

# TDRI

รายงานที่ตีพิมพ์

ฉบับที่ 163  
เมษายน  
2563

การประเมินผลการบังคับใช้  
กฎหมายการคาดเข็มขัดนิรภัย  
เพื่อความปลอดภัยทางถนน

## บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยิ่งโพธิ์ยวัฒน์

## กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานิจ

## ผู้เขียน

ณัชชา ทอพัฒน์

ณปภัช สิริเกษมชัย

## ออกแบบ

wrong design

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลิ่นกรอมงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประสงค์ให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั่วเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังมีคำแนะนำเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

<sup>1</sup> มูลนิธิไทยโรดส์ และเครือข่ายเฝ้าระวังสถานการณ์ความปลอดภัยทางถนน, (2556), อัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยของผู้ใช้รถยนต์ในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554.

<sup>2</sup> สำนักโศกไม่ติดต่อกองควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, (2559), จำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนโดยรถจักรยานยนต์ ปี พ.ศ. 2555-2559.

## การประเมินผลการบังคับใช้ กฎหมายการคาดเข็มขัดนิรภัย เพื่อความปลอดภัยทางถนน

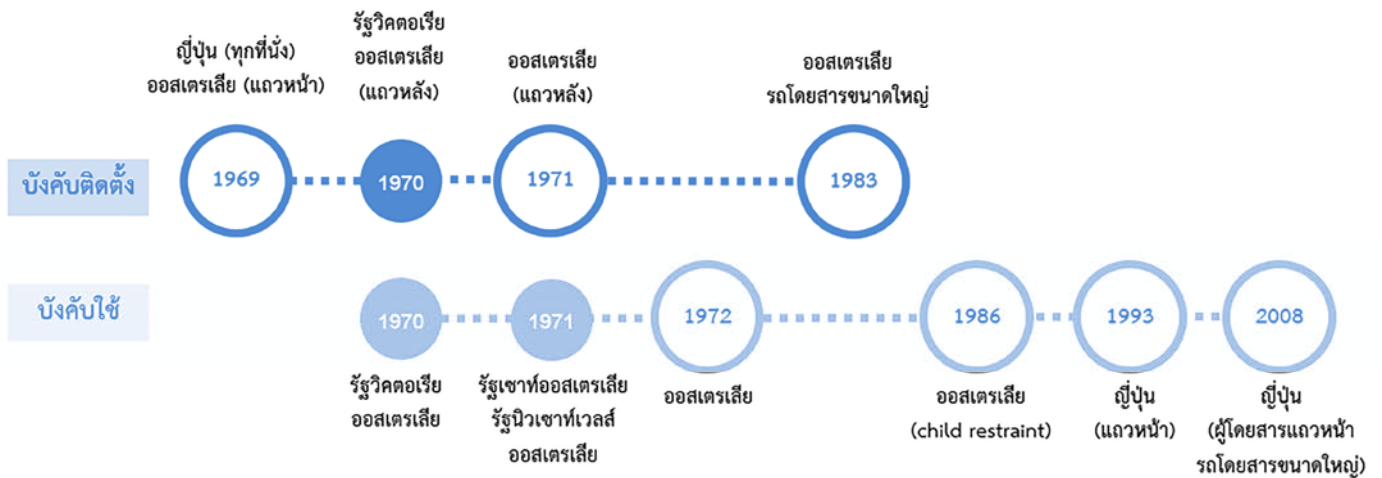
### บทนำ

เข็มขัดนิรภัยถือเป็นอุปกรณ์ความปลอดภัยมาตรฐานที่ติดตั้งมากับรถทุกคันในปัจจุบัน เนื่องจากมีผลการศึกษายืนยันได้ว่าการคาดเข็มขัดนิรภัยสามารถลดความรุนแรงจากอุบัติเหตุทางถนนให้กับผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถยนต์<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม แม้มีการดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมการคาดเข็มขัดนิรภัยอย่างต่อเนื่อง ผลประเมินการคาดเข็มขัดนิรภัยของผู้ใช้รถของไทยเท่าที่ผ่านมากลับยังไม่สูงมากนัก โดยมีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 60 และ 70 สำหรับรถยนต์ส่วนบุคคลและรถโดยสารขนาดใหญ่ ตามลำดับ ในขณะที่จำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนของรถทั้งสองประเภทเฉลี่ยประมาณ 1,500 คนต่อปี ในช่วงปี 2557-2559 สួกรองจากรถจักรยานยนต์<sup>2</sup> ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการประเมินประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายเข็มขัดนิรภัยในปัจจุบัน พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมมาตรการด้านเข็มขัดนิรภัย

### ข้อค้นพบจากประเทศที่ดำเนินมาตรการเข็มขัดนิรภัยสำเร็จ

ออสเตรเลียและญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตบนท้องถนนในระดับต่ำ และมีอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยในระดับสูง โดยออสเตรเลียมีสัดส่วนผู้หนึ่งเบาะหน้า

## รูปที่ 1: พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งและบังคับใช้เข็มขัดนิรภัยในญี่ปุ่นและออสเตรเลีย



หมายเหตุ: เป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเข็มขัดนิรภัยของประเทศญี่ปุ่นและออสเตรเลียตั้งแต่ ค.ศ. 1969-2008  
ที่มา: สรุปโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

และเบาหลังจากที่คาดเข็มขัดนิรภัยถึงร้อยละ 97 และ 95 ตามลำดับ ในขณะที่ญี่ปุ่นมีอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยในผู้ขับขี่และผู้โดยสารสูงถึงร้อยละ 98 และ 95 ตามลำดับ ทั้งนี้ การดำเนินมาตรการดังกล่าวของทั้งสองประเทศให้ความสำคัญตั้งแต่การกำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ความปลอดภัยและการติดตั้ง รวมไปถึงกำหนดการบังคับใช้กับผู้ขับขี่ ผ่านการออกกฎหมายที่กำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืน

กฎหมายด้านเข็มขัดนิรภัยของทั้งสองประเทศเริ่มบังคับใช้ในรถยนต์ก่อนรถโดยสารขนาดใหญ่ ในด้านการติดตั้งและกำหนดมาตรฐานเข็มขัดนิรภัยในรถยนต์ ออสเตรเลียเริ่มบังคับให้มีการติดตั้งในที่นั่งตอนหน้าก่อนตอนหลัง ในขณะที่ญี่ปุ่นบังคับให้ติดตั้งทุกที่นั่งพร้อมกัน ส่วนด้านกฎหมายที่บังคับให้คาดเข็มขัดนิรภัยในรถยนต์ของทั้งสองประเทศนั้นครอบคลุมทุกที่นั่ง โดยญี่ปุ่นเริ่มบังคับใช้เฉพาะที่นั่งตอนหน้าก่อนจะพัฒนาเป็นทุกที่นั่งในภายหลัง ยิ่งไปกว่านั้น ออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับการบังคับใช้ที่เด็ก (child restraint) ด้วย ดังสรุปในรูปที่ 1

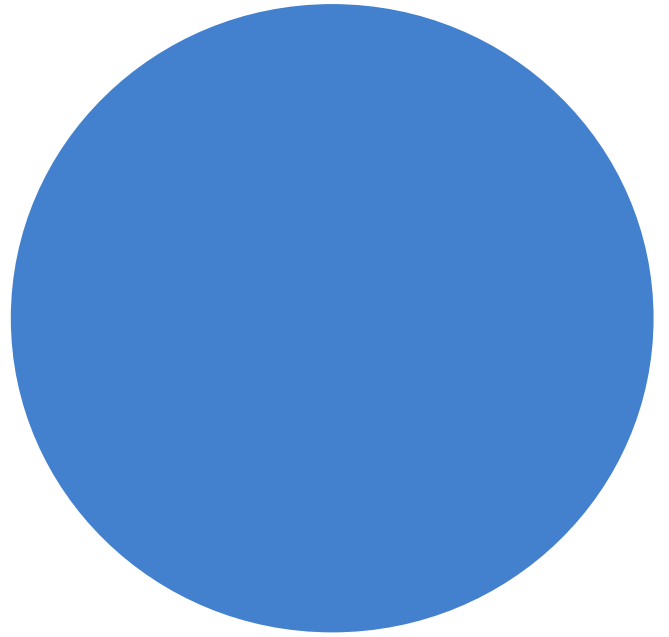
สำหรับบทลงโทษทางกฎหมาย ทั้งสองประเทศได้นำระบบการตัดแต้ม (demerit point system) มาใช้ในการดำเนินมาตรการ โดยออสเตรเลียเน้นที่การปรับเงินควบคู่กับการหักคะแนนการใช้รถใช้ถนนของผู้ขับขี่ และมีบทลงโทษ

ที่สูงขึ้นหากมีการทำผิดซ้ำ ดังกรณีรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ที่มีบทลงโทษสูงสุดกับการขับขีกรถที่มีผู้โดยสารที่ไม่คาดเข็มขัดนิรภัยตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป คือการปรับเป็นจำนวนเงิน 1,149 ดอลลาร์ออสเตรเลีย บวกตัดแต้มสูงถึง 6 คะแนน และหากทำผิดซ้ำจะได้รับการลงโทษที่รุนแรงขึ้น สำหรับญี่ปุ่นระบบตัดแต้มเป็นเครื่องมือหลักในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ โดยจะถูกตัดแต้มจากเจ้าหน้าที่เมื่อกระทำความผิดครั้งแรก หากกระทำความผิดซ้ำจะถูกหักคะแนน และถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่เมื่อคะแนนต่ำกว่ากำหนด

นอกจากการกำหนดทางกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งมาตรฐานอุปกรณ์ การติดตั้ง รวมถึงการใช้งานและบทลงโทษกรณีฝ่าฝืน ผลการศึกษายังพบกลยุทธ์ที่ประเทศทั้งสองนำมาใช้ผลักดันนโยบายเพื่อบังคับใช้เข็มขัดนิรภัยให้สำเร็จ ดังนี้

- 1) การกำหนดรายละเอียดสำหรับการออกแบบและการติดตั้งเข็มขัดนิรภัยที่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสากลอย่าง UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) เพื่อให้ประชาชนมั่นใจในความปลอดภัยและคุณภาพของเข็มขัดนิรภัย
- 2) การมีระบบควบคุมคุณภาพ การอนุมัติและการรับรองมาตรฐานตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การตรวจ

- สอบทุกขั้นตอน และออกสัญลักษณ์รับรอง เพื่อเป็น  
 ประโยชน์ต่อการพิจารณาเลือกซื้อของประชาชน
- 3) การสร้างการรับรู้ของประชาชนต่อการเลือกซื้อรถ  
 ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานสากล เช่น การพิจารณา  
 คะแนนระดับความปลอดภัยของ NCAP (New Car  
 Assessment Program) ฯลฯ เพื่อเป็นแรงกระตุ้น  
 ในการพัฒนาความปลอดภัยของผู้ผลิตยานพาหนะ
  - 4) การสนับสนุนการศึกษาและสร้างความเข้าใจ  
 ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกต้อง รวมถึง  
 ประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงความสำคัญของการคาด  
 เข็มขัดนิรภัย ตลอดถึงประโยชน์ของการคาดเข็มขัด  
 นิรภัยที่มีประสิทธิภาพ ผ่านสื่อสาธารณะ และการ  
 กำหนดในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล  
 จนถึงมัธยมศึกษา
  - 5) การสร้างธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับประชาชน (norm)  
 ผ่านการออกแบบสภาพแวดล้อมของผู้ขับขี่ด้วย  
 ระบบและกระบวนการออกใบอนุญาตขับขี่ที่มี  
 ประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ผู้ขับขี่ปฏิบัติตามกฎหมาย  
 จรรยาบรรณในความปลอดภัย ทั้งในเรื่อง  
 การใช้อุปกรณ์ การตรวจสอบสภาพเข็มขัดนิรภัย  
 การคาดเข็มขัดนิรภัย และเตือนผู้ร่วมเดินทางให้คาด  
 เข็มขัดนิรภัย
  - 6) การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเป็นระบบ  
 มีการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นหากมีการ  
 กระทำผิดซ้ำ ซึ่งต้องอาศัยการดำเนินงานอย่างมี  
 ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ  
 หน่วยงานกำกับดูแลการให้ใบอนุญาตขับขี่
  - 7) การติดตามและประเมินผลของมาตรการ ผ่านการ  
 ศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกโดยสถาบันวิชาการด้าน  
 ความปลอดภัยทางถนน เพื่อเสนอแนะทางนโยบาย  
 ให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดและมี  
 ประสิทธิภาพ ดังกรณีการสืบสวนอุบัติเหตุเชิงลึก  
 ของ Institute for Traffic Accident Research and  
 Data Analysis (ITARDA) ของประเทศญี่ปุ่น ที่นำ  
 ไปสู่การศึกษาและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ  
 เข็มขัดนิรภัยและอุตสาหกรรมยานยนต์



### การสำรวจการคาดเข็มขัดนิรภัยของคนไทยในปัจจุบัน

การศึกษาได้สำรวจอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัย  
 พร้อมทั้งศึกษาพฤติกรรมการเดินทาง ทักษะคติและความรู้  
 ความเข้าใจเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยที่มีต่อการคาดเข็มขัดนิรภัย  
 ผ่านการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามกับผู้ขับขี่และผู้โดยสาร  
 รถส่วนบุคคล รวมถึงผู้โดยสารรถแท็กซี่และรถตู้โดยสาร  
 หรือมินิบัส ในพื้นที่กรุงเทพฯ และเชียงใหม่เป็นจำนวน 522  
 และ 287 คน ตามลำดับ โดยกรณีกรุงเทพฯ เป็นการศึกษา  
 ทั้งรูปแบบการเดินทางในเมืองและระหว่างจังหวัด คิดเป็น  
 ร้อยละ 55 และ 45 ตามลำดับ ส่วนเชียงใหม่เป็นการศึกษา  
 เฉพาะการเดินทางในเขตเมืองเท่านั้น ซึ่งผลการศึกษาที่ได้  
 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีสถิติพรรณนา (descriptive  
 statistics) ดังนี้

#### ผู้ที่ไม่ใช้รถส่วนบุคคลและผู้โดยสารที่นั่งตอนหลังไม่คาด เข็มขัดนิรภัยค่อนข้างสูง

ผลสำรวจทั้ง 2 พื้นที่สำหรับลักษณะการเดินทาง  
 และการคาดเข็มขัดนิรภัย พบว่ายังมีผู้โดยสารที่ไม่คาด  
 เข็มขัดนิรภัยสูง ดังตารางที่ 1 โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ใช้รถส่วน  
 บุคคลสำหรับการเดินทางในเมืองเชียงใหม่คิดเป็นสัดส่วนที่

**ตารางที่ 1: ลักษณะการเดินทางและการคาดเข็มขัดนิรภัยกลุ่มตัวอย่างในกรุงเทพฯ และเชียงใหม่**

ลักษณะการเดินทาง	กรุงเทพฯ		กรุงเทพฯ		เชียงใหม่	
	เดินทางระหว่างเมือง		เดินทางในเมือง		เดินทางในเมือง	
	คาด (%)	ไม่คาด (%)	คาด (%)	ไม่คาด (%)	คาด (%)	ไม่คาด (%)
ผู้ขับขี่รถยนต์	98.0	2.0	97.8	2.2	96.4	2.8
ผู้โดยสารรถยนต์ส่วนบุคคล	79.3	20.7	67.9	32.1	75.3	24.7
ผู้โดยสารรถแท็กซี่	33.3	66.7	33.0	67.0	19.2	80.8
ผู้โดยสารรถตู้หรือมินิบัส	52.1	47.9	23.8	76.2	6.9	93.1

ที่มา: สํารวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

**ตารางที่ 2: พฤติกรรมการใช้งานเข็มขัดนิรภัยแบ่งตามตำแหน่งที่นั่ง**

ตำแหน่งที่นั่ง	กรุงเทพฯ			เชียงใหม่		
	คาด (%)	ไม่คาด (%)	รวม (%)	คาด (%)	ไม่คาด (%)	รวม (%)
เบาะหน้า (รวมผู้ขับขี่)	94.48	5.52	100	93.84	6.16	100
เบาะหลัง	27.30	72.70	100	17.81	82.19	100

ที่มา: สํารวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

สูงกว่าร้อยละ 80.8 รองลงมาเป็นผู้ที่เดินทางด้วยรถแท็กซี่หรือรถตู้โดยสารภายในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งมีมากกว่าร้อยละ 67 นอกจากนี้ อัตราการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยของผู้ที่เดินทางในเมืองด้วยรถประเภทเดียวกันนี้ยังสูงกว่าผู้ที่เดินทางระหว่างเมือง สำหรับอัตราการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยของผู้ใช้รถส่วนบุคคลก็ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะผู้ขับซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 2.0-2.8 ในขณะที่ผู้โดยสารที่เดินทางในเมืองกรุงเทพฯ ไม่คาดเข็มขัดนิรภัยมากที่สุดที่ร้อยละ 32.1 รองลงมาได้แก่ผู้โดยสารที่เดินทางในเมืองเชียงใหม่ และผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างเมือง ตามลำดับ ยิ่งไปกว่านั้น ผลสำรวจยังพบผู้โดยสารที่นั่งตอนหน้าหรือเบาะหน้าที่ไม่คาดเข็มขัดนิรภัยทั้งในกรุงเทพฯ และเชียงใหม่ คิดเป็นร้อยละ 5.52 และ 6.16 ตามลำดับ อีกทั้งพบอัตราการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยของผู้ที่นั่งตอนหลังหรือเบาะหลังสูงถึงร้อยละ 72.7 และ 82.19 ในกรุงเทพฯ และเชียงใหม่ ตามลำดับ ดังตารางที่ 2

**การรณรงค์และให้ความรู้ที่ผ่านมามีไม่ทำให้ผู้ใช้รถเข้าใจและตัดสินใจคาดเข็มขัดนิรภัยเพื่อความปลอดภัย**

ผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจคาดเข็มขัดนิรภัยของผู้ใช้รถในประเทศไทยพบว่า

การรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยจากการให้ความรู้และการรณรงค์ต่างๆ ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัย เนื่องจากส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยน้อย และมีความถี่ไม่มากพอที่จะส่งผลให้ตัดสินใจคาดหรือไม่คาดเข็มขัดนิรภัยจากความรู้เหล่านั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยน้อยหรือประมาณ 1-3 ครั้งต่อสัปดาห์ คิดเป็นร้อยละ 57.9 รองลงมาคือไม่เคยรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยเลยในรอบ 1 สัปดาห์ คิดเป็นร้อยละ 27.4 ในขณะที่การรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยที่มีความถี่ปานกลางถึงมากอยู่ในระดับไม่แตกต่างกันมากนักคือร้อยละ 8.4 และ 6.3 ตามลำดับ ดังตารางที่ 3

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งทราบดีถึงประโยชน์ของการคาดเข็มขัดนิรภัย แต่พฤติกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าวกลับถูกละเลยในการเดินทาง โดยร้อยละ 52 ทราบดีถึงผลเสียในการไม่คาดเข็มขัดนิรภัย และร้อยละ 62 มองว่าเข็มขัดนิรภัยมีความสำคัญในการเดินทางมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสร้างความตระหนักต่อความสำคัญของการคาดเข็มขัดนิรภัยผ่านการให้ความรู้เหล่านั้นยังไม่มากพอที่จะก่อให้เกิด “พฤติกรรมทางสังคม” หรือ “ธรรมเนียมปฏิบัติ” ผู้คนจึงตัดสินใจจากการใช้ความรู้สึกหรือประสบการณ์มากกว่า

**ตารางที่ 3: ความถี่ในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยต่อสปีด**

ความถี่ในการรับรู้ข้อมูล	กรุงเทพฯ (%)	เชียงใหม่ (ร้อยละ)
ไม่เคยรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัย	27.4	11.9
ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยน้อย (1-3 ครั้ง)	57.9	61.3
ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยปานกลาง (4-6 ครั้ง)	8.4	25.8
ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยมาก (ตั้งแต่ 7 ครั้งขึ้นไป)	6.3	1.0
ค่าเฉลี่ย (จำนวนครั้งต่อสปีด)	1.8	2.5

ที่มา: สํารวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

**ตารางที่ 4: เหตุผลต่อการไม่คาดและคาดเข็มขัดนิรภัย**

เหตุผลในการไม่คาดเข็มขัดนิรภัย	กรุงเทพฯ (%)	เชียงใหม่ (%)
1. อึดอัดไม่สบายตัว	18.2	4.9
2. มั่นใจต่อความปลอดภัย	10.9	2.1
3. เดินทางระยะเวลาไม่นาน	23.6	21.6
4. ลืม	13.0	8.0
5. นั่งเบาะหลัง	32.8	14.6
6. เดินทางด้วยรถส่วนบุคคล	4.4	7.7
7. เดินทางด้วยรถสาธารณะ	10.7	7.7
เหตุผลในการคาดเข็มขัดนิรภัย	กรุงเทพฯ (%)	เชียงใหม่ (%)
1. เดินทางในระยะทางไกล	33.0	13.9
2. เข้าใจในประโยชน์ของเข็มขัดนิรภัย	49.6	44.9
3. เคารพ/ปฏิบัติตามกฎหมาย	43.9	59.2
4. ไม่ต้องการใบสั่ง/เสียค่าปรับ	28.2	56.1
5. ปฏิบัติจนเป็นนิสัย	49.6	42.2
6. กังวลต่อความปลอดภัยขณะเดินทาง	38.5	37.3

ที่มา: สํารวจโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

ในการประเมินโอกาสของภัยที่สามารถเกิดขึ้นได้ เช่น คาดเฉพาเมื่อนั่งเบาะหน้า หรือคาดเฉพาเมื่อต้องเดินทางไกล เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาดังแสดงผลในตารางที่ 4 ยังพบว่าเหตุผลในการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยของกลุ่มตัวอย่างนั้นตัดสินใจจากการเดินทางเป็นหลัก โดยส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการโดยสารที่เบาะหลัง และใช้ระยะเวลาเดินทางไม่นาน ในขณะที่เหตุผลในการคาดเข็มขัดนิรภัยสอดคล้องกับทัศนคติ ความรู้เกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัย และมุมมองต่อเข็มขัดนิรภัย กล่าวคือ ส่วนใหญ่มองเห็นประโยชน์ของเข็มขัดนิรภัย ปฏิบัติจนเป็นนิสัย เคารพและปฏิบัติตาม

กฎหมาย และรู้สึกกังวลต่อความปลอดภัยขณะเดินทาง

### การวิเคราะห์การดำเนินงานด้านเข็มขัดนิรภัยของไทยในปัจจุบัน

ผลประเมินอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยที่ไม่สามารถกล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะกรณีการโดยสารที่นั่งแถวหลังและการโดยสารรถสาธารณะ ทำให้ต้องศึกษาถึงโครงสร้างของการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทั้งประเด็นความพร้อมและเหมาะสมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ผลักดันและดำเนินนโยบาย รวม

## รูปที่ 2: กฎหมายและข้อบังคับสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเข้มขันนรภัยของไทยในปัจจุบัน



หมายเหตุ: เป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเข็มขัดนิรภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2538 - 2560  
ที่มา: สรุปลงโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

ไปถึงลักษณะของการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ผลการศึกษาได้สรุปการวิเคราะห์รูปแบบการดำเนินมาตรการด้านเข็มขัดนิรภัยของไทยออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) จุดแข็งทางด้านกฎระเบียบและความพร้อมของโครงสร้างองค์กร และ (2) จุดอ่อนของทิศทางการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา

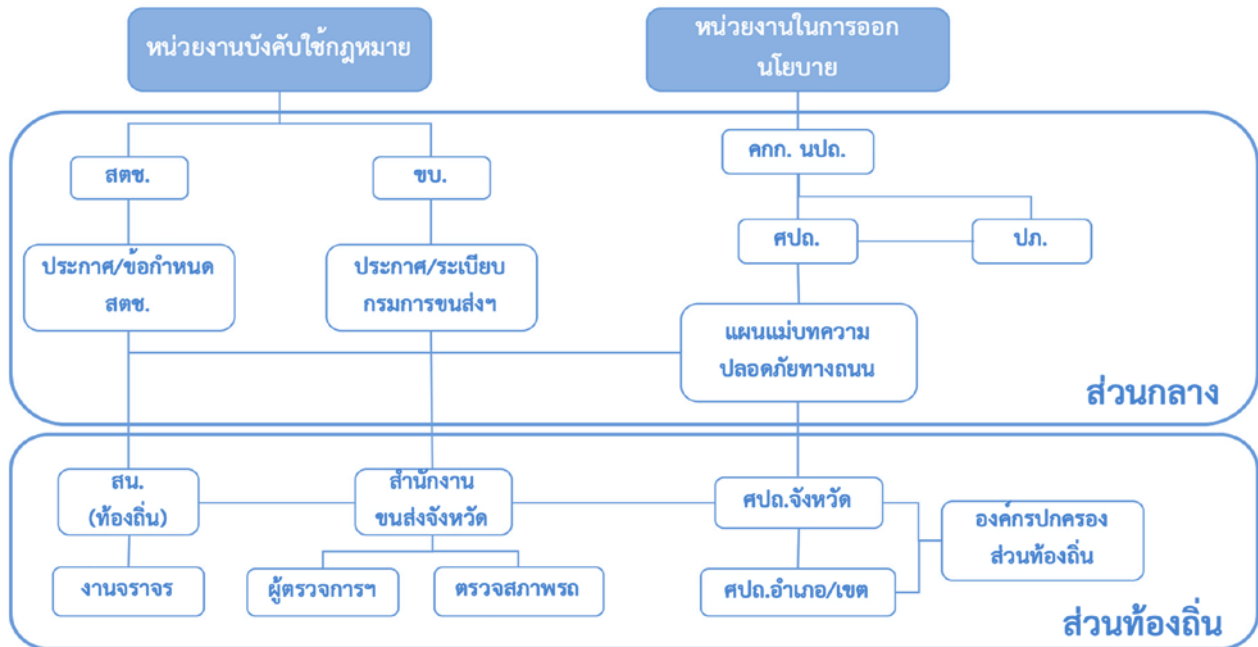
### จุดแข็งทางด้านกฎระเบียบและความพร้อมของโครงสร้างองค์กร

มาตรการเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัยในประเทศไทยดำเนินงานภายใต้กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดมาตรฐานเข็มขัดนิรภัยในฐานะเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม มาตรฐานตัวรถยนต์และอุปกรณ์ส่วนควบที่ให้ความสำคัญกับการติดตั้งเข็มขัดนิรภัย รวมถึงกฎหมายและข้อบังคับที่เป็นมาตรการในการปฏิบัติของผู้ขับขี่และผู้โดยสาร โดยกฎหมายและข้อบังคับสำคัญที่

เกี่ยวข้องกับมาตรการเข็มขัดนิรภัยในปัจจุบันสามารถสรุปได้ 7 ฉบับ ดังรูปที่ 2 ซึ่งสรุปได้ว่าในปัจจุบัน ไทยมีการกำหนดกฎหมายอย่างชัดเจนที่บังคับให้ต้องมีที่นั่งโดยสารซึ่งติดตั้งเข็มขัดนิรภัยที่ได้มาตรฐาน โดยผู้ขับขี่และผู้โดยสารทุกที่นั่งจะต้องคาดเข็มขัดนิรภัยทุกครั้ง แต่ยังไม่มีความชัดเจนทางด้านกฎระเบียบสำหรับการบังคับใช้ที่นั่งเด็ก

หลังจากการกำหนดกฎหมายและข้อบังคับ การดำเนินมาตรการเพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกระบวนการที่สำคัญ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายในการใช้งานเข็มขัดนิรภัย ทั้งนี้ หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) และกรมการขนส่งทางบก (ขบ.) ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายความปลอดภัยทางถนนอย่างเป็นทางการของไทยในรูปแบบศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน (ศปถ.) ดังรูปที่ 3 ที่เชื่อมโยงการทำงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รูปที่ 3: โครงสร้างการดำเนินการด้านความปลอดภัยทางถนน



หมายเหตุ: สดช. = สำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
 ขบ. = กรมการขนส่งทางบก  
 คกก. นปด. = คณะกรรมการนโยบายป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนแห่งชาติ

สบด. = ศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน  
 ปก. = กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
 สน. = สถานีตำรวจในแต่ละพื้นที่

ที่มา: สรุปลงโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2563)

ให้มีการประสานกันทางนโยบาย ตั้งแต่ส่วนกลางที่ตัดสินใจนโยบายภาพรวม ไปจนถึงการบริหารจัดการนโยบายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างองค์กรมีส่วนสนับสนุนให้มีการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ซึ่งมีข้อดีคือสามารถสร้างพันธมิตรในการทำงานทางนโยบายที่หลากหลาย ครอบคลุมทุกระดับการตัดสินใจทางนโยบายและหน่วยปฏิบัติ แต่หากขาดการกำหนดทิศทางและการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายที่ชัดเจนจะไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างองค์กรดังกล่าวได้เต็มที่

จุดอ่อนของทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเข้มขันนรภัยที่ผ่านมา

แม้จะมีความพร้อมทางด้านกฎหมายและโครงสร้างองค์กร แต่ผลการดำเนินมาตรการเข้มขันนรภัยจากหน่วยงานต่างๆ ที่ผ่านมากลับมีไม่มากนัก โดยเน้นการรณรงค์ให้ความรู้และข้อมูลแก่ประชาชนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ขาดความสม่ำเสมอ

ในการตรวจสอบและให้ความสำคัญเฉพาะมาตรการ 7 วันอันตรายในช่วงเทศกาลวันหยุดยาวเท่านั้น อีกทั้งยังมีความคงเส้นคงวาในแต่ละพื้นที่ ทำให้การคาดเข็มขัดนิรภัยในขณะขับขี่หรือโดยสารรถยังมีความสำคัญไม่มากเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับพฤติกรรมเสี่ยงอื่นๆ ที่อาจเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุ เช่น การดื่มแล้วขับ การหลับใน การขับรถโดยใช้ความเร็วเกินอัตราที่กำหนด เป็นต้น

นอกจากนี้ แรงกดดันจากประชาชนในพื้นที่ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินมาตรการเข้มขันนรภัย โดยในกรณีของกรุงเทพฯ สภาพการจราจรที่หนาแน่นโดยเฉพาะช่วงเวลาเร่งด่วน ทำให้ไม่สามารถตั้งด่านตรวจได้ในช่วงเวลากลางวัน เพราะผู้บังคับใช้กฎหมายต้องเน้นไปที่การเร่งระบายรถหรือแก้ไขปัญหาสภาพการจราจร เพื่อประโยชน์ในการเดินทางของประชากรจำนวนมาก ส่วนกรณีของเชียงใหม่ แรงต้านจากประชาชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายนอกช่วงเทศกาลที่กำหนดชัดเจนว่ามีมาตรการอย่างเข้มงวด



ดังนั้น นโยบายที่ชัดเจนในการให้ความสำคัญกับมาตรการเข้มงวดที่ระดับส่วนกลางไปจนถึงระดับปฏิบัติจึงมีความสำคัญ โดยความชัดเจนทางนโยบายควรมาจากการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ เพราะที่ผ่านมามีการดำเนินมาตรการเข้มงวดที่ยังขาดการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน อีกทั้งไม่มีการติดตามและประเมินผลของการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ มาตรการในอดีตยังไม่ได้สร้างแนวทางที่เหมาะสมให้กับระดับปฏิบัติในการดำเนินมาตรการ โดยเฉพาะการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนในการตรวจสอบการใช้งานของผู้ขับขี่และผู้โดยสาร แทนการตัดสินด้วยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับการสื่อสารต่อสาธารณะด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจอย่างถูกต้องและยอมรับกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางการส่งเสริมให้มาตรการเข้มงวดของไทยเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้นควรให้ความสำคัญกับ (1) การออกแบบกฎหมายและบทลงโทษ (2) การกำหนดกลยุทธ์การบังคับใช้กฎหมาย และ (3) การพัฒนากลยุทธ์ในการให้ความรู้และมาตรการทางสังคม

### ออกแบบกฎหมายและบทลงโทษให้ครอบคลุม

แม้ปัจจุบัน ไทยมีพัฒนาการด้านกฎระเบียบที่ดีเพื่อรองรับการขับเคลื่อนมาตรการด้านเข้มงวดที่รัดกุม แต่ยังมีประเด็นทางนโยบายอื่นที่ควรเร่งผลักดัน เพื่อป้องกันความสูญเสียจากอุบัติเหตุทางถนนที่ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้ใช้รถอย่างการส่งเสริมการใช้ที่นั่งเด็ก ซึ่งยังไม่มีการกำหนดกฎระเบียบรองรับและควรเร่งดำเนินการ ยิ่งไปกว่านั้น การเร่งผลักดันระบบตัดแต้มในไทยให้เป็นรูปธรรมจะช่วยป้องกันการกระทำผิดซ้ำ ส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิผลได้

### กำหนดกลยุทธ์ใหม่ด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนและเป็นระบบ

การบังคับใช้กฎหมายถือเป็นความท้าทายสำคัญ

ของการดำเนินมาตรการด้านความปลอดภัยทางถนน โดยการดำเนินกลยุทธ์รูปแบบเดิมจำเป็นต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนและจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินนโยบาย ซึ่งผลจากการศึกษาสะท้อนว่าควรมุ่งเป้าไปที่กลุ่มผู้โดยสารรถสาธารณะ ทั้งรถแท็กซี่ รถตู้โดยสาร และรถมินิบัส ให้มากขึ้น เพราะยังมีอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยไม่สูงมาก โดยออกแบบระบบการกำกับดูแลที่บังคับผ่านผู้ให้บริการ

นอกจากนี้ กลยุทธ์ใหม่ของการบังคับใช้กฎหมายควรให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนและคงเส้นคงวา (consistency) ตั้งแต่การตรวจสอบสภาพไปจนถึงการตรวจจับการไม่ใช้งานหรือใช้งานผิดประเภท อีกทั้งควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารต่อสาธารณะเกี่ยวกับการตรวจจับเพื่อลดแรงต้านจากประชาชน นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายควรส่งเสริมการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อผลักดันให้เกิดกลยุทธ์ใหม่ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เช่น การนำเทคโนโลยีมาใช้ ฯลฯ

### พัฒนากลยุทธ์ในการให้ความรู้และมาตรการทางสังคม

ผลการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนให้การยอมรับต่อกฎหมาย แต่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเข็มขัดนิรภัย ทำให้ปัจจุบันระดับการรับรู้ข้อมูลเหล่านี้ในกลุ่มผู้ใช้รถใช้ถนนอยู่ในระดับต่ำ และไม่มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจคาดเข็มขัดนิรภัย ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรเร่งพัฒนากลยุทธ์เพื่อให้ความรู้ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์ของการคาดเข็มขัดนิรภัยควบคู่ไปกับการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติของการคาดเข็มขัดนิรภัยในสังคม ผ่านทั้งสถานศึกษาและสื่อสาธารณะ เช่น รายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ และสื่อสังคมออนไลน์ ฯลฯ

ยิ่งไปกว่านั้น ภาคประชาสังคมยังมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดความต้องการ (demand) ต่ออุปกรณ์ความปลอดภัยผ่านกลไกตลาด โดยเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลการทดสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านยานยนต์ระดับอาเซียน (ASEAN NCAP) เพื่อให้ประชาชนมีเกณฑ์ในการเลือกซื้อรถโดยพิจารณาจากความปลอดภัย อีกทั้งกระตุ้นให้เกิดความตระหนักต่อความกลัวการสูญเสียจากอุบัติเหตุ