

วารสาร พัฒนา สังคม JSD

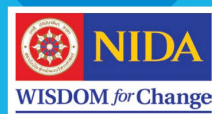
ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2561

Volume 20, Number 1, 2018

ISSN: 0859-2667



คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
<https://www.tci-thaijo.org/index.php/jsd>



บรรณาธิการแถลง

“วารสารพัฒนาสังคม” ปีนี้ถือว่ามีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ นับตั้งแต่เริ่มผลิตออกสู่ชุมชนวิชาการฉบับแรกในปี 2541 และหลังจากนั้นได้มีการผลิตออกมาอย่างต่อเนื่อง พร้อม ๆ กับมีการพัฒนาความเข้มข้นทางวิชาการจนได้รับการรับรองคุณภาพอยู่ในฐาน “TCI กลุ่ม 1” ในปี พ.ศ.2558 โดยมีคะแนน Citation เพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปีอย่างน่าพอใจ จนกระทั่งในปีนี้อารสารพัฒนาสังคมได้รับการรับรองมาตรฐาน ACI (ASEAN Citation Index) กระนั้นก็ตามในอนาคตจะต้องมีการพัฒนาคุณภาพต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งเพื่อก้าวสู่มาตรฐานสากลเต็มรูปแบบ

วารสารพัฒนาสังคมฉบับที่ท่านกำลังอ่านอยู่ในขณะนี้ (ฉบับที่ 1 ปีที่ 20 พ.ศ. 2560) ประกอบด้วยบทความอันแตกต่างหลากหลายและน่าสนใจในแง่มุมต่าง ๆ จำนวน 8 บทความ บทความแรกเกี่ยวข้องกับแนวคิด “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ซึ่งนิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ ได้ใช้เป็นกรอบในการศึกษาถึงการจัดการความขัดแย้งในชุมชนภาคใต้ ที่เน้นการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการค้นหาความจริง เพื่อนำไปสู่ความสำนึกผิด ยินยอมชดใช้ค่าเสียหาย การให้อภัย และการให้คำมั่นสัญญาที่จะปรับปรุงตัวและไม่ทำผิดซ้ำอีก โดยชุมชนไม่ผลักไสผู้กระทำผิดให้กลายเป็นคนนอก ระบบดังกล่าววางอยู่บนหลักจารีตของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งให้ลุล่วงโดยไม่ใช้กลไกทางกฎหมาย (เว้นแต่กรณีที่จำเป็น)

บทความต่อมาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กเล็กของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งรัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบาย โดยยึดถือหลักสากลของสหประชาชาติที่มีเนื้อหาก้าวหน้า แต่ในทางปฏิบัติยังประสบปัญหาหลายด้าน ผู้เขียนคือ บุษิตา สังข์แก้ว และพันธรักษ์ ผูกพันธ์ ได้ค้นพบว่าการจัดการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ใน อ.แม่สอด จ.ตาก ประสบปัญหาหลายอย่าง อาทิ เด็กที่เป็นลูกหลานของแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนทรัพยากรทางการศึกษาในพื้นที่ไม่เพียงพอ ผู้ปกครองชาวไทยบางส่วนไม่ยอมรับจนต้องพาลูกย้ายหนีไปเรียนที่อื่น ปัญหาโรคติดต่อ หลักสูตรไม่สอดคล้องกับการประยุกต์ใช้ในท้องถิ่น และปัญหาด้านภูมิประเทศที่เป็นภูเขาอันเป็นอุปสรรคต่อการเดินทางมาเรียน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และหาทางจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อไป

บทความที่สาม เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐได้บริหารจัดการ โดยอาศัยกลไกราชการที่รวมศูนย์อำนาจ และรัฐเป็นผู้ดำเนินงานเองทั้งหมด โดยประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการเท่านั้น แต่ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมาภาครัฐได้หันมาเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การมีส่วนร่วม และดำเนินงานร่วมกับภาคประชาสังคมในรูปของภาคีเครือข่ายมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (new public governance) เจ้าของบทความคือ สมศักดิ์ สามัคคี

ธรรม ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาทำการศึกษาในกรณีของการจัดการป่าชุมชนภาคตะวันออก เพื่อค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการป่าชุมชนที่ประกอบด้วยชาวบ้านเป็นภาคีหลัก ส่วนภาคีสันับสนุนประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ เอ็นจีโอ วัด โรงเรียน ภาคธุรกิจ และชมรม/เครือข่ายต่าง ๆ กระนั้นก็ตามความรับผิดชอบในการจัดการป่าในภาพรวมก็ยังคงเป็นของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยผ่านการกำกับติดตามทางอ้อมมากกว่าการเข้าไปควบคุมทางตรง

บทความที่สี่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน ตามโครงการหมู่บ้านช่อสะอาด ซึ่งเป็นโครงการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มุ่งเน้นการปลูกฝังจิตใจของสมาชิกในชุมชนให้มีความซื่อสัตย์เป็นพื้นฐานสำคัญ อันจะเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนในด้านต่าง ๆ ในภาพรวม ผู้เขียนคือ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล และแพรวดาว พุพานิชย์พฤกษ์ ได้ศึกษาหมู่บ้านช่อสะอาดที่ได้รับรางวัลและเป็นหมู่บ้านตัวอย่างของการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวจำนวน 2 แห่งในภาคอีสานกับภาคตะวันออก เพื่อแสดงถึงหลักธรรมาภิบาล และการพัฒนาตามกรอบแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในฐานะที่เป็นรากฐานของการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง และเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

บทความต่อมาเกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการ เนื่องจากคนพิการที่มีความสามารถในการทำงานส่วนใหญ่ยังไม่อาจหางานทำได้ ส่วนคนพิการที่ประกอบอาชีพส่วนใหญ่ทำงานส่วนตัว ในขณะที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชนและภาครัฐมีจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น เจ้าของบทความคือ นราเชต ยิ้มสุข และกฤษฎา ชีระโกศลพงศ์ ได้แสดงให้เห็นว่าทั้งหลักการสากล (อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) และกฎหมายต่าง ๆ ภายในประเทศต่างส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการทั้งสิ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่านายจ้างยังคงหลีกเลี่ยงการจ้างงานคนพิการกันเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากมีทัศนคติเชิงลบและมองว่าคนพิการเป็นคนผิดปกติ โดยมีได้มองว่าความพิการเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายอันเป็นสภาวะปกติที่ดำรงอยู่ในสังคม ปัญหาดังกล่าวนี้ควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ มีรายได้ ลดการพึ่งพิงผู้อื่น อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงชีพอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรีในสังคม

บทความที่หก เป็นเรื่องเกี่ยวกับโลกของสังคมออนไลน์ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คนที่มีความสนใจร่วมกันจนก่อรูปเป็น “ชุมชนเสมือนจริง” (virtual community) โดยสมาชิกต่างมีความผูกพันต่อกันและเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ชุมชนบนโลกไซเบอร์จึงมีความสำคัญและน่าสนใจ เนื่องจากมีอิทธิพลต่อความคิดและพฤติกรรมของผู้คนจำนวนมาก กนิษฐา แยมโพธิ์ใช้ และอาแว มะแส ได้ศึกษาถึงการปฏิสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ อันก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันพร้อมๆ กับบ่มเพาะความไว้วางใจต่อกัน ซึ่งผลการศึกษาในกรณีของหญิงพบว่าพวกหล่อนสามารถจัดการปัญหาความรักบนเฟซบุ๊กโดยผ่านการปรึกษาหารือบนสังคมออนไลน์ในรูปแบบต่างๆ สังคมเสมือนจริงในรูปแบบดังกล่าวจึงควรได้รับการส่งเสริมเพื่อสร้างชุมชนที่ตอบสนองต่อความต้องการในสังคมสมัยใหม่ได้อย่างสอดคล้อง

บทความที่เจ็ด สุวิชา เป้าอารีย์ ได้วิเคราะห์ผลกระทบของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่มีต่อการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม โดยการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของประชาคมอาเซียนที่สามารถทำนายได้ก็คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคการท่องเที่ยว การแปรรูปสินค้าเกษตร และภาคอุตสาหกรรม กระนั้นก็ตามประเทศไทยจะประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม การว่างงาน และความยากจน มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานทำในประเทศไทยอันจะส่งผลให้เกิดความเป็นพหุวัฒนธรรม และปัญหาอาชญากรรมที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายข้ามชาติอย่างซับซ้อนและมีความรุนแรงมากขึ้น โดยปัญหาทั้งหมดนี้จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งในอนาคตจะต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อหาทางรับมือกับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

บทความสุดท้าย ได้นำเสนอประเด็นที่มีความสำคัญและน่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งก็คือ การจัดการศึกษาของชาติในทุกๆระดับ นับตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ไปจนถึงมหาวิทยาลัย โดยเจ้าของบทความ หลี่ เหวินเหลียง และสุพรรณิ ไชยอำพร ได้ทำการเปรียบเทียบนโยบายการจัดการศึกษาของประเทศไทยและประเทศจีน ซึ่งไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างระบบการศึกษาของทั้งสองประเทศเท่านั้น แต่ยังจุดประกายให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ อันมีความสำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น เพื่อจะได้ทำหน้าที่อันสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศต่อไปในอนาคต

แท้จริงแล้ว วารสารทุก ๆ ฉบับ มิได้เป็นเจ้าของโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง) แต่ทุกๆ คนในชุมชนวิชาการต่างมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมกันทั้งสิ้น สมาชิกทุกคนต่างมีสิทธิเข้าถึงวิพากษ์วิจารณ์ นำไปอ้างอิง ส่งบทความมาร่วมตีพิมพ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ผลผลิตของวารสารทางวิชาการฉบับหนึ่ง ๆ จึงเกิดจากระบบการปฏิสังสรรค์และจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในชุมชนวิชาการนั้น ๆ ซึ่งวารสารพัฒนาสังคมก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวโดยไม่ได้รับการยกเว้น สุดท้ายนี้ขอให้ผู้อ่านทุกท่านได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของดังกล่าว พร้อม ๆ กับแสวงหาหนทางในการมีส่วนร่วมตามที่ตนถนัด เพื่อจะได้ช่วยกันคนละไม้คนละมือในการขับเคลื่อนวารสารพัฒนาสังคมให้ก้าวไปข้างหน้าด้วยความเชื่อมั่นในคุณภาพที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
บรรณาธิการ

ยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์: การจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรม ของชุมชนพหุวัฒนธรรม จังหวัดนครศรีธรรมราช <i>นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ</i>	1
สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษา ปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก <i>บุชิตา สังข์แก้ว พันธรัักษ์ ผูกพันธ์</i>	17
การจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของการจัดการ ภาคีสาธารณะแบบใหม่ในภาคตะวันออก <i>สมศักดิ์ สามัคคีธรรม</i>	41
การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับชุมชน <i>ไพโรจน์ ภัทรนรากุล แพรดาว พุพานิชย์พฤกษ์</i>	57
การส่งเสริมการมีงานทำกับการจัดการ ความหลากหลายของคนพิการในวาระประเทศไทย 4.0 <i>นราเขต ยิ้มสุข กฤษณา วีระโกศลพงศ์</i>	77
การสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมบนเฟซบุ๊ก สำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง <i>กนิษฐา แยมโพธิ์ใช้ อาแว มะแส</i>	97
Potential Impact of the Asean Community on the Ministry of justice's Operation <i>Suvicha Pouaree</i>	119
ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายพัฒนาการศึกษาระหว่างไทยและจีน <i>ทลี เทรินเหลียง สุพรรณิ ไชยอำพร</i>	145

ยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์: การจัดการความขัดแย้ง เพื่อสร้างความยุติธรรมของชุมชนพหุวัฒนธรรม จังหวัดนครศรีธรรมราช

นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Prettyair@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของชุมชนพหุวัฒนธรรม จังหวัดนครศรีธรรมราช ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม ตลอดจนการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้นำชุมชน ประชาชนชาวบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่และกลุ่มชาวบ้านใน 11 หมู่บ้าน

ผลการวิจัยพบว่า (1) ฐานสำคัญของกระบวนการจัดการความขัดแย้งของชุมชนที่นำมาซึ่งความสมานฉันท์ คือ การสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในชุมชน ที่มาของความขัดแย้งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรของชุมชน ทั้งในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน การทำประมงและการใช้ทรัพยากรจากป่าพรุ การเห็นความจำเป็นและประโยชน์ร่วมกันในการจัดการปัญหา ทำให้มีการร่วมกันสร้างกติกาชุมชน โดยหยิบยกปัญหามาพูดคุยกันให้ตระหนักรู้ว่าเป็นปัญหาที่ควรแก้ไขหรือป้องกัน (2) รูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีวิธีที่นำมาใช้อย่างผสมผสานกัน ได้แก่ การเจรจาต่อรองโดยอาศัยระบบเครือญาติ การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยบุคคลที่เป็นที่เคารพและน่าเชื่อถือ ซึ่งมีทั้งคนเดียวและทำเป็นกลุ่ม หากมีการประทุพผิตไปจากกติกาชุมชนก็กำหนดให้มีการชดใช้เยียวยาความเสียหาย บูรณาการให้เกิดการฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพและอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของกระบวนการคืนความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ข้อค้นพบดังกล่าวนำเสนอแนะให้ภาครัฐนำเอาความสามารถของชุมชนในการแก้ไขปัญหาและจัดการความขัดแย้งของตนเองในแนวทางเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ ซึ่งมีข้อดีที่ว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและเคารพค่านิยมของท้องถิ่น ตลอดจนสร้างเสริมให้ชุมชนมีการพัฒนาการจัดการความขัดแย้งในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ ความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้ง ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

Restorative Justice: Managing Conflicts to Empower the Justice of Pru Khuan Kreng Community in Nakhon Si Thammarat Province

Nithita Siripongtugin

Assistant Professor, Department of Public Administration,
Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Prettyair@hotmail.com

Abstract

The objective of this qualitative research is to study models and processes of conflict management in Pru Khuan Kreng Community, Nakhon Si Thammarat Province. The research method based on qualitative data upon primary and secondary sources as well as participative observation, non-participative observation, including in-depth interviews and group discussions with the community leaders, local philosophers, local government officials, and residents of eleven villages.

The study showed that (1) peace – making plans focusing on prevention and resolution based on community culture leading toward social harmony. The causes of most of the conflicts were associated with community resources in the dimensions of land use, fishing, and making use of resources from the Peat Swamp Forest. Therefore, villagers perceived the necessity of shared interests by discussing conflicts to be prevented or resolved. Their opinions helped create community rule. (2) the result from studying models and processes of conflict management revealed that mixed-conflict management methods were used by the community in negotiating through kinship and respected mediators. Local conflict resolution was achieved by individual mediators and groups. Those who break community rules must compensate for damages. The ultimate goal would be integration for better rapport and mutual life. These findings suggested that The Thai public sector might apply lessons from community to resolve conflicts and enable communities to solve their own problems, preserving lifestyles and developing plans for future successful conflict resolution.

Keywords: Conflict, Conflict Management, Restorative Justice

บทนำ

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) เป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรมรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะเด่น คือ เป็นทั้ง “วิธีการแบบสันติวิธี” ในการจัดการความขัดแย้งและการกระทำผิดกฎหมายที่นำไปสู่ “เป้าหมายเชิงสมานฉันท์” ในตัวเอง ทำให้วิธีการในการจัดการความขัดแย้งหรือวิธีการในการแก้ปัญหาอาชญากรรมภายใต้กรอบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มุ่งเน้นที่ “การฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล” ด้วยการประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย คือ คู่กรณีความขัดแย้ง ผู้แทนชุมชน เจ้าหน้าที่และอาจมีผู้สนับสนุนของคู่กรณีหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยก็ได้ (บัณฑิต โต้ทองดี, 2555: 7) โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการความรู้สึกของคู่กรณีจนนำไปสู่ทางออกที่ดีที่สุดของทั้งสองฝ่าย โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการจัดการความขัดแย้งและสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีให้เกิดขึ้นภายในชุมชนของตน เฉกเช่นชุมชนพรุควนเคือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในชุมชนโดยใช้หลักจารีตของชุมชนเอง โดยชุมชนพรุควนเคืองเป็นชุมชนที่มีความหลากหลายด้านพื้นที่ตั้งแต่เป็นพื้นที่ควน สวน นา จนถึงพื้นที่น้ำท่วมขังเกือบตลอดปี ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า “พรุ” แต่มีความเหมือนกันทางวัฒนธรรม จึงเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีวัฒนธรรมเดียว

คนในพื้นที่ชุมชนพรุควนเคืองมีการใช้วิถีวัฒนธรรมชุมชนเพื่อเป็นกลไกในการลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ โดยใช้กติกาของชุมชนในการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเองภายในชุมชนและยอมรับร่วมกัน เช่น การไม่เก็บกระจูดในพื้นที่ของคนอื่นและช่วยกันดูแลมิให้มีการตัดกระจูดและมีให้บุคคลภายนอกชุมชนเข้ามาเก็บเกี่ยวกระจูดในพื้นที่ กติกาการใช้ไม้จากป่าเสม็ดชุมชนที่อนุญาตให้ชาวบ้านในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็น เป็นต้น

เนื่องจากชุมชนพรุควนเคืองเป็นชุมชนที่อยู่ในเขต “ป่าพรุควนเคือง” ซึ่งตั้งอยู่บริเวณรอยต่อระหว่างลุ่มน้ำปากพองตอนล่างและตอนบนของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นพรุขนาดใหญ่อันดับสองของภาคใต้ รองจากพรุโต๊ะแดงในจังหวัดนราธิวาส โดยคำว่า “พรุ” มีลักษณะเป็นป่าที่ราบลุ่มน้ำท่วมขังเกือบตลอดปี เป็นแหล่งทรัพยากรที่คนทั้งสองลุ่มน้ำได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตั้งแต่อดีต โดยเป็นแหล่งพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำที่สมบูรณ์มานาน ป่าพรุควนเคืองมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 195,545 ไร่ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 3 จังหวัด คือ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุงและจังหวัดสงขลา สำหรับป่าพรุควนเคืองในพื้นที่ตำบลเคือง อำเภอลำดวน จังหวัดนครศรีธรรมราช นับว่าเป็นใจกลางของป่าพรุที่มีพื้นที่ทั้งหมด 110,016 ไร่ (Kreng Subdistrict Administration Organization, 2015 : 2) ชาวบ้านในยุคแรก ๆ ในเขตป่าพรุควนเคืองจึงประกอบอาชีพสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าพรุ ได้แก่ การตัดไม้เสม็ด การหาของป่า การหาปลาและจับสัตว์น้ำ หลายครัวเรือนที่เข้ามาบุกเบิกพื้นที่ขอบพรุและควนประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ การทำนา ปลูกผัก ปลูกยางพารา ปลูกปาล์มและเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ยังทำประมงพื้นบ้านโดยเฉพาะการหาปลาซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อนที่จะเกิดชุมชนต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นแหล่งวัตถุดิบในการจักสานโดยเฉพาะต้นกระจูดที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในการเลี้ยงครอบครัวของชาวบ้านในชุมชนป่าพรุควนเคืองที่คนในชุมชนสามารถเข้าไปถอนได้ แต่

ชาวบ้านที่มาจากนอกพื้นที่ถูกห้ามไม่ให้เข้ามาถอน ซึ่งเป็นกติกาที่ประกาศให้คนภายนอกรับรู้เพราะต้องการสงวนไว้ให้เป็นแหล่งรายได้เฉพาะของคนในพหุวัฒนธรรมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ป่าพหุวัฒนธรรมจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

นอกจากนี้การเข้าไปแผ้วถางป่าพหุวัฒนธรรมเพื่อยึดครองพื้นที่บางส่วนมาเป็นที่ดินส่วนตัวสำหรับการทำเกษตรเชิงพาณิชย์นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะไม่เพียงเป็นการกระทำของคนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่มีกลุ่มทุนหรือนักธุรกิจจากภายนอกได้เข้าไปบุกรุกหรือซื้อที่ดินจากชาวบ้านที่แผ้วถางป่าเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ทำให้ที่ดินบางส่วนถูกเปลี่ยนมือจากชาวบ้านไปเป็นของนายทุนบางรายนอกชุมชน ส่งผลให้รูปแบบการผลิตทางการเกษตรของชาวบ้านในชุมชนได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีกลุ่มนายทุนเข้ามาครอบครองและทำเกษตรเชิงพาณิชย์มากขึ้น ในขณะที่ชาวบ้านซึ่งอยู่ในพื้นที่เดิมกลับกลายเป็นแรงงานรับจ้างให้กับกลุ่มนายทุนดังกล่าว โดยตำบลเค็งเป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเสม็ดเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐและเกิดการเอาเปรียบและไม่เป็นธรรมแก่ชุมชน โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2548 พื้นที่ปาล์มน้ำมันขยายตัวอย่างรวดเร็วในพื้นที่พหุวัฒนธรรม และเกิดธุรกิจเกี่ยวกับปาล์มน้ำมันไม่ว่าจะเป็นลานเทพาล์มหรือแปลงจำหน่ายต้นพันธุ์ปาล์มในพื้นที่ที่สำคัญคือ มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าพหุเพื่อนำมาปลูกปาล์มน้ำมันจำนวนมาก ทั้งในที่ดินถือครองที่มีเอกสารสิทธิ์และที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ (Khunweechuay, 2012:74) ความขัดแย้งอันเกิดจากปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายในชุมชนพหุวัฒนธรรมเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มคนที่มากกว่าหนึ่งกลุ่มพยายามที่จะครอบครองสิ่งเดียวกัน ต้องการยึดพื้นที่บริเวณเดียวกันจนเกิดข้อพิพาทแนวเขตที่ดิน ดังนั้นการสร้างคามยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของชุมชนจึงเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่น่าสนใจเพราะสามารถดำเนินการโดยการลดอำนาจแห่งรัฐและเสริมบทบาทชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการตนเองด้วยกระบวนการยุติธรรมของชุมชน บนฐานของจารีตระบบความเชื่อ ความศรัทธา และความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติ โดยมีข้อตกลงที่เกิดจากการกำหนดขึ้นโดยชุมชนในการไกล่เกลี่ยปัญหาภายในชุมชน เพื่อเสริมสร้างพลังชุมชนให้เข้มแข็ง

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาชุมชนพหุวัฒนธรรมว่ามีกระบวนการของการประยุกต์ใช้ระบบจารีตในชุมชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและสร้างสมานฉันท์อย่างไร เนื่องจากการศึกษาการจัดการความขัดแย้งโดยชุมชนเพื่อสร้างคามยุติธรรมให้กับชุมชนโดยจัดการผ่านระบบคิด กฎเกณฑ์ จารีต ความเชื่อ และคุณค่าของชุมชนตามวิถีคามยุติธรรมของชุมชนในแต่ละวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้ในด้านดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลกรณีตัวอย่างให้ชุมชนอื่นๆ ได้นำไปปรับใช้เป็นแนวทางในการสร้างคามสมานฉันท์ในชุมชน เพราะเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้น หากชุมชนยึดหลักแนวคิดสมานฉันท์ที่มีหลักการคิดเชิงบวก มุ่งแก้ปัญหาความขัดแย้งเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีหรือการยอมรับเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างเอื้ออาทรและมีเมตตาแล้ว ย่อมเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ อันจะนำไปสู่การอนุรักษ์วิถีชุมชนที่ดูแลและช่วยจัดการทรัพยากรและความขัดแย้งโดยชุมชนเอง นอกจากการใช้กลไกกฎหมายและหน่วยงานรัฐเพียงมิติเดียว

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของชุมชนพหุวัฒนธรรม จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดกระบวนการเชิงสมานฉันท์ของ Ron Claassen (2002:42) ที่ได้เสนอทางเลือก 4 วิธีในการจัดการความขัดแย้ง (The Four Options Model) โดยเน้นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม ให้บุคคลที่สามมาช่วยทำหน้าที่เป็นคนกลาง การวิจัยนี้ดำเนินไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้กำหนดพื้นที่ในการวิจัย คือ ชุมชนพหุวัฒนธรรมจำนวน 11 หมู่บ้าน โดยศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในท้องถิ่นและวิเคราะห์ความขัดแย้งภายในชุมชน รวมทั้งกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ประยุกต์ใช้หลักจารีตของชุมชนในการบูรณาการเข้ากับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ภายใต้บริบทชุมชนท้องถิ่น

กระบวนการเชิงสมานฉันท์ (Restorative Process)

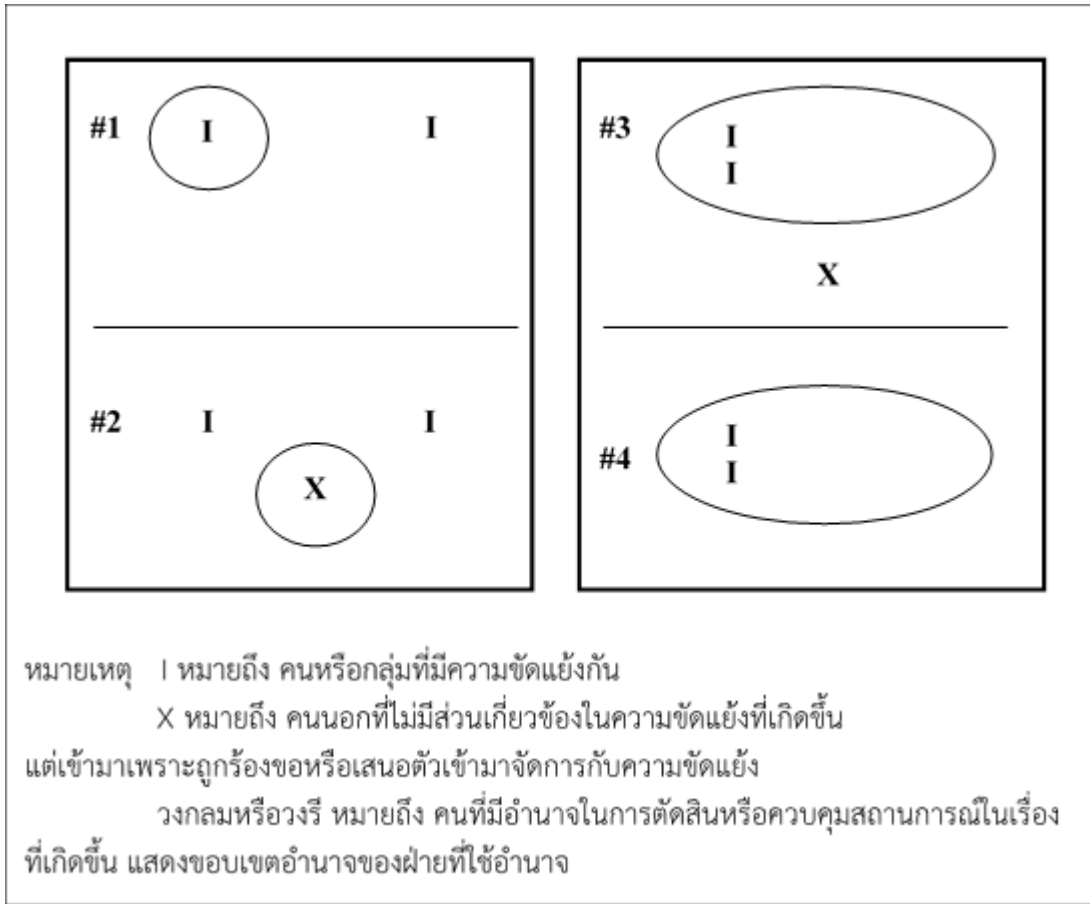
กรอบการวิเคราะห์ของ Ron Claassen (2002:42) ได้เสนอทางเลือก 4 วิธีในการจัดการความขัดแย้ง (The Four Options Model) ซึ่งรวมลักษณะของกระบวนการเชิงสมานฉันท์ไว้ด้วย สามารถอธิบายได้ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้ “อำนาจ” นั้น ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งบางกรณีระหว่างตำรวจกับอาชญากร โดยตำรวจแสดงอำนาจเพื่อหยุดยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของอาชญากร หรือตำรวจดับเพลิงใช้อำนาจกันคนให้ออกจากสถานที่เกิดเพลิงไหม้

ทางเลือกที่ 2 เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม แล้วเชิญบุคคลที่สาม (X) ที่วางตัวเป็นกลางเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้ “อำนาจ” นั้นในการตัดสินชี้ขาดความถูกต้องของปัญหาความขัดแย้ง ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่ การตัดสินคดีของศาลยุติธรรม หรืออนุญาโตตุลาการ

ทางเลือกที่ 3 ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม โดยให้บุคคลที่สาม (X) มาช่วยทำหน้าที่เป็นคนกลางประสานให้ทั้งสองฝ่ายซึ่งขัดแย้งกันได้มีโอกาสพบปะกันเพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันเอง โดยทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้ “อำนาจ” ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างกัน ตัวอย่างกรณีนี้ได้แก่ การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ทางเลือกที่ 4 ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม โดยทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้ “อำนาจ” ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างกันและกัน โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเล็กๆ น้อยๆ ระหว่างสามีภรรยาหรือเพื่อนฝูง



ภาพที่ 1 ทางเลือก 4 วิธีในการจัดการความขัดแย้งของ Ron Claassen
แหล่งที่มา: จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2548:115)

ในบรรดาทางเลือกทั้งหมด Claassen มองว่าทางเลือกที่ 3 และทางเลือกที่ 4 เป็นทางเลือกที่ใช้ในการจัดการความขัดแย้งในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยเรียกทางเลือกที่ 3 นี้ว่า “กระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์” ซึ่งสามารถใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ในทุกที่และทุกชั้นตอนที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ทั้งในครอบครัว สถานที่ทำงานและชุมชน

การวิเคราะห์ทางเลือกในการจัดการความขัดแย้งจึงมีความสำคัญ เนื่องจากวิธีการแก้ปัญหาแต่ละวิธีนั้นเหมาะกับสภาพการณ์ที่แตกต่างกัน และวิธีการแก้ปัญหาโดยตัวมันเองก็เป็นเพียงกลยุทธ์หนึ่งที่เป็นไปได้ที่จะทำให้คู่กรณีบรรลุเป้าประสงค์ กลยุทธ์ในการแก้ปัญหานั้น ๆ อาจจะรวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การนำไปใช้ต้องพิจารณาเลือกให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น สถานการณ์และประเพณีปฏิบัติ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาในพื้นที่ชุมชนพรุควนเคร็ง ตำบลเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีจำนวน 11 หมู่บ้าน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีกระบวนการของการประยุกต์ใช้ระบบจารีตในชุมชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการเก็บรวบรวมจากเอกสารชั้นต้น การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม ตลอดจนการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่ม การเลือกตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้เป็นการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposeful Sampling) โดยยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อให้ได้ตัวอย่างที่เหมาะสมกับแนวคิด และวัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้รวมจำนวนทั้งสิ้น 46 คน โดยแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกได้แก่ ผู้นำชุมชน ประชาชนชาวบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ กลุ่มชาวบ้านใน 11 หมู่บ้าน และผู้ร่วมสนทนากลุ่มโดยเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสมาชิกชุมชนจากการแนะนำของผู้นำชุมชนหรือประชาชนชาวบ้านที่เคยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน

ผลของการวิจัย

จากการศึกษาการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของชุมชนพรุควนเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้วิจัยได้เสนอผลการวิจัยโดยแบ่งเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ 1. วิถีวัฒนธรรมชุมชนในการป้องกันความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาท และรูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

วิถีวัฒนธรรมชุมชนในการป้องกันความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาท

การป้องกันและการระงับข้อพิพาทที่นำมาซึ่งความสมานฉันท์ของชุมชนพรุควนเคร็งเป็นกระบวนการที่พัฒนามาจากภูมิปัญญาบรรพบุรุษในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ เพื่อให้เกิดความปรองดองกัน ด้วยการออกกฎระเบียบที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้านและบริบทของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากป่าพรุ โดยใช้วิธีการชดเชยและการแบ่งปัน รวมทั้งระบบการลงโทษทางสังคม เพื่อควบคุมมิให้เกิดความขัดแย้งหรือควบคุมมิให้มีการใช้ทรัพยากรที่นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง โดยชาวบ้านได้รวมตัวกันกำหนดกติกาชุมชนที่มีรากฐานมาจากจารีตดั้งเดิมบนฐานของวัฒนธรรมชุมชนเพื่อใช้ในการควบคุมและป้องกันปัญหา เช่น วัฒนธรรม “เกลอ” ที่มีการอ้างอิงระบบเครือญาติสามารถนำมาใช้ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อการจัดระเบียบชุมชนและการระงับข้อพิพาท จึงเป็นการควบคุมโดยอาศัยจารีตประเพณี โดยชุมชนมีการวางมาตรฐานแห่งความประพฤติก่อนเพื่อให้ทุกคนได้ทราบโดยทั่วกันว่า “สิ่งใดที่ทำได้หรือทำไม่ได้” นอกเหนือจากวัฒนธรรมชุมชนที่ให้ความสำคัญกับสังคมเครือญาติแล้ว ที่ตั้งของชุมชนพรุควนเคร็งซึ่งอยู่ห่างไกลจากชุมชนอื่นเอื้อต่อการรวมตัวที่เหนียวแน่นในชุมชน มีความเคารพนับถือในตัวบุคคลสูงและเคร่งครัดในธรรมเนียมปฏิบัติ จึงเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรระหว่างคนในชุมชน

การระงับข้อพิพาทด้วยวัฒนธรรมท้องถิ่นมักทำโดยผู้มีอำนาจในชุมชน คือ ผู้ใหญ่บ้านและ คณะกรรมการหมู่บ้าน และ/หรือผู้ที่ชาวบ้านให้ความเกรงใจ โดยที่คนกลางไม่ได้ใช้อำนาจในการตัดสิน ความ แต่มีกระบวนการในการจัดการปัญหาในรูปของการชดเชยความเสียหาย การอนุโลมโดยการ แบ่งปันช่วยเหลือกันของคนในชุมชน และระบบการลงโทษทางสังคม การดำเนินการดังกล่าวต้องอาศัย ความรู้จากการสังสมประสบการณ์ การรู้จักกันเป็นอย่างดี การใส่ใจความรู้สึก และการคำนึงถึงความ ต้องการของแต่ละฝ่าย นอกจากนี้ กระบวนการในการระงับข้อพิพาทในชุมชนพหุวัฒนธรรมยังมีความง่าย ต่อการเข้าถึง กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดหรือมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีสามารถร้องขอต่อคนกลางได้ โดยตรงและสามารถดำเนินการได้ทันที ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน และง่ายต่อการเข้าใจ โดยใช้วิธีการ ล้อมวงพูดคุยกันด้วยภาษาที่เป็นกันเองและไม่เป็นทางการ ซึ่งกรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นได้ดีในชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในแนวราบ มีความผูกพันและให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมือนญาติพี่น้อง โดยมีจุดสำคัญ ของกระบวนการ คือ ความรับผิดชอบของชุมชนในการจัดการกับปัญหา จึงทำให้ผลของการจัดการเป็น การสมานทางด้านจิตใจด้วย ซึ่งเป็นวิธีการที่มุ่งให้เกิดผลลัพธ์ในทางสมานฉันท์ปรองดองกันอันเป็นที่พึง ปรารถนาของคนในชุมชน ความยุติธรรมภายในชุมชนพหุวัฒนธรรมจึงได้มาโดยใช้การสนทนาพูดคุยกัน และการทำข้อตกลงร่วมกัน

รูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างคามยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

จากการศึกษาพบว่าชุมชนได้ยึดถือรูปแบบที่นำมาใช้ในกระบวนการจัดการความขัดแย้ง สรุปลงได้ดังนี้

1) มุ่งจัดการความขัดแย้งโดยให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคู่กรณีที่ขัดแย้งกัน รวมทั้งครอบครัวและชุมชนของคู่กรณีด้วย โดยการพยายามให้ เรื่องราวความขัดแย้งจบลงภายในชุมชนให้ได้

2) พิจารณาข้อขัดแย้งหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทของชุมชนตามความเป็นจริง เน้นให้ ชุมชนตระหนักถึงความรับผิดชอบในการปรับพฤติกรรมของผู้กระทำผิด เพราะมองว่าความผิดนั้นเกิดขึ้น ในชุมชน ต้องจัดการให้ผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่ชุมชนได้อีกครั้ง รวมทั้งให้ผลของการจัดการเป็นการสมาน ทางด้านจิตใจของผู้เสียหายด้วยในเวลาเดียวกัน

3) มีความยืดหยุ่นในการจัดการกับปัญหา เห็นได้จากการพยายามหาวิธีการไกล่เกลี่ยต่างๆ เพื่อให้ความขัดแย้งยุติลงโดยเร็ว ได้แก่ การใช้หลักวัฒนธรรมชุมชนในการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยหยิบ ยกเรื่องความสัมพันธ์ของคู่กรณีมาอ้างความเป็นเครือญาติและการอยู่ร่วมกันในชุมชน การใช้คนใน ครอบครัวไปทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยโดยเสนอทางเลือกให้แก่ผู้กระทำผิด การประเมินค่าเสียหาย ที่เป็นจริงและทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยอ้างการไม่ยอมรับของสังคมหากไม่ปฏิบัติตาม ข้อเสนอ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าชุมชนมีการใช้หลายวิธีข้างต้นรวมกันหรือใช้วิธีใดวิธีหนึ่งในแต่ละกรณี ความขัดแย้ง

4) หากจำเป็นต้องลงโทษจะพิจารณาใช้ระบบการลงโทษทางสังคมแบบไม่เป็นทางการและ หาแนวทางป้องกันร่วมกัน การลงโทษมักใช้ในกรณีผู้ที่กระทำความผิดซ้ำๆ โดยใช้มาตรการการควบคุม

ทางสังคมอย่างเข้มงวด เช่น การไม่ไปร่วมงานของครอบครัวผู้กระทำความผิด และการตัดออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยกำหนดช่วงเวลาที่ยาวนานหรือจนกว่าจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังร่วมกันค้นหาแนวทางป้องกันความขัดแย้งนี้อย่างสร้างสรรค์กับคู่กรณีที่ขัดแย้งกัน ดังแสดงในภาพที่ 2

กรณีศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนพรุควนเคิ่ง ได้แก่ กรณีที่ 1 เพราะวัวเป็นเหตุเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านที่ปลูกปาล์มกับชาวบ้านที่เลี้ยงวัว กรณีที่ 2 บ้านพี่บ้านน้อง เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการรुक้าเขตที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีที่ 1 เพราะวัวเป็นเหตุ

กรณีความขัดแย้งระหว่างชาวสวนปาล์มกับชาวบ้านที่เลี้ยงวัว ชุมชนพรุควนเคิ่งนิยมเลี้ยงสัตว์มาตั้งแต่อดีต รูปแบบการเลี้ยงวัวส่วนใหญ่จะเป็นแบบปล่อยตามธรรมชาติให้วัวหากินเอง หากบริเวณนั้นเป็นสวนปาล์มที่ไม่มีรั้วกัน ผู่วัวจึงเดินเข้าไปเหยียบย่ำต้นปาล์มที่เพาะพันธุ์ไว้หรือเข้าไปกัดกินยอดปาล์มจนเสียหาย ด้วยเหตุนี้วัวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งในชุมชน

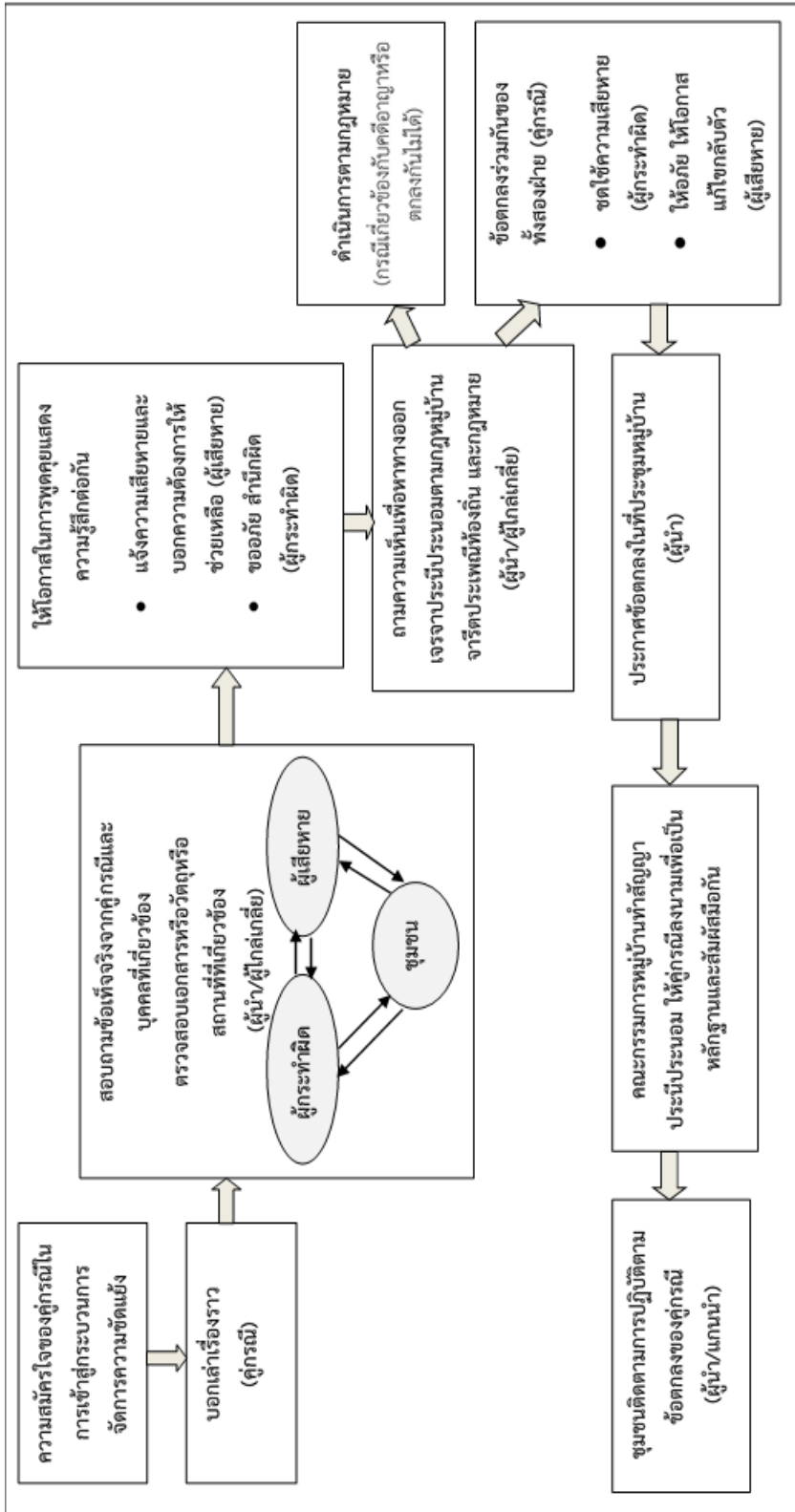
สำหรับกรณีศึกษานี้ นายเกลี้ยง (นามสมมติ) อายุ 38 ปี ได้ต้อนผู่วัวไปปล่อยให้หากินหญ้าเอง ใกล้ๆ บริเวณสวนปาล์มของนายไพรวลัย (นามสมมติ) อายุ 54 ปี โดยวัวได้เดินเข้าไปในสวนปาล์มและกินยอดปาล์มจนได้รับความเสียหายไปหลายต้น เมื่อนายไพรวลัยทราบเรื่อง จึงได้สืบทราบว่าเป็นผู่วัวของนายเกลี้ยงที่เข้ามาสร้างความเสียหายแก่สวนปาล์มของตน จึงได้ไปเจรจากับนายเกลี้ยงเพื่อตกลงกันในเรื่องชดใช้ค่าเสียหายแต่ตกลงกันไม่ได้เพราะนายเกลี้ยงอ้างว่าสวนปาล์มของนายไพรวลัยไม่มีรั้วกันเอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจึงนำเรื่องดังกล่าวไปแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านทราบจนนำไปสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้ง โดยมีผู้นำชุมชนและกรรมการหมู่บ้านจำนวน 2 คนที่คู่กรณีให้ความนับถือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อไม่ให้เรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ร่วมด้วยในการไกล่เกลี่ย ได้แก่ การพิจารณาฐานะของคู่กรณี หากผู้ที่ปล่อยวัวมีฐานะยากจนและทรัพย์สินของคู่กรณีไม่เสียหายมากนัก ก็ให้ประนีประนอมค่าชดเชยความเสียหายที่นำไปสู่การเยียวยาความเดือดร้อนที่พอสมควรกับความเสียหายที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ ผลของการเจรจาปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายสามารถยอมความต่อกันได้ โดยนายเกลี้ยง (นามสมมติ) ยอมรับผิดและขอภัยต่อนายไพรวลัย (นามสมมติ) ซึ่งมีการตกลงชดใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าของต้นปาล์มที่เสียหาย ฝ่ายเสียหายจึงยอมให้อภัยและทำสัญญาประนีประนอมไว้เป็นหลักฐาน หลังจากนั้นทั้งสองฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

กรณีที่ 2 บ้านพี่บ้านน้อง

กรณีความขัดแย้งเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้หลายกรณีในชุมชนพรุควนเคิ่ง เช่น การสร้างบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างรุกค้ำเขตที่ดินของผู้อื่น การขุดรอกร่องน้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นจนทำลายทรัพย์สินหรือต้นยางพาราให้เกิดความเสียหาย ความไม่ชัดเจนของเขตแดน การปล่อยน้ำเสียซึมผ่านไปยังที่ดินบริเวณติดกันส่งผลให้ต้นยางพาราตาย เป็นต้น

กรณีศึกษานี้เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการสร้างโรงเก็บยางพารารุกค้ำเขตที่ดินอีกฝ่าย โดยคู่กรณีเป็นพี่น้องกัน ได้แก่ นางสาวลี (นามสมมติ) อายุ 59 ปี ซึ่งเป็นพี่สาวของนายเด่นชัย (นามสมมติ) อายุ 55 ปี ทั้งสองคนมีที่ดินติดกันซึ่งเป็นมรดกที่พ่อแม่แบ่งให้ มีแนวเขตคือต้นกลางสาตเป็นสัญลักษณ์

แบ่งเขต โดยกำหนดว่าที่ดินทางด้านทิศตะวันตกให้ลูกคนที่ 1 ที่ดินทางด้านทิศตะวันออกให้ลูกคนน้อง โดยต่างก็มีหนังสือราชการเป็นโฉนดที่ดินที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ของแต่ละคน ความน่าสนใจของกรณีความขัดแย้งนี้อยู่ที่การใช้วัฒนธรรมชุมชนในการเจรจาไกล่เกลี่ยที่มองการพึ่งพาอาศัยกัน เห็นอกเห็นใจกันบนฐานของความเป็นเครือญาติ และการอยู่ร่วมกันในชุมชนต่อไป กล่าวคือ เมื่อเข้าสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้งของชุมชนด้วยความสมัครใจของคู่กรณี ผู้นำที่เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถไกล่เกลี่ยให้ยุติความขัดแย้งในเบื้องต้นได้ จึงต้องมีผู้อาวุโสซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของคู่กรณีจำนวน 2 คน เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยเสนอว่าให้รังวัดที่ดินใหม่และให้ต้นกลางสาตไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของใคร ถ้าจะโค่นออกก็ต้องขอความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย ในเบื้องต้นทั้งสองฝ่ายไม่ยินยอม ผู้ไกล่เกลี่ยจึงให้คู่กรณีไปคิดทบทวนเป็นเวลาหนึ่งอาทิตย์เพื่อให้ไปตกลงกันเอง โดยอ้างว่าหากเป็นที่เป็นที่นอกรังยังไม่ยอมกัน คนในชุมชนก็จะไม่เคารพนับถือ ในที่สุดทั้งสองฝ่ายได้ตกลงร่วมกันว่าจะยึดแนวแบ่งเขตคือต้นกลางสาต ไม่ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของใคร เมื่อออกผลสามารถเก็บกินร่วมกันได้ ทำให้กรณีความขัดแย้งครั้งนี้ยุติลงได้ ต่างฝ่ายต่างให้อภัยกัน และสัญญาตกลงกันต่อหน้าคนในชุมชนว่าจะไม่ให้เกิดกรณีพิพาทในเรื่องนี้อีก



ภาพที่ 2 กระบวนการจัดการความขัดแย้งของชุมชนพหุวัฒนธรรม

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดการความขัดแย้งของชุมชนพหุวัฒนธรรมเป็นกระบวนการที่เน้นบทบาทของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและชุมชนเป็นตัวหลักในการร่วมกันจัดการกับปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาร่วมกันว่าจะดำเนินการอย่างไรกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อขัดแย้ง ผลกระทบที่จะตามมาและการดำเนินการต่อไปในอนาคต ซึ่งถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกมากกว่าการมุ่งชี้ขาดว่าฝ่ายใดถูก ฝ่ายใดผิด ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการขยายความขัดแย้งออกไป โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาช่วยให้ทั้งสองฝ่ายหาทางแก้ปัญหาร่วมกันผ่านกระบวนการที่ให้ฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้กระทำผิดได้พูดคุยกันและทำข้อตกลงร่วมกัน การเอื้ออำนวยช่วยเหลือคู่กรณีในการแสวงหาผลลัพธ์ที่สนองความต้องการของแต่ละฝ่ายได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นข้อตกลงที่อยู่ในวิสัยที่ผู้กระทำผิดสามารถทำได้จริง โดยทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้ “อำนาจ” ในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทระหว่างกัน สิ่งที่ตามมาคือการให้อภัยกัน ผลสุดท้ายที่ได้คือความไว้นื้อเชื่อใจกันในชุมชน จึงเป็นความยุติธรรมที่ได้มาจากความเห็นพ้องต้องกันและความพอใจร่วมกัน

รูปแบบการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งของชุมชนเป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นสูงมาก ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญโดยเฉพาะผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในชุมชนพหุวัฒนธรรม โดยเฉพาะบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน หากผู้นำเพียงคนเดียวไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้สำเร็จก็จะมีบทบาทช่วยเหลือที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยเป็นทีม ซึ่งผู้นำจะยังคงมีบทบาทในการติดต่อประสานงาน การอำนวยความสะดวก การเป็นแหล่งข้อมูลให้กับผู้ไกล่เกลี่ยอีกทีหนึ่ง จึงทำให้เห็นการเข้าไปคลุกวงในกับปัญหาและการถอยออกมาอยู่นอกวงของผู้นำชุมชนในการจัดการความขัดแย้งได้เสมอ ดังนั้นรูปแบบในการจัดการความขัดแย้งจึงมีทั้งการไกล่เกลี่ยแบบปัจเจกและเป็นทีม ไม่ว่าจะเป็น “ผู้อาวุโส” “ผู้ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือ” “ผู้ที่ได้รับการยอมรับ” ที่ได้รับความไว้นื้อเชื่อใจ โดยที่บุคคลเหล่านั้นต่างก็พยายามรักษาความไว้นื้อเชื่อใจ ด้วยการทำงานร่วมกับคนอื่นในชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการ เครือข่ายหรือกลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งในชุมชน

สรุปและอภิปรายผล

การจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างcommunityเชิงสมานฉันท์ของชุมชนพหุวัฒนธรรมได้ใช้หลักจารีตของชุมชนในการบูรณาการเข้ากับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ภายใต้บริบทชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีจุดเด่นสำคัญประการหนึ่ง คือ การดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้ง อันจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ถึงสาเหตุที่มาที่ไปของปัญหาและนำไปสู่แนวทางในการจัดการป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดเหตุซ้ำขึ้นมาได้ ส่งผลให้ชุมชนมีภูมิปัญญาและเป็นการลดปัญหาการกระทำผิดได้อีกทางหนึ่ง ประกอบกับการที่ชาวบ้านมีความคุ้นเคย รู้จักมักคุ้นกันหรือพึ่งพาอาศัยกันในวิถีการดำรงชีพมาอย่างยาวนาน เมื่อเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นจึงต้องหาทางปรองดองกัน อะลุ่มอล่วยกันให้ได้โดยเร็วที่สุด มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อทางลบได้

จากการศึกษาปัญหาความขัดแย้งในชุมชนพหุวัฒนธรรมพบว่าโดยส่วนใหญ่เป็นปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยเฉพาะความขัดแย้งที่มีขอบเขตระหว่างคนในชุมชนหรือระหว่างชุมชนที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน เช่น ความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน ความขัดแย้งในการประมง การตัดกระจัด การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งชุมชนมีการป้องกันความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาทโดยอาศัยจารีตชุมชนและการควบคุมทางสังคมซึ่งเป็นภูมิปัญญาที่พัฒนามาจากบรรพบุรุษเชื่อมโยงกับการสร้างกฎกติการ่วมกันของสมาชิกในชุมชนเอง ซึ่งเกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการจัดการความขัดแย้งของชุมชน นอกเหนือจากวัฒนธรรมชุมชนที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงเครือญาติแล้ว ที่ตั้งของชุมชนพหุวัฒนธรรมที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนอื่น ทำให้มีการรวมตัวที่เหนียวแน่นในชุมชน มีความเคารพนับถือในตัวบุคคลสูงและเคร่งครัดในธรรมเนียมปฏิบัติ จึงเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างคนในชุมชน เช่น มีจารีตชุมชนว่าไม่วางเครื่องมือจับปลาทับพื้นที่ที่มีคนวางไว้ก่อน มีกติการ่วมกันว่าให้ใช้วิธีถอนกระจัดเท่านั้น การใช้สัญลักษณ์ “ปักก่า” แสดงสิทธิความเป็นเจ้าของกระจัดในพื้นที่สาธารณะ การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากกระจัดในพื้นที่ของบุคคลภายนอกชุมชน เป็นต้น

หากเกิดความขัดแย้งหรือการกระทำผิดเล็กน้อย สามารถใช้วิธีชาวบ้านและจารีตของชุมชนมาจัดการควบคุมหรือแก้ไข ลงโทษให้เกิดการยุติปัญหาต่าง ๆ ได้ก่อน โดยไม่ต้องใช้การลงโทษทางกฎหมาย เช่น การว่ากล่าวตักเตือน การปรับ เป็นต้น หรือใช้การควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ เช่น การไม่ไปร่วมงานของครอบครัวผู้กระทำความผิด การไม่ได้รับสวัสดิการของชุมชน เป็นต้น การใช้วิธีการดังกล่าวของชุมชนพหุวัฒนธรรมในการควบคุมความขัดแย้งสอดคล้องกับแนวคิดของ Braithwaite (1998) ที่อธิบายการใช้วิธีควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการ 2 วิธี คือ วิธีแรก ใช้ความกลัว การไม่ยอมรับของสังคม วิธีที่สอง ใช้ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีหรือความละอาย โดยหลักการเชื่อว่าการลงโทษโดยบิดามารดาญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงหรือคนอื่น ๆ ในชุมชน ที่มีความสำคัญต่อผู้กระทำความผิด ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อจิตใจของผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงโทษอย่างเป็นทางการ จึงถือว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความรับผิดชอบและการยกย่องนับถือที่บูรณาการผู้กระทำความผิดไว้กับชุมชน โดยไม่ผลักไสผู้กระทำความผิดให้กลายเป็นคนนอกชุมชน จากข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าชุมชนให้ความสำคัญกับความสำนึกผิดและยอมที่จะปรับปรุงแก้ไขมากกว่าการลงโทษที่ใช้ระบบของกฎหมายบ้านเมืองเป็นตัวตัดสินความขัดแย้ง ซึ่งไม่ได้มีส่วนในการแก้ไขทางด้านจิตใจของคู่กรณีความขัดแย้งทั้งสองฝ่าย แต่จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความขัดแย้งกันมากขึ้นไปอีก

การสร้างวัฒนธรรมในชุมชนพหุวัฒนธรรมเริ่มต้นด้วยการสนทนาพูดคุยกันแล้วพัฒนาไปสู่การทำข้อตกลงร่วมกัน กล่าวคือ คนในชุมชนนิยมประนีประนอมข้อขัดแย้ง เมื่อมีกรณีพิพาทหากคู่ขัดแย้งตกลงกันเองไม่ได้ ก็จะทำให้บุคคลที่เป็นผู้ที่เคารพเชื่อถือเป็นหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใหญ่บ้านเข้ามาไกล่เกลี่ยประนีประนอม การไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งเป็นกระบวนการประนีประนอมข้อขัดแย้งที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือให้คู่ขัดแย้งเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ กระบวนการประนีประนอมจะช่วยให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันจากกรณีที่มีการพิพาทกันนั้นได้ โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยเป็นผู้กระตุ้นแนะนำ โน้มน้าว เสนอแนะหรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขข้อขัดแย้งให้แก่คู่ขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม การจะตกลงหรือไม่เป็นการตัดสินใจของคู่ขัดแย้ง ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินใจขัดแย้ง เหมือนดังอนุญาโตตุลาการหรือผู้พิพากษา เมื่อพิจารณาการจัดการกับความขัดแย้งของชุมชนในลักษณะนี้พบว่าสอดคล้องกับกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์จากรูปแบบทางเลือก 4 วิธีในการจัดการความขัดแย้ง (The Four Options Model) ของ Claassen (2002) ในทางเลือกที่ 3 กล่าวคือ เมื่อสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน ก็ให้คนนอกที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้นเข้ามาช่วยให้ทั้งสองฝ่ายหาทางแก้ปัญหา ร่วมกัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเพียงผู้เสนอทางเลือกแก่คู่กรณี ซึ่งต้องคำนึงถึงความต้องการของแต่ละฝ่าย และมองว่าทุกคนมีโอกาสทำผิดพลาดได้ การดำเนินการตามกระบวนการวิธีนี้จะส่งผลให้ความขัดแย้งยุติและความสัมพันธ์ของคู่กรณียังดีต่อกันได้

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่มีผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นผู้นำสูง มักตามช่วยเหลือลูกบ้านถึงโรงพักหรือขอใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล เพื่อพยายามไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แม้ว่าการไกล่เกลี่ยของผู้นำในบางครั้งอาจดูเหมือนเป็นการใช้อำนาจในการตัดสินใจ เพราะหากปล่อยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตัดสินใจกันเอง เรื่องราวความขัดแย้งก็ไม่สามารถยุติลงได้ แต่ส่วนใหญ่ลูกบ้านก็เข้าใจความตั้งใจของผู้ไกล่เกลี่ยที่อยากให้ลูกบ้านจบเรื่องและกลับมาดีต่อกัน ซึ่งจะพบได้ในกรณีที่สมาชิกในหมู่บ้านมีความเคารพเชื่อฟังผู้นำสูง ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากมองโดยภาพรวมแล้ว ความพยายามไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยการใช้แนวทางนี้ย่อมสามารถยุติความขัดแย้งได้ โดยที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อคู่กรณีมากเท่ากับการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “ไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ทั้งคู่ได้รับความเสียหายด้วยกันทั้งสิ้น” กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจนั้น ทั้งสองฝ่ายต้องมีรายจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อต่อสู้คดีความในชั้นศาล แต่ละฝ่ายจะต้องสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพและต้องมีรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างทนายหรือเดินทางไปศาล ในด้านสังคม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสัมพันธภาพอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง ผลที่ตามมานอกจากจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายแล้วยังทำให้คู่กรณีไม่สามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างกันได้จนเกิดความไม่ไว้วางใจกันและอาจขยายผลไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องอื่น ๆ ได้อีกด้วย

ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งโดยคนในชุมชนจึงเป็นกระบวนการที่ยังใช้ได้ดีอยู่ในสังคมไทย การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งในชุมชนหรืออย่างน้อยก็บรรเทาปัญหาพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมของรัฐได้หลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ระบบยุติธรรมที่เป็นทางการ อันเป็นการลดปัญหาการกระทำผิดได้อีกทางหนึ่ง โดยเพิ่มบทบาทของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเองโดยใช้ความรู้ภายใน ความรู้จากประสบการณ์ เน้นแนวทางที่มองปัญหารอบด้านและให้ความสำคัญกับผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชนเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้ประโยชน์

1) ควรส่งเสริมให้ชุมชนมีความเชื่อมั่นในความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง ให้สามารถเผชิญกับเหตุการณ์ความขัดแย้งภายในชุมชนได้ โดยใช้บทเรียนจากการแก้ไขปัญหาในอดีตของชุมชน รวมทั้งพยายามสร้างความสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับชาวบ้านทุกกลุ่มอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสร้างการเรียนรู้แก่ชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรความรู้ด้านการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ข้อมูลทางด้านต้นทุนทางสังคมและการคิดต่อยอดในการจัดกระบวนการจัดการและป้องกันปัญหาในชุมชน เป็นต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการเสริมสร้างหรือเป็นศูนย์ประสานงานของชุมชนในการจัดการความขัดแย้ง โดยกลไกการบริหารจัดการต้องมีที่มาจากผู้นำชุมชนฝ่ายปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับสมาชิกในชุมชน ตลอดจนแกนนำองค์กรหรือกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลแก้ไขปัญหาในชุมชน เช่น ผู้นำกลุ่มอาชีพ ผู้อาวุโสอดีตผู้นำ เป็นต้น ซึ่งต้องเป็นผู้มีใจทำงานเพื่อสังคมส่วนรวม พร้อมเรียนรู้ มีความรู้และทุ่มเทการทำงานช่วยเหลือชุมชนอย่างแท้จริง โดยโครงสร้างกรรมการศูนย์ฯ ควรมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือเพิ่มเติมได้ตามสถานการณ์เพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยกรณีที่มีความขัดแย้งมีซับซ้อนในบางพื้นที่ที่เกือบทุกขั้นตอนของการจัดการความขัดแย้งจะมีการทำงานเป็นทีม เช่น ในบางกรณีการไกล่เกลี่ยเป็นทีมช่วยเพิ่มน้ำหนักการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีเกิดการยอมรับได้มากกว่าการไกล่เกลี่ยคนเดียว และหากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกินกำลังที่ชุมชนจะจัดการได้ จะได้มีการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ควรส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของสมาชิกในชุมชนในลักษณะอาสาสมัครในการจัดการความขัดแย้งโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน สร้างการเรียนรู้แก่ผู้เกี่ยวข้องในชุมชนได้ร่วมเรียนรู้ รับรู้จากการเข้าร่วมกระบวนการ เช่น ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ตำรวจบ้าน อดีตผู้นำ ผู้อาวุโส เป็นต้น และควรสร้างช่องทางในการสื่อสารและเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายในการรับมือกับสถานการณ์ความขัดแย้งเพื่อความฉับไว เช่น เครือข่ายสังคมออนไลน์ประเภทเฟซบุ๊ก ไลน์ เป็นต้น รวมทั้งจัดโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ความรู้ด้านกฎหมายทั้งในเชิงขั้นตอนกระบวนการทางกฎหมาย เนื้อหาสาระของกฎหมายที่นำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยให้กับตัวแทนชุมชนที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งของชุมชน

3) ภาครัฐควรเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดความเชื่อมั่นในการจัดการความขัดแย้งของชุมชน โดยสร้างแผนงานการทำงานที่สนับสนุนความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหา สถานการณ์การจัดการความขัดแย้งของชุมชน รวมทั้งสร้างเสริมให้ชุมชนมีการพัฒนากระบวนการจัดการความขัดแย้งให้เหมาะสมกับบริบทของตัวเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานกับชุมชนควรปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการทำงานให้เข้ากับชุมชน โดยยอมรับกระบวนการจัดการความขัดแย้งในแต่ละกรณีที่ไม่มีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอน รวมทั้งต้องมีความรู้เกี่ยวกับบริบทพื้นที่ เช่น การใช้หลักวัฒนธรรมชุมชนหรือการใช้หลักศาสนาในการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหา เป็นต้น

ทั้งนี้พึงตระหนักว่าการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เราไม่สามารถกำหนดรูปแบบตายตัวและ
ชักจูงให้ทุกชุมชนใช้รูปแบบที่เหมือนกันได้ เพราะแต่ละชุมชนก็มีลักษณะเฉพาะของตนเองในรูปแบบการ
จัดการความขัดแย้งแตกต่างกันไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1) เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิถีวัฒนธรรมชุมชนในการป้องกันความขัดแย้งและ
การระงับข้อพิพาทของชุมชน และรูปแบบและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างคาม
ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชุมชนเป็นหลัก ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษา คือ กรณีที่ความขัดแย้งเข้าสู่
กระบวนการยุติธรรมหลัก กลไกการจัดการความขัดแย้งโดยชุมชนยังคงมีบทบาทช่วยเสริมกระบวนการ
ยุติธรรมกระแสหลักได้อย่างไรบ้าง โดยควรมีการศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนก่อนส่ง
เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและบทบาทของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม

2) ควรมีการศึกษารูปแบบการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกัน
และคลี่คลายความขัดแย้งในระดับพื้นที่อย่างเหมาะสม เพื่อหาแนวทางที่จะทำให้หน่วยงานในพื้นที่
สามารถทำงานร่วมกันเป็นภาคีเครือข่ายกับชุมชนในลักษณะเชิงรุกเพื่อป้องกันความขัดแย้งในระดับพื้นที่
ตั้งแต่เริ่มต้นหากกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกินกำลังที่ชุมชนจะจัดการได้

เอกสารอ้างอิง

- Braithwaite, J. (1998). Restorative Justice. In M. Tonry (ed.). *The Handbook of Crime and Punishment*.
Oxford: Oxford University Press.
- Claassen, R. (2002). *A Peacemaking Model: A Biblical Perspective*. Retrieved May 10,2017, from
[http://www.fresno.edu/pacs/Apeacemaking Model.pdf](http://www.fresno.edu/pacs/Apeacemaking%20Model.pdf)>2002
- Khunweechuay, N. (2012). *The Dynamic of Resource Use at Kuan Kreng Peat Lands*. (Research
report). Bangkok: Office of the Higher Education Commission.
- Kreng Subdistrict Administration Organization. (2015). *Basic data*. Retrieved from
<http://www.kreang.go.th/>
- Tothongdee, B. (2012). *Restorative Justice: A Study Diversion of Domestic Violence Cases*.
(Master's thesis). Dhurakij Pundit University, Bangkok.
- Uaamnoey, J. (2005). *Restorative Justice: A Return of Power to Crime Victims and Communities*.
(Reseach report). Bangkok: The Thailand Research Fund.

สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบาย การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

บุชิตา สังข์แก้ว^{a,✉} พันธรัักษ์ ผูกพันธุ์^b
^aอาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง
^bอาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
✉sbuchita@yahoo.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพ แนวทาง และตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษา พบว่า 1) นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวข้องกับกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางของประเทศ มีพัฒนาการมาตั้งแต่ก่อนทศวรรษ 2500 มีความก้าวหน้าของเนื้อหา นโยบาย แต่ยังไม่ประสบปัญหาทางในปฏิบัติ 2) นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินนโยบายโดยการยึดหลักความเสมอภาคและมนุษยธรรม ประสบปัญหาสำคัญด้านประชากรแฝง แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และปัญหาเชิงนโยบาย 3) แนวทางการพัฒนานโยบายฯ ได้แก่ การระบุความสำคัญและความจำเป็นของการพัฒนา การพัฒนาเนื้อหาและกระบวนการนโยบาย และการกำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ความยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 4) ตัวแบบนโยบายฯ เป็นการพัฒนาเชิงกระบวนการนโยบาย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การทบทวนนโยบายและบริบท การระบุประเด็นนโยบาย การออกแบบนโยบาย และการมีส่วนร่วมในนโยบาย

คำสำคัญ การพัฒนานโยบาย เด็กปฐมวัย สิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

The Status and Approach to Early Childhood Education Policy Development for Children of Ethnic Groups: The Case study of Mae Sot District, Tak Province

Buchita Sungkaew^a,✉ Pantharak Phookpan^b

^aLecturer in Political Science Program, School of Law and Politics

^bLecturer in Public Administration Graduate School

Suan Dusit University

✉ sbuchita@yahoo.com

Abstract

This research aims to explore a policy status, development approach and model of early childhood education for children of ethnic groups living in Mae Sot District, Tak Province. The qualitative research methodology was employed and the findings were as follows: first, prior to 1957, an early childhood education policy for children of ethnicities had corresponded to international agreements and national policies. Although a policy content had been developed, there was a problem of policy implementation. Second, local governments in Mae Sot district were responsible for a provision of early childhood education for children of ethnic groups regarding equality and humanity. However, they had faced problems of non-registered population, the increasing numbers of ethnic children and policy aspects. Third, a policy development approach should embrace identification of necessity development importance, content and process development, and implementation guidance regarding principles of decentralization, power, justice and participation. Fourth, a policy model should be developed through four processes which includes policy and context review, policy agenda identification, policy design and participation.

Keywords: Policy development, early childhood education, children of ethnic groups

บทนำ

การจัดการศึกษาปฐมวัยถือเป็นสิทธิพื้นฐานของเด็กทุกคนที่จะต้องได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ภายใต้กติกาแห่งสหประชาชาติที่คำนึงถึงหลักสิทธิเด็ก โดยกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาแก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ สีผิว ภาษา และศาสนา โดยเฉพาะกติกาสากลที่สำคัญ คือ อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง กติกาสากลเหล่านี้ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ลงนามสัตยาบรรณและนำมาใช้เป็นกรอบนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (The Secretariat of the House of Representatives, 2012: 5; Office of the Education Council, 2013) อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติการดำเนินนโยบาย กลับพบว่า เด็กปฐมวัยยังประสบปัญหาทั้งด้านโอกาสและคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เป็นกลุ่มเด็กที่ขาดโอกาสมากที่สุดในการเข้าถึงบริการการศึกษาของรัฐ โดยเป็นเด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ครอบครัวแรงงานต่างด้าว และครอบครัวผู้ลี้ภัยสงครามตามแนวตะเข็บชายแดนประเทศไทย ครอบครัวเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้อาศัยกระจายตัวตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศไทย (Committee on Human Right and Consumer Protection, 2013; Ministry of Social Development and Social Security and etc., 2013: 23; Ministry of Social Development and Human Security, 2015: 6-9; The Life Skills Development Foundation (Rak Dek), 2015) โดยที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ถือเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่อย่างหลากหลายกลุ่มและมีจำนวนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ (Archavanitkul Kritiya, 2011)

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีกลุ่มชาติพันธุ์ครอบคลุมทั้งที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม และกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรและชั่วคราว โดยมีทั้งชาวกะเหรี่ยง ม้ง มูเซอ พม่า จีนยูนนาน มอญ โรฮิงญา ปากีสถาน เป็นต้น บุตรหลานของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นและจำเป็นต้องการรับบริการการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัย ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับแรก เพื่อวางรากฐานชีวิตของเด็กให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ ขณะเดียวกันอำเภอแม่สอดยังอยู่ท่ามกลางบริบทการเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด อันเป็นเงื่อนไขสู่การปรับตัวการจัดการบริการการศึกษาของหน่วยงานในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทุกตำบลในอำเภอแม่สอด แนวทางหนึ่งของการปรับตัวและเตรียมความพร้อมการจัดบริการการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ นั่นคือ การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสู่การจัดการศึกษาที่เป็นไปอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะผู้วิจัยสำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กลับพบว่า ยังมีลักษณะกระจัดกระจายและถูกจัดเก็บในรูปแบบรายงาน

ประจำปี รายงานผลการดำเนินงานหรือเอกสารส่วนราชการ ขาดการศึกษาภาพรวมของนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างกติกาสากล นโยบายส่วนกลาง และนโยบายระดับพื้นที่ ขาดการศึกษาเพื่อสังเคราะห์วิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาสำหรับอนาคต การวิจัยนี้จึงสนใจศึกษาสถานภาพและแนวทางการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยคาดหวังว่าการวิจัยนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนา นโยบายในภาคปฏิบัติต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย
- 2.2 เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- 2.4 เพื่อนำเสนอตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การพัฒนานโยบายสาธารณะ (public policy development) มีสถานะเป็นแนวคิด เทคนิค เครื่องมือ ขั้นตอนของการปรับปรุงหรือสร้างนวัตกรรมนโยบาย นักวิชาการและนักนโยบายได้แบ่งกระบวนการพัฒนานโยบายออกเป็นช่วงเวลาและขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะนโยบายและความซับซ้อนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถสังเคราะห์ได้ 8 ระยะ (Dukeshire and Thurlow, 2002; Ontario Public Service, 2014; Cafass, 2007; Office of the Auditor General, 2003) ได้แก่ ระยะที่ 1 การทบทวนนโยบายและบริบทที่เกี่ยวข้อง ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบายที่เป็นปัญหาสาธารณะและมีความจำเป็นต่อการพัฒนา ระยะที่ 3 การออกแบบนโยบายหรือการพัฒนาร่างนโยบาย ระยะที่ 4 การปรึกษากับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระยะที่ 5 การจัดทำนโยบายฉบับสมบูรณ์และการอนุมัติ ระยะที่ 6 การสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน ระยะที่ 7 การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ระยะที่ 8 การประเมินผลนโยบาย

2. ความยุติธรรมทางสังคม (social justice) มีพื้นฐานแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ John Rawls (1972) นักคิดคนสำคัญได้เสนอหลักการความยุติธรรมทางสังคมไว้ 2 ประการ ได้แก่ 1) หลักการสร้างเชื่อมั่นในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในนโยบายและแผนด้านสิทธิ และมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันอย่างเพียงพอ และ 2) หลักความเท่าเทียมทางสังคมและ

เศรษฐกิจ ภายใต้เงื่อนไขทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมด้านโอกาสอย่างยุติธรรม และกลุ่มสมาชิกของสังคมที่มีโอกาสน้อยที่สุดจะต้องได้รับผลประโยชน์สูงสุด

3. สิทธิเด็ก (child rights) เป็นสิทธิประเภทหนึ่งในกลุ่มสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการคุ้มครอง โดยองค์การสหประชาชาติได้กำหนดอนุสัญญาสิทธิเด็ก (the Convention on the Rights of the Child: CRC) เพื่อให้ประเทศสมาชิกยึดเป็นแนวปฏิบัติต่อเด็กภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งสิทธิในการพัฒนา หรือการได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ เช่น สิทธิการศึกษา ก็เป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งที่เด็กได้รับการคุ้มครองจากรัฐ (Office of the Basic Education Commission, 2011: 9)

4. ความเสมอภาคทางการศึกษา (equity in education) ประกอบด้วย 2 มิติสำคัญ ได้แก่ 1) ความยุติธรรม คือ การที่สถานภาพส่วนบุคคลและสถานภาพทางสังคมไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา และ 2) การเข้าถึงการศึกษา คือ การที่รัฐบาลให้หลักประกันว่าประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการศึกษาได้ (OECD, 2008)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนานโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม สิทธิเด็ก และความเสมอภาคทางการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. เกณฑ์การเลือกพื้นที่

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ศึกษา ดังนี้

1.1 ด้านความสำคัญหรือการเป็นปัญหาสาธารณะ อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสในพื้นที่ชายแดนของประเทศ จำเป็นต่อการได้รับการพัฒนาด้านการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาตามหลักสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์

1.2 ด้านความหลากหลายและความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ครอบคลุมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มแรงงานต่างด้าว

1.3 ความจำเป็นเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อำเภอแม่สอดมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นต่อการมีแนวทางการพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (document study) ทำการเก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นที่เป็นหลักฐานโดยตรง มีลักษณะต้นฉบับ เช่น กติกาสากล อนุสัญญาสากล นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลเอกสารชั้นรองที่ผ่านการวิเคราะห์หรือตีความจากผู้อื่นมาแล้ว เช่น รายงานการวิจัย รายงานสรุปผลการประชุม/สัมมนา รายงานประจำปี วารสาร บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (field work study) กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยนี้ คือ กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือ ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงเป็นผู้ให้สิทธิ การศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็ก โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีคุณสมบัติการเป็นตัวแทนกลุ่มเป้าหมาย ด้วย วิธีการเลือกแบบเจาะจง จากผู้มีตำแหน่งผู้บริหารภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำเครือข่าย กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ผู้มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับพื้นที่ท้องถิ่น ทั้ง 10 ตำบลในอำเภอแม่สอด ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น หัวหน้า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก และผู้ปกครอง รวม 30 ราย และ 2) ผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือ ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับอ้อมกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ รวม 6 ราย (จากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สภานายความ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาตาก เขต 2 สำนักงานสภานายความแห่งประทศไทย และสมาคมรวมศูนย์การศึกษา และวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย) สำหรับเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบ สัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล แบบสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม เมื่อ ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยยึดถือจริยธรรมนักวิจัยอย่างเคร่งครัด ได้แก่ การขอความยินยอม ให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก การขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ การรักษา ความลับของผู้ให้ข้อมูลหลัก การยึดความเป็นกลาง การแสดงตนอย่างกัลยาณมิตร และขอบคุณผู้ให้ ข้อมูลหลักทุกรายสำหรับการอนุเคราะห์ข้อมูลสัมภาษณ์

3. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยนี้มี (1) หน่วยการวิเคราะห์ ได้แก่ นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (2) แนวทางการวิเคราะห์ 2 แนวทาง ประกอบด้วย *แนวทางเชิงประจักษ์* ทำการวิเคราะห์ ตามลักษณะที่เป็นอยู่ เป็นการแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงผ่านหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่ออธิบายว่าอะไรคือ ปัญหาที่ปรากฏอยู่ และวิเคราะห์สาเหตุและผล (วัตถุประสงค์ การวิจัยข้อ 1-2) และ *แนวทางเชิง ปทัสถาน* ทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาหรือรับมือกับปัญหาที่คาดว่าจะเกิด อนาคต แล้วนำเสนอในรูปแบบการเสนอเชิงคุณค่าว่าในอนาคตการพัฒนานโยบายควรเป็นอย่างไร (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3-4) และ (3) เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ทำการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ เชื่อมโยงเหตุและผล สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการวิจัย อธิบายและนำเสนอ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยและกรอบแนวความคิดในการวิจัย

ผลการศึกษา

1. สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในการวิจัยนี้ คือ เด็กที่มาจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมือง แรงงานข้ามชาติหรือต่างด้าวที่อาศัยในประเทศไทย โดยมีสิทธิการศึกษาระดับปฐมวัยอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และต่อเนื่องตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยถูกกำหนดอยู่ในนโยบายด้านเด็กกลุ่มด้อยโอกาส โดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่ยุคก่อนทศวรรษ 2500 เมื่อรัฐบาลมีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาสู่พื้นที่ห่างไกลความเจริญ และการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ทำให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับโอกาสทางการศึกษาเป็นครั้งแรก จากการจัดตั้งโรงเรียนหมู่บ้านชาวเขา โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนศาสนา และโรงเรียนเอกชน อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในยุคนี้ไม่ได้เน้นหรือมีนโยบายการศึกษาปฐมวัยเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งทศวรรษ 2530 เมื่อไทยเข้าร่วมลงนามในกติกาสากลสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) และการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขึ้น รวมถึงเริ่มมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในนโยบายที่ครอบคลุมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มเด็กด้อยโอกาส

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ถือเป็นกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กด้านการศึกษา และถือเป็นเป้าประสงค์สูงสุดของการจัดการศึกษาที่ยึดหลักความสอดคล้องกับกติกาสากลที่ประชาคมโลกได้กำหนดไว้ ปัจจุบัน การจัดการศึกษาปฐมวัยยังทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และคาดว่าในปี พ.ศ. 2570 การจัดการศึกษาปฐมวัยจะถูกถ่ายโอนสู่อำนาจการจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ (Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, 2016a: 1; Thaiwansri Anothai, 2559; Kongchantuek Surapong, 2016)

การจัดการศึกษาปฐมวัยระดับพื้นที่ท้องถิ่นในปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับสากลและนโยบายของประเทศส่วนกลาง ดังนี้

1) นโยบายหรือกติกาสากล หลักการสากลของสหประชาชาติถือว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และทุกคนมีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ เด็กในฐานะมนุษย์จึงย่อมมีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความเกี่ยวข้องกับกติกาสากลที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1989

โดยที่ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (United Nations Declaration on the Rights Indigenous Peoples: UNDRIP) ให้การรับรองสิทธิด้าน

การศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และให้สิทธิแก่ครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง และชุมชน สามารถร่วมกันกับรัฐในการให้การเลี้ยงดู อบรม การศึกษา และความเป็นอยู่ที่ดีของลูกหลาน ปฎิญาฉบับนี้ถือเป็นปฎิญารับรองสิทธิองค์รวม (collective rights) ของชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีสาระบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้วยภาษาของตนเองในลักษณะที่มีความเหมาะสมกับวิธีการสอนและการเรียนรู้ตามวิถีวัฒนธรรมของตนเอง เด็กชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ รัฐต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็กได้เข้าถึงการศึกษาที่เป็นวัฒนธรรมและจัดโดยใช้ภาษาของตนเมื่อมีโอกาส ชนเผ่าพื้นเมืองต้องมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการพัฒนาและกำหนดแผนงานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อพวกเขา โดยแนวทางปฏิบัติตามปฎิญาจะต้องยึดหลักความยุติธรรม ความเป็นประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และการบริหารที่เป็นธรรม และด้วยจิตศรัทธา

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้ปฎิญาดังกล่าวต้องจัดให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) (Convention on the Rights of the Child: CRC) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าสิทธิเด็กเป็นสิทธิสากล (universal rights) เป็นสิทธิเด็ดขาดที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง (Office of the Basic Education Commission, 2011; The Secretariat of the House of Representatives, 2012)

อนุสัญญาสิทธิเด็กให้การคุ้มครองแก่เด็กทุกกลุ่ม รวมถึงเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ดังที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 1 ข้อที่ 2 ที่ว่า “รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ สังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ สถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย” สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และมีสิทธิพื้นฐาน 4 ด้าน คือ สิทธิการมีชีวิตอยู่รอด สิทธิในการพัฒนา สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา สังคม นอกจากนี้ สิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังได้รับความสำคัญและมีบัญญัติไว้ในข้อ 30 ที่ว่า “ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม เด็กที่มาจากชนกลุ่มน้อยนั้น หรือที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง จะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ศาสนา ภาษา ของตน” (Office of the Basic Education Commission, 2011)

อนุสัญญาสิทธิเด็กยังเป็นหลักการพื้นฐานการจัดการศึกษาของปฎิญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (Declaration on Education for All, UNESCO) ซึ่งเกิดจากเวทีการประชุมโลกด้านการศึกษาที่จัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) และหลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมอีกหลายครั้ง โดยเป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัย ได้แก่ การขยาย

การดูแลเด็กปฐมวัยและกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ “โดยเฉพาะเด็กกลุ่มด้อยโอกาส” การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมด้านการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ กติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว มีผลต่อประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่ต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาแก่เด็กในระดับและกลุ่มต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในรัฐหรือเขตอำนาจของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยได้ลงสัตยาบรรณรับรองกติกาสากลข้างต้นและมีผลบังคับให้ปฏิบัติตามมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอนุสัญญาสิทธิเด็กซึ่งเปรียบเสมือนแม่บทของประเทศไทยในการดำเนินนโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการศึกษาสำหรับเด็กทุกคนในอาณาเขตไทย (Office of the Education Council, , 2013)

2) **นโยบายระดับประเทศหรือส่วนกลาง** ในทศวรรษ 2530 ไทยเข้าร่วมลงนามสัตยาบรรณสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขึ้น รวมทั้งเริ่มมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ทั้งนี้ ในช่วงทศวรรษ 2530-2550 การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยภายใต้กติกาสากล มีทั้งภาพสะท้อนของความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของนโยบาย ดังนี้

(1) **สถานภาพความก้าวหน้าของนโยบาย** การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยเกี่ยวข้องกับนโยบายหลายฉบับ สามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มนโยบายการจัดการศึกษาที่มีสาระบัญญัติโดยกว้าง เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาในภาพรวมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2554 และ แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2558-2560) (2) กลุ่มนโยบายการจัดการศึกษาที่มีทั้งแนวปฏิบัติโดยกว้างและเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย โดยระบุกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 ซึ่งนโยบายกลุ่มหลังนี้สะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าของสาระบัญญัติหรือเนื้อหาของนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนี้

นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายฉบับนี้ให้นิยามเด็กด้อยโอกาส หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ประสบปัญหาหรืออยู่ในภาวะยากลำบาก อยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้อง เหมาะสมกับวัย สามารถบรรลุถึงศักยภาพสูงสุดของตนเองได้ พร้อมจำแนกให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กยากจน เด็กที่ไม่สัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งของนโยบายที่จะได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงตามหลักสิทธิเด็กและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 มีมติเห็นชอบการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้ โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท และพื้นที่ทางการศึกษา

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 นโยบายฉบับนี้มีวิสัยทัศน์ให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับและมีพัฒนาการที่ดีและเหมาะสมอย่างรอบด้าน สมดุล เต็มศักยภาพ เรียนรู้อย่างมีความสุข เติบโตอย่างมีคุณภาพ เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเด็กในระยะต่อไป โดยให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของด้านการจัดการศึกษายึดถือนโยบายนี้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันทั้งประเทศ ทั้งนี้ กลุ่มเด็กด้อยโอกาสมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ และรัฐต้องจัดบริการเพื่อการพัฒนาและบริการทางการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการตามความจำเป็นของเด็กทุกคนอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 แผนนี้กำหนดนิยามเด็กปฐมวัยกลุ่มด้อยโอกาส หมายถึง เด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนยากจนที่สุด เด็กในพื้นที่ห่างไกล ชายแดน เด็กชนเผ่า เด็กต่างด้าว เด็กที่ไม่ได้จดทะเบียนเกิดตามกฎหมายกำหนด และเด็กที่ไม่ได้มาจากครอบครัวไทย รวมทั้งการพิจารณาการให้สัญชาติเด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม ซึ่งเป็นเด็กไทยที่ยังไม่ได้สัญชาติ และเด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย เด็กด้อยโอกาสเหล่านี้มีสิทธิเข้ารับบริการการศึกษาในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัยที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 ให้ความหมายกลุ่มชาติพันธุ์ว่าหมายถึงกลุ่มชนที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต มีความแตกต่างด้านต่าง ๆ และมีวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง แผนฉบับนี้มีแนวทางพัฒนาคนกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิทธิดังเช่นคนไทยทั่วไป โดยเน้นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมในประเทศไทย สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของคน โดยจัดและกระจายการบริการการศึกษาตามสิทธิพึงมีพึงได้ของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ พัฒนาช่องทางและโอกาสการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง จัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์

ทั้งนี้ การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้ควบคู่กับมาตรการ ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับนักเรียน นักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย กระทรวงศึกษาธิการ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ

(2) สถานภาพปัญหาของการดำเนินนโยบาย เด็กกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตก ทั้งยังมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมาก

ขึ้นในพื้นที่บริเวณจังหวัดชายแดน เด็กเหล่านี้มีสิทธิรับบริการการศึกษาจากรัฐ ภายใต้สิทธิสากลและ
 แผนนโยบายแห่งรัฐไทย แต่ผลในทางปฏิบัติกลับพบว่าเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ยังประสบปัญหาทั้งด้าน
 การเข้าถึงโอกาสและคุณภาพการศึกษาระดับปฐมวัย (Ministry of Social Development and
 Human Security, 2015; Ministry of Education, 2009) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานสถาน
 พัฒนาเด็กปฐมวัย มีผลให้เด็กได้รับการพัฒนาตามวัยอย่างไม่เท่าเทียมกัน และไม่ได้รับความยุติธรรมใน
 สิทธิพื้นฐานด้านการศึกษา (Office of the Education Council, 2556; The Life Skills Development
 Foundation (Rak Dek), 2016) โดยสาเหตุของปัญหาดังกล่าว เกิดจาก (1) การขาดสิทธิในสถานะบุคคล
 ทางกฎหมาย แม้กติกาสากลและนโยบายให้แนวทางการจัดการศึกษาโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์
 แต่ในแง่การปฏิบัติส่วนใหญ่ยังคงยึดถือการให้สิทธิการศึกษาแก่ผู้มีสัญชาติไทยและทะเบียนราษฎร
 ขณะที่การสำรวจและกำหนดสถานะบุคคลทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างล่าช้า จึงทำให้
 เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ขาดโอกาสรับบริการการศึกษา (2) การตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์
 โดยเฉพาะชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ เกาะแก่ง
 พื้นที่ชายแดน ประกอบกับสภาพความยากจน ขาดการรับรู้สิทธิการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมในการจัด
 การศึกษา จึงทำให้ขาดโอกาสหรือเข้าไม่ถึงโอกาสรับบริการทางการศึกษาสำหรับบุตรหลาน
 (3) หน่วยงานภาครัฐขาดระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เช่น ขาดการวางแผนและการจัดเก็บข้อมูล
 ทะเบียนราษฎรที่ดี ขาดระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ ถูกต้อง และทันสมัย และขาดการกำหนดผู้รับผิดชอบที่
 ชัดเจน เป็นต้น (4) เจ้าหน้าที่รัฐขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กสากล สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ นโยบายและ
 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีทัศนคติมองว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มาจากครอบครัวที่เป็นภัยต่อความมั่นคง
 ของประเทศ ทั้งด้านปัญหายาเสพติด ตัดไม้ทำลายป่า และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (5) กฎหมายที่
 เกี่ยวข้องมีจำนวนมากแต่ไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปของยุคโลกาภิวัตน์และ
 ประชาคมอาเซียน และ (6) นโยบายรัฐบาลขาดความต่อเนื่องและขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อการ
 จัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ สาเหตุปัญหาเหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน
 ทำให้การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อสิทธิ
 ขึ้นพื้นฐานด้านการศึกษา (Ministry of Education, 2009; Office of the Education Council, 2013
 a; Committee on Human Right and Consumer Protection, 2556; Committee on Children,
 Youths, Women, Seniors and Disables People Affairs, 2014; The Life Skills Development
 Foundation (Rak Dek), 2016)

2. สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีประวัติการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์มายาวนานกว่า 200 ปี
 ปัจจุบันเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) ชาวไทยพื้นราบ (2) ชาวไทยภูเขา
 ชนเผ่าต่าง ๆ (3) ชาวต่างชาติ ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า มอญ โรฮิงญา ข้ามพรมแดนอพยพมาจากฝั่ง
 ประเทศเมียนมาร์ มีทั้งเข้ามาแบบถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย มีทั้งเข้ามาตั้งถิ่นฐานแบบถาวร

และชั่วคราว (4) ชาติพันธุ์ผสมระหว่างชาติพันธุ์ไทยกับพม่า มอญ และโรฮิงญา ซึ่งแต่งงานและมีบุตรที่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ทำให้อำเภอแม่สอดกลายเป็นพื้นที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีศักยภาพการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว (Tak Province Office, 2005: 48; King Prajadhipok’s Institution, 2011: 213)

ตาราง ภาพรวมกลุ่มชาติพันธุ์ที่กระจายตัวอาศัยในเขตพื้นที่อำเภอแม่สอด

พื้นที่ตำบล	กลุ่มชาติพันธุ์		
	ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม (สัญชาติไทย)	แรงงานข้ามชาติ/ ผู้ลี้ภัย	กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ราบ (สัญชาติไทย)
1. แม่สอด	-	พม่า, มอญ, กะเหรี่ยง, อินเดีย	จีน มอญ ไทใหญ่ อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ
2. แม่ปะ	กะเหรี่ยง	พม่า, มอญ, กะเหรี่ยง	-
3. ท่าสายลวด	กะเหรี่ยง ปะหล่อง ฝะอู	พม่า มอญ ลาว	ไทใหญ่
4. แม่ตาว	-	พม่า กะเหรี่ยง	-
5. พระธาตุผาแดง	กะเหรี่ยง	พม่า กะเหรี่ยง	-
6. มหาวัน	กะเหรี่ยง ม้ง	พม่า	-
7. แม่กาษา	-	พม่า	-
8. แม่กุ	กะเหรี่ยง	พม่า	-
9. พะวอ	กะเหรี่ยง แม้ว มูเซอ ลีซอ	พม่า กะเหรี่ยง	-
10. ด่านแม่ละเมา	กะเหรี่ยง ม้ง มูเซอ	พม่า	-

ที่มา: Sungkaew, Buchita and Phookpan, Pantharak (2560: 65)

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอดประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชาวไทยภูเขา เช่น กะเหรี่ยง แม้ว ม้ง มูเซอ ลีซอ เป็นต้น ส่วนใหญ่อาศัยกับครอบครัวในพื้นที่ตำบลพะวอ ด่านแม่ละเมา มหาวัน แม่กุ พระธาตุผาแดง นอกจากนี้ยังมีเด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่ราบ เช่น ไทใหญ่ จีน มอญ ปากีสถาน บังคลาเทศ อินเดีย ปะหล่อง ฝะอู เป็นต้น ส่วนใหญ่อาศัยกับครอบครัวในพื้นที่ตำบลแม่สอด ท่าสายลวด แม่ปะ แม่ตาว และพระธาตุผาแดง เด็กกลุ่มนี้มี “สัญชาติไทย” (2) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ที่ “ไม่มีสัญชาติไทย” หรือ “เด็กต่างด้าว” เด็กกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นเด็กสัญชาติพม่าเชื้อสายพม่า และสัญชาติพม่าเชื้อสายมอญหรือกะเหรี่ยง ส่วนที่เหลือคือเด็กต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติใด ๆ เด็กกลุ่มนี้มีหลากหลายลักษณะ จำแนกได้ 3 กลุ่มย่อย กลุ่มแรก เด็กจากครอบครัวแรงงานต่างด้าว ทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและผิดกฎหมายหรือหลบหนีเข้าเมือง กลุ่มที่สอง เด็กผู้รับผลกระทบจากภัยสงครามของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเด็กยากไร้ กำพร้า พิการ ไร้สัญชาติ ได้รับการดูแลโดยสถานสงเคราะห์หรือสถาน

เอกชนในไทย เด็กกลุ่มนี้มาจาก 5 อำเภอพื้นที่ชายแดนของจังหวัดตาก และรัฐกะเหรี่ยง ประเทศเมียนมาร์ โดยเข้ามารับการศึกษาจากสถานศึกษาในอำเภอแม่สอด และกลุ่มที่สาม เด็กต่างด้าวที่อาศัยกับครอบครัวฝั่งเมียวดี ประเทศเมียนมาร์แล้วข้ามฝั่งแม่น้ำเมยมาเรียนฝั่งแม่สอด ประเทศไทย “แบบเข้ามาเย็นกลับ” ทั้งนี้ เด็กต่างด้าวส่วนใหญ่กระจุกอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่สอด ท่าสายลวด และแม่ปะ ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในพื้นที่ตำบลรอบนอกอำเภอแม่สอด (Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, 2016a, 2016b; Thaiwansri Anothai, 2016; Tongkum Bhirom, 2016)

ภายใต้การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลายดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีขนาดพื้นที่รับผิดชอบด้านการให้บริการการศึกษาครอบคลุมทั้งอำเภอแม่สอด มีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่รับบริการการศึกษาครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองที่มีสัญชาติไทยและเด็กต่างด้าวไม่มีสัญชาติ รวมทั้งมีหน่วยบริการหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบให้บริการการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย โดยเฉพาะ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งมีทิศทางกำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอแม่สอดดำเนินนโยบายท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย โดยการให้สิทธิการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาที่ยึดหลักความเสมอภาคและมนุษยธรรม โดยถือว่าการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนควรได้รับ ซึ่งกรณีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัญชาติไทยสามารถใช้หลักฐานการเข้าเรียนเหมือนดังเด็กไทยทั่วไป แต่สำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีสัญชาติไทย เด็กต่างด้าว หรือเด็กอพยพสัญชาติไทย หากไม่มีหลักฐานสูติบัตร หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้หลักความยืดหยุ่นในการกำหนดเรียกเก็บหลักฐานเข้าเรียนที่สอดคล้องกับสภาพเด็ก เช่น หนังสือรับรองการเกิด หนังสือรับรองจากนายจ้างของผู้ปกครองเด็ก หนังสือแจ้งประวัติบุคคลตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ หนังสือส่งมอบตัวจากสถานสงเคราะห์ที่เอกชน และหากไม่มีหลักฐานใด ๆ สถานศึกษาก็จะทำการชักประวัติเด็กจากผู้เกี่ยวข้อง แล้วทำการบันทึกประวัติบุคคลเพื่อเป็นหลักฐานการเข้าเรียน เป็นต้น (Ministry of Education, 2005; Ministry of Education, 2009; Sungkaew, Buchita and Phookpan, Pantharak, 2560) สำหรับ การจัดการคุณภาพการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดจากกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ที่สำคัญได้แก่ มาตรฐานการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และมาตรฐานการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยดำเนินการควบคู่กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาสามปีของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สำหรับหลักสูตรการเรียนการสอนมีการใช้สัดส่วนหลักสูตรแกนกลาง ร้อยละ 70 และหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 30 ซึ่งการจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีการออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์หรือเด็กในท้องถิ่นเรียนรู้เกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิต และอัตลักษณ์

ของชนเผ่าพื้นเมืองควบคู่กับประเพณีวัฒนธรรมของภาคเหนือ การปลูกฝังจิตสำนึกและจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับอาชีพในท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่น/ชนเผ่า เช่น การทอผ้า การเก็บเห็ดหาหน่อไม้ การปลูกหน่อไม้ การปลูก พืชไร่ เป็นต้น (Sungkaew, Buchita and Phookpan, Pantharak, 2016)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์กำลังประสบปัญหาหลายด้าน ได้แก่

1) ปัญหาด้านบริบทของพื้นที่ ประกอบด้วย (1) ปัญหาประชากรแฝง ปัจจุบันอำเภอมะสออดประสบปัญหาประชากรแฝงที่เป็นแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ชาวกะเหรี่ยงและมอญไร้สัญชาติ กระจายตัวอยู่ทั่วทุกตำบล และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นจากเงื่อนไขการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ประชากรแฝงสร้างปัญหาในพื้นที่หลายด้าน รวมถึงส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาปฐมวัย ทั้งในด้านภาระงบประมาณที่ต้องมีการจัดสรรให้บุตรหลานของประชากรแฝงที่มารับบริการการศึกษา ด้านทัศนคติของผู้ปกครองชาวไทยบางส่วนที่ไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าว พากันบุตรหลานย้ายหนีไปเรียนสถานศึกษาอื่น (2) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งกลุ่มเด็กชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่อำเภอมะสออดและอำเภอชายแดนทั้งหมดของจังหวัดตาก เนื่องจากการไม่นิยมคุมกำเนิดและมีค่านิยมที่ว่าเด็กคือแรงงานครอบครัว การแต่งงานข้ามชาติพันธุ์ และการขยายครอบครัว จำนวนประชากรเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ส่งผลต่อนโยบายการจัดการศึกษาฯ เนื่องจากผู้ปกครองเด็กนิยมส่งบุตรหลานมาเรียนในตัวอำเภอมะสออดเพราะมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ และมีค่านิยมส่งบุตรหลานมาเรียนฝั่งประเทศไทย ดังนั้น สถานศึกษาภาครัฐทั้งที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างต้องแบกรับภาระเด็กปฐมวัยที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบ (3) ปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่แนวตะเข็บชายแดน โดยเฉพาะโรคติดต่อจากประเทศเมียนมาร์ เช่น โรคมาลาเรีย โรคไข้เลือดออก โรคมือเท้าปากในเด็ก โรคเท้าช้าง โรคพิษสตาที่ยังมีชื่อเรียก เป็นต้น โรคเหล่านี้ยังไม่สามารถควบคุมการติดต่อสู่เด็กปฐมวัยได้ ประกอบกับการให้บริการสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอและทั่วถึง โรคติดต่อในพื้นที่ชายแดนจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนของพื้นที่อำเภอมะสออดที่ต้องการรับการแก้ไข (4) ปัญหาด้านสภาพภูมิศาสตร์และโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอมะสออดเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อนห่างไกลจากตัวเมือง ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การบริการสาธารณสุขของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ประชากรส่วนใหญ่ฐานะยากจน ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษา และขาดโอกาสการเข้ามีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาทุกระดับ



ภาพที่ 1 ตัวอย่างเด็กปฐมวัยชาวกะเหรี่ยง (สัญชาติไทย) ในพื้นที่ตำบลพะวอ จังหวัดตาก (ตำบลที่มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นป่าไม้ เทือกเขาสูงและมีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่มากเป็นอันดับต้น ๆ ของอำเภอแม่สอด)

ที่มา: ผู้วิจัย (พฤษภาคม, 2559)

2) ปัญหาเชิงนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) ปัญหาด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา ส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและอาคารเรียนที่เพียงพอกับจำนวนเด็ก เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้าง หรืองบประมาณมีไม่เพียงพอกับราคาที่ดินที่มีราคาสูงมากในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือผู้รับเหมาก่อสร้างไม่รับงานก่อสร้างในพื้นที่ภูเขาสูง ระหว่างหุบเขา หรือพื้นที่ห่างไกล เนื่องจาก ไม่คุ้มต้นทุน มีความเสี่ยงในชีวิตและความเสี่ยงในการขนส่งก่อสร้างขึ้นภูเขาสูงชัน (2) ปัญหาคุณภาพการศึกษา เกิดจากสัดส่วนของหลักสูตรแกนกลาง (ร้อยละ 70) มีมากเกินไปไม่เหมาะสมกับบริบทการจัดการศึกษาในพื้นที่ เช่น อำเภอแม่สอดต้องการเน้นเรียนด้านภาษาที่หลากหลายแก่เด็กเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน แต่หลักสูตรแกนกลางเน้นเฉพาะภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นต้น หลักสูตรท้องถิ่นขาดการออกแบบที่เหมาะสม เนื่องจากขาดบุคลากรที่จะให้คำปรึกษาหรือชี้แนะทางด้านวิชาการในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบท (3) ปัญหาสภาพแวดล้อมสถานศึกษา บางแห่งยังขาดแหล่งเรียนรู้ภายนอกสำหรับเด็ก อาคารเรียนมีสภาพทรุดโทรม ขาดแคลนอาคารเรียน เนื่องจากในพื้นที่ในเขตเมืองและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีราคาสูง ส่วนพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติประสบปัญหาภาวะเปียบขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ป่าใช้เวลานานนับปี ขาดผู้รับเหมาก่อสร้างในพื้นที่สูงหรือห่างไกลเนื่องจากไม่คุ้มทุนและมีความเสี่ยง

3) ปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ การขาดแคลนครูที่มีวุฒิการศึกษาปฐมวัย ขาดประสบการณ์การสอน ขาดทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ขาดจำนวนครูที่เพียงพอกับจำนวนเด็ก ขาด

สวัสดิการและความมั่นคงในอาชีพครูส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน การขาดแคลนงบประมาณ ทำให้การบริการไม่ทั่วถึงและเพียงพอต่อผู้รับบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ แต่มีรายจ่ายจำนวนมากในการแบกรับภาระประชากรแฝงและการขยายตัวของเมือง

4) ปัญหาความเป็นอนาถาของนโยบายระหว่างกติกาสากล นโยบายส่วนกลาง และนโยบายระดับพื้นที่ท้องถิ่น เนื่องจากนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับกติกาสากล โดยเฉพาะอนุสัญญาสิทธิเด็ก ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส และนโยบายอื่น ๆ (ดังหัวข้อสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย) แต่การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยระดับพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดโยงกับกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้กติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง บางส่วนมีการรับรู้สิทธิเด็กตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่มิได้นำมาเป็นกรอบพัฒนาเนื้อหาของนโยบายการศึกษา สาเหตุเกิดจากหน่วยงานส่วนกลางมิได้ถ่ายทอด เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับกติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ลงสู่ระดับพื้นที่ท้องถิ่น หรือหากถ่ายทอดเผยแพร่แล้ว แต่ไม่ทั่วถึง ครอบคลุม และต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี แม้นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มิได้อ้างอิงการใช้กติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มเด็กชาติพันธุ์ แต่ในแง่สาระบัญญัติและแนวปฏิบัติของนโยบายท้องถิ่น กล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับกรอบกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง โดยสอดคล้องกันในแง่หลักการ เป้าหมาย และแนวทางจัดการศึกษาด้วยการให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาแก่เด็กทุกกลุ่ม รวมถึงแนวทางการจัดการศึกษาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ปกครองเด็กและชุมชน รวมทั้งการจัดการศึกษาโดยยึดหลักความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพบริบท ผู้เรียน วิถีวัฒนธรรม อัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ และการเสริมสร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เรียน ความสอดคล้องดังกล่าวถือว่าการจัดการศึกษาตาม “หลักมนุษยธรรม” และ “การปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ”

3. แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอต จังหวัดตาก

แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอต จังหวัดตาก มีดังนี้

3.1 ความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนานโยบาย

1) ความสำคัญเชิงหลักการของการพัฒนานโยบาย ประกอบด้วย ก. หลักการจัดการศึกษา ควรยึดหลักความเสมอภาคควบคู่กับความยุติธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะระหว่างเด็กในเมืองกับเด็กชนบทห่างไกลบนพื้นที่สูง ข. หลักการกระจายอำนาจและการ

จัดการเชิงพื้นที่ หน่วยงานระดับพื้นที่มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระ เพื่อการจัดการการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ แต่ควรมีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาประเทศ และ ค. หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การจัดการศึกษาไม่ควรเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและมีสิทธิจัดการศึกษา ร่วมออกแบบการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะควรให้ตัวแทน ชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมออกแบบการจัดการศึกษาให้บุตรหลานตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานของวิถีวัฒนธรรม

2) ความจำเป็นของการพัฒนานโยบาย เกิดจากเกิดจากเงื่อนไขการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเด็นสาธารณะในด้านการขยายตัวของประชากรแฝง การเพิ่มขึ้นของประชากรเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในและนอกเขตอำเภอแม่สอดตามแนวตะเข็บชายแดน และปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน จำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อเด็กและการศึกษาในพื้นที่ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเด็กเพื่อเป็นแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเกษตรกรรมของอำเภอแม่สอด และการเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศและประชาคมอาเซียน

3.2 การพัฒนาเนื้อหา นโยบาย

1) การพัฒนาโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา ได้แก่ การกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล โดยกระจายให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้านควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม ให้สะอาด ปลอดภัยจากโรคติดต่อ น่ายุ่ น่ายเรียน เป็นที่ยอมรับของชุมชน และรัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติหรือเด็กไม่มีรหัสอย่างทั่วถึงและครอบคลุม

2) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรแกนกลางโดยลดสัดส่วนให้น้อยลงจากร้อยละ 70 และควรมีสาระการเรียนรู้ที่เด็กทั้งประเทศเรียนร่วมกัน เช่น ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมั่นคง ประชาคมอาเซียน พลเมืองไทย พลเมืองโลก เป็นต้น การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นควรเพิ่มสัดส่วนให้มากกว่าร้อยละ 30 และควรจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ มีสาระการเรียนรู้เกี่ยวกับการสืบสานอนุรักษ์ จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง การพัฒนาแหล่งวัฒนธรรม โบราณสถาน ศิลปวัตถุให้เป็นแหล่งเรียนรู้ การจัดการเรียนรู้แบบ พหุวัฒนธรรม การพัฒนาทักษะด้านภาษาอย่างน้อย 4 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาชนเผ่าพื้นเมือง ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ การปลูกฝังจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว ส่วนมากอยู่ในครอบครัวรายได้น้อยยากจน ผู้ปกครองอยู่ในภาคเกษตรกรรมและไม่นิยมส่งบุตรหลานเรียนในระดับสูง ดังนั้นหลักสูตรควรเน้นปูพื้นฐานให้เด็กดำรงชีพด้วยอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ และดำเนินตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9

3.3 การพัฒนากระบวนการนโยบาย

1) ผู้รับผิดชอบนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอมะสอตควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจาก (1) มีพื้นที่ให้บริการการศึกษาครอบคลุมทุกตำบลทั่วถึงทั้งอำเภอ (2) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแก่เด็กในเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนนโยบายส่วนกลางที่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560)

2) ผู้สนับสนุนนโยบาย ประกอบด้วย

ก. ผู้ปกครองและชุมชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัยให้ได้มากที่สุด ใน 2 รูปแบบ รูปแบบแรก ผู้ปกครองและชุมชนเฝ้าพื้นเมือง และผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการรับรู้และให้ข้อมูล เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอการจัดการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนและการพัฒนาสถานศึกษา และรูปแบบที่สอง ผู้ปกครองและชุมชนเฝ้าพื้นเมืองมีส่วนร่วมแบบทางการในการจัดการศึกษาปฐมวัยฯ เช่น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการของท้องถิ่น หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้จำกัดการเข้าร่วมของผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ และการขาดกฎหมายไทยรองรับการมีส่วนร่วมของแรงงานต่างด้าวในนโยบายของภาครัฐ

ข. เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การมีตัวแทนเครือข่ายเข้าไปเป็นกรรมการในกลไกระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ เป็นต้น

ค. ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือกโดยชุมชน ด้วยรูปแบบที่หลากหลายและยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบท ตลอดจนการส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้มากขึ้น

3.4 แนวทางการนำไปปฏิบัติ

1) ควรมีการจัดตั้งกลไกกลางของอำเภอมะสอตเพื่อพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ กลไกดังกล่าวอาจใช้ชื่อเรียก “เครือข่ายนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอต จังหวัดตาก” หรือ “คณะกรรมการการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอมะสอต จังหวัดตาก โดยมีเทศบาลนครมะสอตเป็นแกนหลักหรือแม่ข่ายขับเคลื่อนการปฏิบัติ เนื่องจากมีความพร้อมของบุคลากร

ความรู้ นวัตกรรมการบริหารจัดการ นวัตกรรมการจัดการศึกษา และการสะสมประสบการณ์ที่ยาวนาน สมาชิกเครือข่ายประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด ผู้ปกครอง และชุมชนในพื้นที่ มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 เป็นพี่เลี้ยงทำหน้าที่สนับสนุนความรู้วิชาการและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ มีหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ สนับสนุนเครือข่าย เช่น องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ระดับพื้นที่และประเทศไทย สถาบันวิชาการ เป็นต้น

2) การจัดทำหรือกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มี 2 ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือก 1 การจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย ควรจัดทำเป็นนโยบายเฉพาะด้านสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของอำเภอแม่สอด เพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินการ มีแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และ ทางเลือก 2 การจัดทำแผนแม่บทการจัดการศึกษาของอำเภอแม่สอด โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาระยะยาว 20 ปี วางแนวทางการพัฒนาการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะผู้เรียน ให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันของการศึกษาแต่ละระดับ เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และประชาคมอาเซียน

4. ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

การวิจัยนี้นำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มาปรับใช้ในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่ง ผู้รับผิดชอบการพัฒนานโยบายควรดำเนินการใน 4 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การทบทวนนโยบาย ประกอบด้วย (1) การทบทวนกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง (2) การทบทวนบริบทของพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเฉพาะบริบทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เช่น ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ แนวโน้มการเพิ่มจำนวนประชากรวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ข้อจำกัดของสภาพทางภูมิศาสตร์ ทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย หรือเหตุผลความจำเป็นของการพัฒนานโยบาย ได้แก่ ความเป็นปัญหาสาธารณะของประชากรแฝง การเพิ่มประชากรวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน ปัญหาด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะเด็กบนพื้นที่ห่างไกล/พื้นที่สูง ระยะที่ 3 การออกแบบนโยบาย โดยการกำหนดวิสัยทัศน์และคุณค่านโยบายตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคและความยุติธรรมทางการศึกษา การกำหนดทางเลือกนโยบาย (มี 2 ทางเลือก คือ (1) การจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นนโยบายเฉพาะด้านเพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินการ มีแนวปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งอำเภอ และสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ (2) การจัดทำแผนแม่บทการจัดการศึกษาของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาระยะยาว 20 ปี เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด

ตวก) และ การออกแบบเนื้อหาในนโยบายในด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา และ ระยะที่ 4 การมีส่วนร่วมในนโยบาย โดยหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบนโยบาย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่ม/หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย

อภิปรายผล

การวิจัยนี้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Development Process: PDP) ตามข้อเสนอของ Dukesshire and Thurtow (2002) Office of the Auditor General (2003) Cafcass (2007) และ Ontario Public Service (2014) โดยสอดคล้องในระยะที่ 1 การทบทวนนโยบายและบริบท (Context and Policy Review) โดยการทบทวนทฤษฎีทางสังคมและนโยบายภายในประเทศที่บังคับใช้ในปัจจุบัน และการทบทวนบริบทในด้านลักษณะทั่วไปและเฉพาะ สภาพปัญหาที่เป็นเงื่อนไขนำไปสู่การพัฒนานโยบาย ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย (Policy Issues Identification) ได้แก่ ความสำคัญหรือเป็นปัญหาสาธารณะ ความกว้างขวางครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย และความต้องการพัฒนาของพื้นที่/ท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาประชากรแฝง โรคติดต่อชายแดน การขาดโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา และความต้องการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระยะที่สาม การออกแบบนโยบาย (Policy Design) โดยการริเริ่มพัฒนาประเด็นนโยบายการขยายโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาด้วยการกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยการปรับสัดส่วนและเนื้อหาหลักสูตรแกนกลางกับหลักสูตรท้องถิ่น การจัดทำสภาพแวดล้อมทางการศึกษาให้ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยจากโรคติดต่อชายแดน ทั้งนี้ การออกแบบนโยบายยึดหลักการความเสมอภาค ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ การจัดการเชิงพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

การวิจัยนี้ไม่สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Development Process: PDP) ตามข้อเสนอของ Dukesshire and Thurtow (2002) Office of the Auditor General (2003) Cafcass (2007) และ Ontario Public Service (2014) ในระยะที่ 4 การปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากเป็นระยะที่ดำเนินการหลังระยะการออกแบบนโยบาย แต่กรณีการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในระดับภาพรวมและพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีแนวทางการพัฒนาให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายในทุกระยะและขั้นตอน โดยเฉพาะตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นนโยบายจนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้าย

งานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุรัสวดี กองสุวรรณ (2539) เยี่ยมลักษณ์ อุดากร และคณะ (2553) และอภิสร่า เล็กสรรเสริญ (2554) ในแง่ความสำคัญของบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวและชุมชนที่มีต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อมรทัต นิรติศยกุล (2543) ในแง่การดำเนินนโยบายขยายโอกาสและคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นการปฏิบัติตามสิทธิเด็กและนโยบายส่วนกลาง และการมีมนุษยธรรมของผู้บริหารการศึกษา

และครู สอดคล้องกับงานวิจัยของณรงค์ ใจหาญ (2541) ในแง่การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ประสบปัญหาด้านคมนาคมและสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการการศึกษาจากภาครัฐ การขาดแคลนครู ขาดสถานศึกษา ขาดหลักสูตรที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม แต่ไม่สอดคล้องที่ว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่ ภาครัฐ เนื่องจาก การวิจัยนี้พบว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐในพื้นที่ในลักษณะการให้สิทธิการศึกษา การมีมนุษยธรรม การเสียสละ และการรับภาระในการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะเด็กต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวข้องกับ กติกา สากลและนโยบายส่วนกลางหลายฉบับ ขณะที่นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของบริบทหลายประการ ทั้งยังประสบปัญหาด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ในอนาคตนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ จึงควรมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และเชื่อมโยงกับกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง โดยยึดหลักการสิทธิเด็ก ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

สำหรับข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็น หน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนา นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก โดยเฉพาะเทศบาลนครมะสอยควรเป็นองค์กรหลักหรือเป็นแกนกลางในการพัฒนานโยบาย ดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 ควรเป็นหน่วยงานที่เล็งด้านการพัฒนา นโยบาย ด้านวิชาการ และด้านการบริหารจัดการการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาปัจจุบันและอนาคต ส่วนสำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา ควรเป็นหน่วยงานกลางด้านการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม สภา ทนายความ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการ เผยแพร่ ถ่ายทอด กระจายความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้ลง ถึงระดับปฏิบัติในพื้นที่ให้มากที่สุด โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ครูและ บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์

ส่วนข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการขยายผลองค์ความรู้หรือขยายผลการศึกษา ในประเด็นการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ในพื้นที่เขตพัฒนา เศรษฐกิจพิเศษ ทั้ง 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอมะสอย อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก และ ควรขยายผลการศึกษาในประเด็นการกระจายอำนาจทางการศึกษา หรือการจัดการเชิงพื้นที่ในนโยบาย

การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนทุกภูมิภาค พื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่เกาะแก่งทะเล ประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี พ.ศ. 2559 คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ในการสนับสนุนทุนวิจัยดังกล่าว ตลอดจนถึงขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่ปรึกษา (รองศาสตราจารย์ ดร. ศิโรจน์ ผลพันธิน) ผู้ทรงคุณวุฒิ (รองศาสตราจารย์ ดร. ขวลิต สวัสดิ์ผล) และผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ทุกท่านในความกรุณาสละเวลาจนทำให้การวิจัยนี้สำเร็จโดยสมบูรณ์

เอกสารอ้างอิง

- Archavanitkul, K. 2011. Towards managing stateless people in Thailand's context. In Suriporn Punpung and Malee Sunphuwan (eds.). *Population and Society*. Mahidol University, Nakhon Pathom. 24 pages.
- Cafcass. 2007. *Policy Development framework*. Chelsey Bonehill.
- Committee on Children, Youths, Women, Seniors and Disabled People Affairs. 2014. *Guidelines for early childhood development*. Bangkok. 4 pages.
- Committee on Human Rights and Consumer Protection. 2013. *Fieldtrip Summary: Human rights and managing ethnic groups in Thailand*. 13-15 August 2556 at Sai Yok District, Kanchanaburi Province. Senate, Bangkok. 9 pages. *Communities Impacting Policy*. Halifax: Dalhousie University.
- Dukeshire, S. and Thurlow, J. 2002. *A Brief Guide to Understanding Policy Development for Rural Education. Guidelines for policy Development and Implementation*. Ontario: Ministry of King Prajadhipok's Institute. 2011. *Seminar summary report on guidelines to launch a special local government form: Nakhon Mae Sot*. King Prajadhipok's Institute, Bangkok. 261 pages.
- Kongchantuek, S. 2016. Former head of subcommittee on human rights for nationalities, statelessness, migrant laborers and diasporas. (4 May 2559). Interview.

- Ministry of Education. 2005. *Summary report of Ministry of Education Regulations on evidence of student admission of educational institutions B.E. 2548*. Ministry of Education, Bangkok. 4 pages.
- Ministry of Education. 2009. *Guidelines of educational provision for non-registered or non-Thai nationality population*. The Agricultural Co-operative Federation of Thailand Publishing Ltd., Bangkok. 191 pages.
- Ministry of Social Development and Human Security, Chulalongkorn University and United Nations Development Program (Thailand). 2013. *Human Security Strategies B.E. 2556-2560*. Ministry of Social Development and Social Security, Bangkok. 50 pages.
- Ministry of Social Development and Human Security. 2015. *Master Plan of Ethnic Groups Development in Thailand*. Ministry of Social Development and Social Security, Bangkok. 51 pages.
- Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2. 2016a. *Annual Report of Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, Fiscal Year 2558*. Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, Tak. 102 pages.
- Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2. 2016b. *Educational Provision of Migrant Educational Coordination Center*. Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, Tak. 19 pages.
- Office of the Auditor General. 2003. *A Guide to Policy Development*. Manitoba: Civil
- Office of the Basic Education Commission. 2011. *Thai Children Future of Child Rights*. Ministry of Education, Bangkok. 148 pages.
- Office of the Education Council. 2013. *National Strategic Plan on Early Childhood (newborn to pre-Prathomsuksa 1) in accordance with the Government Policy of Early Childhood B.E. 2555-2559*. Ministry of Education, Bangkok. 52 pages.
- Ontario Public Service. 2014. *Equity and Inclusive Education in Ontario Schools*:
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Ten steps to equity in education* [online]. Accessed on 24th August 2015, available at:
<http://www.oecd.org/education/school/39989494.pdf>
- Rawls, J. 1972. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University.

- Sangkaew, B and Phookpan, P. 2017. *Research Report on Status and development approach to early childhood education policy for children of ethnic groups: The case study of Mae Sot District, Tak Province*. Bangkok: Suandusit University. 125 pages.
- Tak Provincial Office. 2005. *Tak: The Land of Four Great Kings*. Tak Provincial Office, Tak. 116 pages.
- Thaiwanasri, Anothai. 2016. Director of Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2. (23 May 2559). Interview.
- The Life Skills Development Foundation (Rak Dek). 2015. *Child rights in Thailand*. 29 January 2558. Available from: <http://www.rakdek.or.th/th/news>
- The Secretariat of the House of Representatives. 2012. *Child rights in accordance with the Constitution*. The Secretariat of the House of Representatives, Bangkok. 50 pages.
- Tongkum, B. 2016. Director of Education, Religion and Culture Division. City of Mae Sot. (13 May 2016). Interview.

การจัดการประชุมชนบนพื้นฐานของการจัดการภาคี สาธารณะแบบใหม่ในภาคตะวันออก

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
รองศาสตราจารย์ประจำ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
somsak.0610@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ต้องการศึกษาถึงปัจจัยเกี่ยวกับการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของประชุมชน และสร้าง “ตัวแบบที่เหมาะสม” สำหรับการจัดการประชุมชนในภาคตะวันออก การศึกษาได้ใช้วิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จได้แก่ การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ และภาวะผู้นำสาธารณะ สำหรับโมเดลที่เหมาะสมในการจัดการประชุมชน ประกอบด้วย ความร่วมมือระหว่างชุมชนที่เป็นภาคีหลัก กับภาคีสันับสนุนต่าง ๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ โรงเรียน วัด เครือข่ายประชุมชน เอ็นจีโอ และภาคธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างภาวะผู้นำสาธารณะ ระบบแบบละมุนของการปรึกษาหารือร่วม สารเสวนา การกำกับทางอ้อมของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทุนทางสังคม คุณค่าของการอนุรักษ์ธรรมชาติ และการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ ภาวะผู้นำสาธารณะ ระบบแบบละมุน

Community Forest Management Based on New Public Governance in the East

Somsak Samukkethum

Associate Professor, School of Social Development and Environment

National Institute of Development Administration

somsak.0610@gmail.com

Abstract

The objectives of this research article are to study the factor of new public governance influencing the success of community forests and create “an appropriate model” for community forest management in the East. The quantitative and qualitative research methods were used for the study. The research found that the factors influencing the success of the community forest are new public governance and public leadership. The appropriate model for community forest management is composed of the cooperation between the community members as the key partner and other supporting parties including government officials, schools, monasteries, network of community forests, NGOs, business sectors etc. Additional recommendations are to promote public leadership, soft system of joint consultation, dialogue, indirect monitoring of forestry officials, social capital, support of the value of natural conservation and effective conflict management.

Keywords: new public governance, public leadership, soft system

บทนำ

ประเทศไทยในอดีตมีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ แต่การพัฒนาสู่ความทันสมัยในช่วงกว่าร้อยปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดไม้มีค่าเพื่อการส่งออก การขยายพื้นที่ปลูกข้าวเพื่อการส่งออก และการขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้ป่าไม้ในประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากที่เคยมีทั้งสิ้น 224.5 ล้านไร่ (70% ของพื้นที่ทั้งหมด) ในปี 2443 ลดลงเหลือเพียง 80.3 ล้านไร่ (25% ของพื้นที่ทั้งหมด) ในปี 2540 (Phanthasen, 1996: 30-36)

ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมส่วนรอบข้างในประเทศไทย เป็นภาพสะท้อนของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยผลักดันทุนการพัฒนาให้ภาคชนบทแบกรับ จนกระทั่งถึงทศวรรษ 2530 ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างได้ปะทุขึ้นเมื่อภาคประชาชนในขณะนั้นมีความตื่นตัวและเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการปกครอง การมีส่วนร่วมสาธารณะ และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร (Samukkethum, 2010) จนในที่สุดรัฐต้องหันมาใช้นโยบายสนับสนุนป่าชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงสิ้นทศวรรษ 2530 การอนุมัติโครงการป่าชุมชนครั้งแรกจำนวน 3 แห่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2542¹ จนถึงปี 2556 กรมป่าไม้ได้อนุมัติให้จัดตั้งโครงการป่าชุมชนไปแล้วทั้งสิ้น 8,256 โครงการ รวมเนื้อที่ 3,545,036 ไร่² (Community Forest Management Bureau, 2014)

สำหรับภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ พบว่าในปี 2556 มีการจัดตั้งป่าชุมชนทั้งสิ้น 396 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 60,283 ไร่ ป่าชุมชนภาคตะวันออกแตกต่างจากภาคเหนือและภาคอีสานค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ชาวบ้านในภาคเหนือและอีสานมีการพึ่งพิงป่าชุมชนในฐานะเป็นแหล่งอาหาร รายได้ และที่อยู่อาศัยอย่างสูง แต่ชาวบ้านภาคตะวันออกซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวนผลไม้และยางพารา มักพึ่งพิงป่าชุมชนเพื่อเป็นแหล่งยังชีพค่อนข้างน้อย (Phinkaew, 2004) จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าป่าชุมชนในภาคตะวันออกจำนวนหนึ่งประสบความสำเร็จ แต่อีกจำนวนหนึ่งล้มเหลว

นโยบายป่าชุมชนเป็นภาพสะท้อนถึงการกระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น โดยมีภาคีอันหลากหลายเข้าร่วมดำเนินงาน ป่าชุมชนจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของ ‘การจัดการสาธารณะแบบใหม่’ (new public governance – NPG) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่งานวิจัยครั้งนี้ให้ความสนใจ เพื่อต้องการตอบคำถามที่ว่า การจัดการในรูปแบบ NPG จะส่งผลให้โครงการป่าชุมชนประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด รวมทั้งยังต้องการค้นหา “ตัวแบบที่เหมาะสม” (appropriate model) สำหรับการจัดการป่าชุมชนในภาคตะวันออก ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในระดับลึกซึ่งต่อไป

¹ป่าชุมชน 3 แห่ง คือ 1) บ้านเขาราวเทียนทอง ชัยนาท 2) บ้านปางขนุน กำแพงเพชร และ 3) บ้านเขาวังเยี่ยม กำแพงเพชร

²เมื่อพิจารณาเป็นภาคแล้ว พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจัดตั้งโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 3,756 โครงการ รองลงมาคือภาคเหนือจัดตั้ง 2,606 โครงการ ภาคกลางจำนวน 953 โครงการ และภาคใต้ 741 โครงการ

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยด้านการจัดการในรูปแบบ NPG ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียง และ
- 2) เพื่อค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของ NPG ในภาคตะวันออกเฉียง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย: 1) แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ 2) แนวคิดภาวะผู้นำสาธารณะ และ 3) แนวคิดทุนทางสังคม ดังจะได้อธิบายพอสังเขปตามลำดับ

แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ (new public governance – NPG) เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้เอง แนวคิดนี้มองว่าการจัดการสาธารณะแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินนโยบายและให้บริการสาธารณะ โดยประชาชนเป็นผู้รับบริการนั้น ไม่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันที่ประกอบด้วยความซับซ้อนของพหุรัฐ (plural state) อันหมายถึงรัฐที่ประกอบด้วยผู้กระทำกรหลายฝ่ายที่พึ่งพิงต่อกัน (Osborne, 2010: 7 – 11) ซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคีในการดำเนินนโยบายและให้บริการสาธารณะร่วมกัน (Bovaird & Löffler, 2005: 6) หรือที่ Victor Pestoff (2010) เรียกว่า ‘การผลิตร่วมกัน’ (co-production) อันก่อให้เกิดผลดี คือ 1) ทำให้สังคมเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จากการที่พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงในการให้บริการสาธารณะ และ 2) ก่อให้เกิดนวัตกรรมเนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตได้สูง รวมทั้งเครือข่ายของพหุภาคียังเป็นช่องทางในการแพร่กระจายนวัตกรรมอย่างรวดเร็วและกว้างขวางอีกด้วย (Pestoff & Brandsen, 2010: 227–233)

สำหรับกลไกที่ยึดโยงภาคีต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การจัดการแบบ NPG มีความเป็นไปได้ ประกอบด้วย 1) ความไว้วางใจต่อกัน (trust) 2) บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม 3) สารเสวนา และการสื่อสารแบบเข้มข้น ที่ดำเนินการอย่างเปิดเผยและสม่ำเสมอ 4) ภาวะผู้นำแบบกระจายแต่มีบูรณาการ (fragmented, but integrated leadership) กล่าวคือ การยอมรับภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ ซึ่งกระจัดกระจายไปตามภาคีต่างๆ ประสานงานโดยผ่านการประชุมและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อเชื่อมโยงผู้นำแต่ละภาคีให้ทำงานร่วมกันอย่างมีบูรณาการ และ 5) มีระบบการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ

แนวคิดต่อมา คือ “ภาวะผู้นำสาธารณะ” (public leadership approach) เสนอโดย Mike Broussine (2005) เขามองว่าภาวะผู้นำดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการจัดการสาธารณะแบบ NPG ต่อมาได้มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่เสนอแนวคิดภาวะผู้นำที่มีความหมายทำนองเดียวกัน อาทิ “ภาวะผู้นำเชิงบูรณาการที่มีวิสัยทัศน์” (integrative visionary leadership อ้างจาก Crosby, Bryson & Stone, 2010) และ “ภาวะผู้นำแบบเป็นทีม” (team leadership อ้างจาก Achua & Lussier, 2013; Dyer, W. G., Dyer, J. H. & Dyer, W. G., 2013)

Mike Broussine มองว่า สังคมปัจจุบันประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่พึ่งพิงต่อกันอย่างกว้างขวางและซับซ้อน รวมทั้งยังเกิดปัญหารุนแรงและถี่กว่าเดิมอย่างมาก ปัญหาเหล่านั้นมีลักษณะข้ามพรมแดนขององค์กร อันทำให้เกิดความจำเป็นที่หลายๆ องค์กรจะต้องหันหน้ามาร่วมมือกัน (ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม) ในรูปของภาคีเครือข่าย ภายใต้บริบทดังกล่าว ผู้นำเพียงองค์กรเดียวไม่อาจรับมือได้ อันทำให้จำเป็นต้องมีการนำเชิงกลุ่ม เพื่อให้ภาคีที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกันสามารถร่วมมือกันได้

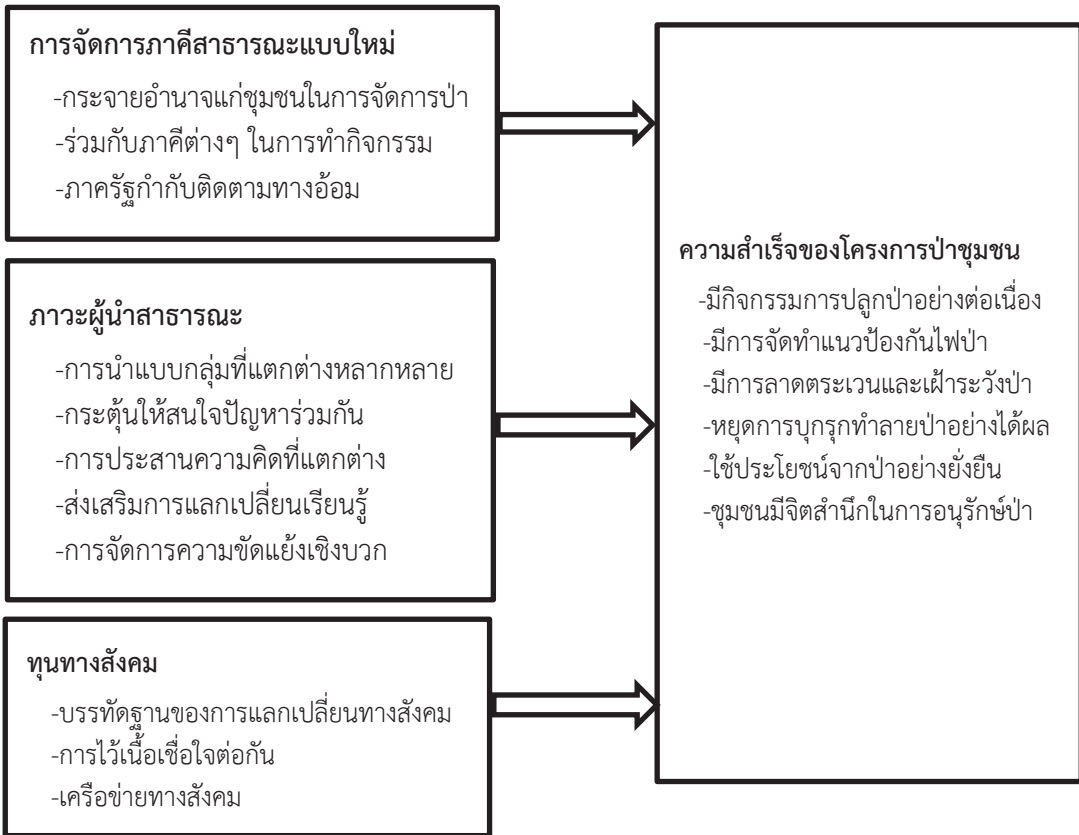
ลักษณะสำคัญของผู้นำสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำมิได้จำกัดเฉพาะผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเท่านั้น แต่อาจเป็นพนักงานอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้นำของทีมงานก็ได้ ประการต่อมา ผู้นำของภาคีเครือข่ายประกอบด้วยหลายคนที่มาจากภาคีต่างๆ โดยผู้นำแต่ละคนจะต้องตระหนักถึงจุดอ่อนจุดแข็งของตนเอง รวมทั้งจะต้องทำความเข้าใจและยอมรับในจุดแข็งของผู้อื่น ภาวะผู้นำสาธารณะเป็นการนำเชิงกลุ่ม กล่าวคือ ผู้นำประกอบด้วยหลายคนจากหลายภาคี มีความสามารถแตกต่างกัน ทำงานเข้ากันได้ด้วยดี ให้การยอมรับกัน และส่งเสริมการนำของกันและกัน บทบาทของภาวะผู้นำสาธารณะจึงเน้นไปที่การประสานความร่วมมือ (collaboration) และการจูงใจให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ (Broussine, 2005: 183)

แนวคิดสุดท้าย ‘ทุนทางสังคม’ (social capital) นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายทุนทางสังคมที่แตกต่างกันไม่มากนักน้อย แต่สามารถสรุปภาพรวมได้ดังนี้ 1) ทุนทางสังคมประกอบด้วย บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน ความไว้วางใจ และเครือข่ายทางสังคม 2) ทุนทางสังคมเป็นทรัพยากรที่สามารถครอบครองและนำไปใช้ประโยชน์เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ 3) ทุนทางสังคมเกิดขึ้นได้ทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ 4) ทุนทางสังคมมีความหมายเฉพาะความสัมพันธ์ทางสังคมเท่านั้น ความหมายจะไม่ครอบคลุมไปถึงความสามารถทางเทคนิคของผู้นำ สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้าน หรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

Robert D. Putnam (2002: 6) มองว่า “เครือข่ายทางสังคม” เป็นแกนกลางของทุนทางสังคม ซึ่งภายในเครือข่ายทางสังคม จะบรรจุ “ความไว้วางใจ” และ “บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม” เป็นส่วนหนึ่งของตัวมันเองอยู่แล้ว กล่าวคือ เครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็ง จะถักทอ/ยึดโยงกันด้วยสายใยแห่งความไว้วางใจ ส่วนบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนกับความไว้วางใจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและในทางปฏิบัติไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยทั้งความไว้วางใจและบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนต่างทำหน้าที่เป็นกาวเชื่อมเครือข่ายทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน จึงกล่าวได้ว่า หากขาดความไว้วางใจและไว้ซึ่งบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนแล้ว สังคมนั้นมีอาจสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งได้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้สามารถกำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาได้ตามแผนภาพข้างล่างนี้



วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณผสมกับเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้ในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือ “เพื่อศึกษาถึงปัจจัยด้านการจัดการแบบ NPG ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชนในภาคตะวันออก” ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้ศึกษาโครงการป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จจำนวน 5 แห่ง เพื่อต้องการทราบถึงเงื่อนไขของความสำเร็จในรายละเอียดภายใต้บริบทอันเฉพาะเจาะจงของโครงการป่าชุมชนแต่ละแห่ง รวมทั้งต้องการสร้าง “ตัวแบบที่เหมาะสม” สำหรับการจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของ NPG (วัตถุประสงค์ข้อที่ 2) ตามลำดับ

สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ได้สุ่มตัวอย่างจังหวัดภาคตะวันออก จากทั้งหมด 8 จังหวัด สุ่มมา 5 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ตราด จันทบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา (3 จังหวัดที่ไม่ได้ตกเป็นตัวอย่าง คือ สระแก้ว ปราจีนบุรี และนครนายก) โดย 5 จังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่างนั้น มีโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 298

โครงการ ผู้วิจัยได้คำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร YAMANE กำหนดให้ระดับความเชื่อมั่น = 95% และค่าความคลาดเคลื่อน = 5% จะได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 170 โครงการ

นำกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมากระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ตามสัดส่วน ซึ่งจะได้ป่าชุมชนในชลบุรี 18 โครงการ ระยอง 49 โครงการ จันทบุรี 53 โครงการ ตราด 27 โครงการ และฉะเชิงเทรา 23 โครงการ จากนั้นได้มอบหมายให้ผู้ช่วยวิจัยจำนวน 4 คน ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลตามแบบสอบถามที่มีโครงสร้าง³

ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจงเพื่อมุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา และตอบสนองต่อการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเป็นสำคัญ (Flyvbjerg, 2001: Ch.6) กล่าวคือ เน้นคัดเลือกโครงการป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด (เช่น คณะกรรมการป่าชุมชนมีการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีความสามารถในการรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ชาวบ้านให้การยอมรับและมีส่วนร่วมในโครงการป่าชุมชน รวมทั้งมีระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของพวกตน เป็นต้น) รวมกรณีศึกษาสำหรับกรณีวิจัยเชิงคุณภาพทั้งสิ้น 5 โครงการ ได้แก่ 1) บ้านตะเกราทอง ระยอง 2) บ้านละลอก ระยอง 3) บ้านไทรเอน ระยอง 4) บ้านร่มโพธิ์ทอง ฉะเชิงเทรา และ 5) บ้านกระบกคู่ ฉะเชิงเทรา

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยอีกจำนวน 2 คน ได้ลงพื้นที่ทั้ง 5 ชุมชน ๑ ละ 3 ครั้ง ๑ ละ 2 วัน รวมทั้งสิ้น 15 ครั้ง จำนวน 30 วัน ซึ่งนอกจากใช้วิธีการสังเกตการณ์แล้ว ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 3 กลุ่ม คือ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่รับผิดชอบป่าชุมชนในจังหวัดระยองและฉะเชิงเทรา จังหวัดละ 2 คน 2) ผู้นำโครงการป่าชุมชน โครงการละ 2-3 คน (รวมประมาณ 13 คน) และ 3) ภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ เครือข่ายป่าชุมชนในภาคตะวันออก เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดระยอง พระสงฆ์ ครู และชาวบ้านในชุมชน เป็นต้น

วิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน

สำหรับการศึกษาความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน เป็นการศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งวัดระดับประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชนด้วยคำถามจำนวน 8 ข้อ⁴ ใช้การวัดแบบจัดอันดับ (rating scale) ประกอบด้วยคำตอบ 5 ทางเลือก (คะแนนตั้งแต่ 1 – 5 ตามลำดับ) ซึ่งผลปรากฏในตารางข้างล่างนี้

³ ในขั้นตอนของการทำแบบสอบถามนั้น ได้มีการตรวจสอบด้าน Content Validity โดยให้นักวิชาการ 2 ท่าน และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ 1 ท่าน เป็นผู้ตรวจทาน นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบค่า Reliability โดยใช้วิธีการสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha) ซึ่งปรากฏผลดังนี้ 1) การจัดการภาคีสาธารณะ ค่าแอลฟา = .9224 2) ภาวะผู้นำสาธารณะ ค่าแอลฟา = .9629 3) ทุนทางสังคม ค่าแอลฟา = .8748 และ 4) ประสิทธิภาพของโครงการป่าชุมชน ค่าแอลฟา = .9294

⁴ คำถามทั้ง 8 ข้อ มีประเด็นดังนี้ 1) การทำกิจกรรมปลูกป่าอย่างต่อเนื่อง 2) การจัดแนวป้องกันไฟป่า 3) การออกลาดตระเวนเพื่อสำรวจพื้นที่ป่า 4) มอบหมายให้ชาวบ้านช่วยเฝ้าระวังการบุกรุกป่าและล่าสัตว์ 5) ความสามารถหยุดยั้งการบุกรุกเพื่อทำลายป่าอย่างได้ผล 6) การปลูกป่าได้ครอบคลุม/เต็มพื้นที่ 7) การใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้านโดยไม่ทำลายป่า และ 8) การเสริมสร้างจิตสำนึกแก่ชาวบ้านในการอนุรักษ์ป่า ตามลำดับ

ตารางที่ 1: ประสิทธิภาพของโครงการประชุมชนในภาคตะวันออกที่ศึกษา

ระดับประสิทธิผล	ระดับคะแนน	โครงการประชุมชน (แห่ง)	ร้อยละ
ต่ำมาก	1.00-1.80	6	3.50
ต่ำ	1.81-2.60	11	6.50
ปานกลาง	2.61-3.40	71	41.80
สูง	3.41-4.20	59	34.70
สูงมาก	4.21-5.00	23	13.50
รวม		170	100.00

สำหรับการทดสอบสมมติฐาน ผู้วิจัยได้ใช้ “การวิเคราะห์ถดถอยพหุหลายขั้นตอน” (Hierarchical Regression Analysis) โดยนำตัวแปรต้น 3 ตัว (คือ การจัดการภาคีสาธารณะ ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม) เข้าทดสอบพร้อมๆ กัน เพื่อพิจารณาว่าตัวแปรต้นทั้ง 3 ตัวดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม (ประสิทธิผลของโครงการประชุมชน) อยู่ในระดับใด

ตารางที่ 3: ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุหลายขั้นตอน การจัดการภาคีสาธารณะ ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม กับประสิทธิผลของโครงการประชุมชนในภาคตะวันออก

IV	ประสิทธิผลของโครงการประชุมชนในภาคตะวันออก			
	Model 1		Model 2	
	B	β	B	β
(constant)	-.126		-.210	
การจัดการภาคีสาธารณะ	.555**	.524	.505**	.477
ภาวะผู้นำสาธารณะ	.462**	.410	.416**	.369
ทุนทางสังคม			.118	.093
R^2	0.766		0.768	
Adjusted R^2	0.764		0.764	
ΔR^2	-		0.002	
F-test (P-value)	0.000		0.000	

* = t-test p-value < 0.05

** = t-test p-value < 0.01

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าโมเดลที่ 1 ประกอบด้วยตัวแปรต้น 2 ตัว (การจัดการภาคีสาธารณะ และภาวะผู้นำสาธารณะ) ส่วนโมเดลที่ 2 ประกอบด้วยตัวแปรต้น 3 ตัว (การจัดการภาคีสาธารณะ ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม) ผลการวิเคราะห์พบว่า ทั้ง 2 โมเดลต่างมี

ความสามารถในการอธิบายความผันแปรของตัวแปรตาม (ประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชน) ได้เท่ากัน (คือ Adjusted R^2 ของทั้ง 2 โมเดลมีค่าเท่ากัน คือ = 0.764) โดยที่การอธิบายของโมเดลที่ 1 กับโมเดลที่ 2 ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (R^2 change = 0.002) ประกอบกับตัวแปร ‘ทุนทางสังคม’ ไม่มีผลต่อความผันแปรของตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 0.093$) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าโมเดลที่ 1 สามารถอธิบายความผันแปรในประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชนได้ดีกว่า และเมื่อพิจารณาโมเดลที่ 1 ในรายละเอียด พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชนมากที่สุด คือ การจัดการสาธารณะ ($\beta = 0.524$) และตัวแปรต้นที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามรองลงมา คือ ภาวะผู้นำสาธารณะ ($\beta = 0.410$) ตามลำดับ

โมเดลที่เหมาะสมในการจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของ NPG

การวิจัยสนามป่าชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 5 โครงการ คือ บ้านตะแกรงทอง บ้านละโวก บ้านไทรเอน บ้านร่มโพธิ์ทอง และบ้านกระบกคู่ พบว่าป่าชุมชนทั้ง 5 แห่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีเนื้อที่แตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ป่าชุมชนบ้านตะแกรงทองและไทรเอนมีเนื้อที่มากที่สุด (แห่งละ 2,500 ไร่) รองลงมาคือป่าชุมชนบ้านร่มโพธิ์ทองมีขนาด 1,500 ไร่ ป่าชุมชนบ้านกระบกคู่มีขนาด 510 ไร่ และป่าชุมชนบ้านละโวกมีขนาดเล็กที่สุด คือ 45 ไร่ ชุมชนบ้านตะแกรงทอง บ้านละโวก และบ้านไทรเอนส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวนยางและสวนผลไม้ ส่วนบ้านร่มโพธิ์ทองส่วนใหญ่ปลูกพืชไร่ประเภทมันสำปะหลัง ข้าวโพด และอ้อย และบ้านกระบกคู่ทำสวนยาง ปลูกพืชไร่ และไม้โตเร็ว (ยูคาลิปตัส)

ป่าชุมชนทั้ง 5 แห่ง จัดตั้งในช่วงทศวรรษ 2540 โดยก่อตั้งขึ้นภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างแบบเดียวกัน กล่าวคือ 1) ก่อนมีการจัดตั้งป่าชุมชนนั้น พื้นที่ป่าถูกบุกรุกในยุคการพัฒนา (2500-2530) จนกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม และส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน คือ ในฤดูร้อนอากาศจะร้อนมากและยาวนานกว่าปกติ จนทำให้ต้นผลไม้ขาดน้ำและเหี่ยวเฉา สร้างความวิตกกังวลให้แก่ชาวบ้านอย่างสูง 2) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของกรมป่าไม้ที่หันมาส่งเสริมป่าชุมชนในช่วงปลายทศวรรษ 2530 และ 3) ผู้นำบารมีที่โดดเด่น มีวิสัยทัศน์ เสียสละ และได้รับการยอมรับอย่างสูง ซึ่งผู้นำชุมชนดังกล่าวทำหน้าที่เชื่อมโยงชาวบ้านที่กำลังวิตกกังวลต่อวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา กับนโยบายของกรมป่าไม้ที่สนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่า อันนำไปสู่การจัดตั้งป่าชุมชน พร้อม ๆ กับดำเนินการฟื้นฟูป่ากันอย่างจริงจัง

ชุมชนที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง นั้น สภาพโดยทั่วไปยังคงทำเกษตรกรรม ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบเครือข่าย โดยภาพรวมสถานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้านขึ้นอยู่กับจำนวนที่ดินทำกิน โดยผู้ที่มีที่ดินขนาดเล็กจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงต้องทำงานรับจ้างเป็นอาชีพเสริม กรณีของบ้านตะแกรงทอง ละโวก ร่มโพธิ์ทอง และกระบกคู่ นั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มีสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ไม่ค่อยมีคนยากจน ส่วนบ้านไทรเอนมีชาวบ้านที่ยากจนอยู่ประมาณ 10-15 ครอบครัว

โครงการป่าชุมชนทั้ง 5 แห่ง ต่างประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ชาวบ้านสามารถป้องกันการตัดไม้และการบุกรุกพื้นที่ป่าได้สำเร็จจนไม่ปรากฏให้เห็นอีก นอกจากนี้ยังสามารถฟื้นฟูป่าให้

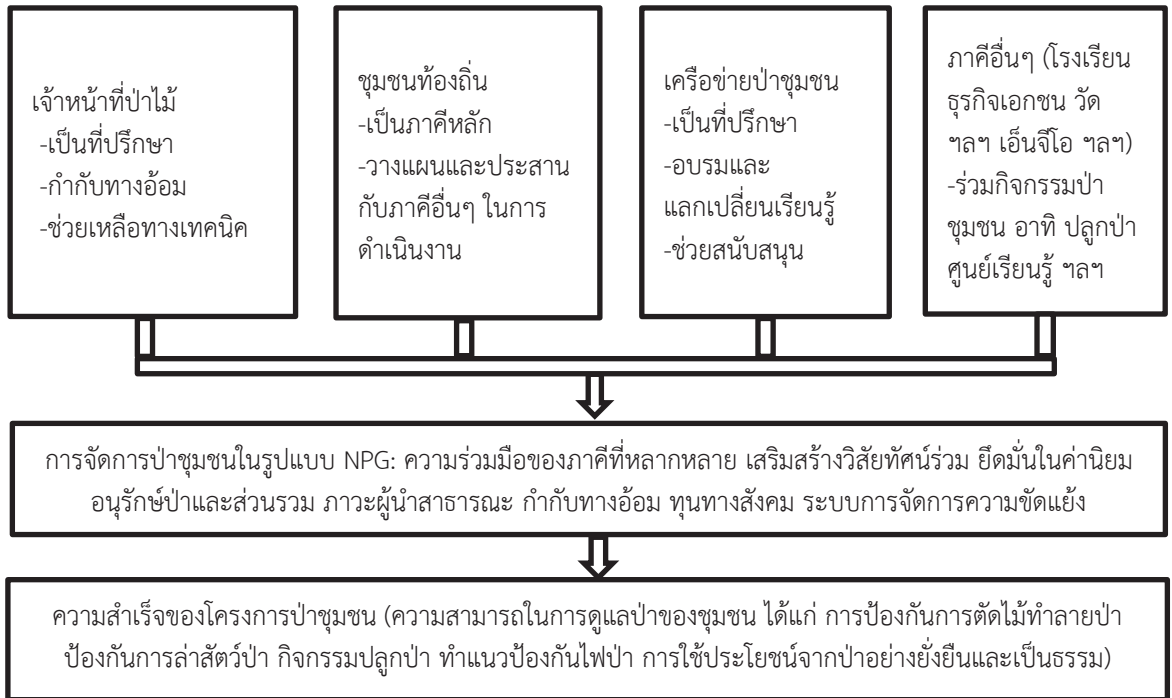
กลับมา มีความอุดมสมบูรณ์ได้อย่างน่าภาคภูมิใจ ป่าชุมชนที่ศึกษา 3 แห่ง ปัจจุบันนี้กำลังจัดตั้ง “ศูนย์การเรียนรู้ป่าชุมชน” ได้แก่ 1) บ้านตะแกรงทอง กำลังจัดตั้ง “ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของป่าชุมชน” เพื่อให้นักเรียนและผู้สนใจได้เข้าไปศึกษารธรรมชาติ 2) บ้านละลอก กำลังจัดตั้ง “ศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับสมุนไพร” โดยมีสมุนไพรถึง 200 ชนิด ที่มีการจัดทำป้ายชื่อติดไว้ที่โคนต้น พร้อมกับเขียนบรรยายถึงสรรพคุณทางยาของสมุนไพรแต่ละประเภท อันมีประโยชน์ต่อการศึกษารเรียนรู้ และ 3) บ้านไทรเอนเตรียมจัดตั้ง “ศูนย์เรียนรู้เกี่ยวกับป่าชุมชน” เพื่อเป็นแหล่งศึกษาเกี่ยวกับระบบนิเวศของป่าชุมชน

ป่าชุมชนทั้ง 5 แห่ง มีการจัดการในรูปของภาคีเครือข่าย โดยมีภาคีที่สำคัญดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีบทบาทในการส่งเสริมให้ชาวบ้านจัดตั้งป่าชุมชน ให้คำปรึกษา จัดอบรม สนับสนุนงบประมาณ และสนับสนุนการจัดทำแนวป้องกันไฟป่า นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังร่วมปลูกป่าและร่วมเดินลาดตระเวนเพื่อตรวจป่าชุมชนเป็นครั้งคราว 2) ชาวบ้านในชุมชน พบว่าพวกเขาต่างตระหนักถึงวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อภัยแล้ง ดังนั้นชาวบ้านจึงยินดีเข้าร่วมปลูกป่า และช่วยเป็นหูเป็นตาเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า 3) โรงเรียนบทบาทในการร่วมปลูกป่า ช่วยเฝ้าระวังการตัดไม้ทำลายป่า และใช้ป่าชุมชนเป็นฐานการเรียนรู้ 4) วัด พบว่าบางแห่งได้เข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น ทั้งร่วมปลูกป่า ป้องกันแนวไฟป่า และเฝ้าระวังมิให้มีการตัดไม้/ล่าสัตว์ และ 5) ป่าชุมชนจากหมู่บ้านอื่น เนื่องจากมีการจัดตั้ง “เครือข่ายป่าชุมชน” ในระดับภาคและระดับอำเภอ เครือข่ายเหล่านี้ต่างร่วมปลูกป่า ร่วมจัดเสวนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งให้คำปรึกษาในกรณีที่มีสมาชิกมีการพิพาทกับนายทุนที่เข้าไปลักลอบตัดไม้ในป่าชุมชน 6) ธุรกิจเอกชน พบว่า บริษัทเอกชนขนาดใหญ่หลายแห่งมีการจัดทำ “CSR” โดยนำพนักงานไปร่วมปลูกป่า บริจาคเงิน อาหาร และน้ำดื่มเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของป่าชุมชน และการจัดประกวดป่าชุมชน เป็นต้น

ชาวบ้านทั้ง 5 แห่งที่ศึกษาต่างเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนต่ำ เนื่องจากส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนและมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ชาวบ้านส่วนใหญ่มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าและช่วยทำหน้าที่เฝ้าระวังมิให้มีการบุกรุกป่า/ล่าสัตว์ เว้นแต่บ้านไทรเอนซึ่งมีคนจนประมาณ 10-15 ครอบครัว ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปเก็บผลผลิตจากป่าเพื่อนำมาเป็นอาหาร และรายได้ ฯลฯ แต่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าแต่ประการใด

จากข้อมูลภาคสนามที่ได้รับ สามารถนำมาสังเคราะห์เป็นโมเดลที่เหมาะสมสำหรับการจัดการป่าชุมชนตามรูปแบบ NPG ดังปรากฏในแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 2: ตัวแบบที่เหมาะสม ในการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบ NPG กรณีภาคตะวันออก



คุณูปการของแนวคิด NPG ต่อการจัดการป่าชุมชน

ผลการศึกษาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการจัดการภาครัฐจากการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (traditional public administration –TPA) ไปเป็นการจัดการแบบ NPG (Osborne 2010: 1–12) กล่าวคือ การจัดการภาครัฐแบบ TPA กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบงำการบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี แนวคิดนี้มองว่า งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อย ๆ จัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เน้นทำงานโดยยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด แยกการบริหารออกจากการเมือง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร จนถึงทศวรรษ 1960-1970 แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ จนทำให้แนวคิด TPA เสื่อมถอยลงตามลำดับ กระนั้นก็ตามแนวคิดนี้มิได้ดับสลายลงทั้งหมด เพียงแต่ขาดความชอบธรรม ถูกลดบทบาทลง และมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดรวมทั้งเกิดแนวคิดใหม่ขึ้นมาเสริม

ส่วนแนวคิด NPG เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และหลังจากนั้นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ แม้มิได้มีฐานะเป็นแนวคิดที่ครอบงำ แต่เป็นแนวคิดที่ทำทลายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของระบอบ TPA ได้อย่างมาก จนกระทั่งได้รับความสนใจและขยายตัวเพิ่มขึ้น แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้

บริบทที่ภาคประชาชนได้ร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปแบบภาคีอันหลากหลาย เช่น ชุมชนร่วมกับหน่วยงานปกครองในการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมจัดการศึกษา รักษาความปลอดภัยในชุมชน ศูนย์เลี้ยงเด็ก บ้านพักผู้สูงอายุ ป่าชุมชน และจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ แม้ว่า NPG มีอาจแทนที่ TPA ได้ทั้งหมด และพบว่า TPA ยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลาย ๆ พื้นที่ แต่การจัดการแบบ NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005; Cheema, 2005)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ NPG ขยายตัวในห้วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา มีดังนี้ ประการแรก ปัญหาสังคมในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ (Cheema, 2005: 21) อันทำให้ภาคประชาสังคมต้องเข้าร่วมแก้ไขปัญหามารูปของการประสานงานระหว่างภาคีต่าง ๆ สอง กระแสการวิพากษ์ต่อระบบราชการแบบ TPA ที่ทำงานล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดนวัตกรรม และปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมไม่ได้ อันก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพ (Pestoff and Brandsen, 2010) และเปิดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ประการสุดท้าย การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา พวกเขาต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Cheema, 2005: 19) โดยเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาต่าง ๆ

สำหรับองค์ประกอบของ NPG มีดังนี้: 1) การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นและภาคประชาสังคม 2) การก่อรูปแนวคิดที่มองว่ารัฐไม่จำเป็นต้องผูกขาดงานสาธารณะอีกต่อไป เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้ร่วมดำเนินการ กระนั้นก็ตามภาครัฐมีอาจผลึกความรับผิดชอบไปให้แก่ภาคประชาสังคมได้ ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะยังคงเป็นของรัฐอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้า/บริการโดยตรง (steer, not row) 3) การจัดตั้งองค์การในรูปภาคีเครือข่ายที่ประกอบด้วยภาครัฐ ธุรกิจ ชุมชน เอ็นจีโอ สถาบันวิชาการ และองค์การระหว่างประเทศ (Kennett, 2010) โดยมีโครงสร้างแบนราบ (flat) ไม่มีสายการบังคับบัญชา และไม่เป็นทางการ

ปัจจัยที่ยึดโยงภาคีต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการแบบ NPG สามารถดำเนินการได้มีดังนี้: 1) การยึดมั่นในค่านิยมร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสียสละเพื่อส่วนรวม ความเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบ และการอนุรักษ์ธรรมชาติ 2) การสื่อสารอย่างเข้มข้นและสารเสวนา อาทิ การพบปะ/พูดคุย และประชุมร่วมกันบ่อยๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและขับเคลื่อนกิจกรรมไปด้วยกัน 3) ภาวะการนำเชิงกลุ่ม อันประกอบด้วยผู้นำหลายคนจากหลายภาคี ซึ่งการประสานงานที่ดีจะส่งผลให้พวกเขาทำงานเข้าหากันและหนุนเสริมกันอย่างมีบูรณาการ 4) การจัดการความขัดแย้งเชิงบวก เนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีอาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย ดังนั้นการสร้างกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น

สำหรับประเด็นที่ควรนำมาอภิปรายเพิ่มเติม ได้แก่ “ทุนทางสังคม” ซึ่งผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า “ทุนทางสังคมไม่มีผลต่อความสำเร็จของป่าชุมชน” ต่อประเด็นดังกล่าวนี้ สามารถอธิบายได้ดังนี้ 1) คงปฏิเสธไม่ได้ว่า “ทุนทางสังคม” ซึ่งแสดงออกในรูปของความไว้วางใจที่ชาวบ้านมีต่อกัน จะก่อให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน” ข้อโต้แย้งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ชุมชนอาจไม่นำความร่วมมือไปใช้ในกิจกรรมป่าชุมชนก็ได้ หากสมาชิกขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่า ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ว่า

“ชุมชนมีทุนทางสังคมสูงแต่ป่าชุมชนล้มเหลว” 2) เป็นไปได้ที่โครงการป่าชุมชนจะส่งผลให้ทุนทางสังคมต่ำลง (กรณีของบ้านไทรเอน) เมื่อผู้นำต้องการอนุรักษ์ป่า แต่ชาวบ้านบางครอบครัวต้องการตัดไม้ อันนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง 3) ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ “กิจกรรมป่าชุมชนจะสำเร็จได้เมื่อชาวบ้านร่วมมือกันอย่างจริงจัง” และ 4) (จากข้อ 1-3 นำไปสู่ข้อสรุปที่ไม่เกินเลยได้ว่า) แท้จริงแล้วทุนทางสังคมเป็น “ปัจจัยที่จำเป็นแต่ไม่เพียงพอ” (necessary but not sufficient) ต่อความสำเร็จของป่าชุมชน ปัจจัยอื่นที่ต้องเข้ามาช่วยอธิบายได้แก่ การยึดมั่นในค่านิยมของการอนุรักษ์ป่า การสนับสนุนจากภาคีเครือข่าย และภาวะผู้นำสาธารณะ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการจัดการป่าในประเทศไทย จะพบว่าการจัดการป่าของภาครัฐเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 (Chaiyan, 1996) การจัดการป่าในขณะนั้นอยู่ภายใต้ระบบเทศน์แบบ TPA ที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แบ่งงานเป็นแผนก และเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยรัฐมองว่าการจัดการป่าจะต้องใช้ความรู้แบบวิทยาศาสตร์อย่างเข้มงวด ซึ่งพบว่าแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะจัดการป่าไม้ ส่วนชาวบ้านไม่สามารถจัดการป่าได้เพราะไม่มีความรู้เกี่ยวกับป่าที่เป็นวิทยาศาสตร์ ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ยังไม่ไวใจชาวบ้านที่ชอบบุกเบิกป่า ในขณะที่กลับส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจของเหล่านายทุน เพราะเชื่อว่าจะสามารถขยายพื้นที่ป่าออกไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังสามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจได้สูงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การพัฒนานโยบายป่าไม้ในช่วงกว่าร้อยปีที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การจัดการป่าภายใต้ระบบเทศน์ TPA และความรู้เกี่ยวกับป่าไม้ที่คับแคบไม่สามารถดูแลรักษาป่าได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบเทศน์ใหม่ในทศวรรษ 2540 โดยการยอมรับสิทธิชุมชนยอมรับภูมิปัญญาชาวบ้าน และกระจายอำนาจให้ชุมชนดำเนินการดูแลรักษาป่าในรูปของเครือข่าย จนสามารถคาดการณ์ได้ว่าในทศวรรษหน้าจะมีการจัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มเป็นกว่าหมื่นโครงการ ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมดกว่า 4 ล้านไร่ อันเป็นการเพิ่มความเขียวให้กลับคืนมาสู่ประเทศไทยได้จำนวนไม่น้อย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป สังคมไทยจำเป็นต้องหันมาสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนแบบ NPG อย่างจริงจัง เนื่องจากปัญหาสาธารณะในปัจจุบันมีความซับซ้อนเกินกว่าภาครัฐจะสามารถจัดการให้คล่องได้ตามลำพัง โดยภาคีหลักในการจัดการป่าชุมชน คือ “ชุมชน” ส่วนภาคีสนับสนุนประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ป่าไม้ โรงเรียน วัด เอนจิโอ ภาคธุรกิจ ฯลฯ ภาคีเครือข่ายดังกล่าวร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมปลูกป่า ตัดเถาวัลย์ ทำแนวป้องกันไฟป่า เดินลาดตระเวนตรวจป่า ช่วยกันเป็นหูเป็นตา/ป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า และออกกฎระเบียบชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าร่วมกันอย่างยั่งยืน ฯลฯ

ข้อเสนอแนะในการจัดการป่าชุมชนมีดังนี้ ประการแรก การพัฒนาภาวะการนำเชิงกลุ่มที่สามารถจูงใจแก่สมาชิกให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญและเข้าร่วมในกิจกรรมป่าชุมชนอย่างจริงจัง ผู้นำสาธารณะจะต้องมีความสามารถในการประสานความคิดและผลประโยชน์ที่แตกต่างให้หันมาร่วมมือกัน (Brousseau, 2005)

มีความอดทนและเปิดใจกว้างต่อความคิดที่แตกต่าง ยอมรับบทบาทของผู้นำจากภาคีอื่น ๆ สนับสนุนให้เกิดผู้นำหลายคนทำงานเข้ากันได้ อันจะนำพาเครือข่ายทั้งองค์การไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

ประการที่สอง เสริมสร้างกลไกการยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่างๆ ด้วยความไว้วางใจ และยึดมั่นในคุณค่าของการอนุรักษ์ธรรมชาติ การเสียสละเพื่อส่วนรวม และเคารพสิทธิชุมชน นอกจากนี้ยังใช้เครื่องมือแบบนุ่ม (soft instruments) อันหมายถึง “การปรึกษาหารือร่วม” ซึ่งจะต้องจัดบ่อย ๆ เพื่อให้เกิดการประสาน/เชื่อมโยงระหว่างนโยบายของแต่ละภาคีให้หลอมรวมเข้าด้วยกันเป็นเนื้อเดียว

ประการที่สาม บทบาทของกรมป่าไม้ซึ่งไม่ควรเข้าไปควบคุมกิจกรรมของป่าชุมชนโดยตรง เพื่อให้ชุมชนมีอิสระในการจัดทำป่าของพวกเขาเอง โดยเจ้าหน้าที่ใช้วิธีการกำกับติดตามทางอ้อม ผ่านการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน ซึ่งก็คือ ให้ความสำคัญกับการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดทำโครงการป่าชุมชน โดยสร้างเกณฑ์ประเมินที่เป็น KPI แบบง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน อันเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำที่ชาวบ้านเข้าใจได้ ให้การยอมรับ และสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้

ประการสุดท้าย การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชนควรใช้ “ระบบแบบละมุน” (soft system) โดยมีฐานคิดว่า ปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีความซับซ้อนและสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ โดยการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าในตัวมันเอง ระบบแบบละมุนมีท่าทีปฏิเสธการนำแบบจำลองสำเร็จรูปมาใช้ในลักษณะทั่วไป และไม่ยอมรับให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยปัญหาเพียงฝ่ายเดียว ในทางตรงข้ามระบบดังกล่าวเปิดกว้างให้ชาวบ้านที่ใกล้ชิดกับปัญหาได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วย เนื่องจากทุกคน (ทั้งเจ้าของปัญหาและผู้แก้ปัญหา) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และสามารถก่อให้เกิดปัญหาใหม่ได้เสมอ ดังนั้นวิธีนี้จึงมีความเป็นมนุษย์และเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านมีพื้นที่อยู่ในระบบด้วย ระบบแบบละมุนถือว่าไม่มีคำตอบสำเร็จรูป จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ (Wankaew et al., 2007: 9-10) ระบบดังกล่าวนี้จะสามารถเชื่อมโยงเทคโนโลยีให้ทำงานร่วมกับชาวบ้านได้อย่างประสานสอดคล้อง เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้อย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของป่าชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” (2558) ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.พิชาย รัตนดิลล ภูเก็ท และอาจารย์เชษฐา พวงหัตถ์ ที่ให้ยืมหนังสือและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง รศ.ดร.ดุจเดือน พันธมนาวิน ดร.รติพร ถึงฝั่ง และผศ.ดร.สุจิตรา สามัคคีธรรม ที่ให้คำแนะนำในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งผู้นำป่าชุมชนที่ให้ความรู้ อันมีค่ายิ่งแก่ผู้วิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลุงสมศักดิ์ เครือวัลย์ ลุงอารมณ สุนทรประเสริฐ ลุงขจร ใจรักษ์ ลุงฉลอง ทองภาพ ป่าอารีย์ กัดสุวรรณ ลุงสมบัติ กาลบรรจง และนายธวัช เกียรติเสรี

เอกสารอ้างอิง

- Achua, C. F. & Lussier, Robert N. (2013) *Effective Leadership*, South-Western, Cengage Learning.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2005) ‘Understanding Public Management and Governance’, in Bovaird, T. & Löffler, E. (eds.) *Public Management and Governance*. London: Taylor & Francis Group.
- Broussine, M. (2005) “Public Leadership”, in Bovaird, T. & Löffler, E. (eds.) *Public Management and Governance*. London: Taylor & Francis Group.
- Cheema, G. (2005) *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*, Paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul.
- Community Forest Management Bureau (2014) *Conclusion of Community Forestry Projects being Approved* [in Thai]. Retrieved from <http://www.forest.go.th/community_forest/index.php>
- Crosby, B., Bryson, J. & Stone, M. (2010) ‘Leading Across Frontiers: How Visionary Leaders Integrate People, Processes, and Resources’, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Osborne, S. (ed.), London: Routledge.
- Dyer, W. G., Dyer, J. H. & Dyer, W. G. (2013) *Team Building: Proven Strategies for Improving Team Performance*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kennett, P. (2010) “Global Perspectives on Governance” in Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Samukkethum, S. (2010) *Conflict Management and Public Participation*, [in Thai]. Bangkok: Public Administration Program, Krirk University.
- Osborne, S. (2010) “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?”, in S. Osborne (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge,.

- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010) "Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?", In Osborne, S. (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Pestorff, V. (2010) *New Public Governance, Co-production & Third Sector Social Services*, Institution of Civil Society Studies, Ersta Skondal University College, Stockholm, Sweden.
- Peters, B. (2010) "Meta-governance and Public Management", In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Phanthasen, A. (1996) *Development of Thai Rural Society: Hope, Way Out, and New Alternative*, [in Thai]. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Phinkaew, P. (2004) *Survey on Social and Economic Conditions of the People living Near Community Forests: A Case Study of Baan Laeng Community Forest in Rayong Province*, [in Thai] Community Forest Management Bureau, Forestry Department, Thailand
- Putnam, R. (2002) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Rajchagool, C. (1994) *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*, Bangkok: White Lotus.
- Wankaew, et al., (2007) *The Sociology of Sunami: Disaster Management System*, [in Thai]. Bangkok: Office of Health Promotion Fund.

การส่งเสริมการมีงานทำกับการจัดการ ความหลากหลายของคนพิการในวาระประเทศไทย 4.0

นราเขต ยิ้มสุข^๑ กฤษณา ธีระโกศลพงศ์^๒, ✉
อาจารย์ประจำ สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
^๒นักวิชาการอิสระ
✉ Kritsada.the@outlook.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาถึงการส่งเสริมการมีงานทำและการจัดการความหลากหลายของคนพิการ แนวทางของการศึกษาใช้การพรรณนาจากการวิเคราะห์เอกสารโดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศไทยและกรอบงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่ามีการรองรับในมิติของกฎหมายและนโยบายต่อการจ้างงานและคุ้มครองคนพิการแล้ว ปัญหาที่ต้องตระหนักคือวิถีคิดของคนในสังคมยังตีตราและเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ แต่การปฏิบัติของคนในสังคมต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาทักษะและการสร้างงานอาชีพให้แก่คนพิการ เพื่อสามารถลดภาวะพึ่งพิงและการรับบริการสังคม ฉะนั้นแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการในประเทศไทยควรเรียนรู้ประสบการณ์ของบรรษัทธุรกิจในภาคีความร่วมมือคนพิการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเด็นของคนพิการขับเคลื่อนอยู่ในวาระประเทศไทย 4.0

คำสำคัญ คนพิการ การส่งเสริมการมีงานทำ การจัดการความหลากหลาย วาระประเทศไทย 4.0

Promoting Employment and Managing Diversity for People with Disabilities in Thailand 4.0 Agenda

Narakate Yimsook^a Kraitsada Theerakosonphong^{b,✉}

^aLecturer, Labour and Welfare Development,
Faculty of Social Administration, Thammasat University

^bIndependent Scholar

✉Kraitsadathe@outlook.com

Abstract

This article aimed to study the promoting employment and managing diversity for people with disabilities were studied. Documents were descriptively analyzed, emphasizing Thailand's development strategy and decent work framework offered by the International Labour Organization (ILO). Results were that legal and policy dimensions of employment and protection of the disabled were supported. Societal attitudes created stigma and discrimination against people with disabilities, but social practice promoting skills development and job creation for disabled individuals can decrease conditions of dependency and the burden on social services. Guidelines for promoting the employment of people with disabilities in Thailand might learn from the experience in business corporations of the ILO in terms of issues of disabled persons, as the issue of people with disabilities is advanced in the agenda of Thailand 4.0

Keywords: People with disabilities, Employment promotion, Diversity management, Thailand 4.0 agenda

บทนำ

บทความนี้ศึกษาถึงการส่งเสริมการมีงานทำและการจัดการความหลากหลายของคนพิการในวาระประเทศไทย 4.0 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและสถานการณ์ของคนพิการในประเทศไทย รวมถึงพิจารณาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบอุตสาหกรรม 4.0 ต่อการจ้างงานคนพิการ พร้อมกับอนุสัญญาต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการด้วยการวิเคราะห์เอกสาร นอกจากนี้แนวทางการศึกษาคนพิการ (Disability Studies) ใช้กรอบการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนอาณาบริเวณของสกุลความคิดหลังโครงสร้างนิยม (Post-Structuralism) และวัฒนธรรมศึกษา (Cultural Studies) ภายใต้อัตลักษณ์ที่บ่งชี้ถึงตัวตนและกำหนดสถานะใหม่ให้แก่คนพิการ รวมทั้งอธิบายถึงข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางของการจัดทำนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติ หรือให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในหัวข้อเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ

ขอบเขตการศึกษาพิจารณาจากกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (United Nations: UN) โดยเริ่มให้ความสำคัญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่การนำเสนอปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ปี ค.ศ. 1975 (Declaration on the Rights of Disabled Persons) เพื่อยกระดับให้ความพิการเป็นวาระสำคัญในระดับโลก (UN, 1975) แต่สิทธิคนพิการได้กำหนดขึ้นโดยบรรจุในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) ปี ค.ศ.2007 จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีรัฐสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญานี้จำนวน 174 ประเทศ¹ นับเป็นนิมิตหมายอันดีของความร่วมมือระหว่างประเทศ เพราะยอมรับความหลากหลายของคนพิการและความเป็นมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิดอย่างเท่าเทียมกัน แต่ต้องอาศัยบทบาทของรัฐในการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ซึ่งประเทศไทยก็เห็นความสำคัญในปัญหานี้ (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2009)

แต่จะเห็นได้ว่านี่ต้องคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนให้นายจ้างตัดสินใจจ้างงานคนพิการ แทนที่การส่งเงินสมทบเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หมายความว่าคนพิการจำนวนหนึ่งที่ทำงานได้แต่กลับต้องพึ่งพิงการช่วยเหลือทางสังคม นับเป็นการแก้ไขปัญหามิถึงรากฐานและเป็นเพียงเป้าหมายระยะสั้น ๆ ซึ่งไม่ทำให้คนพิการหลุดพ้นจากความยากจนและความเปราะบาง อันเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและขาดโอกาสการมีงานทำ

วาระประเทศไทย 4.0 กับปัญหาของการจ้างงานคนพิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ระบุในมาตรา 27 ส่งเสริมให้ชายหญิงเท่าเทียมกัน รวมถึงไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ เพราะถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมาตรา 71 ต้องให้ความช่วยเหลือทางสังคมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

¹ จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ณ วันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ.2017 สืบค้นจาก http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/OHCHR_Map_CRPD.pdf

และสวัสดิภาพในด้านต่าง ๆ เห็นได้จากวาระประเทศไทย 4.0 ก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทักษะและการสร้างงานอาชีพให้แก่คนพิการ โดยสนับสนุนนโยบายภาษีให้ภาคเอกชนมีการจ้างงานคนพิการ นอกจากนี้ยังเห็นความสำคัญต่อแรงงาน 4.0 เป็นวาระของประเทศไทยต้องเผชิญต่อการใช้เทคโนโลยีทดแทนการใช้แรงงาน จึงจำเป็นต้องการพัฒนาทักษะแรงงานให้รองรับพลวัตที่เปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 (Division of Research Administration and Educational Quality Assurance, (2016), p. 22-24, 26-27)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ให้คำจำกัดความของคนพิการ คือ บุคคลที่มีข้อจำกัดในชีวิตประจำวันและการมีส่วนร่วมทางสังคม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 61ก, 2550) โดยแบ่งความพิการออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้ (1) ความพิการทางการเห็น (2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย (3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (4) ความพิการทางจิตหรือพฤติกรรม (5) ความพิการทางสติปัญญา (6) ความพิการทางการเรียนรู้ และ (7) ความพิการทางออทิสติก” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 119ง, 2555, น.22) ในจำนวนคนพิการ ณ เดือน มิถุนายน พ.ศ.2560 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนคนพิการ 1,802,375 คน โดยอยู่ในวัยกำลังแรงงานหรืออายุระหว่าง 15-60 ปี จำนวน 802,058 คน จากจำนวนนี้ (1) มีการประกอบอาชีพ 227,924 คน (2) ไม่ได้ประกอบอาชีพ 455,990 คน (3) ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ 118,144 คน คิดเป็นสัดส่วนคนพิการของลูกจ้างภาคเอกชน 57,828 คน และภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ 9,624 คน (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2017)

ตัวเลขของการจ้างงานคนพิการในภาคเอกชน ภาคราชการและรัฐวิสาหกิจมีเพียงร้อยละ 8.5 และหากเทียบจำนวนลูกจ้างภาคเอกชนกับจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของสำนักงานประกันสังคมในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2560 พบว่ามีจำนวน 10,601,371 คน² คิดเป็นร้อยละ 0.545 ของจำนวนคนพิการที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชน ในสถานการณ์เช่นนี้หมายความว่าภาคเอกชนเลือกไม่จ้างงานคนพิการด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ให้แนวทางไว้สามประการ ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 30ก, 2554, น.7-9)

(1) ตามมาตรา 33 ให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงานในสัดส่วนลูกจ้าง 100 คน ต่อคนพิการ 1 คน หากมีเศษหนึ่งร้อยคนแต่เกิน 50 คน ให้รับเพิ่มอีก 1 คน

(2) ตามมาตรา 34 นายจ้างไม่ได้รับคนพิการเข้าทำงานให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยคำนวณจากอัตราค่าจ้างขั้นคุณด้วย 365 วัน ตามจำนวนคน

(3) ตามมาตรา 35 นายจ้างไม่ประสงค์รับคนพิการเข้าทำงาน อาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ

ผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้น คนพิการในประเทศไทยมีอุปสรรคอยู่หลายประการที่ต้องคำนึงถึงประเภทของความพิการ เช่นในกรณีของการเคลื่อนไหวทางร่างกายมีจำนวน 878,888 คน คิดเป็นร้อยละ 48.76

² จำนวนสถานประกอบการและสาขา จำนวนผู้ประกันตน จำนวนรายจังหวัด ประจำเดือนมิถุนายน 2560 สืบค้นจาก http://www.sso.go.th/sites/default/files/R&D122009/statisticsmid9_0660.html

(ข้อมูล ณ เดือน มิถุนายน 2560) ถือเป็นกลุ่มคนพิการที่สามารถจ้างงานในระบบได้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดหลายแง่และต้องพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์นี้ เพราะในสังคมไทยมีอคติต่อคนพิการในแง่ลบ เห็นได้จากนายจ้างมองว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 บังคับให้จ้างคนพิการเข้าทำงาน จึงทำให้สถานประกอบการจำนวนมากเลือกจ่ายเงินตามมาตรา 34 เนื่องจากขาดความพร้อมภายในสถานที่ทำงานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (Baramisakulchai, P., 2015)

คนพิการยังถูกเพิกเฉยและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร กล่าวได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศวางกรอบปฏิบัติไว้ดีแล้ว แต่ประสบปัญหาจากการนำไปปฏิบัติหลายแง่มุม โดยเฉพาะทัศนคติของนายจ้างและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งความรู้สึกจากการรับรู้ทางสังคม กล่าวคือคนพิการขาดความมั่นใจในการเข้าสังคมและความท้อแท้ที่เห็นว่าตนเองไม่เหมาะสมกับงาน ทำให้มองว่าตนเองมีสถานะไม่เท่าเทียมกับลูกจ้างคนอื่น ๆ (Noosor, N. et al.,2013. p. 170-174) ด้วยเหตุที่คนพิการคาดหวังในบทบาทของรัฐ เพื่อให้จัดสวัสดิการสังคมและส่งมอบบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกให้สอดคล้องตามประเภทของความพิการ เพราะหากรัฐสนับสนุนปัจจัยเหล่านี้ย่อมเอื้อให้คนพิการสามารถทำงานและมีส่วนร่วมทางสังคม ซึ่งเป็นการลดภาวะพึ่งพิงครอบครัวและค่าใช้จ่ายจากการบริการสังคม โดยมีเหตุผลสำคัญก็คือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของคนพิการ (Suna,N.,2013) จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานควรส่งเสริมแนวทางการสร้างงานอาชีพและพัฒนาทักษะแรงงาน โดยสอดคล้องกับภารกิจของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับแรงงานสองประการดังนี้ (1) การคำนึงถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ เพราะมีแรงงานราคาถูกกว่าประเทศไทย ทั้งยังมีมาตรการอื่น ๆ ดึงดูดให้เข้าไปลงทุนมากกว่า และ (2) การเตรียมความพร้อมและศักยภาพของแรงงานในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับตลาดแรงงาน โดยเฉพาะความรู้และทักษะที่ใช้ในการทำงาน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษ 21 แต่ต้องประสบปัญหาคุณภาพการศึกษาของคนไทย (Office of National Economic and Social Development Board and Prime Minister's Office, 2017)

นอกจากนี้ความท้าทายต่อประเทศไทยในมิติของแรงงานและการมีงานทำ คือการเปลี่ยนแปลงของระบบอุตสาหกรรมภายใต้กระบวนการขั้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 (Industrial Revolution 4.0) ด้วยเหตุจากการขยายตัวของเทคโนโลยีทำให้เกิดผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการก้าวข้ามสู่กระบวนการขั้นนี้ทำให้งานบางประเภทอาจถูกแทนที่ด้วยระบบหรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ โดยเฉพาะงานประจำวันจะเกิดการจ้างงานลดลง ซึ่งเป็นแนวโน้มที่บ่งชี้ให้เห็นถึงภาวะการว่างงาน แต่ในทางตรงข้ามนั้น การจ้างงานจะเพิ่มมากขึ้นในงานที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ งานที่ผลิตสินค้าและบริการตามอุปสงค์ของตลาด ฉะนั้นงานอาชีพที่จะอยู่รอดภายใต้กระบวนการขั้นนี้ คือ งานที่ใช้ทักษะหรือวิชาชีพ (Schwab, 2016, pp. 37-40) จากการพยากรณ์นี้ทำให้คนพิการได้รับผลกระทบทางตรงอย่างไม่

อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะลักษณะงานที่เหมาะสมเป็นงานไร้ทักษะ กล่าวได้ว่าการพัฒนาทักษะแรงงานควรยกระดับความสำคัญเป็นวาระใหม่ (Cheausuwantavee, T.,2015)

โดยสรุปตาม (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564 และ (3) วาระประเทศไทย 4.0 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดการรองรับสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางอย่างรูปธรรม แม้ว่าในแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2560-2564) จะกล่าวถึงการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการด้วยการร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ ในสังคม เช่น สมาคมแม่บ้านทหารบก องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฯ เป็นต้น (Strategy and Planning Division, Office of the Permanent Secretary for Labor, 2016)

แต่ในจำนวนการจ้างงานคนพิการ ตามทัศนะของผู้ศึกษาเห็นปัญหาหลายแง่มุม (1) เจตนาารมณ์ของกระทรวงแรงงานและภาคีต่าง ๆ พร้อมเปิดโอกาสการจ้างงานให้คนพิการหรือไม่ (2) การจ้างงานคนพิการเห็นถึงสมรรถนะ หรือเป็นความเห็นอกเห็นใจ หรือปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (3) ทำไมทัศนะของนายจ้างถึงยินยอมจ่ายเงินสมทบกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แทนที่ภาวะพึ่งพิงของคนพิการในสถานประกอบการ (4) ทำไมคนพิการถูกจำกัดโอกาสทางสังคมด้วยสภาพร่างกายและจิตใจที่ไม่ปกติ (5) คนพิการไม่อาจหลุดพ้นจากความช่วยเหลือทางสังคมและถูกมองเป็นคนแปลกแยก สำหรับภาคีต่าง ๆ จะมีแนวทางอย่างไร

จะเห็นได้ว่าคนพิการยังเป็นกลุ่มคนที่เปราะบางทางสังคมและเศรษฐกิจ และการบริหารแรงงานในประเทศไทยยังขาดแนวทางให้คนพิการหลุดพ้นออกจากภาวะพึ่งพิง จึงเป็นความท้าทายในอุตสาหกรรม 4.0 สืบเนื่องให้กระทรวงแรงงานและ World Economic Forum ตระหนักถึงรูปแบบของการจ้างงานและระบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม ด้วยเหตุนี้ทักษะแรงงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญและควรเป็นวาระเร่งด่วนเพื่อรองรับงานในบางประเภทที่จะหายไปในอนาคต และงานประเภทใหม่ที่จำเป็นต้องใช้ทักษะแรงงานที่เฉพาะทาง ที่สำคัญนั้นการส่งเสริมอาชีวศึกษาเพื่อให้เป็นกำลังแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน อันเป็นโจทย์สำคัญที่กระทรวงแรงงานต้องพิจารณาถึงเส้นทางอาชีพ (Career Path) ในระยะยาวให้แก่แรงงานกลุ่มนี้ เพราะท้ายที่สุดอาจประสบปัญหาจากอคติต่อวุฒิการศึกษา ทั้งยังเป็นค่านิยมในสังคมไทยเพื่อการเคลื่อนตัวของชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่สำหรับคนพิการที่เป็นตัวอย่างของการศึกษานี้จะอยู่ส่วนใดในสังคมไทย นับว่าเป็นไม่แตกต่างจากกรณีตัวอย่างดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ดีบทบาทของประเทศไทยก็ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ.2008) และอนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพและการจ้างงานคนพิการ (ฉบับที่ 159) ของ ILO ในปี พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) กล่าวได้ว่าการบริหารแรงงานในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อคนพิการและการจ้างงานคนกลุ่มนี้เป็นอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าหนึ่งทศวรรษ โดยยกระดับความสำคัญตามวาระของ UN ดังนั้นการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวนำไปสู่การทำงานอย่างบูรณาการระหว่างกระทรวงแรงงานกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 จัดทำขึ้นมาเพื่อรองรับการให้สัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศสองฉบับนี้

และการจ้างงานคนพิการก็เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน ครอบคลุมถึงการประกันสังคม การคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์

อันที่จริงแล้วประเทศไทยก็เคยเห็นความสำคัญของคนพิการมาตั้งแต่ พ.ศ.2534 (ค.ศ.1991) เพราะมีการจัดทำพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และสิทธิของคนพิการก็ได้รับการบรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนเป็นเหตุที่มาให้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย ปี พ.ศ.2541 เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2009, p. 174-181) เพราะเหตุผลที่สำคัญคือการมีงานทำของคนพิการจะช่วยลดการพึ่งพิงรัฐและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความช่วยเหลือทางสังคม โดยเป็นเงินที่มาจากการจัดเก็บภาษีของประเทศ แต่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นการหารายได้จากภาครัฐและเอกชนในกรณีที่ไม่มีการจ้างงานคนพิการ ทั้งยังทำให้การจ้างงานกับความพิการเป็นพันธกรณีร่วมกัน

นโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการ

แม้ว่า ILO จะไม่ส่งเสริมให้คนพิการเป็นวาระสำคัญในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ และไม่มีรายงานของผู้อำนวยการใหญ่ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา แต่ประเด็นเรื่องคนพิการจัดเป็นส่วนหนึ่งของการมีงานทำ (Employment) และสิทธิการทำงาน (Rights at Work) กล่าวได้ว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards: ILS) จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ในทางปฏิบัติรัฐสมาชิกของ ILO ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 159 จำนวน 83 ประเทศ จากทั้งหมด 187 ประเทศ³ คิดเป็นร้อยละ 44.3 นับว่า ILO ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐสมาชิกเท่าที่ควร ซึ่งในแง่นี้พิจารณาได้ว่า ILO ไม่มีอำนาจบังคับใช้ เว้นแต่ว่ารัฐสมาชิกให้สัตยาบันแล้วเท่านั้น (Charnovitz, 2000)

แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับที่ 159 ของ ILO จะคล้ายคลึงกับแนวทางการให้รัฐสมาชิกสร้างงานอาชีพและให้ความสำคัญต่อคนพิการจะมีรายได้และพึ่งพาตนเองได้ เพราะอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจะให้แนวทางในลักษณะกว้าง ๆ ครอบคลุมทุกมิติของสิทธิและเสรีภาพ โดยที่ภารกิจของ ILO ในด้านคนพิการจะขับเคลื่อนผ่านงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เพื่อส่งเสริมการมีงานทำและความเท่าเทียมในโอกาส ทั้งนี้ ILO คาดหวังจะได้รับความร่วมมือจากภาคีต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของการจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Standard-Setting) และความร่วมมือเฉพาะทาง (Technical Cooperation) เพราะอันที่จริงแล้วคนพิการก็ควรได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติเหมือนคนอื่น ๆ (ILO, 1999; 2009a)

ILO ตระหนักถึงการเข้าถึงสารสนเทศและสมรรถนะของคนพิการ รวมทั้งสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่อคนพิการ ส่งผลให้แนวทางของ ILO ขับเคลื่อนภารกิจเพื่อขจัดความยากจนภายใต้

³ จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 159 ของ ILO สืบค้นจาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312304:NO

เป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: 2001-2015) ด้วยเหตุที่ความพิการทำให้คนไม่สามารถทำงานได้ จนเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความยากจน ทั้งยังถูกตีตราและเลือกปฏิบัติให้กลายเป็นกลุ่มคนที่พึ่งพิงอาศัยครอบครัวและสังคม และในจำนวนประชากรของคนพิการทั่วโลกมีอยู่ 650 ล้านคน หรือร้อยละ 10 ในจำนวนนี้อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาร้อยละ 80 หรือ 520 ล้านคน และที่สำคัญประเทศไทยก็จัดอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นสถานการณ์ที่ไม่ใช่วาระของประเทศหนึ่งใด (ILO, 2009a)

ILO พยายามชี้ให้เห็นอีกว่าสถานการณ์ของคนพิการยังถูกเลือกปฏิบัติ และเห็นได้ว่าแรงงานคนพิการเพศหญิงมีโอกาสได้รับการจ้างงานและค่าตอบแทนน้อยกว่าเพศชาย หมายความว่าแรงงานเพศหญิงยังถูกเลือกปฏิบัติสำหรับการจ้างงาน (ILO, 2015a, p. 10) ทั้งนี้ ILO ก็จัดทำให้อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (ฉบับที่ 111) ปี ค.ศ.1958 และบรรจุเป็นหนึ่งในมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards: CLS)⁴ โดยรัฐสมาชิกให้สัตยาบันแล้วกว่า 175 ประเทศ จากทั้งหมด 187 ประเทศ⁵ คิดเป็นร้อยละ 93 นับว่าแตกต่างจากอนุสัญญาฉบับที่ 159 เพราะอนุสัญญาที่บรรจุในมาตรฐานแรงงานหลักถูกนำไปใช้ในการสร้างเงื่อนไขทางการค้าระหว่างประเทศ (Plasa, 2015)

อย่างไรก็ดีการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 111 ปี ของ ILO มีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงจัดการเลือกปฏิบัติเรื่องเพศ สีดวง เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และรากเหง้าทางสังคม (ILO, 1958) แต่ปัญหาของคนพิการมีลักษณะที่เฉพาะ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เปราะบางทางสังคม ทั้งในสภาพร่างกายและจิตใจ ฉะนั้นการจ้างงานจึงต้องพิจารณาเป็นพิเศษและในบางกรณีมีความคลุมเครือว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ด้วยเหตุที่ความพิการมีหลายประเภทและบางประเภทอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำงาน เช่น ทหารผ่านศึกนอกประจำการที่มีความพิการทางร่างกายโดยจัดเป็นประเภทของความพิการที่สามารถเกิดการจ้างงานได้ แตกต่างจากกลุ่มคนพิการทางจิตใจอาจไม่ได้รับการยอมรับทางสังคมและขาดโอกาสสำหรับการจ้างงาน กล่าวได้ว่ากรณีเกี่ยวกับความพิการทางจิตใจอาจไม่สามารถจ้างงานได้ (Suarod S, 2015)

นอกจากนี้ ILO ได้ส่งเสริมภารกิจของการจ้างงานคนพิการผ่านความรับผิดชอบทางสังคมของบรรษัท (Cooperate Social Responsibility: CSR) เพื่อให้การจ้างงานคนพิการเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ภาคเอกชนต้องปฏิบัติเป็นหน้าที่และยึดเป็นภารกิจทางสังคม เช่น การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย การมีเทคโนโลยีสนับสนุนให้แก่คนพิการ การสร้างเครือข่ายพื้นที่ของคนพิการ และการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะให้แก่คนพิการ ที่สำคัญต้องดำเนินการควบคู่พร้อมกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและจัดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (ILO, 2010a, pp. 1-3) แต่ผู้ศึกษากลับไม่เห็นด้วยต่อแนวทางเช่นนี้ เพราะ CSR เป็นความสมัครใจของภาคเอกชนและให้มีการจัดทำจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of Conduct) โดยบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของระบบ ISO 26000 และ SA 8000 (Marx, 2011; Murphy & Yates, 2009)

⁴ มาตรฐานแรงงานหลักมีอนุสัญญาจำนวน 8 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ฉบับที่ 87 ฉบับที่ 98 ฉบับที่ 100 ฉบับที่ 105 ฉบับที่ 111 ฉบับที่ 138 และฉบับที่ 189 ดูเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000::NO::>

⁵ จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 111 ของ ILO สืบค้นจาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256:NO

ด้วยเหตุนี้ปัญหาที่ควรคำนึงมากกว่าก็คือคนพิการยังต้องอาศัยกฎหมายของรัฐ และการกำหนดระบบการควบคุมคุณภาพเพื่อบังคับให้ภาคเอกชนต้องดำเนินการ แต่ขาดการส่งเสริมและสร้างความเข้าใจต่อคนพิการ โดยเฉพาะการให้เห็นถึงความหลากหลายของมนุษย์และคำนึงถึงคนพิการ อันเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมมากกว่าการสร้างความปลอดภัยทางสังคม ฉะนั้นความพิการในปัจจุบันควรทำให้หลุดพ้นจากวิธีคิดทางความเชื่อทางศาสนาว่าเป็นบาปมาแต่ชาติกำเนิด หรือระบุให้เป็นความผิดปกติของวิทยาศาสตร์ทางกายภาพ ฉะนั้นการศึกษาความพิการควรให้ความสำคัญต่อการจัดความหลากหลายและบรรจุให้ความพิการเป็นส่วนหนึ่งด้วย (Gould, 2002; Henri-Jacques, 1999)

สำหรับ ILO ก็มีสำนักงานบริหารงานที่เรียกว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) โดยมีการจ้างงานคนหลากหลายสัญชาติในสำนักงานประจำแต่ละภูมิภาค (GB, 2009) โดยมีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเหมือนกับการทำงานในภาคเอกชน (ILO, 2015c) สืบเนื่องให้การจ้างงานคนพิการของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีการกำหนดนโยบายการจ้างงานของคนพิการและส่งเสริมให้เป็นวัฒนธรรมองค์การภายใต้การจ้างงานที่มีความเสมอภาค เห็นได้จากการรับสมัครพนักงานภายในประกาศจะระบุข้อความในเชิงบวกว่าเปิดรับคนพิการเข้าทำงาน และระหว่างกระบวนการคัดเลือกยังได้รับการอำนวยความสะดวกและตั้งอยู่บนความยุติธรรมของผู้คัดเลือก เมื่อได้รับการจ้างงานก็จะมีส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโอกาสสำหรับการพัฒนาอาชีพและฝึกอบรม การประเมินผลการทำงาน การให้ความยืดหยุ่นของการทำงาน และการเอื้ออำนวยในด้านสภาพแวดล้อมการทำงาน และอื่น ๆ (Perry, Debrah A., 2010, p. 42-47)

ด้วยเหตุที่ ILO สนับสนุนให้พัฒนาทักษะแรงงานและสร้างอาชีพให้เป็นผู้ประกอบการ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้รัฐสมาชิกและภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการ (ILO, 2015b) โดยที่ภายในองค์การหรือสถานที่ทำงานควรส่งเสริมผ่านกลยุทธ์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Strategy) และยังมีบริการสื่อสารองค์การเพื่อให้ลูกจ้างต่างตระหนักถึงความสำคัญของคนพิการ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาโอกาสการมีงานทำของคนพิการในสถานที่ทำงานตามส่วนงานต่าง ๆ และที่สำคัญกระบวนการแรกเริ่มที่ทำงานร่วมกับบุคคลภายนอก คือ การสรรหาและคัดเลือก ครอบคลุมถึงการประชาสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อคนพิการหรือไม่ ถือเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติ และเมื่อได้รับการจ้างงานควรมีการพัฒนาสมรรถนะและส่งเสริมความก้าวหน้าในงานอาชีพ รวมทั้งมีแนวทางการรักษาคคนพิการไว้ในองค์การเช่นเดียวกับลูกจ้างคนอื่น ๆ (ILO, 2002)

ฉะนั้น ILO ก็มีการจัดเตรียมอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและเอื้อให้แก่คนพิการไว้แล้วทั้งสิ้น แต่รัฐสมาชิกจำนวนมากเลือกไม่ให้สัตยาบันเนื่องจากจะมีผลต่อการบังคับใช้ และหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกร้องเรียนและลงโทษตามบทบัญญัติในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) ตามมาตรา 33 โดยคณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) (ILO, 2010b) ในตัวอย่างอนุสัญญาฉบับที่ 67 ฉบับที่ 88 ฉบับที่ 99 ฉบับที่ 100 ฉบับที่ 102 ฉบับที่ 111 ฉบับที่ 122 ฉบับที่ 142 ฉบับที่ 158 ฉบับที่ 168 และฉบับที่ 169 ครอบคลุมถึงอนุสัญญาประเภทการมีงานทำ การฝึกอบรมและพัฒนา ค่าจ้าง ความมั่นคงทางสังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคนพิการ และจำเป็นยิ่งต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (ILO, 2002, pp. 38-39)

โดยสรุปแล้ว ILO สนับสนุนให้มีการจ้างงานคนพิการและคุ้มครองทางกฎหมายเหมือนกับลูกจ้างคนอื่น ๆ และชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงจากการทำงานของคนพิการว่ามีสมรรถภาพและข้อได้เปรียบในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจ อาทิ (1) คนพิการทำงานได้ไม่แตกต่างจากลูกจ้างคนอื่น ๆ และผลผลิตภาพของงานก็อาจทำได้ดีกว่า (2) คนพิการมีอัตราการลาออกทำให้ช่วยรักษาต้นทุนอื่น ๆ โดยเฉพาะการสรรหาและการพัฒนาแรงงาน (3) การจ้างงานคนพิการช่วยเพิ่มกำลังใจให้ลูกจ้างในสถานประกอบการถือเป็นการเสริมสร้างพลังให้แก่ลูกจ้างคนอื่น ๆ ในการทำงาน (4) คนพิการมีทักษะและความสามารถที่ถูกละเลยและไม่ได้รับพิจารณาด้วยอคติบางประการของนายจ้างและสถานประกอบการ (5) คนพิการมีส่วนประชากรมากขึ้น ส่งผลให้การจ้างงานคนพิการมีประโยชน์เพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมการบริโภคและตอบสนองได้ตรงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (Perry, Debrah A., 2010. p. 6; ILO, 2010a, p. 1, ILO, 2015a, pp. 10-13)

การจัดการความหลากหลายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีงานทำของคนพิการ

การพิจารณาถึงความพิการในปัจจุบันได้รับการยอมรับให้เป็นความหลากหลายและอัตลักษณ์ที่บ่งชี้ถึงตัวตน ที่สำคัญการจ้างงานและสร้างอาชีพให้แก่คนพิการมีความสำคัญต่อการจัดการ (Management) เพราะมิเช่นนั้นอาจประสบปัญหาการแบ่งแยกเป็นความแตกต่างและเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Griffin, Phillips & Gully, 2017; Robbins & Judge, 2017; Scott & Byrd, 2014) จากปัญหาข้างต้นเกิดขึ้นมานานในประวัติศาสตร์ จนได้รับการบรรจุเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและให้กรอบการคุ้มครองผ่านอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการโดย UN และอนุสัญญาระดับที่ 159 ของ ILO เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐสมาชิกปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเป็นธรรมและคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน

การจัดการความหลากหลายจึงได้รับความนิยมในระดับการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ขององค์การ และอาศัยความรู้เฉพาะทางของจิตวิทยา โดยที่ Griffin, Phillips and Gully (2017, pp. 45-46) และ Robbins and Judge (2017, p. 82) จัดแบ่งความหลากหลายของแรงงานออกเป็นสองระดับคือ (1) ระดับความหลากหลายภายนอก (Surface-Level Diversity) และ (2) ระดับความหลากหลายภายใน (Deep-Level Diversity) กล่าวได้ว่าความพิการถูกจัดให้เป็นระดับความหลากหลายภายนอก เพราะสามารถมองเห็นได้ด้วยตา แต่ระดับความหลากหลายภายในทำให้เกิดความแตกต่างของแรงงานคนพิการ เพราะอาจมีความรู้และทักษะการทำงานแตกต่างจากแรงงานที่มีสมรรถภาพปกติ หรืออาจเป็นคุณลักษณะตรงความต้องการในกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือความคาดหวังของนายจ้าง

ในความเป็นจริงแล้ว คนพิการมักถูกจำกัดโอกาสการจ้างงาน เพราะนายจ้างเห็นว่าความพิการเป็นปัญหาสุขภาพและเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการทำงาน ซึ่งสวนทางกับเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจ คือ การสร้างกำไรสูงสุดโดยผลิตภาพที่มากขึ้นและต้นทุนที่ลดลง (Robbins & Judge, 2017, p. 90; Lewis & Zibarras, 2013, p. 145) ด้วยเหตุนี้ ILO ในฐานะตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) จึงพยายามทำให้ตัวแสดงตามโครงสร้างไตรภาคี (Tripartite) ได้แก่ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ต่างยอมรับข้อตกลงที่สามารถปฏิบัติร่วมกันได้ ฉะนั้นแนวทางที่มีความเป็นไปได้ของ ILO คือ ความพยายามเป็น

สื่อกลางให้แก่ตัวแสดงตามโครงสร้างไตรภาคีและส่งเสริมบรรษัทธุรกิจที่เป็นตัวแบบของการกำหนดกลยุทธ์องค์การและนโยบายที่สนับสนุนให้เกิดการจ้างงานและปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเป็นธรรม

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างประจักษ์ของ ILO คือการถ่ายทอดประสบการณ์ของบริษัทธุรกิจกว่า 25 แห่ง โดยจัดให้สถานประกอบการที่ให้ความสำคัญต่อคนพิการเพื่อให้เกิดการจ้างงานหรือโอกาสการมีงานทำ อันเป็นแนวทางที่ชี้ให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น (1) Honda Motor (2) IBM (3) (4) Manpower (5) Nokia (6) Samsung Electro-Mechanics (7) Microsoft (8) Sony เป็นต้น (ILO, 2010a) รวมทั้ง ILO ก็ยังจัดทำคู่มือเพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของคนพิการและยกตัวอย่างนโยบายการจ้างงานคนพิการ (Perry, Debrah A., 2010) แต่โดยนัยแล้วสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของ ILO ล้วนมีการวางกรอบของนโยบายและแนวทางปฏิบัติไว้แล้วทั้งสิ้นและยังเป็นเครือข่ายที่สำคัญของ ILO

ในที่นี่จะยกตัวแบบจากรายงานของ ILO โดยเลือก “Microsoft” มาเป็นแนวทางของการศึกษา เนื่องจากเป็นที่รู้จักโดยทั่วกันจากระบบปฏิบัติการของคอมพิวเตอร์และโปรแกรมสำเร็จรูปต่าง ๆ ที่ใช้สร้างผลิตภาพจากการทำงาน ดังที่ในปี ค.ศ.2010 ได้รับรางวัลจาก CAREERS & the disABLED magazine (ค.ศ. 2009-2010) ในอันดับที่ 15 จาก 50 ของสถานประกอบการในสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 2009 ยังได้รับรางวัลจากกลยุทธ์การจัดการความหลากหลายในองค์กรที่ดีทางด้าน HR Industry ในออสเตรเลีย

ประการแรก คือ กลยุทธ์องค์การและนโยบายการจ้างงานของ Microsoft ได้มีนโยบาย “Equal Employment Opportunity Policy” เพื่อสร้างโอกาสอย่างเท่าเทียมและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติทางกายภาพและสถานภาพทางสังคม โดยที่นโยบายนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการทำงานในส่วนของการจัดทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่การสรรหาจนกระทั่งการลาออกของลูกจ้าง พร้อมสนับสนุนทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม การสื่อสารของเพื่อนร่วมงานเพื่อให้เห็นถึงศักยภาพของคนพิการ และการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทักษะการทำงานของคนพิการ ที่สำคัญไม่กำหนดความพิการมาเป็นเกณฑ์การคัดเลือกลูกจ้างเข้าทำงาน

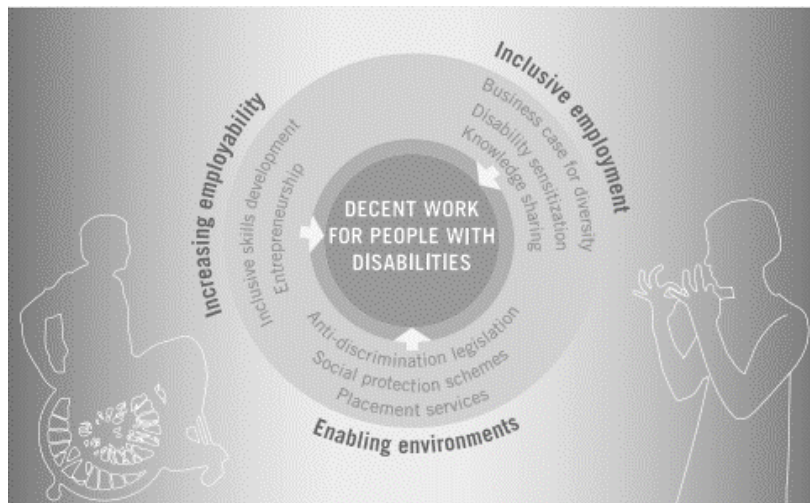
ประการที่สอง คือ สินค้าและบริการของ Microsoft ที่ผลิตขึ้นมา Bill Gate คาดหวังให้คนทุกช่วงวัยและกลุ่มสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ โดยหมายความรวมถึงคนพิการ และครอบคลุมถึงการทำงานและการใช้งานของปัจเจกบุคคล จึงมีการออกแบบและพัฒนาจากการวิจัยและการพัฒนาเพื่อสร้างระบบปฏิบัติการ Windows และมีสื่อที่แสดงผลคือ จอภาพ เม้าส์ คีย์บอร์ด ลำโพงเสียง และการรับฟังเสียงพูด ทั้งนี้ Microsoft พยายามทำคู่มือและเอกสารประกอบการใช้งานในง่ายต่อการทำความเข้าใจ

ประการที่สาม คือ Microsoft จะมีรายงานประจำปีว่าด้วย “Corporate Citizenship Report” ซึ่งมีภารกิจช่วยเหลือประชาชนในสังคม ภาครัฐบาลและบรรษัทธุรกิจ โดยการสนับสนุนโปรแกรมประยุกต์ที่ตรงตามความต้องการของชุมชนและสังคม โดยให้คนพิการในสหรัฐอเมริกาได้รับการฝึกอบรมหรือพัฒนาทักษะทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อันเป็นการสร้างโอกาสการมีงานทำของคนพิการ ทั้งนี้ Microsoft ก็ยังให้ความสำคัญกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ อย่างสตรีและผู้สูงอายุด้วย

เมื่อทบทวนการบริหารแรงงานในประเทศไทยและการจัดการความหลากหลายในสถานที่ทำงาน ควรหันกลับมาศึกษาบทเรียนจากบริษัทธุรกิจ在不同ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในแง่ของนโยบาย (Perry, Debrah A., 2010) และในแง่มุมมองของแนวทางปฏิบัติ (ILO, 2010a) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ด้วยเหตุที่ ILO ยกตัวแบบสถานประกอบการขึ้นมา หมายความว่าสถานประกอบการทั้งหมดจากสองรายงานสองฉบับนี้ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจาก ILO ให้สถานประกอบการอื่น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ILO ก็เสนอกรอบการทำงานเพื่อส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับคนพิการ (ภาพที่ 1) และพยายามขยายความร่วมมือสู่ประเทศกำลังพัฒนา โดยแบ่งแนวทางออกเป็นสามประการ คือ (1) **การทำให้มีการจ้างงานคนพิการเพิ่มมากขึ้น (Increasing employability)** โดยสนับสนุนพัฒนาทักษะแรงงานและการฝึกงานอาชีพให้เป็นผู้ประกอบการ (2) **การรวมคนพิการให้เป็นส่วนหนึ่งของการจ้างงาน (Inclusive employment)** โดยสนับสนุนให้เครือข่ายของบริษัทธุรกิจทั่วโลกให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันเพื่อส่งเสริมสิทธิคนพิการและตระหนักถึงข้อเท็จจริงของผลิตภาพที่ได้รับจากคนพิการ (3) **การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้แก่คนพิการ (Enabling environments)** โดยที่ควรยกระดับเป็นวาระสำคัญและกำหนดขึ้นเป็นแนวทางของนโยบายในระดับประเทศ รวมทั้งจัดเตรียมบริการสาธารณะเพื่อให้มีการคุ้มครองทางสังคม และที่สำคัญโครงสร้างโทรภาคภายในประเทศก็ควรร่วมมือและเห็นคุณค่าคนพิการในเชิงบวก (ILO, 2015b)

ภาพที่ 1: กรอบการทำงานเพื่อส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับคนพิการ



ที่มา: ILO (2015b, p. 3)

ข้อเสนอของการจัดการความหลากหลายของคนพิการกับการจ้างงานในวาระประเทศไทย 4.0

การจัดการความหลากหลายมีจุดเริ่มต้นที่ประเทศในภาคพื้นของโลกตะวันตก ครอบคลุมอยู่หลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ เพศสภาพ ภาษา เพราะบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างทางกายภาพ นอกจากนี้ความพิการก็เป็นหนึ่งประเด็นที่ได้รับความสำคัญและกลายเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Management) ด้วยการส่งเสริมให้เกิดพหุวัฒนธรรมนิยม (Multiculturalism) และที่สำคัญเทคโนโลยีก็มีความจำเป็นในสถานที่ทำงาน เนื่องจากจะช่วยยกระดับโอกาสสำหรับการทำงานและส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานให้แก่คนพิการ (Scott & Byrd, 2014, pp. 283-294; Snyder & Mitchell, 1997)

ความพิการจึงเป็นหนึ่งในความหลากหลายของอัตลักษณ์และไม่เห็นด้วยกับสองประการดังนี้ **ประการแรก** คือ การเหมารวม (Stereotyping) และการตีตรา (Stigmatization) ให้คนพิการเป็นผู้ขาดโอกาสทางสังคม และ **ประการที่สอง** คือ การอาศัยความรู้เฉพาะทางของการแพทย์เพื่อใช้จำกัดอาณาบริเวณของคนพิการ ทั้งที่คนพิการเป็นอัตวิสัย (Subjective) ที่ควรให้ความสำคัญและเปิดพื้นที่ทางสังคมให้เกิดการมีส่วนร่วม (Mitchell & Snyder, 2000, pp. 15-45) ด้วยเหตุที่การศึกษาเชิงชาติความเป็นสากลในแง่ของการกำหนดให้เป็นศาสตร์เฉพาะแขนงวิชาหนึ่งใด เพราะแม้แต่การเข้าถึงระบบสาธารณสุขของคนพิการต้องอาศัยทั้งความรู้เฉพาะทางวิทยาศาสตร์ร่วมกับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าคนพิการเป็นหนึ่งในความหลากหลายของมนุษย์ (Snyder, 2006, pp. 478-490)

กรณีเช่นนี้ไม่แตกต่างจากผู้รื้อร่วมเพศตาม Queer Theory อันเป็นกระบวนการรับรู้ที่มาจาก การประกอบสร้างทางสังคม (Social Construction) คือ คนพิการเป็นอัตลักษณ์ที่ไม่ได้รับการส่งเสริมและยอมรับจากสังคม ทั้งยังถูกมองว่าเป็นมายาคติที่ไม่อาจร่วมใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขเหมือนคนทั่วไป ด้วยเหตุนี้สกุลความคิดหลังโครงสร้างนิยมจึงมีความเชื่อว่าร่างกายภายใต้ความปรารถนาของปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนยังไม่สามารถตอบคำถามทั้งหมดได้ด้วยวิทยาการทางการแพทย์ แต่ต้องตระหนักถึงความหลากหลายทางสังคมเพื่อทบทวนความเป็นมนุษย์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง (McRuer, 2006, pp. 1327-1329) จึงไม่ควรจัดประเภทและคุณลักษณะความพิการเพราะเป็นอัตลักษณ์และความหลากหลายของตัวตน (Mitchell & Snyder, 2000)

แนวทางสำคัญคือการสร้างความเข้าใจร่วมกันภายใต้ความหมายใหม่ในความหลากหลาย แต่เดิมมักให้ความหมายของความหลากหลาย คือ การจัดการความแตกต่างให้กลายเป็นความหลากหลายภายใต้พฤติกรรมและทัศนคติที่เกิดขึ้นในระดับองค์การหรือระดับสังคม แต่อันที่จริงแล้วควรส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) บนพื้นฐานของการกระจายทรัพยากรอย่างเสมอภาค ทั้งในทางกายภาพและจิตใจ (Byrd, 2014, pp. 334-346) จึงเป็นที่มาของคำถามว่า (1) นโยบายและกฎหมายของประเทศไทยเอื้อให้เกิดการจ้างงานคนพิการจริงหรือไม่ (2) การจ้างงานในสถานประกอบการให้คุณค่าต่อคนพิการอย่างไร

และ (3) การจัดการความหลากหลายจากแนวทางของบรรษัทธุรกิจที่ประสบความสำเร็จจะนำมาปรับใช้ต่อคนพิการในสังคมไทยอย่างไร

ประการแรก คือ นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและกฎหมายของประเทศกลับไม่มีเนื้อสาระใด ๆ ที่ส่งเสริมคนพิการ สำหรับผู้ศึกษามีความคาดหวังให้วาระประเทศไทย 4.0 ควรยกระดับการจ้างงานคนพิการให้สอดคล้องกับแนวทางของ ILO เพราะการมีงานทำจะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนและการพึ่งพิงอาศัยทั้งในสวัสดิการสังคมและการดูแลของครอบครัว ฉะนั้นบทบาทของรัฐควรเป็นภาคที่สำคัญในการพัฒนาทักษะของคนพิการและสร้างงานอาชีพให้รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบอุตสาหกรรม 4.0 เพราะแม้แต่แรงงานไร้ทักษะกับกึ่งทักษะยังต้องเผชิญความท้าทายจากงานประเภทที่อาจทดแทนได้ด้วยเทคโนโลยี ส่งผลให้คนพิการส่วนใหญ่แล้วที่เป็นแรงงานไร้ทักษะมีความเสี่ยงที่เผชิญต่อภาวะการว่างงานยิ่งกว่าแรงงานที่สมรรถภาพปกติ

ประการที่สอง คือ การจัดแบ่งประเภทความพิการ พิจารณาได้แง่มุมแรก คือ การกำหนดความพิการอาจละเลยต่อความหลากหลายทางอัตลักษณ์และเกิดการแบ่งแยกกลุ่มคนพิการที่สามารถพึ่งพาตนเองกับไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และในแง่มุมที่สอง คือ ภาควิชาความร่วมมือต่าง ๆ อาจมีความจำเป็นต่อการจัดการคนพิการในสถานที่ทำงาน เพราะการทำงานต้องพิจารณาความพร้อมของร่างกายและจิตใจที่สำคัญงานบางลักษณะอาจจำกัดโอกาสทางสังคมของคนพิการ ฉะนั้นทางออกที่ดีของปัญหา คือ การก้าวข้ามความคิดว่าด้วยความแตกต่าง เนื่องจากความหลากหลายจะบ่งชี้ถึงอัตลักษณ์โดยไม่ใช้การยอมรับความแตกต่าง มิเช่นนั้นจะไม่แตกต่างจากการอดกลั้นและกลายเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอนาคต แต่ในทางปฏิบัติจำเป็นต่อการจำแนกคนพิการเพราะบางกรณีกลายเป็นความไม่ปกติทางกายภาพและจิตใจซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการทำงานได้

ประการที่สาม คือ การจ้างงานคนพิการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสถานประกอบการเห็นความสำคัญต่อสมรรถนะของคนพิการและรองรับต่ออุปสงค์ของตลาดแรงงาน แต่จะเห็นได้ว่านายจ้างและสถานประกอบการเลือกส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 มากกว่าการจ้างงานคนพิการ อันเป็นปัญหาทั้งในวิถีคิดต่อคนพิการ เหตุผลของความจำเป็นทางธุรกิจ และการรับรู้เชิงคุณค่าของคนพิการที่ได้รับจากลูกจ้างคนอื่น ฉะนั้นภาครัฐกับธุรกิจควรร่วมมือเป็นภาคีสำหรับการพัฒนางานอาชีพให้แก่คนพิการและส่งเสริมการสร้างผู้ประกอบการ หรือเลือกส่งเสริมการจ้างงานในรูปแบบอื่น เช่น การรับงานไปทำที่บ้าน (Home Work) เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเดินทางไปทำงานของคนพิการและการพึ่งพิงสมาชิกในครอบครัวเพื่อเดินทางไปรับและส่ง

อย่างไรก็ตามการจัดการคนพิการในองค์การยังคำนึงถึงงาน (Job) เพราะภาคธุรกิจต้องพิจารณาถึงการจ้างงานตามความต้องการขององค์การ คือ การจ้างงานคนพิการภายใต้การจัดการทรัพยากรมนุษย์มีวิธีการตั้งแต่การวิเคราะห์งาน (Job Analysis) โดยดูความสอดคล้องจากจุดประสงค์ของงาน ครอบคลุมถึงการพรรณนางาน การประเมินผลปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทน การฝึกอบรมและพัฒนา และการพัฒนาเส้นทางอาชีพ รวมทั้งออกแบบให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน หมายความว่า

กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีเป้าหมาย คือ การสร้างกำไรสูงสุดและผลิตภาพจากการทำงาน รวมถึงบางตำแหน่งงานก็อาศัยลูกจ้างที่มีคุณลักษณะเฉพาะ จึงเป็นเหตุผลที่ไม่ประสงค์ต่อการจ้างงานคนพิการ (Brannick & Levine, 2002; Morgeson, 2007)

นอกจากนี้ตัวอย่างของอัตราการมีงานทำ (Employment Rate) ในสหราชอาณาจักรเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าตลอดปี ค.ศ. 2015-2017 กลับเห็นได้ว่าคนที่ได้รับการจ้างงานแล้วเป็นคนที่สมรรถภาพปกติทั้งในทางร่างกายและจิตใจ อันเป็นช่องว่างที่ทำให้เห็นว่าคนพิการกลับได้รับโอกาสการมีงานทำน้อยกว่าประมาณร้อยละ 30 อันเป็นหลักฐานที่เกิดขึ้นจริงในเชิงประจักษ์ (Brown & Powell, 2018, p. 11) ด้วยเหตุนี้คนพิการจึงถูกเปรียบได้กับคนเปราะบาง คนกลุ่มพิเศษ คนกลุ่มที่ต้องได้รับความช่วยเหลือทางสังคม แต่ในขณะที่ทำไมตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมไม่หันมาร่วมกันสนับสนุนแนวทางให้คนพิการพึ่งพาตนเองได้หรือลดการพึ่งพิงลง (?) และจะมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่ทำให้ช่องว่างดังกล่าวลดน้อยลงหรือไม่มีความแตกต่างระหว่างกันระหว่างคนที่มีสมรรถภาพปกติกับคนพิการ (?)

ข้อเสนอที่มีความเป็นไปได้ต่อการสร้างตัวตนให้คนพิการและการจ้างงานในสถานประกอบการ คือ ภาควิชาความร่วมมือต่าง ๆ ควรสร้างงานอาชีพที่มีลักษณะเฉพาะทางและประเภทของงานที่รองรับให้แก่แรงงานกลุ่มนี้ เพราะแท้จริงแล้วการส่งเสริมงานอาชีพให้คนพิการมีแฉก ไม่ว่าจะเป็น (1) ความเห็นอกเห็นใจและคุณค่าความเป็นมนุษย์อันสะท้อนถึงความหลากหลาย และ (2) การสร้างโอกาสให้คนพิการเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม แต่ที่สำคัญที่สุด คือ บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีความชัดเจน โดยไม่เปิดทางเลือกให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เช่น การจัดประเภทของความพิการและลักษณะงานบางประเภทที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เป็นต้น มิเช่นนั้นอาจเกิดอคติจากนายจ้าง จนเป็นเหตุให้นำไปสู่การเลือกปฏิบัติสำหรับการจ้างงาน ทั้งที่บางกรณีควรให้เอกสิทธิ์สำหรับการตัดสินใจของคนพิการมากกว่าการจำกัดงานตามทักษะเฉพาะกลุ่มเท่านั้น (3) การส่งเสริมให้เห็นคุณค่าของคนพิการและจัดบริการสาธารณะที่เอื้ออำนวยให้แก่การใช้ชีวิตในทุกด้าน เช่น (3.1) การสร้างลิฟต์ ช่องทางพิเศษ หรือการจัดที่นั่งในระบบขนส่งมวลชน (3.2) การพัฒนาทางเดินเท้าให้แก่คนพิการทางด้านสายตาและการเคลื่อนไหวทางร่างกาย เป็นต้น

ในท้ายนี้บทบาทของภาครัฐควรส่งเสริมทักษะเป็นแนวทางหลัก เพื่อเปิดโอกาสทางสังคมและทำให้เกิดการจ้างงานได้มากที่สุด เพราะแม้แต่ ILO ก็เห็นว่าทักษะการทำงานเป็นประโยชน์ต่อการแข่งขันทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของเทคโนโลยีทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงตามกลายเป็นผลสืบเนื่องสู่งานบางประเภทที่ใช้ทักษะการทำงานใหม่หรืองานบางประเภทอาจต้องปรับตัว เพราะถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยี ทักษะแรงงานจึงเป็นแนวทางพัฒนาที่ ILO เห็นควรในยุคอุตสาหกรรม 4.0 อันเป็นหนึ่งในภารกิจหลักตามความริเริ่มอนาคตของงาน (Future of Work Initiative) ที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ.2019 (ILO, 2013; ILO & WTO, 2017) ฉะนั้นคนพิการไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงของระบบอุตสาหกรรม แต่หากเชื่อว่างานเป็นความจำเป็นหรือส่วนหนึ่งของชีวิต ย่อมต้องประสานความร่วมมือจากหุ้นส่วนทางสังคมในสังคมไทย เพื่อหาแนวทางของการพัฒนาทักษะให้แก่คนพิการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานในระบบอุตสาหกรรมหรือสร้างงานอาชีพให้แก่คนพิการกลายเป็นผู้ประกอบการหรือสามารถทำงานอาชีพอิสระได้

เอกสารอ้างอิง

- Brannick, M. T. & Levine, E. L. (2002). *Job Analysis: Methods, Research, and Applications for Human Resource Management in the New Millennium*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brown, J. & Powell, A. (2018). People with disabilities in employment. BRIEFING PAPER. Number 7540. Retrieved from <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7540/CBP-7540.pdf>
- Baramisakulchai, P. (2015). *Employment Opportunity and Decent Work for Persons with Visual Disabilities*. [In Thai]. Thesis for Labor and Welfare Development Master's Degree Program, Faculty of Social Administration, Thammasat University.
- Byrd, M. Y. (2014). Re-Conceptualizing and Re-Visioning Diversity in the Workplace: Toward a Social Justice Paradigm. In M. Y. Byrd & C. L. Scott (Eds.), *Diversity in the workforce current issues and emerging trends* (pp. 334-346). NY: Routledge.
- Cheausuwantavee, T. (2015). *Opportunity for Employment Appropriate to Disability*. Ratchasuda College, Mahidol University. [In Thai]. Retrieved from <http://research.mol.go.th/2013/rsdat/prg/eachview.php?okey=QCRNvh0>
- Charnovitz, S. (2000). The International Labour Organization in its second century. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 4(1), 147-184.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). [In Thai]. Retrieved from <http://www.radioparliament.net/parliament/constitution2560/constitution2560.pdf>
- Department of Empowerment of Persons with Disabilities. (2017). *Statistical Report on Situation of Persons with Disabilities, June, 2017*. [In Thai]. Retrieved from http://dep.go.th/sites/default/files/files/news/situationofpersonswithdisabilities_june2017.pdf
- Division of Research Administration and Educational Quality Assurance. (2016). *Thailand 4.0 A Model to Drive Thailand toward Prosperity. Security and Sustainability*. [In Thai]. Retrieved from <http://www.libarts.up.ac.th/v2/img/Thailand-4.0.pdf>
- Fund, B.E. 2554 (2011). [In Thai]. Retrieved from http://dep.go.th/sites/default/files/files/law/167_1.pdf.
- Governing Body. (2009). *Results-based strategies 2010–15: Human Resources Strategy – Refocusing human resources*. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_116003.pdf

- Gould, S. J. (2002). *The Structure of Evolutionary Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Government Gazette Vol. 124 special section 61(Ko). (2007). Promotion and Development of Persons with Disabilities Act, B.E. 2550 (2007). [In Thai]. Retrieved from http://dep.go.th/sites/default/files/files/law/37_0.pdf
- Government Gazette Vol. 128 special section 61(Ko). (2011). Ministerial Regulation on Setting the Number of Persons with Disabilities that Employers or Owners of Business Establishments and State Agencies Must Accept for Employment and the Amount of Money that Employers or Owners of Business Establishments Must Contribute to the Promotion and Development of Persons with Disabilities
- Government Gazette Vol. 129 special section 61(Ngo). (2012). 2nd Ministerial Regulation of the Ministry of Social Development and Human Security on Types and Criteria of Disability, B.E. 2555 (2012). [In Thai]. Retrieved from <http://dep.go.th/sites/default/files/files/law/185.pdf>
- Griffin, R. W., Phillips, J. M. & Gully, S. M. (2017). *Organizational Behavior: Managing People and Organizations* (12th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- Henry-Jacques, S. (1999). *A History of Disability*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- International Labour Office. (1958). Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation. (C.111). Retrieved from http://staging.ilo.org/public/libdoc/conventions/Fundamental_Conventions/Convention_no._111/111_English/C111_Discrimination.pdf
- International Labour Office. (1983). Convention Concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) (C.159). Retrieved from [http://staging.ilo.org/public/libdoc/conventions/Technical_Conventions/Convention_no._159/159_English/C159_Vocational_Rehabilitation_and_Employment_\(Disabled_Persons\)_Convention_1983.pdf](http://staging.ilo.org/public/libdoc/conventions/Technical_Conventions/Convention_no._159/159_English/C159_Vocational_Rehabilitation_and_Employment_(Disabled_Persons)_Convention_1983.pdf)
- International Labour Office. (1999). Decent work. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- International Labour Office. (2002). Managing disability in the workplace. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107777.pdf
- International Labour Office. (2009a). Facts on Disability and Decent Work. Retrieved from http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_117147.pdf

- International Labour Office. (2009b). The ILO and corporate social responsibility (CSR). Retrieved from http://ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_116336.pdf
- International Labour Office. (2010a). Disability in the workplace: Company practices. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_150658.pdf
- International Labour Office. (2010b). Constitution of the International Labour Organization. Retrieved from <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf>
- International Labour Office. (2013). Towards the ILO centenary: realities, renewal and tripartite commitment. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_213836.pdf
- International Labour Office. (2015a). Reporting on disability: guidelines for the media. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_127002.pdf
- International Labour Office. (2015b). ILO and disability inclusion. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_407645.pdf
- International Labour Office. (2015c). Staff Regulations. Retrieved from http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/115B09_9_engl.pdf
- International Labour Organization & World Trade Organization. (2017). Investing in Skills for Inclusive Trade. Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_560500.pdf
- Lewis, R. & Zibarras, L. (2013). *Work and occupational psychology: integrating theory and practice*. London, England: Sage.
- Marx, A. (2010). Global Governance and the Certification Revolution: Types, Trends and Challenges. Retrieved from https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp51-60/wp53.pdf
- McRuer, R. (2006). Queer/Disability Studies. In G. L. Albrecht. *Encyclopedia of Disability* (pp. 1327-1329). London: SAGE Publications.
- Mitchell, D. T. & Snyder, S. L. (2000). *Narrative Prosthesis: Disability and the Dependencies of Discourse*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Morgeson, F. P. (2007). Job Analysis. In S. G. Rogelberg (Ed.), *Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (pp. 377-380). London: SAGE.
- Murphy, C. N., & JoAnne Y. (2009). *The International Organization for Standardization (ISO): global governance through voluntary consensus*. London: Routledge.
- Noosor, N. et al. (2013). *Factors Affecting Employment of Persons with Disabilities in Social Security System*. [In Thai]. Report on Research Funded by Social Security Fund, Social Security Office, for 2013.
- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2009). [In Thai]. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. Bangkok: Idea Square Limited Partnership.
- Office of National Economic and Social Development Board and Prime Minister's Office. (2017). *12th National Economic and Social Development Plan (2017-2021)*. [In Thai]. Retrieved from <http://www.nesdb.go.th/download/plan12/12theconomicandsocialdevelopmentplan.pdf>
- Perry, Debrah A. (2010). *Employability: A Resource Guide on Disability for Employers in Asia and the Pacific*. Bangkok: ILO. [In Thai]
- Plasa, W. (2015). *Reconciling international trade and labor protection: Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*, London: Lexington Books.
- Robbins, S. P. & Judge, T.A. (2017). *Organizational Behavior* (17th ed.). Boston: Pearson Education, Inc.
- Suna, N. (2013). *Attitude of Persons with Disabilities toward Empowerment* [In Thai]. *Journal of Ratchasuda College, Mahidol University*, 9(12).
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Geneva: World Economic Forum.
- Scott, C. L., & Byrd, M. Y. (2014). Visible and invisible disabilities in the workforce. In M. Y. Byrd & C. L. Scott (Eds.), *Diversity in the workforce current issues and emerging trends* (pp. 283-294). NY: Routledge.
- Suarod, S. (2015). *Ability for Resilience and Economic Self-dependence of Persons with Disabilities: Case Study of Ex-service War Veterans with Physical Disabilities in Bangkok and Vicinity*. [In Thai]. Thesis for Labor and Welfare Development Master's Degree Program, Faculty of Social Administration, Thammasat University.
- Snyder, S. L. (2006). Disability Studies. In G. L. Albrecht. *Encyclopedia of Disability* (pp. 478-490). London: SAGE Publications.
- Snyder, S. L. & Mitchell, D. T. (1997). *The Body and Physical Difference: Discourses of Disability*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Strategy and Planning Division, Office of the Permanent Secretary for Labor. (2016). Labor Master Plan (2017-2021). Bangkok: [In Thai]. Bangkok Block Limited Partnership.

United Nations. (1975). Declaration on the Rights of Disabled Persons. Retrieved from [http://www.ohchr.org/Documents/ ProfessionalInterest/res3447.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/res3447.pdf)

United Nations. (2015). Universal Declaration of Human Rights. Retrieved from http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

การสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมบนเฟซบุ๊ก สำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง

กนิษฐา แยมโพธิ์ใช้^a, ออแว มะแส^b

^aนักศึกษาปริญญาเอก ^bผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

nunij_2525@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบททางสังคมของผู้ใช้เฟซบุ๊กและลักษณะส่วนบุคคลของผู้เข้าสู่เฟซบุ๊กที่สร้างขึ้นมาเพื่อการวิจัยการจัดการปัญหาความรักของผู้หญิง 2) ศึกษารูปแบบของการปฏิสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กที่เชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาความรักของผู้หญิง 3) สร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมสำหรับการจัดการปัญหาความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก การดำเนินการวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมและกรณีศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการทำความเข้าใจกับเนื้อหา การจัดหมวดหมู่ การสังเคราะห์ และการตีความ

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาจำนวน 61 ราย สามารถแสดงการปฏิสัมพันธ์ในบริบทของชุมชนออนไลน์บนเฟซบุ๊กในรูปของเครือข่ายทางสังคม ที่อธิบายได้จากการใช้บรรทัดฐานด้านการเรียกขาน (Addressee Honorific) ที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างชุมชนแบบปฐมภูมิ (Gemeinschaft) และชุมชนแบบทุติยภูมิ (Gesellschaft) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษา 10 ราย ทำให้พบรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาความรักบนเฟซบุ๊ก 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) แบบบิดามารดา 2) แบบพี่น้อง 3) แบบเครือญาติ และ 4) แบบเพื่อน นอกจากนี้ ยังพบวิธีการจัดการปัญหาความรัก 2 ระดับ คือระดับปัจเจกบุคคล และระดับกลุ่ม ผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างแบบจำลองความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายทางสังคมสำหรับการจัดการปัญหาความรักของผู้หญิง พบว่า เกี่ยวข้องกับ 2 กระบวนการ ได้แก่ 1) กระบวนการสร้าง 2) กระบวนการพัฒนา และ 3) วงจร ได้แก่ 1) วงจรแนวคิด 2) วงจรการสร้างตัวแบบ 3) วงจรการพัฒนา ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน แบบจำลองนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานในการสร้างพื้นที่ชุมชนออนไลน์ให้เป็นเครื่องมือเสมือนเวทีชุมชน เพื่อจัดการปัญหาความรัก อันเป็นการเพิ่มช่องทางการจัดการกับปัญหาผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และยังเป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายในการระดมระดมผู้ประสบปัญหาความรักด้วย

คำสำคัญ เครือข่ายทางสังคมออนไลน์ เฟซบุ๊ก การจัดการปัญหาความรัก

Building a Social Network Model on the Facebook for Women Love Problem Management

Kanitta Yampochai^{a,✉} Awae Masae^b

^aStudent in Doctor of Philosophy, ^bAssistant Professor,
School of Social and Environmental Development,
National Institute of Development Administration
✉nunj_2525@hotmail.com

Abstract

This research has three objectives: 1) to investigate social contexts of the Facebook users and personal attributes of those entering the designated Facebook network for the management of women romantic love problems; 2) to examine patterns of members' interactions on the Facebook as related to the management of women romantic love problems; and 3) to build a social network model for the management of women romantic love problems on the Facebook. The research was operated following the qualitative research approach in which two methods were adopted: participatory action research (PAR) and case study. Data analysis was done by means of understanding meaning, categorization, data synthesis, and interpretation.

Findings from the target group of 61 observations revealed that the Facebook community can illustrate the relationship among its members in a form of social network which can be explained based on the "Addressee Honorific" norms. The community characterizes the combination of the primary and secondary community types according to the *Gemeinschaft* and *Gesellschaft* concepts. From 10 case studies, their interactions related to the management of love problems can be divided into four patterns: 1) parent; 2) sibling; 3) relative; and 4) friend. Additionally, two levels of love problem management were found: personal level and group level. Data synthesis for building a model of social network for the management of love problems in women revealed that there were two related processes i.e. building process and development process, and three cycles including: 1)

conceptual cycle, 2) model building cycle, and 3) model development cycle which all are interrelated. This model can be applied as a basic concept in creating online spaces to function as a virtual community for the management of love related problems through learning processes mutually undertaken by network members. Additionally, it enables to improve the relationship among network members which is supportive for those facing love related problems.

Keywords: Online Social Network, Facebook, Love Problem Management

บทนำ

การก้าวเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ โดยการปฏิสัมพันธ์กันบนเครือข่ายทางสังคมออนไลน์อย่างเฟซบุ๊ก สามารถกระตุ้นให้สมาชิกแสดงการกระทำต่อผู้อื่น (Active) มากกว่าการถูกกระทำ (Passive) ปัจจุบันเฟซบุ๊กไม่เพียงแต่จะเป็นเครือข่ายทางสังคมที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในประเทศไทยที่มีผู้ใช้งานถึงร้อยละ 27 ของประชากรทั้งประเทศ เท่านั้น (Lim, 2014, p. 36) แต่ยังเป็นเครือข่ายที่มีฐานะเป็นเครื่องมือในการสื่อสารทางสังคมเชิงปฏิสัมพันธ์ ซึ่งมีพื้นที่ให้แสดงความต้องการและสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาได้อย่างมีเหตุผล (Narumon, 2000, pp. 11-12) นอกจากนี้ เฟซบุ๊กยังมีบทบาทในการส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันบนพื้นฐานประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับตัว เพิ่มโอกาสในการระดมความคิดเห็นและสร้างความร่วมมือในการทำงาน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม (Arepakaro, 2004, p. 106) ผ่านการแลกเปลี่ยนเชิงสัญลักษณ์ที่สร้างคุณค่าด้วยการตีความ ซึ่งต้องอาศัยเงื่อนไขด้านอารมณ์ ความรู้สึกและค่านิยมของผู้รับสารเสริมเข้าไปด้วย (Doungkrat, 2014, p. 10) โดยนัยดังกล่าวนี้ เฟซบุ๊กจึงเปรียบเสมือนห้องทดลองที่มีพลัง ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นเครือข่ายทางสังคมที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืนได้ แม้จะไม่มีกรรมตัวและมีปฏิสัมพันธ์กันจริงโดยตรงนอกสังคมออนไลน์ก็ตาม (Poungpakon, 2011, pp. 6- 9)

ด้วยลักษณะดังกล่าวของการสื่อสารบนเฟซบุ๊ก การสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมบนเฟซบุ๊กจึงมีความท้าทายสำหรับการทำวิจัยบนฐานของปรัชญาแบบปฏิบัตินิยม (Pragmatism) ซึ่งอธิบายว่า ความจริงสามารถที่จะสร้างขึ้นบนวิถีชีวิตของมนุษย์ และพัฒนาต่อไปได้จากการปรับพฤติกรรมของมนุษย์ โดยเน้นไปที่การกระทำและความจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของสภาพปัญหา กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (Locke, 2001) ตลอดจนความพยายามทำความเข้าใจกับความหมายของนัยยะ (Ultimate Sense) เพื่อค้นหากระบวนการพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ภายใต้สถานการณ์ที่ถูกสร้างเลียนแบบเสมือนจริง (Virtual Reality) (Dooly, 1974) และสะท้อนให้เห็นการปรับตัวของมนุษย์ตามธรรมชาติว่ามีความสำคัญเพียงใด เนื่องจากมนุษย์มีความสามารถในการเรียนรู้ในระบบสัญลักษณ์ และสามารถเข้าใจพฤติกรรมที่ตนเลือกกระทำ โดยสามารถเลือกกระทำพฤติกรรมด้านบวกหรือด้านลบตามวิถีการดำเนินชีวิตของแต่ละคน อีกทั้งยังสามารถเชื่อมโยงองค์ประกอบด้านผู้กระทำ กับด้านการกระทำภายใต้สถานการณ์ เป้าหมาย คุณค่า และบรรทัดฐานของสังคมที่ผู้กระทำเกี่ยวข้องอยู่ โดยนัยนี้ จึงมักจะพบพฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคลที่มีคุณค่าและมีบรรทัดฐานของการกระทำซึ่งซ่อนความไว้วางใจไว้ อันนำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลในระดับปฏิบัติ 2 ลักษณะ คือ แบบไม่มีสัญลักษณ์ (Non-symbolic Interaction) ซึ่งเป็นการสื่อสารที่ใช้ท่าทาง และการปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interaction) คือ การอาศัยวัตถุทางกายภาพ ความเชื่อ บรรทัดฐานและสถานภาพทางสังคมในการปฏิสัมพันธ์ ซึ่งถือว่าเป็นการสื่อสารผ่านสัญลักษณ์ที่เกี่ยวข้องกับความคิด (Stryker, 1980; Sunthornpasat, 1997)

เมื่อพิจารณาการปฏิสัมพันธ์บนฐานของความไว้วางใจ ทำให้มองเห็นความเป็นไปได้ที่จะสร้างหรือพัฒนาเป็นแบบจำลองเครือข่ายเสมือนจริงบนเฟซบุ๊กได้ โดยอาศัยความเชื่อและบรรทัดฐานทาง

สังคมมาเป็นกรอบของพฤติกรรม อันจะนำไปสู่การเกิดกลุ่มทางสังคมและขยายการเชื่อมโยงจนเกิดเป็นเครือข่าย (Network) ที่สามารถอธิบายได้ในเชิงทฤษฎี โดยเฉพาะทฤษฎีทุนทางสังคม (Social Capital Theory) สามารถนำมาใช้อธิบายการขับเคลื่อนเครือข่ายทางสังคมอย่างเพชฌัญญ์กว่า มีฐานะเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาสังคมเช่นปัญหาด้านความรักได้ เพราะสามารถอธิบายถึงสาเหตุและผลลัพธ์เชิงประจักษ์จากการปฏิสัมพันธ์กัน โดยเป็นช่องทางที่ง่ายต่อการใช้และมีความน่าสนใจ (Coleman, 1988; Durlauf, 2002; Cox, 2007) ทั้งนี้ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า เครือข่ายทางสังคมออนไลน์อย่างเพชฌัญญ์สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีเหตุผลได้ง่ายขึ้น (Adler & Kwon, 2002; Macke, Vargas, & Rubim, 2009) ในขณะเดียวกัน บางท่านยังเสนอว่า ปัญหาความสัมพันธ์อันเกิดจากความรักรักมักเกิดจากการขาดการประคับประคองของเครือข่ายทางสังคม (Finkelhor, 1983; Markman, 1981)

นอกจากนี้ เครือข่ายทางสังคมออนไลน์อย่างเพชฌัญญ์ยังสามารถกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ ด้วยการควบคุมสมาชิก เริ่มตั้งแต่ในขั้นตอนของการรับสมัครใหม่ (Latkin, 1998; Huysman & Wulf, 2004) เนื่องจากการรับสมัครใหม่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเครือข่าย ร่วมกับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (Valent & Davis, 1999; Valent & Costenbader, 2003) ทั้ง 2 ปัจจัยนี้ น่าจะเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความรักของผู้หญิงเกิดขึ้นได้ โดย Locke (2001) มีความเห็นสนับสนุนว่า เครือข่ายทางสังคมบนชุมชนออนไลน์ (Online Community) อย่างเพชฌัญญ์มีจุดแข็งคือ การไม่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ เช่น ชุมชนออฟไลน์ (Offline Community) ทำให้มีข้อสันนิษฐานว่า เพชฌัญญ์สามารถใช้เป็นเครื่องมือในฐานะพื้นที่ทางการพัฒนาความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะเหมือนกับเวทีชุมชนได้อีกพื้นที่หนึ่ง ซึ่งจะส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาการปฏิสัมพันธ์เชิงเครือข่ายบนชุมชนออนไลน์ในอนาคต

เนื่องจากคุณลักษณะของเพชฌัญญ์เป็นที่สนใจของนักวิจัยจำนวนมาก (Hampton, 2002; Hampton & Wellman, 2003) โดยมักจะถูกมองว่า เป็นพื้นที่ที่ไม่มีข้อจำกัดสำหรับปัจเจกบุคคล (Ellison & Steinfield, 2011) และมีจุดเด่นด้านการมีกระดานตอบโต้ รวมทั้งมีองค์ประกอบด้านลักษณะของผู้ใช้งาน ทำให้การสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถวัดได้จากลักษณะของการใช้ จำนวนการใช้ ระยะเวลาในการใช้ และแนวโน้มการใช้ สำหรับลักษณะของผู้ใช้งานเพชฌัญญ์ มีรายงานจากการวิจัยของ Walther, Anderson and Park (1994) ว่าเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย เพราะเพศหญิงมีสัญชาตญาณแห่งการสื่อสารสูงและให้ความสำคัญกับความรักแบบโรแมนติกกว่าเพศชาย นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า ปัญหาด้านความรักสามารถส่งผลต่อการฆ่าตัวตาย อาชญากรรมและปัญหาด้านอื่น ๆ (Adler & Kwon, 2002; Macke, Vargas & Rubim, 2009) โดยแม้ว่าจะเป็นปัญหาส่วนบุคคล แต่ก็อาจยกระดับกลายเป็นปัญหาปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและพัฒนาต่อไปเป็นปัญหาของกลุ่มคนในสังคมในที่สุด (Valent & Davis, 1999; Valent & Costenbader, 2003)

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้งานวิจัยนี้สนใจที่จะศึกษาบริบททางสังคมของเครือข่ายเพชฌัญญ์และลักษณะส่วนบุคคลของผู้ที่เข้าใช้งานเพชฌัญญ์ วิเคราะห์รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ในสังคมออนไลน์บนเพชฌัญญ์ที่เชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเพชฌัญญ์ แล้วทำการสังเคราะห์ผล

การศึกษาเพื่อสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมบนเฟซบุ๊กสำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักแบบโรแมนติกของผู้หญิง ซึ่งจะเป็นแบบจำลองเชิงแนวคิดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการสร้างพื้นที่ชุมชนออนไลน์สำหรับการจัดการปัญหาด้านความรัก ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพื้นที่และช่องทางการรับรู้และเรียนรู้วิธีการจัดการกับปัญหาด้านความรักที่เหมาะสม โดยอาศัยกระบวนการวิธีการที่อิงทฤษฎีที่เข้มข้น แต่มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ ผ่านการทดลองเชิงปฏิบัติการ โดยมีคำถามหลักของงานวิจัยคือ การปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายทางสังคมออนไลน์บนเฟซบุ๊กมีลักษณะและรูปแบบอย่างไร และการปฏิสัมพันธ์บนเครือข่ายนี้สามารถใช้ในการจัดการปัญหาด้านความรักแบบโรแมนติกของผู้หญิงเพียงใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาบริบททางสังคมของผู้ใช้เฟซบุ๊กและลักษณะส่วนบุคคลของผู้ที่เข้าสู่เครือข่ายเฟซบุ๊กสำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง
2. เพื่อศึกษารูปแบบของการปฏิสัมพันธ์บนเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่เชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก
3. เพื่อสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมสำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาที่ได้คาดว่าจะนำมาซึ่งความรู้และความเข้าใจในบทบาทของเครือข่ายทางสังคมออนไลน์บนเฟซบุ๊กสำหรับการจัดการกับปัญหาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดพื้นที่ใหม่ทางสังคมในฐานะเครื่องมือทางการสื่อสาร เพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับความรักของผู้หญิง ซึ่งน่าจะสามารถสะท้อนศักยภาพของเครือข่ายเฟซบุ๊กในฐานะพื้นที่ชุมชนเสมือนจริงที่สามารถลดกำแพงทางภูมิศาสตร์ลงได้ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังจะแสดงถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายอันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์และแนวทางในการจัดการปัญหาทางสังคมผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ ซึ่งน่าจะนำไปปรับใช้กับการจัดการปัญหาสังคมที่อ่อนไหวได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะเพียงปัญหาเกี่ยวกับความรัก แต่รวมไปถึงปัญหาอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ ในขณะที่การสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมเพื่อจัดการปัญหาความรักบนหน้าเฟซบุ๊กน่าจะเป็นต้นแบบของแนวคิดการสร้างและพัฒนาเครือข่ายสังคมออนไลน์ ที่แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของการเป็นพื้นที่เพื่อจัดการปัญหาทางสังคม ซึ่งเปรียบเสมือนเวทีชุมชนรูปแบบหนึ่ง

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ความสัมพันธ์แบบออนไลน์ หมายถึง การกระทำหรือการสื่อสารระหว่างสมาชิกเฟซบุ๊ก รวมถึง การกระทำที่ขยายตัวไปสู่ชุมชนออนไลน์ประเภทอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย Line, Instagram, Wechat, และ Skype

ความสัมพันธ์แบบออฟไลน์ หมายถึง การกระทำหรือการสื่อสารระหว่างสมาชิกเฟซบุ๊กตามวิถี การดำเนินชีวิตปกติ เช่น การชักชวนให้สนทนา และการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง นอกเหนือจาก ความสัมพันธ์แบบออนไลน์

กิจกรรมออนไลน์ หมายถึง การแสดงออกของสมาชิกบนหน้าเฟซบุ๊ก ซึ่งประกอบด้วย การกด ถูกใจโพสต์ การกดแชร์โพสต์ การตอบกลับความคิดเห็นแบบส่วนตัว การตอบกลับความคิดเห็นแบบ สาธารณะ การแท็กโพสต์ และการถูกเชิญเข้ากลุ่มต่าง ๆ โดยสะท้อนเป็นกิจกรรมออกมาทั้งในรูปของ ข้อความ ภาพ ทั้งภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว ข้อความประกอบภาพ และการทุนแสดงอารมณ์ ซึ่งเป็นไป ตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่ระบบเครือข่ายเฟซบุ๊กที่จัดให้มีขึ้น รวมถึงกิจกรรมที่แสดงบนชุมชนออนไลน์ ประเภทอื่นๆ ซึ่ง ประกอบด้วย Line, Instagram, Wechat และ Skype

กิจกรรมออฟไลน์ หมายถึง การแสดงออกของสมาชิกในวิถีการดำเนินชีวิตปกติ นอกเหนือจาก กิจกรรมออนไลน์ อาจเป็นกิจกรรมที่เกิดจากข้อเรียกร้องของกลุ่มเป้าหมายหรือเป็นกิจกรรมปกติตาม ปฏิทินของชุมชนก็ได้

กลุ่มเปิด หมายถึง กลุ่มที่มีการเข้าเป็นสมาชิกเฟซบุ๊ก โดยที่สมาชิกไม่ได้รู้จักกับเฟซบุ๊กโปรไฟล์ ที่ใช้ชื่อ “ความรัก คือ อะไร สำหรับคุณ” (นามสมมติ A) มาก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายเฟซบุ๊ก

กลุ่มปิด หมายถึง กลุ่มที่มีการเข้าเป็นสมาชิกของเฟซบุ๊ก โดยที่สมาชิกรู้จักกับเฟซบุ๊กโปรไฟล์ที่ ใช้ชื่อ “ความรัก คือ อะไร สำหรับคุณ” มาก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายเฟซบุ๊ก รวมทั้งที่รู้จักบนหน้า เฟซบุ๊กโปรไฟล์ชื่อ Kanitta Yampochai (เฟซบุ๊กใช้งานปกติของผู้วิจัย ซึ่งใช้นามสมมติว่า Z)

การมีส่วนร่วมในหัวข้อกิจกรรมที่มีความอ่อนไหว (Vulnerable Topic Participation) หมายถึง การร่วมหรือการสร้างประเด็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับปัญหาด้านความรักบนหน้าเฟซบุ๊กของ กรณีศึกษา รวมถึงการกดแชร์ การกดโพสต์ หรือการกดไลค์ รวมถึงการส่งข้อความเกี่ยวกับความรักบน เฟซบุ๊ก ซึ่งเป็นเรื่องที่แสดงพฤติกรรมด้านลบ

การมีส่วนร่วมในการตอบโต้ด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่มีความเสี่ยง (Sensitive Subject Participation) หมายถึง การตอบโต้ทางการสื่อสารเกี่ยวกับปัญหาด้านความรักบนหน้าเฟซบุ๊กของ สมาชิกกลุ่มเป้าหมาย ด้วยการกดแชร์ กดโพสต์ ส่งข้อความอักษร ภาพ หรือเสียง ที่สะท้อนถึงความ รุนแรงทางอารมณ์ ความรู้สึกและพฤติกรรม ซึ่งอาจนำไปสู่การทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงการ แสดงออกซึ่งการกระทำที่ขัดต่อบรรทัดฐานทางสังคมในภาพรวม อาทิเช่น การโพสต์ภาพการกรีดข้อมือ หรือภาพอนาจาร เป็นต้น

ระดับของการร่วมกิจกรรม (Degree of Interaction) หมายถึง การวัดเชิงปริมาณของการร่วม กิจกรรมบนหน้าเฟซบุ๊ก โดยวัดจากความถี่ของการโต้ตอบร่วมกับคุณภาพของเนื้อหาของการตอบโต้ต่อ

กิจกรรมต่างๆ บนหน้าเฟซบุ๊ก ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาความรักแบบโรแมนติกของนักศึกษา เช่น ความถี่ในการโพสต์ความรู้สึก การตอบโต้กับสมาชิกเครือข่ายอื่นๆ ด้วยการกดแชร์ กดไลค์ กดโพสต์ ส่งข้อความ เป็นต้น

ความรักแบบโรแมนติก หมายถึง ความรู้สึกพึงพอใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งมี 3 ระดับ ดังนี้ 1) คู่รักหรือแฟน (Passion) 2) คู่หมั้น (Decision) และ 3) คู่สมรส (Commitment) ซึ่งจะถูกแสดงสถานะดังกล่าวบนหน้าโปรไฟล์เฟซบุ๊ก โดยเจ้าของโปรไฟล์เฟซบุ๊ก

บรรทัดฐานด้านการเรียนขาน (Addressee Honorific) หมายถึง การสื่อสารด้วยภาษาที่สามารถแสดงสถานะของระดับความสัมพันธ์ระหว่างคู่สนทนาบนเฟซบุ๊ก ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของคำสรรพนาม เช่น พี่ คุณ เธอ เขา ฉัน มัน เป็นต้น หรืออาจอยู่ในรูปของคำลงท้ายที่แสดงลักษณะการเคารพต่อคู่สนทนา เช่น ค่ะ ครับ ฮะ ครับ เป็นต้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

กลุ่มเป้าหมายของการวิจัย

เนื่องจากสังคมไทยมีข้อจำกัดเชิงพื้นที่ด้านการสื่อสารปัญหาเกี่ยวกับความรักแบบโรแมนติกของเพศหญิง ทำให้การสื่อสารเรื่องนี้เกิดขึ้นมากบนเฟซบุ๊ก และมีรายงานการศึกษาก่อนหน้านี้ว่าแนวโน้มการใช้เฟซบุ๊กเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเพศหญิงมากกว่าเพศชาย (Park & Floyd, 1996) นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่า เพศหญิงอายุระหว่าง 15 -35 ปี มีการใช้เฟซบุ๊กเพื่อแบ่งปันข้อมูลและประสบการณ์ด้านความรักแบบโรแมนติกเป็นหลัก (Park & Floyd, 1996; Suwanaatchariya, 2006; Alkahtani, 2012) ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการวิจัยเป็นเพศหญิงที่มีอายุระหว่าง 15 – 35 ปี (ตามที่ระบุไว้บนหน้าโปรไฟล์เฟซบุ๊ก) ซึ่งสมัครเข้าใช้งานเฟซบุ๊กและเชื่อมโยงกับเฟซบุ๊ก A ซึ่งเป็นเฟซบุ๊กที่สร้างขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อใช้ในงานวิจัยนี้

วิธีการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) และกรณีศึกษา (Case Study) ซึ่งผู้วิจัยได้ร่วมในการปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกเครือข่ายบนชุมชนออนไลน์และชุมชนออฟไลน์ที่เกี่ยวข้องกัน ตลอดเวลาของการดำเนินการวิจัย ทั้ง 2 วิธีการดังกล่าวนี้ ได้รับการพิจารณาว่าเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสม การศึกษานี้ เนื่องจากเป็นงานวิจัยที่ต้องใช้ระยะเวลานานในการเก็บรวบรวมข้อมูล (Extended Fieldwork) ทั้งนี้เพราะการปฏิสัมพันธ์ที่มีระยะเวลาเพียงพอผ่าน PAR จะช่วยให้สามารถสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบุคคลเป้าหมายจำนวนหนึ่ง จนเกิดการยอมรับที่จะให้เลือกเป็นกรณีศึกษาเพื่อการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เป็นรายกรณี ซึ่งการศึกษาข้อมูลเชิงลึกนี้ มุ่งอธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดการปัญหาด้านความรักแบบโรแมนติก เพิ่มเติมจากกิจกรรมบนหน้าเฟซบุ๊ก ในประเด็นปัญหาด้านความรัก และมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการปัญหาด้าน

ความรักอย่างเหมาะสมบนเฟซบุ๊ก เงื่อนไขของการคัดเลือกกรณีศึกษามี 2 ประการ คือ 1) ต้องเข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายเฟซบุ๊ก 6 เดือนขึ้นไป และ 2) มีลักษณะการนำเสนอข้อมูลที่สื่อสารไปสู่ความรุนแรงที่อาจนำไปสู่การทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น พร้อมทั้งแสดงความยินยอมที่จะให้ข้อมูลเชิงลึก ด้วยการสละเวลาเพื่อการดำเนินตามกระบวนการวิจัยนี้อย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 1 เดือน

กระบวนการของดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น 2 ปี 6 เดือน ครอบคลุม 3 ขั้นตอน 1) ขั้นการเตรียมการวิจัย เป็นขั้นของการตั้งคำถามเกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านความรักบนเฟซบุ๊กที่เหมาะสมของผู้หญิง ด้วยการมีปฏิสัมพันธ์ภายในชุมชนออนไลน์ 2) ขั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย ได้เริ่มเก็บรวบรวมข้อมูลบนเฟซบุ๊กที่สร้างขึ้นมา ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 โดยดำเนินการควบคู่กับกิจกรรมออฟไลน์ที่จำเป็นซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นระยะๆ จนกระทั่งวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2558 และ 3) ขั้นการประมวลผลและสรุปผลการวิจัย เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2558 จนถึงสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ.2558 เป็นระยะเวลาประมาณ 6 เดือน

การวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มด้วยการทำความเข้าใจกับความหมายของเนื้อหาในแต่ละเรื่อง/หัวข้อตามด้วยการจัดหมวดหมู่การหาความเชื่อมโยงข้อมูลและวัดความเชื่อมโยงของข้อมูล โดยมีการวัดความเชื่อมโยงของเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม ด้วยโปรแกรม Pajek เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถใช้สนับสนุนการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกบนเฟซบุ๊กที่สร้างขึ้นมาด้วยกัน จากนั้นจึงทำการสังเคราะห์และตีความ เพื่อสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมสำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก

ผลการวิจัย

1. บริบททางสังคมของผู้ใช้เฟซบุ๊กและลักษณะส่วนบุคคลของผู้ที่เข้าสู่เครือข่ายเฟซบุ๊ก

เฟซบุ๊กเป็นตัวแทนของชุมชนออนไลน์ หรือที่เรียกว่า “ชุมชนเสมือนจริง” (Virtual Community) ซึ่งไม่มีขอบเขตด้านภูมิศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง แต่สามารถเชื่อมโยงให้สมาชิกรวมตัวกัน ที่สะท้อนถึงการรวมเอาแนวคิดชุมชนแบบปฐมภูมิ (Gemeinschaft) ที่สมาชิกในชุมชนมีความสัมพันธ์แบบใกล้ชิด (Bounding) และแนวคิดชุมชนแบบทฤษฎีภูมิ (Gesellschaft) ที่สมาชิกในชุมชนมีความสัมพันธ์แบบห่างเหิน (Bridging) ยึดถือความเป็นอิสระและความเป็นส่วนตัว (Jones, 1997; Bruhn, 2005)

การสื่อสารถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์และบรรทัดฐานในชุมชนออนไลน์บนเฟซบุ๊ก โดยเฉพาะบรรทัดฐานด้านการเรียกขาน (Addressee Honorific) ที่คล้ายคลึงกันกับสังคมออฟไลน์ (Intachakra, 2016) ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ในสังคมแบบออนไลน์มักจะมีความสัมพันธ์เดิมจากชุมชนออฟไลน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แม้จะไม่สามารถอธิบายได้อย่างครอบคลุมถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกชุมชนออนไลน์ทุกรายก็ตาม

นอกจากนี้ โครงสร้างความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กยังสามารถแบ่งกลุ่มจากฐานของความสัมพันธ์ในชุมชนออฟไลน์ที่มีอยู่ก่อน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มเปิด เป็นสมาชิกที่ไม่มีฐานความสัมพันธ์

เดิมจากชุมชนออฟไลน์กับผู้วิจัย และ 2) กลุ่มปิด เป็นสมาชิกที่มีฐานความสัมพันธ์เดิมในชุมชนออฟไลน์กับผู้วิจัย ข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า การแบ่งกลุ่มบนชุมชนเฟซบุ๊กไม่สามารถปฏิเสธความมีตัวตน (Self) ของผู้กระทำได้อย่างชัดเจน เนื่องจากการแบ่งกลุ่มลักษณะนี้ ทำให้เห็นถึงธรรมชาติของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชนออฟไลน์ที่เชื่อมโยงกับสมาชิกชุมชนออนไลน์

นอกจากโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ปรากฏบนชุมชนออนไลน์ของเฟซบุ๊กแล้ว ผลการศึกษายังพบว่า บริบทที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านความรักของผู้หญิงที่สังเกตได้จากการสื่อสารบนเฟซบุ๊ก สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้บริบทด้านเพศ ทั้งที่เป็นเพศตรงข้ามกัน อย่างชายรักหญิง และเป็นเพศเดียวกันอย่างหญิงรักหญิง ข้อสันนิษฐานเรื่องขอบเขตเกี่ยวกับเพศที่ไม่ปรากฏชายรักชายในการศึกษารั้งนี้ อาจเนื่องมาจากมีการแสดงวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนอยู่แล้วเกี่ยวกับความต้องการใช้งานของเฟซบุ๊กที่สร้างขึ้นมานี้ นอกจากนี้ ขอบเขตของการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงสามารถเกิดได้จากการสื่อสารระหว่างกันเป็นไปในทิศทางลบ เช่น การใช้วาจาหยาบคาย การบังคับไม่ให้มีการนำเสนอตัวตนและความรู้สึกของตนเองบนเฟซบุ๊ก สังเกตได้จากเมื่อมีการนำปัญหาด้านความรักมาสื่อสารบนหน้ากระดานเฟซบุ๊กจะมีการแทรกแซงการสื่อสาร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือหาวิธีการจัดการให้ปัญหาด้านความรักยุติลง ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถสะท้อนอำนาจในการสื่อสารว่าสามารถถูกกลืนรองลง แม้จะอยู่บนพื้นที่เปิดอย่างเฟซบุ๊กก็ตาม

จากการสังเกตพบว่า การสื่อสารเรื่องความรักบนเฟซบุ๊กสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้ โดยมีการตั้งอำนาจภายในตัวบุคคลออกมาด้วยการแสดงตัวตนบนพื้นที่เฟซบุ๊ก เพื่อสร้างการยอมรับและการเคารพในตนเอง แม้บางครั้งจะพบการลวงโปรไฟล์เพื่อปกปิดความเป็นตนเองบ้างในบางราย โดยเฉพาะในช่วงแรกๆของการเข้าเป็นสมาชิก แต่มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแสดงตัวตนชัดเจนขึ้นในภายหลัง ในขณะที่เดียวกัน อำนาจในการรวมกลุ่มเพื่อการสื่อสารจะสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านการลองผิดลองถูกจากประสบการณ์ และการปฏิสัมพันธ์อย่างอิสระบนพื้นที่เสมือนเวทีชุมชน ทำให้กรอบความคิดด้านความสัมพันธ์ที่ถือว่าผู้ชายเป็นใหญ่ในชุมชนออฟไลน์ของไทยถูกลดความสำคัญลงเมื่ออยู่ในชุมชนเฟซบุ๊ก

จำนวนสมาชิกเครือข่ายเฟซบุ๊กที่สร้างขึ้นมานี้ เฉพาะนี้ ตลอดระยะเวลา 1 ปี 4 เดือน ของการดำเนินการวิจัย (ตั้งแต่วันที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ 2557 ถึง 31 เดือนพฤษภาคม 2558) มีทั้งสิ้น 99 ราย ในจำนวนนี้มี 61 ราย ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย คือ สมาชิกเฟซบุ๊กที่เป็นเพศหญิงอายุระหว่าง 15 -35 ปี ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กลุ่มเป้าหมายทั้ง 61 รายนี้ สามารถแบ่งกลุ่มตามความสัมพันธ์กับ A เป็น 2 กลุ่ม คือ เป็นกลุ่มเปิด จำนวน 18 ราย และเป็นกลุ่มปิด จำนวน 44 ราย ดังรายละเอียดแบ่งตามกลุ่มเปิดและกลุ่มปิด ต่อไปนี้

(1) กลุ่มเปิด มีจำนวนวันการเป็นสมาชิกสูงสุด 397 วัน และสั้นที่สุด 46 วัน โดยมีจำนวนวันเฉลี่ยของการเป็นสมาชิกอยู่ที่ 244 วัน อายุสูงสุดของสมาชิกคือ 33 ปี และน้อยที่สุดคือ 15 ปี โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 22 ปี

(2) กลุ่มปิด มีจำนวนวันการเป็นสมาชิกสูงสุด 484 วัน และสั้นที่สุด 13 วัน โดยมีจำนวนวันเฉลี่ยของการเป็นสมาชิกอยู่ที่ 225 วัน อายุสูงสุดของสมาชิกคือ 34 ปี และน้อยที่สุดคือ 15 ปี โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 20 ปี

สำหรับการเพิ่มจำนวนสมาชิกของชุมชนเฟซบุ๊กช่วงที่มีการดำเนินการวิจัย โดยเฉลี่ยกลุ่มเปิดมีจำนวนสมาชิกเพิ่มเติมเฉลี่ย 1 ราย ในขณะที่กลุ่มปิดมีจำนวนสมาชิกเพิ่มเติมเฉลี่ย 3 ราย โดยที่กลุ่มปิดมีการเพิ่มสมาชิกอย่างต่อเนื่องมากกว่ากลุ่มเปิด ความแตกต่างนี้สะท้อนให้เห็นว่า ฐานความสัมพันธ์เดิมมีผลต่อการเพิ่มจำนวนสมาชิกของชุมชน ส่วนความต่อเนื่องของการเพิ่มสมาชิก เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 2 กลุ่มพบว่า กลุ่มปิดมีจำนวนสมาชิกและระยะเวลาการเป็นสมาชิกเฟซบุ๊กร่วมกับ A มากกว่าสมาชิกกลุ่มเปิด

2. รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์บนเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่เชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก

ลักษณะของความสัมพันธ์ที่ปรากฏบนเฟซบุ๊กของกลุ่มเป้าหมายสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์เดิมได้ เมื่อวิเคราะห์ผ่านเฟซบุ๊ก A ผลการวิเคราะห์ที่ลักษณะความสัมพันธ์ภายในกลุ่มปิดพบว่ามี 4 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะที่ 1: ออฟไลน์-ออนไลน์ เป็นกลุ่มสมาชิกที่รู้จักกับ A ในชุมชนออฟไลน์ ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกเฟซบุ๊ก ความสัมพันธ์ลักษณะนี้พบในสมาชิกที่มีความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมออฟไลน์ก่อนเข้าสู่เครือข่ายเฟซบุ๊ก (Fellow Group)

(2) ลักษณะที่ 2: ออฟไลน์-ออนไลน์-ออนไลน์ เป็นกลุ่มสมาชิกที่รู้จักกับ A ในชุมชนออฟไลน์มาก่อน แล้วจึงเข้าเป็นสมาชิกเฟซบุ๊ก จากนั้นมีการขยายความสัมพันธ์ไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ ประเภทใดประเภทหนึ่งใน 3 ประเภท คือ Line, Instagram และ Wechat ความสัมพันธ์ลักษณะนี้พบในกลุ่มสมาชิกที่มีความสัมพันธ์แบบกลุ่มเพื่อนทั่วไป (Friend Group) และกลุ่มเพื่อนร่วมงาน (Co-Worker Group)

(3) ลักษณะที่ 3: ออฟไลน์-ออนไลน์-ออฟไลน์-ออนไลน์ เป็นกลุ่มสมาชิกที่รู้จักกับ A ในชุมชนออฟไลน์มาก่อน แล้วจึงเข้าเป็นสมาชิกเฟซบุ๊ก และร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับความรักแบบออฟไลน์ จากนั้นจึงขยายความสัมพันธ์ไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ ประเภทใดประเภทหนึ่งใน 3 ประเภท คือ Line, Instagram และ Wechat อีก ความสัมพันธ์ลักษณะนี้พบในกลุ่มความสัมพันธ์หลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มครอบครัว (Family Group) กลุ่มเพื่อนทั่วไป (Friend Group) กลุ่มเพื่อนร่วมงาน (Co-Worker Group) และกลุ่มผู้ร่วมกิจกรรมออฟไลน์ก่อนเข้าสู่เครือข่ายเฟซบุ๊ก (Fellow Group)

(4) ลักษณะที่ 4: ออฟไลน์-ออนไลน์-ออฟไลน์-ออนไลน์-ออนไลน์-ออนไลน์ เป็นกลุ่มสมาชิกที่รู้จักกับ A ในชุมชนออฟไลน์มาก่อน แล้วจึงเข้าสู่การเป็นสมาชิกเฟซบุ๊ก และเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับความรักแบบออฟไลน์ จากนั้นจึงขยายความสัมพันธ์ไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ อีก 3 ประเภทต่อไป คือ Line, Instagram และ Skype ความสัมพันธ์ลักษณะนี้พบเฉพาะในกลุ่มเพื่อนร่วมงาน (Co-Worker Group)

ข้อค้นพบที่น่าสนใจ คือ กลุ่มผู้ร่วมกิจกรรมออฟไลน์ก่อนเข้าสู่เครือข่ายเฟซบุ๊ก (Fellow Group) มีการขยายฐานความสัมพันธ์ที่สั้นที่สุด โดยเป็นความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กในรูปแบบที่ 1 เท่านั้น และเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่มีลักษณะดังกล่าว ในขณะที่กลุ่มเพื่อนร่วมงาน (Co-worker Group) มีการขยายฐานความสัมพันธ์ที่กว้างกว่ากลุ่มอื่นๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์แบบกลุ่มเพื่อนร่วมงานมีความต้องการใช้เฟซบุ๊กและออนไลน์ประเภทอื่นๆ มากกว่ากลุ่มอื่น

สำหรับลักษณะความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กของสมาชิกกลุ่มเปิด (Open Group) จากการวิเคราะห์ข้อความที่สื่อสารบนเฟซบุ๊ก พบกลุ่มความสัมพันธ์เดิมเพียงกลุ่มเดียว คือ กลุ่มเพื่อนทั่วไป (Friend Group) ซึ่งสังเกตได้จากข้อความที่ใช้ในการสื่อสารเป็นหลักฐานสำคัญ อย่างไรก็ตาม ลักษณะความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กของสมาชิกกลุ่มเปิดมี 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะที่ 1: ออนไลน์-ออนไลน์ เป็นความสัมพันธ์ที่เริ่มต้นจากเฟซบุ๊กแล้วขยายความสัมพันธ์ ไปสู่เครือข่ายออนไลน์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ระหว่าง Line และ Instagram

(2) ลักษณะที่ 2: ออนไลน์-ออฟไลน์-สู่ออนไลน์ เป็นความสัมพันธ์ที่เริ่มต้นจากเฟซบุ๊ก ต่อมา มีการเข้าร่วมกิจกรรมออฟไลน์ หลังจากนั้นจึงขยายความสัมพันธ์ไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ ประเภทใดประเภทหนึ่ง ระหว่าง Line และ Instagram

(3) ลักษณะที่ 3: ออนไลน์-ออฟไลน์-ออฟไลน์ เป็นความสัมพันธ์ที่เริ่มต้นจากเฟซบุ๊ก ต่อมาขยายความสัมพันธ์ไปสู่เครือข่ายออนไลน์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ระหว่าง Line และ Instagram แล้วจึงเข้าร่วมกิจกรรมออฟไลน์

ลักษณะที่สำคัญของความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กของสมาชิกกลุ่มเปิดที่พบคือ การเริ่มต้นรู้จักกันบนเฟซบุ๊กนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบออฟไลน์ได้ในเวลาต่อมา ทำให้ความสัมพันธ์มีความเข้มข้นขึ้น ชื่อน่าสังเกตคือ การขยายความสัมพันธ์ไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ นอกเหนือจากเฟซบุ๊กปรากฏเพียงกับ Line และ Instagram เท่านั้น ในขณะที่สมาชิกกลุ่มปิดมีการขยายไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ ถึง 4 ประเภท คือ Line, Instagram, Wechat และ Skype การขยายฐานความสัมพันธ์ที่กว้างนี้แสดงถึงการยอมรับกันระหว่างสมาชิกเฟซบุ๊ก และการยอมรับระหว่างกันนี้เองที่ทำให้เกิดความไว้วางใจมากขึ้น และมีผลต่อการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงโดยการแสดงตัวตนบนเฟซบุ๊ก ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการปรับเปลี่ยนข้อมูลให้เป็นจริงบนโปรไฟล์เฟซบุ๊ก ซึ่งประเด็นนี้ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาและต้องนำความสัมพันธ์แบบออฟไลน์มาร่วมพิจารณาด้วย จึงจะสามารถเห็นถึงการปรับเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นจริงบนโปรไฟล์เฟซบุ๊ก

หลังจากที่ได้ข้อมูลลักษณะของความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กที่ได้จากกลุ่มเป้าหมายทั้ง 61 ราย ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จึงได้ทำการคัดเลือกกรณีศึกษาจำนวน 10 ราย เพื่อศึกษาแบบเจาะลึก ผลการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาทั้งหมดมีการแสดงตัวตนบนเฟซบุ๊กที่เกี่ยวข้องกับระดับของความรัก 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 คู่รักหรือแฟน (Passion) เป็นระดับของความรักแบบโรแมนติกในขั้นที่หลงใหล ซึ่งมีระดับความไว้วางใจน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70 ของกรณีศึกษา ระดับที่ 2 คู่หมั้น (Decision) เป็นระดับของความรักที่มีความไว้วางใจสูงกว่าระดับคู่รักหรือแฟน จัดเป็นระดับที่ตัดสินใจคบหาอย่างมั่นใจเสมือนเป็นคู่หมั้น คิดเป็นร้อยละ 20 ของกรณีศึกษา และระดับที่ 3 คู่สมรส (Commitment) เป็นระดับของความรักที่มีความไว้วางใจสูงที่สุด ถึงขั้นใช้ชีวิตด้วยกันเสมือนคู่สมรส คิดเป็นร้อยละ 10 ของกรณีศึกษา ผลการ

วิเคราะห์ข้อมูลระดับของความรักกับลักษณะของการตอบโต้ในการสื่อสารเรื่องปัญหาความรักบนเฟซบุ๊ก พบว่า มีการตอบโต้แตกต่างกันระหว่างระดับ สามารถสรุปเป็นรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ได้ทั้งสิ้น 4 รูปแบบ คือ แบบบิดามารดา (Parent) แบบพี่น้อง (Sibling) แบบเครือญาติ (Relative) และแบบเพื่อน (Friend) (ดังแสดงในภาพที่ 1) ลักษณะของการตอบโต้ที่แสดงถึงการเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่มีความผูกพันต่างกัน อันส่งผลต่อวิธีการจัดการปัญหาด้านความรักร่วมกันบนเฟซบุ๊กของกลุ่มเป้าหมาย

<p>รูปแบบบิดามารดา</p> <p>เมื่อ A กดไลค์ ข้อความของ B B ไม่ตอบโต้พฤติกรรมของ A A ยังคงความสัมพันธ์เป็นบวกกับ B</p> <p>∴ แม้ไม่ตอบโต้ ความสัมพันธ์เป็นบวกเสมอ</p>		<p>รูปแบบพี่น้อง</p>	<p>เมื่อ A กดไลค์ ข้อความของ B B อาจตอบโต้หรือไม่ตอบโต้พฤติกรรมของ A A ยังคงความสัมพันธ์เป็นบวกสูงกับ B</p> <p>∴ แม้ไม่ตอบโต้ ความสัมพันธ์เป็นบวกสูง</p>
<p>รูปแบบเครือญาติ</p> <p>เมื่อ A กดไลค์ ข้อความของ B B ตอบโต้พฤติกรรมของ A A จะไม่มีความสัมพันธ์เป็นลบกับ B แต่หาก B ไม่ตอบโต้พฤติกรรมของ A A และ B จะมีความสัมพันธ์เป็นลบต่อกัน</p> <p>∴ เมื่อไม่ตอบโต้ ความสัมพันธ์เป็นลบ หากตอบโต้ ความสัมพันธ์จะไม่เป็นลบ</p>		<p>รูปแบบเพื่อน</p>	<p>เมื่อ A กดไลค์ ข้อความของ B B ไม่ตอบโต้พฤติกรรมของ A A มีความสัมพันธ์เป็นลบสูงกับ B</p> <p>∴ เมื่อไม่ตอบโต้ ความสัมพันธ์เป็นลบสูง</p>

ภาพที่ 1: รูปแบบการตอบโต้ทางการสื่อสารบนเฟซบุ๊กเรื่องปัญหาด้านความรักของกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ลักษณะการตอบโต้ต่อข้อความบนเฟซบุ๊กในการสื่อสารทั้ง 4 รูปแบบ ดังกล่าว สามารถแบ่งระดับของชั้นการปฏิสัมพันธ์ได้ 2 ชั้น คือ 1) การมีปฏิสัมพันธ์ขั้นพื้นฐาน เป็นชั้นที่ต้องการสร้าง สาน และรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกัน มีแนวโน้มของพฤติกรรมที่ต้องการความสมานฉันท์ ความร่วมมือ และความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นเกี่ยวกับปัญหา ด้านความรัก ผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์ลักษณะนี้อาจตั้งคำถามการเข้าถึงข้อความแบบสาธารณะหรือส่วนตัวก็ได้ และ 2) การมีปฏิสัมพันธ์ขั้นพัฒนาความสัมพันธ์ เป็นชั้นที่แสดงถึงความสามารถทางการสื่อสารด้วยข้อความ เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันบนเฟซบุ๊ก ซึ่งมีแนวโน้มของพฤติกรรมที่แสดงการแข่งขัน เพื่อนำเสนอวิธีการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งหรือการไม่เห็นด้วยกับข้อเขียนหรือความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ในความสนใจ โดยมักจะมีการตั้งคำถามเพื่อเข้าถึงข้อความแบบสาธารณะ อย่างไรก็ตาม สมาชิกเฟซบุ๊กที่มีปฏิสัมพันธ์ลักษณะนี้ บางรายมีการพัฒนาความสัมพันธ์ในลักษณะกลืนกลาย หรือเลียนแบบพฤติกรรมการสื่อสารของบุคคลอื่น

ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า พฤติกรรมการแสดงออกผ่านกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมบนเฟซบุ๊กในการสื่อสารถึงปัญหาด้านความรักของผู้หญิงมีความเชื่อมโยงกับลักษณะของปฏิสัมพันธ์บน

เฟซบุ๊กอย่างสำคัญ อันมีผลต่อวิธีการจัดการปัญหาด้านความรักแบบโรแมนติก ดังที่ Kony (2012) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การแสดงออกลักษณะนี้เป็นการแสดงลักษณะของอารมณ์ออนไลน์ (Online Emotion) ที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการจัดการกับปัญหาแบบมีส่วนร่วมผ่านความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก ซึ่งผลการศึกษาพบวิธีการจัดการปัญหาแบบมีส่วนร่วมบนเฟซบุ๊ก ที่แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล และระดับกลุ่ม

ในการจัดการปัญหาระดับปัจเจกบุคคล จากการสังเกตพบพฤติกรรมเพื่อการจัดการกับปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบน เฟซบุ๊กพบว่า มี 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้ 1) พฤติกรรมการปฏิเสธความสัมพันธ์ด้านลบ สังเกตได้จากการไม่ร่วมกิจกรรมของสมาชิกต่อข้อความบนเฟซบุ๊ก แม้จะเป็นสมาชิกที่มีฐานความสัมพันธ์เดิมกับเจ้าของข้อความอย่างไร้ขีดจำกัด ซึ่งในที่สุดก็จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก โดยการปิดกั้นการรับรู้ 2) พฤติกรรมการเบี่ยงเบนการสื่อสาร เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการใส่ใจในข้อความมากเกินไป (Enmeshment or Symbiosis) ทำให้เกิดการป้องกันการแสดงออกทางลบบนเฟซบุ๊ก ด้วยการเบี่ยงเบนความหมายของการสื่อสาร อันเป็นการแสดงพฤติกรรมทดแทน และ 3) พฤติกรรมตอบโต้ทางการสื่อสาร เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกไปในทางลบ ในลักษณะของการใช้ภาษาที่รุนแรงต่อกัน มีภาพการสื่อสารที่ต้องการทำร้ายร่างกายตนเองและผู้อื่นบนเฟซบุ๊ก และ/หรือ การแสดงการสื่อสารด้านบวก ในลักษณะของการให้กำลังใจกับสมาชิกที่แสดงปัญหาด้านความรักบนเฟซบุ๊ก เป็นต้น

ส่วนการจัดการปัญหาด้านความรักระดับกลุ่ม จากการสังเกตการสื่อสารบนเฟซบุ๊ก พบว่า พฤติกรรมต่อการจัดการปัญหาด้านความรักบนเฟซบุ๊กในระดับกลุ่มมี 2 ลักษณะ คือ 1) พฤติกรรมร่วมแสดงความคิดเห็นในลักษณะสนับสนุนข้อความ เป็นการที่สมาชิกของเครือข่ายเฟซบุ๊กพยายามสนับสนุนข้อความที่เกี่ยวกับความรักของกรณีศึกษา ซึ่งทำให้เกิดความเป็นกลุ่มเรา (In-Group) พฤติกรรมลักษณะนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการประคับประคองความสัมพันธ์ โดยใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในสังคมออนไลน์ และ 2) พฤติกรรมไม่ร่วมแสดงความคิดเห็นในลักษณะสนับสนุนข้อความ เป็นพฤติกรรมที่สมาชิกของเฟซบุ๊กหลีกเลี่ยงการสนับสนุนข้อความที่เกี่ยวกับความรักของกรณีศึกษา โดยการแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับหัวข้อและเนื้อหาที่กรณีศึกษานำเสนอ เพื่อวัตถุประสงค์ในการหาทางออกที่หลากหลาย ซึ่งเจ้าของข้อความต้องเลือกรับรู้และนำไปปรับใช้ด้วยตนเอง ถือเป็นภาระกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้บนเฟซบุ๊กร่วมกันระหว่างสมาชิกเครือข่ายเฟซบุ๊ก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านบริบททางสังคมของผู้ใช้เฟซบุ๊ก ลักษณะส่วนบุคคลของผู้เข้าสู่เฟซบุ๊ก และรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์บนเฟซบุ๊กที่เชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง ทำให้ได้ข้อสรุปที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพเชิงพื้นที่ต่อการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊กว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะใช้ในการจัดการกับปัญหานี้ได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ผลจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมยังสามารถนำมาสังเคราะห์ เพื่อสร้างแบบจำลองที่สามารถแสดงองค์ประกอบสำคัญของเครือข่ายออนไลน์บนเฟซบุ๊ก ในฐานะองค์ประกอบที่สนับสนุนให้เกิดกระบวนการสร้างและการพัฒนาพื้นที่ชุมชนออนไลน์ไปสู่การเป็นพื้นที่เสมือนเวทีชุมชนแบบออฟไลน์ เพื่อการจัดการกับปัญหาด้านความรักของผู้หญิง ดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3. การสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมสำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก

จากการสังเคราะห์ผลการศึกษา ทำให้สามารถนำมาสร้างแบบจำลองเครือข่ายทางสังคมสำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก แบบจำลองนี้มีองค์ประกอบหลัก 3 วงจร ประกอบด้วย 1) วงจรแนวคิด (Concept Cycle) 2) วงจรการสร้างตัวแบบ (Model Building Cycle) และ 3) วงจรการพัฒนา (Model Development Cycle) ทั้ง 3 วงจรนี้เชื่อมโยงกันด้วยกระบวนการ 2 กระบวนการ คือ 1) กระบวนการสร้าง (Building Process) และ 2) กระบวนการพัฒนา (Development Process) โดยเกี่ยวข้องกับกลุ่มความสัมพันธ์ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มความสัมพันธ์แบบออนไลน์ และกลุ่มความสัมพันธ์แบบออฟไลน์ ซึ่งองค์ประกอบหลักทั้ง 3 วงจรดังกล่าวสะท้อนให้เห็นพัฒนาการเชิงแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกตามลำดับ โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1) วงจรแนวคิด (Concept Cycle) เป็นวงจรที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบภายนอกชุมชนเฟซบุ๊ก หรือชุมชนออฟไลน์ ที่ส่งผลต่อขั้นตอนการสร้างตัวแบบและการพัฒนาเครือข่ายชุมชนเฟซบุ๊กเพื่อจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง วงจรนี้สามารถอธิบายโดยใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการกระทำของบุคคล โดยมีองค์ประกอบภายนอกชุมชนที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์เดิมจากชุมชนออฟไลน์ ซึ่งมีผลต่อความใกล้ชิด การยอมรับและความไว้วางใจในตัวบุคคล และการกระทำในรูปของกิจกรรมที่ดำเนินในสังคมออนไลน์ ซึ่งต้องมีการบูรณาการความรู้ด้านต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความสัมพันธ์ในทิศทางที่ดี

2) วงจรการสร้างตัวแบบ (Model Building Cycle) เป็นวงจรที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การเกิดชุมชนเสมือนจริงบนเฟซบุ๊ก วงจรนี้เชื่อมโยงกับวงจรแนวคิดที่มีกระบวนการสร้างเป็นตัวเชื่อมในฐานะวิถีคิดที่ส่งผลต่อวงจรการสร้างตัวแบบ โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องคำนึงถึง 3 ประการ คือ (1) การสร้างชุมชนเฟซบุ๊ก เป็นองค์ประกอบที่สะท้อนถึงทักษะส่วนบุคคลของผู้ใช้งานเฟซบุ๊ก ศักยภาพของระบบเฟซบุ๊ก รวมถึงวัตถุประสงค์ในการสร้างเฟซบุ๊ก ซึ่งต้องมีความชัดเจน เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจกับบริบทของชุมชนออนไลน์ และมีผลต่อความพร้อมของพื้นที่สำหรับดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการกับปัญหาความรักร่วมกันบนเฟซบุ๊ก องค์ประกอบนี้มีความเชื่อมโยงกับองค์ประกอบต่อมาคือ (2) ข้อจำกัด เงื่อนไข และบรรทัดฐานของชุมชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างระบบเฟซบุ๊ก ที่มีข้อจำกัดเชิงพื้นที่ในการรองรับจำนวนสมาชิกเฟซบุ๊กได้ไม่เกิน 5,000 โพรไฟล์ และด้านโครงสร้างความสัมพันธ์ ซึ่งมีเงื่อนไขและบรรทัดฐานของชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นเฉพาะสำหรับงานวิจัยนี้ องค์ประกอบทั้ง 2 ข้างต้น มีผลโดยตรงต่อองค์ประกอบสุดท้ายสำหรับวงจรนี้ คือ (3) ลักษณะของกิจกรรมและการตอบสนองของชุมชน ที่ประกอบด้วยกิจกรรมออนไลน์ ซึ่งมีทั้งลักษณะที่ไม่ระบุผู้ร่วมกิจกรรม โดยการตั้งค่าข้อความบนเฟซบุ๊กแบบสาธารณะ สมาชิกทุกรายสามารถเห็นข้อความทางการสื่อสารและสามารถตอบโต้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้ และลักษณะที่ระบุผู้ร่วมกิจกรรม ซึ่งตั้งค่าข้อความบนเฟซบุ๊กแบบระบุผู้รับชัดเจน สมาชิกที่ไม่ถูกระบุชื่อจะไม่สามารถเห็นข้อความและมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นๆ ได้ นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมออฟไลน์ที่เป็นกิจกรรมต่อเนื่องจากความต้องการบนเฟ

ชชชชชช ซึ่งแสดงถึงการยอมรับและความไว้วางใจระหว่างสมาชิกกลุ่มเป้าหมายจากที่เกิดขึ้นก่อนแล้วบนเฟซบุ๊ก แล้วขยายมายังความสัมพันธ์นอกเฟซบุ๊ก กิจกรรมออฟไลน์นี้เป็นเสมือนปัจจัยเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนออนไลน์

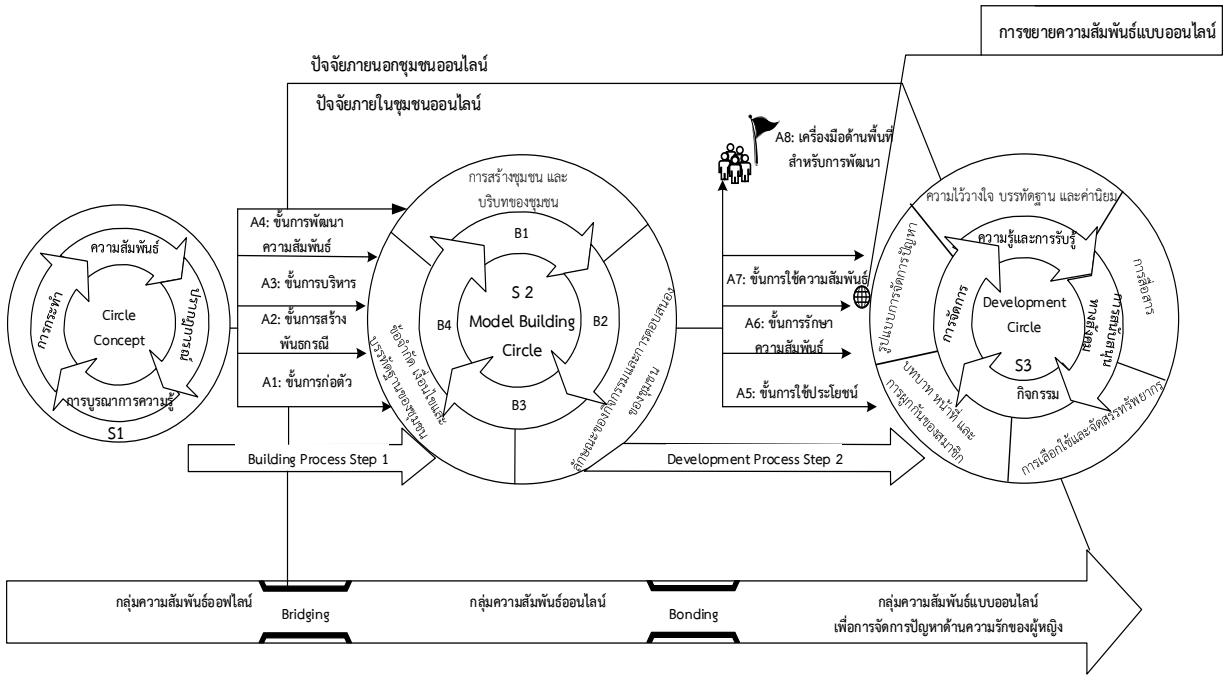
3) วงจรการพัฒนาตัวแบบ (Model Development Cycle) เป็นวงจรที่ต่อเนื่องจากวงจรการสร้างตัวแบบ และถูกเชื่อมวงจรด้วยกระบวนการพัฒนาที่มีเป้าหมายเพื่อจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนเฟซบุ๊ก ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ดังนี้ (1) ความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับข้อมูลการจัดการปัญหาความรักที่มีการสื่อสารบนเฟซบุ๊ก ความรู้และการรับรู้นี้อาจเกิดจากประสบการณ์ตรง ซึ่งเกิดกับเจ้าของข้อความในการโต้ตอบระหว่างการสื่อสาร หรือประสบการณ์ทางอ้อม ซึ่งเกิดจากการอ่านหรือการโพสต์ข้อความของบุคคลอื่น ความรู้และการรับรู้มีผลต่อการตอบโต้การสื่อสารผ่านกิจกรรมบนเฟซบุ๊กโดยตรง (2) กิจกรรมบนเฟซบุ๊ก สะท้อนการรับรู้การสื่อสารด้วยการตอบโต้ในลักษณะของการกดไลค์ กดแชร์ และกดโพสต์ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมพื้นฐานซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็นการสร้าง รักษา หรือสานความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่าย และการรับรู้ต่อกิจกรรมบนเฟซบุ๊กยังสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งในลักษณะของการส่งข้อความรูปภาพและอักษร เพื่อการตอบโต้ระหว่างกลุ่มสมาชิกเป้าหมาย องค์ประกอบด้านความรู้และการรับรู้ รวมถึงองค์ประกอบด้านกิจกรรมบนเฟซบุ๊ก มีผลต่อประสิทธิผลขององค์ประกอบด้านการจัดการบนเฟซบุ๊ก (3) การจัดการบนเฟซบุ๊ก เป็นการจัดการทั้งระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่มของสมาชิกเครือข่ายที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนทางสังคมที่เกิดขึ้นบนเฟซบุ๊ก (4) การสนับสนุนทางสังคม เป็นการแทรกแซงเครือข่ายทางสังคมที่แฝงอยู่ในการดำเนินกิจกรรมซึ่งสนับสนุนความรู้สึกของผู้เป็นเจ้าของข้อความ ทำให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ระหว่างผู้รับข้อมูลกับผู้ส่งข้อมูล ลักษณะของการสนับสนุนทางสังคมนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการรับรู้ระดับปัจเจกบุคคลจากการนำเสนอกิจกรรมบนเฟซบุ๊ก รวมถึงความสามารถในการเลือกใช้และจัดสรรทรัพยากรทางการสื่อสารเพื่อจัดการปัญหาด้านความรัก ซึ่งท้ายที่สุด ความยั่งยืนของเครือข่ายแบบออนไลน์น่าจะปรากฏให้เห็นในลักษณะของจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องภายในชุมชนเฟซบุ๊กและการขยายพื้นที่แบบชุมชนออนไลน์ ที่เริ่มจาก Facebook ไปสู่เครือข่ายออนไลน์อื่นๆ ได้แก่ Line, Instagram, Wechat และ Skype รวมถึงการขยายไปยังพื้นที่แบบออฟไลน์ โดยที่กิจกรรมที่เกิดขึ้นบนเฟซบุ๊กสามารถสร้างให้เกิดความร่วมมือกับกิจกรรมในชุมชนออฟไลน์ได้ และอาจมีการขยายความร่วมมือเชิงเครือข่ายไปยังหน่วยงาน องค์กรหรือกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง

นอกจากวงจรหลักทั้ง 3 วงจร ที่นำเสนอไว้ข้างต้นแล้ว ยังพบว่ากระบวนการสร้างเครือข่ายทางสังคมออนไลน์เพื่อการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่เชื่อมวงจรไว้ด้วยกันอีก 2 กระบวนการ ดังต่อไปนี้

1) กระบวนการสร้าง (Building Process) เป็นกระบวนการที่มุ่งสร้างชุมชนบนเฟซบุ๊กเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่สำหรับการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงร่วมกัน กระบวนการนี้แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงแบบหลวม (Bridging Relationship) อันเป็นการรวมเอาสมาชิกที่มีความหลากหลายด้านลักษณะส่วนบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เข้าสู่วงจรการสร้างตัวแบบตามแนวคิดชุมชนทุติยภูมิ โดยมีขั้นตอนดังนี้ (1) ขั้นการก่อตัวของเครือข่าย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องต้องมีความ

ตระหนักในเป้าหมายของการสร้างตัวแบบความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊ก เพื่อกำหนดลักษณะของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใช้พื้นที่เฟซบุ๊ก และกำหนดวัตถุประสงค์ของการสร้างเฟซบุ๊ก อันจะส่งผลต่อการสร้างพันธกรณี (2) ขั้นการสร้างพันธกรณีให้กับการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกเครือข่าย โดยการกำหนดลักษณะและขอบเขตของกิจกรรมที่ใช้สนทนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อจำกัด เงื่อนไข และบรรทัดฐานของชุมชนเฟซบุ๊ก เมื่อมีการก่อตัวและการสร้างพันธกรณีขึ้นในชุมชน สมาชิกจำเป็นต้องร่วมกันบริหารเครือข่าย (3) ขั้นการบริหารเครือข่าย ต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการสร้างความร่วมมือภายในชุมชนเฟซบุ๊ก ซึ่งเกี่ยวข้องกับศักยภาพเครือข่ายและสมาชิกกลุ่มเป้าหมาย ขั้นตอนนี้เน้นการมีส่วนร่วม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มเป้าหมายในการสื่อสารบนเฟซบุ๊ก และในการพัฒนาความสัมพันธ์ให้เพียงพอต่อการความต้องการใช้พื้นที่เพื่อจัดการกับปัญหาด้านความรัก และ (4) ขั้นการพัฒนาความสัมพันธ์ เป็นขั้นที่ต้องคำนึงถึงการส่งเสริมให้เกิดความใกล้ชิดระหว่างสมาชิกเฟซบุ๊ก ด้วยการให้เวทีชุมชนเสมือนจริงบนหน้ากระดานการสื่อสารของเฟซบุ๊ก ซึ่งต้องมีการเลือกใช้และจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่บนเฟซบุ๊ก ร่วมกับความสัมพันธ์ทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์ ขั้นตอนทั้ง 4 นี้ เป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดวงจรการสร้างตัวแบบบนเฟซบุ๊ก ซึ่งเป็นตัวแบบเชิงพื้นที่ที่เหมือนการสร้างชุมชนขึ้นมาชุมชนหนึ่ง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับจัดการปัญหาความรักร่วมกันของสมาชิกชุมชน

2) กระบวนการพัฒนา (Development Process) กระบวนการนี้มีทั้งสิ้น 3 ขั้นตอนที่ต้องใช้การเชื่อมโยงภายในกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกัน (Bonding Relationship) ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดชุมชนปฐมภูมิ ที่ต้องทำให้สมาชิกบนเฟซบุ๊กเกิดการยอมรับและไว้วางใจต่อกัน โดยการพัฒนาวงจรแนวคิด วงจรการสร้างตัวแบบ และกระบวนการสร้างให้มีความพร้อม สำหรับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านความรักแบบมีส่วนร่วม โดยเริ่มจาก (1) ขั้นการใช้ประโยชน์บนเฟซบุ๊ก เป็นขั้นที่ต้องคำนึงถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกบนเฟซบุ๊ก ที่เพียงพอสำหรับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมบนเฟซบุ๊ก ซึ่งมีผลต่อความรู้และการรับรู้ระหว่างสมาชิก ดังนั้นหากขาดทักษะจากผู้ใช้งาน ประโยชน์ที่ได้จากการใช้พื้นที่ลักษณะนี้จะไม่มีความเด่นชัด (2) ขั้นการรักษาความสัมพันธ์ ต้องคำนึงถึงศักยภาพภายในของโปรแกรมเฟซบุ๊ก ที่รองรับการรักษาความสัมพันธ์ และความสามารถในการเชื่อมต่อกับเครือข่ายสังคมออนไลน์ประเภทอื่น ๆ รวมถึงชุมชนออฟไลน์ เพื่อขยายพื้นที่การสื่อสาร ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ เนื่องจากหากขาดการสานต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล และระหว่างบุคคลกับข้อความหรือทรัพยากรแล้ว การรับรู้และการเรียนรู้ร่วมกันก็จะไม่เกิดขึ้น (3) ขั้นการประยุกต์ใช้ความสัมพันธ์ ต้องคำนึงถึงฐานของการปฏิสัมพันธ์ ทั้งระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่ม รวมถึงเครื่องมือทางการสื่อสาร เพื่อประยุกต์ใช้ความสัมพันธ์ให้เกิดประโยชน์เชิงพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ขั้นนี้เป็นขั้นที่ใช้ความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มีอยู่บนเฟซบุ๊กเป็นเครื่องมือในการร่วมกันระดมระดมสมาชิกเครือข่ายที่ประสบปัญหาด้านความรัก ซึ่งจะสะท้อนถึงความสำเร็จของการสร้างความไว้วางใจ บรรทัดฐาน และค่านิยม รวมถึงการเลือกใช้และการจัดสรรทรัพยากรในชุมชนเฟซบุ๊ก แม้จะมีข้อจำกัดบางประการ แต่ในท้ายที่สุดจะพบว่า สมาชิกชุมชนเฟซบุ๊กสามารถพัฒนาการสื่อสารเกี่ยวกับปัญหาด้านความรักที่มีการเริ่มต้นของปฏิสัมพันธ์เพียงขั้นพื้นฐานไปสู่การจัดการปัญหาดังกล่าวร่วมกันได้ชัดเจน (ภาพที่ 2)



ภาพที่ 2: แบบจำลองการสร้างเครือข่ายทางสังคมบนเฟซบุ๊ก เพื่อการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิง

หมายเหตุ: S1 หมายถึง แนวคิดพื้นที่ชุมชนเสมือนจริง

S2 หมายถึง ตัวแบบความสัมพันธ์บนเฟซบุ๊ก

S3 หมายถึง พื้นที่จัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงแบบมีส่วนร่วม

B1 หมายถึง โครงสร้างความสัมพันธ์

B2 หมายถึง ทิศทางความสัมพันธ์

B3 หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์

B4 หมายถึง รูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการพัฒนาแบบจำลองเครือข่ายทางสังคม เพื่อการจัดการปัญหาด้านความรักของผู้หญิงบนพื้นที่เฟซบุ๊ก ซึ่งเป็นพื้นที่ทางกายภาพประเภทหนึ่งที่สามารถใช้เป็นพื้นที่สำหรับการสื่อสาร ทำให้เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์และบรรทัดฐานของความสัมพันธ์ ซึ่งสะท้อนออกมาจากการเรียกขาน (Addressee Honorific) บนเฟซบุ๊ก ข้อความและรูปภาพที่ใช้ในการสื่อสารสามารถอธิบายได้ถึงสภาพของปัญหา สาเหตุและผลกระทบ รวมถึงระดับของความรุนแรงของปัญหา และสภาวะอำนาจในการแสดงตัวตนหรือสื่อสารปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลในพื้นที่สาธารณะ ดังที่ ทรงธรรม อินทรจักร (Intachakra, 2016) ได้อธิบายไว้ว่า รูปแบบการเรียกขานสามารถบอกความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ในสังคมออนไลน์ของไทย และบรรทัดฐานนี้ถูกนำมาใช้บนเฟซบุ๊ก ข้อค้นพบด้านโครงสร้างของชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นมาจากโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านความรักนี้ ทำให้เห็นว่าแม้เฟซบุ๊กจะไม่สามารถใช้งานเพื่อการไกล่เกลี่ยปัญหาได้โดยตรงระหว่างคู่รัก แต่สามารถใช้ประโยชน์ทางอ้อมได้ กล่าวคือ สามารถใช้เครือข่ายนี้ในการระงับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล เนื่องจากโครงสร้างความสัมพันธ์ของชุมชนเฟซบุ๊กในภาพรวมมีลักษณะเป็นกลุ่มความสัมพันธ์ทางการสื่อสารที่อิงอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ นอกจากนี้ เฟซบุ๊กยังช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ทำให้คนที่ไม่เคยรู้จักกันมาก่อนได้รู้จักกัน ซึ่งสอดคล้องกับที่ Hill and Dunbar (2003) ได้อธิบายว่า เฟซบุ๊กสามารถเป็นพื้นที่สร้างพลังร่วมกันของผู้ใช้ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน และยังทำให้เกิดการขยายวงของระบบปฏิสัมพันธ์ได้ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับคำอธิบายของ Spiccer, Fein and Lommere (2001) ที่ว่า การขยายตัวของปฏิสัมพันธ์นี้จะป้องกันทัศนคติทางลบต่อปัญหา หากแต่ต้องคำนึงถึงระดับของการปฏิสัมพันธ์และความสามารถในการสนับสนุนความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการสานสัมพันธ์โดยอาศัยกิจกรรมบนหน้าเฟซบุ๊ก หากปล่อยให้เกิดสภาวะการขาดการสื่อสารในลักษณะการสนับสนุนก็จะทำให้เกิดขาดสาระหรือความหมายเชิงปฏิบัติการ

ข้อค้นพบด้านการปฏิสัมพันธ์แบบออนไลน์ที่น่าสนใจคือ การไม่สามารถปฏิเสธความสัมพันธ์และการปฏิสัมพันธ์แบบออฟไลน์ได้ เนื่องจากการปฏิสัมพันธ์แบบออนไลน์และออฟไลน์มีลักษณะของการสนับสนุนความเข้มแข็งระหว่างกันอย่างชัดเจน แม้ว่าการปฏิสัมพันธ์หลักระหว่างสมาชิกจะเกิดขึ้นบนชุมชนเฟซบุ๊กก็ตาม แต่สมาชิกก็สามารถสานความสัมพันธ์ต่อไปสู่ชุมชนออฟไลน์ได้ โดยอาศัยกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในการเชื่อมโยง ทั้งกิจกรรมที่เกิดขึ้นบนเฟซบุ๊กและออนไลน์ประเภทอื่นๆ รวมถึงกิจกรรมออฟไลน์ที่เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกของเครือข่ายเฟซบุ๊กและกิจกรรมที่เป็นไปตามปฏิทินของชุมชนออฟไลน์ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบจากการศึกษาของ Rosetta, Garcia and Lee (2009) ที่พบว่า เฟซบุ๊กเป็นโปรแกรมทางอินเทอร์เน็ตแบบเปิด ที่ทำให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนเฟซบุ๊กและชุมชนออฟไลน์

ผลการสร้างแบบจำลองโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่เฟซบุ๊กนี้ สามารถแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ที่มีองค์ประกอบเฉพาะของพื้นที่ชุมชนออนไลน์ เพื่อเตรียมพื้นที่ให้เปรียบเสมือนเวทีชุมชนที่สามารถพัฒนาเป็นพื้นที่รองรับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน การแบ่งปันความรู้ และพื้นที่ระบายนอารมณ์ สำหรับผู้ที่มีปัญหาด้านความรัก โดยพบว่าความพร้อมทางกายภาพของเฟซบุ๊กถือเป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่จะทำให้เห็นว่าปัญหาความรักแบบโรแมนติกของผู้หญิงเป็นปัญหาที่มีธรรมชาติของปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกเป็นตัวกำกับ และเป็นการแสดงพฤติกรรมภายใต้อารมณ์ของปัจเจก ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนาการปฏิสัมพันธ์จึงจะเห็นผลตามที่หวังไว้ และสามารถแสดงวิธีการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นบนเฟซบุ๊กได้ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับ Kiesler et al. (2002) และ Wright (1999) ที่อธิบายไว้ว่า สังคมออนไลน์สามารถช่วยลดความตึงเครียดได้ แต่มีข้อจำกัดบางประการของระบบการสื่อสารและการแสดงตัวตนของสมาชิกที่ต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิสัมพันธ์ที่มากพอ จึงจะเกิดเป็นความไว้วางใจในตัวบุคคลและกิจกรรม เพื่อสนับสนุนการลดความตึงเครียด

ข้อจำกัดสำคัญที่พบคือ การลงโปรไฟล์และการสร้างโปรไฟล์หลายโปรไฟล์โดยบุคคลคนเดียว อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงบนชุมชนออนไลน์ ข้อจำกัดลักษณะนี้ Slatalla (2007) ได้อธิบายว่า เฟซบุ๊กเป็นระบบที่สร้างปฏิริยาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน แม้จะมีการบิดเบือนความจริงของข้อมูลบ้างก็ตาม ซึ่งในการศึกษานี้มีข้อค้นพบที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การลงโปรไฟล์เฟซบุ๊กไม่ถือว่าเป็นอุปสรรคในการจัดการปัญหาด้านความรัก เมื่อมีระยะเวลาสานสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมบนหน้าเฟซบุ๊กที่มากพอเข้ามาสนับสนุน จึงสะท้อนให้เห็นว่า ยังมีการใช้งานเฟซบุ๊กนานยังทำให้ความจริงปรากฏโดยธรรมชาติของการปฏิสัมพันธ์อันส่งผลต่อการมีความไว้วางใจมากขึ้น แต่การพิสูจน์ข้อมูลที่เป็นจริงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการปฏิสัมพันธ์ออฟไลน์ร่วมด้วย

จากผลที่ได้จากการศึกษานี้ ทำให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการวิจัยที่จะทำในอนาคตดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารกับภาคประชาชนผ่านโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาในช่องทางเฟซบุ๊ก โดยต้องคำนึงว่า พื้นที่นี้เป็นเสมือนเวทีชุมชนในชุมชนออนไลน์ที่มีศักยภาพเชิงพื้นที่ที่เพียงพอสำหรับการจัดการกับปัญหาสังคมบางประการของประเทศ นอกจากนี้พื้นที่ตั้งของหน่วยงานภาครัฐทั้ง 2 หน่วยงานยังมีปัจจัยสนับสนุน เช่น การมีหน่วยงานย่อยกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงมีความพร้อมสำหรับการดำเนินกิจกรรมแบบออฟไลน์ควบคู่ไปด้วย ซึ่งผลการศึกษานี้พบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจกรรมออฟไลน์ควบคู่ไปกับกิจกรรมแบบออนไลน์ ในกรณีของการจัดการกับปัญหาความรักด้วยช่องทางการสื่อสารบนเฟซบุ๊ก ซึ่งหากนำไปทำกับปัญหาสังคมอื่น ๆ น่าจะช่วยประหยัดงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการ และเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

2) การวิจัยในอนาคตควรมุ่งประเด็นความสนใจไปที่ 2 ประเด็น ดังนี้ (1) ศักยภาพของเครือข่ายสังคมออนไลน์ประเภทอื่น ๆ ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการสื่อสารสำหรับงานด้านการพัฒนาสังคมด้านต่างๆ ที่หลากหลายขึ้นโดยควรหาคำตอบว่าเครื่องมือนี้ควรพัฒนาไปในทิศทางใด และ (2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของชุมชนออนไลน์อย่างเฟซบุ๊กเมื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่เสมือนเวทีชุมชนในชุมชนออนไลน์ เพื่อการจัดการปัญหาทางสังคม

เอกสารอ้างอิง

- Amato, P. (1993). Urban-Rural Differences in Helping Friends and Family Members. *Social Psychology Quarterly*, 56(4), 249. doi.org/10.2307/2786662
- Barker, J. (2002). Neighbors, Friends, and Other Nonkin Caregivers of Community-Living Dependent Elders. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences And Social Sciences*, 57(3), S158-S167. doi.org/10.1093/geronb/57.3. s158

- Bowling, A., Farquhar, M., & Browne, P. (1991). Life satisfaction and associations with social network and support variables in three samples of elderly people. *Int. J. Geriat. Psychiatry*, 6(8), 549-566. doi.org/10.1002/gps.930060803
- Howie, L., Troutman-Jordan, M., & Newman, A. (2014). Social Support and Successful Aging in Assisted Living Residents. *Educational Gerontology*, 40(1), 61-70. doi.org/10.1080/03601277.2013.768085
- Institute for Population and Social Research, Mahidol University. (2012). *ThaiHealth 2012 Food Security: The Illusion of Money VS The Reality of Food*. [in Thai]. (Research report). Retrieved from <http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/report/ThaiHealth2012.pdf>
- Jitramontree, N., Thongchareon, V., Thayansin, S. (2011). Good Model of Elderly Care in Urban Community. [in Thai]. *Journal of Nursing Science*. 29(2), 67-74.
- Kotter, John P. (1996). *Leading change*. United States: Harvard Business School Press.
- Kuhirunyaratn, Piyathida and others. (2007). Social Support Among Elderly in Khon Kean Province, Thailand, The Southeast. [in Thai]. *Asian Journal of Tropical Medicine and Public Health*, 38 (5), 936-946.
- Kumsuchat, S. (2003). *The Development of Alliances for Health Promotion Among the Older Persons in an Urban Community in Bangkok*. [in Thai]. Dissertation of Doctoral of Public Health Nursing. Mahidol University
- Li, H., Ji, Y., & Chen, T. (2014). The Roles of Different Sources of Social Support on Emotional Well-Being among Chinese Elderly. *Plos ONE*, 9(3), e90051.
- Malathum, P., Kongiem, J., Intarasobat, P. (2009). Relationships of Family Support and Friend Support to Life Satisfaction of Older Adults in Rural Areas. [in Thai]. *Rama Nurse Journal*. 15 (3), 431-447.
- Moopayak, k., Rattanathanya, D., Fongfoo, S. (2010). Community Health Development: Lesson Learned Working in the Area of Health Promotion for Older Adults by the Community. [in Thai]. *Journal of Nursing Science*. 28(3), 66-77.
- National Statistical Office. (2014). *The 2014 Survey of the Older Persons in Thailand*. [in Thai]. (Research report). Retrieved from <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/elderlyworkFullReport57-1.pdf>

- Phillips, D., Siu, O., Yeh, A., & Cheng, K. (2008). Informal Social Support and Older Persons Psychological Well-Being in Hong Kong. *Journal Of Cross-Cultural Gerontology*, 23(1), 39-55. doi.org/10.1007/s10823-007-9056-0
- Raeside, R., and others. (2010). Social Support Mechanisms of the Elderly: Insights from the British Household Panel Survey. *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*. 5 (8) 163-178.
- Requena, F. (2013). Family and friendship support networks among retirees. *International Journal Of Sociology And Social Policy*, 33(3/4), 167-185. doi.org/10.1108/01443331311308221
- Siviroj,P. (2000). *Development of organizational management model of elderly club for self-health care*. Bangkok: Mahidol University.
- Starkey, P. (1997). *Networking for Development*. England: International Forum for Rural Transport and Development.
- Supasirivut,T. (2005). *Psychological, Environmental, and Bio-social Factors Related to Caring Behavior for Elderly Parents*. [in Thai]. (Master's thesis) Retrieved from <http://library.cmu.ac.th/moralcorner/sites/default/files/pictures/re-2013-5.pdf>
- Tang, Y. (2008). Social Support of Elderly Caregivers. *IJBM*, 3(8). <http://dx.doi.org/10.5539/ijbm.v3n8p81>
- Yuan, R. and Ngai, S. (2012). Social Exclusion and Neighborhood Support: A Case Study of Empty-Nest Elderly in Urban Shanghai. *Journal of Gerontological Social Work*, 55(7), 587-608.

ผลกระทบของประชาคมอาเซียน ที่มีต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม

สุวิชา เป้าอารีย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

pouaree@yahoo.com.au

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเน้นศึกษาผลกระทบของประชาคมอาเซียนที่มีต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงยุติธรรม โดยใช้เทคนิคของการวาดภาพอนาคตที่ประกอบด้วย การติดตามการเปลี่ยนแปลงและสัญญาณของอุปสรรคและโอกาสในอนาคต การวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตรวมถึงสร้างภาพอนาคต การจินตนาการถึงความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นและสิ่งที่ปรารถนาจะให้เกิด การตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุความสำเร็จ และการลงมือปฏิบัติ (การลงมือปฏิบัติเป็นประเด็นที่อยู่นอกขอบเขตการวิจัยครั้งนี้) การวิจัยใช้วิธีเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาพบว่า เศรษฐกิจไทยภายใต้ประชาคมอาเซียนจะเติบโตแต่ไม่กระจายผลประโยชน์ มีความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาสังคมจะรุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยมีการเสนอภาพอนาคตที่ต้องการ 4 ประเด็น คือ การทบทวนและปฏิรูปกฎหมาย การพัฒนาการบริหารของกระทรวงยุติธรรม การมียุทธศาสตร์ที่ดีและนำไปปฏิบัติอย่างมืออาชีพ และการทำงานแบบเครือข่ายในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

คำสำคัญ ประชาคมอาเซียน กระทรวงยุติธรรม การวาดภาพอนาคต

Potential Impact of the ASEAN Community on the Ministry of Justice's Operation

Suvicha Pouaree

Assistant Professor, School of Social and Environmental Development
National Institute of Development Administration
pouaree@yahoo.com.au

Abstract

This research focuses on the potential impacts of the ASEAN Community on the Ministry of Justice (MOJ)'s operations. By using the scenario technique TAIDA – standing for tracking, analyzing, imaging, deciding and acting (the scope of this research does not cover the phase of acting) – and qualitative research methods like in-depth interview and focus group, the research found that the ASEAN Community will have both constructive and harmful impacts on the operations of nine departments supervised by the Permanent Secretary of the Ministry of Justice. Two surrounding environments of the Justice Ministry's operations in the ASEAN Community are: the economic growth without fair distribution the multicultural society in Thailand; and the possibility of more social problems with complexity. There are four desired changes preparing for the arrival of the ASEAN Community: revised and reformed relevant laws and regulations; development of administration; good strategies with professional strategic implementation; and networks at both domestic and international levels.

Keywords: ASEAN Community, Ministry of Justices, Scenario Techniques

1. Introduction

In October 2003, leaders of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) agreed to form the Southeast Asian region as the ASEAN Community by 2020. It is popularly known as the Bali Concord II. However, at the 12th ASEAN Summit in Cebu in 2006, ASEAN leaders decided to accelerate the timeframe for realizing the goals of the ASEAN Community by 2015. Three pillars for ASEAN Community building were created.

The first pillar is the ASEAN Political and Security Community (APSC), which aims at bringing ASEAN political and security cooperation to a higher level in order to ensure that the people and member states of ASEAN live in peace with one another and with the world at large in a just, democratic, and harmonious environment (ASEAN Secretariat, 2009a: 1).

Second, ASEAN Economic Community (AEC) is the realization of the end-goal of economic integration as outlined in the ASEAN Vision 2020, to create a stable, prosperous and highly competitive ASEAN economic region in which there is a free flow of goods, services, investment and a freer flow of capital, equitable economic development and reduced poverty and socio-economic disparities in year 2020 (ASEAN Secretariat, 2008).

The third pillar is ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC). The primary goal of ASCC is to contribute to realizing an ASEAN Community that is people-centered and socially responsible with a view to achieve enduring solidarity and unity among the nations and people of ASEAN by forging a common identity and building a caring and sharing society which is inclusive and harmonious where the well-being, livelihood, and welfare of the people are enhanced (ASEAN Secretariat, 2009b: 1).

The full enforcement of the ASEAN Community in 2015 would certainly make changes at both domestic and international levels to the member states of ASEAN. Certainly, the creators of the ASEAN Community would expect constructive impacts from the integration such as higher volumes of international trade and investment among member states, increased and closer cooperation to solve regional problems, and the making of regional unity and identity. However, by the same token, harmful impacts resulting from the ASEAN Community are not impossible. These include, for examples, the loss of competitiveness in some countries which are not able to fine-tune in accordance with the AEC and the possibility of more transnational crimes due to the freer flow of labor and tourists within the region. Therefore, with the purpose of high competitiveness in the ASEAN Community in an endlessly changing world, ASEAN countries must apply all

mechanisms to prepare themselves for the future situation in the ASEAN Community, and to search for policy and strategy to cope with changes.

As a member and a founder of ASEAN, Thailand had to prepare in advance not only for taking advantage from the advent of ASEAN Community, but also for coping with any problems deriving from the regional community. Hence, on 24 August 2010, the Thai government decided to establish the National ASEAN Committee chaired by the Minister of Foreign Affairs. This committee is the national mechanism to prepare the country to enter the ASEAN Community in 2015, including the policy coordination and plan integration among state agencies (Policy and Strategy Office, the Office of the Permanent Secretary of Justice Ministry, 2012). Furthermore, in 2011, the government ordered all state organizations to set action plans for preparing themselves for membership of the ASEAN Community. However, the advent of the National Council for Peace and Order or NCPO following the coup in May 2014 has made change to the National ASEAN Committee, which was replaced by the Directorate Center to Prepare Thailand for the Arrival of ASEAN Community in 2015. The NCPO also formed a committee to take charge of the operations of the center. The committee, chaired by the Deputy Head of the NCPO and Security Chief, is responsible for setting policies, guidelines, and Thailand's position in the cooperative frameworks of ASEAN. NCPO intends to integrate the work of all relevant agencies in preparation for the ASEAN Community for all three pillars – APSC, AEC and ASCC (Government Public Relation Department, 2014).

Thailand's Ministry of Justice (MOJ), as the core unit in the justice process obligated to develop laws and the justice administration system in the country, is assigned to move directly towards preparing the country for the arrival of the ASEAN Community, particularly in relation to the two pillars APSC and ASCC. However, it does not mean that the MOJ would not prepare for the AEC. Parts of the MOJ's obligations also involve the AEC, particularly the mission of the Legal Execution Department (LED) which is perceived as a mechanism for stimulating national economics by transforming frozen assets into operative assets. The MOJ is also assigned to improve the civil laws in accordance with the ASEAN commitments, obligations and agreements. Other than those assigned responsibilities, the MOJ focuses on the potential impacts of the ASEAN Community on its own operations. With the intention of preparing the organization to cope with the advent of the ASEAN Community, the MOJ needs to learn about its own readiness, to foresee the future operating environment of the MOJ, and to search for essential policies, strategies and plans that could help the ministry to operate successfully in the context of the ASEAN Community.

2. Objectives of the Study

- (1) To build scenario contrasting picture of the future operating environment in the ASEAN Community for the MOJ;
- (2) To examine the potential impacts of ASEAN Community on the MOJ's operations;
- (3) To search for the factors leading to the achievements of the MOJ in the ASEAN Community;

3. Scope of the Study

This research focuses on the potential impacts of ASEAN Community on the MOJ's operations, and the factors affecting the achievements of the MOJ to cope with the ASEAN Community. However, this research does not cover all departments in the MOJ. MOJ's agencies that are not supervised by the Permanent Secretary of the ministry, but directly supervised by the Minister of Justices such as the Office of Narcotic Control Board, the Office of Public Sector Anti-Corruption Commission and the Anti-Money Laundering Office are not targets of the study. Hence, the study focuses on the operations of nine departments in the MOJ which are supervised by the Permanent Secretary of the MOJ. The first two departments are directly supervised by the Permanent Secretary of the MOJ – the so-called supporting cluster. These are the Office of the Permanent Secretary of the MOJ, and the Office of Justice Affairs (OJA). The other seven departments can be divided into three clusters: (1) the Justice Administration Cluster such as the Legal Execution Department and the Department of Rights and Liberties Protection (DRLP); (2) the Justice Promotion Cluster comprising of the Department of Special Investigation (DSI) and the Central Institute of Forensic Science (CIFS); (3) the Rehabilitation Cluster encompassing the Department of Probation (DOP), the Department of Juvenile Observation and Protection (DJOP), and the Department of Corrections (DC).

4. Research Methodology

This research on the potential impacts of ASEAN Community on the Ministry of Justice's Operations is based on the phenomenological perspective of qualitative research methods. The research produces descriptive data from the people's own written or spoken testimonies (Taylor and Bogdan, 1984). This research approach employs interviewing and

focus groups as qualitative methods. Qualitative interviewing – the so-called in-depth interviewing – is referred to as non-directive, unstructured, non-standardized and open-ended. Ten key MOJ administrators, including the Permanent Secretary of the Ministry, several of the director-generals of departments or their deputies, and other high level officials who are responsible for ASEAN Community issues in their departments were interviewed. The interviews were unstructured and featured open-ended questions for learning about the informants' ideas, obligations, interests, and experiences, and scenarios regarding their operations in the coming ASEAN Community. A focus group is another method of qualitative research adopted in this research. It is used to listen to and gather information, and to understand how people feel or think about an issue without pressuring participants to vote or reach consensus (Krueger and Casey, 2000: 4). Major participants in the focus group were government officers at the operational level whose jobs might be affected by the advent of the ASEAN Community.

Moreover, with the intention to learn about the future operating environment in the ASEAN Community for the MOJ, the research applies some parts of the scenario technique. Lusk and Briks (2014: 138) explain that scenario technique could be useful for the following circumstances in an organization: (1) there is a need to understand imaginable futures; (2) we are in an environment of uncertainty or dealing with complexity or both; (3) an organization needs information for a new strategy or a strategic direction; (4) there is a need to prioritize actions; and (5) an organization would like to stimulate creativity or to uncover thinking. Therefore, the research applies parts of a scenario framework called TAIDA for analyzing and foreseeing the MOJ's future operational environment in the ASEAN Community. TAIDA stands for: Tracking (T) changes and signs of threats and opportunities; Analyzing (A) consequences and generate scenarios; Imaging (I) what are possibilities and what is desired; Deciding (D) what should be choices and strategies for achievement; and Acting (A) through setting up short-term goals, and taking first steps and follow up actions (Lindgren and Bandhold, 2003: 38).

In this study TAIDA's scenario techniques (Lindgren and Bandhold, 2003: 47) started with tracing and describing changes (Tracking – T) in the surrounding environment, particularly the Southeast Asian region, which might have an impact on the MOJ. Then participants were asked to analyze (A) changes and potential impacts of the ASEAN Community on the operations of MOJ. Then, participants imaged (I) plausible futures and their desires for the MOJ in the era of the ASEAN Community in 2015. Next step was to decide (D) individually strategies to meet threats and factors leading to achievement in

the ASEAN Community. However, the research did not go through the phase of acting (i.e. implementing and following up the scenario plan (A)) in TAIDA's scenario technique because the scope of the research is limited to only finding out what are the potential impacts of the ASEAN Community on the MOJ's operations and what should be policies or strategies of the ministry to cope with the future conditions.

Data analysis in this research was essentially about discovery and the tasks of defining, categorizing, explaining, and exploring, which are fundamental to the researcher's role. The methods used for qualitative analysis therefore needed to facilitate such detection, and to be conducted in such a way as to allow certain functions to be performed (Ritchie and Spencer in Bryman and Burgess, eds., 1994: 176). The informants' perspectives on the future operational environment in the ASEAN Community and its potential impact on the MOJ's operations were categorized, and analyzed by linking them with the relevant data derived from documentary research. The analysis would ultimately lead to an understanding on the potential impact of the ASEAN Community on the MOJ's operations, and recommendation on policy and strategy alternatives for dealing with any impacts deriving from the community.

Still, no researcher should be confident that all the data gathered from interviews represents the truth. Methodological triangulation was employed. Triangulation means the combination of methods or sources of data in a single study (Denzin, 1978; Patton, 1980 quoted in Taylor and Bogdan, 1984: 68). Triangulation is often thought of as a way of guarding against researcher bias and checking out accounts from different informants. By drawing on other types and sources of data, an observer (or a researcher) also gains a deeper and clearer understanding of the settings and the people being studied (Taylor and Bogdan, 1984: 68). It is a way to assure validity and reliability of the research by verifying the statement of one informant against the other sources of information and assessing the probability that the statement given by the informant was correct.

5. Review of Literature

5.1 International Cooperation

Governments around the world are generally obligated in some way or other to develop the welfare interests of their citizens. Only few societies are endowed sufficiently to meet public aspirations through their own devices. Few societies are self-reliant. They cannot generate goods, services, and protection (security) which their populations

demand and expect without the assistance of other countries (Holsti, 1995: 362). Hence, international cooperation is a must, particularly, in the globalized world where there are rapid growth of complex interconnections and interrelations between state and societies that challenge the sovereignty of the state (Makinda, 1998: 5). Cooperation also stems from common threats or problems like pollution, resource exhaustion, and other environmental problems. Key objectives of cooperation among governments are reducing costs and increasing efficiency. Governments also cooperate in order to reduce the negative costs their individual actions may have on others (Holsti, 1995: 362).

Cooperation can be conceived as a process of exchange, while cooperation among nations is a specific type of exchange that involves the adjustment of one state's policies in return for, or anticipation of, the adjustment of another state's policies so that both end up better off (Milner, 1997:7-8). Keohane (1984, quoted in Little and Smith, eds., 1991: 105) explains that international cooperation will exist if actors' policies and behavior are adapted to cope with expected preferences of others through a process of policy coordination. Coordination implies mutual policy adjustment among countries intended to reduce the negative (or enhance the positive) effects of one country's policy choices on the others. In the absence of coordination, countries' policies may have been different (Putnam and Bayne, 1987: 2; Webb, 1991: 311-312, quoted in Milner, 1997: 7-8).

Putnam and Bayne (1988: 260 quoted in Milner, 1997: 9) discuss four different forms of coordination: (1) mutual enlightenment involves the exchange of information about countries' policy intentions, so that their policy choices are affected; (2) mutual reinforcement entails obtaining international support for one's policies, usually so they can be implemented in the face of domestic opposition; (3) mutual adjustment means reshaping policies so they conflict less; and (4) mutual concession implies a package deal where policy-makers condition their choices on the behavior of other states. Moreover, Fischer (1988: 35 – 38 quoted in Milner, 1997: 9) presents a more systematic analysis of the different forms of cooperative policies. Four dissimilar steps of policy coordination are distinguished, each indicating greater levels of political commitment: (1) the exchange of information to facilitate tacit policy coordination; (2) the negotiation of specific policy deals on a one-time basis; (3) the establishment of a set of rules guiding policy choice; and (4) the surrender of national policy instruments often to form a larger policy community. Within this scheme, the final level (e.g. a monetary union with a single currency and central bank, or in trade a custom union that entails a single market,

or in the security area a pooling of national military units into a single international one) characterizes the most extreme form of international cooperation (Milner, 1997: 9).

5.2 Regionalism

The 1960s and 1970s saw a first wave of analysis, focused particularly by the regional impact of the Cold War and by the emergence of regional institutions both in Europe and in the Third World. During the 1990s, there has been renewed interest because of what has been termed “the new regionalism” of the post-Cold War era, and this led to further attempts at definition. Hettne and Inotia (1994: 1-2) explain the differences between the first and the second waves regionalism in the following respects: (1) the first wave regionalism was found in a bipolar Cold War context, while the new regionalism is taking shape in a more multi-polar world order; (2) whereas the old regionalism was created from outside and from above (i.e. by the superpowers) the new is a more spontaneous process from within and from below (in the sense that the constituent states themselves are the main actors); and (3) the first wave regionalism was specific with regard to objectives while the new is a more comprehensive, multidimensional process.

Bowles (1997: 224-225) regards the new regionalism as an open regionalism that is premised on countries’ continuing participation in the international trading system. The preferential regional trading arrangements in the 1960s and 1970s, which occurred in the first wave regionalism period, aimed at strengthening the developing countries to be more independent of the global economy or to reduce North-South economic linkages. It was based on the belief that the developing countries’ opening their economies to trade with, and obtaining investment from, developed countries would bring about underdevelopment rather than development (Frank, 1969, quoted in Nafziger, 1997: 107). Trade between developed and developing countries would result in peripheral capitalism (i.e. capitalism unable to generate innovations and dependent for transformation upon decisions from outside). In addition, the periphery countries of Asia, Africa, and Latin America specialized in primary products in an enclave controlled by foreigners while importing consumer goods that were the fruits of technical progress in the central countries of the west (Futado, 1970, quoted in Nafziger, 1997: 106). The new regionalism in the 1990s, however, is rather seen as a measure to ensure that developing countries would not be excluded from the global economy. The new

regionalism has two main characteristics: North-South regionalism and multiple regionalism (Bowles, 1997: 225). The North-South regionalism is the regional trading bloc that has member countries with different levels of Gross National Product (GNP) or the member countries from both developed and developing countries. The new regionalism is viewed as multiple regionalism because countries belong to different regional groupings and organizations.

5.3 The Ministry of Justice (MOJ)

The Ministry of Justice (MOJ) was founded in 1891 by the King Rama V. The foremost objective of the MOJ's establishment was to centralize all courts, which were under the supervision of numerous ministries and organizations, to be under the same authority. In 1912, the Regulation on the Justice Administration was announced to divide justice affairs into two main bodies. The MOJ was obligated to administer secretarial works of the ministry, while the Court of Justice was in charge for judiciary affairs. The Act on Improvement of Government Organization (1991) stated in relation to the administration of the MOJ that all justice affairs, except the judicial proceeding and adjudication, would be supervised by the MOJ. However, it was not until August 2000 that the modern MOJ was reformed by separating the Court of Justice from the MOJ. This reorganization was in accordance with the Constitution of Thailand (1997) that intended to foster and protect the people's rights and liberty. The Constitution indicated that the administration of the Court of Justice shall be independent, which meant the MOJ would be no longer the general affair unit of the Court of Justice. The MOJ today comprises of nine organizations under the supervision of the permanent secretary of the ministry, and three agencies (the Anti-Money Laundering Office, the Office of Narcotic Control Board, and the Office of Public Sector Anti-Corruption Commission) directly under the supervision of the Minister of Justice. These offices under the supervision of the permanent secretary of the ministry are as follows (Ministry of Justice, 2012):

5.3.1 The Supporting Cluster

Office of the Permanent Secretary is obligated to formulate and implement the Ministry's policies and strategies and serve as the center for coordination among its agencies.

Office of Justice Affairs (OJA) is responsible for policies and justice system development through the study and evaluation of law enforcement and the promotion of

collaboration on technical and justice issues between both domestic and international agencies.

5.3.2 The Justice Administration Cluster

Legal Execution Department (LED) is obligated to implement the legal execution of civil and bankruptcy cases, deal with business reorganization, liquidation and the deposit of assets in accordance with the court's order; settle disputes in legal execution and enhance collaboration and participation of government and private sectors in legal execution.

Department of Rights and Liberties Protection (DRLP) is assigned to take care of the people's rights and liberties as recognized by law; develop administration systems for the promotion and protection of the people's rights and liberties.

5.3.3 The Justice Promotion Cluster

Department of Special Investigation (DSI) is assigned to prevent, suppress and control special crimes which seriously affect national economy, society, security and international relations through monitoring, fact finding, investigation, inquiry, bringing charges against offenders and rendering justice to the people to instill public confidence in justice.

Central Institute of Forensic Science (CIFS) is authorized to create and develop the data-base; support the prevention and suppression of special crimes; manage the crime scene evidence; establish integrated network at both domestic and international levels; set the central standard of evidence examination that meets the international standard; propose the amendment and development of laws and regulations relating to forensic practices;

5.3.4 The Rehabilitation Cluster

Department of Probation (DP) has two major missions. First is to provide supervision and rehabilitation for offenders in the community, conduct compulsory drug rehabilitation programs for drug addicts, and provide aftercare services to ensure that they will be productive members of society. Secondly, the department promotes involvement of family, community, and network agencies in providing care, treatment, and rehabilitation services to offenders.

Department of Juvenile Observation and Protection (DJOP) has duties to promote the protection of juvenile's rights and liberties; strengthen family and community ties; take legal proceedings in criminal and family cases;

Department of Corrections (DC) is obligated to detain and provide treatment to offenders according to the court's order under the principles of criminology, penology and in compliance with the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners by providing them with education, vocational training, mental development and welfare for rehabilitating and helping them to be decent, law-abiding citizens.

6. Tracking: Operational Environment of the MOJ in the ASEAN Community

Referring to the in-depth-interview and focus groups, which utilized scenario techniques for gaining participants' views about the MOJ's future operational environment in ASEAN Community, it was found that the geographical position of Thailand, locating in the center of the mainland Southeast Asian region, would create economic advantages for the country. In particular, Thailand geographically connects with emerging economies such as Cambodia, Laos, and Myanmar, and countries with high economic growing potential such as Vietnam and China. This geographical location presents an opportunity for the country not only in trading with ASEAN countries, but also as an economic linkage between ASEAN countries and China. Hence, it is anticipated that the advent of ASEAN Community will benefit the country's economy, particularly the growth of foreign direct investment, international trade, and the tourist industry.

But by the same token, a question on the equitable distribution of development benefits is raised. In other words, who will be the major beneficiaries of the ASEAN Community? The country's rapid economic growth deriving from the arrival of the ASEAN Community may not provide economic advantage to all citizens. People with dissimilar potentials, capability, wisdoms and resources will be differently benefited from the ASEAN Community. As a result, the economic disparity between the rich and the poor might be more problematic. Of more concern is the exploitation of underprivileged groups for economic and social gains. For that reason, the first scenario of the surrounding environment of the MOJ's operation is the possibility of the country's economic growth without the equitable distribution of development benefits.

Second, with the arrival of ASEAN Community the number of foreigners, particularly ASEAN people, staying, working, and travelling in the country is likely to be increased. That situation is likely to make Thailand a multicultural society. A multicultural society is characterized as a society with many different ethnic or national cultures mingling freely. It can also refer to political or social policies which support or encourage such coexistence.

Important in this is the idea that cultural practices, no matter how unusual, should be tolerated as a measure of respect (Boundless, 2016). Within the ASEAN Community, there is an expectation that the exchange of cultures, way of life, wisdoms, and technologies for development between ASEAN citizens in Thai society will occur. Thai people will learn how to tolerate the ethnic differences, and learn from each other through the process of cultural contact. They will understand the differences, and show respect to other cultures (Kulwadee Charoensri, 2008). These circumstances would help the ASEAN Community achieve its objective of “Unity in Cultural Diversity” by strengthening the ASCC’s goal of being people-centered and socially responsible with a view to achieving enduring solidarity and unity among the nations and peoples of ASEAN by forging a common identity and building a caring and sharing society which is inclusive and harmonious where the well-being, livelihood, and welfare of the peoples are enhanced (ASEAN, 2011).

Third, social problems of the country are likely to be increased and become more complex because of increased numbers of migrants, especially unskilled foreign workers. Between 2009 and 2012, the average labor flow in the ASEAN region was about 3.0% annually, but Thailand was the country with the highest foreign labor flow into the country at about 4.8% annually (United Nations, 2013, quoted in Danupon Ariyasatchakorn and Sompawin Manpasert, 2015: 7). Moreover, statistics from the Office of National Economic and Social Development Board (2013) stated that in 2010 the number of non-Thai citizens staying in Thailand was about 2,131,546. This figure will be doubled if the country accepts more foreign workers. Potential social problems are: transnational crimes, unregistered half-caste, human trafficking, narcotics, illegal migrants, and orphans with various ASEAN nationalities. In the meantime, skilled Thai workers will be likely to move to work in countries with stronger economic conditions, particularly in the service sector.

Different justice systems among the ASEAN countries might bring about more crime in the country. For example, the probation system, for instance, is not used in every ASEAN country. Only Thailand and Philippines separate the probation system from other justice systems and view it as a rehabilitation program rather than a correction system. In this circumstance, ASEAN wrongdoers, particularly drug addicts, might not fear being arrested in Thailand because they will not get harsh punishment. So, there is the likelihood that more ASEAN people, particularly from Cambodia, Laos and Myanmar, will be arrested for burglary, quarrelling, violent actions, and drug addiction.

7. Analysis of Changes: Constructive and Harmful Impacts

After the operational environment of the MOJ is tracked through the views of MOJ's officers, patterns, trends, threats and opportunities of change are discovered. Questions are raised such as what will happen if these trends are likely to occur; and what will the consequences? Hence, an analysis of change is needed for discovering future consequences of changes in the present and the interplay between trends and tendencies (Lindgren and Bandhold, 2003: 39). The analysis also aims to investigate further creative and intuitively produced scenarios about both constructive and harmful impacts of the ASEAN Community on the MOJ's operations.

7.1 Constructive Impacts of ASEAN Community

First, constructive impacts of the ASEAN Community on the MOJ's operations concern the opportunity for accelerating existing organizational developments. In a normal situation, the process of organizational development moves slowly. However, with the initiation of the ASEAN Community pressures derived from limited time for preparation, and the government's enthusiasm about the ASEAN Community are likely to accelerate developments. The ASEAN Community may be viewed as an engine or a wakeup call for changes or reforms of organizations needed to cope with the new social situation in the ASEAN Community. This organizational development includes building the capacity of both the working systems and the human resources of the MOJ as well as the reform of relevant laws.

A case in this point relates to the LED's operation. As stated earlier, the ASEAN Community will present an opportunity for economic development of the region and Thailand needs to prepare to exploit the economic advantages. A key factor for economic development of the country is foreign direct investment (FDI). The country needs to motivate foreign investors. A magnet for motivating foreign investors to Thailand is the legal execution process. If the legal execution process, including civil case and bankruptcy case executions, is rapid and just then this will help both creditors and debtors quickly return to normal business conditions. Once these properties are activated, there will be more funds injected into the market, and that will help to promote the country's economy. Therefore, the advent of the ASEAN Community has become a stimulus for the LED to accelerate its organizational reforms, including the consideration of how to decrease legal execution steps,

how to limit the timeframe of the legal execution, and how to standardize the legal execution procedures to be accepted regionally and internationally.

Secondly, there is a prospect for closer cooperation between the MOJ and relevant ASEAN countries' agencies. The cooperation would bring about integration of the regional justice system, and the regional networks. The international cooperation among ASEAN countries on justice affairs would help facilitate the existing operations of the MOJ. A case in point is the operation of the LED which is now facing the limited jurisdiction of Thai courts. Generally, the LED's legal execution will be based on the court's order. But if debtors fled from the country or their assets are located abroad or being taken away from the country, such cases could not be accomplished because it is beyond the Thai authority. Then, the ASEAN Community would be a window of opportunity for the LED to open discussion on the matter with counterpart countries in ASEAN. The LED need multilateral agreements or bilateral agreements on procedures for certifying official documents including the orders of the Thai Court of Justice. Such agreements would help improve the operation of the LED. Another organization wishing for closer cooperation with other ASEAN countries is the Department of Correction (DC). The DC seeks agreements on ASEAN inmate transfer because it will help the DC reducing its budgetary burden. Moreover, the DC expects that the exchanging of information about inmates and the building of an inmate database linkage among ASEAN countries will support the correction departments in ASEAN to monitor their foreign inmates' profiles and treatment.

Third, the MOJ would take this opportunity not only to promote the country's justice system and standard, but also to standardize the ASEAN justice system to become international. This is concerned with the image-making of the country's justice process. Foreign confidence in the national justice process would help facilitate economic growth because foreign investors, traders, and tourists would be comfortable to work or travel in a country with an international standardized justice process. For example, a milestone creation of Thailand's justice standard which ultimately became an international standard is the Bangkok Rules. It began in 2009 when the Thai government represented by Her Royal Highness Princess Bajrakitiyabha submitted a resolution to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (CCPCJ) that recognized the vulnerability of women incarcerated in a system built principally for men. The assembly led to the creation of the Project on Enhancing Lives of Female Inmates or ELFI in Thailand initiated by Princess Bajrakitiyabha. During the period through

December 2010, the resolution set in motion a series of meetings that culminated in the UN General Assembly's December 2010 adoption of the body's first set of rules focused on women prisoners: Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders, or the Bangkok Rules. The Bangkok Rules is the first set of rules geared towards the treatment of women prisoners. It supplements the existing international standards on the treatment of prisoners, particularly the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, which applies to all prisoners regardless of gender (Wikipedia, 2016).

7.2 Harmful Impacts

Globalization, open economies and markets, modernization especially advances in internet and communication technology, increasing mobility of people and borderless inter-cultural exchange, provide a facilitative landscape for criminal networks to operate. Developing and underdeveloped countries, with their current volatile socio-economic conditions, tend to provide an environment for criminal elements to victimize and co-opt many of their poor (Office of the Special Envoy on Transnational Crime, 2017). By the same token, ASEAN's integration and community-building over the past years have created conducive conditions for rapid economic growth and development with great benefits to ASEAN and countries around the region. Yet criminals have exploited the same forces that made possible today's rapid trade and advancement to extend their criminal activities and influence across countries (Un Sovannasam, 2011: 77)

Such a condition is also a concern of several MOJ officials. They are afraid that the ASEAN Community with a free flow of goods, services and skilled labor, a freer flow of capital, and with more convenient transportation and traveling in the Southeast Asian region would lead to more complicated criminal cases in the country, particularly case related to transnational crimes. That is the first potential harmful impact of the ASEAN Community on the MOJ operation.

Transnational crimes are violations of law that involve more than one country in their planning, execution, or impact. Transnational crimes can be grouped into three broad categories involving provision of illicit goods (drug trafficking, trafficking in stolen property, weapons trafficking, and counterfeiting), illicit services (commercial sex and human trafficking), and infiltration of business and government (fraud, racketeering, money laundering, and corruption affecting multiple countries). Transnational crimes are distinct

from international crime, which involves crimes against humanity that may or may not involve multiple countries (Albanese, 2009).

Other than the effect of globalization and open economies and markets in Southeast Asian region, the geographical location of the country is likely to lead to more complex crimes, especially transnational crimes. Thailand is placed not only at the center of the Southeast Asian region, but also connected with CLMV countries (Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam), and close to two countries with high numbers of population (China and India). This geographical location is exploited as a route for human trafficking, narcotics trafficking from CLMV countries to third countries, and other illegal trade. The country's 8,167 kilometers of land boundaries and coastline is likely to pave the way for illegal immigration and other unlawful practices (Pornthep Channik, 2014: 61).

For the example, because of no standardized approach to juveniles among ASEAN countries a country without special recognition of juveniles and juvenile protection systems might be viewed by criminals as a place for criminal juvenile activities. According to the DJOP report on the treatment of juveniles in ASEAN (2013), it is found that there are three groups of countries based on the methods of treating juveniles: (1) countries focusing on juvenile rights with its observation and protection based on international standards, i.e. Brunei, Malaysia, Laos, Singapore and Thailand; (2) countries with special laws on the treatment of juveniles but still have incidents on juvenile rights violations, i.e. Philippines and Indonesia; (3) countries without special laws or courts for considering juvenile cases, countries detaining juveniles and adult offenders in the same prison, and countries where children's rights violations still exists, i.e. Cambodia, Myanmar and Vietnam. Because there is no harsh punishment for juveniles in Thailand, it sparks a fear of juvenile exploitation by criminal gangs. Instead of committing a crime themselves, such as drug trafficking, criminal gangs might use juveniles for criminal activities. Such cases might be increased within the ASEAN Community. Some MOJ officials discussed the worse scenario where if the responsible government agencies are not able to catch up with transnational criminal activities then Thailand might become the hub for transnational crimes in the region.

A second harmful impact of the ASEAN Community on the operations of the MOJ is the fear among MOJ officers that their organization will be viewed as inefficient in the ASEAN Community. The free flow of skilled labor, capital, investment and the liberalized rules of cross-bordering is likely to signify major population shifts, as people move from poorer countries to richer ones and of shortcomings in customs and border

control procedures (Corben, 2015). Overloaded work with limited resources is unlikely to make for an efficient MOJ.

For example, the LAD officials fear of double workload under the ASEAN Community due to the open economic, market and foreign direct investment. Today, even though the ASEAN Community has not begun fully, the LED is full of unfinished tasks. According to the LED's statistics on civil case executions in the budgetary year of 2013-2014, about 237,527 civil cases were transferred from the budgetary year of 2013, while the new civil cases for the budgetary year of 2014 were 136,285 cases. But the LED could complete only 150,613 cases or about 58.9 percent. The remaining 223,199 civil cases have been transferred to the operation in 2015. Moreover, if the multilateral agreement on cross-bordering legal execution is not made then introducing liberalized rules for cross-border transport will cause difficulty for LAD officials to hunt for cross-bordering debtors and movable assets. The problem is that the LED jurisdiction is only in Thai territory.

In addition, an open economy and market which pave way for more transnational crime might mean an increase in the number of foreign inmates in Thai prisons. At least four problems are likely to occur if there are more foreign inmates. First, due to overcrowding a spread of infection and more mental illness are likely to exist. Secondly, because of a variety of cultures and languages in prisons, inappropriate interactions, conflicts, and violations might occur. Thirdly, petitions about human rights violation in prison are likely to be increased although correction officials are trying very hard to prevent this. Increased numbers of inmates in the prisons with limited resources and numbers of correction officers, and limited space for detaining inmates makes it more difficult for correction officials to monitor and control situations. Finally, the imprisonment of foreign criminals, particularly from the Southeast Asian region, might lead to the creation of organized crime networks. Exchanges of criminal experiences and expertise among inmates from several countries might be the result. Ultimately, there may be an increase in recidivism among inmates.

Insufficient budget is also a concern of the Department of Rights and Liberty Protection (DRLP) which may cause it to be seen as an inefficient agency. According to the Compensation and Expense for Injured Person and the Accused Act B.E. (2001), innocent injured persons and victims (both Thai and foreigner) in criminal cases have the rights to claim financial compensation from the government. For example, in case of compensation for death, the heir of the demised person may receive about 100,000 Baht. Hence, the advent of the ASEAN Community generates alarm of inefficient budget for the DRLP to compensate innocent injured persons and criminal case victims. However,

it does not mean that the department would not compensate them but the process for compensation might be prolonged due to limited budget. For example, if the budget for this year is not enough, it means that innocent injured persons and victims in criminal cases have to wait for the next annual budget. As a result, complaints about inefficient work of the DRLP are likely to occur.

8. Imaging Desired Changes and Deciding Strategies for Achievement

After gathering insights about plausible futures, it is time to create images of what is desired by creating visions (Lindgren and Bandhold, 2003: 47). Vision is the foresight of a desired result. It creates meaning and gives identity, belief, guidance and inspiration. At the same time, it is a focused target with clear expectations that hopefully lead to commitment (Lindgren and Bandhold, 2003: 66). As soon as imaging desired changes (I) has been done, the next consideration is to decide on strategies for achievement (D). That is the process of classifying development areas and strategies to cope with threats, and reach visions and goals. Deciding is the phase where everything is put together. The future environment is tracked and analyzed, and the vision is in place. Deciding is to search for an answer to the question: what can be done to go in the direction of the vision, taking advantage of opportunities and avoiding the threats of the future environment? (Lindgren and Bandhold, 2003: 81). In this research, key informants from both in-depth interviews and the focus group provided their visions on what are desired characteristics of MOJ operations in the ASEAN Community. Then, several strategies for achieving those needs were raised.

First, with the intention of achieving MOJ operation in the ASEAN Community laws related to their operations should be up-to-date, and able to cope with changes and future threats. Hence, legal revision and reform is a must. This should probably be the first task of the MOJ in preparing for the advent of the ASEAN Community. Various researches related to legal reform should be made, including the reviews of civil, criminal and administrative laws, and justice processes. Moreover, legal mechanisms leading to successful justice cooperation and coordination in ASEAN should be created. However, these legal mechanisms which would help facilitating ASEAN cooperation through policy adjustments should be established based on negotiations and agreements among ASEAN countries. Accordingly, there will be adjustment of one state's policies in return for, and anticipation of, the adjustment of other states' policies so that all end up being better off.

Secondly, the MOJ administration must be developed and modernized. Administrative development is the improvement of administrative mechanisms for rapidly and efficiently achieving the development goal. These mechanisms include human resource, financial resource, and material and management systems. For the human resources, MOJ officials' capacities should be increased through education and training. This includes increased capability in foreign language communication especially the English language and languages using in ASEAN Countries as well as the strengthening of their professional and administrative skills. In addition, MOJ officials must understand changes and future threats and opportunities deriving from the ASEAN Community so that they will be enthusiastic about preparing themselves for the advent of the ASEAN Community.

Budget for the MOJ's operations related to the ASEAN Community should be sufficient for efficient operations. Also, a transparent, accountable and flexible financial system is a must. For the material dimension of administrative development, materials for working should be modernized, efficient, and suited to the context of the MOJ's work. In relation to the management system, at least two matters should be addressed: (1) the administrative structure of the MOJ should be well defined including decentralization or centralization of administrative power, unity of command, and unity of direction; (2) operational units of the MOJ should have well planned and well-defined goals, working standards, and clear operation procedures including control and coordination systems. However, all of these factors will not improve the achievements of the MOJ if its administrative systems are not transparent and accountable to the public. The transmitting of justices to the people is not just about working in line with the laws and regulations but it is about making the public confident in the MOJ's operations.

Third, the MOJ must have sound and suitable strategies in preparing for the advent of the ASEAN Community. In 2013, the MOJ drafted strategies for the introduction of the ASEAN Community. These are: (1) the strategy to drive legal development processes for building national competitiveness; (2) the strategy to develop cooperation among justice process agencies to cope with the negative impact of the ASEAN Community; (3) the strategy for the development of administrative systems and justice administrative systems to deal with the ASEAN Community; (4) the public communication strategy for building public confidence in the MOJ and the country's justice systems; and (5) the strategy to advance the capacity of the MOJ's officials to be ready for the ASEAN Community. These strategies could not be achieved without the professional intentions of MOJ's officials to

drive and implement strategies. Therefore, action plans are needed for driving and implementing these strategies.

Finally, the MOJ alone is not able to achieve its operations in the ASEAN Community. Consequently, the development of networks with other agencies at both domestic and international levels is a must. At the domestic level, necessary mechanisms for cooperation, coordination, and collaboration among agencies should be made. At the ASEAN level, it includes the exchange of knowledge and information, the creation of bilateral or multilateral agreements on issues related to justice processes, and the removal of obstacles to ASEAN cooperation.

9. Conclusion and Recommendation

The advent of the ASEAN Community in 2015 is expected to make changes to Thai society, including social and economic changes. To address challenges from, and to be ready for the arrival of the ASEAN Community, the MOJ must understand the future operational environment, the constructive and harmful impacts on its operations, and conditions leading to its achievement in the regional community (see figure 1 below). Hence, TAIDA as a scenario technique was utilized for gaining views on the future operation of the MOJ. From tracking the environment of the MOJ in the ASEAN Community, three characteristics were found: (1) the possibility of the country's economic growth without equitable distribution of development benefits; (2) a likely multicultural society in Thailand; and (3) increased social problems with more complexity. After that, the analysis of change resulted in three constructive impacts and two harmful impacts of the ASEAN Community on the MOJ's operations. The three constructive impacts are: (1) the opportunity for accelerating organizational development; (2) the possibility of closer cooperation between the MOJ and relevant ASEAN countries' agencies; and (3) a prospect not only to promote the country's justice system and standard, but also to standardize the ASEAN justice system to become international. Two harmful impacts are: (1) the possible of more complicated crimes, particularly transnational crimes; and (2) a fear among MOJ officials that their organizations are likely to be viewed as inefficient due to more work but limited budget and resources.

In imagining desired changes and strategies for their achievement in the ASEAN Community, MOJ officials agreed on the likelihood of at least four desired changes with several strategies. First is the modernization of relevant laws to cope with future challenges.

This could be done through revised and reformed laws and regulations, including criminal law, civil law and administrative law. Second is the development of the MOJ’s administration. Four issues should be developed as strategy for achieving administrative development of the MOJ: human resource, financial resource, and material and management systems. The third achievement factor is sound and appropriate strategies preparing for the advent of the ASEAN Community. These strategies should be accompanied with professional strategic implementation. The final condition leading to the desired change is the development of networks with other agencies at both domestic and international levels.

Finally, so as to full fill this research, the further studies on the impact of ASEAN Community on the operations of other departments not supervised by the Permanent Secretary of the Justice Ministry – like the Office of Narcotic Control Board, the Office of Public Sector Anti-Corruption Commission and the Office of Anti-Money Laundering – should be done. In addition, after five years of ASEAN Community, there should be again the studies of impact of the ASEAN Community on the operation of the MOJ’s operations.

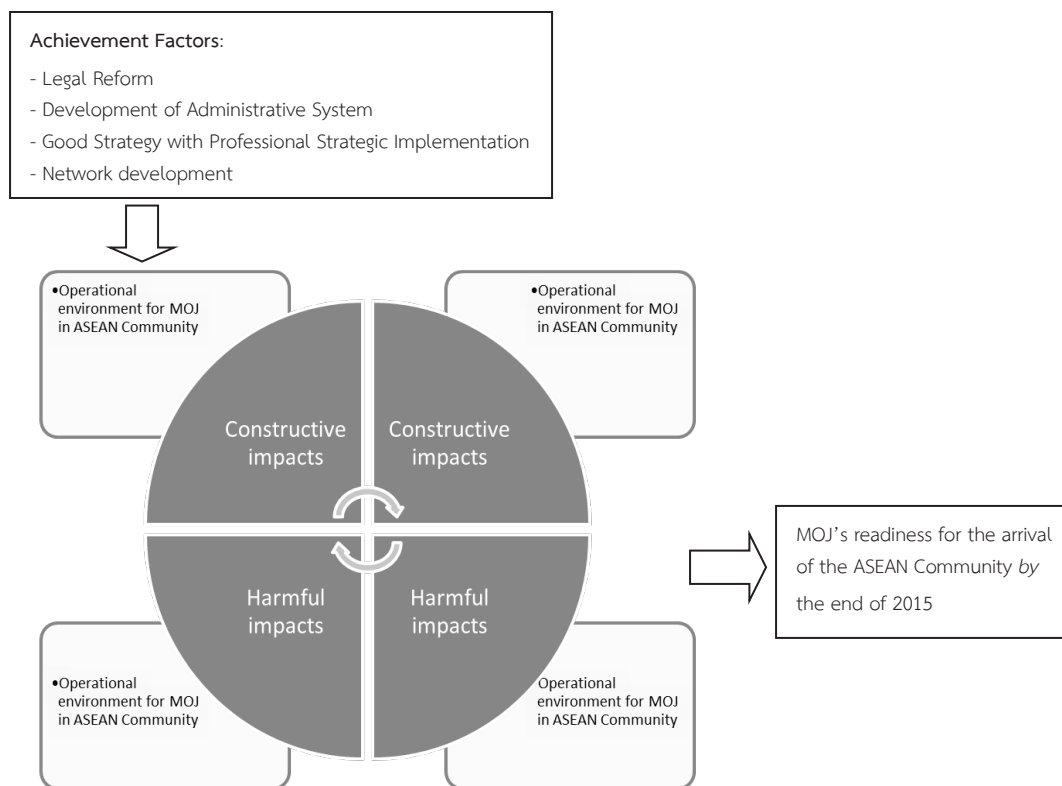


Figure 1: The preparation of MOJ for the arrival of the ASEAN Community

References

- Acharya, Amitav. 2012. *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Albanese, Jay S. 2009. *Transnational Crime*. Retrieved 20 August 2017 from www.oxfordbibliographiesonline.com/view/document/obo-9780195396607/obo-9780195396607-0024.xml
- ASEAN Secretariat. 2008. *ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat
- ASEAN Secretariat. 2008. *ASEAN Economic Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. 2009. *ASEAN Political-Security Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. 2009. *ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN Secretariat. 2011. *Declaration on ASEAN Unity in Cultural Diversity: Towards Strengthening ASEAN Community*. Retrieved 20 August 2017 from <http://www.asean.org/storage/archive/documents/19th%20summit/Culture.pdf>.
- Beeson, Mark, ed. 2004. *Contemporary Southeast Asia: Regional Dynamics, National Differences*. New York: Palgrave Macmillan.
- Boundless. 2016. "A Multicultural Society." Retrieved 20 August 2017 from <https://www.boundless.com/sociology/textbooks/boundless-sociology-textbook/race-and-ethnicity-10/race-and-ethnicity-in-the-u-s-84/a-multicultural-society-493-3316/>
- Bryman, Alan, and Burgess, Robert G. eds. 1994. *Analyzing Qualitative Data*. London: Routledge.
- Bowles, Paul. 1997. ASEAN, AFTA and the New Regionalism. *Pacific Affairs*. 70 (Summer): 219 – 233.
- Corben, Ron. 2015. Trade Liberalization Sparks Fears of Cross-Border Crime Boom. Retrieved 20 August 2017 from <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Trade-liberalization-sparks-fears-of-cross-border-crime-boom>.
- Danupon Ariyasatchakorn and Sompawin Manpasert, 2015. *Situation and Impact of Free Flow of Labor in ASEAN Region*. Bangkok: [In Thai]. Chulalongkorn University Press.
- Government Public Relation Department. 2014. *Strategies to Prepare Thailand for the ASEAN Community*. [In Thai]. Retrieved August 2, 2015 from <http://www.thailand.prd.go.th>.
- Hettne, Bjorn and Inotia, Andras. 1994. *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: UNU World Institute for Development Economic Research.

- Holsti, K.J. 1995. *International Politics: a Framework for Analysis* 7th. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- ISEAS. 2010. *Know Your ASEAN* 2nd. Chiang Mai: silkworm Books.
- Jones, Water S. 1991. *The Logic of international Relations*. 7th ed. New York: Harper Collins Publishers.
- Keohane, Robert O. 1991. *Cooperation and International Regimes*. In Little, Richard and Smith, Michael eds.. *Perspective on World Politics*. London: Routledge.
- Klockar. 1997. Quoted in Taylor, Steven J., and Bogdan, Robert. 1984. *Introduction to Qualitative Research Methods: the Searching for Meaning*. New York: John Wiley & Sons.
- Krueger, Richard A. and Casey, Mary Anne. 2000. *Focus Groups. A Practical Guide for Applied Research* (3rd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kulwadee Charoensri. 2008. *Multicultural Society in Thailand* (2). Retrieved 20 August 2017 from <http://oknation.nationtv.tv/blog/KrueOon>
- Lindgren, Mats and Bandhold, Hans. 2003. *Scenario Planning: The Link Between Future and Strategy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Little, Richard, and Smith, Michael, eds. 1991. *Perspectives on World Politics*. London: Routledge.
- Lusk, Sean and Birks, Nick. 2014. *Rethinking Public Strategy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Makinda, Samuel M. 1998. *Globalization as a Policy Outcome*. *Current Affairs Bullintin*. 72 (April – May): 4-10.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ministry of Justice. 2012. *Ministry of Justices Annual Report of 2012*. Bangkok: Ministry of Justices.
- Nafziger, Wayne E. 1997. *The Economics of Developing Countries* 3rd ed. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- National Economic and Social Development Board. 2013. *Report on the Analysis of Poverty and Inequality in Thailand in 2011*. Retrieved on 20 August 2017 from <http://social.nesdb.go.th/social/Portals/O/Documents>.
- Office of the Special Envoy on Transnational Crime. 2017. *Transnational Crime*. Retrieved 20 August 2017 from www.osetc.gov.ph/index.php/transnational-crimes.
- Policy and Strategy Office, the Office of the Permanent Secretary of Justice Ministry. 2012. *Strategic Plan and Action Plan of the Ministry of Justices for the Arrival of ASEAN Community (2013 – 2015)*. Unpublished paper.
- Ponthep Channik. 2014. *ASEAN Security*. Bangkok: [In Thai]. A-S Printing Techniques.

- Sumonthip Jitsawang and Piyaporn Tannikun. 2013. Juvenile Justice System in ASEAN. Retrieved 2 March 2015 from <http://www.djop.go.th/images/djopimage/AEC-djop1.pdf>
- Suvicha Pouaree. 2001. Domestic Influences Affecting Thailand's Foreign Economic Cooperation Policy: A Case study on AFTA. Doctoral Dissertation, [In Thai]. National Institute of Development Administration.
- Taylor, Steven J., and Bogdan, Robert. 1984. Introduction to Qualitative Research Methods: the Searching for Meaning. New York: John Wiley & Sons.
- Un Sovannasam. 2011. "ASEAN Efforts in Dealing with Transnational Crime" in Yoong, Yoong Lee. Eds. 2011. ASEAN Matters: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations. Singapore: World Scientific Publishing.
- Weatherbee, Donald E. 2005. International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- White, Brian; Little, Richard; and Smith, Michael. 1997. Issues in World Politics. New York: St. Martin's Press.
- Wikipedia. 2016. Bangkok Rules. Retrieved 20 August 2017 from https://en.wikipedia.org/wiki/Bangkok_Rules
- Yoong, Yoong Lee. Eds. 2011. ASEAN Matters: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations. Singapore: World Scientific Publishing.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2006. Collective Action Problems and Regional Integration in ASEAN. Contemporary Southeast Asia. 28 (1): 115 – 140.

ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายพัฒนาการศึกษา ระหว่างไทยและจีน

หลี่ เหวินเหลียง^a✉ สุพรรณิ ไชยอำพร^b

^aอาจารย์ประจำ ^bรองศาสตราจารย์ประจำ
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
✉lirenliang2511@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบนโยบายพัฒนาการศึกษาของไทยและจีนใน 10 ปีที่ผ่านมา โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพซึ่งประกอบด้วยศึกษาเอกสาร การประชุมกลุ่ม และสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่าไทยและจีนต่างได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมตะวันออกโดยเฉพาะลัทธิขงจื้อ ซึ่งให้ความสำคัญกับศึกษามาก แต่จีนให้ความสำคัญกับการศึกษามากกว่า โดยครอบครัวจะทุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน ทั้งประเทศไทยและจีนต่างบริหารการศึกษาโดยใช้ระบบราชการที่รวมอำนาจและบังคับบัญชาแนวดิ่ง แต่ไทยเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่า ส่วนจีนมีประสิทธิภาพและเอกภาพและมีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการมากกว่า แต่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประเทศจีนจะเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ส่วนไทยเน้นรอบรู้มากกว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาไทยผลิตบุคลากรที่มีความคิดสากลในสาขาการบริหาร สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ แต่จีนเน้นผลิตบุคลากรที่มีความรู้ระดับสูงในสาขาคณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ และเคมี บุคลากรเหล่านี้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สร้างนวัตกรรมสู่สังคม

คำสำคัญ การศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายพัฒนาการศึกษา ไทย จีน

A Comparative Study of Education Development Policy between Thailand and China

Li Renliang^a,[✉] Supanee Chaiumporn^b

^aLecturer, ^bAssociate Professor, School of Social and Environmental Development,
National Institute of Development Administration

[✉]lirenliang2511@hotmail.com

Abstract

The objectives of this research are 1) to study the policy on educational development in Thailand and China during the past 10 years 2) to study the similarities and differences between Thailand and China's policy on educational development. This research is based on qualitative research approach including documentary study, focus group, in-depth interviews of 18 key-informant. The research result shows that Thailand and China's education are influenced by Eastern culture, especially from Confucius philosophy. Therefore no matter at individual, family or national level, Thailand and China both place a lot of importance on education. However, due to population, educational resources, and differences in values, China's emphasis on importance of education is higher. Chinese families will do whatever it is possible for their descendant's education, and their children are highly determined and hardworking to improve their way of life. Chinese students focus on studying well, meanwhile, Thai places importance on both knowledge and morality. Educational management in Thailand and in China are bureaucratic with centralized authority and linear hierarchy. However, Thailand allows every sector of community to participate more, China's educational management, on the other hand, has higher efficiency, unity and continuity, but lacks participation of the people in society. China's education emphasizes more on specific expertise in certain fields, whereas Thailand's emphasizes more on well-rounded knowledge than to be an expert in particular fields. During the past 10 years, Thailand has created many talents with international vision and perspectives in fields of management, social studies and humanities. By contrast, China has created experts in the fields of mathematics, physics and chemistry. These experts have become crucial human resource to develop its economy, society and a number of innovations.

Keywords: Comparative Study, Education Development Policy, Thailand, China

บทนำ

การศึกษาถือเป็นหัวใจและรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการพัฒนาจากจุดสำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนาประเทศ คือ “ทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งถือเป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญอย่างยิ่งในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่การศึกษาเข้าไปมีส่วนสำคัญ เนื่องจากการศึกษาทำให้แรงงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพและปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้น การศึกษายังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาด้านสังคม การเมือง ตลอดจนเป็นเกราะป้องกันประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

สำหรับประเทศไทย “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องทั้งชีวิต (พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2545 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2553. มาตรา 4.) ภายใต้แนวคิด “การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ” สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการศึกษาถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยที่ผ่านมานับประมาณที่รัฐบาลไทยอนุมัติให้แก่กระทรวงศึกษานั้น มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี โดยปี 2560 กระทรวงศึกษาได้รับงบประมาณ 538,749.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.54 ต่องบประมาณแผ่นดิน แต่แม้รัฐบาลจะทุ่มงบประมาณมากเพียงใด หากไม่สามารถจัดการศึกษาให้ทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงภายในพริบตา ตอบสนองต่อความต้องการของโลกได้ การลงทุนด้านงบประมาณทางการศึกษาย่อมไร้คุณค่า โดยเฉพาะในปัจจุบันที่โลกขับเคลื่อนไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีต่างๆ กลายเป็นยุคดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ การกำหนดนโยบายการศึกษาจึงเป็นเรื่องท้าทาย จำเป็นต้องบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศ และความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาให้ระบบการศึกษาทันสมัย ทันโลก ตอบสนองต่อความต้องการของโลก ตลอดจนแก้ปัญหาภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ประสิทธิผลที่พึงปรารถนา

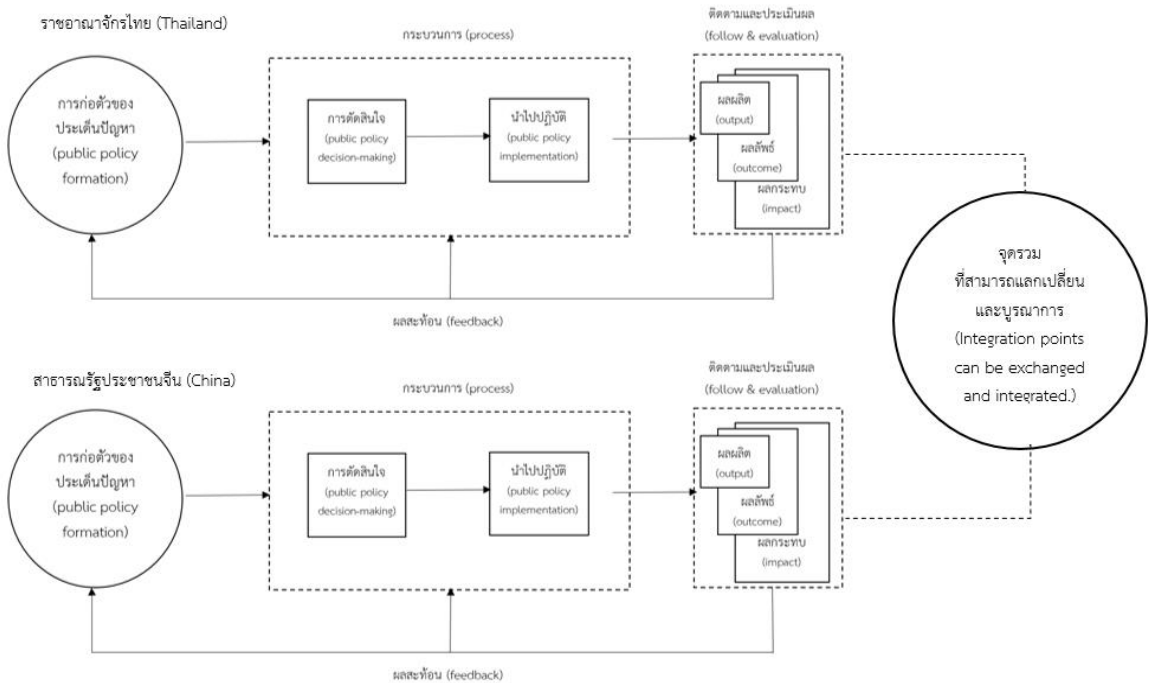
ไทยและจีนต่างเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและเป็นมิตรประเทศต่อกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านการทูต การทหาร เศรษฐกิจ รวมถึงการศึกษา โดยความสัมพันธ์ระหว่างไทย – จีนที่ดำเนินมากกว่า 40 ปี ไทยและจีนได้ลงนามในบันทึกความตกลงความร่วมมือด้านการศึกษาไทย-จีนเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางการศึกษาและวิชาการระหว่างไทยกับจีน ผ่านการแลกเปลี่ยนนักเรียนทุน การสอนภาษาและแลกเปลี่ยนครู การแลกเปลี่ยนทางวิชาการ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและสถาบันการศึกษา ตลอดจนความร่วมมือด้านการฝึกอบรม เป็นต้น นอกจากนี้ในปี 2558 ที่ผ่านมามีไทยและจีนได้ยกระดับความร่วมมือด้านการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ ระบบการเรียนรู้ การวิจัยและพัฒนา และการศึกษาด้านวิชาชีพ ตลอดจนด้านอวกาศและดาวเทียมด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบนโยบายพัฒนาการศึกษาของไทยและจีนใน 10 ปีที่ผ่านมา (2550 – 2560) โดยมีขอบเขตด้านเนื้อหา คือ การเปรียบเทียบนโยบายพัฒนาการศึกษา ตั้งแต่แนวความคิด เนื้อหาหลักสูตร การบริหารจัดการ และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีในการศึกษาครั้งนี้มีสองแนวคิด คือ นโยบายสาธารณะและแนวคิดการจัดการการศึกษา ซึ่งประเด็นว่าด้วยนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีการทบทวนแนวความคิดตั้งแต่ความหมาย การก่อตัวประเด็นปัญหา การตัดสินใจเลือกและกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ ประเมินผลของนโยบาย ประเมินตั้งแต่ปัจจัยป้อนเข้า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ สืบต่อหรือยุตินโยบาย ส่วนแนวคิดการจัดการศึกษามีการทบทวนตั้งแต่ปรัชญา กระบวนทัศน์เกี่ยวกับการศึกษา รูปแบบวิธีการจัดการการศึกษา นโยบาย พระราชบัญญัติ แผนชาติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

ผลการทบทวนแนวคิดทฤษฎี สามารถสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษาดังปรากฏในรายละเอียดและขั้นตอนในการดำเนินงานตามแผนภาพข้างล่างนี้



ภาพแสดงแนวคิดนำนโยบายการศึกษา

วิธีการศึกษา

ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ยึดแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่ม (Focus Group) นอกจากนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) โดยพิจารณาจาก เวลา สถานที่ และบุคคลที่แตกต่างกัน สำหรับวิธีในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่รวบรวมมาจัดหมวดหมู่ตามหัวข้อ ทำการวิเคราะห์หาความสอดคล้องของเนื้อหา ทัศนคติโดยยึดหลักตรรกะและเทียบเคียงกับแนวคิดทฤษฎีควบคู่กับบริบทของสังคม วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ การเมือง

กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการทั้งฝ่ายไทยและจีน ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทางการศึกษาและผู้ที่มีส่วนได้เสียจากนโยบายการศึกษา เจ้าหน้าที่กระทรวง กรมการศึกษา นักวิชาการที่ทำกรวิจัยนโยบายทางการศึกษาของไทยและจีน จำนวน 18 คน (ฝ่ายไทย 9 คน ฝ่ายจีน 9 คน) การสัมภาษณ์เชิงลึกได้มีการกำหนดประเด็นสำหรับการสัมภาษณ์ (Interview Guidelines) เพื่อให้การสนทนาอยู่ในกรอบและได้ข้อมูลที่ผู้วิจัยต้องการ

ผลการศึกษา

1 นโยบายพัฒนาการศึกษาของจีน

1.1 แนวความคิดของการกำหนดนโยบายพัฒนาการศึกษา

ประเทศจีนเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการศึกษา จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาด้วยเหตุผลประชากรมีมาก โอกาสที่ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษามีน้อย อีกทั้งด้วยค่านิยมของจีนตั้งแต่โบราณกาลที่มองว่างานที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีสูงสุดคือรับราชการ ตั้งแต่ขงจื้อซึ่งเป็นปรมาจารย์ด้านการศึกษาเปิดโอกาสให้สามัญชนมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนได้เมื่อ 2,500 ปีแล้วมาตราบนทุกวันนี้ การสอบเข้าเรียนหนังสือถือเป็นหนทางเดียวที่สามารถเปลี่ยนชะตาชีวิตของคนได้ ดังนั้นในระดับปัจเจกบุคคล ปู่ย่าตายาย พ่อแม่จะทุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการศึกษาของลูกหลาน ทุกคนตั้งความหวังว่าลูกหลานจะขยันเรียนหนังสือ สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ ได้งานดี ๆ สามารถเปลี่ยนชีวิตในชนบทสู่ชีวิตในเมืองได้ ซึ่งเป็นการเชิดชูวงศ์ตระกูล ในระดับประเทศถือว่าการศึกษาเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศชาติ ตั้งแต่สมัยตั้ง เสี่ยวผิง อดีตผู้นำของจีนได้เสนอยุทธศาสตร์ “สี่ทันสมัย” การศึกษาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีทันสมัยเป็นหนึ่งในสี่ยุทธศาสตร์ว่าด้วยสี่ทันสมัย และท่านตั้ง เสี่ยวผิงยังกล่าวว่าการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นกำลังผลิตที่สำคัญที่สุด ต่อมาประธานาธิบดีหู จิ่นเทา เคยเสนอ “ยุทธศาสตร์พัฒนาชาติว่าด้วยการพัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์” เมื่อ 10 ปีที่แล้ว และประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ได้เสนอยุทธศาสตร์พัฒนาชาติว่าด้วยขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยนวัตกรรม ดังนั้น จะได้เห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่ผู้นำสูงสุดจนถึงปัจเจกบุคคลให้ความสำคัญกับการศึกษาสูงสุด

1.2 กระบวนการบริหารจัดการการศึกษา

โครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นแบบบนลงล่าง ตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ (ระดับชาติ)-กรมการศึกษา (ระดับมณฑล) - สำนักการศึกษา (ระดับเมือง) - สำนักการศึกษาเขต (อำเภอ) กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยบริหารงานสูงสุด ดูแลนโยบาย แผนการศึกษาระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ดูแลมาตรฐานการศึกษา และงบประมาณ กรม สำนักการศึกษา และสำนักการศึกษาเขตดูแลสถาบันการศึกษาในสังกัดตั้งแต่จัดสรรงบประมาณซึ่งงบประมาณส่วนหนึ่งมาจากส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) อีกส่วนหนึ่งมาจากภาษีท้องถิ่น (บริษัท ห้างหุ้นส่วนต้องเสียภาษีบำรุงการศึกษา ร้อยละ 2 จากกำไรสุทธิ) ดูแลด้านการดำเนินงาน ตั้งแต่อัตรากำลังคนทางการศึกษา วินัยของบุคลากร จนถึงการจัดสอบวัดผล สอบเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ส่วนสถาบันศึกษาก็จัดการเรียนการสอนตามนโยบาย เกณฑ์มาตรฐานที่กรม สำนัก สำนักการศึกษาเขตกำหนดโดยอนุบาลการศึกษา 3 ปี (อายุ 4-6 ขวบ) ประถมศึกษา 6 ปี (อายุ 7-14 ปี) มัธยมต้น (อายุ 14-16 ปี) มัธยมปลาย (อายุ 17-19 ปี) มหาวิทยาลัย 4 ปี (อายุ 20-23 ปี) ปริญญาโท 3 ปี และปริญญาเอก 3 ปี ทั้งนี้ตั้งแต่ประถมศึกษาถึงมัธยมต้น 9 ปี เป็นการศึกษภาคบังคับ ซึ่งภาครัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่ทุกคนโดยไม่มีการเสียค่าเล่าเรียน

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่มีประชากรจำนวนมหาศาล มีจำนวนนักเรียนและนักศึกษาทั้งประเทศกว่า 320 ล้านคน มีโรงเรียน 680,000 แห่ง มีเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาว่า 16 ล้านคน ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงติดอันดับต้นๆของโลก

การศึกษาด้านวิชาชีพ หมายถึงโรงเรียนด้านวิชาชีพรวมถึงหลักสูตรอบรมวิชาชีพระยะสั้น ปัจจุบันการศึกษาด้านวิชาชีพมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ การศึกษาในหมวดเศรษฐกิจ การคลัง พลศึกษา ศิลปกรรม มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกลับมีแนวโน้มที่ลดต่ำลง

การศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึงระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก การศึกษาระดับอุดมศึกษาของจีนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการปรับให้เป็นแบบสากลนับจากปี ค.ศ. 1981 เป็นต้นมา ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในจีนมีประมาณ 3,000 แห่งโดย 2 ใน 3 เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและ 1 ใน 3 เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน การเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของจีนจำเป็นต้องผ่านการสอบเข้าศึกษา แต่ละปีจะมีนักเรียนจบมัธยมปลายและสมัครสอบเข้ามหาวิทยาลัยถึง 10 ล้านคน แต่มหาวิทยาลัยรับได้เพียง 7.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 70 ของผู้สมัครสอบ มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในจีนส่วนใหญ่จะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐเนื่องจากมหาวิทยาลัยเอกชนของจีนเพิ่งได้อนุญาตให้เปิดเมื่อ 20 ปี หลังจากที่จีนดำเนินนโยบายเปิดประเทศและปฏิรูป ดังนั้น คุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนยังไม่เป็นที่ยอมรับและด้วยค่านิยมของผู้เรียน ผู้ปกครองและหน่วยงานรับบัณฑิตมองว่าคุณภาพของบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัยของรัฐดีกว่า

จากข้อมูลของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรมแห่งประเทศจีน (The Chinese Academy of Industry Economy Research) ได้ระบุว่า ในปี ค.ศ. 2012 มีสถาบันการศึกษาและการฝึกอบรมสำหรับผู้ใหญ่จำนวน 124,000 แห่ง มีผู้จบการฝึกอบรมจำนวน 4.823 ล้านคน

ตาราง 1 จำนวนนักศึกษาของประเทศจีนในปี ค.ศ. 2016 (หน่วย:หมื่นคน)

ระดับการศึกษา	รับนักศึกษาใหม่	นักศึกษาที่เรียนอยู่	สำเร็จการศึกษา
ระดับปริญญาโท เอก	66.7	198.1	56.4
ปริญญาตรี	748.6	2,695.8	704.2
อาชีวศึกษา	593.3	1,599.1	533.7
มัธยมศึกษาปลาย	802.9	2,366.6	1,423.9
มัธยมศึกษาต้น	1,487.2	4,329.4	1,507.4
ประถม	1,752.5	9,913.0	1,507.4
อนุบาล	-	4,413.9	-

ที่มา:รายงานการศึกษาประจำปี 2016 กระทรวงศึกษาธิการ

1.3 เนื้อหาหลักสูตร

โรงเรียนอนุบาล ประถมศึกษาจีนจะเน้นวิชาภาษาจีน คณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ ส่วนดนตรี การกีฬา การระบายสี วาดภาพเป็นกิจกรรมที่โรงเรียนมีชั่วโมงสอน แต่ส่วนมากต้องไปเรียนพิเศษนอกเวลาเรียนตามโรงเรียนกวดวิชา ส่วนระดับมัธยมต้นจะเปิดสอนวิชาภาษาจีน อังกฤษ คณิตศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เคมี ฟิสิกส์ การเมือง ทั้งหมด 7 วิชา เมื่อจบมัธยมต้นก็จะมีสอบเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมปลาย หรือโรงเรียนอาชีวศึกษา หรือบางคนอาจไม่ได้ศึกษาต่อเพื่อหันไปประกอบอาชีพ

ในระดับมัธยมปลายมีการแบ่งเป็นสายศิลป์และสายวิทย์ ถ้าสายศิลป์จะเรียนวิชาภาษาจีน การเมือง อังกฤษ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ คณิตศาสตร์ 6 วิชาและสายวิทย์เรียนวิชาภาษาจีน การเมือง อังกฤษ เคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ ชีววิทยา 7 วิชาเช่นกัน การสอบเข้ามหาวิทยาลัยก็สอบ 6 หรือ 7 วิชาตามรายวิชาที่เรียน หลักสูตรใช้สอนทั่วประเทศ กล่าวคือ ใช้ตำราเรียนแบบเดียวกันหมด ยกเว้นชนกลุ่มน้อยหรือมณฑลหรือมหานครบางแห่งจะออกข้อสอบเองซึ่งมีเนื้อหาการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ตั้งแต่อนุบาล ประถมศึกษา จนถึงมัธยมศึกษาจะมีความเข้มข้นในการเรียนการสอนแต่ละรายวิชา ซึ่งโดยทั่วไปนักเรียนมีความขยันหมั่นเพียรในการศึกษาเล่าเรียนเพื่อการแข่งขันในสนามสอบ ซึ่งในระดับมหาวิทยาลัยนั้นนักศึกษาจะได้เลือกศึกษาในสาขาวิชาที่ตนสนใจ 4 ปี อันเป็นช่วงเวลาที่นักศึกษาได้ความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพ

1.4 ผลลัพธ์ของนโยบายพัฒนาการศึกษา

ด้วยแนวความคิด ค่านิยมและการบริหารจัดการศึกษารวมไปถึงการใช้หลักสูตร ตำราเรียนด้วย จึงทำให้การเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาของจีนมีความเข้มข้น เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การแข่งขันในสนามสอบ

การบริหารจัดการการเรียนการสอนจะเป็นระบบราชการแบบบนลงล่าง รวมอำนาจไว้ส่วนกลาง มีสายบังคับบัญชาอย่างชัดเจน การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมค่อนข้างน้อย ทำให้การบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน นักเรียน นักศึกษามีเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถวางแผนอนาคตได้ด้วยคามมุ่งมั่น ตั้งใจเรียน แต่ละปีผลิตบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญออกสู่สังคม

2. นโยบายพัฒนาการศึกษาของไทย

2.1 แนวความคิดของการกำหนดนโยบายพัฒนาการศึกษา

ในอดีต 10 กว่าปีที่ผ่านมา ปรัชญาของการศึกษาของไทยเปิดกว้าง มีความเป็นสากลและส่งผลต่อการศึกษาของไทยอันเกิดจากเสียงเรียกร้องของสังคมและแนวความคิดของการจัดการการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ดังพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกายจิตใจสติปัญญาความรู้และคุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขสร้างคนไทยที่รู้กว้างรู้รอบและรู้ไกลมองความเชื่อมโยงของสิ่งต่างๆ แบบองค์รวมมากกว่าคนที่รู้ลึกและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างเดียว การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยมีการพัฒนาก้าวหน้าไปมาก ในกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทย ภาครัฐและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสูง

2.2 กระบวนการบริหารจัดการการศึกษา

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานสูงสุด ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ดูแลการศึกษาเอกชน) นอกจากนี้ยังมีการศึกษาภาค ศึกษาจังหวัด และเขตการศึกษา ดูแลภาวะระเบียบ มาตรฐานการศึกษา โดยเปิดให้มีความเป็นอิสระทางวิชาการและทางการบริหารของแต่ละสถาบันการศึกษาค่อนข้างสูง

ปัจจุบันประเทศไทยมีสถานศึกษา 38,383 แห่ง แบ่งเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 4,107 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 31,286 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา 415 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา 151 แห่ง โรงเรียนสังกัดกระทรวงมหาดไทย 1,290 แห่ง สังกัดกรุงเทพมหานคร 438 แห่ง มีนักเรียนนักศึกษาทั้งหมด 13,954,715 คน

งบประมาณการศึกษาของไทยส่วนมากอาศัยงบประมาณของรัฐและไม่มีการเก็บภาษีบำรุงการศึกษาอย่างที่จีนทำ แต่รัฐบาลมีนโยบายการศึกษาฟรี 15 ปี นับตั้งแต่อนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย

2.3 เนื้อหาหลักสูตร

กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักสูตรเป็นแกนกลาง ให้สถาบันการศึกษาอ้างอิงและปรับใช้ตามความเหมาะสม ดังนั้น หลักสูตรและตำราที่ใช้ สถานศึกษาสามารถกำหนดเองโดยตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ในทางปฏิบัติ สถานศึกษามีอิสระในการกำหนดหลักสูตร เลือกตำราและเนื้อหาของการเรียนรู้

สาระการเรียนรู้ของนักเรียนในประถมศึกษา มัธยมศึกษา มี 8 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ

สอบเข้ามหาวิทยาลัยของไทยที่ผ่านได้พยายามทดลองใช้หลายวิธีหรือผสมผสานระหว่างวิธีต่างๆ เช่น O-net , A-net , Gat, Pat, Admission และสอบตรง วิชาที่สอบมีภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคม สุขศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพ ภาษาอังกฤษ เป็นต้น

เนื่องจากประชากรไทย 66 ล้านคน มีทรัพยากรทางการศึกษามาก มีสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน นักเรียนมีโอกาสเลือกเรียนมากและด้วยค่านิยมและความเคยชินในการปฏิบัติ นักเรียนไม่ได้หวังที่จะใช้ใบปริญญาเป็นใบเบิกทางสู่ข้าราชการ ดังนั้น นักเรียนก็เรียนในสิ่งที่ชอบ สิ่งที่น่าสนใจ ไม่จำเป็นต้องเรียนเก่งคณิตศาสตร์ เคมี ฟิสิกส์ แต่มีความรู้ที่หลากหลายและเน้นทักษะการดำรงชีวิตในสังคม

2.4 ผลลัพธ์ของนโยบายพัฒนาการศึกษา

มีหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศประเมินผลการเรียนการสอนของไทยซึ่งดีบ้างไม่ดีบ้างเป็นเรื่องปกติ แต่ในความเป็นจริงระบบการศึกษาของไทยไม่ได้เลวร้ายอย่างที่หลายฝ่ายวิจารณ์ นักเรียนไทยอาจไม่เก่งคณิตศาสตร์ เคมี ฟิสิกส์อย่างที่สิงคโปร์หรือจีน แต่นักเรียนไทยมีความเป็นไทยค่อนข้างสูง มีระเบียบ วินัย รักสนุก รู้รักสามัคคี ขณะเดียวกัน มีความรอบรู้ มีความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม มีทักษะด้านการสื่อสาร เห็นได้ว่าภาพยนตร์ โฆษณา การประดิษฐ์เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ซึ่งเหล่านี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะนโยบายการศึกษาเปิดกว้าง ให้อิสระแก่นักเรียนไปเรียนในสิ่งที่เขาชอบ สิ่งที่เขาถนัด โดยไม่เน้นการสอบเข้ามหาวิทยาลัยมากเกินไป

3. ความเหมือนและความแตกต่างของนโยบายพัฒนาการศึกษาระหว่างไทย-จีน

3.1 แนวความคิดในการกำหนดนโยบายการศึกษา

ไทยและจีนต่างเป็นประเทศกำลังพัฒนา และต่างได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมตะวันออก โดยเฉพาะลัทธิขงจื้อ ดังนั้น ไทยและจีนไม่ว่าปัจเจกบุคคล ครอบครัวหรือระดับชาติต่างให้ความสำคัญกับศึกษามาก แต่เนื่องจากจำนวนประชากร ทรัพยากรทางการศึกษา ค่านิยมมีความแตกต่างกัน อันส่งผลให้ประเทศจีนมีความเข้มข้นของการให้ความสำคัญกับการศึกษาสูงกว่า ดังจะพบว่าครอบครัวคนจีนจะทุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน และบุตรหลานมีความมุ่งมั่น ขยันหมั่นเพียรมากกว่าเพื่อการเปลี่ยนแปลงในเส้นทางดำเนินชีวิต

3.2 การบริหารจัดการการศึกษา

ในการบริหารจัดการการศึกษาประเทศไทยและจีนต่างใช้ระบบราชการ รวมอำนาจไว้ส่วนกลาง มีสายการบังคับบัญชาแนวดิ่ง แต่ประเทศไทยเปิดโอกาสให้ภาคสังคมมีส่วนร่วมมากกว่า แต่ประเทศไทยเกิดความผันผวนทางการเมืองบ่อย ๆ อันส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง อันตรงข้ามกับจีนที่มีประสิทธิภาพ เอกภาพ และมีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการมากกว่า แต่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคสังคม

3.3 หลักสูตร สาระการเรียนรู้

ทั้งไทยและจีนมีระบบการศึกษา หลักสูตรและสาระการเรียนรู้คล้ายๆกัน แต่ในระดับประถม และมัธยมประเทศจีนใช้หลักสูตรและตำราเหมือนกันทั่วประเทศ แต่สถานศึกษาในประเทศไทยมีอิสระในการทำหลักสูตร เลือกใช้ตำราได้เอง จีนเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง แต่ไทยเน้นรอบรู้มากกว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

3.4 ผลลัพธ์ของนโยบายพัฒนาการศึกษา

ในอดีต 10 ปีที่ผ่านมา ไทยได้ผลิตบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์และมุมมองที่เป็นสากลในสาขาการบริหาร สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ แต่จีนผลิตบุคลากรที่มีความรู้พื้นฐานที่แน่นหนาในสาขา คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์และชีวเคมี บุคลากรเหล่านี้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สร้างนวัตกรรมสู่สังคม

ข้อเสนอแนะ

เชิงนโยบาย ประเทศไทยและประเทศจีนเป็นประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงกัน มีความสำคัญอันดีต่อกันมายาวนาน ทั้งสองประเทศเป็นประเทศกำลังพัฒนาแม้ขนาดพื้นที่ ประชากร จำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียน นักศึกษามีความแตกต่างกันก็ตาม แต่ภูมิหลังการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงปรัชญาของการศึกษา มีความคล้ายคลึง ดังนั้นทั้งสองฝ่ายควรเสริมสร้างการสื่อสารและเรียนรู้ปรัชญา ยุทธศาสตร์และนโยบายพัฒนาการศึกษาซึ่งกันและกันและปรับใช้ในการกำหนดนโยบายตลอดจนนำนโยบายไปปฏิบัติ

เชิงปฏิบัติ ประเทศไทยและประเทศจีนควรส่งเสริม สนับสนุนการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือทางการศึกษา จัดตั้งสถาบันการศึกษาร่วมกัน สร้างหลักสูตรร่วมกัน ทำวิจัยร่วมกัน แลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญไทยและจีน เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีระหว่างกัน

เชิงวิชาการ สถาบันการศึกษาของจีนมีความเข้มแข็งในการจัดการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์ เช่นเคมี ฟิสิกส์ ชีววิทยา วิศวกรรมศาสตร์ทางด้านอวกาศ การบิน การรถไฟ เป็นต้น ไทยควรจะศึกษาวิจัยหลักสูตร กลไกการบริหารจัดการการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์มากขึ้นด้วย นำผลของการศึกษามาพัฒนาการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- Ministry of Education. Education for the Future of Thailand: stable, prosperous, Sustainable. Education Policy of the Prime Minister (General Prayut Chan-ocha). Retrieved October 15, 2016 from <http://www.moe.go.th/moe/upload/news20/FileUpload/45457-3929.pdf>.
- Ministry of Education. Basic Education Core Curriculum 2008. Retrieved October 15, 2016 from <http://math.ipst.ac.th/wp-content/uploads/2015/PDF/Curriculum%202551.pdf>.
- Worrateputtiphong, T. (1997). Determining and analyzing public policy: Theories and Applications. Bangkok: [In Thai]. Publisher SEMA Dhamma.
- Rattanasak, T. (2012). Public policy. Chiang Mai: [In Thai]. Kanungnit Printing.
- Sirisampan, T. (1996). Introduction to Public Policy. Bangkok: [In Thai]. Chulalongkorn Publishing House University.
- Sirirungsri, P. (2010). The future of Thai education 10 – 20 Years. [In Thai]. The Secretariat of the Council of Education Ministry of Education.
- Wasri, P. (2006). Public policy process. Bangkok: [In Thai]. National Health Foundation.
- Anumarnrajaton, M. (2009). **Public policy**. Bangkok: Exponent.
- Ketsuwan, R. (2007). **Public policy**. Bangkok: Borpit Printing.
- Chantharason, W. (2011). Theory of Public Policy Implementation. Bangkok: Prikwarn Graphic.
- Tamrongtanyawong, S. (2003). **Public policy**. Bangkok: Semadham.
- Washikajonh, S. (2006). **Public policy**. Bangkok: Thanedworn.
- Office of the Minister. National Education Act, 2542 Amended (No. 2) 2002 (No. 3) 2010. Retrieved October 15, 2016 from http://www.onesqa.or.th/upload/download/file_975dff739ff5a909753b8bff237c78fa.pdf.
- The Secretariat of the Council of Education Ministry of Education. 2015. Monitoring and Evaluation of educational management in accordance with the Government's Education Policy 2013. Bangkok: Prikwarn Graphic.
- The Secretariat of the Council of Education Ministry of Education. 2009. Design and Development of information systems and data processing systems for national educational management assessment. Bangkok: Plern Studio.
- The Secretariat of the Council of Education Ministry of Education. (draft) Framework for National Education Plan 2060-2575. Retrieved October 15, 2016 from <http://www.moe.go.th/moe/upload/news20/FileUpload/45159-6247.pdf>.

Office of the National Economic and Social Development Board. National Economic and Social Development Plan No.12 (2560 - 2564). Retrieved January 5, 2017 from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/115/1.PDF>.

Thai Business Information Center County Information. Retrieved May 15, 2016 from <http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/about-china/country/>

Thai Business Information Center. China Cabinet Announces Guidelines for Deepening China's Annual Economic Reform 2015. Retrieved 15 May 2016 from http://thaibizchina.com/thaibuachina/th/china/-economic-business/result.php?SECTION_ID=442&ID=1559

การเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับชุมชน

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล^a แพรดาว พุพานิชย์พฤกษ์^{b,✉}

^aผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^bนักวิจัย ฝ่ายวิจัยและบริการธุรกิจ

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

^{b, ✉} praedau@hotmail.com, praedau_foo@utcc.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของธรรมาภิบาลกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และแนวทางในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้อง การสนทนากลุ่มและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมของชุมชน การดำเนินชีวิตของชาวบ้านในชุมชน การดำเนินงานพัฒนาบนพื้นฐานของหลักการธรรมาภิบาลและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยใช้หมู่บ้านจำนวน 2 แห่งเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ บ้านท่าคอยนาง จังหวัดศรีสะเกษ และบ้านคูลำพัน จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งทั้งสองหมู่บ้านเป็นหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้เป็นต้นแบบหมู่บ้านสะอาด ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาและการบริหารจัดการชุมชนบนหลักการธรรมาภิบาล และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นรากฐานในการสร้างความเข้มแข็งมั่นคงให้กับชุมชนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะเงื่อนไขความรู้และเงื่อนไขคุณธรรมของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นองค์ประกอบสำคัญให้สมาชิกยึดถือปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนตามแนวทางบูรณาการตัวแบบหมู่บ้านสะอาด ทั้งกายสะอาด พฤติกรรมสะอาด จิตใจสะอาด และปัญญาสะอาด ที่เน้นการเสริมสร้างความรู้ พัฒนาจิตใจ และปลูกฝังคุณธรรม ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลในการขับเคลื่อนชุมชนสู่ความยั่งยืน

คำสำคัญ หมู่บ้านสะอาด ธรรมาภิบาล ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน

Enhancing Governance for Sustainable Development in Local Communities

Pairote Pathranarakul^a Praedau Fooapanichpruk^b, ✉

^aAssistant Professor, Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration

^bResearcher, Research and Business Service Division,
University of the Thai Chamber of Commerce

b, ✉ praedau@hotmail.com, praedau_foo@utcc.ac.th

Abstract

This paper analyzes the relationships between the principles of governance and the Sufficiency Economy Philosophy and suggests guidelines for enhancing governance toward sustainable development of local communities. The qualitative research method is applied through documentary reviews, focused group discussion, and non-participating observation on community environment, community development, and villagers' way of living with respect to the principles of governance and the Sufficiency Economy Philosophy. Two *chaw sa-ad* villages, pilot models for promoting governance selected by the Office of the National Anti-Corruption Commission, namely, Baan Thakhoinang of Sisaket Province and Baan Khulamphan of Prachinburi Province were used for case study. The results indicate that the four pillars of *chaw sa-ad* under the integrated approach of *bovom* or village-temple-and-school connected with the principles of governance and the Sufficiency Economy Philosophy's salient components of knowledge and integrity are key drivers toward sustainable development of local communities.

Keywords: *Chaw Sa-ad* (Clean Bouquet) Village, Governance, Sufficiency Economy Philosophy, Sustainable Development

บทนำ

ประเทศไทยมีประเด็นปัญหาการบริหารการพัฒนาประเทศหลายด้านที่เป็นความท้าทาย โดยเฉพาะการเป็นสังคมที่ขาดคุณภาพ คุณภาพชีวิตคนไทยต่ำ คนไทยส่วนใหญ่ขาดความรู้ความสามารถ สังคมมีปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ ปัจจุบันทุกภาคส่วนของสังคมเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต การมีจิตสาธารณะ คุณภาพชีวิตของประชาชน การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การกระจายรายได้ การถือครองทรัพย์สิน การเข้าถึงบริการสาธารณะ และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประเด็นการบริหารจัดการภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส และการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นวงกว้าง (Office of the National Economic and Social Development Board, 2016)

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศ วิกฤตการณ์ทางการเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดของคนในสังคม ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคง ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ระยะยาว “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ยึดหลักการที่สำคัญ ได้แก่ ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดี พัฒนาคนไทยให้มีวินัย ใฝ่รู้ มีความรู้ มีทักษะ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดี มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีจริยธรรมและคุณธรรม และยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เพื่อให้เกิดการบูรณาการการพัฒนาในทุกมิติบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรมในส่วนของการบริหารภาครัฐให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

การพัฒนาประเทศตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลเป็นรากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอย่างแท้จริง “หมู่บ้านซ่อสะอาด” เป็นโครงการที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ร่วมกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยอาศัยการปลูกฝังและพัฒนาจิตใจของคนให้มีความซื่อสัตย์เป็นพื้นฐานสำคัญ การพัฒนาดังกล่าวช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน สมาชิกในชุมชนมีความสามัคคีปรองดองช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ก่อเกิดเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง อันเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความสำเร็จในการพัฒนา “หมู่บ้านซ่อสะอาด” เป็นพื้นฐานของหมู่บ้านต้นแบบในความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งมิติของกาย พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยผู้วิจัยสนใจศึกษาแนวทางในการพัฒนาหมู่บ้านซ่อสะอาดโดยนำปรัชญาของเศรษฐกิจ

พอเพียงและหลักการของธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบในการศึกษา อันจะเป็นแนวทางที่มีประโยชน์สำหรับการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการของธรรมาภิบาลสำหรับชุมชนอื่น ๆ ต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของหลักการธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) ศึกษาความเชื่อมโยงของหลักการธรรมาภิบาลกับแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และ 3) จัดทำข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการขับเคลื่อนชุมชนที่ยั่งยืน การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) ด้วยการศึกษานวนคดีจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Review) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการสำรวจแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมของชุมชน การดำเนินชีวิตของชาวบ้านในชุมชน การพัฒนาและจัดการชุมชน เพื่อหาแนวทางและปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาและจัดการชุมชนประสบความสำเร็จ บนหลักการของธรรมาภิบาลและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อันจะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน โดยมีจุดมุ่งเน้นในการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ข้อที่ 16 คือ ส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก และสร้างสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็ง และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อที่ 17 คือ สร้างการมีส่วนร่วมและการเป็นหุ้นส่วนระดับสากล

ผู้วิจัยลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อศึกษาการพัฒนาและจัดการชุมชน 2 แห่ง ได้แก่ 1) หมู่บ้านท่าคอยนาง จังหวัดศรีสะเกษ และ 2) หมู่บ้านคูลำพัน จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งทั้งสองหมู่บ้านได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้เป็น “หมู่บ้านซอสะอาด” ผู้วิจัยเก็บข้อมูล ณ หมู่บ้านคูลำพัน จังหวัดปราจีนบุรี ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2560 และหมู่บ้านท่าคอยนาง จังหวัดศรีสะเกษ ในช่วงเดือนเมษายน 2560 ในการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเฉพาะเจาะจง โดยเลือกบุคคลที่มีบทบาทในการพัฒนาและจัดการชุมชน ได้แก่ เจ้าอาวาส พระ ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครที่ทำงานเพื่อชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ครู และชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ดูแลชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหมู่บ้านซอสะอาด

ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นหลักการพื้นฐานที่สร้างหลักประกันให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน มีมิติครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร โดยธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลและเป็นที่ยอมรับทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายจากรายงานของธนาคารโลกว่าด้วยปัญหาการพัฒนาของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคซารารในแอฟริกา ในรายงาน “Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth” โดยในรายงานนี้ ธนาคารโลกชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน (World Bank, 1989)

ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (The International Monetary Fund -IMF) ซึ่งเป็นองค์การที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ พบว่าปัจจัยความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินคือความสามารถของประเทศในการบริหารและการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างเคร่งครัด ดังนั้นธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงสรุปว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะไม่สามารถบรรลุได้หากประเทศนั้นขาดธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารการพัฒนาประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (International Monetary Fund, 1997)

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงลักษณะและวิธีการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ธนาคารโลกย้ำถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อการพัฒนาประเทศ โดยเห็นว่าธรรมาภิบาลจะมีส่วนสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ประเทศต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่เป็นอิสระ มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และ 2541 นั้น มีสาเหตุมาจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีการบริหารที่ขาดธรรมาภิบาล มุ่งสนองกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลเพียงบางกลุ่ม การบริหารที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก และการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด (Carothers et al., 2009 cited in Pierre, 2010) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ไม่ยั่งยืน (Asian Development Bank, 2016)

จากปัญหาข้างต้น ธนาคารโลกจึงได้กำหนดเป็นเงื่อนไขกดดันประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศ รวมถึงประเทศไทยที่ต้องการกู้เงินจากธนาคารโลก ให้ต้องปฏิรูประบบราชการให้มีการบริหารตามแนวทางธรรมาภิบาลก่อนที่จะกู้ยืมเงินได้ (Bowornwathana, 2008) นอกจากนี้ยังมีองค์กรสากลอื่น ๆ ที่เป็นแรงสนับสนุนเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินดังกล่าว ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) (Bowornwathana, 2000) จากเงื่อนไขดังกล่าวทำให้รัฐบาลของประเทศให้ความสำคัญและดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศตนตามหลักการธรรมาภิบาล

Asian Development Bank (2016) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับประเทศในทวีปเอเชียในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงธรรมาภิบาลทั้งในระดับสถาบัน ท้องถิ่น และระดับชาติในประเด็นหลักคือ 1) ต่อต้านการคอร์รัปชัน 2) ดูแลธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน 3) ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 4) สนับสนุนการเคลื่อนย้ายทรัพยากรในประเทศเพื่อการพัฒนา จัดการหนี้สิน และให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน 5) สนับสนุนระบบ E-governance 6) ให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและสังคม และ 7) สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น

United Nations Development Program ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 9 ข้อ ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity)

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) (United Nations Development Program, 2014 cited in Suwanmongkol, 2015, pp.9-10)

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009) มองว่าธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีองค์ประกอบ 8 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) ความเป็นธรรมครอบคลุมทั้งสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และความรับผิดชอบ (Accountability) โดยเห็นว่าธรรมาภิบาลให้ความสำคัญกับคนส่วนใหญ่และผู้ด้อยโอกาสในสังคม และช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชัน

Suwanmongkol (2015) เห็นว่าธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม โดยธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (Principles) และแนวทาง (Guidelines) สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด

ธรรมาภิบาลในมิติของปรัชญา “ธรรม” สะท้อนถึงหลักธรรม คือคุณความดี ความถูกต้อง เป็นหลักประพจน์ในทางศาสนา มีหลักเกณฑ์ความดี ความจริง ความยุติธรรม และคำว่า “อภิบาล” (Governance) หมายถึงการบำรุงรักษา การปกครอง ธรรมาภิบาลจึงหมายถึงการปกครองที่ยึดหลักความรับผิดชอบต่อ การตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการบริหาร การกำกับดูแล การปกครองบนพื้นฐานของหลักธรรม ความถูกต้อง ความดีงามของสังคม (Pathranarakul, 2005; Kjær, 2006, pp.24)

Chayajindawong & Pootrakul (2003) เห็นว่าธรรมาภิบาลสะท้อนถึงการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ กล่าวว่า ธรรมาภิบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคส่วน เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยให้สังคมมีกลไกที่เป็นพลังขับเคลื่อนการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ให้เป็นที่ยอมรับของสังคม เกิดความมั่นคง มีเสถียรภาพ และประชาชนมีความสงบสุข (Uwanno, 1999 cited in Sittkumjon, 2008)

ประเทศไทยได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูปการเมืองในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 โดยวางรากฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เช่น เรื่องความโปร่งใส การตรวจสอบการดำเนินงาน ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและการกระจายอำนาจ (Office of the Council of State, 1997) ต่อมาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้กับสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยให้บริหาร

จัดการบนหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Integrity) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) (Royal Thai Government Gazette, 1999)

Royal Thai Government Gazette (2003) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 กล่าวถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

Office of the Public Sector Development Commission (2012) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และการตอบสนอง (Responsiveness)

2) หลักการค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเสมอภาค (Equity)

3) หลักการประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม/การหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

4) หลักการความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) และการมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ ได้แก่ (1) ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง (2) ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ (3) มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม (4) คำนี้ถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง (5) มุ่งเน้น ประสิทธิภาพ (6) ตรวจสอบได้ (7) ยึดมั่นหลักประชาธิปไตย และ (8) มุ่งผลสัมฤทธิ์

กล่าวโดยสรุปธรรมาภิบาล (Governance) เป็นหลักการและกระบวนการในการบริหารการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายโดยตั้งอยู่บนหลักของความเป็นธรรม มีจุดมุ่งหมายของการบริหารจัดการ คือ ให้ผลประโยชน์สูงสุดตกแก่สาธารณชน และให้ทุกภาคส่วนของสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและยั่งยืน โดยธรรมาภิบาลสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับหน่วยงานในทุกระดับตั้งแต่หน่วยงานระดับมหภาคจนถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่น ใช้ได้กับทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร หน่วยงานภาคเอกชน ตลอดจนชุมชนท้องถิ่น ให้เกื้อหนุนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

World Commission on Environment and Development (1987) ได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ว่าหมายถึง “การพัฒนาที่สนองต่อความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคต (Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)” โดยการพัฒนาดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน (Basic Needs) ของทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และขณะเดียวกันให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน

สำหรับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น การประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติขององค์การสหประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2543 ผู้นำประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ตกลงตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ทุกประเทศจะต้องบรรลุในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) เป้าหมายดังกล่าวเรียกว่าเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals: MDGs) ประกอบด้วย 8 เป้าหมายหลัก ได้แก่ 1) ขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหยที่ร้ายแรง 2) จัดให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) ส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมกันทางเพศ 4) ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก 5) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์ 6) ยับยั้ง/ต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรียและโรคติดต่ออื่นๆ 7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 8) พัฒนาความร่วมมือระหว่างพันธมิตรเพื่อการพัฒนาทั่วโลก (United Nations in Thailand, 2016)

หลังจากที่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (MDGs) สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2015 องค์การสหประชาชาติได้กำหนดวาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015 (Post-2015 Development Agenda) ตามกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้ประกาศในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ให้ประเทศสมาชิกได้ใช้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นแนวทางการพัฒนาร่วมกัน และต้องการให้บรรลุเป้าหมายดำเนินการภายในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ประกอบด้วย 17 เป้าหมายหลัก ได้แก่ 1) ขจัดความยากจนทุกรูปแบบ ทุกสถานที่ 2) ขจัดความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร ส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน 3) รับรองการมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงอายุ 4) รับรองการศึกษาที่เท่าเทียมและทั่วถึง ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ทุกคน 5) บรรลุความเท่าเทียมทางเพศ พัฒนาบทบาทสตรีและเด็กผู้หญิง 6) รับรองการมีน้ำใช้ การจัดการน้ำและสุขาภิบาลที่ยั่งยืน 7) รับรองการมีพลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ เชื่อถือได้ ยั่งยืน และทันสมัย 8) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และการจ้างงานที่มีคุณค่า 9) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมอุตสาหกรรมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน และสนับสนุนนวัตกรรม 10) ลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศ 11) พัฒนาเมืองและชุมชนอย่างทั่วถึง ปลอดภัย พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง 12) รับรองการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน 13) ดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ

14) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางน้ำอย่างยั่งยืน 15) ปกป้อง ฟื้นฟู และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน 16) ส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก และสร้างสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็ง และ 17) สร้างการมีส่วนร่วมและการเป็นหุ้นส่วนระดับสากล (United Nations, 2015; United Nations in Thailand, 2015)

สำหรับการศึกษานี้ มุ่งตอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อที่ 16 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาสถาบันทางสังคมในทุกระดับให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ลดการทุจริตคอร์รัปชัน และการรับสินบนในทุกรูปแบบ สนับสนุนการมีส่วนร่วมตัดสินใจของสมาชิกในสังคมทุกระดับ ส่งเสริมการใช้หลักนิติธรรมทั้งในระดับชาติและนานาชาติ รวมถึงหลักสิทธิมนุษยชน ให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม สารสนเทศ และได้รับการปกป้องในอิสรภาพขั้นพื้นฐาน และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อที่ 17 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน เพื่อความยุติธรรมและความเสมอภาคสำหรับทุกๆ ประเทศ

การสร้างความร่วมมือระดับชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญให้การพัฒนามุ่งสู่ความยั่งยืน โดยความร่วมมือระดับชุมชนเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างปัจเจกบุคคล ครอบครัวหรือองค์กรชุมชน ให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและพร้อมที่จะสร้างความร่วมมือในระดับประเทศต่อไป ทั้งนี้ความร่วมมือระดับชุมชนแบบก้าวหน้าตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะส่งผลให้ชุมชนรวมพลังกันในรูปของกลุ่มและเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวมบนพื้นฐานของการไม่เบียดเบียนกัน การแบ่งปัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามกำลังและความสามารถของแต่ละคน (Office of the National Economic and Social Development Board, 2006)

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

Office of the National Economic and Social Development Board (2006) “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy)” เป็นปรัชญาที่ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมานานกว่า 30 ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการดำเนินชีวิตบนทางสายกลาง มีความพอประมาณ มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี และเมื่อภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ พระองค์ได้ทรงเน้นย้ำถึงปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้มาโดยตลอด เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขให้พสกนิกรและประเทศไทยรอดพ้นจากวิกฤตการณ์ และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในทุกด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ทั้งนี้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ไปจนถึงระดับรัฐ ให้การพัฒนาและบริหารประเทศดำเนินไปในทางสายกลาง สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลา เป็นการมองโลกเชิงระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มุ่งเน้นการรอดพ้นจากภัยและวิกฤต เพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนของการพัฒนา

การพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คือ การพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรม ประกอบการวางแผน การตัดสินใจ และการกระทำ โดยผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ คือ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ซึ่งหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ 1) เศรษฐกิจพอเพียงแบบพื้นฐาน ซึ่งเป็นความพอเพียงในระดับบุคคลและครอบครัว และ 2) เศรษฐกิจพอเพียงแบบก้าวหน้า ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ (1) ความพอเพียงในระดับชุมชนและระดับองค์กรชุมชน และ (2) ความพอเพียงในระดับประเทศ

หมู่บ้านช่อสะอาด

หมู่บ้านช่อสะอาดมีจุดเริ่มต้นจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ว่า “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพื้นฐานของความดีทุกอย่าง จึงต้องฝึกฝนอบรมให้เกิดในตัวเอง เพื่อจักได้เป็นคนดีมีประโยชน์ และมีชีวิตที่สะอาด ที่เจริญมั่นคง” พระราชดำรัสดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า “บุคคลที่ดำเนินชีวิตด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ชีวิตของบุคคลนั้นถือได้ว่ามีความสะอาดและเจริญมั่นคง” และ “ชีวิตที่สะอาดคือชีวิตที่มีความซื่อสัตย์สุจริต” สุจริตทั้งกาย พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา คือ กายมีอาชีพที่สุจริต มีพฤติกรรมไม่มุ่งแย่งชิงหรือทุจริตคดโกง มีจิตใจที่ไม่ละโมภโลกมาก และมีปัญญาที่ไม่แสวงหาช่องทางทุจริต (Mahachulalongkornrajavidyalaya University, 2015)

คำว่า “ชีวิตที่สะอาด” จึงเป็นที่มาในการพัฒนา “หมู่บ้านช่อสะอาด” เพื่อให้มีการพัฒนาความซื่อสัตย์สุจริตตั้งแต่ฐานราก โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีแนวคิดที่เริ่มต้นด้วยการพัฒนาชีวิตของคนในหมู่บ้าน เริ่มจากปัจเจกบุคคลในครอบครัว ได้แก่ พ่อ แม่ และลูก ให้มีชีวิตที่สะอาด เมื่อทุกคนรอบครัวสะอาดจะส่งผลให้หมู่บ้านสะอาด และต่อเนื่องไปยังสังคมสะอาด ประเทศชาติสะอาด และโลกสะอาด ทำให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

การพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาหมู่บ้านให้กลายเป็นชุมชนแห่งความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งอาชีพ พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา โดยหัวใจสำคัญของการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาด คือ พลังของ “บวร” ซึ่งได้แก่ บ้าน วัด และโรงเรียน โดยอาศัยพลังของวัดซึ่งเป็นพลังแห่งศีลธรรมเป็นหลักในการพัฒนา และอาศัยพลังของบ้านและโรงเรียนเป็นพลังเสริม วัดเป็นมิติทางด้านจิตใจที่รองรับบ้านและโรงเรียน หากบ้านและโรงเรียนขาดวัดย่อมหมายถึงการขาดหายไปของมิติคุณธรรมและจริยธรรม คงเหลือแต่การพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เดินรุดหน้าไป และการพัฒนานั้นจะต้องอาศัยทั้งความรู้ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเป็นความรู้ของคนในชุมชน และความรู้จากนอกพื้นที่ นโยบาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควบคุมนโยบาย ซึ่งต้องเข้าไปชี้แนะเพื่อให้เกิดการพัฒนา กล่าวโดยสรุป แนวทางการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดให้เป็นหมู่บ้านที่สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างยั่งยืนนั้น ดำเนินการอยู่บนแนวทาง 4 ประการ คือ การพัฒนากายสะอาด (Physical Development) การพัฒนาพฤติกรรมสะอาด (Behavior Development) การพัฒนาจิตใจให้สะอาด (Mental Development) และการพัฒนาปัญญาสะอาด (Intellectual Development) (Anti-corruption Foundation, n.d.)

หมู่บ้านท่าคอยนาง จังหวัดศรีสะเกษ

หมู่บ้านท่าคอยนางเป็นหมู่บ้านต้นแบบช่อสะอาดแห่งแรกในประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ตำบลสวาย อำเภอบางแก้ว จังหวัดศรีสะเกษ หมู่บ้านท่าคอยนางได้รับเลือกให้เป็นหมู่บ้านช่อสะอาดในเดือนกันยายน 2557 และก่อนเข้าร่วมโครงการช่อสะอาดหมู่บ้านท่าคอยนางได้เข้าร่วมโครงการหมู่บ้านศีลห้า

ก่อนที่หมู่บ้านท่าคอยนางจะเข้าร่วมโครงการช่อสะอาด สมาชิกในหมู่บ้านมีความต้องการขยายถนนหลักเข้าหมู่บ้านจากเดิมที่มีความกว้าง 8 เมตร ให้มีความกว้างเป็น 10 เมตร เพื่อความสะดวกในการคมนาคมในสภาพการณปัจจุบันที่ใช้นานพาหนะ ได้แก่ รถจักรยานยนต์ รถเก๋ง และรถกระบะ ซึ่งต้องใช้พื้นที่มากขึ้นกว่าการสัญจรไปมาด้วยการเดินเท้าหรือใช้จักรยานเหมือนสมัยก่อน โดยผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านได้ให้ข้อมูลไว้ว่า แต่ก่อนถนนหลักของหมู่บ้านเคยมีความกว้าง 10 เมตร แต่เมื่อชุมชนขยาย มีชาวบ้านเข้ามาอาศัยในหมู่บ้านมากขึ้น จึงเกิดการรुकล้ำพื้นที่สาธารณะ มีการปลูกต้นไม้ใหญ่หรือพืชผักไว้กินไว้ขาย ในช่วงแรกมีทั้งชาวบ้านที่ให้ความร่วมมือยอมคืนพื้นที่ให้เลย มีชาวบ้านที่ไม่ยินยอมคืนพื้นที่ให้ และมีชาวบ้านที่ยินยอมแต่มีความเสียหายและขอต่อรองขอให้เก็บเกี่ยวผลผลิตจากต้นไม้ก่อนแล้วจึงค่อยคืนพื้นที่ให้ คณะกรรมการหมู่บ้านจึงต้องเข้าไปพูดคุยเพื่อทำความเข้าใจร่วมกัน อีกทั้งใช้กลไกทางสังคมในการกดดัน (Social Sanction) โดยการกระตุ้นเตือนกลุ่มคนที่รुकล้ำและไม่ยอมส่งคืนพื้นที่ ในการพบปะหรือจัดประชุมต่าง ๆ ผู้นำหมู่บ้านและชาวบ้านในชุมชนด้วยกันจะพยายามกล่าวถึงความไม่ถูกต้องเหมาะสมในการครอบครองพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมและพฤติกรรมกระไรดีเอาเปรียบชุมชน จนในที่สุดชาวบ้านทุกคนยอมคืนพื้นที่สาธารณะให้ทั้งหมด การมีโครงการช่อสะอาดซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งปลูกฝังให้คนในชุมชนมีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามา เป็นโอกาสเสริมให้การขยายถนนหลักของหมู่บ้านประสบความสำเร็จ และการเป็นหมู่บ้านรักษาศีลห้าช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นหมู่บ้านช่อสะอาดประสบความสำเร็จโดยง่ายมากขึ้น

เมื่อขยายถนนหลักเข้าหมู่บ้านสำเร็จแล้ว คณะกรรมการและสมาชิกของหมู่บ้านได้ประชุมเพื่อกำหนดกฎระเบียบร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สมาชิกของหมู่บ้านและคนที่จะย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ตั้งกันไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ให้มีการรुकล้ำเข้ามาในถนนหรือพื้นที่สาธารณะอีก อีกทั้งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำหมู่บ้าน (ป.ป.ม.) เพื่อทำหน้าที่แทนชุมชน ในการสอดส่องดูแล ตัดสิน และป้องกันปราบปรามในทุกเรื่องให้กับหมู่บ้าน ไม่ให้มีการกระทำหรือใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปกระทำการใด ๆ เพื่อนำสมบัติสาธารณะมาเป็นของส่วนตน นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบบัญชีหรือกองทุนต่าง ๆ ของหมู่บ้านด้วย เช่น บัญชีเงินวัด

เมื่อหมู่บ้านได้รับคัดเลือกให้เป็นหมู่บ้านช่อสะอาด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประจำจังหวัด ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น สำนักงานไฟฟ้าจังหวัด กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานราชการอื่น ๆ เข้ามาพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน ให้ความรู้ พัฒนาอาชีพ และส่งเสริมให้สมาชิกในหมู่บ้านทำไร่สวนผสมตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หากแต่การทำไร่สวนผสมดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากพื้นที่ไม่เอื้ออำนวย ในฤดูแล้งจะประสบปัญหาน้ำไม่เพียงพอ ส่วนฤดูฝนจะประสบปัญหาน้ำท่วม

ชาวบ้านในหมู่บ้านได้นำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต โดยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงช่วยให้ชาวบ้านอยู่กันอย่างพอเพียง ปลูกพืชผักและเลี้ยงสัตว์ไว้รับประทานในครัวเรือน ลดการใช้สารเคมีในการเพาะปลูก ชาวบ้านมีคำขวัญว่า “หน้าบ้านสวย หลังบ้านสวน” กล่าวคือ พื้นที่หน้าบ้าน ชาวบ้านจะปลูกพืชหรือดอกไม้สวย ๆ ไว้ประดับบ้านและเป็นรั้วบ้านที่สวยงาม ซึ่งพืชบางชนิดสามารถเก็บผลผลิตไปรับประทานได้ด้วย ส่วนพื้นที่หลังบ้านจะปลูกพืชสวน เช่น มะกรูด ตะไคร้ พริก หัวหอม และเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ หมู ขุดบ่อเลี้ยงปลา เป็นต้น เมื่อผลผลิตมีปริมาณมากเพียงพอแล้ว ชาวบ้านก็จะแบ่งปันให้เพื่อนบ้านข้างเคียง

หมู่บ้านคู้ลำพัน จังหวัดปราจีนบุรี

หมู่บ้านคู้ลำพันเป็นหมู่บ้านช่อสะอาดแห่งที่สองของประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ตำบลคู้ลำพัน อำเภอสรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี หมู่บ้านคู้ลำพันได้รับเลือกให้เป็นหมู่บ้านช่อสะอาดในเดือนกันยายน 2559 และก่อนเข้าร่วมโครงการช่อสะอาดหมู่บ้านคู้ลำพันได้เข้าร่วมโครงการหมู่บ้านสีขาวปลอดยาเสพติด และหมู่บ้านศีลห้า

ในสมัยก่อนปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของหมู่บ้านคู้ลำพันคือปัญหายาเสพติดในหมู่บ้าน ยาเสพติดก่อให้เกิดการมั่วสุม การลักขโมยของ และก่อให้เกิดความแตกแยกของคนในหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดร่วมกับครูในโรงเรียน พ่อ แม่ ผู้ปกครองของเยาวชน และกรมอนามัยซึ่งเข้ามาช่วยบำบัดผู้เสพยา ปัจจุบันปัญหาเสพติดในหมู่บ้านลดลงไปจากเดิมมากจนหมู่บ้านคู้ลำพันได้รับเลือกให้เป็นหมู่บ้านสีขาว

ภายหลังจากที่ได้รับเลือกให้เป็นหมู่บ้านสีขาวปลอดยาเสพติด หมู่บ้านคู้ลำพันได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการช่อสะอาด และเมื่อเข้าร่วมโครงการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประจำจังหวัดร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ชะเลียด สาธารณสุขจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และการศึกษาออกโรงเรียน ได้ส่งวิทยากรมาให้ความรู้ พัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และดูแลสุขภาพของสมาชิกในหมู่บ้าน

ชาวบ้านในหมู่บ้านได้นำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต โดยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงช่วยให้ชาวบ้านอยู่กันอย่างพอเพียง ปลูกพืชผักสวนครัวไว้รับประทานเอง ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านผลิตผลิตภัณฑ์ไว้ใช้เอง เช่น สบู่ น้ำยาล้างจาน ประกอบสัมมาอาชีพหาเลี้ยงครอบครัว มีความสามัคคี เอื้อเฟื้อแบ่งปัน มีจิตใจที่ยึดมั่นในคุณธรรม โดยหมู่บ้านคู้ลำพันเป็นหมู่บ้านรักษาศีลห้าด้วย การเป็นหมู่บ้านรักษาศีลห้าเป็นพลังเสริมให้การพัฒนาเป็นหมู่บ้านช่อสะอาดประสบความสำเร็จ

ผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านคู้ลำพันได้ให้ข้อมูลไว้ว่า สิ่งที่เห็นได้ชัดจากการที่หมู่บ้านคู้ลำพันเป็นหมู่บ้านสีขาว หมู่บ้านรักษาศีลห้า และหมู่บ้านช่อสะอาด คือ ชาวบ้านเล่นการพนันลดลง ดื่มเหล้าลดลง มีดื่มเหล้ากันบ้างเป็นบางโอกาส ชาวบ้านมีรายได้จากการประกอบอาชีพ การลักขโมยลดลง ไม่มีการจัดบ้านเพื่อขโมยสิ่งของ ชาวบ้านไว้วางใจกันมากขึ้น ชาวบ้านช่วยกันสอดส่องดูแลพื้นที่ของหมู่บ้าน การพัฒนาหมู่บ้านได้รับความร่วมมือมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เนื่องจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้รับจากหน่วยงานภาครัฐก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน เกิดการเรียนรู้และถ่ายทอดสิ่งต่าง ๆ ให้แก่กัน

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามในหมู่บ้านทั้งสองแห่ง พบว่า “บวร” ซึ่งประกอบด้วย บ้าน วัด และโรงเรียน เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดให้เป็นหมู่บ้านที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริต พ่อแม่ในบ้านและครูในโรงเรียนปลูกฝังคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตให้กับเยาวชน ไม่ให้เบียดเบียนคนอื่นและลักขโมยของ ในขณะที่วัดซึ่งเป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของคนในชุมชน เป็นสิ่งยึดมั่นนับถือของคนในชุมชนให้ประพฤติตนเป็นคนดีอยู่ในศีลธรรม มีการทำบุญตักบาตร รักษาศีลห้า และฟังธรรมในวันพระและวันสำคัญทางศาสนา อีกทั้งมี “ศาลปู่ตา” ซึ่งเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีมาตั้งแต่การสร้างหมู่บ้าน ศาลปู่ตาเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านให้ความเคารพกราบไหว้ เป็นที่สถิตของบรรพบุรุษผู้ล่วงลับไปแล้ว โดยชาวบ้านเชื่อว่าศาลปู่ตาจะคุ้มครองลูกหลานและคนในหมู่บ้านที่มีความประพฤติดีให้อยู่กันอย่างร่มเย็นเป็นสุข และประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิต ศาลปู่ตาจึงเป็นอีกสิ่งสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านในชุมชนทั้งสองแห่งยึดมั่นในศีลธรรม มีจิตใจและความประพฤติที่ดี มีความรักและความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีความเคารพ ให้เกียรติและมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อกัน

กรอบแนวคิดในการศึกษา

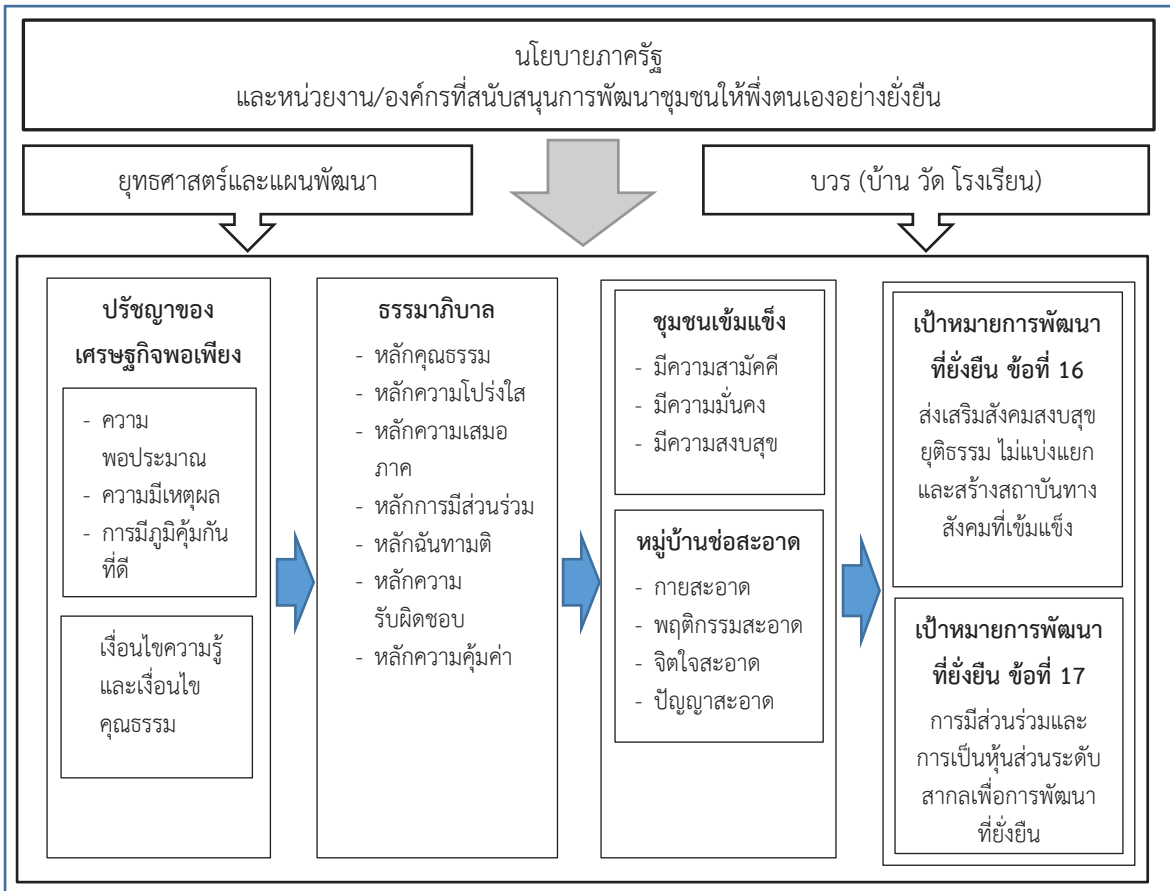
ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ชี้แนะถึงแนวทางในการพัฒนาและบริหารงานให้ดำเนินไปในทางสายกลาง และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) กล่าวคือ เงื่อนไขความรู้ที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรอบคอบ และต้องแสวงหาความรู้อย่างรอบด้าน และเงื่อนไขคุณธรรมที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีจิตสำนึก ซึ่งต้องอาศัยการปลูกฝังและพัฒนาจิตใจ ทั้งสองเงื่อนไขของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้ เป็นหัวใจสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาและการบริหารจัดการชุมชนที่ดีบนหลักของธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนอย่างสงบสุข ชุมชนเกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยผู้วิจัยเห็นว่าธรรมาภิบาลสำหรับการพัฒนาและจัดการชุมชนจะต้องประกอบด้วย 7 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

- 1) หลักนิติธรรม โดยการออกกฎระเบียบของชุมชนต้องชัดเจน เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ ไม่เลือกหรือละเว้นการปฏิบัติ และมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด
- 2) หลักคุณธรรม สมาชิกในชุมชนต้องยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัย
- 3) หลักความโปร่งใส มีการทำงานในรูปของคณะกรรมการชุมชน มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนตรวจสอบการดำเนินงาน และมีการรายงานผลการพัฒนาชุมชนต่อสาธารณะ
- 4) หลักความเสมอภาค สมาชิกในชุมชนทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจดำเนินงาน และรับผลประโยชน์ โดยที่สมาชิกทุกคนต้องรู้สึกรู้สีกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ไม่แปลกแยก และมีโอกาสในการรักษา/ยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น
- 5) หลักการมีส่วนร่วมโดยยึดหลักฉันทามติ มีการจัดประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้สมาชิกในชุมชนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการพัฒนาชุมชนร่วมกัน และมีการหาข้อยุติและประสานผลประโยชน์ในประเด็นที่ขัดแย้ง

6) หลักความรับผิดชอบ สมาชิกทุกคนต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ต่อตนเองและสังคม มีความใส่ใจในปัญหาของชุมชนและมีความกระตือรือร้นในการร่วมแก้ไขปัญหา มีความเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และกล้ายอมรับผลของการกระทำของตนเอง

7) หลักความคุ้มค่า ชุมชนมีผลการดำเนินงานที่ตรงกับเป้าหมายของการพัฒนาชุมชน มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเป็นไปในแนวทางของความยั่งยืน และมีการอนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการธรรมาภิบาลจะต้องอาศัยความรู้ของคนในชุมชนเอง ความรู้จากภายนอกชุมชน รวมถึงนโยบายของรัฐ ดังนั้น หน่วยงาน/องค์กรที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล วัด และโรงเรียน จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐ เสริมสร้างความรู้และคุณธรรม เพื่อพัฒนาชุมชนให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนด้วย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

ผลการศึกษา

ความสัมพันธ์ของหลักการธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดสอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล ซึ่งหมู่บ้านยึดเป็นหลักการและกระบวนการในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้บนหลักของความเป็นธรรม มีจุดมุ่งหมายของการบริหารจัดการ คือ ให้ผลประโยชน์เกิดแก่ชุมชน และให้ทุกภาคส่วนของสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและยั่งยืน จากการศึกษาพบว่า ชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสองชุมชน คือ หมู่บ้านท่าคอยนาง จังหวัดศรีสะเกษ และหมู่บ้านคูลำพัน จังหวัดปราจีนบุรี มีการพัฒนาและการบริหารจัดการชุมชนที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมและลูกหลานในอนาคต โดยการพัฒนาและบริหารจัดการชุมชนประกอบด้วยองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม ชุมชนทั้งสองแห่งมีการกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับของชุมชนที่เป็นที่ยอมรับและเป็นข้อตกลงร่วมกัน ให้สมาชิกในชุมชนได้ยึดถือปฏิบัติ

2) หลักคุณธรรม ชุมชนทั้งสองแห่งมีการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ นำหลักการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต เป็นชุมชนที่รักษาคุณค่า เคารพนับถือ “ศาลปู่ตา” ซึ่งเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการสร้างหมู่บ้าน สิ่งสำคัญเหล่านี้เป็นแรงสนับสนุนให้สมาชิกของชุมชนทั้งสองแห่งยึดมั่นและประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมและความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัย มีความเคารพ มีความเกรงใจ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

3) หลักความโปร่งใส ชุมชนทั้งสองแห่งมีการทำงานเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการชุมชน และคณะทำงานโครงการต่างๆ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะทำงานช่อสะอาด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่แทนชุมชนในการสอดส่องดูแลสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน และมีการรายงานผลการดำเนินงาน ประชาสัมพันธ์กิจกรรม/โครงการต่าง ๆ ผ่านประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งทั้งสองหมู่บ้านจะมีการจัดประชาคมเป็นประจำทุกเดือน

4) หลักความเสมอภาค สมาชิกในชุมชนทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินงานและรับผลประโยชน์ โดยการเข้าร่วมกิจกรรมและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งช่วยในการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวและชุมชนโดยรวมให้สูงขึ้น

5) หลักการมีส่วนร่วมโดยยึดหลักฉันทามติ ชุมชนทั้งสองแห่งมีการจัดประชาคมหมู่บ้านเป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้สมาชิกในชุมชนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการพัฒนาชุมชนร่วมกัน และมีการหาข้อยุติและประสานผลประโยชน์ในประเด็นที่ขัดแย้ง โดยมีผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือผู้อาวุโสในหมู่บ้านเป็นผู้ตัดสินปัญหาความขัดแย้งและประสานผลประโยชน์ ซึ่งสมาชิกในชุมชนมีความเคารพ เกรงใจ และประนีประนอม ซึ่งทำให้ข้อขัดแย้งบาดหมางยุติลงได้ด้วยดี

6) หลักความรับผิดชอบ สมาชิกของชุมชนทั้งสองแห่งมีความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ตนมีต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน เข้าร่วมการทำประชาคมหมู่บ้าน เสนอแนวทางในการพัฒนาชุมชน และมีความร่วมมือในการทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน

7) หลักความคุ้มค่า การทำประชาคมหมู่บ้านเป็นการพัฒนาชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ชาวบ้านจะร่วมกันเสนอโครงการและความต้องการต่าง ๆ ของชุมชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐหน่วยเล็กที่สุดที่รับผิดชอบชุมชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้ได้โครงการและงบประมาณมาพัฒนาชุมชนที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน บนพื้นฐานของความประหยัดและความเป็นไปได้ของโครงการ

หลักธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง พึ่งตนเอง และเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งการนำหลักพุทธธรรมมาใช้ในการยกระดับคุณธรรม จิตใจ และสร้างจิตสำนึกของผู้นำและคนในชุมชน ทั้งด้านศีล ปัญญาและสมาธิ และหลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลตามแนวทางการจัดการเชิงพุทธจะช่วยวางรากฐานให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Pathranarakul, 2005)

แนวทางการหมู่บ้านช่อสะอาดที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักธรรม มีลักษณะเดียวกันกับขบวนการสรรโวไท (Savodhaya Movement) ของประเทศศรีลังกา ซึ่งใช้หลักธรรมของศาสนาพุทธเป็นมรรควิธีในการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายในชีวิต (Macy, 1985) โดยมองสัจธรรมของการดำรงอยู่ของมนุษย์กับธรรมชาติ การปลูกสำนึกของปัจเจกส่งผลต่อสำนึกต่อหมู่บ้าน ประเทศและโลก และหลักธรรมคำสอนย้ำถึงความจำเป็นที่ชาวบ้านต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบเพื่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อแก้ไขปัญหามหาหมู่บ้านตามหลักอริยสัจสี่ ทั้งทุกข์จากความยากจน ความขัดแย้งในชุมชน และโรคร้ายต่าง ๆ สมุทัยซึ่งเป็นต้นเหตุ อาทิ ความละโมภ ความเห็นแก่ตัว ความไม่ซื่อสัตย์ซึ่งส่งผลต่อการทำลายศักยภาพของชุมชน และเมื่อชาวบ้านปลูกต้นเริ่มเห็นหนทางที่จะสร้างความรัก ความห่วงใยและมีการดำเนินการที่ถูกต้องตามมรรคแปด นำพาให้สมาชิกในหมู่บ้านมีความไว้วางใจและสมัครสมานสามัคคีเป็นหมู่บ้านสงบสุข เกิดการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ ทางสุขภาพและบรรลุเป้าหมายทางสังคมและวัฒนธรรม

การพัฒนาและการบริหารจัดการชุมชนบนแนวปฏิบัติของหมู่บ้านช่อสะอาดและหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ทำให้ทั้งสองชุมชนมีความเข้มแข็งมั่นคง ชาวบ้านมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความขัดแย้ง การทะเลาะวิวาทและความบาดหมางลดลง ก่อให้เกิดความรัก ความสามัคคี ความสงบสุขและไม่แบ่งแยกกันของคนในชุมชน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 16 โดยการพัฒนาและบริหารจัดการชุมชนเป็นไปด้วยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่การร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ ความร่วมมือในระดับชุมชนหรือหมู่บ้านจะเป็นกลุ่มพลังสำคัญสำหรับการสร้างความร่วมมือในระดับประเทศและระหว่างประเทศ การพัฒนาและบริหารจัดการดังกล่าวจึงเป็นการพัฒนาที่มุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 17

ความเชื่อมโยงของหลักการธรรมาภิบาลกับแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงของหลักธรรมาภิบาลกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่สมาชิกในชุมชนยึดเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและเป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารจัดการชุมชน สมาชิกในชุมชนมีการพัฒนาและบริหารจัดการชุมชนบนหลักการของธรรมาภิบาลให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยมีเงื่อนไขความรู้และเงื่อนไขคุณธรรมของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ เงื่อนไขความรู้ที่ผู้ปฏิบัติจะต้องแสวงหาอย่างรอบด้าน อีกทั้งความรอบคอบที่ผู้

ปฏิบัติต้องพึงมี เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว และวางแผนและดำเนินงานเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการชุมชน และเงื่อนไขคุณธรรมที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีจิตสำนึก ตระหนักและยึดมั่นในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความอดทน มีความเพียร ไม่โลภ และไม่เบียดเบียนผู้อื่น ซึ่งต้องอาศัยการปลูกฝังและการพัฒนาจิตใจ เงื่อนไขความรู้และเงื่อนไขคุณธรรมของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนี้ จะเป็นหัวใจสำคัญให้ผู้ปฏิบัติพัฒนาและบริหารจัดการชุมชนของตนบนหลักการธรรมาภิบาล หลักความเป็นธรรม ยึดถือประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้ง นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และยั่งยืนของชุมชนและทุกภาคส่วนในสังคม

ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการขับเคลื่อนชุมชนที่ยั่งยืน

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการและกระบวนการในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยตั้งอยู่บนหลักของความเป็นธรรม ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้ในการพัฒนาชุมชนของตน และเป็นผู้ที่มีจิตใจและมีพฤติกรรมตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรมอันดีงาม ดังนั้น แนวทางในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการขับเคลื่อนชุมชนที่ยั่งยืน คือ การเสริมสร้างความรู้ พัฒนาจิตใจ และปลูกฝังคุณธรรมให้กับคนในชุมชน

การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และผลักดันให้ชุมชนน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ เป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างความรู้ พัฒนาจิตใจ และปลูกฝังคุณธรรมให้กับคนในชุมชน โดยเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้แนะการดำเนินชีวิตของผู้ปฏิบัติให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท บนเงื่อนไขความรู้และเงื่อนไขคุณธรรมที่ผู้ปฏิบัติต้องมี เงื่อนไขความรู้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาอาชีพ พัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีเพื่อสร้างอาชีพหาเลี้ยงตนเองของคนในชุมชน เงื่อนไขคุณธรรมจะช่วยให้คนในชุมชนมีจิตใจและมีความประพฤติที่ตั้งมั่นในศีลธรรม อีกทั้งมีความเอื้อเฟื้อ ช่วยเหลือและเกื้อกูลกัน

ทั้งนี้ หน่วยงานภายในชุมชน ได้แก่ ครอบครัว วัด และโรงเรียน และหน่วยงานภายนอกชุมชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณสุขจังหวัด กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน มีบทบาทสำคัญยิ่งในการเสริมสร้างความรู้ พัฒนาจิตใจ และปลูกฝังคุณธรรมให้กับคนในชุมชน อีกทั้งขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐเพื่อการพัฒนาชุมชนให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ด้าน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1) การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน สาธารณสุข การศึกษา และอาชีพ เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกสำหรับการพัฒนาชุมชน เนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้มีกายที่สะอาด และพร้อมที่จะได้รับการพัฒนาให้มีใจสะอาด พฤติกรรมสะอาด และปัญญาสะอาดต่อไป ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณสุขจังหวัด เกษตรจังหวัด กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง และส่งเสริมให้โครงการสะอาดประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

2) ความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งในการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาด ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงควรเร่งเผยแพร่ สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้กับสมาชิกในชุมชน และผลักดันให้ชุมชนนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ พร้อมกับสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือกันของ “บวร” ซึ่งได้แก่ บ้าน วัด และโรงเรียน รวมถึงผู้นำชุมชน อันเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดให้ประสบความสำเร็จ

3) รัฐบาลควรเร่งดำเนินโครงการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดให้ได้ตามเป้าหมาย เพิ่มจำนวนหมู่บ้านช่อสะอาดให้กระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีหมู่บ้านอยู่ประมาณ 75,000 หมู่บ้าน (Mahachulalongkornrajavidyalaya University, 2015) เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็ง และความซื่อสัตย์สุจริตแก่สังคมไทยตั้งแต่ระดับฐานราก ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริตในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศต่อไป

4) เนื่องจากชุมชนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อ สภาพภูมิประเทศ และสภาพภูมิอากาศ ดังนั้นการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาดควรพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน อีกทั้งต้องพัฒนาให้ตรงตามความต้องการของชุมชน และให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

5) เนื่องจากชุมชนยังไม่สามารถต่อยอดในการพัฒนาอาชีพได้ กล่าวคือ เมื่อโครงการพัฒนาอาชีพจบสิ้นลง ชุมชนยังไม่มี ความเข้มแข็งเพียงพอที่จะนำความรู้ไปพัฒนาต่อยอด เช่น การแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร การทำบรรจุภัณฑ์ หรือการตลาดเพื่อวางจำหน่ายสินค้า ดังนั้น การพัฒนาอาชีพให้กับชุมชน ควรมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของชุมชน ภูมิปัญญาของชาวบ้าน ควรให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ขยายหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อต่อยอดความคิด จัดหาแหล่งเงินทุน และตลาดเพื่อวางจำหน่ายสินค้า

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) ศึกษากิจกรรมการดำเนินชีวิตของคนในหมู่บ้าน เพื่อขยายกิจกรรมของการพัฒนาหมู่บ้านช่อสะอาด ทั้งกิจกรรมเพื่อพัฒนากายสะอาด ใจสะอาด พฤติกรรมสะอาด และปัญญาสะอาด การทำกิจกรรมส่งเสริมอาชีพในหมู่บ้าน เช่น ส่งเสริมการทำเกษตรกรรมที่สะอาด การทำเกษตรอินทรีย์ที่ช่วยให้เกิดการผลิตพืชผลทางการเกษตรที่สะอาด ปลอดภัยจากสารเคมี (Green and Clean Agriculture) นำไปสู่ความสะอาดและปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) และความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security) ในระดับชุมชน รวมถึงการพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชนให้เป็นชุมชนที่สะอาด ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด และมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สะอาด เป็นต้น

2) ศึกษาการขยายผลหมู่บ้านช่อสะอาดในภาคต่าง ๆ เพื่อสร้างเครือข่ายหมู่บ้านช่อสะอาดในการส่งเสริมความเข้มแข็งจากหมู่บ้าน ชุมชนและจังหวัด เพื่อให้สังคมและประเทศไทยใสสะอาดต่อไป

3) ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านช่อสะอาดในแนวคิดและการปฏิบัติเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน ในประเด็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืนในระดับชุมชน เพื่อเสริมสร้างความรู้และการปฏิบัติสู่ชุมชนพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- Anti-corruption Foundation. (n.d). *Chaw Sa-ad (Clean Bouquet) Village* [In Thai]. Nonthaburi: Anti-corruption Foundation.
- Asian Development Bank. (2016). *Governance Issues in Asia and the Pacific*. Retrieved January 1, 2017 from <https://www.adb.org/sectors/governance/issues>
- Bowornwathana, B. (2008). Importing Governance into the Thai Policy: Competing Hybrids and Reform Consequences. In Bidyha Bowornwathana and Clay Wescott (Eds.), *Comparative Governance Reform*.
- Bowornwathana, B. (2000). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. In *An International Journal of Policy and Administration*.
- Chayajindawong, C. & Pootrakul, R. (2003). Good Governance and Thai Society [In Thai]. *Damrong Rajanuphab Journal*, 3(7): 6-11.
- International Monetary Fund. (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, DC: IMF.
- Kjær, A. M. (2006). *Governance*. Malden, M.A.: Polity.
- Kjær, A. M. (2006). *Governance*. Malden, M.A.: Polity.
- Macy, J. (1985). *Dhama and Development: Religious as Resource in the Savodaya Self-help Movement* (Revised Edition). West Hartford: Kumarin Press.
- Mahachulalongkornrajavidyalaya University. (2015). *From the Five Precepts Village to Chaw Sa-ad Village* [In Thai]. Retrieved December 27, 2016 from http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=2042&articlegroup_id=330
- Office of the Council of State. (1997). *Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997)* [In Thai]. Retrieved January 15, 2017 from <http://www.nhrc.or.th/getattachment/7db34ca2-0bc2-4f01-8398-ccaa086f6da9/>
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2006). *What is Sufficiency Economy?* [In Thai]. 1st ed. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2016). *The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021)* [In Thai]. Retrieved January 17, 2017 from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/115/1.PDF>

- Office of the Public Sector Development Commission. (2012). *The Principles of Good Governance* [In Thai]. Retrieved January 5, 2017 from http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- Pathranarakul, P. (2005). Governance and Modern Management [In Thai]. Paper presented on the 50th Anniversary of the Graduate School of Public Administration, National Institution of Development Administration, Bangkok, pp. 208-226.
- Pierre, J. (2010). Conclusions: The Future of Public Management. In Jon Pierre and Patricia W. Ingraham, (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*. 2010.
- Royal Thai Government Gazette. (1999). *Office of the Prime Minister's Regulation on Good Governance B.E. 2542* [In Thai]. Retrieved January 5, 2017 from <http://www.dmr.go.th/download/10.pdf>
- Royal Thai Government Gazette. (2003). *The Royal Decree on Good Governance B.E. 2546* [In Thai]. Retrieved January 5, 2017 from <http://www.sac.or.th/th/wp-content/uploads/2016/04/good-governance-2546.pdf>
- Sittkumjon, K. S. (2008). The Practice of Good Governance in Private Higher Education Institutes [In Thai]. Doctoral Dissertation, Silpakorn University.
- Suwanmongkol, P. (2015). *Public Administration and Good Governance* [In Thai]. Retrieved January 3, 2017 from http://kpi.ac.th/media/pdf/M9_127.pdf
- United Nations. (2016). *Sustainable Development Goals*. Retrieved December 26, 2016 from <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
- United Nations in Thailand. (2016a). *The Global Goals for Sustainable Development* [In Thai]. Retrieved December 27, 2016 from <http://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>
- United Nations in Thailand. (2016b). *UN Priorities* [In Thai]. Retrieved December 28, 2016 from <http://www.un.or.th/th/%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81/>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance?*. Retrieved December 31, 2016 from <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: World Bank.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press, Oxford.