



การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย: ข้อวิเคราะห์เชิง
โครงสร้าง ช่องว่างทางนิติศาสตร์ และแนวทางปฏิรูปตามหลักพุทธธรรม
LEGAL DEVELOPMENT FOR PROMOTING THAI AGRICULTURAL EXPORTS:
STRUCTURAL ANALYSIS, JURISPRUDENTIAL GAPS, AND REFORM APPROACHES
UNDER BUDDHIST PRINCIPLES

จุฬา จันท์เมือง

Chula Chanmuang

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ประเทศไทย
Doctor of Philosophy Program in Law, Graduate School,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand

Corresponding Author Email: ton.ooy2020@gmail.com

Received: 31 August 2026; Revised: 19 September 2026; Accepted: 30 September 2026

การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย: ข้อวิเคราะห์เชิง โครงสร้าง ช่องว่างทางนิติศาสตร์ และแนวทางปฏิรูปตามหลักพุทธธรรม

จุฬา จันทรเมือง

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์โครงสร้างกฎหมาย มาตรการ และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทย 2) วิเคราะห์ช่องว่างทางนิติศาสตร์และข้อจำกัดของกฎหมายไทยโดยพิจารณาความสอดคล้องกับพันธกรณีและมาตรฐานการค้าระหว่างประเทศ และ 3) เสนอแนวทางพัฒนากฎหมายโดยบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ ความสมดุล และความยั่งยืน การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงนิติศาสตร์โดยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ ผสานการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 25 รูป/คน คัดเลือกแบบเจาะจง และจัดสนทนากลุ่มเฉพาะกับผู้ทรงคุณวุฒิ 10 รูป/คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา การวิเคราะห์กฎหมายเชิงหลักการ และการวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ

ผลการวิจัยพบว่า

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยมีลักษณะกระจายอยู่ในหลายฉบับและหลายหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน และข้อมูล โดยกฎหมายส่วนใหญ่ยังเน้นการกำกับควบคุมมากกว่าการส่งเสริมเชิงระบบ 2) ช่องว่างทางนิติศาสตร์สำคัญ ได้แก่ การขาดกลไกบูรณาการกฎหมายและหน่วยงาน การปรับกฎหมายไม่ทันต่อมาตรฐานสากล ระบบประเมินความเสี่ยงและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยังแยกส่วน ระบบตรวจสอบย้อนกลับที่ยังไม่เชื่อมโยง และการขาดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย และ 3) แนวทางพัฒนากฎหมายควรมุ่งสู่ระบบกฎหมายส่งออกสินค้าเกษตรเชิงบูรณาการและยั่งยืน ประกอบด้วยโครงสร้างกฎหมายเชิงบูรณาการ กลไกกฎหมายที่ปรับตัวได้ ระบบข้อมูลและการตรวจสอบย้อนกลับ การส่งเสริมที่เป็นธรรม และธรรมาภิบาลบนฐานพุทธธรรม โดยใช้หลักสังคหวัตถุ 4 ราชสังคหวัตถุ และมัชฌิมาปฏิปทาเป็นกรอบเชิงคุณค่า ทั้งนี้ ได้สังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่เป็น B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL เพื่อเชื่อมโยงกฎหมาย มาตรฐาน ข้อมูล หน่วยงาน และหลักพุทธธรรมในการยกระดับประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของการส่งออกสินค้าเกษตรไทย

คำสำคัญ: การพัฒนากฎหมาย; การส่งออกสินค้าเกษตร; ช่องว่างทางนิติศาสตร์; พุทธธรรม; B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL

LEGAL DEVELOPMENT FOR PROMOTING THAI AGRICULTURAL EXPORTS: STRUCTURAL ANALYSIS, JURISPRUDENTIAL GAPS, AND REFORM APPROACHES UNDER BUDDHIST PRINCIPLES

Chula Chanmuang

Abstract

This research aimed to: 1) analyze the legal structure, measures, and regulatory mechanisms related to Thai agricultural exports; 2) examine jurisprudential gaps and limitations in Thai law in relation to international obligations and international trade standards; and 3) propose legal development guidelines integrating Buddhist principles to promote fairness, responsibility, balance, and sustainability. The study employed legal research using a qualitative approach that combined documentary research with field research. Twenty-five key informants were purposively selected, and a focus group discussion was conducted with ten experts. The data were analyzed using content analysis, doctrinal legal analysis, and comparative legal analysis.

The findings revealed that:

1) The legal framework governing Thai agricultural exports is fragmented across multiple laws and government agencies, resulting in overlapping mandates, procedures, and information systems. Most existing laws continue to emphasize regulatory control rather than systematic export promotion; 2) major jurisprudential gaps include the absence of integrated legal and institutional mechanisms, delays in adapting domestic law to international standards, fragmented risk assessment and scientific data systems, insufficiently integrated traceability systems, and the lack of legal measures to support small-scale farmers and entrepreneurs; and 3) legal development should move toward an integrated and sustainable agricultural export legal system comprising an integrated legal structure, adaptive regulatory mechanisms, integrated data and traceability systems, inclusive and equitable support, and Buddhist-based governance. The Four Bases of Social Solidarity (Saṅgahavatthu), the Royal Virtues for Social Welfare (Rājanīya Saṅgahavatthu), and the Middle Way (Majjhimā Paṭipadā) were applied as normative frameworks. The findings were synthesized into a new body of knowledge, the B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL, which integrates laws, standards, data, institutions, and Buddhist principles to enhance the efficiency, fairness, and sustainability of Thailand's agricultural export system.

Keywords: legal development; agricultural exports; jurisprudential gaps; Buddhist principles; B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL

บทนำ

ภาคเกษตรเป็นฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งในฐานะแหล่งผลิตอาหาร แหล่งวัตถุดิบของภาคอุตสาหกรรม แหล่งจ้างงาน และแหล่งรายได้จากการส่งออก สินค้าเกษตรของไทยหลายประเภทมีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก ไม่ว่าจะเป็นข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ผลไม้เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์อาหาร และสินค้าเกษตรแปรรูป ข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระบุว่า ในปี พ.ศ. 2567 การค้าสินค้าเกษตรของไทยกับตลาดโลกมีมูลค่ารวม 2,528,839 ล้านบาท เป็นการส่งออก 1,801,548 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2566 ร้อยละ 8.28 โดยตลาดสำคัญประกอบด้วยอาเซียน จีน สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น แสดงให้เห็นว่าการส่งออกสินค้าเกษตรมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับความสามารถในการแข่งขันและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2568) ขณะเดียวกันกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานว่ ในปี พ.ศ. 2568 สินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรไทยมีมูลค่าการส่งออกประมาณ 1.709 ล้านล้านบาท สะท้อนบทบาทของภาคเกษตรที่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการผลิตวัตถุดิบ หากยังเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอาหาร เวชภัณฑ์ พลังงาน และการแปรรูปที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้แกระบบเศรษฐกิจไทย

อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการส่งออกสินค้าเกษตรในปัจจุบันไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิต ราคา หรือประสิทธิภาพทางการตลาดเท่านั้น แต่มีความเชื่อมโยงอย่างสำคัญกับระบบกฎหมายมาตรฐานสินค้า ระบบการรับรอง และข้อกำหนดของประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) มาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barriers to Trade: TBT) มาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร การตรวจสอบย้อนกลับแหล่งกำเนิดสินค้า การใช้สารเคมีตกค้าง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกระบวนการตรวจและรับรองสินค้า องค์การการค้าโลกกำหนดภายใต้ความตกลง SPS ให้ประเทศสมาชิกอาศัยมาตรฐาน แนวทาง หรือข้อเสนอแนะระหว่างประเทศเป็นฐานในการกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยเฉพาะมาตรฐานของ Codex Alimentarius Commission มาตรฐานด้านสุขภาพสัตว์ และมาตรฐานภายใต้อนุสัญญาอารักขาพืชระหว่างประเทศ ทั้งยังวางหลักให้มาตรการที่มีระดับการคุ้มครองสูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์รองรับ (World Trade Organization [WTO], n.d.).

ในทำนองเดียวกัน ความตกลง TBT มุ่งป้องกันมิให้กฎระเบียบทางเทคนิค มาตรฐาน และกระบวนการประเมินความสอดคล้องถูกนำมาใช้ในลักษณะที่เลือกปฏิบัติหรือสร้างอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศเกินความจำเป็น แต่ในขณะเดียวกันยังยอมรับสิทธิของรัฐในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม WTO ชี้ให้เห็นว่ากฎระเบียบทางเทคนิคและกระบวนการพิสูจน์ว่าสินค้าที่ส่งออกเป็นไปตามข้อกำหนดของประเทศผู้นำเข้าอาจก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้ผลิตและผู้ส่งออกอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อข้อกำหนดระหว่างประเทศมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง สภาพดังกล่าวทำให้กฎหมายภายในของประเทศผู้ส่งออกจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น มีระบบติดตามกฎระเบียบต่างประเทศ และ

สามารถปรับมาตรฐานภายในประเทศให้สอดคล้องกับพัฒนาการของกติกการค้าระหว่างประเทศได้อย่างทันทั่วถึง

สถานการณ์ดังกล่าวปรากฏชัดเจนในประเทศไทย เนื่องจากสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้พัฒนาระบบ SPS Thailand เพื่อเผยแพร่มาตรการ SPS และ TBT ของประเทศสมาชิก WTO ให้ภาครัฐและภาคเอกชนทราบล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ส่งออกสามารถปรับตัวก่อนที่มาตรการของประเทศคู่ค้าจะมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ กรมวิชาการเกษตรยังต้องติดตามและแจ้งมาตรการ SPS/TBT ของประเทศต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2569 มีการแจ้งผู้ส่งออกพืช ผัก ผลไม้ และอาหารด้านพืชเกี่ยวกับมาตรการของประเทศคู่ค้าหลายรายการ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงค่าปริมาณสารตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limits: MRLs) ของสหภาพยุโรป ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนว่า “กฎหมายและมาตรฐาน” ได้กลายเป็นองค์ประกอบโดยตรงของความสามารถในการเข้าถึงตลาด ไม่ต่างจากต้นทุนการผลิตหรือประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์

เมื่อพิจารณาโครงสร้างกฎหมายไทย พบว่าการกำกับดูแลสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกมีได้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว แต่กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร ระบบการตรวจสอบรับรอง ตลอดจนการควบคุมผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรที่อยู่ภายใต้มาตรฐานบังคับ แต่สำหรับผลิตภัณฑ์อาหารยังมีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดระบบการอนุญาต หน้าที่ของผู้รับอนุญาต การควบคุมอาหาร และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ขณะที่สินค้าเกษตรด้านปศุสัตว์เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองภายใต้การกำกับของกรมปศุสัตว์ ส่วนสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงอยู่ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ

โครงสร้างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การกำกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยมีลักษณะ แยกตามประเภทสินค้า กฎหมาย และหน่วยงาน ในขณะที่การค้าระหว่างประเทศยุคใหม่กลับให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลแบบตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่แหล่งผลิต กระบวนการผลิต การเก็บเกี่ยว การแปรรูป การขนส่ง การรับรอง ไปจนถึงผู้บริโภคปลายทาง โดยเฉพาะระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) ซึ่งมีความสำคัญต่อความปลอดภัยอาหารและความเชื่อมั่นของตลาด ปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรฐานการตรวจสอบย้อนกลับในห่วงโซ่อาหารสัตว์และอาหารมนุษย์ มตช. 22005-2567 ซึ่งกำหนดหลักการและข้อกำหนดพื้นฐานสำหรับการออกแบบและดำเนินระบบตรวจสอบย้อนกลับตามแนวทาง ISO 22005:2007 แต่การมีมาตรฐานทางเทคนิคเพียงอย่างเดียวยังตั้งคำถามทางนิติศาสตร์ที่สำคัญว่า กฎหมายที่มีอยู่สามารถเชื่อมโยงข้อมูล หน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดห่วงโซ่การส่งออกได้อย่างเป็นระบบเพียงใด

งานศึกษาที่มีอยู่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวในบางมิติ ตัวอย่างเช่น จรรยา สุวัฒนพิเศษ (2566) ศึกษามาตรฐานความปลอดภัยสินค้าผักและผลไม้ของประเทศไทย: หลักความสอดคล้องกลมกลืน

ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช โดยวิเคราะห์กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ มาตรการ SPS และความสอดคล้องระหว่างมาตรฐานความปลอดภัยผักและผลไม้ของไทยกับมาตรฐาน Codex ซึ่งมีคุณภาพในการอธิบายการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย แต่มีขอบเขตนุ่งเฉพาะมาตรฐานความปลอดภัยของผักและผลไม้และหลัก harmonization ภายใต้ความตกลง SPS ขณะทำงานวิจัยและการพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับจำนวนหนึ่งมุ่งเน้นมิติทางเทคนิคหรือสินค้าเฉพาะประเภท เช่น การพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับสำหรับข้าวตลาดเฉพาะโดยใช้ QR Code และเว็บแอปพลิเคชัน เพื่อรองรับข้อกำหนดของตลาดและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภค รวมทั้งงานด้านการประยุกต์ Internet of Things กับระบบตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ซึ่งเน้นประสิทธิภาพในการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลการผลิต

เมื่อพิจารณางานดังกล่าวร่วมกับโครงสร้างกฎหมายที่ใช้อยู่ จึงพบ ช่องว่างขององค์ความรู้ทางนิติศาสตร์ที่ควรได้รับการศึกษาอย่างน้อยสามระดับ ระดับแรก คือ ช่องว่างเชิงโครงสร้างของกฎหมาย (structural legal gap) กล่าวคือ ยังมีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรในภาพรวมทั้งระบบ มิใช่แยกศึกษาเฉพาะสินค้า มาตรฐาน หรือกฎหมายรายฉบับ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ ความซ้ำซ้อน และพื้นที่ที่ขาดการเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายและหน่วยงาน ระดับที่สอง คือ ช่องว่างเชิงกลไกและการบังคับใช้ (regulatory and enforcement gap) โดยเฉพาะการเชื่อมโยงตั้งแต่การผลิตต้นน้ำ การรับรองมาตรฐาน การตรวจสอบย้อนกลับ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการตอบสนองต่อมาตรการใหม่ของประเทศคู่ค้า และระดับที่สาม คือ ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน (normative gap) กล่าวคือ การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกมักให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันเป็นหลัก ขณะที่ประเด็นความเป็นธรรมต่อเกษตรกรรายย่อย การกระจายภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามมาตรฐาน ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ความโปร่งใส ความสมดุลระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับสังคมและสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของห่วงโซ่การผลิต ยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเป็นกรอบวิเคราะห์ทางกฎหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ช่องว่างประการหลังมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการเพิ่มศักยภาพการส่งออกมิได้หมายถึงเพียงการเพิ่มมูลค่าการค้า หากกฎหมายต้องสามารถจัดสรรสิทธิ หน้าที่ ต้นทุน ความเสี่ยง และผลประโยชน์ระหว่างรัฐ ผู้ส่งออก ผู้ประกอบการ เกษตรกร และผู้บริโภคอย่างสมดุล การกำหนดมาตรฐานที่สูงขึ้นอาจเพิ่มความเชื่อมั่นของตลาด แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจกลายเป็นภาระด้านต้นทุน ความรู้ เทคโนโลยี และกระบวนการรับรองแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการขนาดเล็ก ดังที่ความตกลง SPS ของ WTO เองยอมรับว่าประเทศกำลังพัฒนาอาจประสบความยากลำบากเป็นพิเศษในการปฏิบัติตามมาตรการของประเทศผู้นำเข้าและในการเข้าถึงตลาดระหว่างประเทศ ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรจึงควรวิเคราะห์ควบคู่กันทั้งมิติประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความสอดคล้องกับกติกาการค้าระหว่างประเทศ และความเป็นธรรมของโครงสร้างการกำกับดูแล

ในมิตินี้ หลักพุทธธรรมสามารถนำมาใช้เป็น กรอบเชิงบรรทัดฐาน (normative framework) ประกอบการออกแบบกฎหมาย มิใช่เพื่อแทนที่หลักนิติศาสตร์หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่เพื่อเสริมมิติ

ด้านคุณค่าในการพิจารณาว่าระบบกฎหมายที่เหมาะสมควรส่งเสริมเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องอย่างสมดุล ตัวอย่างที่มีนัยสำคัญต่อภาคเกษตรโดยตรงคือ ราชสังคหวัตถุ 4 ซึ่งในคำอธิบายของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป. อ. ปยุตฺโต) ระบุหลัก สัสสมณะ ว่าเป็นความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ ัญญาหาร หรือการส่งเสริมการเกษตร อันสะท้อนแนวคิดที่ว่าหน้าที่ของผู้ปกครองครอบคลุมการสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพและมีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคง นอกจากนี้ หลักสังคหวัตถุ 4 ซึ่งประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อตถจริยา และสมานัตตตา ยังสะท้อนแนวคิดเรื่องการเกื้อกูล การสร้างประโยชน์ และความสัมพันธ์ที่สมดุลในสังคม ขณะที่แนวคิดเศรษฐศาสตร์แนวพุทธของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์เสนอว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจมิใช่จุดหมายในตัวเอง แต่ควรเป็นเครื่องมือสนับสนุนคุณภาพชีวิตและการพัฒนามนุษย์ หลักการเหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์เป็นฐานในการวิเคราะห์ความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ การแบ่งปัน ประโยชน์ และความยั่งยืนในการออกแบบกฎหมายส่งเสริมสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก

ดังนั้น ปัญหาสำคัญของการศึกษาครั้งนี้จึงมิได้อยู่เพียงว่าประเทศไทยมีกฎหมายสำหรับควบคุม สินค้าเกษตรหรือไม่ แต่เป็นคำถามว่า โครงสร้างกฎหมายที่มีอยู่สามารถทำงานร่วมกันเป็นระบบเพื่อส่งเสริม การส่งออกสินค้าเกษตรไทยภายใต้เงื่อนไขการค้าระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้เพียงใด กฎหมายมีช่องว่าง ความซ้ำซ้อน หรือข้อจำกัดในด้านใด และควรพัฒนาโครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย อย่างไรให้สามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันควบคู่กับความเป็นธรรมและความยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ การวิจัย เรื่อง “การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย: ข้อวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง ช่องว่างทาง นิติศาสตร์ และแนวทางปฏิรูปตามหลักพุทธธรรม” จึงมุ่งศึกษากฎหมาย มาตรการ และกลไกที่เกี่ยวข้องใน ลักษณะองค์รวม วิเคราะห์ช่องว่างระหว่างกฎหมายภายในกับพัฒนาการของมาตรฐานและกติกากการค้า ระหว่างประเทศ และสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากฎหมายโดยบูรณาการหลักพุทธธรรมในฐานะกรอบคุณค่า เพื่อให้ระบบกฎหมายสามารถทำหน้าที่ทั้งในการส่งเสริมการค้า คุ่มครองประโยชน์สาธารณะ สร้างความเป็น ธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสนับสนุนความยั่งยืนของภาคเกษตรไทยในระยะยาว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมาย มาตรการ และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย
2. เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างทางนิติศาสตร์และข้อจำกัดของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก สินค้าเกษตร โดยพิจารณาความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรฐานการค้าระหว่างประเทศ และบริบทการค้าสินค้าเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้า เกษตรไทย โดยบูรณาการหลักพุทธธรรมที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ ความสมดุล และความยั่งยืนในการส่งออกสินค้าเกษตรไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบของงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมาย มาตรการ และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทย วิเคราะห์ช่องว่างและข้อจำกัดของกฎหมายไทยโดยเปรียบเทียบกับพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรฐานสากล และแนวทางของต่างประเทศ ตลอดจนสังเคราะห์แนวทางการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยโดยบูรณาการหลักพุทธธรรมเป็นกรอบเชิงบรรทัดฐานในการพิจารณาความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ ความสมดุล และความยั่งยืน

2. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากความรู้ ประสบการณ์ และความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมาย การกำกับดูแล และการส่งออกสินค้าเกษตรไทย จำนวน 25 รูป/คน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการค้าและกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมศุลกากร กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมทั้งผู้ประกอบการส่งออกสินค้าเกษตร ตัวแทนเกษตรกร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานสินค้าเกษตร

ภายหลังการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจัดการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) กับผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 10 รูป/คน โดยคัดเลือกจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศ กฎหมายและนโยบายเกษตร การบริหารจัดการการส่งออก ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิด้านพระพุทธศาสนาหรือพุทธจริยศาสตร์ เพื่อร่วมวิพากษ์ ตรวจสอบ และให้ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนากฎหมายที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ขึ้น

3. เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย 1) แบบวิเคราะห์เอกสารและกฎหมาย (Document and Legal Analysis Form) สำหรับรวบรวมและจำแนกข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มาตรการทางกฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรฐานสากล ตลอดจนประเด็นความซ้ำซ้อน ความไม่ชัดเจน และช่องว่างของกฎหมาย 2) แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview Guide) สำหรับใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยกำหนดประเด็นคำถามให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์การวิจัย ได้แก่ โครงสร้างและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาและอุปสรรค ช่องว่างทางกฎหมาย ความสอดคล้องกับพันธกรณีและมาตรฐานระหว่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย 3) ประเด็นการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion Guide) สำหรับใช้ในการวิพากษ์ ตรวจสอบ และพิจารณาความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความสอดคล้องของข้อเสนอการพัฒนาบูรณาการหลักพุทธธรรมกับแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย

เครื่องมือวิจัยได้รับการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิก่อนนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ 1) การวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยรวบรวมกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการผลิต มาตรฐาน การตรวจสอบรับรอง การนำเข้า-ส่งออก และการควบคุมสินค้าเกษตร ตลอดจนสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ มาตรฐานระหว่างประเทศ กฎหมายหรือมาตรการของต่างประเทศ งานวิจัย บทความทางวิชาการ และเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคัมภีร์และเอกสารทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมที่ใช้เป็นกรอบในการพัฒนากฎหมาย 2) การเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นรายบุคคล เพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมาย ปัญหาในการบังคับใช้ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ความไม่สอดคล้องกับพันธกรณีหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย 3) การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้วิจัยนำผลจากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์มาสังเคราะห์เป็นร่างแนวทางการพัฒนากฎหมาย แล้วจัดสนทนากลุ่มเฉพาะกับผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อวิพากษ์ ตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และความสอดคล้องของข้อเสนอ ก่อนนำมาปรับปรุงเป็นข้อเสนอเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายฉบับสมบูรณ์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์กฎหมายเชิงหลักการ (Doctrinal Legal Analysis) เพื่อศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้าง ช่องว่างและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทย และใช้การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Legal Analysis) เพื่อพิจารณาความสอดคล้องกับพันธกรณี มาตรฐานระหว่างประเทศ และแนวทางของต่างประเทศ จากนั้นสังเคราะห์ผลร่วมกับหลักพุทธธรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

6. จริยธรรมในการวิจัย

การวิจัยนี้ผ่านการพิจารณารับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยก่อนดำเนินการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยแก่ผู้ให้ข้อมูลทุกรายและขอความยินยอมก่อนการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม รักษาความลับของข้อมูลและไม่เปิดเผยข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ และผู้ให้ข้อมูลมีสิทธิถอนตัวจากการวิจัยได้ตลอดเวลาโดยไม่มีผลกระทบใด ๆ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมาย มาตรการ และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยมีลักษณะเป็นระบบกฎหมายหลายระดับ หลายฉบับ และหลายหน่วยงาน โดยยังไม่มีกฎหมายกลางฉบับเดียวที่กำหนดระบบการส่งเสริมและกำกับกับการส่งออกสินค้าเกษตรตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำอย่างเป็นเอกภาพ การกำกับดูแลจึงกระจายอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะตามชนิดสินค้า มาตรฐาน กระบวนการผลิต ความปลอดภัย การตรวจรับรอง และขั้นตอนการส่งออก สามารถสรุปผลการวิจัยได้ 5 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างกฎหมายมีลักษณะกระจายตามภารกิจและประเภทสินค้า

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรประกอบด้วยกฎหมายหลายกลุ่ม โดยพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายสำคัญด้านการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร การตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน รวมถึงการควบคุมผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ ปัจจุบันสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติยังคงใช้กฎหมายดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 เป็นฐานในการดำเนินงานด้านมาตรฐานสินค้าเกษตร นอกจากนี้ สินค้าเกษตรแต่ละประเภทอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยอาหารสำหรับผลิตภัณฑ์อาหาร กฎหมายเกี่ยวกับพืชและการกักพืชสำหรับสินค้าเกษตรด้านพืช กฎหมายโรคระบาดสัตว์สำหรับสินค้าและผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ กฎหมายประมงสำหรับสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการส่งออกและนำเข้าสินค้าและกฎหมายศุลกากรในขั้นตอนการค้าระหว่างประเทศ

กรมการค้าต่างประเทศเองจำแนกกฎระเบียบการนำเข้าและส่งออกออกเป็นหลายกลุ่ม ได้แก่ สินค้าหลัก สินค้ามาตรฐาน สินค้าเกษตร 22 รายการ สินค้าที่มีมาตรการนำเข้า-ส่งออก สินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองหรือขึ้นทะเบียน ตลอดจนระบบหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าและการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง แสดงให้เห็นว่าการส่งออกหนึ่งรายการอาจเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดมากกว่าหนึ่งระบบกฎหมายและมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน

2. กลไกทางกฎหมายมุ่งควบคุมมาตรฐานและการเข้าสู่ตลาดมากกว่าการส่งเสริมแบบบูรณาการ

กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่สามารถจำแนกได้เป็น 4 กลไกหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดมาตรฐานสินค้าและกระบวนการผลิต 2) การอนุญาตและขึ้นทะเบียนผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้ประกอบการ 3) การตรวจสอบรับรอง และออกเอกสารประกอบการส่งออก และ 4) การควบคุม กำกับ และลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

ภายใต้พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้าเกษตรที่ถูกกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับต้องได้รับใบอนุญาต และมีระบบอิเล็กทรอนิกส์ TAS-License สำหรับการขอ

อนุญาตและการแจ้งการนำเข้า-ส่งออกสินค้าเกษตรตามมาตรฐานบังคับ หากสินค้าไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ยังมีกลไกให้เจ้าหน้าที่ส่งแก้ไข ปรับปรุง ทำลาย หรือส่งสินค้ากลับ รวมถึงการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ จึงเห็นว่าโครงสร้างกฎหมายปัจจุบันมีประสิทธิภาพในมิติ การกำกับควบคุม (regulatory control) ค่อนข้างชัดเจน แต่ทบทวนที่เจ้าหน้าที่เชื่อมโยงการกำกับมาตรฐานเข้ากับการส่งเสริมศักยภาพผู้ผลิต เกษตรกร และผู้ส่งออกให้สามารถปรับตัวต่อข้อกำหนดของตลาดต่างประเทศยังอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานมากกว่าจะเป็นระบบกฎหมายเดียวกัน

3. ระบบมาตรฐานมีบทบาทสำคัญต่อการเข้าถึงตลาดต่างประเทศ

มาตรฐานสินค้าเกษตรกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบกฎหมายส่งออก โดยครอบคลุมทั้งมาตรฐานการผลิต คุณภาพสินค้า ความปลอดภัย และการตรวจสอบสารตกค้าง ตัวอย่างเช่น มาตรฐานสินค้าเกษตรเกี่ยวกับปริมาณสารพิษตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limits: MRLs) กำหนดเกณฑ์สำหรับสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นอาหารและอาหารสัตว์ และใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงในการควบคุมตรวจสอบสินค้าที่ผลิต นำเข้า และส่งออก ขณะเดียวกัน การส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศจำเป็นต้องปรับตัวตามมาตรการของประเทศคู่ค้าอย่างต่อเนื่อง โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประสานและเจรจาปัญหาด้านมาตรฐานกับต่างประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาค่า MRL ในข้าวที่ส่งออกไปญี่ปุ่น และการผลักดันแนวทาง System Approach สำหรับการส่งออกมังคุด ซึ่งสะท้อนว่าความสามารถในการส่งออกไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยกลไกการเจรจาและการปรับตัวต่อกฎของประเทศคู่ค้าด้วย

4. ปัญหาสำคัญคือความกระจัดกระจายของกฎหมายและกลไกการกำกับดูแล

จากการวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายพบว่า ปัญหาหลักมิใช่การขาดกฎหมายสำหรับควบคุมสินค้าเกษตรโดยสิ้นเชิง หากเป็นปัญหา ความกระจัดกระจายของกฎระเบียบและอำนาจหน้าที่ (regulatory fragmentation) กล่าวคือ กระบวนการผลิต การรับรองมาตรฐาน การควบคุมโรคและศัตรูพืช ความปลอดภัยอาหาร การนำเข้า-ส่งออก การรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า และพิธีการศุลกากร อยู่ภายใต้กฎหมายและหน่วยงานที่แตกต่างกัน โครงสร้างดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการส่งออกต้องตรวจสอบกฎหมายหลายชุดและติดต่อหน่วยงานหลายแห่งตามชนิดของสินค้าและตลาดปลายทาง ข้อมูลของกรมการค้าต่างประเทศที่แบ่งกฎระเบียบการนำเข้า-ส่งออกเป็นหลายหมวด ตลอดจนมีเงื่อนไขทั้งการขออนุญาต การขึ้นทะเบียน การขึ้นบัญชี และหนังสือรับรองแต่ละสินค้า เป็นหลักฐานเชิงโครงสร้างที่สะท้อนความซับซ้อนดังกล่าว

นอกจากนี้ กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์หลักแตกต่างกัน บางฉบับเน้นความปลอดภัย บางฉบับเน้นมาตรฐานสินค้า บางฉบับเน้นการควบคุมโรคหรือศัตรูพืช และบางฉบับเน้นขั้นตอนทางการค้า จึงยังขาดกลไกทางกฎหมายระดับองค์รวมที่กำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานและกระบวนการตั้งแต่การผลิตจนถึงการส่งออกอย่างชัดเจน

5. ระบบกฎหมายยังมีช่องว่างระหว่างการควบคุมกับการส่งเสริม

ข้อค้นพบสำคัญของการวิจัยคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรของไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อกำกับมาตรฐาน ควบคุมความปลอดภัย อนุญาต ตรวจสอบ และกำหนดเงื่อนไขก่อนการ

ส่งออก ขณะที่กลไกด้านการส่งเสริม การส่งออก เช่น การยกระดับความพร้อมของเกษตรกรและผู้ประกอบการ การลดภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายระบบ การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การเตรียมความพร้อมต่อมาตรการใหม่ของประเทศคู่ค้า และการช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยให้เข้าสู่ระบบมาตรฐาน ยังมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงบริหารและนโยบายกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่าจะถูกกำหนดเป็นสิทธิ หน้าที่ และกลไกที่ชัดเจนในระบบกฎหมายเดียวกัน

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างทางนิติศาสตร์และข้อจำกัดของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตร โดยพิจารณาความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรฐานการค้าระหว่างประเทศ และบริบทการค้าสินค้าเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป

ผลการวิจัยพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและมาตรการควบคุมสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกในหลายด้าน แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรฐานสากล และพัฒนาการของการค้าสินค้าเกษตรสมัยใหม่ พบช่องว่างทางนิติศาสตร์สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ช่องว่างด้านการบูรณาการกฎหมายและการบริหารจัดการตลอดห่วงโซ่การส่งออก
กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรยังมีลักษณะแยกส่วนตามชนิดสินค้า ภารกิจ และอำนาจของหน่วยงาน ในขณะที่มาตรฐานการค้าระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลแบบเชื่อมโยงตั้งแต่กระบวนการผลิต การตรวจสอบ การรับรอง ไปจนถึงการเข้าสู่ตลาดปลายทาง ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขององค์การการค้าโลก หรือ SPS Agreement ครอบคลุมทั้งกฎหมาย ระเบียบข้อกำหนด กระบวนการผลิต การตรวจสอบ การรับรอง การกักกัน การประเมินความเสี่ยง ตลอดจนข้อกำหนดด้านบรรจุภัณฑ์และฉลากที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหาร เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างกฎหมายของไทย จึงพบว่าปัญหาสำคัญมิใช่การขาดบทบัญญัติเฉพาะด้าน แต่เป็นการขาดกลไกทางกฎหมายที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นระบบเดียวกันตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ส่งผลให้การกำกับดูแลยังมีลักษณะต่างหน่วยงานต่างดำเนินการ และผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหลายระบบในกระบวนการส่งออกเดียวกัน

2. ช่องว่างด้านการปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานและหลักวิทยาศาสตร์ SPS Agreement กำหนดหลักสำคัญว่า มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต้องใช้เท่าที่จำเป็น มีฐานทางวิทยาศาสตร์ และไม่คงไว้โดยปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ อีกทั้งควรยึดมาตรฐาน แนวทาง หรือข้อเสนอแนะระหว่างประเทศเป็นฐานในการกำหนดมาตรการ โดยมาตรฐานอ้างอิงที่สำคัญด้านความปลอดภัยอาหาร ได้แก่ มาตรฐานของ Codex Alimentarius Commission ซึ่งครอบคลุมประเด็นสารเติมแต่งอาหาร สารตกค้างจากยาสัตว์และสารกำจัดศัตรูพืช สารปนเปื้อน วิธีการวิเคราะห์ การเก็บตัวอย่าง และหลักสุขลักษณะอาหาร กฎหมายไทยบางส่วนสามารถรองรับมาตรฐานเหล่านี้ได้แล้ว แต่การปรับปรุงกฎหมายและกฎหมายลำดับรองยังมีลักษณะตอบสนองเป็นรายเรื่องตามข้อกำหนดของแต่ละตลาด มากกว่ามีกลไกทางกฎหมายถาวรสำหรับติดตาม ประเมิน และปรับมาตรฐานภายในประเทศให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของมาตรฐานระหว่างประเทศ จึงเกิดช่องว่างระหว่างความเร็วของกฎหมายภายในกับความเร็วของการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานตลาดโลก

3. ช่องว่างด้านการประเมินความเสี่ยงและการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ความตกลง SPS กำหนดให้มาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชตั้งอยู่บนการประเมินความเสี่ยง โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ กระบวนการผลิต วิธีตรวจสอบ การเก็บตัวอย่าง สภาพโรคหรือศัตรูพืช และปัจจัยทางนิเวศและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์พบว่า ระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกรอบกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านความเสี่ยงจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างชัดเจน การประเมินความเสี่ยงจึงมักดำเนินการตามอำนาจของแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละประเภทสินค้า ทำให้ข้อมูลด้านความปลอดภัย สุขอนามัยพืช สุขภาพสัตว์ สารตกค้าง และการตรวจสอบย้อนกลับยังมีโอกาสเกิดความซ้ำซ้อนหรือแยกส่วน ช่องว่างดังกล่าวมีผลต่อความสามารถของประเทศไทยในการจัดทำหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อรองรับการเจรจากับประเทศคู่ค้าเมื่อเกิดมาตรการที่อาจจำกัดการส่งออก

4. ช่องว่างด้านการยอมรับความเท่าเทียม การรับรอง และการตรวจสอบย้อนกลับ SPS Agreement เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกยอมรับมาตรการของประเทศผู้ส่งออกว่า เท่าเทียมกับมาตรการของประเทศผู้นำเข้า หากสามารถพิสูจน์ได้ว่ามาตรการนั้นให้ระดับความคุ้มครองที่เหมาะสมเทียบเท่ากัน และสนับสนุนให้มีการเจรจาเพื่อทำความเข้าใจความตกลงด้านการยอมรับความเท่าเทียมของมาตรการ ข้อกำหนดนี้สะท้อนว่าการแข่งขันของประเทศผู้ส่งออกมิได้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดมาตรฐานภายในประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของระบบตรวจสอบและรับรองด้วย ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีระบบการรับรองมาตรฐานหลายประเภท แต่กฎหมายยังขาดกลไกกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลการผลิต การตรวจสอบ การรับรอง และการตรวจสอบย้อนกลับให้สามารถใช้เป็นหลักฐานร่วมกันได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ช่องว่างดังกล่าวอาจทำให้การพิสูจน์ equivalence หรือการสร้างเชื่อมั่นแก่ประเทศคู่ค้าต้องใช้การประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานเป็นกรณี ๆ ไป

5. ช่องว่างด้านการรองรับบริบทการค้าใหม่และภาระของเกษตรกรรายย่อย

บริบทการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศไม่ได้มุ่งเฉพาะคุณภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์อีกต่อไป แต่มีความเชื่อมโยงมากขึ้นกับประเด็นสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบการผลิต และความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับ OECD ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายเกษตรในปัจจุบันเชื่อมโยงมากขึ้นระหว่างการค้า การเกษตร และสิ่งแวดล้อม และจำเป็นต้องพิจารณาความสามารถในการปรับตัวของภาคเกษตรควบคู่ไปด้วย ขณะที่ FAO รายงานว่าการค้าสินค้าเกษตรและอาหารโลกขยายตัวอย่างมาก แต่มีความเสี่ยงจากความผันผวนด้านภูมิอากาศ ความขัดแย้ง โรคระบาด และแรงกดดันทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเมื่อพิจารณากฎหมายไทย พบว่ากลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ยังให้น้ำหนักกับการกำหนดเงื่อนไขและมาตรฐานสำหรับสินค้าเป็นหลัก ขณะที่มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยในการแบกรับต้นทุนการตรวจรับรอง การปรับกระบวนการผลิต การจัดทำข้อมูล และการปฏิบัติตามมาตรฐานใหม่ยังเป็นมาตรการเชิงนโยบายมากกว่าสิทธิหรือกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจน ทั้งที่ SPS Agreement ยอมรับโดยตรงว่าประเทศกำลังพัฒนาอาจประสบความยากลำบากในการปฏิบัติตามมาตรการของประเทศผู้นำเข้าและกำหนดให้คำนึงถึงความต้องการเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนานกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย โดยบูรณาการหลักพุทธธรรมที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ ความสมดุล และความยั่งยืนในการส่งออกสินค้าเกษตรไทย

ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการพัฒนานกฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทยควรปรับจากระบบกฎหมายที่เน้นการกำกับควบคุมแบบแยกส่วน ไปสู่ ระบบกฎหมายเชิงบูรณาการตลอดห่วงโซ่การส่งออก โดยเชื่อมโยงการผลิต มาตรฐาน การตรวจสอบ การรับรอง การตรวจสอบย้อนกลับ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งนำหลักพุทธธรรมมาใช้เป็นกรอบคุณค่าในการกำหนดทิศทางของกฎหมาย เพื่อให้การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันดำเนินควบคู่กับความเป็นธรรมและความยั่งยืน สามารถสังเคราะห์เป็นแนวทางสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. การพัฒนานกฎหมายให้มีโครงสร้างแบบบูรณาการ ควรจัดให้มีกลไกทางกฎหมายกลางที่เชื่อมโยงกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตร ตั้งแต่การผลิต การกำหนดมาตรฐาน การตรวจรับรอง การควบคุมความปลอดภัย การออกเอกสารประกอบการส่งออก จนถึงพิธีการทางศุลกากร เพื่อลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนและสร้างระบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจน แนวทางดังกล่าวสามารถบูรณาการกับหลัก สมานัตตตา ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคหวัตถุ 4 หมายถึง การวางตนสม่ำเสมอหรือปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเหมาะสมและเสมอภาค (อง.จตุกก. (ไทย) 21/32/51) หลักดังกล่าวสามารถประยุกต์เป็นกรอบในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เกษตรกร ผู้ประกอบการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความเสมอภาคและความสมดุลในการใช้และบังคับกฎหมาย

2. การพัฒนากลไกปรับกฎหมายและมาตรฐานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ควรกำหนดกลไกทางกฎหมายสำหรับติดตาม ประเมิน และปรับปรุงมาตรฐานสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรฐานสากล และข้อกำหนดของประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช มาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า มาตรฐานความปลอดภัยอาหาร ตลอดจนมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน แนวทางนี้สามารถบูรณาการกับหลัก อปฺปมาทะ หรือความไม่ประมาท ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่มุ่งให้บุคคลดำรงอยู่ด้วยความมีสติ ไม่ปล่อยปละละเลย และเตรียมพร้อมต่อเหตุปัจจัยที่อาจเกิดขึ้น หลักดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์กับหน้าที่ของรัฐในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของมาตรฐานระหว่างประเทศ วิเคราะห์ความเสี่ยง และแจ้งเตือนผู้ประกอบการก่อนเกิดผลกระทบต่อการส่งออก เพื่อให้ระบบกฎหมายมีลักษณะเชิงป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความเสียหายแล้ว

3. การพัฒนาระบบข้อมูล การตรวจสอบ และการตรวจสอบย้อนกลับ ควรพัฒนานกฎหมายให้รองรับระบบข้อมูลกลางของสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก โดยเชื่อมโยงข้อมูลตั้งแต่แหล่งผลิต มาตรฐานการผลิต การตรวจสอบสารตกค้าง การรับรองคุณภาพ การขนส่ง และการส่งออก เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านหลักพุทธธรรม สามารถประยุกต์หลัก สังฺกะ คือ ความจริง ความซื่อตรง และความจริงใจ มาเป็นกรอบกำกับการจัดทำและเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งผลิต มาตรฐาน คุณภาพ และกระบวนการตรวจสอบมีความถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นแก่รัฐ ประเทศคู่ค้า ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค

4. การสร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการ การพัฒนากฎหมายไม่ควรมุ่งเฉพาะการยกระดับมาตรฐานเพื่อการแข่งขันในตลาดโลก แต่ควรคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะรายย่อยซึ่งอาจมีข้อจำกัดด้านเงินทุน เทคโนโลยี และความรู้ในการปฏิบัติตามมาตรฐาน ในประเด็นนี้สามารถบูรณาการ หลักสังคหวัตถุ 4 ได้แก่ ทาน การให้หรือช่วยเหลือเกื้อกูล เปยยวัชชะ การใช้วาจาที่เหมาะสม อตถจริยา การประพฤติประโยชน์ และสมานัตตตา การวางตนสม่ำเสมอ (อง. จตุกก. (ไทย) 21/32/51) โดยประยุกต์เป็นแนวทางการกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในการเข้าถึงมาตรฐาน การตรวจรับรอง เทคโนโลยี เงินทุน และข้อมูล ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการขนาดใหญ่กับเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย

5. การพัฒนากฎหมายบนฐานความยั่งยืนและประโยชน์ส่วนรวม กฎหมายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรในอนาคตควรคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน โดยไม่ควรประเมินความสำเร็จจากมูลค่าการส่งออกเพียงอย่างเดียว แต่ควรรวมถึงความมั่นคงของเกษตรกร ความปลอดภัยของผู้บริโภค การใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม และความสามารถของภาคเกษตรในการดำรงอยู่ได้ในระยะยาว หลักธรรมที่สัมพันธ์โดยตรงกับประเด็นนี้คือ ราชสังคหวัตถุ โดยเฉพาะ สัสสมะระ ซึ่งหมายถึงความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหารหรือการส่งเสริมการเกษตร พระไตรปิฎกฉบับ มจร. อธิบายสัสสมะระไว้ในบริบทของหลักสงเคราะห์ของผู้ปกครองว่าเป็นการส่งเสริมและบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร (ขุ.อิติ. (ไทย) 25/205/372) หลักดังกล่าวสามารถประยุกต์เป็นกรอบในการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการสร้างสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาอาชีพเกษตรกรและการส่งออกอย่างมั่นคง นอกจากนี้ สามารถบูรณาการหลัก มัชฌิมาปฏิปทา หรือทางสายกลาง ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงแสดงว่าเป็นแนวทางที่ไม่ดำเนินไปสู่ที่สุดสองด้าน และประกอบด้วยอริยมรรคมีองค์ 8 (ส.ม. (ไทย) 19/1081/592; ม.ม. (ไทย) 12/33/31-32) มาใช้เป็นกรอบคิดในการสร้างดุลยภาพระหว่างการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การคุ้มครองเกษตรกรและผู้บริโภค และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อภิปรายผลการวิจัย

อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า โครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยมีลักษณะกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน แม้กฎหมายแต่ละฉบับจะสามารถกำกับดูแลสินค้าเฉพาะประเภทหรือกระบวนการเฉพาะด้านได้ แต่เมื่อพิจารณาตลอดห่วงโซ่การส่งออกกลับพบข้อจำกัดด้านการเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน และข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ระบบกฎหมายมีลักษณะเน้นการควบคุมและการอนุญาตมากกว่าการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการส่งออกอย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ พรชัย วิสุทธิศักดิ์ และนิสิต พันธมิตร (2566) ที่ศึกษาปัญหากฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการค้าข้าว ยางพารา อ้อยและน้ำตาลทราย และพบว่า แม้กฎหมายเฉพาะสินค้าแต่ละชนิดจะช่วยสร้างกรอบกำกับการค้าให้มีความชัดเจน แต่ในอีกด้านหนึ่งกฎหมายและขั้นตอนบางประการกลับกลายเป็นข้อจำกัดต่อการค้าและการเข้าถึงตลาด โดยผู้วิจัยเสนอให้

ทบทวน ลด หรือยกเลิกกฎหมายและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวมทั้งสร้างกรอบกฎหมายที่ช่วยให้เกษตรกรและผู้ค้ารายย่อยสามารถเข้าสู่ตลาดได้มากขึ้น ผลดังกล่าวสนับสนุนข้อค้นพบของการวิจัยครั้งนี้ว่า ปัญหาหลักมิได้เกิดจากการขาดกฎหมาย หากเกิดจากการมีกฎหมายจำนวนมากที่ยังขาดการบูรณาการและอาจสร้างภาระเชิงกฎระเบียบแก่ผู้ประกอบการ

ในมิติของการอำนวยความสะดวกทางการค้า ข้อค้นพบยังสอดคล้องกับ Masood and Martínez-Zarzoso (2024) ซึ่งศึกษาผลของมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าต่อการส่งออกระหว่างประเทศ และพบว่า การลดความซับซ้อน การปรับขั้นตอนให้สอดคล้องกัน และการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการบูรณาการศุลกากรส่งผลเชิงบวกต่อการส่งออก โดยเฉพาะประเทศนอกกลุ่ม OECD และครอบคลุมถึงสินค้าเกษตรด้วย ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนว่า ประสิทธิภาพของกฎหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับความครบถ้วนของบทบัญญัติ แต่รวมถึงความสามารถของระบบกฎหมายในการลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน เชื่อมโยงข้อมูล และทำให้ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้สะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ Liu and Yue (2013) พบว่า ความล่าช้าที่เกิดจากกระบวนการศุลกากรและขั้นตอนทางปกครองเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี และส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย โดยการลดและปรับปรุงขั้นตอนทางศุลกากรสามารถเพิ่มปริมาณการค้าและลดความเสียหายของสินค้าได้ ประเด็นดังกล่าวมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลการวิจัยครั้งนี้ที่พบว่า การยกขั้นตอนการอนุญาต การรับรองมาตรฐาน การตรวจสอบ และพิธีการส่งออกออกจากกันในหลายหน่วยงาน อาจสร้างต้นทุนทั้งด้านเวลาและการปฏิบัติตามกฎหมาย

ดังนั้น ผลการวิจัยจึงชี้ให้เห็นว่า การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทยไม่ควรมุ่งเพียงการเพิ่มหรือแก้ไขกฎหมายเฉพาะรายฉบับ แต่ควรให้ความสำคัญกับ การลดความกระจัดกระจายของกฎหมาย การบูรณาการอำนาจหน้าที่ การลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน และการพัฒนากลไกอำนวยความสะดวกทางการค้า เพื่อเปลี่ยนระบบกฎหมายจากการกำกับควบคุมแบบแยกส่วนไปสู่ระบบที่สนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า ช่องว่างทางนิติศาสตร์ของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรมิได้เกิดจากการขาดกฎหมายเฉพาะด้าน หากเกิดจากการที่ระบบกฎหมายยังขาดกลไกเชื่อมโยงมาตรฐาน การประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบรับรอง การตรวจสอบย้อนกลับ และข้อมูลระหว่างหน่วยงานให้เป็นระบบเดียวกัน อีกทั้งการปรับกฎหมายและมาตรฐานภายในประเทศยังต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของมาตรการ SPS และ TBT ตลอดจนข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและความยั่งยืนของประเทศคู่ค้า ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับ Henson and Loader (2001) ซึ่งศึกษาผลกระทบของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชต่อการส่งออกสินค้าเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนา และพบว่าปัญหาสำคัญมิได้อยู่เฉพาะความเข้มงวดของมาตรฐาน แต่รวมถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ระบบข้อมูล และศักยภาพของสถาบันภายในประเทศในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของตลาดพัฒนาแล้ว ผลการศึกษาดังกล่าวสนับสนุนข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ว่า การปฏิรูปกฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการตรวจสอบ การรับรอง และข้อมูล มิใช่มุ่งแก้ไขตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ Murina and Nicita (2017) พบว่า มาตรการ SPS ของสหภาพยุโรปสร้างภาระต่อประเทศรายได้น้อยมากกว่าประเทศที่มีศักยภาพสูง เนื่องจากต้นทุนในการปฏิบัติตามมาตรฐานมิได้กระจายอย่างเท่าเทียม และประเทศที่มีขีดความสามารถทางสถาบันต่ำย่อมได้รับผลกระทบมากกว่า ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยที่ชี้ว่า กฎหมายไทยควรมีกลไกช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยในการเข้าถึงข้อมูล การตรวจรับรอง เทคโนโลยี และการปรับตัวต่อมาตรฐานใหม่ เพื่อไม่ให้ข้อกำหนดทางการค้ากลายเป็นภาระที่หลักผู้ประกอบการรายเล็กออกจากตลาดส่งออก ในทิศทางเดียวกัน Mabunda, Nemukondeni, and Selaledi (2025) อธิบายว่า มาตรการ SPS มีความจำเป็นต่อความปลอดภัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช แต่ในทางปฏิบัติอาจกลายเป็นอุปสรรคที่มีใช้ภาษี โดยเฉพาะต่อประเทศกำลังพัฒนาที่มีข้อจำกัดด้านต้นทุน ความรู้ และโครงสร้างพื้นฐาน ผู้วิจัยเสนอให้พัฒนาความโปร่งใส การฝึกอบรม การสนับสนุนทางเทคนิค และศักยภาพของหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสุขภาพกับการอำนวยความสะดวกทางการค้า ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยครั้งนี้ที่เสนอว่า กฎหมายไทยควรพัฒนาจากการกำกับแบบแยกส่วนไปสู่ระบบที่สามารถเชื่อมโยงมาตรฐาน ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การประเมินความเสี่ยง และการรับรองเข้าด้วยกัน

ดังนั้น ช่องว่างทางนิติศาสตร์ที่สำคัญของประเทศไทยจึงอยู่ที่ ความสามารถของระบบกฎหมายในการแปลงมาตรฐานระหว่างประเทศให้เป็นกลไกภายในประเทศที่ทำงานได้จริง ทั้งในด้านการปรับกฎหมายอย่างทันท่วงที การใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การตรวจสอบย้อนกลับ การยอมรับมาตรฐาน และการลดภาระของผู้ประกอบการรายย่อย การพัฒนากฎหมายในอนาคตจึงควรมุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย สถาบัน ข้อมูล และมาตรการสนับสนุน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรักษาความสามารถในการแข่งขันควบคู่กับการปฏิบัติตามพันธกรณีและมาตรฐานการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทยควรปรับจากระบบกฎหมายที่เน้นการกำกับควบคุมแบบแยกส่วน ไปสู่ระบบกฎหมายเชิงบูรณาการตลอดห่วงโซ่อุปทานส่งออก โดยเชื่อมโยงกฎหมาย มาตรฐาน ระบบข้อมูล การตรวจสอบรับรอง การตรวจสอบย้อนกลับ และมาตรการสนับสนุนเกษตรกรและผู้ประกอบการเข้าด้วยกัน พร้อมนำหลักพุทธธรรมมาใช้เป็นกรอบเชิงบรรทัดฐาน เพื่อให้การพัฒนากฎหมายสร้างความสมดุลระหว่างความสามารถในการแข่งขัน ความเป็นธรรม และความยั่งยืน ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับ Speece (2019) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพุทธเศรษฐศาสตร์กับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย และชี้ว่าแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการปรับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล แต่สามารถเชื่อมโยงกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประเด็นนี้สนับสนุนผลการวิจัยที่เสนอให้หลักพุทธธรรมทำหน้าที่เป็นกรอบคุณค่าในการออกแบบกฎหมาย มิใช่ใช้แทนหลักกฎหมาย แต่ใช้กำกับทิศทางของกฎหมายให้พิจารณาผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียและประโยชน์ส่วนรวมควบคู่กับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

ในทำนองเดียวกัน Phra Theppavaramethi and Klomkul (2019) เสนอว่า พุทธเศรษฐศาสตร์มีจุดสำคัญอยู่ที่การพัฒนาบนฐานความสมดุลและความพอเพียง โดยใช้หลักทางสายกลางเป็นฐานในการสร้าง

ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่ Prayukvong, Huttasin, and Foster (2015) พบว่าแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สังคม และธรรมชาติ ตลอดจนคุณค่าของความร่วมมือและความเกื้อกูล มากกว่าการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับการนำหลักสังคหวัตถุ 4 และมีสมาธิปฏิบัติมาประยุกต์ในการพัฒนากฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงมาตรฐาน และการสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ทางการค้ากับความมั่นคงของภาคเกษตร นอกจากนี้ งานของ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว (2569) เสนอว่าหลักทางสายกลาง ความพอเพียง ปฏิจ্ঞสมุปบาท สัมมาอาชีวะ กรุณา และสติ สามารถทำหน้าที่เป็น “ตัวกรองเชิงจริยธรรม” ในการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ ธรรมาภิบาล สิ่งแวดล้อม และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างเป็นระบบ แนวคิดนี้สนับสนุนข้อเสนอของงานวิจัยที่ให้หลักพุทธธรรมทำหน้าที่กำกับกับการออกแบบกฎหมายในมิติความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความยั่งยืน

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทยจึงควรมีลักษณะมากกว่าการแก้ไขกฎหมายเฉพาะรายฉบับ แต่ควรพัฒนาเป็น ระบบกฎหมายเชิงบูรณาการที่มีฐานคุณค่ากำกับ โดยเชื่อมโยงประสิทธิภาพทางการค้าเข้ากับความเป็นธรรมต่อเกษตรกร ความรับผิดชอบต่อรัฐและผู้ประกอบการ และความยั่งยืนของทรัพยากร แนวทางดังกล่าวทำให้หลักพุทธธรรมมีบทบาทเชิงนิติศาสตร์ในฐานะกรอบสำหรับกำหนดทิศทางและคุณค่าของการปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมาย ช่องว่างทางนิติศาสตร์ และแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรไทย สามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่เป็นรูปแบบกฎหมายเกษตรส่งออกเชิงบูรณาการบนฐานพุทธธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การพัฒนากฎหมายจากระบบที่แยกส่วน และเน้นการควบคุม ไปสู่ระบบกฎหมายที่เชื่อมโยงการผลิต มาตรฐาน การตรวจสอบ การรับรอง การตรวจสอบย้อนกลับ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศเข้าด้วยกัน พร้อมใช้หลักพุทธธรรมเป็นกรอบเชิงคุณค่าในการกำกับการออกแบบกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม และความยั่งยืน ออกเป็นเป็น B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้วิจัย, ออกแบบภาพด้วย ChatGPT, 2026

องค์ความรู้ดังกล่าวประกอบด้วย 5 องค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. Integrated Legal Structure โครงสร้างกฎหมายเชิงบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำงานเป็นระบบเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอน และกำหนดบทบาทของหน่วยงานตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำอย่างชัดเจน
2. Adaptive Regulatory Mechanism กลไกกฎหมายที่ปรับตัวได้เป็นการพัฒนากลไกให้กฎหมายและมาตรฐานภายในประเทศสามารถปรับตัวต่อข้อกำหนด SPS, TBT มาตรฐานความปลอดภัยอาหาร และมาตรฐานใหม่ของประเทศคู่ค้าได้อย่างทันท่วงที โดยอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และการประเมินความเสี่ยงเป็นฐาน
3. Integrated Traceability and Data System ระบบข้อมูลและการตรวจสอบย้อนกลับแบบเชื่อมโยงเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลแหล่งผลิต คุณภาพสินค้า การตรวจรับรอง การขนส่ง และการส่งออกให้อยู่ในระบบเดียวกัน เพื่อเพิ่มความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และความสามารถในการพิสูจน์มาตรฐานต่อประเทศคู่ค้า
4. Inclusive and Fair Support การส่งเสริมที่เป็นธรรมและครอบคลุมเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะรายย่อย ให้สามารถเข้าถึงมาตรฐาน เทคโนโลยี เงินทุน ข้อมูล และระบบตรวจรับรองได้อย่างเหมาะสม ลดภาระที่เกิดจากข้อกำหนดทางการค้า และสร้างความเสมอภาคในการเข้าสู่ตลาดส่งออก

5. Buddhist Sustainable Governance ธรรมาภิบาลเพื่อความยั่งยืนบนฐานพุทธธรรม เป็นการนำหลักพุทธธรรมมาทำหน้าที่เป็นกรอบเชิงบรรทัดฐานในการออกแบบและใช้กฎหมาย โดยเฉพาะหลักสังคหวัตถุ 4 หลักราชสังคหวัตถุ และมีชัยมาปฏิบัติ เพื่อสร้างความเกื้อกูล ความเป็นธรรม การส่งเสริมเกษตรกรรม และความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ความใหม่ขององค์ความรู้นี้อยู่ที่การนำมิติทางนิติศาสตร์ เศรษฐกิจการค้า มาตรฐานระหว่างประเทศ และหลักพุทธธรรมมาบูรณาการในรอบเดียวกัน ทำให้การพัฒนากฎหมายมิได้มุ่งเพียงลดอุปสรรคหรือเพิ่มมูลค่าการส่งออก แต่ยังมุ่งสร้างระบบกฎหมายที่สามารถปรับตัวได้ โปร่งใส เป็นธรรมต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสนับสนุนความยั่งยืนของภาคเกษตรไทยในระยะยาว

สรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยมีลักษณะกระจายอยู่ในหลายฉบับและหลายหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนและข้อจำกัดในการบูรณาการข้อมูลและการดำเนินงาน ขณะเดียวกันยังพบช่องว่างด้านการปรับกฎหมายให้ทันต่อมาตรฐานสากล การประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบย้อนกลับ และการสนับสนุนเกษตรกรหรือผู้ประกอบการรายย่อย แนวทางการพัฒนากฎหมายควรมุ่งสู่ ระบบกฎหมายส่งออกสินค้าเกษตรเชิงบูรณาการและยั่งยืน โดยเชื่อมโยงกฎหมาย หน่วยงาน มาตรฐาน ข้อมูล และระบบตรวจสอบเข้าด้วยกัน พร้อมบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อกำกับให้เกิดความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ ความสมดุล และความยั่งยืน ซึ่งสังเคราะห์เป็น B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรจัดทำกรอบกฎหมายกลางหรือกลไกประสานกฎหมายสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตร เพื่อเชื่อมโยงบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบเดียว ลดความซ้ำซ้อนของอำนาจ ขั้นตอน และเอกสาร

2) ควรจัดตั้งหรือพัฒนากลไกติดตามและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐาน SPS, TBT และข้อกำหนดของประเทศคู่ค้าอย่างต่อเนื่อง พร้อมระบบแจ้งเตือนล่วงหน้าแก่เกษตรกรและผู้ส่งออก

3) ควรพัฒนาฐานข้อมูลกลางและระบบตรวจสอบย้อนกลับของสินค้าเกษตรที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ตั้งแต่แหล่งผลิต การตรวจรับรอง การขนส่ง จนถึงส่งออก เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของสินค้าไทยในตลาดโลก

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลการวิจัยไปใช้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำ B-LEGAL AGRI-EXPORT MODEL ไปใช้เป็นกรอบในการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรแต่ละกลุ่ม เพื่อกำหนดความซ้ำซ้อน ช่องว่าง และจุดที่ควรบูรณาการร่วมกัน

2) ควรนำผลการวิจัยไปใช้ในการออกแบบมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะด้านค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรอง การเข้าถึงมาตรฐาน เทคโนโลยี ระบบข้อมูล และการปรับตัวต่อข้อกำหนดใหม่ของตลาดต่างประเทศ

3) ควรนำหลักพุทธธรรมมาใช้เป็นกรอบประกอบการประเมินนโยบายและกฎหมาย โดยพิจารณาควบคู่กับหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การส่งเสริมการส่งออกคำนึงถึงความเป็นธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม และความยั่งยืนของทรัพยากร

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษากฎหมายการส่งออกสินค้าเกษตรแบบรายประเภทสินค้า เช่น ข้าว ผลไม้ ยางพารา ปศุสัตว์ หรือประมง เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงลึกและพัฒนาข้อเสนอทางกฎหมายที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละสินค้า

2) ควรศึกษากฎหมายเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระบบการส่งออกสินค้าเกษตรและระบบตรวจสอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาแนวทางที่สามารถประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

3) ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการร่างกฎหมายหรือข้อเสนอเชิงนิติบัญญัติสำหรับการบูรณาการระบบส่งออกสินค้าเกษตรไทย พร้อมประเมินผลกระทบทางกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ก่อนนำไปใช้จริง

เอกสารอ้างอิง

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2569). พุทธเศรษฐศาสตร์จากทางสายกลางสู่ธรรมาภิบาลเพื่อบูรณาการแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาลและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทยอย่างยั่งยืน.

วารสาร มจร กาญจนปริทรรศน์, 6(1), 154–165.

<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/Kanchana-editor/article/view/288322>

กรมปศุสัตว์. (2558). พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กรมประมง. (2558). พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

จรรยา สุวัฒนพิเศษ. (2566). มาตรฐานความปลอดภัยสินค้าผักและผลไม้ของประเทศไทย: หลักความสอดคล้องกลมกลืนภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช.

วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 9(2), 265–278.

<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/WTURJ/article/view/265844>

ปิยรัตน์ พลยะเรศ, กัญจน์สม์ พาพล, สิทธิรัตน์ อัครพรวิจิ, คณิน ดิษคำเหมาะ, เกรียงไกร พันธุ์วรรณ, และพรทิพย์ ถาวงค์. (2565). การพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับสำหรับข้าวตลาดเฉพาะ.

วารสารวิชาการข้าว, 13(2), 94–105.

- พรชัย วิสุทธิศักดิ์, และนิสิต พันธมิตร. (2566). อุปสรรคจากกฎหมายและนโยบายกับการค้าสินค้าเกษตรในประเทศไทย. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 12(1), 1–34.
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/lawjournal/article/view/266500>
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2539). *พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (2522). *พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522*. กระทรวงสาธารณสุข.
- สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. (2551). *พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2568). *สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรไทยในตลาดโลก*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป. อ. ปยุตฺโต). (2566). *เศรษฐศาสตร์แนวพุทธ* (พิมพ์ครั้งที่ 16). วัดญาณเวศกวัน.
- Henson, S., & Loader, R. (2001). Barriers to agricultural exports from developing countries: The role of sanitary and phytosanitary requirements. *World Development*, 29(1), 85–102.
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00085-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00085-1)
- Liu, L., & Yue, C. (2013). Investigating the impacts of time delays on trade. *Food Policy*, 39, 108–114. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.01.001> ScienceDirect
- Mabunda, G. P., Nemukondeni, N., & Selaledi, L. (2025). Sanitary and phytosanitary (SPS) measures and their implications for international agricultural trade: Challenges and opportunities; comprehensive review. *Discover Agriculture*, 3, Article 117.
<https://doi.org/10.1007/s44279-025-00301-9> Springer Nature Link
- Masood, A., & Martínez-Zarzoso, I. (2024). Trade effects of trade facilitation revisited. *Economics Letters*, 234, 111477. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2023.111477> IDEAS/RePEc
- Murina, M., & Nicita, A. (2017). Trading with conditions: The effect of sanitary and phytosanitary measures on the agricultural exports from low-income countries. *The World Economy*, 40(1), 168–181. <https://doi.org/10.1111/twec.12368> Wiley Online Library
- Phra Theppavaramethi, & Klomkul, L. (2019). Buddhist economics for sustainability development in Thai society. *ASEAN Journal of Religious and Cultural Research*, 2(3), 5–8. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/ajrcr/article/view/249802>
- Prayukvong, W., Huttasin, N., & Foster, M. J. (2015). Buddhist economics meets agritourism on the Thai farm. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 9(2), 183–199. <https://doi.org/10.1108/IJCTHR-08-2014-0065> Murex

- Speece, M. (2019). Sustainable development and Buddhist economics in Thailand. *International Journal of Social Economics*, 46(5), 704–721.
<https://doi.org/10.1108/IJSE-08-2018-0405>
- World Trade Organization. (n.d.). *Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures*. WTO SPS Agreement
- World Trade Organization. (n.d.). *Technical barriers to trade*. WTO Technical Barriers to Trade