

# วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา

Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development



**ปีที่ 7 ฉบับที่ 3**

**กรกฎาคม-กันยายน 2568**

Vol. 7 No. 3 July-September 2025

# สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หน่วยงานหลักในการให้บริการด้านการบริหารงานวิจัย  
และดำเนินการวิจัยในนาม “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์”



*Quality Matters, Always*

**TU-RAC** ขึ้นทะเบียนที่ปรึกษา กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา  
เลขทะเบียนที่ปรึกษา 668 ครอบคลุม 19 สาขา



SCAN  
ME

อาคารอเนกประสงค์ 1 ชั้น 7 เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง  
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ : 0-2223-3757, 0-2221-6111-20 ต่อ 7500-2  
E-mail : turac.project2022@gmail.com

ได้รับ  
มาตรฐานสากล



# สารบัญ

ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568

ก

## บทบรรณาธิการ

ทรงชัย ทองปาน

01

### การประเมินโครงการพัฒนาระบบบริการ สาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ

เสาวธาร โพธิ์กลัด และณัฐพล แสงอรุณ

02

### Accessible E-learning Platform for the Blind in Low-Cost Platform.

Piya Techateerawat

03

### The Changing Landscape of Digital Library Services Research: A Comparative Study of Two Periods (1994–2023)

Pornnisa Wattanasiri et al.

04

### การพัฒนากิจกรรมและเครือข่าย ความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชนบนฐาน วัฒนธรรมวิถีพุทธ อย่างยั่งยืน ในอำเภอ เมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

พระมหาสุชาติ รมุมกาโม

05

### การศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยว โดยชุมชน กรณีศึกษา ชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน

สุกั๊ เสรีฐศรี และคณะ

06

### ปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้การท่องเที่ยวโดย จักรยานอย่างยั่งยืนในจังหวัด พระนครศรีอยุธยาของนักท่องเที่ยว Gen Z

ศรัญญา ศรีทอง และคณะ

# สารบัญ

ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568

- 07**
- การประเมินผลนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน :  
ตัวแบบ กระบวนการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร**
- คชตรีัย เจริญสุข และชารินทร์ เกษร
- 
- 08**
- องค์กรวิชาชีพกับการเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**
- พรชนก ชัยสิทธิ์
- 
- 09**
- ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**
- ชัตติยา ปกาสปลุต
- 
- 10**
- ปฏิทรรศน์การสอนประวัติศาสตร์ไทยในโรงเรียนชายขอบพื้นที่เชียงใหม่**
- ชรินทร์ มั่งคั่ง และคณะ
- 
- 11**
- การสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา : จุดมุ่งหมาย สภาพปัญหา แนวทางการจัดการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง**
- สถาพร ปุ่มเป้า และคณะ
-

## บทบรรณาธิการ

วารสารวิจัยสังคมและพัฒนา ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม - กันยายน 2568 นี้ ยังคงเป็นฉบับที่มีบทความที่น่าสนใจจำนวนถึง 11 บทความ อีกทั้งยังมีบทความที่มาจากหลากหลายสาขาวิชา หลากหลายศาสตร์ที่สะท้อนอัตลักษณ์ของวารสารวิจัยสังคมและพัฒนา

โดยบทความในกลุ่มแรกเป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ ผู้ต้องขัง และ ผู้พิการทางสายตา สำหรับบทความที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง ได้แก่ บทความของเสาวธาส โพธิ์กลัด และณัฐพล แสงอรุณ เรื่อง **“การประเมินโครงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ”** ซึ่งผลการศึกษานอกจากจะทำให้ได้ทราบถึงผลการดำเนินงานของโครงการแล้ว ผู้วิจัยยังได้มีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ ทั้งในระดับโครงการ ระดับปฏิบัติ และระดับนโยบายไว้อย่างน่าสนใจ ส่วนอีกบทความเป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการทางสายตา ได้แก่ บทความของ Piya Techateerawat เรื่อง **“Accessible E-learning Platform for the Blind in Low-Cost Platform”** โดยบทความดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงผลจากการพัฒนาเว็บไซต์อีเลิร์นนิงสำหรับผู้พิการทางสายตาที่เข้าถึงได้ง่าย และราคาไม่แพงโดยใช้เทคโนโลยีโอเพนซอร์สควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเข้าถึงเนื้อหาเว็บ (WCAG 2.0) ซึ่งแพลตฟอร์มนี้ส่งเสริมความเท่าเทียมกันโดยให้ผู้พิการทางสายตาสามารถเข้าถึงข้อมูลและสื่อต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาต่อจากแพลตฟอร์มดังกล่าว ซึ่งผู้ที่สนใจสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไปได้

บทความในกลุ่มต่อมาเป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการห้องสมุดดิจิทัล ได้แก่ บทความของ Pornnisa Wattanasiri และคณะ เรื่อง **“The Changing Landscape of Digital Library Services Research: A Comparative Study of Two Periods (1994–2023)”** บทความนี้เป็นบทความที่ศึกษาแนวโน้ม และพัฒนาการของสิ่งพิมพ์บริการห้องสมุดดิจิทัลในฐานข้อมูล Scopus ในสองช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้ที่สนใจสามารถศึกษาเพื่อนำไปใช้ปรับใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิจัย และพัฒนาบริการห้องสมุดดิจิทัลของหน่วยงานตนเองในอนาคตได้

บทความในกลุ่มที่สามเป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ทั้งในด้านกิจกรรม และเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชน การพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวโดยชุมชน และการรับรู้การท่องเที่ยว โดยบทความแรก ได้แก่ บทความของพระมหาสุชาติ รมุมกาโม เรื่อง **“การพัฒนากิจกรรม และเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธ อย่างยั่งยืนในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี”** ซึ่งบทความนี้ได้เสนอแนวทางการพัฒนาความร่วมมือ และเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรีไว้อย่างน่าสนใจ และสามารถนำไปปรับใช้กับพื้นที่อื่น ๆ ได้

## บทบรรณาธิการ

บทความต่อมา ได้แก่ บทความของสุทิ เสริฐศรี และคณะ เรื่อง **“การศึกษาศักยภาพเส้นทาง การท่องเที่ยวโดยชุมชน กรณีศึกษา ชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน”** บทความดังกล่าว ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาเพื่อนำไปปรับใช้กับการศึกษาศักยภาพเส้นทางท่องเที่ยวโดยชุมชน ในพื้นที่อื่น ๆ ได้ และเช่นเดียวกันบทความของศรีัญญา ศรีทอง และคณะ เรื่อง **“ปัจจัยที่ส่งผลต่อ การรับรู้การท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยิ่งยัดในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาของนักท่องเที่ยว Gen Z”** ทำให้ผู้ที่สนใจทราบว่า มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการรับรู้การท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่าง ยิ่งยัด เพื่อที่จะสามารถพัฒนาการท่องเที่ยวดังกล่าวตบใจแก่นักท่องเที่ยวที่ต้องการสัมผัส ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบที่ยั่งยืน และลึกซึ้ง

บทความในกลุ่มที่สี่เป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ บทความ ของคชตริย์ เจริญสุข และชารินทร์ เกสร เรื่อง **“การประเมินผลนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของ รัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน : ตัวแบบ กระบวนการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร”** โดยบทความนี้นอกจากจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาล เศรษฐา ทวีสินแล้ว ยังทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นตัวแบบในการนำไปปฏิบัติได้

บทความในกลุ่มที่ห้าเป็นบทความวิชาการด้านกฎหมาย ทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ภาครัฐ และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บทความของพรชนก ชัยสิทธิ์ เรื่อง **“องค์กร วิชาชีพกับการเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”** บทความนี้นอกจากจะทำให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ผู้เขียนยังแสดงให้เห็นปัญหาของการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพ เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายฉบับนี้ รวมถึงข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมาย ส่วนบทความต่อมา ได้แก่ บทความของชัตติยา ปกาสะบุตร เรื่อง **“ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”** บทความนี้มุ่งไป้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นไป ที่ประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการกำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดกรอบในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทความนี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ หลายประการ และยังสามารถให้ข้อเสนอแนะไว้หลายประการ

## บทบรรณาธิการ

บทความในกลุ่มสุดท้ายเป็นบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการสอน ทั้งการสอนประวัติศาสตร์ และการสอนวรรณกรรม โดยบทความแรก ได้แก่ บทความของชินทร์ มั่งคั่ง และคณะ เรื่อง **“ปฏิทรรศน์การสอนประวัติศาสตร์ไทยในโรงเรียนชายขอบพื้นที่เชียงใหม่”** บทความนี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบ พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อจำกัดของหลักสูตรปัจจุบัน และเสนอแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของผู้เรียน โดยเฉพาะการเรียนการสอนที่ใช้เทคโนโลยีเสริมสร้างการเรียนรู้ การใช้แหล่งเรียนรู้ท้องถิ่น และการสอนเชิงปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่ครอบคลุม และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ส่วนบทความที่สอง ได้แก่ บทความของสภาพร ปุ่มเป่า และคณะ เรื่อง **“การสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา : จุดมุ่งหมาย สภาพปัญหา แนวทางการจัดการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง”** บทความนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาหลักที่ยังคงเป็นอุปสรรคในการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา และยังได้เสนอแนวทางการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทย เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูงของผู้เรียนระดับอุดมศึกษา

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความต่าง ๆ ข้างต้น จะทำให้ผู้อ่านได้รับความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่น่าสนใจ และสามารถนำไปขยายผลต่อยอดต่อไปได้ในอนาคต

รองศาสตราจารย์ ดร.ทรงชัย ทองปาน  
บรรณาธิการวารสาร

การประเมินโครงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ  
Evaluation of the project to develop a public health service system  
for prisoners in prisons

เสาวธาร โพร้กัถ\* และณัฐพล แสงอรุณ\*\*

Saowathan Phoglad and Nattapon Sang-arun

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์\*

Faculty of Social Administration, Thammasat University

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์\*\*

College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

E-mail<sup>1</sup> : sphoglad@gmail.com

Date Received : 27 April 2025

Date Revised : 2 September 2025

Date Accepted : 2 September 2025

Date Published online : 26 September 2025

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินงานการพัฒนาบริการสาธารณสุขในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ครอบคลุมเรือนจำเป้าหมายในระยะที่ 1 ระยะที่ 2 และเรือนจำที่ไม่อยู่ในการดำเนินโครงการ รวมแล้วไม่น้อยกว่า 30 แห่ง ทุกภูมิภาคทั่วประเทศ และใช้การสุ่มตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในโครงการ ทั้งในส่วนของกรมราชทัณฑ์และกระทรวงสาธารณสุข ผู้ต้องขัง และผู้ต้องขังที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขในเรือนจำในพื้นที่ตัวอย่าง โดยเป็นการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ จำนวน 666 ราย ด้วยการสอบถามความเห็นจากแบบสอบถาม และเชิงคุณภาพ จำนวน 180 ราย ด้วยการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นการคัดเลือกตามหลักและวิธีการทางสถิติ และการคัดเลือกแบบจำเพาะเจาะจง

การประเมินผลการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การดำเนินงานเชิงปริมาณโดยวิเคราะห์ผลการวิจัย ซึ่งเป็นการประเมินความเห็นและความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานและผู้ต้องขังในประเด็นต่าง ๆ ด้วยสถิติเชิงพรรณนา โดยทุกประเด็นการประเมิน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นและความพึงพอใจในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจเท่ากับ 4.25 สำหรับผู้ต้องขังและ 4.22 สำหรับผู้ปฏิบัติงาน) และ (2) การประเมินผลและ

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

การวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการในรูปแบบ CIPP Model ซึ่งเป็นการประเมินทั้งเชิงปริมาณด้วยสถิติการใช้สถิติเชิงพรรณนาและการประเมินคุณภาพด้วยวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) พบว่า ภาพรวมของการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นไปในทิศทางเชิงบวกและประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการหลายประการ (ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจความสำเร็จของโครงการเท่ากับ 4.05 สำหรับผู้ต้องขังและ 4.09 สำหรับผู้ปฏิบัติงาน) ทั้งนี้ยังมีเพียงบางตัวชี้วัดที่หน่วยงานในบางพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และสถานที่ เมื่อพิจารณาผลประเมินทางด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข พบว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการนี้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเชิงคุณภาพ (Ordinal Approach) จึงทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้วยแนวคิด CEA พบว่า ต้นทุนรวมของโครงการนี้ จำนวน 335,645,663 บาท แต่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพถึง 34 ตัวชี้วัดการดำเนินงานของการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำทั้งในด้านผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบของการดำเนินโครงการหรือทำให้ชีวิตของผู้ต้องหาจำนวนมากถึง 108,146 คน มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

การศึกษาวิจัยนี้ประกอบด้วย (1) ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ เพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ (2) ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำซึ่งประกอบไปด้วยผู้เกี่ยวข้องสามส่วน ได้แก่ เรือนจำ/ทัณฑสถาน โรงพยาบาลแม่ข่าย และหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ และ (3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำในอนาคต

**คำสำคัญ :** ระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ, CIPP Model, สิทธิและสวัสดิการทางด้านสุขภาพ, โครงการราชทัณฑ์ปันสุข ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์

## Abstract

This research aims to evaluate the development of a public health service system for inmates in prisons/correctional institutions, covering at least 30 target prisons across all regions in phases one and two, as well as other prisons not involved in the project. The study involved random sampling of stakeholders, including administrators, project personnel from the Department of Corrections and the Ministry of Public Health, inmates, and prison volunteers. Data was collected from 666 participants through questionnaires and 180 participants through qualitative interviews and focus group discussions, employing statistical principles and purposive selection.

The evaluation was divided into two parts: (1) a quantitative analysis assessing the opinions and satisfaction levels of operators and inmates on various issues using descriptive statistics. The results showed high levels of satisfaction, with mean scores of 4.25 for inmates

and 4.22 for operators; and (2) an evaluation of project implementation results using the CIPP Model. This included both quantitative methods, conducted through descriptive statistics, and qualitative methods, which involved document and content analysis. Overall, the development of the public health service system for inmates was found to be positive and successful in many aspects, achieving mean satisfaction scores of 4.05 for inmates and 4.09 for operators. However, some indicators remained unimplemented in certain areas due to limitations in personnel, budget, and location. A health economic evaluation revealed that the primary benefits of the project lie in quality improvements (Ordinal Approach). A cost-effectiveness analysis (CEA) indicated that the total project cost was 335,645,663 baht, resulting in enhanced efficiency across 34 performance indicators related to public health services in prisons, which positively impacted the lives of 108,146 inmates by improving their living standards.

In conclusion, this research study offers three sets of recommendations: (1) for implementing the Good Health, Good Heart Project to enhance public health services for inmates; (2) for the operational development of these services involving three key stakeholders: prisons/correctional institutions, network hospitals, and local agencies; and (3) policy recommendations for future enhancements of public health services for inmates.

**Keywords:** The public health service system for prisoners, CIPP Model, Health rights and welfare, The Good Health, Good Heart Project

## บทนำ

โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินโครงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในเรือนจำภายใต้การขับเคลื่อนการดำเนินโครงการราชทัณฑ์ปันสุข ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ โดยการดำเนินงานของโครงการมีกำหนดวัตถุประสงค์โครงการที่สำคัญ 5 วัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อยกระดับการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังให้ได้ รับการรักษาพยาบาลเท่าเทียมกับบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน (2) เพื่อจัดระบบการ รักษาพยาบาลสำหรับผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนปรับปรุง อนามัยสิ่งแวดล้อม การป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ (3) จัดหาอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับสถานพยาบาลในเรือนจำ และ โรงพยาบาลแม่ข่าย (4) พัฒนาศักยภาพทางการแพทย์ของกรมราชทัณฑ์ให้มีความเหมาะสม และมีความก้าวหน้า ในสายงาน รวมทั้งขวัญ และกำลังใจ และ (5) พัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุขเรือนจำ (อสจร.) ให้ได้มาตรฐานและ สามารถตอบสนองการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งหน่วยงานขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย

หน่วยงานหลัก คือ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและจังหวัด ได้มีการกำหนดนโยบายในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการให้บริการสุขภาพในเรือนจำ ควบคู่กับการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสุขอนามัย โภชนาการ การกำจัดขยะ และการสุขาภิบาล

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละปีได้มีการรวบรวมผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัด แต่ยังไม่ได้มีการประเมินที่ครอบคลุมทั้งในปัจจัยนำเข้า ปัจจัยกระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ดังนั้นเพื่อประเมินความสำเร็จของการดำเนินโครงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำดังกล่าวซึ่งมีการดำเนินงานในทุกเรือนจำ/ทัณฑสถานทั่วประเทศรวม 143 แห่ง ในช่วงระยะเวลา 3 ปี ประกอบด้วย เรือนจำที่เข้าร่วมโครงการ ในระยะที่ 1 (ทัณฑสถานโรงพยาบาลราชทัณฑ์ เรือนจำขนาดใหญ่มีกำหนดโทษสูง เรือนจำความมั่นคงสูง และทัณฑสถานหญิง) เรือนจำที่เข้าร่วมโครงการในระยะที่ 2 (เรือนจำชายแดน เรือนจำแออัด และเรือนจำไม่สัมพันธ์กับโรงพยาบาลแม่ข่าย) และเรือนจำที่ยังไม่ได้เข้าร่วมในโครงการ ตามเกณฑ์ของระยะที่ 1 และ 2 อันจะนำไปสู่การรายงานผลที่สามารถอ้างอิงได้และมีข้อมูลที่จะนำไปใช้พัฒนาหรือปรับปรุงการดำเนินงาน ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายและทิศทางในการพัฒนาในระยะต่อไป โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกตัวแทนของเรือนจำในกลุ่มต่าง ๆ เป็นตัวแทนของแต่ละภูมิภาค เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลในการทำให้เรือนจำประสบความสำเร็จในการจัดระบบการบริการสาธารณสุขในเรือนจำรวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน เพื่อนำมาจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและทิศทางในการพัฒนาในระยะต่อไป

## วรรณกรรมและกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

การประเมินภาพรวมการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำมุ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์การดำเนินงานของส่วนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขอนามัย โภชนาการ การกำจัดขยะ และการสุขาภิบาลของเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ โดยมีสมมติฐานสำคัญ คือ หากในเรือนจำและทัณฑสถานมีสภาพแวดล้อมที่ดี ผู้ต้องขังดูแลสุขภาพได้อย่างเหมาะสมจะทำให้การเกิดโรคในเรือนจำลดลง อันจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังได้ในระยะยาว ดังนั้นในการศึกษานี้จึงกำหนดกรอบการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก ซึ่งจะประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินโครงการ แนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการทางด้านสุขภาพ ตลอดจนข้อกำหนดขั้นพื้นฐานของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมทั้งแนวคิดเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินงาน

### การประเมินโครงการด้วยโมเดล CIPP

การประเมินผลการดำเนินโครงการในระยะที่ 3 นี้ เป็นการประเมินโครงการที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการร่วมกัน คือ (1) การประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ (Formative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินระหว่างที่โครงการกำลังดำเนินการอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น เพราะการประเมิน

จะช่วยให้ข้อมูลย้อนกลับที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาและ (2) การประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) อันเป็นการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกการประเมินที่มีความสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ การประเมินในรูปแบบ CIPP Model ซึ่งเป็นแบบจำลองที่เน้นการประเมินเพื่อนำสารสนเทศมาใช้ในการตัดสินใจซึ่งมีนิยามของการประเมินว่าเป็นกระบวนการของการวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ ดังนั้นความสำคัญของแบบจำลอง CIPP เป็นกลไกในการให้ข้อมูลย้อนกลับที่จำเป็นมายังโครงการ ซึ่งจะทำให้มีสารสนเทศที่จำเป็นต่อการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องโดยจะใช้วิธีการสร้างเกณฑ์และประสิทธิภาพของโครงการ ทั้งภาพรวมหรือรายปัจจัยเป็นสำคัญ สามารถอธิบายหลักการประเมินได้โดยสรุป ดังนี้ (1) การประเมินด้านบริบท หรือการประเมินเนื้อความ (Context Evaluation) เป็นการศึกษาปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่การพัฒนาเป้าหมายของโครงการ (2) การประเมินปัจจัยป้อน (Input Evaluation) เพื่อค้นหาประสิทธิภาพขององค์ประกอบที่นำมาเป็นปัจจัยป้อน (3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการศึกษาต่อจากการประเมินบริบทและปัจจัยป้อนว่ากระบวนการเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และ (4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการตรวจสอบประสิทธิผลของโครงการ (นิสา ชูโต, 2538; เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2546; อนุรักษ์ ปัญญาวิวัฒน์, 2548)

จะเห็นได้ว่าการประเมินในรูปแบบ CIPP Model เป็นรูปแบบการประเมินที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ ที่ไม่ได้พิจารณาเพียงแค่การประเมินตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการเท่านั้น แต่ยังพิจารณาปัจจัยและทรัพยากรของการดำเนินโครงการเพื่อให้ได้มาวิธีการที่เหมาะสมของการดำเนินโครงการ เช่น การกำหนดแผนการดำเนินงาน งบประมาณ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล รวมทั้งสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน บริบทพื้นที่ทรัพยากรบุคคล ตลอดจนกระบวนการดำเนินการของเรือ่นจำที่มีการนำโครงการไปปฏิบัติ และผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาต่อยอดโครงการให้สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ของโครงการ และความต้องการของผู้ใช้บริการ รวมทั้งมีความเป็นไปได้ตามบริบท/ลักษณะของการบริหารจัดการเรือ่นจำและทัศนสถานของประเทศไทย

### แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการทางด้านสุขภาพ

การจัดบริการสาธารณสุขนั้น เป็นสิ่งที่รัฐพึงกระทำให้แก่ประชาชนโดยทั่วถึง อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคตามมาตรฐานและประสิทธิภาพที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ สำหรับประเทศไทย การจัดบริการสาธารณสุขจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุก ๆ ฉบับ ทั้งนี้ สิทธิการเข้าถึงการรับบริการทางสุขภาพข้างต้นได้ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ที่อยู่ในระบบการควบคุมของเรือ่นจำด้วย เช่นเดียวกัน (กุลภา วยจสาระ และคณะ, 2561) โดยสิทธิสุขภาพของผู้ต้องขังในประเทศไทยนั้นได้ถูกกำหนดไว้ อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ตลอดจนกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ ที่คงรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังทุกคนพึงมีทั้งสิทธิในการได้รับอาหารที่ปรุงสุก สะอาดในปริมาณที่เพียงพอ สิทธิได้รับบริการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ห้องน้ำที่ถูกลักษณะ สิทธิได้รับเครื่องแต่งกาย เครื่องนุ่งห่มที่สะอาด เหมาะสมกับวัฒนธรรมและสภาพอากาศ เมื่อเจ็บป่วยมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล โดยไม่จำกัดว่า

ผู้ต้องขังจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิงหรือเป็นกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ หรือชนชาติใด ต่างก็ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ผู้หนึ่ง (มาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ค.ศ. 1957; อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2544; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2560; พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, 2560)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้พิจารณาแนวทางการจัดบริการสุขภาพตามสิทธิที่ผู้ต้องขังพึงได้รับโดยอาศัยกรอบการให้บริการแก่ผู้ต้องขังตามแนวคิดเรื่อง พีระมิดสุขภาพ (The health Pyramid) (สุรสม กฤษณะจุฑา และคณะ, 2550) ตามบริบทของเรือนจำ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยกำหนดให้เป็นปัจจัยฐานของพีระมิด (ตามภาพที่ 1) โดยมีการรักษาพยาบาลอยู่บนยอดของพีระมิด องค์ประกอบทั้งหมดในระบบนี้จะก่อให้เกิดความยั่งยืนของการมีสุขภาพที่ดี อย่างไรก็ตามการรักษาพยาบาลจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อองค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานด้านโภชนาการ สุขากิจบาล ที่พักอาศัย โดยมีปัจจัยด้านจิตสังคมเป็นปัจจัยสนับสนุนในทุกระดับของพีระมิด



ภาพที่ 1 พีระมิดสุขภาพ

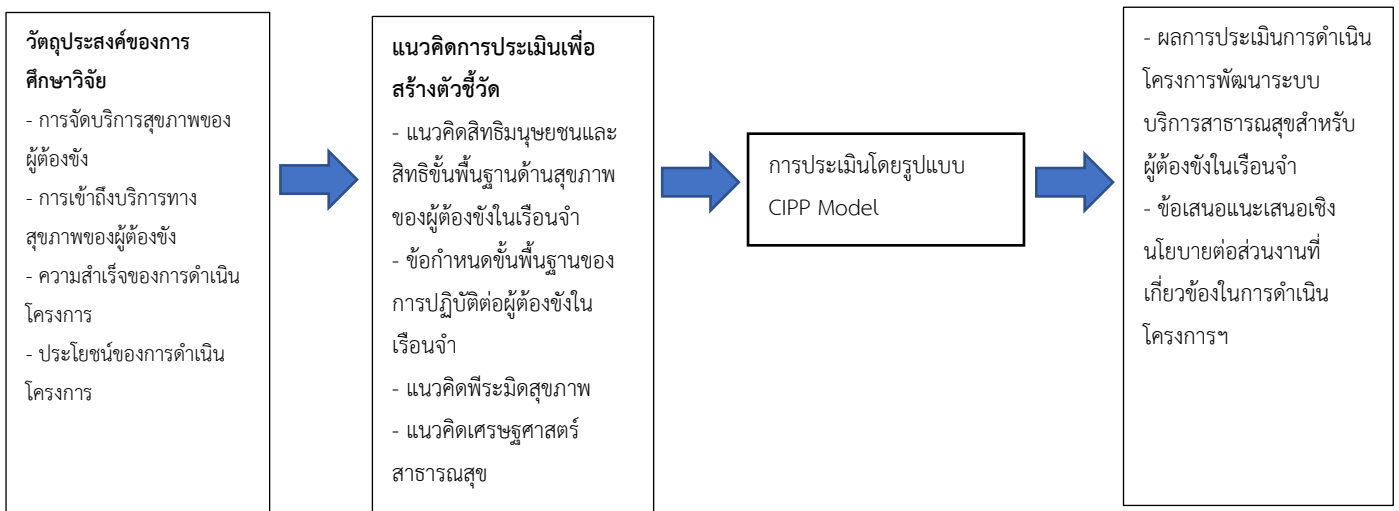
### แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยที่ต้องการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการ ผู้วิจัยจึงอาศัยกรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าตามหลักของเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขซึ่งเป็นการประยุกต์หลักเศรษฐศาสตร์เพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผน และการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อให้ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณสุขเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้หลักเศรษฐศาสตร์มาประกอบการตัดสินใจใช้งบประมาณและจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ผลต่อสุขภาพของประชาชนและต่อสาธารณสุขมากที่สุด (พงศธร พอกเพิ่มดี, 2554) โดยวิธีการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินโครงการทางสาธารณสุขสามารถทำได้จากการประเมิน 2 ส่วน ได้แก่ (1) การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit analysis: CBA) ซึ่งใช้ในกรณีที่สามารถตีความต้นทุนและผลประโยชน์ออกมาในรูปของตัวเลข (Cardinal Approach) ได้ และ (2) การประเมินต้นทุนและประสิทธิภาพ (Cost-effectiveness analysis: CEA) ซึ่งใช้ในกรณีที่ไม่สามารถตีความต้นทุนและผลประโยชน์ออกมาในรูปของตัวเลขได้ โดยเฉพาะผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในมิติของประโยชน์เชิง

คุณภาพ (Ordinal Approach) ดังนั้น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้วยแนวคิด CEA จึงมีความเหมาะสมมากกว่า การประเมินในรูปแบบ CBA (ภฤดี ภาวนานันท์, 2552)

### กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดกรอบการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก ซึ่งจะประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินโครงการ แนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการทางด้านสุขภาพ แนวคิดสิทธิมนุษยชนและการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานตามความต้องการของมนุษย์จากรัฐ ตลอดจนข้อกำหนดขั้นพื้นฐานของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมทั้งแนวคิดเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินงาน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงกระบวนการดำเนินการประเมินโครงการ

### ระเบียบวิธีการวิจัย

#### รูปแบบการศึกษาวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ได้ดำเนินการในรูปแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเป็นการดำเนินงานพร้อมกัน สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การทบทวนรายงานการดำเนินงานของโครงการในระยะเวลา 3 ปี เอกสารของโครงการ เช่น รูปแบบการจัดบริการ จำนวนการจัดบริการ จำนวนบุคลากร จำนวนงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้ง การเข้าถึงเหตุการณ์การดำเนินงานในเรือนจำและหน่วยพยาบาลของผู้วิจัย การสัมภาษณ์เจาะลึกและการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยการสัมภาษณ์และการประชุมเชิงปฏิบัติการจะให้กลุ่มเป้าหมายสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ เพื่อระบุปัจจัยที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนจน

ประสบความสำเร็จในแต่ละกิจกรรมหรือรูปแบบการรักษาที่เหมาะสม และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

2) การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจด้วยแบบสอบถามจากผู้เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติการและอาสาสมัครเรือนจำเพื่อให้ได้ข้อมูลในภาพรวมของการดำเนินโครงการ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการใช้สถิติเชิงพรรณนา

### พื้นที่การศึกษาวิจัย

การศึกษาวจัยครอบคลุมเรือนจำเป้าหมายการดำเนินโครงการทั้ง 3 ระยะ จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 30 แห่งทุกภูมิภาคทั่วประเทศ (ตามข้อกำหนดของหน่วยงานให้ทุน) โดยการกำหนดเรือนจำและโรงพยาบาลเป้าหมายมีขั้นตอน ดังนี้

- 1) เลือกจากตัวอย่างในแต่ละภูมิภาคและให้ครอบคลุมตามจำนวนเขตการบริหารเรือนจำ
- 2) ครอบคลุมเรือนจำเป้าหมายในระยะที่ 1 จำนวน 11 แห่ง ระยะที่ 2 จำนวน 9 แห่ง และเรือนจำที่ไม่อยู่ในการดำเนินโครงการ จำนวน 10 แห่ง และลงพื้นที่จริง 15 แห่ง
- 3) ตัวอย่างโรงพยาบาลแม่ข่ายประจำเรือนจำแต่ละแห่งตามพื้นที่เรือนจำ/ทัณฑสถานที่เก็บข้อมูล จำนวน 20 แห่ง

### กลุ่มประชากรเป้าหมายและการสุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้ข้อมูลตามประเด็นการศึกษาวจัยจากทุกกลุ่มประชากร จึงมีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มประชากรโดยการคัดเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากพื้นที่เรือนจำตัวอย่างตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงกลุ่มเป้าหมาย ลักษณะการเก็บข้อมูล และจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มเป้าหมาย	ลักษณะการเก็บข้อมูล	จำนวนตัวอย่างเป้าหมาย (ราย)	จำนวนตัวอย่างที่เก็บได้ (ราย)
ผู้บริหาร หรือผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข	การสัมภาษณ์	10	10
ผู้บริหารหรือผู้แทนจากหน่วยงานในพื้นที่	การสัมภาษณ์	20	20
ผู้ให้บริการ ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการในโรงพยาบาล เรือนจำ/ทัณฑสถาน	การสัมภาษณ์/ การสนทนากลุ่ม	60	60
	การตอบแบบสอบถาม	180	200
อาสาสมัครสาธารณสุขเรือนจำ (อสรจ.) ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน	การสัมภาษณ์	30	30
	การตอบแบบสอบถาม	450	466

กลุ่มเป้าหมาย	ลักษณะการเก็บ ข้อมูล	จำนวนตัวอย่าง เป้าหมาย (ราย)	จำนวนตัวอย่าง ที่เก็บได้ (ราย)
ผู้รับบริการในโรงพยาบาล เรือนจำ/ ทัณฑสถาน	การสัมภาษณ์/ การสนทนากลุ่ม	60	60

### เครื่องมือการศึกษาวิจัยและการทดสอบเครื่องมือ

การศึกษาวิจัยใช้เครื่องมือในการประเมินที่สำคัญได้แก่แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ซึ่งมีการตรวจสอบความตรงและความเที่ยงโดยผู้เชี่ยวชาญจำนวนทั้งสิ้น 3 ท่าน พบว่า มีความเที่ยงจากการวิเคราะห์ดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item-Objective Congruence: IOC) โดยพบว่ามีค่า IOC ของแต่ละข้อคำถาม ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ อยู่ระหว่าง 0.7 – 0.8 ซึ่งเป็นเกณฑ์ของค่าความเที่ยงตรงที่ยอมรับได้

สำหรับการทดสอบแบบสอบถามเพื่อหาค่าความเชื่อมั่นและความแม่นยำ ผู้วิจัยได้มีการนำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดในพื้นที่เรือนจำ/ทัณฑสถานที่ไม่ได้ถูกคัดเลือกเป็นพื้นที่ตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 63 ราย โดยพบว่ามีค่าความเชื่อมั่นและความแม่นยำด้วยการคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ที่ 0.73 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ไม่น้อยกว่า 0.7 ทั้งนี้แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีระดับในการประเมิน 5 ระดับตามรูปแบบ Likert Scale

เครื่องมือการประเมินทั้งการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพและการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณจะมีประเด็นของคำถามการวิจัยครอบคลุมตามวิธีการประเมินของ CIPP Mode คือ ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยด้านกระบวนการดำเนินงาน ผลผลิต (การจัดบริการสุขภาพให้ผู้ต้องขัง, การเข้าถึงบริการสุขภาพของผู้ต้องขัง) ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

และในการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข โดยการประเมินต้นทุนและประสิทธิภาพ (Cost-effectiveness analysis: CEA) ซึ่งมีความพยายามตีความมูลค่าของ Non-market Goods รวมทั้ง Value of Life แล้วทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และมักจะใช้ในการประเมินทางเลือกในนโยบายด้านสาธารณสุข โดย Effectiveness ควรจะเป็น “Final Outcomes” ของนโยบาย เช่น การหายขาดจากโรคแต่ถ้าไม่สามารถวัด Final Outcomes ได้ ให้ใช้ Proxy Variable (Intermediate Outcomes) แทนได้ แต่ต้องแสดงความเป็น Proxy ให้ชัดเจน โดยมีสมการ Cost - Effectiveness Ratio (CER) = Total Cost / Total Non-monetary Effect

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ไม่ได้มีการขอการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการศึกษาวิจัยในหน่วยงานสถาบันการศึกษา แต่ประเด็นข้อคำถามต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาร่วมจากผู้แทนกรมราชทัณฑ์ ซึ่งพิจารณาแล้วว่าไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางจิตใจหรือการลดทอนคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ตอบแบบสอบถาม/แบบสัมภาษณ์ นอกจากนี้ในระหว่างการเก็บข้อมูล ผู้เข้าร่วมสามารถยุติการให้ข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยไม่มีผลใด ๆ ต่อสถานะการปฏิบัติงาน การรับโทษ หรือการได้รับความดีความชอบจาก

การปฏิบัติงาน และในการเก็บข้อมูลและการรายงานข้อมูลการศึกษาวิจัยจะไม่มีภาระบุตตัวตนของผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนกระบวนการศึกษาวิจัยที่ได้รับข้อมูลจะถูกเก็บเป็นความลับ โดยการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลจะกระทำได้เฉพาะคณะผู้วิจัยเท่านั้น และข้อมูลดิบรวมทั้งข้อมูลที่อยู่ในระบบดิจิทัลได้ถูกทำลายทิ้งทันทีเมื่อการศึกษาวิจัยแล้วเสร็จ ดังนั้นจึงสามารถแสดงให้เห็นว่าการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีการดำเนินการตามแนวทางการศึกษาวิจัยในมนุษย์ทุกขั้นตอน

## ผลการศึกษา

### ผลการศึกษาวิจัยจากการประเมินตัวชี้วัดตามวิธีการประเมินของ CIPP Model

ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานการพัฒนาระบบสาธารณสุขในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ครอบคลุมเรือนจำเป้าหมายในระยะที่ 1 ระยะที่ 2 และเรือนจำที่ไม่อยู่ในการดำเนินโครงการ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาโดยอาศัยซึ่งการประเมินตัวชี้วัดตามวิธีการประเมินของ CIPP Model โดยการประเมินผลการดำเนินงานผู้วิจัยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ผลการวิจัยเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการประเมินความเห็นและความพึงพอใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานและผู้ต้องขังในประเด็นต่าง ๆ โดยในทุกประเด็นการประเมินพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเห็นและความพึงพอใจในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยความเห็น/ความพึงพอใจอยู่ที่ช่วงคะแนน 3.51 – 4.50 จากค่าคะแนนเต็ม 5) ดังการแสดงผลตามตารางที่ 2 ในขณะที่การประเมินผลและการวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการในรูปแบบ CIPP Model ซึ่งเป็นการประเมินทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพจากทุกกลุ่มตัวอย่าง สะท้อนข้อมูลดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 2 แสดงผลการประเมินความเห็นและความพึงพอใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานและผู้ต้องขังจากแบบสอบถาม

ผู้ปฏิบัติงาน		ผู้ต้องขัง	
ประเด็น	ระดับความเห็น / ความพึงพอใจ	ประเด็น	ระดับความเห็น / ความพึงพอใจ
ภาพรวมของโครงการ ความสอดคล้องกับนโยบายหน่วยงาน และความพร้อมในการดำเนินโครงการ	เห็นด้วยมาก	ความสำเร็จและประโยชน์ของการดำเนินโครงการที่มีต่อผู้ต้องขัง	เห็นด้วยมาก
ความสอดคล้องการดำเนินโครงการในเรื่อง สิทธิสุขภาพ และสิทธิมนุษยชน	เห็นด้วยมาก	ภาพรวมความพึงพอใจของการดำเนินโครงการ	พึงพอใจมาก
การประสานงานข้ามหน่วยงาน	พึงพอใจมาก		
ภาพรวมของผลการดำเนินงาน ความสำเร็จ ประโยชน์ และข้อท้าทาย	พึงพอใจมาก		
ภาพรวมความสำเร็จของการดำเนินโครงการ	เห็นด้วยมาก		

ผู้ปฏิบัติงาน		ผู้ต้องขัง	
ประเด็น	ระดับความเห็น / ความพึงพอใจ	ประเด็น	ระดับความเห็น / ความพึงพอใจ
ภาพรวมต่อประโยชน์ของการดำเนินโครงการ	เห็นด้วยมาก		
ภาพรวมของประเด็นข้อท้าทายหรือข้อก้ำจัดของการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล การส่งมอบนโยบาย ฯลฯ	พึงพอใจมาก		
ภาพรวมความเห็นต่อประเด็นการบริหารจัดการความจำเป็นเร่งด่วนต่อทิศทางการดำเนินงานในอนาคต	เห็นด้วยมาก		

ตารางที่ 3 การประเมินผลและการวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการในรูปแบบ CIPP Model จากการศึกษาเชิงคุณภาพ

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
<b>ปัจจัยนำเข้า</b>		
สถานการณ์ปัญหาทางด้านสุขภาพและสิทธิสุขภาพของผู้ต้องขังในเรือนจำ	สถานการณ์ด้านสุขภาพและสาธารณสุข รวมทั้งการเข้าถึงสิทธิสุขภาพของผู้ต้องขังดีขึ้นและครอบคลุมมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ 2 ปีก่อนหน้า	เนื่องจากการจัดระบบการดูแลสุขภาพและการจัดการสิทธิด้านสาธารณสุขให้แก่ผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปัจจัยนำเข้าในปัจจุบัน พบว่ามีความรุนแรงของปัญหาลดลงในขณะที่เรือนจำที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานจะประสบกับความเสี่ยงของการเกิดปัญหาทางสุขภาพของผู้ต้องขังที่แม้จะควบคุมได้ในปัจจุบันแต่ไม่สามารถลดจำนวนให้ลดลงได้ ทั้งจากการประเมินด้วยข้อมูลสถิติและการประเมินด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก
นโยบายการบริหารจัดการทางด้านสุขภาพของเรือนจำ	การนำเสนอนโยบายในระดับผู้บริหารระดับสูงของเรือนจำ/ทัณฑสถาน มีความชัดเจนทั้งด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์	กระบวนการถ่ายทอดนโยบายจากส่วนงานต้นสังกัด (จากระดับกระทรวง/กรมสู่พื้นที่ปฏิบัติงาน) มีความชัดเจนทั่วถึง และมีการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง โดยทุกพื้นที่ตัวอย่างจะใช้กระบวนการสื่อสารจากบนลงล่างภายใต้สายการบังคับบัญชาด้วยการสั่งการอย่างเป็นทางการ
การส่งมอบนโยบายการดำเนินโครงการ จากระดับบริหารสู่ระดับปฏิบัติการ	การส่งมอบนโยบายการดำเนินงานของโครงการจากผู้บริหารเรือนจำ/ทัณฑสถาน/โรงพยาบาลแม่ข่ายสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังไม่สามารถทำได้ อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเท่ากันในทุกพื้นที่	กระบวนการส่งมอบนโยบายของโครงการสู่ระดับผู้ปฏิบัติงาน จะจำกัดเพียงเฉพาะส่วนงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หรือมีการถ่ายทอดนโยบายการปฏิบัติให้เฉพาะผู้ที่ถูกคัดเลือกตามความเห็นจากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
	และผู้ปฏิบัติงานทุกภาคส่วนของแต่ละส่วนงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลการดำเนินโครงการที่ไม่เท่ากัน	
การจัดสรรงบประมาณและครุภัณฑ์	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับการดำเนินโครงการยังไม่ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินโครงการ ครุภัณฑ์ที่พื้นที่ได้รับยังไม่เพียงพอ/ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วน	งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรถูกกำหนดให้เป็นงบประมาณทางด้านการแพทย์และสาธารณสุข ในขณะที่งบประมาณสำหรับการพัฒนาด้านกายภาพหรือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร (ทั้งเจ้าหน้าที่และ อสรจ.) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการให้สำเร็จอย่างสมบูรณ์ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ
<b>กระบวนการดำเนินงาน</b>		
ระบบและกลไกการดำเนินงานการมอบหมายการดำเนินงาน	หน่วยงานหลายแห่งถึงแม้จะมีการระบุชัดเจนถึงการมอบหมายหน่วยปฏิบัติที่ทำหน้าที่รับผิดชอบซึ่งเป็นการมอบหมายตามระบบราชการ แต่ยังคงขาดการจัดระบบและกลไกการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน ทั้งระบบการบริหารงาน/เงิน/บุคลากร ตลอดจนยังขาดการวางระบบการดำเนินงานหรือแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และการขาดการวางแผนร่วมกับโรงพยาบาลแม่ข่าย	การใช้ระบบและกลไกการดำเนินงานตามรูปแบบราชการ ซึ่งเป็นการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงสู่หน่วยงานในสังกัด ซึ่งผลลัพธ์ในเชิงบวก คือ ก่อให้เกิดระบบและกลไกที่เหมือนกันทุกพื้นที่และนำไปสู่การกำหนดผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน การติดตาม และประเมินผลได้ชัดเจน แต่กลไกในลักษณะดังกล่าวในหลายพื้นที่พบว่า เป็นระบบและกลไกที่แปรผันตามเป้าหมายผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ส่งผลให้การดำเนินโครงการขาดความสามารถในการสร้างรูปแบบของกลไกการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และขาดความยั่งยืน
การกำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน และเรือนจำ/ทัณฑสถาน และโรงพยาบาลแม่ข่าย	การกำหนดผู้รับผิดชอบทั้งเรือนจำ/ทัณฑสถาน และโรงพยาบาลแม่ข่ายมีการกำหนดอย่างชัดเจน คือเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนงานที่ได้รับมอบหมาย โดยในส่วนของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ผู้รับผิดชอบหลักคือส่วนงานพยาบาล โดยมีพยาบาลวิชาชีพเป็นผู้ดำเนินงาน ในขณะที่โรงพยาบาลแม่ข่ายรับผิดชอบ	การดำเนินงานที่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักอย่างชัดเจนส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ มักจะอาศัยความคุ้นเคยระหว่างผู้ปฏิบัติงานระหว่างเรือนจำ/ทัณฑสถานกับโรงพยาบาลแม่ข่ายเป็นหลักโดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อกำหนดของส่วนงานที่รับมอบหมาย แม้จะทำให้การดำเนินโครงการสามารถดำเนินการได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว แต่เป็นการสร้างกลไกความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นกับการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจจะส่งผลถึงประสิทธิภาพและความยั่งยืนในอนาคต

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
	หลักคือส่วนงานเวชปฏิบัติซึ่งจะมีความแตกต่างกันของผู้ดำเนินงานหลักในแต่ละโรงพยาบาล	
กระบวนการจัดการงบประมาณของหน่วยงาน	การจัดสรรงบประมาณเป็นตามรอบปีงบประมาณของราชการและเป็นตามรายการที่กำหนดของต้นสังกัด อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่มีการใช้งบประมาณนอกหรือการได้รับงบประมาณจากภาคีเครือข่ายภาคเอกชนสนับสนุนการดำเนินโครงการ	กระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เป็นตามรอบปีงบประมาณมีผลในทางบวก คือ สามารถกำหนดขอบเขตการใช้และการติดตามผลการใช้ได้อย่างชัดเจนจากหน่วยงานต้นสังกัด ข้อท้าทายที่สำคัญจากการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าว คือ งบประมาณในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการแพทย์ เช่น งบประมาณการก่อสร้าง หรือการลงทุนไม่สามารถขอรับการจัดสรรได้ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวมีความสำคัญกับการจัดการด้านพื้นที่เพื่อการดำเนินโครงการเป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการหางบประมาณนอก หรือมีภาคีเครือข่ายที่มีสรรพกำลัง/ทุนทรัพย์ ก็จะสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
การรายงานผลการดำเนินงาน การประเมินผล และการติดตามการดำเนินงานจากผู้บริหารหน่วยงาน	กระบวนการรายงานผลการดำเนินงานมี 3 รูปแบบ คือ 1. การรายงานการดำเนินงาน การประเมินผล และการติดตามการดำเนินงานเป็นไปตามระบบราชการ โดยการรายงานในรูปแบบของข้อมูลเอกสาร/การติดตามลงพื้นที่ตามรอบที่กำหนด 2. ในบางเรือนจำ/ทัณฑสถานและโรงพยาบาลแม่ข่ายมีการติดตามการดำเนินงานในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าพื้นที่เพื่อติดตามโดยไม่แจ้งล่วงหน้า การพูดคุยและการร่วมลงมือปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา กับเจ้าหน้าที่ 3. บางพื้นที่มีการนำเสนอผลการดำเนินงานของผู้บริการเรือนจำ/ทัณฑสถานและโรงพยาบาลแม่ข่ายในระดับจังหวัด โดยเป็นการรายงาน	1. การรายงานผลการดำเนินงานเพื่อใช้กำกับติดตามของหน่วยงานระหว่างเรือนจำ/ทัณฑสถาน และโรงพยาบาล ยังมีความซ้ำซ้อน ข้อมูลชุดเดียวกันแต่รูปแบบการรายงานต่อส่วนงานต่างสังกัดก็มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานต้องแบกรับภาระการปฏิบัติงานเอกสารโดยไม่จำเป็น 2. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรายงานและการกำกับติดตามผลการดำเนินงานยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการรายงานและการติดตามยังใช้รูปแบบกระดาษ ไม่สามารถเรียกข้อมูลเพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงานผ่านระบบได้อย่างทันท่วงที 3. การติดตามการดำเนินงานในรูปแบบไม่เป็นทางการเป็นกลไกการติดตามที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความตื่นตัวอยู่เสมอ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่มีช่วงระยะเวลาที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน 4. การกำกับติดตาม และการลงพื้นที่ของผู้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่องสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรได้เป็นอย่างดี และสามารถทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการได้

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
	ในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อกำกับติดตาม และ ประเมินผลการดำเนินงาน	อย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการแก้ไขได้ อย่างสอดคล้องกับสภาพของปัญหา 5. พื้นที่ที่มีการนำเสนอผลการดำเนินงานในระดับจังหวัด สร้างให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วม ในการดำเนินโครงการอย่างเป็นองคาพยพ ทำให้การ ดำเนินงานที่อยู่นอกเหนือความสามารถของเรือนจำ/ ทัณฑสถาน และโรงพยาบาลแม่ข่ายได้รับการแก้ไขและ การตอบสนองจากภาคีเครือข่ายโดยการสั่งการของผู้ว่า ราชการจังหวัด
<b>ผลผลิต</b>		
การจัดบริการสุขภาพให้ ผู้ต้องขัง (ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 9 ตัวชี้วัดตามเกณฑ์กรม ราชทัณฑ์/กระทรวง สาธารณสุข)	ในภาพรวมเรือนจำ/ทัณฑสถาน สามารถดำเนินการและได้ผล ผลิตตามตัวชี้วัดที่กำหนดทั้ง 9 ประการ แต่ยังมีบางพื้นที่ที่ไม่ สามารถดำเนินโครงการได้ สำเร็จตามเกณฑ์ตัวชี้วัด	ผลผลิตตามตัวชี้วัดที่เรือนจำ/ทัณฑสถานยังไม่สามารถ ดำเนินการได้ตามเกณฑ์เป็นผลสืบเนื่องมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ 1. ปัจจัยนำเข้า/กระบวนการดำเนินงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ ซึ่งยังขาด ความครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน เช่น การซ่อมแซม-จัดซื้อครุภัณฑ์ การสร้างพื้นที่ที่ถูก สุขลักษณะ 2. กระบวนการรายงานผลการดำเนินงาน การประเมินผล และการติดตามการดำเนินงานจากผู้บริหารหน่วยงานที่ยัง ไม่สะท้อนข้อจำกัดของหน่วยงาน และขาดการประสาน เชื่อมต่อกับหน่วยงานภาคีเครือข่าย 3. การกำหนดตัวชี้วัดบางตัวชี้วัดไม่สอดคล้องต่อบริบท ของพื้นที่เรือนจำ เช่น ขนาด หรือประเภทของเรือนจำ ทำให้เรือนจำไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จตามผลผลิตที่ ถูกกำหนดไว้ แม้ว่าในเรือนจำ/ทัณฑสถานนั้น ๆ จะมี การดำเนินโครงการอย่างเข้มข้นแล้วก็ตาม เช่น ในกรณีที่เป็น เรือนจำขนาดเล็กมีความห่างไกล ผู้ต้องขังที่มีอาการ ป่วยไม่ได้มีจำนวนมากหรือมีความถี่สูงในการติดตาม อาการ ดังนั้นการออกไปรักษาพยาบาลนอกเรือนจำจึงมี ความคุ้มค่าในการบริหารจัดการทรัพยากรมากกว่า หรือในกรณีที่เรือนจำมีผู้ต้องขังต่างชาติเป็นจำนวนมาก เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านการได้รับสิทธิหลักประกันสุขภาพ ร้อยละ 100 จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสิ้นเชิง
การเข้าถึงบริการสุขภาพ ของผู้ต้องขัง (ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 10 ตัวชี้วัดตามเกณฑ์กรม ราชทัณฑ์/กระทรวง สาธารณสุข)	ในภาพรวมเรือนจำ/ทัณฑสถาน สามารถดำเนินการและได้ผล ผลิตตามตัวชี้วัดที่กำหนดทั้ง 10 ประการ แต่ยังมีบางพื้นที่ที่ไม่ สามารถดำเนินโครงการได้ สำเร็จตามเกณฑ์ตัวชี้วัด	

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
<b>ผลลัพธ์</b>		
พฤติกรรมสุขภาวะของผู้ต้องขังดีขึ้น (การกิน การอยู่ การหลับนอน)	ในภาพรวมเมื่อเปรียบเทียบกับช่วง 2 ปีก่อนหน้าที่มีการดำเนินโครงการ หรือก่อนมีการดำเนินโครงการ พบข้อมูลที่แสดงให้เห็นทั้งเชิงสถิติและข้อมูลเชิงคุณภาพ (ความรู้สึก ความพึงพอใจ และทัศนคติ) ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการมีทิศทางในทางบวก มีเพียงบางพื้นที่เท่านั้นที่ยังไม่สามารถดำเนินงานตามตัวชี้วัดในส่วนแรกนี้ได้อย่างสมบูรณ์	1. จากการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งกระบวนการคัดกรอง การรักษาและการติดตามอาการเจ็บป่วยของผู้ต้องขังจากโรงพยาบาลแม่ข่ายและบุคลากรสาธารณสุขในเรือนจำ/ทัณฑสถานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้พฤติกรรมสุขภาวะของผู้ต้องขังมีการพัฒนามากยิ่งขึ้นและลดความเสี่ยงของการแพร่กระจายโรค
จำนวนผู้ต้องขัง (ที่อยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ระหว่างการดำเนินโครงการ) มีอาการป่วยด้วยโรคต่าง ๆ ลดลง		2. การลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทำให้ความแออัดซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสุขภาวะที่ไม่เหมาะสมลดลง
จำนวนผู้ต้องขัง (ที่อยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ระหว่างการดำเนินโครงการ) ที่มีภาวะเสี่ยงต่อการเกิดโรคต่าง ๆ ทั้งทางกายและจิตลดลง		3. การจัดบริการทางการแพทย์ในเรือนจำหรือการใช้ระบบบริการทางการแพทย์ทางไกล (Telemedicine) เอื้อให้การส่งตัวผู้ต้องขังออกไปรักษานอกเรือนจำลดลง ทั้งนี้อาจจะไม่ใช่ทุกเรือนจำ/ทัณฑสถานที่แพทย์สามารถเข้ามาให้บริการได้หรือมีข้อจำกัดของการติดตั้งระบบบริการทางการแพทย์ทางไกล ดังนั้นจึงยังสามารถพบการรายงานที่ไม่เป็นไปตามตัวชี้วัด
ผู้ต้องขังมีความรู้ ความเข้าใจต่อการดูแลสุขภาพของตนเองอย่างถูกต้อง		4. สืบเนื่องจากการรายงานในประเด็นความรู้ด้านสุขภาพ และการเกิดเครือข่ายสุขภาพของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ผู้ต้องขังยังไม่มี ความชัดเจน และไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขทางสถิติได้ ในการประเมินครั้งนี้ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างสะท้อนให้เห็นว่าองค์ความรู้ด้านสุขภาพที่มีการสื่อสารแก่ผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่องผ่านรูปแบบต่าง ๆ เช่น จากสื่อเคลื่อนไหว จดหมายข่าว หนังสือ และการดำเนินงานของ อสรจ. และบุคลากรทั้งในเรือนจำและโรงพยาบาลแม่ข่ายทำให้ผู้ต้องขังมีความรู้เรื่องสุขภาพและอนามัยมากขึ้น มีเครือข่ายการดูแลสุขภาพ จึงทำให้การเกิดโรคและการควบคุมโรคระบาดในเรือนจำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
เกิดเครือข่ายการดูแลสุขภาพอนามัยระหว่างผู้ต้องขังภายในเรือนจำ/ทัณฑสถาน		
การแพร่ระบาดของโรคติดต่อต่าง ๆ ภายในเรือนจำ/ทัณฑสถานลดลงเมื่อเทียบข้อมูลก่อนมีการดำเนินโครงการ		
จำนวนผู้ต้องขังที่เข้ารับบริการทางการแพทย์ภายนอกเรือนจำ/ทัณฑสถานลดลงเมื่อเทียบข้อมูลก่อนมีการดำเนินโครงการ		

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
ผู้ต้องขังร้อยละ 100 สามารถใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการรักษาพยาบาลของตนเองได้ในโรงพยาบาลแม่ข่าย โดยเรือนจำ/ทัณฑสถานไม่ต้องขอรับการอนุเคราะห์ค่ารักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลแม่ข่าย	ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกเรือนจำ/ทัณฑสถาน	ตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดที่ได้รับการกำหนดไว้เกินกว่าสถานการณ์ตามความเป็นจริง ด้วยข้อจำกัดของผู้ที่ไม่มีเลขบัตรประชาชนเพื่อแสดงตนเป็นคนไทย เช่น คนต่างชาติ หรือคนไทยที่ไม่ปรากฏเลขบัตรประชาชนในฐานระบบข้อมูลทะเบียนราษฎร ส่งผลให้กลุ่มผู้ต้องขังเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการรักษาพยาบาลของตนเองได้ในโรงพยาบาลแม่ข่าย และโรงพยาบาลแม่ข่ายยังต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการอนุเคราะห์ค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ต้องขังกลุ่มดังกล่าว
การจัดสรรงบประมาณสำหรับสนับสนุนการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังของโรงพยาบาลแม่ข่ายลดลงเมื่อเทียบข้อมูลก่อนมีการดำเนินโครงการ	ไม่พบข้อมูลการลดลง	การจัดสรรงบประมาณสำหรับการรักษาพยาบาลยังเป็นการจัดสรรภายใต้แนวปฏิบัติเดิมของโรงพยาบาลและตามเกณฑ์ที่กำหนดของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นการดำเนินโครงการแม้จะประสบความสำเร็จในแง่ของการลดจำนวนผู้ต้องขังที่เข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลแต่งบประมาณที่โรงพยาบาลได้รับการจัดสรรยังมีจำนวนคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง
<b>ผลกระทบ</b>		
อัตราการตายของผู้ต้องขังลดลง (เทียบกับปีก่อนหน้า/ก่อนการดำเนินโครงการ)	อัตราการตายลดลง	จากกระบวนการดำเนินงานและผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่มีทิศทางในเชิงบวกทั้งการได้รับการตรวจคัดกรองโรคในผู้ต้องขังเข้าใหม่ การรักษาอย่างทันทั่วถึง และมีการติดตามอาการเจ็บป่วยอย่างต่อเนื่องจึงทำให้ผู้ต้องขังในเรือนจำ/ทัณฑสถานมีอัตราการเสียชีวิตที่ลดลง
ผู้ต้องขังตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลสุขภาพของตนเองและสุขอนามัยต่าง ๆ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดโรคและการป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคที่มากขึ้น (ทั้งโรคที่เกิดจากตนเองและผู้อื่น)	ผู้ต้องขังตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลสุขภาพของตนเองและสุขอนามัยต่าง ๆ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดโรค และการป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคที่มากขึ้น แต่จะมีเฉพาะผู้ต้องขังที่เข้ารับการอบรมในกิจกรรมโครงการ อสรจ. ที่สามารถส่งต่อ สื่อสารข้อมูลและวิธีการดูแลสุขภาพและสุขอนามัยที่เหมาะสมให้แก่ผู้อื่น เช่น เพื่อน	กระบวนการเรียนรู้ในกิจกรรม อสรจ. สะท้อนชัดเจนในประเด็นของความตระหนักในเรื่องสุขภาพอนามัยของผู้ต้องขัง และผลกระทบที่มีต่อตนเองและผู้อื่น อย่างไรก็ตามผู้ที่ไม่ได้เข้ารับการอบรมยังมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจต่อการดูแลสุขภาพที่ถูกวิธี เหมาะสมกับเพศ วัย ความเสี่ยง รวมทั้งการสื่อสารสู่คนรอบข้าง ด้วยการรับข้อมูลมือสองจาก อสรจ. ที่อาจจะไม่ครบถ้วน หรือรู้เพียงเฉพาะเรื่องสุขภาพที่ตนเองประสบเท่านั้น
ผู้ต้องขังสามารถส่งต่อสื่อสารข้อมูลและวิธีการ		

ประเด็นการประเมิน	ผลการประเมิน	การวิเคราะห์ผล
ดูแลสุขภาพและ สุขอนามัยที่เหมาะสม ให้แก่ผู้อื่นเช่น เพื่อน ผู้ต้องขัง หรือครอบครัว	ผู้ต้องขัง หรือครอบครัวได้อย่าง เหมาะสม	
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้ข้อมูลสุขภาพ ของผู้ต้องขังในการติดตาม ดูแลสุขภาพของผู้ต้องขัง ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้ง ระหว่างอยู่ในเรือนจำและ หลังปล่อยเพื่อให้การ รักษาพยาบาลได้ ประสิทธิภาพสูงสุด	พบการติดตามดูแลสุขภาพของ ผู้ต้องขังหลังพ้นโทษในกลุ่ม ผู้ต้องขังที่มีอาการป่วยเป็นจิต เวช และตรวจพบในเรือนจำ เท่านั้น	ระบบการดำเนินงานยังขาดการประสานเชื่อมข้อมูล สุขภาพของผู้ต้องขังสู่กลไกการดูแลสุขภาพทุกโรคใน ระดับท้องถิ่น เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่ ทำให้ผู้ต้องขังที่มีอาการเจ็บป่วยเรื้อรังตัดสินใจกระทำการ ผิดเพื่อกลับเข้าสู่กระบวนการรักษาภายในเรือนจำสูงขึ้น
การประมาณการด้าน งบประมาณเพื่อการดูแล รักษาสุขภาพของผู้ต้องขัง ในระยะยาวลดลง	มีแนวโน้มลดลงในอนาคต	มีความสัมพันธ์กับระบบและกลไกการดูแลสุขภาพของ ผู้ต้องขังดำเนินไปอย่างเข้มงวดเช่นปัจจุบัน ที่มีระบบการ คัดกรอง ระบบการป้องกัน ระบบการดูแลติดตามต่อเนื่อง และระบบการส่งต่อที่สิ้นไหล รวมทั้งการสร้างความร่วมมือ ให้แก่พื้นที่ทั้งในมิติทรัพยากร องค์ความรู้
เกิดองค์ความรู้ใหม่ของการ จัดบริการด้าน สาธารณสุขในภายใน เรือนจำ/ทัณฑสถาน	ไม่ใช่ความรู้ใหม่ของการจัดบริการ ด้านสาธารณสุขในภายใน เรือนจำ/ทัณฑสถาน	เป็นการสร้างกลไกและระบบการดูแล รักษา และป้องกัน การเกิดโรคให้แก่ผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง เป็นการสร้างและขยายเครือข่ายการปฏิบัติงานด้าน สาธารณสุขที่ครอบคลุมประชากรของประเทศให้ครบทุก กลุ่มซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการสร้างความเท่าเทียมในการ เข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐให้เกิดขึ้นในเชิงประจักษ์ ตลอดจนเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ทางด้าน สาธารณสุขให้แก่ผู้ต้องขัง

### ผลการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข

จากการประเมินในการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการนี้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเชิงคุณภาพ (Ordinal Approach) ดังนั้น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าด้วยแนวคิด CEA จึงมีความเหมาะสมมากกว่า โดยต้นทุนรวมของโครงการนี้ จำนวน 335,645,663 บาท แต่สามารถทำให้เกิดประสิทธิผลถึง 34 ตัวชี้วัด ในทั้งสามด้านของการประเมิน หรือทำให้ชีวิตของผู้ต้องหาจำนวนมากถึง 108,146 คน มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และ อสรจ. ก็พบแนวโน้มในเชิงบวกต่อ

การดำเนินโครงการ นอกจากนี้แล้ว จากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินโครงการก็พบแนวโน้มเชิงบวกทั้งทางด้านราชทัณฑ์และด้านสาธารณสุข

## สรุปผลการศึกษา

จากการประเมินโครงการ พบว่า โครงการสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้เกือบครบทุกข้อ ยกเว้นในประเด็นด้านการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทางการแพทย์ในเรือนจำที่มีรายละเอียดของมูลเหตุปัจจัยเกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคลของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งอาจจะเป็นส่วนที่นอกเหนือจากภารกิจ การดำเนินโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ และเมื่อพิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินงาน และผลลัพธ์ของโครงการ โดยอาศัยกรอบแนวคิดด้านสิทธิสุขภาพผู้ต้องขัง สิทธิการรับบริการสุขภาพ และสิทธิมนุษยชนที่ผู้ต้องขังพึงได้รับจะพบว่า โครงการมีปัจจัยนำเข้าที่สร้างให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างสอดคล้อง และเป็นประเด็นสำคัญที่นานาชาติ และประเทศไทยให้ความสนใจและตระหนักร่วมกันว่าจำเป็นต้องแก้ไขให้ สถานการณ์ปัญหาดังกล่าวบรรเทาเบาบางลงให้ได้มากที่สุด

การศึกษาสะท้อนว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพในเรือนจำ/ทัณฑสถาน คือ ปัจจัยด้านผู้บริหาร หมายความว่าหากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ทั้งส่วนงานราชทัณฑ์หรือสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนผู้บริหารของหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่เล็งเห็นถึง ประโยชน์และความสำคัญการผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ก็จะทำให้การขับเคลื่อน การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่น สะท้อนจากกระบวนการถ่ายทอดนโยบายสู่ผู้ปฏิบัติและผู้ต้องขัง การกำหนดผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน การจัดสรรและประสานทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการโครงการ และ กระบวนการติดตามประเมินผลที่จะมีความชัดเจน เข้มข้น และมีความลึกซึ้งในรายละเอียดของการนำนโยบาย ไปสู่การวางกลยุทธ์และการปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวมของผลการดำเนินงานโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ ผ่านเสียงสะท้อนของผู้เกี่ยวข้องต่างระบอบอย่างชัดเจนว่าภายใต้ข้อจำกัดของสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติ ข้อจำกัดของ จำนวนทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ การใช้เทคโนโลยีได้อย่างไม่เต็มที่ด้วยมาตรการการรักษา ความปลอดภัยด้านข้อมูลของเรือนจำไม่ได้เอื้อให้สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้ แต่โครงการราชทัณฑ์ ปันสุขฯ สามารถสร้างผลลัพธ์ทางบวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้อย่างเหลือคณานับ ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า โครงการประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานในระยะที่ 3 ได้เป็นอย่างดี

## การอภิปรายผลการวิจัย

จากการพัฒนาแนวคิดการส่งเสริมสุขภาพที่มีการหารือในที่ประชุมระหว่างประเทศเรื่อง การสร้างเสริมสุขภาพที่เมืองออตตาวา ประเทศแคนาดา เมื่อ ค.ศ. 1986 สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการสาธารณสุข ยุคใหม่ (Nutbeam, 2000; Awofeso, 2004) โดยสรุปในลักษณะของพีระมิดมีฐานกว้างยอดแคบ (ภาพที่ 3) อันแสดงให้เห็นว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพที่อยู่ใกล้ฐานมีผลกระทบต่อสุขภาพประชากรสูงกว่าเรื่องที่อยู่

ไกล่ยอด โดยฐานพีระมิตสามประการแรก ได้แก่ การจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อพฤติกรรม สุขภาพ และการแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่มีผลต่อสุขภาพ ในขณะที่การให้สุขศึกษา การรักษา และการสร้างภูมิคุ้มกันจะเป็นปัจจัยด้านบนที่อยู่ไกลจากพื้นฐานการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน



ภาพที่ 3 พีระมิตผลกระทบต่อสุขภาพ

หมายเหตุ. สุรสุม กฤษณะจุฑะ และคณะ (2550)

ซึ่งแนวคิดของพีระมิตผลกระทบต่อสุขภาพนี้สอดคล้องกับฐานคิดของการพัฒนาระบบสุขภาพของผู้ต้องขังในเรือนจำผ่านรูปแบบการจัดพีระมิตสุขภาพ (The health Pyramid) โดยการพัฒนาคูณภาพขององค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานด้านโภชนาการ สุขภาพ และที่พักอาศัย ตลอดจนให้ความสำคัญกับมิติจิตสังคมในการดูแลผู้ต้องขังให้มีความเข้มแข็งทางจิตใจและมีสัมพันธภาพที่ดีกับสังคม ทั้งภายในเรือนจำและครอบครัวและสังคม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างระบบการดูแลสุขภาพที่เหมาะสมในเรือนจำ สะท้อนผ่านอัตราการเกิดโรคระบาดลดลง อัตราการเจ็บป่วยลดลง และอัตราการตายลดลง ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการดำเนินโครงการ โดยการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบสุขภาพเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันและมีการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องในมิติของสังคมปกติโดยมีการศึกษาวิจัยในห้วงปี ค.ศ. 2000 – 2020 ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นที่ว่า “หลักการสำคัญของการเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลคือ การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดพฤติกรรมนั้น ๆ”

การดำเนินโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานตามหลักการพีระมิตสุขภาพ (The Health Pyramid) ได้อย่างชัดเจน คือการพิจารณาและให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังในเรือนจำอย่างเป็นองค์รวม (สุรสุม กฤษณะจุฑะ และคณะ, 2550) การดำเนินโครงการ ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งเป็นปัจจัยฐานของพีระมิตโดยมีการรักษาพยาบาลอยู่นบยอดของพีระมิต ซึ่งเป็นการจัดระบบงานสาธารณสุขในเรือนจำที่สอดคล้องกับหลักสาธารณสุขยุคใหม่ หรือการสร้างเสริมสุขภาพให้มีความสำคัญที่จะแก้ปัญหาสุขภาพ ในประเด็นสำคัญ คือ (1) การปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อพฤติกรรมสุขภาพ (2) การแก้ไขปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีผลต่อสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้น้อย การศึกษา

และความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเมื่อเรื่อนจำได้นำแนวคิดดังกล่าวโดยพิจารณาพัฒนาองค์ประกอบทั้งหมดในระบบจึงก่อให้เกิดความยั่งยืนของการมีสุขภาพที่ดีของผู้ต้องขัง และการดูแลระบบสุขภาพในเรือนจำให้เหมาะสมไม่เพียงแต่ทำให้การก่อโรคลดลงเท่านั้น แต่ยังทำให้สุขภาพจิตของผู้ต้องขังมีการพัฒนาในทางบวกมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเมินโครงการที่มีเป้าหมายสำคัญ คือ การพัฒนาระบบการจัดการสุขภาพในเรือนจำด้วย CIPP Model พบว่าการให้ความสำคัญกับปัจจัยฐานของพีระมิดในด้านสิ่งแวดล้อม โภชนาการ สุขภาพจิต ผ่านการสื่อสารในระดับนโยบายจากส่วนกลางสู่ระดับปฏิบัติการเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับระบบการบริหารงานราชการของประเทศไทยที่มีลักษณะของการสั่งการจากส่วนกลางตามนโยบายของประเทศ (มานิตย์ จุมปา, 2548) ในขณะที่การดำเนินงานในพื้นที่แต่ละแห่งนั้นปัจจัยสำคัญของการขับเคลื่อน คือ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ดังนั้น จึงส่งผลให้ในหลายพื้นที่ พบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารลักษณะการดำเนินงานโครงการ จะเป็นไปตามการให้ความสำคัญของผู้บริหารนั้น ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีความต้องการให้วัตถุประสงค์ของโครงการมีการฝังลึกและขับเคลื่อนไปได้อย่างเป็นธรรมชาติ กระบวนการบริหารไม่ควรขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้บริหารหน่วยงานเพียงเท่านั้น หากแต่ควรสร้างเป็นระบบและกลไกของการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน สามารถประเมิน และกำกับติดตามได้ตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นการสร้างผลสำเร็จ การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงานให้มากขึ้นเพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว (คณะผู้เข้ารับการอบรม นบส.2 รุ่นที่ 12, 2567) แม้ว่าระดับมาตรฐานของการดำเนินงานในปัจจุบันอาจจะอยู่ใกล้เคียงกับมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งแท้จริงแล้วหากจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าประสงค์ของโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาการสร้างมาตรฐานให้สูงขึ้น อย่างน้อยอาจจะเทียบเท่ากับมาตรฐานของเรือนจำ/ทัณฑสถานและโรงพยาบาลแม่ข่ายที่ได้รับรางวัลจากการจัดประกวดเรือนจำและโรงพยาบาลแม่ข่ายดีเด่นตามโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ ทำความ ดี เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์

จากการวิเคราะห์ด้วย CIPP Model โครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ ที่มีความพร้อมในปัจจุบันนำเข้าทั้งเชิงนโยบาย ต้นทุนของหน่วยงาน และงบประมาณส่งผลให้กลไกการดำเนินงานสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างดี อย่างไรก็ตาม มีเพียงประเด็นด้านงบประมาณในการบริหารจัดการและจำนวนทรัพยากรบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ยังไม่ได้เอื้อให้การปฏิบัติงานราบรื่นเท่าใดนัก ด้วยกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่เป็นตามรอบปีงบประมาณมีผลในทางบวก คือ สามารถกำหนดขอบเขตการใช้และการติดตามผลการใช้ได้อย่างชัดเจนจากหน่วยงานต้นสังกัด ตามลักษณะของการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐและข้อกำหนดของการใช้งบประมาณตามโครงสร้างของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 (สำนักงานงบประมาณ, 2563) เช่นกัน นอกจากนี้ข้อท้าทายที่สำคัญจากการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าว คือ งบประมาณในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการแพทย์ เช่น งบประมาณการก่อสร้าง หรือการลงทุน

ไม่สามารถขอรับการจัดสรรได้ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวมีความสำคัญกับการจัดบริการด้านพื้นที่เพื่อเอื้อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามเป้าหมายตามระเบียบของการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการหางบประมาณนอก หรือมีภาคีเครือข่ายที่มีสรรพกำลัง/ทุนทรัพย์ ก็จะสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการอาศัยกลไกของภาคีเครือข่ายที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมซึ่งเป็นจุดแข็งของประเทศไทย (ัญญาภรณ์ จันทรวช และ โกวิท พวงงาม, 2564) โดยกลไกการสร้างเครือข่ายและสัมพันธ์ภาพส่วนบุคคลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หรือ ภาครัฐกับเอกชน หรือภาครัฐกับภาคประชาสังคมที่ขยายไปยังส่วนงานอื่น ๆ อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในบางพื้นที่ก็สามารถเติมเต็มช่องว่างของปัญหา “คลาสสิก” ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของระบบราชการไทยได้พอสมควร ซึ่งลักษณะของการสามารถอธิบายได้โดยลักษณะของความเป็นคตินิยมหมู่ (Collectivism) ที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ที่ดีของส่วนรวมมากกว่าความพึงพอใจส่วนบุคคล และเพื่อการจัดระเบียบกลุ่มคนในสังคมไว้ร่วมกัน (อูระ หวังอ้อมกลาง, 2547)

## ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้จำแนกข้อเสนอแนะของการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 ส่วนอันประกอบด้วย รายละเอียดสำคัญดังนี้

### (1) ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ เพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ

(1.1) สร้างตัวชี้วัดระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังเป็นตัวชี้วัดหลักการปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน และมีการติดตามการดำเนินงานร่วมจากมูลนิธิราชทัณฑ์ปันสุขฯ โดยอาศัยข้อกำหนดและทิศทางการดำเนินงานกับผู้ต้องขังในระดับนานาชาติและระดับชาติ ด้านสิทธิสุขภาพของผู้ต้องขังและการลดความเหลื่อมล้ำเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนให้ตัวชี้วัดการดำเนินงาน

(1.2) กำหนดเป้าหมายของการจัดประกวดเรือนจำและโรงพยาบาลแม่ข่ายดีเด่นตามโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ เพื่อสร้างให้เกิดการพัฒนาพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในเรือนจำ/ทัณฑสถานอย่างเป็นระบบ มุ่งเน้นสร้างการพัฒนาเรือนจำ/ทัณฑสถานและโรงพยาบาลแม่ข่ายที่มีคะแนนประเมินในระดับต่ำ

### (2) ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ

(2.1) ข้อเสนอแนะที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติงานในส่วนงานราชทัณฑ์ ได้แก่ (ก) การพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำอย่างต่อเนื่องโดยให้สอดคล้องต่อบริบทของการปฏิบัติงาน และพัฒนาความรู้ทางด้านกายภาพและสาธารณสุขขั้นพื้นฐานให้แก่อาสาสมัครเรือนจำ (ข) การกำหนดหน้าที่ภาระงานที่เหมาะสมให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิบัติงานเพื่อจัดการข้อมูลสุขภาพของ

ผู้ต้องขัง (ค) รูปแบบของการจัดอบรมด้านสุขภาพให้แก่ผู้ต้องขังที่เป็นอาสาสมัครเรือนจำควรได้รับการพัฒนาจากส่วนงานที่เกี่ยวข้องและมีความรู้ความเข้าใจทางสถานการณ์ปัญหาทางสุขภาพของผู้ต้องขังอย่างแท้จริง

(2.2) ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติงานของโรงพยาบาลแม่ข่าย ได้แก่ (ก) การกำหนดบทบาทหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานและบุคลากรที่ทำหน้าที่ประสานงานและพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังระหว่างโรงพยาบาลแม่ข่ายและเรือนจำโดยเฉพาะ เพื่อนำไปสู่การกำหนดสมรรถนะ (Competency) ของผู้ปฏิบัติงานและการประเมินการปฏิบัติงานที่เป็นแบบแผนเดียวกันในทุกโรงพยาบาลแม่ข่าย (ข) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการสนับสนุนการจัดบริการทางการแพทย์และเพิ่มช่องทางการสื่อสารและการติดตามอาการของโรคของผู้ต้องขัง

(2.3) ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ และผู้ปฏิบัติงานทางด้านสาธารณสุขของพื้นที่ตั้งเรือนจำ/ทัณฑสถาน และโรงพยาบาลแม่ข่าย สนับสนุนให้มีการรายงานการดำเนินงานโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ เป็นวาระของการประชุมหัวหน้าส่วนงานในระดับจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นต้นสังกัดของส่วนงานในระดับจังหวัดกำหนดตัวชี้วัดเพื่อกำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานของโครงการในส่วนจังหวัด เช่น การออกเลขบัตรประชาชนสำหรับคนไทยที่ยังไม่ได้รับบัตร การประสานงานในระดับพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมของสังคมและชุมชนก่อนมีการปล่อยตัวผู้พ้นโทษ

### (3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ

(3.1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์

(3.1.1) การกำหนดให้ภารกิจของโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ เป็นตัวชี้วัดในระดับกระทรวงเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำ และสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในการทำงานได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

(3.1.2) พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขให้มีความใกล้เคียงกับมาตรฐานของหน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ แต่ลักษณะของการจัดบริการจะต้องเป็นปฐมภูมิประเภทพิเศษ

(3.1.3) การรายงานข้อมูลของพื้นที่ (เรือนจำ/ทัณฑสถานและโรงพยาบาลแม่ข่าย) ควรมีการวางแผนร่วมในการสร้างระบบการรายงานที่เป็นชุดเดียวกัน หรือการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูลของเรือนจำให้มีความทันสมัยและปลอดภัยในการควบคุมการเข้าถึงและการเชื่อมต่อข้อมูล ดังนั้นกรมราชทัณฑ์จึงควรพัฒนาอย่างเร่งด่วนในการสร้างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรวมทั้งระบบฐานข้อมูลของเรือนจำให้สามารถรองรับกับระบบการแพทย์ภายนอกที่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงพิจารณาถึงประเด็นการรักษาความปลอดภัยและการรักษาความลับของข้อมูลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

(3.1.4) การพิจารณาการจัดสรรงบประมาณสำหรับเฉพาะการบริหารจัดการและการดูแลอุปกรณ์และครุภัณฑ์ทางการแพทย์ที่มีอยู่ในเรือนจำตามที่ได้รับมาจากโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ รวมทั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดูแลจัดการพื้นที่ในเรือนจำให้เหมาะสมตามมาตรฐานสุขาภิบาลกำหนด

(3.1.5) การสร้างและขยายความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามดูแลสภาวะสุขภาพของผู้ต้องขังหลังปล่อย โดยเฉพาะการติดตามสุขภาพจิตของผู้พ้นโทษที่อาจเกิดความเจ็บปวดหรือบาดแผลทางใจ (Trauma) และมีแนวทางการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์คือการร่วมวางแผนกับส่วนงานที่เกี่ยวข้องทั้ง เช่น กรมคุมประพฤติ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย เพื่อสร้างระบบและกลไกการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษอย่างเป็นองค์รวม เช่น การสร้างกลไกของผู้จัดการรายกรณี (Case manager) ด้านสุขภาพในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3.2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกระทรวงสาธารณสุขและส่วนงานที่เกี่ยวข้อง

(3.2.1) พิจารณาสถาปัตยกรรมหลักสูตรงานพยาบาลหรือบุคลากรสาธารณสุขในเรือนจำด้วยการปฏิบัติงานพยาบาลวิชาชีพในเรือนจำมีความจำเพาะและแตกต่างจากการพยาบาลโดยทั่วไป ทั้งลักษณะของโรคของผู้ต้องขัง ลักษณะการแพร่ระบาดของโรค และลักษณะพิเศษของสภาพแวดล้อมที่ผู้ป่วยอาศัยอยู่

(3.2.2) จากสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขในเรือนจำที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์เฉพาะทาง เช่น จักษุแพทย์ อายุรแพทย์โรคติดเชื้อและระบาดวิทยา จึงส่งผลให้การดำเนินงานด้านสาธารณสุขในเรือนจำไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการประสานความร่วมมือจากหน่วยแพทย์หรืองานสาธารณสุขทั้งที่เป็นส่วนงานอาสาสมัครหรือแพทย์อาสา เช่น สำนักงานมูลนิธิแพทย์อาสาสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี (พอ.สว.) แพทย์อาสาสมัครของโรงเรียนแพทย์ต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยแพทย์เอกชนที่มีกลไกการจัดบริการทางการแพทย์เพื่อสังคม เพื่อร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการราชทัณฑ์ปันสุขฯ

(3.2.3) การจัดสิทธิทางสุขภาพให้แก่ผู้ต้องขังที่ไม่มีบัตรประชาชนหรือคนต่างชาติ โดยการประสานความร่วมมือจากรัฐบาล กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ พัฒนาระบบและกลไกการดูแลและคุ้มครองการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ต้องขังกลุ่มดังกล่าว

## เอกสารอ้างอิง

- กุลภา วจนสาระ, โอปอล์ ประภาวดี, ศรีนคร รัตน์เจริญจร, จริยาภรณ์ กระบวนแสง, เบญจมาศ รอดภัย และดวงกมล การไทย. (2561). *ป่วยใช้ในเรือนจำ: ปัญหาสุขภาพและการเข้าถึงบริการ*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณะผู้เข้ารับการอบรม นบส.2 รุ่นที่ 12. (2567). *ข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐในยุค New Normal*. โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) รุ่นที่ 12.
- ธัญญาภรณ์ จันทรวะ และโกวิท พวงงาม. (2564). *โครงสร้าง บทบาท และความเข้มแข็งคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดในฐานะกลไกการเมืองภาคพลเมือง*. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 29(1), 210-250.

- นิสา ชูโต. (2538). *การประเมินโครงการ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). พี.เอ็น.
- พงศธร พอกเพิ่มดี. (2554). เศรษฐศาสตร์สุขภาพ. *วารสารวิชาการสาธารณสุข*, 20(3), 552-533.
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479. (23 พฤศจิกายน 2479). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 53 ตอนที่ 775 หน้า 6.
- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560. (18 กุมภาพันธ์ 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 21ก หน้า 17-19.
- ภิกษุณี ภวานันท์. (2552). *เศรษฐศาสตร์เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขอย่างไร*. มหาวิทยาลัยมหิดล.
- มาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ค.ศ. 1957. (ม.ป.ป.).  
<http://www.correct.go.th/pti/wp-content/uploads/2020/04/ข้อกำหนดแมนเดลา.pdf>
- มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. (2546). *การประเมินโครงการแนวคิดและแนวปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 114 ตอนที่ 45ก หน้า 14-17.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40ก หน้า 7-10.
- สำนักงานประมาณ. (2563). *ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*.  
[https://bbstore.bb.go.th/cms/1608802053\\_2857.pdf](https://bbstore.bb.go.th/cms/1608802053_2857.pdf)
- สุรสม กฤษณะจุฑา, ธวัช มณีผ่อง, สันติพงษ์ ช่างเผือก, อุ๋นใจ เจียมบุญณะกุล และรัชณี นิลจันทร์. (2550). *สิทธิสุขภาพ สิทธิมนุษยชน*. สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ.
- อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์. (2548). *แนวคิดการประเมินโครงการ*. เอกสารประกอบการสอนระดับบัณฑิตศึกษา (อัดสำเนา). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อุดม รัฐอมฤต, นพนิตี สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- อูระ หวังอ้อมกลาง. (2547). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญความเป็นจริงและทางปฏิบัติ. *จุลนิติ*, 1(2), 19-24.
- Awofeso N. (2004). What's new about the "New Public Health"? *American Journal of Public Health*, 94, 705–709.
- Nutbeam, D. (2000). Health literacy as a public health goal: A challenge for contemporary health education and communication strategies in the 21st century. *Health Promotion International*, 15(3), 259-267.

## Accessible E-learning Platform for the Blind in Low-Cost Platform.

Piya Techateerawat

Faculty of Engineering Thammasat School of Engineering Thammasat University

E-mail<sup>1</sup> : tpiya@engr.tu.ac.th

Date Received : 19 April 2025

Date Revised : 12 August 2025

Date Accepted : 29 August 2025

Date Published online : 26 September 2025

---

### Abstract

In today's world, while access to information and media is readily available, visually impaired individuals face limitations that result in a lack of learning and entertainment opportunities. To address this disparity, this project aimed to develop an affordable and accessible e-learning website for the blind. The website was chosen for its ease of access and cost-effectiveness and was developed using open-source technologies while adhering to the Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0). The platform offers four main functions: an e-learning system, an audiobook library, an online radio station, and a help center. The resulting website achieved AAA level compliance with WCAG 2.0 criteria, signifying a high level of accessibility for all users. The platform is also designed to be scalable and adaptable for future expansion and content updates without significant financial investment. This project successfully created a platform that promotes equality by providing visually impaired individuals with access to information and media. Future development should focus on enhancing compatibility with a wider array of assistive technologies, expanding the e-learning system with advanced features like collaborative learning tools and personalized learning paths, and developing a mobile application to improve accessibility and convenience for users.

**Keywords:** Web accessibility, WCAG 2.0, E-learning, Blindness

---

<sup>1</sup> Corresponding author

## Introduction

### Background

The advancement of technology has made the internet an integral part of daily life. The internet is widely used for convenience, entertainment, and education, leading to new forms of learning media such as electronic media and online applications. Platforms like Facebook, YouTube, and Instagram are used as teaching tools, enabling people to access information and entertainment quickly and widely. However, visually impaired individuals do not have the same level of access to information due to their physical limitations. They primarily rely on auditory senses, and the disparity in access arises from their limited access to learning media, creating inequality. While new learning media that support visually impaired individuals, such as audiobooks and Braille, have emerged, these resources remain limited and have accessibility issues. There is a clear gap in the availability of a single platform that integrates both learning and entertainment functions in an easily accessible and low-cost manner. Therefore, an online learning and entertainment platform that directly supports visually impaired individuals is essential to bridge this gap and promote equality by providing them with access to information

### Objective

The project's objective is to bridge the digital divide for visually impaired individuals by developing an accessible and affordable e-learning website. This platform is meticulously designed to dismantle usability barriers and provide a sanctuary of e-learning and entertainment resources. The project's scope includes investigating the specific media needs of visually impaired individuals, developing a user-friendly website tailored to these needs, and conducting rigorous real-world testing to ensure its efficacy and usability.

To achieve these ambitious goals, our scope is comprehensive and meticulously planned. We will delve into the specific electronic learning media needs of visually impaired individuals, exploring their preferred formats and learning styles. Simultaneously, we will scrutinize the existing landscape of online media usage, identifying the precise problems and limitations that impede their full participation. This foundational research will pave the way for an exploration of innovative approaches, seeking to discover and implement cutting-edge techniques for developing websites that are truly accessible. This exploration will culminate

in the design and development of a dedicated e-learning website, tailored to the unique requirements of visually impaired users. Finally, to ensure its efficacy and usability, we will conduct rigorous real-world testing, inviting visually impaired individuals to experience the website firsthand and provide invaluable feedback, ensuring that our creation truly meets their needs and empowers them to thrive in the digital age.

## Literature Review

### E-learning

The digital age has integrated technology into people's lives and transformed traditional teaching methods into more engaging formats. Learners can easily access education through internet-connected devices, a system known as E-learning.

The term E-learning has two main definitions:

**General Definition:** Any learning that involves content delivery via electronic devices such as computers, the internet, television, and satellite signals. This includes existing teaching formats like Computer-Assisted Instruction, Web-Based Instruction, Online Learning, and Distance Learning Television.

**Specific Definition:** Learning content delivered through text, static images, animation, and sound, using web technology for content delivery and Course Management Systems for learning management. This includes tools for communication between instructors and learners, post-tests, learning progress tracking, and student evaluation.

E-learning is a teaching and learning approach that uses computer networks or electronic media for content delivery, which can be one-way or interactive (Welsh et al., 2003, p. 245).

E-learning comprises four key components:

**Management Education System:** A central system for managing the teaching and learning process, delivering lessons, evaluating outcomes, and controlling and supporting services for learners.

**Contents:** The instructional content, which must be of high quality and meet the learners' needs to achieve the learning objectives.

**Communication:** Two-way communication to enhance engagement, such as quizzes during or after lessons, enabling interaction between learners and instructors.

**Evaluation:** Assessment methods to determine whether learners have achieved the learning objectives, ensuring that E-learning includes learning outcome evaluations.

### **E-learning Website in Thailand**

**Thai MOOC:** Thai MOOC is an online learning management system developed in collaboration with leading Thai universities. It offers various courses accessible on multiple devices, allowing users to learn anytime and anywhere at their convenience (Chunwijitra et al., 2020, p. 1078).

**SET E-learning:** SET E-learning provides digital financial and investment knowledge with multimedia and lessons for students and investors seeking to become professional investors. It is developed by the Stock Exchange of Thailand (Rüth & Kaspar, 2017, p. 98). A study on E-learning systems for learner potential development in Bangkok towards international standards surveyed 400 Bangkok learners with E-learning experience using Google Forms. The study found that most learners were highly satisfied with the content structure's coverage of learning objectives, indicating that E-learning enables learners and instructors to access various databases and enhances information access. Learners reported moderate satisfaction with E-learning's support for self-directed learning. Most learners were highly satisfied with E-learning's engaging and diverse learning activities and its modern and accessible learning channel. The study also identified E-learning drawbacks, noting that it limits the ability to perceive learners' true feelings and reactions, and requires learners and instructors to have computer and internet access (Lapcharoen et al., 2018, p. 85).

## **Accessibility**

### **Definition of Disability**

Disability refers to limitations in performing daily activities or participating in social activities due to impairments in vision, hearing, mobility, communication, mind, emotions, behavior, intellect, or learning, combined with obstacles and the need for assistance to engage in daily life or social participation like others (Kaplan, 1999, p. 352).

### **Blindness**

Blindness is the inability to see or perceive the difference between light and darkness. It is a visual impairment that hinders daily life, education, and employment. While some causes of blindness may be untreatable by medication, surgery, or corrective lenses, coping

and prevention strategies exist. Individuals experiencing vision loss should seek immediate medical attention. If vision loss is irreversible, they may need to learn assistive technologies like Braille or screen reader software (Harman, 1926, p. 907).

There are two types of blindness:

1. **Complete Blindness:** Total inability to see anything, perceiving only darkness.
2. **Partial Blindness:** Limited vision, such as seeing only shadows or lacking clear shape recognition.

### Learning for Visually Impaired Individuals

Visually impaired individuals cannot learn through traditional visual methods, necessitating curriculum and teaching method adaptations (Adnan et al., 2017, p. 176). Essential learning tools for the blind include:

**Braille:** A system of raised dots on paper, read by touch.

**Residual Vision Utilization:** Using enlarged fonts or magnifying glasses for those with partial sight.

**Listening Skills:** More efficient than Braille, listening is a popular learning method.

**Mobility Training:** Essential for familiarizing with environments and safe navigation, including the use of guides, guide dogs, or canes.

### Assistive Technologies

#### Web Accessibility

Web accessibility involves designing websites that are accessible and usable by everyone, including the elderly and people with disabilities, based on Universal Design (UD) principles and Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) developed by the World Wide Web Consortium (W3C) (Hognestad, 2021).

WCAG 2.0, the current standard developed in 2008, outlines four main principles:

**1. Perceivable:** Content must be presentable to users in ways they can perceive. For example, providing text alternatives for images enables visually impaired users to understand image details through screen readers.

**2. Operable:** Users must be able to operate the interface. WCAG standards require keyboard accessibility, allowing users to navigate and interact with content and structure using only a keyboard.

**3. Understandable:** Information and the operation of the user interface must be understandable. Websites should be user-centered, enabling users to predict content organization. Error messages should include instructions for correction.

**4. Robust:** Content must be interpretable by a wide range of user agents, including assistive technologies. Current standards rely on Extensible Markup Language (XML) for future adaptability.

WCAG defines three levels of conformance: A, AA, and AAA.

- Level A: Basic accessibility.
- Level AA: Improved accessibility, reducing barriers.
- Level AAA: Excellent accessibility, providing the highest level of accommodation.

### **Text-to-Speech**

Text-to-Speech (TTS), or speech synthesis, converts written text into spoken words. It is a valuable assistive technology for people with disabilities, such as converting text to speech for non-verbal individuals to communicate without sign language. Visually impaired individuals rely on listening to on-screen content, making text-to-speech essential for accessing computer-displayed information (Klatt, 1987, p. 750).

### **Screen Reader (NVDA)**

NonVisual Desktop Access (NVDA) is a free, open-source screen reader for Windows that enables visually impaired users to operate computers. It reads on-screen text using synthesized speech and supports various browsers, applications, and 55 languages. Screen readers help blind users interact with computers by reporting the current cursor position and important information like dialog box alerts (Amin et al., 2024).

### **ARIA**

Accessible Rich Internet Applications (ARIA) is a W3C protocol that enhances user interaction with assistive technologies. It provides semantic meaning to web content, such as page structure, roles for navigation, search, and main content, improving screen reader compatibility. For example, the attribute “aria-hidden=“true”” allows screen readers to skip elements, enhancing navigation (Craig et al., 2009).

## HTML5

HTML5 is a markup language used for creating websites, developed from HTML with added features for improved usability.

HTML Structure:

HTML consists of the following basic tags:

- 1.<!DOCTYPE html>: Declares the document type, enabling web browsers to process the page correctly.
- 2.<html></html>: Defines the root of an HTML document.
- 3.<head></head>: Contains meta-information about the HTML document, such as the title (<title></title>) and links to CSS or scripts.
- 4.<body></body>: Contains the visible page content, including various tags for text, images, video, and audio.

## CSS

Cascading Style Sheets (CSS) is a language used to style HTML elements, defining aspects such as background color, font color, display area, and font size. It is used in conjunction with HTML (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

There are three ways to implement CSS in HTML:

**External Style:** CSS rules are defined in separate .css files, which are linked to the HTML document using the <link> tag within the <head> section.

**Internal Style:** CSS rules are defined within the <style> tag inside the <head> section of an HTML document. These styles apply only to the elements within that specific HTML page.

**Inline CSS:** Styles are applied directly to individual HTML elements using the style attribute. These styles only affect the specific element to which they are applied.

## JavaScript

JavaScript is an object-oriented scripting language used to create dynamic and interactive websites. It is an interpreted language that enhances user interaction and can be used on both the client-side and the server-side. JavaScript enables developers to create more engaging and user-friendly web pages and is widely used due to its open-source nature (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

## Node.js

Node.js is a cross-platform, open-source, server-side runtime environment and library for developing web applications using JavaScript. It is suitable for data-intensive applications and real-time applications, and it is compatible with various operating systems, including Windows, Linux, Unix, and macOS. Node.js uses the V8 engine, developed by The Chromium Project, to enhance JavaScript performance by compiling the code before execution (Just-in-Time Compilation), enabling JavaScript to run outside of web browsers (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

## Express

Express is a popular web framework from NPM used for developing Node.js web applications on the backend. It is based on the http module of Node.js and can be used to create web services such as REST APIs. Express includes various NPM modules for handling cookies, sessions, and routing (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

## React.js

React is a JavaScript library for building user interfaces. It allows developers to create complex UIs by breaking them into smaller, reusable components that function independently (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

The core concepts of React include:

1. Components: The basic building blocks of a UI.
2. State: Data contained within a component.
3. Props: Data passed from a parent component to a child component.

## MongoDB

MongoDB is an open-source, NoSQL document database. Unlike traditional SQL databases, MongoDB stores data in JSON-like documents with key-value pairs. It is known for its fast read-write operations and is suitable for large, unstructured datasets and real-time applications (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

## Firestore

Firestore, a Google service, is a real-time NoSQL database for applications and web applications. It offers flexibility and speed, storing data in JSON format. While it uses a table-like structure, it does not have columns, and each row can store various data types, including strings, numbers, arrays, and objects (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

## React Bootstrap

React Bootstrap is a collection of HTML, CSS, and JavaScript code designed to streamline web development. It provides pre-built components and layout management tools, simplifying and accelerating the development process (Gupta & Agarwal, 2022, p. 2264).

## Implementation

This section details the development process of the e-learning website for the visually impaired. It covers the key functions, website structure, database design, frontend-backend communication, and deployment strategies.

The design and testing are based on the actual blind students in primary 6 from The Bangkok school for the blind with test sample of 18 sets during 2022-2023.

## Website Functions

The website provides four core functions designed to address the needs of visually impaired users:

**E-learning System:** This system offers online courses, lesson access, and assessment capabilities. Users can enroll in courses and complete quizzes.

**Audiobook Library:** This feature provides access to audiobooks. It includes management, search, and upload functionalities for audiobooks.

**Online Radio:** This function allows users to listen to online radio broadcasts.

**Help Center:** This resource provides information and support materials specifically for visually impaired users, including news and website usage guides.

## Website Structure

The website architecture is organized into the following sections:

Header: Contains the website logo and primary navigation links to E-learning, Audiobooks, Online Radio, and the Help Center.

Content: Displays the main content, which varies depending on the selected function (Figure 1.).

Footer: Includes general website information such as the website name and developer information.

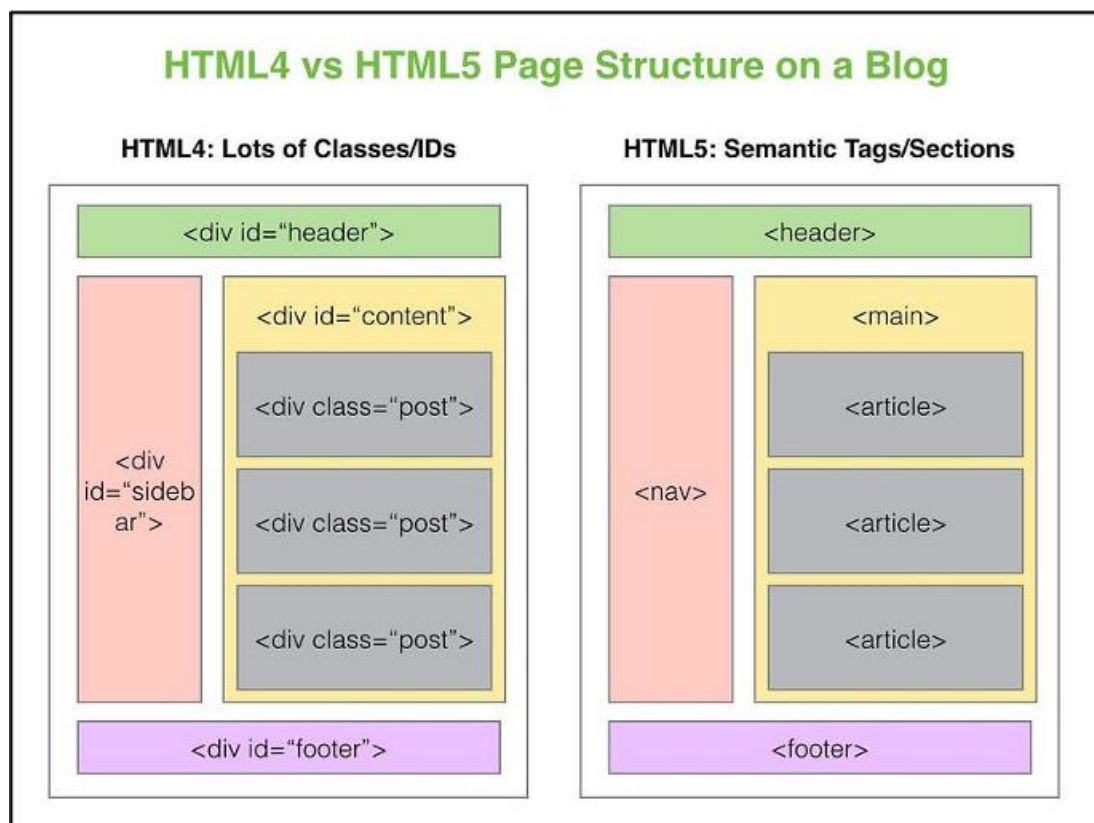


Figure 1 Semantic elements in HTML5

Note. Tpoint Tech (n.d.)

Accessibility Features: Provides tools to enhance accessibility, such as controls for toggling the screen reader, adjusting text size, and enabling high-contrast mode.

Semantic HTML: Semantic HTML tags are employed to clearly define the structure of the website, improving screen reader interpretation.

Focus Indicators: Visual focus indicators are implemented to highlight interactive elements during keyboard navigation.

### **Database Design**

At the core of the website's functionality lies a robust database system, meticulously structured to manage and deliver a wealth of information. Imagine it as a well-organized library, where each section plays a vital role in providing a seamless user experience. The E-learning Database serves as the repository for all educational content, meticulously storing details about courses, individual lessons, and assessments. Here, the learning journey is carefully cataloged and easily accessible. For those seeking auditory enrichment, the Audiobook Database acts as a dedicated archive, housing comprehensive information about each audiobook (as depicted in Figure 2). The User Database, the heart of user interaction, securely manages user account information, ensuring a personalized and secure experience. Beyond structured data, the website also leverages Firebase Storage, a powerful file storage solution, to house a diverse range of media. This digital vault securely stores video content and a collection of images (as seen in Figure 3), enhancing the website's multimedia capabilities and enriching the user experience. Together, these components form a cohesive data architecture, ensuring the website's information is both accessible and well-managed.

This project endeavors to bridge the gap in media access for visually impaired individuals by first understanding their unique media-related problems and needs, then developing a website that addresses usability limitations, provides enriched e-learning resources, offers a user-friendly entertainment platform, and creates a volunteer assistance system; this will be achieved through investigating electronic learning media needs, studying online media usage limitations, exploring accessible website development approaches, designing and developing an e-learning website, and conducting real-world testing with visually impaired users.

```

_id: ObjectId('643ea25269a592b4acab712a')
name: "Rabbit and Turtle"
desc: "Once upon a time a Tortoise and a Rabbit had an argument about who was..."
category: "Tales"
owner_id: "6431ca89180801270375b883"
owner_name: "rain"
▼ chapters: Array
  ▼ 0: Object
    id: 1
    title: "Rabbit invite turtle to race."
    video: "https://firebasestorage.googleapis.com/v0/b/e-learning-for-the-blind-d..."
    _id: ObjectId('643ea69069a592b4acab7246')
  ▶ 1: Object
  __v: 2

```

Figure 2 Coding for Audio Book

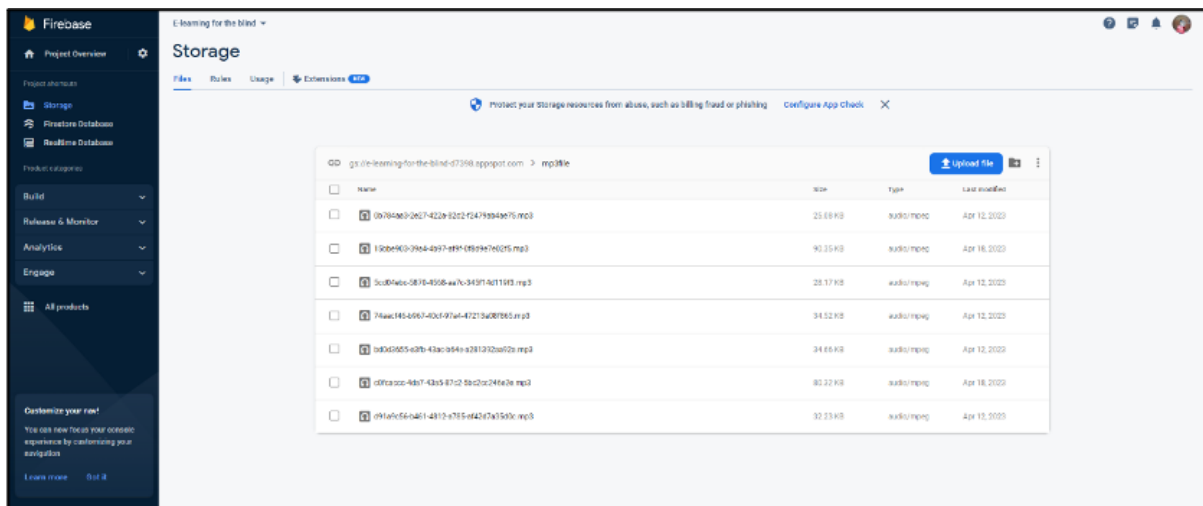


Figure 3 Storage in Firebase

## Results and Discussion

This study employed a mixed-methods approach to address the research objectives, consisting of a needs assessment phase and a usability testing phase. For the needs assessment, a purposive sampling method was used to select a group of 18 visually impaired sample sets for in-depth, semi-structured interviews. This protocol was designed to investigate their current online media usage, challenges, and desired features for an accessible e-learning platform. The interview data were subjected to thematic analysis to identify key themes and inform the website's design. In the second phase, a usability and feedback questionnaire were developed to evaluate the completed website. For this, a larger sample of 18 visually impaired sample sets was recruited using convenience or snowball sampling. The questionnaire

included both Likert scale questions to measure user satisfaction quantitatively and open-ended questions for qualitative feedback. This instrument was validated through a pilot test with a smaller group of participants. Quantitative data were analyzed using descriptive statistics (mean, median, and standard deviation), while qualitative data were analyzed using content analysis to refine the website's features and functionality.

This research was conducted in strict adherence to ethical principles governing human subject research. All participants provided informed consent after being fully briefed on the study's purpose, procedures, potential risks, and benefits. Participation was entirely voluntary, and participants were informed of their right to withdraw at any time without penalty. To ensure the confidentiality and anonymity of all participants, data collected were de-identified and stored securely. The study design and methodology were reviewed to ensure the well-being of the participants, upholding the principle of non-maleficence. The research aims to promote equality and accessibility for the visually impaired, thereby ensuring beneficence for this community.

The results of the website development, focusing on web accessibility features and the functionality of each core component.

#### Benefits of E-learning

1. Enhanced teaching and learning management through Learning Management Systems (LMS), allowing instructors to easily monitor learning outcomes.
2. Self-paced learning, enabling learners to control their learning pace.
3. Interaction between learners and instructors, and among peers, fostering diverse interaction beyond traditional educational institutions.
4. Promotion of new skill acquisition and access to up-to-date content.
5. Reduced content production costs through internet-based learning.
6. Convenient learning anytime and anywhere, accommodating learners' schedules.

#### **Web Accessibility Result from WCAG2.0 evaluation**

To achieve web accessibility, simply using the **Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0)** as a development framework is insufficient. It is also necessary to verify the website's adherence to these standards. This verification was conducted using an external tool, *experte.com*, and the test results are passed with excellent with the raw mark are as follows:

URL	Score
/	98
/course	100
/course/create	100
/course/:id	100
/course/edit/:id	100
/course/quiz/:id	100

### Web Accessibility Features

The developed website incorporates several key features to ensure accessibility for visually impaired users, aligning with WCAG 2.0 principles.

**Semantic Structure and Navigation:** The website’s structure is defined using semantic HTML tags, providing clear context and facilitating navigation for screen reader users. Tables are implemented with appropriate scope attributes, further enhancing data table navigation for screen readers

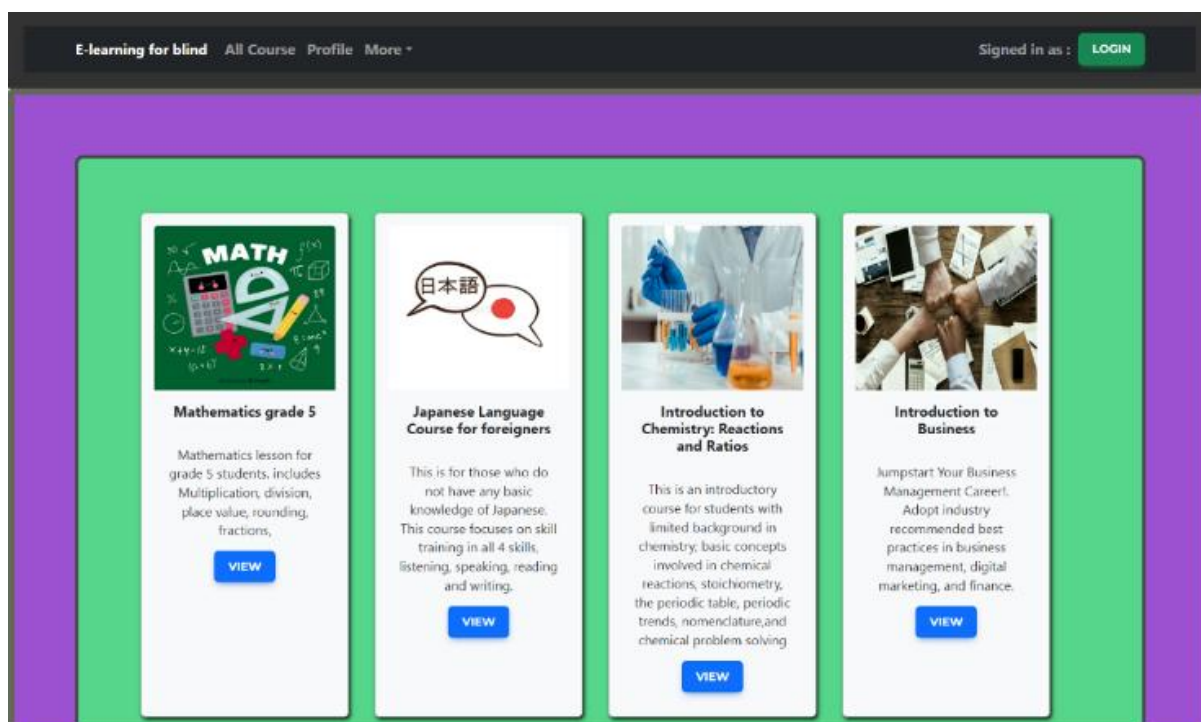


Figure 4 High-contrast color scheme

**Visual Accessibility:** A high-contrast color scheme is employed to improve readability for users with low vision (Figure 4).

Keyboard Accessibility: The website is designed for full keyboard navigation, enabling users who cannot use a mouse to access all interactive elements and content (Figure 5).

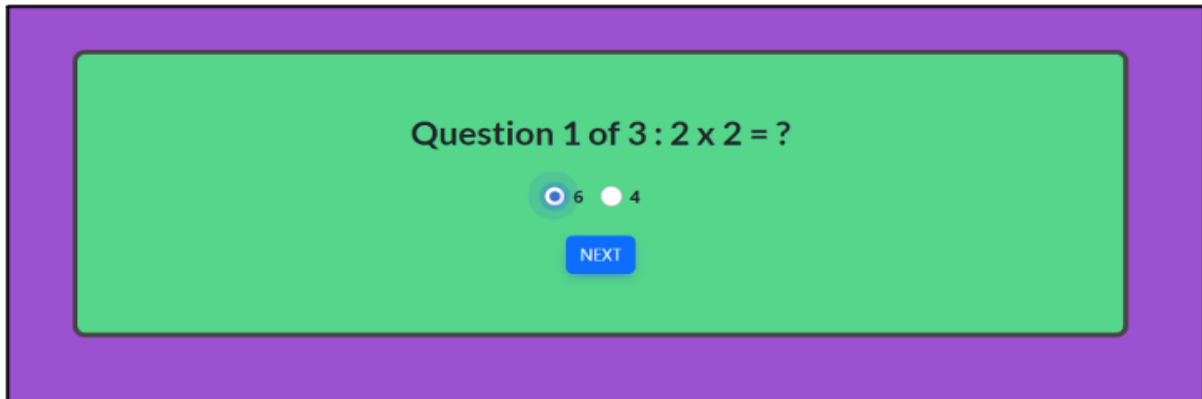


Figure 5 Simplified accessible items.

A screenshot of a form with a green background. It contains several input fields with labels: "Course Name" (with the value "คสศ.สอนภาษาไทย 1.2"), "Upload Image File" (with a "เลือกไฟล์" button and a "ไม่ได้เลือกไฟล์ใด" message), "Set pass score for quiz" (with the value "5"), and a "SUBMIT" button. An error message "โปรดเลือกไฟล์" (Please select a file) is displayed in a white box with a yellow warning icon over the "Upload Image File" field.

Figure 6 Form, label and error handling with Assistive Compatible.

Assistive Technology Compatibility: The website integrates text-to-speech functionality, allowing users to have content read aloud. Form fields include clear labels to ensure compatibility with screen readers (Figure 6).

User Guidance and Error Handling: The system provides clear error messages and guidance to assist users in correcting input errors.

Focus Management: Distinct focus indicators are implemented to provide visual feedback during keyboard navigation, highlighting the currently active element.

Page Identification: Each page features a descriptive title, aiding screen reader users in understanding the context and purpose of the page.

Screen Reader Optimization: The website's design prioritizes compatibility with screen readers, ensuring that visually impaired users can effectively access and interpret the content.

## E-learning System Functionality

The E-learning section provides a comprehensive platform for online learning, catering to both instructors and learners.

Course Management: The system supports the display of available courses, course creation, and course editing (Figure 7).

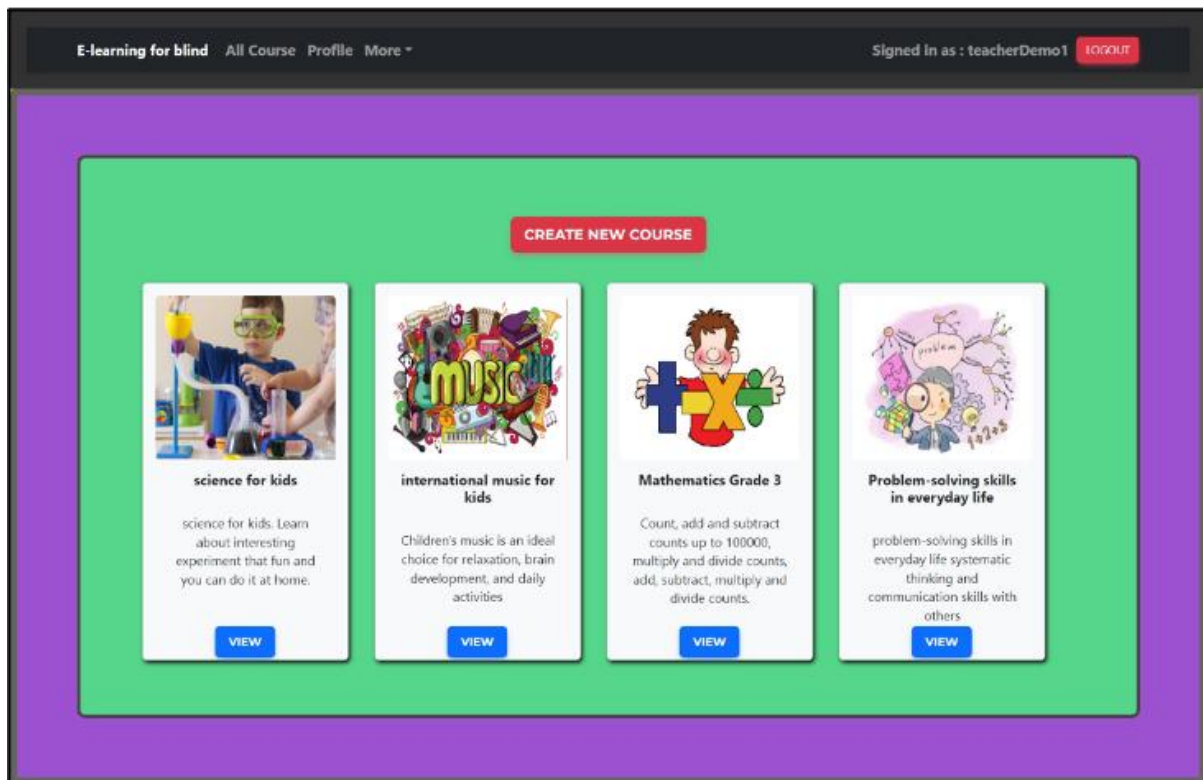
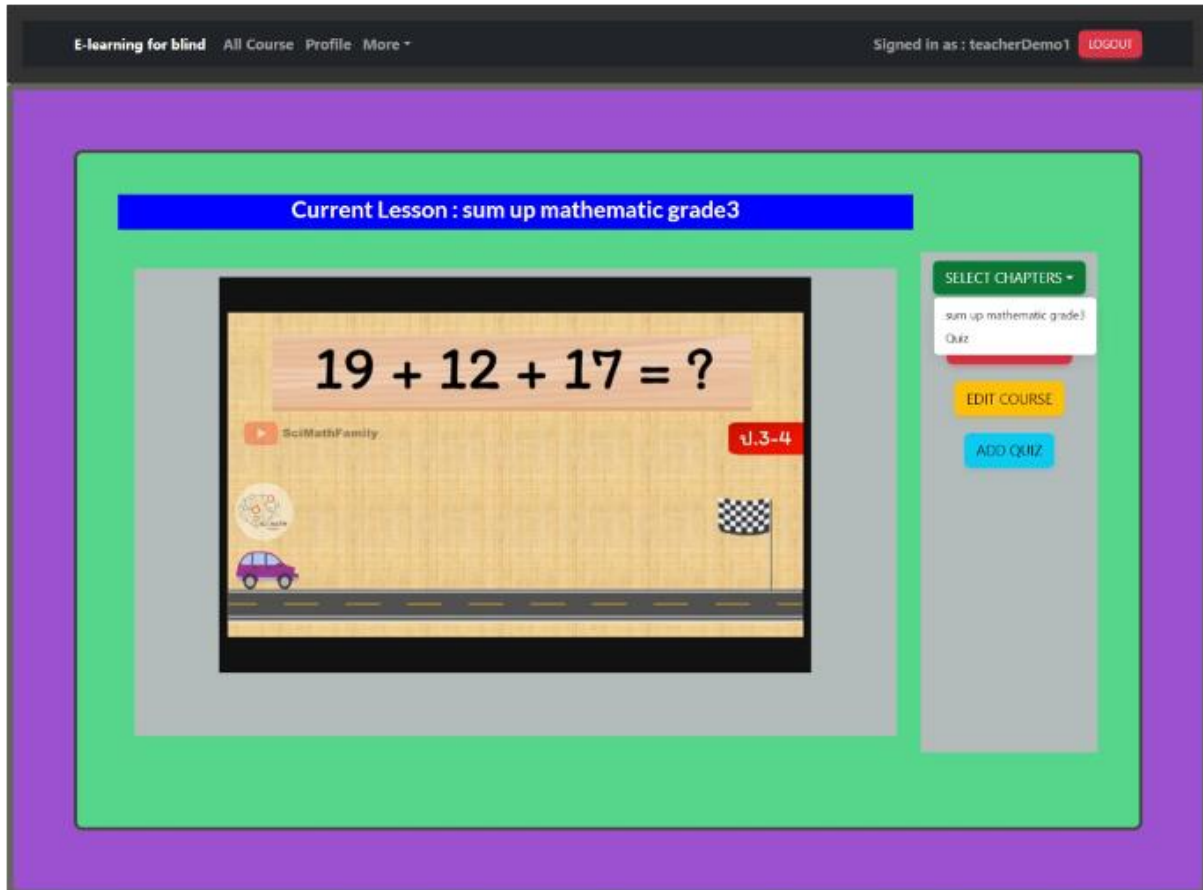


Figure 7 Course Management System

The framework implemented within this system facilitates a dynamic learning environment where instructors possess the capacity to design and deploy engaging educational content. Specifically, the system integrates intuitive Lesson Management tools, enabling educators to seamlessly develop and incorporate lessons into structured course curricula, thereby establishing a coherent learning trajectory. To ensure effective knowledge transfer and assess student comprehension, comprehensive Assessment Tools are provided, allowing for the creation and administration of post-learning quizzes that measure understanding and reinforce key concepts. Furthermore, the platform augments the learning experience through integrated Content Delivery functionalities, supporting the hosting and display of instructional videos, thereby transforming passive learning into an active and immersive process. Student engagement is enhanced through the implementation of User

Profiles, which enable students to participate in assessments, monitor their academic progress, and foster connections with instructors and peers via detailed teacher and student profile (as shown in Figure 8).



**Figure 8** Content was suitable for both general and students requiring assistance.

### Audiobook Library Functionality

The Audiobook section (as shown in Figure 9) of the platform provides a comprehensive environment for the management and consumption of auditory content. Specifically, the system facilitates Audiobook Access through an interface that presents a catalogue of available audiobooks and enables direct playback. Further, the platform supports Content Creation by empowering users to upload and generate their own audiobooks, including the ability to upload individual episodes. A feature for Audio Recording is integrated, allowing users to record audio directly within the website. Finally, Content Management functionalities enable users to edit and manage their uploaded audiobook materials.

The platform also incorporates Online Radio Functionality, providing users with access to online radio broadcasts.

A Help Center Resources section is included, serving as a centralized repository of information and support materials designed to assist all users, with a particular emphasis on addressing the needs of visually impaired individuals.

A comparative analysis of Screen Reader and Text-to-Speech (TTS) Interaction with web content was conducted. This analysis focused on the role of semantic HTML and ARIA attributes in optimizing accessibility and ensuring effective interpretation of web content by assistive technologies.

The website's overall Web Accessibility Evaluation was performed utilizing established evaluation tools to verify adherence to accessibility standards. Specifically, the WAVE Web Accessibility Evaluation Tool was employed to assess the website's accessibility, and Equally.ai was also utilized for further evaluation (as shown in Figure 10.).

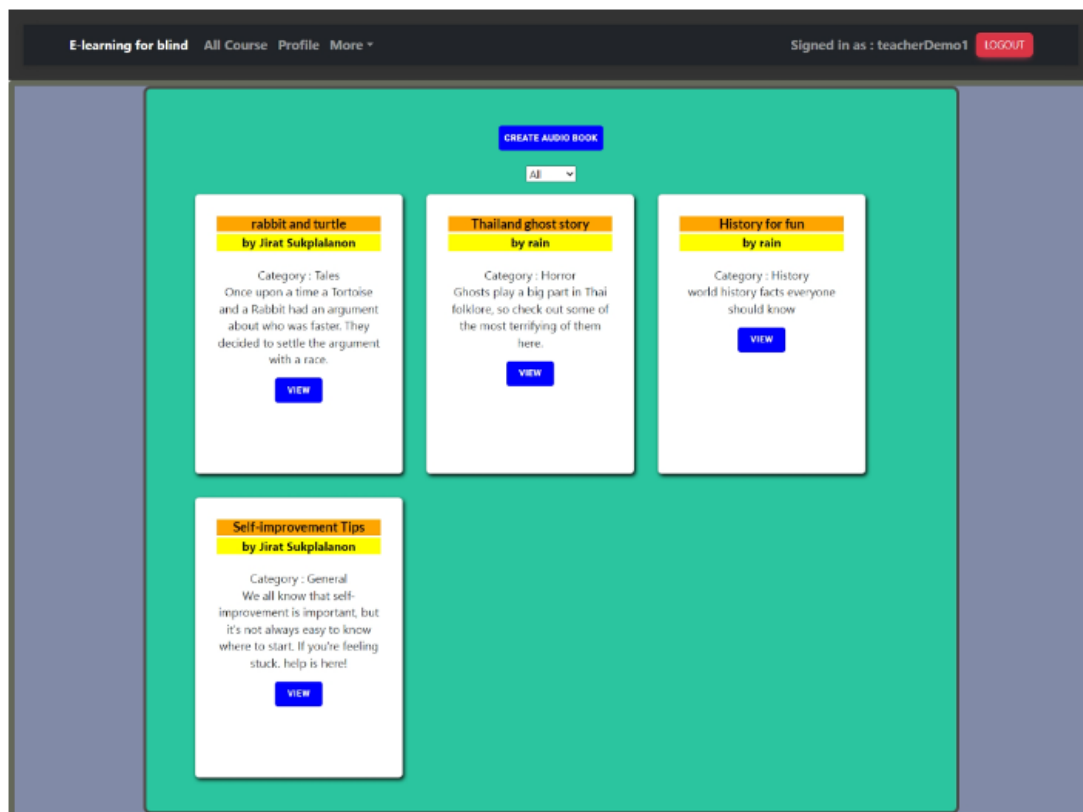


Figure 9 Audio Book section.

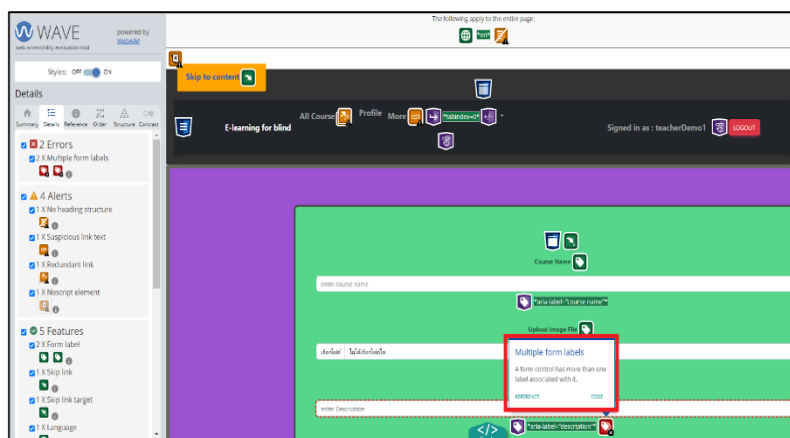


Figure 10 Wave and Equally.ai evaluation tools.

## Conclusion

An e-learning website designed to be accessible to visually impaired users was developed, adhering to WCAG 2.0 guidelines. The website provides four core functions: an E-learning system, an audiobook library, an online radio feature, and a help center. The project successfully achieved AAA level compliance with WCAG 2.0 criteria, demonstrating a high level of accessibility.

The project encountered challenges related to ensuring compatibility across diverse screen readers, difficulties in conducting extensive testing with a broad range of visually impaired users, and limitations in the text-to-speech functionality when handling complex content.

The website's features are primarily tailored to support visually impaired users. The E-learning system provides core functionalities but could benefit from further development to include more advanced features. The audiobook and online radio features rely on external sources, which may introduce dependencies related to content availability and quality.

Future development efforts should focus on enhancing compatibility with a wider array of assistive technologies, expanding the E-learning system with features such as collaborative learning tools and personalized learning paths, improving the audiobook and online radio features by integrating with more robust content sources, developing a mobile application to improve accessibility and convenience, and conducting further user testing with a larger and more diverse group of visually impaired individuals to gather feedback and identify areas for further enhancement.

## References

- Adnan, M. E., Dastagir, N. M., Jabin, J., Chowdhury, A. M., & Islam, M. R. (2017, December). A cost effective electronic braille for visually impaired individuals. In *2017 IEEE Region 10 Humanitarian Technology Conference (R10-HTC)* (pp. 175-178). IEEE.
- Amin, N., Saeed, A., Khalid, A., Usman, M., & Akram, F. (2024). *Comparative study between JAWS® And NVDA® in academic performance of students with visual impairment*. British Journal of Visual Impairment.
- Chunwijitra, S., Khanti, P., Suntiwichaya, S., Krairaksa, K., Tummarattananont, P., Buranarach, M., & Wutiw WATCHAI, C. (2020). Development of MOOC service framework for life long learning: A case study of Thai MOOC. *IEICE TRANSACTIONS on Information and Systems*, 103(5), 1078-1087.
- Craig, J., Cooper, M., Pappas, L., Schwerdtfeger, R., & Seeman, L. (2009). *Accessible rich internet applications (WAI-ARIA) 1.0*. W3C Working Draft.
- Gupta, P., & Agarwal, D. (2022, December). Webapp service for providing Information about ngos using Html5, css3, javascript, node js, MongoDB. In *2022 4th International Conference on Advances in Computing, Communication Control and Networking (ICAC3N)* (pp. 2262-2266). IEEE.
- Harman, N. B. (1926). The Definition of Blindness. *British Medical Journal*, 1(3412), 907-908.
- Hognestad, E. (2021). *Norwegian Software Developers and Web Accessibility* [Master's thesis, NTNU]. NTNU Open. <https://hdl.handle.net/11250/2781476>
- Kaplan, D. (1999). The definition of disability: Perspective of the disability community. *J. Health Care L. & Pol'y*, 3, 352.
- Klatt, D. H. (1987). *Review of text-to-speech conversion for English*. *The Journal of the Acoustical Society of America*, 82(3), 737-793.
- Lapcharoen, S., Wichitputcharaporn, W., & Niyamapa, A. (2018). Administrative factors that affecting Learning Organization of The Demonstration School of Ramkhamhaeng University. *Educational Management and Innovation Journal Chulalongkorn University*, 1(1), 81-98. [In Thai].
- Rüth, M., & Kaspar, K. (2017). The E-Learning Setting Circle: First Steps Toward Theory Development in E-Learning Research. *Electronic Journal of e-Learning*, 15(1), 94-104.
- Tpoint Tech. (n.d.). *HTML vs HTML5*. <https://www.tpointtech.com/html-vs-html5>

Welsh, E. T., Wanberg, C. R., Brown, K. G., & Simmering, M. J. (2003). *E-Learning: emerging uses, empirical results and future directions. International Journal of Training and Development, 7(4), 245-258.*

# The Changing Landscape of Digital Library Services Research: A Comparative Study of Two Periods (1994–2023)

Pornnisa Wattanasiri,<sup>\*</sup> Lan Thi Nguyen,<sup>\*\*</sup> and Kanyarat Kwiecien<sup>\*\*</sup>

Faculty of Law, Khon Kaen University, Thailand<sup>\*</sup>

Department of Information Science, Faculty of Humanities & Social Sciences,  
Khon Kaen University, Thailand<sup>\*\*</sup>

E-mail<sup>1</sup> : pornnwa@kku.ac.th

Date Received : 5 March 2025

Date Revised : 12 July 2025

Date Accepted : 21 July 2025

Date Published online : 26 September 2025

## Abstract

This research employed a bibliometric analysis to investigate the trends and development of digital library service publications in the Scopus database over two distinct periods time: 1994–2008 and 2009–2023. A total of 415 related articles were analyzed (199 documents in the early period and 216 in the later period). The study was conducted using the Bibliometrix-R package in RStudio to analyze and visualize the data. The research aimed to compare the publication output, citation frequency, research themes, and patterns across the two periods. The results revealed a slight increase in the number of publications in the later period, while the citation frequency significantly declined. The United States remained the most prolific country in this research domain throughout both periods. The International Journal on Digital Libraries and The Electronic Library were the leading publication sources in the respective timeframes. In addition, the study identified patterns of co-occurrence and thematic evolution of key research topics, including digital libraries, information services, metadata, user experience, and service quality. The findings offer practical insights and serve as a guideline for future research and development in digital library services.

---

<sup>1</sup> Corresponding author

**Keywords:** Bibliometric analysis, Library service, Digital library service, Digital libraries, Biblioshiny

## Introduction

Due to rapid changes and advancements in technology, digital library services are one of the important services provided by libraries. This has led to the availability of digital library services that allow library users to access information conveniently and quickly, as they seek to learn and research various types of information. Digital library services involve the integration of digital tools with computer systems, information storage, and communication capabilities using necessary software to create services that are similar to traditional libraries. This includes gathering and organizing various types of information and media for storage, retrieval, and dissemination (Shrivastava, 2022). Therefore, digital library services provide an alternative option for library users who wish to search for and access information extensively without the need to travel to the physical library (Sun & Yuan, 2012). These services provide wide-range access to digital information sources, enabling users to explore and retrieve information conveniently through the Internet. The services offered include search tools for e-books, academic databases, online journals, electronic theses and dissertations, as well as email communication (Kenchakkanavar, 2014; Ekere et al., 2016). The digital library service remains highly significant in promoting learning and educational development for individuals in society. In addition, it can also foster collaboration, knowledge sharing, and interaction between the library and its users, contributing to the development of contemporary skills and knowledge.

Currently, digital library services have gained immense popularity and hold significant importance. This is primarily due to the fact that digital libraries serve as important and valuable sources of information for a wide range of users, including students, researchers, and individuals seeking access to diverse information on various topics. For example, digital libraries at the university level have gained increasingly popularity and importance in the wake of global Covid-19 pandemic in 2019. The pandemic highlighted the significance of digital library services, with scholars Mehta and Wang (2020) emphasizing their growing importance, particularly in ensuring uninterrupted access to academic resources and supporting remote learning during times of crisis. Digital libraries offer numerous advantages, including enhanced convenience in accessing information and swift updates to the library's collection without the need for users to

physically visit the library. Technology has undoubtedly played a crucial role in revolutionizing library services across all aspects. Digital libraries provide distinct services compared to traditional libraries, as they store information in digital formats that are highly accessible through networks (Arms, 2000).

This research aims to study literature on digital library services through the utilization of content analysis, a well-established method widely employed in diverse research fields worldwide. Furthermore, the use of bibliometric analysis has shown a consistent upward trend, with an increasing number of research studies adopting this technique. Therefore, several researchers have explored and published works using bibliometric analysis techniques; for example, the study of Ali et al. (2022) investigated the bibliometric research in information literacy and research support services in academic libraries; and global research on library service quality in the Web of Science database (Ashiq et al., 2022). Therefore, digital library service with bibliometric techniques in the Scopus database has found a lack of research on this dimension. In order to promote research on library services and improve service delivery to meet the satisfaction and needs of library users, researchers and institutions must adopt user-centered and evidence-based approaches. This research aims to study and review relevant literature using bibliometric techniques, because this technique requires advanced statistical data with software to help store and analyze the data, such as, CiteSpace, SciMAT, Bibexcel, VOSviewer, etc. (Innovation Foresight Institute, 2019). These tools can bring information from various bibliographies and scientific databases to create charts and citation networks that provide a clear overview of bibliometric research data. Researchers are therefore able to analyze data and produce research reports of higher quality.

## Research Objectives

The objective of this research is to analyze publications, network countries, authors, affiliations, and journals and topics relating to digital library services using literature analysis. By comparing studies between 1994-2008 and 2009-2023 in the Scopus database, this research also aims to demonstrate the topics and trends of publications related to this subject. The results could be valuable for policymakers, librarians, academics, researchers, and those interested in studying this subject. It could serve as important foundational data for advancing research, promoting research, creating more publications on digital library services, and identifying gaps for current issues in future research on this topic.

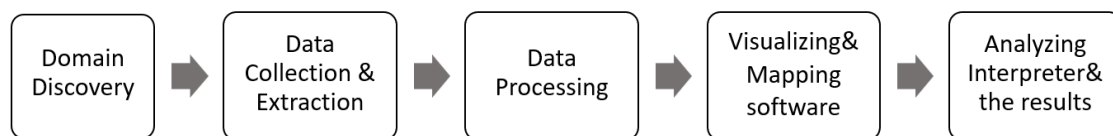
## Research Methodology

This research examines publications on digital library services, using Scopus as the selected database for data collection. As part of the Domain Discovery, the study identified key terminology and conceptual boundaries within the field of digital library services based on previous literature. Scopus was chosen due to its status as the largest scientific literature database, offering a comprehensive collection of abstracts and references. It is widely recognized as one of the most comprehensive electronic databases covering a wide range of academic disciplines. (Chander et al., 2022; Donthu et al., 2021; Falagas et al., 2008; Mongeon & Paul-Hus, 2016). The researchers conducted the search using the search string TITLE-ABS-KEY ("digital librar\* service" OR "virtual librar\* service" OR "electronic librar\* service" OR "library without walls service"), where the asterisk symbol (\*) serves as a wildcard to include variations of a word root. Based on the literature review, the terms “digital library”, “virtual library”, “electronic library”, and “library without walls” are commonly used to define the meaning of digital library (Cleveland, 1998; Nazim & Saraf, 2005; Magoi & Gani, 2014; Mishra, 2016). Therefore, these terms are used as keywords in this research methodology.

This step corresponds to the Data Collection and Extraction phase, where the search terms were developed based on the literature review of Cleveland (1998), Nazim and Saraf (2005), Magoi and Gani (2014), and Mishra (2016), all of whom are notable researchers in the field of digital libraries. The selection of these four search terms contributes to comprehensive data collection and provides a representative overview of the evolution of library services in the digital era. Data were extracted from the comparative study covering two time periods, 1994-2008 and 2009-2023. Only articles written in English were selected for analysis. Subsequently, the researchers opted to employ the program Bibliometrix-R (Aria & Cuccurullo, 2017) and MS Excel for data analysis for cleaning. Duplicate records were identified and removed using the “Data » Remove Duplicates » Select All” function. The data analysis, along with the creation of visual representations, was conducted on 2 April 2023.

During the Data Processing Stage, the extracted bibliographic data were cleaned, organized, and structured to ensure consistency and reliability. This included the removal of duplicates, standardization of author and affiliation names, and preparation of the dataset for bibliometric analysis. For Visualization and Mapping software, the study employed the Bibliometrix-R package (version 4.2.2), which enabled the generation of network diagrams and

thematic maps. These visual tools revealed the co-occurrence of keywords, research clusters, and thematic evolution across the study period, providing a clearer picture of trends and relationships in the field (Aria & Cuccurullo, 2017). In the final phase, Analyzing, Interpreting and the Results, the visual and statistical outputs were interpreted using a modified analytical framework based on Jabeen et al. (2015). This interpretive approach allowed for a deeper understanding of the development, key contributors, and research gaps in digital library services over the studied timeframe.



Modified from: Jabeen et al. (2015)

**Figure 1** The Procedure of Bibliometric Analysis

## Research Findings

### 1. Publication Output and Citations

Figure 2(A) displays the results depicting the number of publications in the two different periods. In the early period from 1994-2008, a total of 199 articles were identified. The highest number of articles was observed in 2006, with 28 articles, followed by 2002 with 25 articles and 2005 with 19 articles. During the later period from 2009 to 2023, a total of 216 relevant articles were discovered. Among these, the year 2021 stood out with 21 articles, while both 2009 and 2011 shared the same number of articles, totaling 18 each. The higher number of papers published during the first 15 years compared to the last 15 years suggests a potential increase in research area or interest in this area of study. However, it is important to note that the number of publications alone does not necessarily indicate the quality of the research. Nevertheless, it can serve as an indication of the growing interest and increasing publication activity in the field during that period.

In Figure 2(B), the total number of publications referring to library services during the early period from 1994-2008 was 2,099. While in the subsequent period from 2009-2023 the total number dropped to 1,141. This shows that in the early year, there were more references to published works on library services than in the latter (2009-2023). It was noticed that the

number of citations began to decrease significantly compared to the number of published works of digital library services. Therefore, it can be concluded that the number of citations and the number of published works of digital library services differed significantly for each period from the comparison of the production of published works as shown in Figure 2 (A-B).

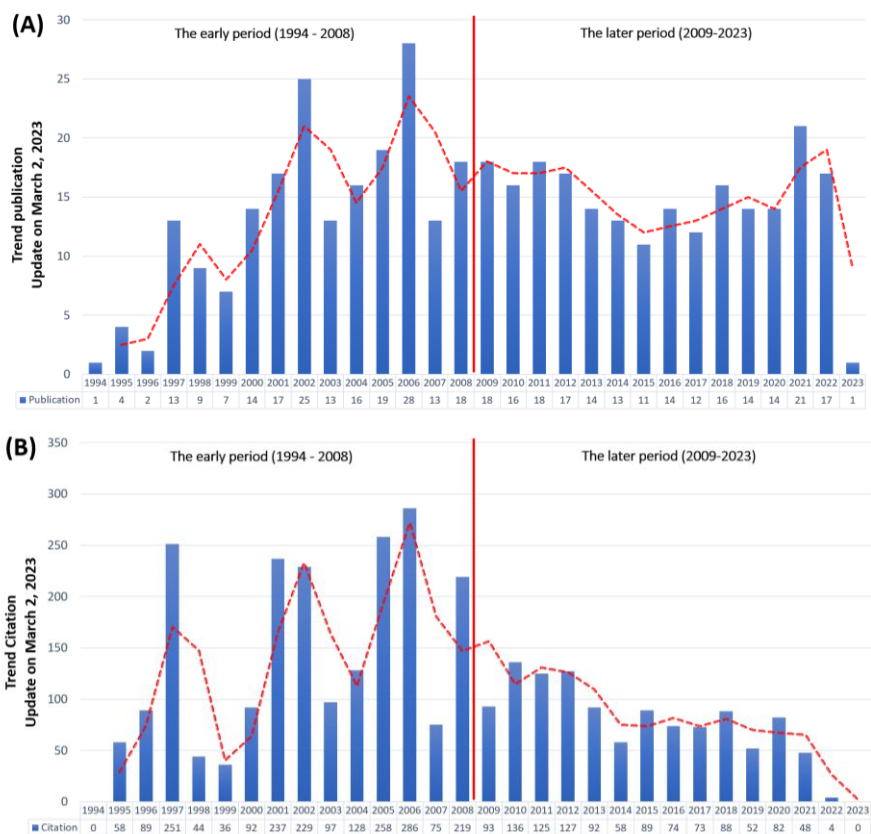


Figure 2 Number of publications trend (A) and total number of publications citations for both periods (B) (1994-2008 and 2009-2023).

## 2. Publication type

Figure 3 reveals that during the early years (1994-2008), the highest number of documents were research articles (88 articles), followed by conference papers (72 articles) and review papers (28 documents). In the latter years (2009-2023), the most prevalent types of publications were research articles (106 articles), followed by conference papers (74 documents), book chapters (24 documents), conference review and review papers (6 documents).

When considering both periods, it is evident that research articles had the highest number of publications, closely followed by conference papers. It is worth noting that digital library services had a limited presence in the category of books and note. This indicates a

clear tendency among authors and researchers to publish research articles and conference papers over other publication types.

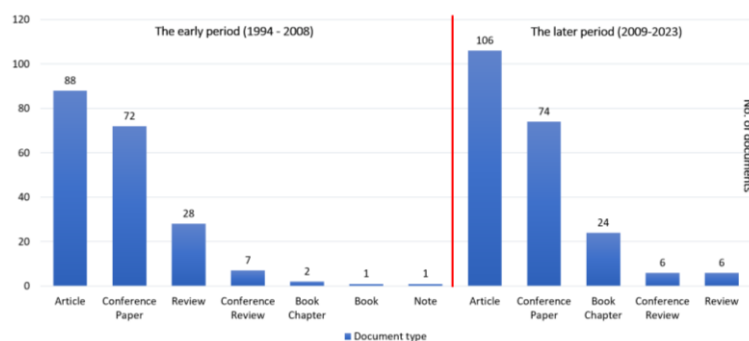


Figure 3 Types of published works

### 3. Sources

Table 1 shows the analysis results of 415 publications, highlighting the journal with the highest H-index and the number of citations. The findings indicated that during the early years (1994-2008), the International Journal on Digital Libraries achieved the highest H-index of 7, with a total of 298 journal citations. This was followed by Lecture Notes in Computer Science with an H-index of 6 and Library Review with an H-index of 5, respectively. Furthermore, the analysis results revealed that apart from sources published in journals, there were also publications from research articles in academic conferences. Notably, the Proceedings of the ACM International Conference on Digital Libraries and Proceedings of the ACM/IEEE Joint Conference on Digital Libraries were among the top 10 publications with the highest H-index and citation count. This demonstrates the significant impact of research conducted at the academic conference level in generating other publications.

In addition, Table 1 also illustrates the efficiency of research at the academic conference level in contributing to scholarly output. At the same time, during the years after 2009-2023, the research found that The Electronic Library Journal was the publication with the highest H-index of 7 with a total of 149 citations in the journal, followed by the Journal of Librarianship and Information Science with an H-index of 4 and the ACM International Conference. Proceeding Series, publications from academic conferences, have an H-index of 3, respectively. Upon comparing the two periods, it was observed that the top 10 journals remained consistent. In addition to works published at the journal level, there were also publications from academic conferences. This indicates that researchers during that period

were interested in submitting their papers for publication at both the journal and conference levels.

Notably, the Electronic Library Journal sustained its popularity throughout both periods. Despite the passage of time, researchers continued to submit their works for publication in this journal. Remarkably, the Electronic Library journal, which was among the top 10 in the early years, rose to become the top-ranked journal in the latter years. This indicates the sustained interest of authors and researchers in submitting their publications to this journal (Table 1).

**Table 1** Top 10 most prolific publications

Period 1994-2008					
Rank	Sources	H-index <sup>1</sup>	TC <sup>2</sup>	NP <sup>3</sup>	PY_Start <sup>4</sup>
1	International Journal on Digital Libraries	7	298	9	1997
2	Lecture Notes in Computer Science	6	157	25	1995
3	Library Review	5	83	11	2000
4	D-lib Magazine	4	99	6	1997
5	Library Trends	4	123	5	2000
6	Proceedings of the ACM International Conference on Digital Libraries	4	121	8	1999
7	Proceedings of the ACM/IEEE Joint Conference on Digital Libraries	4	112	6	2003
8	Reference Services Review	3	91	4	2000
9	Australian Academic and Research Libraries	2	16	2	2002
10	Electronic Library	2	37	3	2000
Period 2009-2023					
1	Electronic Library	7	149	8	2009
2	Journal of Librarianship and Information Science	4	39	4	2011
3	ACM International Conference Proceeding Series	3	32	7	2015
4	Digital Library Perspectives	3	89	7	2020
5	Lecture Notes in Computer Science	3	33	6	2009
6	Library Philosophy and Practice	3	36	5	2013
7	OCLC Systems and Services	3	30	3	2009
8	CEUR Workshop Proceedings	2	4	2	2009
9	IFLA Journal	2	11	2	2009
10	International Journal on Digital Libraries	2	21	3	2010

Notes: <sup>1</sup>Highly-cited index or Hirsch index; <sup>2</sup>Total number of citations; <sup>3</sup>Net production; <sup>4</sup>Starting year of the journal

#### 4. The top authors/researchers, countries, and affiliations

##### 4.1 The top authors/researchers

Based on the research findings, it was determined that Gonçalves, M.A. was the author/researcher with the highest H-index and number of citations in digital library services during the early years (1994-2008). Gonçalves, M.A. achieved an H-index of 5 and a total of 80 citations. Following closely behind were Esposito, F., Fanizzi, N., Ferilli, S., Fox, E.A., and Semeraro, G. with an H-index of 4. Other authors/researchers ranked 6-10 in Table 2 had an H-index of 3. Meanwhile, for the later year (2009-2023), it was found that new authors/researchers with publications in the digital library service are Divayana, D.G.H., with an H-index of 4 and the highest number of citations was 67. Regarding other authors/researchers ranked 2-10 in the later years, their H-index was also 3, indicating similar levels of impact compared to the early years. The H-index values between the first and subsequent years did not exhibit significant differences. The citations of these authors/researchers were relatively consistent, with H-index values ranging from 2 to 5. Table 2 provides further details on the H-index values for these authors/researchers.

**Table 2** Authors/Researchers with the highest contribution on digital library services

Period 1994-2008						Period 2009-2023					
Rank	Author	H-index <sup>1</sup>	TC <sup>2</sup>	NP <sup>3</sup>	PY_Start <sup>4</sup>	Rank	Author	H-index <sup>1</sup>	TC <sup>2</sup>	NP <sup>3</sup>	PY_Start <sup>4</sup>
1	Gonçalves, M.A.	5	80	5	2002	1	Divayana, D.G.H.	4	67	8	2017
2	Esposito, F.	4	57	7	1997	2	Fox, R.	3	30	3	2009
3	Fanizzi, N.	4	70	7	1997	3	Minyaev, I.	3	19	3	2018
4	Ferilli, S.	4	56	6	1997	4	Ojala, T.	3	24	4	2018
5	Fox, E.A.	4	73	4	2002	5	Pouke, M.	3	19	3	2018
6	Semeraro, G.	4	74	8	1997	6	Ylipulli, J.	3	19	3	2018
7	Castelli, D.	3	52	4	2002	7	Abadi, I.B.G.S.	2	25	4	2018
8	Choudhury, S.	3	84	3	2002	8	Adiarta, A.	2	33	2	2017
9	Joint, N.	3	29	7	2000	9	Candela, L.	2	5	2	2009
10	Malerba, D.	3	43	4	1997	10	Crivellari, F.	2	19	2	2009

Notes: <sup>1</sup>Highly-cited index or Hirsch index; <sup>2</sup>Total number of citations; <sup>3</sup>Net production; <sup>4</sup>Starting year of the journal; Total number of authors: 1994–2008 = 118; 2009–2023 = 520

#### 4.2 The top countries

During the initial period (1994-2008), the United States emerged as the leading country in terms of research articles on digital library services, with 67 articles. The United Kingdom followed with 21 articles, Italy with 8 articles, China with 7 articles, and Japan with 5 articles.

In the later period (2009-2023), the trend continued with the United States maintaining its position as the primary contributor to research in digital library services, publishing a total of 30 articles. China closely followed with 25 articles. Additionally, Nigeria, Indonesia, and Pakistan each published a similar number of articles, ranging from 6 to 7.

Notably, countries in the Asian region began to play a more prominent role in producing publications related to digital library services after 2009. This shift highlights the increasing utilization of information technology in enhancing the capabilities of digital library services (Figure 4).

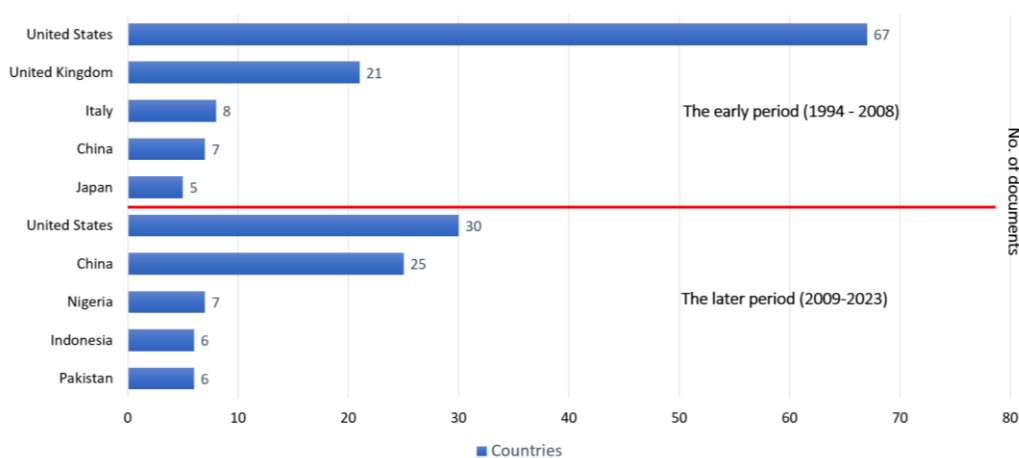


Figure 4 The top countries

#### 4.3 The top affiliations

The analysis of the top 5 institutions during the early period (1994-2008) revealed that the University of California had the highest number of articles with a total of 15, followed by Stanford University with 12 articles, University of Strathclyde with 10 articles, Università Di Bari with 9 articles, and Universidade Federal de Minas Gerais with 8 articles. Meanwhile, in the period of 2009-2023, it was found that Universitas Pendidikan Ganesha had the highest number

of articles, with 17 articles, followed by University Politehnica of Bucharest with 7 articles, and University of Incheon, University Malaysia Sabah, and University of Nevada with the same number of 6 articles. It was also found that the number of publications between the two periods did not differ significantly at the institutional level. Additionally, the majority of publications in the field of digital library services originated from universities and other educational institutions. This indicates a widespread interest and engagement in creating publications related to digital library services. Therefore, it can be concluded that a significant portion of research and publications in this domain are conducted by educational institutions, primarily at the university level, across different countries (Figure 5).

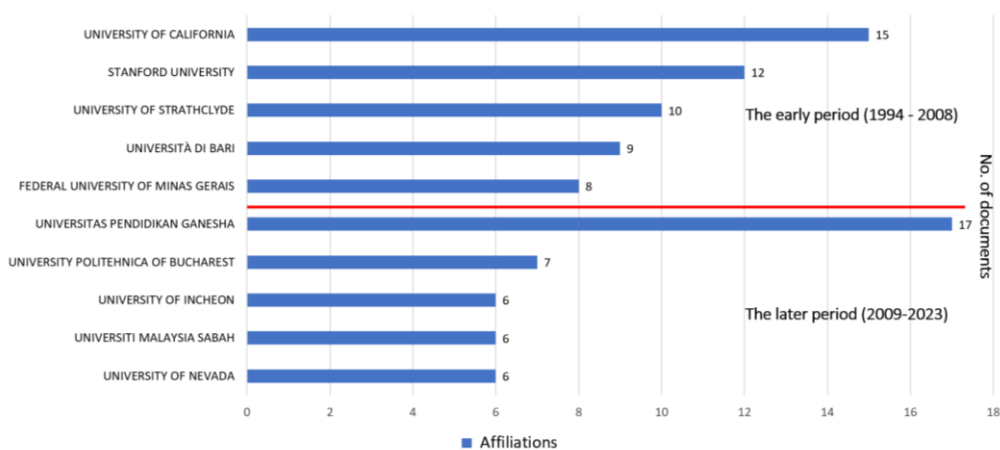


Figure 5 The top affiliations

### 5. The top cited documents

Table 4 shows the list of articles with the highest citation counts in digital library services research, based on the number of citations from the Scopus database. This demonstrates the significant impact of these articles on digital library services research. The analysis found the top 5 most cited articles and their Field-Weighted Citation Impact (FWCI) in the Scopus database. The comparison is conducted between two distinct time periods: 1994-2008 and 2009-2023. The analysis found that the research article titled ‘The Stanford Digital Library metadata architecture’ by Baldonado et al. (1997) delves into the structure of metadata in the digital library of Stanford University. This study focuses on the storage and management of digital data to facilitate digital library services. Additionally, Cullen (2001) research on ‘Perspectives on user satisfaction surveys’ garners 100 citations and an FWCI score of 9.4. This study investigated the relationship between service quality and user

satisfaction in an electronic library and information services. Another notable research work by Xie (2006), which studied and analyzed methods for evaluating the quality of digital libraries from the perspective of users. At rank 4 (Table 3), Pinfield's (2001) study examined the role of librarians in changing work practices to promote both traditional and electronic library services. In addition, Fan et al. (2005) studied data structures and comparisons based on principles to examine the efficiency of consumer data retrieval needs in subscribing to news and digital library services.

The most highly cited publication during the period of 2009-2023 was Mehta and Wang's study (2020), with 62 citations and an FWCI value of 9.58. This study focused on digital library services provided by university libraries during the COVID-19 pandemic. The research found that the libraries were able to efficiently adapt their service models to digital platforms using various technologies and online tools to enhance their services. Next, Niemelä et al. (2012) developed an assessment tool for evaluating knowledge and understanding of health information used in daily life. This tool assists users in assessing their knowledge and understanding of health information, which can be utilized to develop skills related to health knowledge and understanding among the general population in the community. The tool presented four screening questions for further study and testing, focusing on problem-solving in the areas of medicine, digital library services, information technology applications, and health education. Following this, Veloso et al. (2012) presented an innovative solution to a pressing issue that impacts the quality of digital library services. Their approach involves utilizing Natural Language Processing (NLP) and Machine Learning (ML) technologies to differentiate author names in academic databases that are similar or duplicated. By extracting author name characteristics and other relevant data for system learning, this method aims to enhance the accuracy and effectiveness of author name disambiguation in digital library services. Deep Learning models are used to analyze the characteristics and relationships of author names. In addition, Awwad and Al-Majali (2015) conducted research studies focusing on the acceptance and usage of electronic library services. Their studies involved analyzing and testing various concepts from theory, with the aim of applying them in the design and development of efficient and user-responsive electronic library services. Additionally, Khan and Ahmed (2013) conducted a research study that focused on surveying researchers' satisfaction with the utilization of digital library resources and services provided by university libraries in Pakistan.

From the analysis of publications in both time periods, it was evident that digital library service publications extend beyond the field of library science. They have connections and relevance to other disciplines, particularly in the areas of computer science and information technology.

**Table 3** Top 5 authors/researchers' citation for relevant publications

Rank	Author	Title	Year	Journal	FWCI <sup>1</sup>	Total Citations
<b>Period 1994-2008</b>						
1	Baldonado, M. et al.	The Stanford Digital Library metadata architecture	1997	International Journal on Digital Libraries 1(2), 108-121	10.76	186
2	Cullen, R.	Perspectives on user satisfaction surveys	2001	Library Trends 49(4), 662-686	9.4	100
3	Xie, H.	Evaluation of digital libraries: Criteria and problems from users' perspectives	2006	Library and Information Science Research 28(3), 433-452	2.98	259
4	Pinfield, S.	The changing role of subject librarians in academic libraries	2001	Journal of Librarianship and Information Science 33(1), 32-38	3.56	74
5	Fan, W. et al.	Effective profiling of consumer information retrieval needs: A unified framework and empirical comparison	2005	Decision Support Systems 40(2), 213-233	1.91	61
<b>Period 2009-2023</b>						
1	Mehta, D., & Wang, X.	COVID-19 and digital library services – a case study of a university library	2020	Digital Library Perspectives 36(4), 351-363	9.58	62
2	Niemelä, R. et al.	A screening tool for assessing everyday health information literacy	2012	Libri 62(2), 125-134	1.39	46
3	Veloso, A. et al.	Cost-effective on-demand associative author name disambiguation	2012	Information Processing and Management 48(4), 680-697	3.08	41
4	Awwad, M.S., & Al-Majali, S.M.	Electronic library services acceptance and use an empirical validation of unified theory of acceptance and use of technology	2015	Electronic Library 33(6), 1100-1120	1.01	36
5	Khan, A., & Ahmed, S.	The impact of digital library resources on scholarly communication: Challenges and opportunities for university libraries in Pakistan	2013	Library Hi Tech News 30(8), 12-29	1.35	33

<sup>1</sup> Field-Weighted Citation Impact (in Scopus database): shows how well cited this document is when compared to similar documents. A value greater than 1.00 means the document is more cited than expected according to the average.

## 6. Co-occurrences and Word Cloud analysis

The results of the co-occurrence analysis are obtained by using Bibliometrix-R Impressions program, and are configured to evaluate frequently coexisting keywords within a maximum range of 50 words. Table 4 presents the results of the comparison of co-occurrences between the years 1994-2008 and 2009-2023. The analysis identified the top 10 keywords during each period.

For the early years, the following terms were prominent: ‘digital libraries’, ‘information services’, ‘library services’, ‘metadata’, ‘data acquisition’, ‘information retrieval’, ‘learning systems’, ‘libraries’, ‘user interfaces’, and ‘world wide web’. These keywords indicate the focus areas and topics that were prevalent during that time.

In the later period, the following terms emerged as significant: ‘data mining’, ‘design/methodology/approach’, ‘digital library services’, ‘digital library systems’, ‘information management’, and ‘university libraries’. These keywords reflect the evolving trends and emerging areas of research in the field of digital library services.

When comparing the common terms that appeared in both time periods, it was observed that ‘digital libraries’, ‘information services’, ‘library services’, and ‘metadata’ were keywords of importance. These terms indicate their continued relevance and consistent presence across the years. Additionally, the analysis revealed a connection to research on metadata (Table 4).

**Table 4** Top 10 of co-occurrence during the year 1994-2008 and 2009-2023

Rank	1994-2008		2009-2023	
	Keywords	Occurrences	Keywords	Occurrences
1	digital libraries	96	digital libraries	103
2	information services	33	library services	56
3	library services	21	information services	19
4	user interfaces	19	digital library services	13
5	metadata	15	digital library systems	12
6	world wide web	14	metadata	12
7	information retrieval	13	data mining	11
8	libraries	13	information management	11
9	learning systems	12	university libraries	11
10	data acquisition	10	design/methodology/approach	10

Table 5 and Figures 6A1-A2 show the results of comparing the co-occurrence clusters from both time periods. The analysis revealed that during the early period (1994-2008), there were a total of 7 clusters identified. In contrast, during the second period (2009-2023), a total of 6 clusters were identified. It showed that the publications display the word clusters in each time period that indicate their relationships within each cluster. The size of the circles and the connecting lines indicate the density of co-occurrences of keywords, which reflects the relationships among them. The clusters were separated based on the degree of relatedness among the keywords, and the keywords that co-occur more frequently with each other were grouped into different clusters. The prominent co-occurring keywords in the early period include the red cluster with keywords such as, ‘digital libraries’ and ‘information services’ (Figure 6A1). In the later period, prominent and important keywords include the purple cluster with keywords, for instance, ‘digital libraries’ and ‘libraries services’ (Figure 6A2). It showed the continuity of digital library service-related publications over the past 30 years. In addition, there are other important keywords that have emerged and are noteworthy, such as ‘e-learning’, ‘developing countries’, ‘service quality’, ‘metadata’, ‘data mining’, and ‘artificial intelligence’. Additionally, in the section of Figures 6B1-B2, it was found that the top 20 frequent occurring keywords in the word cloud setting, with a limit of 20 keywords, displayed a similar and correlated terms to the common keywords identified in Table 4 for both time periods.

**Table 5** The top 50 frequently co-occurring keywords between 1994-2008 and 2009-2023

Cluster	1994-2008 Keywords	Cluster	2009-2023 Keywords
Red	digital libraries, information services, mathematical models, metadata, user interfaces, web services, multimedia systems, data acquisition, libraries, information retrieval, internet, information technology, education, digital library services, electronic publishing, electronic document exchange, information science, online systems, computer software, computer architecture, world wide web,	Purple	digital libraries, library services, user experience, digital services, digital contents, design/methodology/approach, university libraries, semantics, benchmarking, academic libraries, digital library systems, big data, data handling, digital storage, digital library technology, computer crime, digital resources, data processing, algorithms, information retrieval

Cluster	1994-2008	Cluster	2009-2023
	Keywords		Keywords
	e-learning, learning systems, semantics, decision making		
Purple	database systems, distributed database systems, network protocols, information retrieval systems, indexing (of Information), interoperability, large scale systems, interfaces (computer)	Red	information services, surveys, electronic library, learning systems, libraries, digital library service, information management, classification (of information), e-learning, developing countries
Blue	software libraries, information systems, library services, xml, design/methodology/approach	Brown	cloud services, information technology, cloud computing, distributed database systems
Green	digital storage, project management, information management	Blue	digital library service quality, quality of service, quality control, service quality
Orange	teaching, curricula, societies and institutions	Orange	web services, websites, interoperability
Brown	search engines, response time (computer systems), query languages	Green	metadata, data mining
Pink	artificial intelligence, computer science, computers	-	-

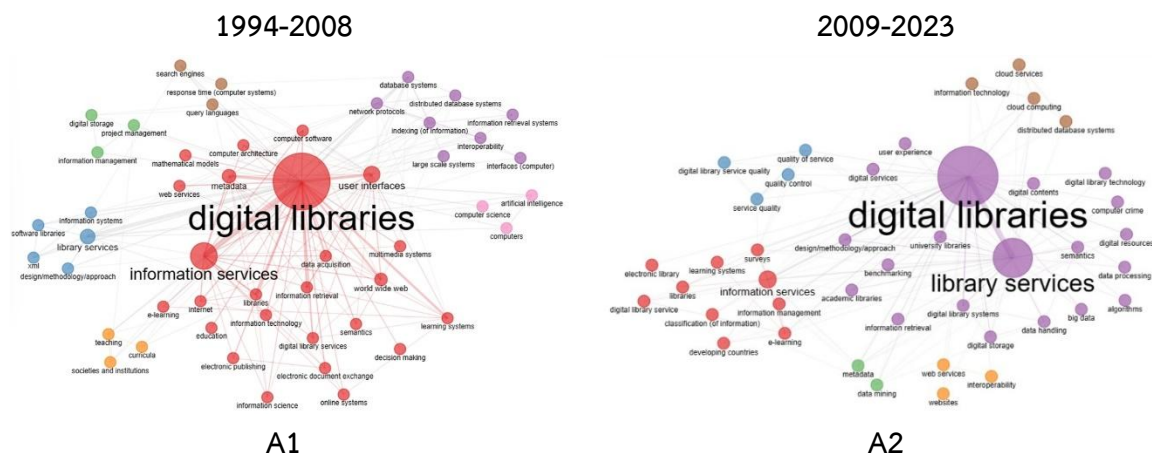


Figure 6 Co-occurrence networks (A1-2) and Word cloud (B1-2)

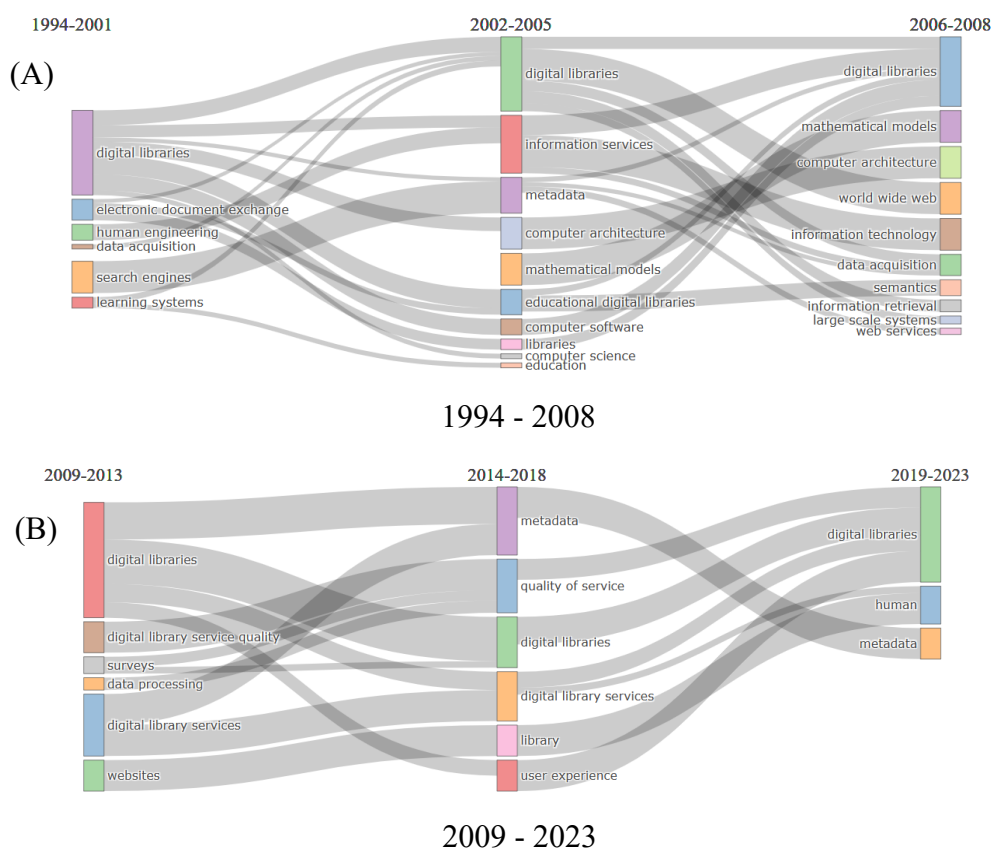


Figure 6 (cont.) Co-occurrence networks (A1-2) and Word cloud (B1-2)

## 7. Thematic evolution of publication

The results of the thematic evolution analysis conducted using the Bibliometrix-R program provide valuable insights into the trends and changes in research interests in published works over time. The graph illustrates the relationship between keywords in related publications, showcasing the links between keywords or topics that appear in different articles during the specified time periods. The color and size of the graph nodes indicate the number of references and the relationship between the keywords. In addition, the graph displays lines connecting related keywords, representing the changes and trends in the field of study and the evolution of the publications during the two time periods of 1994-2008 (Figure 7A). It demonstrates the evolution of topics in scholarly publications concerning digital library services, revealing a keen interest in technology and development related to data acquisition, online search engines, computer architecture, information technology, and various other areas.

During the period between 2009 and 2023 (Figure 7B), the focus shifted towards topics related to knowledge and learning through technology, website development, digital library service quality, user experience, metadata, and more. At the same time, it was found that in the early years there was a much greater variety in the development of digital library services than in the later years, indicating a change in the direction of research in digital library services with a reduction in diversity of research topics in the later years. This shift may suggest a narrowing of research focus into fewer, more specific themes, influenced by technological shifts or changing user needs. However, researchers or scholars who wish to develop publications in this area can analyze these trends and use them as a guide to plan their future publications that are suitable for current and future trends.



**Figure 7** The thematic evolution of digital library services between 1994-2008 (A) and 2009-2023 (B)

## Discussion

The analysis using bibliometric methods enables us to foresee the changes in the publications of digital library services and trends in this field. This is found to be of great importance in the present time and should be continuously prioritized. That is especially true in the current era, where technology plays an increasingly important role in the daily lives of people worldwide. The changes in digital library services should focus on utilizing technology to provide services, such as accessing online resources or using search systems to find details about books, which allows users to access information quickly and conveniently. From the total number of publications in both periods, it was found that there are 199 articles published in the early year (1994-2008) and 216 articles published in the latter year (2009-2023). Throughout 30 years (1994-2023), there are a total of 415 articles. There was a difference in the number of works published in both periods of 7 articles, equivalent to 4.09%, and it was found that the number of works published in the

later year began to decrease significantly. It highlights a research gap in this area, emphasizing the need to accelerate the development of more works in the digital age of libraries.

Research in the earlier period focused on system structure and the roles of librarians, whereas the later period emphasized user needs, technology adoption, and contextual responses, marking a shift toward user-centered digital library services. In terms of citation numbers, works published in the early year received more citations compared to the works published in the later year. This can be attributed to the higher number of publications in the early years. Consequently, the increased availability of publications during that period led to a larger pool of readers who had access to these publications, resulting in higher citation numbers. However, the importance and quality of the published works will significantly impact the number of citations received over time, regardless of whether it is in the early years or later. When analyzing research trends or planning future publications, researchers, scholars and individuals interested in this topic can utilize these insights to develop research that aligns with the needs and future direction of digital library services. It can be seen that technology still plays an important role in the development of digital library services. As shown in Table 3, the top 5 most cited publications encompass a range of fields including computer science fields and engineering etc. It is crucial for libraries to prioritize the enhancement and advancement of their digital library service system to establish a robust and high-quality library service. This includes the development of a search system that can accurately accommodate the needs of users. For instance, research by Tang and Hu (2021) examined the design of a digital library search engine using cloud computing technology in the era of big data. They explore the use of distributed processing to increase efficient search and storage.

In addition, libraries should focus on developing and improving the digital library service system. To strengthen and enhance the quality of library services, extensive studies in the field of digital library service have been conducted. For example, there is a growing body of research on the role of librarians in libraries during the Covid-19 epidemic, highlighting the need for libraries to adapt their information storage and provision strategies to support users (Hamad et al., 2022). Additionally, the research conducted by Okuonghae and Achugbue (2022) focuses on the practices of librarians in the digital age and the utilization of open access technology for sustainable development in Nigeria, aiming to promote effective library services. In addition, implementing effective public relations strategies can play a crucial role in raising awareness among users about the value and benefits of using library services. Aligning with research conducted by Wu and Yang

(2022), it has been found that employing social media marketing strategies can generate more interest and attract more pre-teen children's access to library services. This, in turn, has led to an increase in the number of library users and enhanced the efficiency of library services in facilitating this specific target group, etc. It is evident that considering research from various sources helps in making libraries more effective in promoting library services, regardless of whether they are traditional libraries or digital libraries.

At the same time, a literature review pertaining to bibliometric research on library services revealed that there is still a relatively small amount of research dedicated to library services. The majority of studies primarily focus on digital library investigations rather than direct library service provision. For example, a study on research bibliometric in information literacy and research support services in academic libraries (Ali et al., 2022), and a study on library service quality through bibliometric analysis (Ashiq et al., 2022). Borgohain et al. (2022) conducted a study on digital library research from 2016 to 2022 using the VOSviewer program. The study found that the United States had the highest number of published papers, and the University of Illinois had the highest number of publications and H-index values. The study by Borgohain et al. (2022) supports the notion that the United States is a leader in digital library research. These previous studies align with the present findings in terms of focus on digital infrastructure and institutional output, but this study further highlights the thematic shift and narrowing of research scope in recent years. However, when comparing specific institutions, this study found the University of California as a leading institution in digital library service research. Shaikh and Jana (2021) conducted a bibliometric study on digital library research using the keywords 'digital library' or 'digital libraries' in the Web of Science database for the period of 2011-2020. However, the research on digital library service using bibliometric techniques in the Scopus database found that there is still a lack of clear research studies in this dimension. The study found that the use of bibliometric techniques in digital library service research has not been thoroughly explored in the Scopus database. However, it was found that the utilization of bibliometric techniques can provide researchers with several benefits. These techniques allow researchers to analyze their own research citations in detail and gain insights into the popularity and impact of their work. Additionally, bibliometric analysis helps researchers understand the extent to which their research is cited by others, providing valuable information about the influence and visibility of their work in the academic community (Hunsapun, 2024).

Furthermore, Bibliometrix-R software is an important tool that helps researchers analyze trends in research on a particular topic, as well as the ranking of academic journals that are popular

in the studied area (Aria & Cuccurullo, 2017; Merigó & Yang, 2017). This study is part of the exploration of bibliometric data using quantitative methods to analyze big data and visualize results using graphs and tables. These data are useful in promoting research on library services and improving service delivery. Therefore, it is crucial for researchers, academics, librarians, and individuals interested in library research to maintain a constant awareness of and emphasize the significance of developing library services. This emphasis is necessary to ensure sustainable growth in alignment with the evolving trends and technologies of information. It is essential for these stakeholders to remain prepared and adaptable to changes in information technology, as it plays a pivotal role in shaping the future of library services.

The study examined the publication output of digital library services in Scopus database, specifically compared the data between the years 1994-2008 and 2009-2023. The findings highlighted the potential and productivity of authors and researchers working in this field. In general, the number of publications increased and decreased significantly each year. In the early period, there were indeed more publications compared to the later period. However, it is important to note that the productivity of publications continued to increase gradually over time. Regarding the authors/researchers, Gonçalves, M.A. stood out in the early period with the highest number of publications and the highest H-index value. In the later period, Divayana, D.G.H. emerged as the most productive author with the highest number of publications and H-index value. The United States holds a significant and leading role in generating publications related to digital library services. In terms of journals, the International Journal on Digital Libraries had the most related publications in the early period, while the Electronic Library had the most related publications in the later period. Library services play a significant role in utilizing information technology to facilitate access to published works across various fields, such as computer science and engineering. The trend in digital library services publication continues to focus on digital libraries in both periods, followed by publications on blended topics, including information services, mathematical modeling, mathematical models, quality of service, metadata, semantics, website, data acquisition and user experience, etc.

One limitation of this research is the absence of information regarding the co-citation, bibliographic coupling, or journal quartile ranking of the publications. Therefore, it is recommended that future research endeavors incorporate co-citation and bibliographic coupling data, or consider grouping the journals based on quartile ranking. Including such information would contribute to a more comprehensive understanding and provide additional insights in the field. Furthermore, it

should be noted that this study collected data for analysis on April 2nd, 2023, and the number of selected publications from the last year (2023) is relatively small. To gain a more accurate and comprehensive view of research trends in 2023, future studies should extend the study period throughout the entire year. This would ensure a more representative analysis of the research landscape in that year. It is also important to acknowledge the limitations, which focuses solely on the Scopus database and using Bibliometrix-R software for data analysis.

## Recommendations

For future research, it would be beneficial to consider other databases, such as Web of Science, or Dimensions. Furthermore, employing alternative software tools like VOSviewer, CiteSpace could provide different analysis results and facilitate the exploration of various research topics.

## References

- Ali, N., Shoaib, M., & Abdullah, F. (2022). Information literacy and research support services in academic libraries: A bibliometric analysis from 2001 to 2020. *Journal of Information Science*, 49(6), 1-14. <https://doi.org/10.1177/01655515211068169>
- Aria, M., & Cuccurullo, C. (2017). Bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of Informetrics*, 11(4), 959-975. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007>
- Arms, W. Y. (2000). *Digital Libraries*. MIT Press.
- Ashiq, M., Ur Rehman, S., Muneeb, D., & Ahmad, S. (2022). Global research on library service quality: a bibliometric analysis and knowledge mapping. *Global Knowledge, Memory and Communication*, 71(4-5), 253-273. <https://doi.org/10.1108/GKMC-02-2021-0026>
- Awwad, M. S., & Al-Majali, S. M. (2015). Electronic library services acceptance and use an empirical validation of unified theory of acceptance and use of technology. *Electronic Library*, 33(6), 1100-1120. <https://doi.org/10.1108/EL-03-2014-0057>
- Baldonado, M., Chang, C. C., Gravano, L., & Paepcke, A. (1997). The Stanford Digital Library metadata architecture. *International Journal on Digital Libraries*, 1(2), 108-121. <https://doi.org/10.1007/s007990050008>
- Borgohain, D. J., Zakaria, S., & Kumar, V. M. (2022). Cluster analysis and network visualization of global research on digital libraries during 2016–2020: A bibliometric mapping. *Science and Technology Libraries*, 41(3), 266-287. <https://doi.org/10.1080/0194262X.2021.1993422>

- Chander, R., Dhar, M., & Bhatt, K. (2022). Bibliometric analysis of studies on library security issues in academic Institutions. *Journal of Access Services*, 19, 86-104.  
<https://doi.org/10.1080/15367967.2022.2118058>
- Cleveland, G. (1998). *Digital libraries: definitions, issues and challenges*. IFLA UDT Core Programme Occasional Paper. International Federation of Library Associations and Institutions.
- Cullen, R. (2001). Perspectives on user satisfaction surveys. *Library Trends*, 49(4), 662-686.
- Donthu, N., Kumar, S., Mukherjee, D., Pandey, N., & Lim, W. M. (2021). How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 133, 285-296. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.04.070>
- Ekere, J., Omekwu, C. O., & Nwoha, C. M. (2016). Users' perception of the facilities, resources and services of the MTN digital library at the University Nigeria, Nsukka. *Library Philosophy and Practice (e-journal)*. <https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/1390>
- Falagas, M. E., Pitsouni, E. I., Malietzis, G. A., & Pappas, G. (2008). Comparison of PubMed, Scopus, Web of Science, and Google scholar: strengths and weaknesses. *The FASEB Journal*, 22(2), 338-342. <https://doi.org/10.1096/fj.07-9492LSF>
- Fan, W., Gordon, M. D., & Pathak, P. (2005). Effective profiling of consumer information retrieval needs: A unified framework and empirical comparison. *Decision Support Systems*, 40(2), 213-233. <https://doi.org/10.1016/j.dss.2004.02.003>
- Hamad, F., Al-Fadel, M., & Fakhouri, H. (2022). The role of academic libraries and information specialists during times of health crises in Jordan: the COVID-19 pandemic case. *Digital Library Perspectives*, 38(4), 476-492. <https://doi.org/10.1108/DLP-02-2021-0009>
- Hunsapun, N. (2024). Overview of research on information literacy in higher education of ASEAN countries. *Journal of Information Science Research and Practice*, 42(2), 80-98.  
<https://doi.org/10.14456/jiskku.2024.13>
- Innovation Foresight Institute. (2019). *Foresight Tools*. National Innovation Agency (Public Organization).
- Jabeen, M., Yun, L., Rafiq, M., & Jabeen, M. (2015). Research productivity of library scholars bibliometric analysis of growth and trends of LIS publications. *New Library World*, 116(7-8), 433-454. <https://doi.org/10.1108/NLW-11-2014-0132>
- Kenchakkanavar, A. Y. (2014). Types of e-resources and its utilities in library. *International Journal of Information Sources and Services*, 1(2), 97-104.

- Khan, A., & Ahmed, S. (2013). The impact of digital library resources on scholarly communication: Challenges and opportunities for university libraries in Pakistan. *Library Hi Tech News*, 30(8), 12-29. <https://doi.org/10.1108/LHTN-07-2013-0046>
- Magoi, J. S., & Gani, E. (2014). The emergence of digital libraries services in Northwest Nigerian Universities: Challenges and prospects. *Library Philosophy and Practice (e-journal)*. <https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/1184/>
- Mehta, D., & Wang, X. (2020). COVID-19 and digital library services – a case study of a university library. *Digital Library Perspectives*, 36(4), 351-363. <https://doi.org/10.1108/DLP-05-2020-0030>
- Merigó, J. M., & Yang, J. B. (2017). A bibliometric analysis of operations research and management science. *Omega (United Kingdom)*, 73, 37–48.
- Mishra, R. K. (2016). Digital libraries: definitions, issues and challenges. *Innovare Journal of education*, 4(3), 1-3.
- Mongeon, P., & Paul-Hus, A. (2016). The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. *Scientometrics*, 106, 213–228. <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1765-5>
- Nazim, M., & Saraf, S. (2005). *Digital libraries: contents & services*. <https://ir.inflibnet.ac.in/server/api/core/bitstreams/425efa1d-4b56-4825-a306-d86f8606c2a4/content>
- Niemelä, R., Ek, S., Eriksson-Backa, K., & Huotari, M. L. (2012). A screening tool for assessing everyday health information literacy. *Libri*, 62(2), 125-134. <https://doi.org/10.1515/libri-2012-0009>
- Okuonghae, O., & Achugbue, E. I. (2022). Digital librarianship practice and open access technology use for sustainable development in Nigeria. *Digital Library Perspectives*, 38(3), 318-331. <https://doi.org/10.1108/DLP-01-2021-0007>
- Pinfield, S. (2001). The changing role of subject librarians in academic libraries. *Journal of Librarianship and Information Science*, 33(1), 32-38. <https://doi.org/10.1177/096100060103300104>
- Shaikh, M. K., & Jana, S. (2021). Bibliometric analysis of digital library research output: A world perspective. *Library Philosophy and Practice (e-journal)*. <https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/6003/>
- Shrivastava, P. (2022). Digital libraries: challenges for 21st century. *IP Indian Journal of Library Science and Information Technology*, 7(1), 32-35. <https://doi.org/10.18231/j.ijlsit.2022.006>

- Sun, J., & Yuan, B. Z. (2012). Development and characteristic of digital library as a library branch. *IERI Procedia*, 2, 12-17. <https://doi.org/10.1016/j.ieri.2012.06.044>
- Tang, B., & Hu, B. (2021). Design of digital library data search engine based on cloud computing in big data Era. *Journal of Physics: Conference Series*, 2037(1). <https://doi.org/10.1088/1742-6596/2037/1/012137>
- Veloso, A., Ferreira, A. A., Gonçalves, M. A., Laender, A. H. F., & Meira Jr., W. (2012). Cost-effective on-demand associative author name disambiguation. *Information Processing and Management*, 48(4), 680-697. <https://doi.org/10.1016/j.ipm.2011.08.005>
- Wu, K. C., & Yang, T. Y. (2022). Library collections promotion for preadolescents using social media marketing strategies. *Library Hi Tech*, 40(6), 1671-1688. <https://doi.org/10.1108/LHT-03-2020-0073>
- Xie, H. (2006). Evaluation of digital libraries: criteria and problems from users' perspectives. *Library and Information Science Research*, 28(3), 433-452. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2006.06.002>

การพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชน  
บนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี  
Developing activities and collaborative networks for sustainable  
cultural tourism in the local community based on Buddhist cultural  
heritage in Mueang Chonburi District, Chonburi Province

พระมหาสุชาติ ธรรมกาโม

Phramaha Suchat Thammakamo

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail<sup>1</sup> : Saokum.sai@mcu.ac.th

Date Received : 24 October 2024

Date Revised : 16 July 2025

Date Accepted : 21 July 2025

Date Published online : 26 September 2025

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชน บนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากประชาชนในอำเภอเมืองชลบุรี จำนวน 400 คน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 25 คน ใช้แบบสอบถาม มีความตรงเชิงเนื้อหาอยู่ที่ .837 และผลการทดลองใช้เครื่องมืออยู่ที่ .811 และแบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า

1. การศึกษาศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยว อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$ =4.09) ควรมุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน ปรับปรุงถนนและเส้นทางคมนาคมไปยังสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

2. การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว อยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}$ =4.24) ควรส่งเสริมการเล่าเรื่องผ่านบุคคลในชุมชน ส่งเสริมการจัดกิจกรรมที่ให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับพิธีกรรมในท้องถิ่น ให้เกิดความเชื่อมโยงกับพุทธศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความสำคัญกับชุมชน

3. การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยว อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{x}$ =3.48) ควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ มีการจัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวชุมชนวิถีพุทธและมีการสำรวจความต้องการของชุมชนในด้านทรัพยากรที่จำเป็น

4. การยกระดับการท่องเที่ยว อยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}$ =3.67) ควรสร้างเส้นทาง การเข้าถึงวัดหรือสถานที่สำคัญทางศาสนาควรมีถนนที่ดี มีป้ายบอกทางชัดเจน แสดงความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ มีบริการขนส่งสาธารณะที่สะดวกสบาย สำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อการเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยว มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ

**คำสำคัญ :** การท่องเที่ยวชุมชน, กิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือ, วัฒนธรรมวิถีพุทธ, จังหวัดชลบุรี

### Abstract

The objective of this research article is to study the development of activities and collaborative networks for community-based tourism grounded in sustainable Buddhist cultural traditions in Mueang Chonburi District, Chonburi Province. This study employed a mixed-methods approach, integrating both quantitative and qualitative research methodologies. Data were collected from 400 residents of Mueang Chonburi District and 25 key informants. Research instruments included a questionnaire—with a content validity index of 0.837 and a reliability coefficient of 0.811—as well as an interview form. Data were analyzed using mean, standard deviation, and content analysis. The findings revealed that

1. The study of the potential and tourism routes is at a high level ( $\bar{x}$  = 4.09). It is recommended to focus on managing human resources in the community, improving roads and transportation routes to key tourist attractions, and promoting ecotourism that emphasizes environmental conservation.

2. The development of tourism activities is at a high level ( $\bar{x}$  = 4.24). It is recommended to promote storytelling through community members, support organizing activities where local people convey knowledge about local rituals, and create connections with Buddhism and local culture that are significant to the community.

3. The development of cooperation and tourism networks is at a moderate level ( $\bar{x}$  = 3.48). It is recommended to establish an information center or an online platform, create a central

database related to Buddhist community tourism, and conduct surveys to assess the community's needs for necessary resources.

4. The enhancement of tourism is at a high level ( $\bar{x} = 3.67$ ). It is recommended to create access routes to temples or significant religious sites, ensure good quality roads, provide clear signage, showcase cultural and historical uniqueness, offer convenient public transportation for tourists, and ensure adequate facilities for visitors.

**Keywords:** Community Tourism, Activities and Collaboration Networks, Buddhist Cultural, Chonburi Province

## บทนำ

การท่องเที่ยวโดยชุมชน มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการโดยชุมชน ซึ่งกำลังได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวทั่วโลกที่ถือว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชนยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการทรัพยากรและวัฒนธรรม ทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน ช่วยอนุรักษ์วัฒนธรรม สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืน ถึงแม้การท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ผ่านมาจะประสบความสำเร็จหลายชุมชนจากการท่องเที่ยวที่มีรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่หลายชุมชนก็ต้องยุติลงมาจากปัญหาอุปสรรคหลายประการ การเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมนักท่องเที่ยวและความคาดหวังของนักท่องเที่ยวซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่ต้องอาศัยกระบวนการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนบนฐานรากวิถีชีวิตชุมชนอย่างยั่งยืน (วรวิญญู ดอกรัก และเพชร สาตร์เงิน, 2566)

ทั้งนี้ การศึกษาศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ มีเกณฑ์การท่องเที่ยว 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านทรัพยากร 2) ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการสื่อความหมาย 3) ด้านการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน และ 5) ด้านการบริหารจัดการ โดยขั้นตอนการประเมินศักยภาพจะดำเนินการไปพร้อมกับการเก็บข้อมูลพื้นฐานของแหล่งท่องเที่ยว เริ่มจากสำรวจเก็บข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยว จากนั้นกำหนดประเภทการท่องเที่ยวตามคุณลักษณะคุณค่าที่บ่งชี้โอกาสในการพัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวที่เตรียมประเมินศักยภาพ กำหนดเกณฑ์การท่องเที่ยวและตัวชี้วัด เป็นประเด็นที่บ่งชี้ศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ กำหนดมาตรวัด ตัวชี้วัดเป็นระดับ (rating scale) ที่แสดงถึงคุณภาพของตัวชี้วัด กำหนดความสำคัญของตัวชี้วัด กำหนดระดับศักยภาพ จากนั้นวิเคราะห์ค่าศักยภาพด้วยสมการถ่วงน้ำหนัก และทำการเปรียบเทียบระดับศักยภาพ การประเมินศักยภาพควรดำเนินการโดยผู้ที่มีประสบการณ์และมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยว ควรเป็นผู้มีความเป็นกลาง รู้จักและมีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวในทุกปัจจัยชี้วัด (ประภาศรี เจริญธูมา และคณะ, 2565) ภายหลังจากการพิจารณาประเมินศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติแล้ว จึงดำเนินการพัฒนานโยบายการจัดการท่องเที่ยวชุมชน

บนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ภายใต้กรอบแนวคิด The 3S Principles ประกอบด้วย 1) ด้านเรื่องราว (Stories) 2) ด้านอรรถรส (Senses) และ 3) ด้านลีลา (Sophistication) (ธนาวัต ปิ่นประชาพันธ์ และคณะ, 2565)

การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ มีปัจจัยสำคัญในการสร้างและบริหารเครือข่าย ประกอบด้วย 1) ผู้นำของเครือข่าย บุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของเครือข่าย 2) ระบบการติดต่อ สื่อสาร และการมีกิจกรรมร่วมกัน การติดต่อสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างสมาชิก เป็นช่องทางที่สร้างความยั่งยืนให้กับเครือข่าย 3) การจัดระบบสารสนเทศ การจัดการเครือข่ายควรมีหน่วยงานที่เป็นแกนกลาง ทำหน้าที่จัดระบบฐานข้อมูล 4) ทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ เงินทุนในการดำเนินงาน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินงานที่มีความยั่งยืนของเครือข่าย และ 5) ระบบการเรียนรู้ร่วมกัน เครือข่ายจะแข็งแกร่งก้าวหน้าไปได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของสมาชิกของเครือข่าย (Nancy et al., 2004) การสร้างองค์ความรู้เฉพาะของกลุ่มเป็นสิ่งจำเป็น เพราะแต่ละกลุ่มอยู่ในบริบทแวดล้อมที่แตกต่างจากกัน จากนั้นทำการยกระดับการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยมีองค์ประกอบหลัก 6 ประการ (6A's) ได้แก่ 1) ด้านความสามารถในการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยว 2) ด้านความสามารถในการเข้าถึง 3) ด้านสิ่งดึงดูดใจ 4) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก 5) ด้านกิจกรรม 6) ด้านการให้บริการของแหล่งท่องเที่ยว (Pike, 2008)

ดังนั้น การพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ อย่างยั่งยืนในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพทั้งในด้านวัฒนธรรมท้องถิ่น พุทธศาสนา และวิถีชีวิตชุมชนที่เป็นเอกลักษณ์ ซึ่งสามารถต่อยอดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมได้อย่างมีคุณค่า อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวในพื้นที่ซึ่งขาดการบูรณาการกิจกรรมให้เชื่อมโยงกับวิถีพุทธอย่างเป็นระบบ ขาดความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในระดับชุมชน ท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ รวมทั้งยังขาดกลไกการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และจิตวิญญาณ การพัฒนาแนวทางกิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือ จึงเป็นกระบวนการสำคัญที่จะเสริมสร้างบทบาทของชุมชนในการเป็นเจ้าของการท่องเที่ยว พัฒนากิจกรรมที่สะท้อนอัตลักษณ์ทางพุทธวัฒนธรรม และเชื่อมโยงความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพการท่องเที่ยวชุมชนและความมั่นคงของวัฒนธรรมท้องถิ่นในระยะยาว

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการศึกษาศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
3. เพื่อศึกษาการพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

4. เพื่อศึกษาการยกระดับการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

## วิธีการวิจัยหรือระเบียบวิธีการวิจัย

### วิธีการวิจัย

การศึกษา การพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชน บนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยเลือกใช้การวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในภาพกว้างและประเด็นเชิงลึกที่สำคัญ

### กลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยจึงกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ได้จำนวน 400 คน จากประชาชนในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Sampling) ที่พบตามแหล่งท่องเที่ยวเป้าหมาย สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยเลือกใช้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 25 คน ประกอบด้วย 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการท่องเที่ยว 2) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประเมินศักยภาพการท่องเที่ยว 3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว 4) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสร้างความร่วมมือ 5) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการยกระดับการท่องเที่ยว ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คุณสมบัติ ข้อใดข้อหนึ่ง ประกอบด้วย เป็นนักพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว หรือมีความรู้ด้านการยกระดับการท่องเที่ยวและการจัดทำแผน หรือเป็นประธานเครือข่ายการท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเป็นอินฟลูเอนเซอร์สายท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. การศึกษาเชิงปริมาณ เลือกใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ในการเก็บข้อมูล ประกอบด้วยข้อคำถาม 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านศักยภาพและเส้นทางท่องเที่ยว จำนวน 5 ด้าน รวม 25 ข้อคำถาม 2) การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว จำนวน 3 ด้าน รวม 15 ข้อคำถาม 3) การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยว จำนวน 5 ด้าน รวม 20 ข้อคำถาม และ 4) การยกระดับการท่องเที่ยวชุมชน จำนวน 6 ด้าน รวม 30 ข้อคำถาม โดยคำถามมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) แบบลิเคิร์ต (Likert' Scale Type) (บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์, 2551) มีผลการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (IOC) ภาพรวมอยู่ที่ .837 และผลการทดลองใช้เครื่องมือ (Try Out) อยู่ที่ .811 โดยผู้วิจัยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ในช่วงเดือนมีนาคม - มิถุนายน 2567 ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

2. การศึกษาเชิงคุณภาพ เลือกใช้แบบสัมภาษณ์ (Interview) ในการเก็บข้อมูล เป็นเครื่องมือในการวิจัย ประกอบด้วยข้อคำถาม 4 ด้าน รวม 19 ข้อ ประกอบด้วย 1) ด้านศักยภาพและเส้นทางการทำงาน จำนวน 5 ข้อ 2) การพัฒนากิจกรรมการทำงาน จำนวน 3 ข้อ 3) การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการทำงาน จำนวน 5 ข้อ และ 4) การยกระดับการทำงานชุมชน จำนวน 6 ข้อ มีลักษณะคำถามแบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลด้วยการบันทึกเสียงและภาพถ่าย ส่วนการสนทนากลุ่มเก็บข้อมูลด้วยการถ่าย VDO ทั้งนี้ผู้วิจัยเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ในช่วงเดือน กรกฎาคม - สิงหาคม 2567 ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

### การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การศึกษาเชิงปริมาณ โดยแบบสอบถาม (Questionnaire) วิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติเชิงพรรณนา ประกอบด้วย การหาค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) มีการแปลความหมายค่าเฉลี่ยโดยการกำหนดเกณฑ์การประเมินความคิดเห็น 5 ระดับ ของ ชูศรี วงศ์รัตน์ (2553) มีความหมายดังนี้

ค่าเฉลี่ย 4.50 – 5.00 หมายถึง อยู่ในระดับมากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.50 – 4.49 หมายถึง อยู่ในระดับมาก

ค่าเฉลี่ย 2.50 – 3.49 หมายถึง อยู่ในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.50 – 2.49 หมายถึง อยู่ในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.49 หมายถึง อยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ (Interview) วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) แบบสามเสา จากผู้ให้ข้อมูลที่แตกต่างกันอย่างน้อย 3 กลุ่ม

### การพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยขอความร่วมมือในการวิจัยด้วยวาจา และหนังสือขอความร่วมมือ โดยอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย ความสำคัญของข้อมูล และวิธีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นทางการลับให้กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทราบ เมื่อกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ยินดีให้ความร่วมมือในการวิจัยให้เซ็นชื่อลงในเอกสารแสดงความยินยอม โดยจะไม่มี การเปิดเผยข้อมูลให้ผู้อื่นทราบ และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีสิทธิที่จะตอบรับ หรือปฏิเสธในการเข้าร่วมงานวิจัยครั้งนี้ได้ตลอดเวลา

## ผลการศึกษา

จากการศึกษา เรื่อง การพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรม วิถีพุทธ อย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี สามารถรายงานผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

1. การศึกษาศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ได้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด จากนักท่องเที่ยวและประชาชน ในอำเภอเมืองชลบุรี มีผลการวิจัยตามรายละเอียดตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม

รายการประเมิน	ระดับการปฏิบัติ		
	$\bar{x}$	S.D.	ความหมาย
1) ด้านทรัพยากร	4.26	0.832	มาก
2) ด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก	4.09	0.875	มาก
3) ด้านการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม	3.78	0.384	มาก
4) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน	4.35	0.757	มาก
5) ด้านการบริหารจัดการ	3.98	0.819	มาก
ภาพรวม	4.09	0.733	มาก

จากตารางที่ 1 พบว่า ศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}$ =4.09) โดยด้านที่มากที่สุด คือ ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ( $\bar{x}$ =4.35) รองลงมา คือ ด้านทรัพยากร ( $\bar{x}$ =3.26) รองลงมา คือ ด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก ( $\bar{x}$ =4.09) รองลงมา คือ ด้านการบริหารจัดการ ( $\bar{x}$ =3.98) และน้อยที่สุด คือ ด้านการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม ( $\bar{x}$ =3.78) ตามลำดับ

ในส่วนแนวทางการส่งเสริมศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีประเด็นที่สำคัญอยู่ 5 ประเด็น ดังนี้

1) ด้านทรัพยากร พบว่า ควรมีการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน เช่น พระสงฆ์ ผู้นำทางศาสนา และชาวบ้าน เป็นต้น ให้มีทักษะในการเป็นมัคคุเทศก์หรือผู้ถ่ายทอดประสบการณ์ทางวัฒนธรรมวิถีพุทธ โดยการฝึกอบรมความรู้ด้านประวัติศาสตร์ ศาสนา และการต้อนรับนักท่องเที่ยว เพื่อให้สามารถนำเสนอประสบการณ์การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ส่งเสริมการใช้ศิลปะพื้นบ้านและประเพณีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

กับพุทธศาสนา เช่น การจัดงานประเพณีสงกรานต์ การทำบุญตักบาตร หรือพิธีทางศาสนาที่สะท้อนความเชื่อในชุมชน ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการท่องเที่ยว เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้าร่วมและเรียนรู้

2) ด้านการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก พบว่า ควรปรับปรุงถนนและเส้นทางคมนาคมไปยังสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ เช่น วัด ศูนย์ปฏิบัติธรรม หรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ต่าง ๆ เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางได้สะดวก และเพิ่มป้ายบอกทางที่ชัดเจนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ จัดหาห้องน้ำสะอาด และมีเพียงพอ รวมถึงสถานที่พักผ่อนหรือที่นั่งสำหรับนักท่องเที่ยวในบริเวณวัดหรือสถานที่สำคัญทางศาสนา เพื่อให้สามารถพักผ่อนและชมวิวดูได้อย่างสะดวกสบาย

3) ด้านการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่า ควรส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมท่องเที่ยว เช่น การใช้เส้นทางเดินป่าที่ไม่ทำลายธรรมชาติ การจัดกิจกรรมในสถานที่ที่มีการจำกัดจำนวนคนเข้าร่วมเพื่อป้องกันการเสื่อมโทรมของพื้นที่ จัดให้มีระบบการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดหาถังขยะแยกประเภทตามจุดท่องเที่ยวต่าง ๆ การรณรงค์ให้นักท่องเที่ยวและชุมชนลดการใช้พลาสติก โดยสนับสนุนให้ใช้วัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติ เช่น กระเป๋าผ้า ขวดน้ำแบบนำกลับมาใช้ซ้ำ เพื่อช่วยลดขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยว

4) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่า ควรจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมวิถีพุทธในชุมชนผ่านการเสวนาและการบรรยาย เพื่อให้คนในพื้นที่เห็นความสำคัญของวัฒนธรรมท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนร่วมกันสร้างสรรค์เส้นทางท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมวิถีพุทธ โดยการเชิญชวนให้เสนอความคิดเห็นและให้มีการพูดคุยกันในชุมชนอย่างเปิดเผย จัดการฝึกอบรมพัฒนาทักษะในการต้อนรับและบริการนักท่องเที่ยว เพื่อให้คนในชุมชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพในการเป็นเจ้าบ้านที่ดี

5) ด้านการบริหารจัดการ พบว่า ควรจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในชุมชน เช่น วัด สถานศึกษา ผู้นำชุมชน หน่วยงานท้องถิ่น และผู้ประกอบการ เพื่อกำหนดแนวทางและการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน กำหนดนโยบายการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมพุทธ โดยให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทหน้าที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกับการรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น วางแผนการใช้จ่ายงบประมาณและจัดสรรรายได้จากการท่องเที่ยวให้เป็นไปอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อชุมชน กระตุ้นให้ชุมชนในอำเภอเมืองชลบุรี ร่วมมือกันสร้างเส้นทางท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกัน โดยเน้นความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ และจัดกิจกรรมร่วมกัน

**2. การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี** ได้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด จากนักท่องเที่ยวและประชาชนในอำเภอเมืองชลบุรี มีผลการวิจัยตามรายละเอียดตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของกิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม

รายการประเมิน	ระดับการปฏิบัติ		
	$\bar{x}$	S.D.	ความหมาย
1) ด้านเรื่องราว (Stories)	4.37	0.621	มาก
2) ด้านอรรถรส (Senses)	4.12	0.417	มาก
3) ด้านลีลา (Sophistication)	4.25	0.538	มาก
ภาพรวม	4.24	0.525	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่า กิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}=4.24$ ) โดยด้านที่มากที่สุด คือ ด้านเรื่องราว (Stories) ( $\bar{x}=4.37$ ) รองลงมา คือ ด้านลีลา (Sophistication) ( $\bar{x}=4.25$ ) และน้อยที่สุด คือ ด้านอรรถรส (Senses) ( $\bar{x}=4.12$ ) ตามลำดับ

ในส่วนแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีประเด็นที่สำคัญอยู่ 3 ประเด็น ดังนี้

1. ด้านเรื่องราว (Stories) พบว่า ควรส่งเสริมการเล่าเรื่องผ่านบุคคลในชุมชน โดยให้ชาวบ้านหรือผู้ที่มีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับวิถีพุทธเป็นผู้นำเสนอประวัติศาสตร์และเรื่องราวของวัด สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ และพิธีกรรมที่สำคัญในชุมชน ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนักท่องเที่ยวกับชุมชนผ่านประสบการณ์ที่แท้จริง และจัดกิจกรรมที่ให้นักท่องเที่ยวได้มีส่วนร่วม เช่น การปฏิบัติธรรม การเรียนรู้การทำบุญ หรือการสร้างเครื่องบูชา เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสถึงวิถีพุทธและเข้าใจความหมายที่อยู่เบื้องหลังพิธีกรรมต่าง ๆ

2. ด้านลีลา (Sophistication) พบว่า ควรส่งเสริมการจัดกิจกรรมที่ให้พระสงฆ์หรือผู้นำทางศาสนาในพื้นที่เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับหลักธรรมคำสอนทางพุทธศาสนา ความหมายของพิธีกรรม รวมถึงการแนะนำการปฏิบัติธรรม เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ทางศาสนาอย่างแท้จริง และการได้ลงมือทำงานฝีมือหรือผลิตภัณฑ์ทางวัฒนธรรม เช่น การประดิษฐ์เครื่องบูชา การทำธง หรือการทำอาหารที่เกี่ยวข้องกับประเพณีในพุทธศาสนา โดยมีชาวบ้านหรือผู้เชี่ยวชาญในชุมชนเป็นผู้สอน ทำให้นักท่องเที่ยวได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น

3. ด้านอรรถรส (Senses) พบว่า ควรเน้นความเชื่อมโยงกับพุทธศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความสำคัญกับชุมชน เช่น การจัดกิจกรรมทางศาสนาที่มีการประยุกต์ใช้วัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้เป็นประสบการณ์ที่ไม่เหมือนใคร การสร้างและพัฒนาเทศกาลเฉพาะที่สะท้อนเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมวิถีพุทธในชุมชน เช่น เทศกาลวิ่งควายคาคาตาคี เป็นต้น เป็นการจัดกิจกรรมที่ไม่สามารถหาพบได้ในที่อื่น ๆ

การเล่าเรื่องเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของวัดสำคัญในพื้นที่ เช่น วัดที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน วัดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญทางพุทธศาสนา หรือเรื่องราวของชุมชนที่สอดคล้องกับพุทธศาสนา เป็นต้น ทำให้กิจกรรมท่องเที่ยวมีความหมายลึกซึ้งและสร้างความประทับใจแก่ผู้เข้าร่วม

**3. การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี** ได้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด จากนักท่องเที่ยวและประชาชนในอำเภอเมืองชลบุรี มีผลการวิจัยตามรายละเอียดตารางที่ 3

**ตารางที่ 3** ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม

รายการประเมิน	ระดับการปฏิบัติ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
1. ผู้นำของเครือข่าย	3.48	1.10	ปานกลาง
2. ระบบการติดต่อสื่อสาร และการมีกิจกรรมร่วมกัน	3.56	1.15	มาก
3. การจัดระบบสารสนเทศ	3.42	1.15	ปานกลาง
4. ทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ	3.50	1.11	ปานกลาง
5. ระบบการเรียนรู้ร่วมกัน	3.42	1.06	ปานกลาง
<b>ภาพรวม</b>	<b>3.48</b>	<b>1.11</b>	<b>ปานกลาง</b>

จากตารางที่ 3 พบว่า ความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X}=3.48$ ) โดยด้านที่มากที่สุด คือ ด้านระบบการติดต่อสื่อสาร และการมีกิจกรรมร่วมกัน ( $\bar{X}=3.56$ ) รองลงมา คือ ด้านทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ ( $\bar{X}=3.50$ ) รองลงมา คือ ด้านผู้นำของเครือข่าย ( $\bar{X}=3.48$ ) และน้อยที่สุด คือ ด้านการจัดระบบสารสนเทศ และด้านระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ( $\bar{X}=3.42$ ) ตามลำดับ

ในส่วนแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีประเด็นที่สำคัญอยู่ 5 ประเด็น ดังนี้

1. ด้านผู้นำของเครือข่าย พบว่า ผู้นำของเครือข่ายทำหน้าที่ในการนำพาสมาชิกในชุมชนมา ร่วมกันวางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยววิถีพุทธ โดยการกำหนดทิศทางและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ผู้นำต้องมีความสามารถในการสื่อสารและทำความเข้าใจกับสมาชิกทุกคน เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมและรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและหน่วยงานภายนอก ผู้นำเครือข่ายมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ภาครัฐ, องค์กรท้องถิ่น,

สถาบันการศึกษา และผู้ประกอบการท่องเที่ยว เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านทรัพยากรและความรู้ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีพุทธ

2. ด้านระบบการติดต่อสื่อสาร และการมีกิจกรรมร่วมกัน พบว่า ควรมีศูนย์ข้อมูลหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ที่รวบรวมข้อมูลสำคัญ เช่น ปฏิทินกิจกรรม ข่าวสาร หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยววิถีพุทธ เพื่อให้สมาชิกทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและทันเวลา การสื่อสารภายในเครือข่ายควรมีความโปร่งใสและมีการอัปเดตข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ เช่น การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพื่อให้สมาชิกได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา มีกิจกรรมร่วมกันที่สร้างความสัมพันธ์ ควรจัดอบรมและสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน

3. ด้านการจัดระบบสารสนเทศ พบว่า ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยววิถีพุทธ ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนและการจัดการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การรวบรวมข้อมูลควรมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดเก็บ เพื่อให้สามารถค้นหาและใช้งานข้อมูลได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และควรพัฒนาหรือเลือกใช้ระบบจัดการข้อมูลที่สามารถเก็บรักษาและจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้อย่างเป็นระบบ และสามารถเข้าถึงได้จากสมาชิกในเครือข่ายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตามสิทธิ์ที่กำหนด การใช้เทคโนโลยีในการวิเคราะห์ข้อมูล

4. ด้านทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ พบว่า ควรมีการสำรวจความต้องการของชุมชนในด้านทรัพยากรที่จำเป็น เช่น ทุนสนับสนุน อุปกรณ์และวัสดุ อาสาสมัคร และบุคลากร เพื่อให้สามารถจัดหาและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม การสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรต่าง ๆ เช่น สถาบันการศึกษา องค์กรวิชาชีพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะช่วยเพิ่มทรัพยากรทั้งในด้านความรู้และการสนับสนุนด้านอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์การจัดกิจกรรม หรือทรัพยากรบุคคล และควรส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรที่ยั่งยืน เช่น การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะบุคลากรในชุมชน การสร้างธุรกิจหรือกิจการชุมชนที่สามารถสร้างรายได้เพื่อนำกลับมาพัฒนาและสนับสนุนการท่องเที่ยวได้อย่างต่อเนื่อง

5. ด้านระบบการเรียนรู้ร่วมกัน พบว่า ควรมีกลุ่มหรือคณะทำงานเฉพาะกิจที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการท่องเที่ยววิถีพุทธ โดยคณะทำงานนี้สามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ควรมีการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงสมาชิกในชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวคิดที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยววิถีพุทธ

4. การยกระดับการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ได้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด จากนักท่องเที่ยวและประชาชนในอำเภอเมืองชลบุรี มีผลการวิจัยตามรายละเอียดตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม

รายการประเมิน	ระดับการปฏิบัติ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
1. ด้านความสามารถในการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยว	3.81	0.560	มาก
2. ด้านความสามารถในการเข้าถึง	3.86	0.545	มาก
3. ด้านสิ่งดึงดูดใจ	3.61	0.305	มาก
4. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก	3.55	0.161	มาก
5. ด้านกิจกรรม	3.61	0.385	มาก
6. ด้านการให้บริการของแหล่งท่องเที่ยว	3.73	0.394	มาก
ภาพรวม	3.67	0.326	มาก

จากตารางที่ 4 พบว่า การท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=3.67$ ) โดยด้านที่มากที่สุด คือ ด้านความสามารถในการเข้าถึง ( $\bar{X}=3.86$ ) รองลงมา คือ ด้านความสามารถในการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยว ( $\bar{X}=3.81$ ) รองลงมา คือ ด้านการให้บริการของแหล่งท่องเที่ยว ( $\bar{X}=3.73$ ) รองลงมา คือด้านสิ่งดึงดูดใจและด้านกิจกรรม ( $\bar{X}=3.61$ ) และน้อยที่สุด คือ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ( $\bar{X}=3.55$ ) ตามลำดับ

ในส่วนแนวทางการยกระดับการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีประเด็นที่สำคัญอยู่ 6 ประเด็น ดังนี้

1. ด้านความสามารถในการจัดโปรแกรมการท่องเที่ยว (Available Package) พบว่า ควรเลือกวัดและสถานที่ที่มีความสำคัญทางศาสนา ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม พร้อมกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ควรจัดโปรแกรมให้เหมาะสมกับเวลาของผู้เข้าร่วม เตรียมข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่และความสำคัญทางศาสนา จัดเตรียมการเดินทางที่สะดวกสบายควรมีการจัดเตรียมยานพาหนะที่เหมาะสม

2. ด้านความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) พบว่า ควรสร้างเส้นทางการเข้าถึงวัดหรือสถานที่สำคัญทางศาสนาควรมีถนนที่ดี มีป้ายบอกทางชัดเจน การเข้าถึงกิจกรรมทางศาสนา การจัดกิจกรรมที่หลากหลาย การเข้าถึงบริการและความสะดวกสบาย ที่พักและอาหาร และชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงพุทธ

3. ด้านสิ่งดึงดูดใจ (Attraction) พบว่า มีศิลปะและสถาปัตยกรรมพุทธศาสนา พระพุทธรูปและวัดที่มีความงดงาม พระพุทธรูปขนาดใหญ่และสวยงาม มีกิจกรรมทางศาสนาและการปฏิบัติธรรม พิธีกรรมและกิจกรรมทางศาสนา แสดงความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์และเรื่องราวท้องถิ่น ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนา การศึกษาเกี่ยวกับพระพุทธศาสนา การจัดการบรรยายหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาพระพุทธศาสนา

4. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities) พบว่า ควรมีบริการขนส่งสาธารณะที่สะดวกสบาย การเข้าถึงและความสะดวกในการเดินทาง ทางลาดและลิฟต์ สำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ บริการข้อมูลและคำแนะนำ ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว ควรมีศูนย์บริการนักท่องเที่ยวที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว กิจกรรมทางศาสนา การรักษาความปลอดภัยและการดูแลสุขภาพ การรักษาความปลอดภัย มีการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพื่อดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

5. ด้านกิจกรรม (Activities) พบว่า ควรจัดกิจกรรมทำบุญ การปฏิบัติธรรม การนั่งสมาธิ จัดกิจกรรมการนั่งสมาธิหรือการฝึกสติ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมได้สัมผัสประสบการณ์การปฏิบัติธรรมและการสงบจิตใจ จัดกิจกรรมที่ให้ผู้เข้าชมได้ชมงานศิลปะพุทธศาสนา จัดกิจกรรมเดินป่าหรือท่องเที่ยวในธรรมชาติที่เชื่อมโยงกับการทำสมาธิและการผ่อนคลายจิตใจ มุ่งเน้นการบริการและความสะดวกสบาย การให้คำแนะนำและการใช้เทคโนโลยีและสื่อสาร

6. ด้านการให้บริการของแหล่งท่องเที่ยว (Ancillary Service) พบว่า ควรมีบริการรถรับส่งหรือรถทัวร์ที่สะดวกสบายสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อการเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก ห้องน้ำและพื้นที่พักผ่อน จัดเตรียมห้องน้ำที่สะอาดและเพียงพอ ควรมีการจัดเตรียมที่พักที่สะดวกสบายและมีคุณภาพใกล้กับสถานที่ท่องเที่ยว และการให้การต้อนรับและการบริการลูกค้า การต้อนรับที่อบอุ่น มีการต้อนรับที่อบอุ่นและเป็นมิตรจากเจ้าหน้าที่หรือคนในชุมชน

## สรุปผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธ อย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) การศึกษาศักยภาพและเส้นทาง การท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=4.09$ ) ควรมุ่งเน้น การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน ปรับปรุงถนนและเส้นทางคมนาคมไปยังสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในชุมชน 2) การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}=4.24$ ) ควรส่งเสริมการเล่าเรื่องผ่านบุคคลในชุมชน ส่งเสริมการจัดกิจกรรมที่ให้นักท่องเที่ยวและผู้ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับพิธีกรรมในท้องถิ่น ให้เกิดความเชื่อมโยงกับพุทธศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความสำคัญกับชุมชน 3) การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่าย

การท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{x}=3.48$ ) มุ่งเน้นให้ผู้มาทำหน้าที่นำชุมชนมาร่วมกันวางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยว มีศูนย์ข้อมูลหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ที่รวบรวมข้อมูลสำคัญ มีการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวชุมชนวิถีพุทธและมีการสำรวจความต้องการของชุมชนในด้านทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อสร้างคณะทำงานเฉพาะกิจที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการท่องเที่ยววิถีพุทธ 4) การยกระดับการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}=3.67$ ) โดยควรสร้างเส้นทางการเข้าถึงวัดหรือสถานที่สำคัญทางศาสนาควรมีถนนที่ดี มีป้ายบอกทางชัดเจน แสดงความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์และเรื่องราวท้องถิ่น มีบริการขนส่งสาธารณะที่สะดวกสบาย มีบริการรถรับส่งหรือรถทัวร์ที่สะดวกสบายสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อการเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก ห้องน้ำและพื้นที่พักผ่อน จัดเตรียมห้องน้ำที่สะอาดและเพียงพอ ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้เป็นเพียงการยืนยันองค์ความรู้เดิมและแสวงหาแนวทางในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ต่อไป

## การอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษา เรื่อง การพัฒนากิจกรรมและเครือข่ายความร่วมมือการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ อย่างยั่งยืน ในอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี สามารถนำมาอภิปรายประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

### 1. การศึกษาศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน ปรับปรุงถนนและเส้นทางคมนาคมไปยังสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่เน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัฐปภัสร์ นวลสีทอง และคณะ (2565) เรื่อง การท่องเที่ยวเชิงนิเวศวิถีพุทธ พบว่า แนวทางการขับเคลื่อนชุมชนนวัตวิถีพุทธมีองค์ประกอบหลายด้าน และต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายจากผู้มาชุมชนและประชาชนในพื้นที่ โดยการใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ จึงเกิดการจ้างงาน สร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน สามารถพัฒนาการท่องเที่ยววิถีพุทธ และเป็นแนวทางการจัดทำกลยุทธ์ในการวางแผนการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสืบไป ในทัศนคติของผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาศักยภาพและเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ เป็นแนวคิดที่น่าสนใจและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีศูนย์กลางทางพุทธ-ศาสนา การศึกษาในลักษณะนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงศักยภาพที่ซ่อนอยู่ของชุมชน และนำไปสู่การพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวที่น่าสนใจ มีเอกลักษณ์ และสอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น

## 2. การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ

การส่งเสริมการจัดกิจกรรมที่ให้แก่คนในพื้นที่เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับพิธีกรรมในท้องถิ่นให้เกิดความเชื่อมโยงกับพุทธศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความสำคัญกับชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ธนาวดี ปิ่นประชาพันธ์ และคณะ (2565) เรื่อง การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมกลุ่มชาติพันธุ์อุรักลาโว้ย ในพื้นที่เกาะลันตา จังหวัดกระบี่ พบว่า ควรพัฒนาทรัพยากรบุคคล ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และจัดกิจกรรมที่นำเสนอวิถีชีวิตดั้งเดิม โดยนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่มาท่องเที่ยวในพื้นที่ต้องการกิจกรรมที่ตนเองนั้น ได้ลงมือทำร่วมกับคนในชุมชน รวมถึงมีกิจกรรมที่หลากหลาย โดยเกี่ยวเนื่องกับวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องการระบบรักษาความปลอดภัยและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง ในทัศนคติของผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ เป็นโอกาสที่ดีในการส่งเสริมทั้งด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของจังหวัดชลบุรี แต่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 3. การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ

ผู้นำทำหน้าที่นำชุมชนมาร่วมกันวางแผนและพัฒนาการท่องเที่ยว มีศูนย์ข้อมูลหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ที่รวบรวมข้อมูลสำคัญ มีการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวชุมชน วิถีพุทธและมีการสำรวจความต้องการของชุมชนในด้านทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อสร้างคณะทำงานเฉพาะกิจที่มุ่งเน้นการเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการท่องเที่ยววิถีพุทธ สอดคล้องกับงานวิจัยของ จิระพงศ์ เรืองกุล และวิทยานามเสาร์ (2563) เรื่อง สมรรถนะผู้นำกลุ่มท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของชุมชนท่องเที่ยวที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย พบว่า สมรรถนะผู้นำกลุ่มท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของชุมชนท่องเที่ยว ประกอบด้วย แรงขับเคลื่อนในการพัฒนาชุมชน ความไว้วางใจ การมีวิสัยทัศน์ ความสามารถทางการบริหาร ทักษะการสื่อสาร ความสามารถทางการตลาด และความสามารถในการสร้างเครือข่าย ในส่วนของผู้นำกลุ่มท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมควรตระหนักถึงความจำเป็น ที่จะต้องรวมกลุ่มกันด้านการท่องเที่ยว เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้แก่ประชาชนในชุมชน ในทัศนคติของผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาความร่วมมือและเครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานรากวัฒนธรรมวิถีพุทธ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของประเทศ ไทย การสร้างเครือข่ายจะช่วยให้ชุมชนต่างๆ ที่มีวัฒนธรรมวิถีพุทธที่คล้ายคลึงกันสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ พัฒนาผลิตภัณฑ์ท่องเที่ยวร่วมกัน และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้อย่างยั่งยืน

## 4. การยกระดับการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน

การสร้างเส้นทางการเข้าถึงวัดหรือสถานที่สำคัญทางศาสนาควรมีถนนที่ดี มีป้ายบอกทางชัดเจน แสดงความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และเรื่องราวท้องถิ่น มีบริการขนส่งสาธารณะที่สะดวกสบาย มีบริการรถรับส่งหรือรถทัวร์ที่สะดวกสบายสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อการเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก ห้องน้ำและพื้นที่พักผ่อน จัดเตรียมห้องน้ำที่สะอาดและเพียงพอ สอดคล้อง

กับงานวิจัยของ อนุวัฒน์ ชมภูปัญญา และธนิษฐา โรจนตระกูล (2565) เรื่อง การพัฒนาศักยภาพชุมชนแบบมีส่วนร่วมสู่ชุมชนท่องเที่ยวที่ยั่งยืน พบว่า การพัฒนาศักยภาพชุมชนแบบมีส่วนร่วม มีแนวทางดังนี้ 1) สิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวให้เกิดความสนใจต้องการที่จะไปยังแหล่งท่องเที่ยว โดยพื้นที่นั้นจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีสิ่งดึงดูดใจด้านการท่องเที่ยวเป็นสิ่งสำคัญ มีจุดที่เป็นจุดที่น่าสนใจจนดึงดูดใจทางการท่องเที่ยว จุดหนึ่งหรือหลายจุด 2) สิ่งอำนวยความสะดวกที่สามารถที่จะรองรับการเดินทางมาท่องเที่ยวเพื่อทำให้การท่องเที่ยวมีความสะดวกสบาย และ 3. การเข้าถึงได้เป็นการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวนั้นได้ต้องมีการคมนาคมขนส่ง นักท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวนั้นอย่างปลอดภัย ในทัศนคติของผู้วิจัยเห็นว่า การยกระดับการท่องเที่ยวชุมชนบนฐานวัฒนธรรมวิถีพุทธอย่างยั่งยืน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดชลบุรี ในปัจจุบัน การนำเอาหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาผสมผสานกับการท่องเที่ยว ไม่เพียงแต่จะช่วยสร้างรายได้ให้กับชุมชน แต่ยังเป็นการอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมไทยให้คงอยู่สืบไป

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ควรจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ส่งเสริมให้ผู้เข้าร่วมได้เรียนรู้และปฏิบัติตามหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนา นอกจากนี้ควรพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวที่น่าเสนอเรื่องราวความเป็นมาและความสำคัญของวัดในพื้นที่ เพื่อให้ผู้เข้าชมมีความเข้าใจในวิถีพุทธและวัฒนธรรมท้องถิ่นมากขึ้น
2. ควรส่งเสริมให้ภาครัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลและสนับสนุนการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม โดยจัดการฝึกอบรมและให้คำแนะนำแก่ชุมชนและผู้ประกอบการท้องถิ่นในเรื่องการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
3. ควรส่งเสริมการจัดกิจกรรมหรือโครงการที่ให้คนในชุมชนได้มีโอกาสถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับวิถีพุทธให้กับคนรุ่นใหม่และนักท่องเที่ยว โดยการใช้สื่อสมัยใหม่หรือจัดนิทรรศการวัฒนธรรมท้องถิ่น

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาและประเมินผลกระทบจากกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ดำเนินการในปัจจุบัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อปรับปรุงและพัฒนาแผนงานให้ดียิ่งขึ้น
2. ควรศึกษาความต้องการและความสนใจของนักท่องเที่ยวในด้านการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและพุทธศาสนา เพื่อพัฒนากิจกรรมที่ตอบโจทย์และดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น
3. ควรศึกษาการสร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและพุทธศาสนา เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์

## เอกสารอ้างอิง

- จิระพงศ์ เรืองกุน และวิทยา นามเสาร์. (2563). สมรรถนะผู้นำกลุ่มท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของชุมชนท่องเที่ยวที่ประสบ ความสำเร็จในประเทศไทย. *วารสารวิชาการการท่องเที่ยวไทยนานาชาติ*, 16(2), 43–70.
- ชูศรี วงศ์รัตน์. (2553). *เทคนิคการใช้สถิติเพื่อการวิจัย* (พิมพ์ครั้งที่ 12). ไทเมอร์มิตทิก อินเตอร์ โพรเกรสซิฟ.
- ณัฐภัสสร์ นวลสีทอง กมลรัตน์ ทองสว่าง และธนาวิทย์ กางการ. (2565). การท่องเที่ยวเชิงนวัตกรรมวิถีพุทธ. *วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์*, 7(2), 1001–1010.
- ธนาวดี ปิ่นประชาพันธ์, ชมพูนุท ภาณุภาส และจุฑาธิปต์ จันทร์เอียด. (2565). การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรม กลุ่มชาติพันธุ์อุรักลาโว้ย ในพื้นที่เกาะลันตา จังหวัดกระบี่. *วารสารศิลปะการจัดการ*, 6(3), 1348–1368.
- บุญธรรม กิจปริดาภิสุทธิ. (2551). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 10). จามจุรีโปรดักท์.
- ประภาศรี เขียวธูมา, ดร.รชนี เอมพันธ์ และนภวรรณ ฐานะกาญจน์พงษ์เขียว. (2565). ศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวและการรับรู้ของนักท่องเที่ยว กรณีศึกษา อ่าวไร่เลอุทยานแห่งชาติ หาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่. *วารสารบริหารธุรกิจศรีนครินทรวิโรฒ*, 13(1), 87–103.
- วรรณลักษณ์ ดอกรัก และเพชร สাত্রเงิน. (2566). แนวทางการจัดการการท่องเที่ยววิถีชุมชนอย่างยั่งยืน ตำบลถ้ำรงค์ อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี. *วารสารมณีเชษฐาราม วัดจอมมณี*, 6(5), 462–480.
- อนุวัฒน์ ชมภูปัญญา และธันสถา โรจนตรระกุล. (2565). การพัฒนาศักยภาพชุมชนแบบมีส่วนร่วมสู่ชุมชนท่องเที่ยวที่ยั่งยืน. *Journal of Modern Learning Development*, 7(8), 414–430.
- Nancy, K., David, L., Holly, A., & Noshir, C. (2004). Network theory and small groups. *Small Group Research*, 35(3), 307-332.
- Pike, S. (2008). *Destination Marketing : An integrated marketing communication approach*, Butterworth – Heinmann.

การศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชน  
กรณีศึกษา ชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน

A Study of the Potential of Community - Based Tourism Routes:  
Case Study of Silaphet Community, Pua District, Nan Province

สุธิ เสริฐศรี, อัจฉรา ศรีลาชัย, และพงศ์เสวก เอนกจันนงศ์พร

Suthee Sertsri, Atchara Srilachai, and Pongsavake Anekjumnongporn

คณะมนุษยศาสตร์และการจัดการการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

School of Humanities and Tourism Management, Bangkok University

E-mail<sup>1</sup>: atchara.sr@bu.ac.th

Date Received : 22 November 2024

Date Revised : 25 July 2025

Date Accepted : 31 July 2025

Date Published online : 26 September 2025

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบทของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน และ 2) ศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน โดยเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำงานด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชน ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์ และการศึกษาข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิเพื่อนำข้อมูลมาประเมินและวิเคราะห์ ผลการวิจัย พบว่า บริบทและศักยภาพของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติในพื้นที่ที่มีความน่าสนใจคือ น้ำตกศิลาเพชร และอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ด้านศักยภาพของชุมชนศิลาเพชรมีศักยภาพที่พร้อมต้อนรับนักท่องเที่ยว เช่น ด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในชุมชน และวัฒนธรรมพื้นถิ่น ศักยภาพด้านการบริการคือ มีโฮมสเตย์ที่ได้รับมาตรฐานรองรับจำนวน 7 หลังคาเรือน ศักยภาพด้านการบริหารจัดการ มีผู้นำกลุ่มโฮมสเตย์ที่มีความเข้มแข็ง และเป็นบุคคลที่สามารถดึงสมาชิกกลุ่มในชุมชนให้มาทำงานร่วมกันได้ รวมไปถึงศักยภาพด้านการตลาดที่มีนักท่องเที่ยวและกลุ่มบล็อกเกอร์สนใจเข้าไปรีวิวจำนวนมาก แต่ข้อจำกัดด้านการตลาดคือการใช้โซเชียลมีเดียของผู้นำกลุ่มที่เป็นผู้สูงอายุทำให้มีข้อจำกัดในการใช้งาน ส่วนศักยภาพด้านเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนนั้นมี 2 เส้นทาง คือ 1) เส้นทางศึกษาธรรมชาติของชุมชนศิลาเพชร และ 2) เส้นทางการศึกษาวิถีชีวิตชนเผ่าไทลื้อที่นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้าไปเยี่ยมชมได้

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

**คำสำคัญ :** ศักยภาพท่องเที่ยวชุมชน, เส้นทางการท่องเที่ยว, ชุมชนศิลาเพชร, น่าน

### Abstract

The objectives of this research article were to 1) study the context of Silapetch Community, Pua District, Nan Province, and 2) study the potential of community-based tourism routes of Silapetch Community, Pua District, Nan Province. Data were collected from stakeholders in the tourism teams by in-depth interviews, observation, and the secondary data sources for evaluation and analysis. The research findings revealed the context and potential of Silapetch Community, Pua District, Nan Province which has interesting natural attractions, namely the Silapetch Waterfall and Doi Phu Kha National Park and it has the potential to welcome tourists such as tourism resources in the community, local culture and services with seven standardized homestays. For management potential, there are strong homestay leaders and someone who effectively engages members in community-based tourism management. The potential of marketing that is many tourists and bloggers are interested in reviewing but there are still market restrictions in terms of the use of social media because the group's leaders are elderly, which making it limited in use. The potential study of community-based tourism routes, there are potential routes divided into two routes; 1) Silapetch Community Nature Study Route and 2) Tai Lue tribe that tourists can travel to visit.

**Keywords:** Potential of Community-Based Tourism, Tourism Routes, Silaphet Community, Nan

### บทนำ

กระแสการท่องเที่ยวโดยชุมชนกำลังเป็นที่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลพฤติกรรมนักท่องเที่ยวและความต้องการของนักท่องเที่ยว หนึ่งปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสการท่องเที่ยว คือ การท่องเที่ยวโดยชุมชนซึ่งนักท่องเที่ยวในกลุ่มนี้จะมีความสนใจในประวัติศาสตร์ พื้นหลังของชุมชน อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับความเป็นตัวตนที่แท้จริงของแหล่งท่องเที่ยว ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านในชุมชน วัฒนธรรมของชุมชนที่มีความเป็นเอกลักษณ์ (สุนัยวิจัยธนาคารอมสิน, 2562) ผนวกกับการท่องเที่ยวรูปแบบการท่องเที่ยวที่โหยหาอดีต ทำให้การท่องเที่ยวโดยชุมชนได้รับการพัฒนาและค่อย ๆ เติบโต ทางรัฐบาลให้การสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นอย่างมาก จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้สู่ความสมดุลและทำให้เกิดความยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) และการท่องเที่ยววิถีไทยที่เป็นแคมเปญของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คือ “Amazing Thailand Go Local เที่ยวท้องถิ่นไทย ชุมชนเติบโตใหญ่ เมืองไทยเติบโต” (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2561)

ที่เน้นการท่องเที่ยว 55 เมืองรอง และเป็นกระแสปลุกให้การท่องเที่ยวชุมชนได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยว วัยรุ่นที่ชอบเที่ยวไม่เหมือนใคร ชอบความเป็นส่วนตัว ภาครัฐก็ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพิ่มมากขึ้นจากการประกาศให้ท่องเที่ยววิถีไทยเป็นวาระแห่งชาติ รวมไปถึงมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวโดยชุมชน เพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนไปในทิศทางที่ยั่งยืน การท่องเที่ยวโดยชุมชนจึงถือเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อชุมชนโดยแท้ อีกทั้งยังเป็นสะพานเชื่อมระหว่างชุมชนกับนักท่องเที่ยวในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิถีชีวิตเข้าใจความต่างทางวัฒนธรรม สร้างความภาคภูมิใจของคนในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความสุขอย่างยั่งยืนในที่สุด (องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน), ม.ป.ป.)

การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นการท่องเที่ยวที่มีการบริหารจัดการรวมถึงการดำเนินการโดยชุมชนซึ่งจะมีลักษณะสำคัญคือ ชุมชนเป็นเจ้าของ ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและตัดสินใจส่งเสริมความภาคภูมิใจในตนเอง ยกย่องคุณภาพชีวิต มีความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม คงเอกลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น ก่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างคนต่างวัฒนธรรม เคารพในวัฒนธรรมที่แตกต่างและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เกิดผลตอบแทนที่เป็นธรรมแก่คนท้องถิ่น และมีการกระจายรายได้สู่สาธารณประโยชน์ของชุมชน (องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน), 2558) และการพัฒนาให้ต่อบริการของความยั่งยืนคือเสน่ห์ของศักยภาพการท่องเที่ยว ความพร้อมของทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวก การบริการและความพร้อมของชุมชน (ประภาศรี เจริญธูมา และคณะ, 2565) หนึ่งในความพร้อมของการท่องเที่ยวโดยชุมชน คือ กิจกรรมในชุมชนซึ่งเส้นทางท่องเที่ยวเป็นอีกหนึ่งกิจกรรมที่นักท่องเที่ยวสามารถเข้าไปร่วมทำกิจกรรมได้ ถ้าหากชุมชนมีกิจกรรมที่น่าสนใจ ได้แก่ เส้นทางศึกษาธรรมชาติ เส้นทางลัดเลาะวิถีเกษตรกรรม เส้นทางในชุมชน ชุมชนก็สามารถนำสิ่งเหล่านี้ไปปรับเป็นแผนการจรรนำเที่ยวได้ เส้นทางท่องเที่ยวโดยทั่วไปจะต้องคำนึงถึงปัจจัยดังนี้ 1) เส้นทางท่องเที่ยวต้องเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวในขณะนั้น 2) เส้นทางท่องเที่ยวต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีมาตรฐาน 3) เส้นทางท่องเที่ยวจะต้องมีสิ่งดึงดูดกับนักท่องเที่ยวทุกเพศ ทุกวัย และทุกกลุ่มรายได้ และต้องค้นหาจุดที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากกว่า 4) เส้นทางท่องเที่ยวต้องมีระยะทางที่ไกลพอสมควร มีทรัพยากรท่องเที่ยวที่จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว 5) เส้นทางท่องเที่ยวต้องคำนึงถึงอากาศที่ดี ปลอดภัยตลอดเวลา (กุลวรา สุวรรณพิมล, 2548) จังหวัดน่านเป็น 1 ใน 9 จังหวัดของภาคเหนือที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวด้วยพื้นที่ของจังหวัดน่านส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงสลับทิวเขา โดยมีตอยภูคาที่ตั้งอยู่บนอุทยานแห่งชาติตอยภูคา เป็นยอดเขาสูงสุดของจังหวัดน่าน และเป็นกำเนิดของแม่น้ำสายหลัก คือ แม่น้ำน่านที่สร้างความอุดมสมบูรณ์ให้กับผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือทำสวน นอกจากนั้นยังมีความพร้อมสำหรับการจัดการให้เป็นเส้นทางท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยหนึ่งชุมชนที่มีศักยภาพคือชุมชนศิลาเพชร

ผู้วิจัยได้เลือกชุมชนที่สามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชน และเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นวิถีชีวิตคนไทลื้อ ความมีมิตรไมตรีของคนในชุมชน และแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ “น้ำตกศิลาเพชร” ต้นน้ำธรรมชาติที่ผู้คนในชุมชนใช้ในการทำเกษตร สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึง

ความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและกำหนดเป็นเส้นทางการท่องเที่ยวเพื่อนำไปเผยแพร่ให้นักท่องเที่ยว และผู้ที่สนใจ รวมถึงเข้าไปศึกษาและเข้าไปท่องเที่ยวในชุมชนศิลาเพชร เพื่อให้ชุมชนได้พัฒนาด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชน ชุมชนดังกล่าวมีวิถีการดำเนินชีวิตและพื้นที่ที่สอดคล้องกับการท่องเที่ยวแบบเนิบช้า (Slow life) ซึ่งหมายถึง การท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวได้ใช้เวลายาวนานขึ้นในการท่องเที่ยวและเรียนรู้ สัมผัสวิถีชุมชน และผู้คนและสถานที่ท่องเที่ยวท้องถิ่น (Dickinson & Lumsdon, 2010)

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน
2. เพื่อศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน

## การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยใช้แนวคิดและทฤษฎีประกอบการทำวิจัย ดังนี้

### แนวคิดการท่องเที่ยวโดยชุมชน

การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-Based Tourism) หมายถึง กิจกรรมการเดินทางที่คำนึงถึงความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมโดยชุมชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการชุมชนอย่างมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้แก่ผู้มาเยือน พร้อมทั้งกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นเพื่อสร้างงานและกระจายรายได้ (พจนา สนวนศรี, 2546) โดยมีหลักการจัดการ คือ 1) ชุมชนเป็นเจ้าของ 2) ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา กำหนดทิศทางและตัดสินใจ 3) เคารพในวัฒนธรรมที่แตกต่างและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 4) มีความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม และ 5) คงเอกลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น และประโยชน์คือ 1) ส่งเสริมความภาคภูมิใจของตนเอง 2) ยกระดับคุณภาพชีวิต 3) ก่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างคนต่างวัฒนธรรม 4) เกิดผลตอบแทนที่เป็นธรรมต่อคนในท้องถิ่น และ 5) มีการกระจายรายได้สู่สาธารณะประโยชน์ของชุมชน (สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว, 2550) การพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องให้ชุมชนดำเนินการทางด้านท่องเที่ยวเพื่อให้ทราบถึงความจำเป็นว่าชุมชนต้องเตรียมความพร้อม รู้ถึงข้อจำกัดของตนเอง ช่วยกันรณรงค์กับคนในชุมชนให้เห็นความสำคัญ

### แนวคิดศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว

ความพร้อมของแหล่งท่องเที่ยวที่เอื้อต่อการพัฒนาและการปรับปรุงและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงความน่าสนใจของแหล่งท่องเที่ยวชุมชนว่าเพียงพอที่จะทำให้นักท่องเที่ยวมีโอกาสเดินทางเข้าไป โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา (วิภา ศรีระทุ, 2551) 1) ด้านพื้นที่ คือ การดึงดูดนักท่องเที่ยวด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีลักษณะเฉพาะ หรือมีความเป็นเอกลักษณ์ ประวัติศาสตร์โบราณ วัตถุประสงค์ที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น รวมทั้งต้องมีปัจจัยอันที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่

ท่องเที่ยว 2) ด้านการจัดการ คือ ความปลอดภัยในการท่องเที่ยวในพื้นที่ การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และการจัดการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวให้ไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับ 3) ด้านกิจกรรมและกระบวนการ คือ การพิจารณาถึงความหลากหลายของกิจกรรมการท่องเที่ยว และการสร้างจิตสำนึกและการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม 4) ด้านการมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาว่าองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบใดบ้าง และประชาชนในท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือไม่

### แนวคิดเส้นทางการท่องเที่ยว

เส้นทางการท่องเที่ยวหรือเส้นทางนักท่องเที่ยว หมายถึง การจัดกลุ่มหรือการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว จุดหมายปลายทาง หรือสถานที่ที่น่าสนใจหลายแห่งเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางตามแนวทางการสัญจรที่กำหนดขึ้นโดยมีการจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับความสัมพันธ์กับวัฒนธรรม ตลอดจนวิถีชีวิตของคนในชุมชน (พรฟ้า สุทธิคุณ, 2567) ซึ่งภายในแหล่งท่องเที่ยวต้องมีข้อควรพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมโยงสถานที่สำคัญและแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ไว้ด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดเส้นทางการสัญจรให้สอดคล้องกับลำดับศักดิ์ของถนน มีการพัฒนาเส้นทางเพื่อเปิดการเข้าถึงและบริหารแก่แหล่งท่องเที่ยวให้สะดวกถึงกัน ยกเว้นพื้นที่บางส่วนของเส้นทางที่ต้องการควบคุมและจำกัดปริมาณนักท่องเที่ยว (United Nation, 1960) รวมไปถึงการการสร้างเส้นทางของแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพต้องคำนึงถึง ความเหมาะสมในการกำหนดแนวทางเส้นทางการท่องเที่ยว การจัดเส้นทางในลักษณะเป็นวงรอบ (Loop) การจัดเส้นทางให้มีความแตกต่าง การให้ข้อมูลข่าวสารในเส้นทาง การพิจารณาจัดประเภทพาหนะตามสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ การปรับปรุงบริเวณจุดเริ่มต้นของเส้นทางรวมทั้งการสร้างความปลอดภัยกับเส้นทางภายนอกพื้นที่ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2540)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กิตติศักดิ์ กลิ่นหมื่นไวย (2561) ศึกษาศักยภาพและสร้างรูปแบบเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนและมัคคุเทศก์ท้องถิ่น การท่องเที่ยวชุมชนเทศบาลตำบลนาครี อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง โดยเป็นการเก็บข้อมูลโดยสำรวจ การสัมภาษณ์ การประชุมย่อยเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและค้นหากิจกรรมการท่องเที่ยวร่วมกับชุมชนและเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามจากนักท่องเที่ยวและประชากรในชุมชนเทศบาลตำบลนาครี จำนวน 400 คน ผลการวิจัยพบว่า ด้านศักยภาพในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนตามองค์ประกอบการท่องเที่ยวทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านแหล่งท่องเที่ยว ด้านความสามารถในการเข้าถึง ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านสถานที่พักแรม ด้านกิจกรรมทางการท่องเที่ยวและด้านบริการเสริม มีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าชุมชนเทศบาลตำบลนาครีมีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณี และวิถีชีวิตชุมชนที่น่าสนใจ มีการเดินทางที่สะดวกสบายสามารถเลือกเดินทางได้หลากหลายรูปแบบโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากต่างพื้นที่และชาวต่างชาติและได้สร้างรูปแบบเส้นทาง

การจัดการท่องเที่ยวของชุมชนจำนวน 1 เส้นทาง คือ เส้นทางการท่องเที่ยวมัสการพระธาตุศักดิ์สิทธิ์ เรียนรู้วิถีชีวิตชุมชนแกะสลักไม้ และได้มีการจัดอบรมและสร้างมัคคุเทศก์ท้องถิ่นการท่องเที่ยวชุมชนเทศบาลตำบลนาครี อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง

ธนวิทย์ เพียรดี (2562) ศึกษาการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเปอรานากันในเขตพื้นที่เมืองตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ผลการวิจัยพบว่า เส้นทางสายวัฒนธรรมที่มีความโดดเด่น 2 เส้นทาง คือ 1. เส้นทางท่องเที่ยวสายวัฒนธรรมที่ 1 เสน่ห์เมืองเก่า เล่าความหลัง มนต์ขลังตะกั่วป่า และ 2. เส้นทางท่องเที่ยวสายวัฒนธรรมที่ 2 ชมเมืองเก่า – เขยชมชุมชนวิถีชีวิตอันเรียบง่าย – ชวนเรียนรู้วัฒนธรรมแต่งกายบาบา – ชิมเต้าส้อโบราณ – เช้คอินถนนคนเดินศรีตะกั่วป่า ซึ่งทั้งสองเส้นทางมีคุณค่าและจุดเด่นในเรื่องของวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่เรียบง่าย และเต็มไปด้วยเรื่องราวที่น่าค้นหา ซึ่งหลังจากการเก็บข้อมูลงานวิจัยได้พบข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งหน้าควรมีการศึกษาเพื่อการพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงวัฒนธรรมเปอรานากันในเขตพื้นที่เมืองเก่าในภูมิภาค หรือกลุ่มจังหวัดเดียวกันเพื่อเกิดการบูรณาการร่วมกัน รวมถึงการท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค เพื่อขยายการท่องเที่ยวของไทยและภูมิภาคไปพร้อมกัน ซึ่งนับเป็นมูลค่ามากมายที่จะสามารถพัฒนาชุมชนให้มีความน่าสนใจในการท่องเที่ยว

ชุมพล รอดแจ่ม (2556) ศึกษาเส้นทางท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรม อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือได้แก่ การสำรวจ สัมภาษณ์นักท่องเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวจำนวน 35 คน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมาท่องเที่ยวได้แก่ คำบอกเล่า การแสวงหาสถานที่ทำบุญ การมาไหว้พระ การชมโบราณสถาน และศึกษาศิลปวัฒนธรรม มีคนรู้จักชักชวนมาให้อาหารปลา ทราบจากสื่อออนไลน์ (Internet) เห็นป้ายประชาสัมพันธ์ตามไหล่ทาง มาซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น หนังสือแนะนำการท่องเที่ยวเป็นเส้นทางผ่าน การแนะนำจากรายการโทรทัศน์ และตั้งใจมาทานอาหาร และในการศึกษาและทำวิจัยครั้งนี้ พบว่า หน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่น ควรมีการสำรวจความต้องการของชุมชนถึงความพร้อมในการปรับปรุงพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวในระยะยาวเพื่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในด้านการพัฒนาทางกายภาพควรมีการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ เส้นทางเดินทาง และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในสถานที่ท่องเที่ยวให้พร้อมสำหรับการบริการนักท่องเที่ยว

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวโดยชุมชน พบประเด็นสำคัญร่วมกัน คือ การวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเน้นองค์ประกอบสำคัญ เช่น แหล่งท่องเที่ยว วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความสะดวกในการเข้าถึง และการมีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีความรู้ในพื้นที่เฉพาะ งานวิจัยของกิตติศักดิ์ กลิ่นหมื่นไวย (2561) ชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวควบคู่กับการอบรมมัคคุเทศก์ ซึ่งส่งผลต่อการจัดการอย่างมีคุณภาพ ขณะที่ธนวิทย์ เพียรดี (2562) เน้นการเชื่อมโยงวัฒนธรรมและเรื่องเล่าในชุมชนเพื่อสร้างประสบการณ์การท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์ และเสนอให้ขยายผลสู่การเชื่อมโยงระดับภูมิภาค ส่วนชุมพล รอดแจ่ม (2556) มุ่งเน้นการเข้าใจพฤติกรรมนักท่องเที่ยว

และเสนอให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวโดยชุมชนจำเป็นต้องบูรณาการทั้งมิติของทรัพยากร อัตลักษณ์ชุมชน และการบริหารจัดการเพื่อสร้างความยั่งยืนในระยะยาว

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มีวิธีการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยมีขั้นตอนและระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

### 1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้ในชุมชน ประชาชนชุมชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยแบ่งได้ดังนี้

1.1) กลุ่มผู้นำชุมชนทั้งผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ประธานกลุ่มศิลาเพชรโฮมสเตย์ เซฟชุมชนศิลาเพชร จำนวน 3 คน

1.2) กลุ่มผู้ทำงานด้านการท่องเที่ยวในชุมชน ได้แก่ ประธานกลุ่มในชุมชน กลุ่มผลิตภัณฑ์จากร้านจากไม้ไผ่ กลุ่มแม่บ้านคาราวานสำราญใจ ร้านก๋วยเตี๋ยวไก่โต้ง ร้านขายของฝากและสินค้าที่ระลึกในชุมชน โรงเรียนชานา กลุ่มฝึกปลอดสารพิษ จำนวน 5 คน

1.3) หน่วยงานที่ดำเนินการด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาเพชร สำนักงานพัฒนาชุมชน นักวิชาการ โรงเรียนชุมชนศิลาเพชร จำนวน 5 คน

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

2.1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในชุมชนศิลาเพชร ได้แก่ พื้นที่โดยรอบชุมชน แหล่งท่องเที่ยวภายในชุมชนและบริเวณใกล้เคียง เส้นทางเดินทางภายในชุมชน

2.2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลชุมชนที่เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key informants) ในประเด็น ประวัติความเป็นมาของชุมชน บริบทของชุมชน ศักยภาพการพัฒนาของชุมชน อันได้แก่ ศักยภาพด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว ศักยภาพด้านการบริการ ศักยภาพด้านการบริหาร ศักยภาพด้านการตลาด เพื่อประเมินศักยภาพและกำหนดเส้นทางท่องเที่ยว

2.3) การศึกษาจากแหล่งทุติยภูมิ ได้แก่ ศึกษาข้อมูลพื้นฐานเอกสารของชุมชน งานวิจัยด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชน จากเว็บไซต์ เป็นต้น การสร้างเอกสารนำเที่ยว (แผ่นพับ/โบรชัวร์) ที่มีโปรแกรม

ท่องเที่ยวที่เหมาะสมสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อสะดวกในการเที่ยวชมเส้นทางท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมวิถีไทลื้อแก่นักท่องเที่ยว

### 3. การตรวจสอบเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้ออกแบบเครื่องมือตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และได้สร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างในการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในชุมชน จากนั้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบข้อความเพื่อความเที่ยงตรงในการเก็บข้อมูล แล้วนำข้อความมาปรับตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริง

### 4. การวิเคราะห์และสรุปข้อมูล

นำข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกมาถอดเทป ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล คัดกรองข้อมูลและจัดแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามประเด็นที่ค้นพบ (Topic) แล้วนำมาเขียนพรรณนาและนำมาสรุปผลงานวิจัย

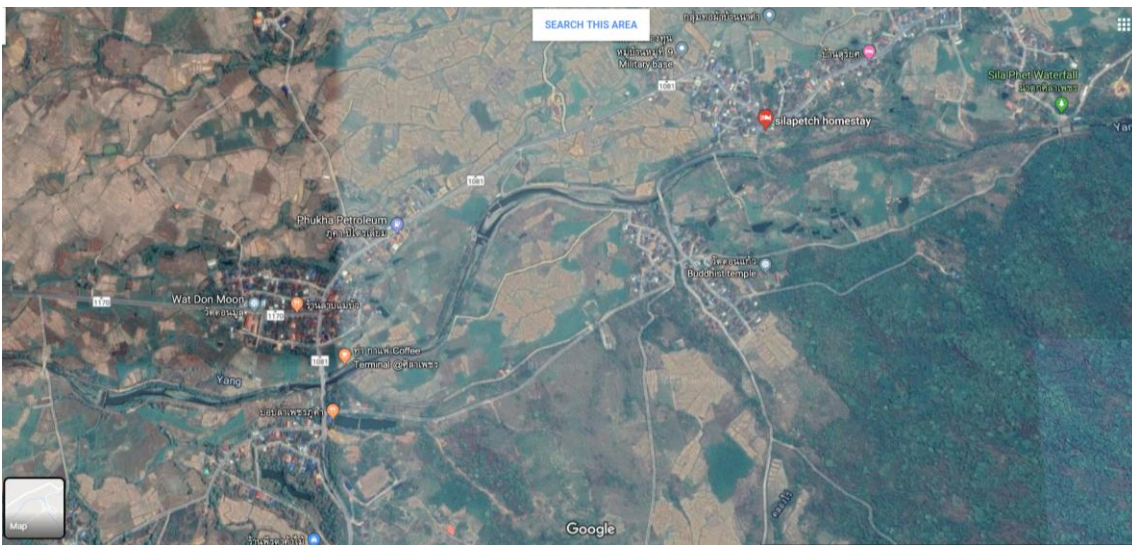
## ผลการศึกษา

1. บริบทและศักยภาพของชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน ในด้านการจัดการเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชน

### 1.1 บริบทของพื้นที่ชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน ผลการวิจัย พบว่า

ชุมชนศิลาเพชร บ้านป่าตองพัฒนา หมู่ที่ 9 ชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน ห่างจากตัวเมืองน่าน 70 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 92 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่บนที่ราบติดเชิงเขา (ดอยภูคา) ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวไทยลื้อที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา และหัตถกรรมทอผ้า กลุ่มศิลาเพชรโฮมสเตย์เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้สนใจการท่องเที่ยวแบบอนุรักษ์เชิงเกษตรแบบบูรณาการ มีแนวคิดที่ต้องการสนับสนุนให้ตำบลศิลาเพชรเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรอย่างจริงจัง พร้อมทั้งมีที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว ที่รายล้อมไปด้วยธรรมชาติ ทำให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสวิถีชีวิตของชาวไทยลื้อ วัฒนธรรมดั้งเดิมและเอกลักษณ์ของชุมชนศิลาเพชร โดยมีการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับชุมชนและภาคีเครือข่ายในตำบลศิลาเพชรเส้นทางพัฒนา ในปี พ.ศ. 2551 มีการรวมกลุ่มผู้สนใจกิจกรรมการท่องเที่ยวและโฮมสเตย์ มีสมาชิกจำนวน 10 ราย มีการศึกษาดูงานจากหน่วยงานต่าง ๆ และมีพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2553 กลุ่มศิลาเพชรโฮมสเตย์ เปิดให้บริการเพื่อเป็นทางเลือกให้นักท่องเที่ยว มีประธานกลุ่มคือ นายสมเกียรติ ไหมม่วงค์ และจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนประเมินการรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย โดยลักษณะของพื้นที่เป็นพื้นที่มีภูเขาล้อมรอบ ภูมิทัศน์ที่งดงามท่ามกลางธรรมชาติ นอกจากนี้ประวัติความเป็นมาของกลุ่มศิลาเพชรโฮมสเตย์ จังหวัดน่าน เกิดจากการรวมกลุ่มของผู้สนใจการท่องเที่ยวแบบอนุรักษ์เชิงเกษตรแบบบูรณาการมีแนวคิดที่ต้องการส่งเสริมสนับสนุนให้ตำบลศิลาเพชรเป็นแหล่ง

ท่องเที่ยวเชิงเกษตรอย่างจริงจัง พร้อมทั้งมีที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวซึ่งคงความเป็นธรรมชาติให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสกับวิถีชีวิตของชาวไทลื้อ วัฒนธรรมดั้งเดิมและเอกลักษณ์ของชุมชนศิลาเพชร โดยมีการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับชุมชนและภาคีเครือข่ายภายในตำบลศิลาเพชร ในส่วนของเส้นทางการพัฒนามีจุดเริ่มต้นมาเมื่อ พ.ศ. 2550 และในปี พ.ศ. 2551 มีการรวมกลุ่มผู้สนใจกิจกรรมการท่องเที่ยวและโฮมสเตย์มีสมาชิกที่สนใจในช่วงแรกมีจำนวน 10 หลัง มีการศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2553 กลุ่มศิลาเพชรโฮมสเตย์เปิดให้บริการเพื่อเป็นทางเลือกแก่นักท่องเที่ยว มีประธานกลุ่ม คือ นายสมเกียรติ ใหม่วงศ์ และจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนขึ้น โดยรับนักท่องเที่ยวครั้งละ 50 - 60 คน/ครั้ง และสามารถจูงล่องหน้าได้ 15 วัน



ภาพที่ 1 แผนที่ชุมชนศิลาเพชรโฮมสเตย์

หมายเหตุ. <https://www.google.com/maps>

1.2 ศักยภาพของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน ในการจัดการเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชน ผลการวิจัยพบว่า

ศักยภาพด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว ชุมชนศิลาเพชรมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ได้แก่ น้ำตกศิลาเพชร แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนมากเท่าที่ควร โดยมีแม่น้ำย่างเป็นต้นกำเนิดของน้ำตกศิลาเพชรที่เป็นแม่น้ำสายสำคัญเพื่อใช้ในการทำเกษตรกรรม กสิกรรม ได้แก่ การปลูกข้าว การปลูกถั่วลิสง การปลูกข้าวโพด พืชผักสมุนไพร และการอุปโภคบริโภคของคนในชุมชน มีโรงเรียนชาวนา ศาลเจ้าหลวงพญาภูคา ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของเมืองน่าน ประวัติน้ำพุภูคา ต้นโพธิ์มีอายุประมาณ 700 ปี สมัยเก่าเฒ่าซึ่งมีศักดิ์เป็นหลานเจ้าพระยาภูคา ปกครองเมืองย่างหรือเมืองล่าง (ศิลาเพชร) ได้นำต้นโพธิ์นี้มาจากสุโขทัย มากปลูกใกล้บ้านปอดตอง (บ้านป่าตอง) ทางทิศตะวันตกและได้ก่อเจดีย์เพื่อเป็นที่กราบไหว้สักการะบูชาของชุมชนตลอดมา โดยกำหนดวันที่ 10 เมษายน ของทุกปีเป็นวันกราบไหว้สักการะบูชา ทำพิธีค้าโพธิ์ส่งน้ำพระพุทธรูป ส่งน้ำตัน-

โพธิ์ ปล่อยนก ปล่อยปลา ปัจจุบันพระเจดีย์ไม่มีปรากฏให้เห็น เนื่องจากต้นโพธิ์โตขึ้นและครอบเจดีย์หายไปหลายร้อยปีแล้ว คงเหลือแต่ต้นโพธิ์ใหญ่ให้เป็นสัญลักษณ์ของโบราณสถานมาจนถึงปัจจุบันนี้



ภาพที่ 2 ศาลเจ้าพ่อภูคา  
หมายเหตุ. ผู้วิจัย



ภาพที่ 3 น้ำตกศิลาเพชร  
หมายเหตุ. ผู้วิจัย

แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติของชุมชน ได้แก่ น้ำตกศิลาเพชร ศาลเจ้าหลวงพญาภูคา การเดินศึกษาธรรมชาติบริเวณน้ำตกศิลาเพชรและห้องป่า การศึกษาวิถีเกษตรแบบอนุรักษ์ ทำอาหารจากผักปลอดสารพิษสดจากสวน การเดินศึกษาธรรมชาติบริเวณน้ำตกศิลาเพชรและห้องป่า

ศักยภาพด้านการบริการ มีโฮมสเตย์จำนวน 7 หลังที่ให้บริการ ร้านอาหารในท้องถิ่น ได้แก่ ร้านคำเพชรโค้งโค้ง ห้อยขา ร้านนากอ่อย ร้านไอศกรีมกะทิสด อีกทั้งยังมีตลาดสด ร้านขายของฝาก ร้านข้าว

หลามป่าเพ็ญ จักรยานในชุมชน จำนวน 15 คัน ชุมชนเคยได้ผ่านการประเมินคุณภาพตามมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยเมื่อปี พ.ศ. 2557 จากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นอกจากนี้มีการแสดงของชุมชน เป็นการแสดงต้อนรับแบบไทลื้อ การรับประทานอาหารแบบขันโตกอาหารพื้นเมือง ส่วนการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวนั้นค่อนข้างลำบาก เพราะไกลจากอำเภอเมือง แต่นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่มาจะตั้งใจมาแบบเจาะจง เพื่อมาสัมผัสวิถีชีวิตแบบไทลื้อ



ภาพที่ 4 จักรยานที่มีให้บริการในชุมชน

หมายเหตุ. ผู้วิจัย

ศักยภาพด้านการบริหาร มีการบริหารงานเป็นกลุ่มโฮมสเตย์โดยมีสมเกียรติ ใหม่วงศ์ เป็นประธานกลุ่ม หน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นเข้ามาให้การสนับสนุน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ให้การสนับสนุนเรื่องการตลาด โดยมีโครงการ Village to the world อส. โซเซียลเป็นโครงการที่มุ่งเน้น การทำการตลาดให้กับชุมชนโดยนำเสนอชุมชนให้เป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้น ในทางกลับกันการพัฒนาศักยภาพของชุมชนยังขาดเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

ศักยภาพด้านการตลาด ชุมชนมีความเป็นธรรมชาติโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน และมีอัยาศัยมิตรกับนักท่องเที่ยวที่ได้เข้ามาท่องเที่ยว วิถีชีวิตแบบไทลื้อ จุดอ่อนด้านการตลาดชุมชนขาดสื่อประชาสัมพันธ์การส่งข้อมูลถึงนักท่องเที่ยว ทั้งช่องทางโซเชียลมีเดีย เนื่องจากการบริหารงาน การประสานงานระหว่างภาครัฐกับชุมชนอยู่ห่างไกลกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และมีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้ามาทำการตลาดให้ภายใต้โครงการ One Night Stay with Locals

## 2. ศักยภาพของเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของชุมชนศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน

ผลการศึกษาเส้นทางการท่องเที่ยว ผู้วิจัยพบว่า จากคำกล่าวที่ว่า “ถิ่นกำเนิดเมืองน่าน บ้านพญาภูคา น้ำตกสวยตระการตา งามล้ำค่าศิลาเพชร” ชุมชนมีศักยภาพที่สามารถจัดทำเส้นทางการท่องเที่ยวได้ ด้วยบริบทโดยรอบของชุมชนมีแหล่งท่องเที่ยว และเส้นทางการเดินทางที่สะดวก ปลอดภัย อีกทั้งยังมีกิจกรรมให้นักท่องเที่ยวได้เลือก ซึ่งแต่ละฤดูกาลจะแตกต่างกันไป เช่น ฤดูฝนจะได้ดำนา ช่วงปลายปีจะได้ร่วมกิจกรรมเกี่ยวข้าวกับชาวบ้าน และร่วมทำอาหารกับเจ้าของบ้านพัก ที่สำคัญชุมชนยังมีสถานที่ท่องเที่ยวบริเวณโดยรอบที่น่าสนใจ เช่น น้ำตกศิลาเพชร กาแพไฟลื้อ วัดศรีบุญเรือง ร้านก๋วยเตี๋ยวคำเพชรโก่งตัง ร้านขายที่ระลึก ร้านข้าวหลามป่าเพ็ญ ชมดอกชมพูภูคาที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา ศาลเจ้าพ่อภูคา โรงเรียนชานา

เส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของชุมชนศิลาเพชร (เส้นทางศึกษารัฐมชาติ) ตำบลศิลาเพชร อำเภอปัว จังหวัดน่าน ผลการวิจัยพบว่า ผู้วิจัยได้ศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยวของชุมชนศิลาเพชร จำนวน 2 เส้นทาง โดยเป็นเส้นทางปั่นจักรยาน (เส้นทางจักรยาน) โดยระยะทางรวมประมาณ 3 กิโลเมตร

เส้นทางที่ 1: เส้นทางศึกษารัฐมชาติ

จุดที่ 1 ศาลเจ้าพ่อภูคา

จุดที่ 2 เส้นทางธรรมชาติชมทุ่งนาและเส้นทางน้ำตกศิลาเพชร

จุดที่ 3 ฝายนาแดง

จุดที่ 4 ก๋วยเตี๋ยวนา กอ ซ่อย



ภาพที่ 5 เส้นทางศึกษารัฐมชาติ

หมายเหตุ. <https://www.google.com/maps>

สรุปเส้นทางศึกษารัฐมชาตินี้เป็นเส้นทางที่นักท่องเที่ยวสามารถปั่นจักรยานรอบหมู่บ้านได้ โดยแต่ละจุดสามารถถ่ายรูปกับธรรมชาติที่มีภาพพื้นหลังเป็นดอยหลวงภูคาที่สูงตระหง่าน และหลังจากปั่น

จักรยานเสรีก็สามารถแวะทานก๋วยเตี๋ยว เดิมพลังก่อนปั่นจักรยานต่อไปที่สันเขื่อนของฝายนาตงของชุมชน  
เส้นทางนี้เหมาะกับนักท่องเที่ยววัยรุ่น กลุ่มนักเรียน กลุ่มนักศึกษาที่ชื่นชอบการสัมผัสกับวิถีชีวิตแบบ  
ธรรมชาติ

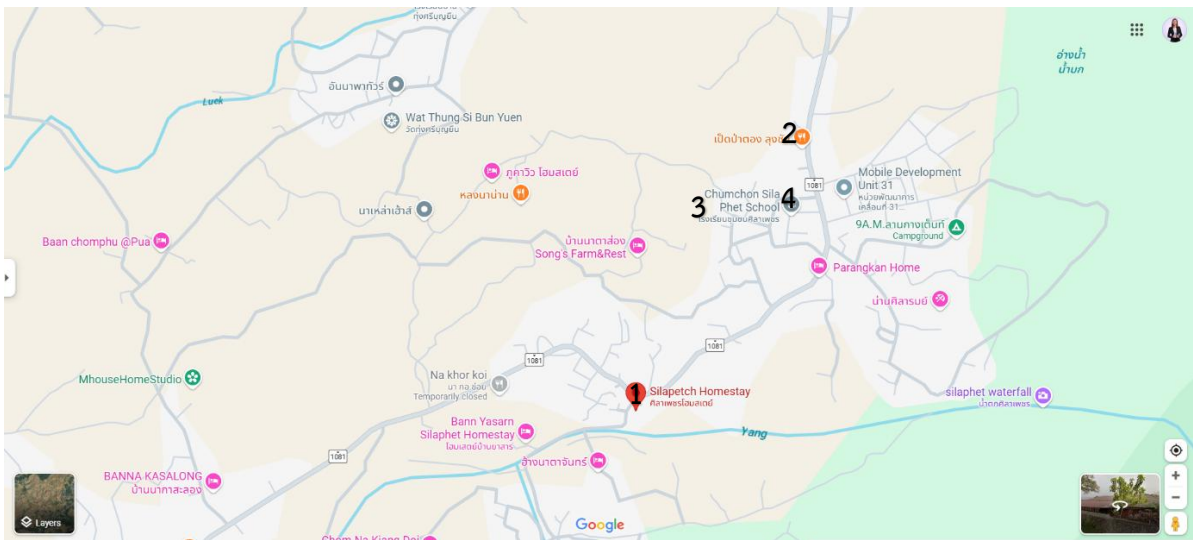
เส้นทางที่ 2: เส้นทางศึกษาวิถีชีวิตของชุมชนไทลื้อ

จุดที่ 1 ศาลเจ้าพ่อภูคา

จุดที่ 2 เส้นทางวิถีชีวิตคนไทลื้อ

จุดที่ 3 ร้านขายของที่ระลึกในชุมชน

จุดที่ 4 วัดป่าตอง



ภาพที่ 6: เส้นทางศึกษาวิถีชีวิตของชุมชนไทลื้อ

หมายเหตุ: <https://www.google.com/maps>

สรุปเส้นทางวัฒนธรรม (วิถีชีวิตไทลื้อ) โดยเริ่มต้นจากไหว้สักการะศาลเจ้าพ่อภูคา และปั่นจักรยาน  
ชมวิถีชีวิตของคนใหม่หมู่บ้านจะได้พบเห็นความเป็นวิถีเกษตรและความเป็นวิถีของชนเผ่าไทลื้อ แวะสักการะ  
ไหว้พระที่วัดป่าตอง แวะซื้อสินค้าที่ระลึกและปั่นจักรยานกลับมาสู่จุดเริ่มต้นได้ เส้นทางนี้เหมาะสำหรับ  
นักท่องเที่ยวกลุ่มที่เป็นคนวัยทำงานและชอบความเป็นวิถีชีวิตแบบเนิบช้า (Slow Life)

สรุปทั้งสองเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนนี้ นักท่องเที่ยวสามารถปั่นจักรยานและจัดทำเส้นทาง  
การเดินทางท่องเที่ยวเป็นแบบวันเดียวได้ (One Day Trip) หรือถ้าหากนักท่องเที่ยวมีเวลาสามารถออกแบบ  
เส้นทางให้เหมาะสมกับวันและเวลาของตนเองได้ โดยจุดหลัก ๆ ที่เน้นไปที่วิถีชีวิตของคนในชุมชน  
ความเป็นชุมชนเกษตรกรรม และหัตถกรรม

## สรุปผลการศึกษา

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทของชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน และศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน ผลการวิจัย พบว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชนศิลาเพชรเกิดจากการรวมกลุ่มของคนในชุมชนที่มีความสนใจการท่องเที่ยวอนุรักษ์เชิงเกษตรแบบบูรณาการ และมีหน่วยงานในท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยในการเข้ามาสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน ก่อให้เกิดการต่อยอดการทำมาหากินตั้งแต่การรวมกลุ่มทางการเกษตร การทำโฮมสเตย์ และร้านค้าในชุมชน ส่วนด้านศักยภาพด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ คือน้ำตกศิลาเพชร ศาลเจ้าหลวงพญาภูคา เส้นทางการศึกษาระบบนิเวศและท่องเที่ยว มีฐานการเรียนรู้การทำเกษตรแบบอนุรักษ์ ด้านการบริการมีโฮมสเตย์ จำนวน 7 หลัง และร้านอาหารท้องถิ่น และมีการแสดงการต้อนรับแบบไทลื้อ ด้านการบริการ มีการบริการจัดตั้งเป็นกลุ่มโฮมสเตย์เพื่อบริหารจัดการนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยว ด้านการตลาด ชุมชนได้นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต ชุมชนมียังขาดเรื่องการประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทางออนไลน์เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และศึกษาศักยภาพของเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนศิลาเพชรนี้มีเส้นทางที่มีศักยภาพ 2 เส้นทาง โดยการปั่นจักรยาน ได้แก่ เส้นทางศึกษาธรรมชาติ จุดที่ 1 ศาลเจ้าพ่อภูคา จุดที่ 2 เส้นทางธรรมชาติชมทุ่งนาและเส้นทางน้ำตกศิลาเพชร จุดที่ 3 ฝายนาตง จุดที่ 4 กว๊านเตี้ยวนา กอ ข่อย เหมาะสำหรับนักท่องเที่ยววัยรุ่น กลุ่มนักเรียนนักศึกษา และเส้นทางวัฒนธรรม (วิถีชีวิตไทลื้อ) จุดที่ 1 ศาลเจ้าพ่อภูคาจุดที่ 2 เส้นทางวิถีชีวิตคนไทลื้อ จุดที่ 3 ร้านขายของที่ระลึกในชุมชน จุดที่ 4 วัดป่าตอง เหมาะสำหรับคนวัยทำงานและนักท่องเที่ยวที่ชอบวิถีชีวิตแบบเนิบช้า

## อภิปรายผลการวิจัย

จากการดำเนินการวิจัย มีข้อค้นพบที่น่าสนใจในประเด็นต่าง ๆ และสามารถอภิปรายผล ดังต่อไปนี้

ศึกษาศักยภาพและศักยภาพของชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน ในด้านการจัดการเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชน จากการพิจารณาชุมชนศิลาเพชรมีความสมบูรณ์ทางทรัพยากรทางธรรมชาติและเป็นต้นกำเนิดของน้ำตกศิลาเพชร อีกทั้งยังมีประเพณีและวิถีชีวิตที่เก่าแก่ที่ยังสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ ประเพณีไทลื้อ รวมไปถึงมีกิจกรรมและกระบวนการในการจัดสรรให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชน สอดคล้องกับ กิตติศักดิ์ กลิ่นหมื่นไว (2561) ที่กล่าวว่า การส่งเสริมให้ชุมชนมีกิจกรรมและรูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลายโดยเฉพาะด้านเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น วิถีชีวิตรวมถึงภูมิปัญญาที่มีอยู่จากต้นทุนบรรพบุรุษของชุมชน จะทำให้ยังคงเสน่ห์และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนยั่งยืนได้ต่อไป โดยนักท่องเที่ยวสามารถเลือกและออกแบบกิจกรรมได้ตามความสนใจ เช่น การปั่นจักรยาน การเดินเล่นริมน้ำตกศิลาเพชร การเดินป่าศึกษาธรรมชาติ การเยี่ยมชมการทำเครื่องจักสาน รวมไปถึงการทำอาหารพื้นถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับ วิภา ศรีระทุ (2551) ที่กล่าวว่า การที่นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามายังแหล่งพื้นที่หรือชุมชนท่องเที่ยวนั้น ต้องมี

การดึงดูดในเรื่องของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นธรรมชาติที่โดดเด่น หรือมีความเป็นเอกลักษณ์รวมไปถึงวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และด้านของกิจกรรมและกระบวนการที่มีความหลากหลายของกิจกรรมการท่องเที่ยว

การศึกษาศักยภาพเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนของชุมชนศิลาเพชร อำเภอบัว จังหวัดน่าน เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ชุมชนศิลาเพชรมีเส้นทางการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ยังคงมีอัตลักษณ์ของตนเอง และสามารถเดินทางได้ตามฤดูกาลท่องเที่ยว โดยสามารถเลือกเส้นทางที่เป็นเส้นทางธรรมชาติและเส้นทางศึกษา ความเป็นวิถีไท่ลื้อรวมไปถึงเส้นทางสายอาหารท้องถิ่น สอดคล้องกับ United Nation (1960) ที่กล่าวว่า การเส้นทางการเดินทางท่องเที่ยวในชุมชนต้องเชื่อมโยงกับสถานที่สำคัญของแหล่งท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพไว้ด้วยกัน และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2540) ที่กล่าวว่า การจัดเส้นทางการท่องเที่ยวต้องมีลักษณะของการจัดเป็นวงรอบ และจัดทำเส้นทางให้มีความแตกต่างตามลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งในชุมชนศิลาเพชร นักท่องเที่ยวสามารถเลือกการเดินทางได้ตามสนใจได้ ได้แก่ การปั่นจักรยาน การขับจักรยานยนต์ หรือถ้าหากมีรถยนต์ส่วนตัวก็ยังสามารถใช้ในการเดินทางโดยรอบชุมชนได้ รวมไปถึงชุมชนยังคงต้องคงความเป็นเอกลักษณ์ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของท้องถิ่นไว้

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. ชุมชนต้องการคนรุ่นใหม่เข้าไปพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและเรื่องเกี่ยวกับเทคโนโลยีในการใช้ ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวในชุมชน เพื่อให้นักท่องเที่ยวเป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้น เพราะหากมองถึงจังหวัดน่าน นักท่องเที่ยวจะรู้จักแค่ชุมชนบ่อสวก และชุมชนบ่อเกลือ จังหวัดน่าน
2. หน่วยงานภาครัฐเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงในเรื่องการสื่อสารทางการตลาดให้เพิ่มมากขึ้น และมีการสื่อสารทางอัตลักษณ์ให้ชัดเจน ซึ่งตอนนี้นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่รู้จักที่ชุมชนศิลาเพชรจากการบอกปากต่อปากและจากสื่อโซเชียลมีเดียมากกว่าสื่อประชาสัมพันธ์ทางช่องทางอื่น
3. ชุมชนต้องเตรียมการวางแผนในการเชื่อมโยงสถานที่ท่องเที่ยวใกล้เคียง และประชาสัมพันธ์ให้คนรู้จักเพิ่มมากขึ้นเพื่อเพิ่มช่องทางในการขยายตลาดด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชน

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

1. ควรวิจัยเรื่องการถอดบทเรียนและการวางแผนการพัฒนาความยั่งยืนของชุมชนศิลาเพชรเพื่อเป็นบทเรียนสำหรับไว้ถ่ายทอดและให้คนรุ่นหลังได้เข้าไปศึกษาเพิ่มเติม
2. ควรศึกษากลุ่มเป้าหมายให้มีความหลากหลายเพื่อออกแบบเส้นทางและการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับชุมชนอื่นทั้งยังเพิ่มช่องทางการตลาดอีกด้วย
3. ควรนำเสนออาหารชุมชน (Gastronomy Tourism) เพื่อเป็นการต่อยอดการท่องเที่ยวโดยชุมชนให้นักท่องเที่ยวเป็นรู้จัก อีกทั้งยังสามารถต่อยอดผลิตภัณฑ์ของชุมชนอีกด้วย

## เอกสารอ้างอิง

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2540). *สรุปคู่มือการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางด้านกายภาพ*. ม.ป.ท.
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2561). *ททท. เปิดแคมเปญ AMAZING THAILAND GO LOCAL เร่งกระแสท่องเที่ยว 55 เมืองรอง หลังรัฐบาลประกาศลดหย่อนภาษี*. <https://thai.tourismthailand.org>
- กิตติศักดิ์ กลิ่นหมื่นไวย. (2561). การศึกษาศักยภาพและสร้างรูปแบบเส้นทางการท่องเที่ยวชุมชนและมัคคุเทศก์ท้องถิ่น การท่องเที่ยวชุมชนเทศบาลตำบลนาครี อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี*, 12(28), 85-97.
- กุลวรา สุวรรณพิมล. (2548). *ความหมายของนักท่องเที่ยว*. เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่นอินโดไชน่า.
- ชุมพล รอดแจ่ม. (2556). *เส้นทางการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี*. วิทยาลัยราชพฤกษ์.
- ธนะวิทย์ เพียรดี. (2562). การพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเปอรานากันในเขตพื้นที่เมืองตะกั่วป่า จังหวัดพังงา. *วารสารเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวสู่ความยั่งยืน*, 1(2), 8-23.
- ประภาศรี เขียวธรรมา, ดร.ดร.ณิ เอ็มพันธ์ และนภาพวรรณ ฐานะกาญจน์ พงษ์เชียว. (2565). ศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวและการรับรู้ของนักท่องเที่ยว กรณีศึกษา อ่าวไร่เลอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่. *วารสารบริหารธุรกิจศรีนครินทรวิโรฒ*, 13(1), 87-103.
- พจนา สอนศรี. (2546). *คู่มือการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน*. โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ โครงการภายใต้มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม.
- พรฟ้า สุทธิคุณ. (2567). การพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวตามแนวคิดทฤษฎีของวาโร เห่งส์วีสดี. *วารสารวิชาการการพัฒนาท้องถิ่น วิทยาลัยชุมชนพังงา*, 1(1), 14-25.
- วิภา ศรีระทุ. (2551). *ศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในอำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์* [สารนิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต ไม้ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศูนย์วิจัยธนาคารออมสิน. (2562). *ท่องเที่ยวโดยชุมชนวิถีสู่ความยั่งยืน*.  
[https://www.gsb.or.th/gsbresearch/wp-content/uploads/2019/10/GR\\_report\\_travel\\_info.pdf](https://www.gsb.or.th/gsbresearch/wp-content/uploads/2019/10/GR_report_travel_info.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12*.  
[https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/Plan13\\_DraftFinal.pdf](https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/Plan13_DraftFinal.pdf)
- สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว. (2550). *คู่มือเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชน*. ม.ป.ท.
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน). (2558). *ท่องเที่ยวโดยชุมชน*.  
องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน).
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). *การท่องเที่ยวโดยชุมชนวิถีไทย เก๋ไก้อย่างยั่งยืน*. <https://www.tatreviewmagazine.com/article/community-based-tourism/>

Dickinson, J. E., & Lumsdon, L. M. (2010). *Slow travel and tourism*. Earthscan.

United Nations. (1960). *Guidelines on integrated planning for sustainable tourism development*.

United Nations Publication.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้การท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนในจังหวัด  
พระนครศรีอยุธยาของนักท่องเที่ยว Gen Z

Factors Influencing Generation Z Tourists' Perceptions of Sustainable  
Bicycle Tourism in Phra Nakhon Si Ayutthaya Province

ศรัญญา ศรีทอง, ทศตะวัน ด่วนตระกูลศิลป์, และคมสิทธิ์ เกียนวัฒนา

Saranya Srithong, Tattawan Duantrakoonsil and Komsit Kieanwatana

คณะวัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Faculty of Environmental Culture and Ecotourism, Srinakharinwirot University

E-mail<sup>1</sup> : komsit@g.swu.ac.th

Date Received : 7 March 2025

Date Revised : 21 July 2025

Date Accepted : 21 August 2025

Date Published online : 26 September 2025

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้การท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามเพศและภูมิภาคนา และศึกษาปัจจัยองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของนักท่องเที่ยว Gen Z การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย Gen Z ที่เดินทางท่องเที่ยวโดยจักรยานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา จำนวน 385 คน ด้วยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบสะดวก โดยแบบสอบถามมีค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.956 วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยการแจกแจงความถี่ การหาค่าร้อยละ การหาค่าเฉลี่ยเลขคณิต ( $\bar{X}$ ) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การหาความสัมพันธ์ของตัวแปรต้นที่มีผลต่อตัวแปรตามโดยใช้สถิติสหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณด้วยวิธี Enter เพื่อทดสอบการส่งผลของตัวแปรอิสระ ปัจจัยองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ได้แก่ ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว ความสามารถในการเข้าถึง สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการเสริมด้านต่างๆ ที่ส่งผลต่อตัวแปรตาม คือ การรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน กำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author)

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศและภูมิลำเนาที่แตกต่างกัน มีผลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยานในภาพรวมไม่ต่างกัน ความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$  = 4.052, S.D. = 0.505) เมื่อพิจารณารายด้านย่อย พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ทุกรายด้านย่อย ไม่แตกต่างกัน องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานด้านทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยวและความสามารถในการเข้าถึงส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน เรียงลำดับจากมากที่สุด ได้แก่ ความสามารถในการเข้าถึง (Beta = 0.571) ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว (Beta = 0.327) และบริการเสริมด้านต่าง ๆ (Beta = 0.117)

**คำสำคัญ :** การรับรู้การท่องเที่ยว, การท่องเที่ยวโดยจักรยาน, การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, นักท่องเที่ยว Gen Z

### Abstract

This research aimed to compare the differences in personal factors, categorized by gender and place of origin, on the tourist perception of sustainable bicycle tourism in Phra Nakhon Si Ayutthaya Province and to study the bicycle tourism components that influence perceptions of sustainable tourism management among Gen Z tourists. This quantitative study was conducted with 385 Thai Gen Z tourists who participated in bicycle tourism at the Ayutthaya Historical Park. The sample was selected using a convenient sampling method. The questionnaire used had a reliability coefficient (Cronbach's alpha) of 0.956. Quantitative data were analyzed using frequency distribution, percentage, mean ( $\bar{X}$ ), standard deviation, Pearson's Product-Moment Correlation, One-Way Analysis of Variance (ANOVA or F-test), and multiple regression analysis via the Enter method. Independent variables included bicycle tourism components: tourism resources, accessibility, amenity, and complementary services. The dependent variable was the perception of sustainable bicycle tourism management, with statistical significance set at 0.05.

The results revealed that personal factors, such as gender and place of origin, did not significantly influence the overall tourist perception of sustainable cycling tourism. The respondents' opinions on bicycle tourism components were generally at a high level ( $\bar{X}$  = 4.052, S.D. = 0.505). When considering specific components, the respondents exhibited high levels of agreement across all subcomponents. Among the bicycle tourism components, tourism resources and accessibility significantly influenced the perception of sustainable bicycle tourism

management at the 0.05 level of significance. The tourism components influencing the tourist perception of sustainable bicycle tourism management, ranked by importance, were accessibility (Beta = 0.571), tourism resources (Beta = 0.327), and complementary services (Beta = 0.117).

**Keywords:** Tourist perception, Bicycle tourism, Sustainable tourism, Gen Z tourist

## บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถือเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของหลายประเทศทั่วโลก โดยมีบทบาทในการสร้างรายได้ กระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่น และส่งเสริมการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างนักท่องเที่ยวต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการท่องเที่ยวในยุคแรกเริ่ม มุ่งเน้นไปที่การเดินทางเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ การเข้าชมสถานที่สำคัญ และการสัมผัสวัฒนธรรมท้องถิ่น ต่อมาแนวโน้มการท่องเที่ยวได้เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เริ่มแสวงหาประสบการณ์เชิงสร้างสรรค์ที่หลากหลาย เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) และการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ (Wellness Tourism) ซึ่งเน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน (United Nations World Tourism Organization (UNWTO), 2019a)

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การท่องเที่ยวทั่วโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเน้นไปที่ความยั่งยืนและการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นักท่องเที่ยวในยุคปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเลือกประสบการณ์ที่เชื่อมโยงกับธรรมชาติและดูแลสุขภาพควบคู่กัน ซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 2005–2019 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวที่ต้องการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผนวกกับความต้องการกิจกรรมที่ส่งเสริมสุขภาพได้นำไปสู่การส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ เช่น การท่องเที่ยวโดยจักรยาน (Bicycle Tourism) ซึ่งการท่องเที่ยวโดยจักรยานได้รับการยอมรับว่าเป็นทางเลือกที่ตอบโจทย์หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการออกกำลังกาย การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น (Gössling & Hall, 2019) การท่องเที่ยวโดยจักรยาน (Bicycle Tourism) จึงได้รับความสนใจในฐานะที่เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ส่งเสริมความยั่งยืน เนื่องจากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำและช่วยสร้างประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแก่ชุมชนในพื้นที่ (Streimikiene et al., 2021)

การท่องเที่ยวโดยจักรยานกำลังได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น ในฐานะรูปแบบการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ไม่เพียงช่วยส่งเสริมการออกกำลังกาย แต่ยังลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนเศรษฐกิจในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยจักรยาน คือ การขาดความเข้าใจในปัจจุบันที่ส่งผลต่อความพึงพอใจและการตัดสินใจของนักท่องเที่ยว เช่น ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว ความสามารถในการเข้าถึง และบริการเสริมต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการสร้างประสบการณ์ที่ดีให้แก่นักท่องเที่ยว (Pieters et al., 2020) สอดคล้องกับแนวโน้มพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในปัจจุบันนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวรุ่นใหม่ กลุ่ม Gen Z ซึ่งเกิดในช่วงปี 1997–2012 มีความใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมและมุ่งเน้นประสบการณ์ที่มีคุณค่าทางจิตใจมากขึ้น (Dimock, 2019) สรรวจนักท่องเที่ยว Gen Z กลุ่มนี้ในภูมิภาคเอเชีย

พบว่านักท่องเที่ยว Gen Z ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของเส้นทาง และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปั่นจักรยาน (Kim & Hall, 2020) แต่การท่องเที่ยวโดยจักรยานยังคงเผชิญปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาในระยะยาว โดยเฉพาะในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวกลุ่ม Gen Z ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีพฤติกรรมและความคาดหวังที่แตกต่างจากนักท่องเที่ยวรุ่นอื่น ๆ และเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อแนวโน้มการท่องเที่ยวในอนาคต (Lee et al., 2012a)

ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวที่ใช้จักรยานในการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็น 400,000 คน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติประมาณ 40,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศในกลุ่มเอเชียและ AEC โดยมีแนวโน้มการเติบโตสูงถึง 30% ซึ่งจะสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวให้ประเทศไทยมากกว่า 1,400 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมนักท่องเที่ยวภายหลังสถานการณ์โควิด-19 พบว่า การท่องเที่ยวไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยในปี พ.ศ. 2565 พฤติกรรมการเดินทางของนักท่องเที่ยวมีการเปลี่ยนแปลง เน้นความยืดหยุ่นและความปลอดภัย โดยเฉพาะการเดินทางระยะใกล้และการใช้พาหนะส่วนตัว ซึ่งเอื้อต่อกิจกรรมการท่องเที่ยวด้วยจักรยาน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2566) งานวิจัยในช่วงปี 2566 ยังพบว่านักท่องเที่ยวรุ่นใหม่ โดยเฉพาะกลุ่ม Gen Z มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับสุขภาพ ความยั่งยืน และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยที่ศึกษานักท่องเที่ยวจักรยานในจังหวัดเชียงราย พบว่าค่านิยมด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมกับชุมชนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเลือกเส้นทางและกิจกรรมในการเดินทางของนักท่องเที่ยวจักรยาน (ประยูร พรหมจันทร์, 2566) นอกจากนี้กลุ่มนักท่องเที่ยวรุ่นใหม่หลังโควิดมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงแหล่งท่องเที่ยวแออัด และหันมาเลือกกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การเดิน การปั่นจักรยาน และการท่องเที่ยวเชิงชุมชน (มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2565) สำหรับประเทศไทย ถือว่ามีศักยภาพสูงในด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยจักรยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เนื่องจากมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สวยงามและเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น แต่ยังคงเผชิญอุปสรรคหลายประการ เช่น การขาดโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับและบริการเสริมที่ไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสะดวกสบายและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ประกอบกับข้อมูลสถิติที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่ใช้จักรยานในการท่องเที่ยวในประเทศไทยยังคงมีจำกัด (กรมการท่องเที่ยว, 2568) สอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมาได้สะท้อนให้ทราบถึงปัจจัยด้านทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว เช่น สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรมท้องถิ่น มีผลโดยตรงต่อการดึงดูดนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ความสามารถในการเข้าถึง เช่น ถนนสำหรับจักรยานและป้ายบอกทางที่ชัดเจน ก็มีบทบาทสำคัญต่อการมีศักยภาพของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน อีกทั้งการบริการเสริม เช่น ร้านซ่อมจักรยานหรือจุดพักนักท่องเที่ยว ยังช่วยเพิ่มคุณภาพการเดินทางและประสบการณ์โดยรวมของนักท่องเที่ยวได้ (Lumsdon & Page, 2022a, 2022b)

จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นหนึ่งในเมืองที่มีความสำคัญทั้งในด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศไทย ด้วยสถานะเป็นมรดกโลกที่องค์การยูเนสโกประกาศในปี พ.ศ. 2534 พื้นที่นี้มีบทบาทสำคัญในฐานะศูนย์กลางของอาณาจักรอยุธยาที่รุ่งเรืองกว่า 417 ปี สะท้อนผ่านโบราณสถาน วัดวาอาราม และ

สถาปัตยกรรมที่ยังคงความงามและทรงคุณค่า อยู่ชยามีศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ผสมผสานประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และธรรมชาติอย่างลงตัว การท่องเที่ยวโดยจักรยานจึงกลายเป็นกิจกรรมที่ตอบโจทย์นักท่องเที่ยวที่ต้องการสัมผัสความสำคัญของเมืองนี้ในรูปแบบที่ยั่งยืนและลึกซึ้ง โดยการปั่นจักรยานผ่านโบราณสถานสำคัญ เช่น วัดมหาธาตุ วัดราชบูรณะ และวัดไชยวัฒนาราม ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถสัมผัสประสบการณ์ที่ผูกโยงระหว่างประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตของชาวอยุธยา (กรมการท่องเที่ยว, 2565)

ดังนั้น การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวโดยจักรยาน จึงถือเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาแนวทางเชิงกลยุทธ์ เพื่อยกระดับและสร้างแหล่งท่องเที่ยวที่เหมาะสมและยั่งยืนในระยะยาว โดยองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน เช่น ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว ความสะดวกในการเข้าถึง และบริการเสริมต่าง ๆ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญต่อการรับรู้และการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Lee et al., 2012a) การท่องเที่ยวโดยจักรยาน (Bicycle Tourism) ได้รับการยอมรับในฐานะกิจกรรมที่ส่งเสริมความยั่งยืน เรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนวิถีชีวิตที่มีสุขภาพดี (Pucher & Buehler, 2010) ฉะนั้นในบริบทของประเทศไทย งานวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายในการศึกษาปัจจัยองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนของนักท่องเที่ยว Gen Z ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นข้อมูลในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงส่งเสริมให้การท่องเที่ยวโดยจักรยานในประเทศไทยเติบโตอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับแนวโน้มของโลกในอนาคต

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน

การท่องเที่ยวโดยจักรยาน (Bicycle Tourism) เป็นหนึ่งในกิจกรรมที่ตอบสนองต่อแนวคิดการเดินทางอย่างยั่งยืน ซึ่งเริ่มได้รับความสนใจในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการเดินทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพ และการเชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 ประเทศในยุโรป เช่น เนเธอร์แลนด์และเดนมาร์ก ได้พัฒนาการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างจริงจังผ่านการสร้างเส้นทางจักรยานระดับชาติ เช่น เส้นทาง EuroVelo ที่เชื่อมโยงเส้นทางจักรยานในหลายประเทศในยุโรป เส้นทางเหล่านี้ช่วยสนับสนุนการเดินทางเชิงพักผ่อน การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Ritchie, 1998)

ในขณะเดียวกัน การท่องเที่ยวโดยจักรยานในเอเชียเริ่มพัฒนาในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 โดยมุ่งเน้นการสร้างเส้นทางจักรยานในพื้นที่ชนบทและแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ การเชื่อมโยงระหว่างธรรมชาติและวัฒนธรรมกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาสัมผัสกับเส้นทางจักรยานที่ออกแบบเพื่อความยั่งยืน (Lee et al., 2012b) แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาบนพื้นฐานของการวิจัยก่อนหน้านี้ในยุโรปและอเมริกาเหนือที่เน้นการสร้างเส้นทางจักรยานเพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น การศึกษาของ Ritchie (1998) ที่ระบุว่าเส้นทางจักรยานที่มีการพัฒนาอย่างดีจะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การเข้าถึง (Accessibility), ความปลอดภัย (Safety), และสิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities)

Lee et al. (2012b) ได้ขยายแนวคิดนี้เพิ่มเติม โดยระบุว่าเส้นทางจักรยานที่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมี 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1. ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว (Tourism Resource): เส้นทางจักรยานต้องเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์
2. ความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility): นักท่องเที่ยวต้องสามารถเข้าถึงเส้นทางจักรยานได้อย่างสะดวกและปลอดภัย
3. สิ่งอำนวยความสะดวก (Amenity): ต้องมีจุดพัก จุดเติมน้ำ ร้านอาหาร หรือที่พักที่เหมาะสม
4. บริการเสริม (Complementary Services): เช่น การให้ข้อมูลเส้นทาง การจัดทัวร์จักรยาน หรือบริการเช่าจักรยาน

แนวคิดนี้ได้รับการยืนยันจากการศึกษาของ Pucher and Buehler (2010) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเส้นทางจักรยานที่มีคุณภาพและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ครบครันสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวที่ต้องการประสบการณ์เชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม นอกจากนี้ การท่องเที่ยวโดยจักรยานยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดความยั่งยืน (Sustainability) ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาการเดินทางที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมเศรษฐกิจในท้องถิ่น สอดคล้องกับข้อมูลของ Gössling (2013) ระบุว่าการบินจักรยานช่วยลดการปล่อยมลพิษและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรในชุมชน ขณะเดียวกันยังสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งในประเทศไทย พลนฤช อุดมกิตติ (2557) ได้ศึกษาถึงการพัฒนาเส้นทางจักรยานในเขตคลังชั้นกรุงเทพมหานคร ชี้ให้เห็นว่าการใช้จักรยานในกิจกรรมท่องเที่ยวไม่เพียงช่วยอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่ยังส่งเสริมความภาคภูมิใจของชุมชนในทรัพยากรทางวัฒนธรรม เช่น ตลาดน้ำและสวนผลไม้ ฯลฯ สามารถเพิ่มความน่าสนใจของเส้นทางจักรยานได้อย่างมีนัยสำคัญ

จากแนวคิดการท่องเที่ยวโดยจักรยานและองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน สามารถสรุปได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการเดินทางที่ส่งเสริมความยั่งยืนในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยลักษณะเฉพาะของการท่องเที่ยวประเภทนี้เน้นการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การลดผลกระทบต่อธรรมชาติ และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวกับชุมชนในพื้นที่ แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานจึงเป็นกรอบสำคัญสำหรับการพัฒนาโครงการท่องเที่ยวที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวในยุคใหม่ และสนับสนุนการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรและการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในระยะยาว ฉะนั้นการท่องเที่ยวโดยจักรยานจึงถือเป็นรูปแบบการพัฒนาที่ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism Management) มีรากฐานมาจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ความคิดพื้นฐานคือการพัฒนาในลักษณะที่ไม่ทำลายหรือเบียดเบียนทรัพยากรธรรมชาติและสังคม ในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อคนรุ่นต่อไป แนวคิดนี้ได้รับความสนใจจากนักวิจัยและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติต่าง ๆ รวมถึงด้านการท่องเที่ยว (Brundtland Commission, 1987)

องค์การสหประชาชาติได้เสนอให้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการตอบสนองความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ทำลายความสามารถของคนรุ่นหลังในการตอบสนองความต้องการของตนเอง การบูรณาการการพัฒนาที่ยั่งยืนกับการท่องเที่ยว เริ่มต้นจากการตระหนักถึงผลกระทบทางลบของการท่องเที่ยวที่ไม่ได้มีการควบคุม เช่น การทำลายระบบนิเวศ การเบียดเบียนทรัพยากรธรรมชาติ และการลดทอนคุณค่าของวัฒนธรรมท้องถิ่น องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (UNWTO) ได้กำหนดให้การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเคารพต่อวัฒนธรรมท้องถิ่น (UNWTO, 2019b; Gössling, 2013)

ในปัจจุบัน การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไม่ได้เน้นเพียงแค่การลดผลกระทบทางลบ แต่ยังเน้นการสร้างผลประโยชน์ในระยะยาว เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การลดความเหลื่อมล้ำ และการส่งเสริมการเดินทางที่ช่วยลดการปล่อยมลพิษ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาที่พบว่านักท่องเที่ยวรุ่นใหม่ เช่น Gen Z มีความตระหนักเรื่องความยั่งยืนมากขึ้น และให้ความสำคัญกับการเดินทางที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Kim & Hall, 2020)

การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างเส้นทางท่องเที่ยวที่ลดการใช้พลังงานและช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสามารถสรุปได้ใน 3 มิติหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม (Streimikiene et al., 2021; Gössling, 2013) ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเส้นทางจักรยานในระดับชุมชน เช่น การใช้บริการจากธุรกิจในพื้นที่ และการให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม เช่น การลดมลพิษและการอนุรักษ์ธรรมชาติ แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นถึง 3 เสาหลักของการจัดการการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นกรอบในการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยจักรยาน โดยในด้านเศรษฐกิจ คือ การสร้างรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่น เช่น การสนับสนุนธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจักรยาน (ร้านเช่าจักรยาน ร้านอาหาร) และการพัฒนาเส้นทางจักรยานที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มความต้องการของนักท่องเที่ยว ด้านสังคมและวัฒนธรรม คือ การส่งเสริมความมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการและดูแลเส้นทางจักรยานการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เช่น การเยี่ยมชมวัดหรือโบราณสถาน และด้านสิ่งแวดล้อม คือ การลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การลดมลพิษจากการใช้พาหนะ และการออกแบบเส้นทางจักรยานที่คำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศ

หนึ่งในรูปแบบของการท่องเที่ยวที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม คือ การท่องเที่ยวโดยจักรยาน (Bicycle Tourism) เนื่องจากลักษณะการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพและลดการปล่อยมลพิษ อีกทั้งยังสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่ นักวิจัยหลายคน เช่น Lee et al. (2012b) และ Gössling (2013) ได้ยืนยันว่าการปั่นจักรยานเป็นกิจกรรมที่ช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางโดยรถยนต์หรือการใช้พาหนะที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อปรับปรุงการจัดการการท่องเที่ยวในลักษณะที่มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรท้องถิ่นและชุมชน โดยมีเป้าหมายที่จะลดผลกระทบในทางลบที่มาจาก การท่องเที่ยวและเพิ่มประโยชน์ที่ยั่งยืนให้กับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยเฉพาะในบริบทของการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม

จากความหมายการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน สรุปได้ว่า คือ กระบวนการพัฒนาและดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า การอนุรักษ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการลดผลกระทบในเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการท่องเที่ยว ทั้งนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวสามารถตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนศักยภาพของคนรุ่นหลังในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในอนาคต

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับรู้และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว

แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวมีรากฐานจากจิตวิทยาพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Psychology) และการศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภค (Consumer Behavior) โดยเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ (Perception) และการตัดสินใจ (Decision Making) ของนักท่องเที่ยว แนวคิดเหล่านี้ได้รับการพัฒนาต่อยอดเพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวัง ประสบการณ์ และพฤติกรรมในสถานการณ์การท่องเที่ยว (Pearce, 1988)

การรับรู้ (Perception) หมายถึงกระบวนการที่บุคคลรวบรวม ตีความ และประเมินข้อมูลจากสิ่งแวดล้อม การศึกษาการรับรู้ในบริบทการท่องเที่ยวมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจว่านักท่องเที่ยวรับรู้สถานการณ์หรือแหล่งท่องเที่ยวอย่างไร และการรับรู้นี้มีผลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจของพวกเขา แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาโดยอิงจากหลักการพื้นฐาน เช่น ทฤษฎีการประเมินความคาดหวัง (Expectation-Confirmation Theory) ที่ระบุว่าความพึงพอใจของบุคคลขึ้นอยู่กับ การเปรียบเทียบระหว่างความคาดหวังก่อนการเดินทางและประสบการณ์จริง ซึ่งหากประสบการณ์จริงตรงตาม หรือดีกว่าความคาดหวัง บุคคลจะเกิดความพึงพอใจและมีแนวโน้มที่จะกลับมาใช้บริการหรือแนะนำบอกต่อ แต่หากประสบการณ์จริงน้อยกว่าความคาดหวัง จะส่งผลให้เกิดความไม่พึงพอใจ (Oliver, 1980)

พฤติกรรมของนักท่องเที่ยว (Tourist Behavior) เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทางจิตวิทยาและสิ่งกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อม ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมรวมถึงความต้องการพื้นฐาน (Needs) แรงจูงใจ

(Motivations) และอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก เช่น โฆษณาและคำแนะนำจากบุคคลอื่น (Word-of-Mouth) ในมุมมองของทฤษฎีแรงจูงใจ (Motivation Theory) นักท่องเที่ยวเดินทางเพื่อตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยา เช่น ความต้องการพักผ่อน การหลีกเลี่ยงจากความจำเจ หรือการค้นพบสิ่งใหม่ ๆ (Dann, 1981) ซึ่งสอดคล้องกับการงานวิจัยที่พบว่า พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวถูกกำหนดโดยเจตนา (Intention) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากทัศนคติที่ดีต่อกิจกรรม ความคาดหวังทางสังคม และการรับรู้ถึงความสามารถในการควบคุมตนเอง นักท่องเที่ยวที่มองว่าการปั่นจักรยานเป็นกิจกรรมที่ปลอดภัยและคุ้มค่า มักมีแนวโน้มที่จะเลือกกิจกรรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเดินทาง (Ajzen, 1991)

ในบริบทของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ความรับรู้ถึงประโยชน์เชิงสิ่งแวดล้อม เช่น การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการส่งเสริมความยั่งยืน มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นพฤติกรรมทางเลือกใช้จักรยาน นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวมักพิจารณาปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในเส้นทาง และการสนับสนุนจากชุมชน เช่น การจัดการเช่าจักรยาน หรือการแนะนำเส้นทางท้องถิ่น นักวิจัยหลายคนได้ยืนยันความเชื่อมโยงนี้ ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Kim and Hall (2020) พบว่า การรับรู้และพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวส่งผลสำคัญต่อความสำเร็จของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน การรับรู้ถึงสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ความปลอดภัยของเส้นทาง การออกแบบพื้นที่ที่ตอบโจทย์การใช้งานจักรยาน และข้อมูลที่เป็นมิตร สามารถเพิ่มความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว การวิจัยโดย Pucher and Buehler (2010) ยังชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเส้นทางที่รองรับความต้องการ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่เหมาะสม สามารถเพิ่มจำนวนผู้ใช้จักรยานในกิจกรรมการท่องเที่ยว ในแง่เศรษฐกิจ การจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น จุดพักจักรยาน หรือการให้บริการแผนที่นำทางเส้นทางจักรยาน ช่วยกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวมีแนวโน้มที่จะกลับมาใช้บริการซ้ำหรือแนะนำสถานที่ท่องเที่ยวให้ผู้อื่น ในมุมมองของสังคมและวัฒนธรรม การออกแบบเส้นทางที่เชื่อมโยงแหล่งทรัพยากรวัฒนธรรม เช่น ชุมชนภูฏาน หรือสถานที่สำคัญในเขตธนบุรี ยังช่วยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวและชุมชน (รุ่งรัตน์วรรณอยู่, 2563)

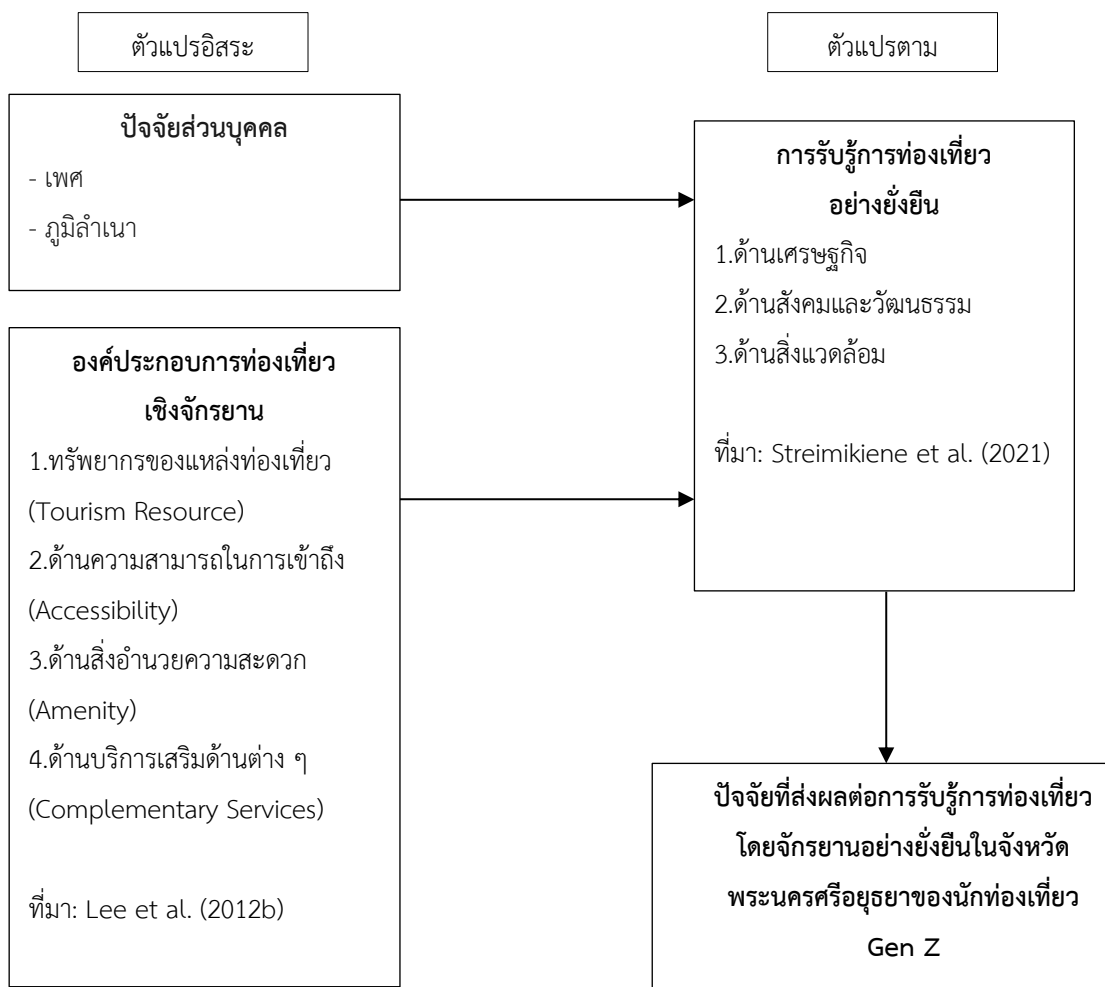
ดังนั้น การรับรู้ของนักท่องเที่ยวเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินข้อมูล ความคาดหวัง และประสบการณ์จริง ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมที่เหมาะสม ปัจจัยทั้งภายใน เช่น แรงจูงใจ และปัจจัยภายนอก เช่น สิ่งแวดล้อมและบริการ มีบทบาทสำคัญต่อความพึงพอใจและความตั้งใจกลับมาใช้บริการซ้ำของนักท่องเที่ยว การศึกษาการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานของนักท่องเที่ยว จึงมีความสำคัญต่อการหน่วยงานและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เพื่อใช้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์และสรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังตารางที่ 1

## ตารางที่ 1 ตารางสรุปผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัย/ปี	บริบท (Context)	เนื้อหา (Content)	ประเด็นที่นำมาศึกษา
Ritchie (1998)	ยุโรป (เส้นทาง EuroVelo)	พัฒนาเส้นทางจักรยาน เชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว	การเข้าถึง ความปลอดภัย และสิ่งอำนวยความสะดวก
Lee et al. (2012b)	เกาหลีใต้และญี่ปุ่น	องค์ประกอบ 4 ด้านของเส้นทางจักรยาน	ทรัพยากร ความสามารถ เข้าถึง สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการเสริม
Gössling (2013)	ทฤษฎี ด้านสิ่งแวดล้อม	ลดมลพิษ สนับสนุนเศรษฐกิจท้องถิ่น	ความสัมพันธ์นักท่องเที่ยวกับชุมชน
พจนกฤษ อุตมกิตติ (2557)	เขตตลิ่งชัน, กรุงเทพฯ	เส้นทางจักรยานส่งเสริมวัฒนธรรมชุมชน	แหล่งทรัพยากรของชุมชน
Streimikiene et al. (2021)	แนวคิดสากลด้าน ความยั่งยืน	มิติ 3 ด้าน: เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม	แนวทางการจัดการ การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

## กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)



## วิธีการวิจัยหรือระเบียบวิธีการวิจัย

## วัตถุประสงค์การวิจัย

- เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยานในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามเพศและภูมิลำเนา
- เพื่อศึกษาปัจจัยองค์ประกอบบริการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของนักท่องเที่ยว Gen Z

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณโดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยผู้ที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2553 (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2559) และเดินทางท่องเที่ยวโดยจักรยานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน 2567 ถึง

14 ตุลาคม 2567 โดยมุ่งเน้นศึกษาตามทฤษฎีองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน (Lee et al., 2012b) ที่ระบุว่า สิ่งดึงดูดใจของจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวจักรยาน แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว (Tourism Resource) ด้านความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก (Amenity) และด้านบริการเสริมด้านต่าง ๆ (Complementary Services) อีกทั้งแนวคิดการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Streimikiene et al., 2021) ที่กล่าวว่า สามเสาหลักของการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านสิ่งแวดล้อม

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ นักท่องเที่ยวชาวไทยผู้ที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2553 ผู้ซึ่งเดินทางท่องเที่ยวโดยจักรยานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวอย่างโดยการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างจากสูตรของคอคแรน (Cochran, 1977) โดยกำหนดให้ระดับความเชื่อมั่นที่กำหนดไว้อยู่ระดับนัยสำคัญ 0.05 มีค่า  $Z = 1.96$  และระดับความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างที่สามารถยอมรับได้ คือ ร้อยละ 5 พบว่า ขนาดของกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่ากับ 385 ดังนั้น ขนาดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่ากับ 385 คน

### เครื่องมือวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้มีการศึกษาเอกสารและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสร้างแบบสอบถามและพัฒนาแบบสอบถามให้เหมาะสมกับเนื้อหาและวัตถุประสงค์การวิจัย โดยพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหา ด้วยวิธีการหาดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) (สุรพงษ์ คงสัตย์ และธีรชาติ ธรรมวงศ์, 2551) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้กำหนดผู้เชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาเครื่องมือวิจัยจำนวน 5 ท่าน และกำหนดเกณฑ์ค่า IOC ตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป (สฤกษ์ ช่องประเสริฐ, 2559) จากการคำนวณค่า IOC อยู่ในช่วง 0.60-1.00 ซึ่งถือว่ามีความตรงเชิงเนื้อหา และนำเครื่องมือที่ได้ไปทดลองกับคนที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการหาค่าความน่าเชื่อถือโดยใช้วิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบราค (Cronbach's Alpha Coefficient) โดยกำหนดเกณฑ์ค่าสัมประสิทธิ์มีค่าตั้งแต่ 0.6 ขึ้นไป ถือเป็นค่าที่เป็นที่ยอมรับทางสถิติ (สุภิญญาลี อันไชยะ, 2555) ผลการคำนวณได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาเท่ากับ 0.956 อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับทางสถิติ จากนั้นนำเครื่องมือวิจัยที่ผ่านกระบวนการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมทั้งด้านภาษา และรูปแบบการจัดพิมพ์ นำไปเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน การรับรู้การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และข้อเสนอแนะ คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง 3 กันยายน 2567 ถึง 14 ตุลาคม 2567 ซึ่งใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบสะดวก (Convenience sampling method) เนื่องจากมีความสะดวก รวดเร็ว และง่ายต่อการเก็บข้อมูลนักท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องความน่าเชื่อถือและไม่สามารถเป็นตัว

แทนที่ดีของประชากรทั้งหมดได้ สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นคณะผู้วิจัยให้ผู้ตอบแบบสอบถามทำแบบสอบถามด้วยตนเองอย่างอิสระ หลังจากนั้นนำแบบสอบถามที่ได้มาตรวจสอบความสมบูรณ์ และนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์ผล

### การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลของแบบสอบถาม หลังจากนั้นนำข้อมูลที่ได้รวบรวมเสร็จสมบูรณ์แล้วมาทำการวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ คณะผู้วิจัยได้จัดทำและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics Analysis) ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ( $\bar{X}$ ) การหาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินค่าคะแนนที่ได้จากการวัดข้อมูลประเภทอันตรภาค (Interval Scale) และการหาความสัมพันธ์ของตัวแปรต้นที่มีผลต่อตัวแปรตามคณะผู้วิจัยใช้สถิติสหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation) โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

2. การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics Analysis) โดยแยกวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 การเปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน จำแนกตามเพศและภูมิลำเนา คณะผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-Way Analysis of Variance: ANOVA หรือ F-test) เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าตัวแปรเป็นรายกลุ่ม กรณีพบค่าความแตกต่างเป็นรายกลุ่มจะวิเคราะห์ความแตกต่างนั้นเป็นรายคู่ด้วยวิธีของฟิชเชอร์ (Fisher's Least Significant Difference: LSD) โดยในการทดสอบความมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้กำหนดไว้ที่ระดับ 0.05

2.2 การวิเคราะห์เพื่อทดสอบการส่งผลของตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยองค์ประกอบ การท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน คณะผู้จัดทำวิจัยใช้สถิติการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression Analysis) ด้วยวิธี Enter กำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

### ผลการศึกษา

#### 1. ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 180 คน คิดเป็นร้อยละ 46.75 นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 327 คน คิดเป็นร้อยละ 84.94 มีภูมิลำเนาภาคกลาง จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 18.96 และมีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจำนวน 293 คน คิดเป็นร้อยละ 76.10

## 2. การเปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน จำแนกตามเพศและภูมิลำเนา

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การเปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน จำแนกตามเพศและภูมิลำเนา

การรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยว โดยจักรยาน	ปัจจัยส่วนบุคคล			
	เพศ		ภูมิลำเนา	
	F	Sig.	F	Sig.
ด้านเศรษฐกิจ	0.403	0.668	0.209	0.974
ด้านสังคมและวัฒนธรรม	2.374	0.094	0.166	0.986
ด้านสิ่งแวดล้อม	0.018	0.982	0.472	0.829
รวม	2.040	0.131	0.165	0.986

จากตารางที่ 2 พบว่า ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความแปรปรวนทางเดียวของตัวแปรปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยานโดยรวม พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศและภูมิลำเนาที่แตกต่างกันมีผลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยานในภาพรวมไม่ต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์ความแตกต่างเป็นรายคู่ด้วยวิธีของฟิชเชอร์ (Fisher's Least Significant Difference : LSD) รายปัจจัยพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศและภูมิลำเนาที่แตกต่างกันมีผลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยานในภาพรวมไม่ต่างกันทุกด้าน เช่นเดียวกัน

## 3. การวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุของตัวแปรองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน พบว่า ความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 4.052$ , S.D. = 0.505) และเมื่อพิจารณารายด้านย่อย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกรายด้านย่อยไม่แตกต่างกัน โดยองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่มีความค่าเฉลี่ยสูงที่สุด ได้แก่ ด้านทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว ( $\bar{X} = 4.200$ , S.D. = 0.690)

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ตัวแปร	ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว	ความสามารถในการเข้าถึง	สิ่งอำนวยความสะดวก	บริการเสริมด้านต่าง ๆ	การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
MEAN	4.200	4.090	4.078	3.841	4.547
S.D.	0.690	0.688	0.676	0.745	0.331
ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว	1				
ความสามารถในการเข้าถึง	0.209	1			
สิ่งอำนวยความสะดวก	0.318	0.846	1		
บริการเสริมด้านต่าง ๆ	0.260	0.368	0.427	1	
การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	0.149	0.025	0.115	-0.073	1

จากตารางที่ 3 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เลือกนำมาศึกษา โดยการหาค่าสหสัมพันธ์ (Item-test Correlation) จากการคำนวณโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Person Product Moment Correlation) พบว่า ตัวแปรอิสระด้านสิ่งอำนวยความสะดวก มีความสัมพันธ์กันเกิน 0.800 อาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยตนเอง (Multicollinearity) ได้ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเหลือตัวแปรอิสระ 2 ด้าน ได้แก่ ด้านทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว และด้านบริการเสริมด้านต่าง ๆ

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุของตัวแปรองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

องค์ประกอบการท่องเที่ยว โดยจักรยาน	B	Std. Error	Beta	T	P	Collinearity Statistic	
						Tolerance	VIF
ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว	0.157	0.049	0.327	3.178	0.002*	0.235	4.264
บริการเสริมด้านต่าง ๆ	0.52	0.52	0.117	1.009	0.313	0.184	5.434
<b>ค่าคงที่</b>	<b>4.370</b>	<b>0.141</b>		<b>31.027</b>	<b>0.000*</b>		

Multiple R = 0.240a R Square = 0.057 Adjust R Square = 0.047 Std. Error = .323 \*P < 0.05

จากตารางที่ 4 พบว่า องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ได้แก่ ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว และความสามารถในการเข้าถึง ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนของผู้ตอบแบบสอบถามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรียงลำดับจากมากที่สุด ได้แก่ ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว (Beta = 0.327) และบริการเสริมด้านต่าง ๆ (Beta = 0.117) ตามลำดับ ทั้งนี้การวิเคราะห์และตรวจสอบค่า Tolerance และค่า VIF ของตัวแปรพยากรณ์ พบว่า ค่า Tolerance ของตัวแปรพยากรณ์ทุกตัวแปร มีค่าอยู่ระหว่าง 0.073-0.235 และค่า VIF มีค่าอยู่ 4.264 -5.434 นอกจากนี้ผลการวิจัยยังพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจที่ปรับแล้ว (Adjusted R square) เท่ากับ 0.047 แสดงว่า องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน ร้อยละ 4.70

## สรุปผลการศึกษา

นักท่องเที่ยวชาวไทย Gen Z ที่มีปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศและภูมิลำเนาที่แตกต่างกันมีผลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยานในภาพรวมไม่ต่างกัน ความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านย่อย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ทุกรายด้านย่อย ไม่แตกต่างกัน องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ได้แก่ ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยวและความสามารถในการเข้าถึง ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนของผู้ตอบแบบสอบถามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน เรียงลำดับจากมากที่สุด ได้แก่ ความสามารถในการเข้าถึง ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว และบริการเสริมด้านต่าง ๆ ดังนั้นหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ควรให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยดังกล่าวเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน

## การอภิปรายผลการวิจัย

### ปัจจัยส่วนบุคคลต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน

จากผลการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้การท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนของนักท่องเที่ยว Gen Z พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติของนักท่องเที่ยวในการใช้จักรยานสาธารณะในเขตเมืองเก่าเชียงใหม่ (เจตทวิ มาร์ค, 2563) ที่พบว่า กลุ่มตัวอย่างนักท่องเที่ยวที่ใช้จักรยานสาธารณะ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีช่วงอายุอยู่ระหว่าง 26 – 35 ปี โดยส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเดินทางมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา และมีภูมิลำเนาอยู่ในทวีปยุโรปมากที่สุด นอกจากนี้ ในปัจจุบันนักท่องเที่ยวมีพฤติกรรมและความนิยมในการเดินทางท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ พบว่า ร้อยละ 51 ของผู้เดินทางทุกวัยจากทั่วโลกต่างเลือกที่จะลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์โดย

การจำกัดระยะทางที่เดินทาง โดยนักท่องเที่ยว Gen Z ร้อยละ 63 จะใช้วิธีเดินทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเมื่อเดินทางมาถึงจุดหมายแล้ว โดยการเช่ารถไฮบริดหรือรถยนต์ไฟฟ้า ใช้บริการขนส่งสาธารณะ เดิน หรือปั่นจักรยาน (Booking.com, 2019) ผู้เดินทางชาวไทยได้นำแนวทางการปฏิบัติเพื่อความยั่งยืนเข้ามาปรับใช้ในการเดินทาง โดยผู้เดินทางชาวไทย ร้อยละ 95 วางแผนการเดินทางเพื่อให้สามารถเดิน ปั่นจักรยาน หรือใช้ระบบขนส่งสาธารณะได้ (Booking.com, 2024) จากผลการวิจัยเรื่องนี้ พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศและภูมิสำเนาที่แตกต่างกันของนักท่องเที่ยวต่อการรับรู้ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ในภาพรวมไม่ต่างกัน อาจเป็นเพราะนักท่องเที่ยวมีความตั้งใจจะเดินทางท่องเที่ยวโดยใช้จักรยานเป็นหลัก จึงให้ความสำคัญกับองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางจักรยานเช่น ความปลอดภัย หรือน่าสนใจของแหล่งท่องเที่ยว มากกว่าปัจจัยด้านเพศ หรือ ภูมิสำเนา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Chang and Chang (2009) ที่พบว่า นักท่องเที่ยวจักรยานได้ทุกวัน ให้ความสำคัญกับความปลอดภัย สถานที่ท่องเที่ยว และภูมิประเทศที่ท้าทายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ในขณะที่ผู้ใช้เส้นทางจักรยานในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับความปลอดภัย เส้นทางจราจร และจักรยานน้อยที่สุด

### องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ความคิดเห็นของนักท่องเที่ยวต่อองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืนเรียงลำดับจากมากที่สุด ได้แก่ ความสามารถในการเข้าถึง ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว และบริการเสริมด้านต่าง ๆ ตามลำดับ เนื่องจากนักท่องเที่ยวสามารถเชื่อมต่อระบบขนส่งทางราง หรือ รถประจำทาง กับขนส่งทางจักรยานได้อย่างสะดวก โดยกิจกรรมที่จักรยานตามเส้นทางประวัติศาสตร์ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีหลากหลายเส้นทาง นักท่องเที่ยวสามารถหาเช่าจักรยานได้ที่บริเวณด้านหน้าสถานีรถไฟ และจุดท่องเที่ยวต่างๆ เช่น บริเวณตลาดเจ้าพรหม และย่านเกสต์เฮาส์ ได้ในอัตราคันละประมาณ 30-70 บาทต่อวัน (ธนรัตน์ รัตนพงศ์ธระ และคณะ, 2561)

องค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาของนักท่องเที่ยว Gen Z ได้แก่ ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว และบริการเสริมด้านต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Lee et al. (2012a) ที่พบว่า การให้บริการอาหารและร้านสะดวกซื้อ (Catering services) ช่วยเติมพลังและสร้างความมั่นใจในการเดินทาง การมีที่พักรองรับ (Lodging facilities) ทำให้การปั่นจักรยานท่องเที่ยวระยะยาวนั้นเป็นไปได้โดยสะดวก แต่ในขณะเดียวกัน นักท่องเที่ยวโดยจักรยานของได้วันยังให้ความสำคัญกับสภาพภูมิอากาศที่สบาย (Comfortable climate) ซึ่งช่วยทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกผ่อนคลายและปลอดภัย และเส้นทางที่มีพื้นผิวถนนที่ราบเรียบ (Smooth pavement) นั้นช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ แม้ว่าผลการวิจัยเรื่องนี้ จะสะท้อนว่านักท่องเที่ยวมีความคิดเห็นด้านปัจจัยองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยานที่ส่งผลต่อการรับรู้การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอยู่ในระดับมาก แต่จากการสำรวจพื้นที่ คณะผู้วิจัย พบว่า การปั่นจักรยานตามถนนรอบเมืองเก่าที่เป็นกลุ่ม

ขนาดกลางขึ้นไป โดยเฉพาะบริเวณอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา นักท่องเที่ยวต้องใช้เวลา รมั้ดระวังรอบคอบเป็นอย่างมาก เนื่องจากความไม่สะดวกและปลอดภัยในบางช่วงของเส้นทางที่มักมีการจราจรหนาแน่น มีรถบัสขนาดใหญ่เข้าออกอยู่เสมอ สภาพเลนจักรยานที่ไม่สม่ำเสมอตลอดเส้นทาง การขาดสัญญาณไฟบริเวณสี่แยกและจุดกลับรถต่างๆ เป็นต้น สอดคล้องกับผลการวิจัยที่ผ่านมา พบว่าเส้นทางท่องเที่ยวในเขตแหล่งท่องเที่ยวประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ยังขาดเส้นทางจักรยานตามมาตรฐานสากล (ธนรัตน์ รัตนพงศ์ธระ และคณะ, 2561) เพื่อส่งเสริมการจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน การจัดการเส้นทางจักรยานและการกั้นเลนจักรยานอย่างสม่ำเสมอตลอดเส้นทาง และการกำหนดจุดจอดจักรยานตามแหล่งท่องเที่ยวที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว รวมทั้งยังเป็นการป้องกันล่วงหน้าไม่ให้ผู้ใช้งานจักรยานรุกล้ำพื้นที่ทางธรรมชาติหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และพื้นที่ทางประวัติศาสตร์โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Pekdemir et al. (2024) ที่สำรวจวัตถุประสงค์และรูปแบบการเดินทางของระบบบริการจักรยานสาธารณะขนาดเล็กในเมืองอิสตันบูล ประเทศตุรกี โดยพบว่า แม้อิทธิพลของสวนสาธารณะ พื้นที่อยู่อาศัย และสถานศึกษา จะมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการเดินทาง แต่ระบบขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะสถานีรถไฟและลานจอดรถมีผลกระทบที่สำคัญต่อการเดินทางที่เน้นการใช้ระบบขนส่งเป็นหลัก ทั้งนี้ได้มีการเสนอแนะแนวทางสำหรับการพัฒนาระบบบริการจักรยานสาธารณะ (Bike-Sharing System) ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการวางตำแหน่งสถานีให้เหมาะสมในอนาคต เพื่อส่งเสริมการใช้งานสำหรับการเดินทางเพื่อการพักผ่อนหรือการเดินทางทั่วไป

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ได้แก่ กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมศิลปากร กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร องค์การภาคเอกชนและกลุ่มจักรยาน ควรสร้างความร่วมมือกันโดยการบูรณาการจัดการปัจจัยองค์ประกอบการท่องเที่ยวโดยจักรยาน ได้แก่ ทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยว ความสามารถในการเข้าถึง และบริการเสริมด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยจักรยานและสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการเดินทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างยั่งยืน

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสำรวจความเห็นเกี่ยวกับการให้บริการและความปลอดภัยทางจักรยาน เช่น เลนจักรยาน สภาพการจราจร และความปลอดภัย รวมทั้งพัฒนาช่องทางการบริการและให้ข้อมูลข่าวสารแก่นักท่องเที่ยวด้วยการพัฒนาแอปพลิเคชันการให้บริการท่องเที่ยวโดยจักรยานแบบครบวงจร และการวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและผู้ใช้งานจักรยาน

## ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งภาครัฐ ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และนักท่องเที่ยว ในการจัดการการท่องเที่ยวโดยจักรยานทั้งในด้านการบริการเสริมต่าง ๆ และเชื่อมโยงทรัพยากรท่องเที่ยว
2. การออกแบบกิจกรรมหรือเส้นทางท่องเที่ยวโดยจักรยานที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว Gen Z และนักท่องเที่ยวที่มีความหลากหลาย ทุกเพศทุกวัย หรือกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ รวมถึงนักท่องเที่ยวต่างชาติ เช่น การจัดโปรแกรมปั่นจักรยานตามรอยประวัติศาสตร์ และการจัดโปรแกรมปั่นจักรยานในชุมชนเพื่อสัมผัสวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การออกแบบเส้นทางท่องเที่ยวโดยจักรยานอย่างสร้างสรรค์
2. การส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยวโดยจักรยานกลุ่มนักท่องเที่ยว Gen Z
3. แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวคาร์บอนต่ำด้วยการท่องเที่ยวโดยจักรยาน
4. การพัฒนาแอปพลิเคชันสำหรับการท่องเที่ยวโดยจักรยานหรือใช้เทคโนโลยีบอกข้อมูลอัตโนมัติเพื่อบอกทาง (Signage & Wayfinding)

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการท่องเที่ยว. (2565). รายงานสถิติการท่องเที่ยวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. <https://www.dot.go.th>
- กรมการท่องเที่ยว. (2568). รายงานประจำปี 2564: การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในประเทศไทย. <https://www.dot.go.th>
- เจตทวิ มาร์ค. (2563). ปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติของนักท่องเที่ยวในการใช้จักรยานสาธารณะในเขตเมืองเก่า เชียงใหม่ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่]. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. [https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2563/enci11063jetm\\_full.pdf](https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2563/enci11063jetm_full.pdf)
- ธนรัตน์ รัตนพงศ์ธระ, เสรี วงษ์มณฑา, ชุษณะ เตชคณา และณัฐพล ประดิษฐ์ผลเลิศ. (2561). การศึกษาศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงมรดกวัฒนธรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, 10(1), 65-80.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2566). สถานการณ์ท่องเที่ยวหลังโควิด-19 และพฤติกรรมการเดินทางของนักท่องเที่ยวไทย. <https://www.bot.or.th/th/news-and-media/news/2566/n-0166.html>
- ประยูร พรหมจันทร์. (2566). พฤติกรรมการท่องเที่ยวเชิงจักรยานของนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ในจังหวัดเชียงราย. วารสารการจัดการการท่องเที่ยวไทย, 18(2), 45-60.

- พณกฤษ อุตมกิตติ. (2557). การจัดการเส้นทางจักรยานเพื่อการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในพื้นที่เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal*, 7(2), 561-569.
- มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2565). *ทิศทางการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในยุคหลังโควิด-19*.  
<https://tei.or.th/data/green-tourism-report-2022.pdf>
- รุ่งรัตน์ วรรณะอยู่. (2563). องค์ประกอบการท่องเที่ยวปั่นจักรยานและความพึงพอใจที่ส่งผลต่อความตั้งใจเชิงพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในการท่องเที่ยวปั่นจักรยาน: กรณีศึกษาเขตธนบุรี [วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สฤกษ์ ช่อประเสริฐ. (2559). การรับรู้การสนับสนุนจากองค์กรที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีต่อองค์กรของพนักงานบริษัทสินค้าแฟชั่นระดับสูง จำกัด [สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม <https://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/5549>
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2559). *สุขภาพคนไทย 2559: ดายดี วิถีที่เลือกได้*. อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สุภัญชี่ อ้นไชยะ. (2555). รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีต่อผลการดำเนินงานของธุรกิจโรงแรมของมหาวิทยาลัยราชภัฏในประเทศไทย [วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. <https://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/5033>
- สุรพงษ์ คงสัตย์ และธีรชาติ ธรรมวงศ์. (2551). *การหาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม (IOC)*.  
<https://www.mcu.ac.th/article/detail/14329>
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211.
- Booking.com. (2019). *Gen Z and the Future of Sustainable travel*. <https://news.booking.com/gen-z-and-the-future-of-sustainable-travel>
- Booking.com. (2024). *Sustainable travel 2024*. <https://news.booking.com/th>
- Brundtland Commission. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.
- Chang, H. L., & Chang, H. W. (2009) Exploring recreational cyclists' environmental preferences and satisfaction: Experimental study in Hsinchu Technopolis. *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 36(2), 319-335.
- Cochran, W. G. (1977). *Sampling Techniques* (3rd Edition). John Wiley & Sons.
- Dann, G. M. S. (1981). Tourist motivation: An appraisal. *Annals of Tourism Research*, 8(2), 187–219.
- Dimock, M. (2019). *Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins*. Pew Research Center.  
<https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>

- Gössling, S. (2013). *Sustainable tourism: A global perspective*. Routledge.
- Gössling, S., & Hall, C. M. (2019). Sustainable Tourism: A Global Perspective. *Journal of Sustainable Tourism, 27*(3), 443-455.
- Kim, J. H., & Hall, C. M. (2020). The role of psychological and cultural factors in the sustainable cycling tourism experience. *Tourism Management, 78*.
- Lee, C. F, Chen, P.T, & Huang. H. I. (2012a). Attributes of Destination Attractiveness in Taiwanese Bicycle Tourism: The Perspective of Active Experienced Bicycle Tourists. *International Journal of Hospitality and Tourism Administration, 15*(3), 275-297.
- Lee, H., Mjelde, J. W., & Kim, T. K. (2012b). Estimating the effectiveness of designating bicycle tourism destinations: Case study in Korea. *Tourism Management, 33*(1), 28-38.
- Lumsdon, L., & Page, S. J. (2022a). Cycling Tourism: Influences, Experiences and the Way Ahead. *Current Issues in Tourism, 25*(2), 245-261.
- Lumsdon, L., & Page, S. J. (2022b). *Tourism and transport: Modes, networks, and flows*. Routledge.
- Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research, 17*(4), 460-469.
- Pearce, P. L. (1988). *The Ulysses factor: Evaluating visitors in tourist settings*. Springer.
- Pekdemir, I. M., Altintasi, O. & Ozen, M. (2024). Assessing the Impact of Public Transportation, Bicycle Infrastructure, and Land Use Parameters on a Small-Scale Bike-Sharing System: A Case Study of Izmir, Türkiye. *Sustainable cities and Society, 101*(2024).
- Pieters, R., Bijmolt, T., Van Heerde, H. J., & Verhoef, P. C. (2020). Cycling Tourism and Destination Branding. *Tourism Management, 76*(1).
- Pucher, J., & Buehler, R. (2010). Cycling towards sustainability. *Transport Reviews, 30*(6), 641-671.
- Ritchie, B. W. (1998). Bicycle tourism in the South Island of New Zealand: Planning and management issues. *Tourism Management, 19*(6), 567-582.
- Streimikiene, D., Svagzdiene, B., Jasinskas, E., & Simanavicius, A. (2021). Sustainable tourism development and competitiveness: The systematic literature review. *Sustainability, 13*(14).
- United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2019a). *International tourism highlights, 2019 edition*. UNWTO.
- United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2019b). *Sustainable Tourism for Development*. UNWTO.

การประเมินนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน :  
ตัวแบบ กระบวนการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร  
Evaluating the Srettha Thavisin Governmental Policy to Admit Migrant  
Workers: Model Process and Implementing Policies  
in Samut Sakhon Province

คชตรีัย เจริญสุข\* และชารินทร์ เกสร\*\*

Khotchatrai Charoensuk and Charin Kesorn

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์\*

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม\*\*

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University

E-mail<sup>1</sup> : khotchatrai2545@gmail.com

Date Received : 10 March 2025

Date Revised : 16 July 2025

Date Accepted : 17 July 2025

Date Published online : 26 September 2025

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อประเมินผลการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ในด้านบริบทสภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ในการศึกษาตามแนวคิดแบบจำลองการประเมินผลตาม CIPP Model เป็นกรอบการวิจัย ซึ่งมีกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ แรงงานไทย ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร รวมทั้งสิ้น 445 กลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีคัดเลือกแบบสะดวก (Convenience Sampling) ในการแจกแบบสอบถามที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผ่านวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงอนุมาน การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ และการวิเคราะห์การถดถอยแบบพหุคูณ

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

ผลการวิจัยพบว่า 1) การประเมินนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ตามการประเมินผลตาม CIPP Model ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{x}$  = 3.61, S.D. = 0.440) สะท้อนถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายด้าน ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในประเด็นนโยบาย 2) ปัจจัยบริบทสภาพแวดล้อมปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น กระบวนการ และผลลัพธ์ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 และ 3) ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น กระบวนการ ผลลัพธ์ และบริบทสภาพแวดล้อมส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีค่า Beta เท่ากับ .551 .266 .244 และ -.202 ตามลำดับ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05

**คำสำคัญ :** นโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, การประเมินผลนโยบาย, ซิปป์โมเดล

### Abstract

This research studied 1) policy implementation to admit migrant workers by the government of Srettha Thavisin in terms of contextual environment, primary input factors, process and results; and 2) factors related and affecting the success of policy implementation for admitting migrant workers. Using a quantitative research model in the study according to the evaluation model concept according to the CIPP Model as a research framework. The sample group comprised 445 policy stakeholders involved in the policy including migrant workers, Thai workers, employers, and government or non-profit organization officials chosen by convenience sampling. The data were analyzed using inferential statistics, including correlation analysis and multiple regression analysis.

Results revealed 1) an overall high level ( $\bar{x}$  = 3.61, S.D. = 0.440) of policy evaluation for admitting foreign workers by the Srettha government according to the CIPP model; 2) contextual factors, the environment, initial input factors, processes, and outcome were positively related to the success of implementing the policy to admit foreign workers at a statistical significance of .01; 3) initial input factors, processes, outcomes, and contextual environment impacted the success of policy implementation for admitting foreign workers, with beta values of Beta .551, .266, .244, and -.202, respectively, at a statistical significance of .05.

**Keywords:** Policy for admitting migrant workers, Policy implementation, Policy evaluation, CIPP model

## บทนำ

ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นทางการเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 (สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน, 2567) โดยเริ่มจากการออกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว และการจัดระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานในระดับชาติอย่างต่อเนื่อง นโยบายในช่วงต่อมามีการปรับเปลี่ยนตามสภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จนกระทั่งในยุครัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดรับแรงงานข้ามชาติภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน

นโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในยุคที่การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวไม่เพียงแต่มีความเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างกำลังแรงงานที่ขาดแคลนในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีคุณูปการต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (ประชา วสุประสาท, 2553, น. 35-38) สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากเป็นอันดับ 6 ของทวีปเอเชีย (United Nations, 2018) จากข้อมูลสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน (2567) ณ เดือนสิงหาคม 2567 ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานจำนวนทั้งสิ้น 3,346,665 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม จำนวน 3,030,549 คน คิดเป็นร้อยละ 90.55 ของแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้ จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 286,000 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2567) ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งแรงงานเหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการจ้างงานในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

ปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติในหลายจังหวัดตามการขยายตัวของอุตสาหกรรม (ธนิสา ทวีศรี, 2567) ซึ่งแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานนั้นมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรม (ฟิลลิป มาร์ติน, 2550, น. 38; อลงกรณ์ ฉลาดสุข, 2564, น. 36-37) แต่ยังมีความท้าทายหลายประการที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติที่ต้องคำนึงถึงหลายด้าน เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายและใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมาก รวมถึงเป็นหนึ่งในพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในภาคการผลิตและการประมงซึ่งต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก การศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของ International Organization for Migration (2017) ระบุไว้ว่าการจัดการแรงงานข้ามชาติต้องอาศัยการประสานงานระหว่างรัฐและเอกชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของแรงงานที่รัฐควรคำนึงถึงเพื่อความสำเร็จของการจัดการแรงงานข้ามชาติ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความคุ้มครองแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความสำเร็จของนโยบาย (ทรงชัย ทองปาน, 2567, น. 264)

ในปี 2566 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน ได้ประกาศนโยบายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดรับแรงงานข้ามชาติเพื่อเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศ โดยมุ่งเน้นการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบระเบียบ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปกป้องสิทธิแรงงานข้ามชาติ ควบคู่ไปกับการรักษาความสมดุลในตลาดแรงงาน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2566) นโยบายดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงาน พร้อมกับการรักษาความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงถึงหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นบริบทของสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น กระบวนการในการบริหารจัดการแรงงาน และผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการดำเนินนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นรูปธรรมได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2539 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555) ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่ได้พัฒนานโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ (สักรินทร์ นิยมศิลป์ และกฤตยา อาชวนิจกุล, 2564) ขาดการศึกษาอย่างครอบคลุมเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก (Harkins, 2019) การขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวหน้าอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะด้านนโยบายแรงงานข้ามชาติ จำเป็นต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อจัดให้มีช่องทางการย้ายถิ่นฐานที่ถูกกฎหมาย มีต้นทุนต่ำ รวดเร็ว และเข้าถึงได้ง่าย อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายดังกล่าวยังเผชิญกับอุปสรรคจากระบบราชการรวมศูนย์อำนาจ การครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ และการขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้ทำให้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลไร้ประสิทธิภาพ และเปิดช่องให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย (สาธิตา อ่างทอง และคณะ, 2568, น. 132-133) ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายด้านสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงแรงงาน และความยั่งยืนทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ จึงปรากฏความสนใจที่จะศึกษาผลการดำเนินการตามนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ในมิติต่าง ๆ รวมถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์และส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่หลักในการรองรับแรงงานข้ามชาติของประเทศ เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินผลการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ในด้านบริบทสภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

## สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ 1 บริบทสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

สมมติฐานที่ 3 กระบวนการในการนำแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบแรงงานมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

สมมติฐานที่ 4 ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

## การทบทวนวรรณกรรม

### 1. แนวคิดการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผล หมายถึง ความพยายามอย่างหนึ่งในการบันทึกสิ่งที่เกิดขึ้นและกำหนดว่าทำไมสิ่งนั้นจึงเกิดขึ้นได้ (Bryant & White, 1982) ในขณะเดียวกัน Rossi and Freeman (1982) และสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2562, น. 545) ได้ให้ความหมายว่า การประเมินผลเป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อวินิจฉัยและปรับปรุงการวางแผน การติดตามผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแผนงานที่ได้ดำเนินงาน ขณะที่ Browne and Wildavsky (1983) มองว่า เป็นการตีความหมายในเชิงปฏิบัติการของบุคคลโดยตีค่าราคาในสิ่งนั้นเพื่อตอบคำถามว่าดีแค่ไหน นอกจากนี้ Chase (1987) และจุมพล หนีมพานิช (2562) ได้อธิบายว่า การประเมินผลเป็นการนำจำนวนที่ได้จากการวัดเทียบกับเกณฑ์เพื่อตัดสินคุณค่าของจำนวนที่สังเกตได้

การประเมินผลนโยบาย Dye (1995) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการประเมินผลโครงการของรัฐว่าสามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ หรือการประเมินประสิทธิผลของโครงการตั้งแต่ 2 โครงการขึ้นไปว่ามีส่วนในการบรรลุเป้าหมายร่วมกันหรือไม่ ในทำนองเดียวกัน Dunn (2008) และสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2562, น. 553) เห็นว่า เป็นกระบวนการที่ใช้วัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการประเมินผลของผลลัพธ์ของนโยบาย รวมถึงเป็นการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประสิทธิภาพของนโยบายตามที่คาดหวังและตามที่เกิดขึ้นจริง ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2562, น. 297) อธิบายเพิ่มเติมว่า การประเมินนโยบายไม่เพียงแต่ทำให้รู้ขอบเขตของปัญหาที่ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาแต่ยังจะช่วยให้สามารถนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายด้วย ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้อย่างเที่ยงตรงในการประเมินผลนโยบายจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องมือในการปรับปรุงนโยบายใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่ไม่สอดคล้องกัน Vedung (2005) ได้ให้ความเห็นว่า การประเมินผลนโยบายจึงเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยแยกแยะสิ่งที่มีคุณค่าและสิ่งที่ไม่มีความคุ้มค่าของผลที่เกิดขึ้นออกจากกัน

จากการทบทวนวรรณกรรมสรุปได้ว่า การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการที่ใช้ในการวัดและเปรียบเทียบผลลัพธ์ของนโยบายหรือโครงการกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อตรวจสอบความสำเร็จหรือความล้มเหลว โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ผลการประเมินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงนโยบายหรือแก้ไขจุดบกพร่องของนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต

## 2. แนวคิดแบบจำลองการประเมินผลตามชิปปี้โมเดล (CIPP Model)

การศึกษาค้นคว้าแบบการประเมินนโยบายสาธารณะในประเทศไทยของ ภาคภูมิ อุทกะเมธ (2559) พบว่า การศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์นิยมประเมินผลนโยบายด้วยการประเมินแบบรวมยอด (Comprehensive evaluation model) โดยเฉพาะตัวแบบชิปปี้โมเดล (CIPP Model) เนื่องจากเป็นตัวแบบที่สามารถนำมาประเมินผลนโยบายได้อย่างครอบคลุม ตั้งแต่บริบทแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลการดำเนินงาน โดยแบบจำลองการประเมินผลตามชิปปี้โมเดล (CIPP model) ของ Stufflebeam (1971) เป็นแนวคิดที่ย่อมาจากคำสำคัญที่ประกอบด้วย ด้านบริบทสภาพแวดล้อม (Context: C) ด้านปัจจัยนำเข้า เบื้องต้น (Input: I) ด้านกระบวนการ (Process: P) และ ด้านผลลัพธ์ (Product: P)

1. ด้านบริบทสภาพแวดล้อม (Context) ตรวจสอบวัตถุประสงค์และความเป็นไปได้ของโครงการ รวมถึงความสอดคล้องกับความต้องการและนโยบายองค์การ
2. ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น (Input) พิจารณาความเพียงพอและความเหมาะสมของทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุ แผนการดำเนินงาน เป็นต้น
3. ด้านกระบวนการ (Process) ประเมินการดำเนินงานระหว่างโครงการเพื่อค้นหาข้อบกพร่องและปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
4. ด้านผลลัพธ์ (Product) เปรียบเทียบผลลัพธ์ของโครงการกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบและประสิทธิผล

จากการทบทวนวรรณกรรมสรุปได้ว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะในประเทศไทยนิยมใช้โมเดลการประเมินแบบรวมยอด โดยเฉพาะชิปปี้โมเดล (CIPP Model) ซึ่งเหมาะสำหรับการประเมินที่ครอบคลุม 4 ด้าน ตั้งแต่ด้านบริบทสภาพแวดล้อม เป็นการประเมินวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องกับความต้องการและนโยบาย ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น เป็นการพิจารณาความเพียงพอของทรัพยากรที่ใช้ ด้านกระบวนการ เป็นการตรวจสอบและปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพ และด้านผลลัพธ์ เป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์กับเป้าหมาย และวิเคราะห์ผลกระทบ

## 3. นโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติ

การเปิดรับแรงงานข้ามชาติและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่เข้ามาทำงานสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการทรัพยากรบุคคล และแรงงานทั้งภาคการผลิต ภาคการ

บริการ ภาคการพัฒนาเทคโนโลยี ที่แรงงานกลุ่มดังกล่าวยังมีความจำเป็นในการสนับสนุนการเจริญเติบโตของ เศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2566) ประกอบกับ เป็นช่วงเวลาของการฟื้นฟูประเทศภายหลังสถานการณ์แพร่ระบาดไวรัสโคโรนา 2019 แรงงานจึงเป็นปัจจัย สำคัญในการขับเคลื่อนภาคการผลิต ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ดังนั้น เพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศทวี ความรุนแรงมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องยกเว้นให้แรงงานข้ามชาติดังกล่าวสามารถทำงานในราชอาณาจักรต่อไป ได้เป็นกรณีพิเศษในระหว่างที่รอเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อขอกลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามบันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจ (กรมการจัดหางาน, 2567)

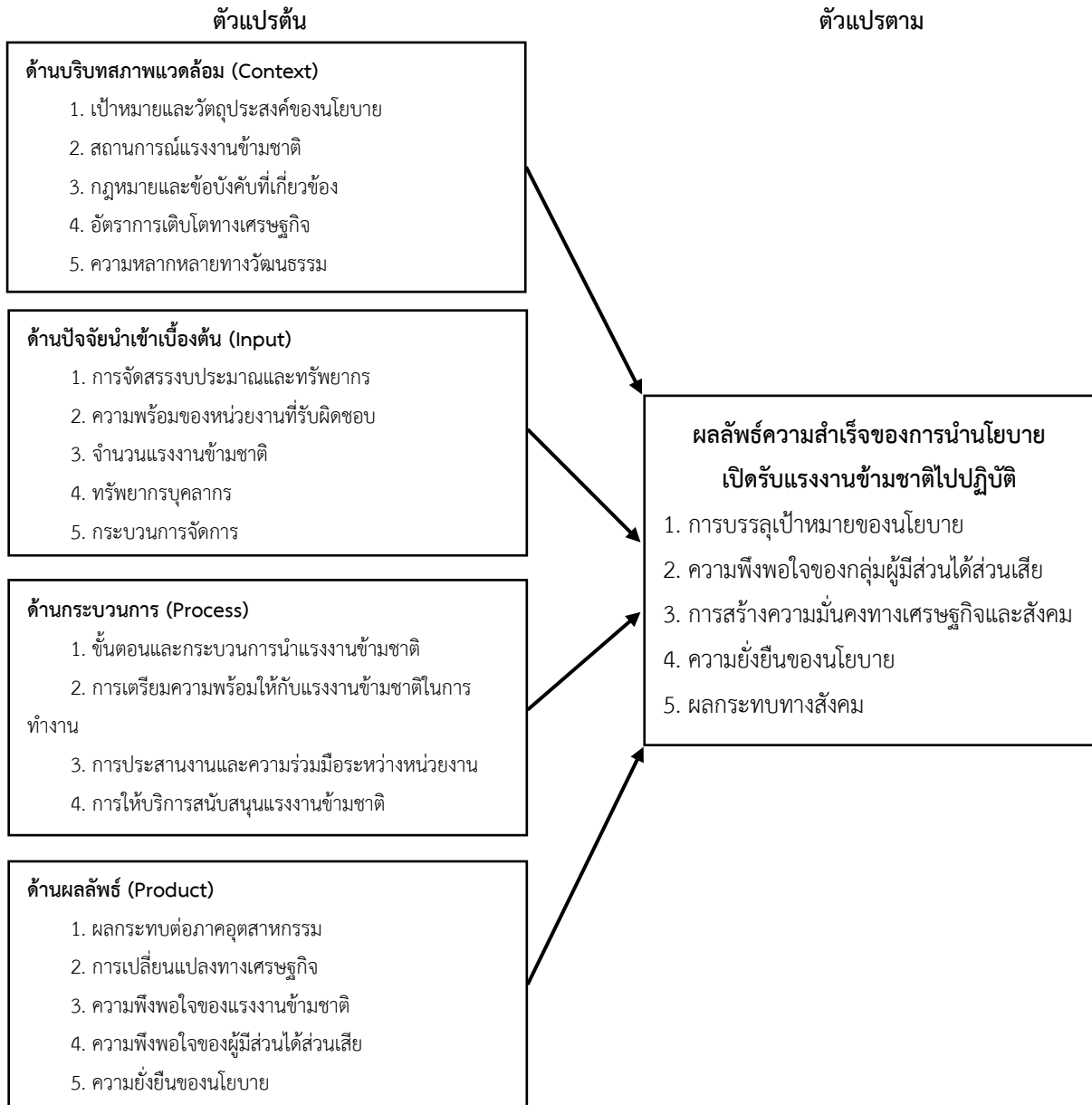
การบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการ การทำงานของแรงงานข้ามชาติ (กรมการจัดหางาน, 2567) กรณีที่แรงงานประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักร ไปพลางก่อนโดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน ให้นายจ้างยื่นบัญชีรายชื่อความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานตามที่อธิบดีกำหนด ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมการจัดหางาน หรือยื่นที่ห้องที่ อันเป็นที่ตั้งของสถานที่ทำงานของนายจ้าง ดังต่อไปนี้ 1) เขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่สำนักงานจัดหางาน กรุงเทพมหานครพื้นที่ กรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน 2) ต่างจังหวัด ให้ยื่นที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด และ 3) สถานที่อื่นตามที่อธิบดีกำหนด เมื่อนายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติแล้ว ให้คนต่างด้าวมีสิทธิทำงานในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน ถึงวันที่ 30 เมษายน 2567 และให้ใช้หลักฐานการยื่นบัญชีรายชื่อดังกล่าวเพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ ทำงานในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน รวมถึงเป็นหลักฐานในการแสดงประเภท งานที่คนต่างด้าวมีสิทธิจะทำได้

แรงงานข้ามชาติซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานตามประกาศนี้ มีสิทธิทำงานกับนายจ้างได้ทุกประเภทงาน ที่มีได้มีประกาศห้ามแรงงานข้ามชาติทำ เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานใน ราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้บันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทย ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ โดยให้นำประกาศกระทรวงแรงงานว่าด้วยการกำหนดงานที่ห้ามแรงงานข้ามชาติ ทำและประกาศกรมการจัดหางานว่าด้วยเงื่อนไขการรับแรงงานข้ามชาติเข้าทำงานกรรมกรและงานขายของ หน้าร้านกับนายจ้าง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

จากการทบทวนวรรณกรรมสรุปได้ว่า นโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติและผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ เน้นการตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในภาคการผลิต บริการ และเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัว ทางเศรษฐกิจภายหลังสถานการณ์แพร่ระบาดไวรัสโคโรนา 2019 และลดปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยแรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราวโดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน หากนายจ้างยื่น บัญชีรายชื่อผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ การทำงานของแรงงานต่างชาติจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนด กฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวและประกาศกระทรวงแรงงาน เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย ของรัฐบาลเศรษฐกิจ ทวีสิน กับรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า นโยบายในรัฐบาลประยุทธ์ฯ เน้นความมั่นคง

และการควบคุมแรงงานผิดกฎหมาย ขณะที่นโยบายของรัฐบาลเศรษฐกิจฯ มุ่งเน้นการบริหารเชิงสิทธิมนุษยชน และการจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก

### กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัยที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมตามแนวคิดแบบจำลองการประเมินผลตาม CIPP Model ของ เดเนียล สต๊ฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1971) เพื่อเป็นตัวแปรต้น ซึ่งประกอบด้วยด้านบริบทสภาพแวดล้อม (Context) (เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ

กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม) ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น (Input) (การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จำนวนแรงงานข้ามชาติ ทรัพยากรบุคลากร กระบวนการจัดการ) ด้านกระบวนการ (Process) (ขั้นตอนและกระบวนการนำแรงงานข้ามชาติ การเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานข้ามชาติในการทำงาน การประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน) และด้านผลลัพธ์ (Product) (ผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ความพึงพอใจของแรงงานข้ามชาติ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความยั่งยืนของนโยบาย) ส่วนตัวแปรตามในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ได้แก่ การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความยั่งยืนของนโยบาย และผลกระทบทางสังคม นอกจากนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมงานวิจัยที่ผ่านมาเน้นศึกษานโยบายแรงงานข้ามชาติในระดับภาพรวม ขาดการประเมินผลในระดับพื้นที่ และมีได้นำการประเมินผลรูปแบบ CIPP Model มาใช้วิเคราะห์เชิงลึก จึงทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปใช้จริงในบริบทเฉพาะพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางองค์ความรู้ซึ่งการศึกษานี้มีความมุ่งหมายที่จะเข้ามาเติมเต็ม โดยผู้วิจัยเลือกนำกรอบแนวคิด CIPP Model มาใช้ในการประเมินผลนโยบายแรงงานข้ามชาติในเชิงลึก โดยเน้นการวิเคราะห์ในระดับพื้นที่ศึกษา คือ จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของแรงงานข้ามชาติสูงและมีพลวัตด้านแรงงานที่ซับซ้อน อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสามารถนำไปใช้ปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## วิธีการวิจัยหรือระเบียบวิธีการวิจัย

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาคอบคลุมประชากร 4 กลุ่ม โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเชิงปริมาณ ได้แก่ 1) แรงงานข้ามชาติ 180 คน 2) แรงงานชาวไทย 80 คน 3) ผู้ประกอบการ 80 คน และ 4) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรไม่แสวงผลกำไรในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร 180 คน ซึ่งไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอน สำหรับการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบสะดวก (Convenience Sampling) เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างบางส่วนเข้าถึงยาก การสุ่มแบบสะดวกจึงเหมาะสมกับบริบทภาคสนามในพื้นที่ศึกษาที่ต้องการความยืดหยุ่นในการเก็บข้อมูล โดยขนาดของกลุ่มตัวอย่างคำนวณตามสูตรของ Krejcie and Morgan (1970) ทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างของกรณีที่ไม่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอน จำนวน 400 ตัวอย่าง ซึ่งการศึกษาทางสังคมศาสตร์กำหนดระดับความเชื่อมั่นไว้ที่ร้อยละ 95 และมีค่าความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5

## 2. เครื่องมือในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย นำไปสู่การสร้างแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ด้วยแบบจำลองการประเมินผลตาม CIPP Model ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ โดยมีลักษณะเป็นแบบตรวจรายการ (Check List) ประกอบด้วยข้อคำถามที่แบ่งระดับความคิดเห็น (Likert Scale) 5 ระดับ ที่มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนระดับความคิดเห็น ธานินทร์ ศิลป์จารุ (2563, น. 75) ดังนี้ (1 มีค่าเท่ากับน้อยที่สุด) (2 มีค่าเท่ากับน้อย) (3 มีค่าเท่ากับปานกลาง) (4 มีค่าเท่ากับมาก) และ (5 มีค่าเท่ากับมากที่สุด) การตรวจสอบความถูกต้อง และความน่าเชื่อถือของแบบสอบถามที่ใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลด้วยการหาความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) ธานินทร์ ศิลป์จารุ (2563, น. 92-96) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน จากนั้นนำคะแนนผลการพิจารณามาหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับจุดประสงค์ โดยคัดเลือกใช้ข้อคำถามที่ได้ค่าเฉลี่ยมากกว่า 0.50 ขึ้นไป เพื่อทำการทดสอบนำร่อง (Try Out) ธานินทร์ ศิลป์จารุ (2563, น. 96) กับกลุ่มทดลองที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างมากที่สุด จำนวน 30 ตัวอย่าง และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์หาคุณภาพของเครื่องมือด้วยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) เพื่อหาค่าความเที่ยง (Reliability) Cronbach (1990) ของคำถามในแบบสอบถามที่มีค่าความเที่ยงตั้งแต่ 0.70 ขึ้นไป ซึ่งเป็นค่าความเชื่อมั่นถึงเกณฑ์ที่ยอมรับได้

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

เริ่มจากการรวบรวมศึกษาข้อมูลขั้นทุติยภูมิจากหนังสือตำรา เอกสารรายงานการวิจัย บทความ ข้อกฎหมาย และจากแหล่งข้อมูลออนไลน์ที่เกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ด้วยแบบจำลองการประเมินผลตาม CIPP Model จากนั้นนำแบบสอบถามที่เป็นเครื่องมือในการวิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลขั้นปฐมภูมิกับกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเชิงปริมาณ ได้แก่ 1) แรงงานข้ามชาติ 2) แรงงานชาวไทย 3) ผู้ประกอบการ และ 4) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐหรือหรือองค์กรไม่แสวงผลกำไรในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ตามลำดับ โดยการเก็บข้อมูลใช้วิธีแจกแบบสอบถามแบบมีล่ามแปลในกรณีของแรงงานข้ามชาติ ผู้วิจัยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ประสานงานในพื้นที่ และดำเนินการขอความยินยอมจากกลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบฟอร์มหนังสือยินยอมให้ลงนามก่อนเข้าร่วมการวิจัย

## 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณผู้วิจัยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติด้านสังคมศาสตร์ในการประมวลผลข้อมูล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) คือ ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Analysis) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ

0.01 และการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) เพื่อหาค่าสัมพันธการถดถอยพหุคูณ สำหรับศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2563, น. 204-210)

## 5. แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการวิจัยในมนุษย์

เนื่องด้วยงานวิจัยดังกล่าวมิได้มีการเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่มีความเปราะบาง และปฏิบัติตามแนวทางกระบวนการวิจัยตามแนวปฏิบัติในการดำเนินการวิจัยในมนุษย์ด้านพฤติกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์อย่างเคร่งครัด ผู้วิจัยได้ทำการขออนุญาตก่อนเข้าพื้นที่เก็บข้อมูล มีการปกป้องกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลด้วยการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการวิจัยในครั้งนี้ให้กับกลุ่มตัวอย่างได้รับทราบ รวมถึงสอบถามความสมัครใจในการให้ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามโดยปราศจากการบังคับ ionic ใด ๆ ionic ดี ขณะทำแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามสามารถหยุดทำแบบสอบถามได้ทุกเมื่อ ทางผู้วิจัยจะเลือกใช้แบบสอบถามที่มีการตอบอย่างครบถ้วนทุกข้อ เพื่อประโยชน์ในการสรุปผลการศึกษาในภาพรวมที่ไม่แสดงตัวตนของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการสรุปเพื่อเผยแพร่โดยภาพรวมเท่านั้นไม่เจาะจงเป็นรายบุคคล หลังจากมีการสรุปผลการศึกษาเรียบร้อยแล้วนั้น ได้มีการทำลายข้อมูลแบบสอบถามโดยทันที ซึ่งผู้วิจัยมีหลักฐานในการดำเนินการวิจัยทุกชิ้น ทั้งยังปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operation Procedures: SOPs) ในการเข้าพื้นที่และคุ้มครองสิทธิผู้เข้าร่วมวิจัย และดำเนินการวิจัยในทุกขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามกระบวนการวิจัยครบถ้วน

## ผลการศึกษา

### 1. ประเมินผลการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน

ประเมินผลการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ด้านบริบทสภาพแวดล้อมด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์ เพื่อประเมินผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติในด้านการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความยั่งยืนของนโยบาย และผลกระทบทางสังคม โดยในภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.61$ , S.D. = 0.440) โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า แรงงานข้ามชาติและแรงงานไทยให้คะแนนความคิดเห็นด้านกระบวนการสูงกว่าผู้ประกอบการ ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐให้คะแนนสูงในด้านบริบทและนโยบาย สะท้อนถึงความสำเร็จในหลายด้านของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถอธิบายเป็นรายด้านได้ดังปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างต่อตัวแปรต้นแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model

ตัวแปรต้นแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model	ความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่าง		
	$\bar{X}$	S.D	ระดับความคิดเห็น
1. ด้านบริบทสภาพแวดล้อม	3.94	.531	มาก
2. ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น	3.37	.529	มาก
3. ด้านกระบวนการ	3.36	.636	มาก
4. ด้านผลลัพธ์	3.77	.471	มาก
<b>เฉลี่ย</b>	<b>3.61</b>	<b>.440</b>	<b>มาก</b>

1.1 ด้านบริบทสภาพแวดล้อม (Context) พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.94$ , S.D. = 0.531) ซึ่งบ่งชี้ว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเข้าใจและรับรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว ตั้งแต่ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจผ่านการเปิดรับแรงงานข้ามชาติ ด้านบริบทและสถานการณ์ปัจจุบันของแรงงานข้ามชาติ เช่น ความต้องการของตลาดแรงงานในอุตสาหกรรม บทบาทของแรงงานข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น มีความเข้าใจในกรอบกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งการคุ้มครองสิทธิแรงงาน การกำกับดูแล และการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2 ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น (Input) พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.37$ , S.D. = 0.527) แม้ว่าจะมีการจัดสรรทรัพยากรและการจัดการปัจจัยเบื้องต้นสำหรับการดำเนินนโยบาย แต่ยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในภาพรวมยังไม่เพียงพอหรือเหมาะสมกับความต้องการของการดำเนินนโยบาย ทำให้การบริหารจัดการอาจขาดประสิทธิภาพในบางส่วน การควบคุมและจัดการกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบยังคงเป็นเรื่องที่ท้าทาย แม้ว่าจะมีการเปิดรับแรงงานในระดับที่เหมาะสม แต่การจัดการในระยะยาวอาจยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างเพียงพอ

1.3 ด้านกระบวนการ (Process) พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = 3.36$ , S.D. = 0.636) แสดงให้เห็นว่ากระบวนการดำเนินงานมีความชัดเจนและประสบความสำเร็จในหลายด้าน ทั้งกระบวนการในการคัดเลือกและนำเข้าแรงงานข้ามชาติมีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนและสอดคล้องกับข้อกำหนดทางกฎหมาย ทำให้การดำเนินการของหน่วยงานเป็นไปอย่างราบรื่น มีการจัดเตรียมและส่งเสริมความพร้อมให้กับแรงงานข้ามชาติก่อนเข้าทำงานในประเทศไทย เช่น การฝึกอบรม การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของแรงงาน การแนะนำเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ช่วยลดปัญหาในการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

1.4 ด้านผลลัพธ์ (Product) พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = 3.77$ , S.D. = 0.471) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายในหลายด้านที่มีผลกระทบที่ดีต่อภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติ ทำให้การดำเนินงานของภาคธุรกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสามารถรักษาระดับการผลิตได้ตามที่คาดหวัง แรงงานข้ามชาติมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการผลิตและบริการ ซึ่งทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ทางด้านของแรงงานข้ามชาติมีความพึงพอใจต่อการดำเนินนโยบาย

## 2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์สัมพันธ์ (Correlation's Analysis) ของแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model

ตัวแปรต้นแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model	$\bar{X}$	S.D.	ผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบาย เปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ
1. ด้านบริบทสภาพแวดล้อม	3.94	0.531	0.377** (.000)
2. ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น	3.37	0.527	0.750** (.000)
3. ด้านกระบวนการ	3.36	0.636	0.680** (.000)
4. ด้านผลลัพธ์	3.77	0.471	0.645** (.000)

\*\*ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 หมายเหตุ: n = 445

จากตารางที่ 2 พบว่า มีตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลางจำนวน 3 คู่ ( $r = 0.31 - 0.70$ ) ได้แก่ ด้านบริบทสภาพแวดล้อมกับผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ด้านกระบวนการกับผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ และด้านผลลัพธ์กับผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ทางบวกปานกลาง ( $r = .377$  P. = .000), ( $r = .680$  P. = .000) และ ( $r = .645$  P. = .000) ตามลำดับ มีความสัมพันธ์กันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 นอกจากนี้ยังพบว่า มีตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันในระดับสูงจำนวน 1 คู่ ( $r = -0.71 - 0.90$ ) คือ ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้นกับผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ทางบวกสูง ( $r = .750$  P. = .000) มีความสัมพันธ์กันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 ดังตารางที่ 3

## ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์สัมพันธ์ (Correlation's Analysis) ของแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model

ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง	ทิศทาง	ระดับความสัมพันธ์	P<.01
1. ด้านบริบทสภาพแวดล้อม	ทางบวก	ปานกลาง r = .377	.000*
2. ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น	ทางบวก	สูง r = .750	.000*
3. ด้านกระบวนการ	ทางบวก	ปานกลาง r = .680	.000*
4. ด้านผลลัพธ์	ทางบวก	ปานกลาง r = .645	.000*

\*ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 หมายเหตุ: n = 445

อธิบายได้จากตารางที่ 3 เป็นการศึกษาความคิดเห็นของตัวอย่างที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติ สามารถสรุปได้ว่ายอมรับตามสมมติฐานดังนี้

สมมติฐานที่ 1 บริบทสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติในระดับความสัมพันธ์ปานกลาง (r = .377 P = .000)

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ในระดับความสัมพันธ์สูง (r = .750 P = .000)

สมมติฐานที่ 3 กระบวนการในการนำแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบแรงงานมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ปานกลาง (r = .680 P = .000)

สมมติฐานที่ 4 ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ในระดับความสัมพันธ์ปานกลาง (r = .645 P = .000)

โดยมีความสัมพันธ์กันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01

ข้อมูลเชิงสถิติแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญระหว่างปัจจัยแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเมื่อบริบทสภาพแวดล้อมมีความเหมาะสมย่อมส่งผลดีต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคลากรที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายอย่างชัดเจน รวมถึงกระบวนการจัดการต่าง ๆ เช่น การคัดกรอง การจัดการความพร้อมของแรงงาน เป็นต้น มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายในระดับที่สำคัญ

### 3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

ตารางที่ 4 แบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

ผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับ แรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ	B	Beta	t	P
แบบจำลองการประเมินผล CIPP Model				
1. ด้านบริบทสภาพแวดล้อม	-.185	-.202	-4.609	.000*
2. ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น	.499	.551	9.880	.000*
3. ด้านกระบวนการ	.164	.266	6.508	.000*
4. ด้านผลลัพธ์	.000	.244	5.604	.000*
Multiple R = .822      Std.Error = .286				
Multiple R <sup>2</sup> = .675				
Adjusted R <sup>2</sup> = .671				

\*ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05

จากตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณระหว่างตัวแปรแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ โดยใช้การคัดเลือกตัวแปรทุกตัวคำนวณด้วยสมการพร้อมกัน (Enter Regression) ผลปรากฏว่า จากตัวแปรแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบริบทสภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์ คิดเป็นร้อยละ 82.2 (R = .822) จากการพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยพหุ (Beta) เพื่อพิจารณาตัวแปรแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ได้แก่ ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ ด้านผลลัพธ์ และด้านบริบทสภาพแวดล้อม สามารถอธิบายได้ดี ซึ่งมีค่า Beta เท่ากับ .551 .266 .244 และ -.202 ตามลำดับ แม้ว่าค่าสหสัมพันธ์ของบริบท (Context) กับผลสัมฤทธิ์จะเป็นบวก แต่ค่าการถดถอยพหุคูณ (Beta) กลับเป็นลบ ซึ่งอาจเกิดจากปัญหาบริบทที่เปลี่ยนแปลงมากเกินไป (Multicollinearity) จนส่งผลกลับด้านต่อการปฏิบัตินโยบาย

จึงอธิบายได้ว่า จากการศึกษาความคิดเห็นของตัวอย่างที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติทั้ง 4 กลุ่ม ประกอบด้วย แรงงานข้ามชาติ แรงงานไทย ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์การไม่แสวงหาผลกำไรในเขตพื้นที่ของจังหวัดสมุทรสาคร ในตัวแปรแบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบริบทสภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้ง 4 ด้านภายใต้แบบจำลองการประเมินผล CIPP Model มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยความสำเร็จดังกล่าว

สะท้อนออกมาในหลายมิติ ทั้งด้านการตอบสนองต่อเศรษฐกิจ ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง และการสร้างความยั่งยืนในระยะยาว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและพัฒนานโยบาย การวางแผนการจัดสรรทรัพยากร การประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานให้มีความเหมาะสม

## สรุปผลการวิจัย

การประเมินผลนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐกิจ ทวีสิน : ตัวแบบ กระบวนการ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ จังหวัดสมุทรสาคร

1. ประเมินผลการนำนโยบายตามกรอบ CIPP Model การศึกษานี้ใช้แบบจำลองการประเมินผล CIPP Model เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ โดยพิจารณาทั้งบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Product)

1.1 บริบท (Context) มีระดับความคิดเห็นในระดับสูง ( $\bar{X} = 3.94$ , S.D. = 0.531) สะท้อนว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจ มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

1.2 ปัจจัยนำเข้า (Input) อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.37$ , S.D. = 0.527) แม้ว่าจะมีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบาย แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ความเพียงพอของบุคลากรและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

1.3 กระบวนการ (Process) มีความคิดเห็นในระดับสูง ( $\bar{X} = 3.36$ , S.D. = 0.636) สะท้อนว่าการดำเนินการจัดหางานข้ามชาติมีการวางแผนที่เป็นระบบ มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและสนับสนุนการพัฒนาทักษะแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ผลลัพธ์ (Product) อยู่ในระดับสูง ( $\bar{X} = 3.77$ , S.D. = 0.471) แสดงให้เห็นว่านโยบายมีผลเชิงบวกต่อภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของนโยบาย ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นตามแบบจำลองของ CIPP Model กับผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น (Input) มีความสัมพันธ์สูงสุดกับผลสำเร็จของนโยบาย ( $r = .750$ ,  $P < .01$ ) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Product) มีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับปานกลาง ( $r = .680$  และ  $r = .645$  ตามลำดับ,  $P < .01$ ) บริบท (Context) มีความสัมพันธ์เชิงบวกแต่ต่ำกว่าปัจจัยอื่น ( $r = .377$ ,  $P < .01$ )

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า ตัวแปรใน CIPP Model มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเรียงลำดับจากปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดไปต่ำสุด ดังนี้ ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น (Beta = .551,  $P < .05$ ) กระบวนการ (Beta = .266,  $P < .05$ ) ผลลัพธ์ (Beta = .244,  $P < .05$ ) บริบท (Beta = -.202,  $P < .05$ ) (มีผลทางลบ เนื่องจากข้อจำกัด

ด้านกฎหมายและการบริหารจัดการ และบริบทความแตกต่างด้านภาษาและการรับรู้ จนส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติ (นโยบาย) ดังนั้น ปัจจัยนำเข้า อย่างการจัดสรรทรัพยากรและบุคลากร มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย มากที่สุด รองลงมา คือ กระบวนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยบริบทที่มีข้อจำกัดอาจส่งผลให้เกิด อุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

## การอภิปรายผลการวิจัย

### 1. ผลการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน

ผลการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน ในด้านบริบทสภาพแวดล้อม (Context) นโยบายการเปิดรับแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาครมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรม เช่น ประมง โรงงานแปรรูปสินค้า เป็นต้น การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ สะท้อนถึงความต้องการแรงงานจำนวนมากในพื้นที่ โดยรัฐบาลเศรษฐาฯ ได้เน้นการพัฒนาความสัมพันธ์กับ ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อจัดการแรงงานอย่างมีระบบและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ขณะที่รัฐบาลก่อนหน้านี้เน้น การควบคุมอย่างเข้มงวด ส่งผลให้มีปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในบางกรณี โดยสอดคล้องกับงานวิจัยของ มรกด ไมยเออร์ และคณะ (2562, น. 163-164) นโยบายแรงงานของประเทศมาเลเซียเน้นเข้มข้นและปรับเปลี่ยน เร็วทันกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในประเทศที่เอื้อประโยชน์กับทางการพัฒนาประเทศมาเลเซียสูง

ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น (Input) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานยังคงมีข้อจำกัด แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามปรับปรุงกระบวนการให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยี ดิจิทัลในการขออนุญาตทำงาน แต่ยังคงมีอุปสรรคในด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอและการจัดการที่ยังขาด ประสิทธิภาพในบางส่วน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับความต้องการชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของกลุ่ม แรงงานข้ามชาติ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประเสริฐ แรงค์กล้า (2562, น. 87-89) การต่อสู้เพื่อชีวิตที่ดีของ แรงงานข้ามชาติเต็มไปด้วยปัญหาและความไม่แน่นอนในชีวิตประจำวัน ความพยายามนี้ไม่ใช่เพียงเพื่อหาเงิน เลี้ยงชีพเท่านั้น แต่ยังเป็น การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคมภายในครอบครัวและชุมชน รวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับรัฐ และระหว่างสังคม การดิ้นรนเพื่อชีวิตที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามใน การดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ท่ามกลางโลกที่เต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอน

ด้านกระบวนการ (Process) กระบวนการดำเนินงานได้รับการปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การลดขั้นตอนการขออนุญาต การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลช่วยให้การจ้างงานแรงงานข้ามชาติเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น เมื่อเทียบกับรัฐบาลก่อนหน้านี้ที่เน้นการควบคุมอย่างเข้มงวด ทำให้เกิด ความล่าช้าและซับซ้อนในกระบวนการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทั้งสองยุคยังคงไว้ซึ่งมาตรการการควบคุม เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นไปได้อย่างราบรื่น เช่นเดียวกับงานวิจัยของ ชลนภา อนุกุล และ ศยามล เจริญรัตน์ (2565, น. 44-45) แม้ว่าประเทศไทยจะมีความจำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อแก้ปัญหา การขาดแคลนแรงงาน แต่แนวนโยบายของรัฐกลับเน้นการป้องกันไม่ให้เกิดแรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นพลเมืองถาวร

ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง ตัวอย่างเช่น การออกวีซ่าและใบอนุญาตทำงานในระยะสั้นเพียง 1-5 ปี เพื่อป้องกันการตั้งรกรากถาวรในประเทศ รวมถึงไม่มีนโยบายในการให้สัญชาติหรือสิทธิพลเมืองแก่แรงงานข้ามชาตินโยบายเหล่านี้มีผลกระทบต่อมาตรการตรวจคนเข้าเมืองและการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ด้านผลลัพธ์ (Product) นโยบายช่วยให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมได้มากขึ้น ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและเสถียรภาพ นอกจากนี้ยังช่วยสร้างความพึงพอใจแก่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจของพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Grimwade and Neumann (2019, p. 27) ตามทฤษฎี ข้อตกลง MOU ช่วยให้แรงงานข้ามชาติทำงานอย่างถูกกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม แรงงานจำนวนมากกลับหลีกเลี่ยงกระบวนการนี้เนื่องจากความยุ่งยาก ขณะเดียวกัน กระบวนการพิสูจน์สัญชาติก็เป็นมาตรการที่ช่วยลดช่องว่าง โดยปรับสถานะให้กับแรงงานข้ามชาติที่พำนักและทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้อง

## 2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ทุกปัจจัยใน CIPP Model มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ โดยเฉพาะ ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพจะช่วยลดอุปสรรคในการดำเนินงานและทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติราบรื่นขึ้น นอกจากนี้ กระบวนการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพช่วยสนับสนุนการจัดการแรงงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาเป็นไปตามเป้าหมาย OECD (2020) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการเตรียมทรัพยากรและการบริหารจัดการเชิงระบบ โดยเฉพาะงบประมาณและเทคโนโลยีที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการแรงงานและการบูรณาการแรงงานข้ามชาติเข้ากับตลาดแรงงานท้องถิ่นอย่างราบรื่น การมีระบบที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนสามารถลดความล่าช้าในการดำเนินงานและลดความซับซ้อนของระบบได้อย่างมาก OECD (2021) ได้แสดงให้เห็นว่าการประเมินนโยบายอย่างต่อเนื่องและการปรับปรุงตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจะเพิ่มโอกาสความยั่งยืนในระยะยาวของนโยบายได้มากขึ้น นโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมจะได้รับการยอมรับมากขึ้น

## 3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ

จากผลการวิจัยที่พบว่า แบบจำลองการประเมินผล CIPP Model ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบริบท สภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์ ส่งผลต่อผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติไปปฏิบัติ บ่งบอกว่าการจัดสรรทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร ความพร้อมทางเทคโนโลยี เป็นต้น มีอิทธิพลสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากทรัพยากรที่เพียงพอและการบริหารจัดการที่ดีสามารถสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ หากปัจจัยนำเข้าเบื้องต้นเหล่านี้ไม่เพียงพอ อาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายหยุดชะงักและไม่สามารถบรรลุผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง

โดยการศึกษาของ ผกาวัต เมืองมูล (2560, น. 151-152) สรุปได้ว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความเชี่ยวชาญในภาระงานที่ได้รับผิดชอบ การผลักดันการดำเนินนโยบายผ่านการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอถือเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย

ด้านการจัดการและการดำเนินงานในกระบวนการต่าง ๆ เช่น การคัดกรองแรงงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงาน การให้ข้อมูลและการฝึกอบรมแก่แรงงาน เป็นต้น มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย กระบวนการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพจะช่วยลดความซับซ้อนในการปฏิบัติงานและเพิ่มความเร็วในการจัดหาแรงงานให้ตอบสนองต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมได้ดีขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ European Commission (2020) ที่พบว่า ความชัดเจนในขั้นตอนการดำเนินงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการฝึกอบรมและสนับสนุนข้อมูลแก่แรงงาน มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะช่วยลดอุปสรรคเชิงระบบ และเพิ่มความเร็วในการจัดหาแรงงานเพื่อตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรม

ผลลัพธ์ของนโยบาย ด้วยการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสร้างความยั่งยืนในระยะยาว ล้วนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก การที่นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของผู้เกี่ยวข้องทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้นโยบายมีความยั่งยืนมากขึ้น

ด้านบริบทสภาพแวดล้อมที่แสดงถึงความสัมพันธ์ในทิศทางลบ ซึ่งอาจเป็นเพราะในบางกรณี การบริบทที่มีข้อจำกัด เช่น กฎหมายที่ซับซ้อนหรือข้อบังคับที่เข้มงวดมากเกินไป อาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายเกิดความล่าช้า หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเข้าใจบริบทและการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปยังคงมีความสำคัญในการช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ

การจัดสรรทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้าเบื้องต้น) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายควรให้ความสำคัญกับการวางแผนการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และการสนับสนุนทางเทคโนโลยี เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้มีความคล่องตัวและตอบสนองต่อความต้องการของผู้เกี่ยวข้องจะช่วยให้การดำเนินงานนโยบายมีความต่อเนื่องและเกิดผลลัพธ์เชิงบวกในระยะยาว

การพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้เข้ากับบริบทที่เปลี่ยนแปลงและลดข้อจำกัดที่อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และสร้างความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งงานวิจัยของ ผกาวัต เมืองมูล (2560 น. 153-154) ระบุว่า โครงสร้างการทำงานและการประสานข้อมูลขาดการบูรณาการ มีโครงสร้างการทำงานแบบส่วนแบ่งหน่วยงาน ซึ่งในมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เสนอแนะนโยบายมองว่าการแบ่งงานอย่างเป็นสัดส่วนเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมแล้ว

ผลงานวิจัยด้านแรงงานข้ามชาติฉบับนี้นับเป็นหนึ่งในการศึกษาที่นำแบบจำลองการประเมินนโยบาย CIPP Model มาใช้ในการประเมินผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีเศรษฐา ทวีสิน ในระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยเน้นการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงในบริบทของพื้นที่ศึกษาจริง ผลการวิจัยได้เปิดเผยมุมมองที่หลากหลายและแตกต่างของผู้ปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบาย และ

ผู้รับผลกระทบ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อกลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีได้จำกัดอยู่เพียงบริบทของประเทศไทยเท่านั้น หากยังสะท้อนบทเรียนสำคัญในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่เผชิญกับความท้าทายในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ สามารถนำแนวทางการวิจัยเป็นต้นแบบในการประเมินนโยบายสาธารณะที่ยึดโยงกับมิติสังคม วัฒนธรรม และสิทธิมนุษยชนในระดับชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ขององค์การสหประชาชาติได้แก่ การส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่า การลดความเหลื่อมล้ำ และการสร้างสังคมที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ทั้งยังสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการพัฒนาและประเมินนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศอื่น ๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันได้อีกด้วย

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างการสื่อสารเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าใจอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างราบรื่น หน่วยงานภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการแรงงานข้ามชาติ เพื่อรองรับความต้องการของตลาดแรงงานและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมีการปรับปรุงขั้นตอนการจัดการแรงงานข้ามชาติ เช่น การเตรียมความพร้อมก่อนเริ่มงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวและมีความร่วมมืออย่างเป็นระบบ การใช้แพลตฟอร์มแลกเปลี่ยนข้อมูล (Data-Sharing Platform) เชื่อมหน่วยงานในระบบดิจิทัลแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย และมีการประเมินผลลัพธ์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อปรับปรุงและเสริมสร้างความยั่งยืนของนโยบาย โดยเฉพาะในด้านผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การสร้างความมั่นคงทางสังคม และความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายในระยะยาว โดยหน่วยงานที่ควรนำข้อเสนอแนะไปใช้ ได้แก่ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสมุทรสาคร รวมถึงศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติจังหวัดสมุทรสาคร

### 2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินผลเชิงลึกของการจัดการแรงงานข้ามชาติในแต่ละอุตสาหกรรม เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมแต่ละประเภทอย่างเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ควรเน้นการศึกษาการประเมินผลระยะยาวของนโยบายเปิดรับแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นศึกษาผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ในมิติที่ลึกซึ้ง เพื่อหาข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในอนาคต รวมถึงควรศึกษา แนวทางการส่งเสริมความยั่งยืนของนโยบายในระยะยาว โดยเฉพาะ

การสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานข้ามชาติและตลาดแรงงานในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2567). *มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2567*.  
[https://www.passport.co.th/cabinet-resolution/2024-09-24/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.passport.co.th/cabinet-resolution/2024-09-24/?utm_source=chatgpt.com)
- จุมพล หนีพพานิช. (2562). *นโยบายสาธารณะ การจัดการและการพัฒนา : มุมมองเชิงวิเคราะห์ สังเคราะห์ทางการเมือง การบริหารและกรณีตัวอย่าง*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชลนภา อนุกุล และศยามล เจริญรัตน์. (2565). บทสำรวจทัศนคติที่สังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติผ่านพัฒนาการนโยบายและงานวิชาการด้านสุขภาพแรงงานข้ามชาติ. *วารสารความเป็นธรรมทางสังคมและความเหลื่อมล้ำ*, 3(2), 38-57.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2562). *การบริหารโครงการ : แนวคิดและกระบวนการ*. โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์.
- ทรงชัย ทองปาน. (2567). *องค์ความรู้ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนิสา ทวีขศรี. (2567). *แรงงานต่างชาตินในระบบของไทย สัดส่วนแรงงานต่างชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน และจีนเป็นหลัก*. <https://www.pier.or.th/blog/2024/0502/>
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2563). *การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS และ AMOS (พิมพ์ครั้งที่ 18)*. เอส. อาร์. ฟรินติ้ง แมสโปรดักส์.
- ประชา วสุประสาท. (2553). *วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: เส้นทางสู่ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว*. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- ประเสริฐ แรงค์กล้า. (2562). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ อนาคตและความเป็นไปได้: มุมมองเรื่องเวลาของคนย้ายถิ่นสัญชาติพม่าวัยผู้ใหญ่ตอนต้น*. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ผกาดี เมืองมูล. (2560). *การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ฟิลลิป มาร์ติน. (2550). *คุณภาพการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนา นโยบาย*. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ.
- ภาคภูมิ ถุกษเมธ (2559). *บทสำรวจตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์.
- มรกต ไมยเออร์, วิมลสิริ เหมทานนท์, ภัทรภรณ์ ภูบาล และสิทธิพร เนตรนิยม. (2562). พัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยมาเลเซียและปัญหาปัจจุบันจากมุมมองของแรงงาน. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 10(ฉบับพิเศษ), 163-187.

- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2562). นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. เสมาธรรม.
- สักกรินทร์ นิยมศิลป์ และกฤตยา อาชวนิจกุล. (2564). นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติในยุค *Global Citizen*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สาธิตา อ่างทอง, คชตรีย์ เจริญสุข และชารินทร์ เกษร. (2568). อำนาจและผลประโยชน์ : ความท้าทายทางการเมืองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 16(Suppl. 1), 111-138.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). *ภาวะสังคมไทยไตรมาสสาม ปี 2555*. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2567). *ข้อมูลสถิติการทำงานของคนต่างด้าว ประจำเดือน สิงหาคม 2567*. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน. (2567). *รายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ปีงบประมาณ 2566*. กระทรวงแรงงาน.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2566). *คำแถลงนโยบาย นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา*. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- อลงกรณ์ ฉลาดสุข. (2564). *ผลกระทบด้านภาวะการจ้างงานและการเข้าถึงระบบสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวในไทยช่วงวิกฤต COVID-19*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- Harkins, B. (2019). *การย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับปี 2562*. ไอเนอร์จี สตูดิโอ.
- Browne, A., & Wildavsky, A. (1983). Should evaluation become implementation? In A. J. Love (Eds.), *Developing effective internal evaluation* (pp. 101–103). Jossey-Bass.
- Bryant, C., & White, L. G. (1982). *Managing development in the third world*. Westview press.
- Chase, C. I. (1987). *Measurement for education evaluation*. Addison Wesley Publishing Company.
- Cronbach, L. J. (1990). *Essentials of psychological testing* (5th ed.). Harper Collins.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1995). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.
- European Commission. (2020). *Labour Market Integration of Migrants in the European Union*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_574](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_574)
- Grimwade, M., & Neumann, P., (2019). Migration policy and practice in Thailand. In Benjamin Harkins (Ed.), *Thailand migration report 2019*. International Organization for Migration.
- International Organization for Migration. (2017). *IOM Thailand National Strategy 2017-2020*. International Organization for Migration.
- Krejcie, R. V., & Morgan, D. W. (1970). Determining Sample Size for Research Activities. *Educational and Psychological Measurement*, 30(3), 607-610.

OECD. (2020). *Recent developments in migrant integration policy: International Migration Outlook*.

[https://doi.org/10.1787/mig\\_outlook-2021-en](https://doi.org/10.1787/mig_outlook-2021-en)

OECD. (2021). *International Migration Outlook 2021*. [https://doi.org/10.1787/mig\\_outlook-2021-en](https://doi.org/10.1787/mig_outlook-2021-en)

Rossi, P. H., & Freeman, H. E. (1982). *Evaluation: A systematic approach*. Sage.

Stufflebeam, D. L. (1971). The use of experimental design in educational evaluation. *Journal of Educational Measurement*, 8(4), 267-274.

United Nations. (2018). *Toward safe, orderly and regular migration in Asia-Pacific Region Challenges and opportunities*. United Nations.

Vedung, E. (2005). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.

องค์กรวิชาชีพกับการเป็นหน่วยงานของรัฐ  
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539  
Professional organization as state agencies  
under the Act on Liability for Wrongful Act of Official B.E 2539

พรชนก ชัยสิทธิ์

Bhornchanok Chaiyasit

นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน

Graduate Student of Master of Laws Program in public law,

Faculty of Law, Thammasat University

E-mail<sup>1</sup> : bhornchanok17@gmail.com

Date Received : 10 March 2025

Date Revised : 19 May 2025

Date Accepted : 5 June 2025

Date Published online : 26 September 2025

### บทคัดย่อ

กฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งใช้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่านั้น แต่กฎหมายก็ยังเปิดช่องให้การเป็นหน่วยงานของรัฐอาจหมายรวมไปถึงหน่วยงานที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานตามกฎหมายฉบับนี้ที่ผ่านมาได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานหลายหน่วยให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงถึงองค์กรวิชาชีพบางองค์กรด้วย เช่น แพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สภากายภาพบำบัด โดยกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิดเฉพาะเมื่อมีการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และแยกความรับผิดของแต่ละคนเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author)

สำหรับองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยจัดตั้งโดยกฎหมายและเป็นนิติบุคคล แม้จะเป็นองค์กรที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองให้บางประการ แต่การนำองค์กรวิชาชีพมาอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดปัญหาว่าตรงตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับระบบกฎหมายหรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ย่อมหมายถึงหน่วยงานของรัฐโดยแท้เท่านั้น แต่องค์กรวิชาชีพนั้นมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างออกไปจากหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป โดยเป็นเพียงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองบางภารกิจเท่านั้น ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายฉบับนี้ โดยพิจารณาจากเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม รวมถึงขอบเขตของการได้รับผลทางกฎหมายจากการเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น โดยมีข้อเสนอแก้ไขกฎหมายในการจำแนกความเป็นหน่วยงานของรัฐกับองค์กรวิชาชีพออกให้ชัดเจนเพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ รวมทั้งเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพและประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเหมาะสมภายใต้หลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

**คำสำคัญ :** องค์กรวิชาชีพ, หน่วยงานของรัฐ, การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการทางปกครอง, ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## Abstract

A core piece of legislation concerning the liability for wrongful acts committed by state agencies and officials is the Act on Liability for Wrongful Acts of Officials, B.E. 2539, which is intended to apply exclusively to state agencies and their officials. However, the Act allows for the designation of additional entities as state agencies through a Royal Decree. Over time, several such decrees have been issued, extending the definition of a “state agency” under the Act to include various professional organizations, such as the Medical Council, the Dental Council, the Nursing and Midwifery Council, the Council of Engineers, and the Physical Therapy Council. The legislative intent behind the Act is to impose liability on individual officials only when wrongful acts are committed with intent or gross negligence, and to ensure that liability is assigned fairly and individually, thereby protecting public officials from undue personal liability.

In the Thai legal system, professional organizations are established by statute and possess legal personality. Although classified as private entities, they are vested with certain administrative powers. The inclusion of professional organizations under the scope of the Act on Liability for Wrongful Acts of Officials, B.E. 2539 raises critical questions regarding the legislative

intent and the coherence of such inclusion with the overall legal framework. A close examination of the Act's purpose and provisions suggests that it was originally designed to apply strictly to bona fide state agencies. Professional organizations, however, have a distinct legal status, differing fundamentally from that of conventional state agencies, as they are private bodies entrusted with specific administrative functions. This article aims to highlight the legal and conceptual challenges that arise from classifying professional organizations as state agencies under the Act. The analysis focuses on the rationale, necessity, and appropriateness of such classification, as well as the legal consequences that follow. It also compares the scope of legal liability imposed on professional organizations with that of other designated state agencies. The article concludes by proposing legal reforms to clearly distinguish between state agencies and professional organizations, ensuring alignment with the Act's legislative intent and the actual legal status of professional organizations. Such reforms are essential to guarantee that both professionals and the general public are appropriately protected under the rule of law, as enshrined in the Constitution.

**Keywords:** Professional organization, Government agency, Delegation of administrative functions to private entities, Tortious liability of public official

## บทนำ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีฐานคิดว่า เมื่อรัฐต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนรวดเร็ว หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยสุจริตและมีข้อผิดพลาด เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิด แต่จะรับผิดต่อเมื่อเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น สำหรับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดกับบุคคลภายนอก รัฐจะต้องเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำโดยส่วนตัวเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดเต็มจำนวนในความเสียหายนั้น โดยกฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์ใช้กับหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญเห็นได้จากการนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในบทนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้ความหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ ยังได้เปิดช่องไว้ด้วยว่าให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มี

พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลายหน่วยงานด้วยกัน โดยกำหนดให้รวมถึงองค์กรวิชาชีพบางองค์กรด้วย

สำหรับองค์กรวิชาชีพในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ แต่โดยส่วนมากจะเป็นในรูปแบบขององค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกำหนดให้มีสภาวิชาชีพที่เป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการวิชาชีพมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ การรักษามาตรฐานการประกอบวิชาชีพ และการควบคุมดูแลจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ แต่ด้วยเหตุที่ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพว่าการเป็นนิติบุคคลขององค์กรวิชาชีพนั้นส่งผลต่อการที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ แม้จะมีแนวโน้มของการให้ความหมายว่าเป็นองค์กรหรือนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครอง แต่โดยเนื้อแท้ก็ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐโดยสภาพ จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าเหตุใดจึงมีการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดเช่นนี้จะส่งผลอย่างไรต่อองค์กรวิชาชีพและบุคลากรในองค์กรวิชาชีพ รวมถึงความถูกต้องเหมาะสมในระบบกฎหมายในการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อเทียบกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ

การใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพนั้นอาจเกิดได้หลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น ข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพ การออกคำสั่ง เช่น การอนุมัติ อนุญาต ให้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การออกคำสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำผิดจรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพ การกระทำอื่นใด เช่น การสรรหาและคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งกรรมการวิชาชีพที่ว่างลง หรือการทำสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างบุคลากร การจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ สิ่งที่ยังคงเกิดปัญหาอยู่ในปัจจุบัน คือ ความรับผิดชอบและการให้ความคุ้มครองกับองค์กรวิชาชีพ เนื่องจากสถานะขององค์กรวิชาชีพนั้น อาจกล่าวได้ว่าโดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นและรัฐได้มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ โดยสภาพแล้วองค์กรวิชาชีพจึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเว้นแต่เป็นองค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองโดยแท้เท่านั้นที่จัดเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำองค์กรวิชาชีพบางองค์กรมากำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มุ่งหมายที่จะใช้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แม้จะมีการเปิดช่องให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ก็ตาม แต่การนำองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองมากำหนดไว้จึงอาจจะไม่เหมาะสมและถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ บทความฉบับนี้ ผู้เขียนจึงพยายามหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นรวมถึงการมีบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อเรื่องดังกล่าว

## 1. หน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเหตุผลอันเป็นเจตนารมณ์ในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่ได้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท แต่จะใช้บังคับกับหน่วยงานที่กำหนดไว้ในนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องเป็นหน่วยงานที่กำหนดไว้ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ หน่วยงานของรัฐตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหน่วยงานของรัฐตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่สำคัญ ดังนี้

### 1.1 ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเหตุผลอันเป็นเจตนารมณ์ที่เป็นเบื้องหลังในการประกาศใช้บังคับ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ที่เป็นการเฉพาะตัว การปล่อยให้เกิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัว และเมื่อการที่เจ้าหน้าที่ทำไปตามหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่จะถูกฟ้องไล่เบี้ยเต็มจำนวน ทั้ง ๆ ที่ ในบางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดโดยไม่ได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมของแต่ละบุคคล ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและบั่นทอนขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจเท่าที่ควร เพราะเกรงกลัวความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นกับตนเอง และอาจส่งผลต่อการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งในเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้นยังมีเรื่องวินัยที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่รอบคอบหรือกระทำการโดยผิดพลาด โดยหากว่าเจ้าหน้าที่ยังต้องมารับผิดในผลแห่งละเมิด

อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อีก จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่อย่างรุนแรง ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลให้ชัดเจนโดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) เมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผลรวมถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถสรุปสาระสำคัญของกฎหมายได้ดังนี้ (ฤทัย หงส์สิริ, 2543, น. 36-64)

(1) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(2) พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การวินิจฉัยองค์ประกอบเรื่องละเมิดก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้แล้วโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

(4) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด แต่ใช้บังคับกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะแต่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดในการกระทำหรือไม่ และจะต้องรับผิดมากน้อยเพียงใด ตลอดจนวิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นละเมิดตามกฎหมายแล้ว กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความรับผิดหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565)

## 1.2 ความหมายของหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐ ในลักษณะของหน่วยงานภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้น ในบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะหมายความถึง

(1) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมี ฐานะเป็นกรม

(2) ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา โดยจะไม่คลุมถึงรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงพิมพ์ตำรวจแห่งชาติ (โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2567) และ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน เช่น บริษัท บางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของ กฎหมายเอกชน

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 ได้แบ่งประเภทหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง หน่วยงานที่จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากจะกำหนดหน่วยงานเพิ่มเติมจะต้อง ตราพระราชกฤษฎีกาเป็นครั้ง ๆ ไปเพื่อกำหนดหน่วยงาน เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบัน- พระปกเกล้า (พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543) ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 71 หน่วยงาน

ประเภทที่สอง กำหนดเป็นประเภทของหน่วยงานว่าเมื่อเป็นหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ ของพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยทันที (พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 31) พ.ศ. 2564) ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- 2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
- 3) หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่เป็นองค์การมหาชนตามมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน

## 2. สาระและสำคัญขององค์การวิชาชีพ

เสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองและให้ความคุ้มครองไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมายตามเงื่อนไขเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังปรากฏในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

การเกิดขึ้นขององค์การวิชาชีพมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพให้มีมาตรฐานและเป็นการปกป้องคุ้มครองประชาชนที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่ไม่มีความรู้ซึ่งจะส่งผลเสียหายแก่ประชาชนได้ รัฐจึงได้มอบหมายภารกิจดังกล่าวนี้ให้กับองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

### 2.1 ความหมายและลักษณะที่สำคัญขององค์การวิชาชีพ

การที่จะเข้าใจข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพนั้น จะต้องพิจารณาถึงความหมายและลักษณะขององค์การวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

#### 2.1.1 ความหมายขององค์การวิชาชีพ

คำว่า “วิชาชีพ” อาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึง อาชีพ โดยเฉพาะอาชีพที่ต้องมีการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมเป็นพิเศษ เช่น กฎหมาย สถาปัตยกรรม วิศวกรรม แพทย์ การศาสนา หรือหมายความถึงกลุ่มบุคคลที่ประกอบวิชาชีพใดโดยเฉพาะก็ได้ (จิตติ ดิงศรัทย์, 2563, น. 33-36) ด้วยเหตุนี้ “องค์การวิชาชีพ” จึงหมายถึง

องค์กรหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของบุคคลในวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ วิศวกร หรือทนายความ มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ กำกับดูแลจริยธรรม และพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกในวิชาชีพนั้น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก ตลอดจนการพัฒนาความน่าเชื่อถือในวิชาชีพและการสร้างความเชื่อมั่นต่อสังคม (อภิวัฒน์ สราญสุข, 2563, น. 16) กล่าวอีกนัยหนึ่ง “องค์กรวิชาชีพ” เป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพซึ่งต้องการความรู้และทักษะเฉพาะทาง มีการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติเพื่อรักษาคุณภาพของงานและสร้างความเชื่อมั่นแก่สังคม องค์กรวิชาชีพมักมีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานและพัฒนาศักยภาพของสมาชิกในด้านวิชาชีพ รวมถึงมีบทบาทในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิกที่อยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรนั้น ๆ

### 2.1.2 ลักษณะขององค์กรวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบและส่งเสริมมาตรฐานของวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจว่าผู้ประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด โดยลักษณะขององค์กรวิชาชีพจะประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1) การเป็นหน่วยหรือสถาบัน

ลักษณะเด่นของวิชาชีพนั้นประกอบไปด้วย 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่ 1) มีลักษณะเป็นองค์กร 2) มีการศึกษาอบรมในวิชาการ และ 3) มีเจตนารมณ์เฉพาะ (จิตติ ดิงศภัทย์, 2563, น. 37-41) โดยการมีลักษณะเป็นองค์กร นั้น หมายถึง สภาพของวิชาชีพที่มีลักษณะผูกขาดซึ่งทำได้แต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านนั้น ๆ การผูกขาดถ้าไม่มีการควบคุมย่อมนำไปสู่การหาประโยชน์เกินขอบเขตเป็นธรรมตา การควบคุมการประกอบวิชาชีพจึงจำเป็นต้องมีเพื่อมิให้มีการเอาเปรียบหรือบีบบังคับจนเกินขอบเขตและป้องกันมิให้มีความประพฤติอันไม่ชอบไม่ควร การควบคุมนี้ทำได้โดยให้มีองค์กรที่ได้รับมอบหมายในเรื่องนี้ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ทั้งในการควบคุมและการคุ้มครองส่งเสริมวิชาชีพนั้น ซึ่งองค์กรจะประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพนั้นรวมกันเข้าเป็นกลุ่มเพื่อควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและสามารถคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบวิชาชีพที่อาจกระทบต่อประชาชนได้ดีกว่าบุคคลอื่น การรวมกลุ่มจึงต้องมีแบบฉบับและหลักธรรมสำหรับองค์กรที่ต้องรักษาและปฏิบัติร่วมกัน (นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, 2562, น. 7-9) การเป็นหน่วยหรือสถาบันจึงเป็นสาระสำคัญของเกิดขึ้นของ “องค์กรวิชาชีพ”

การเป็นหน่วยหรือสถาบันขององค์กรวิชาชีพนี้ ทำให้เกิดกระบวนการเพื่อสอดส่องพิทักษ์รักษาขนบธรรมเนียม เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของวิชาชีพ รวมทั้งจัดทำแบบแผนจริยธรรม พัฒนาขนบธรรมเนียม และกำหนดมาตรฐานความประพฤติสำหรับวิชาชีพของตน (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2567, น. 122)

## 2) การมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพมีบทบาทสำคัญต่อการจัดระเบียบและการยกระดับมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ การดำเนินการขององค์กรวิชาชีพที่จะบรรลุผลได้นั้น จำเป็นต้องมีหรือใช้อำนาจรัฐในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ จึงเป็นเหตุที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรวิชาชีพดำเนินการผ่านกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรวิชาชีพในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2527 และด้วยเหตุที่มีพันธกิจสำคัญในหน้าที่นี้้องค์กรวิชาชีพจึงมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่สำคัญ ดังนี้ (อุดม รัฐอมฤต, 2545, น. 8-9)

(1) วางหลักปฏิบัติบางประการในการประกอบวิชาชีพ หน้าที่และอำนาจขององค์กรวิชาชีพในด้านนี้ คือ อำนาจในการวางข้อบังคับทั่วไป เห็นได้จากการออกข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพ เช่น ข้อบังคับว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ข้อบังคับว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพ ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ

(2) ควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากการยื่นคำขอมีชื่อเป็นสมาชิกในทะเบียนขององค์กรวิชาชีพ ลักษณะเช่นนี้เป็นอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุมัติคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ

(3) พิจารณาลงโทษทางวินัยหรือจรรยาบรรณ เป็นอำนาจในการควบคุมและลงโทษเมื่อผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ อำนาจในลักษณะเช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองประการหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

## 3) การไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

โดยที่สาระสำคัญขององค์กรวิชาชีพเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อจัดระเบียบ การพัฒนา และยกระดับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลจากการประกอบวิชาชีพได้รับการประกอบวิชาชีพจากผู้ประกอบวิชาชีพที่มีมาตรฐานสากล อันเป็นไปตามเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งรัฐไม่อาจจะมาหวงกั้นหรือกำหนดให้เป็นภารกิจของรัฐได้โดยตรง จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ให้องค์กรวิชาชีพไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพเป็นเรื่องสำคัญ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมอบอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้กับองค์กรวิชาชีพผ่านกฎหมายจัดตั้งเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพ ดังนั้น องค์กรวิชาชีพโดยสภาพจึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐเพียงแต่ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบมาดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น ปราบกฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุดที่ นร 0506/20036 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เรื่อง แจ้งมติคณะรัฐมนตรีการปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2552) และสอดคล้องกับแนวความเห็นกฤษฎีกาที่วินิจฉัยว่าองค์กรวิชาชีพไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นกระทรวง ทบวง

กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2552) รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าองค์กรวิชาชีพ (สหภาพนายความ) เป็น องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อควบคุมการ ประกอบวิชาชีพทนายความตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ซึ่งอยู่ในนิยามความหมายของส่วนราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 167/2559)

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในทางทฤษฎี แนวความเห็นและคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ผู้เขียนเห็นว่า สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพนั้น ควรถูกจัดให้เป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในการ ควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ ไม่ใช่เป็นนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐ และการใช้อำนาจ ขององค์กรวิชาชีพจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เรียกว่าเป็นอำนาจทางปกครองเฉพาะแต่กับสมาชิกและ ผู้ประกอบวิชาชีพในองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เท่านั้น ไม่อาจมีและใช้อำนาจเหนือบุคคลทั่วไปเหมือนกับหน่วยงาน ของรัฐประเภทอื่น ๆ ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเป็นนิติบุคคลมหาชนที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐการปรับใช้กฎหมายกับองค์กรวิชาชีพและผู้ประกอบวิชาชีพในแดนของกฎหมายมหาชน จะถูกจำกัดเฉพาะแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวิชาชีพกับผู้ประกอบวิชาชีพเท่านั้น

เมื่อองค์กรวิชาชีพไม่ใช่หน่วยงานของรัฐย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะของบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน องค์กรวิชาชีพซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ คงเป็นแต่เพียงลูกจ้างหรือพนักงาน ตามสัญญาจ้างแรงงาน และยังส่งผลกระทบต่อสถานะของทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐแต่เป็นขององค์กรวิชาชีพ ตามหลักกรรมสิทธิ์ (ภาคเดช คมสัน, 2560, น. 75 – 95) ส่วนเงินหรืองบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการของ องค์กรวิชาชีพไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน ผลผลิตจากการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพนั้น เป็นผลจากการใช้ อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐมอบหมายให้กับองค์กรวิชาชีพ เช่น การออกข้อบังคับซึ่งมี ลักษณะเป็นกฎ หรือการใช้อำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีกรณีพิพาท เกี่ยวกับการออกกฎ หรือคำสั่งดังกล่าวเกิดขึ้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนการใช้ อำนาจในลักษณะอื่นนอกจากนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพจะไม่ใช่และไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของ รัฐก็ตาม แต่ก็อาจมีกรณีที่องค์กรวิชาชีพนั้น รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นเนื่องจากเหตุและวัตถุประสงค์เฉพาะ องค์กร วิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้ย่อมมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” เช่น “คุรุสภา” ซึ่งเริ่มจากการอบรมครูที่ “วิทยาทานสถาน” ต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูใช้ชื่อว่า “สภาไทยจารย์” เปิดทำการ สอนครู จากนั้นกรมศึกษาธิการในสมัยนั้นได้จัดตั้ง “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” เพื่อใช้เป็นที่ประชุมอบรม และสอนครู ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 จัดตั้ง “คุรุสภา” โดยตั้งขึ้นเป็น สภาอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา 2567) และหลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดย การตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดวัตถุประสงค์ของคุรุสภาไว้ดังนี้

1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับ ดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพ 2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ และ 3) ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

โดยที่สาระที่ เป็นแก่นขององค์กรวิชาชีพ คือ การเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น และมอบหมายอำนาจทางปกครองบางประการให้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ ยกเว้นเพียงองค์กรวิชาชีพบางองค์กรเท่านั้นที่รัฐจัดตั้งขึ้นเอง ในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำและการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพอาจก่อให้เกิดความรับผิดได้ โดยความรับผิดขององค์กรวิชาชีพจึงเกิดขึ้นได้หลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางแพ่ง หรือความรับผิดอื่น ๆ ซึ่งความรับผิดที่สำคัญ คือ ความรับผิดทางละเมิด

ผลจากการไม่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพ องค์กรวิชาชีพจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องพิจารณาว่าเหตุใดจึงมีการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการกำหนดเช่นนี้จะส่งผลอย่างไรต่อองค์กรวิชาชีพและบุคลากรในองค์กรวิชาชีพ รวมถึงความถูกต้องเหมาะสมในระบบกฎหมายในการกำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อเทียบกับองค์กรวิชาชีพและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

#### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานของรัฐขององค์กรวิชาชีพในการกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในทางวิชาการนั้น ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความตอนท้ายของนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ได้นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐมิใช่หน่วยงานเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติให้เอกสิทธิ์มหาชนดังเช่นองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เนื่องจากองค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐยินยอมจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเพื่อให้องค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นเอกชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ ดังนั้น ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องคำนึงถึงบทบัญญัติที่เป็นแม่บทในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยว่าได้ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐเท่านั้นที่เป็นหน่วยงาน

ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช่ว่ารวมไปถึงหน่วยงานของเอกชนซึ่งมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565)

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่จะประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ได้ จำเป็นต้องมีสภาพเป็นหน่วยงาน “ของรัฐ” อย่างแท้จริงด้วย หากมิได้มีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ถือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ องค์การวิชาชีพซึ่งเป็นองค์กรที่รวมกลุ่มของสมาชิกผู้มีวิชาชีพเดียวกัน แม้รัฐจะรองรับการมีอยู่ของตัวตนในทางกฎหมายและควบคุมดูแลแต่ก็ไม่ได้มีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมถือว่าไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพ ดังนั้น จึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากเป็นองค์กรวิชาชีพบางแห่งที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นและเป็นเจ้าของ กรณีนี้ถือว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกาประกาศหรือกำหนดให้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เช่น “ครูสภา” ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่อดีตนับแต่พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ใช้บังคับ (อานนท์ มาเม้า, 2561)

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงสถานะขององค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยที่ถูกให้คำจำกัดความและจัดระบบไว้ว่า องค์กรวิชาชีพไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นกระทรวง ทบวง กรมราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ การพิจารณาว่าจะให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงต้องพิจารณาทั้งในตัวองค์กรและเนื้อหาของการใช้อำนาจประกอบกัน หากว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นโดยเฉพาะที่รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของย่อมขาดความเชื่อมโยงกับรัฐ คงเป็นแต่เพียงการที่รัฐยินยอมและมอบหมายการจัดทำภารกิจบางประการให้องค์กรวิชาชีพทำแทนเท่านั้น คล้ายคลึงกับการมอบให้เอกชนทำหน้าที่ตรวจสอบสภาพรถยนต์ก่อนที่จะนำไปต่อทะเบียน องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเช่นนี้จึงไม่ควรจัดให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แล้ว ยังกำหนดเพิ่มเติมโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกด้วย โดยเป็นการกำหนดหน่วยงานเพื่อให้หน้าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไปใช้บังคับกับหน่วยงานที่มีใช้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ เป็นการกำหนดหน่วยงานที่อยู่นอกเหนือหน่วยงานในมาตรา 4 มาไว้

อยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดไว้หลายหน่วยงานตามที่ได้อธิบายมาแล้ว

สำหรับองค์กรวิชาชีพนั้น โดยหลักไม่ใช่ “หน่วยงานของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา 4 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เว้นแต่จะเป็นองค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองนั้น เช่น ครูสภา หากว่าองค์กรวิชาชีพต้องการหรือประสงค์ที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เป็นหน่วยงานตามกฎหมายฉบับนี้เสียก่อน

เมื่อพิจารณาองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยจะพบว่าเมืองครวิชาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้งในรูปแบบที่เรียกว่า สภาวิชาชีพ จำนวน 18 องค์กร ได้แก่ 1) สภากายภาพบำบัด 2) สภาการพยาบาล 3) สภาการสาธารณสุขชุมชน 4) สภาการแพทย์แผนไทย 5) ทันตแพทยสภา 6) สภาเทคนิคการแพทย์ 7) สภาเภสัชกรรม 8) แพทยสภา 9) สภาวิชาชีพบัญชี 10) สภาวิศวกร 11) สภาสถาปนิก 12) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ 13) สภาวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 14) สภาทนายความ 15) ครูสภา 16) สัตวแพทยสภา 17) เนติบัณฑิตยสภา 18) สภาการสัตวบาล

ในจำนวนนี้มีองค์กรวิชาชีพเพียง 12 องค์กรเท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่ 1) แพทยสภา 2) สภาเภสัชกรรม 3) ทันตแพทยสภา 4) สภาการพยาบาล 5) ครูสภา 6) สภาวิศวกร 7) สภากายภาพบำบัด 8) สภาสถาปนิก 9) สภาเทคนิคการแพทย์ 10) สภาวิชาชีพบัญชี 11) สัตวแพทยสภา 12) สภาการแพทย์แผนไทย โดยหนึ่งในนั้นมีองค์กรวิชาชีพที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว คือ ครูสภา ส่วนอีก 6 องค์กรไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่ขณะเดียวกันก็มีองค์กรวิชาชีพที่ก่อตั้งตามกฎหมายซึ่งไม่ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกหลายองค์กรวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตยสภา สภาทนายความ สภาการสัตวบาล สภาการสาธารณสุขชุมชน สภาวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงเกิดคำถามว่าเหตุใดจึงมีแต่เพียงบางองค์กรวิชาชีพเท่านั้นที่ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มครอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เหตุใดจึงมีเพียงบางองค์กรวิชาชีพที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความเท่าเทียมกันขององค์กรวิชาชีพ

การกำหนดให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรเข้ามาอยู่ภายใต้ร่มเงาหรืออยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเท่านั้นไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้ และอาจก่อให้เกิดการปรับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงกับ

การกระทำที่แท้จริงซึ่งอาจจะผิดไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 3.3 ขอบเขตของการได้รับผลทางกฎหมายจากการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อโดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพเป็นเพียงเอกชนไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เว้นแต่องค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเอง แต่เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว องค์กรวิชาชีพนั้นก็จะได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่สำหรับตัว “เจ้าหน้าที่” ที่จะได้รับผลหรือความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีข้อพิจารณาว่า หมายถึงเฉพาะแต่ตัว “เจ้าหน้าที่” ที่ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบขององค์กรกลุ่ม เช่น คณะกรรมการวิชาชีพ หรือรูปแบบองค์กรเดี่ยว เช่น เลขาธิการสภา หรือนายทะเบียน หรือจะหมายความรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพนั้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาอีกว่าความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะหมายความรวมถึงตัว “ผู้ประกอบวิชาชีพ” ด้วยหรือไม่ กล่าวคือ จะหมายรวมถึงบุคคลทุกคนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพหรือหมายถึงเฉพาะแต่ตัวบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น เนื่องจากไม่ว่าผู้ประกอบวิชาชีพทุกคนจะปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรวิชาชีพ เช่น แพทย์ ก็ไม่ได้มีแพทย์ทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่ในแพทยสภา ขณะเดียวกัน ก็ไม่ใช่ที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพทุกคนจะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์กร หรือลูกจ้าง ที่ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าองค์กรวิชาชีพเมื่อได้กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วก็ตาม แต่การที่จะได้รับผลหรืออานิสงค์ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ควรจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยตรง

## 4. บทสรุป

องค์กรวิชาชีพได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายมีพันธกิจหน้าที่และอำนาจในการจัดระเบียบควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ การเกิดขึ้นขององค์กรวิชาชีพเป็นเรื่องที่รัฐยินยอมให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในการดูแลการประกอบวิชาชีพ การมีและใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพเป็นการได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเฉพาะในส่วนที่เป็นการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพเท่านั้น จึงอาจให้คำจำกัดความหรือความหมายขององค์กรวิชาชีพได้ว่า โดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพจึงเป็นเพียงองค์กร

เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนหรือบางภารกิจเท่านั้นไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้เหมือนเช่นหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ความแตกต่างสำคัญนี้เห็นได้จากตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพียงแต่กฎหมายเปิดช่องว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และเหตุผลเบื้องหลังของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งประสงค์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ดำเนินการตามหน้าที่ไปโดยสุจริตและเกิดมีข้อผิดพลาดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดทำผิดส่วนไหนก็ควรรับผิดชอบเท่านั้นไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมส่งผลในเชิงบวกต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับชดใช้ความเสียหายจากการดำเนินการของหน่วยงานหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการนำองค์กรวิชาชีพมาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อยู่บางองค์กร ทำให้ตัวองค์กรวิชาชีพที่เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้และเจ้าหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพดังกล่าวได้รับผลตามกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงความมุ่งประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่จะใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่าการเปิดโอกาสให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานนั้นไม่ใช่จะสามารถกำหนดได้ทุกองค์กร และแม้แต่การกำหนดให้องค์กรวิชาชีพมาเป็นหน่วยงานของรัฐโดยการตราพระราชกฤษฎีกานั้น หากสมควรที่จะให้องค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ก็ควรที่จะกำหนดไว้ทุกองค์กรเพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากลับมีองค์กรวิชาชีพเพียงบางองค์กรเท่านั้นที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นที่น่าคิดว่าเหตุใดจึงไม่กำหนดให้องค์กรวิชาชีพทั้งหมดเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทุกองค์กรซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นเพราะสถานะขององค์กรวิชาชีพไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเหมือนกันกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามบทนิยามในกฎหมายฉบับนี้ การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการถือให้เป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

การนำองค์กรวิชาชีพเข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าจะส่งผลให้ตัวองค์กรวิชาชีพและเจ้าหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพได้รับความคุ้มครองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะขององค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองบางประการ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของหน่วยงานของรัฐโดยแท้ เป็นแต่เพียงการมีและใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายอย่างจำกัด จึงเกิดปัญหาที่สำคัญว่าขอบเขตความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะคลุมไปถึงบุคคลทุกคนที่อยู่ในองค์กรวิชาชีพหรือจำกัดเฉพาะบุคคลที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น เพราะเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาถึงการเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐโดยแท้ เพียงแต่การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานได้ก็เนื่องจากว่าในอนาคตอาจมีหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐแต่จัดตั้งขึ้นภายหลังหรือเรียกชื่ออย่างอื่น จึงเปิดช่องให้มีการกำหนดหน่วยงานให้เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ การพิจารณากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐจึงควรให้สอดคล้องหรือสัมพันธ์กับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานะที่แท้จริงของตัวองค์กรรวมถึงการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นลักษณะพิเศษของหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย

## เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 167/2559

จิตติ ดิงศภัทย์. (2563). *หลักวิชาซีพนักกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 12). วิญญูชน.

นิรมัย พิศแข มั่นจิตร. (2562). *รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาในทางกฎหมายว่าด้วยสถานะและผลการออกคำสั่งของแพทยสภาในประเทศไทย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2567). *วิชาซีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป*. ใน แสวง บุญเฉลิมวิภาส (บ.ก.), *รวมคำบรรยายหลักวิชาซีพนักกฎหมาย*. (น. 122). (พิมพ์ครั้งที่ 12). วิญญูชน.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543. (14 มีนาคม 2543). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 117 ตอนที่ 19ก. หน้า 12-13.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540. (30 เมษายน 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 16ก. หน้า 1-21.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548. (23 กันยายน 2548). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122 ตอนที่ 85ก. หน้า 1-2.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 31) พ.ศ. 2564. (8 พฤศจิกายน 2564). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนที่ 73ก. หน้า 109-111.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (14 พฤศจิกายน 2539). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 60ก. หน้า 25 -30.

ภัคเดช คมสัน. (2560). *สถานะทางกฎหมายของแพทยสภาฝรั่งเศส*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 17(2), 75-95.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก. หน้า 1-90.

- โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2567). *อำนาจหน้าที่*. <https://policeprinting.police.go.th/print/อำนาจหน้าที่-2>
- ฤทัย หงส์สิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารการพาณิชย์นาวี*, 19(2), 36-64.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). *บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของสภานายความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (เรื่องเสร็จที่ 47/2552)*.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2567). *เกี่ยวกับเรา*. <https://www.ksp.or.th/about-us/>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2552). *หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/20036 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เรื่อง แจ้งมติคณะรัฐมนตรีการปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*.
- อภิวัฒน์ สราญสุข. (2563). *การบริหารและการจัดการองค์การวิชาชีพในประเทศไทย*. สำนักพิมพ์สังคมและวิทยาการ.
- อานนท์ มาเฝ้า. (2561). *พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับอ้างอิง*. วิญญูชน.
- อุดม รัฐอมฤต. (2545). *รายงานวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพ*. สำนักงานศาลปกครอง.

# ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

## The Legal System Regarding the Allocation of Subsidies for Local Administrative Organizations in Thailand

ชัตติยา ปากาสปุต

Khattiya Pakasapasut

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Law, Thammasat University

E-mail<sup>1</sup>: Khattiya.paka@dome.tu.ac.th

Date Received : 11 April 2025

Date Revised : 21 July 2025

Date Accepted : 24 July 2025

Date Published online : 26 September 2025

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการกำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดกรอบในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาจึงพบปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาประการแรก ปัญหาการขัดต่อหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาประการที่สอง ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม ซึ่งแต่ละประเด็นนี้มีปัญหาที่เป็นประเด็นปัญหาย่อยให้ต้องพิจารณา

ข้อเสนอแนะของปัญหาทางกฎหมายข้างต้นนั้น ผู้เขียนได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2549 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 เพื่อเป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายสำหรับการจัดสรร และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กร

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งให้มีการคำนึงถึงศักยภาพและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในด้านสถานะทางการคลัง รวมถึงการกำหนดกรอบของหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยต้องไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

**คำสำคัญ :** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เงินอุดหนุน, ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเท่าเทียม, ความเป็นธรรม

### Abstract

This article aims to study the legal principles that serve as the basis of authority for determining the allocation of subsidies to local administrative organizations, as well as the legal framework governing the expenditure of such subsidies by these organizations. The study reveals several significant legal issues: The first issue is the conflict with the principle of fiscal autonomy of local administrative organizations. The second issue concerns the legal criteria related to the allocation and expenditure of subsidies granted to local administrative organizations for performing functions transferred from the central government. These criteria are found to be inappropriate, unequal, and unfair. Each of these main issues contains sub-issues that require further consideration.

As a recommendation to address the aforementioned legal issues, the author proposes amendments to relevant laws, including Local Administrative Organizations B.E. 2542 (1999) (as amended in 2006) and Regulations of the Ministry of Interior on Budgeting Methods for Local Administrative Organizations B.E. 2563 (2020). These amendments aim to establish a legal framework for the allocation and expenditure of subsidies by local administrative organizations that align with the principle of local autonomy. The proposal includes clarifying the framework for subsidy allocation and ensuring that differences in the fiscal capacity and size of each local administrative organizations are taken into account. Furthermore, it recommends setting out clear legal criteria for the Ministry of Interior's authority, ensuring that such authority does not excessively infringe upon the fiscal independence of local administrative organizations.

**Keywords:** Local administrative organizations, Subsidies, Fiscal independence, Equality, Fairness

## 1. บทนำ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของประเทศไทย โดยมีการกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแนวคิดของการให้บริการสาธารณะ (สกนธ์ วรัญญูวัฒนา, 2556, น. 8-9) ซึ่งการเปลี่ยนแนวคิดของการให้บริการสาธารณะนั้น คือ การเปลี่ยนในเรื่องของการมอบหมาย ถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรอันใกล้ชิดต่อประชาชนจากนั้นได้มีแผนการกระจายโดยวิธีการดำเนินการตามแผนนี้กำหนดในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจ รวมถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งด้วยผลของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยยังคงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในเรื่องของการกำหนดรายละเอียดของโครงการที่จะใช้งบประมาณประเภทเงินอุดหนุนซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยจัดทำหนังสือสั่งการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระมากนักที่จะใช้เงินอุดหนุนกับโครงการที่ตนประสงค์ได้ เช่น การที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือสั่งการในการกำหนดรายละเอียดหรือชื่อโครงการอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในโครงการเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข อันเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจตัดสินใจอย่างเต็มที่ในการใช้งบประมาณเงินอุดหนุน เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) ไม่มีสภาพบังคับที่แน่นอน เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายมาตราดังกล่าวได้ตัดเงื่อนไขด้านเวลาในการไปสู่เป้าหมายร้อยละ 35 ต่างจากฉบับก่อนหน้า (สรวิศ มา, 2565) อีกทั้งบรรดาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรหรือหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุน ผู้เขียนพบว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพ สถานะทางการคลังหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากพอ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในข้อ 35 วรรคหนึ่ง ไม่ได้มีการคำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังและส่งผลกระทบต่อการจัดทำภารกิจของท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพ

โดยบทความฉบับนี้ผู้เขียนจะนำเสนอหัวข้อทั้งสิ้น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ข้อความคิดว่าด้วยหลักการทางการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศและ (3) ปัญหาการขัดต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นและปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

## 2. ข้อความคิดว่าด้วยหลักการทางการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local administrative organizations) เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่มีการควบคุมดูแลโดยรัฐบาล แต่ท้องถิ่นอาจมีอำนาจโดยอิสระบางประการ เช่น อำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สิน ทั้งนี้รูปแบบอำนาจเหล่านี้จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์หรือสภาพทางประวัติศาสตร์ในท้องถิ่นนั้น (University of Pretoria, n.d., pp. 51-52) แต่อย่างไรก็ดี ในทางหลักการแล้วการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บุคลากรในองค์กรย่อมคำนึงผลประโยชน์ที่สำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่ ผลประโยชน์มหาชนและผลประโยชน์ของท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2544, น. 161-166) ดังนั้น การกำหนดรูปแบบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจักต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะใช้ทรัพย์สินหรืองบประมาณกับโครงการตามเจตนารมณ์ของตน (University of Pretoria, n.d., pp. 51-52) อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยอิสระนั้นไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่เป็นการใช้อำนาจที่ย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะของการดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากรัฐบาล เพียงแต่รัฐบาลกำกับดูแล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 36)

### 2.1 หลักการสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น

หลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น คือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการเงินอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดงบประมาณของตนเอง รวมทั้งการมีอำนาจในการกู้เงิน (บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560, น. 6-7) ความเป็นอิสระทางการคลังนี้จึงมีความสัมพันธ์กับการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะอย่างมาก ซึ่งในทางหลักการแล้วเมื่อถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลย่อมต้องมอบอิสระทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นแต่อยู่บนพื้นฐานและขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554, น. 31) ดังนั้น หลักความเป็นอิสระทางการคลังย่อมเป็นความอิสระที่อยู่ภายใต้กฎหมาย และเมื่อมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจหรือหลักความเป็นอิสระทางการคลังด้วย และย่อมต้องคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ในกรณีของประเทศไทยเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจฯ แต่ด้วยผลของสถานะพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ไม่มีสภาพบังคับเพียงพอ จึงไม่อาจยกเว้นหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะได้ จึงทำให้

การจัดการด้านการคลังยังไม่อาจเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ (Ouali & Boussetta, 2017, pp. 153-154) ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระทางด้านรายรับ หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการรายได้ของตนเอง (อริย์รัช บัญถึง, 2563, น. 25) โดยทั่วไปแล้วรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมาจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง (วิทวัส ชัยภาคภูมิ, 2546, น. 6-7) และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากรัฐบาลจัดสรร เช่น เงินอุดหนุน (วรพิทย์ มีมาก, ม.ป.ป., น. 9) รายได้นั้นย่อมแสดงถึงขอบเขตของความเป็นอิสระของท้องถิ่น รัฐบาลควรให้ความเป็นอิสระทางด้านรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดแหล่งรายได้ประเภทใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นฤมล แก้วสุก, 2564, น. 12) (2) ความเป็นอิสระทางด้านรายจ่าย หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการนำงบประมาณไปใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของตน (วรพิทย์ มีมาก, ม.ป.ป., น. 9) โดยทั่วไปการกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธียงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 371) เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธียงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า ข้อบัญญัติของกฎหมายการคลังท้องถิ่น (Local Finance Law 1948) (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล, ม.ป.ป., น. 25-40) และแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในด้านรายจ่าย แต่ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินนั้นย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายด้วย โดยกฎหมายหลักที่ผูกพันกับเรื่องของการใช้จ่ายเงินนั้นจะเริ่มตั้งแต่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมผูกพันกับระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ ในเรื่องของการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เมื่อพิจารณาจากหลักความเป็นอิสระทางการคลังที่ประกอบไปด้วยความเป็นอิสระทางด้านรายรับ และความเป็นอิสระทางด้านรายจ่ายแล้ว “หนี้สาธารณะ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรายรับที่ได้จากการก่อหนี้และยังถือว่าเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระทางด้านรายรับอีกทางหนึ่งด้วย เพราะรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยรายได้และเงินกู้ เช่น การกู้เงินจากสถาบันทางการเงิน (Ouali & Boussetta, 2017, pp. 153-154) ดังนี้ จึงสรุปได้ว่า หากจะกล่าวถึงการคลังท้องถิ่นจะประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ คือ (1) รายได้ (2) เงินกู้ ซึ่งเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) รายจ่าย ผลที่ได้จากการที่มีความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในกระบวนการเกี่ยวกับงบประมาณของตนเอง (Moisiu, 2017, p. 22) แต่ทั้งนี้ ความเป็นอิสระทางการคลังย่อมต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาล (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 36) เพราะการกำกับดูแลจากรัฐบาลถือเป็นการควบคุมการดำเนินงานภายใต้หลักการปกครองตนเอง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Moisiu, 2017, p. 22) และหลักความเป็นอิสระทางการคลังนี้ย่อมต้องกำหนดไว้ในกฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ และระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็นหลักประกันและเป็นเครื่องป้องกันไม่ให้รัฐบาลแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554, น. 31)

## 2.2 ข้อความคิดว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุน หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแหล่งรายได้เสริมที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการกำกับและควบคุมฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนและควรกำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน โดยอยู่บนหลักการสร้างความเป็นธรรมทางการคลังระหว่างพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 34) เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางในกรณีที่ เป็นรัฐบาลจากประเทศที่มีรูปแบบการปกครองสหพันธรัฐก็ดี รัฐบาลจากประเทศที่มีรูปแบบการปกครองรัฐเดี่ยวก็ดี จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงลักษณะของเรื่องที่จะใช้เงินอุดหนุนนั้นจึงเกิดแนวคิดที่เรียกว่า “การแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือในทางสากลเรียกว่า “การจำแนกประเภทของหน้าที่ของรัฐบาล” (Classification of Functions of Government (COFOG) ) (OECD, n.d.) และแม้ว่าประเทศที่รับรองหลักในเรื่องการกระจายอำนาจจะได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้มักใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนตามนโยบายตน (Boardway & Shah, 2007, p. 56)

ในเชิงทฤษฎี การแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนสามารถจำแนกออกได้เป็นสองประเภทหลัก ๆ (วรพิทย์ มีมาก, ม.ป.ป., น. 9) ดังนี้ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General grantor Block grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรไปให้แก่ท้องถิ่นโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยมีการกำหนดพันธะหรือเงื่อนไขที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามเอาไว้ด้วยโดยส่วนใหญ่รัฐบาลของนานาประเทศมักใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบร่วมสมทบ (Matching special grant) โดยเงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลจะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้จัดทำโครงการใดโครงการหนึ่งตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ (บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560, น. 6-7)

## 3. เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การศึกษากรณีของต่างประเทศครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมถึงในต่างประเทศอีกด้วยโดยพบจุดเด่นในเรื่องเงินอุดหนุนดังกล่าวของแต่ละประเทศเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ปัญหาการขาดต่ออิสระทางการคลังของท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

### 3.1 เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดวิธีการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยหนึ่งในนั้น คือ เงินอุดหนุน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น หรือเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง ส่งเสริมศักยภาพ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 34) ในปัจจุบันมีการกำหนดองค์กรและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังนี้

#### 3.1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน

องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนมี 3 องค์กรหลัก ๆ ด้วยกัน คือ

(1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทที่สำคัญ 2 ประการ คือ บทบาทแรก บทบาทในแง่การจัดทำเอกสารใช้ในการจัดทำงบประมาณประเภทงบเงินอุดหนุน โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีกองหนึ่งเรียกว่า “กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น” (กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, ม.ป.ป.) ที่ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.) และบทบาทที่สอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่รวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 6)

(2) สำนักงานงบประมาณ ซึ่งภายหลังจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมนำเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ (นิยามคำว่า “หน่วยรับงบประมาณ” ปรากฏในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) ซึ่งกรณีนี้คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ต่อสำนักงานงบประมาณแล้วนั้น สำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้พิจารณาถึงความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับงบประมาณ (หนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร. 0715/13004 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2563)

(3) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ (ในที่นี้ผู้เขียนหมายถึงเงินอุดหนุน) ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับที่สอง)

### 3.1.2 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่แตกต่างกันในแต่ละปี โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่ตั้งค่าของงบประมาณงบเงินอุดหนุนโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 3) ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งค่าของงบประมาณงบเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 3) ทั้งนี้ การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณในกลุ่มแรกย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนดไว้ แต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงตั้งค่าของงบประมาณงบเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) กำหนดไว้เมื่อมีการจัดสรรรายการเงินอุดหนุนแล้ว กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามข้อ 7 และข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 พิจารณาออกหนังสือสั่งการกำหนดเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ

### 3.1.3 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุน

ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ข้อ 35 ได้กำหนดให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่จำเป็นต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกระบวนการที่ระบุไว้ในระเบียบฉบับนี้และให้การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดำเนินการตามที่ระบุไว้โดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งโดยผลของข้อ 35 ของระเบียบดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการตามหนังสือสั่งการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ส่งให้แก่จังหวัดเพื่อให้จังหวัดแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางการขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ งบเงินอุดหนุนที่ควรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเสนอคำขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในหนังสือสั่งการดังกล่าว และหลักเกณฑ์เช่นว่านี้มีสภาพบังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง แม้ศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต่างกัน

### 3.2 เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

การศึกษาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในเรื่ององค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน และหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน โดยศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

**3.2.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน** จากที่กล่าวมาแล้วว่าประเทศที่มีการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบาลกลาง” ผู้เขียนจะใช้ในกรณีของประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐแบบสหพันธรัฐ และคำว่า “รัฐบาล” ผู้เขียนจะใช้ในกรณีของประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐแบบรัฐเดี่ยว) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะห่างไกลกว่าเมื่อเทียบกับรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยว โดยในกรณีประเทศที่มีการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐ ผู้เขียนศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับ 2 ทาง กล่าวคือ ทางแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมักจะมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจร่วมกับรัฐบาลกลาง เช่น ภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น (USA GOV., n.d.) ทางที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากมลรัฐโดยผลของกฎหมายที่บังคับใช้ภายในแต่ละมลรัฐนั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 65)

ส่วนประเทศที่มีการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยวที่ได้ศึกษาในกรณีนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนมีดังนี้ กระทรวงกิจการภายใน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งสังกัดกระทรวงกิจการภายในได้แก่ Local Authorities General Directorate (DGCL) รับผิดชอบด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมถึงร่างรัฐบัญญัติ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (วรพล ชินเพชร, 2554, น. 1-2) และประเทศฝรั่งเศสยังมีกระทรวงงบประมาณมี 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงบประมาณ (Budget Directorate: DB) มีหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์ทิศทางการวางแผนงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส และสำนักงานการเงินและการคลัง (Public Finances General Directorate: DGFIP) ที่ทำหน้าที่สำคัญในการดูแลบริหารเกี่ยวกับการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐ และยังทำหน้าที่เป็นหน่วยรับและจ่ายเงินทั้งของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพ็งอ้าง)

กรณีประเทศญี่ปุ่น องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน เริ่มที่รัฐสภาที่ต้องอนุมัติร่างงบประมาณเสียก่อน และเมื่อร่างงบประมาณได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ประธานรัฐสภาจะส่งงบประมาณให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 30 วันและการโอนงบประมาณ (ซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย) ดังกล่าวนั้น รัฐสภาจะโอนโดยตรงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ผ่านหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่จัดทำรายงานงบประมาณดังกล่าวไปยัง

กระทรวงมหาดไทยและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ (Local Autonomy Law, Article 219) ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทย ที่เมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐสภาแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับโอนเงินอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2565, น. 5)

**3.2.2 หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน** ในด้านหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน พบว่าด้วยโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับทั้งในระดับรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผลของกฎหมายนี้ได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน เช่น การนำตัวชี้วัดจำนวนประชากรมาใช้เพื่อคำนวณเงินอุดหนุน จะเห็นได้จากการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน (U.S. Code, Title 42 § 4723) กฎหมายระดับมลรัฐ ที่ลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะถูกจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจะกำหนดตัวชี้วัดในด้านกิจกรรมหรือโครงการที่จะจัดทำ อีกทั้งยังได้นำหลักเกณฑ์ในด้านความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณเพื่อจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ และภายในมลรัฐจะมีกฎหมายเป็นของตนเอง รวมถึงแต่ละมลรัฐย่อมมีความแตกต่างด้านพื้นที่ งบประมาณ และภายหลังจากนั้นมลรัฐจึงจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังท้องถิ่น ซึ่งเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นจะได้รับนั้นจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) เงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่ (Categorical Grants) และรายได้ที่เป็นส่วนแบ่งรายได้ทั่วไป (General Revenue Sharing) (Randall et al., 2018, pp. 10-11) รายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากรายได้ทั่วไปนี้ นับว่าเป็นรายได้ที่แยกจากเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่ ซึ่งในรัฐบาลส่วนกลางของอเมริกามักให้รายได้ประเภทนี้เป็นส่วนรายได้เสริม โดยในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางมักจะจัดสรรให้ผ่านการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ ปัจจัยเช่นนี้ คือ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ความสามารถนั้นมีอยู่อย่างไม่เท่ากัน และความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1980, p. 8)

ด้านประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ทางกฎหมายจะไม่ซับซ้อนหรือหลายชั้นเท่ากับประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะโครงสร้างการปกครองจะมีเพียงรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีผลบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 72 และมาตรา 73 ยังเป็นฐานอำนาจกำหนดให้การออกกฎหมาย ระเบียบใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับสภาพ

ของท้องถิ่นอีกด้วย ด้วยผลพวงของมาตรา 73 นี้ จึงทำให้มีกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ “The French General Code of Local Authorities” โดยใน Section 6 Article L2334-42 มีการวางหลักเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์ เช่น จำนวนประชากร โดยจะพิจารณาจำนวนประชากรทุกวันที่ 1 มกราคมของปีก่อนเพื่อนำจำนวนประชากรมาคำนวณในปีนั้น ซึ่งรายละเอียดเรื่องจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ย่อมต้องพิจารณาไปตามแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล การสำรวจจำนวนประชากรเพื่อนำมาคำนวณในการขอรับเงินอุดหนุน ย่อมเป็นไปตาม Article L2334-2 of the French General Code of Local Authorities

ส่วนประเทศญี่ปุ่น หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจะมีการกำหนดใช้ตัวชี้วัดจำนวนประชากร และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาพิจารณา และด้วยผลของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น หมวด 8 มาตรา 92 ได้ให้อำนาจให้ออกระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Bessho, 2016, p. 4) ทำให้มีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขึ้นมา โดยตามข้อบัญญัติของกฎหมายการคลังท้องถิ่น (Local Finance Law 1948) การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นจะจัดสรรตามโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่โครงการระดับชาติ ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจกรรมร่วมกัน แต่ต้องดำเนินการด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์สุขภาพ เป็นต้น โครงการด้านสาธารณสุขการ มักเป็นโครงการที่ดำเนินตามแผนการสร้าง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจระดับชาติ และโครงการด้านการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าโครงการด้านบรรเทา สาธารณภัยมีการกำหนดตัวชี้วัดในด้านช่วงเวลาการเกิดภัยพิบัติมาเป็นตัวชี้วัดในการคำนวณเงินอุดหนุนนี้ด้วย จึงมีเงินอุดหนุนประเภทนี้เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะ เนื่องจากฤดูกาล สภาพอากาศในประเทศญี่ปุ่นบางพื้นที่มีอากาศที่มี ลักษณะเฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล, ม.ป.ป., น. 25-40) อีกทั้ง ในด้านการจัดทำโครงการที่ใช้งบประมาณประเภทเงินอุดหนุนนี้ นอกจากมีตัวชี้วัดในการคำนวณเงินอุดหนุนที่หลากหลาย แล้ว ในแต่ละวัตถุประสงค์ของโครงการก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่แตกต่างกันอีกด้วย เช่น โครงการก่อสร้างถนน ท้องถิ่น จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 1/2 ของต้นทุนมาตรฐานการปรับปรุงถนนท้องถิ่น จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 2/3 ของต้นทุนมาตรฐาน เป็นต้น (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และชนินทร์ มีโกศล, 2547, น. 150)

**3.2.3 หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุน** ลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นภายหลังจากการจัดสรรขององค์กรผู้ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนนั้นมักจะกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินอุดหนุน และจะยึดโยงกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นด้วย กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลระดับสหพันธรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในโครงการเกี่ยวกับเรื่องขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น

ภารกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค และเกี่ยวกับการขนส่งหรือที่เรียกว่า The Transportation Investments Generating Economic Recovery grant program (TIGER) ที่สหพันธรัฐ จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ผู้รับโดยหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้สำหรับภารกิจนี้ คือ U.S. Department of Transportation (DOT) ทั้งนี้อาศัยอำนาจตาม American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Congressional Research Service, 2019, p. 1)

กรณีของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการออกหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนไว้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า “The French General Code of Local Authorities” กฎหมายฉบับนี้มีการวางหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทหนึ่ง คือ เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน โดยใน Section 6 Article L2334-42 มีการวางหลักเรื่องการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำไปใช้จ่ายในโครงการหรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่นการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะให้ได้มาตรฐาน เป็นต้น (Section 6 Article L2334-42 The French General Code of Local Authorities)

ส่วนประเทศญี่ปุ่น หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนจะมีการคำนึงถึงการใช้จ่ายในเรื่องสภาพแวดล้อมหรือสภาพท้องถิ่นของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น เช่น ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในโครงการด้านการศึกษา โดยมีโครงการที่เรียกว่า Free school ซึ่งมีวัตถุประสงค์คือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเพื่อแก้ไขสภาพสังคมของเด็กนักเรียนที่มีการกลั่นแกล้งกันในโรงเรียนและส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของเด็กที่ถูกกลั่นแกล้ง โครงการนี้เป็นผลจากการสำรวจของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (MEXT) พบว่า นักเรียนพบปัญหาทางอารมณ์หรือจากความกดดัน การกลั่นแกล้งภายในโรงเรียนจนทำให้เกิดการฆ่าตัวตาย โดยคิดเป็นร้อยละ 28.1 (Library of Congress, n.d.)

### 3.3 เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้วจะพบว่า มีความแตกต่างกันจึงทำให้เป็นจุดเด่น ดังนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนไว้ในกฎหมาย ซึ่งนอกจากประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป และประเภทเงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่แล้ว ยังมีเงินอุดหนุนประเภทรายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากรายได้ทั่วไป โดยรัฐบาลกลางจะจัดสรรเป็นการเสริมงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง โดยในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ ได้นำปัจจัยในด้านความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณเพื่อจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Randall et al., 2018, pp. 10-11) ซึ่งต่างจากของ

ประเทศไทยที่มีการแบ่งเงินอุดหนุนเพียงแค่ 2 ประเภทเท่านั้น คือเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567, น. 24) และประเทศไทยยังไม่มีให้นำหลักเกณฑ์ด้านความสามารถในการจัดหารายได้ดังกล่าวมากำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนนอกจากนี้ จุดเด่นอีกประเด็นหนึ่ง คือ ในกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบกำหนดเงื่อนไขหรือหมวดหมู่ มักจะกำหนดรายละเอียดโครงการหรือภารกิจที่ชัดเจนในการตั้งงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนนี้

กรณีประเทศฝรั่งเศสนั้นในการจัดสรรเงินอุดหนุน เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน จะใช้หลักเกณฑ์จำนวนประชากรมาคำนวณ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า “The French General Code of Local Authorities” โดยจะแบ่งหลักการคำนวณจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ในแต่ละมาตราของกฎหมายฉบับนี้ เช่น เทศบาล พิจารณาจำนวนประชากรใน article L. 2334-2 เป็นต้น (Article L2334-2 The French General Code of Local Authorities) ด้านการคำนวณจำนวนประชากรเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะกำหนดการพิจารณาการคำนวณจำนวนประชากรในที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะพิจารณาจำนวนประชากรจากสถาบันสถิติและเศรษฐศาสตร์ศึกษาแห่งชาติ ส่วนภาค ในปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 13 ภาค จำนวนประชากรซึ่งประเมินเมื่อวันที่ 1 มกราคมของปีก่อน และย่อมพิจารณาตามที่กำหนดไว้ใน article L. 4332-4-1 แห่ง The French General Code of Local Authorities ทั้งนี้ ตาม article L. 2334-2 ของกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดไว้ การกำหนดตัวชี้วัดด้านประชากรนี้แม้ประเทศไทยก็มีการกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าวเช่นกัน ในหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน แต่ผู้เขียนไม่พบว่าประเทศไทยมีการสำรวจประชากรในพื้นที่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดตัวเลขของประชากรที่ไม่แน่นอนและกระทบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสจะพบว่าการประเมินจำนวนประชากรทุกปีและการประเมินดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย

ประเทศญี่ปุ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักจะใช้หลักเกณฑ์ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากรในการพิจารณา อีกทั้งมีตัวชี้วัดที่น่าสนใจ เช่น การนำตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ รัฐบาลเห็นว่าท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจึงเห็นควรว่าในการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น ในช่วงที่เกิดภัยพิบัติแก่ท้องถิ่นใด การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นนั้นย่อมต้องนำตัวชี้วัดด้านภัยพิบัติมาพิจารณาอันจะเห็นได้ว่าการคิดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นมีการคำนึงถึงความแตกต่างของพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปหรือปกติ เช่น เทศบาล เป็นต้น ย่อมมีขนาดและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่มากกว่า จึงอาจได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดและขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจเฉพาะ

เรื่องใดเรื่องหนึ่ง และมีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีการคำนึงถึงขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Bessho, 2016, p. 4) ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยที่หลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนนั้นใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังต่ำอย่างมาก

#### 4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการสำคัญของการคลังท้องถิ่น ข้อความคิดว่าด้วยเงินอุดหนุน รวมถึงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนพบปัญหา 2 ประการพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ดังนี้

##### 4.1 ปัญหาการขัดต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นนี้ผู้เขียนกล่าวถึงปัญหาของการกำหนดในกฎหมายให้มีการออกหนังสือสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ปัญหาการออกหนังสือสั่งการในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ข้อ 18 ขัดต่อหลักการความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการกำหนดรายละเอียด หรือการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับงบประมาณ ซึ่งในที่นี้คือเงินอุดหนุน ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดเอง บทบาทของส่วนกลางจึงต้องมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 36) และส่วนกลางย่อมไม่เข้าไปถึงขนาดกำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางควรให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดงบประมาณให้ตรงตามเจตนารมณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะส่งผลให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นขึ้น ซึ่งนั่นคือหลักการที่ควรจะเป็น (บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560, น. 6-7)

ตัวอย่างของการวิเคราะห์ประเด็นนี้ เช่น โครงการเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข ซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกหนังสือสั่งการโดยอธิบดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ที่กำหนดแนวทาง รายละเอียดของการดำเนินโครงการในหมวดรายได้ได้อย่างเงินอุดหนุนนี้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปฏิบัติหรือดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือสั่งการ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 4657 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2565) จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่อาจใช้อำนาจตัดสินใจของตนเองอย่างเด็ดขาดในการใช้งบประมาณงบเงินอุดหนุนในการกำหนดรายละเอียดหรือเลือกทำโครงการด้วยตนเอง หรือไม่สามารพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการภารกิจของตนที่ใช้เงินอุดหนุนนี้ได้ และจำต้องเลือกรายชื่อตัวอย่างของโครงการที่ส่วนกลางกำหนดไว้ในหนังสือสั่งการฉบับนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหนังสือสั่งการ (เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคลังในเทศบาลตำบลมหาสาร, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 เมษายน 2567) ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ทำให้การใช้งบประมาณงบเงินอุดหนุนไม่มีความเป็นอิสระและท้องถิ่นอาจไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจะได้ จากรายงานผลการดำเนินงานตามปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ที่ผ่านมานี้ พบว่า ข้อเสนอแนะประการหนึ่งที่ได้เขียนไว้ในรายงานฉบับนี้ คือ การจัดตั้งโครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นควรคำนึงถึงความพร้อมด้านพื้นที่ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม (ผู้เขียนได้ทำการสรุปข้อเสนอแนะจากรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเอกสารเหล่านี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้รับจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริงในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้เขียนได้ไปสัมภาษณ์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งด้วยกัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลบางเคื่อ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเทศบาลตำบลมหาสาร อำเภอมหาสาร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ซึ่งข้อเสนอแนะนี้เป็นสิ่งบ่งชี้ประการหนึ่งว่าการตัดสินใจในการทำโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำนั้นไม่ได้อบจายปัญหาพื้นที่ในท้องถิ่นเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะในปัญหาการออกหนังสือสั่งการในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน ผู้เขียนเสนอว่า ควรแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ใน ข้อ 18 โดยกำหนดรายละเอียดของหมวดรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด เว้นแต่รายละเอียดการดำเนินงานตามโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเหตุผลในการแก้ไขดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นผลดีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานตามโครงการที่ตนได้รับถ่ายโอนจากส่วนกลาง การดำเนินการดังกล่าวหากเกิดขึ้นได้นั้นย่อมสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางหลักการให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความสามารถในการนำงบประมาณของตนมาใช้จ่ายกับโครงการตามเจตนารมณ์ได้และให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองในการนำงบประมาณมาใช้จ่ายกับภารกิจของตน (OECD, n.d.) ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดรายละเอียดของหมวดรายได้นั้นเพียงแต่รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการเพื่อนำรายได้นั้นมาใช้จ่าย ผู้เขียนเห็นว่าควรให้้องค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีอิสระในส่วนนั้น เนื่องจากอีกเหตุผลหนึ่งคือ ผู้เขียนประสงค์ให้ประเทศไทยมีแนวทางขององค์กรรัฐในการจัดสรรเงินอุดหนุนดังเช่นต่างประเทศ ซึ่งในกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ก็มีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนของตนโดยต่างมีหน้าที่พิจารณา เสนอแนะ วิเคราะห์เกี่ยวกับงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หน่วยงานเหล่านี้จะไม่เข้าไปกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานของโครงการหรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการเคารพหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดหน้าที่ขององค์กรผู้ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย

4.1.2 ปัญหาในมาตรา 30 (4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งมาตรา 30 ดังกล่าวนี้ได้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในเรื่องการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจไว้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 41-42) และแม้ในปี พ.ศ. 2549 จะมีการแก้ไขสัดส่วนรายได้ในมาตรา 30 (4) เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม (เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในปี พ.ศ. 2549) แต่สถานะของมาตรา 30 (4) นี้ก็ไม่ได้เปลี่ยนไปยังคงเป็นบทกฎหมายที่มีสถานะที่ไม่ใช่บทบังคับให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามนี้

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่มาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสถานะที่ไม่ใช่บทบังคับนี้ทำให้อาจเป็นกฎหมายที่ทำให้หลักการในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญบรรลุผลขึ้นได้ เพราะด้วยลักษณะของการวางหลักกฎหมายตามมาตรา 30 (4) เป็นการบัญญัติไว้ในทำนองเหมือนเป็นการบอกกล่าว ซึ่งไม่ได้มีสภาพบังคับใด ๆ เพียงแต่เป็นแนวทางการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้อำนวยการส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 เมษายน 2567) อีกทั้งการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขั้นต่ำเป็นร้อยละ 25 ซึ่งก็เป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากตัวเลขจริง ณ ขณะนั้นเพียงเล็กน้อย แต่กลับตัดเงื่อนไขด้านเวลาในการไปสู่เป้าหมายร้อยละ 35 ต่างจากฉบับก่อนหน้า (สรวิศ มา, 2565) การที่บทบัญญัตินี้ที่ไม่มีบทบังคับใด ๆ เช่น การไม่กำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ที่เหมาะสมอย่างกรณีข้างต้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตช้าและไม่อาจปกครองตนเองโดยใช้งบประมาณของตนเองได้อย่างเต็มที่และงบประมาณของตนก็ไม่เพียงพอ ทำให้ในท้ายที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (นฤมล แก้วสุก, 2564, น. 17) อีกทั้งจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 346,175.62 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จำนวน 33,958.74 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.88 (สำนักงาน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567ก, น. 7) และจากสถิติค่าเฉลี่ยของสัดส่วนรายได้ที่มาจากรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่มากกว่าสองทศวรรษเงินอุดหนุนมีมากที่สุดในบรรดารายได้ท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งสูงถึงร้อยละ 40 (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2562, น. 67) ซึ่งการพึ่งพาเงินอุดหนุนที่มากเกินไปย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปกครองได้ด้วยตนเองโดยอิสระอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะในปัญหาในมาตรา 30 (4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2549 ผู้เขียนเสนอให้การดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจย่อมต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานเพื่อให้มีเป้าหมายอย่างชัดเจน และไม่ควรถูกกำหนดสัดส่วนรายได้โดยภาพรวมเท่านั้น (ผู้เขียนนำหลักการการกำหนดเรื่องระยะเวลาการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับแรก มาใช้เป็นข้อเสนอแนะ) อีกทั้งเสนอให้มีการพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำได้ (นฤมล แก้วสุก, 2564, น. 22) และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรให้ความอิสระในการกำหนดเจตนารมณ์ในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้ในทางต่างประเทศใช้ปัจจัยหลายประการในการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยควรนำมาเป็นแนวทางด้วย โดยปัจจัยที่เห็นมากที่สุด คือ ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคมของพื้นที่ สภาพแวดล้อมของพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนคือประเทศญี่ปุ่นที่มีการคำนึงรายละเอียดสภาพแห่งท้องถิ่น ความแตกต่างกันระหว่างท้องถิ่นการคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีและสามารถกำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งแนวทางต่างประเทศมีการคำนึงและให้ความสำคัญในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประเภทเงินอุดหนุนที่เรียกว่า “รายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากรายได้ทั่วไป” ที่คำนวณมาจากความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งประเทศไทยไม่มีเงินอุดหนุนประเภทนี้

#### 4.2 ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจที่ได้รับบริการถ่ายโอนจากส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาผู้เขียนค้นพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังคงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีข้อบกพร่อง เช่น การไม่คำนึงถึงศักยภาพทางการคลังหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ยังคงมีการใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยใช้วิธีการจัดสรรแบบสมทบ ซึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง (เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานงบประมาณ, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 15 มกราคม 2567) สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการออกหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นั่นคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในข้อ 35 วรรคหนึ่ง ไม่ได้มีการคำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำให้หลักเกณฑ์ที่ออกตามระเบียบดังกล่าวไม่ได้ตอบโจทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่อาจตั้งโครงการเพื่อใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นได้ (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 7 พฤษภาคม 2567) ซึ่งขัดกับแนวคิด วัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนที่ควรส่งเสริมให้มีการคำนึงถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567ก, น. 7) หากไม่มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนย่อมเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการให้เงินอุดหนุนที่ประสงค์ให้เงินอุดหนุนเป็นสิ่งที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 34) และยังขัดต่อหลักการในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังการเงินของท้องถิ่นอีกด้วย (สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, 2566, น. 2)

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางที่ไม่เหมาะสม ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ตามลำดับดังนี้ (1) กรณีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ในข้อ 35 วรรคหนึ่ง โดยให้มีการพิจารณาเรื่องความมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อโครงการใดควรพิจารณาตามศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญสำนักงบประมาณ, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 15 มกราคม 2567) และ (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การสัมภาษณ์ระหว่างบุคคล, 7 พฤษภาคม 2567) และควรมีการคำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเสนอให้กำหนดไว้ในข้อ 35 วรรคสองของระเบียบเดียวกันเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา 5 เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์ระดับรายได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีแหล่งการจัดเก็บรายได้ที่มากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ควรได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในจำนวนที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งจัดเก็บรายได้ที่น้อยกว่า เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล แม้จะเป็นภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันแต่ด้วยสภาพของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำมากกว่าในท้องถิ่นบางพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากรายได้ที่ตั้งได้อธิบายข้างต้นนั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งจัดเก็บรายได้ที่แตกต่างกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากกว่าย่อมเป็นการแสดงออกถึงเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติซึ่งผู้เขียนเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงาน การบริหารงานที่มีขนาดของประสิทธิภาพ คุณภาพที่แตกต่างกัน และเกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล ตัวชี้วัดนี้ผู้เขียนเห็นว่าการจัดสรร การใช้จ่ายที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินควรมีเรื่องหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นตัวชี้วัดด้วย เพราะเป็นการส่งเสริม หรือเป็นเครื่องกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลต่าง ๆ เช่น หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส เป็นต้น ในการขอรับงบประมาณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในการแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนำมาใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเท่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และให้นำขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดจำนวนเงินสมทบของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอไว้เหตุผลในการเสนอให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอข้างต้นนี้ทำให้สะดวกต่อการใช้กฎหมายมากกว่าที่จะกำหนดแยกเป็นข้อต่างหาก และการกำหนดสัดส่วนรายได้ในการแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเทียบกับการแบ่งลำดับขั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.) นอกจากนี้การที่คำนึงถึงศักยภาพหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางต่างประเทศที่เคารพหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

## 5. บทสรุป

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองย่อมเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงการกระจายอำนาจทางการคลังจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการเกี่ยวกับรายได้ทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล และในขณะเดียวกันรัฐบาลในฐานะผู้กำกับดูแลย่อมต้องเคารพหลักความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น เงินอุดหนุนที่ถือเป็นรายได้ประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดสรรให้ ย่อมต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายโดยกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมซึ่งนานาประเทศมักใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ดังกล่าวและมีการคำนึงถึงความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพทาง

การคลัง รัฐธรรมนูญของประเทศไทยรองรับหลักความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอมา แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การกำกับดูแลเรื่องการคลังนี้หน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางยังคงให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย อีกทั้งในมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ฉบับที่สองที่กำหนดเรื่องการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจของท้องถิ่นยังคงเป็นกฎหมายที่ไม่อาจทำให้แผนการกระจายอำนาจนั้นสำเร็จได้ รวมถึงการใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดในเรื่องเงินอุดหนุนนี้ยังคงไม่คำนึงถึงศักยภาพและสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามข้อเสนอแนะนั้น ๆ

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2565). *คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำคำขอของงบประมาณเงินอุดหนุนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ*. กลุ่มงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดท่างบประมาณเงินอุดหนุน กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *ประวัติความเป็นมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*.  
<https://www.dla.go.th/servlet/DLAServlet?visit=history>
- กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น: หน้าหลัก*.  
<https://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?organize=dplm>.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2562). *หน่วยที่ 12 ความสัมพันธ์การเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นฤมล แก้วสุก. (2564). *รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 3, 3-23.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (17 พฤศจิกายน 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114ก. หน้า 1-16.
- วรพิทย์ มีมาก. (ม.ป.ป.). *รายงานวิจัยเรื่อง ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน*. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรพล ชินเพชร. (เมษายน 2554). การบริหารจัดการและการควบคุมของรัฐบาลกลางด้านภาษีและงบประมาณของท้องถิ่นของฝรั่งเศส (Central Government Administration and Control for Local Taxation and

- Budget). ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้จัดประชุม), การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศไทย. การสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น. โรงแรมอิมพีเรียลควีนส์ปาร์ค กรุงเทพฯ.
- วิทวัส ชัยภาคภูมิ. (2546). *การคลังท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เรื่อง บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, จีรวรรณ เดชานินพันธ์ และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (บ.ก.), *นรนิติ เศรษฐศาสตร์: 60 ปี กิตติยาจารย์เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น*. (น. 157-177). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2554). *วิถีนวัตกรรมพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และชนินทร์ มีโกคี. (2547). *การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final report)*.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2556). *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (ม.ป.ป.). *ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล*.  
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=2.ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล>.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สรวิศ มา. (3 พฤศจิกายน 2565). *ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า*.  
<https://101pub.org/two-decades-decentralization/>.
- สำนักงานประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. (2566). *รายงานเข้ารับการศึกษาฝึกอบรม เตรียมความพร้อมให้ อบท. เป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรง*. สำนักงานประมาณ.  
<https://www.sakaecity.go.th/fileupload/5654501738.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567ก). การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา นักวิชาการ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการเงิน*

การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567ข). การประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2567. ใน ทำเนียบรัฐบาล และการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Application Microsoft Teams), ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2567. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

หนังสือสำนักงานประมาณ ที่ นร. 0715/13004 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2563.

อริย์รัช บัญถึง. (2563). ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. คลังสารสนเทศดิจิทัลมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

[https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2020/TU\\_2020\\_5901032119\\_12888\\_13365.pdf](https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2020/TU_2020_5901032119_12888_13365.pdf)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล. (ม.ป.ป.). รายงานการวิจัย เรื่องการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1980). *The State of State-Local Revenue Sharing*.

Bessho, S. (2016). *CASE STUDY OF CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN JAPAN*. Asian Development Bank Institute.

Boardway, R., & Shah, A. (2007). *PUBLIC SECTOR GOVERNMENT AND ACCOUNTABILITY SERIES: INTERGOVERNMENT FISCAL TRANSFERS PRINCIPLES AND PRACTICE*. The World Bank.

Congressional Research Service. (2019). *The TIGER/BUILD Program at 10 Years: An Overview*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45916>

Library of Congress. (n.d.). *Japan: Act to Secure Education for Emotionally Challenged Children*. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-12-14/japan-act-to-secure-education-for-emotionally-challenged-children/>

Moisiu, A. (2017). FISCAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT GOVERNANCE FLEXIBILITY AND RESPONSIVENES. *North Economic Review*, 1, 22.

OECD. (n.d.). *Central government spending*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/central-government-spending.html>

Ouali, M., & Boussetta, M. (2017). A Comparative Study of Local Financial Autonomy in Italy, France and Morocco. *European Scientific Journal*, 34(13), 153-154.

Randall, M., Gordon, T., Greenee, S., & Huffer, E. (2018). *Follow the Money How to Track Federal Funding to Local Governments*. URBAN Institute.

[https://www.urban.org/sites/default/files/publication/96761/2018.02.26\\_follow\\_the\\_money\\_v4\\_-\\_printpdf.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/publication/96761/2018.02.26_follow_the_money_v4_-_printpdf.pdf)

University of Pretoria. (n.d.). *THE ROLE AND PURPOSE OF LOCAL GOVERNMENT*.

<https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/03chapter3.pdf?sequence=4>

USA GOV. (n.d.). *Credit reports and score*. <https://www.usa.gov/government-grants>

# ปฏิกิริยาการสอนประวัติศาสตร์ไทยในโรงเรียนชายขอบพื้นที่เชียงใหม่ Paradoxes of Teaching Thailand's History in Chiang Mai Marginal Schools

ชรินทร์ มั่งคั่ง,\* กฤติภัทร สระทองชุน,\*\* และพิมพา นวลสุวรรณค้\*

Charin Mangkhang, Kittiphath Srathongchun, and Pimpa Nuansawan

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่\*

Faculty of Education, Chiang Mai University

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่\*\*

Faculty of Humanities, Chiang Mai University

E-mail<sup>1</sup> : charin.mangkhang@cmu.ac.th

Date Received : 6 March 2025

Date Revised : 17 May 2025

Date Accepted : 5 June 2025

Date Published online : 26 September 2025

## บทคัดย่อ

บทความนี้เพื่อศึกษาปฏิกิริยาการสอนประวัติศาสตร์ไทยในโรงเรียนชายขอบพื้นที่เชียงใหม่ โดยมุ่งเน้นการศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างของการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบ วิเคราะห์ข้อจำกัดของหลักสูตรปัจจุบัน และเสนอแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของผู้เรียน วิธีการศึกษาใช้แนวทางวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการลงพื้นที่สำรวจห้องเรียนประวัติศาสตร์จำนวน 4 โรงเรียน รวม 4 ห้องเรียน ในพื้นที่ชายขอบของเชียงใหม่ นอกจากนี้ยังใช้กรอบวิเคราะห์หลักสูตรของ Tabá และแนวคิดการศึกษาหลังมนุษยนิยม เพื่อประเมินความเหมาะสมของกระบวนการเรียนรู้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าหลักสูตรประวัติศาสตร์ไทยเน้นอัตลักษณ์ของรัฐและละเลยการบูรณาการประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของกลุ่มชายขอบ ทำให้ผู้เรียนขาดมุมมองที่หลากหลายและเกิดความแปลกแยกจากเนื้อหาที่ศึกษา นอกจากนี้ การใช้วิธีการสอนแบบท่องจำและการประเมินผลแบบมาตรฐานยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์ของผู้เรียน บทความนี้จึงเสนอแนวทางการเรียนการสอนที่ใช้เทคโนโลยีเสริมสร้างการเรียนรู้ เช่น เทคโนโลยีความเป็นจริงเสมือน (Virtual Reality (VR)) การใช้แหล่งเรียนรู้ท้องถิ่น และการสอนเชิงปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับบริบทของผู้เรียน ส่งเสริมความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่ครอบคลุมและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author)

**คำสำคัญ :** การศึกษาประวัติศาสตร์, โรงเรียนชายขอบในจังหวัดเชียงใหม่, กลุ่มชาติพันธุ์, แรงงานข้ามชาติ, แนวคิดหลังมนุษย์นิยม

## Abstract

This article aims to provide a critical reflection on the teaching of Thai history in marginalized schools in Chiang Mai by examining structural problems in current practices, analyzing curriculum limitations, and proposing context-appropriate learning approaches. The research methodology combines documentary analysis with a field study of history classrooms conducted in three schools (three classrooms) located in the marginalized areas of Chiang Mai. The study also applies Taba's curriculum framework and posthumanist educational theory to evaluate the suitability of learning processes. The findings reveal that the Thai history curriculum emphasizes a state-centered identity while neglecting the integration of local histories of marginalized groups. This leads to learners' alienation and lack of diverse perspectives. In addition, rote memorization and standardized testing hinder the development of learners' analytical thinking. Therefore, this article proposes alternative learning strategies that incorporate modern technology, such as Virtual Reality (VR), local learning resources, and experiential learning to enhance relevance, promote inclusive historical understanding, and reduce educational inequalities.

**Keywords:** Study of History, Marginal schools in Chiang Mai Province, Ethnic groups, Migrant workers, Posthuman Pedagogy

## บทนำ

การศึกษาประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเข้าใจอัตลักษณ์ของชาติและท้องถิ่น ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกทางสังคม อย่างไรก็ตาม การเรียนการสอนประวัติศาสตร์มักถูกออกแบบให้ส่งเสริมแนวคิดชาตินิยม โดยเน้นประชาธิปไตยและสิทธิของประชาชน ขณะที่อาจละเลยมิติของความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำทางสังคม ระบบการศึกษามักเน้นเรื่องเล่าที่รัฐให้การยอมรับ ขณะเดียวกันกลับลดทอนการตีความที่แตกต่างของแต่ละชุมชน ส่งผลให้ผู้เรียนบางกลุ่มขาดมุมมองที่หลากหลาย (Epstein, 2008, pp. 7-9) อย่างไรก็ตาม การศึกษาของแรงงานข้ามชาติและกลุ่มชาติพันธุ์ในเชียงใหม่ ยังเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านการเข้าถึงการศึกษาและเนื้อหาหลักสูตรที่เน้นมุมมองจากศูนย์กลางของรัฐ มากกว่าการสะท้อนอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นและแรงงานข้ามชาติ แม้จะมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่พยายามส่งเสริมการศึกษาแก่กลุ่มชาติพันธุ์ แต่หลักสูตรที่ใช้อย่างคงให้มีความสำคัญกับประวัติศาสตร์ตามกรอบรัฐชาติมากกว่าการบูรณาการเรื่องราวของกลุ่ม

ชาติพันธุ์ในพื้นที่ชายขอบ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้าใจทางประวัติศาสตร์ที่ครอบคลุมและเชื่อมโยงกับบริบทของชุมชนอย่างแท้จริง (จารุวรรณ ไพศาลธรรม, 2559, น. 94-95; พิสิษฐ์ นาสี, 2564ก, น. 6-7)

โรงเรียนชายของพื้นที่เชียงใหม่เป็นแหล่งรวมของกลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ กะเหรี่ยง ลahu ม้ง ลีซู อาข่า ลัวะ และเมี่ยง (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด, 2565, น. 4) ตลอดจนกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา ลาว และกัมพูชา (เอมพิกา ศรีอุตร, 2566) แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะมีบทบาทสำคัญในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยตรง อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติและกลุ่มชาติพันธุ์ ถูกมองข้ามในแง่ของการบรรจุเข้าไปในระบบความรู้ของรัฐ (สมรักษ์ ชัยสิงห์กานานนท์, 2559, น. 38-39) ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดของการนำเสนอประวัติศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับศูนย์กลางของรัฐ มากกว่าการสะท้อนอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์และแรงงานข้ามชาติ ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ผู้เรียนขาดความเข้าใจเกี่ยวกับรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของชุมชนของตนเอง และอาจเกิดความรู้สึกความแปลกแยกจากเนื้อหาการเรียนการสอนที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของตน

รูปแบบการสอนประวัติศาสตร์ไทยยังคงอิงตามแนวคิดแบบศูนย์กลางนิยม โดยเน้นเหตุการณ์และบุคคลสำคัญในกระแสหลัก มากกว่าการให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ของกลุ่มชนชายขอบและแรงงานข้ามชาติ ศุภณัฐ พานา (2563, น. 391-392) ได้วิพากษ์ถึงหลักสูตรและแนวทางการสอนมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างอัตลักษณ์ของชาติผ่านการเสริมสร้างความทรงจำส่วนรวม โดยลดทอนหรือมองข้ามเรื่องราวของกลุ่มชาติพันธุ์และแรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ในโรงเรียนขาดมุมมองที่หลากหลาย และอาจทำให้ผู้เรียนขาดโอกาสในการตั้งคำถามหรือวิเคราะห์ประวัติศาสตร์จากมุมมองที่แตกต่าง การสอนลักษณะนี้อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในการเรียนรู้วัฒนธรรมของนักเรียนกลุ่มเหล่านี้ การปฏิรูปการสนทนากระบวนการทบทวนคิดค้นและพัฒนาวัตกรรมการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน การสอนที่เน้นลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา มุ่งกระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษา และสร้างและพัฒนากลไกในการจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมจึงเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญในการพัฒนาการเรียนรู้อันโรงเรียนชายขอบพื้นที่เชียงใหม่ในฐานะที่เป็นพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Education Sandbox)

สำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติและบุตรหลานที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนชายขอบ หลักสูตรการศึกษาไม่ได้ครอบคลุมเรื่องราวของกลุ่มดังกล่าวส่งผลให้เกิดความรู้สึกถูกกีดกันออกจากโครงสร้างของชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561, น. 74) ทั้งนี้ในความเป็นจริง กลุ่มแรงงานข้ามชาติเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ อีกทั้งยังมีบทบาทในการสร้างเครือข่ายทางวัฒนธรรมผ่านเทศกาลทางศาสนา การแลกเปลี่ยนภาษา และการสืบทอดมรดกภูมิปัญญาท้องถิ่น

การบูรณาการประวัติศาสตร์กับการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนากระบวนการคิดและสร้างความเข้าใจในสังคมพหุวัฒนธรรม สามารถดำเนินการผ่านกระบวนการเรียนรู้เชิงมีส่วนร่วมที่เปิดพื้นที่ให้ผู้เรียนได้คิด วิเคราะห์ และเชื่อมโยงเนื้อหาเกี่ยวกับประสบการณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การเปิดพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ โดยใช้เรื่องเล่าหรือชีวิตจริงของกลุ่มชาติพันธุ์และแรงงานข้าม

ชาติมาเป็นจุดเริ่มต้นในการเรียนรู้ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและท้าทายกรอบคิดของประวัติศาสตร์กระแสหลัก การพัฒนาทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ โดยเน้นให้ผู้เรียนตั้งคำถาม เปรียบเทียบ และตีความเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์จากหลากหลายมุมมอง อันนำไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งและรอบด้านมากขึ้น และการสร้างสรรค์ความหมายใหม่ร่วมกัน ผ่านการอภิปราย การผลิตสื่อสร้างสรรค์ หรือการดำเนินกิจกรรมโครงการที่ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการถ่ายทอดมุมมองของตนต่อประวัติศาสตร์ที่ตนเองรู้สึกเป็นส่วนหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวไม่เพียงช่วยให้ผู้เรียนเข้าถึงประวัติศาสตร์ที่หลากหลาย หากยังส่งเสริมทักษะในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมพหุวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการเรียนรู้ในยุคปัจจุบัน

บทความนี้มุ่งเน้นสร้างแนวทางการสอนประวัติศาสตร์ที่สะท้อนโครงสร้างทางสังคมที่แท้จริงในพื้นที่ชายขอบ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนเข้าใจเรื่องราวของแรงงานข้ามชาติและกลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของไทย ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนมีความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับพลวัตทางสังคมที่มีความเสมอภาคอย่างเป็นธรรมของพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

## บริบทพื้นที่ชายขอบในเชียงใหม่

พื้นที่ชายขอบ (Marginal Areas) หมายถึง พื้นที่ที่มีลักษณะด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและโครงสร้างพื้นฐานเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ส่วนกลางหรือพื้นที่ที่พัฒนาแล้ว พื้นที่เหล่านี้มักตั้งอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางการพัฒนา โดยมีปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การขาดแคลนทรัพยากร การเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำกัด และอัตราการว่างงานสูง นอกจากนี้ยังเผชิญปัญหาประชากร เช่น การลดลงของประชากรวัยทำงาน การย้ายถิ่นฐาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุ (Anđelković-Stoilković et al., 2018, p. 212)

เมื่อพิจารณาบริบทของเชียงใหม่ในฐานะพื้นที่ชายขอบในมิติทางประวัติศาสตร์ พบว่า เชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อนทั้งในด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเมือง แม้ว่าจะได้รับการยอมรับว่าเป็น เมืองที่สองของประเทศไทย แต่บทบาทของเชียงใหม่ยังสะท้อนสถานะของพื้นที่ชายขอบในหลายมิติ ตั้งแต่กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเป็นอาณาจักรล้านนามาสู่การปกครองแบบรวมศูนย์ของรัฐไทยสมัยใหม่ บทบาทของเชียงใหม่ในยุคอาณานิคมยังแสดงถึงการเจรจาต่อรองอำนาจกับจักรวรรดิตะวันตกในยุคอาณานิคม เช่น อังกฤษและอเมริกา ที่เข้ามามีบทบาทในการร่วมมือกับรัฐสยามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเมือง การพัฒนาเชิงสถาปัตยกรรม และปรับระบบการปกครอง กระบวนการดังกล่าวสะท้อนผ่านบทบาทของพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ เช่น วัด และความเชื่อท้องถิ่น ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างเอกลักษณ์และการแสดงออกเชิงต่อต้านวัฒนธรรม ตัวอย่างเด่นชัดคือบทบาทของครูบาศรีวิชัยในการฟื้นฟูวัดและการเคลื่อนไหวทางศาสนา ซึ่งแสดงถึงการเจรจาต่อรองทางอำนาจระหว่างวัฒนธรรมท้องถิ่นและรัฐส่วนกลางในบริบททางประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนของเชียงใหม่ (Easum, 2023)

ในมิติเชิงอำนาจ การศึกษาซึ่งควรถูกใช้เพื่อปลดปล่อยและเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียน กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผลิตซ้ำการทำให้ชายขอบ และการทำให้เป็นอื่นผ่านโครงสร้างของหลักสูตรและวิธีการสอนแบบการธนาคาร กระบวนการศึกษาที่ผู้สอนเป็นฝ่ายถ่ายทอดเพียงลำพังนั้นลดทอนศักยภาพของ

ผู้เรียนในฐานะผู้สร้างความรู้ (Freire, 2020, pp. 374-386) ทำให้ผู้เรียนในพื้นที่ชายขอบ เช่น เชียงใหม่ ไม่สามารถมองเห็นคุณค่าและเสียงของตนเองในบทเรียนได้อย่างแท้จริง

ยิ่งไปกว่านั้นการเปิดโปงกระบวนการควบคุมผ่านวินัยที่ฝังแน่นอยู่ในระบบการศึกษา โดยโรงเรียนในพื้นที่ชายขอบกลายเป็นกลไกหนึ่งของรัฐในการฝึกฝนร่างกายที่เชื่อฟัง ผ่านระเบียบวินัยและเนื้อหาที่ถูกเลือกสรรมาแล้วว่าถูกต้องตามแบบแผนของรัฐ (Foucault, 1975 อ้างถึงใน Sanñato at al., 2020, pp. 486-487) กระบวนการนี้ไม่เพียงแต่ควบคุมพฤติกรรมทางกายภาพ หากยังรวมถึงการจำกัดวิถีคิดและการจัดการกับเสียงของผู้เรียนให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่รัฐกำหนดไว้

ในบริบทปัจจุบัน การขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ ได้เปลี่ยนแปลงพื้นที่ชานเมืองอย่างมีนัยสำคัญ พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นจุดหมายปลายทางที่ดึงดูดผู้อพยพและแรงงานจากหลากหลายภูมิภาคทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังส่งผลต่อเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่รอบนอก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเกษตรกรรมไปสู่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และภาคบริการที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มคนเจ้าถิ่นและผู้อพยพกลายเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนถึงความซับซ้อนของพื้นที่ชานเมือง ซึ่งทำหน้าที่เป็นพรมแดนทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่มีการปะทะและผสมผสานทางสังคมวัฒนธรรมอย่างเด่นชัด (นวลคำ ขะยอมแดง, 2567) กลุ่มชายขอบอีกกลุ่มที่สำคัญในเชียงใหม่ คือ แรงงานข้ามชาติซึ่งมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจ โดยเฉพาะงานที่คนไทยไม่นิยม เช่น งานก่อสร้าง การเกษตร และเศรษฐกิจนอกระบบ แม้พวกเขาจะมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ แต่ยังคงอยู่ในสถานะชายขอบ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายและการขาดสิทธิทางสังคม แรงงานเหล่านี้กระจายตัวทั้งในเขตเมืองและอำเภอปริมณฑล โดยต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากชุมชนเพื่อความอยู่รอด เมืองเชียงใหม่ในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา ซึ่งส่งผลให้เกิดพลวัตทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่ซับซ้อน (ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี, 2567, น. 112-113) ขณะเดียวกัน ในพื้นที่ชายแดนและชายขอบของเชียงใหม่ มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เช่น ไทใหญ่ จีนฮ่อ ลahu กะเหรี่ยง และไทลื้อ กลุ่มเหล่านี้ยังคงรักษาวิถีชีวิตดั้งเดิมที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและความสัมพันธ์ในชุมชน เช่น การทำเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม การแบ่งปันทรัพยากร และการดูแลผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม กลุ่มชายขอบยังเผชิญกับความเปราะบางเนื่องจากสถานะ “ไร้รัฐ” ที่ทำให้ขาดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา และสวัสดิการ การทำงานในระบบนอกระบบยังเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ แม้จะเผชิญความท้าทายนี้ กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ยังคงรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิม เช่น ภาษาและประเพณีไว้ พร้อมปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยชุมชนมีระบบผู้นำที่ช่วยประสานงานกับหน่วยงานภายนอก เพื่อความสงบสุขและความสามัคคีในชุมชน (พูนชัย ปันธิยะ, 2563, น. 28-31) นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชายขอบได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ในหลายมิติ เกิดการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมดั้งเดิมกับแนวปฏิบัติใหม่ในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะด้านการศึกษา แม้เยาวชนจากกลุ่มชาติพันธุ์จะมีโอกาสมากขึ้นในการพัฒนาทักษะและความรู้ แต่ปัญหาในการเข้าถึงการศึกษาที่ยังคงจำกัดในพื้นที่ห่างไกลยังเป็นอุปสรรคสำคัญ (เทพประวิณ จันทรแรง และคณะ, 2567, น. 11)

พื้นที่ชายขอบในเชียงใหม่สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนไร้สัญชาติที่เผชิญข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล และการประกอบอาชีพ แม้ว่าจะมีแนวทางทางกฎหมายรองรับการขอสัญชาติไทย แต่กระบวนการที่ซับซ้อนและล่าช้า ทำให้ประชากรกลุ่มนี้ยังคงถูกกีดกันจากสิทธิพลเมือง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ชายขอบยังคงดำรงไว้ซึ่งความสามัคคีและจิตวิญญาณแห่งการแบ่งปันในชุมชน ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกภายในสำคัญในการประคับประคองชีวิตท่ามกลางความเปราะบาง และช่วยลดแรงปะทะจากโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐ (บุญทวี โฉมศิริ, 2553, น. 106)

แม้ว่าจะมีกฎหมายรองรับการขอสัญชาติไทย แต่ข้อจำกัดด้านขั้นตอนทางกฎหมายและความซับซ้อนของระบบราชการตั้งทำงานของ อัญญลินต์ กมลนันทกิจ และณัฐ นารินทร์ (2566, น. 338) กล่าวถึง นักศึกษาไร้สัญชาติในมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ยังคงประสบปัญหาในการได้รับสถานะพลเมืองไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่ออนาคตและโอกาสทางอาชีพ การให้ความรู้ทางกฎหมายและพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านสิทธิทางกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม กลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ไร้สัญชาติเป็นกลุ่มที่เผชิญกับข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ยังมีข้อจำกัด รวมถึงอคติทางสังคมที่กีดกันคนชายขอบออกจากทรัพยากรและบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยสำหรับผู้ไร้สัญชาติแม้ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงพบอุปสรรคทางปฏิบัติที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงได้อย่างเสมอภาค (พิสิษฐ์ นาสี, 2564, น. 303) นอกจากนี้ กระบวนการกลายเป็นชายขอบยังถูกซับซ้อนโดยปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทำให้กลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ (บุญทวี โฉมศิริ, 2553, น. 106) แรงงานไทใหญ่ในเชียงใหม่เป็นกลุ่มชายขอบที่เผชิญกับข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและบริการของรัฐ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสุขภาพ ค่าจ้างที่เป็นธรรม และการรับรองสถานะทางกฎหมาย ระบบการจ้างงานแบบเหมาช่วงยิ่งทำให้แรงงานกลุ่มนี้ถูกกีดกันออกจากสิทธิแรงงานที่ควรได้รับ ส่งผลให้อยู่ในสถานะเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างแรงงาน รัฐ และทุนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสถานะชายขอบของแรงงานข้ามชาติในเชียงใหม่ (กนกวรรณ สมศิริวารกุล, 2567, น. 153-155) ซึ่งสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่ต้องการแนวทางแก้ไขเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าเชียงใหม่ในฐานะพื้นที่ชายขอบเป็นภาพสะท้อนของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และความสัมพันธ์ทางสังคมที่ลึกซึ้ง แม้จะเผชิญกับความเปราะบางในหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ชุมชนในพื้นที่ยังคงรักษาจิตวิญญาณแห่งการแบ่งปันความสามัคคี และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมไว้ กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาอาจเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความสัมพันธ์ของชุมชนชายขอบ แต่ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้เกิดการปรับตัวและสร้างคามหวัง ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมยังคงเป็นรากฐานสำคัญในการเผชิญหน้ากับความท้าทายและสร้างอนาคตที่มั่นคงยิ่งขึ้น เชียงใหม่ในฐานะพื้นที่ชายขอบจึงไม่ใช่เพียงจุดหมายปลายทาง

ทางภูมิศาสตร์ หากแต่เป็นเวทีที่สะท้อนพลังของชุมชนในการต่อรองทางอำนาจ การอ้างเอกลักษณ์ และการปรับตัวเพื่อดำรงอยู่ท่ามกลางโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง การศึกษาในพื้นที่ชายขอบของเชียงใหม่ จึงไม่ใช่พื้นที่ว่างเปล่า หากแต่เป็นสมรภูมิของการต่อรองทางอำนาจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการ ทบทวนบทบาทของโรงเรียนในฐานะพื้นที่ทางอำนาจ ที่สามารถสร้างหรือทำลายศักดิ์ศรีของผู้เรียนจาก กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย หรือผู้ไร้รัฐได้โดยตรง พลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในเมืองที่ เปลี่ยนแปลงอย่างซับซ้อนส่งผลต่อกลุ่มชายขอบในหลายมิติ ทั้งด้านสิทธิทางกฎหมาย การศึกษา และโอกาส ทางเศรษฐกิจ แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องคำนึงถึงมิติทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึง รากฐานของสถานะชายขอบในเชียงใหม่ เช่น ผลจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐชาติสมัยใหม่ การจัดระเบียบ ประชากรผ่านสถานะบุคคล และกระบวนการพัฒนาแบบไม่เท่าเทียมในอดีตที่ยังส่งผลในปัจจุบัน การทำ ความเข้าใจอดีตจึงไม่เพียงเป็นการมองย้อน แต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการออกแบบนโยบายในปัจจุบันให้ ตอบสนองต่อความเป็นจริงในพื้นที่ นำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมที่ยั่งยืนในสังคมพหุวัฒนธรรม

## นโยบายการสอนประวัติศาสตร์ไทยในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สาระประวัติศาสตร์ไทยเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย การศึกษาประวัติศาสตร์มีบทบาทในการพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียน และสอดคล้องกับมาตรฐานการเรียนรู้ใน หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 การเรียนประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และอัตลักษณ์ของชาติ รวมถึงการส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ ทางประวัติศาสตร์ไปใช้ในชีวิตประจำวัน ตลอดจนมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 วิชาประวัติศาสตร์อยู่ในกลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม มีเป้าหมายหลักในการพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะการคิดเชิงประวัติศาสตร์ โดยสามารถเชื่อมโยงและ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบัน พร้อมทั้งประเมินสาเหตุและผลกระทบ เพื่อนำไปสู่การวางแผนและการตัดสินใจอย่างรอบคอบในอนาคต อีกทั้งเสริมสร้างความภาคภูมิใจในชาติ ความสำนึกในคุณค่าของแผ่นดินเกิด ตระหนักถึงความเสียหายของบรรพบุรุษ และธำรงรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงาม สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หลักสูตรกำหนดให้เน้นวิเคราะห์ความสำคัญของมิติ ด้านเวลาและระบบศักราชในการศึกษาประวัติศาสตร์ นำกระบวนการทางประวัติศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ เหตุการณ์และประเมินความน่าเชื่อถือของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ แยกแยะข้อเท็จจริงและความจริงของ เหตุการณ์ในบริบททางประวัติศาสตร์ พร้อมทั้งตีความหลักฐานอย่างเป็นระบบและมีเหตุผล เพื่อนำไป ประยุกต์ใช้ในการศึกษาประเด็นที่สนใจอย่างเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2558 น. 59)

นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการสนับสนุนให้มีการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ส่งเสริมการเรียนรู้เชิงรุก ผ่านการใช้แหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ เช่น พิพิธภัณฑ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการศึกษานอกสถานที่ รวมถึงการบูรณาการประวัติศาสตร์กับวิชาอื่น เพื่อพัฒนาความเข้าใจและประยุกต์ใช้ความรู้ในชีวิตจริง

(บัลลังก์ โรหิตเสถียร, 2564) แม้ว่านโยบายหลักสูตรจะมีเป้าหมายที่ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาในบริบทของโรงเรียนชายขอบพื้นที่เชียงใหม่ พบว่ามีอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอน โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญคือเนื้อหาหลักสูตรที่เน้นประวัติศาสตร์ชาติเป็นศูนย์กลาง ซึ่งมุ่งเน้นไปที่พัฒนาการของรัฐไทย และสถาบันหลักของชาติ โดยมีการนำเสนอในมุมมองของประวัติศาสตร์จากส่วนกลาง ส่งผลให้ประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายขอบถูกมองข้าม นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านภาษาก็เป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากนักเรียนในโรงเรียนชายขอบบางแห่งใช้ภาษาท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น ปกาเกอญอ ลahu และม้ง ทำให้การเรียนรู้เนื้อหาประวัติศาสตร์ไทยที่ใช้ภาษาไทยเป็นสื่อกลางเป็นไปได้ยาก อีกทั้งยังพบปัญหาการขาดแคลนสื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น โดยสื่อที่ใช้มักเป็นแบบเดียวกับที่ใช้ในโรงเรียนเขตเมือง ซึ่งไม่สะท้อนเรื่องราวและประสบการณ์ของชุมชนชายขอบ ส่งผลให้การเรียนรู้ของนักเรียนไม่สามารถเชื่อมโยงกับบริบทของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ครูที่มาจากส่วนกลางอาจขาดความเข้าใจเกี่ยวกับบริบททางประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ทำให้การสอนมุ่งเน้นเนื้อหาที่กำหนดในหลักสูตรโดยไม่ได้เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคที่ทำให้การจัดการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบยังคงเผชิญกับความท้าทายที่ต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนมากขึ้น

ดังนั้นอาจกล่าวสรุปได้ว่าวิชาประวัติศาสตร์ไทยเป็นเครื่องมือสำคัญในการปลูกฝังอัตลักษณ์และความเข้าใจต่อรากเหง้าของชาติ โดยมุ่งเน้นให้ผู้เรียนพัฒนาทักษะคิดเชิงวิเคราะห์ผ่านเหตุการณ์ในอดีต แต่ในทางปฏิบัติ การสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบของเชียงใหม่ยังคงเผชิญกับอุปสรรคสำคัญ หลักสูตรที่เน้น ประวัติศาสตร์จากส่วนกลาง ทำให้เรื่องราวของกลุ่มชาติพันธุ์ถูกละเลย นักเรียนในพื้นที่ที่มีภาษาแม่เป็นภาษาท้องถิ่น เช่น ปกาเกอญอ ลahu และม้ง ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการเข้าถึงเนื้อหา อีกทั้งการขาดแคลนครูที่เข้าใจบริบทท้องถิ่นและสื่อการเรียนที่เหมาะสม ทำให้การเรียนรู้ห่างไกลจากชีวิตจริง สิ่งนี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการสอนประวัติศาสตร์ให้สอดคล้องกับชุมชนมากขึ้น ประวัติศาสตร์ไม่ควรเป็นเพียงเรื่องเล่าของรัฐไทยจากส่วนกลาง แต่ควรเป็นกระแงที่สะท้อนอัตลักษณ์ของทุกกลุ่มชน เพื่อให้ทุกคนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ที่เป็นเจ้าของ เพราะในท้ายที่สุด ประวัติศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องราวในตำราเรียน แต่คือรากฐานของตัวตน และกุญแจสู่อนาคตที่ควรมีสิทธินิยมด้วยตัวเอง

อย่างไรก็ตาม แม้หลักสูตรแกนกลาง พ.ศ. 2551 จะมีเป้าหมายในการพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะคิดวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ และมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ เช่น ความเป็นไทย ความเคารพกฎหมาย ความใฝ่รู้ และการมีวินัย แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า กรอบคุณลักษณะเหล่านี้ถูกออกแบบภายใต้กรอบคิดแบบรัฐชาติ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับประสบการณ์ชีวิตของนักเรียนชาติพันธุ์ในพื้นที่ชายขอบ สอดคล้องกับชรินทร์ มั่งคั่ง (2561, น. 217) ที่ว่าหลักสูตรที่ออกแบบและกำหนดโดยรัฐมักดำเนินการภายใต้กรอบคิดแบบรวมศูนย์ โดยเน้นการสร้างเอกภาพทางภาษาและวัฒนธรรมผ่านอุดมการณ์ของรัฐชาติ ซึ่งส่งผลให้เนื้อหาและเกณฑ์การประเมินในหลักสูตรมีลักษณะตัดขาดจากบริบทของความหลากหลายทางชาติพันธุ์ โดยเฉพาะในกรณีของนักเรียนที่มีภาษาแม่และวัฒนธรรมแตกต่างจากกระแสหลักของรัฐ ตัวอย่างสำคัญ คือ การกำหนดให้

ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการเรียนรู้และประเมินผลทางการศึกษา ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่นักเรียนจำนวนมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ชายขอบหรือพื้นที่หลากหลายทางชาติพันธุ์ ใช้ภาษาอื่นในชีวิตประจำวัน การละเลยภาษาแม่และภูมิหลังทางวัฒนธรรมของนักเรียนเหล่านี้ไม่เพียงแต่จำกัดศักยภาพในการเรียนรู้ของพวกเขาเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การสร้างมายาคติในเชิงลบจากครูและผู้ปกครองที่ยึดติดกับอุดมการณ์รัฐชาติ ซึ่งมองว่านักเรียนชาติพันธุ์เป็นคนอื่นที่ไม่สมควรได้รับทรัพยากรทางการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กไทยในกระแสหลัก การมองเช่นนี้สะท้อนการกลายเป็นผู้อื่น ที่ฝังรากอยู่ในระบบการศึกษาที่ไม่ให้ความสำคัญกับความแตกต่างและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งยังส่งผลให้หลักสูตรที่ออกแบบจากส่วนกลางมีความไม่เหมาะสมกับบริบทของนักเรียนชาติพันธุ์ที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาที่สอง และถูกจำกัดสิทธิในฐานะพลเมืองทางการศึกษาอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น การเน้นความเป็นไทยในฐานะคุณลักษณะที่พึงประสงค์ อาจทำให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมถูกกลบกลืน ในขณะที่ตัวชี้วัดในสาระประวัติศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เช่น การสำนึกในความเสียสละของบรรพบุรุษ หรือการธำรงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี อาจมุ่งเน้นเพียงประวัติศาสตร์ชาติไทยจากส่วนกลาง โดยละเลยประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์ท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ชายขอบ ดังนั้น เพื่อให้หลักสูตรสามารถตอบสนองต่อผู้เรียนทุกกลุ่มอย่างแท้จริง จึงควรมีการทบทวนและออกแบบตัวชี้วัดที่เปิดพื้นที่ให้ชุมชนชาติพันธุ์ได้ถ่ายทอดเรื่องเล่า ประวัติศาสตร์ และอัตลักษณ์ของตนเองเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้มากขึ้น

### กระบวนการจัดการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบ

กระบวนการจัดการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนตามสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2554, น. 36-42) มีหลากหลายกระบวนการวิธี เช่น การจัดค่ายประวัติศาสตร์ โครงการประวัติศาสตร์ ทักษะศึกษา บทบาทสมมุติ การใช้ time line ช่วยในการคิดวิเคราะห์ การสอนด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีมติเห็นว่าในบางกรณี วิธีการดังกล่าวอาจไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ ฐาปนีย์ รักภูบาล (2565, น. 2-87) ได้ตั้งข้อสังเกตที่ว่า การจัดการเรียนรู้โดยประยุกต์ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน ทั้งในด้านความเข้าใจเนื้อหาและความสามารถในการคิดวิเคราะห์ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงเหตุและผลของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างมีเหตุผล สอดคล้องกับแนวทางของสำนักวิชาการที่ส่งเสริมให้ครูจัดการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมที่หลากหลาย อาทิ การทำโครงการ การจัดทัศนศึกษา และการใช้บทบาทสมมุติ ซึ่งล้วนส่งเสริมกระบวนการคิดวิเคราะห์และการมีส่วนร่วมของผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการจัดการเรียนรู้วิชาประวัติศาสตร์ในสถานศึกษาหลายแห่งยังคงประสบปัญหา โดยเฉพาะการสอนที่เน้นการท่องจำข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์อย่างตื้นเขิน อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านความเข้าใจของครูที่ยังไม่สามารถเข้าถึงหลักการของวิธีการทางประวัติศาสตร์ได้อย่างลึกซึ้ง การขาดการพัฒนาศักยภาพครูในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์จากการจำไปสู่การคิดวิเคราะห์และการเข้าใจอย่างมีบริบท เนื่องจากต้องใช้เวลาในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นในทุกบริบท ดังนั้นจึงควรมีการวิเคราะห์

รายการนี้มากขึ้นว่ากระบวนการเรียนรู้ใดเหมาะสมกับโรงเรียนลักษณะใด ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่มีการสนับสนุนจากชุมชนหรืออยู่ใกล้แหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์อาจสามารถจัดกิจกรรมทัศนศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลอาจเหมาะกับการใช้โครงการในชั้นเรียนหรือการเชิญผู้รู้ท้องถิ่นมาให้ความรู้แทน การเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องพิจารณาทั้งปัจจัยภายในโรงเรียน เช่น ความพร้อมของครูและทรัพยากร และปัจจัยภายนอก เช่น ความร่วมมือจากชุมชน และลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ด้วย

นอกจากนี้ โรงเรียนชายขอบ ซึ่งมักเผชิญข้อจำกัดด้านทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐาน ยังสามารถออกแบบการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ให้มีความหมายและร่วมสมัยได้ผ่านกรอบแนวคิดพลเมืองไซบอร์ก (Cyborg Citizenship) หมายถึง การตีความความเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัลผ่านกรอบคิดของไซบอร์ก โดยพิจารณาพลเมืองไม่ใช่ในฐานะปัจเจกชีวภาพดั้งเดิมเท่านั้น แต่ในฐานะปัจเจกที่มีอัตลักษณ์แบบผสมผสานระหว่างมนุษย์กับเทคโนโลยี โดยเฉพาะในโลกยุคข้อมูลข่าวสารและความเป็นดิจิทัล แนวคิดนี้ได้รับการวางรากฐานจาก Donna Harawa (อ้างถึงใน Seo, 2023, p. 3) ที่ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์ในยุคปัจจุบันล้วนมีความเป็นไซบอร์ก เพราะมีการหลอมรวมกับเครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบสื่อสารอย่างแยกไม่ออก แนวคิดนี้ได้กลายเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญในศาสตร์ของมานุษยวิทยาไซบอร์ก (Cyborg Anthropology) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ เทคโนโลยี และสังคม โดยเน้นการรื้อถอนขอบเขตระหว่างมนุษย์กับเครื่องจักร ชีวภาพกับดิจิทัล และธรรมชาติกับวัฒนธรรม (Downey et al., 1995, pp. 1-6)

เมื่อพิจารณาภายใต้บริบทของโรงเรียนชายขอบ แนวคิดพลเมืองไซบอร์ก สามารถถูกประยุกต์ใช้ในการสร้างพื้นที่ทางการศึกษาเพื่อการเสริมพลังให้แก่ผู้เรียนที่อยู่ในสถานะด้อยโอกาส โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ขาดทรัพยากรหรือโอกาสเข้าถึงโครงสร้างรัฐและเทคโนโลยี แนวคิดนี้เปิดโอกาสให้นักเรียนสามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างอัตลักษณ์ใหม่ สื่อสาร แลกเปลี่ยน และมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ในลักษณะข้ามพรมแดนทั้งทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม (Koch, 2005, pp. 161-162) ยิ่งไปกว่านั้น การแทรกแนวคิดไซบอร์กในห้องเรียนยังสามารถเปลี่ยนโครงสร้างห้องเรียนให้เป็นพื้นที่ปฏิบัติการใหม่ ที่ไม่ยึดติดกับรูปแบบอำนาจเดิมของชาติ แต่เป็นพื้นที่ที่ผู้เรียนมีสิทธิและเสียงผ่านการใช้เทคโนโลยีอย่างมีวิจารณญาณ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมให้พวกเขาตระหนักถึงบทบาทของตนเองในฐานะพลเมืองแห่งโลกดิจิทัล ที่สามารถมีอำนาจต่อรองแม้ในสถานะแห่งความชายขอบ

การบูรณาการแนวคิดพลเมืองไซบอร์ก เข้ากับการจัดการเรียนรู้ในโรงเรียนชายขอบ จึงไม่ใช่เพียงการสอนทักษะการใช้เทคโนโลยี แต่เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่นำไปสู่การปลดปล่อยทางอัตลักษณ์ การสร้างความตระหนักรู้ทางการเมือง และการตั้งคำถามต่อโครงสร้างอำนาจแบบเดิม กล่าวได้ว่า แนวคิดดังกล่าวคือการออกแบบความเป็นพลเมือง ในโลกใหม่ที่พลเมืองไม่ได้กำหนดโดยพรมแดนรัฐชาติหรือเงื่อนไขทางชีวภาพเท่านั้น แต่รวมถึงการประกอบสร้างตนเองผ่านการมีส่วนร่วมกับโลกเสมือน เทคโนโลยี และโครงสร้างข้อมูล ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนถึงการสร้างพลเมืองที่มีความยืดหยุ่น แพร่ขยาย และต่อต้านการผูกขาดความหมายของพลเมืองที่ดีในแบบรัฐนิยมอย่างทรงพลัง

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ การวัดและประเมินผลที่อาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมเหล่านี้มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์และการปฏิบัติมากกว่าการทดสอบตามรูปแบบมาตรฐาน แม้ว่าวิธีการสอนเชิงรุกจะช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เรียนและส่งเสริมความเข้าใจทางประวัติศาสตร์อย่างลึกซึ้ง แต่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อลดข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น ทั้งในด้านเวลา ทรัพยากร บุคลากรทางการศึกษา และกระบวนการวัดผล เพื่อให้การจัดการเรียนรู้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับ กฤตชัย ชุมแสง (2568, น. 13-14) การจัดการเรียนรู้เชิงรุกช่วยให้ผู้เรียนสามารถเข้าใจประวัติศาสตร์ในเชิงลึกผ่านการลงมือปฏิบัติจริง และสร้างการเชื่อมโยงระหว่างเนื้อหากับประสบการณ์ของผู้เรียน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในด้านเวลาและทรัพยากรจำเป็นต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม

ดังนั้นบทความนี้เสนอว่าการสอนประวัติศาสตร์ไทยสำหรับกลุ่มชายขอบควรมุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ถึงเสียงของผู้ที่ถูกกลืนในประวัติศาสตร์ ส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับ ความเป็นธรรมทางสังคม และเชื่อมโยงอดีตกับบริบทของปัจจุบัน วิธีการสอนที่เหมาะสมควรมีลักษณะที่ เปิดกว้าง ยืดหยุ่น และส่งเสริม การมีส่วนร่วมอย่างลึกซึ้ง ของผู้เรียน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่มีความหมายและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการศึกษา ผู้เขียนใช้แนวคิดองค์ประกอบหลักสูตรของ Taba (1962) เป็นกรอบแนวทางในการนำเสนอประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ไทยสำหรับกลุ่มชายขอบ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของผู้เรียน และสนับสนุนให้การศึกษาประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและความตระหนักรู้ทางสังคมอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ การเรียนการสอนประวัติศาสตร์เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาอัตลักษณ์และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรากฐานของสังคม อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในพื้นที่ชายขอบ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ห่างไกล ชุมชนชาติพันธุ์ และเขตชายแดน มักประสบข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคลากร และเนื้อหา การเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อบริบทท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว บทความนี้ใช้กรอบวิเคราะห์หลักสูตรของ Taba ซึ่งประกอบด้วย (1) จุดมุ่งหมาย (2) เนื้อหาสาระ (3) กิจกรรมและรูปแบบการเรียนการสอน และ (4) การประเมินผล พร้อมกับการนำแนวคิดของ Cook (2016) และ Dhungana (2024) ในการศึกษาถึงแนวทางที่โรงเรียนในพื้นที่ชายขอบสามารถพัฒนากระบวนการสอนประวัติศาสตร์ให้เหมาะสมกับบริบทของผู้เรียน ดังนี้

## 1. ด้านจุดมุ่งหมาย

สำหรับโรงเรียนในพื้นที่ชายขอบ จุดมุ่งหมายของการเรียนประวัติศาสตร์ยังคงตั้งอยู่บนหลักสูตรแกนกลางที่เน้นความภาคภูมิใจในชาติไทย การเข้าใจเหตุการณ์ในอดีต และการธำรงวัฒนธรรมของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ โรงเรียนเหล่านี้เผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ทั้งด้านเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์ การขาดแคลนทรัพยากรสื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น และวิธีการสอนที่มักยึดติดกับการท่องจำ มากกว่าการคิดวิเคราะห์ จากบริบทดังกล่าว ผู้เขียนเสนอว่าแนวทาง

การจัดการเรียนรู้ทางเลือก เช่น แนวคิดหลังมนุษย์นิยม (Posthuman Pedagogy) และแนวคิดใหม่ ๆ ทางการศึกษา อาจเป็นทางออกในการพัฒนาการเรียนการสอนที่ตอบสนองต่อผู้เรียนในพื้นที่ชายขอบได้มากยิ่งขึ้น

แนวทางการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ไทยในโรงเรียนชายขอบสามารถนำแนวคิดหลังมนุษย์นิยม (Posthuman Pedagogy) มาใช้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์

ในทางปฏิบัติ แนวคิดทางการสอนที่กล่าวมาสามารถนำไปประยุกต์ใช้ผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ที่เป็นรูปธรรมได้อย่างหลากหลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ที่มีชีวิตชีวาและเชื่อมโยงกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น ตัวอย่างหนึ่งคือการใช้สื่อดิจิทัลเพื่อบันทึกเรื่องราวเล่าชุมชน (Digital Storytelling) โดยให้นักเรียนสัมภาษณ์ผู้สูงอายุในท้องถิ่นเกี่ยวกับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ เช่น ความทรงจำในช่วงสงครามหรือกระบวนการย้ายถิ่นฐาน และนำข้อมูลมาจัดทำเป็นคลิปวิดีโอสั้นเพื่อเผยแพร่ผ่านช่องทางของโรงเรียน กิจกรรมดังกล่าวช่วยให้นักเรียนพัฒนาทักษะด้านการสื่อสาร การคิดเชิงวิพากษ์ และการเข้าใจประวัติศาสตร์จากมุมมองของผู้มีประสบการณ์ตรง อีกแนวทางหนึ่งคือการนำแนวคิดการเรียนรู้แบบเลี้ยวเบน (Diffractive Pedagogy) มาประยุกต์ใช้ โดยให้นักเรียนวิเคราะห์เหตุการณ์เดียวกันจากหลากหลายมุมมอง เช่น การเปรียบเทียบการรับรู้เรื่องการรวมล้านนาเข้าสู่สยาม ระหว่างหนังสือเรียนกับคำบอกเล่าของชาวบ้าน ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ตระหนักถึงพลวัตของความรู้และอำนาจในการผลิตประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ การเรียนรู้แบบสมดุล (Barycentric Pedagogy) ยังช่วยส่งเสริมบทบาทของครูในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ โดยให้นักเรียนเลือกประเด็นในท้องถิ่นที่ตนเองสนใจ เช่น การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง หรือปัญหาด้านสถานะสัญชาติ แล้วพัฒนาเป็นโครงการประวัติศาสตร์ที่มีความหมายต่อชุมชนของตนเอง การบูรณาการแนวคิดเชิงวิพากษ์ทางวัฒนธรรมก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดกิจกรรมอภิปรายหัวข้อใครคือผู้เขียนประวัติศาสตร์ ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ผู้เรียนตั้งคำถามเกี่ยวกับอคติในหนังสือเรียนประวัติศาสตร์กระแสหลัก พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับเรื่องเล่าของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีถูกละเลยในกระบวนการผลิตความรู้กระแสหลัก ทั้งนี้ การเรียนรู้ผ่านประสาทสัมผัส (Multisensory Pedagogy) เช่น การเดินสำรวจชุมชน การบันทึกเสียง การสัมผัสวัตถุโบราณ หรือการวาดภาพสถานที่ทางประวัติศาสตร์ในชุมชน ก็เป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่ช่วยกระตุ้นการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ตรง

ดังนั้น แนวทางเหล่านี้ไม่เพียงช่วยให้การเรียนประวัติศาสตร์มีชีวิตชีวา แต่ยังเปิดโอกาสให้นักเรียนได้เป็นผู้สร้างความรู้ ที่มีส่วนร่วมในการเขียนประวัติศาสตร์ของตนเอง ทั้งนี้ยังส่งเสริมการตั้งคำถาม วิเคราะห์เชิงวิพากษ์ และเข้าใจบริบทเชิงสังคมวัฒนธรรมอย่างรอบด้าน

## 2. ด้านเนื้อหาสาระ

ปัญหาสำคัญที่พบในโรงเรียนชายขอบ คือ เนื้อหาประวัติศาสตร์ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น หลายโรงเรียนใช้หนังสือเรียนมาตรฐานซึ่งมุ่งเน้นเรื่องราวในระดับชาติ เช่น การก่อตั้งรัฐไทย ความรุ่งเรืองของ

กรุงศรีอยุธยา หรือบทบาทของบุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ส่วนกลาง ขณะที่ประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือชุมชนชายขอบในพื้นที่ เช่น ประวัติการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มม้ง ลาหู่ หรือกะเหรี่ยง การอพยพหนีภัยสงครามจากชายแดน หรือการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในเหตุการณ์ท้องถิ่นกลับถูกละเลย ดังนั้นแนวทางการจัดการเรียนรู้ควรเริ่มจากการกำหนด เนื้อหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่มีความหมายต่อชุมชน เช่น เรื่องเล่าของผู้เฒ่าผู้แก่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานในอดีต พัฒนาการของชุมชนในแต่ละยุคแต่ละสมัย การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมจากการเข้าถึงถนนและไฟฟ้า หรือบทบาทของกลุ่มชาติพันธุ์ในการอนุรักษ์ป่า

แนวทางการบูรณาการเนื้อหาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การนำเสนอเรื่องราวผ่านมุมมองของชุมชนกลุ่มชายขอบ และการใช้แหล่งเรียนรู้ท้องถิ่นเป็นฐานของการเรียนรู้ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจและความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ของตนเอง การบูรณาการประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ผ่านแนวคิด Multisensory Learning หรือการเรียนรู้ผ่านหลายประสาทสัมผัส เช่น การใช้สื่อดิจิทัลในการบันทึกและนำเสนอเรื่องราวประวัติศาสตร์ การสัมภาษณ์บุคคลในชุมชน และการใช้แผนที่ดิจิทัลเพื่อตรวจสอบพัฒนาการของพื้นที่ผ่านกาลเวลา การนำเสนอประวัติศาสตร์ผ่านมุมมองของชุมชนชายขอบช่วยให้สามารถเชื่อมโยงเนื้อหากับประสบการณ์ของผู้เรียนได้โดยตรง โดยใช้แนวทาง Narrative Reconstruction ในการสร้างเรื่องเล่าจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือคำบอกเล่าของชุมชน นอกจากนี้ เทคโนโลยีเสมือนจริง (Virtual Reality) ในฐานะเครื่องมือจัดการเรียนรู้ สามารถใช้เพื่อสื่อสารเนื้อหาประวัติศาสตร์ในมิติท้องถิ่น เช่น เหตุการณ์การตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของหมู่บ้านในช่วงเวลาต่าง ๆ หรือการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการปกป้องพื้นที่ป่า โดยนักเรียนสามารถเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ผ่านประสบการณ์จำลอง ซึ่งช่วยส่งเสริมความเข้าใจเชิงบริบท และความเชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ของชุมชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมความเข้าใจในเชิงลึก ส่วนการใช้แหล่งเรียนรู้ท้องถิ่นเป็นฐานของการเรียนรู้สามารถดำเนินการได้ผ่านแนวทาง Place-Based Learning เช่น การสร้างฐานข้อมูลออนไลน์ที่รวบรวมข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถเข้าถึงได้อย่างต่อเนื่อง การศึกษาและเปรียบเทียบแหล่งข้อมูลจากชุมชนเพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของมุมมอง และการใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อศึกษาพัฒนาการของชุมชนในช่วงเวลาต่าง ๆ การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวช่วยให้การเรียนรู้ประวัติศาสตร์มีความเชื่อมโยงกับบริบทของผู้เรียน เสริมสร้างทักษะการคิดวิเคราะห์ และพัฒนาความตระหนักถึงบทบาทของชุมชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม

### 3. ด้านกิจกรรมและรูปแบบการเรียนการสอน

การสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบควรออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทและความต้องการของผู้เรียน โดยมุ่งเน้นให้การเรียนรู้มีความหมายและเชื่อมโยงกับประสบการณ์ของผู้เรียน แทนที่จะใช้การท่องจำข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์เพียงอย่างเดียว ควรใช้กระบวนการเรียนรู้ที่ส่งเสริม การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking), การสร้างองค์ความรู้ผ่านการปฏิสัมพันธ์ (Interactive Knowledge

Construction), และการเชื่อมโยงบริบททางสังคมและวัฒนธรรม (Contextualized Learning) จะช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจประวัติศาสตร์ผ่านมุมมองของตนเอง มากกว่าการรับรู้ตามเรื่องเล่าของรัฐ

แนวทางการบูรณาการทรัพยากรทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชน เช่น การสัมภาษณ์ผู้เฒ่าผู้แก่ การศึกษาสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ หรือพิธีกรรมพื้นถิ่น มีบทบาทในการฟื้นฟูและยืนยันตัวตนของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกทำให้เป็นชายขอบในประวัติศาสตร์กระแสหลัก การเรียนรู้ผ่านแหล่งข้อมูลที่ไม่จำกัดเอกสาร เช่น วิดีโอสัมภาษณ์ หรือแผนที่ดิจิทัลของพื้นที่ชาติพันธุ์ ช่วยให้นักเรียนมีโอกาสสร้างความรู้จากฐานวัฒนธรรมของตนเอง และ ได้กลับความรู้จากส่วนกลาง ที่มักนิยามพวกเขาผ่านสายตาของรัฐ

การเรียนรู้เชิงรุกที่ใช้เทคโนโลยี ข้อมูลดิจิทัล และแหล่งเรียนรู้ในชุมชนจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถสร้างความเข้าใจในประวัติศาสตร์ที่มีชีวิต และนำความรู้ไปใช้ในการตีความเหตุการณ์ในอดีตที่ส่งผลต่อปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางการบูรณาการทรัพยากรทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชนเป็นฐานของการเรียนรู้ การเรียนรู้ในรูปแบบนี้ให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับปัจจัยที่ไม่ใช่มนุษย์ เช่น เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และองค์ประกอบทางวัฒนธรรม ซึ่งช่วยส่งเสริมให้นักเรียนสามารถพัฒนาแนวคิดเชิงวิพากษ์และมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้เชิงลึกได้ แนวทางการเรียนรู้ผ่านแหล่งข้อมูลที่ไม่จำกัดอยู่เพียงเอกสาร เช่น การใช้ฐานข้อมูลดิจิทัล บทสัมภาษณ์ทางวิดีโอ หรือเทคโนโลยีเสมือนจริง (VR/AR) สามารถช่วยให้นักเรียนสัมผัสประสบการณ์ประวัติศาสตร์ในบริบทของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในบริบทของโรงเรียนชายขอบซึ่งมักประสบข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร การนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้อาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น บทความนี้เสนอว่า ให้มีการปรับใช้รูปแบบเทคโนโลยีให้เหมาะสมกับบริบท เช่น การใช้โทรศัพท์มือถือหรือแท็บเล็ตที่มีอยู่แล้วในโรงเรียนถ่ายวิดีโอสัมภาษณ์ผู้สูงอายุในชุมชน แล้วตัดต่อด้วยโปรแกรมฟรี การใช้แผนที่กระดาษร่วมกับ Google Earth แทนระบบ VR เต็มรูปแบบ หรือการใช้แหล่งเรียนรู้ชุมชนและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์แทน open learning space ที่ต้องใช้งบประมาณส่วนการใช้ AI หรือ Big Data ในการเรียนรู้อาจเริ่มจากระดับเบื้องต้น เช่น การใช้ระบบสืบค้นข้อมูลที่เข้าถึงได้ฟรี เช่น Google Trends เพื่อดูการเปลี่ยนแปลงของคำค้นในประเด็นชาติพันธุ์ หรือการเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งราชการกับข้อมูลจากชุมชน โดยเน้นการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบที่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มชายขอบได้สร้างการตีความของตนเอง การเรียนรู้แบบปฏิสัมพันธ์ในเครือข่าย (Networked Learning) สามารถปรับให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่มีอยู่ เช่น การจัดกิจกรรมออนไลน์ร่วมกับโรงเรียนในพื้นที่ใกล้เคียง หรือการพูดคุยกับนักวิจัยหรือครูชาติพันธุ์ผ่านแพลตฟอร์มที่โรงเรียนเข้าถึงได้ แนวทางเหล่านี้แม้อาจไม่สมบูรณ์แบบในเชิงเทคโนโลยี แต่หากออกแบบให้สอดคล้องกับบริบท จะช่วยให้ผู้เรียนในโรงเรียนชายขอบได้รับประสบการณ์ที่มีความหมายและไม่ถูกจำกัดด้วยโครงสร้างทุนหรือการจัดการแบบรวมศูนย์ นอกจากนี้ ซึ่งช่วยให้นักเรียนสามารถเชื่อมโยงเนื้อหาทางประวัติศาสตร์เข้ากับสาขาวิชาอื่น เช่น วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และศิลปะ เพื่อให้เข้าใจถึงผลกระทบของประวัติศาสตร์ต่อปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเป็นระบบ การนำแนวทางดังกล่าวมาใช้จะช่วยให้การเรียนรู้ประวัติศาสตร์มีความหลากหลายและสอดคล้องกับโลกยุคปัจจุบัน ส่งเสริมการเรียนรู้ที่ลึกซึ้งและการคิดเชิงวิพากษ์ โดยไม่จำกัดอยู่ในกรอบการสอนแบบดั้งเดิม ซึ่งจะช่วยให้นักเรียน

สามารถพัฒนาแนวคิดและทักษะที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แนวทางเหล่านี้ไม่ได้เพียงเปลี่ยนวิธีสอนให้ทันสมัย แต่เป็นการทำให้ประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่ของการต่อรองอำนาจ การฟื้นฟูอัตลักษณ์ และการตั้งคำถามต่อโครงสร้างที่ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์กลายเป็นชายขอบ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของการศึกษาประวัติศาสตร์ในพื้นที่หลากหลายวัฒนธรรม

#### 4. ด้านการประเมินผล

ระบบการประเมินผลในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายขอบมักยึดตามรูปแบบมาตรฐาน เช่น การสอบข้อเขียน ซึ่งอาจไม่สามารถสะท้อนถึงศักยภาพที่แท้จริงของผู้เรียนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากผู้เรียนในบริบทดังกล่าวอาจมีความแตกต่างด้านภาษา วิถีชีวิต และแนวทางการเรียนรู้ที่ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมท้องถิ่น การใช้การประเมินผลในรูปแบบเดียวอาจไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้อย่างเป็นธรรมและรอบด้าน ดังนั้น ควรมีการพัฒนาแนวทางการประเมินผลที่สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและรูปแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการวัดและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมศักยภาพของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง

แนวทางการประเมินผลการเรียนรู้ที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับปัจจัยที่ไม่ใช่มนุษย์ เช่น เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และบริบททางวัฒนธรรม ซึ่งช่วยให้การประเมินมีความครอบคลุมและสะท้อนการเรียนรู้ของผู้เรียนในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ดังนี้

##### 4.1 การใช้เครื่องมือดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ในการประเมิน

การประเมินผลสามารถใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเรียนรู้ของนักเรียน โดยใช้เครื่องมือดิจิทัลในการเก็บข้อมูลการมีส่วนร่วมของนักเรียนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ การใช้โมเดลการเรียนรู้ของเครื่องจักร (Machine Learning) สามารถช่วยวิเคราะห์พฤติกรรมการเรียนรู้และให้ข้อเสนอแนะเฉพาะบุคคลเพื่อพัฒนาคุณภาพของนักเรียน

ครูสามารถสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียนผ่านระดับการมีส่วนร่วมในแพลตฟอร์มออนไลน์ ความสม่ำเสมอในการเข้าเรียน การตอบสนองต่อเนื้อหา และการส่งงาน ตลอดจนความสามารถในการปรับเป้าหมายการเรียนรู้ตามคำแนะนำจากระบบ โดยมีเกณฑ์การประเมินที่ครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ การตั้งเป้าหมายการเรียนรู้ส่วนบุคคล และทักษะในการปรับตัวทางการเรียนรู้ ซึ่งสามารถวัดผลผ่านแดชบอร์ดของระบบ LMS หรือข้อมูลเชิงวิเคราะห์รายบุคคล

##### 4.2 การประเมินผ่านการเรียนรู้ที่เปิดกว้างและการเชื่อมโยงเครือข่ายสังคม

การวัดผลไม่ควรถูกจำกัดเฉพาะการทดสอบแบบเดิม แต่ควรมุ่งเน้นถึงปฏิสัมพันธ์ของนักเรียนกับชุมชนและเครือข่ายการเรียนรู้ นักเรียนสามารถสร้างและแบ่งปันองค์ความรู้ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ บล็อก หรือวิดีโอ

เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นพลวัต การให้คะแนนสามารถดำเนินการผ่านการให้ข้อเสนอแนะจากชุมชน ผู้เชี่ยวชาญ และเพื่อนร่วมชั้นเรียน

ครูสามารถใช้เพื่อพัฒนาทักษะทางปัญญาและสังคมของผู้เรียน โดยเน้นการสังเกตทักษะการสื่อสาร การฟัง และการตีความความคิดเห็นของผู้อื่น ตลอดจนความสามารถในการเชื่อมโยงแนวคิดกับบริบทของชุมชน โดยใช้เกณฑ์ที่เน้นความสามารถด้านการสื่อสารทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ร่วม และความเข้าใจในประเด็นวัฒนธรรมและสังคม ทั้งนี้สามารถประเมินผ่านเครื่องมือ เช่น RUBRIC สำหรับการสนทนาออนไลน์ หรือแบบบันทึกความคิดเห็น

#### 4.3 การประเมินผ่านการจำลองสถานการณ์และเทคโนโลยีเสมือนจริง

การใช้เทคโนโลยีเสมือนจริง (Virtual Reality) และความจริงเสริม (Augmented Reality) สามารถช่วยให้นักเรียนมีประสบการณ์ที่ใกล้เคียงกับเหตุการณ์จริงและสะท้อนการเรียนรู้ผ่านการวิเคราะห์และการตัดสินใจ เช่น การจำลองเหตุการณ์ประวัติศาสตร์แล้วให้นักเรียนวิเคราะห์ผลกระทบของเหตุการณ์นั้น ๆ ซึ่งเป็นการวัดทักษะการคิดวิเคราะห์ที่ลึกซึ้ง

อีกทั้งเป็นอีกมิติหนึ่งที่ช่วยให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์สถานการณ์จำลองที่ซับซ้อน แสดงออกถึงมุมมองของกลุ่มที่ถูกกลดทอน และประเมินผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม เกณฑ์การประเมินในส่วนนี้เน้นที่ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ การใช้มุมมองที่หลากหลาย และการวิเคราะห์เชิงจริยธรรมและวัฒนธรรม โดยสามารถวัดผลผ่านแบบบันทึกการวิเคราะห์กรณีหรือการนำเสนอผลการเรียนรู้ในรูปแบบจำลอง

#### 4.4 การประเมินโดยใช้ปัญหาสังคมและการสะท้อนตนเอง

การประเมินสามารถมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาความตระหนักรู้เกี่ยวกับบริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของนักเรียนผ่านการอภิปรายและการสะท้อนคิด (Reflective Learning) นักเรียนสามารถใช้สื่อดิจิทัลบันทึกการเรียนรู้ของตนเองเพื่อวิเคราะห์กระบวนการคิดและการเปลี่ยนแปลงทางความเข้าใจของตนเอง

ครูควรสังเกตความสามารถของนักเรียนในการสะท้อนตนเองอย่างมีเป้าหมาย การพัฒนาแนวคิดใหม่จากประสบการณ์เดิม และการถ่ายทอดกระบวนการเปลี่ยนแปลงของตนเอง โดยใช้เกณฑ์ที่เน้นความลึกของการสะท้อนคิด ความสามารถในการเชื่อมโยงประสบการณ์กับแนวคิดทางประวัติศาสตร์ และความชัดเจนในการสื่อสาร ซึ่งสามารถใช้เครื่องมืออย่างบันทึกสะท้อน หรือวิดีโอบันทึกการเรียนรู้ร่วมกับแบบประเมินตนเอง

#### 4.5 การประเมินโดยใช้แนวคิดการเรียนรู้แบบพหุสัมผัส

การเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพไม่ควรถูกจำกัดเฉพาะข้อมูลที่เป็นตัวอักษรหรือการทดสอบแบบปรนัย การใช้วิธีการเรียนรู้ผ่านหลายประสาทสัมผัส เช่น การใช้เสียง วิดีโอ หรือการเคลื่อนไหวร่างกาย เพื่อให้ นักเรียนสามารถสื่อสารความเข้าใจของตนเองได้อย่างลึกซึ้งมากขึ้น

ครูควรสังเกตการเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสม ความสามารถในการเชื่อมโยงประสาทสัมผัสกับเนื้อหา และการสื่อสารความเข้าใจที่มีรากฐานจากบริบทวัฒนธรรมของผู้เรียน ซึ่งเกณฑ์ประเมินเน้นความคิดสร้างสรรค์ ความชัดเจนของเนื้อหา และการเชื่อมโยงวัฒนธรรมกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น

#### 4.6. การประเมินแบบเปิดที่สะท้อนถึงความเป็นพลเมืองโลก

เน้นการประเมินที่ไม่เพียงแต่พิจารณาทักษะทางวิชาการ แต่ยังคำนึงถึงบทบาทของนักเรียนในฐานะพลเมืองโลก นักเรียนสามารถแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในประเด็นทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมผ่านโครงการที่มีผลกระทบในระดับชุมชนและสังคม โดยการประเมินสามารถรวมถึงการนำเสนอแนวคิด การจัดทำแคมเปญออนไลน์ หรือการใช้เทคโนโลยีในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคม

ครูควรสังเกตการมีส่วนร่วมของผู้เรียนในการสร้างกิจกรรมที่เชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับโลก และความสามารถในการทำงานร่วมกับเครือข่าย โดยมีเกณฑ์การประเมินที่เน้นการคิดริเริ่ม การออกแบบแนวทางที่มีเป้าหมายเชิงสังคม และการนำเสนอผลงานต่อสาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของโครงการชุมชนหรือแคมเปญสื่อที่มาร่วมการสะท้อนตน

ดังนั้นการประยุกต์ใช้แนวคิดการศึกษาหลังมนุษย์นิยมในการประเมินผลช่วยให้การวัดผลการเรียนรู้มีความครอบคลุมและยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีและแนวคิดสหวิทยาการในการวิเคราะห์พฤติกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน รวมถึงการสะท้อนคิดที่ลึกซึ้ง การบูรณาการข้อมูลที่เป็นปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายสังคม และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการวัดความก้าวหน้าของนักเรียน ซึ่งจะช่วยให้เกิดแนวทางการประเมินที่สามารถสะท้อนถึงทักษะที่จำเป็นในโลกยุคปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### สรุปผลการศึกษา

การเรียนการสอนประวัติศาสตร์ไทยมักถูกออกแบบให้ตอกย้ำอัตลักษณ์แห่งชาติในมุมมองจากศูนย์กลางของรัฐ ขณะที่ละเลยประสบการณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์และแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายขอบ เช่น เชียงใหม่ ซึ่งเป็นศูนย์รวมของวัฒนธรรมที่หลากหลาย การขาดการบูรณาการประวัติศาสตร์ของกลุ่มเหล่านี้ในหลักสูตรส่งผลให้ผู้เรียนขาดมุมมองที่หลากหลาย และอาจเกิดความดีตัวออกห่างจากเนื้อหาการเรียนรู้อ

หลักสูตรประวัติศาสตร์ในปัจจุบันยังเน้นรูปแบบการเรียนรู้ที่เน้นข้อเท็จจริงและการท่องจำ มากกว่าการกระตุ้นให้เกิดการตั้งคำถามและวิเคราะห์ประวัติศาสตร์จากหลายมิติ ส่งผลให้การเรียนรู้มีลักษณะแบบเหมารวม และขาดพื้นที่สำหรับเสียงของกลุ่มชายขอบ กระบวนการนี้สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของการศึกษาที่ไม่สามารถรองรับความหลากหลายของผู้เรียนได้อย่างแท้จริง

แนวทางการพัฒนาการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ในโรงเรียนชายขอบควรมุ่งเน้นการบูรณาการประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ใช้เทคโนโลยีเสริมสร้างการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ตรง ส่งเสริมการคิดเชิงวิเคราะห์ และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้ของตนเอง การเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ เช่น การใช้ Virtual Reality,

Narrative Reconstruction และการศึกษาผ่านโครงการที่เชื่อมโยงกับชุมชน จะช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจประวัติศาสตร์ในบริบทของตนเองเพื่อรองรับความเป็นพลเมืองไซบอร์ก (Cyborg Citizenship) สำหรับสังคมอนาคตที่เน้นการอยู่ร่วมกันอย่างเข้าใจในภูมิหลังวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย

นอกจากนี้ การปรับระบบการประเมินผลให้ยืดหยุ่น ครอบคลุม และสะท้อนทักษะที่จำเป็นในโลกยุคปัจจุบัน จะช่วยให้การศึกษาไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการปลูกอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ แต่ยังเป็นเวทีให้ทุกกลุ่มคนได้ร่วมกันสร้างเรื่องราวของตนเอง เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมอย่างแท้จริง

ดังนั้นแล้วจุดหมายประวัติศาสตร์ต้องสร้างความเป็นพลเมืองอย่างครอบคลุม (Inclusive Citizenship) ไม่ใช่เพียงเรื่องเล่าสำหรับสำนักของรัฐไทย แต่ควรเป็นพื้นที่สร้างสำนึกร่วมที่เปิดกว้างที่สะท้อนเสียงของทุกกลุ่มอย่างครอบคลุมในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ แรงงานข้ามชาติ หรือชุมชนชายขอบ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเชื่อมโยงอดีตกับปัจจุบันและสร้างความเข้าใจร่วมกัน เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น Virtual Reality (VR) ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการเรียนรู้ที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน สามารถทำให้ประวัติศาสตร์มีชีวิตขึ้นมาช่วยให้ผู้เรียนได้สัมผัสเรื่องราวผ่านประสบการณ์ตรงแทนการท่องจำข้อมูลเพียงอย่างเดียว การศึกษาจึงไม่ใช่แค่การถ่ายทอดความรู้ แต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และเสริมสร้างความเข้าใจข้ามวัฒนธรรม การพัฒนาแนวทางการสอนประวัติศาสตร์ให้มีความหมายและครอบคลุมมากขึ้น ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง โดยโรงเรียนต้องไม่เพียงเป็นผู้ถ่ายทอดเนื้อหา แต่ควรเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการสร้างองค์ความรู้ของตนเอง ผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่สะท้อนบริบททางสังคม วัฒนธรรม และประสบการณ์ของแต่ละชุมชน เพื่อให้ประวัติศาสตร์กลายเป็นสิ่งที่มีชีวิตและมีความหมายต่อทุกคนอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ สมศิริวารกุล. (2567). โลกของความสะอาด: แม่บ้าน พ่อบ้านไทใหญ่ จ้างเหมาบริการในเชียงใหม่. *Chiang Mai University Journal of Humanities*, 25(2), 136-165. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JHUMANS/article/view/268536>
- กฤตชัย ชุมแสง. (2568). ผลการใช้พิพิธภัณฑสถานแห่งการเรียนรู้ร่วมกับการใช้กระบวนการละคร ตามแนวทางการจัดการเรียนรู้เชิงรุก เพื่อพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4. *วารสารการบริหารและความเป็นผู้นำทางการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 2(1), 1-16. <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/LEAD/article/view/1340>
- จารุวรรณ ไพศาลธรรม. (2559). *แนวทางการจัดการศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติ (ไทใหญ่) ในเมืองเชียงใหม่* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. Thammasat University. [https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU\\_2016\\_5605036085\\_5946\\_6084.pdf](https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5605036085_5946_6084.pdf)

- ชรินทร์ มั่งคั่ง. (2561). รูปแบบหลักสูตรเพื่อปวงชนขององค์กรประชาสังคมสำหรับนักเรียนชาติพันธุ์ในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 18(1), 210-222. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/eduthu/article/view/145684>
- ชัยพงษ์ สำเนียง และพิสิษฐ์ นาสี. (2567). มนุษย์ล่องหนในระบอบวิทยา “ความเปลือยเปล่า” ของคนชายขอบในเมืองเชียงใหม่. *วารสารมานุษยวิทยา*, 7(1), 109-152. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jasac/article/view/269051>
- ฐาปนีย์ รักภูบาล. (2565). *ผลของการจัดการเรียนรู้โดยใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ที่มีต่อความสามารถในการวิเคราะห์สาเหตุและผลสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร]. DSpace at Silpakorn University. <http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/handle/123456789/4324>
- เทพประวิณ จันทร์แรง, พระครูธรรมธรชัยวิชิต ชยาภินนุโท (ชัยวิชิต โสภาราช), พระครูสิริปริยัตยานุศาสตร์ (ดวงจันทร์ บุญเทียม), พัลลภ หารุคำจา, พลสรณ์ สิริเดชนนท์ และภรณ์รัฐสุมิน เตชะเบญจรัตน์. (2567). คนไทยไร้รัฐ: ความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารวิชาการธรรมทรรคน*, 24(2), 1-14. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/dhammathas/article/view/269105>
- นวลคำ ขะยอมแดง. (2567). *ประวัติศาสตร์สังคมพหุวัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่เมืองและชานเมืองเชียงใหม่: หม้อหลอมรวมใบใหญ่ในกระแสธารทุนนิยม การพัฒนาเมืองและผู้คนที่หลากหลาย* Lanner. <https://www.lannernews.com/23022567-02/>
- บัลลังก์ โรหิตเสถียร. (23 พฤศจิกายน 2564). “ตรีบุษ” จ่อออกประกาศ ศธ.แยกรายวิชาพื้นฐานประวัติศาสตร์ คิดหน่วยกิตเฉพาะ. *ศธ.360 องค์กร*. <https://moe360.blog/2022/11/23/วิชาประวัติศาสตร์/>
- บุญทรี โฉมศิริ. (2553). คนชายขอบ : กรณีศึกษาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขอสัญชาติของคนไร้สัญชาติที่อาศัยในประเทศไทย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 3(2), 105-111. [https://ombstudies.ombudsman.go.th/ewt\\_news.php?nid=193](https://ombstudies.ombudsman.go.th/ewt_news.php?nid=193)
- พิสิษฐ์ นาสี. (2564ก). การปรับตัวของทายาทผู้ย้ายถิ่นชาวไทยใหญ่จากประเทศเมียนมา ผ่านการเป็นลูกผสมทางวัฒนธรรมในประเทศไทย. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 12(1), 283-306.
- พิสิษฐ์ นาสี. (2564ข). การพัฒนาหลักสูตรพหุวัฒนธรรมศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยในพื้นที่ชายขอบ. *วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 49(1), 1-19. <https://digital.car.chula.ac.th/educujournal/vol49/iss1/15/>
- พูนชัย ปันธิยะ. (2563). ภูมิปัญญาทางพระพุทธศาสนา : วิถีชีวิตและการประยุกต์ใช้ของชุมชนชายขอบ ในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารปัญญา*, 27(2), 23-33. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/panyathjo/article/view/245416>

- ศุภณัฐ พานา. (2563). แนวทางในการจัดการเรียนการสอนประวัติศาสตร์. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 23(2), 390-399.  
<https://ejournals.swu.ac.th/index.php/JOS/article/view/13300>
- สมรภัช ชัยสิงห์กานานนท์. (2559). กลุ่มชาติพันธุ์ข้ามรัฐ วิชาการข้ามพรมแดน. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์*, 9(9), 15-48.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2558). *การสอนประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์ไทย หลากหลายวิธี*. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด. (2565). *บรรยายสรุปจังหวัด เชียงใหม่*. ม.ป.พ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *รายงานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและบุตร หลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย*. พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2554). *เพื่อนคู่คิด มิตรคู่ครู แนวทางการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ประวัติศาสตร์*. ชุมนุมสหกรณ์ การเกษตรแห่งประเทศไทย.  
[http://academic.obec.go.th/images/document/1562725676\\_d\\_1.pdf](http://academic.obec.go.th/images/document/1562725676_d_1.pdf)
- อัญญลินต์ กมลนันทกิจ และณัฐ นารินทร์. (2566). แนวทางปฏิบัติในการได้มาซึ่งสัญชาติไทย: กรณีกลุ่ม นักศึกษาไร้สัญชาติมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 7(4), 331-339. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/soc-rmu/article/view/263387>
- एमपिका श्रीओडर. (2566). *แรงงานข้ามชาติ : ชีวิต สิทธิ และความหวัง*. คณะการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. <https://www.masscomm.cmu.ac.th/แรงงานข้ามชาติ-ชีวิต-สิทธิ>
- Andelković-Stoilković, M., Devedžić, M., & Vojković, G. (2018). The border regions of Serbia: Peripheral or marginal areas. *Trames Journal of the Humanities and Social Sciences*, 22(2), 211-227. 10.3176/tr.2018.2.07
- Cook, J. P. (2016). *The Posthuman Curriculum and the Teacher*. [Master's thesis, Georgia Southern University]. Georgia Southern University.  
[https://digitalcommons.georgiasouthern.edu/etd/1430/?utm\\_source=digitalcommons.georgiasouthern.edu%2Fetd%2F1430&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://digitalcommons.georgiasouthern.edu/etd/1430/?utm_source=digitalcommons.georgiasouthern.edu%2Fetd%2F1430&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)
- Dhungana, S. (2024). The Posthuman Pedagogy: A Learning Centric Educational Dimension. *Bodhi An Interdisciplinary Journal*, 9(1), 254-270.  
<https://doi.org/10.3126/bodhi.v9i1.61861>

- Downey, G. L., Dumit, J., & Williams, S. (1995). Cyborg anthropology. *Cultural Anthropology*, 10(2), 264-269. <https://doi.org/10.1525/can.1995.10.2.02a00060>
- Easum, T. M. (2023). *Chiang Mai between Empire and Modern Thailand: A City in the Colonial Margins*. <https://doi.org/10.2307/jj.9763745>
- Epstein, T. (2008). *Interpreting National History Race, Identity, and Pedagogy in Classrooms and Communities*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203890967>
- Freire, P. (2020). *Pedagogy of the oppressed*. Routledge.
- Koch, A. (2005). Cyber citizen or cyborg citizen: Baudrillard, political agency, and the commons in virtual politics. *Journal of Mass Media Ethics*, 20(2-3), 159-175. <https://doi.org/10.1080/08900523.2005.9679706>
- Sanñato, P. S., Jitpakdee, N., & Phansawang, J. (2020). THE CHAPTER “LES CORPS DOCILES” FROM SURVEILLER ET PUNIR. *Journal of Graduate MCU KhonKaen Campus*, 7(4), 479-490. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jg-mcukk/article/view/237770>
- Seo, E. S. (2023). *CYBORG ANTHROPOLOGY: A SURVEY OF SOME KEY ISSUES*.
- Taba, H. (1962). *Curriculum Development: Theory and Practice*. Harcourt Brace Jovanovich.

การสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา : จุดมุ่งหมาย สภาพปัญหา  
แนวทางการจัดการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง  
Teaching Thai Literature in Higher Education: Objectives,  
Challenges, and Instructional Design for Developing  
Higher-Order Thinking Skills

สถาพร ปุ่มเป้า,\* กาญจนา วิชญาปกรณ์,\*\* และกฤษฎากาญจน์ โตพิทักษ์\*\*

Sathaporn Poompao, Kanchana Witchayapapakorn, and Krittayakan Topithak

วิทยาลัยสงฆ์พุทธชินราช มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย\*

Buddhachinaraj Buddhist College Mahachulalongkornrajavidyalaya University

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร\*\*

Faculty of Education Naresuan University

E-mail<sup>1</sup> : sathaporn@mcu.ac.th

Date Received : 6 March 2025

Date Revised : 4 August 2025

Date Accepted : 5 August 2025

Date Published online : 26 September 2025

## บทคัดย่อ

การเรียนรู้วรรณกรรมไทย ไม่เพียงแต่พัฒนาความรู้ความสามารถทางภาษาและการสื่อสารเท่านั้น แต่ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อฝึกฝนกระบวนการคิด ช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนา “ทักษะการคิดขั้นสูง” อันเป็นทักษะที่มีความสำคัญสำหรับผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 การสอนวรรณกรรมไทยมีจุดมุ่งหมายหลัก 3 ประการ คือ เพื่อเสริมสร้างความรู้ เพื่อได้รับความบันเทิงและจรรโลงจิตใจ และเพื่อการนำไปประยุกต์ใช้ โดยปัจจุบัน สภาพปัญหาหลักที่ยังคงเป็นอุปสรรคในการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา มี 4 ด้าน คือ สภาพปัญหา ด้านการจัดการเรียนรู้ ด้านผู้สอน ด้านผู้เรียน และด้านปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้น ผู้สอนจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาผู้เรียน ออกแบบเนื้อหา และจัดกิจกรรมการเรียนรู้วรรณกรรมไทยที่มีประสิทธิภาพ จากการศึกษาองค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎี และวิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทย เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูงของผู้เรียนระดับอุดมศึกษา คือ 1) การสอนวรรณกรรมไทยเชิงรุก (Active Learning)

<sup>1</sup> ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author)

2) การสอนวรรณกรรมไทยด้วยทฤษฎีวิพากษ์ของ Habermas 3) การสอนวรรณกรรมไทยด้วยแนวคิดทางคติชน 4) การสอนวรรณกรรมไทยด้วยกระบวนการ “ซง-เชื่อม-ใช้” 5) การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย และ 6) การสอนวรรณกรรมไทยด้วยสื่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดังนั้น ผู้สอนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนเนื้อหา ออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาความรู้และเสริมสร้างทักษะการคิดขั้นสูง ตลอดจนสร้างทัศนคติภายในของผู้เรียนในการเรียนรู้วรรณกรรมไทย

**คำสำคัญ :** วรรณกรรมไทย, จุดมุ่งหมาย, สภาพปัญหา, การจัดการเรียนรู้, การคิดขั้นสูง

### Abstract

The study of Thai literature is not solely aimed at developing linguistic proficiency and communication skills. It also serves the purpose of cultivating critical thinking processes, thereby enhancing students' higher-order thinking skills, which are essential for 21<sup>st</sup>-century learners. The teaching of Thai literature serves three primary purposes: to promote knowledge, to provide entertainment and moral inspiration, and to enable practical application. However, at the higher education level, four critical challenges hinder the effective teaching and learning of Thai literature: instructional design, teacher-related factors, student-related factors, and external contextual factors. Thus, teachers play a crucial role in designing content and facilitating meaningful learning experiences. Based on a synthesis of existing knowledge, theories, and pedagogical approaches, this study proposes six key strategies for promoting higher-order thinking through Thai literature instruction in higher education: (1) active learning, (2) critical theory-based instruction following Habermas's framework, (3) folklore-based teaching approaches, (4) the “initiate–connect–apply” process, (5) the development of instructional models, and (6) the integration of modern educational technologies. These strategies aim to support teachers in planning and implementing effective instruction that fosters learners' knowledge, critical thinking skills, and positive attitudes toward the study of Thai literature.

**Keywords:** Literature, Objective, Problem situation, Learning Management, Higher-order Thinking

## บทนำ

หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาผู้เรียนตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 คือ การมุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกคนให้มีคุณลักษณะและทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 นอกจากต้องอ่านออกเขียนได้และคิดเลขเป็น จำเป็นต้องมีทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และทักษะในการแก้ปัญหา หรือ “การคิดขั้นสูง” (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) ทักษะการคิดขั้นสูง เป็นทักษะสำคัญสำหรับการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นการศึกษาที่ยกระดับความคิด สติปัญญา และเป็นกำลังคนระดับสูงให้กับประเทศ (พระมหาบัณฑิต ปณฺธิตเมธี และคณะ, 2565) ทั้งนี้ คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา ได้กำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียนระดับอุดมศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านความรู้ ทักษะ จริยธรรม และลักษณะบุคคล โดยมีคุณลักษณะการคิด ได้แก่ ความคิดริเริ่ม ความคิดสร้างสรรค์ การคิดเชิงวิพากษ์ และคิดอย่างมีวิจารณญาณ (ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา, 2565) อีกทั้ง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 ได้กำหนดกรอบการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ ว่าผู้เรียนต้องมีหลักคิดที่ถูกต้อง มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เป็นคนที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรมิกคิด โดยช่วงวัยเรียนหรือวัยรุ่น ต้องมีทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน มีภูมิคุ้มกันต่อปัญหาหรืออาชญากรรมต่าง ๆ มีความคิดสร้างสรรค์ มีความยืดหยุ่นทางความคิด สามารถอยู่ร่วมและทำงานกับผู้อื่นได้ภายใต้สังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561) จะเห็นได้ว่าการคิดขั้นสูงเป็นทักษะที่มีความสำคัญต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนทุกคน โดยเฉพาะผู้เรียนระดับอุดมศึกษาที่จะเป็นกำลังสำคัญให้กับประเทศในอนาคต

การคิดขั้นสูงมีความสัมพันธ์กับการเรียนรู้ในทุกศาสตร์ เช่นเดียวกับการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา เนื่องจากวรรณกรรมไทย เป็นสื่อการเรียนรู้ที่มุ่งให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ ไตร่ตรอง ตีความเนื้อหา เพื่อเชื่อมโยงกับสังคม ประวัติศาสตร์ ความคิด ความเชื่อ และทัศนคติของบุคคล ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจบริบทของโลกและสังคม ประสบการณ์ที่ได้จากการอ่านวรรณกรรมไทยทำให้อ่านเข้าใจชีวิตระดับบุคคล และสะท้อนทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสังคม ประวัติศาสตร์ มุมมองทางจริยธรรม และยังสร้างความเพลิดเพลินบันเทิงใจ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ครูผู้สอนควรรักษาสืบทอดวรรณกรรมไทยให้คงอยู่ต่อไป แม้บริบทสังคมจะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม (เมธี อนันต์, 2567) ภาษาและเรื่องราวของวรรณกรรมไทย มีความสัมพันธ์กับระบบความคิด มีการเชื่อมโยงข้อมูลและสร้างประสบการณ์ใหม่ ผู้สอนจำเป็นต้องฝึกฝนและปลูกฝังทักษะดังกล่าวให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนอย่างจริงจังทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อช่วยให้ผู้เรียนสามารถใช้ทักษะการคิดขั้นสูงในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ (ธิดา โมสิกรัตน์, 2558) ห้องเรียนวรรณกรรมไทยควรเป็นพื้นที่ที่ส่งเสริมการอ่านอย่างมีวิจารณญาณ ซึ่งจะนำไปสู่การคิดเชิงวิพากษ์ ให้อิสระทางความคิดกับผู้เรียน เปิดพื้นที่ให้พูดคุย ถกเถียง และเชื่อมต่อประสบการณ์ของตัวเองกับเรื่องราวและตัวละครในวรรณกรรมไทยได้ ให้ผู้เรียนรู้สึกววรรณกรรมไทยเป็นเรื่องใกล้ตัว ซึ่งจะพื้นฐานต่อยอดความคิดสร้างสรรค์ต่อไป (หัตถกาญจน์ อารีศิลป์, 2567)

การเรียนรู้วรรณกรรมไทยเพื่อมุ่งให้ผู้เรียนเกิดการคิดขั้นสูงได้ ผู้สอนนับว่ามีบทบาทสำคัญที่จะขับเคลื่อนทำให้การเรียนรู้วรรณกรรมมีความหมาย

อย่างไรก็ตาม การจัดการเรียนรู้วรรณกรรมช่วยให้ผู้เรียนได้พัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง แต่ในการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษาก็ยังคงพบกับปัญหาอุปสรรค ดังที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2555) กล่าวถึงการอ่านวรรณกรรมหรืองานประพันธ์นั้นจะทำให้เกิดอารมณ์สะเทือนใจ จึงเลี้ยงไม่ได้ที่ผู้อ่านจะมีความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบวรรณกรรมชิ้นหนึ่ง ๆ ต่างจากการอ่านสารคดีหรือตำราวิชาการที่มุ่งจะเข้าใจเนื้อหาเพื่อเก็บเกี่ยวความรู้เป็นหลัก การอ่านวิเคราะห์วิจารณ์ เป็นการวิเคราะห์หาข้อเท็จจริงหรือแนวคิดที่ต้องการ ซึ่งในการอ่านวิเคราะห์วิจารณ์วรรณกรรมนั้น ผู้อ่านจะต้องวิเคราะห์ได้ว่างานประพันธ์ที่อ่านนั้นเป็นงานประพันธ์ประเภทใด พิจารณาว่าเนื้อหาประกอบด้วยอะไรบ้าง โดยแยกเนื้อเรื่องออกเป็นส่วน ๆ วิเคราะห์ทรรศนะของผู้แต่งเพื่อทราบจุดมุ่งหมายที่อยู่เบื้องหลังผ่านทางภาษาและถ้อยคำที่ใช้เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน พัทธนันท์ พาป้อ (2565) กล่าวถึงปัญหาการเขียนวิเคราะห์วิจารณ์วรรณกรรมเกิดจากหลายประการ เช่น การเขียนที่มีเนื้อหาขาดการวิเคราะห์วิจารณ์ การเขียนเนื้อหาที่สื่อความหมายไม่ชัดเจนกำกวม การเขียนที่ไม่มีรายละเอียดข้อมูล ทฤษฎี หลักการ แนวคิด ข้อเท็จจริงและเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งมาสนับสนุนหรือรองรับเนื้อหาที่ตนเองเขียน ไม่ตรงประเด็น ขาดการนำเสนอประเด็นใหม่ ๆ หรือนำเสนอความคิดเชิงสร้างสรรค์ตามโจทย์ต้องการน้อย ฉะนั้น ทักษะการคิดขั้นสูงจะเกิดขึ้นได้ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมด้วย ดังตัวอย่างงานวิจัยของ เตือนใจ คคดี (2565) ที่ได้พัฒนาความสามารถในการคิดไตร่ตรองเชิงวิพากษ์ของผู้เรียนระดับอุดมศึกษา โดยการใช้ตัวบทจากวรรณกรรมไทยเป็นเนื้อหาในการพัฒนาออกแบบการเรียนการสอน นอกจากจะช่วยให้ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดขั้นสูงขั้นแล้ว ยังสามารถออกแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยที่แปลกใหม่ มีความน่าสนใจ สามารถนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนให้แก่ผู้เรียนเมื่อออกไปฝึกประสบการณ์วิชาชีพครูในโรงเรียน

วิธีการหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ คือ วิธีการจัดการเรียนรู้ อันเป็นหัวใจสำคัญหลักของครูผู้สอน การนำนวัตกรรมที่มีประสิทธิภาพมาใช้ประกอบการเรียนการสอน ช่วยให้กระตุ้นความสนใจและให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้จนเกิดการพัฒนาตนเองได้ ถ้าหากผู้สอนทุกท่านมีความเชื่อว่า “วรรณกรรมไทยมีชีวิตและมีอยู่จริง” การพิสูจน์ความหมายของคำดังกล่าว การนำวิทยาการที่ทันสมัยและหลักการสอนในศตวรรษที่ 21 มาใช้ในการจัดการเรียนรู้ย่อมเป็นคำตอบที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้ (Khunmathurot & Sungkawadee, 2019) อนึ่ง ในบทความนี้ผู้เขียนใช้คำว่า “วรรณกรรมไทย” ซึ่งครอบคลุมไปถึงวรรณคดีด้วย บทความนี้มีเป้าหมายเพื่อศึกษาองค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎี และวิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการเรียนรู้อ่านวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษาที่ช่วยเสริมสร้างทักษะการคิดขั้นสูง อันเกิดประโยชน์สูงสุดต่อวงการศึกษาคือต่อไป

## จุดมุ่งหมายของการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย

การเรียนการสอนวรรณกรรมไทยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนในหลายมิติ ทั้งด้านการทำความเข้าใจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง การเสริมสร้างกระบวนการคิดและทักษะที่จำเป็น ตลอดจนการหล่อหลอมทัศนคติที่เอื้อต่อการซาบซึ้งและนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม มีรายละเอียดดังนี้

จุดมุ่งหมายของการเรียนวรรณกรรมไทย คือ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจชีวิตของมนุษย์ได้กระจ่างชัดขึ้น เพราะวรรณกรรมเป็นการบันทึกภาพเรื่องราวชีวิตของคนในสังคม การอ่านวรรณกรรมจึงสามารถทำให้ผู้อ่านได้สัมผัสกับแง่มุมของชีวิตบางส่วนที่อาจจะไม่เคยสัมผัสมาก่อน เป็นการทบทวน ประสบการณ์ของชีวิตผู้อ่าน และให้บทเรียนหรืออุทาหรณ์แก่ผู้อ่านได้ วรรณกรรมบางเรื่องจะแฝงไปด้วยแง่มุมมองที่แปลกใหม่ ทำให้ผู้อ่านได้เปิดโลกทัศน์ใหม่ ๆ วรรณกรรมไทยเปรียบได้ว่าเป็นกระจกเงาสท้อนภาพของคนในยุคสมัยต่าง ๆ ทำให้ผู้อ่านได้รับความรู้เกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การคมนาคม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวิถีชีวิตของคนในอดีตได้ชัดเจน วรรณกรรมยังเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาการใช้ภาษาที่ไพเราะ สวยงาม ภาษาโบราณ และภาษาถิ่น ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ทางภาษาไทยให้แก่ผู้อ่านทั้งสิ้น อีกทั้งวรรณกรรมยังเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จรรโลงจิตใจของคนในสังคมให้สูงส่งขึ้น จากหลักธรรม แนวคิด และคำสอนต่าง ๆ ที่ปรากฏในวรรณกรรม ซึ่งหากคนในสังคมต่างน้อมนำแง่มุมมองต่าง ๆ มาปรับใช้ในการดำเนินชีวิตแล้ว สังคมไทยก็จะสุขสงบและน่าอยู่ยิ่งขึ้น (วสันต์ รัตโนภา, 2555) นอกจากนี้ การสอนวรรณกรรมไทยยังมีจุดมุ่งหมายในการสอนเพื่อให้ผู้อ่านเอาความบันเทิง อ่านเพื่อให้เกิดความรู้ อ่านเพื่อศึกษาวัฒนธรรม เพราะวรรณกรรมเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม แต่ที่สำคัญที่สุด คือ การสอนวรรณกรรมไทยเพื่อให้ผู้เรียนเข้าใจชีวิต เพราะกวีเป็นผู้ที่เห็นภาพชีวิตอย่างกว้างขวางที่สุด มีความรู้สึกอย่างลึกซึ้งที่สุด และการเรียนการสอนจึงทำให้ผู้เรียนได้รู้จักและเข้าใจชีวิตของมนุษย์ด้วยกันได้ดียิ่งขึ้น (อิงอร สุพันธุ์วิช, 2554)

ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย ที่เกิดความซาบซึ้งผ่านการเรียนรู้จากความงามทางวรรณศิลป์ที่แต่งได้เรียบเรียงขึ้นอย่างประณีต กล่าวโดยสรุปได้ว่าจุดมุ่งหมายหลัก ๆ ของการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย มี 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อเสริมสร้างความรู้ คือ การพัฒนาทักษะการใช้ภาษา ฝึกฝนทักษะกระบวนการคิด ประการที่สอง เพื่อได้รับความบันเทิงและจรรโลงจิตใจ คือ การสร้างจินตนาการ และปลูกฝังค่านิยมอันดีงาม และประการสุดท้าย เพื่อการนำไปประยุกต์ใช้ คือ สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปต่อยอดและดำเนินชีวิตจริงได้อย่างเหมาะสม

## อุปสรรคและความท้าทายในการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา

เชื่อว่าหลายท่านเมื่อนึกถึงวรรณกรรมไทย คงนึกถึงภาพของความโบราณ ตัวละครที่ไม่มีอยู่จริง หรือคำศัพท์ที่ไม่คุ้นเคย การเรียนรู้วรรณกรรมไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ต้องเผชิญอุปสรรคจากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี พฤติกรรมการอ่านของเยาวชนหรือแนวทางการสอนที่อาจไม่สอดคล้องกับบริบท

ของสังคมสมัยใหม่ จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาการเรียนรู้อบรมไทย จากนักวิชาการและมุมมองประสบการณ์ของผู้สอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

ปัญหาการเรียนรู้อบรมไทยเกิดขึ้นได้จากปัจจัยหลายประการ แต่ถ้าหากเราพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของช่วงเวลาจะพบว่าส่วนใหญ่วรรณกรรมไทยโบราณ มีเนื้อหาค่านิยมที่แตกต่างจากบริบทของสังคมปัจจุบันโดยสิ้นเชิง นับว่าเป็นต้นตอปัญหาสำหรับผู้เรียนที่เป็นคนรุ่นใหม่ ดังที่ บุชบา บัวสมบุรณ์ (2566) ได้กล่าวว่า เมื่อนักศึกษาต้องอ่านวรรณกรรมไทยต่างยุคสมัยแล้วไม่เข้าใจภาษา โลกทัศน์ ชีวิตทัศน์ ในวรรณกรรมไทย เพราะภูมิหลังของผู้แต่งและผู้อ่านแตกต่างกัน ทำให้นักศึกษาไม่ยอมอ่านและกลายเป็นปัญหาของการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย บทบาทของผู้สอนจึงมีความสำคัญในการให้แนวทางแก่ผู้เรียน ทศนะดังกล่าวสอดคล้องกับ กุสุมา รักษมณี (2547) กล่าวถึงทัศนคติของผู้เรียนที่มีต่อการเรียนรู้อบรมไทยว่า “ผู้เรียนไม่รู้อ่านจะไปทำไม ไม่มีฉันทะ ต้องฝืนใจเรียน บ้างก็ไม่ชอบว่ายาก ซึ่งอาจเป็นที่วิธีสอนที่ทำให้เรื่องง่ายกลายเป็นเรื่องยาก ทำให้คุณค่าที่ควรได้จากวรรณกรรมไทยถูกบดบังไป จึงคาดหวังความช่วยเหลือของผู้สอนแต่ละคนได้ช่วยปลูกฝังทัศนคติที่ดีต่อวรรณกรรมไทย ทำให้ผู้เรียนเห็นคุณค่าของวรรณกรรมไทยที่สัมผัสกับชีวิตประจำวันได้” จากทัศนะของนักวิชาการทั้งสองท่านข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของผู้สอนที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการจัดการเรียนรู้อบรมไทยที่ส่งผลกระทบต่อเชิงบวกโดยตรงกับผู้เรียน

ในบริบทสภาพปัญหาที่อาจารย์ผู้สอนด้านวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา ได้สะท้อนมุมมองของปัญหาผ่านงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการศึกษาออกแบบวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้พัฒนาผู้เรียนของตน ดังที่ สิริระ สมนาม (2560) ได้สรุปปัญหาการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา พบว่า 1) ด้านการวิเคราะห์คุณค่าวรรณกรรม นักศึกษาวิเคราะห์คุณค่าวรรณกรรมยังไม่ชัดเจน เนื่องจากเป็นคนรุ่นใหม่ไม่เข้าใจบริบทของสังคมวัฒนธรรมในยุคของวรรณกรรมที่ศึกษา 2) ด้านทักษะความสามารถในการวิเคราะห์คุณค่า นักศึกษาขาดทักษะการอ่านตีความ ขาดความรู้ความเข้าใจด้านภาษา ประวัติศาสตร์ และสภาพสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนขาดทักษะการคิดเชื่อมโยงหลักการจากวรรณกรรมมาประยุกต์ใช้กับบริบทชีวิตประจำวัน นักศึกษาระบุว่าไม่เข้าใจหลักการวิเคราะห์คุณค่าวรรณกรรมที่ชัดเจน ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์คุณค่าวรรณกรรม ขาดความรู้พื้นฐานและการฝึกฝนทักษะการตีความอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนไม่เข้าใจแนวคิดและสภาพสังคมวัฒนธรรมในยุคสมัยของวรรณกรรมเรื่องนั้น ๆ

ในขณะที่ ธัญญาลักษณ์ สังข์แก้ว (2562) พบปัญหาด้านการสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา จำนวน 2 ประเด็น คือ 1) ปัญหาด้านผู้สอน คือ ผู้สอนขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทไม่สามารถถ่ายทอดออกมาได้อย่างลึกซึ้ง ผู้สอนไม่มีทักษะด้านการอ่านอย่างมีวิจารณญาณ จึงส่งผลให้ผู้เรียนไม่เกิดทักษะดังกล่าว ผู้สอนต้องบอกได้ว่าผู้เขียนต้องการนำเสนอแนวคิดหรือสาระสำคัญอะไรกับผู้อ่าน ต้องสามารถทำให้ผู้เรียนเกิดมุมมองต่าง ๆ หลังจากทีอ่านจบได้ ควรทำให้ผู้เรียนเกิดความเข้าใจพฤติกรรมต่าง ๆ ของตัวละคร แต่ผู้สอนไม่ควรใช้การบอกคำตอบโดยตรง ต้องใช้วิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่ทำให้ผู้เรียนคิดหาคำตอบได้เอง และ 2) ปัญหาด้านผู้เรียน คือ ผู้เรียนไม่มีทักษะด้านการอ่าน อ่านแล้วไม่เข้าใจเรื่องไม่สามารถตีวิเคราะห์ได้

ไม่มีทักษะการอ่านอย่างมีวิจารณญาณ ไม่สามารถบอกได้ว่าผู้เขียนต้องการนำเสนอแนวคิดสำคัญอย่างไร ซึ่งแนวคิดสำคัญถือเป็นหัวใจสำคัญของเรื่อง ผู้เรียนส่วนใหญ่มักรอคำตอบจากผู้สอน ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการศึกษาวรรณกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากการอ่านวรรณกรรมทำให้ผู้อ่านเข้าใจโลกเข้าใจชีวิต แต่หากผู้เรียนไม่มีทักษะการอ่านก็ไม่สามารถเกิดคุณลักษณะดังกล่าวได้

ในส่วนของ อรุโณทัย อินทนิล และคณะ (2565) ได้ศึกษาสถานภาพงานวิจัยด้านการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย ช่วงปี พ.ศ. 2555-2564 พบว่า การจัดการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยมักพบปัญหาในชั้นเรียน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ปัญหาที่เกิดจากตัวผู้เรียน คือ ผู้เรียนไม่มีความรู้พื้นฐานทางภาษาไม่ตีพอ ขาดความกระตือรือร้นในการเรียน ไม่รักการอ่าน ผู้เรียนไม่เห็นคุณค่าของวรรณคดีไทย 2) ปัญหาที่เกิดจากผู้สอน คือ ครูขาดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาวรรณกรรม วิธีสอนของครูไม่น่าสนใจ การจัดกิจกรรมไม่มีความหลากหลายหรือไม่เหมาะกับช่วงวัยของผู้เรียน และ 3) ปัญหาด้านสื่อที่ใช้ในการสอน คือ สื่อไม่เพียงพอ สื่อการสอนไม่น่าสนใจ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ผู้เรียนขาดความเข้าใจในความงามของภาษาไทยและภูมิปัญญาไทย ไม่สามารถแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์วรรณกรรมไทย ตลอดจนไม่เห็นคุณค่าของวรรณกรรมไทย สิ่งเหล่านี้ อาจทำให้มรดกที่เป็นสมบัติล้ำค่าของแผ่นดินค่อย ๆ เลือนหายไปเป็นที่สุด

สภาพปัญหาการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นจากสาเหตุต่าง ๆ ข้างต้น นับเป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคและความท้าทายในการจัดการเรียนรู้ของผู้สอนในยุคปัจจุบัน ซึ่งการประมวลสภาพปัญหาดังกล่าว สามารถสรุปปัญหาหลัก ๆ ออกเป็น 4 ด้าน คือ 1) ปัญหาด้านการจัดการเรียนรู้ 2) ปัญหาด้านผู้สอน 3) ปัญหาด้านผู้เรียน และ 4) ปัญหาด้านอื่น ๆ มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 สภาพปัญหาการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา

สภาพ ปัญหา	นักวิชาการ/อาจารย์ผู้สอน					สรุปสภาพปัญหาการเรียนการสอน วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา
	กุสุมา รักขมณี (2547)	สิระ สมนาม (2560)	ธัญญาลักษณ์ สังข์แก้ว (2562)	อรุโณทัย อินทนิล และคณะ (2565)	บุษบา บัวสมบูรณ์ (2566)	
ด้านการจัดการเรียนรู้	✓		✓	✓	✓	การจัดการเรียนรู้ที่ไม่แปลกใหม่ มุ่งเอาสาระความรู้ความจำ ยึดติดแบบแผนมากจนเกินไป ขาดความยืดหยุ่น การเลือกใช้เทคนิควิธีการที่ไม่เหมาะสม และขาดการปลูกฝังทัศนคติ และแรงจูงใจที่ดีให้แก่ผู้เรียน
ด้านผู้สอน			✓	✓	✓	ขาดความลุ่มลึกในเนื้อหาที่สอน ยึดตนเองเป็นศูนย์กลางความรู้ ขาดการวิเคราะห์ตีความ ความถนัดและความสนใจของผู้เรียน ออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ที่ไม่หลากหลาย และไม่ตอบสนองต่อข้อถกเถียงกับบริบทเนื้อหา และขาดการเป็นนักเล่าเรื่องที่สามารรถเชื่อมโยงข้อมูลที่ตี
ด้านอื่น ๆ		✓		✓	✓	การถูกครอบงำกับกรอบความคิดเดิม ๆ ไม่เปิดใจยอมรับค่านิยมสมัยใหม่ ขาดการเลือก ตัดบทเนื้อหาที่มีความทันสมัย ขาดการประยุกต์ใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยเสริม การเรียนรู้ และวัดประเมินผลไม่ครอบคลุม

## การคิดขั้นสูง : ทักษะการแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การคิดขั้นสูง (Higher-Order Thinking) เป็นกระบวนการคิดที่ซับซ้อนกว่าการจดจำหรือทำความเข้าใจข้อมูล แต่เป็นการวิเคราะห์ วิพากษ์ และประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อแก้ปัญหาและสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ทักษะนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคที่ข้อมูลเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพัฒนาการคิดขั้นสูงช่วยให้บุคคลสามารถตัดสินใจอย่างมีเหตุผล แก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และปรับตัวได้ในทุกสถานการณ์ มีรายละเอียดดังนี้

### ความหมายของการคิดขั้นสูง

การคิดเป็นกระบวนการทำงานของสมองเป็นพฤติกรรมภายในที่มีความซับซ้อนการคิดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความสับสนวุ่นวายเกิดของสงสัยต่าง ๆ หรืออาจจะเกิดจากความขัดแย้งภายในจิตใจของคนแต่ละคน ดังที่ ราชบัณฑิตยสถาน (2558) ได้นิยามความหมายของการคิดขั้นสูงไว้ว่า ทักษะการคิดขั้นสูง (higher order thinking skills: HOTS) หมายถึง ความสามารถและความชำนาญทางปัญญาโดยใช้กระบวนการทางสมองในการประมวลผลข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ ที่รับเข้ามาผ่านประสาทสัมผัสทั้งห้า ในทำนองเดียวกัน ญัฐกิตติ์ นานา (2558) กล่าวว่า การคิดขั้นสูง เป็นการคิดที่มีความซับซ้อนสูงใช้ทักษะความคิดที่หลากหลายจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและต้องใช้ทักษะการฝึกฝน มีทักษะพื้นฐานในการคิดหลาย ๆ ทักษะมาประกอบกัน เป็นกระบวนการคิดมีการคิดอย่างเป็นขั้นตอน เป็นระบบและเป็นกระบวนการในการพัฒนาความคิดให้ถึงระดับสูงได้นั้น จำเป็นจะต้องมีทักษะความคิดพื้นฐานและระดับกลางเข้ามาเป็นพื้นฐานในการคิดเสมอ และจะต้องมีทักษะการคิดดังกล่าวอย่างชำนาญมาพอสมควรแล้ว ในส่วนของ กมลพร ทองธิยะ และกิตติชัย สุธาสิโนบล (2564) อธิบายถึง การคิดขั้นสูง เป็นความสามารถทางสติปัญญาของบุคคลในการแสวงหาข้อมูลโดยใช้การคิดในหลายขั้นตอน ต้องอาศัยการคิดขั้นพื้นฐาน การเชื่อมโยงและการให้เหตุผลในการจัดกระทำข้อมูล เพื่อนำไปใช้ในการแก้ปัญหาหรือใช้ในสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการคิดที่มีความยืดหยุ่นมองเห็นได้หลากหลายแง่มุม ซึ่งอาจทำให้เกิดเป็นแนวคิดใหม่ นวัตกรรมใหม่ ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติเมื่อผู้คนมีการคิดขั้นสูง จะส่งผลให้การดำเนินวิถีชีวิตในสังคมเป็นไปด้วยความสงบ ผู้คนรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยี ไม่ตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ ด้วยอารมณ์แต่ใช้เหตุผลในการคิดมากขึ้น มีการคิดที่ยืดหยุ่นในหลากหลายมิติและเคารพความคิดของผู้อื่นในสังคม เช่นเดียวกับ วัชรรา เล่าเรียนดี และคณะ (2560) ที่แสดงความเห็นว่า ทักษะการคิดขั้นสูง เป็นความสามารถในการใช้ความคิดเพื่อจัดการกับความรู้อื่นและข้อมูลต่าง ๆ ให้มีความหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสิ่งที่เรียนและต่อตนเอง เป็นความสามารถในการจัดการข้อมูลต่าง ๆ โดยใช้กระบวนการทางสมองเพื่อแก้ปัญหา วิเคราะห์ ไตร่ตรองและตัดสินใจก่อนจะสรุปเป็นองค์ความรู้ เพื่อนำไปใช้ดำเนินชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การคิดขั้นสูง หมายถึง การคิดที่มีความสลับซับซ้อนที่ต้องใช้ความสามารถทางสติปัญญาและทักษะสำคัญหลายอย่างเข้ามาประกอบด้วยกัน เพื่อจัดการข้อมูลและพิจารณาแก้ไขปัญหาของ

สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างละเอียดถี่ถ้วน นอกจากนี้การคิดขั้นสูงยังเป็นบ่อเกิดของการคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นอีกด้วย

### ประเภทของการคิดขั้นสูง

จากการศึกษาประเภทของการคิดขั้นสูงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แบ่งประเภทของการคิดขั้นสูงที่มีลักษณะคล้ายกัน (Bloom, 1956; Anderson & Krathwohl, 2001; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2562; ทิศนา แคมมณี, 2567) สามารถสรุปได้ดังนี้

### ตารางที่ 2 ประเภทของการคิดขั้นสูง

ประเภทของการคิดขั้นสูง	นักวิชาการที่กล่าวถึงประเภทของการคิดขั้นสูง			
	Bloom (1956)	Anderson and Krathwohl (2001)	สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2562)	ทิศนา แคมมณี (2567)
การคิดอย่างมีวิจารณญาณ	- การวิเคราะห์	- การวิเคราะห์	- ทักษะการตีความ - ประเมิน - วิเคราะห์ - สรุปความ - อธิบาย	- การสรุปความ - การให้คำจำกัดความ - การวิเคราะห์ - การผสมผสานข้อมูล - การจัดระบบความคิด - การค้นหาแบบแผน
การตัดสินใจ	- การประเมินค่า	- การประเมินค่า		- การหาความเชื่อพื้นฐาน - การคาดคะเนหรือการพยากรณ์ - การตั้งเกณฑ์
การคิดแก้ปัญหา			- การระบุปัญหา - นิยามปัญหา - รวบรวมข้อมูล - ออกแบบวิธีการแก้ปัญหา - เลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา	- การตั้ง/ทดสอบสมมติฐาน - การพิสูจน์ความจริง
การคิดสร้างสรรค์	- การสังเคราะห์	- การสร้างสรรค์	- ริเริ่ม - ประเมิน - ปรับปรุง - พัฒนาต่อยอดความคิด	- การสร้างองค์ความรู้ใหม่ - การกำหนดโครงสร้างความรู้ - การปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างความรู้เสียใหม่ - การประยุกต์ความรู้

จากตารางที่ 3 ประเภทของการคิดขั้นสูง สามารถแบ่งเป็น 4 ประเภท ตามลักษณะการคิด โดยแต่ละประเภทของการคิดล้วนแต่ต้องอาศัยการคิดตั้งแต่ระดับพื้นฐาน ระดับกลาง จนมาถึงระดับสูง ประเภทของการคิดขั้นสูง สามารถสรุปและนิยามความหมาย มีรายละเอียดดังนี้

1) การคิดอย่างมีวิจารณญาณ (Critical Thinking) หมายถึง ความสามารถในการพิจารณาไตร่ตรอง โดยใช้เหตุผลอย่างรอบคอบ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การวิเคราะห์ วิพากษ์ พิจารณา ประเมินข้อมูล ด้วยเหตุผล ตีความ สรุปความ อธิบาย ผสมผสานข้อมูล จัดระบบความคิด และค้นหาแบบแผน

2) การตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง ความสามารถในการเลือกทางเลือก โดยการผ่านการคิดอย่างมีวิจารณญาณ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ประเมินค่า ตัดสินใจโดยใช้วิจารณญาณ พิจารณาอย่างรอบด้าน หาความเชื่อพื้นฐาน คาดคะเนหรือการพยากรณ์ และตั้งเกณฑ์

3) การแก้ปัญหา (Problem Solving) หมายถึง ความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ให้เป็นไปตามความพึงประสงค์ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ระบุปัญหา นิยามปัญหา มีมุมมองต่อปัญหาทางบวก แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ แก้ปัญหาด้วยตนเองและร่วมมือกับผู้อื่นได้ รวบรวมข้อมูล ออกแบบวิธีการแก้ปัญหา

4) การคิดสร้างสรรค์ (Creative Thinking) หมายถึง ความสามารถในการต่อยอดหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ให้เกิดขึ้น โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การสังเคราะห์ ความยืดหยุ่นทางความคิด คิดได้หลากหลาย แง่มุม คิดริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ประเมินปรับปรุง พัฒนาต่อยอดความคิด การสร้างองค์ความรู้ใหม่

### ความสำคัญของการคิดขั้นสูง

การคิดมีความสำคัญต่อผู้เรียนทุกระดับชั้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากการคิดช่วยกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ให้แสดงออกโดยการฟัง การพูด การอ่าน การเขียน หรืออากัปกริยาอาการต่าง ๆ ช่วยให้คนเราสามารถปรับปรุงสิ่งเดิมให้ดีขึ้นและคิดสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาได้เรื่อย ๆ ช่วยให้ตัดสินใจได้อย่างรอบคอบ ช่วยให้เปลี่ยนแปลงตนเองอยู่ตลอดเวลา และเป็นทักษะการแข่งขันของคนในยุคสังคมแห่งการเรียนรู้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2555) การคิดจึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาทุกแขนงโดยตรง

การจัดการศึกษาในยุคศตวรรษที่ 21 จะต้องพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วย 3Rs ได้แก่ Reading (อ่านออก), (W)Riting (เขียนได้), (A)Rithmetic (คิดเลขเป็น) และ 8Cs ได้แก่ Critical Thinking and Problem Solving (ทักษะด้านการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และทักษะในการแก้ไขปัญหา) Creativity and Innovation (ทักษะด้านการสร้างสรรค์และนวัตกรรม) Cross-cultural Understanding (ทักษะด้านความเข้าใจความแตกต่างวัฒนธรรม ต่างกระบวนทัศน์) Collaboration Teamwork and Leadership (ทักษะด้านความร่วมมือ การทำงานเป็นทีม และภาวะผู้นำ) Communication Information and Media Literacy (ทักษะด้านการสื่อสาร สารสนเทศ และการรู้เท่าทันสื่อ) Computing and ICT Literacy (ทักษะด้านคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) Career and Learning Skills (ทักษะทางอาชีพ และทักษะการเรียนรู้) Change (ทักษะการเปลี่ยนแปลง) (วิจารณ์ พานิช,

2556) จากแนวความคิดการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ข้างต้น จะเห็นจุดเน้นได้อย่างหนึ่ง คือ การพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง ประกอบด้วย ทักษะด้านการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และทักษะในการแก้ไขปัญหาและทักษะด้านการสร้างสรรค์และนวัตกรรม สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2560-2579 ที่มุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมีทักษะในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วย 3Rs x 8Cs เพื่อให้ได้ทั้งความรู้และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีวิตการประกอบอาชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศท่ามกลางกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560)

นอกจากนี้ การคิดขั้นสูง เป็นทักษะช่วยให้ดำรงชีวิตในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) ที่สภาพของสังคมมีลักษณะเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและไม่น่าเชื่อถือ เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพและสอดคล้องการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็ว คือ การมุ่งเน้นให้คนไทยมีความสามารถในการสื่อสาร ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดแก้ปัญหา และคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิต โดยเน้นกระบวนการคิดผสมผสานกับสภาพจริงและประสบการณ์ในการปฏิบัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

เมื่อทุกคนมีทักษะการคิดขั้นสูง จะทำให้เกิด “ความฉลาดทางดิจิทัล” (Digital intelligence) เป็นพลเมืองที่ครอบคลุม 8 ทักษะ คือ 1) ทักษะการเป็นอัตลักษณ์พลเมืองดิจิทัล 2) ทักษะการจัดการเวลาหน้าจอ 3) ทักษะการจัดการการคุกคามในโลกไซเบอร์ 4) ทักษะการจัดการระบบดูแลความปลอดภัยในโลกไซเบอร์ 5) ทักษะการจัดการความเป็นส่วนตัว 6) ทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณ 7) ทักษะร่องรอยทางดิจิทัล และ 8) ทักษะการเอาใจเขามาใส่ใจเราทางดิจิทัล จะเห็นได้ว่า ทักษะการคิดขั้นสูง เป็นทักษะสำคัญและจำเป็นสำหรับพลเมืองดิจิทัล เนื่องจากเป็นการเน้นให้เห็นถึงการใช้อย่างใดอย่างหนึ่งอย่างใด ต้องใช้ข้อมูลด้วยความถูกต้องเหมาะสม ต้องรักษาและรับผิดชอบต่อข้อมูลที่ตนเผยแพร่เป็นสำคัญ ดังนั้นแล้วพลเมืองดิจิทัลจะต้องไม่ใช่สื่อดิจิทัลไปในทางเสื่อม เช่น หลอกหลวงหรือคุกคาม เสพติดสื่ออย่างไร้เหตุผล และเผยแพร่ข้อมูลโดยไม่ไตร่ตรองก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติ หากผู้เรียนได้รับการพัฒนาทักษะทั้ง 8 ด้านอย่างครบถ้วน ก็จะถือได้ว่าเป็นพลเมืองดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ (World Economic Forum, 2020) นอกจากนี้ การคิดขั้นสูงยังมีความสัมพันธ์กับการวิจารณ์วรรณกรรม เนื่องจากการวิจารณ์ต้องเริ่มมาจากระบวนการคิดเพื่อแสดงความคิดเห็นต่องานวรรณกรรม เช่น วรรณกรรมเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีคุณค่าหรือไม่อย่างไร มีความโดดเด่นหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใดผลงานชิ้นนี้จึงได้รับความนิยม จากนั้นจึงหาเหตุผลประกอบความคิดเห็นอย่างเป็นกลาง โดยใช้กระบวนการคิดไตร่ตรองและหาเหตุผล ซึ่งก็คือการคิดอย่างมีวิจารณญาณนั่นเอง การคิดอย่างมีวิจารณญาณจึงเป็นทักษะหนึ่งของกระบวนการวิจารณ์วรรณกรรม การคิดถูกถ่ายทอดออกมาเป็นรูปธรรมผ่านบทวิจารณ์ ซึ่งบทวิจารณ์ที่น่าสนใจ คือ บทวิจารณ์ที่มีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง สร้างสรรค์ หรือเปิดมุมมองใหม่ ๆ ในการมองวรรณกรรม การวิจารณ์ที่น่าสนใจต้องเริ่มจากการมีกระบวนการคิดที่ดีก่อน (ขวัญชนก นัยเจริญ, 2564)

กล่าวโดยสรุป การคิดขั้นสูง เป็นทักษะที่มีประโยชน์สำหรับผู้เรียนในยุคศตวรรษที่ 21 เป็นภูมิคุ้มกันในการดำเนินชีวิตให้ราบรื่น ช่วยให้พิจารณาตัดสินสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ ทำให้เป็นบุคคลที่มีความรอบ

รู้มีความสามารถเต็มเปี่ยมไปด้วยทัศนคติที่ดี สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นได้ เป็นทรัพยากรบุคคลสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า จะเห็นได้ว่าการคิดเป็นบ่อเกิดความรู้ ความเข้าใจสิ่งทั้งปวง การคิดขั้นสูงช่วยให้ผู้เรียนมีทักษะในการเรียนรู้วรรณกรรม สามารถวิเคราะห์ วิเคราะห์ แง่มุมประเด็นต่าง ๆ และต่อยอดความรู้ไปใช้ในการดำเนินชีวิตจริง

## แนวทางการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง

การจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทยในปัจจุบัน ผู้สอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทของผู้เรียน และความเปลี่ยนแปลงของสังคม ต้องส่งเสริม “ทักษะการคิดขั้นสูง” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการเรียนรู้ ในศตวรรษที่ 21 ดังนั้น การใช้นวัตกรรมที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญช่วยให้การเรียนรู้วรรณกรรม บรรลุวัตถุประสงค์ ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ขอนำเสนอแนวทางการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทย เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูงของผู้เรียนระดับอุดมศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

**1. การสอนวรรณกรรมไทยเชิงรุก (Active Learning)** เป็นวิธีการเรียนรู้ที่เน้นให้ผู้เรียนได้ลงมือทำ และคิดในสิ่งได้ทำไปเพื่อเป็นการสร้างประสบการณ์ตรงให้เกิดขึ้นแก่ผู้เรียน โดยมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนและครู ด้วยการลงมือทำกิจกรรมร่วมกันทั้งในชั้นเรียนและนอกชั้นเรียน จากนั้นก็จะสร้างองค์ความรู้ขึ้นจากสิ่งที่ได้ Active Learning เกิดประสบการณ์ตรงจากการลงมือทำและคิดในสิ่งที่ทำมีปฏิสัมพันธ์กับผู้สอนและเพื่อนในชั้นเรียน สร้างความเข้าใจค้นหาความหมายของเนื้อหาสาระโดยเชื่อมกับประสบการณ์เดิม ลงมือปฏิบัติกิจกรรม ลงมือทำด้วยตนเอง สร้างความรู้จากสิ่งที่ปฏิบัติในระหว่างเรียนพูดและฟังเขียนอ่าน และสะท้อนความคิด (กมล โปธิเย็น, 2564) ดังนั้น การสอนวรรณกรรมไทยเชิงรุกเป็นหลักการเรียนรู้สำคัญที่จะช่วยให้ผู้สอนตระหนักถึงการออกแบบการจัดการจัดการกิจกรรมการสอนวรรณกรรมไทย เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูงได้อย่างหลากหลาย ตัวอย่างของการจัดการกิจกรรมการเรียนรู้วรรณกรรมไทยเชิงรุก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2564) ดังนี้

## ตารางที่ 3 ตัวอย่างกิจกรรมการเรียนรู้วรรณกรรมไทยเชิงรุก เพื่อส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง

กิจกรรมการเรียนรู้ วรรณกรรมไทยเชิงรุก	หลักการ	แนวทางในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้
การใช้กิจกรรมเป็นฐาน (Activity-Based Learning)	1. ให้ความสนใจที่ตัวผู้เรียน 2. เรียนรู้ผ่านกิจกรรมการปฏิบัติที่น่าสนใจ 3. ครูผู้สอนเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก 4. ใช้ประสาทสัมผัสทั้ง 5 ในการเรียน 5. ไม่มีการสอบ แต่ประเมินผลจากพฤติกรรม ความเข้าใจ และผลงาน 6. เพื่อนในชั้นเรียนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ 7. มีการจัดสภาพแวดล้อม และบรรยากาศที่เอื้อ ต่อการพัฒนาความคิด และเสริมสร้างความ มั่นใจในตนเอง	1. กิจกรรมเชิงสำรวจ เสาะหา ค้นคว้า (Exploratory) ซึ่งเกี่ยวข้องกับรวบรวม สังเคราะห์ความรู้ ความคิดรวบยอด และทักษะ 2. กิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ (Constructive) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรวบรวม สังเคราะห์ ประสบการณ์โดยผ่านการปฏิบัติหรือการ ทำงานที่ริเริ่มสร้างสรรค์
การใช้ปัญหาเป็นฐาน (Problem-Based Learning)	การเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้เรียน ตั้งสมมติฐาน สาเหตุและกลไกของการเกิด ปัญหา เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาต่อไป มุ่งให้ผู้เรียนเฝ้าหาความรู้ คิดเป็น ทำเป็น มีการตัดสินใจที่ดี และสามารถเรียนรู้การทำงาน เป็นทีม	1. ใช้ปัญหาที่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง เป็นตัวกระตุ้นการแก้ปัญหาและเป็น จุดเริ่มต้นในการแสวงหาความรู้ 2. บูรณาการเนื้อหาความรู้ในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น 3. เน้นกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผลและ เป็นระบบ
การใช้วิจัยเป็นฐาน (Research-Based Learning)	กระตุ้นให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์เชื่อมโยงสิ่งที่เรียนรู้ กับสังคม แสวงหาและรวบรวมผลการวิจัยต่าง ๆ ด้วยกระบวนการวิจัย และพิสูจน์หรือสรุปเป็น องค์ความรู้ ข้อค้นพบ นวัตกรรม อย่างเป็น ระบบด้วยตนเอง โดยการเรียนรู้โดยใช้การวิจัย เป็นฐาน เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ	1. กำหนดปัญหา 2. การวางแผน 3. ดำเนินการตามแผน 4. ผู้เรียนเก็บข้อมูลภาคสนาม 5. วิเคราะห์และรายงานผล

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2564)

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า กิจกรรมการเรียนรู้วรรณกรรมไทยเชิงรุกทั้ง 3 แบบที่ได้ยกตัวอย่าง  
ได้แก่ กิจกรรมเป็นฐาน (Activity-Based Learning) การใช้ปัญหาเป็นฐาน (Problem-Based Learning)  
และการใช้วิจัยเป็นฐาน (Research-Based Learning) เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันตรงที่มุ่งเน้น  
การให้ผู้เรียนได้ลงมือปฏิบัติ ฝึกกระบวนการคิด ค้นคว้า วิเคราะห์ และสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ ในการนำไป  
ประยุกต์ใช้ในการสอนวรรณกรรมไทย ผู้สอนควรเริ่มจากการเลือกตัวบท กำหนดสถานการณ์หรือปมปัญหา

ตามบริบทของเนื้อหา ให้ผู้เรียนได้คิดวิเคราะห์ปัญหา ร่วมมือวางแผนแก้ปัญหา แบ่งปันความคิดกับสมาชิกภายในกลุ่ม เพื่อฝึกการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น สร้างการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดี เมื่อได้คิดไตร่ตรองอย่างละเอียดรอบคอบ นำไปสู่การนำเสนอผลการแก้ปัญหาและองค์ความรู้ที่ได้สร้างสรรค์

**2. การสอนวรรณกรรมไทยด้วยทฤษฎีวิพากษ์ของ Habermas** ทฤษฎีวิพากษ์ของ Habermas ให้ความสำคัญกับความหมายในภาษาและอุดมการณ์ทางสังคม และเน้นการสร้างความรู้ด้วยการกระทำโดยใช้ความเชื่อและอคติเป็นพื้นฐานในการแสวงหาความรู้ สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการเรียนการสอนวรรณคดี มีหลักการสำคัญ (เตื่อนใจ คดี, 2565) คือ

- 1) จุดประสงค์การเรียนการสอน ควรเน้นให้ผู้เรียนหลุดจากการครอบงำของวรรณคดี
- 2) กิจกรรมการเรียนการสอน ควรดำเนินการตามหลักของการกระทำเชิงการสื่อสารที่เน้นให้เกิดการวิพากษ์ภาษาที่ปรากฏในวรรณคดีได้ทุกขั้นตอน และต้องเตรียมความพร้อมผู้เรียนให้มีคุณลักษณะของการเป็นผู้ฟัง โดยสามารถแบ่งกิจกรรมออกเป็น การอ่าน การทบทวน การตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ และการแลกเปลี่ยน
- 3) สื่อการเรียนการสอน ควรเน้นการใช้สื่อตัวบทวรรณคดีที่มีสถานการณ์ขัดแย้งกันหรือสะท้อนความรู้สึกทางลบ ความไม่พอใจของตัวละครต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่
- 4) การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน ควรเน้นการสะท้อนการแสดงความคิดเห็น
- 5) ปัจจัยสนับสนุน ที่จะทำให้การประยุกต์ใช้ทฤษฎีวิพากษ์ประสบความสำเร็จ คือ คุณลักษณะของผู้เรียน บทบาทของผู้สอน และบรรยากาศในชั้นเรียน

**3. การสอนวรรณกรรมไทยด้วยแนวคิดทางคติชน** เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญในสังคม ถึงแม้ว่าบริบทของสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวไปตามยุคสมัยต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากกวีเป็นผู้สร้างวรรณกรรมไทยเพื่อใช้ในการเล่าเรื่องผนวกกับจินตนาการใช้คติชนเป็นเนื้อเรื่องหรือเรื่องราวที่เกิดขึ้นหรือสิ่งที่กวีต้องการสะท้อน โดยมีแนวทางการสอน (เมธี อนันต์, 2567) คือ

- 1) นำข้อมูลคติชนที่ปรากฏในวรรณคดีมาใช้ในการสอน เช่น นิทาน ตำนาน เพลงพื้นบ้าน สำนวน สุภาษิต เพื่อให้ผู้เรียนเข้าใจรากเหง้าทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษ
- 2) วิเคราะห์องค์ประกอบทางคติชนในวรรณคดี เช่น ตัวละคร เหตุการณ์ ความเชื่อ ประเพณี ที่ปรากฏในเนื้อเรื่อง
- 3) เชื่อมโยงเนื้อหาวรรณคดีกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อให้เข้าใจที่มาและความหมายของเรื่องราวในวรรณคดี
- 4) วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของวรรณคดีในฐานะคติชน เช่น การให้การศึกษา อบรมสั่งสอน รักษามาตรฐานพฤติกรรมของสังคม
- 5) ใช้ข้อมูลคติชนในท้องถิ่นมาประกอบการเรียนการสอน เพื่อให้เข้าใจบริบททางวัฒนธรรมของวรรณคดีได้ดียิ่งขึ้น
- 6) ฝึกให้ผู้เรียนเก็บข้อมูลภาคสนามทางคติชนวิทยาในท้องถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับวรรณคดีที่เรียน

7) ใช้สื่อและกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การแสดงบทบาทสมมติ การทำโครงการ เพื่อให้เข้าใจเนื้อหา  
วรรณคดีและคติชนได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

8) เน้นให้ผู้เรียนเห็นคุณค่าของวรรณคดีในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่สะท้อนภูมิปัญญาของ  
บรรพบุรุษ

**4. การสอนวรรณกรรมไทยร่วมกับกระบวนการ “ชง-เชื่อม-ใช้”** เป็นนวัตกรรมการสอนของ  
โรงเรียนลำปลายมาศพัฒนา จังหวัดบุรีรัมย์ นอกจากมีเป้าหมายเพื่อให้พัฒนาทางด้านภาษาให้แก่ผู้เรียน  
ยังมีจุดเน้นการเสริมสร้างสมรรถนะ การสื่อสาร จับใจความ ตีความ และการคิดขั้นสูง คือ การคิดอย่างเป็น  
ระบบ วิเคราะห์ วิพากษ์ แก้ไขปัญหา มีความยืดหยุ่นทางความคิด ประสานหรือสังเคราะห์ความคิดที่แตกต่าง  
ริเริ่มความคิดสร้างสรรค์ โดยใคร่ครวญถึงผลกระทบรอบด้านอย่างมีวิจารณญาณ ซึ่งผู้เรียนจะค้นพบหลักการ  
เรียนรู้ที่ครูผู้สอนเป็นผู้นำกระบวนการเรียนรู้ โดยการสอนจะเป็นการบูรณาการวรรณกรรมที่สะท้อนความคิด  
ของมนุษย์ โดยมีแนวทางสำคัญ ประกอบด้วย 3 ชั้น (วิเชียร ไชยบัง, 2564) คือ

1) ชั้นชง เป็นการชงด้วยเหตุการณ์ให้ได้รับประสบการณ์จากการปะทะภายนอก จากสื่อ เรื่องราว  
เพลง ฯลฯ แล้วให้โจทย์เพื่อกระตุ้นเร้า ตั้งคำถามเพื่อกระตุ้นคิดที่สื่อถึงความรู้สึกความคิด คุณธรรมจริยธรรม  
คุณค่า ความรักที่ปรากฏในวรรณคดีวรรณกรรมเรื่องนั้น

2) ชั้นเชื่อม เป็นการเชื่อมกับสิ่งต่าง ๆ เช่น ทำกิจกรรม นำเสนอสนทนาแลกเปลี่ยน สะท้อนคิด  
ถ่ายทอดความคิด ความรู้สึกความเข้าใจให้คนอื่นได้รับรู้

3) ชั้นใช้ เป็นการนำความรู้ ความเข้าใจ ความคิด ความรู้สึกและประสบการณ์ที่ได้รับจากการเรียนรู้  
ผ่านวรรณคดีวรรณกรรมในชั้นชงและชั้นเชื่อม โยงไปสู่หลักภาษาและทักษะทางภาษาไทยโดยการทำกิจกรรม  
ต่าง ๆ ที่ผู้สอนออกแบบ

**5. การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย** รูปแบบการเรียนการสอน หมายถึง สภาพ  
ลักษณะของการเรียนการสอนที่ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งได้รับการจัดไว้อย่างเป็นระบบตามหลัก  
ปรัชญา ทฤษฎี หลักการแนวคิดหรือความเชื่อต่าง ๆ โดยประกอบด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนสำคัญในการ  
เรียนการสอนรวมทั้งวิธีสอนและเทคนิคการสอนต่าง ๆ ที่สามารถช่วยให้สภาพการเรียนการสอนนั้นเป็นไป  
ตามทฤษฎี หลักการหรือแนวคิดที่ยึดถือรูปแบบจะต้องได้รับการพิสูจน์ ทดสอบ หรือยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ  
สามารถใช้เป็นแบบแผนในการเรียนการสอนให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะของรูปแบบนั้น ๆ (ทิตานา แคมมณี,  
2567) ดังนั้น รูปแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยที่มีกระบวนการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมมี  
ขั้นตอนการจัดการเรียนรู้ที่เป็นระบบสามารถตอบสนองการเรียนรู้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งตัวอย่างของรูปแบบ  
การเรียนการสอนวรรณกรรมไทย ที่มุ่งส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง ดังนี้

ตารางที่ 4 ตัวอย่างรูปแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยที่ส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง

รูปแบบการสอนวรรณกรรมไทย/ผู้พัฒนา	แนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้พัฒนา	ทักษะการคิดขั้นสูง	ขั้นตอนการจัดการเรียนรู้ของรูปแบบ
รูปแบบการเรียนรู้โดยใช้แนวคิดเขาวาน์ปัญญาเชิงปฏิบัติร่วมกับกระบวนการสุนทรียสาธก (สิระ สมนาม, 2560)	1) แนวคิดเกี่ยวกับเขาวาน์ปัญญาเชิงปฏิบัติ 2) กระบวนการสุนทรียสาธก	ความสามารถในการวิเคราะห์วรรณกรรมไทย	ประกอบด้วย 5 ขั้น คือ 1) วิเคราะห์เนื้อหา 2) สนทนาแนวคิด 3) พินิจคุณค่า 4) ค้นหานแนวทาง และ 5) สรรค์สร้างนำไปใช้
รูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบดวงวรรณกรรมร่วมกับการใช้คำถามระดับสูง (สุรรัตน์ อักษรกาญจน์, 2562)	1) การจัดการเรียนรู้แบบดวงวรรณกรรม 2) เทคนิคการใช้คำถามระดับสูง	ความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์	ประกอบด้วย 5 ขั้น คือ 1) สำรวจความรู้เดิมและแบ่งกลุ่ม 2) ค้นคว้าและตั้งคำถาม 3) พิจารณาคำตอบ 4) สะท้อนผล และ 5) นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล
รูปแบบการจัดการเรียนรู้วรรณคดีไทยตามแนวคิด Active Learning (ประจักษ์ น้อยเหน้อย, 2563)	1) แนวคิด Active Learning 2) การจัดการเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นฐาน 3) การจัดการเรียนรู้โดยใช้กิจกรรมเป็นฐาน	ความสามารถในการแก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ และความสามารถซึ่งในวรรณคดีไทย	ประกอบด้วย 6 ขั้น ได้แก่ 1) กระตุ้นความคิด 2) พินิจเนื้อหา ได้แก่ อ่านแบบวิพากษ์ ตระหนักในคุณค่า ระบุปัญหาที่พบ 3) พิจารณาแนวทางแก้ไข ได้แก่ ร่วมสนทนา และค้นหาวิธีแก้ปัญหา 4) เลือกใช้วิธีที่เหมาะสม 5) ทบทวนความเป็นไปได้ 6) ขยายความรู้สู่ชุมชน
รูปแบบการเรียนรู้วรรณคดีไทยโดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการสร้างความรู้ด้วยตนเองและทฤษฎีการเรียนรู้แบบร่วมมือ (สุภัทรพงศ์ รวงผึ้งโรจน์, 2563)	1) ทฤษฎีการสร้างความรู้ด้วยตนเอง 2) ทฤษฎีการเรียนรู้แบบร่วมมือ	ทักษะในศตวรรษที่ 21	ประกอบด้วย 5 ขั้น ได้แก่ 1) สรรค์สร้างแรงจูงใจ 2) ขานไขประสบการณ์ล้ำค่า 3) พิจารณาค้นคว้าองค์ความรู้ 4) ควบคุมเผยแพร่ผลงาน และ 5) เชี่ยวชาญด้วยการตรวจสอบ
รูปแบบการเรียนการสอนแบบตกผลึก (ขวัญชนก นัยเจริญ, 2564)	การสอนแบบตกผลึก	ความสามารถในการวิจารณ์วรรณกรรม	ประกอบด้วย 4 ขั้น 1) วางแผนและเรียนรู้ 2) นำเสนอและอภิปราย 3) ประมวลและปรับแก้ และ 4) ตกผลึก
รูปแบบการเรียนการสอนวรรณคดีตามทฤษฎีวิพากษ์ (เดือนใจ คคดี, 2565)	1) การจัดการเรียนรู้แบบดวงวรรณกรรม 2) ทฤษฎีวิพากษ์	- ความสามารถในการคิดไตร่ตรองเชิงวิพากษ์ - การออกแบบการเรียนการสอนวรรณคดี	ประกอบด้วย 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การเตรียมความพร้อม ระยะที่ 2 การฝึกคิดไตร่ตรองเชิงวิพากษ์ มี 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นการอ่านอย่างอิสระ 2) ขั้นตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ 3) ขั้นอภิปรายกลุ่มย่อย 4) ขั้นสะท้อนผลการคิด และระยะที่ 3 การฝึกการออกแบบการเรียนการสอนวรรณคดี มี 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นทบทวนประสบการณ์ 2) ขั้นอภิปรายกลุ่มย่อย 3) ขั้นสะท้อนผลการคิด 4) ขั้นสร้างชิ้นงานใหม่

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย ที่เกิดจากการนำเอาแนวคิดทฤษฎีการเรียนรู้ที่สำคัญต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมกับเนื้อหาและกิจกรรมการเรียนรู้วรรณกรรมไทย เพื่อประยุกต์แนวคิดทฤษฎีและบูรณาการออกเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่มีระบบ เช่น แนวทางขั้นตอนการจัดกิจกรรม บทบาทของผู้เรียนและผู้สอน วิธีการวัดประเมินผล เป็นต้น เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของรูปแบบคือ ส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง อันเป็นตัวแปรสำคัญที่ต้องการพัฒนาผู้เรียน ดังนั้น สามารถสรุปแนวคิดทฤษฎีการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับทักษะการคิดขั้นสูงในแต่ละระดับของการคิด (Bloom, 1956) ได้ดังนี้

#### ตารางที่ 5 แนวคิดทฤษฎีการเรียนรู้วรรณกรรมไทย ที่ช่วยส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง

ระดับการคิดของ Bloom (1956)	ทักษะการคิดขั้นสูง	แนวคิดทฤษฎีการเรียนรู้ที่เหมาะสมสำหรับการจัดการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย
- วิเคราะห์ - ประเมินค่า	- ความสามารถในการวิเคราะห์วรรณกรรมไทย - ความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ - ความสามารถในการวิจารณ์วรรณกรรม - ทักษะในศตวรรษที่ 21	1) แนวคิดเกี่ยวกับเขาวนปัญญาเชิงปฏิบัติ 2) กระบวนการสุนทรียสาธก 3) การจัดการเรียนรู้แบบแวดวงวรรณกรรม 4) เทคนิคการใช้คำถามระดับสูง 5) การจัดการเรียนรู้แบบแวดวงวรรณกรรม 6) เทคนิคการใช้คำถามระดับสูง 7) แนวคิด Active Learning 8) การจัดการเรียนรู้โดยใช้ปัญหาเป็นฐาน 9) การจัดการเรียนรู้โดยใช้กิจกรรมเป็นฐาน 10) การสอนแบบตกผลึก 11) ทฤษฎีการสร้างความรู้ด้วยตนเอง และ 12) ทฤษฎีการเรียนรู้แบบร่วมมือ
- ประเมินค่า - สร้างสรรค์	- ความสามารถในการคิดไตร่ตรองเชิงวิพากษ์ - การออกแบบการเรียนการสอนวรรณคดี	1) การจัดการเรียนรู้แบบแวดวงวรรณกรรม และ 2) ทฤษฎีวิพากษ์

**หมายเหตุ.** ระดับการคิดของ Bloom (1956) ประกอบด้วย 6 ชั้น คือ การจำ การเข้าใจ การประยุกต์ใช้ การวิเคราะห์ การประเมิน การสร้างสรรค์ ซึ่งระดับการคิดขั้นสูง คือ การวิเคราะห์ การประเมินค่า และการสร้างสรรค์

**6. การสอนวรรณกรรมไทยด้วยการประยุกต์ใช้สื่อเทคโนโลยีสมัยใหม่** เนื่องจากผู้เรียนยุคปัจจุบันเป็นคนรุ่นใหม่ที่เกิดมาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าของสื่อเทคโนโลยี สามารถเข้าถึงสื่อเทคโนโลยีได้อย่างรวดเร็ว หากผู้สอนรู้จักเลือกสรรสื่อเทคโนโลยีที่ตอบสนองต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย ก็จะทำให้ผู้เรียนสามารถเชื่อมโยงเนื้อหาวรรณกรรมไทยที่เรียนเข้าสู่สังคมรอบตัวได้ ดังที่ หัตถกาญจน์ อารีศิลป์ (2567) ได้แสดงทัศนะว่า “การไม่สนใจวรรณกรรมไทยของเยาวชนอาจไม่ได้อยู่ที่เนื้อหา แต่อยู่ที่วิธีการนำเสนอวรรณกรรมไทยในการเรียนการสอนมากกว่า เราจะเห็นกระแสความนิยมเรื่องดัดแปลงจากวรรณกรรมไทยในสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือการ์ตูน แฟนอาร์ต (Fan Art) หรือตัวละครในเกม นั่นแสดงว่าคนรุ่นใหม่ก็สนใจวรรณกรรมไทย เพียงแค่เราต้องปรับภาพลักษณ์วรรณกรรมไทยเสียใหม่ให้คนรุ่นใหม่รู้สึกว่าเขาเข้าใจและเข้าถึงได้” ดังนั้น การจัดการเรียนการสอนวรรณกรรมไทยยุคใหม่จะต้องผสมผสาน

(Hybrid) ในรูปแบบที่หลากหลายให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือบริบทของเนื้อหาบทเรียน พื้นที่ หรือความพร้อมของผู้เรียนและสถาบัน ในที่นี้ขอยกตัวอย่างของสื่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่น่าสนใจ ดังนี้

#### ตารางที่ 6 ตัวอย่างสื่อเทคโนโลยีในการสอนวรรณกรรมไทย

ประเภทของสื่อ	สื่อเทคโนโลยีสมัยใหม่		แนวทางการประยุกต์ใช้ ในการสอนวรรณกรรมไทย
	ตัวอย่างสื่อ	คุณสมบัติ	
การสร้างสรรค์/ นำเสนอเนื้อหา	1. Canva	แพลตฟอร์มออนไลน์ออกแบบงาน กราฟิกและวิดีโออย่างมืออาชีพ เช่น งานนำเสนอ โฆษณา โปสเตอร์ โลโก้ และอินโฟกราฟิก เป็นต้น	สร้างสรรค์เนื้อหาของวรรณกรรมเพื่อนำเสนอ ในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม อีกทั้งผู้เรียนสามารถเข้ามาทำงานร่วมกันได้
	2. Metavers	ผสานเทคโนโลยีแห่งโลกเสมือน สร้างสิ่งแวดล้อมของโลกจริงและ เทคโนโลยีเข้าด้วยกัน ผ่านตัวตน ที่เป็นอวตาร (Avatar) ในรูปแบบ กราฟิก 3 มิติ	สร้างพื้นที่การเรียนรู้เสมือนจริง เป็นคลังรวม ข้อมูลความรู้ เนื้อหาสาระ การแบ่งปัน สารสนเทศต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถ เข้ามาศึกษาเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา และมีส่วน ร่วมในการแบ่งปันข้อมูล
การปฏิสัมพันธ์/ โต้ตอบ	1. Padlet	กระดานแสดงความคิดเห็น	นำไปใช้จัดกิจกรรมการเรียนรู้ระดมความคิด
	2. Mentimeter	แสดงความคิดเห็น ตอบคำถาม ระดมความคิดเห็น	เกี่ยวกับวรรณกรรมไทย
การทดสอบ	1. Kahoot	แบบทดสอบ คำถาม การประเมิน	นำไปสร้างแบบทดสอบเพื่อวัดประเมินความรู้
	2. Quizizz	สำรวจความคิดเห็น	วรรณกรรมไทยของผู้เรียน

จากตารางข้างต้น เป็นตัวอย่างการประยุกต์ใช้สื่อเทคโนโลยีสำหรับจัดการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย ซึ่งได้รับความนิยมและถูกนำไปใช้ในการเรียนรู้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ สื่อเทคโนโลยีในปัจจุบันที่เกิดขึ้นมีอีกจำนวนมาก เช่น สื่อสังคมออนไลน์ ปัญญาประดิษฐ์ ฯลฯ จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้การเรียนการสอนวรรณกรรมไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

## องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

จากการศึกษาในครั้งนี้ เกิดองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา คือ แนวทางการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทยระดับอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

## บทสรุป

การจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทย เพื่อพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง ถึงแม้ว่ามีความซับซ้อนในบางมิติ แต่ก็สามารถจัดการได้ด้วยวิธีการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสม หากครูผู้สอนเปิดใจและปรับเปลี่ยนกรอบความคิดใหม่ก็ถือว่าประสบความสำเร็จในขั้นการเริ่มต้น นอกจากนี้ผู้สอนต้องเอาใจใส่ในกระบวนการเรียนรู้เป็นอย่างดี และต้องมีความเชื่อมั่นว่าผู้เรียนสามารถพัฒนาการเรียนรู้ได้ เพราะกระบวนการเรียนรู้เป็นส่วนสำคัญของการฝึกฝนทักษะการคิด การสอนวรรณกรรมไทยให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องให้ผู้เรียนได้แสดงบทบาทในการกระบวนการเรียนรู้เต็มที่ ครูผู้สอนเป็นเพียงผู้ออกแบบการสอนและมีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียน ครูผู้สอนต้องสร้างห้องเรียนวรรณกรรมไทยที่เอื้อต่อการพัฒนาการคิด เพราะห้องเรียนเปรียบเสมือนบ้านหลังหนึ่ง การจัดมุมส่งเสริมทักษะการคิดขั้นสูง การตกแต่งบรรยากาศภายในห้องเรียนให้สวยงาม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างมีความสุข ดังนั้น แนวทางการจัดการเรียนรู้วรรณกรรมไทยเชิงรุก (Active Learning) ทฤษฎีวิพากษ์ของ Habermas แนวคิดทางคติชน กระบวนการ "ขง-เชื่อม-ใช้" การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนวรรณกรรมไทย และการประยุกต์ใช้สื่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงเป็นทรัพยากรสำคัญให้แก่ผู้สอนในการเลือกสรร ศึกษาเรียนรู้ทำความเข้าใจ และสามารถบูรณาการนำไปประยุกต์ใช้ในการตกแต่งกระบวนการเรียนรู้วรรณกรรมไทยให้เหมาะสม ตรงบริบทของผู้เรียน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เกิดทักษะการคิดขั้นสูงอย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

- กมล โพธิเย็น. (2564). Active Learning: การจัดการเรียนรู้ที่ตอบโจทย์การจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 19(1), 11-28.
- กมลพร ทองธิยะ และกิตติชัย สุธาสีโนบล. (2564). การพัฒนาการคิดขั้นสูง : ความสามารถทางสติปัญญาที่สำคัญในโลกยุค New Normal. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 19(2), 28-44.
- กฤษมา รักขมณี. (2547). *วรรณสารวิจัย*. แม่คำพาง.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2555). *การคิดเชิงวิพากษ์*. ชัคเซสมิเดีย.
- ขวัญชนก นัยเจริญ. (2564). การพัฒนาชุดการเรียนรู้ตามรูปแบบการเรียนการสอนแบบตกผลึกเพื่อส่งเสริมความสามารถในการวิจารณ์วรรณกรรมของนักศึกษาระดับปริญญาตรี. *วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 49(3), 1-13.
- ณัฐกิตติ์ นานา. (2558). กลยุทธ์การสอนภาษาไทยในศตวรรษที่ 21 เพื่อพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 13(1), 57-69.
- เตือนใจ คตติ. (2565). การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนวรรณคดีตามทฤษฎีวิพากษ์เพื่อส่งเสริมความสามารถในการคิดไตร่ตรองเชิงวิพากษ์ และการออกแบบการเรียนการสอนวรรณคดีของนักศึกษาครุมหาวิทยาลัยราชภัฏ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร]. Naresuan University Library. <http://nuir.lib.nu.ac.th/dspace/handle/123456789/5010>
- ทิตินา แคมมณี. (2567). *ศาสตร์การสอน องค์ความรู้เพื่อการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 27). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธัญญาลักษณ์ สังข์แก้ว. (2562). *การพัฒนารูปแบบการสอนวรรณคดีด้วย ACDEA เพื่อเสริมสร้างทักษะการอ่านอย่างมีวิจารณญาณของนักศึกษาครุภาษาไทย* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศิลปากร]. มหาวิทยาลัยศิลปากร. <http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/bitstream/123456789/2617/1/57255907.pdf>
- ธิดา โมสิกรัตน์. (2558). ภาษากับความคิด. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาภาษาไทย 1 หน่วย 9-15*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุษบา บัวสมบุญ. (2566). การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนวรรณคดีโดยประยุกต์วิธีเบลมเลส โพสต์มอร์เทิม เพื่อส่งเสริมทักษะการอ่านวิพากษ์และการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ของนักศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต. *Journal of Modern Learning Development*, 8(9), 273-288.
- ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาเรื่อง รายละเอียดผลลัพธ์การเรียนรู้ตามมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2565. (20 กรกฎาคม 2565). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ ง 212. หน้า 35-36.

- ประจักษ์ น้อยเหนือ. (2563). การพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้วรรณคดีไทยตามแนวคิด *Active Learning* เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ และความซาบซึ้งในวรรณคดีไทย ของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศิลปากร]. มหาวิทยาลัยศิลปากร. <http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/handle/123456789/3292>
- พระมหาบัณฑิต ภูษิตเมธี, สมศักดิ์ บุญปู และพีรวัฒน์ ชัยสุข. (2565). แนวทางการพัฒนาการเรียนรู้ออนไลน์ของนิสิตนักศึกษาในศตวรรษที่ 21 ภายใต้สถานการณ์ COVID 19. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 5(4), 255-269.
- พัชรนันท์ พาป้อ. (2565). การพัฒนาทักษะการวิจารณ์วรรณกรรมที่สอนตามแนวโครงสร้างของวรรณกรรมสำหรับนักศึกษาสาขาวิชาภาษาไทย ชั้นปีที่ 4 คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ. *The New Viridian Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*, 2(4), 1-14.
- เมธี อนันต์. (2567). การสอนวรรณคดีและวรรณกรรมไทยด้วยแนวคิดทางคติชน: สมรรถนะวรรณคดีและวรรณกรรม. *วารสารครุฑพิบูล คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, 11(2), 142-158.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2558). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554*. โรงพิมพ์ สกสค.
- วสันต์ รัตนโกคา. (2555). *เอกสารการสอนชุดวิชาวรรณคดีไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วัชรา เล่าเรียนดี, ประณัฐ กิจรุ่งเรือง และอรพิน ศิริสัมพันธ์. (2560). *กลยุทธ์การจัดการเรียนรู้เชิงรุกเพื่อพัฒนาการคิดและยกระดับคุณภาพการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21*. เพชรเกษมพรีนติ้ง กรุ๊ป.
- วิจารณ์ พานิช. (2556). *การสร้างการเรียนรู้สู่ศตวรรษที่ 21*. มูลนิธิสยามกัมมาจล.
- วิเชียร ไชยบัง. (2564). *สอนภาษาไทยผ่านวรรณกรรม*. <https://www.khrudeeigital.com/course/การเรียนภาษาไทยผ่านวรรณกรรม/สอนภาษาไทยผ่านวรรณกรรม>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2564). *สมรรถนะการคิดขั้นสูง*. <https://cbethailand.com/หลักสูตร-2/กรอบหลักสูตร/สมรรถนะหลัก-6-ประการ/สมรรถนะการคิดขั้นสูง/>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). *ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สอง 2552-2561*. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2562). *แนวทางการพัฒนาสมรรถนะผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. สกสค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สิระ สมนาม. (2560). *การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้โดยใช้แนวคิดเขาวงกตปัญหาเชิงปฏิบัติร่วมกับกระบวนการสุนทรียศาสตร์เพื่อส่งเสริมความสามารถในการวิเคราะห์วรรณคดีสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต*

- [วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร]. มหาวิทยาลัยศิลปากร. <http://ithesis-ir.su.ac.th/dspace/handle/123456789/1477>
- สุภัทรพงศ์ รวงผึ้งรุ่งโรจน์. (2563). *การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้วรรณคดีไทย โดยประยุกต์ใช้ทฤษฎีการสร้างความรู้ด้วยตนเองและทฤษฎีการเรียนรู้แบบร่วมมือ เพื่อส่งเสริมทักษะในศตวรรษที่ 21* [วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา]. มหาวิทยาลัยบูรพา. <https://buuir.buu.ac.th/bitstream/1234567890/10033/1/57810130.pdf>
- สุรียรัตน์ อักษรกาญจน์. (2562). *การพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้แบบแวดวงวรรณกรรมร่วมกับการใช้คำถามระดับสูง เพื่อพัฒนาความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ของผู้เรียนในระดับอุดมศึกษา*. *วารสารราชพฤกษ์*, 17(3), 52-62.
- หัตถกาญจน์ อารีศิลป์. (2567). *ร้อยแก้วแนวต่างโลก! (Isekai) ชูบชีวิตวรรณคดีไทยด้วยรูปแบบร่วมสมัยโดนใจคนรุ่นใหม่*. <https://www.chula.ac.th/highlight/178602/>
- อรุณทัย อินทนิล, ภัคพล คำน้อย และกาญจนา วิชญาปกรณ์. (2565). *สถานภาพงานวิจัยด้านการเรียนการสอนวรรณคดีไทย ช่วงปีพ.ศ. 2555-2564*. *วารสารคุรุพิบูล คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, 9(2), 337-354.
- อิงอร สุพันธ์วัฒน์. (2554). *ชุดฝึกอบรมครูภาษาไทยระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โครงการยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Anderson, L. W. (Ed.), & Krathwohl, D. R. (Ed.). (2001). *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*. Longman.
- Bloom, B. S. (1956). *Taxonomy of Educational Objectives, the classification of educational goals-Handbook I: Cognitive Domain*. McKay.
- Khunmathurot, S., & Sungkawadee, R. (2019). Living Thai Literature: Intergration of 21<sup>st</sup> Century Thai Literature Teaching. *Proceedings of 3<sup>rd</sup> International Mobile Education & Learning Technologies Conference 2019 (3IMELT)*. 18 -19 March; Singapore, 108-116.
- World Economic Forum. (2020). *The future of jobs report 2020*. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf)

**สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**  
**Thammasat University Research and Consultancy Institute**

อาคารอเนกประสงค์ 1 ชั้น 7 เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์  
แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200  
โทรศัพท์ 02 223 3757

<https://turac.tu.ac.th/>