดังนี้**

1. วิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดกลุ่ม จัดหมวดหมู่ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตามขั้นตอนที่ 1

2. วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของประเด็นสำคัญที่ได้จาก 1 เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินโดยใช้แบบบันทึกการทำ SWOT Analysis เป็นเครื่องมือโดยให้ผู้เข้าร่วมทำ SWOT Analysis วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค ซึ่งประเด็นสำคัญที่ได้มาจากการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้วิจัยในการวิเคราะห์จุดแข็ง โอกาส การแก้ไขจุดอ่อนและอุปสรรคของประเด็นสำคัญดังกล่าวแล้วนำมากำหนดเป็นรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินผู้เข้าร่วมวิเคราะห์ข้อมูล คือ ผู้บริหารสถานศึกษา 11 คน และครูผู้สอนจำนวน 44 คน

3. ทำวิทยานิพนธ์รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินโดยการประชุมกลุ่มเฉพาะเพื่อนำประเด็นที่ผู้วิจัยได้กำหนดเป็นร่างรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะ ผู้มีส่วนร่วมในการวิทยานิพนธ์ คือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาศึกษาพิเศษ ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาในสถานศึกษาเฉพาะความพิการ ผู้บริหารสถานศึกษา 11 คน และครูผู้สอน 44 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบบันทึก การทำวิทยานิพนธ์ และแบบสอบถามประกอบการทำวิทยานิพนธ์

4. นำรูปแบบที่ผ่านการทำวิทยาพิจารณามาปรับปรุงแก้ไขเพื่อการนำเสนอต่อไป

## ผลการวิจัย

1. สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินในประเทศไทย ประเทศไต้หวัน ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสิงคโปร์ และประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ในต่างประเทศจะมีนโยบายในการจัดการศึกษาด้านอาชีพสำหรับผู้เรียนทุกคนให้สอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน สำหรับในประเทศไทยจะมีนโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำของกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับสถานศึกษาเฉพาะความพิการกลุ่มโรงเรียนโสตศึกษาพบว่ามีการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำในหลากหลายกลุ่มอาชีพประกอบด้วย กลุ่มคนกรรม กลุ่มศิลปกรรม กลุ่มเกษตรกรรม และกลุ่มอุตสาหกรรม โดยจะจัดให้นักเรียนเข้าเรียนรู้อาชีพตามความสนใจของนักเรียน โดยจะใช้บุคลากรของสถานศึกษาเป็นผู้จัดการศึกษาด้านอาชีพตามความสนใจและความถนัดของบุคลากร โดยสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษมีส่วนในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการในแต่ละประเภทให้มีโอกาสในการดำรงชีวิต ทั้งการพัฒนาหลักสูตร การสนับสนุนงบประมาณ ฯลฯ โดยประเทศไทยและต่างประเทศมีความแตกต่างกันคือในต่างประเทศจะเรียนอาชีพเริ่มต้นในระดับชั้นมัธยมศึกษาเนื่องจากเป็นช่วงที่นักเรียนมีความพร้อมในการทำงานด้านอาชีพ แต่สำหรับในประเทศไทยพบว่าจะให้ให้นักเรียนได้เรียนรู้ด้านอาชีพในทุกระดับ

2. ปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินพบว่าขาดความชัดเจนในการทำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน

ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติและไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่หน่วยงานต้นสังกัดตั้งเป้าไว้เท่าที่ควร

3. รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินประกอบด้วย P: Participation ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษา P: Policy ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเฉพาะที่ชัดเจนและเฉพาะกลุ่มผู้เรียน E: Economic ควรให้ความสำคัญกับแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เนื่องจากมีผลกระทบต่อความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ E: Empowerment ควรให้ความสำคัญกับการจูงใจให้บุคลากรเสียสละกำลังกายกำลังใจเพื่อการทำงาน A: Academic ควรให้ความสำคัญกับวิชาการเพื่อให้มีความรู้ทางด้านวิชาการ วิชาชีพตรงกับมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตร A: Autonomous ควรให้ความสำคัญกับการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา คือ มีความอิสระ คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม C: Culture ควรให้ความสำคัญในการเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกันเพื่อการผสมผสานทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข E: Ethic ควรให้ความสำคัญกับการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมตามหลักศาสนาโดยคำนึงถึงการเรียนรู้ด้านการประกอบอาชีพสุจริต

### อภิปรายผลการวิจัย

1. สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินในประเทศไทย ประเทศไต้หวัน ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสิงคโปร์ และประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ในต่างประเทศจะมีนโยบายในการจัดการศึกษาด้านอาชีพสำหรับผู้เรียนทุกคนให้สอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน โดยเน้นให้มีการเรียนเฉพาะในด้านอาชีพสำหรับนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษา และมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับผู้เรียน ซึ่งสอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555) ที่ได้ศึกษาแนวทางการส่งเสริมการเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพตาม

เป้าหมายในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ.2552-2559) ที่พบว่าแนวคิดในการจัดการศึกษาด้านอาชีพของต่างประเทศ คือ มีการวางแผนการศึกษาโดยเชื่อมโยงการมีงานทำกับการศึกษาและการฝึกอบรม การเชื่อมโยงระบบการศึกษาเข้ากับภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน การพึ่งพาอุตสาหกรรมในการจัดอาชีพให้แก่นักเรียน รวมทั้งครูอาจารย์ในระบบซึ่งได้รับการสนับสนุนให้มีการร่วมทำงานกับภาคอุตสาหกรรมเพื่อนำข้อมูลมาออกแบบหลักสูตรที่เหมาะสมและพัฒนาคนที่มีคุณภาพให้แก่อุตสาหกรรม และการลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน

สำหรับในประเทศไทยจะมีนโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำของกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับสถานศึกษาที่มีคนพิการเข้าเรียนจะมีนโยบายเฉพาะในการพัฒนาอาชีพเพื่อให้สอดคล้องกับความพิการในแต่ละประเภท โดยสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษมีส่วนในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการในแต่ละประเภทให้มีโอกาสในการดำรงชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับ สุจินต์ สว่างศรี (2550) ที่ได้ศึกษาการส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาของโรงเรียนลพบุรีปัญญานุกูล จังหวัดลพบุรี ซึ่งพบว่า ยังไม่มีนโยบายเฉพาะที่ชัดเจนในการฝึกอาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคนพิการ โดยปัญหาอยู่ที่การบริหารจัดการเป็นลักษณะต่างคนต่างทำและยังไม่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติควรจะต้องมีการกำหนดมาตรการ แนวทางกระบวนการในการทำความเข้าใจที่เป็นรูปธรรม การกำกับติดตาม โดยมุ่งให้ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการตื่นตัวในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการให้เหมาะสมกับความต้องการที่จำเป็นและตรงศักยภาพของผู้เรียน

การสื่อสารและการเรียนรู้ของคนพิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการทางการได้ยินซึ่งจะมีปัญหาในการสื่อสารและความเข้าใจที่ชัดเจนในการสื่อสาร พัฒนาการทางด้านภาษาช้าซึ่งเป็นผลต่อการเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้องกับ Heward (2006) ได้ให้ข้อสังเกตสำคัญแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการและ

ประชาชนทั่วไปว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการอ่าน การเขียนของเด็กอนุหนวกที่บกพร่องต่ำกว่าเด็กปกติดังกล่าวมาได้หมายความว่าเด็กอนุหนวกที่มีปัญหาด้านการอ่านและการเขียนจะเป็นผู้ที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาแต่ประการใด เด็กเหล่านี้เป็นเด็กที่มีสติปัญญาปกติ

เด็กอนุหนวกบางคนก็สามารถอ่านเขียนได้ดีเท่ากับเพื่อนในวัยเดียวกัน แต่ปัญหาที่เด็กอนุหนวกส่วนใหญ่ประสบก็คือ วิธีการเรียนรู้โลกและวิชาการต่างๆ ที่ใช้ในสถานศึกษาไม่สอดคล้องกับวิธีการเรียนรู้ของเด็กอนุหนวก ปัญหาทางภาษาของเด็กคล้ายคลึงกับปัญหาในการพูด นั่นคือ เด็กยิ่งสูญเสียการได้ยินมากเท่าใดยิ่งมีปัญหามิทางภาษามากขึ้นเท่านั้น ปัญหาการสื่อสารกับผู้อื่นถือเป็นปัญหาหลักของเด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยินนี้ ดังนั้น หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนควรครอบคลุม การฝึกฟัง การฝึกสายตา การฝึกทักษะทางการพูด การฝึกทักษะทางภาษา โดยกระทำเป็นขั้นตอนตามลำดับความยากง่าย ส่วนเนื้อหาวิชาต่างๆ ควรครอบคลุมเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับเด็กปกติ แต่วิธีสอนตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์อาจแตกต่างหรือมีเพิ่มเติมจากที่มีใช้สำหรับเด็กปกติ ส่วนสิ่งที่จะขาดไม่ได้ที่จะต้องกำหนดไว้ในหลักสูตรคือ การฝึกอาชีพ ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และการฝึกอาชีพเบื้องต้น ซึ่งอาจเปิดเป็นวิชาบังคับหรือวิชาเลือกให้เด็กเรียนก็ได้ (ผดุง อารยะวิญญู, 2542)

2. ปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินพบว่าขาดความชัดเจนในการทำงานนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติและไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่หน่วยงานต้นสังกัดตั้งเป้าไว้เท่าที่ควร สอดคล้องกับ จูไร ทัพวงษ์ (2555) ที่ได้ศึกษาแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับคนพิการยังขาดกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ชัดเจนมารองรับ ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไปพบว่านโยบายและแผนการศึกษาสำหรับคน

พิการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มี บางแห่งมีแต่ขาดความต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนผู้บริหารทำให้นโยบายต้องเปลี่ยนตาม บุคลากรงบประมาณ สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกที่จะมารองรับงานด้านการศึกษาสำหรับคนพิการ ขาดระบบสารสนเทศทางการศึกษาและสารสนเทศในการวางแผน สำหรับการบริหารงานบุคคล พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดแคลนครูพี่เลี้ยง และบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ขาดการพัฒนาครูและบุคลากรทางด้านการศึกษาพิเศษอย่างต่อเนื่อง สำหรับด้านการบริหารงานวิชาการพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่เหมาะสมไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนพิการ ขาดทักษะการวัดผลประเมินผลการเรียนรู้ ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับนักเรียนพิการ และปัญหาในการบริหารงานงบประมาณพบว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอล่าช้า มีขั้นตอนมากและขาดความคล่องตัวเนื่องจากมีข้อจำกัดในกฎระเบียบการเบิกจ่ายที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่าปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำเกิดจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ขาดความชัดเจนในการมาตรการในการดำเนินการแนวปฏิบัติ รวมทั้งกฎระเบียบที่ยืดหยุ่นของระบบราชการซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในการบริหารจัดการของสถานศึกษา การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรอัตราบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะทาง ด้านการบริหารงานวิชาการก็ยังคงขาดหลักสูตรที่เหมาะสมสำหรับการเรียนรู้ของคนพิการทางการได้ยิน และหลักสูตรด้านอาชีพยังขาดการตอบสนองตามความต้องการของชุมชนเป็นส่วนใหญ่ ด้านการบริหารงานบุคคลพบว่ามีครูที่สอนงานอาชีพเพื่อการมีงานทำขาดทักษะและความเชี่ยวชาญ ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในด้านทักษะอาชีพ สำหรับด้านการบริหารทั่วไปจะเห็นได้ว่าขาดอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้เรียน ขาดเครือข่ายในการพัฒนาทักษะด้านอาชีพของผู้เรียน จึงเป็นปัญหาต่อการพัฒนาในการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน

3. รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน ประกอบด้วย

P: Participation ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษาซึ่งในการดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษาต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรในการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคลากรและการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา สร้างรูปแบบ/แนวทางในการสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมขององค์กรเครือข่ายในการพัฒนาการศึกษา การดูแล และการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งบริการด้านต่างๆ ในการศึกษาเพื่ออาชีพของคนพิการ

P: Policy ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเฉพาะที่ชัดเจนและเฉพาะกลุ่มผู้เรียน สอดคล้องกับ จุไร ทัฬหยังษ์ (2554) ที่ได้ศึกษาแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดการศึกษาพิเศษยังไม่ครอบคลุมในเรื่องการจัดทำหลักสูตรการเรียน การวัดผลประเมินผล การจบชั้นเรียน เพราะหลักสูตรแกนกลางไม่ได้ระบุว่าเด็กนักเรียนสามารถจบระดับการศึกษาตาม IEP ได้ดังนั้นเด็กพิเศษต้องเข้าสู่การวัดผลประเมินผลเหมือนเด็กปกติ และนโยบายด้านการจัดการอาชีพก็ยังไม่ชัดเจนในการพิจารณาเฉพาะ

E: Economic ควรให้ความสำคัญกับแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เนื่องจากมีผลกระทบต่อความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2556 ในมาตรา 33 ให้สถานประกอบการจ้างคนพิการเข้าทำงาน มาตรา 34 จ่ายเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มาตรา 35 จัดให้คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการมีงานทำหรือช่วยเหลืออื่นใดซึ่งเจ้าของสถานประกอบการ ห้าง ร้าน บริษัท มีเจตคติต่อคนพิการไปในทางลบ เชื่อว่าคนพิการไม่มี



ความสามารถทำงานได้หรือทำได้ก็ไม่ได้เท่ากับบุคคลทั่วไปการทำงานของคนพิการ อาจจะทำให้เกิดความยุ่งยากและลำบากแก่สถานประกอบการของตนด้วยเจตคติในทางลบ นี้เอง มีผลทำให้เจ้าของสถานประกอบการ ห้าง ร้าน บริษัท ไม่ยอมรับคนพิการเข้าทำงาน หรือรับก็ให้ค่าตอบแทนต่ำกว่าบุคคลทั่วไป หรือไม่ได้สนับสนุนให้มีความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานเหมือนกับบุคคลอื่น

E: Empowerment ควรให้ความสำคัญกับการจูงใจให้บุคลากรเสียสละกำลังกายกำลังใจเพื่อการทำงาน สอดคล้องกับ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และจรูไร ทัพวงษ์ (2554) พบว่า ปัญหาของครูการศึกษาพิเศษมีจำนวนไม่เพียงพอต่ออัตราส่วนของ ผู้เรียนและหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้มีกรอบอัตราที่ชัดเจน ซึ่งเป็นภาวะที่หนักมาสำหรับ ครูการศึกษาพิเศษ โดยบางโรงเรียนครูต้องรับภาระงานอื่นเพิ่มเช่นการจัดชั้นเรียนพิเศษ การสอนเสริมให้กับเด็กที่มีความต้องการเป็นพิเศษ ส่งผลให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดกำลังใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่โรงเรียนได้ตั้งไว้ และมีมาตรการแนวทางในการสร้างแรงจูงใจให้กับครูให้มีความสามารถพัฒนานักเรียนได้เต็มศักยภาพ ผู้บริหาร ควรส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าในวิชาชีพหรือการเพิ่มวิทยฐานะของครู

A: Academic ควรให้ความสำคัญกับวิชาการเพื่อให้มีความรู้ทางด้าน วิชาการ วิชาที่ตรงกับมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตร สอดคล้องกับ มลิวลัย ธรรมแสง (2519) ที่ได้ศึกษา ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กหูหนวกและระบบวิธีสอน ซึ่งพบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กหูหนวกที่มีปัญหาอาจจะมีสาเหตุหลาย ประการ แต่สาเหตุหนึ่งที่ครูและนักเรียนให้การยอมรับ คือ การที่ครูไม่รู้วิธีสอนภาษาที่มีประสิทธิภาพซึ่งรวมถึงการที่ครูยังขาดทักษะในการสื่อสารด้วยภาษามือ ซึ่งโรงเรียน โสตศึกษาส่วนใหญ่ใช้เป็นสื่อในการถ่ายทอดความรู้ไปสู่นักเรียนหูหนวกนอกจากนั้น การที่ครูมีเวลาสอนไม่ครบตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในแผนการจัดการเรียนรู้ การสอนไม่มีการจัดกิจกรรมเรียนรู้จริง

A: Autonomous ควรให้ความสำคัญกับการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา คือ มีความอิสระ คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ต้องเน้นการ

ให้ความสำคัญกับการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาคือ มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีส่วนร่วมสนับสนุนในการจัดการ สถานศึกษาคือ มีความเป็นอิสระ คล่องตัวและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วน ร่วมกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ มีการ กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2545 รวมทั้งระเบียบและกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) ว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่ สถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการ มีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วน มีระบบการบริหารจัดการ ตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้

C: Culture ควรให้ความสำคัญในการเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกันเพื่อ การผสมผสานทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สอดคล้องกับ ชวพล ลิตติพานิช (2548) ที่ได้ศึกษาเรื่องการปรับตัวในการทำงานของบัณฑิตที่มีความ พิกการทางการได้ยื่นที่จบการศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานู่นวนก ศึกษาวันที่ 1 พบว่า บัณฑิตส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการทำงานได้ เนื่องจากมีปัญหาในการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมการทำงานที่คนพิกการทางการได้ ยินเป็นคนกลุ่มน้อย เนื่องจากมีปัญหาการสื่อสารกับคนปกติและยังต้องเรียนรู้ การอยู่ร่วมกับผู้อื่นและวัฒนธรรมของคนทั่วไป

E: Ethic ควรให้ความสำคัญกับการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมตามหลัก ศาสนาโดยคำนึงถึงการเรียนรู้ด้านการประกอบอาชีพสุจริตในการบริหารจัดการ สถานศึกษาเพื่อการมีงานทำ ต้องเน้นการสร้างองค์ความรู้ในการใช้การศึกษาเพื่อ พัฒนาเจตคติที่ดีของนักเรียนในการทำงาน เจตคติที่ดีต่อตนเอง สังคมอันจะก่อให้เกิด การพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

สามารถช่วยเหลือสังคมโดยเฉพาะสังคมของคนหูหนวกในที่ทำงาน ควรมีการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของนักเรียนโดยเน้นให้นักเรียนมีความตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

## บทสรุป

การบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินจะพบว่านโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำยังขาดความชัดเจนในเรื่องของนโยบายซึ่งส่งผลให้พบปัญหาในการดำเนินการของสถานศึกษาจะมีความแตกต่างกันเนื่องจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความหลากหลายทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป จึงเกิดความแตกต่างในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยิน สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อการมีงานทำของคนพิการทางการได้ยินประกอบด้วย P: Participation ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษา P: Policy ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเฉพาะที่ชัดเจนและเฉพาะกลุ่มผู้เรียน E: Economic ควรให้ความสำคัญกับแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เนื่องจากมีผลกระทบต่อความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ E: Empowerment ควรให้ความสำคัญกับการจูงใจให้บุคลากรเสียสละกำลังกายกำลังใจเพื่อการทำงาน A: Academic ควรให้ความสำคัญกับวิชาการเพื่อให้มีความรู้ทางด้านวิชาการ วิชาชีพตรงกับมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตร A: Autonomous ควรให้ความสำคัญกับการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาคือ มีความอิสระ คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม C: Culture ควรให้ความสำคัญในการเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกันเพื่อการผสมผสานทางวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข E: Ethic ควรให้ความสำคัญกับการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมตามหลักศาสนาโดยคำนึงถึงการเรียนรู้ด้านการประกอบอาชีพสุจริต

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2545) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545, กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551) พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พุทธศักราช 2551, กรุงเทพฯ: กระทรวงฯ.
- จิรภา พลจันทร์. (2547) ปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการที่มีความบกพร่องทางการได้ยินในโรงเรียนสำหรับคนพิการ, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- ชวพล ลิตติพานิช. (2548) การปรับตัวในการทำงานของบัณฑิตที่มีความพิการทางการได้ยินที่จบการศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิตสาขาวิชานุชนวกศึกษารุ่นที่ 1 ปีการศึกษา 2546 วิทยาลัยราชสุดา มหาวิทยาลัยมหิดล, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชางานบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ผดุง อารยะวิญญู. (2542) การศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ, กรุงเทพฯ: แว่นแก้ว.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550. (2550) จาก [www.nep.go.th/Upload/modLaw/178.pdf](http://www.nep.go.th/Upload/modLaw/178.pdf) [ค้นเมื่อ 2 กันยายน 2557].
- มลิวัดย์ ธรรมแสง. (2519) การสอนคนหูหนวกโดยใช้ระบบรวม ใน 25 ปีแห่งการจัดการศึกษาของคนหูหนวกในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญกิจ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และจู่ไร ทัพวงษ์. (2554) วิพากษ์นโยบายและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ คนพิการในประเทศไทย: ความเสมอภาคในโอกาสของกรมีงานทำงาน และไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม, กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2556) *สถิตินักเรียน นักศึกษาพิการของกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2556*, กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ.
- สุจินต์ สว่างศรี. (2550) *การส่งเสริมอาชีพคนพิการทางสติปัญญาของโรงเรียนลพบุรี วิทยาลัยเกษตร จังหวัดลพบุรี*. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิทยวิสุทธิ์.
- สำนักงานบริหารการศึกษาพิเศษ. (2556) *แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557*, กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน). (2545) *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545*, กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. (2557) *สถิติข้อมูลคนพิการ 2557*, จาก [http://ecard.nep.go.th/nep\\_all/file/Stat\\_June57.pdf](http://ecard.nep.go.th/nep_all/file/Stat_June57.pdf) [ค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2557].
- สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา. (2557) *การศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการทำงาน*, จาก [http://www.curriculum51.net/viewpage.php?t\\_id=164](http://www.curriculum51.net/viewpage.php?t_id=164) [ค้นเมื่อ 2 กันยายน 2557].
- Rieger, E. & Liebfried, S. (2003) *Limits to globalization*, Cambridge, UK: Polity Press in association with Blackwell Publishing.
- Shulman, L. S. (1981) Disciplines of inquiry in education: An overview, *Educational Researcher*, vol. 10, no. 6, pp. 5-23.

## ระบบการเข้าถึงบริการสุขภาพและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิ ทางด้านบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่มิปัญหาสถานะบุคคล<sup>1</sup>

### Accessibility System of Health Services and Mechanisms of Health Service Rights for the Stateless Persons

ณภัทร ประกาศุชาติ<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความการวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่มิปัญหาสถานะบุคคล จังหวัดเชียงราย กลุ่มเป้าหมายรวม 27 คน ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง, จังหวัด คือ คณะกรรมการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ, คณะทำงานจังหวัด, NGOs รวม 9 คน, และระดับพื้นที่ คือหน่วยบริการสุขภาพ, ศูนย์ประสานงานฯ, ล่ามชุมชน รวม 16 คน และผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล 2 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ สัมภาษณ์เชิงลึก สทนากลุ่ม ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า กลไกการจัดบริการสุขภาพ ประกอบด้วย (1) กลไกส่วนกลาง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและสนับสนุน (2) กลไกจังหวัดทำหน้าที่พัฒนา กลไกและระบบบริการ (พัฒนาหลักสูตรและอบรมล่ามชุมชน) (3) กลไกภาคประชาชน ทำหน้าที่สื่อสารและประสานงาน (4) กลไกพื้นที่ทำหน้าที่ให้บริการสุขภาพและเป็นพี่เลี้ยงล่ามชุมชน สำหรับระบบบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิบริการด้านสุขภาพ ประกอบด้วย ระบบที่ (1) ฐานข้อมูลและลงทะเบียน (2) งบประมาณ (3) บริการสุขภาพ (4) ประชาสัมพันธ์และ (5) ติดตามประเมินผล พบว่าทุกระบบกลไกพื้นที่

---

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักสนับสนุนสุขภาพระดับประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

<sup>2</sup> คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ พื้นที่ศาลายา, อีเมลล์ naphat.pra@rmutr.ac.th

ดำเนินงานตามแนวทางการทำงานเดิม ระดับจังหวัดและภาคประชาชนมีส่วนร่วมใน  
สื่อสารระหว่างผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและหน่วยบริการในระบบที่ 3 และพัฒนาสื่อ  
ประชาสัมพันธ์ในระบบที่ 4 ส่วนระบบอื่นยังไม่ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ (1) เพิ่มระบบการติดตามประเมินผลภายใน (2) ปรับปรุง  
หลักสูตรล่ามชุมชน

**คำสำคัญ:** การเข้าถึงสิทธิ / ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล / สิทธิบริการด้านสุขภาพ

### Abstract

This qualitative research article aimed to present the access to health system and mechanisms to provide access to the health service rights of stateless persons at Chiang Rai province. The key informants were 27, the central and provincial levels 9: the committee for setting guidelines of health care services for stateless person, the provincial working group and NGOs, the local levels 16: the health service units, the center's coordinator, community interpreters) and the stateless persons 2. The research instruments used the focus groups discussion, depth- interviews. The content analysis was using for data analysis.

The finding showed mechanisms to provide access to the health service rights of stateless persons were consisted of (1) the central mechanisms who defined policies, (2) the province mechanisms who developed mechanisms, access to health system and community interpreter curriculum, and trained community interpreters, (3) the people sector mechanisms who communicated and coordinated and (4) the local mechanisms who acted health service and were mentors of community

interpreters. The accessibility system of health services was consisted of five systems: (1) database and register, (2) budget, (3) health services, (4) public relations, and (5) monitoring and evaluation. It found that the local mechanisms performed all systems in accordance with their original works, while province mechanisms and people sector mechanisms participated in the third system about the communication between stateless persons and health service units and in the fourth system about public relations, but their participation in the other systems were not clear.

Suggestions: Relevant people should (1) add the internal evaluation into systems and (2) improve the community Interpreter curriculum.

**Keywords:** Provide Access to the Rights / Stateless Persons / the Rights of Health Service

## บทนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2488 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนทุกคนที่พักอาศัยในประเทศไทยโดยจัดบริการสาธารณสุขจำแนกตามความแตกต่างของรายได้และกลุ่มอาชีพตามการจ้างงาน ต่อมาในปี พ.ศ.2545 เริ่มจัดให้มี “ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน” ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ซึ่งเป็นองค์การของรัฐ ตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในฐานะประธานคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ต่อมาเมื่อมีการตีความผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ว่าต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ส่งผลให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นคนที่พักอาศัยอยู่เมืองไทยมาแต่กำเนิดและไม่เคย



เดินทางออกนอกประเทศเลย หรือคนต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย ชาวเขา คนไร้รัฐ คนไร้รากเหง้า และคนไร้สถานะทางทะเบียน ซึ่งอาจเรียกรวมกันว่า “ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล” (ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแต่ตกหล่นจากทะเบียนที่คณะกรรมการมีมติในห้วงเวลาต่างๆ รับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ประกอบด้วย 4 กลุ่ม (1) กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่มานาน มีหมายเลขบัตรประจำตัวเลข 6, 7 นำหน้าเลข 13 หลัก (2) กลุ่มเด็กนักเรียน (3) บุคคลไร้รากเหง้า และ (4) ผู้ทำคุณประโยชน์ และกลุ่มที่สอง ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่คณะกรรมการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวและอยู่ระหว่างแก้ปัญหา มีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 0 ไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่เคยได้รับมาก่อน (หิริญญา ปะตุกา, บรรณานิการ, 2558, หน้า 2-4)

การถูกทำให้เป็นคนไร้หลักประกันสุขภาพ ส่งผลต่อระบบสาธารณสุขของประเทศ เนื่องจากคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนยากจนและด้อยโอกาส เมื่อเจ็บป่วยมากกระทั่งไม่สามารถดูแลตนเองได้ ก็จำเป็นต้องเข้าสู่หน่วยบริการของรัฐ ซึ่งต้องรักษาตามหลักมนุษยธรรม และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 51 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในวรรคแรกว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และไม่เลือกบุคคล” ทำให้หน่วยบริการของรัฐเหล่านี้ต้องแบกรับค่ารักษาพยาบาลในแต่ละปีเป็นจำนวนมหาศาล ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขในปี 2551 พบว่า โรงพยาบาลของรัฐ 172 แห่ง ใน 15 จังหวัด แบกรับค่าใช้จ่ายเฉพาะคนกลุ่มนี้ 468 ล้านบาท ส่งผลต้องเบียดบังงบประมาณส่วนอื่นเพื่อดูแลกลุ่มคนเหล่านี้ (พงศธร พอกเพิ่มดี, 2553) ส่งผลกระทบต่อสถานบริการสาธารณสุขโดยตรงต่อโอกาสในการพัฒนาสถานบริการด้านต่างๆ ผลกระทบต่อขวัญ/กำลังใจของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข, ภาระงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่มากขึ้น ทำให้ดำเนินการอย่างยากลำบาก ผลกระทบต่อคุณภาพบริการที่

อาจลดลงจากภาระงานที่มากขึ้น (บุญมา สุนทรวิรัตน์ และคณะ, 2552, หน้า 372) ขณะเดียวกัน สิ่งที่สำคัญคือ ในงานสาธารณสุข โดยเฉพาะงานส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรคนั้น จำเป็นต้องดูแลภาพรวมทั้งระบบ การละเลยกลุ่มคนบางกลุ่มย่อมก่อให้เกิดผลกระทบโดยเฉพาะโรคระบาดต่างๆ เช่น โรคเอดส์ อหิวาตกโรค วัณโรค ทำให้ยากต่อการควบคุม และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุขในที่สุด (พงศธร พอกเพิ่มดี, 2553)

ต่อมอดคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้น (พ.ศ.2553) ได้มีมติเห็นชอบต่อยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ที่เห็นว่า คนไร้รัฐไร้สัญชาติมีสิทธิในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงสิทธิด้านสุขภาพด้วย แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ (ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, 2553, หน้า 19) ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามของภาคีเครือข่ายจากหลายภาคส่วนร่วมกันผลักดันให้เกิดกระบวนการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จนกระทั่งเกิดหลักประกันสุขภาพขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ.2553 ที่ประกาศนโยบายคืนสิทธิด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ที่ยังมีปัญหาระยะสถานะ กระจายอยู่ในพื้นที่บริการของโรงพยาบาลชายแดน 172 แห่งใน 15 จังหวัดทั่วประเทศนับตั้งแต่เดือนเมษายน 2553 เป็นต้นไป โดยตั้งกองทุนขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ในนามของ “กองทุนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ” เป็นการให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ โดยมีมติ ครม. เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 และมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการให้สิทธิ (คืนสิทธิ) กับบุคคลผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลโดยใช้งบกลาง และรายงานเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในการดำเนินการ (พงศธร พอกเพิ่มดี, 2553)

แม้ว่ากองทุนฯ จะส่งผลดีต่อบุคคลผู้ที่มีปัญหาสถานะและสิทธิที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพ ป้องกันสภาวะการเจ็บป่วยไม่ให้เกิดเป็นการเจ็บป่วยเรื้อรัง ฯลฯ ก็ตาม แต่มติ ครม. เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งทางด้านผู้รับบริการ เช่น กลุ่มผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิบางส่วนไม่ได้รับ

สิทธิหรือตกหล่นจากการสำรวจ ผู้รับบริการส่วนใหญ่มักขาดการรับรู้สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ เป็นต้น และข้อจำกัดของสถานบริการสาธารณสุขหรือผู้ให้บริการ อาทิ ปัญหาด้านการบริหารจัดการกองทุนฯ การจัดสรรงบประมาณในการให้บริการ ศักยภาพของบุคลากรสาธารณสุขในการให้บริการ (ข้อจำกัดด้านการสื่อสาร) ข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการ ไม่มีระบบฐานข้อมูลของบุคคลกลุ่มนี้ หรือ ความไม่ยั่งยืนของงบประมาณที่อยู่ในรูปของกองทุนที่ได้รับอนุมัติปีต่อปี เป็นต้น (อุปสรรคเหล่านี้ทำให้ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลยังเป็นกลุ่มที่มีข้อจำกัดด้านสุขภาวะมากที่สุดกลุ่มหนึ่งในสังคมไทย) (วิวัฒน์ ตามี่, 2556, หน้า 3-4; สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2556, หน้า 142)

ต่อมาได้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการระดับจังหวัดที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับมีปัญหาสถานะบุคคลและมีข้อจำกัดทางสิทธิในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรี 23 มีนาคม 2553 ขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ดำเนินการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือ ศูนย์ประสานงานระดับจังหวัดและกลุ่มชุมชนขึ้น จนเกิดเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพัฒนาระบบและกลไกระดับจังหวัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงราย (สสจ.) และมูลนิธิพัฒนาชุมชนเขตภูเขา (พชภ.) และเกิดมีโรงพยาบาลต้นแบบในการใช้ล่ามชุมชน (เพื่อแก้ปัญหาการสื่อสาร) ที่เอื้อต่อการจัดบริการด้านสุขภาพให้แก่ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลในโรงพยาบาลนำร่อง 3 โรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลแม่จัน โรงพยาบาลแม่สาย และโรงพยาบาลแม่ฟ้าหลวง และจากรูปธรรมความสำเร็จดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยครั้งนี้ เพราะหากมีระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านการบริการสุขภาพของผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลระดับจังหวัดที่มีประสิทธิภาพแล้วก็จะทำให้สามารถลดปัญหาสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวในพื้นที่อื่นได้ต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านการบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่มามีปัญหาสถานะบุคคล กรณีศึกษาโครงการนำร่องจังหวัดเชียงราย
2. ศึกษาปัจจัยเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการจัดบริการด้านสุขภาพให้แก่ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล ในโครงการนำร่องจังหวัดเชียงราย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะกรณีศึกษา ใช้วิธีการเลือกพื้นที่แบบเจาะจง คือ โครงการพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการระดับจังหวัดที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ที่มามีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิตามมติ ครม. 23 มีนาคม 2553 พื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยกำหนดให้ ระบบการเข้าถึงสิทธิทางด้านการบริการสุขภาพ หมายถึง ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนใช้สิทธิทางด้านการบริการสุขภาพ ระบบการเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์ ระบบการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบการบริการสุขภาพ เช่น การส่งเสริม การป้องกันโรค การรักษาและการฟื้นฟูสุขภาพ และระบบการติดตามประเมินผล สำหรับกลไกการจัดบริการทางด้านสุขภาพระดับจังหวัด หมายถึง (1) คณะกรรมการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามมติ ครม.23 มีนาคม พ.ศ.2553 (2) คณะทำงานจังหวัด (3) กลไกภาคประชาชน เช่น ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพและกลุ่มชุมชน (4) หน่วยบริการสุขภาพหรือโรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ (5) กลไกอื่นที่สนับสนุนการขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย อาทิ เครือข่ายหมอชายแดน เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสัญชาติและสถานะบุคคล เป็นต้น

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่เกี่ยวข้อง คือ โครงการพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการระดับจังหวัดที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ที่มามีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิตามมติ ครม. 23 มีนาคม 2553 พื้นที่จังหวัดเชียงราย ได้มาโดยวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะ

เจาะจะ (Purposive Sampling) ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ (1) ให้ได้กลุ่มตัวอย่างกระจายไปตามกลไกการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคลแต่ละระดับ (2) เป็นผู้ที่เข้าร่วมในโครงการนำร่องตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ได้กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็น (1) ผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นที่เกี่ยวข้องกับระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคลในสวนกลางและจังหวัด ดังนี้ สวนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามมติ ครม. 23 มีนาคม 2553 และระดับจังหวัด ได้แก่ คณะทำงานจังหวัด, คณะทำงานสนับสนุนการดำเนินงาน (กองเลขา), เครือข่ายหมอชายแดน เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสัญชาติและสถานะบุคคล เป็นต้น จำนวนรวมทั้งสิ้น 9 คน และ (2) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคล จังหวัดเชียงราย ระดับพื้นที่ ได้แก่ หน่วยบริการสุขภาพหรือโรงพยาบาลชุมชน, ศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคล, ล่ามชุมชน รวมทั้งหมดจำนวน 16 คน และ (3) ผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคลที่ใช้บริการสุขภาพตามระบบการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิและบริการสุขภาพของผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคล จังหวัดเชียงราย จำนวน 2 คน รวมกลุ่มเป้าหมายในการวิจัยทั้งหมดจำนวน 27 คน

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกและแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ร่วมกับการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็น และความเชื่อถือได้ของข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบสามเส้า (1) ด้านข้อมูล โดยเก็บข้อมูลในสถานที่ บุคคลและช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และ (2) ด้านวิธีการรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การศึกษาเอกสาร และการคืนข้อมูลผลการศึกษาเบื้องต้นให้กับกลุ่มเป้าหมายเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และให้ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อผลการศึกษา รวมระยะเวลา

ดำเนินงานศึกษาวิจัย 6 เดือน (1 พฤศจิกายน 2558 – 30 เมษายน 2559) การวิจัยครั้งนี้ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน สาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล Certificate of MU-SSIRB Approval No. 2015/340.0311

## ผลการศึกษาวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านการบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคล กรณีศึกษาโครงการนำร่องจังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยพบว่า ระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านสุขภาพในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีพัฒนาการในการพัฒนาระบบและกลไก การนำเสนอครั้งนี้จึงแบ่งการนำเสนอพัฒนาการดังกล่าวเป็น 2 ระยะเวลา คือ ระยะเวลาที่ 1 ก่อนการพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการด้านสุขภาพระดับจังหวัดฯ (1 เมษายน 2553– มิถุนายน 2556) และระยะเวลาที่ 2 การพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการด้านสุขภาพระดับจังหวัดฯ (ปีที่ 1 ระหว่าง 15 มิ.ย.56 – 14 มิ.ย.57, ปีที่ 2 ระหว่าง 1 ก.ค.57-30 มิ.ย.58)

ระยะเวลาที่ 1 ก่อนการพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านสุขภาพฯ

การดำเนินการของระบบบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคลมีกลไกการดำเนิน 3 ระดับ คือ (1) กลไกส่วนกลางมีบทบาทด้านนโยบาย ประกอบด้วยกระทรวงสาธารณสุขในฐานะเจ้าภาพหลักในการดูแลบริหารจัดการกองทุนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ มีคณะกรรมการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามมติ ครม. 23 มีนาคม 2553 ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ ทิศทางการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2553 เรื่องการให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ เพื่อส่งต่อให้กลไกระดับจังหวัดและระดับปฏิบัติการในพื้นที่นำไปดำเนินการต่อ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนการจัดระบบบริการสุขภาพ ดังกล่าว กลไกการจัดระบบบริการฯ ในช่วงต้นนี้จะอิงกับระบบบริการ

สุขภาพที่กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการสำหรับประชาชนคนไทยเป็นหลัก เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารจัดการปกติของกระทรวงสาธารณสุข (2) กลไกระดับจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงรายทำหน้าที่บริหารจัดการระบบบริการสุขภาพภาพรวมของทั้งจังหวัด บริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนฯ สนับสนุน ติดตามการดำเนินงานของกลไกระดับพื้นที่ ดำเนินการพัฒนาศักยภาพบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการผู้เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะบุคคล สิทธิประโยชน์ต่างๆ และการจัดบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล เป็นต้น จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เพิ่มเติมจากที่ได้รับจากส่วนกลางให้กลไกระดับพื้นที่ ใช้งาน เป็นต้น (3) กลไกระดับพื้นที่ที่อยู่ในกรอบแนวทางการปฏิบัติของกองทุนคืนสิทธิ คือ โรงพยาบาลชุมชน ดำเนินการให้บริการด้านสุขภาพแก่กลุ่มเป้าหมายตามระบบบริการสุขภาพปกติทั้งการส่งเสริม ป้องกัน รักษาและฟื้นฟู โดยอิงแนวทางการบริหารจัดการตามคู่มือแนวทางการดำเนินงานการให้สิทธิ (คืนสิทธิ)

ระบบการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิด้านบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล ประกอบด้วย ระบบการลงทะเบียน ระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ระบบบริหารจัดการงบประมาณ ระบบการติดตามประเมินผลและระบบบริการสุขภาพตามสิทธิประโยชน์ ในระยะนี้ การจัดบริการด้านสุขภาพจะมีลักษณะเป็นการจัดบริการด้านสุขภาพตามแนวทางปฏิบัติปกติของกระทรวงสาธารณสุข ให้บริการสุขภาพตามสิทธิประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายพึงจะได้รับ โดยไม่แบ่งแยกกลุ่มผู้รับบริการ และมีกลไกดำเนินงานตามระบบงานปกติของกระทรวงสาธารณสุข

ในการขับเคลื่อนงานในระยะเริ่มต้นนี้ มีประเด็นท้าทายร่วมที่พบระหว่างกา  
ดำเนินงานในหลายพื้นที่ กล่าวคือ ในระยะแรกนโยบายและแนวทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจน มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของเงื่อนไขบ่อย ก่อให้เกิดความสับสนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ, การขึ้นทะเบียนสิทธิไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด และหรือไม่ตรงตามสถานการณ์ความเป็นจริงในพื้นที่ ส่งผลต่อการให้และรับบริการสุขภาพ และในการเข้ารับบริการของผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล พบว่า ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล

บางกลุ่มในบางพื้นที่มีข้อจำกัดในการใช้ภาษาสื่อสารกับหน่วยบริการสาธารณสุข ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในเนื้อหาสาระที่สื่อสารระหว่างกัน

ระยะที่ 2 การพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิด้านบริการสุขภาพ

ผลการวิจัย พบว่า ระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิด้านบริการสุขภาพ ถูกออกแบบให้มีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ (1) **กลไกจังหวัด** ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อนโครงการพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการฯ ระดับจังหวัดที่เชื่อมต่อการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ จังหวัด เชียงราย ประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเชียงราย, ผู้อำนวยการโรงพยาบาลแม่จัน, สาธารณสุขอำเภอแม่ฟ้าหลวง, ผู้แทนศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพภาคประชาชนจังหวัดเชียงราย, ตัวแทนแทนมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา เป็นต้น ทำหน้าที่เชื่อมโยงประสานการทำงานกับคณะกรรมการกำหนดแนวทางการทำงานตามมติ ครม. 23 มีนาคม 2553 กลไกภาคประชาชน และหน่วยบริการสุขภาพระดับพื้นที่, จัดทำหลักสูตรและพัฒนาลุ่มชุมชน, ติดตามการปฏิบัติงานของลุ่มชุมชนในโรงพยาบาล (2) **กลไกภาคประชาชน** ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) ศูนย์ประสานงานสุขภาพแห่งชาติพันธุ์ (ศูนย์ประสานงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการดำเนินงานผลักดันให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มเป้าหมายตามมติ ครม. 23 มีนาคม พ.ศ.2553) ทำหน้าที่สรรหาผู้เข้ารับการอบรมลุ่มชุมชน, ประสานงานและเป็นพี่เลี้ยงลุ่มในชุมชน, ร่วมติดตามการปฏิบัติงานของลุ่มชุมชนในโรงพยาบาล รณรงค์ให้ข้อมูลความรู้ และบริการให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องสิทธิบริการสุขภาพ การเข้าถึงสิทธิและบริการ เป็นต้น ซึ่งในกระบวนการสรรหาและคัดสรรผู้เข้ารับการพัฒนาศักยภาพลุ่มชุมชนได้ผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่กำหนดไว้เบื้องต้น ต้องปรับลดคุณสมบัติลง ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพของลุ่มชุมชนที่ผลิตขึ้น (2) ลุ่มชุมชน (อาสาสมัครชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในชุมชน) และลุ่มชุมชนในโรงพยาบาล (อาสาสมัครลุ่มที่อยู่ประจำโรงพยาบาล)



ปฏิบัติงานใน รพช. อำนวยความสะดวกในการสื่อสารระหว่างผู้รับบริการ (ผู้ที่มีปัญหาสถานะ) และผู้ให้บริการ (หน่วยบริการสุขภาพ) ณ จุดบริการต่างๆ, ปฏิบัติงานในชุมชนของตนเองให้ความรู้และคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพ การเตรียมเอกสารหลักฐาน การลงทะเบียนสิทธิ การใช้สิทธิ เป็นต้น รวมถึงเข้าร่วมกับภาคีเครือข่ายจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ในชุมชนด้วย ซึ่งผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล มีความพึงพอใจที่มีกลุ่มชุมชนช่วยอำนวยความสะดวกในการรับบริการที่โรงพยาบาล ทำให้รู้สึกอุ่นใจ สบายใจที่จะไปโรงพยาบาลมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ของตนเองเพิ่มขึ้นด้วย

“...ลูกผมคนนี้ พี่เขา (กลุ่มชุมชน) ก็มาบอกว่าไม่ต้องซื้อบัตรสุขภาพแล้ว เพราะมีสิทธิรักษาฟรี...ได้หมดด้วย... (ตามมติ ครม. 23 มีนาคม 2553) ...ทำให้ผมไม่ต้องเสียเงิน...” (ผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล, 2558, สัมภาษณ์)

(3) **กลไกพื้นที่** ได้แก่ หน่วยบริการสุขภาพ (รพช.) ทำหน้าที่ให้บริการตามระบบบริการสุขภาพ, จัดระบบพี่เลี้ยงดูแลให้คำแนะนำการทำงานกับกลุ่มชุมชนในโรงพยาบาล และเข้าร่วมเป็นคณะทำงานจังหวัด เป็นต้น ในการจัดบริการครั้งนี้มีกลไกสำคัญที่ยังคงมีบทบาททั้งโดยทางตรงและทางอ้อม คือ (4) **กลไกส่วนกลาง** ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และสนับสนุนเครื่องมือการทำงาน เช่น ระบบฐานข้อมูล สื่อประชาสัมพันธ์ งบประมาณ เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2553 ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน พร้อมทั้งสนับสนุนด้านวิชาการที่จำเป็นต่างๆ

สำหรับระบบการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิด้านบริการสุขภาพ สำหรับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล พบว่า มีการดำเนินการดังนี้ (1) ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนใช้สิทธิ พบว่า ฐานข้อมูลถูกรวบรวมไว้ในระบบของส่วนกลางผ่านระบบออนไลน์ พื้นที่สามารถตรวจสอบข้อมูลการขึ้นทะเบียนสิทธิด้านสุขภาพของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตนเองได้

“... (การเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อขอขึ้นทะเบียน) ... เขาจะรู้ว่าต้องใช้อะไรบ้าง...ผ่านมา 2 ปี ปีนี้กระทรวงทำระบบการตรวจสอบสิทธิด้วยตนเองทุกคนรู้ว่าตัวเองอยู่ที่ไหน เพราะในมือถือตรวจสอบได้...” (หน่วยบริการสุขภาพ, 2558, สัมภาษณ์)

(2) ระบบบริหารจัดการงบประมาณ พบว่า กรอบบริหารจัดการคงเดิม การบริหารจัดการทุกระดับจะอิงกับกรอบการบริหารจัดการที่ส่วนกลางกำหนด และจัดสรรเหมือนหมวดเงินงบประมาณปกติ (3) ระบบบริการสุขภาพ พบว่า การให้บริการสุขภาพของหน่วยบริการจะปฏิบัติตามหลักการดำเนินงานปกติเช่นเดียวกับคนทั่วไป โดยยึดหลัก “ไม่แยกชนชั้น เท่าเทียม ยุติธรรม” (4) ระบบการเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์ พบว่า ส่วนกลางจัดทำสื่อ, สิ่งพิมพ์เผยแพร่ (เช่น แผ่นพับ) แจกจ่ายไปยังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งมีการจัดสื่อทำเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอกับหน่วยบริการระดับพื้นที่ รวมถึงจัดให้มีการประชุมเพื่อให้ความรู้ และจัดช่องทางการสื่อสารระหว่างกันผ่านไลน์กลุ่มและจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น โดยหน่วยบริการสุขภาพจะจัดทำสื่อเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และส่งต่อไปยัง รพสต. ที่จะดำเนินการเผยแพร่สื่อที่หน่วยบริการบางส่วน อีกส่วนหนึ่งแจกจ่ายไปยังชุมชน นอกจากนี้ยังเผยแพร่ผ่านวิทยุชุมชนและเวทีการประชุมต่างๆ ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด (5) ระบบการติดตามประเมินผล การติดตามประเมินผลของระบบบริการสุขภาพ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้รูปแบบการติดตามประเมินผลตามลำดับสายงานการบังคับบัญชาของหน่วยงาน กล่าวคือ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทำหน้าที่ในการติดตาม สนับสนุน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยบริการฯ ตามกรอบระยะเวลา หน่วยบริการสุขภาพ (รพช.) ในพื้นที่ดำเนินการติดตามประเมินผล รพสต. ในพื้นที่รับผิดชอบ สำหรับรูปแบบการติดตามประเมินผลจะใช้วิธีการผสมผสานระหว่างการลงพื้นที่ การพิจารณาจากรายงานผลการดำเนินงานที่หน่วยบริการจัดส่งให้

ในภาพรวมพบว่าการดำเนินงานของระบบการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิ ด้านบริการสุขภาพ ทูกระบบนั้นกลไกพื้นที่ดำเนินงานตามแนวทางการทำงานปกติ ระดับจังหวัดและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในสื่อสารระหว่างผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล และหน่วยบริการสุขภาพและพัฒนาสื่อประชาสัมพันธ์ในระบบการเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์ (เช่น การพัฒนาสื่อวีดิทัศน์ชนเผ่า) ส่วนระบบอื่นยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการติดตามประเมินผลกลไก นั้นส่วนใหญ่ยังไม่มีการติดตาม ประเมินผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม มีเพียงการประชุมหารือเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้น กลไก ล่ามชุมชน ที่มีการติดตามประเมินผลโดยกลไกจังหวัดและศูนย์ประสานงานและหน่วย บริการ ด้วยวิธีการลงเยี่ยม สอบถาม สังเกต และใช้กระบวนการถอดบทเรียนเป็น เครื่องมือในการประเมินตนเองของล่ามชุมชน และผลจากการทบทวนการพัฒนา ศักยภาพอาสาสมัครล่ามชุมชน ล่ามชุมชนในโรงพยาบาล พบประเด็นท้าทายสำคัญ คือเรื่องความยั่งยืนของล่ามอาสาสมัครล่ามชุมชน และหากจะให้หน่วยบริการสุขภาพ จัดจ้างหรือจ่ายค่าตอบแทนให้กับอาสาสมัครล่ามชุมชนก็ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วย ติตระเบียราชการหลายประการ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องคุณสมบัติและศักยภาพ ของบุคคลที่ไม่เพียงพอจะเข้ามาเป็นล่ามชุมชนในโรงพยาบาลอีกด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการ จัดบริการสุขภาพ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสนับสนุนคือการมีนโยบายสนับสนุน ระดับประเทศ, การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีปัญหาสถานะในการจัดการแก้ปัญหาของตนเอง และพี่น้องกลุ่มชาติพันธุ์โดยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไก (ล่ามชุมชน, ศูนย์ ประสานงาน) และระบบบริการสุขภาพของประเทศไทยที่มีอยู่เดิมทั้งด้านบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยี และองค์ความรู้ เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรคที่พบในการพัฒนากลไก คือ ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในการ พัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการด้านสุขภาพของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังพบ จำกัดในบางภาคส่วน, ความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กรระหว่างองค์กรภาค ประชาชนและภาครัฐ กล่าวคือกลไกภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่

มีวัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่ายแนวระนาบ (ทำงานแบบยืดหยุ่น มีแนวทางการทำงานหลวมๆ เป็นต้น) ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่ายแนวตั้ง (มีความเป็นทางการ, มีการสั่งการ/คำสั่ง แนวทางการทำงานต้องชัดเจน เป็นต้น) และประการสุดท้าย คือ ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของกลไกแต่ละระดับที่เกี่ยวข้องที่ไม่ชัดเจนตรงกันตั้งแต่เริ่มต้น

### สรุปและอภิปรายผล

ในการออกแบบเพื่อพัฒนาระบบและกลไกการจัดบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิทางด้านการบริการสุขภาพสำหรับผู้ที่ปัญหาสถานะบุคคลในพื้นที่นำร่องจังหวัดเชียงราย มีการประยุกต์ใช้หลักการ “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” ประกอบด้วย การสร้าง/ใช้ความรู้ การเคลื่อนไหวทางสังคมหรือการสร้างแนวร่วมภาคประชาชน และการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย (วิชัย โชควิวัฒน์, 2556, หน้า 5) จึงออกแบบให้มีกลไกการจัดบริการสุขภาพฯ ประกอบด้วย (1) กลไกส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและคณะกรรมการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2553 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน พร้อมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติการในพื้นที่ (2) กลไกจังหวัดที่มีตัวแทนจากหลายภาคส่วน ทำหน้าที่พัฒนา กลไกและระบบบริการสุขภาพ (3) กลไกภาคประชาชนซึ่งส่วนหนึ่งเป็นอาสาสมัครที่เป็นตัวแทนของผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลมาก่อน ทำหน้าที่สื่อสารและประสานงาน (4) กลไกพื้นที่ทำหน้าที่ให้บริการสุขภาพและเป็นพี่เลี้ยงกลุ่มชุมชน จะเห็นได้ว่ามีการนำกลไกส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องโดยเชื่อมโยงความรู้และการเคลื่อนไหวสังคมไปกับการดำเนินการทางการเมืองเพื่อเคลื่อนระดับนโยบาย แต่ด้วยวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของแต่ละกลไกไม่ชัดเจนทำให้การจัดระบบบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิ ยังคงอิงกับรูปแบบเดิม การมีส่วนร่วมของกลไกต่างๆ ในการจัดระบบบริการเพื่อการเข้าถึงสิทธิ มีน้อย ประกอบด้วย ระบบที่ (1) ฐานข้อมูลและลงทะเบียน (2) งบประมาณ (3) บริการสุขภาพ (4) ประชาสัมพันธ์และ (5) ติดตาม

ประเมินผล พบว่าทุกระบบกลไกพื้นที่ดำเนินงานตามแนวทางการทำงานเดิม ระดับจังหวัดและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในสื่อสารระหว่างผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและหน่วยบริการในระบบที่ 3 และพัฒนาสื่อประชาสัมพันธ์ในระบบที่ 4 ส่วนระบบอื่นยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบที่ 5

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรกำหนดคุณสมบัติและบทบาทหน้าที่ของกลไกระดับต่างๆ ให้ชัดเจน และเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และกลไกทุกระดับควรมีการวางแผนการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

2. ควรออกแบบให้มีระบบการติดตามประเมินผลภายในที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพัฒนาระบบและกลไกการจ้ดบริการ ระดับจังหวัด โดยควรเป็นระบบการประเมินที่อยู่บนฐานคิดการประเมินแบบเสริมพลัง (Empowerment Evaluation) และการประเมินเพื่อการพัฒนา (Evaluation for Development) เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของระบบและกลไกการจ้ดบริการสุขภาพฯ ให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพต่อไป

3. ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรลุ่มชนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้หลักสูตรการพัฒนาลุ่มชนที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ดังนั้นจึงควรมีการวิเคราะห์และถอดบทเรียนหลักสูตรการพัฒนาลุ่มชนโดยผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเป็นระยะๆ และหรืออาจเชิญภาคีภายนอกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในประเด็นสำคัญต่างๆ (เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคล ภาษากลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น) มาร่วมในกระบวนการวิเคราะห์และถอดบทเรียนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรลุ่มชนให้เหมาะสมต่อไป

4. การทำงานขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งแต่ละภาคส่วนต่างมีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบปฏิบัติในการบริหารจัดการ

งบประมาณที่ต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน ดังนั้นหากรัฐบาลเห็นความสำคัญของการทำงานแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ควรมีการกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติในการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ

### เอกสารอ้างอิง

ดร.ณิ ไพบูลย์พาณิชย์กุล. (2553) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อสิทธิในระบบหลักประกัน

สุขภาพถ้วนหน้าของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ, วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, 19.

บุญมา สุทธาวีรัตน์ และคณะ. (2552) ความเป็นธรรมทางสุขภาพกับสิทธิมนุษยชน:

กรณีชาวเขาไร้สัญชาติในประเทศไทย, วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3, 372.

พงศธร พอกเพิ่มดี. (2553) *ต้องสร้างหลักประกันสุขภาพสำหรับคนไทยไร้สถานะ,*

จาก <https://sites.google.com/site/ta telessthaicenter/knowledge/txngsranghlakprakansukh phaphsahrabkhnthiyristhana>  
[ค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2558]

วิชัย โชควิวัฒน์. (2556) “วิจัย” สร้างรอยต่อ “พัฒนาระบบสุขภาพไทย”,

HSRI FORUM พื้นที่แบ่งปันความรู้สู่ระบบสุขภาพที่เป็นธรรมและยั่งยืน, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, 5.

วิวัฒน์ ตามี่. (2556) *โครงการพัฒนาระบบและบริกาสุขภาพสำหรับผู้ที่มีปัญหา*

*สถานะบุคคลและสิทธิ, ม.ป.ท.: ม.ป.พ.*

วิรัตน์ ปะดุกา (บรรณาธิการ). (2558) *รายงานผลการดำเนินงานประกันสุขภาพ*

*บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ, กรุงเทพฯ: ปิยอนต์ พับลิชชิง.*

## การศึกษาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยใน จังหวัดเชียงรายภายใต้ AEC

Business Environment Study of Thailand Border in Chiang Rai Province  
under ASEAN Economic Community

ศุภลักษณ์ จิรรัตน์สถิต<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยในจังหวัดเชียงรายกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ประเทศเมียนมา สปป.ลาว และจีนตอนใต้ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนของประเทศคู่ค้าต่อผู้ประกอบการค้าชายแดน จังหวัดเชียงราย และการปรับตัวในพื้นที่ชายแดนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการค้าการลงทุน การท่องเที่ยว และการขนส่งโลจิสติกส์ โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ตลอดจนบทความงานวิจัย วารสารที่เกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

ผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคทางการค้าชายแดนที่สำคัญ ได้แก่ (1) นโยบายการกีดกันทางการค้าของประเทศเมียนมาและสปป.ลาว ที่กำหนดมาตรการควบคุมทางการค้าทั้งการนำเข้าและส่งออก (2) การปฏิบัติต่อกฎระเบียบพิธีการนำเข้าและส่งออกที่แตกต่างกัน แต่ละด้านการค้ามีการปฏิบัติที่เข้มงวด มีการเก็บอัตราสินค้าผ่านแดนในอัตราที่สูง (3) อุปสรรคด้านการขนส่ง และ (4) ศักยภาพของ

---

<sup>1</sup> สาขาวิชาบริหารธุรกิจ สำนักวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง,  
อีเมลล์ suphaluk\_ap@gmail.com

ผู้ประกอบการที่ยังคงต้องพัฒนาทักษะและความสามารถในการดำเนินธุรกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของการค้าชายแดน

**คำสำคัญ:** การค้าชายแดน / สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ / ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### **Abstract**

This paper aims to study business environment in border areas of Chiang Rai province with 3 neighboring countries, which includes Myanmar, Laos and southern China and to study the effects that impacts of various sectors in border area communities, due to the government policy on the ASEAN Economic Community (AEC), an assessment the effect from trade and investment strategies, and to propose and adaptation guidelines for the borders and to generate competitiveness in the market of AEC to prepare for an economic hub of trading and investment, tourism transportation and logistics.

The information was mainly relying on secondary data collected from various research findings articles, and journals relate to the study. Collection of data involves structured interview. The results found that factors regarding impact on border trade business are trade barriers policy of Myanmar and Laos PDR. The trade barriers that impose trade measures to both imports and exports. The differences various rules and regulations of customs clearance, the major trade issues identified that there are also tax problems collected at a higher rate in shipments across the region. Thus impact on the cost of goods sold from Thailand. The problem of logistics management that required



attention are the linkage of trade facilitation services as and the entrepreneurs' development to accommodate the changing and growth economics

**Keywords:** Border trade / Business environment / ASEAN economic community

## บทนำ

ปัจจุบันรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการค้าชายแดน ทำให้การค้าชายแดนมีบทบาทและความสำคัญเพิ่มมากขึ้น และมีอัตราการเติบโตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสถิติของมูลค่าการค้าชายแดนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจากการเพิ่มยุทธศาสตร์ใหม่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (ปี พ.ศ.2555-2559) คือการสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยได้กำหนดเป้าหมายสำคัญไว้ประการหนึ่งคือ การเพิ่มมูลค่าการค้าชายแดนและการลงทุนโดยตรงของไทยในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 15 และอัตราร้อยละ 10 ต่อปีตามลำดับ เมื่อพิจารณาด้านภูมิศาสตร์แล้ว ภาคเหนือตอนบนของไทยถือเป็นประตูการค้าสำคัญที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจการค้าชายแดนไทยกับกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion: GMS) เพราะมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 2 ประเทศ คือ เมียนมา และสปป.ลาว อีกทั้งสามารถทำการค้าผ่านแดนกับประเทศจีนตอนใต้ คือมณฑลยูนนานโดยการขนส่งสินค้าทางเรือล่องตามแม่น้ำโขงมาที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และขนส่งสินค้าผ่านแดนทางถนนผ่านแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือใต้ (North-South Economic Corridor) ทางถนนสาย R3A ผ่าน สปป.ลาว และถนน R3B ผ่านเมียนมาเพื่อไปยังประเทศจีนตอนใต้ มีจุดทำการค้าทั้งหมด 15 จุด มีด่านศุลกากรในภาคเหนือรวม 6 แห่ง ใน 3 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และเชียงราย ด่านศุลกากรที่สำคัญ คือ ด่านแม่สาย และด่านเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ส่วนการค้าชายแดนด้าน สปป.ลาว มีจุดทำการค้า 12 จุด

กระทำผ่านด่านศุลกากรใน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน และอุตรดิตถ์ โดยด่านศุลกากรที่สำคัญคือด่านจังหวัดเชียงราย (ยุติ พลสารัมย์ และคณะ, 2555)

จากรายงานสถานการณ์การค้าสำคัญในภูมิภาค สำนักงานการค้าต่างประเทศเขต 6 เชียงราย พบว่าสถิติของสินค้านำเข้าและส่งออกของด่านศุลกากรแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ เป็นดังนี้ สินค้านำเข้าที่มีมูลค่าการนำเข้าสูงที่สุด ได้แก่ สินค้าเกษตร ในส่วนของสินค้าส่งออกที่สำคัญเป็นสูงสุด ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค จากสถิติรายการสินค้านำเข้าของเมียนมาและ สปป.ลาว พบว่ามีการนำเข้าสินค้า อุปโภค บริโภคอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากทั้งสองประเทศยังขาดเทคโนโลยี และเงินลงทุนในการผลิตสินค้าแปรรูปและอุตสาหกรรมแปรรูป จึงนำไปสู่ความจำเป็นต้องพึ่งพาสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2557)

จังหวัดเชียงรายถือเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญของไทยด้านเหนือ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2557) เป็นศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยว การลงทุนในไตรมาสแรกของปี 2559 ภาพรวมการค้าชายแดนของจังหวัดเชียงราย ที่มีการค้ากับ 3 ประเทศ คือ เมียนมา สปป.ลาว และจีนตอนใต้ ผ่านด่านศุลกากร 3 แห่ง คือ ด่านแม่สาย ด่านเชียงแสน และด่านเชียงของ ตรวจสอบมูลค่าการค้าการค้า แยกเป็นรายด้าน ดังนี้ ด่านศุลกากรแม่สาย มีการนำเข้า 71.94 ล้านบาท ส่งออก 2,611.74 ล้านบาท ด่านศุลกากรเชียงแสน นำเข้า 113.50 ล้านบาท ส่งออก 5,213.33 ล้านบาท ด่านศุลกากรเชียงของ นำเข้า 545.25 ล้านบาท และส่งออก 3,367.88 ล้านบาท เมื่อรวมมูลค่าการค้าทั้ง 3 ด่านศุลกากร ทำให้ไตรมาสแรกของปี 2559 (มกราคม-มีนาคม) การค้าชายแดนของจังหวัดเชียงราย มีมูลค่ารวม 11,923.64 ล้านบาท แยกเป็นการนำเข้า 730.69 ล้านบาท การส่งออก 11,192.95 ล้านบาท เปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2558 ซึ่งมีมูลค่าการค้าชายแดนรวม 9,774.21 ล้านบาท แยกเป็นการนำเข้า 742.37 ล้านบาท การส่งออก 9,031.84 ล้านบาท จะพบว่ามูลค่าการค้าชายแดนรวมมี

การขยายตัวประมาณร้อยละ 18 (ด้านบุคลากรแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด, 2559)

จากความสำคัญของการค้าชายแดนดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความต้องการศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยในจังหวัดเชียงราย ภายใต้ AEC เนื่องจากความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการดำเนินธุรกิจชายแดนในปัจจุบันต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา การปรับตัวในพื้นที่ชายแดนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องติดตามและทำความเข้าใจ เพื่อที่จะได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมดังกล่าว ที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจการค้าชายแดนไทย รวมถึงแนวทางการปรับตัวของผู้ประกอบการค้าชายแดนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาด AEC ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยในจังหวัดเชียงราย ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. เพื่อศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนของประเทศคู่ค้าต่อผู้ประกอบการค้าชายแดน จังหวัดเชียงราย รวมทั้งการปรับตัวในพื้นที่ชายแดนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาด AEC

### วิธีการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยมีระเบียบวิธีการศึกษา ดังนี้

## 1. วิธีการสำรวจและเก็บข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูล 2 ประเภท คือ ข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิ ดังนี้

ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษาและเก็บข้อมูลด้านวิชาการจากแหล่งข้อมูล และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น เอกสารวิชาการ นิตยสาร วารสาร บทความงานวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2557-2559

ข้อมูลปฐมภูมิ ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลโดยการสำรวจพื้นที่การค้าชายแดนบริเวณ 3 ด่านการค้า ได้แก่ ด่านแม่สาย ด่านเชียงแสน และด่านเชียงของ รวมถึงการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในพื้นที่เป้าหมาย ลักษณะการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยกำหนดคำถามออกเป็นประเด็นให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา โดยผู้ศึกษาได้แสดงถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ โดยขออนุญาตในการจดบันทึกและบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ โดยใช้เวลาสัมภาษณ์ประมาณ 1-2 ชั่วโมง การสัมภาษณ์แต่ละรายจะทำการสัมภาษณ์จนกว่าจะไม่พบ ข้อสงสัยหรือไม่มีข้อมูลใหม่เกิดขึ้น หรือที่เรียกว่าข้อมูลอิ่มตัว จึงหยุดการสัมภาษณ์

## 2. ระเบียบวิธีการศึกษา

ในส่วนนี้กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

### 1) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนไทยด้านจังหวัดเชียงราย รวมทั้งสิ้น 13 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากหอการค้าจังหวัดเชียงราย อุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย ประธานกรรมการเพื่อโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ นายด่าน

ศุลกากร ผู้บริหารธนาคาร ผู้ประกอบการด้านโลจิสติกส์ ผู้ประกอบการค้าชายแดน และนักวิชาการ

## 2) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นโดยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการมีลำดับขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาแนวคิดทฤษฎี วรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และรายละเอียดเกี่ยวกับการค้าชายแดน ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแม่สาย ด้านเชียงแสน และด้านเชียงของ แล้วนำแนวคิดที่ได้มาสร้างแนวคำถามในการสัมภาษณ์ โดยสร้างคำถามให้ครอบคลุมตามขอบเขตของการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ มีการเรียงลำดับคำถาม เนื้อหาของคำถามเป็นลักษณะคำถามปลายเปิด ประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนของประเทศคู่ค้าต่อผู้ประกอบการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย รวมทั้งการปรับตัวในพื้นที่ชายแดนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาด AEC

ขั้นตอนที่ 2 นำแบบสัมภาษณ์ที่ได้สร้างขึ้นให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ได้พิจารณาเนื้อหา ความเหมาะสมความถูกต้อง และครอบคลุมประเด็นที่จะต้องการศึกษามากที่สุด

ขั้นตอนที่ 3 นำแบบสัมภาษณ์มาปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำแบบสัมภาษณ์ที่สมบูรณ์ แล้วนำไปเก็บรวบรวมข้อมูล โดยในการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างเป็นระบบและเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ ตลอดจนมีการดำเนินงานแบบเป็นทางการภายใต้กฎเกณฑ์

และมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้อุปกรณ์ในการสัมภาษณ์คือเครื่องบันทึกเสียง สมุดบันทึก และกล้องถ่ายภาพ

### 3)วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้แบ่งวิธีการเก็บข้อมูลเป็น 2 ส่วน คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร และการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยผู้ศึกษาได้ทำการนัดหมายวันและเวลากับผู้ให้ข้อมูลสำคัญล่วงหน้า

### 4)การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล และนำมาแยกแยะออกเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นหัวข้อของวัตถุประสงค์ของการศึกษาจนสามารถตอบคำถามของการศึกษาได้ครอบคลุมตามกรอบแนวคิดและขอบเขตที่ต้องการศึกษา ทำการประมวลผลโดยเรียบเรียงข้อมูลและทำการจัดลำดับตามเนื้อหาที่ต้องการ จากนั้นจึงทำการสังเคราะห์ให้ได้เป็นข้อเสนอแนะเสนอแนวทางในการปรับตัวของผู้ประกอบการชายแดนเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาด AEC

## ผลการศึกษา

การศึกษาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยในจังหวัดเชียงรายภายใต้ AEC สามารถอธิบายผลการศึกษาได้ 3 ประเด็น ได้แก่ สถานการณ์การค้าชายแดนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย และแนวทางในการปรับตัวของผู้ประกอบการและข้อเสนอแนะแนวทางรวมถึง กลยุทธ์ในการพัฒนาการค้าชายแดน จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลสถิติการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยภาพรวมมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่องหลังจากที่เปิดใช้มาตรการเขตการค้าเสรี มีด่านชายแดนที่สำคัญ 3 ด่าน คือ ด่านแม่สาย ถูกวางตำแหน่งให้เป็น Trading City ที่เชื่อมโยงระหว่างเชียงราย เมียนมา และจีน ด่านเชียงแสน ถูกวางตำแหน่งเป็น Port City เชื่อมเชียงราย เมียนมา สปป.ลาว และจีน และด่านเชียงของ ถูกวาง

ตำแหน่ง เป็น Logistics City (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2559) ที่เชื่อมโยงเชียงราย สปป.ลาว และจีน โดยสินค้าส่งออกที่สำคัญได้แก่ สินค้าอุปโภค บริโภค

**ตารางที่ 1** มูลค่าการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย กับประเทศเมียนมา สปป.ลาว และจีนตอนใต้

| ประเทศ     | มูลค่าการค้าชายแดน (ล้านบาท) |                  |                  |            |
|------------|------------------------------|------------------|------------------|------------|
|            | 2556                         | 2557             | 2558             | CAGR       |
| เมียนมา    | 13,450.54                    | 17,494.56        | 15,854.23        | 9 %        |
| สปป.ลาว    | 13,959.00                    | 15,830.84        | 20,102.83        | 20%        |
| จีนตอนใต้  | 8,568.08                     | 7,863.75         | 9,069.64         | 3%         |
| <b>รวม</b> | <b>35,977.62</b>             | <b>41,189.15</b> | <b>45,026.70</b> | <b>12%</b> |

ที่มา สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย (2559) และคำนวณโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่ามูลค่าการค้าชายแดน กับประเทศเมียนมา สปป.ลาวและจีนตอนใต้มีสถิติที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ยกเว้นประเทศเมียนมาที่มีมูลค่าการค้าลดลงในปี 2558 เล็กน้อย ส่วน ประเทศ สปป.ลาว มีมูลค่าการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงประเทศจีนตอนใต้ที่มูลค่าการค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาอัตราเติบโตเฉลี่ยสะสมต่อปี (Compound Annual Growth Rate: CAGR) ระหว่างปี พ.ศ.2556-2558 กับประเทศเมียนมา สปป.ลาว และจีนตอนใต้พบว่ามูลค่าการค้าชายแดนจังหวัดเชียงรายมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 9 ร้อยละ 20 และร้อยละ 3 ตามลำดับ สาเหตุที่การค้าจังหวัดเชียงรายกับ สปป.ลาว ขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากจีนให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับเมียนมาและ สปป.ลาว ที่เป็นประเทศที่มีชายแดนติดกัน ทำให้สินค้าไทยบางส่วนต้องไปผ่านประเทศเพื่อนบ้านเพื่อใช้สิทธิพิเศษทางการค้าก่อนที่จะเข้าสู่ประเทศจีน แต่เส้นทางด้านเมียนมามีการพัฒนาที่ช้ากว่าทางด้าน สปป.ลาว จึงทำให้สินค้าไทยไปผ่านทาง สปป.ลาว มากขึ้น

ประกอบกับทางจีนมีการขยายการลงทุนเข้ามายังแนวทางตอนเหนือของ สปป.ลาว (แขวงอุดมไซ แขวงหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้ว) ประชาชนมีรายได้มีกำลังซื้อเพิ่มขึ้นจึงซื้อสินค้าจากไทยมากขึ้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2558)

### 1. สถานการณ์การค้าชายแดน จังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาสถานการณ์การค้าชายแดนโดยการสำรวจพื้นที่และข้อมูลทุติยภูมิ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

**ประเทศเมียนมา** ด้านอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจการค้ากับรัฐฉาน ของเมียนมา โดยเฉพาะจังหวัดท่าขี้เหล็ก และเชื่อมโยงต่อเนื่องไปยังจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งทั้ง 2 จังหวัดของเมียนมา ถือเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการค้าชายแดน สินค้านำเข้าที่สำคัญส่วนใหญ่เป็นสินค้า (แมงกานีส และพลวง) ใบชา ผ้าทอ เครื่องแต่งกาย อัญมณี และผลิตภัณฑ์จากไม้ ส่วนสินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง สุรา เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปูนซีเมนต์ เครื่องดื่ม อาหารปรุงแต่ง กาแฟปรุงสำเร็จ รถจักรยานยนต์ และยางรถจักรยานยนต์ ทางด้านรัฐฉานยังมีการส่งสินค้าการเกษตรเข้ามายังประเทศไทย อาทิ กระเทียม หัวหอม ส้ม เมล็ดกาแฟ และกระป๋อง เป็นต้น ในปัจจุบันรัฐฉานไม่มีการดำเนินการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีเพียงอุตสาหกรรมครัวเรือนที่ใช้บริโภคภายในชุมชน และมีการพัฒนาเขตท่องเที่ยวชายแดนเมืองลา ซึ่งเป็นชายแดนที่รองรับนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนเพื่อให้บริการบ่อนการพนันและสถานบันเทิง ส่วนจังหวัดเชียงใหม่เน้นไปที่อุตสาหกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยหลังจากเมียนมามีการเปิดประเทศด้านการลงทุนมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 เป็นต้นมา มีกลุ่มธุรกิจเข้าไปลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมหนักประเภทสินแร่เหล็ก ทองคำ และถ่านหิน รวมถึงการแปรรูปผลผลิตจากเมล็ดกาแฟมากขึ้น ทั้งนี้การลงทุนในรัฐฉานส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองลา ซึ่งตั้งอยู่ติดชายแดนเมียนมาและจีน ด้านฝั่งด่านต้าลี่ และในปัจจุบันเริ่มมีนักลงทุนจากประเทศจีนเข้ามาลงทุนสร้างคลังสินค้าในจังหวัดท่าขี้เหล็ก และจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งมีตลาด



จำหน่ายสินค้าเงินในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าไปยังเมืองมณฑลและจังหวัดท่าซี้เหล็ก

อย่างไรก็ตามเนื่องจากจังหวัดท่าซี้เหล็ก ตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) หรือถนน R3B ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีแผนการพัฒนาที่ชัดเจนของการให้บริการการขนส่งสินค้าตามแนวทางการเชื่อมโยงเส้นทาง R3B แห่งนี้สำหรับการขนส่งสินค้าไปยังจังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางของการกระจายสินค้าไปยังภูมิภาคตอนกลางและตอนเหนือของเมียนมา รวมถึงการกระจายสินค้าไปยังจีนตอนใต้ด้วย ดังนั้นศักยภาพสำหรับการเชื่อมโยงจึงสามารถดำเนินการได้เฉพาะการค้าชายแดนระหว่างอำเภอแม่สายกับจังหวัดท่าซี้เหล็ก ส่วนการกระจายสินค้าต่อจากจังหวัด ท่าซี้เหล็กยังคงเป็นการขนส่งที่ดำเนินกิจกรรมโดยพ่อค้าชาวเมียนมาในพื้นที่รัฐฉานเท่านั้น

**สปป.ลาว** มีชายแดนติดกับอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ได้มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจการค้ากับ สปป.ลาว ในพื้นที่แขวงบ่อแก้ว ซึ่งตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) หรือที่ถนน R3A เชื่อมโยงกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 บริเวณบ้านดอนมหาวัน ตำบลศรีดอนชัย และฝั่งสปป.ลาว บริเวณบ้านดอนขึ้นก เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว โดยเส้นทางดังกล่าวถือเป็นช่องทางสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทย-สปป.ลาว-จีนตอนใต้ (เมืองคุนหมิง) โดยในมิติทางด้านเศรษฐกิจ แขวงบ่อแก้วมีศักยภาพในการเป็นประตูเศรษฐกิจและกิจกรรมด้านโลจิสติกส์ จากการเชื่อมโยงการค้า การขนส่ง และการกระจายสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศจีนตอนใต้ นอกจากนี้ แขวงบ่อแก้วยังมีศักยภาพด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ อัญมณีประเภทพลอยสีชนิดต่างๆ ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรแหล่งน้ำ ในส่วนของด้านการลงทุนในแขวงบ่อแก้ว เน้นไปที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ซึ่งอยู่ตรงข้ามอำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนโดยตรงของนักลงทุนต่างชาติ (Foreign Direct Investment:

FDI) โดยเฉพาะนักลงทุนชาวจีนในธุรกิจด้านการท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นเขตท่องเที่ยวทันสมัยควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเมืองห้วยทราย และแขวงบ่อแก้ว ยังไม่มีการดำเนินการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

การค้าชายแดนระหว่างจังหวัดเชียงรายกับสปป.ลาว. นับจากปี พ.ศ.2556 เป็นต้นมามีมูลค่าการค้าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากจีนให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับเมียนมาและ สปป.ลาว ที่เป็นประเทศที่มีชายแดนติดกัน ทำให้สินค้าไทยบางส่วนต้องไปผ่านประเทศ เมียนมา และสปป.ลาว เพื่อใช้สิทธิพิเศษทางการค้าก่อนที่จะเข้าสู่ประเทศจีน แต่เส้นทางด้านเมียนมามีการพัฒนาที่ช้ากว่าทางด้าน สปป.ลาว จึงทำให้สินค้าไทยไปผ่านทาง สปป.ลาว มากขึ้น ประกอบกับทางจีนมีการขยายการลงทุนเข้ามายังแขวงทางตอนเหนือของ สปป.ลาว (แขวงอุดมไชย แขวงหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้ว) มากขึ้น ประชาชนมีรายได้และกำลังซื้อเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้มูลค่าการส่งออกของไทยสูงขึ้น

## 2. ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาเอกสารตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของ สามารถสรุปเป็นประเด็นผลกระทบจากการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยจัดเรียงลำดับความสำคัญของผลกระทบทางบวกและทางลบที่เกี่ยวกับการค้าชายแดน ซึ่งผู้ศึกษาใช้สัญลักษณ์ ★ โดยมีความหมายของสัญลักษณ์ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และสรุปประเด็นวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

### ความหมายของสัญลักษณ์

“★★★” หมายถึง ความสำคัญที่มีผลกระทบต่อการค้าชายแดนสูงมาก มีค่าเท่ากับ 10 คะแนน

“★★” หมายถึง ความสำคัญที่มีผลกระทบต่อการค้าชายแดนปานกลาง มีค่าเท่ากับ 6 คะแนน

“★” หมายถึง ความสำคัญที่มีผลกระทบต่อการค้าชายแดนต่ำ มีค่าเท่ากับ 4 คะแนน

## ตารางที่ 2 ผลกระทบในเชิงบวกต่อการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย

| ประเด็น                     | ผลกระทบเชิงบวก  | ระดับความสำคัญ |
|-----------------------------|---|----------------|
| 1.ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ | 1.1 ไทย-เมียนมา มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ทางการค้าในระดับผู้ประกอบการอยู่ในระดับดีมาก | ★★★            |
|                             | 1.2 ไทย-สปป.ลาว มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น และไทยเป็นคู่ค้าอันดับ 1 ของสปป.ลาว                            | ★★★            |
| 2.ลักษณะของสินค้า           | 2.1 สินค้าที่ไทยส่งออกไปจำหน่ายได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภคเป็นสินค้าที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพดี  | ★★★            |
| 3.เส้นทางการค้า             | 3.1 การขนส่งสินค้าโดยใช้เส้นทางการค้าตามลำแม่น้ำโขง ช่วยให้ประหยัดต้นทุนค่าขนส่งมากกว่าการขนส่งสินค้าทางบก                                | ★★★            |
| 4.นโยบายทางการค้า           | 4.1 รัฐบาลไทยมีการส่งเสริมการค้าชายแดนในด้านต่างๆ   | ★★             |
|                             | 4.2 การเพิ่มยุทธศาสตร์ใหม่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  | ★★             |

### การคำนวณคะแนน

การคำนวณคะแนนของระดับความสำคัญที่มีผลกระทบต่อการค้าชายแดน ได้อาศัยวิธีการเทียบบัญญัติไตรยางค์ ตามข้อเสนอนេះของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อหาร้อยละของคะแนนโอกาสและอุปสรรค ดังนี้

$$\text{ร้อยละของคะแนน} = (\text{ผลรวมคะแนนที่ได้} \times 100) / \text{ผลรวมคะแนนทั้งหมด}$$

$$\text{ร้อยละของโอกาส} = (44 \times 100) / 60 = 73.33$$

ทั้งนี้โอกาสที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนมากที่สุดได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมาและสปป.ลาว ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ทางการค้าในระดับผู้ประกอบการอยู่ในระดับดีมาก โดยเมียนมาเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางการค้ากับไทยสูงมาก และเป็นคู่ค้าสำคัญทั้งด้านการส่งออกและการนำเข้า เนื่องจากภาคการผลิตของเมียนมายังมีประสิทธิภาพไม่มากนัก จำเป็นต้องนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่การนำเข้าก๊าซธรรมชาติและปัจจัยการผลิตจากเมียนมาก็มีความสำคัญต่อการพัฒนาการส่งออกของไทย ความสัมพันธ์ด้านการค้าไทย-เมียนมาจึงเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลกัน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สปป.ลาว มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เป็นคู่ค้าที่มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยแบบเครือญาติกันมาตลอด เป็นเพื่อนบ้านกันมายาวนาน มีฐานวัฒนธรรมเดียวกัน และไทยเป็นคู่ค้าอันดับ 1 ของสปป.ลาว มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 45 สินค้าที่ไทยส่งออกไปจำหน่ายได้แก่สินค้าอุปโภคบริโภค ทั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเมียนมาและสปป.ลาวนิยมใช้สินค้าไทยและมีการรับรู้ต่อตราสินค้า (Brand Recognition) ของไทยค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีมาตรฐานและคุณภาพดี การขนส่งสินค้าโดยใช้เส้นทางการค้าตามลำแม่น้ำโขงช่วยให้ประหยัดต้นทุนค่าขนส่ง เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าผ่านแดน และลดปัญหาเกี่ยวกับการส่งสินค้าข้ามแดนในแต่ละด้านไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจน

นโยบายของรัฐบาลไทยมีการส่งเสริมการค้าชายแดนในหลายๆ ด้าน เช่น มาตรการด้านภาษี ด้านการเงิน ด้านสินเชื่อ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมการส่งออก ด้านการค้าชายแดน มาตรการความตกลงเขตการค้าเสรี ด้านการให้บริการของกรมศุลกากร และการเพิ่มยุทธศาสตร์ใหม่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ว่าด้วยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการค้าภูมิภาคและการค้าชายแดน ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจการค้าชายแดน ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นโอกาสที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนทั้งสิ้น

### ตารางที่ 3 ผลกระทบในเชิงลบต่อการค้าชายแดน

| ประเด็น  | ผลกระทบเชิงลบ  | ระดับความสำคัญ |
|--|--|----------------|
| 1.นโยบาย<br>ทางการค้า/<br>กฎระเบียบ<br>ทางการค้า | 1.1 เมียนมาห้ามนำเข้าสินค้า 15 รายการผ่านแดน   | ★★★            |
|  | 1.2 เมียนมาจำกัดปริมาณนำเข้า   | ★★★            |
|  | 1.3 เมียนมาห้ามนำส่งออกสินค้า 32 รายการผ่านทางชายแดน   | ★★★            |
| 2.ภาษีที่จัดเก็บ                                 | 2.1 เมียนมา มีการเก็บภาษีศุลกากรในบัญชีลดภาษีร้อยละ 0-5 และมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสินค้าผ่านแดนในหลายด่าน | ★★★            |
|  | 2.2 สปป.ลาว การจัดเก็บภาษีไม่แน่นอน การปฏิบัติในแต่ละด่านไม่เหมือนกัน  | ★★★            |
| 3.เส้นทางการค้า                                  | 3.1 ในช่วงฤดูแล้งระดับน้ำในแม่น้ำโขงต่ำมาก เรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ไม่สามารถแล่นผ่านได้                       | ★★             |
|  | 3.2 ลาว มีการควบคุมความเร็วของรถบรรทุก   | ★              |

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

| ประเด็น                          | ผลกระทบเชิงลบ   | ระดับความสำคัญ |
|----------------------------------|---|----------------|
| 3.เส้นทางการค้า                  | 3.3 ถนนสาย R3A ในสปป.ลาว แต่ละแขวงมีกฎระเบียบแนวปฏิบัติ มาตรการด้านภาษี เวลาในการทำงานที่แตกต่างกัน                         | ★★★            |
|                                  | 3.4 สปป.ลาว ให้รถบรรทุกสินค้าผ่านแดน ทำการถ่ายสินค้าที่เป็นพื้นที่ของเอกชน มีการเก็บค่าใช้จ่าย 3,000 บาทต่อคัน              | ★★★            |
|                                  | 3.5 ถนนเส้น R3A มีด่านตรวจ 4 ด่าน อยู่ใกล้กันมาก เป็นการเพิ่มต้นทุน และใช้เวลานาน   | ★★             |
|                                  | 3.6 ไม่มีความตกลงไตรภาคีระหว่าง ไทย-เมียนมา-จีน ในการส่งสินค้าข้ามแดน   | ★★★            |
| 4.ลักษณะของผู้ประกอบการค้าชายแดน | 4.1 ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบพิธีการทางศุลกากร ขาดความรู้ด้านการค้า การลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน                  | ★★             |
|                                  | 4.2 ผู้ประกอบการยังขาดทักษะด้านภาษา   | ★★★            |
|                                  | 4.3 ขาดการรวมกลุ่มทางธุรกิจ   | ★★             |
| 5.ระบบการชำระเงิน                | 5.1 เมียนมา ระบบการชำระเงินยังไม่มีเสถียรภาพ ส่วนใหญ่ซื้อขายด้วยเงินสด  | ★★★            |
|                                  | 5.2 สปป.ลาว มีธนาคารพาณิชย์ไทย แต่อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินการ   | ★★★            |
| 6.ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ      | 6.1 ปัญหาภายในประเทศระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดน ไทยเมียนมา เนื่องจากมีการปิดด่านการค้าบ่อยครั้ง | ★★             |

ร้อยละของคะแนน = (ผลรวมคะแนนที่ได้ x 100) / ผลรวมคะแนนทั้งหมด

ร้อยละของอุปสรรค = (122 x 100) / 170 = 71.76

อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนที่สำคัญและเป็นประเด็นที่สำคัญมาก ได้แก่ นโยบายทางการค้า/กฎระเบียบทางการค้า โดยประเทศเมียนมา ห้ามนำเข้าสินค้า 15 รายการผ่านแดน การจำกัดปริมาณนำเข้า เช่น การเปิด L/C นำเข้าต้องเป็นเงินที่ได้จากการส่งออก การกำหนดเพดานนำเข้าไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ รวมถึงห้ามส่งออกสินค้า 32 รายการ ผ่านทางชายแดน และในกรณีการค้าชายแดนจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกเพิ่มร้อยละ 10 จากค่าธรรมเนียมปกติ ในส่วนของประเทศ สปป.ลาว มีนโยบายกีดกันทางการค้าเพื่อควบคุมดุลการชำระเงิน ประเทศคู่ค้าสองฝั่งไม่ยึดกฎ กติกาเดียวกัน ทำให้การทำ การค้าลำบาก ติดขัด และข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของ สปป.ลาว ที่ไม่อนุญาตให้ รถสัญชาติไทยขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังจีนโดยตรง ทำให้การขนส่งสินค้าผ่าน ประเทศดังกล่าวต้องมีการเปลี่ยนถ่ายสินค้า ทำให้เวลาและต้นทุนที่ใช้ในการขนส่ง สินค้าจากไทยไปจีนเพิ่มขึ้น

ประเด็นที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่มีผลกระทบต่อการค้าชายแดนสูงมาก เช่นกัน ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บ โดยเมียนมามีการเก็บภาษีศุลกากรในบัญชีลดภาษี ร้อยละ 0-5 และในส่วนที่เป็นพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม สินค้าผ่านแดนในหลายด่าน และสปป.ลาว มีการจัดเก็บภาษีในแต่ละครั้งไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศุลกากร และความเข้มงวดในแต่ละด่านไม่เท่ากันและใน ประเด็นของผู้ประกอบการที่ยังคงต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อให้พร้อมรับต่อ การเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็น สำคัญที่เป็นอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดน

### 3. แนวทางการปรับตัวในพื้นที่ชายแดน

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่าแนวทางการปรับตัวเพื่อ พัฒนาการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย สามารถเรียงลำดับความสำคัญตามประเด็น ต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

1) จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกลุ่มงานข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด เชียงราย สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย พบว่าควรทำข้อตกลงทวิภาคีสำหรับ ประเทศคู่ค้าเพื่อปรับปรุงกฎ ระเบียบทางการค้าของไทย เมียนมา และ สปป.ลาว เพื่อให้ผู้ประกอบการได้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบทางการค้า การปรับปรุงพิธี การทางศุลกากรโดยการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านพิธีการศุลกากรเพื่อให้เกิด การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และเพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการ ดำเนินธุรกิจการค้าชายแดน

2) จากการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการเพื่อโครงการสี่เหลี่ยม เศรษฐกิจ (คสศ.) พบว่าในด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า เช่น การพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ จำเป็นต้องพัฒนาให้ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อรองรับการขยายตัวทาง เศรษฐกิจในอนาคต ควรมีจุดเปลี่ยนถ่ายสินค้า มีศูนย์บริการด้านการขนส่งที่ เหมาะสมกับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาระบบการชำระเงินให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น

3) การพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยการพัฒนา ทักษะ ความรู้ด้านการค้าการลงทุน การรวมกลุ่มทางธุรกิจและการสร้างเครือข่าย เพื่อให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากผู้ประกอบการเป็นผู้ที่มีความชำนาญ ในพื้นที่ มีวิธีการที่ชำนาญ แต่หากไม่ปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ก็ อาจทำให้เสียเปรียบในเชิงการแข่งขันได้ เนื่องจากปัจจุบันมีคู่แข่งรายใหม่และนัก ลงทุนรายใหญ่เข้ามาลงทุนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

### **สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ**

การศึกษาศาสนาพแวดล้อมทางธุรกิจชายแดนไทยในจังหวัดเชียงรายภายใต้ AEC เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศาสนาพแวดล้อมทางธุรกิจ ชายแดนไทยในจังหวัดเชียงราย ผลกระทบของการค้าชายแดน และแนวทางในการ ปรับตัวในพื้นที่ชายแดน วิธีที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ



เกี่ยวกับการค้าชายแดนในด้านต่างๆ อาทิ สถิติทางการค้า สถานการณ์การค้าชายแดน ตลอดจนนโยบายทางการค้าชายแดน การสำรวจพื้นที่ด้านการค้า 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแม่สาย ด้านเชียงแสน และด้านเชียงของ และการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง จากนั้นจึงนำผลที่ได้จากการศึกษามาทำการวิเคราะห์โดยเรียงเรียงข้อมูลและการจัดลำดับตามเนื้อหาที่ต้องการ และทำการสังเคราะห์ให้ได้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการค้าชายแดน ตลอดจนการเสนอแนวทางการพัฒนาผู้ประกอบการในการปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจที่เกิดขึ้น

ผลการศึกษา สรุปผลได้ว่าจังหวัดเชียงรายเป็นประตูเชื่อมกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และเชื่อมโยงทั้งสหภาพเมียนมา และสปป.ลาว มี 3 อำเภอชายแดนที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ โดยสินค้าส่งออกที่สำคัญได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค จากสถิติรายการสินค้านำเข้าของเมียนมาและ สปป.ลาว พบว่ามีการนำเข้าสินค้า อุปโภค บริโภคอย่างต่อเนื่องทุกปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (อนุรัตน์ อินทร, 2559) โดยมีเส้นทางเชื่อมไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ทั้ง 3 ทาง คือ ทางแม่น้ำโขง, ถนน R3A และถนน R3B อีกทั้งยังมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงไทย-ลาว แห่งที่ 4 ที่เชื่อมระหว่างอำเภอเชียงของกับเมืองห้วยทราย แขวง บ่อแก้ว ของสปป.ลาว จึงเป็นการส่งเสริมการค้าชายแดนที่สำคัญ ส่งผลให้เชียงรายเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญทางภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย (วิรุณ คำภีโร, 2558) เนื่องจากเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่จะช่วยสนับสนุนให้ไทยมีบทบาทในการค้าและการลงทุน กับประเทศเพื่อนบ้านผ่านเส้นทางสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างภูมิภาค เนื่องจากไทยและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคมีความร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศที่นำไปสู่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม กอปรกับการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งเสริมให้การค้าชายแดนมีแนวโน้มที่จะ

ขยายตัวต่อเนื่องในอนาคต และส่งผลให้การค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้น (เฉลิมพล พงษ์ฉบับานา, 2558)

ผลการเปรียบเทียบคะแนนด้านผลกระทบเชิงบวกและลบต่อการค้าชายแดนพบว่าผลกระทบในเชิงบวกต่อการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย (ร้อยละ 73.33) มีคะแนนสูงกว่าผลกระทบในเชิงลบต่อการค้าชายแดนเพียงเล็กน้อย (ร้อยละ 71.76) โดยมีประเด็นสำคัญที่เป็นอุปสรรคทางการค้าชายแดน ได้แก่ นโยบายการกีดกันทางการค้าของประเทศเมียนมาและลาว ที่มีการกำหนดมาตรการควบคุมทางการค้าทั้งการนำเข้าและส่งออก ตลอดจนการปฏิบัติต่อกฎระเบียบพิธีการนำเข้าและส่งออกที่มีกฎระเบียบแตกต่างกัน และแต่ละด่านการค้ามีการปฏิบัติที่เข้มงวด มีการเก็บอัตราสินค้าผ่านแดนในอัตราที่สูง อุปสรรคด้านการบริหารจัดการระบบโลจิสติกส์ ตลอดจนศักยภาพของผู้ประกอบการค้าชายแดนที่ยังคงต้องมีการปรับตัวในด้านการพัฒนาทักษะ และความสามารถในการดำเนินธุรกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของการค้าชายแดน นอกจากนี้การทำพื้นที่ให้เป็นพื้นที่เป้าหมายทั้งการท่องเที่ยวและการลงทุน (Destination Management) การเตรียมความพร้อมโดยระบุพื้นที่เป้าหมายทางการค้า จำแนกผู้ค้ารายใหญ่ และรายย่อย และสร้างแรงดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเข้ามายังพื้นที่ ตลอดจนการสร้างศักยภาพในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ การทำธุรกรรมทางการเงินควรเป็นแบบไร้ขีดจำกัด มีการยืดหยุ่นเรื่องการควบคุมปริมาณการนำเข้าเงินเข้าออกระหว่างประเทศ การออกกฎระเบียบพื้นที่ชั้นใน ตลอดจนการเปิดเป็นเมืองเสรีทางการค้า เป็นต้น

### กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์เรื่อง ปัจจัยสำเร็จของการค้าชายแดน ปรชญาดุษฐ์บัณฑิตบริหารธุรกิจ สำนักวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐพรพรอน อุตมา อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฐ์

นิพนธ์ และอาจารย์ ดร. ภูมิพัฒน์ มิ่งมาลัยรักษ์ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัย ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงสำหรับคุณพัฒนา สิทธิสมบัติ คุณวิรุณ คำภีโร ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนที่สละเวลาในการให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยในครั้งนี้

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพาณิชย์. (2559) *ภาวะการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนจังหวัด เชียงราย*, จาก <http://www.moc.go.th/chiangrai> [ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2559]
- กระทรวงพาณิชย์. (2559) *รายงานสถานการณ์อุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย*, จาก <http://www.industry.go.th> [ค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2559]
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2558) *รายงานสถานการณ์อุตสาหกรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน*, จาก <http://www.industry.go.th> [ค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2559]
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2559) *ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย เมียนมา*, จาก <http://www.dtn.go.th> [ค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2559]
- กรมการค้าต่างประเทศ. (2557) *รายงานสถิติการค้าชายแดน ไทย-เมียนมา*, จาก <http://www.bordertrade.dft.go.th> [ค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2557]
- กาญจนา ไชตถาวร. (2542) *ปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาวในเขตภาคเหนือ ตอนบน (รายงานผลการวิจัย)*, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จิตรา โรจน์ประเสริฐกุล, นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์ และเสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี. (2554) *โครงการพัฒนาตลาดการค้าชายแดนไทย กรณีศึกษาตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว*, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ชรินทร์ ทองงามแท้. (2546) *การค้าชายแดนไทย-อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง: กรณีศึกษา  
อำเภอแม่สายและอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย (รายงานผลการวิจัย),  
เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.*
- ณัฐพรพรรณ อุตมา.(2558) *พลวัตทางสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจสังคมชายแดน: การค้าการ  
ลงทุนการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสิ่งแวดล้อม (รายงานผลการวิจัย),  
เชียงราย: สำนักวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.*
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558) *การค้าชายแดนไทยกับเพื่อนบ้าน 5 ประเทศ  
มาเลเซีย เมียนมา จีนตอนใต้ ลาว และกัมพูชา. กรุงเทพฯ:  
ธนาคารแห่งประเทศไทย.*
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557) *การค้าชายแดนภาคเหนือ, จาก  
<http://www.bot.or.th> [ค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2559]*
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557) *รายงานเศรษฐกิจเมียนมา, จาก  
<http://www.bot.or.th> [ค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2559]*
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2557) *รายงานเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ, จาก  
<http://www.bot.or.th> [ค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2559]*
- ธนา จงสิทธิผล. (2558) *ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมเขตเศรษฐกิจชายแดน  
กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, ดุษฎีนิพนธ์บริหารธุรกิจ  
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยนเรศวร.*
- นิจิตา เบญจมสุทิน. (2548) *เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*
- เปรมประชา ดีเมลโล. (2550) *การค้าชายแดนและผลกระทบต่อชุมชนในอำเภอ  
เชียงของ จังหวัดเชียงราย (รายงานผลการวิจัย), เชียงใหม่:  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.*

ผู้สดี พลสารัมย์ และคณะ. (2555) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการค้า  
ต่างประเทศทางบกด้านเหนือ (รายงานผลการวิจัย), กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยหอการค้า.

พินิตา วิไลวงศ์. (2553) แนวทางในการพัฒนาผู้ประกอบการด้านการค้าชายแดนใน  
อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจ  
มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555)  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559).  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคม  
แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย. (2559) ภาวะการค้าชายแดน, จาก  
<http://www.moc.go.th/chiangrai> [ค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2559]

เรืองศักดิ์ ไชยอุดม. (2550) ปัญหาการค้าชายแดนไทย-เมียนมาในอำเภอแม่สะเรียง  
จังหวัดแม่ฮ่องสอน (รายงานผลการวิจัย), เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

BOI. (2008) Investment information: A guide to investment information and  
support on investment, Myanmar: BOI.

**Guidelines for Author Requirements for Manuscripts Submitted to  
MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences**

**1. Procedure and Criteria for Article Consideration**

1) A research article, an academic article in the field of Interdisciplinary Humanities and Social Sciences, Business Management/ Economic, Law that has not been published elsewhere and that has not been submitted for consideration to be published in any other journals.

2) Written in either Thai or English.

3) The editorial board gives primary consideration before reviewers review the content; examine the academic correctness and quality of the manuscript.

4) The editorial board does not return the manuscript to the author(s).

5) The copyrights of the article are retained by the author(s) but MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences reserves the right for the article's first publication.

6) The article will appear in an accessible journal, the article can, therefore, be used for educational purposes but not commercially.

**2. Manuscript Preparation**

1) Type with Microsoft Word.

2) Paper size A4, page layout top, bottom, left, right 2.5 cm. or 1 inch.

3) Using Cordia New, 16 pt. in Thai and English, except footnote using Cordia New 14 pt.

4) Line spacing single.

5) Manuscript no longer than 15 pages, size A4.

### 3. Title

Write the title in Thai and English, concise and relevant to the content.

### 4. Author(s)

1) Write the author's or authors' name and family name in Thai and English for Thai authors on the right-hand side under the article title.

2) On the footnote; write institution or program and email, respectively in Thai and English. Using Cordia New 14 pt., first line indents 0.5 inches.

### 5. Abstract

1) An article written in Thai or English must be accompanied by one abstract in Thai and English and should not exceed 250 words.

2) The Thai abstract should be immediately followed by a list of **คำสำคัญ** but not exceeding 5 words.

3) The English abstract should be immediately followed by a list of **Keywords** but not exceeding 5 words.

## 6. Content

In accordance with a research paradigm covering the following; Introduction, Purposes, Method, Results, Discussion, Conclusion.

## 7. References

Reference to compile all the documents the author. Based on the content of the article by arranged alphabetically by author name ก-ฮ and A-Z.

- 1) Cited in text use the name-year system

Example

(ปรีชา คูปโยคิน, 2552, หน้า 35)

(ปรีชา คูปโยคิน และพลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง, 2550, หน้า 34-38)

(Manda, 1995, p. 9)

(Manda & Woodward, 2015, pp. 1-5)

- 2) References use Harvard Style or APA Style

## 8. Submitting the Manuscript

Submit online @ <http://connexion.mfu.ac.th>



## คำแนะนำสำหรับผู้เขียนบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร

MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences

### 1. เกณฑ์การพิจารณาบทความ

- 1) เป็นบทความวิจัย/บทความวิชาการ ด้านสหวิทยาการด้านมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์/บริหารธุรกิจและการจัดการ และนิติศาสตร์ ที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างพิจารณาการตีพิมพ์ในวารสารใด
- 2) เป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษเท่านั้น
- 3) กองบรรณาธิการพิจารณาเบื้องต้นก่อนให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้พิจารณาเนื้อหาสาระ ตรวจสอบความถูกต้อง และคุณภาพทางวิชาการ
- 4) กองบรรณาธิการจะไม่คืนต้นฉบับให้กับเจ้าของบทความ
- 5) ลิขสิทธิ์บทความของผู้เขียน แต่วารสารฯ คงไว้ซึ่งสิทธิ์ในการตีพิมพ์ครั้งแรก
- 6) เมื่อบทความเผยแพร่แล้ว อนุญาตให้นำบทความไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์

### 2. การเตรียมต้นฉบับ

- 1) พิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word
- 2) พิมพ์ด้วยกระดาษขนาด A4 ตั้งระยะขอบกระดาษ บน / ล่าง / ซ้าย / ขวา เท่ากับ 2.5 ซม. หรือ 1 นิ้ว
- 3) ใช้อักษร Cordia New ขนาด 16 pt ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ยกเว้นเชิงอรรถ ใช้อักษรขนาด 14 pt
- 4) เว้นระยะระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 บรรทัด
- 5) ต้นฉบับบทความมีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ A4

### 3. ชื่อเรื่อง

ให้ระบุทั้งชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และชื่อเรื่องควรกระชับและตรงกับเนื้อเรื่อง

### 4. ชื่อผู้เขียน

1) ระบุชื่อ-นามสกุลทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ไว้ทางขวามือได้ชื่อของบทความ

2) ระบุเชิงอรรถของผู้เขียน ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานต้นสังกัด อีเมลล์ตามลำดับ (ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) โดยใช้อักษร Cordia New ขนาด 14 pt ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ บรรทัดแรกเยื้องเข้าไป 0.5 นิ้ว

### 5. บทคัดย่อ

1) บทความภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษ ต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ และจำนวนคำไม่เกิน 250 คำ

2) ทำยบทคัดย่อภาษาไทย ให้ผู้เขียนกำหนด **คำสำคัญ** ไม่เกิน 5 คำ

3) ทำยบทคัดย่อภาษาอังกฤษให้ผู้เขียนกำหนด **Keywords** ไม่เกิน 5 คำ

### 6. เนื้อหา

ตรวจสอบคล้องกับกระบวนการทัศนกรวิจัย และครอบคลุมเนื้อหาทั้ง บทนำ วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา ผลการศึกษา อภิปรายผล สรุปผลและข้อเสนอแนะ

## 7. เอกสารอ้างอิง

เป็นการรวบรวมรายการเอกสารทั้งหมดที่ผู้เขียน **อ้างอิงในเนื้อหาของบทความ** โดยนำมาจัดเรียงตามลำดับตัวอักษรชื่อผู้แต่ง และเรียงภาษาไทยก่อนภาษาอังกฤษ

1) การอ้างอิงแทรกในเนื้อเรื่อง ให้ใช้การอ้างอิงแบบนาม-ปี (name-year system) โดย ระบุชื่อผู้แต่ง ปีพิมพ์ และเลขหน้าของเอกสาร (ถ้ามี) เช่น

(ปรีชา อุปโยคิน, 2552, หน้า 35)

(ปรีชา อุปโยคิน และพลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง, 2550, หน้า 34-38)

(Manda, 1995, p. 9)

(Manda & Woodward, 2015, pp. 1-5)

2) การอ้างอิงท้ายบทความ ใช้รูปแบบของ Harvard Style หรือ APA Style

## 8. วิธีการส่งต้นฉบับบทความ

ส่งบทความออนไลน์ที่ <http://connexion.mfu.ac.th>

## ตัวอย่างรูปแบบบทความ

ชื่อบทความภาษาไทย (หนา)

English Title (Bold)

ชื่อผู้แต่งภาษาไทย / Author<sup>1</sup> (หนา)

ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาหรือผู้แต่งร่วม / Corresponding Author<sup>2</sup> (Bold)

บทคัดย่อ (หนา)

0.5 นิ้ว เนื้อหา (ธรรมดา) .....

.....

.....

.....

คำสำคัญ: คำที่ 1 / คำที่ 2 / คำที่ 3 ...

Abstract (Bold)

0.5 inches Text (Regular) .....

.....

.....

Keywords: Word 1 / Word 2 / Word 3 ...

หัวข้อแบ่งตอน / Heading (Bold)

เนื้อหา / Text (Regular) .....

.....

..... **ข้อความที่ต้องการเน้น (หนา) / Emphasis (Bold)** .....

.....

.....

ตารางที่ 1 ชื่อตาราง / Table 1 Title

---

<sup>1</sup> หน่วยงานต้นสังกัด หรือหลักสูตร สาขาวิชา, อีเมล / Institute or Program, E-mail

<sup>2</sup> หน่วยงานต้นสังกัด หรือหลักสูตร สาขาวิชา, อีเมล / Institute or Program, E-mail

เช่น / Ex.

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติประชากรจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2555 / Table 1 Parameters of Laser Used

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| ข้อความในตาราง (16-12 pt) จัดตารางอยู่กึ่งกลางหน้ากระดาษ |  |  |  |
| Text (16-12 pt) Center                                   |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |



รูปที่ 1 ชื่อรูป / Figure 1 Title

เช่น / Ex.

รูปที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย / Figure 1 Tree of Life

**เอกสารอ้างอิง / References (Bold, Center)**

1. ให้เรียงเอกสารอ้างอิง ก-ข และ A-Z โดยใช้รูปแบบบรรณานุกรม แบบ Harvard Style หรือ APA Style / Reference list entries should be alphabetized A-Z.
2. ทุกรายการจัดแบบชิดซ้าย / Align Text Left



# MFU Connexion:

Journal of Humanities and Social Sciences