

ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐในการป้องกันความเสี่ยงจากโครงการ ก่อสร้างขนาดใหญ่ต่อความปลอดภัยสาธารณะ*

THE SCOPE OF STATE AUTHORITY AND DUTIES IN PREVENTING RISKS FROM LARGE-SCALE CONSTRUCTION PROJECTS TO PUBLIC SAFETY

เกียรติก้อง มูลเมือง¹, พิทักษ์พงษ์ ชัยคช² และ บุญมาก กันหาสาย³

Gietgong Moonmuang¹, Phithakphong Chaikhot² and Boonmak Kunhasai³

¹⁻³คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

¹⁻³Faculty of Law, Western University, Thailand

Corresponding Author's Email: tewarach.so@western.ac.th

วันที่รับบทความ : 13 มีนาคม 2569; วันแก้ไขบทความ 20 มีนาคม 2569; วันตอบรับบทความ : 22 มีนาคม 2569

Received 13 March 2026; Revised 20 March 2026; Accepted 22 March 2026

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานรัฐในการกำกับและสั่งการเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ในพื้นที่สาธารณะ (2) วิเคราะห์หน้าที่ของรัฐในเชิงกฎหมายมหาชนต่อการป้องกันความเสี่ยงสาธารณะ และ (3) เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและนโยบายเพื่อยกระดับการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงนิติศาสตร์เป็นหลัก กลุ่มตัวอย่างคือเอกสารทางกฎหมายและงานวิชาการที่คัดเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบบันทึกการวิเคราะห์เอกสารและกรอบการวิเคราะห์เชิง

Citation:



* เกียรติก้อง มูลเมือง, พิทักษ์พงษ์ ชัยคช และ บุญมาก กันหาสาย. (2569). ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐ
ในการป้องกันความเสี่ยงจากโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ต่อความปลอดภัยสาธารณะ.

วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่, 4(3), 492-507.

Gietgong Moonmuang, Phithakphong Chaikhot and Boonmak Kunhasai. (2026). The Scope Of State
Authority And Duties In Preventing Risks From Large-Scale Construction Projects To Public Safety.

Modern Academic Development and Promotion Journal, 4(3), 492-507.;

DOI: <https://doi.org/10.>

<https://so12.tci-thaijo.org/index.php/MADPIADP/>

กฎหมายมหาชน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพและการตีความ บทบัญญัติกฎหมาย ผลการวิจัย พบว่า กฎหมายไทยมิได้ขาดอำนาจของรัฐในการป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ แต่มีลักษณะให้อำนาจอย่างกระจัดกระจายและขาดการกำหนดหน้าที่เชิงป้องกันที่ชัดเจนและเป็นระบบ อำนาจเชิงป้องกันจำนวนมากถูกกำหนดเป็นดุลพินิจที่ไม่ผูกพันให้รัฐต้องใช้อำนาจเมื่อเกิดความเสี่ยงสูง อีกทั้งยังขาดมาตรฐานการตัดสินใจและกลไกความโปร่งใสที่ตรวจสอบได้ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาหลักของระบบกฎหมายไทยมิได้อยู่ที่การขาดอำนาจ แต่เป็นการขาดการแปลงอำนาจให้เป็นหน้าที่เชิงป้องกันที่มีมาตรฐานและตรวจสอบได้ และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ในอนาคต

คำสำคัญ: ความปลอดภัยสาธารณะ, งานก่อสร้างขนาดใหญ่, หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐ, กฎหมายมหาชน, การกำกับความเสี่ยง

Abstract

This study aims to (1) analyze the scope of authority of state agencies in regulating and directing preventive measures against risks arising from large-scale construction projects in public areas; (2) examine the duties of the state under public law in preventing public risks; and (3) propose legal and policy recommendations to enhance the protection of public safety. This research adopts a qualitative approach, employing documentary research and doctrinal legal analysis as its primary methods. The sample consists of legal documents and academic literature selected through purposive sampling. The research instruments include a document analysis form and a public law-based analytical framework. Data were analyzed using qualitative content analysis and legal interpretation. The findings reveal that Thai law does not lack state authority to prevent risks from large-scale construction projects. However, such authority is fragmented and lacks clearly defined and systematic preventive duties. Many preventive powers are structured as discretionary authorities that

do not legally obligate the state to act when risks reach critical levels. Moreover, there is an absence of clear decision-making standards and transparent, accountable mechanisms. The study reflects that the core problem of the Thai legal system does not lie in the absence of authority, but rather in the failure to transform such authority into binding preventive duties with clear standards and accountability. The findings can be applied as a guideline for improving laws and public policies to enhance public safety protection from risks associated with large-scale construction projects in the future.

Keywords: public safety, large-scale construction, preventive duties of the state, public law, risk regulation

บทนำ

ความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่กับความปลอดภัยสาธารณะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ทางยกระดับ รถไฟ และระบบคมนาคมในเขตเมือง เป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและการอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม งานก่อสร้างลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงต่อชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนที่ใช้พื้นที่สาธารณะ ทั้งจากการใช้เครื่องจักรหนัก การยกชิ้นส่วนขนาดใหญ่ และการก่อสร้างเหนือเส้นทางสัญจร ความเสี่ยงเหล่านี้มีได้จำกัดอยู่เฉพาะแรงงานในไซต์งาน หากแต่ขยายไปสู่ประชาชนทั่วไปซึ่งมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือควบคุมความเสี่ยงนั้นโดยตรง ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน ความเสี่ยงลักษณะดังกล่าวถือเป็น “ความเสี่ยงสาธารณะ” (Public risk) ที่รัฐมีหน้าที่ต้องกำกับและป้องกัน เนื่องจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมีลักษณะรุนแรง เป็นวงกว้าง และไม่อาจเยียวยาได้อย่างสมบูรณ์ภายหลังเกิดเหตุ (OECD, 2010; OECD, 2014) การจัดการความเสี่ยงจากงานก่อสร้างจึงไม่อาจพึ่งพาเพียงมาตรการความรับผิดชอบหลังเกิดความเสียหาย แต่ต้องให้ความสำคัญกับกลไกเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุ (ex ante regulation) เป็นหลัก

การจัดวางปัญหาในกรอบกฎหมายมหาชนจากความประมาทสุ่มเสี่ยงที่เชิงป้องกันของรัฐโดยทั่วไป อุบัติเหตุจากงานก่อสร้างมักถูกอธิบายและแก้ไขผ่านกรอบกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแรงงาน โดยเน้นความรับผิดชอบของผู้รับเหมา ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ใช้เครื่องจักร อย่างไรก็ตาม

ดี แนวทางดังกล่าวมีข้อจำกัด เนื่องจากมุ่งแก้ไขปัญหารายหลังเกิดเหตุ และไม่สามารถตอบคำถามเชิงโครงสร้างได้ว่า เหตุใดรัฐซึ่งเป็นผู้อนุญาต กำกับ และได้ประโยชน์จากโครงการสาธารณะ จึงไม่สามารถป้องกันความเสี่ยงดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรอบกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ รัฐมิได้มีบทบาทเพียง “ผู้อนุญาต” หรือ “ผู้ตรวจสอบตามกฎหมาย” เท่านั้น หากแต่มีหน้าที่เชิงบวก (Positive obligation) ในการคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อรัฐทราบหรือควรทราบถึงความเสี่ยงที่คาดหมายได้จากกิจกรรมที่ตนอนุญาตหรือสนับสนุน (Baldwin & Black, 2010; OECD, 2014) หน้าที่เชิงป้องกันดังกล่าวครอบคลุมถึงการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย การประเมินความเสี่ยง การติดตามกำกับอย่างต่อเนื่อง และการใช้อำนาจสั่งการหรือสั่งหยุดเมื่อความเสี่ยงเกินระดับที่ยอมรับได้

ในบริบทของประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงานก่อสร้างและความปลอดภัย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 รวมถึงกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับเครื่องจักรและบันจัน (กระทรวงแรงงาน, 2021) แต่กรอบกฎหมายดังกล่าวยังมีลักษณะกระจัดกระจาย แยกส่วนตามหน่วยงาน และมุ่งเน้นการกำกับเชิงเทคนิคหรือความปลอดภัยแรงงานเป็นหลัก เมื่อพิจารณาภายใต้หลักกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน พบว่า กฎหมายไทยยังไม่ชัดเจนในประเด็น “หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐ” ต่อความเสี่ยงสาธารณะจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในกรณีที่งานก่อสร้างตั้งอยู่เหนือหรือใกล้พื้นที่สาธารณะที่มีประชาชนใช้สัญจรเป็นจำนวนมาก ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจที่กระจัดกระจาย การขาดเจ้าภาพความรับผิดชอบ และช่องว่างในการตัดสินใจเชิงป้องกันซึ่งยากต่อการตรวจสอบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความรับผิดชอบ (วรเจตน์ภาศิริรัตน์, 2549; ชาญชัย แสงศักดิ์, 2567)

ช่องว่างทางวิชาการและวัตถุประสงค์ของการศึกษางานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุจากงานก่อสร้างในประเทศไทยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับมิติทางวิศวกรรม ความปลอดภัยแรงงาน หรือความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญาหลังเกิดเหตุ ขณะที่งานด้านกฎหมายมหาชนซึ่งวิเคราะห์อำนาจและหน้าที่ของรัฐในการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้าโดยตรงยังมีอยู่อย่างจำกัด แตกต่างจากแนวโน้มในต่างประเทศซึ่งให้ความสำคัญกับการกำกับความเสี่ยงสาธารณะและการออกแบบระบบกฎหมายเชิงป้องกันอย่างเป็นระบบ (ILO, 1992; HSE, 2015; OECD, 2010) ด้วยเหตุนี้ บทความวิจัยนี้ จึงมุ่งศึกษาขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐในการป้องกัน

ความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ต่อความปลอดภัยสาธารณะ ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการดังกล่าว และเสนอแนวทางเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายที่ช่วยยกระดับการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะในบริบทการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยในระยะยาว

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาความเสี่ยงสาธารณะจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่เข้ากับการอภิปรายวิเคราะห์ทางกฎหมายมหาชน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานรัฐในการกำกับและป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่
2. เพื่อวิเคราะห์หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐตามหลักกฎหมายมหาชนในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ
3. เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและนโยบายในการยกระดับการป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว บทความนี้ได้กำหนดคำถามวิจัยหลักและคำถามวิจัยย่อย ดังต่อไปนี้

คำถามวิจัยหลัก คือ กฎหมายไทยในปัจจุบันได้กำหนดอำนาจและหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐในการจัดการความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ต่อความปลอดภัยสาธารณะไว้อย่างเพียงพอและสามารถตรวจสอบได้ตามหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่

ภายใต้คำถามหลักดังกล่าว มีคำถามวิจัยย่อย 3 ประเด็น ได้แก่

- (ก) อำนาจในการสั่งการ สั่งหยุด หรือกำหนดเงื่อนไขด้านความปลอดภัยในการก่อสร้างขนาดใหญ่ตกอยู่กับหน่วยงานใด และถูกกำหนดไว้อย่างไรในโครงสร้างกฎหมายไทย
- (ข) กฎหมายไทยได้กำหนดหน้าที่เชิงป้องกันและมาตรฐานในการตัดสินใจของรัฐไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นการประเมินความเสี่ยงและการใช้อำนาจเมื่อเกิดความเสี่ยงต่อสาธารณะ
- (ค) กลไกด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบ และความรับผิดชอบของรัฐต่อการไม่ใช้อำนาจเชิงป้องกันมีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงใด

สมมติฐานการวิจัย

บทความวิจัยนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. กรอบกฎหมายไทยเกี่ยวกับงานก่อสร้างขนาดใหญ่มีลักษณะให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐอย่างกระจัดกระจาย แต่ยังไม่กำหนดหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ ส่งผลให้การใช้อำนาจเพื่อป้องกันความเสี่ยงขึ้นอยู่กับดุลพินิจเป็นสำคัญ
2. เกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยงและการให้เหตุผลเชิงป้องกันของรัฐยังขาดความเป็นมาตรฐานและไม่ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายโดยชัดแจ้ง ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการไม่ใช้อำนาจของรัฐในเชิงกฎหมายเป็นไปได้อย่างจำกัด
3. ช่องว่างดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิในความปลอดภัยของประชาชน และบั่นทอนความเชื่อมั่นของสังคมต่อบทบาทของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะจากความเสี่ยงที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

การทบทวนวรรณกรรม

บทความนี้ อาศัยกรอบแนวคิดทางกฎหมายมหาชนและทฤษฎีการกำกับความเสี่ยงสาธารณะ เพื่อวิเคราะห์อำนาจและหน้าที่ของรัฐในการป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยเน้นการกำกับเชิงป้องกัน (Ex ante regulation) ตามแนวโน้มของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่

1. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ประการแรก แนวคิดหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐและภาระหน้าที่เชิงบวก (positive obligations) ซึ่งรัฐต้องดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจกระทบต่อชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่ความเสี่ยงเกิดจากกิจกรรมที่รัฐอนุญาตหรือกำกับ (OECD, 2014; ILO, 1992)

ประการที่สอง แนวคิดการกำกับความเสี่ยงสาธารณะ (Public risk regulation) เน้นการประเมินและจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบผ่านมาตรการเชิงป้องกันและการกำกับตามระดับความเสี่ยง (Risk-based regulation) (OECD, 2010; Baldwin & Black, 2010)

ประการที่สาม แนวคิดดุลพินิจทางปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความได้สัดส่วน และความสมเหตุสมผล ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐต้องมีมาตรฐานการตัดสินใจที่

ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549; ชาญชัย แสงศักดิ์, 2567)

ประการที่สี่ หลักความระมัดระวัง (Precautionary principle) สนับสนุนให้รัฐใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าในกรณีที่มีความเสี่ยงร้ายแรง แม้ยังไม่มีคำแนะนำทางวิชาการ (OECD, 2014; HSE, 2015)

ประการที่ห้า แนวคิดธรรมาภิบาลความปลอดภัย (Safety governance) เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการความเสี่ยงสาธารณะ (OECD, 2012)

จากการสังเคราะห์แนวคิดดังกล่าว สะท้อนว่า การป้องกันความเสี่ยงสาธารณะจำเป็นต้องเชื่อมโยงอำนาจของรัฐเข้ากับหน้าที่เชิงป้องกันและมาตรฐานการตัดสินใจที่ตรวจสอบได้

2. กรอบกฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายไทยเกี่ยวกับงานก่อสร้างและความปลอดภัยมีลักษณะเป็นระบบหลายชั้น ได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายมหาชนทั่วไป ซึ่งกำหนดอำนาจให้หน่วยงานรัฐในมิติที่แตกต่างกัน (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522; กระทรวงแรงงาน, 2011; 2021) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะกระจายกระจายและขาดการกำหนดหน้าที่เชิงป้องกันที่ชัดเจน

งานวิจัยและมาตรฐานสากลชี้ให้เห็นว่า การกำกับความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการกำหนดหน้าที่เชิงป้องกัน การประเมินความเสี่ยงล่วงหน้า และมาตรฐานการตัดสินใจที่ชัดเจน (ILO, 1992; OECD, 2010; HSE, 2015) ขณะที่กฎหมายไทยยังคงให้อำนาจในลักษณะดุลพินิจ ซึ่งยากต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการไม่ใช้อำนาจในเชิงกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

นอกจากนี้ แม้กฎหมายมหาชนทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะกำหนดหลักการด้านความโปร่งใสและการตรวจสอบ แต่กลไกดังกล่าวยังมีลักษณะเชิงรับและไม่เพียงพอต่อการจัดการความเสี่ยงสาธารณะในเชิงป้องกัน (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2567)

โดยสรุปงานวิจัยและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องสะท้อนช่องว่างสำคัญของกฎหมายไทย กล่าวคือ การมีอำนาจของรัฐโดยปราศจากการกำหนดหน้าที่เชิงป้องกันและมาตรฐานการตัดสินใจที่ชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่การวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงนิติศาสตร์ (Doctrinal legal research) เป็นหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจและหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐในการจัดการความเสี่ยงสาธารณะจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชน

ประชากรของการวิจัย ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงานก่อสร้างและความปลอดภัยสาธารณะ กฎหมายมหาชนทั่วไปว่าด้วยการใช้อำนาจและความโปร่งใสของรัฐ เอกสารมาตรฐานสากลด้านความปลอดภัยและการกำกับความเสี่ยง รวมถึงงานวิชาการด้านกฎหมายปกครองและการกำกับดูแลความเสี่ยง กลุ่มตัวอย่างคือเอกสารที่คัดเลือกแบบเจาะจงจากแหล่งข้อมูลดังกล่าว โดยยึดชุดวรรณกรรมหลักจำนวน 20 รายการเป็นฐานในการวิเคราะห์

เครื่องมือวิจัย คือ แบบบันทึกการวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากกรอบแนวคิดกฎหมายมหาชนและทฤษฎีการกำกับความเสี่ยง เพื่อสกัดข้อมูลเกี่ยวกับประเภทอำนาจของรัฐ หน้าที่เชิงป้องกัน มาตรฐานการตัดสินใจ กลไกความโปร่งใส และความรับผิดชอบของรัฐ การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือใช้การทวนสอบความตรงเชิงเนื้อหาและการตรวจสอบแบบสามเส้าเชิงเอกสาร โดยเปรียบเทียบตัวบทกฎหมาย วรรณกรรมทางวิชาการ และมาตรฐานสากล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการโดยการรวบรวมตัวบทกฎหมาย เอกสารนโยบาย และงานวิชาการจากแหล่งทางการและแหล่งที่เชื่อถือได้ จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพและการตีความบทบัญญัติกฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน โดยมุ่งระบุช่องว่างเชิงโครงสร้างของอำนาจและหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐ และสังเคราะห์เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยจากการวิเคราะห์เชิงเอกสารและการตีความบทบัญญัติกฎหมายตามกรอบแนวคิดกฎหมายมหาชนและการกำกับความเสี่ยง พบว่า ปัญหาการป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ต่อความปลอดภัยสาธารณะในประเทศไทยมิได้เกิดจากการขาดอำนาจของรัฐ หากแต่เกิดจากโครงสร้างกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างกระจัดกระจาย ขาดการกำหนดหน้าที่

เชิงป้องกันที่ชัดเจน และไม่มีกลไกบังคับให้การใช้อำนาจเชิงป้องกันเป็นไปอย่างตรวจสอบได้ มีรายละเอียดดังนี้

1. ลักษณะเชิงโครงสร้างของอำนาจรัฐในการป้องกันความเสี่ยง

ผลการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นว่า กฎหมายไทยได้มอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยในการกำกับงานก่อสร้างและความปลอดภัย ทั้งในมิติการอนุญาต การตรวจสอบ และการสั่งการ เช่น อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงาน อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวถูกกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงาน โดยไม่มีการกำหนด “ผู้รับผิดชอบหลัก” ต่อการจัดการความเสี่ยงสาธารณะจากงานก่อสร้างอย่างครบวงจร

จากการทำแผนที่อำนาจ (Authority mapping) พบว่า หน่วยงานแต่ละแห่งมีอำนาจบางส่วนที่สามารถใช้เพื่อป้องกันความเสี่ยงได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้หน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องประเมินภาพรวมของความเสี่ยงต่อผู้ใช้พื้นที่สาธารณะโดยตรง โครงสร้างเช่นนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตในวรรณกรรมด้านการกำกับความเสี่ยงที่ชี้ว่า การกระจายกระจายของอำนาจโดยปราศจากการกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนก่อให้เกิดช่องว่างความรับผิดชอบ (Accountability gap) และลดประสิทธิภาพของการกำกับเชิงป้องกัน (OECD, 2010; OECD, 2014)

2. การขาดหน้าที่เชิงป้องกันที่ผูกพันรัฐอย่างชัดเจน

ผลการวิเคราะห์ในมิติหน้าที่เชิงป้องกัน (Preventive duties) พบว่า กฎหมายไทยยังไม่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่เชิงบังคับในการประเมินและจัดการความเสี่ยงสาธารณะจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ แม้กฎหมายจะกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคด้านความปลอดภัยของเครื่องจักรและบันไดอย่างละเอียด แต่หน้าที่ดังกล่าวมุ่งคุ้มครองแรงงานเป็นหลัก และมีได้ขยายขอบเขตไปสู่การคุ้มครองประชาชนทั่วไปที่ใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกับการก่อสร้าง (กระทรวงแรงงาน, 2011; กระทรวงแรงงาน, 2021)

เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล เช่น แนวปฏิบัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและคู่มือกำกับความปลอดภัยของสหราชอาณาจักร จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายในต่างประเทศให้ความสำคัญกับการกำหนดหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการอย่างชัดเจน ทั้งในด้านการจัดการประเมินความเสี่ยง การจัดทำแผนฉุกเฉิน และการติดตามกำกับอย่างต่อเนื่อง (ILO, 1992; HSE, 2015) ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนช่องว่างเชิงโครงสร้าง

ของกฎหมายไทยในการเปลี่ยนอำนาจเชิงดุลพินิจให้กลายเป็นหน้าที่เชิงบังคับเมื่อมีความเสี่ยงสูง

3. ปัญหามาตรฐานการตัดสินใจและการใช้ดุลพินิจเชิงป้องกัน

ผลการวิเคราะห์เอกสารยังพบว่า การใช้ดุลพินิจของรัฐในการกำกับงานก่อสร้างขนาดใหญ่ขาดมาตรฐานการตัดสินใจเชิงความปลอดภัยที่ชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดเกณฑ์ว่าเมื่อใดความเสี่ยงอยู่ในระดับที่รัฐ “ต้อง” ใช้อำนาจสั่งการหรือสั่งหยุดการก่อสร้าง การไม่มีเกณฑ์ระดับความเสี่ยง (Risk threshold) ทำให้การตัดสินใจเชิงป้องกันขึ้นอยู่กับกระแสน้ำของเจ้าหน้าที่เป็นรายกรณี และยากต่อการตรวจสอบย้อนหลังตามหลักกฎหมายปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549; ชาญชัย แสงวงศ์ดี, 2567)

ในเชิงทฤษฎีการกำกับความเสี่ยง วรรณกรรมชี้ว่าการกำกับที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยมาตรฐานที่ตอบสนองต่อระดับความเสี่ยงอย่างยืดหยุ่น แต่ในขณะเดียวกันต้องมีหลักเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจโดยพลการหรือการละเลยหน้าที่ (Baldwin & Black, 2010) ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยยังไม่สามารถสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นกับความตรวจสอบได้ในบริบทของงานก่อสร้างที่มีความเสี่ยงสูง

4. ข้อจำกัดของกลไกความโปร่งใสและการตรวจสอบ

ในมิติของความโปร่งใสและการตรวจสอบ ผลการวิจัยพบว่า แม้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสาธารณะและมาตรการความปลอดภัย แต่กลไกดังกล่าวยังเป็นลักษณะเชิงรับ กล่าวคือ ต้องอาศัยการร้องขอเป็นรายกรณี และไม่มีระบบการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับความเสี่ยงจากงานก่อสร้างที่อาจกระทบต่อผู้ใช้พื้นที่สาธารณะโดยตรง (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540)

การขาดการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังความเสี่ยงหรือกดดันให้รัฐใช้อำนาจเชิงป้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขัดกับแนวคิดธรรมาภิบาลผู้กำกับดูแลที่เน้นความโปร่งใสและการตรวจสอบจากภายนอกเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดการความเสี่ยงสาธารณะ (OECD, 2012; OECD, 2014)

5. ผลกระทบต่อสิทธิความปลอดภัยสาธารณะและความเชื่อมั่นต่อรัฐ

จากการสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์ในทุกมิติ พบว่า ช่องว่างเชิงโครงสร้างของอำนาจและหน้าที่เชิงป้องกันของรัฐส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในความปลอดภัยของประชาชน และ

บั่นทอนความเชื่อมั่นของสังคมต่อบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสาธารณะ ความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่จึงถูกผลักดันให้เป็นภาระที่ประชาชนต้องแบกรับโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ผลการวิจัยยืนยันว่า ปัญหาดังกล่าวไม่อาจอธิบายหรือแก้ไขได้ด้วยการเพิ่มโทษหรือความรับผิดชอบหลังเกิดเหตุเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยการออกแบบกรอบกฎหมายมหาชนใหม่ที่ทำให้อำนาจเชิงป้องกันของรัฐถูกแปรสภาพเป็นหน้าที่เชิงบังคับที่มีมาตรฐานการตัดสินใจชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะเป็นฐานสำคัญของการยกระดับระบบการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะในระยะยาว

เมื่อเปรียบเทียบแนวทางการควบคุมดุลพินิจของรัฐในการจัดการความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ในต่างประเทศสะท้อนให้เห็นแนวโน้มร่วมที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้ใช้อำนาจเชิงดุลพินิจไปสู่ผู้มีหน้าที่เชิงป้องกันที่ตรวจสอบได้ ภายใต้กรอบการกำกับตามระดับความเสี่ยง องค์การระหว่างประเทศอย่าง OECD และ ILO เน้นให้รัฐมีบทบาทเชิงรุกในการประเมินและป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า ขณะที่กรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นการกำหนดหน่วยงานกำกับหลักที่มีอำนาจและหน้าที่ชัดเจน การผูกการใช้อำนาจเข้ากับมาตรฐานการตัดสินใจเชิงความเสี่ยง และการกำหนดหน้าที่เชิงบังคับที่ทำให้การไม่ใช้อำนาจของรัฐสามารถถูกตรวจสอบได้ในเชิงกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทไทย พบว่ากฎหมายไทยยังขาดการจัดวางโครงสร้างดังกล่าว โดยเฉพาะการแปรอำนาจเชิงป้องกันให้เป็นหน้าที่ที่มีผลผูกพันและตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ บทเรียนจากต่างประเทศจึงชี้ว่าการปฏิรูปกฎหมายไทยควรมุ่งปรับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ มากกว่าการเพิ่มอำนาจหรือบทลงโทษเพียงอย่างเดียว

อภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัยในบทนี้มุ่งเชื่อมโยงข้อค้นพบจากการวิเคราะห์กฎหมายไทยและการเปรียบเทียบกับแนวทางต่างประเทศเข้ากับวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งสามข้อ เพื่อประเมินความสอดคล้องของผลการวิจัยกับกรอบแนวคิดทางกฎหมายมหาชนและงานวิชาการที่มีอยู่ดังนี้

1. การวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของรัฐในการป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่

ผลการวิจัย พบว่า กฎหมายไทยมิได้ขาดอำนาจของรัฐในการกำกับและป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ หากแต่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจอย่างกระจัดกระจายอยู่ในหลายกฎหมายและหลายหน่วยงาน โดยไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักหรือกลไกบูรณาการอำนาจอย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่หนึ่ง และยืนยันสมมติฐานที่ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมายไทยอยู่ที่ “การจัดวางอำนาจ” มากกว่าการขาดอำนาจโดยสิ้นเชิง

ผลการวิจัยดังกล่าว สอดคล้องกับงานของ OECD (2010, 2014) ซึ่งชี้ว่า ระบบกำกับความเสี่ยงที่มีอำนาจกระจัดกระจายและขาดเจ้าภาพหลักมักนำไปสู่ช่องว่างในการคุ้มครองสาธารณะ และลดประสิทธิภาพของการกำกับเชิงป้องกัน ในทำนองเดียวกัน Baldwin และ Black (2010) ได้อธิบายว่า การกำกับตามระดับความเสี่ยงจะไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากโครงสร้างอำนาจไม่ถูกออกแบบให้ชัดเจนและเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบโดยตรง

2. การวิเคราะห์หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐในเชิงกฎหมายมหาชน

ในประเด็นวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยยังไม่กำหนด “หน้าที่เชิงป้องกัน” ของรัฐไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงสาธารณะ การกำหนดมาตรการเชิงรุก และการใช้อำนาจสั่งหยุดเมื่อความเสี่ยงอยู่ในระดับสูง อำนาจส่วนใหญ่ถูกออกแบบเป็นดุลพินิจที่รัฐอาจใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ ซึ่งทำให้การไม่ใช้อำนาจเชิงป้องกันยากต่อการตรวจสอบในเชิงกฎหมาย

ข้อค้นพบนี้ สอดคล้องกับแนวคิดภาระหน้าที่เชิงบวกของรัฐในกฎหมายมหาชน สมัยใหม่ ซึ่งงานของ OECD (2014) และ ILO (1992) ต่างเน้นย้ำว่า รัฐต้องมีหน้าที่เชิงรุกในการป้องกันอันตรายที่คาดหมายได้ โดยเฉพาะในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงและประชาชนไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ งานของ HSE (2015) ยังชี้ให้เห็นว่า การกำหนดหน้าที่เชิงบังคับในการประเมินและจัดการความเสี่ยงเป็นหัวใจสำคัญของระบบความปลอดภัยสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

ในบริบทไทย ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับข้อสังเกตของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) และชาญชัย แสวงศักดิ์ (2567) ที่ชี้ว่า การให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองโดยไม่กำหนดกรอบ

หน้าที่และมาตรฐานการตัดสินใจที่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการละเลยหน้าที่และความยากในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชน

3. การประเมินกลไกความโปร่งใส การตรวจสอบ และผลกระทบต่อสิทธิความปลอดภัยสาธารณะ

ในส่วนของวัตถุประสงค์ข้อที่สาม ผลการวิจัยพบว่า กลไกความโปร่งใสและการตรวจสอบในกฎหมายไทยยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะการขาดการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่และเหตุผลของการตัดสินใจเชิงป้องกันของรัฐ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังหรือใช้กลไกตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยในประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลด้านความปลอดภัย (Safety governance) ที่ OECD (2012) เสนอไว้ ซึ่งเน้นว่าความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการความเสี่ยงสาธารณะอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานศึกษาที่ชี้ว่าการขาดความโปร่งใสจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของสังคมต่อรัฐ และทำให้ความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐลดลง แม้รัฐจะอ้างเหตุผลด้านประสิทธิภาพหรือเทคนิคก็ตาม (OECD, 2014)

4. ภาพรวมเชิงสังเคราะห์ของการอภิปรายผล

โดยสรุป ผลการวิจัยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งสามข้อ และสอดคล้องกับแนวโน้มงานวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและการกำกับความเสี่ยงในระดับสากล กล่าวคือ ปัญหาหลักของระบบกฎหมายไทยในการป้องกันความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ไม่ได้อยู่ที่การขาดอำนาจ แต่เป็นการขาดการแปลงอำนาจให้เป็นหน้าที่เชิงป้องกันที่มีมาตรฐานการตัดสินใจ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ข้อค้นพบนี้ช่วยยืนยันสมมติฐานการวิจัย และปูพื้นฐานไปสู่ข้อเสนอเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายในบทถัดไป

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การวิจัย มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจของรัฐ หน้าที่เชิงป้องกันตามหลักกฎหมายมหาชน และเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและนโยบายเพื่อยกระดับการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะจากความเสี่ยงที่เกิดจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ ผลการวิจัยพบว่า ประการแรก กฎหมายไทยมิได้ขาดอำนาจของรัฐในการกำกับ ดูแล และสั่งการเกี่ยวกับความปลอดภัยของงานก่อสร้างขนาดใหญ่ หากแต่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจอย่างกระจัด

กระจายในหลายกฎหมายและหลายหน่วยงาน โดยขาดการกำหนดผู้รับผิดชอบหลักและกลไกบูรณาการอำนาจเชิงป้องกันอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การจัดการความเสี่ยงสาธารณะเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่องและไม่สอดคล้องประสาน ประการที่สอง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า กฎหมายไทยยังไม่กำหนด “หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐ” ไว้อย่างชัดเจนในเชิงบังคับ โดยเฉพาะหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงล่วงหน้า การกำหนดมาตรการเชิงรุก และการใช้อำนาจสั่งหยุดหรือจำกัดกิจกรรมก่อสร้างเมื่อความเสี่ยงอยู่ในระดับสูง อำนาจจำนวนมากจึงถูกออกแบบเป็นดุลพินิจที่รัฐอาจใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ ซึ่งทำให้การไม่ใช้อำนาจเชิงป้องกันยากต่อการตรวจสอบตามหลักกฎหมายมหาชน ประการที่สาม การวิจัยพบว่า กลไกด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล และการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐยังมีข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการขาดการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับความเสี่ยงจากงานก่อสร้างและเหตุผลของการตัดสินใจเชิงป้องกัน ส่งผลกระทบต่อสิทธิในความปลอดภัยของประชาชน และบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสาธารณะ โดยสรุป ผลการวิจัยยืนยันสมมติฐานของการวิจัยว่า ปัญหาหลักของระบบกฎหมายไทยมิได้อยู่ที่การขาดอำนาจ หากแต่อยู่ที่การขาดการแปลงอำนาจให้เป็นหน้าที่เชิงป้องกันที่มีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักกฎหมายมหาชน **ข้อเสนอแนะจากการวิจัย** จากผลการวิจัย ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้กำหนด “หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐ” ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงสาธารณะจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ การกำหนดมาตรการลดความเสี่ยง และการใช้อำนาจสั่งหยุดหรือจำกัดกิจกรรมเมื่อความเสี่ยงเกินระดับที่ยอมรับได้ เพื่อเปลี่ยนอำนาจเชิงดุลพินิจให้เป็นหน้าที่เชิงบังคับในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงสูง
2. ควรพัฒนามาตรฐานการตัดสินใจเชิงความปลอดภัย (risk-based decision standards) ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ ลดการพึ่งพาการตัดสินใจเฉพาะหน้าของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการไม่ใช้อำนาจในเชิงกฎหมาย
3. ควรเสริมสร้างกลไกความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกเกี่ยวกับความเสี่ยงจากงานก่อสร้างขนาดใหญ่ มาตรการความปลอดภัย และเหตุผลของการตัดสินใจของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยไปใช้ ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในหลายระดับ ได้แก่ 1. ในระดับเชิงนโยบาย ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการออกแบบหรือปรับปรุงกฎหมายและ

นโยบายด้านการควบคุมงานก่อสร้างและความปลอดภัยสาธารณะ โดยเน้นการป้องกันความเสี่ยงก่อนเกิดเหตุในระดับการบริหารราชการ ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานการตัดสินใจและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับงานก่อสร้าง เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน 2. ในระดับวิชาการ งานวิจัยนี้ช่วยเติมเต็มช่องว่างของการศึกษากฎหมายมหาชนไทยในประเด็น “หน้าที่เชิงป้องกันของรัฐ” และสามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนางานวิจัยเชิงลึกต่อไป **ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป** การวิจัยครั้งต่อไปอาจขยายผลในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบเชิงลึกกับประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อวิเคราะห์กลไกการกำกับความเสี่ยงจากงานก่อสร้างในเชิงสถาบันและเชิงปฏิบัติ 2. ควรศึกษาความรับผิดชอบทางกฎหมายของรัฐและเจ้าหน้าที่กรณีการไม่ใช้อำนาจเชิงป้องกันหรือการละเลยหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ 3. อาจต่อยอดงานวิจัยในรูปแบบสหวิทยาการ โดยผสานกฎหมายกับวิศวกรรมความปลอดภัยหรือการบริหารความเสี่ยง เพื่อพัฒนารอบกำกับความเสี่ยงที่เหมาะสมกับบริบทไทยอย่างรอบด้าน

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2567). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 16). วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2533). พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. จาก <https://www.mol.go.th>
- _____. (2539). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. จาก <https://www.dsi.go.th>
- _____. (2540). พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. จาก <https://www.oic.go.th>
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.

- Chandoewit, W. (2006). Policy challenges for social security for private employees. *TDRI Quarterly Review*, 21(4), 3–9.
- Chandoewit, W. (2006). *Social security systems in Thailand*. Thailand Development Research Institute.
- Craig, P. (2018). *Administrative law (8th ed.)*. Sweet & Maxwell.
- Galligan, D. J. (1986). *Discretionary powers: A legal study of official discretion*. Oxford University Press.
- International Labour Organization. (2021). *Principles of good governance in social security*. <https://www.ilo.org>
- International Social Security Association. (2008). *Financial governance and risk management of social security institutions (Technical Report No. 15)*. <https://www.issa.int>
- International Social Security Association. (2019). *ISSA guidelines on investment of social security funds*. <https://www.issa.int>
- Ministry of Labour. (1990). *Social Security Act, B.E. 2533 (1990) (Unofficial translation)*. <https://www.mol.go.th>
- OECD. (2016). OECD core principles of private pension regulation. <https://www.oecd.org>
- _____. (2016). *OECD pensions outlook 2016*. OECD Publishing.
- Phijaisanit, E. (2011). Thai social security pension fund: An analysis of sustainability and inter-generational fairness. *Asian-Pacific Economic Literature*, 18(2), 32–44.
- Wade, H. W. R., & Forsyth, C. F. (2014). *Administrative law (11th ed.)*. Oxford University Press.
- World Bank. (2021). *Towards social protection 4.0: An assessment of Thailand's social protection and labor market systems*. <https://documents.worldbank.org>